



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Kommunale Wohnungsbestände: Mietengestaltung – Ausweitung – Investitionen

Ergebnisse der BBSR-Kommunalbefragung 2018

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat II 13 – Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Bauwirtschaft
Gudrun Claßen (Autorin und Projektleitung)
gudrun.classen@bbr.bund.de
Karin Lorenz-Hennig, Niclas Görden, Frederic Ostermann, Jessica Trinks, Lynn Verheyen

Redaktion

Katina Gutberlet, BBSR

Stand

Oktober 2020

Satz und Gestaltung

Katrin Heimersheim, BBSR

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
Gedruckt auf Recyclingpapier

Bestellungen

forschung.wohnen@bbr.bund.de; Stichwort: Kommunale Wohnungsbestände

Bildnachweis

Titelfoto: SZ-Designs/Adobe Stock
Fotos Innenteil: S. 6/7: Mario Aurich/EyeEm/Getty Images; S. 10/11: acilo/iStock/Getty Images; S. 14/15: Planungsgruppe Stadtbüro;
S. 24/25: ah_fotobox/iStock/Getty Images; S. 40/41: ewg3D/E+/Getty Images; S. 60/61: Gina Sanders/Adobe Stock;
S. 76/77: Tobias Lindner/EyeEm/Getty Images; S. 82/83: Malorny/Moment/Getty Images; S. 88/89: Westend61/Getty Images;
S.92/93: Tomml/E+/Getty Images

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten.
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

ISBN 978-3-87994-521-4

Bonn 2021

Kommunale Wohnungsbestände: Mietgestaltung – Ausweitung – Investitionen

Ergebnisse der BBSR-Kommunalbefragung 2018



© Schafgans DGPh

Liebe Leserinnen und Leser,

Themen wie bezahlbares Wohnen, klimaneutraler Gebäudebestand und altersgerechter Wohnraum prägen die wohnungspolitische Diskussion in Deutschland. Den kommunalen Wohnungsanbietern und ihren Beständen kommt bei der Bewältigung dieser Herausforderungen eine besondere Bedeutung zu. Sie stellen mit 2,3 Millionen Wohnungen ungefähr 10 % des Mietwohnraums in Deutschland. Zudem haben sie den Auftrag, vor allem Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen mit Wohnraum zu versorgen. Darüber hinaus setzen die Städte und Gemeinden ihre kommunalen Wohnungsunternehmen zur Quartiersentwicklung ein.

Seit 2009 führt das BBSR alle drei Jahre bundesweite Erhebungen zum kommunalen Wohnungsbestand durch, um Informationen über die Entwicklung des Bestandes und die wohnungspolitischen Strategien der Kommunen zu gewinnen. Schwerpunkte der aktuellen Befragung waren die Mietgestaltung und die Ausweitung des kommunalen Wohnungsbestandes. Der Studie zufolge ist fast ein Viertel des kommunalen Wohnungsbestandes mietpreisgebunden beziehungsweise mit Belegungsbindungen versehen. Aber auch die Durchschnittsmieten des freien Wohnungsbestandes liegen deutlich unter der durchschnittlichen Bestandsmiete in Deutschland. Zwar sind Mieterhöhungen auch bei den kommunalen Wohnungsanbietern verbreitet, diese fallen jedoch moderat aus. Um Wohnungsengpässe abzubauen, erweitern die kommunalen Wohnungsunternehmen ihre Bestände durch Neubau. Die Hälfte der Neubauwohnungen ist sozial gebunden. All das zeigt: Kommunen und ihre Wohnungsunternehmen haben in den letzten Jahren große Anstrengungen unternommen, um mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.

Danken möchte ich allen Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen, die an der Befragung teilgenommen und damit zu den informativen Erkenntnissen der Studie beigetragen haben.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

A handwritten signature in black ink that reads "Markus Eltges". The signature is written in a cursive, slightly stylized script.

Dr. Markus Eltges
Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Inhalt

1	Hintergrund und Forschungsanlass	8
2	Eigentumsformen und regionale Verteilung des kommunalen Wohnungsbestandes	12
3	Herausforderungen auf den kommunalen Wohnungsmärkten und Instrumente zu deren Bewältigung	16
3.1	Herausforderungen auf den kommunalen Wohnungsmärkten	16
3.2	Strategische Instrumente der Kommunen zur Bewältigung von Wohnungsfragen	21
4	Mietniveau und Mietgestaltung der kommunalen Wohnungen	26
4.1	Kommunale Wohnungen mit Belegungs- und/oder Preisbindungen	26
4.2	Mietniveau der kommunalen Wohnungen	28
4.3	Mietniveau der Wiedervertragsmieten bestehender Wohnungen	32
4.4	Nebenkosten der kommunalen Mietwohnungen	33
4.5	Mietgestaltung der kommunalen Wohnungsanbieter	35
4.6	Leerstand kommunaler Mietwohnungen	38
5	Bestandsausweitung kommunaler Wohnungen	42
5.1	Gründe für und gegen Neubau kommunaler Mietwohnungen	42
5.2	Umfang des Neubaus kommunaler Wohnungsbestände	43
5.3	Neubauwohnungen mit Belegungs- und/oder Preisbindung	48
5.4	Mietpreisniveaus neu errichteter kommunaler Wohnungen	50
5.5	Lage und Herkunft der Flächen für kommunale Neubauprojekte	52
5.6	Käufe und Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände	55
6	Investive Maßnahmen in den kommunalen Wohnungsbestand	62
6.1	Energetischer Zustand des kommunalen Wohnungsbestandes	62
6.2	Barrierearmut und Barrierefreiheit des kommunalen Wohnungsbestandes	66
6.3	Kommunale Wohnungsanbieter mit investiven Maßnahmen	67
6.4	Gründe für und gegen Bestandsinvestitionen	68
6.5	Anzahl und Art der investiven Maßnahmen	69
6.6	Investitionssummen für Bestandsmaßnahmen	72
7	Bedeutung der kommunalen Wohnungen für Städte und Gemeinden	78
8	Betriebswirtschaftliche Merkmale kommunaler Wohnungsunternehmen	84
9	Fazit	90
10	Anhang	94
10.1	Untersuchungsdesign	94
10.2	Rücklauf	95
10.3	Räumliche Verteilung der teilnehmenden Kommunen und ihrer Wohnungen	100
10.4	Auswertungsmethoden	100
	Verzeichnisse	103





Hintergrund und Forschungsanlass

1 Hintergrund und Forschungsanlass

Die Wohnungswirtschaft in Deutschland steht vor großen Herausforderungen. In Deutschland gibt es zu wenig bezahlbaren Wohnraum für niedrige und mittlere Einkommen. So ist bezahlbares Wohnen aktuell eines der Topthemen in der wohnungspolitischen Diskussion (u. a. Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen, vgl. BMI 2020a).

Die derzeitigen und zukünftigen Anforderungen an die Wohnungsvermieter sind vielfältig: Um dem Klimawandel zu begegnen, soll der Gebäudebestand in Deutschland bis zum Jahr 2050 klimaneutral sein. Die Energieeffizienz im Gebäudesektor muss gesteigert, die Treibhausgasemissionen müssen reduziert werden. Im Zuge des demografischen Wandels stellt die älter werdende Gesellschaft besondere Ansprüche an den Wohnraum. Angesichts auslaufender Sozialbindungen muss neuer sozial gebundener Wohnraum geschaffen werden. Und nicht zuletzt sollen Wohnungsunternehmen für funktionierende Nachbarschaften sorgen. In Zeiten wachsenden Wohnungsbedarfes und steigender Mieten setzen Kommunen insbesondere in Ballungszentren auf die kommunalen Wohnungsunternehmen als ein wichtiges Steuerungsinstrument auf den lokalen Wohnungsmärkten.

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) erhebt seit mehr als zehn Jahren regelmäßig Informationen zur Anbietergruppe der Kommunen und ihrer Wohnungsbestände. Aus den Erhebungen ergeben sich wertvolle Informationen für die Wohnungspolitik des Bundes, der Länder und Kommunen. 2009 wurde im Rahmen eines Forschungsprojekts erstmalig eine bundesweite Befragung aller Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern und aller Landkreise in Deutschland durchgeführt (BMVBS 2010). Ziel war es, umfassende Informationen über Umfang

und Struktur der kommunalen Wohnungsbestände sowie über die Strategien der Kommunen in Bezug auf ihre Bestände zu erhalten. Nachfolgend wurden in einem regelmäßigen Turnus von drei Jahren 2012, 2015 und als jüngste Erhebung 2018 bundesweite Kommunalbefragungen durchgeführt (BBSR 2015, BBSR 2018). Da die sehr kleinen Gemeinden in der Regel keine oder wenn überhaupt nur sehr wenige Wohnungen im Eigentum haben, werden ab 2018 Städte und Gemeinden ab 10.000 Einwohnern und alle Landkreise befragt.

Die BBSR-Kommunalbefragungen haben ein gleichbleibendes Fragenset als Grundlage. Zusätzlich werden in jeder Befragung ausgewählte aktuelle Fragestellungen neu aufgenommen oder vertieft untersucht. Schwerpunkt der 2018 durchgeführten bundesweiten Befragung zu den kommunalen Wohnungsbeständen war insbesondere die Mietengestaltung und die Ausweitung des kommunalen Wohnungsbestandes. Wie bei den vorangegangenen Befragungen auch wurde die Kommunalbefragung 2018 durch das Bundesministerium des Innern, für Verkehr, Bau und Heimat (BMI) und die kommunalen Spitzenverbände unterstützt.

Um ein umfassendes Bild zu den verschiedenen Vermietergruppen von Wohnungen in Deutschland zu erhalten, führt das BBSR zusätzlich zu den Kommunalbefragungen Untersuchungen zu weiteren Anbietergruppen durch. So fand 2011 im Rahmen eines Ressortforschungsprojekts eine Befragung von Privateigentümern von Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern statt. Des Weiteren wurden im Jahr 2018 parallel zur Kommunalbefragung erstmalig die privatwirtschaftlichen Unternehmen mit Mietwohnungen befragt. Die Ergebnisse der Befragungen fließen in ein Informationssystem zur Wohnungswirtschaft ein, welches sowohl Vergleiche zwischen den

verschiedenen Anbietergruppen als auch die Analyse zeitlicher Entwicklungen ermöglicht.

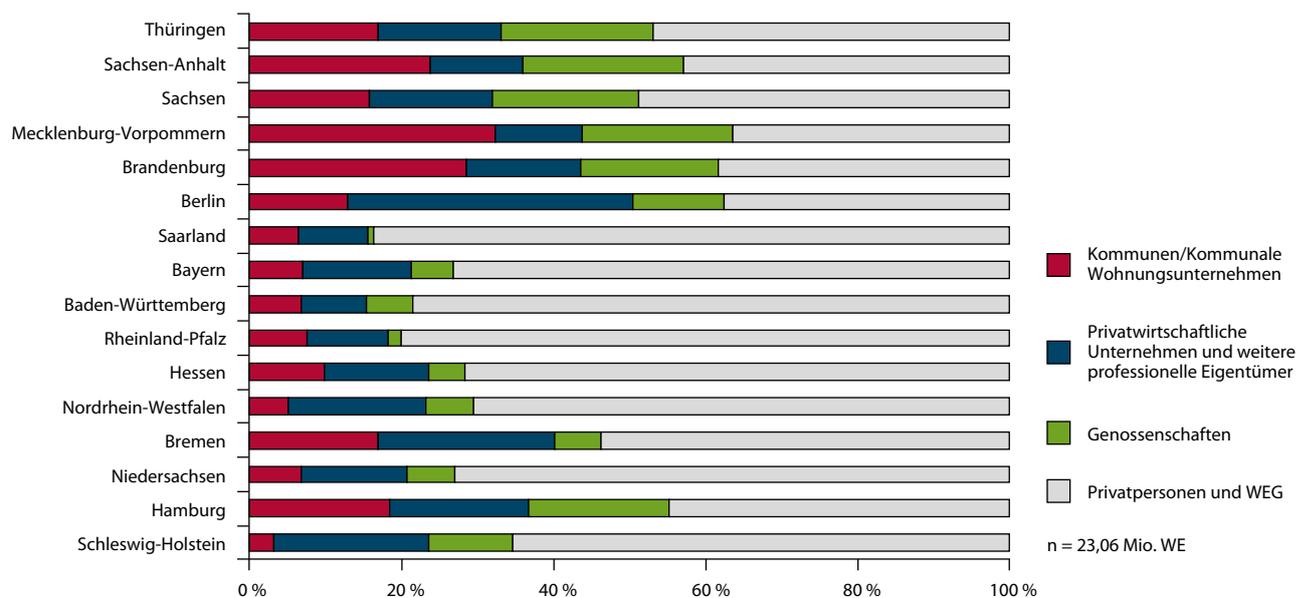
Der Wohnungsmarkt in Deutschland zeichnet sich durch einen hohen Anteil an Mietwohnungen aus. Laut Gebäude- und Wohnungszählung wurden im Jahr 2011 54 % des Gesamtwohnungsbestandes vermietet (BBSR 2016). Diese Mietwohnungen sind in der Hand unterschiedlicher Anbietergruppen (vgl. Abbildung 1). Die mit Abstand größte Vermietergruppe sind dabei Privatpersonen. Zur Gruppe der professionellen Vermieter zählen privatwirtschaftliche Unternehmen (private Wohnungsunternehmen, andere Privatunternehmen, Bund/Land und Organisationen ohne Erwerbszweck), Genossenschaften und nicht zuletzt auch kommunale Anbieter von Wohnraum.

Insgesamt befinden sich laut Zensus 2011 rund 2,3 Mio. Wohnungen in kommunaler Hand. Im bundesweiten Durchschnitt liegt

der Marktanteil kommunaler Wohnungen am Mietwohnungsmarkt bei 10 %, wobei ihr Anteil regional stark variiert. Hohe Anteile kommunaler Wohnungen finden sich in den östlichen Bundesländern sowie in den Stadtstaaten. Besonders hoch fallen diese in Mecklenburg-Vorpommern mit 32 % und in Brandenburg mit 29 % der Mietwohnungen aus. Zugleich ist der Wohnungsmarkt in Ostdeutschland geprägt durch hohe Anteile an genossenschaftlichen Wohnungen. Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen weisen hingegen mit 3 bzw. 5 % die niedrigsten Anteile kommunaler Wohnungen auf (vgl. Abbildung 1).

Zudem unterscheidet sich der Marktanteil kommunaler Wohnungen nach Gemeindegrößenklasse. Während ihr Anteil in kleineren Gebietskörperschaften mit bis zu 5.000 Einwohnern durchschnittlich bei 6,2 % liegt, steigt dieser mit wachsender Gemeindegröße bis auf 11,3 % in großen Städten mit 200.000 und mehr Einwohnern an.

Abbildung 1
Mietwohnungsmarkt nach Eigentümerstruktur und Bundesland – Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung 2011



Anmerkungen: inkl. leerstehender Wohnungen bei allen Anbietergruppen; ohne Ferien- und Freizeitwohnungen von Privatpersonen; Wohnungen im Besitz von professionellen Eigentümern in Wohnungseigentümergeinschaften (WEG) werden der jeweiligen professionellen Eigentümergruppe zugeordnet.

Datenbasis: Statistisches Bundesamt: GWZ 2011, Stand: 28.05.2014

© BBSR Bonn 2020





Eigentumsformen und regionale Verteilung des kommunalen Wohnungsbestandes

2 Eigentumsformen und regionale Verteilung des kommunalen Wohnungsbestandes

Von den angeschriebenen 1.873 Städten, Gemeinden und Landkreisen haben insgesamt 918 Gebietskörperschaften, davon 780 Städte und Gemeinden sowie 138 Landkreise, an der Kommunalbefragung 2018 teilgenommen. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 49 % (mehr dazu in Kapitel 10.2 im Anhang). Die antwortenden Kommunen verfügen insgesamt über 1,74 Mio. Wohnungen.

der Grundlage dieser 1,65 Mio. Wohnungen. Damit beziehen sich die Ergebnisse dieser Befragung auf 72 % des kommunalen Wohnungsbestandes in Deutschland. Die Ergebnisse der Studie besitzen demzufolge eine hohe Aussagekraft.

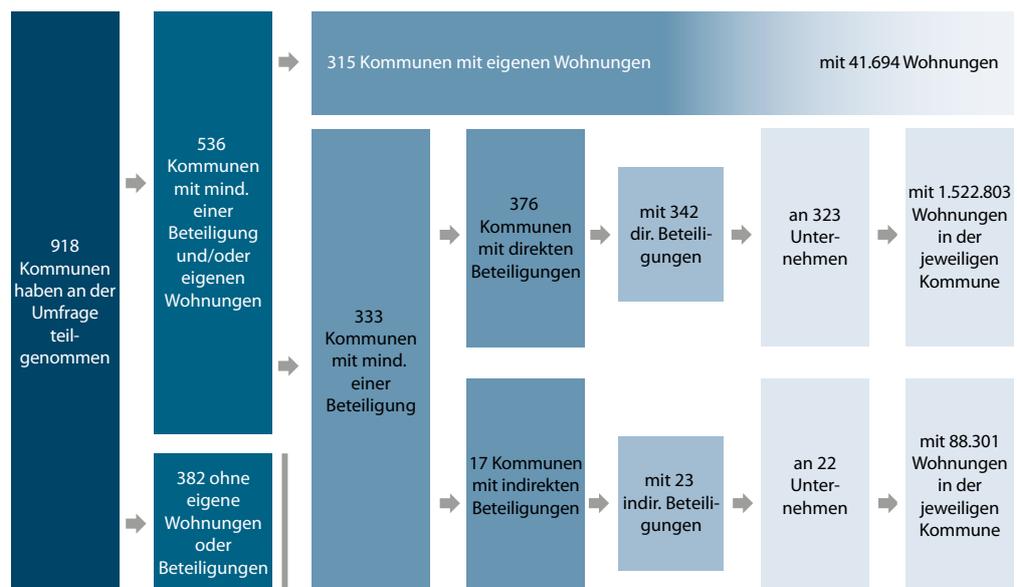
Kommunale Wohnungsbestände im Sinne der Befragung sind zum einen Wohnungen, die sich im unmittelbaren Eigentum der Städte, Gemeinden und Landkreise befinden und im Rahmen des kommunalen Haushaltes bewirtschaftet werden. Zum anderen sind dies Wohnungsbestände von Unternehmen, an denen die Gebietskörperschaften direkt oder indirekt beteiligt sind.¹

Von den 918 Kommunen haben 536 (58 %) Wohnungen in ihrem Eigentum. 1,69 Mio. der erfassten Wohnungen befinden sich in der Hand von Städten und Gemeinden und weitere 51.500 Wohnungen im Eigentum von Landkreisen. Mit 1,65 Mio. Einheiten befindet sich der Größte Teil der kommunalen Wohnungen in der jeweils antwortenden Gebietskörperschaft, nur ein geringer Teil liegt in anderen Kommunen. Um zu vermeiden, dass Wohnungen doppelt bzw. mehrfach in die Auswertungen einfließen, erfolgen alle weiteren Analysen auf

Mit 1,52 Mio. Wohnungen sind die meisten Wohnungen in der Hand von insgesamt 323 Unternehmen, an denen 318 Kommunen direkt beteiligt sind. Darüber hinaus befinden sich rund 88.000 Wohnungen im Besitz von 22 Unternehmen, an denen

¹ Direkte Beteiligungen sind alle Beteiligungen an Wohnungsunternehmen in privater Rechtsform sowie Eigenbetriebe der Kommunen gemäß Gemeindeordnung. Indirekte Beteiligungen sind alle Beteiligungen der Städte, Gemeinden und Landkreise an zwischengeschalteten Unternehmen, die ihrerseits an Wohnungsunternehmen beteiligt sind. Im Rahmen der Kommunalbefragung wurden Wohnungsbestände im unmittelbaren Eigentum der Kommunen ab 20 Wohnungen sowie (direkte oder indirekte) Beteiligungen von Kommunen an Wohnungsunternehmen ab 5 % erfasst.

Abbildung 2
Eigentumsformen an den erfassten kommunalen Wohnungsbeständen 2018



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

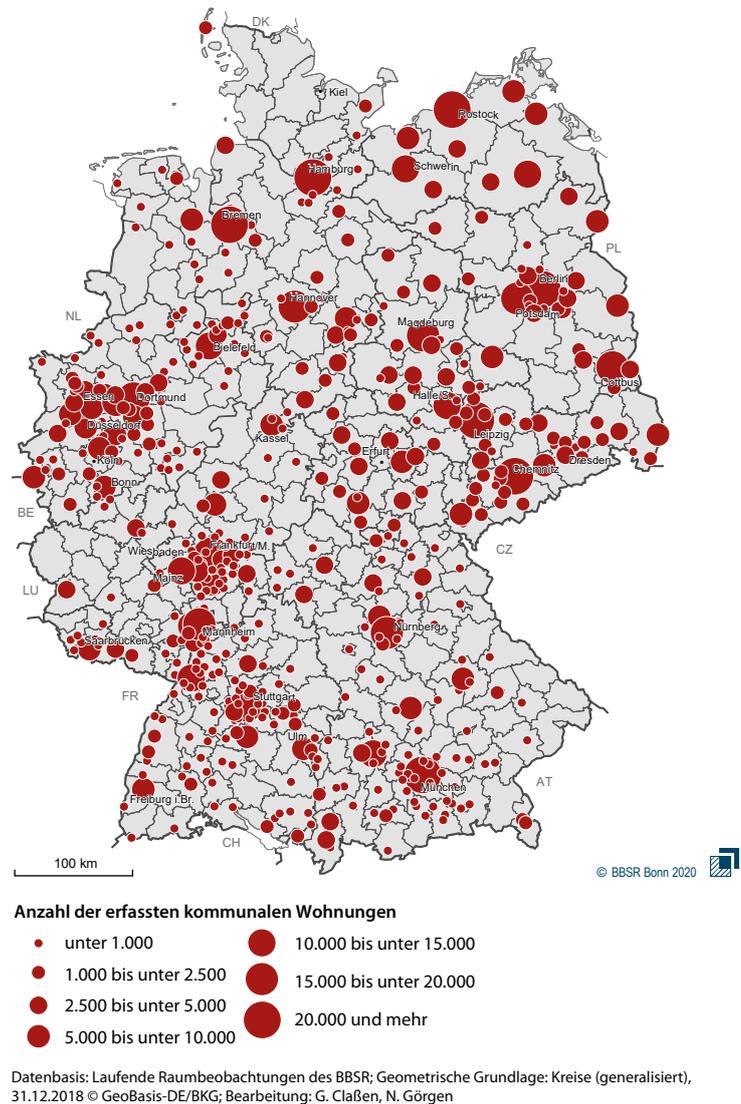
© BBSR Bonn 2020

17 Kommunen indirekt beteiligt sind. Die Anzahl der Beteiligungen ist sowohl bei den direkten als auch bei den indirekten Beteiligungen etwas höher als die Anzahl der Gebietskörperschaften, da einige Städte, Gemeinden und Landkreise Beteiligungen an mehreren Wohnungsunternehmen halten. Damit sind insgesamt 97,5 % der erfassten kommunalen Wohnungen in der Hand von Unternehmen mit kommunaler Beteiligung. Knapp 42.000 Wohnungen bzw. 2,5 % des Bestandes insgesamt befinden sich im unmittelbaren Eigentum von 315 Kommunen (vgl. Abbildung 2).

Der Wohnungsbestand in der Hand von Städten, Gemeinden und Landkreisen verteilt sich zu etwa gleichen Teilen auf Ost- und Westdeutschland (vgl. Abbildung 3). Der größte Teil der kommunalen Wohnungen liegt in den großen Städten: 970.000 kommunale Wohnungen in 31 Städten mit mehr als 200.000 Einwohnern. Davon befinden sich allein 300.000 Wohnungen im Eigentum der sechs Berliner Wohnungsgesellschaften. Demgegenüber liegen nur rund 6 % der kommunalen Wohnungen in Gebietskörperschaften der kleinsten Gemeindegrößenklasse mit 10.000 bis unter 20.000 Einwohnern. Diese machen jedoch 52 % der Teilnehmenden dieser Befragung aus.

Etwas mehr als drei Viertel der kommunalen Wohnungen (78 %) befinden sich in wachsenden oder überdurchschnittlich wachsenden Städten und Gemeinden. Bei den teilnehmenden Gebietskörperschaften gehören zwei Drittel der Städte und Gemeinden diesen Gebietskategorien an. Nach siedlungsstrukturellen Kreistypen differenziert liegen zwei Drittel der kommunalen Wohnungen in kreisfreien Großstädten. Allerdings befinden sich auch 37 % der teilnehmenden Städte und Gemeinden in ländlichen Gebieten. 10 % der kommunalen Wohnungen liegen in ländlichen Räumen mit Verdichtungsansätzen, weitere 11 % in dünn besiedelten ländlichen Räumen (mehr dazu siehe Kapitel 10).

Abbildung 3
Bundesweite Verteilung der 2018 erfassten kommunalen Wohnungen



Innerhalb der Gebietskörperschaften sind die kommunalen Wohnungen überwiegend dezentral gelegen: 41,2 % am Innenstadtrand und 40,6 % in Stadtrandlage. Auf zentrale Innenstadtlagen entfallen nur 18,1 % der kommunalen Wohnungen. Hier zeigen sich jedoch räumliche Unterschiede. Beispielsweise sind die kommunalen Wohnungsbestände in den östlichen Bundesländern etwas zentraler gelegen als im Westen. Die Wohnungslage hängt außerdem von der Größe der Gebietskörperschaften ab: Je größer die Kommune, desto dezentraler liegen die kommunalen Wohnungen.





Herausforderungen auf den kommunalen Wohnungsmärkten und Instrumente zu deren Bewältigung



3 Herausforderungen auf den kommunalen Wohnungsmärkten und Instrumente zu deren Bewältigung

3.1 Herausforderungen auf den kommunalen Wohnungsmärkten

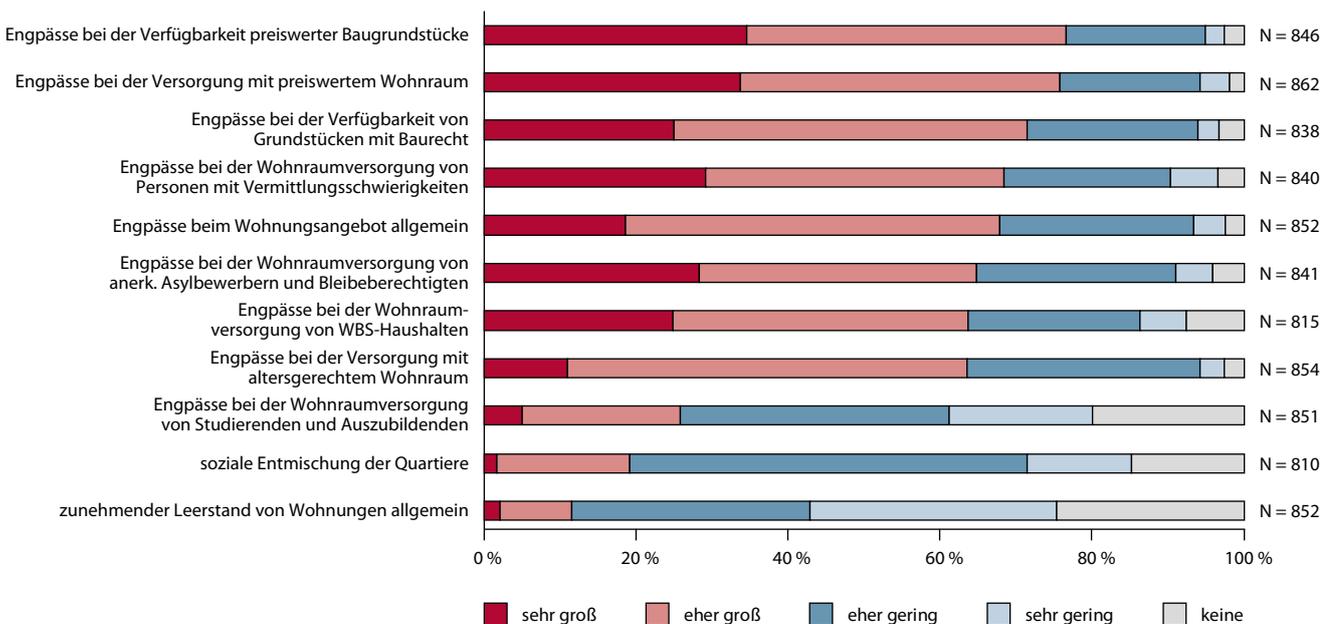
Vor dem Hintergrund der Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten stehen die Kommunen in Deutschland vor großen und vielfältigen Herausforderungen. Dies bestätigen die Antworten der Kommunen.

Für 64 % bis 77 % der Kommunen haben fast alle abgefragten Herausforderungen eine große bis sehr große Bedeutung (vgl. Abbildung 4). An vorderster Stelle werden die mangelnde Verfügbarkeit preiswerter Baugrundstücke und Engpässe bei der Versorgung mit preiswertem Wohnraum beklagt. Aufgrund des hohen Nachfragedruckes sind vorhandene Baugrundstücke häufig sehr teuer. Zudem fehlt es vieler-

orts an Grundstücken mit Baurecht, die zeitnah bebaut werden können. Darüber hinaus sind Engpässe bei der Wohnraumversorgung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen weit verbreitet.

Lediglich drei Themen nehmen einen nicht ganz so hohen Stellenwert ein: Nur jede vierte Kommune sieht Engpässe bei der Wohnraumversorgung von Studierenden und Auszubildenden mit Wohnraum. Dies liegt daran, dass nur ein Teil der Städte Universitätsstandorte sind. Betrachtet man nur die Großstädte, so sehen 72 % hier große bis sehr große Engpässe. Jede fünfte Kommune gibt die soziale Entmischung der Quartiere als eine Herausforderung an. Auch dies ist eher ein Thema der großen Städte. Hier liegt der Anteil derer, die hier große bis sehr große Probleme sehen, bei

Abbildung 4
Bedeutung der aktuellen Herausforderungen für den Wohnungsmarkt der Kommune



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

43 %. Leerstände von Wohnungen werden von rund jeder zehnten Gebietskörperschaft genannt, dies betrifft in erster Linie Kommunen im Osten und strukturschwache Regionen im Westen.

Vergleicht man die Situation wachsender und schrumpfender Kommunen, so lässt sich feststellen, dass die Bedeutung der meisten abgefragten Herausforderungen mit zunehmendem Wachstum steigt. Zwei Herausforderungen sind in allen Kategorien ähnlich bedeutend: die Versorgung mit altersgerechtem Wohnraum und die soziale Entmischung der Quartiere. Engpässe beim altersgerechten Wohnraum spielen unabhängig vom Wachstumspfad in allen Regionen eine verhältnismäßig große Rolle, wohingegen die soziale Entmischung in allen als nachrangig eingestuft wird. Erwartungsgemäß besitzt der Leerstand in den schrumpfenden Regionen die größere Bedeutung (vgl. Abbildung 5).

Während zunehmender Leerstand bundesweit durchschnittlich eine sehr geringe Rolle spielt, zeigen sich je nach schrumpfender oder wachsender Situation der Kommunen deutliche Unterschiede. Während lediglich 5 % der wachsenden Gebietskörperschaften dies als Herausforderung ansehen, sehen sich 28 % der schrumpfenden Kommunen mit der Problematik zunehmender Leerstände konfrontiert, in überdurchschnittlich schrumpfenden Situationen betrifft dies sogar jede zweite Kommune. Insbesondere für die schrumpfenden Städte und Gemeinden in den neuen Bundesländern stellen zunehmende Leerstände eine Herausforderung dar. Hier nennen 58 % der teilnehmenden schrumpfenden Gebietskörperschaften zunehmende Leerstände, wohingegen es nur 14 % der schrumpfenden Kommunen in Westdeutschland sind.

Unabhängig von der Gemeindegrößenklasse sehen die Kommunen Engpässe beim Wohnraumangebot allgemein und bei der Verfügbarkeit von Grundstücken

mit Baurecht. Alle weiteren Herausforderungen nehmen mit wachsender Gemeindegrößenklasse mehr oder weniger stark zu. Die Problematik der Versorgung von Studierenden und Auszubildenden steigt mit wachsender Einwohnerzahl der Kommune. Dies liegt daran, dass sich Ausbildungsstätten und Universitäten insbesondere auf große Städte konzentrieren.

Da die Engpässe bei der Verfügbarkeit von Baugrundstücken für viele Städte, Gemeinden und Landkreise ein zentrales Thema darstellt, wird dieses nachfolgend räumlich detailliert betrachtet.

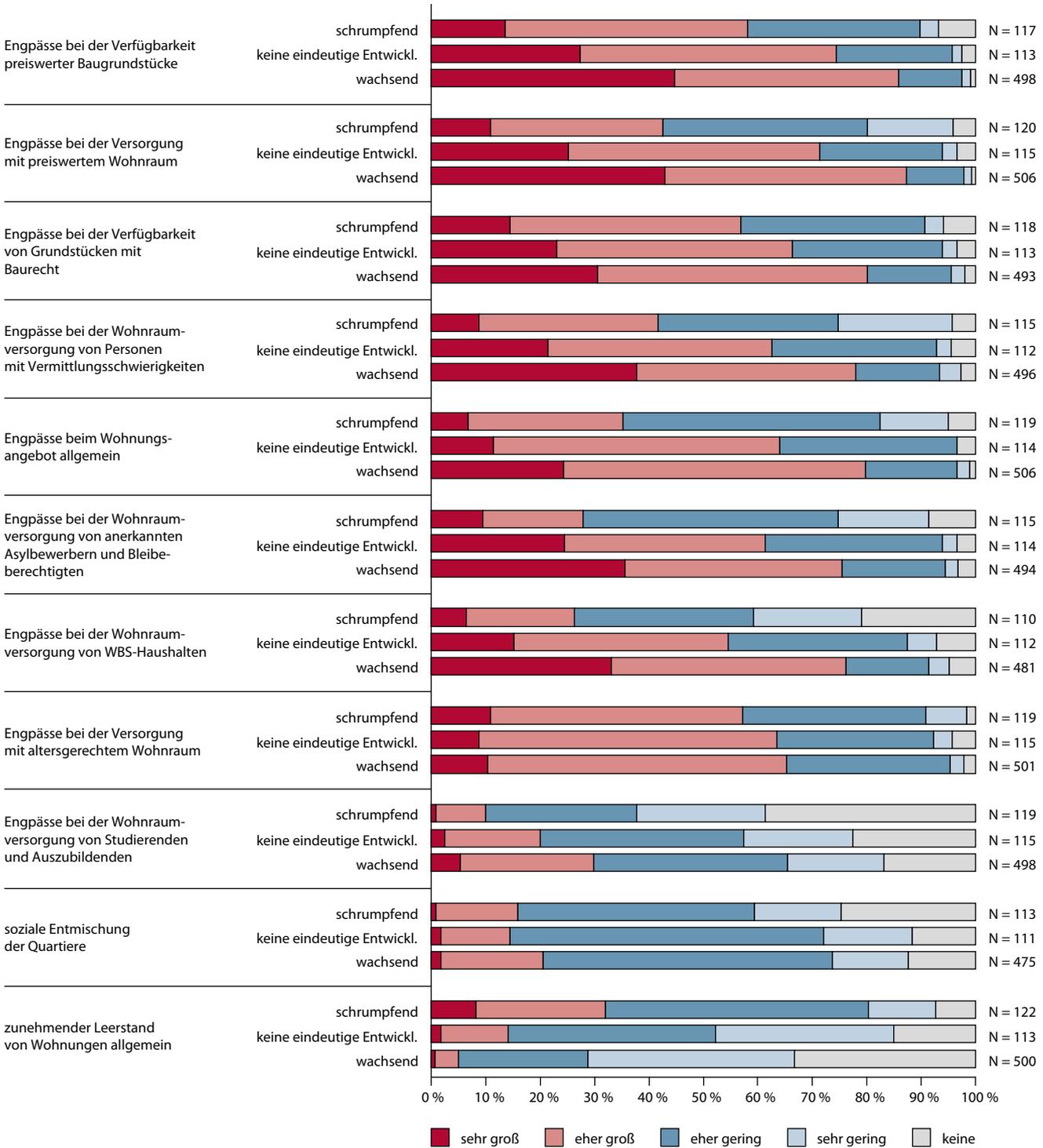
Die Gebietskörperschaften schätzen in allen räumlichen Kategorien die Engpässe bei der Verfügbarkeit von Baugrundstücken als groß bis sehr groß ein, wobei preiswerte Grundstücke noch problematischer sind als Grundstücke mit Baurecht (vgl. Tabelle 1). Die größten Engpässe bestehen in wachsenden großen Städten. Entsprechend weisen Städte mit über 200.000 Einwohnern sowie die Kategorien „Großstadt“ und „kreisfreie Großstadt“ die höchsten Werte auf. Differenziert nach Wachsen und Schrumpfen der Kommunen zeigen sich zwar Unterschiede, dennoch ist bemerkenswert, dass selbst schrumpfende Gebietskörperschaften die Engpässe bei der Verfügbarkeit von Baugrundstücken als drängendes Problem einschätzen.

Die Frage nach der Bedeutung aktueller Herausforderungen für den Wohnungsmarkt in der Kommune wurde bereits 2015 in sehr ähnlicher Form gestellt. Daher ist für einige Herausforderungen ein direkter Vergleich mit der drei Jahre zuvor durchgeführten Kommunalbefragung möglich (vgl. Abbildung 6).

In beiden Erhebungen haben fast alle abgefragten Herausforderungen an Bedeutung zugenommen. Den stärksten Bedeutungszuwachs haben dabei Engpässe bei der Wohnraumversorgung von Haushalten mit Wohnberechtigungsschein (WBS) mit ei-

Abbildung 5

Bedeutung der aktuellen Herausforderungen differenziert nach Wachsen und Schrumpfen der Städte und Gemeinden



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

nem Plus von 16,8 % erfahren. Die Anteile derer, die Engpässe bei der Versorgung mit Wohnraum allgemein oder bei der Versorgung mit preiswertem Wohnraum sehen, sind um 12,8 % bzw. 11,4 % angestiegen.

Diese im zeitlichen Vergleich zunehmenden Engpässe konzentrieren sich dabei allein auf Westdeutschland – unabhängig vom Wachsen oder Schrumpfen oder der

Größe der Gebietskörperschaft. Der Anteil der Kommunen im Osten Deutschlands, die allgemeine Wohnraumengpässe sehen, ist hingegen gleich geblieben, und der Anteil der Gebietskörperschaften, die bei der Versorgung mit preiswertem Wohnraum oder WBS-Haushalten große bis sehr große Engpässe sehen, ist im Osten sogar gesunken.

Tabelle 1
Engpässe bei der Verfügbarkeit von Baugrundstücken räumlich differenziert

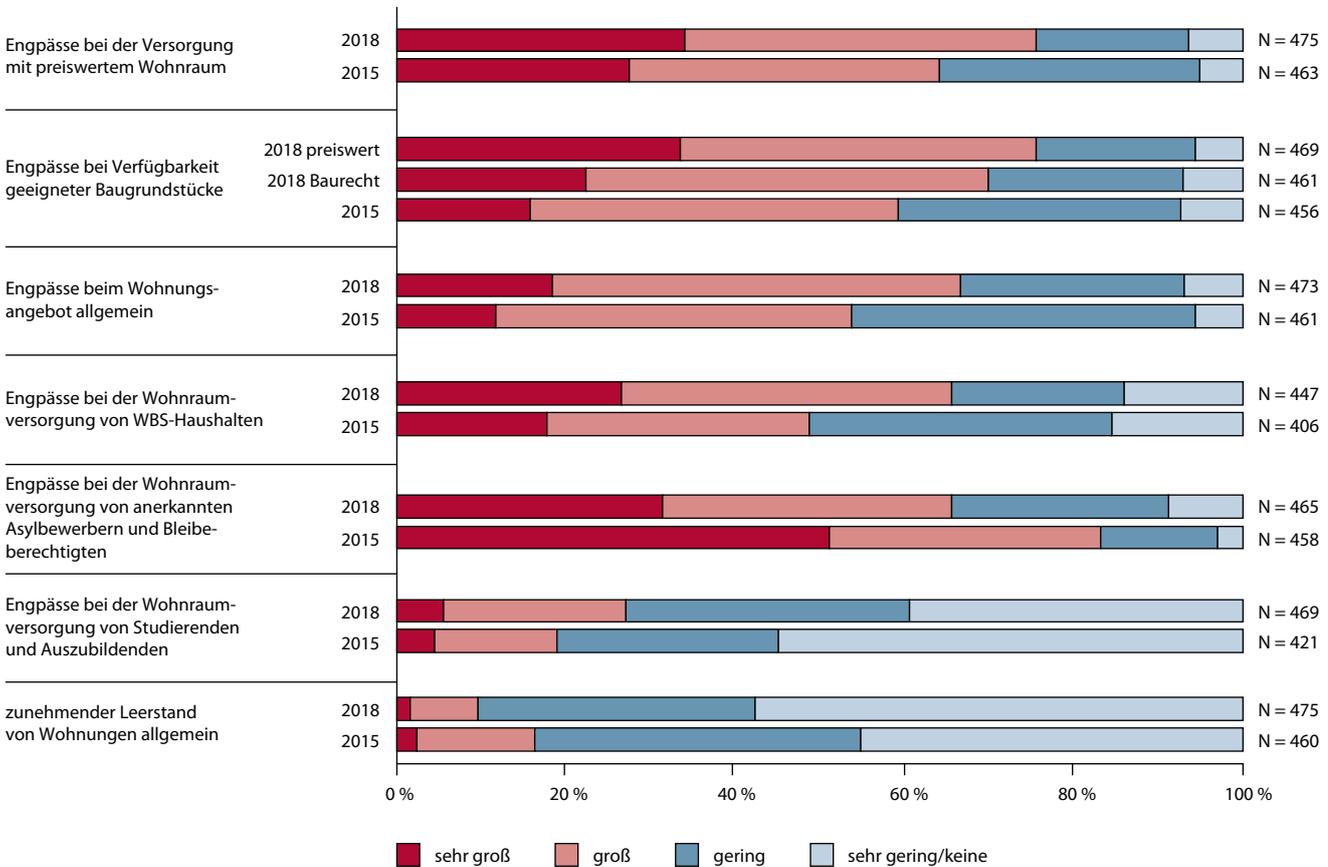
	Engpässe bei der Verfügbarkeit ...											
	... preiswerter Baugrundstücke					N	... von Grundstücken mit Baurecht					N
	sehr groß in %	eher groß in %	eher gering in %	sehr gering in %	keine in %		sehr groß in %	eher groß in %	eher gering in %	sehr gering in %	keine in %	
insgesamt	35	42	18	2	3	846	25	46	22	3	3	838
Ost/West												
Westdeutschland	36	42	17	3	2	739	26	47	20	3	3	729
Ostdeutschland	22	43	30	0	5	107	16	42	36	2	5	109
Vier Ländergruppen												
Osten	22	43	30	0	5	107	16	42	36	2	5	109
Norden	27	49	18	4	1	146	21	51	21	4	3	145
Westen	31	42	21	3	4	324	24	44	25	3	3	318
Süden	48	38	11	2	1	269	33	48	15	2	3	266
Gemeindegrößenklasse												
10.000 bis unter 20.000 EW	33	44	18	3	3	384	27	44	21	3	4	384
20.000 bis unter 50.000 EW	39	46	13	1	1	226	29	49	18	2	2	221
50.000 bis unter 100.000 EW	39	39	16	0	5	61	21	61	13	0	5	61
100.000 bis unter 200.000 EW	46	38	15	0	0	26	19	52	30	0	0	27
200.000 EW und mehr	68	13	19	0	0	31	26	42	29	3	0	31
Stadt- und Gemeindetyp												
Großstadt	59	25	16	0	0	56	23	47	28	2	0	57
Mittelstadt	39	44	14	1	2	293	27	51	17	2	2	288
größere Kleinstadt	33	44	18	3	3	379	27	45	21	3	4	379
Wachsen und Schrumpfen der Städte und Gemeinden												
überdurchschnittlich schrumpfend	13	50	25	4	8	24	20	40	28	0	12	25
schrumpfend	16	38	39	2	5	100	13	45	36	3	3	100
keine eindeutige Entwicklungsrichtung	25	52	16	5	2	107	20	46	27	4	4	105
wachsend	39	44	14	1	2	297	30	49	15	3	3	297
überdurchschnittlich wachsend	55	36	8	1	1	200	34	48	16	1	2	197
Siedlungsstruktureller Kreistyp												
kreisfreie Großstadt	58	25	17	0	0	48	20	49	29	2	0	49
städtischer Kreis	38	43	15	2	2	466	31	47	17	2	2	458
ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	28	42	23	3	4	191	16	49	25	3	6	191
dünn besiedelter ländlicher Kreis	24	43	24	6	2	141	21	39	33	4	3	140

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Abbildung 6

Bedeutung der aktuellen Herausforderungen für den Wohnungsmarkt der Kommune – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018



Anmerkung: Berücksichtigt wurden nur Gebietskörperschaften, die an beiden Befragungen 2015 und 2018 teilgenommen haben.

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Darüber hinaus wird die Wohnraumversorgung von Studierenden und Auszubildenden zunehmend als problematisch angesehen, auch wenn der Anstieg derer, die hier große bis sehr große Engpässe sehen, mit 8,1 % etwas geringer als bei den vorherigen Herausforderungen ausfällt. Auch hier konzentriert sich die Zunahme auf Westdeutschland und dies in allen Größenklassen und unabhängig von der Entwicklungsrichtung der Kommune, während im Osten der Anteil der Gebietskörperschaften, die hier große bis sehr große Engpässe sehen, gesunken ist.

Über die Herausforderungen der Wohnversorgung hinaus haben die Engpässe bei

der Verfügbarkeit von Baugrundstücken stark an Bedeutung gewonnen. Insbesondere Baugrundstücke zu erschwinglichen Preisen fehlen vielerorts. Diese zunehmenden Engpässe sind in den westlichen und östlichen Bundesländern und allen räumlichen Situation gleichermaßen zu beobachten.

Weniger bedeutend sind hingegen die Wohnraumversorgung von Asylbewerbern und Bleibeberechtigten sowie zunehmender Leerstand von Wohnungen allgemein. Angesichts der im Vergleich zu 2015 deutlich gesunkenen Zuwanderungszahlen verwundert es nicht, dass die Wohnraumversorgung von Asylbewerbern und

Bleibeberechtigten 2018 eine erheblich geringere Rolle als noch vor drei Jahren einnimmt. Während 83,2 % der Kommunen der Vergleichsstichprobe 2015 hier große bis sehr große Herausforderungen sahen, trifft dies drei Jahre später noch auf 65,6 % der Antwortenden zu.

Als Ausdruck allgemein eher zunehmender Engpässe auf den Mietwohnungsmärkten wird das Thema Wohnungsleerstände von immer weniger Kommunen als Herausforderung angesehen. Bereits 2015 spielten Leerstände nur für 16,3 % der antwortenden Kommunen eine Rolle – drei Jahre später waren es noch 9,7 % der Gebietskörperschaften.

3.2 Strategische Instrumente der Kommunen zur Bewältigung von Wohnungsfragen

Viele Städte, Gemeinden und Landkreise betreiben eine aktive Wohnungspolitik und begegnen den Herausforderungen auf dem lokalen Wohnungsmarkt mit unterschiedlichen stadtentwicklungs- sowie wohnungspolitischen Instrumenten.

Nach strategischen Planungs- und wohnungspolitischen Instrumenten gefragt, sind Maßnahmen zur Mobilisierung von Bauland und Stadt- oder Stadtteilentwicklungskonzepte am weitesten verbreitet. Mit deutlichem Abstand folgen alle anderen abgefragten strategischen Instrumente. Schlusslicht bilden Instrumente zur Mietpreisstabilisierung (vgl. Abbildung 7).

Jede zweite befragte Kommune setzt Maßnahmen zur Mobilisierung von Bauland ein und weitere 14 % planen den Einsatz solcher. Besonders bemerkenswert hierbei ist, dass Maßnahmen zur Baulandmobilisierung auch dann ergriffen werden, wenn die Kommune angibt, nur sehr geringe oder keine Engpässe bei der Verfügbarkeit von Baugrundstücken zu haben. Von den Städten und Gemeinden, die angeben,

keine oder nur sehr geringe Engpässe bei der Verfügbarkeit von Grundstücken mit Baurecht zu haben, nutzen dennoch knapp 40 % Möglichkeiten zur Mobilisierung von Bauland. Von den Städten, bei denen fehlende preiswerte Baugrundstücke nur eine sehr geringe oder keine Rolle spielt, setzen sogar 44 % Instrumente zur Baulandmobilisierung ein.

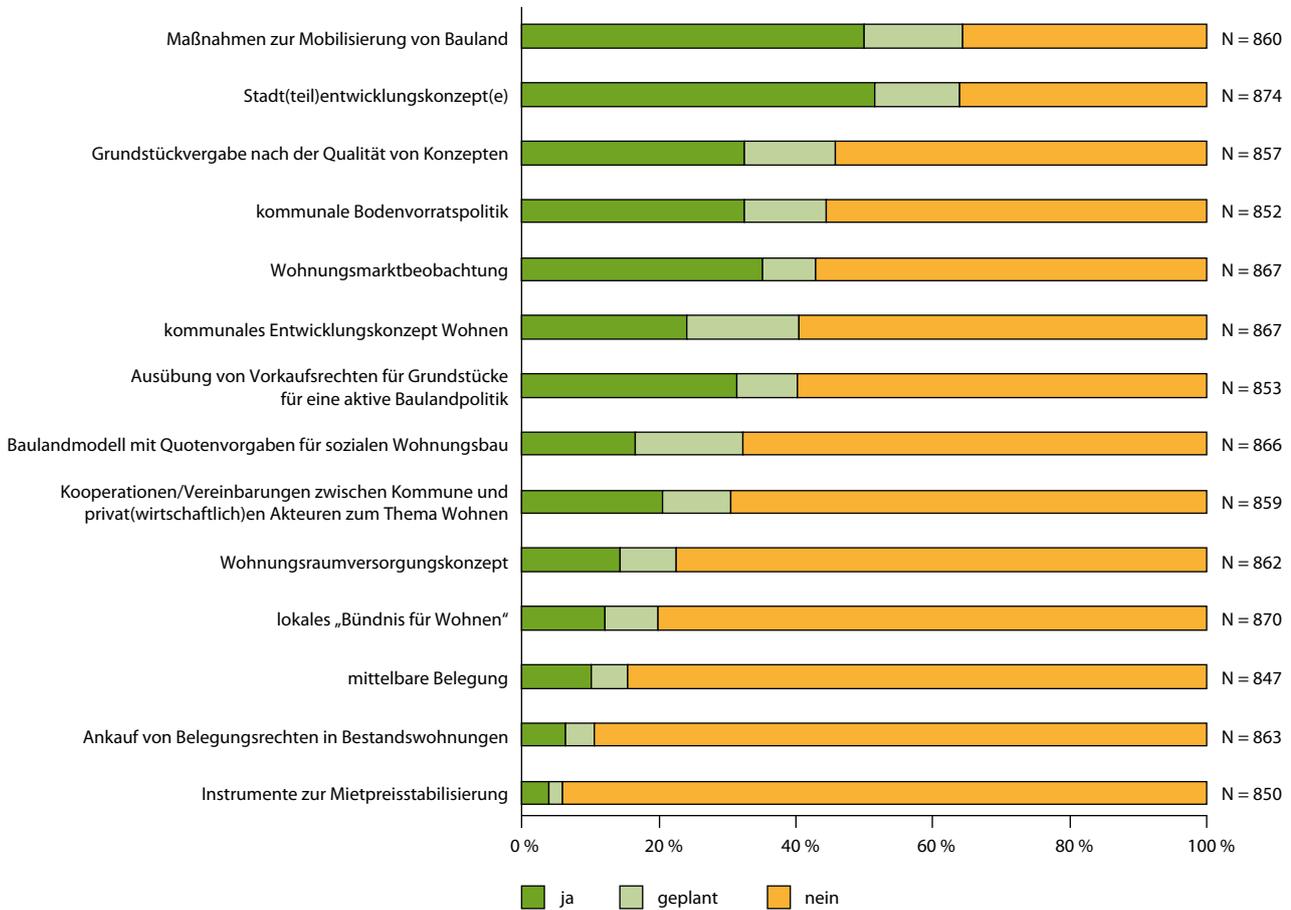
Räumlich differenziert zeigen sich hier keine Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland und erstaunlicherweise auch nicht zwischen den unterschiedlichen Entwicklungsrichtungen der Städte und Gemeinden. Größere Städte nannten den Einsatz von Maßnahmen zur Mobilisierung von Bauland hingegen häufiger als kleinere, wobei Städte der Gemeindegrößenklasse 50.000 bis unter 100.000 Einwohnern die höchsten Werte aufweisen. Hier beschäftigen sich fast alle Städte mit Maßnahmen zur Baulandmobilisierung – 80 % haben diese bereits und weitere 14 % planen sie.

51 % aller an der Befragung teilnehmenden Kommunen verfügen über ein Stadt-(teil)entwicklungskonzept und weitere 12 % planen ein solches. Dabei bestehen deutliche Unterschiede zwischen Ost und West. Während in Ostdeutschland 83 % der Kommunen über ein Stadt-(teil)entwicklungskonzept verfügen und weitere 2 % ein Konzept erarbeiten, liegen die Werte in Westdeutschland mit nur 46 % deutlich darunter. Dieses Planungsinstrument war Grundlage für die Inanspruchnahme von Fördermitteln zum Rückbau von Wohnraum in Ostdeutschland (Stadtumbau Ost²) und ist dementsprechend in entspannten Wohnmarktregionen Ostdeutschlands häufiger vorhanden. Nach Gemeindegrößenklassen differenziert sind Stadt-(teil)entwicklungskonzepte in größeren Kommunen stärker verbreitet als in kleineren – der Anteil der Städte ab 200.000 Einwohnern mit einem Stadt-(teil)entwicklungskonzept liegt bei 87 % gegenüber 45 % der Städte und Gemeinden der

² Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost wurde 2002 in den fünf östlichen Bundesländern und Berlin gestartet und 2017 zusammen mit dem Bund-Länder-Programm Stadtumbau West zum Programm Stadtumbau zusammengeführt (BMI 2020b).

Abbildung 7

Strategische Planungsinstrumente und wohnungspolitische Instrumente



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Größenordnung von 10.000 bis 20.000 Einwohnern. Dies trifft für fast alle strategischen Planungsinstrumente zu.

Ost und West unterscheiden sich auch erheblich in der aktiven kommunalen Bodenvorratspolitik. Diese ist in Westdeutschland mit 35 % der befragten Kommunen deutlich stärker verbreitet als in Ostdeutschland mit 18 %. Große Unterschiede bestehen auch bei Baulandmodellen mit Quotenvorgaben für sozialen Wohnungsbau. Diese sind fast ein reines westdeutsches Phänomen. Jede fünfte

Kommune in Westdeutschland (19 %) sichert auf diese Weise den Bau von Sozialwohnungen und weitere 17 % planen dies, wohingegen nur 3 % der Befragten in Ostdeutschland bestimmte Anteile von Sozialwohnungen bei der Vergabe von Bauland vorschreiben – weitere 6 % planen Quotenvorgaben.

Insgesamt werden die meisten der abgefragten strategischen Planungs- und wohnungspolitischen Instrumente in wachsenden Regionen öfter angewandt als in schrumpfenden.





Mietniveau und Mietengestaltung der kommunalen Wohnungen

4 Mietniveau und Mietgestaltung der kommunalen Wohnungen

Zunächst wird der Umfang von Belegungs- und Mietpreisbindungen des kommunalen Wohnraumes dargestellt. Im Anschluss daran werden die Mietpreinsniveaus differenziert nach frei finanzierten Wohnungen und Wohnungen mit Belegungs- und/oder Preisbindung betrachtet.

Die Mietpreinsniveaus wurden bei der Befragung 2018 differenziert abgefragt. Neben der Nettokaltmiete für den gesamten Wohnraum wurde das Mietniveau der Wiedervertragsmieten des Jahres 2017 erfasst. Dadurch ist zum einen ein Vergleich mit der vorangegangenen Befragung möglich, zum anderen kann das Gesamtniveau mit dem der im Jahr 2017 neu vermieteten Bestandswohnungen ins Verhältnis gesetzt werden. Zusätzlich zur Nettokaltmiete wurden 2018 erstmals auch die Nebenkosten erhoben. Darüber hinaus wurden Fragen zum Mieterhöhungsverhalten der kommunalen Wohnungsanbieter gestellt.

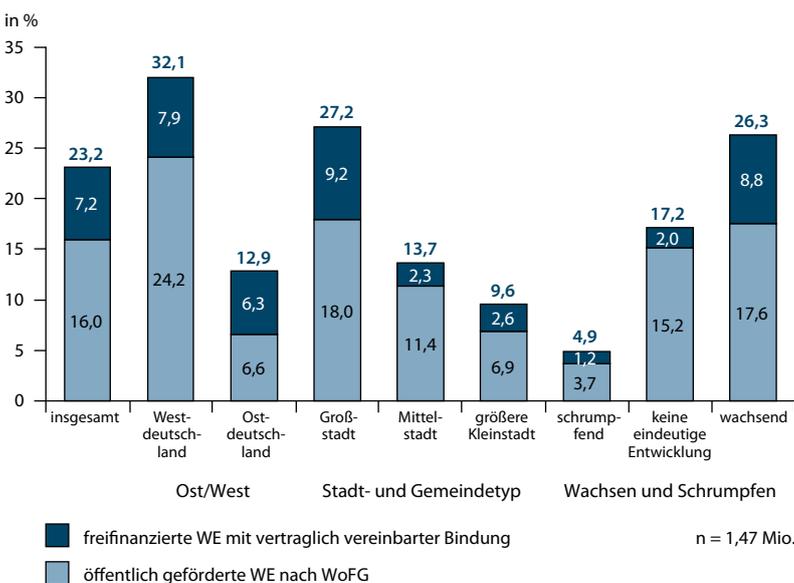
4.1 Kommunale Wohnungen mit Belegungs- und/oder Preisbindungen

Wohnungen mit Mietpreis- und/oder Belegungsbindungen sind ein wichtiges Instrument zur Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit angemessenem Wohnraum. Aufgrund der früheren Gemeinnützigkeit kommunaler Wohnungsunternehmen weist der Wohnungsbestand der Städte, Gemeinden und Landkreise auch heute noch einen recht hohen Anteil an Mietpreisbindungen und/oder Belegungsrechten auf. Allerdings laufen mehr und mehr Bindungen aus.

Insgesamt machten 525 Kommunen und kommunale Wohnungsunternehmen Angaben dazu, ob sie Wohnungen mit Mietpreis- oder Belegungsbindungen im Bestand haben. Von den insgesamt 1,47 Mio. Wohnungen dieser antwortenden Stellen weisen knapp 341.000 Bindungen auf, was einem Anteil von 23,2 % entspricht. Rund zwei Drittel sind öffentlich geförderte Wohnungen (Wohnraumförderungsgesetz bzw. nachfolgender Gesetze) und ein Drittel sind freifinanzierte Wohnungen mit vertraglich vereinbarten Bindungen.

Der Anteil gebundener Wohnungen ist im Westen deutlich höher als im Osten. Auch nimmt der Anteil gebundener Wohnungen mit wachsender Größe der Kommune zu. Er liegt in Großstädten mit 27 % der Wohnungen deutlich über dem Anteil in größeren Kleinstädten mit knapp 10 %. In Großstädten ist auch der Anteil des über vertragliche Vereinbarungen gebundenen Wohnraums mit Abstand am umfangreichsten. Differenziert nach Wachsen und Schrumpfen der Städte und Gemeinden zeigen sich ebenfalls große Unterschiede. Während in schrumpfenden Regionen der Anteil gebundener Wohnungen mit 5 %

Abbildung 8
Anteil Wohnungen mit Mietpreis- und/oder Belegungsbindung am kommunalen Wohnungsbestand – insgesamt und räumlich differenziert



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

äußerst gering ist, steigt dieser mit zunehmendem Wachstum bis auf über ein Viertel der Wohnungen in wachsenden Kommunen an. Zugleich nimmt der Anteil der über vertragliche Vereinbarungen gebundenen Wohnungen zu (vgl. Abbildung 8).

Während es beim Anteil des gebundenen Wohnraums der kommunalen Wohnungsunternehmen und im unmittelbarem Eigentum der Kommunen nur geringfügige Unterschiede gibt, weisen Landkreise mit knapp 30 % einen höheren Anteil gebundener Wohnungen auf als Städte und Gemeinden mit 23 %.

Angesichts der großen Bedeutung von Wohnungen mit Mietpreis- und/oder Belegungsbindungen für die Versorgung einkommensschwacher Haushalte ist der zeitliche Vergleich des Anteils gebundener Wohnungen am kommunalen Wohnungsbestand von großem Interesse.

Beim Vergleich der beiden Befragungen 2015 und 2018 ist trotz des recht kurzen Zeitraumes von drei Jahren ein deutlicher Rückgang der gebundenen Wohnungen um insgesamt 86.400 erkennbar.³ Dabei gehen die rechtlich gebundenen Wohnungen deutlich stärker zurück als Wohnungen mit vertraglich vereinbarter Bindung. Die Abnahme betrifft alle Räume unabhängig von der Siedlungsstruktur und dem Grad des Wachstums (vgl. Abbildung 9).

Neben der Entwicklung in den drei Jahren vor der Befragung sind anhand der Daten der Kommunalbefragung 2018 auch Aussagen zu den auslaufenden Bindungen im Zeitraum 2018 bis 2020 möglich.

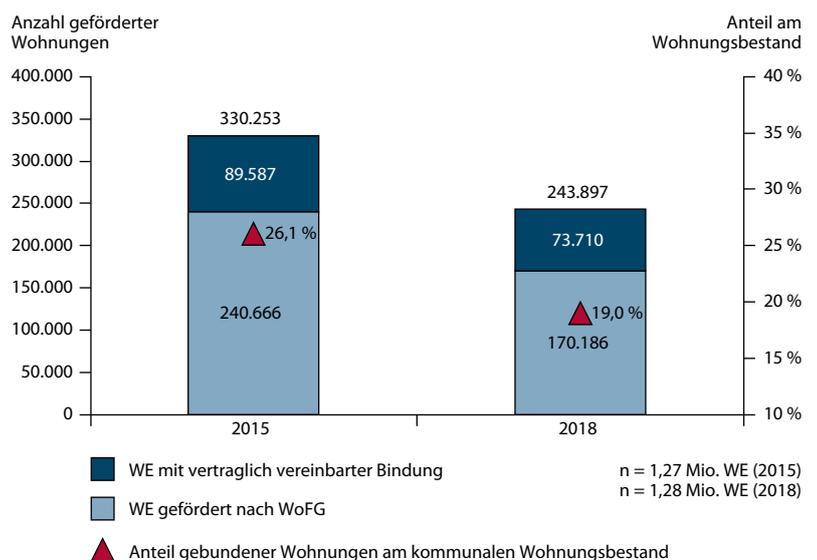
Insgesamt machten 433 Kommunen und kommunale Wohnungsunternehmen Angaben zu auslaufenden Bindungen im Zeitraum 2018 bis 2020. Diese haben insgesamt 1,4 Mio. Wohnungen in ihrem Eigentum. Davon sind rund 327.200 Wohnungen gebunden, 230.400 Wohnungen sind öffentlich gefördert und weitere

96.900 Wohnungen verfügen über vertraglich vereinbarte Bindungen. In den kommenden drei Jahren fallen insgesamt rund 48.600 Wohnungen aus der Bindung, was einem Anteil von knapp 15 % entspricht. Absolut gesehen fallen etwa gleich viele öffentlich geförderte Wohnungen aus der Bindung wie vertraglich vereinbarte Bindungen auslaufen. Damit läuft jede vierte vertraglich vereinbarte Bindung in den abgefragten drei Jahren aus. Dies ist ein deutlich höherer Anteil als beim öffentlich geförderten Wohnungsbestand, wo jede zehnte Wohnung ihre Bindung verliert.

Ebenso wie sich die absoluten Zahlen und Anteile vorhandener gebundener Wohnungen regional stark unterscheiden, bestehen auch bei den von 2018 bis 2020 auslaufenden Bindungen sehr große regionale Unterschiede. Während in Westdeutschland rund 8,5 % der Bindungen auslaufen und dies beide Arten der Bindung gleichermaßen betrifft, fällt in Ostdeutschland die Bindung jeder dritten Wohnung und damit ein erheblich größerer Anteil der

³ Beim zeitlichen Vergleich der beiden Kommunalbefragungen ist bei der Angabe des Anteils von gebundenen Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand zu beachten, dass sich dieser auf den Wohnungsbestand aller Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen bezieht, die an beiden Befragungen teilgenommen haben. Der Bezug auf den Wohnungsbestand nur derjenigen Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen, die an beiden Befragungen teilgenommen und jeweils Angaben zum gebundenen Wohnungsbestand gemacht haben, ist nicht möglich. Somit ergeben sich tendenziell zu niedrige Anteile gebundener Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand.

Abbildung 9
Anteil Wohnungen mit Mietpreis- und/oder Belegungsbindung am kommunalen Wohnungsbestand – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018

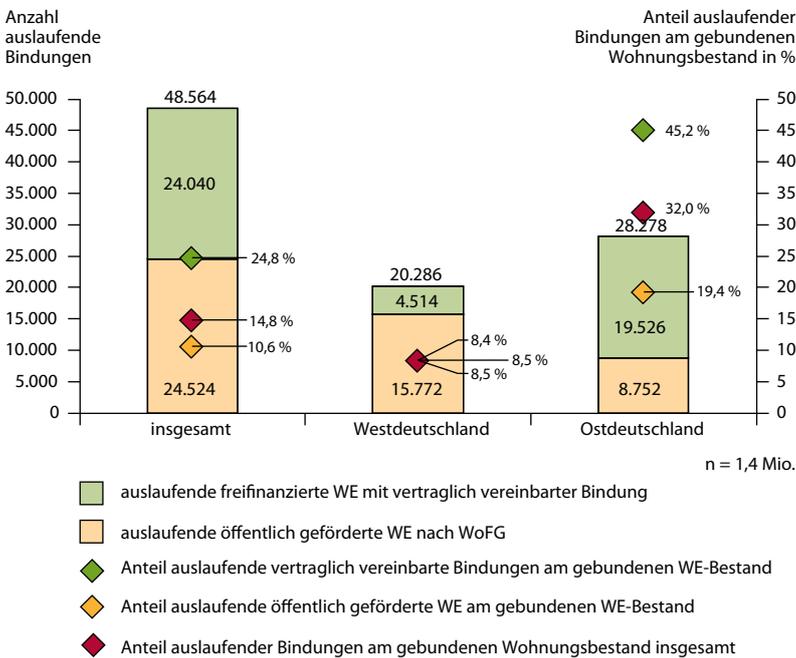


Anmerkung: Berücksichtigt wurden nur Kommunen und KWU, die an beiden Befragungen 2015 und 2018 teilgenommen haben.

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

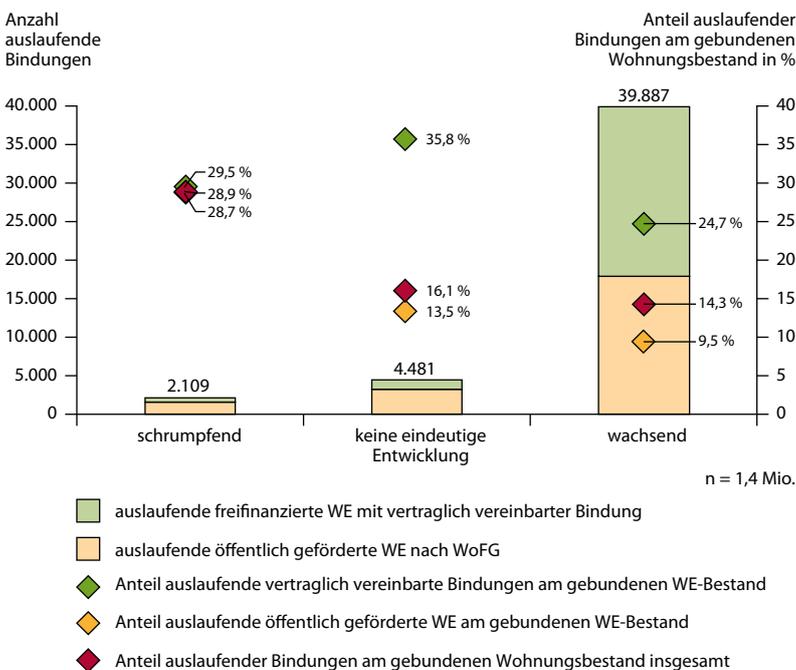
Abbildung 10
Auslaufende Mietpreis- und/oder Belegungsbindungen im Zeitraum 2018 bis 2020 – insgesamt und differenziert nach Ost- und Westdeutschland



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Abbildung 11
Auslaufende Mietpreis- und/oder Belegungsbindungen im Zeitraum 2018 bis 2020 – nach Wachsen und Schrumpfen der Städte und Gemeinden



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

bestehenden Bindungen in den drei Jahren weg. Besonders drastisch ist die Verringerung der vertraglich vereinbarten Bindungen: fast jede zweite ist hiervon betroffen (vgl. Abbildung 10).

Die Differenzierung der auslaufenden Bindungen nach der Entwicklungsrichtung der Städte und Gemeinden zeigt, dass die absoluten Zahlen bei schrumpfender oder stabiler Situation recht niedrig liegen (vgl. Abbildung 11). Im Verhältnis zum Bestand an Wohnungen mit Bindungen wird jedoch deutlich, dass in schrumpfenden Kommunen insgesamt der höchste Anteil, nämlich knapp ein Drittel des Ende 2017 vorhandenen gebundenen kommunalen Wohnungsbestandes, bis Ende 2020 ihre Bindung verliert. Dies betrifft beide Arten der Bindung gleichermaßen. In stabilen Gebietskörperschaften fällt hingegen mit 16 % der Wohnungen ein deutlich kleinerer Anteil aus der Bindung. Betroffen sind davon insbesondere vertraglich vereinbarte Bindungen. In wachsenden Kommunen fallen absolut gesehen mit knapp 40.000 Einheiten die mit Abstand meisten Wohnungen aus der Bindung. Im Verhältnis zum Bestand gebundener Wohnungen entspricht dies jedoch mit 14,3 % dem geringsten Anteil im Vergleich zu den beiden anderen Entwicklungssituationen. Auch in wachsenden Räumen fallen deutlich mehr vertragliche Vereinbarungen weg als Bindungen aufgrund öffentlicher Förderung. Auch wenn der abnehmende Trend mietpreisgebundener Wohnungen allgemein bekannt ist, zeigen die Ergebnisse sehr eindrücklich das Ausmaß.

4.2 Mietniveau der kommunalen Wohnungen

Kommunalen Wohnungen wird über die mietpreisgebundenen Wohnungen hinaus häufig eine mietpreissenkende Wirkung zugesprochen. Um zu dieser These eine belastbare Datenbasis zu erhalten, wurden in der aktuellen Befragung umfassendere In-

formationen zum Thema Mieten und zur Praxis der Mietgestaltung durch Kommunen und kommunale Wohnungsunternehmen erhoben als in der vorherigen Untersuchung.

Die kommunalen Wohnungsanbieter verlangen Ende 2017 für freien Wohnraum im Median 5,04 €/m² und für gebundene Wohnungen 5,00 €/m² Nettokaltmiete. Im Vergleich dazu lag die Nettokaltmiete im Bundesdurchschnitt laut einer Sonderauswertung des Mikrozensus 2018 im Median bei 6,30 €/m² (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2019). Beim kommunalen Wohnraum unterscheidet sich der durchschnittliche Mietpreis (Median⁴) von freiem und gebundenem Wohnraum kaum. Ein Blick auf die weiteren Perzentile zeigt jedoch, dass insbesondere die Maximalwerte deutlich abweichen. Für freien Wohnraum werden maximal 7,50 €/m² verlangt, während der entsprechende Wert für gebundene Wohnungen einen Euro niedriger liegt. Auch streuen die Werte für freien Wohnraum deutlich breiter als für gebundene Wohnungen. Zwischen Minimal- und Maximalwert liegt bei freiem Wohnraum eine Spanne von 3,89 €/m², während die Preise bei gebundenem Wohnraum nur um 2,63 €/m² und damit deutlich weniger auseinanderfallen.

Kommunen verlangen für ihre frei finanzierten Wohnungen im unmittelbaren Eigentum im Median 4,81 €/m² und damit 17 Cent weniger als für gebundene Wohnungen. Bei den Maximalwerten zeigt sich hingegen ein ganz anderes Bild: Hier liegt der Maximalwert für freien Wohnraum bei 8,00 €/m² und damit 1,16 €/m² über dem Höchstwert für gebundene Wohnungen. Auch weist der freie Wohnraum im unmittelbaren Eigentum der Kommunen mit 4,65 €/m² die größte Preisspanne auf. Die Preise für gebundene Wohnungen im unmittelbaren Eigentum der Kommunen variieren hingegen um 3,50 €/m² und damit deutlich weniger.

Bei den kommunalen Wohnungsunternehmen liegt der Median für freien Wohnraum bei 5,19 €/m² und damit 18 Cent über dem Mietpreisniveau für gebundenen Wohnraum. Maximal werden für freie Wohnungen 7,32 €/m² und damit ein Euro mehr verlangt als für gebundene Wohnungen. Auch die Preisspanne für freien Wohnraum ist mit 3,07 €/m² größer als für gebundene Wohnungen mit 2,24 €/m².

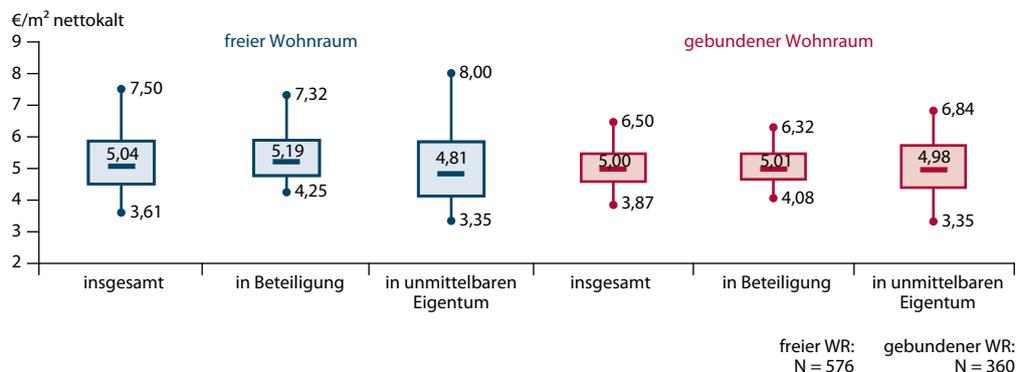
Freie Wohnungen im unmittelbaren Eigentum der Kommunen sind mit 5,19 €/m² teurer als freie Wohnungen kommunaler Wohnungsunternehmen (4,81 €/m²). Die Mediane für Wohnungen mit Mietpreisbindungen unterscheiden sich hingegen nach Art des Eigentums fast gar nicht. Kommunen verlangen nur drei Cent mehr als die kommunalen Wohnungsunternehmen. Insgesamt variieren die Mietpreisniveaus für Wohnraum im unmittelbaren Eigentum der Kommunen deutlich weniger als für Wohnungen in Beteiligungen (vgl. Abbildung 12).

Interessant ist auch der Vergleich der Mietpreise differenziert nach Wachsen und Schrumpfen der Städte und Gemeinden (Abbildung 13). Hier zeigt sich, dass freier Wohnraum nicht in allen Regionstypen teurer ist als gebundener. In wachsenden Städten und Gemeinden, aber auch in Räumen mit keiner eindeutigen Entwicklungsrichtung werden für frei finanzierte Wohnungen höhere Mietpreise verlangt als für gebundene Wohnungen. Der Median für freien Wohnraum liegt in überdurchschnittlich wachsenden Städten und Gemeinden 0,27 €/m² über dem für gebundene Wohnungen. Noch stärker unterscheiden sich die Maximalwerte mit 8,50 €/m² gegenüber 6,90 €/m². Anders sieht das Bild in schrumpfenden Situationen aus: Hier ist die Nettokaltmiete für freien Wohnraum niedriger als für gebundene Wohnungen. So liegt der Median nettokalt in schrumpfenden und überdurchschnittlich schrumpfenden Kommunen für frei vermietete Wohnungen

4

In den Boxplot-Abbildungen sind jeweils der Median als Querstrich in der Box, das 25 %-Perzentil und 75 %-Perzentil als untere und obere Begrenzung der Box sowie der 5 %-Minimalwert und 95 %-Minimalwert als Spannweite der Arme (der sogenannten Whisker) dargestellt.

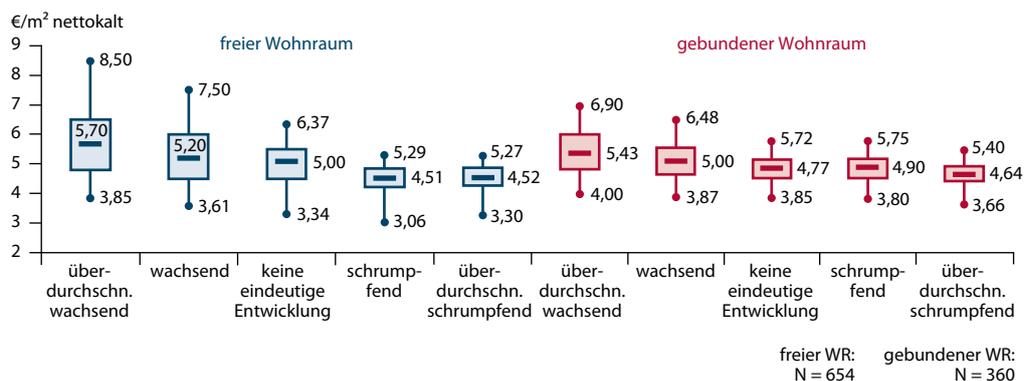
Abbildung 12
Mietniveau für freien und gebundenen kommunalen Wohnungsbestand – insgesamt und differenziert nach Art des Eigentums



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Abbildung 13
Mietniveau für freien und gebundenen kommunalen Wohnungsbestand – differenziert nach Wachsen und Schrumpfen der Städte und Gemeinden



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

39 bzw. 12 Cent unter dem des gebundenen Wohnraumes.

Der Vergleich der Miethöhen differenziert nach Ost- und Westdeutschland zeigt, dass der Median für frei vermietete Wohnungen in den alten Bundesländern bei 5,30 €/m² und damit 30 Cent über dem des gebundenen Wohnraumes liegt. Beim Maximalwert ist der Unterschied noch stärker ausgeprägt. Dieser liegt in Westdeutschland bei 7,90 €/m² und damit 1,40 €/m² über dem 95 %-Perzentil für gebundene Wohnungen. In Ostdeutschland kehrt sich das Bild um: Hier ist der gebundene Wohnraum mit 4,95 €/m² im Median um 21 Cent teurer als frei vermietete Wohnungen. Insgesamt

sind die Unterschiede hier deutlich geringer ausgeprägt: Die Maximalwerte unterscheiden sich nur um 21 Cent, den der gebundene Wohnraum teurer ist als frei vermietete Wohnungen mit maximal 6,10 €/m².

Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um steigende Wohnungsmieten ist besonders interessant, wie sich die Mietpreisniveaus des kommunalen Wohnungsbestandes im zeitlichen Vergleich verändert haben. Dazu erfolgt ein Vergleich mit der vorangegangenen Befragung im Jahr 2015.⁵

Ein zeitlicher Vergleich der Befragungen 2015 und 2018 zeigt sowohl beim freien als

5 Die Informationen zu den Mietpreisen beziehen sich jeweils auf das Ende des Jahres vor der Befragung.

auch beim gebundenen Wohnraum eine leicht ansteigende Mietpreisentwicklung. So liegt der Median für freien Wohnraum 2018 bei 5,00 €/m² und somit 0,28 €/m² über dem Wert von 2015, was einer moderaten Mietpreissteigerung von 5,9 % in drei Jahren entspricht. Für den 95 %-Maximalwert ergibt sich eine Abweichung von 0,62 €/m². Der 5 %-Minimalwert liegt 0,29 €/m² über dem Wert von 2015. Diese Entwicklungen lassen darauf schließen, dass die Mieten im höherpreisigen Segment überdurchschnittlich ansteigen, während sie bei niedrigpreisigem Wohnraum eher langsam ansteigen.

Die Tendenzen für den gebundenen Wohnraum sind vergleichbar: Der Median laut Befragung 2018 liegt wie beim freien Wohnraum bei 5,00 €/m². Jedoch ist der Anstieg mit 0,17 €/m² seit der Erhebung 2015 deutlich niedriger als für freien Wohnraum. Insgesamt beträgt die Mietpreissteigerung für gebundenen Wohnraum im betrachteten Dreijahreszeitraum lediglich 3,6 %. Auch die Entwicklung für das 95 %-Maximum ist mit einer Zunahme von 0,49 €/m² weniger stark ausgeprägt als für den freien Wohnraum. Das 5 %-Minimum ist mit 0,01 €/m² so gut wie gar nicht angestiegen. Da sich die Werte jedoch nicht grundsätzlich auf dieselben Wohnungen beziehen, sondern lediglich auf dieselben Kommunen und Wohnungsunternehmen,

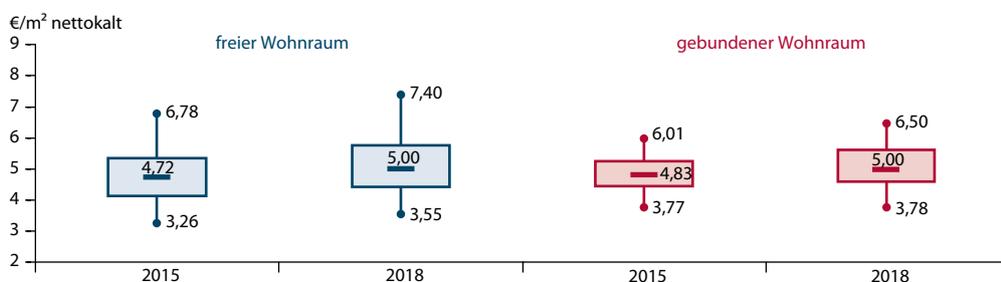
können auch Veränderungen im erhobenen Wohnungsbestand für die Entwicklungen der einzelnen Perzentile mitverantwortlich sein (vgl. Abbildung 14).

Da das Mietpreisniveau bereits im Rahmen der Kommunalbefragung 2012 erhoben wurde, ist der zeitliche Vergleich aller drei Befragungen von besonderem Interesse. Dieser Vergleich bezieht nur diejenigen Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen ein, die bei allen drei Befragungen teilgenommen haben. Auch wenn die Datenbasis dadurch geringer ausfällt, lassen sich dennoch belastbare Aussagen treffen.

Der Vergleich zeigt sowohl beim freien als auch beim gebundenen Wohnraum eine über den gesamten Zeitraum ansteigende Mietpreisentwicklung. Diese hat sich allerdings im Laufe der Zeit abgeschwächt. Beim freien Wohnraum stieg der Median in den ersten drei Jahren um 7,1 % und im darauffolgenden Zeitraum um 5,4 %. Ähnliches zeigt sich bei den Maximalwerten. Während der 95 %-Maximalwert im früheren Dreijahreszeitraum um 11,0 % anstieg, betrug die Steigerung drei Jahre später noch 6,7 %.

Für den gebundenen Wohnraum zeigt sich beim Median eine vergleichbare Entwicklung, allerdings mit 4,5 % bzw. 3,5 % auf

Abbildung 14
Mietniveau für freien und gebundenen kommunalen Wohnungsbestand – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018



Anmerkung: Berücksichtigt wurden nur Kommunen und KWU, die an den Befragungen 2015 und 2018 teilgenommen haben.

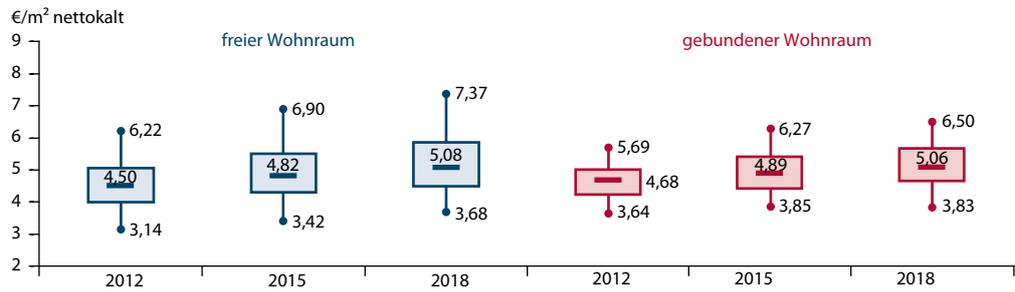
freier WR:	gebundener WR:
N = 306 (2015)	N = 196 (2015)
N = 321 (2018)	N = 211 (2018)

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Abbildung 15

Mietniveau für freien und gebundenen kommunalen Wohnungsbestand – Vergleich der Befragungen 2012, 2015 und 2018



Anmerkung: Berücksichtigt wurden nur Kommunen und KWU, die an den Befragungen 2012, 2015 und 2018 teilgenommen haben.

freier WR:	gebundener WR:
N = 213 (2012)	N = 137 (2012)
N = 209 (2015)	N = 141 (2015)
N = 213 (2018)	N = 153 (2018)

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

einem niedrigeren Niveau. Das 95 %-Maximum stieg in den ersten drei Jahren um 10,2 % an. Drei Jahre später betrug die Steigerung nur 3,7 %. Diese Ergebnisse zeigen eine eher moderate Mietpreissteigerung, die sich aktuell noch verlangsamt (vgl. Abbildung 15).

4.3 Mietniveau der Wiedervertragsmieten bestehender Wohnungen

Neben dem Mietpreisniveau allgemein wurde mit der Befragung 2018 die Nettokaltmiete der im Jahr 2017 wieder vermieteten Bestandswohnungen erfasst. Hierdurch können Aussagen dazu getroffen werden, wie stark sich die Miete bei einer erneuten Vermietung einer Bestandswohnung vom allgemeinen Mietpreisniveau unterscheidet.

Insgesamt haben 296 kommunale Wohnungsunternehmen und 211 Kommunen angegeben, im Jahr 2017 Bestandswohnungen neu vermietet zu haben. Diese insgesamt 507 antwortenden Stellen haben 111.900 Wohnungen neu vermietet, was einem Anteil von 7,6 % des Wohnungsbestandes dieser entspricht.

Betrachtet man das Niveau dieser Wiedervertragsmieten, so ist der freie Wohnraum

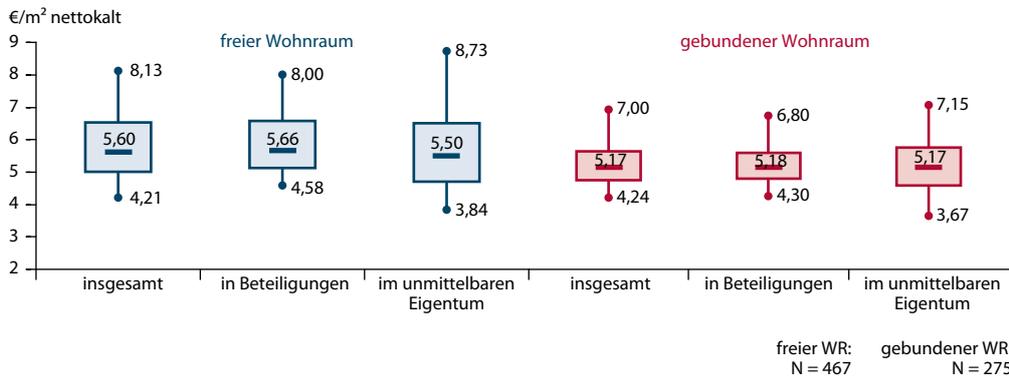
etwas teurer als der gebundene. Der Median für freien Wohnraum liegt bei 5,60 €/m² und damit 0,43 €/m² über dem Niveau für gebundene Wohnungen. Die weiteren Perzentile offenbaren, dass die Preisspanne beim freien Wohnraum deutlich größer ist als beim gebundenen. Zwischen Minimal- und Maximalwert beträgt die Spreizung beim freien Wohnraum 3,91 €/m² und nur 2,76 €/m² bei gebundenen Wohnungen.

Sowohl bei freiem als auch bei gebundenem Wohnraum weisen die Wiedervertragsmieten bei den Wohnungen im unmittelbaren Eigentum der Kommunen größere Preisspannen auf als bei denen der Beteiligungen (vgl. Abbildung 16).

Aufschlussreich ist auch der Vergleich der Wiedervertragsmieten mit dem Mietpreisniveau insgesamt. Die Nettokaltmiete bei neu abgeschlossenen Mietverträgen für bestehenden freien Wohnraum fällt im Median mit 0,50 €/m² um 9,8 % teurer aus als der Gesamtdurchschnitt. Auch die 5 %- und 95 %-Perzentile liegen bei den Wiedervertragsmieten 2017 zwischen 0,46 und 0,62 €/m² höher als die Perzentile des Mietniveaus insgesamt dieser Stichprobe. Die Preisspanne der Wiedervertragsmieten ist geringfügig größer als die beim Wohnraum insgesamt. Bei der Wiedervermietung gebundener Wohnungen zeigen sich die gleichen Tendenzen wie beim freien

Abbildung 16

Wiedervertragsmieten 2017 für freien und gebundenen kommunalen Wohnungsbestand – insgesamt und differenziert nach Art des Eigentums

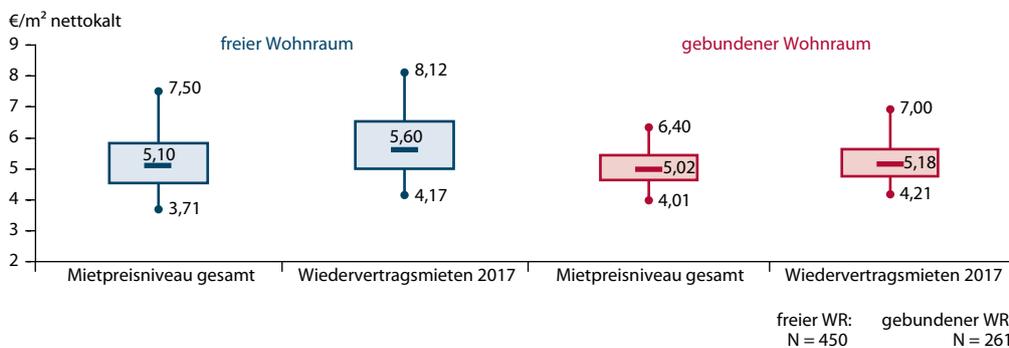


Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Abbildung 17

Mietniveau für freien und gebundenen kommunalen Wohnungsbestand – Vergleich Wiedervertragsmieten 2017 mit Gesamtmietniveau



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Wohnraum, jedoch auf deutlich geringem Niveau. So liegt der Median der 2017 neu vermieteten gebundenen Wohnungen bei 5,18 €/m² und damit nur 0,16 €/m² über dem Gesamtniveau. Die freifinanzierten Wohnungen werden insbesondere in größeren Städten und in angespannten Situationen zu höheren Preisen wiedervermietet, als dies in kleineren und schrumpfenden Kommunen der Fall ist. Beim gebundenen Wohnungsbestand sind diese Tendenzen hingegen nicht erkennbar (vgl. Abbildung 17).

Demnach schließen die kommunalen Wohnungsanbieter bei der erneuten Vermietung bestehender Wohnungen die Mietverträge zu durchaus höheren Mietpreisen ab als vorher, sie erhöhen die Nettokaltmiete jedoch eher moderat.

4.4 Nebenkosten der kommunalen Mietwohnungen

Außer der Nettokaltmiete zahlen Mieter auch Nebenkosten, meist in Form von Vorauszahlungen. Die Nebenkosten umfassen die sogenannten kalten Betriebskosten gemäß § 556 BGB. Dies sind Kosten, die dem Eigentümer des Objekts fortlaufend und objektbezogen durch den bestimmungsgemäßen Gebrauch entstehen. Hierzu zählen unter anderem die Kosten für Müllabfuhr, Wasserver- und -entsorgung, Schornsteinreinigung, Grundsteuer, Versicherungen etc. Hinzu kommen die sogenannten warmen Nebenkosten. Dies sind die Kosten für Heizung und ggf. Warmwasser.

Insgesamt verlangen die kommunalen Wohnungsanbieter durchschnittlich

Tabelle 2
Nebenkostenvorauszahlungen 2017 (Mittelwert) – insgesamt und räumlich differenziert

	N	kalte Betriebskostenvorauszahlungen (€/m ²)	warme Nebenkostenvorauszahlungen (€/m ²)	Nebenkostenvorauszahlungen insgesamt (€/m ²)
insgesamt	468	1,35	1,24	2,58
Art des Eigentums				
unmittelbar	187	1,27	1,43	2,70
Beteiligung	281	1,40	1,10	2,50
Ost-/Westdeutschland				
Westdeutschland	338	1,41	1,27	2,68
Ostdeutschland	130	1,18	1,14	2,33
Gemeindegrößenklasse				
10.000 bis unter 20.000 EW	145	1,24	1,33	2,57
20.000 bis unter 50.000 EW	150	1,28	1,29	2,57
50.000 bis unter 100.000 EW	64	1,47	1,11	2,57
100.000 bis unter 200.000 EW	33	1,49	1,13	2,61
200.000 EW und mehr	46	1,60	1,15	2,75
Wachsen und Schrumpfen der Städte und Gemeinden				
überdurchschnittlich schrumpfend	15	1,10	1,18	2,27
schrumpfend	78	1,20	1,16	2,36
keine eindeutige Entwicklungsrichtung	64	1,38	1,26	2,64
wachsend	160	1,40	1,23	2,63
überdurchschnittlich wachsend	121	1,37	1,34	2,71

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

2,58 €/m² an Nebenkostenvorauszahlungen. Die kalten Betriebskosten machen 52 % und die Kosten für Heizung und Warmwasser 48 % der gesamten Nebenkosten aus (vgl. Tabelle 2).⁶

Differenziert nach Art des Eigentums verlangen Kommunen für ihre Wohnungen im unmittelbaren Eigentum insgesamt 20 Cent höhere Nebenkostenvorauszahlungen pro Quadratmeter als die kommunalen Wohnungsunternehmen. Während die kalten Betriebskostenvorauszahlungen für Wohnungen im unmittelbaren Eigentum 13 Cent günstiger sind als für Wohnungen kommunaler Beteiligungen, sind die warmen Nebenkostenvorauszahlungen mit 33 Cent für Wohnungen im unmittelbaren Eigentum der Kommunen deutlich höher als bei den Beteiligungen. Dies ist auf den schlechteren energetischen Standard der Wohnungen im unmittelbaren Eigentum der Kommunen zurückzuführen (vgl. Kapitel 6.1).

Räumlich lassen sich bei den Nebenkosten einige größere Unterschiede feststellen. Auffällig ist, dass die gesamten Nebenkostenvorauszahlungen in Westdeutschland 36 Cent und damit 15 % höher liegen als in Ostdeutschland. Dies ist sowohl auf höhere kalte als auch warme Nebenkosten zurückzuführen. Ähnliche Ergebnisse lassen sich je nach Entwicklungsrichtung der Städte und Gemeinden feststellen. Mit zunehmendem Wachstum steigen die kalten und warmen und damit auch die Gesamtnebenkostenvorauszahlungen an. In überdurchschnittlich wachsenden Städten und Gemeinden liegen die Nebenkostenvorauszahlungen insgesamt 43 Cent bzw. 19 % über dem Wert in überdurchschnittlich schrumpfenden Regionen.

Interessant ist der Blick auf die Nebenkostenvorauszahlungen differenziert nach Gemeindegrößenklassen. Die kalten Betriebskostenvorauszahlungen steigen mit wachsender Größe der Kommunen stärker

⁶ Insgesamt weisen die Angaben zu den Nebenkosten eine deutlich geringere Streuung auf als die Nettokaltmieten. Daher wird hier der Mittelwert als präzisere Kennzahl verwendet, auch wenn er weniger robust gegen Ausreißer ist als der Median. Der Median liegt zum Vergleich bei 2,50 €/m².

an (Differenz 36 Cent) während die warmen Nebenkostenvorauszahlungen zugleich sinken (Differenz 18 Cent). Hieraus resultiert insgesamt ein Anstieg der Nebenkostenvorauszahlungen mit wachsender Gemeindegrößenklasse. Diese sind in großen Städten mit über 200.000 Einwohnern 18 Cent bzw. 7 % höher als in der kleinsten erfassten Gemeindegrößenklasse.

Bei der Betrachtung der gesamten Nebenkostenvorauszahlungen wird deutlich, dass diese in Westdeutschland höher ausfallen als in Ostdeutschland, sowie nach Gemeindegröße und Wachstumsgrad ansteigen. Am stärksten unterscheiden sich wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden. In überdurchschnittlich wachsenden Kommunen sind die Gesamtnebenkosten 0,44 €/m² und damit 19 % teurer als in überdurchschnittlich schrumpfenden Gebietskörperschaften. Dieser Anstieg resultiert aus höheren kalten und warmen Nebenkosten gleichermaßen. Zugleich sind die Nettokaltmieten in den überdurchschnittlich wachsenden Regionen am höchsten. Dies führt dazu, dass die Bruttowarmmieten und somit die Mietkostenbelastung der Haushalte dort besonders hoch sind.

4.5 Mietgestaltung der kommunalen Wohnungsanbieter

Das Bürgerliche Gesetzbuch sieht verschiedene Möglichkeiten der Mieterhöhung in bestehenden Mietverhältnissen vor: Die Mieterhöhung nach Vereinbarung gemäß § 557, die Anhebung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete (§ 558) und die Mieterhöhung nach Modernisierungsmaßnahmen (§ 559). Da die hohen Mietpreissteigerungen im letzten Jahrzehnt sehr kritisch gesehen werden, wird im Folgenden der Blick auf die Praxis der Mietgestaltung der kommunalen Anbieter von Mietwohnungen gerichtet. In diesem Zusammenhang wird auch betrachtet, inwieweit die

Kommunen als Eigentümer Einfluss auf die kommunalen Wohnungsunternehmen ausüben.

Um einen Überblick über Mieterhöhungen bei kommunalen Wohnungen zu erhalten, wurde die Zahl der freifinanzierten Bestandswohnungen ermittelt, bei denen im Zeitraum von Anfang 2015 bis Ende 2017 die Miete erhöht wurde.⁷ Darüber hinaus wurde auch die Art der Mieterhöhung abgefragt.

Insgesamt haben 517 Kommunen und kommunale Wohnungsunternehmen die Frage nach erfolgten Mieterhöhungen beantwortet. Diese halten 1,47 Mio. Wohnungen in ihrem Eigentum, wovon 76,8 % bzw. 1,1 Mio. Einheiten freifinanzierte Wohnungen ohne Mietpreisbindungen sind.⁸ Die kommunalen Anbieter haben zwischen Anfang 2015 und Ende 2017 bei einem Großteil ihres freifinanzierten Wohnungsbestandes die Miete erhöht (63,2 %). Dabei sind Mieterhöhungen bei Wohnungen kommunaler Wohnungsunternehmen deutlich häufiger als beim Wohnungsbestand im unmittelbaren Eigentum der Kommunen. Regional betrachtet unterscheiden sich zwar die Anteile an Wohnungen mit Mieterhöhungen zwischen West- und Ostdeutschland auch, allerdings fallen die Unterschiede nach der Gemeindegröße, des Entwicklungsgrads und der Siedlungsstruktur erheblich größer aus. Vor allem in großen Städten und in wachsenden und überdurchschnittlich wachsenden Städten und Gemeinden wird von Mieterhöhungen Gebrauch gemacht (vgl. Tabelle 3).

In den überwiegenden Fällen (89 %) handelt es sich um Mieterhöhungen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete nach § 558. Knapp jede zehnte Mieterhöhung ist eine Modernisierungumlage nach § 559. Nur sehr selten werden Mieterhöhungen nach § 557 vereinbart. Auch bei der Art der Mieterhöhungen zeigen sich regionale Unterschiede: Während in großen Städ-

⁷ Hiervon unberücksichtigt blieben Wohnungen mit durch die Art des Mietvertrags festgelegten Mietpreiserhöhungen nach § 557 a und b (Staffel- und Indexmieten).

⁸ Von den 517 Stellen mit Angaben zu erfolgten Mieterhöhungen machten 454 Kommunen und Unternehmen Angaben dazu, wie viele ihrer Wohnungen freifinanziert oder gebunden sind. Somit liegen Informationen zu Bindungen zu 95,6 % des Wohnungsbestandes der Stellen vor, die die Frage nach erfolgten Mieterhöhungen beantwortet haben. Der vorliegende Anteil freifinanzierte Wohnungen wurde auf die 1,47 Mio. Wohnungen der Stellen mit Angaben zu Mieterhöhungen hochgerechnet. Dies ergibt 1,13 Mio. freifinanzierte Wohnungen. Hierauf beziehen sich die Anteile der erfolgten Mieterhöhungen.

Tabelle 3
Mieterhöhungen in freifinanzierten Mietwohnungen im Zeitraum 2015 bis 2017 – insgesamt und räumlich differenziert

	antwortende Stellen	Wohnungen mit Mieterhöhungen	Anteil Mieterhöhungen an freifinanzierten WE in %	davon Anteil Mieterhöhungen...		
				„nach Vereinbarung (§ 557 BGB)“ in %	„bis zur ortsübl. Vergleichsmiete (§ 558 BGB)“ in %	„Modernisierungsumlage (§ 559 BGB)“ in %
Deutschland						
insgesamt	517	711.079	63,2	2,3	89,2	8,5
Art des Eigentums						
KWU	289	700.397	63,7	2,2	89,3	8,5
Kommune	228	10.682	42,1	9,3	78,7	12,0
Ost/West						
Westdeutschland	390	357.211	73,5	3,1	88,0	8,9
Ostdeutschland	127	353.868	54,8	1,4	90,4	8,2
Vier Ländergruppen						
Osten	127	353.868	54,8	1,4	90,4	8,2
Norden	52	155.860	89,8	1,4	88,8	9,7
Westen	152	98.086	60,9	3,3	84,0	12,7
Süden	186	103.265	68,4	5,4	90,9	3,8
Gemeindegrößenklasse						
10.000 bis unter 20.000 EW	170	14.972	19,3	13,7	67,9	18,3
20.000 bis unter 50.000 EW	169	35.932	22,3	11,3	65,2	23,5
50.000 bis unter 100.000 EW	65	47.892	37,8	5,2	81,5	13,3
100.000 bis unter 200.000 EW	36	69.508	67,1	3,6	89,9	6,5
200.000 EW und mehr	46	527.490	83,7	0,6	92,5	6,9
Stadt- und Gemeindetyp						
Großstadt	81	594.319	82,8	1,0	92,3	6,7
Mittelstadt	240	87.009	28,6	7,6	73,9	18,5
Größere Kleinstadt	165	14.466	18,9	13,4	67,7	19,0
Wachsen und Schrumpfen der Städte und Gemeinden						
überdurchschnittlich schrumpfend	15	4.833	18,8	6,3	81,1	12,6
schrumpfend	79	26.494	20,4	8,9	63,3	27,8
keine eindeutige Entwicklungsrichtung	67	36.514	27,7	10,5	69,7	19,9
wachsend	186	293.765	69,8	1,4	89,7	8,9
überdurchschnittlich wachsend	139	334.188	85,8	1,1	93,8	5,1
Siedlungsstruktureller Kreistyp						
kreisfreie Großstadt	70	574.991	83,2	0,7	92,6	6,6
städtischer Kreis	238	68.449	48,6	7,2	80,9	11,9
ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	117	30.638	21,7	12,0	63,7	24,4
dünn besiedelter ländlicher Kreis	92	37.001	23,9	10,2	70,4	19,5

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

ten Mieterhöhungen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete nach § 558 die Regel sind, steigen die Anteile der Erhöhungen nach § 557 und 559 mit sinkender Größe der Kommune an. Ähnlich verhält es sich je nach Entwicklungsrichtung der Städte und Gemeinden: Während in wachsenden Kommunen wiederum fast alle Mieterhö-

hungen nach § 558 durchgeführt werden, sind die Anteile der Erhöhungen nach § 557 und 559 in entspannten Situationen höher.

Neben den Mieterhöhungen nach § 557, § 558 und § 559 BGB existieren mit Staffel- und Indexmietverträgen (§ 557a und

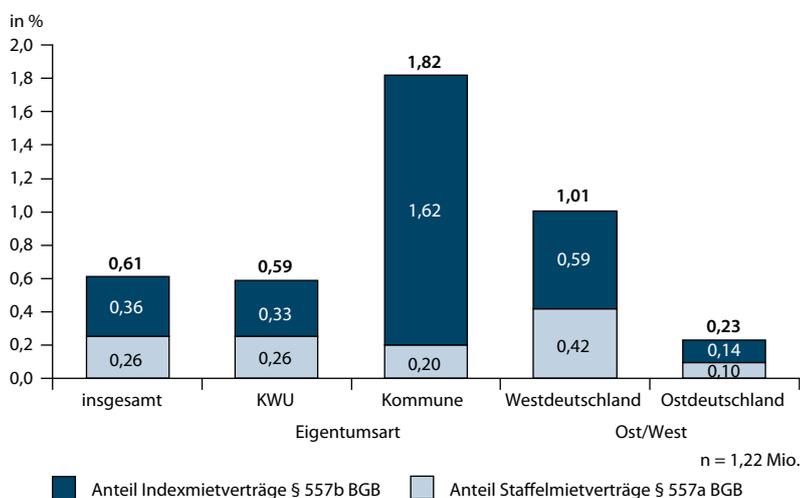
§ 557b) zwei Instrumente, die es dem Vermieter erlauben, bereits beim Abschluss des Mietvertrages regelmäßig und fest vereinbarte Mieterhöhungen vertraglich zu verankern. Beim Indexmietvertrag wird bei Vertragsabschluss festgelegt, dass die Miethöhe durch den vom statistischen Bundesamt ermittelten Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte in Deutschland bestimmt wird.

Insgesamt haben 362 Kommunen bzw. kommunale Wohnungsunternehmen die Frage nach der Art der Mietverträge beantwortet. Diese haben insgesamt 1,22 Mio. Wohnungen im Eigentum und geben an, in knapp 7.500 Fällen Index- oder Staffelmietverträge abgeschlossen zu haben. Damit wird deutlich, dass Mietverträge dieser Art selten sind: Bezogen auf den Wohnungsbestand der antwortenden Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen entspricht dies einem Anteil von 0,61 %. Die Anteile sind in allen räumlichen Kategorien recht niedrig. Auffällig ist, dass Kommunen deutlich häufiger Indexmietverträge abschließen als kommunale Wohnungsunternehmen. Zudem sind Index- und Staffelmietverträge in Westdeutschland etwas stärker verbreitet als in Ostdeutschland (vgl. Abbildung 18).

Die Ergebnisse der Kommunalbefragung belegen, dass Mietpreissteigerungen ein Problem der Großstädte und der Wachstumsregionen sind. Fast 30 % der Großstädte mit mehr als 200.000 Einwohnern haben Beschlüsse zur Mietpreispolitik gefasst. Von den Städten mit 50.000 bis 200.000 Einwohnern machen nur noch 17 % ihren Wohnungsunternehmen Vorgaben bei der Mietpreisgestaltung. In kleinen Kommunen bis zu einer Größe von 50.000 Einwohnern spielen derartige Beschlüsse kaum eine Rolle. Dieses Bild bestätigt sich auch bei der Differenzierung nach Stadt- und Gemeindetyp.

Die Analyse je nach Entwicklungsrichtung der Städte und Gemeinden zeigt

Abbildung 18
Anteil Index- und Staffelmietverträge am Wohnungsbestand 2017 – insgesamt und differenziert nach Eigentumsart und Ost/West



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

deutlich, dass Beschlüsse zur den kommunalen Wohnungsbestand betreffenden Mietpreispolitik insbesondere dort eine Rolle spielen, wo der Mietwohnungsmarkt angespannt ist. Während 20 % der überdurchschnittlich wachsenden Städte und Gemeinden über politische Beschlüsse zur Mietpreispolitik verfügen, setzt in überdurchschnittlich schrumpfenden Regionen keine einzige Kommune dieses Instrument ein. Insgesamt betreffen derartige Regelungen in erster Linie Mieterhöhungen nach Vereinbarung und bis zur ortsüblichen Miete, Begrenzungen der Modernisierungumlage sind deutlich weniger verbreitet (vgl. Tabelle 4).

Die Ergebnisse zur Mietpreisgestaltung zeigen deutlich, dass auch kommunale Wohnungsunternehmen betriebswirtschaftlich agieren. Denn insbesondere in angespannten Situationen erhöhen sie wie andere Mietwohnungsanbieter ihre Bestandsmieten. Möchte die Kommune ihren eigenen Wohnungsbestand als Instrument zur Dämpfung der Mietpreisentwicklung nutzen, ist es konsequent, dass insbesondere dort vermehrt Beschlüsse zur Begrenzung der Mieterhöhungen für den kommunalen

Tabelle 4

Kommunale Beschlüsse zur den kommunalen Wohnungsbestand betreffenden Mietpreispolitik – räumlich differenziert

	Begrenzung der Mieterhö- hungen nach § 557 oder 558 BGB in %		Begrenzung der Modernisierungsumlage nach § 559 BGB in %		Beschlüsse zur Mietpreispolitik in %		N
	nein	ja	nein	ja	nein	ja	
Deutschland							
insgesamt	90,0	10,0	94,5	5,5	89,0	11,0	600
Gemeindegrößenklasse							
10.000 bis unter 20.000 EW	95,3	4,7	97,2	2,8	93,8	6,2	211
20.000 bis unter 50.000 EW	93,4	6,6	95,9	4,1	91,8	8,2	196
50.000 bis unter 100.000 EW	82,2	17,8	91,8	8,2	82,2	17,8	73
100.000 bis unter 200.000 EW	82,9	17,1	91,4	8,6	82,9	17,1	35
200.000 EW und mehr	71,2	28,8	80,8	19,2	71,2	28,8	52
Stadt- und Gemeindetyp							
Großstadt	75,6	24,4	84,9	15,1	75,6	24,4	86
Mittelstadt	90,5	9,5	94,9	5,1	89,5	10,5	275
größere Kleinstadt	95,1	4,9	97,1	2,9	93,7	6,3	206
Wachsen und Schrumpfen der Städte und Gemeinden							
überdurchschnittlich schrumpfend	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	18
schrumpfend	97,8	2,2	97,8	2,2	97,8	2,2	89
keine eindeutige Entwicklungsrichtung	94,8	5,2	97,4	2,6	94,8	5,2	77
wachsend	89,2	10,8	94,1	5,9	88,3	11,7	222
überdurchschnittlich wachsend	83,2	16,8	90,1	9,9	80,7	19,3	161

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Wohnungsbestand gefasst werden, wo der Wohnungsmarkt angespannt ist.

Allerdings muss bedacht werden, dass das Agieren vieler kommunaler Wohnungsanbieter über die reinen politischen Beschlüsse hinaus durch ihr Selbstverständnis zu ihrer Rolle auf dem Mietwohnungsmarkt geprägt ist. Dementsprechend verpflichteten diese sich oftmals freiwillig dazu, ihre Mieten, wenn überhaupt, nur moderat zu erhöhen.

4.6 Leerstand kommunaler Mietwohnungen

Neben vermieteten Wohnungen haben kommunale Wohnungsanbieter in der Regel auch leerstehende Wohnungen im Bestand. Dies bedeutet einerseits fehlende Mietentnahmen und damit finanzielle Einbußen für

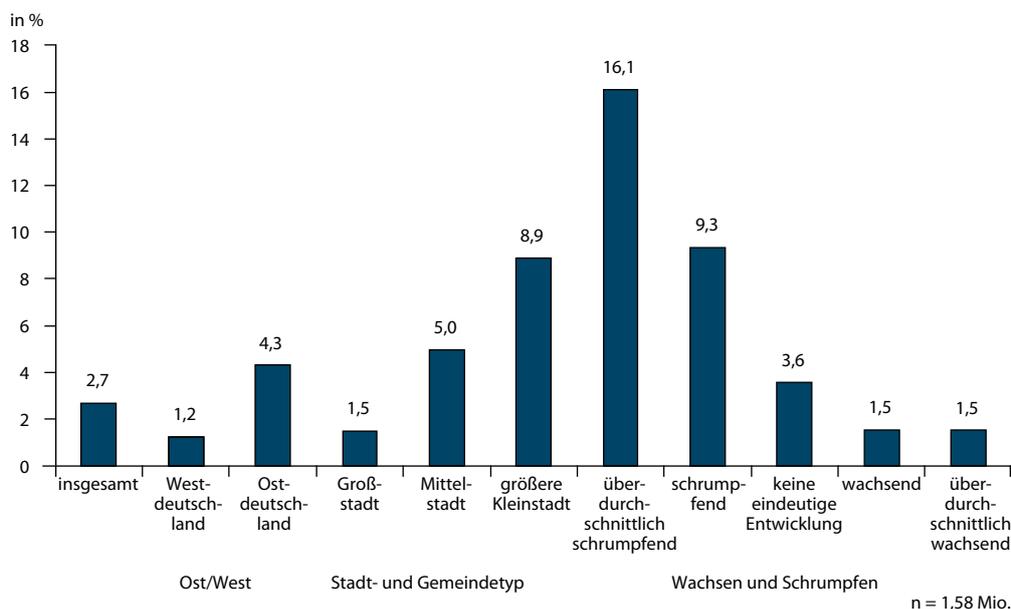
Wohnungseigentümer. Übersteigt das Ausmaß des Leerstands ein gewisses Niveau, kann die wirtschaftliche Existenz des Wohnungsunternehmens bzw. des Immobilieneigentümers gefährdet sein. Andererseits wird ein gewisser Leerstand für ein effizientes Marktgeschehen als notwendig angesehen. Die Höhe dieser optimalen Fluktuationsreserve wird meist zwischen 2 und 3 % angegeben.

Um zum Leerstand kommunaler Wohnungen Aussagen treffen zu können, wurde der stichtagsbezogene marktaktive Leerstand erhoben (Stichtag 31.12.2017).

Bundesweit standen Ende 2017 von den knapp 1,58 Mio. Wohnungen, bei denen Angaben zum Leerstand gemacht wurden, 2,7 % leer.⁹ Die Anteile leerstehender Wohnungen unterscheiden sich regional sehr stark. Beim Vergleich der alten und

⁹ Um Aussagen zum Leerstand des gesamten Wohnungsbestandes machen zu können, wurden die Angaben zum Leerstand mit der Anzahl kommunaler Wohnungen gewichtet.

Abbildung 19
Leerstand des kommunalen Wohnungsbestandes (gewichtetes Mittel) – insgesamt und räumlich differenziert



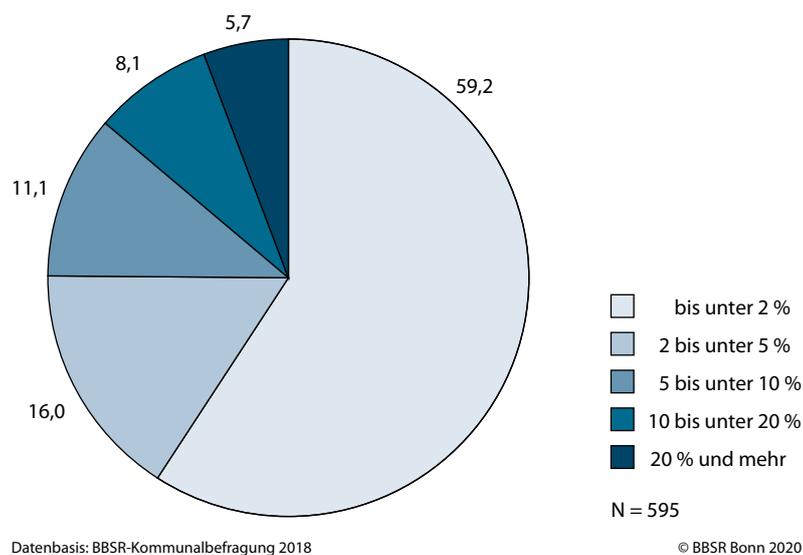
Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

neuen Bundesländer steht im Osten ein deutlich größerer Anteil der kommunalen Wohnungen leer als in Westdeutschland. Der Leerstand sinkt mit wachsender Größe der Gebietskörperschaft bzw. Gemeindegroßenklasse. Während die kleinen Gebietskörperschaften mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern über durchschnittlich 8,8 % leerstehende kommunale Wohnungen verfügen, stehen in großen Städten mit 200.000 Einwohnern und mehr lediglich 1,5 % der eigenen Wohnungen leer. Die größten Unterschiede zeigen sich in der Differenzierung nach wachsenden und schrumpfenden Regionen. Überdurchschnittlich schrumpfende Städte und Gemeinden weisen einen durchschnittlichen Leerstand von 16,1 % auf, (überdurchschnittlich) wachsende Gebietskörperschaften von nur 1,5 % (vgl. Abbildung 19).

Die Leerstandsquoten des kommunalen Wohnungsbestandes weisen eine sehr große Streuung auf. Insgesamt geben 59 % der Kommunen bzw. kommunalen Unternehmen an, dass weniger als 2 % des Wohnungsbestandes leer stehen. Von die-

sen 59 % haben 25 % einen Leerstand von 0,0 % angegeben und 34 % einen Leerstand von über 0 % bis unter 2 %. Immerhin 8 % haben mit einem Leerstand von 10 bis unter 20 % und knapp 6 % sogar mit einem Leerstand von 20 % und mehr zu kämpfen (vgl. Abbildung 20).

Abbildung 20
Klassierter Leerstand des kommunalen Wohnungsbestandes



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018



Bestandsausweitung kommunaler Wohnungen



5 Bestandsausweitung kommunaler Wohnungen

Um die Engpässe auf den angespannten Wohnungsmärkten zu beseitigen, ist es erforderlich, mehr Wohnraum zu schaffen. Zahlreiche Kommunen setzen dabei auf ihre kommunalen Wohnungsunternehmen. Es gibt viele Möglichkeiten, den kommunalen Wohnungsbestand auszuweiten: Durch Nachverdichtung im eigenen Bestand, Ankauf von Bestandsobjekten und -wohnungen, Kauf fertig entwickelter Neubauprojekte oder auch Neubau von Wohnungen in Eigenregie.

Nachfolgend werden die einzelnen Aspekte der Bestandsausweitung näher betrachtet. Als erstes werden die Beweggründe der Kommunen und ihrer Wohnungsunternehmen für und gegen den Neubau kommunaler Mietwohnungen bzw. den Erwerb von Neubauprojektentwicklungen analysiert. Danach werden Umfang und Ausgestaltung des Neubaus kommunaler Wohnungsbestände dargestellt. Abschließend werden die im Zeitraum von Anfang 2015 bis Ende 2017 erfolgten Käufe und Verkäufe kommunaler Wohnungen veranschaulicht.

5.1 Gründe für und gegen Neubau kommunaler Mietwohnungen

Als erstes wird beleuchtet, welche Aspekte aus Sicht der Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen dafür sprechen, den eigenen Wohnungsbestand auszuweiten, und welche dagegen.

Die Beweggründe der kommunalen Wohnungsanbieter für oder gegen die Ausweitung ihres Mietwohnungsbestandes durch Neubau sind vielfältig.¹⁰ Die maßgebliche Motivation, im Zeitraum von Anfang 2015 bis Ende 2017 neue Wohnungen für den eigenen Bestand zu errichten bzw. Neubau-

wohnungen zu erwerben war, mit der Ausweitung des eigenen Wohnungsbestandes zur Wohnraumversorgung auf dem lokalen Markt beizutragen (vgl. Abbildung 21).

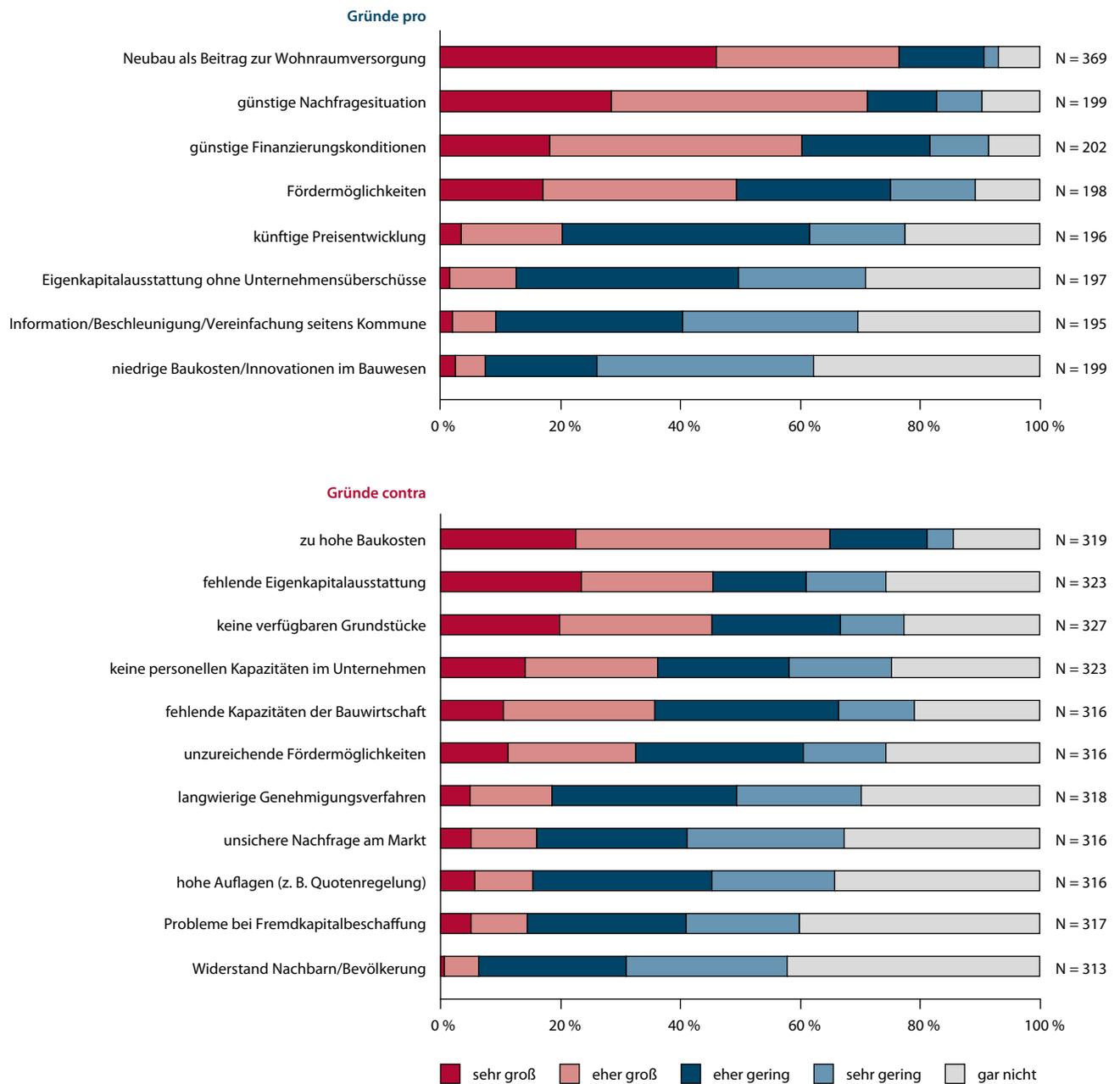
Fast alle antwortenden Unternehmen tragen mit dem Neubau freiwillig dazu bei, neuen Wohnraum zu schaffen: Bei 58 % der antwortenden Wohnungsunternehmen hatte der freiwillige Beitrag eine sehr große Bedeutung, bei weiteren 34 % eine eher große. Somit war es mit Abstand für die meisten Beteiligungen ein bedeutendes Argument, neue Wohnungen zu errichten (insgesamt 92 %). Allerdings spielen in 58 % der Fälle auch Vorgaben der Kommune für die Errichtung neuer Wohnungen eine eher große bis sehr große Rolle. Bei der Hälfte der Wohnungsunternehmen haben beide Beweggründe die Entscheidung für Wohnungsneubau beeinflusst.

Ein weiterer wichtiger Grund ist die günstige Nachfragesituation: Diese hatte für 71 % der Antwortenden eine große bis sehr große Bedeutung. Weitere Aspekte, neuen Wohnraum zu schaffen, sind günstige Finanzierungskonditionen und Fördermöglichkeiten.

Auf der anderen Seite wird der Neubau kommunaler Mietwohnungen gebremst durch zu hohe Baukosten. 65 % der Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen nannten dies als Grund von eher bis sehr großer Bedeutung, warum keine neuen Wohnungen errichtet werden. Auf Seiten der Unternehmen sind häufig auch die fehlende Eigenkapitalausstattung und mangelnde personelle Kapazitäten Argumente gegen den Neubau von Mietwohnungen. 45 % der Befragten nennen als Hinderungsgrund, dass keine Baugrundstücke verfügbar sind, 37 % geben die fehlenden Kapazitäten in der Bauwirtschaft an.

¹⁰ Zu jedem Grund konnten die Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen angeben, wie groß dessen Bedeutung für die Entscheidung pro oder contra Neubau war. Hierzu stand ihnen eine aus fünf Kategorien bestehende Antwortskala von „sehr groß“ bis „gar nicht“ zur Verfügung.

Abbildung 21
Gründe für und gegen Neubau kommunaler Mietwohnungen im Zeitraum 2015 bis 2017



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

5.2 Umfang des Neubaus kommunaler Wohnungsbestände

Die Frage, ob das Wohnungsunternehmen oder die Kommune im Zeitraum von Anfang 2015 bis Ende 2017 Neubaupro-

jekte kommunaler Mietwohnungen selbst durchgeführt oder erworben hat, haben insgesamt 614 Stellen beantwortet. Insgesamt hat jede dritte Kommune bzw. ihr kommunales Wohnungsunternehmen ihren Wohnungsbestand durch Neubau ausgeweitet. Dabei sind Wohnungsunterneh-

men deutlich aktiver als Kommunen. Fast die Hälfte der Wohnungsunternehmen hat Wohnungen neu gebaut. Bei den Kommunen war dies hingegen nur bei 16 % der Fall (vgl. Abbildung 22).

Insgesamt gaben 208 kommunale Wohnungsanbieter an, ihren Wohnungsbestand im Dreijahreszeitraum von Anfang 2015 bis Ende 2017 in 885 Projekten um 22.872 Wohnungen erweitert zu haben. Dies entspricht durchschnittlich 4,25 Neubauprojekten mit in der Summe 110 Wohneinheiten pro kommunalem Anbieter. Damit hat der Neubau kommunaler Mietwohnungen eine erheblich größere Bedeutung als der Erwerb von Bestandswohnungen (vgl. Kapitel 5.6).

Beim Neubau dominieren selbst durchgeführte Projekte, während der Erwerb von Projektentwicklungen eine eher untergeordnete Rolle spielt. Von den insgesamt 22.872 neu errichteten Wohneinheiten wurden 19.148 Wohnungen in Eigenregie gebaut und 3.724 Einheiten gekauft.

Von den insgesamt 885 realisierten Neubauprojekten wurden 92 % von den kommunalen Wohnungsunternehmen

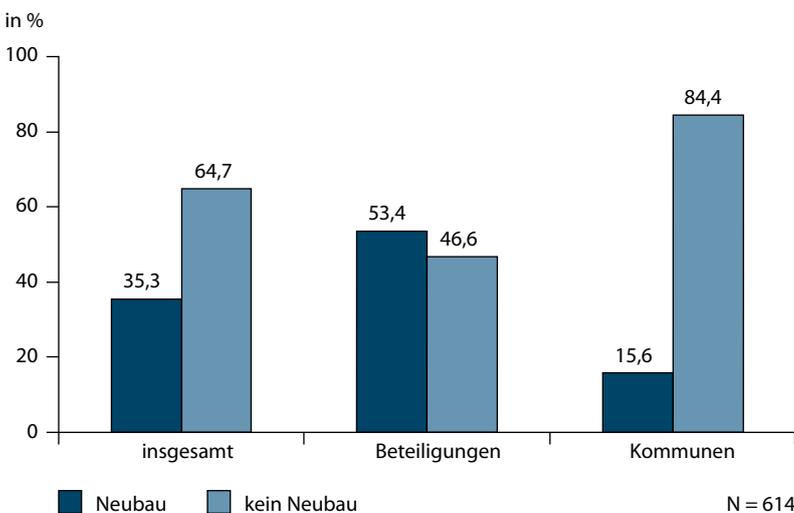
durchgeführt, in denen 96 % der neuen Wohnungen errichtet wurden. Westdeutsche Neubaufvorhaben dominieren mit 82 % der Projekte und 69 % der neuen Wohnungen. Zudem befinden sich die mit Abstand meisten Neubaufvorhaben in großen Städten, was bei der Analyse sowohl nach Gemeindegrößenklasse als auch nach siedlungsstrukturellem Kreistyp zum Ausdruck kommt.

Die Analyse je nach Entwicklungsrichtung der Städte und Gemeinden zeigt deutlich, dass sich Neubauprojekte und neue Wohnungen insbesondere auf wachsende Situationen konzentrieren. 84 % der Projekte und 90 % der neu errichteten Wohnungen finden sich in wachsenden und überdurchschnittlich wachsenden Regionen, und zwar in West- und Ostdeutschland gleichermaßen (vgl. Tabelle 5).

Durchschnittlich entstehen pro Neubauprojekt 26 Mietwohnungen. Die Vorhaben zur Errichtung kommunaler Mietwohnungen sind jedoch unterschiedlich groß. Die meisten Projekte (335) weisen eine Größe zwischen 20 bis unter 50 Wohnungen auf. Zugleich gibt es viele kleine Projekte mit bis zu neun Wohnungen (287). Naturgemäß tragen diese Projekte nur zu einem geringen Anteil dazu bei, den kommunalen Wohnungsbestand auszuweiten. Auf der anderen Seite gibt es durchaus sehr große Neubauprojekte mit 100 und mehr Wohnungen, die ausnahmslos kommunalen Wohnungsunternehmen zuzuordnen sind. 9 dieser 15 Projekte wurden von den Wohnungsunternehmen als Projektentwicklung gekauft. Die Neubauprojekte der Unternehmen sind mit durchschnittlich 27 Wohnungen deutlich größer als die der Kommunen mit 12 Wohnungen. In den erfassten Neubauprojekten der Kommunen wurden maximal 49 Wohnungen errichtet (vgl. Abbildung 23).

In Ostdeutschland werden mit durchschnittlich 44 Wohnungen pro Projekt deutlich größere Baumaßnahmen realisiert

Abbildung 22
Neubautätigkeit und Erwerb von Neubauprojekten kommunaler Mietwohnungen im Zeitraum 2015 bis 2017



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Tabelle 5

Neubau kommunaler Mietwohnungen (selbst errichtet und erworben) im Zeitraum 2015 bis 2017

	Stellen mit Neubau	Neubauprojekte	neu errichtete WE
insgesamt	208	885	22.872
Art des Eigentums			
KWU	165	815	22.061
Kommune	43	70	811
Ost-/Westdeutschland			
Westdeutschland	161	723	15.766
Ostdeutschland	47	162	7.106
Gemeindegrößenklasse			
10.000 bis unter 20.000 EW	40	84	825
20.000 bis unter 50.000 EW	59	174	1.581
50.000 bis unter 100.000 EW	38	141	1.949
100.000 bis unter 200.000 EW	23	91	2.874
200.000 EW und mehr	30	299	14.722
Stadt- und Gemeindetyp			
Großstadt	52	389	17.560
Mittelstadt	99	319	3.595
größere Kleinstadt	39	81	796
Wachsen und Schrumpfen der Städte und Gemeinden			
überdurchschnittlich schrumpfend	3	5	74
schrumpfend	22	61	696
keine eindeutige Entwicklungsrichtung	28	60	1.324
wachsend	77	417	10.456
überdurchschnittlich wachsend	60	246	9.401
Siedlungsstruktureller Kreistyp			
kreisfreie Großstadt	47	361	16.668
städtischer Kreis	83	270	3.828
ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	41	160	949
dünn besiedelter ländlicher Kreis	37	94	1.427

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

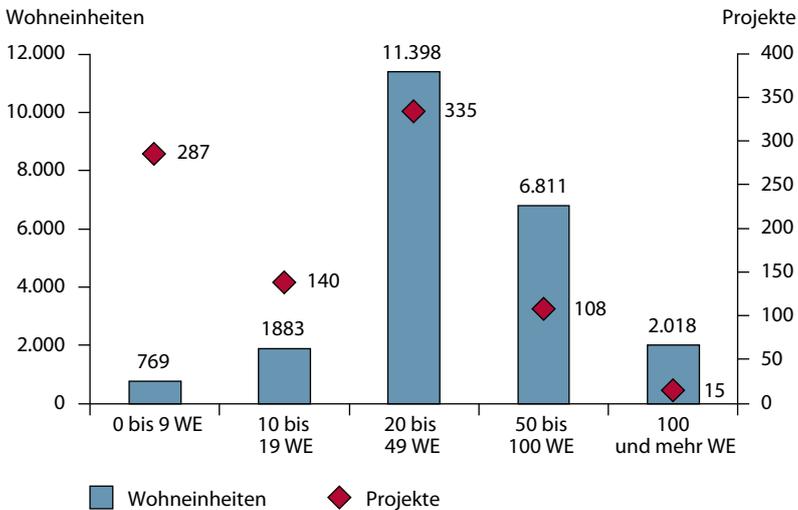
als in Westdeutschland mit halb so vielen Wohnungen pro Projekt. In Ostdeutschland dominieren Neubauprojekte von 50 bis 100 Wohnungen (58 Projekte mit insgesamt 4.056 WE), in Westdeutschland Projekte zwischen 20 und 50 Wohnungen (307 Projekte mit 10.439 WE).

Von den 208 kommunalen Akteuren mit Neubauprojekten haben insgesamt 177 Angaben zur Höhe der Investitionskosten für den Neubau von Mietwohnungen gemacht. Die insgesamt erfassten Investitionskosten im Zeitraum von Anfang 2015 bis Ende 2017 betragen 4,186 Mrd. €. Pro Anbieter

entspricht dies für den Dreijahreszeitraum einem Durchschnittswert von 23,7 Mio. € und pro Jahr von 7,9 Mio. €. Dabei liegt die Investitionssumme der kommunalen Wohnungsunternehmen mit 9,23 Mio. € pro Jahr erheblich über der Summe von 1,0 Mio. €, die pro Kommune jährlich in Neubau investiert wurde.

Zeitgleich wurden von 2015 bis 2017 auch Wohneinheiten rückgebaut. Etwa jede vierte antwortende Stelle hat ihren Wohnungsbestand verringert – insgesamt um 7.791 Einheiten. Im Saldo wurde der kommunale Wohnungsbestand somit durch

Abbildung 23
Größenklassen der Neubauprojekte kommunaler Mietwohnungen



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Neubau und Rückbau um 15.081 Einheiten ausgeweitet.

Ebenso wie beim Bau kommunaler Wohnungen sind auch beim Rückbau kommunale Wohnungsunternehmen deutlich aktiver als die Gebietskörperschaften selbst. Etwa jedes dritte Unternehmen (36 %) hat Wohnungen abgerissen, was den Bestand um insgesamt 7.434 Einheiten reduziert hat. Dies entspricht dem Rückbau von 68 Wohnungen pro Wohnungsunternehmen. Kommunen verringern ihren Bestand deutlich seltener: Nur 16 % gaben an, im abgefragten Dreijahreszeitraum Wohnungen rückgebaut zu haben, und wenn nur in sehr geringem Maße. Pro Kommune waren davon durchschnittlich 8 Wohnungen betroffen, was eine Bestandsverringerung von insgesamt 357 Einheiten ergibt.

Rückbau wird in allen Gebietskörperschaftsgrößen mehr oder weniger stark betrieben. Häufig dürfte es sich hierbei um den Abriss nicht mehr nachfragegerechter Wohneinheiten handeln, für die an gleicher Stelle neuer Wohnraum entsteht (Ersatzneubau). Dies bestätigen die Aus-

wertungen zur Vornutzung der Flächen für kommunale Neubauprojekte, wonach 31 % der Projekte auf Flächen errichtet wurden, die bereits vorher für das Wohnen genutzt wurden (vgl. Kapitel 5.5).

Da auch 2015 nach dem Neubau kommunaler Mietwohnungen gefragt wurde, ist hier ein Vergleich der beiden Befragungen möglich. 2015 haben insgesamt 340 und 2018 insgesamt 348 Kommunen und kommunale Wohnungsunternehmen die Fragen zum Neubau beantwortet. Im Vergleich der beiden Befragungen ist der Anteil der kommunalen Anbieter mit Neubauprojekten deutlich von 23 % auf 36 % angestiegen.

Auch die Zahlen realisierter Neubauprojekte und errichteter Wohnungen sind stark gewachsen – und zwar sowohl absolut als auch pro Anbieter. Von 2015 bis 2017 hat sich die Anzahl der neu errichteten Wohnungen gegenüber 2012 bis 2014 fast verdreifacht. Erstaunlich ist allerdings, dass in Westdeutschland nur eine Verdoppelung stattgefunden hat, hingegen in Ostdeutschland fast eine Verzehnfachung (vgl. Tabelle 6).

Ein großer Anteil der hier betrachteten Stichprobe hat Anhaben zu den Investitionsvolumina gemacht. Demzufolge ist das Investitionsvolumen für den Neubau von Mietwohnungen von knapp 18 Mio. € pro Anbieter für den Zeitraum 2012 bis 2014 auf 31,4 Mio. € pro Anbieter für den Zeitraum 2015 bis 2017 gestiegen.

Diesen Ergebnissen nach reagieren die kommunalen Wohnungsanbieter und hier insbesondere die Wohnungsunternehmen auf Engpässe auf dem Wohnungsmarkt, investieren erhebliche Summen in den Neubau kommunaler Mietwohnungen und tragen damit zu einer Ausweitung ihres Bestandes bei. Dabei agieren sie verantwortungsbewusst, indem ein großer Anteil der neu errichteten Wohnungen gebunden ist.

Tabelle 6

Neubau kommunaler Mietwohnungen – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018

	2018 (Zeitraum 2015 bis 2017)			2015 (Zeitraum 2012 bis 2014)		
	Anbieter	Anbieter mit Neubau	Anteil Anbieter mit Neubau in %	Anbieter	Anbieter mit Neubau	Anteil Anbieter mit Neubau in %
Anbieter mit Neubau kommunaler Mietwohnungen						
insgesamt	348	125	35,9	340	79	23,2
KWU	179	98	54,7	177	75	42,4
Kommunen	169	27	16,0	163	4	2,5
Westdeutschland	258	94	36,4	250	56	22,4
Ostdeutschland	90	31	34,4	90	23	25,6
Neubauprojekte						
	Anbieter	Neubau-projekte	Projekte/ Anbieter	Anbieter	Neubau-projekte	Projekte/ Anbieter
insgesamt	125	550	4,4	79	216	2,7
KWU	98	508	5,2	75	210	2,8
Kommunen	27	42	1,6	4	6	1,5
Westdeutschland	94	439	4,7	56	180	3,2
Ostdeutschland	31	111	3,6	23	36	1,6
Anzahl Wohneinheiten in Neubauprojekten						
	Anbieter	Neubau-WE	Neubau-WE/ Anbieter	Anbieter	Neubau-WE	Neubau-WE/ Anbieter
insgesamt	125	17.718	142	77	6.395	83
KWU	98	17.222	176	73	6.282	86
Kommunen	27	496	18	4	113	28
Westdeutschland	94	11.066	118	55	5.615	102
Ostdeutschland	31	6.652	215	22	780	35
Anzahl gebundene WE in Neubauprojekten						
	Anbieter	gebundene Neubau-WE	gebundene WE/ WE insg. in %	Anbieter	gebundene Neubau-WE	gebundene WE/ WE insg. in %
insgesamt	125	8.921	50,3	77	3.329	52,1
KWU	98	8.649	50,2	73	3.253	51,8
Kommunen	27	272	54,8	4	76	67,3
Westdeutschland	94	7.731	69,9	55	3.302	58,8
Ostdeutschland	31	1.190	17,9	22	27	3,5

Anmerkung: Berücksichtigt wurden nur Kommunen und KWU, die an beiden Befragungen 2015 und 2018 teilgenommen haben.

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Neben dem realisierten Neubau der zurückliegenden drei Jahre wurde in der Kommunalbefragung 2018 auch nach den Neubauplanungen für die Jahre 2018 bis 2020 gefragt. 64 % der antwortenden Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen planen in dem betrachteten Zeitraum, ihren Mietwohnungsbestand durch Neubau zu erweitern, und zwar um insgesamt 46.300 Wohnungen bzw. 165 Wohnungen pro Anbieter.

Hervorzuheben ist die Rolle der kommunalen Wohnungsunternehmen. Denn mit 82 % plant der überwiegende Anteil in den drei Jahren den Neubau von insgesamt 44.000 Mietwohnungen, was 206 Wohnungen pro Unternehmen entspricht. Dagegen plant nur jede dritte Kommune, neue Wohnungen für den eigenen Bestand zu bauen. Zudem umfassen die Planungen erheblich weniger Wohnungen sowohl absolut als auch pro Gebietskörperschaft (33 WE/Kommune).

Räumlich betrachtet wird deutlich, dass die Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen insbesondere in großen Städten und in wachsenden Situationen den Bau von neuen Mietwohnungen beabsichtigen. 88 % der Wohnungen sollen in wachsenden oder überdurchschnittlich wachsenden Städten und Gemeinden errichtet werden (vgl. Tabelle 7).

5.3 Neubauwohnungen mit Belegungs- und/oder Preisbindung

Die neuen Wohneinheiten aus dem Zeitraum 2015 bis 2017 sind im bundesweiten Mittel in einem fast ausgeglichenen Verhältnis freifinanzierter (50,4 %) und gebundener Wohnraum (49,6 %) – und dies

Tabelle 7
Im Zeitraum 2018 bis 2020 geplanter Neubau kommunaler Mietwohnungen

	antwortende Stellen	davon planen Neubau	Anteil mit Neubauplanung in %	Anzahl geplante WE	Anteil gebunden WE* in %
insgesamt	439	281	64,0	46.288	51,2
Art des Eigentums					
KWU	260	214	82,3	44.091	50,4
Kommune	179	67	37,4	2.197	74,2
Ost-/Westdeutschland					
Westdeutschland	335	217	64,8	26.840	60,9
Ostdeutschland	104	64	61,5	19.448	38,5
Gemeindegrößenklasse					
10.000 bis unter 20.000 EW	142	68	47,9	1.673	50,2
20.000 bis unter 50.000 EW	135	82	60,7	3.673	47,1
50.000 bis unter 100.000 EW	61	46	75,4	6.637	50,6
100.000 bis unter 200.000 EW	32	24	75,0	5.342	64,6
200.000 EW und mehr	41	35	85,4	27.091	49,6
Stadt- und Gemeindetyp					
Großstadt	72	58	80,6	32.407	51,8
Mittelstadt	200	131	65,5	10.352	49,5
größere Kleinstadt	139	66	47,5	1.657	50,7
Wachsen und Schrumpfen der Städte und Gemeinden					
überdurchschnittlich schrumpfend	9	3	33,3	230	0,0
schrumpfend	70	32	45,7	1.543	14,9
keine eindeutige Entwicklungsrichtung	53	34	64,2	3.774	53,4
wachsend	157	105	66,9	15.423	60,9
überdurchschnittlich wachsend	122	81	66,4	23.446	47,3
siedlungsstruktureller Kreistyp					
kreisfreie Großstadt	65	53	81,5	30.785	52,8
städtischer Kreis	201	123	61,2	10.615	47,3
ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	95	56	58,9	2.564	46,2
dünn besiedelter ländlicher Kreis	78	49	62,8	2.324	48,3

* Da nicht alle antwortenden Stellen Angaben zu geplantem Neubau gebundener Wohnungen gemacht haben, beziehen sich die Anteile gebundener Wohnungen jeweils auf den Wohnungsbestand der Stellen, die Angaben zu geplanten WE insgesamt und gebundenen WE gemacht haben.

unabhängig davon, ob es sich um Wohnungen von kommunalen Wohnungsunternehmen oder Wohnungen im unmittelbaren Eigentum von Kommunen handelt. Ost- und Westdeutschland unterscheiden sich jedoch deutlich. Während im Westen 63,8 % der neu errichteten Wohnungen gebunden sind, liegt der Anteil gebundener Neubauwohnungen im Osten bei nur 18,2 %.

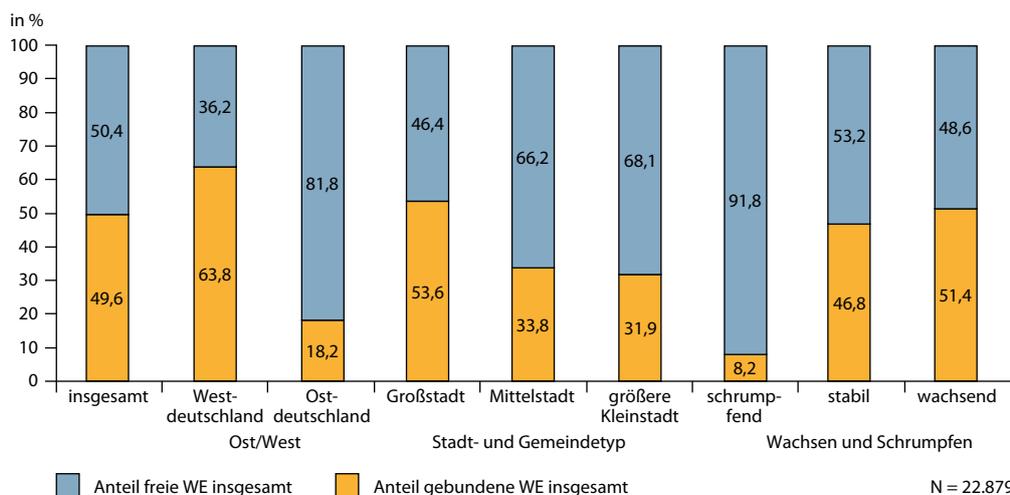
Die Betrachtung nach Gemeindegrößenklassen zeigt, dass der Anteil gebundener Wohnungen erwartungsgemäß mit der Größe der Kommunen zunimmt. Seen Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern lediglich für 34,3 % aller neu gebauten Wohneinheiten eine Sozialbindung vor, sind dies bei Städten mit 100.000 bis unter 200.000 Einwohnern 61,2 %. Die gleiche Tendenz zeigt sich auch bei den Stadt- und Gemeindetypen. Besonders ausgeprägt ist der Unterschied je nach Entwicklungsrichtung der Städte und Gemeinden. In schrumpfenden Gebietskörperschaften verfügen lediglich 8,2 % der Neubauwohnungen über eine soziale Bindung, während in wachsenden Städten und Gemeinden über die Hälfte der neu

errichteten Wohnungen Mietpreis- und/oder Belegungsbindungen aufweisen. Bemerkenswert ist, dass auch in stabilen Lagen fast die Hälfte der neu gebauten Wohnungen gebunden ist (vgl. Abbildung 24).

Im Zeitlichen Vergleich der beiden Befragungen 2015 und 2018 war der Anteil gebundener Wohnungen 2012 bis 2014 mit 52 % geringfügig höher als 2015 bis 2017 mit 50 %. Besonders viele gebundene Wohnungen wurden und werden in Westdeutschland errichtet. Im Zeitraum 2012 bis 2014 wiesen 59 % der Neubauwohnungen im Westen Bindungen auf, im darauffolgenden Dreijahreszeitraum sogar 70 %. In Ostdeutschland hingegen waren im früheren Betrachtungszeitraum nur 4 % der Neubauwohnungen gebunden, drei Jahre später ist der Anteil gebundener Neubauwohnungen deutlich auf 18 % gestiegen, allerdings ist das Niveau im Vergleich zu Westdeutschland erheblich niedriger (vgl. Tabelle 6).

Laut den Ergebnissen zu Neubauplanungen im Zeitraum 2018 bis 2020 soll rund jede zweite neu errichtete Wohnung (51 %) sozialgebunden sein. Kommunen beabsichti-

Abbildung 24
Neubauwohnungen mit Belegungs- und/oder Mietpreisbindung im Zeitraum 2015 bis 2017



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

gen sogar, dass 74 % der neu zu errichtenden Wohnungen Bindungen aufweisen. Der höchste Anteil gebundener Wohnungen ist mit 61 % in wachsenden Regionen geplant. Bemerkenswert ist, dass der Anteil gebundener Wohnungen in überdurchschnittlich wachsenden Städten und Gemeinden mit 47 % deutlich geringer ist. Eine Erklärung könnte sein, dass hier die besonders hohen Bau- und Bodenpreise der Realisierung gebundener Wohnungen entgegenstehen. Erwartungsgemäß spielen gebundene Wohnungen in entspannten Situationen eine geringe Rolle. In überdurchschnittlich schrumpfenden Städten und Gemeinden ist sogar keine einzige gebundene Wohnung geplant (vgl. Tabelle 7).

5.4 Mietpreisniveaus neu errichteter kommunaler Wohnungen

Die Kommunen sehen die Engpässe bei der Versorgung mit preiswertem Wohnraum als eine der größten Herausforderungen an (vgl. Kapitel 3.1). Vor diesem Hintergrund ist der Blick auf die realisierten Mietpreisniveaus von besonderem Interesse.

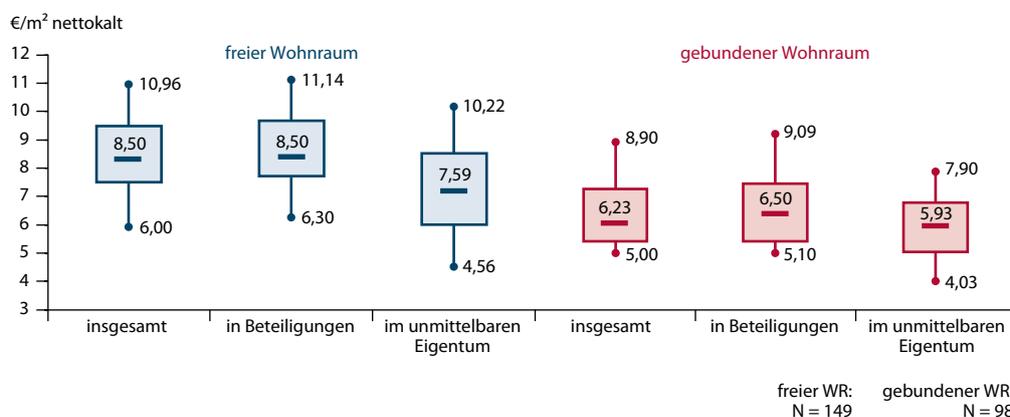
Der Median der Nettokaltmiete für neu errichteten freien Wohnraum liegt bei

8,50 €/m². Der 5 %- bzw. 95 %-Perzentilwert liegt bei 6,00 €/m² bzw. 10,96 €/m². Neu gebaute gebundene Wohnungen sind im Vergleich deutlich günstiger. Hier liegt der Median bei 6,23 €/m². Die Spanne reicht von 5,00 €/m² bis 8,90 €/m².

Differenziert nach Eigentumsart ist zu erkennen, dass kommunale Wohnungsunternehmen deutlich höhere Nettokaltmieten verlangen als Kommunen für ihren unmittelbaren Wohnungsbestand. Dies gilt sowohl für frei finanzierten als auch für gebundenen Wohnraum. Kommunale Wohnungsunternehmen verlangen für freie Neubauwohnungen im Median 8,50 €/m². Die Preisspanne bewegt sich zwischen 6,30 €/m² und 11,14 €/m². Dagegen beträgt bei den Kommunen der Median für freie Neubauwohnungen 7,59 €/m² und liegt damit fast 1 €/m² niedriger als bei den Unternehmen. Die Preisspanne reicht mit 4,56 €/m² deutlich weiter nach unten. Der Maximalwert liegt bei 10,22 €/m² und damit ebenfalls deutlich niedriger als bei den Beteiligungen.

Auch beim gebundenen Wohnraum unterscheiden sich die Mietpreise je nach Art des Eigentums, allerdings sind die Unterschiede beim Median und 5 %-Perzentilwert geringer ausgeprägt. Der Maximalwert

Abbildung 25
Mietpreisniveau für freie und gebundene kommunale Neubauwohnungen – insgesamt und differenziert nach Art des Eigentums



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

weicht hingegen stärker ab. Die kommunalen Wohnungsunternehmen verlangen im Median 6,50 €/m² und die Preisspanne liegt zwischen 5,10 €/m² und 9,09 €/m². Im Vergleich verlangen die Kommunen im Schnitt 5,93 €/m², Maximal- und Minimalwert liegen bei 4,03 €/m² und 7,90 €/m² (vgl. Abbildung 25).

Neben der reinen Darstellung der Befragungsergebnisse von 2018 ist wieder der Vergleich mit der vorhergehenden Befragung von 2015 interessant.

Bei der Vergleichsstichprobe von 47 kommunalen Wohnungsunternehmen hat sich die Nettokaltmiete für freifinanzierte Wohnungen innerhalb von drei Jahren um 0,80 €/m² erhöht.¹¹ Auch die Preisspanne ist mit 5,77 €/m² größer als noch drei Jahre zuvor (4,86 €/m²). Während der Maximalwert im aktuelleren Zeitraum 0,67 €/m² höher liegt, werden minimal 0,24 €/m² weniger als 2015 verlangt.

Auch beim neu errichteten gebundenen Wohnraum haben sich die Mietpreise im zeitlichen Vergleich erhöht, wenn auch in geringerem Maße. Der Median ist hier in drei Jahren um 0,57 €/m² gestiegen. Zwischen Minimal- und Maximalwert betrug die Spanne gemäß der Befragung von 2015 genau 5,00 €/m². Bei der aktuellen Befra-

gung hat sich die Preisspanne für gebundenen Wohnraum deutlich verringert auf 4,22 €/m², da der Minimalwert 2018 über dem Niveau von 2015 und der Maximalwert darunter liegt (vgl. Abbildung 26).

Im Folgenden werden die Mietpreisniveaus der neu errichteten Wohnungen mit dem Gesamtbestand an Mietwohnungen des jeweiligen kommunalen Wohnungsanbieters verglichen.

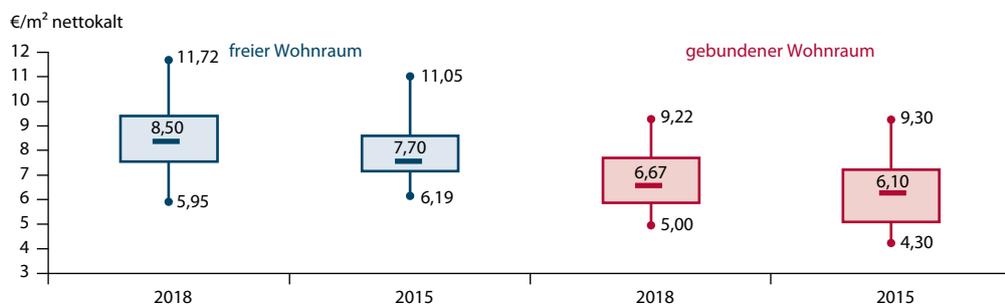
Für 144 kommunale Wohnungsanbieter ist ein Vergleich der Mietpreisniveaus der neu errichteten freien Wohnungen und des jeweiligen kommunalen freien Wohnungsbestandes möglich. In 91 Fällen können die beiden Mietpreisangaben für den gebundenen Wohnungsbestand verglichen werden.

Zunächst fällt auf, dass neu errichtete freifinanzierte Wohnungen deutlich teurer vermietet werden als Bestandswohnungen. Der Median des Mietpreisniveaus für freie Neubauwohnungen ist rund 3 €/m² höher als im Bestand. Auch die übrigen Perzentile weisen bei den neu errichteten Wohnungen höhere Werte als bei den Bestandswohnungen auf.

Bei neu gebauten gebundenen Wohnungen ist der Mietpreisunterschied zum Bestand geringer als beim freien Wohnraum.

11 Da die Fallzahlen für die Kommunen zu gering sind, können sie in diesem Vergleich nicht dargestellt werden.

Abbildung 26
Mietpreisniveaus kommunaler Wohnungsunternehmen für freie und gebundene kommunale Neubauwohnungen (Median) – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018



Anmerkung: Berücksichtigt wurden nur KWU, die an beiden Befragungen 2015 und 2018 teilgenommen haben.

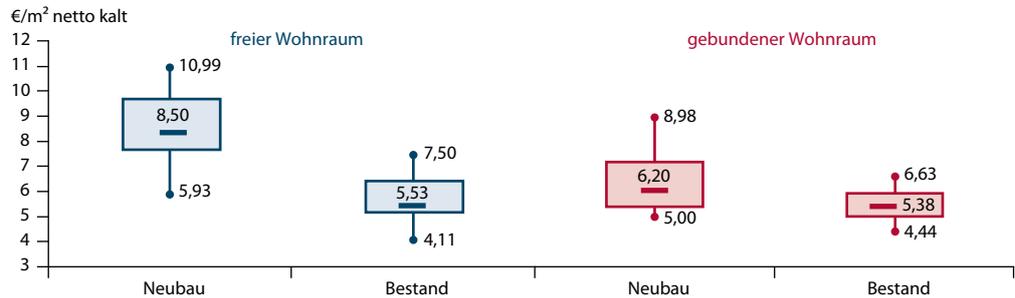
freier WR: N = 47
gebundener WR: N = 19

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Abbildung 27

Mietpreisniveau für freie und gebundene kommunale Wohnungen (Median) – Vergleich Neubau und Bestand



Anmerkung: Berücksichtigt wurden nur Kommunen und KWU mit Mietpreisangaben zu Neubau- und Bestandswohnungen.

freier WR: N = 144
gebundener WR: N = 91

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Hier erzielen die kommunalen Vermieter für neu gebauten gebundenen Wohnraum 0,82 €/m² mehr Nettokaltmiete als im Bestand (vgl. Abbildung 27).

Differenziert nach Art des Eigentums zeigen sich große Unterschiede. Da die Vergleichsstichprobe größtenteils aus kommunalen Wohnungsunternehmen besteht, unterscheiden sich die Mediane der Beteiligungen kaum von den Gesamtwerten. Beim Wohnraum im unmittelbaren Eigentum der Kommunen unterscheiden sich die Mietpreise für bestehende und neu errichtete gebundene Wohnungen mit 5,87 €/m² bzw. 5,88 €/m² nicht voneinander. Auch die Unterschiede zwischen bestehenden und neu errichteten freien Wohnungen fallen mit 5,80 €/m² zu 7,50 €/m² erheblich geringer aus als dies bei den Wohnungsunternehmen der Fall ist.

Es ist nicht überraschend, dass die erzielten Mietpreise im Neubau insbesondere für die freifinanzierten Wohnungen höher sind als die Bestandsmieten. Durch den Neubau von gebundenem Wohnraum tragen die kommunalen Wohnungsanbieter dazu bei, das Angebot an preiswerten Wohnungen auszuweiten. Zur Kompensation werden im freifinanzierten Wohnraum deutlich höhere Preise als im Bestand erhoben. Diese Ergebnisse zeigen, wie die kommunalen Wohnungsunter-

nehmen versuchen, die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens mit dem Versorgungsauftrag einkommenschwacher Haushalte in Einklang zu bringen. Bei den höherpreisigen Wohnungen der kommunalen Vermieter handelt es sich allerdings zum großen Teil um das mittlere Marktsegment auf den lokalen Wohnungsmärkten. Dies bedeutet in der Folge, dass sich der Wohnraum für die Mittelschicht überproportional verteuert.

5.5 Lage und Herkunft der Flächen für kommunale Neubauprojekte

Eine gute räumliche Verteilung der kommunalen Wohnungsbestände innerhalb der Städte und Gemeinden ist wichtig, um die soziale Mischung zu stärken. Die Lagen der kommunalen Neubauprojekte innerhalb der Gebietskörperschaften wurden recht grob unterteilt, da die befragten, sehr heterogenen Kommunen möglichst alle ihre spezifischen Gegebenheiten auf die angegebenen räumlichen Gebietstypen übertragen können sollten.¹²

Ebenso wie sich der vorhandene kommunale Wohnungsbestand überwiegend in dezentraler Lage befindet (vgl. Kapitel 2), sind auch die neu errichteten kommunalen Wohnungen eher dezentral gelegen.

12

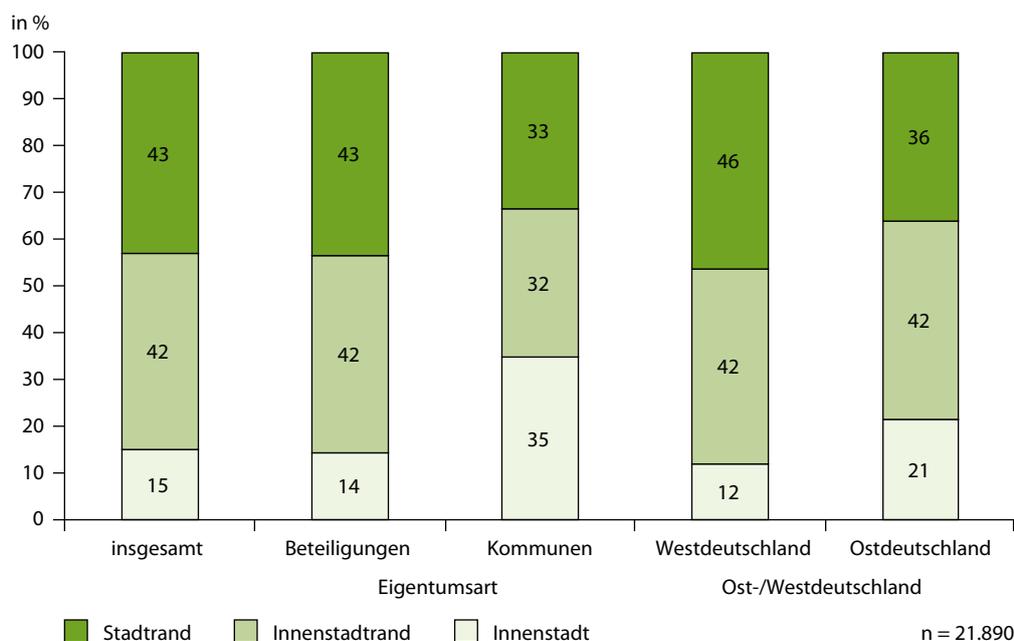
Die hier verwendeten innerstädtischen Lagetypen (Innenstadt, Innenstadtrand, Stadtrand) richten sich an einem geographischen Zentralitätskonzept (O. Boustedt) aus und werden auch in der innerstädtischen Raumbeobachtung des BBSR verwendet.

Insgesamt befinden sich 85 % der neu errichteten Wohnungen in Innenstadtrand- und Stadtrandlagen. Dabei unterscheidet sich die Lage der neu errichteten Wohnungen deutlich je nach Eigentumsart. Die Neubauwohnungen der Kommunen wurden zentraler gebaut als die der kommunalen Wohnungsunternehmen. 35 % der neu errichteten Wohnungen im unmittelbaren Eigentum der Kommunen befinden sich in den Innenstädten, wohingegen dies nur bei 14 % der Neubauwohnungen der Wohnungsunternehmen der Fall ist. Dies liegt daran, dass die kommunalen Wohnungsunternehmen häufig Nachverdichtungen auf eigenen Flächen vornehmen. Auch differenziert nach alten und neuen Bundesländern zeigen sich deutliche Unterschiede. Die Wohnungen in Ostdeutschland sind zentraler gelegen als die in Westdeutschland errichteten Wohnungen. In Ostdeutschland wurden 21 % der Wohnungen in zentraler Lage gebaut, in Westdeutschland 12 % (vgl. Abbildung 28).

Bei Neubauprojekten machen neben den Baukosten insbesondere die Grundstückskosten einen großen Anteil der Gesamtkosten aus. Vor allem in angespannten Städten und Gemeinden sind die Kosten für Baugrundstücke mittlerweile so hoch, dass kommunale Anbieter kaum mehr in der Lage sind, mit anderen potenziellen Käufern zu konkurrieren. Wenn möglich bauen Kommunen und ihre Wohnungsunternehmen daher auf eigenen Flächen oder im Fall kommunaler Beteiligungen auf Grundstücken der Kommune. Angaben zur Herkunft der Bauflächen liegen für insgesamt 17.060 der neu errichteten Wohnungen vor.

Die meisten Wohnungen (44 %) wurden auf Flächen realisiert, die sich bereits vorher im Bestand des kommunalen Wohnungsanbieters befanden. Weitere 25 % der Wohnungen wurden auf kommunalen Flächen erbaut. Insgesamt entstanden demnach 69 % der Wohnungen auf Flächen, die sich bereits direkt oder indirekt

Abbildung 28
Lage der Neubauwohnungen im Stadtgebiet – insgesamt und differenziert nach Eigentumsart und Ost-/Westdeutschland



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

im Eigentum der Kommune befanden. Eine eher untergeordnete Rolle spielen Bauflächen, die von anderen Eigentümern (inklusive Bund und Land) erworben wurden. Für den Neubau von Wohnungen im unmittelbaren Eigentum der Kommunen spielten eigene Flächen mit 89 % noch eine größere Rolle.

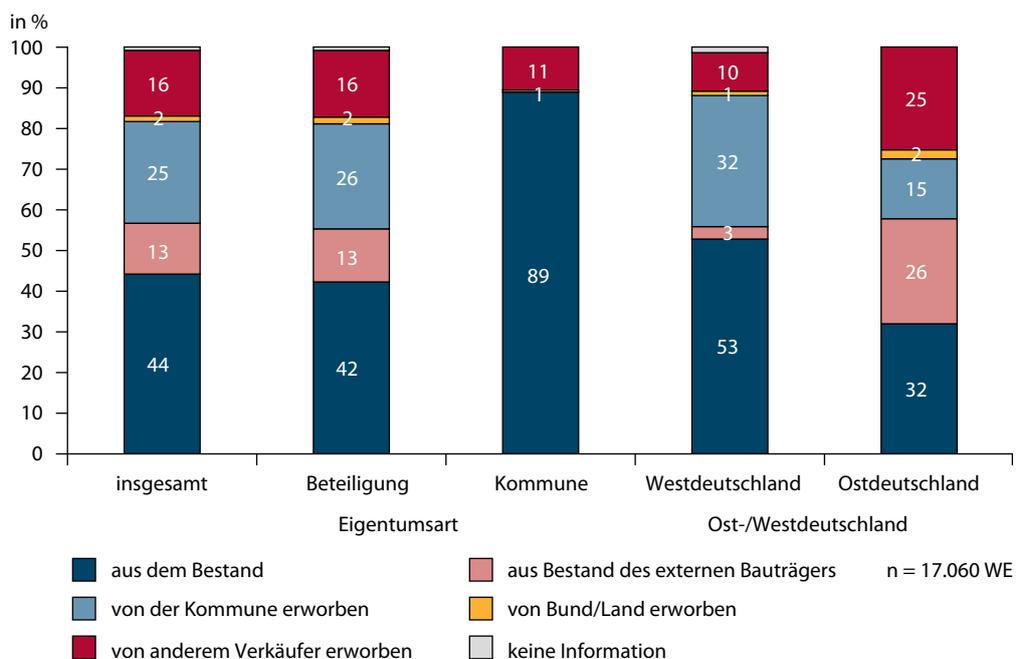
In Westdeutschland wurde mit 85 % der weitaus überwiegende Teil der Wohnungen auf Flächen errichtet, die sich direkt oder indirekt im Eigentum der Kommune befanden. In Ostdeutschland wurde für jede zweite Wohnung die Fläche von anderen Eigentümern erworben, je zur Hälfte von externen Bauträgern sowie von anderen Dritten (vgl. Abbildung 29).

Für fast die Hälfte der neu errichteten kommunalen Mietwohnungen wurden vorher brachliegende Flächen wieder in Anspruch genommen. Darüber hinaus handelt es

sich bei jeder dritten errichteten Wohnung um Ersatzneubau. Gründe für Ersatzneubau sind existierender älterer Wohnungsbestand, der nicht mehr den aktuellen Bedürfnissen entspricht, und gleichzeitig eine ausreichende Nachfrage nach Wohnraum, für die keine neuen Flächen erworben werden müssen. Unter diesen Voraussetzungen lohnt sich der Abriss der vorhandenen Bausubstanz und die Errichtung neuer Wohngebäude auf diesen Flächen.

Auch bei der Herkunft der Flächen zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Kommunen selbst und den kommunalen Wohnungsunternehmen: Bei den Kommunen spielen vorher brachliegende Flächen eine größere Rolle. Knapp über die Hälfte der Wohnungen wurden auf Flächen errichtet, die vorher mindestens zehn Jahre brachlagen. Auch spielen bei Kommunen sonstige Vornutzungen eine größere Rolle. Als Vornutzung genannt wurden hier bei-

Abbildung 29
Flächenherkunft der kommunalen Neubauprojekte – insgesamt und differenziert nach Eigentumsart und Ost-/Westdeutschland



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

spielsweise Büros, Kindergärten, Hotels, Garagen sowie ein ehemaliger Festplatz.

Im Vergleich von West- und Ostdeutschland spielen Brachflächen in Ostdeutschland mit 51 % der errichteten Wohnungen eine größere Rolle als im Westen mit 42 %. Dahingegen ist der Ersatzneubau vorrangig ein westdeutsches Vorgehen. Der Anteil der Wohnungen auf bereits vorher für Wohnen genutzten Flächen liegt im Westen um 26 Prozentpunkte über dem ostdeutschen Anteil (vgl. Abbildung 30).

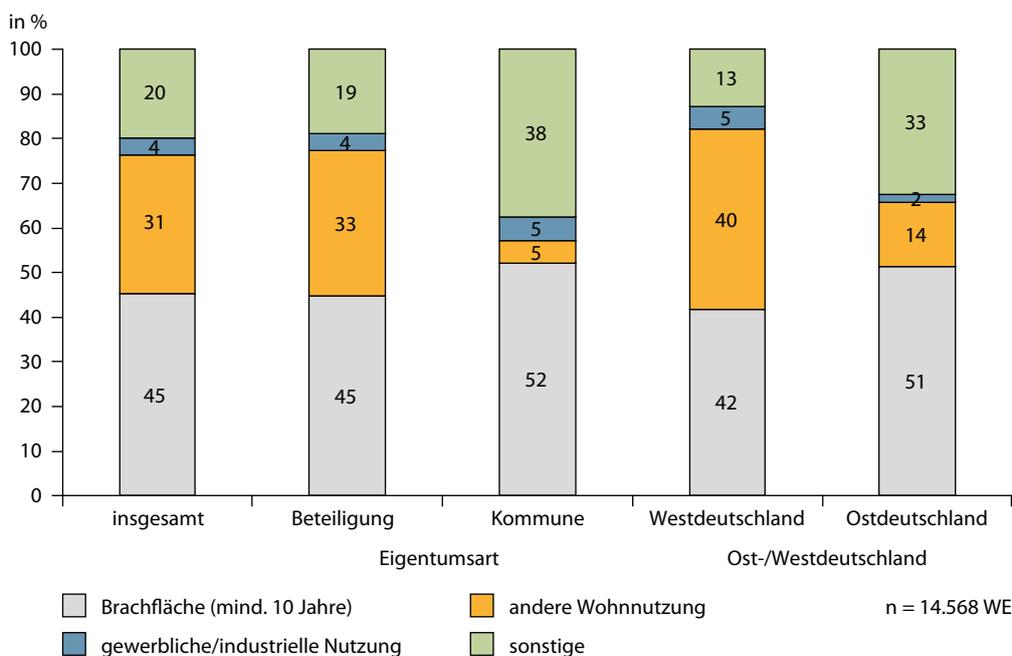
Die Ergebnisse aus der Befragung belegen, dass insbesondere kommunale Wohnungsunternehmen, aber auch die Kommunen selbst die eigenen Wohnungsbestände durch Neubau ausweiten, um die Wohnraumversorgung auf dem lokalen Wohnungsmarkt zu verbessern. Dabei deutet sich an, dass sie ihre Neubautätigkeit künftig noch intensivieren werden.

5.6 Käufe und Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände

Während im vorangegangenen Kapitel die Ausweitung des kommunalen Wohnungsbestandes durch Neubau näher beleuchtet wurde, wird nun der Blick auf die Vergrößerung des Wohnungsbestandes durch den Kauf von Bestandswohnungen gerichtet. Insgesamt kommt dem Erwerb kommunaler Bestandswohnungen eine deutlich geringere Bedeutung zu als dem Neubau. Im Saldo von Ver- und Zukäufen haben die Kommunen und ihre Unternehmen im Zeitraum 2015 bis 2017 insgesamt 6.117 Wohnungen erworben.

Von 2015 bis 2017 haben deutlich weniger Kommunen und kommunale Wohnungsunternehmen Wohnungen gekauft als verkauft. Nur etwa jeder vierte kommunale Wohnungsanbieter trat als Käufer auf.

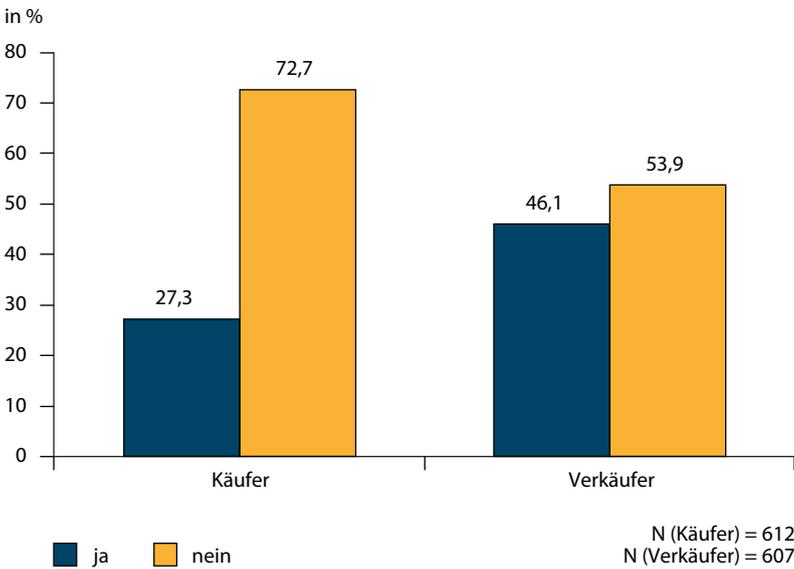
Abbildung 30
Vornutzung der Flächen für kommunale Neubauprojekte – insgesamt und differenziert nach Eigentumsart und Ost-/Westdeutschland



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Abbildung 31
Kommunale Wohnungsanbieter im Zeitraum 2015 bis 2017 als Käufer/Verkäufer kommunaler Wohnungen aktiv



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Dagegen haben knapp die Hälfte der antwortenden Stellen Wohnungen verkauft (vgl. Abbildung 31).

Sowohl Kommunen als auch kommunale Wohnungsunternehmen sind überwiegend nicht als Käufer aktiv. Nur jede vierte Kommune und 30 % der kommunalen Wohnungsunternehmen haben im Dreijahreszeitraum Wohnungen gekauft. Bei den Verkäufen hingegen zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen dem

Agieren der Kommunen und ihrer Beteiligungen: Während nur 30 % der Kommunen als Verkäufer aktiv sind, haben 61 % der kommunalen Beteiligungen Wohneinheiten verkauft. Relativ häufig waren dieselben kommunalen Wohnungsanbieter gleichzeitig als Käufer und Verkäufer von Wohnungen tätig. Dies war in insgesamt 102 Fällen der Fall, davon 74 Unternehmen und 28 Kommunen.

Der Handel kommunaler Wohnungen wurde differenziert nach Käufen und Verkäufen einzelner Wohnungen sowie nach kleineren und größeren Paketankäufen und -verkäufen erhoben.

Betrachtet man die Einzelan- und -verkäufe, so haben deutlich mehr Kommunen und Wohnungsunternehmen einzelne kommunale Wohnungen verkauft als gekauft. Knapp dreimal so viele kommunale Wohnungsanbieter (173) gaben an, Einzelverkäufe getätigt zu haben wie diejenigen, die als Käufer auftraten. Im Rahmen von Einzelverkäufen wurden achtmal so viele Wohnungen verkauft wie gekauft. Im Saldo führten die hier erfassten Einzelverkäufe und -käufe somit im Zeitraum von drei Jahren zu einer Verringerung des kommunalen Wohnungsbestandes um 2.134 Wohnungen. Kommunen sind bei den Einzelankäufen aktiver als die kommunalen Wohnungsunternehmen. Dahingegen geht ein Großteil der Einzelverkäufe auf das Konto der Beteiligungen (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8
Einzelankäufe und -verkäufe kommunaler Wohnungen im Zeitraum 2015 bis 2017

	Einzelankäufe			Einzelverkäufe		
	kommunale Wohnungsanbieter	gehandelte Wohnungen	Wohnungen/Wohnungsanbieter	kommunale Wohnungsanbieter	gehandelte Wohnungen	Wohnungen/Wohnungsanbieter
insgesamt	62	333	5	173	2.467	14
kommunale Wohnungsunternehmen	28	102	4	128	2.327	18
Kommunen	34	231	7	45	140	3

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Tabelle 9

Transaktionen kommunaler Wohnungspakete im Zeitraum 2015 bis 2017

	kommunale Wohnungsanbieter	Transaktionen	Transaktion/ Anbieter	gehandelte Wohnungen	Wohnungen/ Transaktion
Käufe/Verkäufe von 2 bis unter 20 Wohneinheiten pro Transaktion					
Käufe insgesamt	95	192	2,0	1.218	6,3
Verkäufe insgesamt	164	767	4,7	4.194	5,5
Käufe/Verkäufe ab 20 Wohneinheiten pro Transaktion					
Käufe insgesamt	38	112	2,9	15.141	135,2
Verkäufe insgesamt	31	57	1,8	3.914	68,7

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Die Transaktionen von Wohnungspaketen wurden nach kleineren An- und Verkäufen mit zwei bis unter 20 Wohneinheiten und größeren mit 20 und mehr Wohnungen pro Transaktion differenziert betrachtet. Bei den kleineren Transaktionen überwiegen die Verkäufe sowohl im Hinblick auf die Anzahl der kommunalen Anbieter, die Wohnungen verkauft haben, als auch in Bezug auf die Anzahl der Transaktionen und der absoluten Anzahl der veräußerten Wohnungen. Erworben wurden in dieser Größenklasse in 192 Transaktionen insgesamt 1.218 Wohnungen. Sowohl bei den kleineren Verkäufen als auch bei den Käufen wurden die meisten Transaktionen von den kommunalen Wohnungsunternehmen vorgenommen: 55 kommunale Unternehmen haben in fast zwei Drittel der Käufe drei Viertel der Wohnungen erworben. Von den Verkäufen wurden sogar 86 % von den kommunalen Unternehmen getätigt, in denen fast 90 % der Wohnungen erworben wurden. Im Saldo wurden insgesamt 2.976 Wohnungen mehr verkauft als im gleichen Zeitraum erworben wurden (vgl. Tabelle 9).

Bei den größeren Transaktionen mit 20 und mehr Wohnungen zeigt sich ein anderes Bild: In der Summe wurden hier deutlich mehr Wohnungen gekauft als verkauft. In 112 Käufen wurden insgesamt 15.141 Wohnungen erworben, und das fast ausschließlich durch kommunale Wohnungsunternehmen. Verkauft wurden nur

3.914 Einheiten. Im Saldo wurden somit in großen Transaktionen 11.227 Wohnungen mehr erworben als verkauft. Das Saldo aller Transaktionen liegt bei einem Plus von 6.117 Wohnungen.

Ein Vergleich der Ergebnisse der Kommunalbefragungen 2015 und 2018 zeigt, dass Einzeltransaktionen im aktuelleren Zeitraum 2015 bis 2017 eine deutlich geringere Rolle spielen als 2012 bis 2014. Dies trifft sowohl auf die Anzahl der kommunalen Wohnungsanbieter, die am Transaktionsgeschehen teilgenommen haben, als auch auf den Umfang der gehandelten Wohnungen zu. In beiden Zeiträumen überwiegen die Verkäufe die Zukäufe einzelner Wohneinheiten (vgl. Tabelle 10).

Ganz anders sieht dies beim Handel kleinerer Wohnungspakete aus. In dieser Größenordnung sind sowohl die Zahl der Transaktionen als auch gehandel-

Tabelle 10

Einzelan- und -verkäufe im Vergleich der Befragungen 2015 und 2018

	kommunale Wohnungsanbieter	gehandelte Wohnungen	Wohnungen/ Wohnungsanbieter
2018 (Zeitraum 2015 bis 2017)			
Einzelankäufe	31	138	4,5
Einzelverkäufe	95	1.423	15,0
2015 (Zeitraum 2012 bis 2014)			
Einzelankäufe	53	4.479	84,5
Einzelverkäufe	143	10.469	73,2

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Tabelle 11
Transaktionen von Wohnungspaketen im Vergleich der Befragungen 2015 und 2018

	kommunale Wohnungsanbieter	Transaktionen	gehandelte Wohnungen	Wohnungen/ Transaktion
2018 (Zeitraum 2015 bis 2017)				
Transaktionen 2 bis unter 20 Wohnungen				
Käufe	58	121	813	6,7
Verkäufe	101	482	2.715	5,6
Transaktionen 20 und mehr Wohnungen				
Käufe	28	100	14.556	145,6
Verkäufe	17	36	2.744	76,2
2015 (Zeitraum 2012 bis 2014)				
Transaktionen 2 bis unter 20 Wohnungen				
Käufe	28	48	303	6,3
Verkäufe	67	380	2.341	6,2
Transaktionen 20 und mehr Wohnungen				
Käufe	27	71	24.085	339,2
Verkäufe	28	86	6.122	71,2

Anmerkung: Berücksichtigt wurden nur Kommunen und KWU, die an beiden Befragungen 2015 und 2018 teilgenommen haben.

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

ter Wohneinheiten gestiegen – und zwar für die Käufe stärker als für die Verkäufe. Einzig die Größe der einzelnen Transaktionen hat sich kaum verändert. In beiden betrachteten Zeiträumen übersteigen die Verkäufe kleinerer Wohnungspakete die Käufe. Das Negativsaldo fiel mit 2.038 Wohnungen im Zeitraum 2012 bis 2014 und 1.902 Wohnungen in den Jahren 2015 bis 2017 ähnlich hoch aus (vgl. Tabelle 11).

Bei den großen Transaktionen zeigen sich im zeitlichen Vergleich einige interessante Tendenzen: In beiden Zeiträumen wurden deutlich mehr Wohnungen gekauft als verkauft. Allerdings wurden im Zeitraum 2015 bis 2017 knapp 10.000 Wohnungen weniger gekauft als noch drei Jahre zuvor. Dies ist insbesondere auf die gesunkene Durchschnittsgröße der Transaktionen zurückzuführen. Während laut den Ergebnissen der Befragung 2015 große Paketkäufe

durchschnittlich 339 Wohnungen umfassten, waren diese in der aktuellen Befragung mit 146 Wohnungen pro Kauf erheblich kleiner. Entsprechend wurden im Rahmen großer Transaktionen im Zeitraum 2012 bis 2014 insgesamt 18.000 Wohnungen mehr gekauft als veräußert. Drei Jahre später fiel das Saldo mit knapp 12.000 Wohnungen deutlich geringer aus.¹³

Im Gesamtergebnis aller Transaktionen wurden in der Summe mehr Wohnungen gekauft als veräußert. Dennoch kommt dem Erwerb kommunaler Bestandswohnungen eine deutlich geringere Bedeutung als dem Neubau zu. Dies ist auch im Sinne der (kommunalen) Wohnungspolitik, das Angebot von Wohnraum in den angespannten Märkten auszuweiten. Denn der Ankauf bestehender Wohnungen führt nicht dazu, dass insgesamt mehr Mietwohnungen zur Verfügung stehen.

¹³ Weitere Informationen zur Rolle der kommunalen Akteure auf dem Transaktionsmarkt in den letzten 20 Jahren siehe BBSR 2020.





Investive Maßnahmen in den kommunalen Wohnungsbestand

Foto: Gina Sanders/Adobe Stock

6 Investive Maßnahmen in den kommunalen Wohnungsbestand

Die Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen investieren in ihre Wohnungen, um diese in einem guten Zustand zu halten und gleichzeitig an neue Anforderungen anzupassen. In diesem Kapitel wird zunächst die Ist-Situation der kommunalen Wohnungsbestände dargestellt. Im Fokus stehen dabei der energetische Zustand und die Altersgerechtigkeit des kommunalen Wohnraums in Form reduzierter Barrieren. Bei der darauf folgenden Analyse der Bestandsinvestitionen wird zunächst die Motivation für und gegen Investitionen ermittelt. Abschließend werden die im Zeitraum 2015 bis 2017 durchgeführten investiven Maßnahmen und ihre Kosten betrachtet – differenziert nach allgemeinen Maßnahmen sowie Maßnahmen zur energetischen Ertüchtigung und zur Reduzierung von Barrieren.

6.1 Energetischer Zustand des kommunalen Wohnungsbestandes

Energieeinsparung im Wohngebäudebestand ist in Deutschland vor dem Hintergrund des Klimaschutzes seit vielen Jahren ein bedeutendes Thema. Um die Auswirkungen des Klimawandels zu begrenzen, ist die Minderung der klimaschädlichen Emissionen unerlässlich. Dazu muss die Wohnungswirtschaft ihren Beitrag leisten. Die Kommunalbefragung hat daher den energetischen Zustand des kommunalen Wohnungsbestandes untersucht. Die Erhebung erfolgte analog der vorherigen Befragungen anhand des Standards nach unterschiedlichen Wärmeschutz- bzw. Energieeinsparverordnungen. Darüber hinaus wurde 2018 auch nach dem Energieverbrauch des kommunalen Wohnungsbestandes gefragt. Erhoben wurde der Endenergieverbrauch (kWh/m²a) anhand von Bedarfs- und Verbrauchsausweisen.

Insgesamt wurden Angaben zum energetischen Standard von 1,15 Mio. Wohnungen gemacht.¹⁴ 38 % der kommunalen Wohnungen weisen einen energetischen Standard von vor der Wärmeschutzverordnung 1995 auf. Ein weiteres Drittel entspricht den Anforderungen der ersten Wärmeschutzverordnung von 1995. Damit sind knapp 70 % der kommunalen Wohnungen in einem relativ schlechten energetischen Zustand. Etwa jede dritte Wohnung weist einen vergleichsweise guten energetischen Zustand gemäß EnEV 2002/2004 oder EnEV 2014 auf.

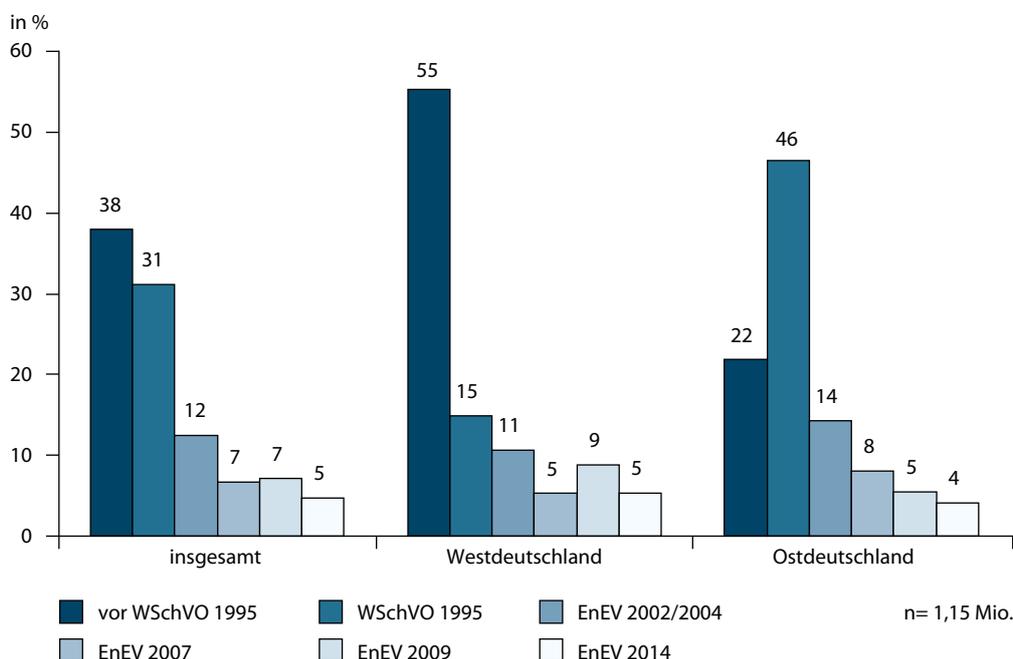
In Westdeutschland ist der Anteil der Wohnungen mit einem energetischen Standard vor Inkrafttreten der Wärmeschutzverordnung 1995 mit 55 % deutlich höher als in Ostdeutschland (22 %). Dahingegen ist in Ostdeutschland der Anteil der Wohnungen, welche der Wärmeschutzverordnung 1995 entsprechen, mit 46 % deutlich höher als in Westdeutschland (15 %). In beiden Teilen Deutschlands hat knapp ein Drittel der Wohnungen einen verhältnismäßig guten energetischen Standard gemäß EnEV 2002/2004 oder besser (vgl. Abbildung 32).

Der energetische Zustand der Wohnungen unterscheidet sich erheblich nach Art des Eigentums. Wohnungen im unmittelbaren Eigentum der Kommunen weisen zu 68 % den energetischen Standard von vor der Wärmeschutzverordnung 1995 auf, weitere 13 % entsprechen der Wärmeschutzverordnung 1995. 19 % haben einen verhältnismäßig guten Standard gemäß EnEV 2002/2004 oder besser. Wohnungen in der Hand der kommunalen Wohnungsunternehmen entsprechen mit 37 % zu einem geringeren Anteil dem schlechten energetischen Standard von vor der Wärmeschutzverordnung 1995, weitere 32 % entsprechen dieser Verordnung. Zugleich weist ein Drittel dieser Wohnungen einen

14

Die Zuordnung der Wohnungen zu den Standards der abgefragten Wärmeschutz- bzw. Energiesparverordnungen erfolgte hierbei durch die befragten Kommunen und Wohnungsunternehmen selbst.

Abbildung 32
Energetischer Zustand des kommunalen Wohnungsbestandes – insgesamt und differenziert nach Ost- und Westdeutschland



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

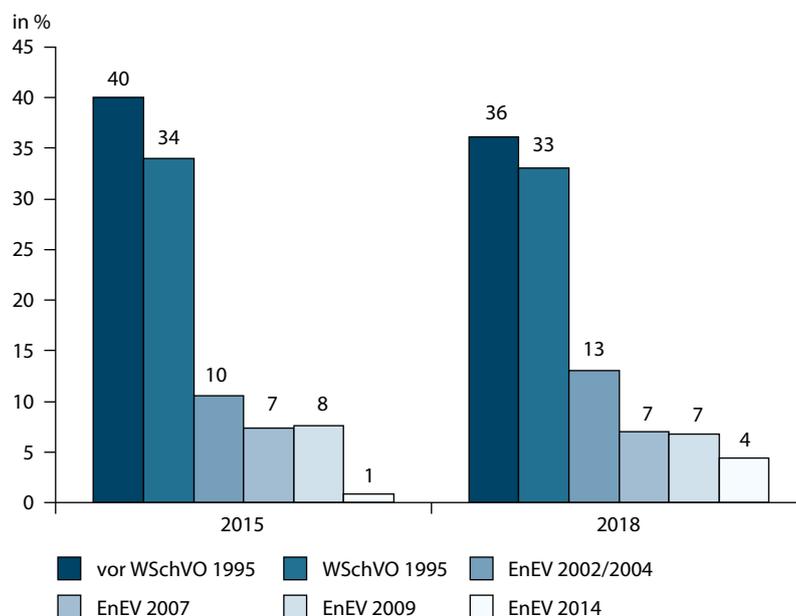
© BBSR Bonn 2020

verhältnismäßig guten Standard gemäß EnEV 2002/2004 oder besser auf. Somit ist der energetische Zustand der Wohnungen in der Hand der kommunalen Wohnungsunternehmen deutlich besser.

Der Vergleich der Befragungen 2015 und 2018 zeigt, dass der Anteil an Wohnungen der beiden niedrigen energetischen Standards in drei Jahren um etwa 5 % gesunken ist. Diese Veränderung macht deutlich, in welchem Umfang eine energetische Ertüchtigung erfolgt ist. Zugleich entsprechen im Jahr 2018 knapp 30.000 Wohnungen mehr dem Standard der Energieeinsparverordnung von 2014 (+3,5 %). Diese Entwicklung dürfte insbesondere auf den Neubau kommunaler Wohnungen zurückzuführen sein (vgl. Abbildung 33).

Seit 2014 ist die Angabe der Energieeffizienz bei Vermietung und Verkauf von Wohnungen (mit Ausnahme unter Denkmalschutz stehender Gebäude) ver-

Abbildung 33
Energetischer Zustand des kommunalen Wohnungsbestandes – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018



Anmerkung: Berücksichtigt wurden nur Kommunen und KWU, die an beiden Befragungen 2015 und 2018 teilgenommen haben.

n = 0,89 Mio. (2018)
n = 1,01 Mio. (2015)

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

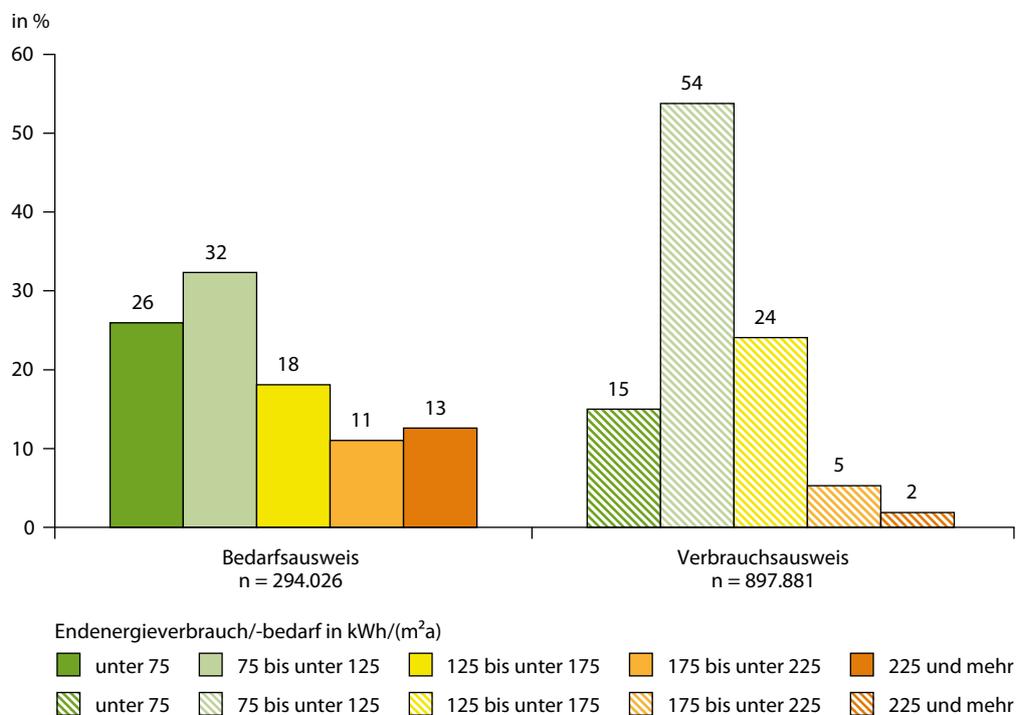
pflichtend. Der energetische Zustand der Immobilie wird in Form eines Energieausweises belegt. Hierbei gibt es zwei verschiedene Arten von Energieausweisen: den Energieverbrauchsausweis und den Energiebedarfsausweis. Der Verbrauchsausweis weist die tatsächlich verbrauchte Energiemenge des Gebäudes – meist auf Grundlage der letzten drei Jahre – aus. Für den Bedarfsausweis wird anhand der baulichen Merkmale eines Gebäudes in einem Berechnungsverfahren der theoretische Energiebedarf ermittelt. Die Angabe erfolgt jeweils in Kilowattstunden pro Jahr und Quadratmeter Gebäudenutzfläche.

Den nachfolgenden Ausführungen sei vorangestellt, dass der Vergleichbarkeit der Energieausweise Grenzen gesetzt sind. Verbrauchsausweise sind stark vom individuellen Heizverhalten der Bewohner abhängig. Bedarfsausweise sind zwar unabhängig vom individuellen Nutzerver-

halten. Die Vergleichbarkeit ist hier jedoch dadurch eingeschränkt, dass die Berechnung nach der jeweils aktuellen Energieeinsparverordnung erfolgt. Zudem handelt es sich um theoretische Werte, die in der Praxis häufig nicht erreicht werden.

Insgesamt liegen Angaben zu Energieausweisen für 1,19 Mio. Wohnungen vor. Dabei verfügen knapp 900.000 Wohnungen über Verbrauchsausweise und 294.000 Wohnungen über Bedarfsausweise. Somit ist der Anteil der Verbrauchsausweise mit 75 % deutlich höher. Sowohl die Wohnungen mit Bedarfs- als auch die Wohnungen mit Verbrauchsausweis haben in der Mehrzahl einen relativ günstigen Energieverbrauch bzw. -bedarf von unter 125 kWh/(m²a). Die Wohnungen mit einem hohen Verbrauch von mehr als 175 kWh/(m²a) machen nur einen vergleichsweise geringen Anteil aus (vgl. Abbildung 34).

Abbildung 34
Endenergieverbrauch/-bedarf der kommunalen Wohnungen differenziert nach Art des Energieausweises



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

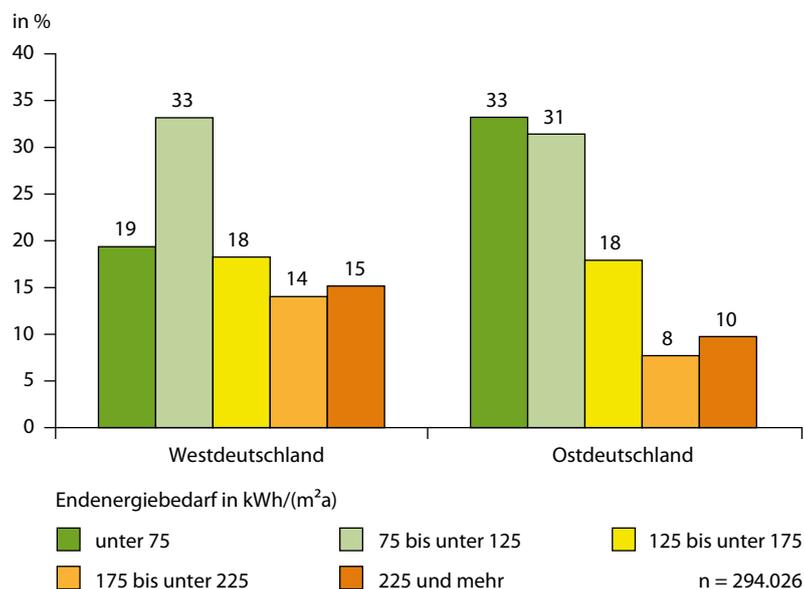
© BBSR Bonn 2020

Die Energieausweise der Wohnungen der kommunalen Wohnungsunternehmen weisen deutlich geringere Bedarfs- und Verbrauchswerte auf als die Wohnungen im unmittelbaren Eigentum der Gebietskörperschaften. Dies gilt für beide Energieausweisarten: Beim Bedarfsausweis haben 59 % der Wohnungen einen Bedarf unter 125 kWh/(m²a). Die Wohnungen im unmittelbaren Eigentum der Kommunen verfügen hingegen nur zu 33 % über diese guten Bedarfswerte. Die Ergebnisse der Verbrauchsausweise zeigen ein ähnliches Bild: Hier weisen 69 % der Wohnungen einen Energieverbrauch unter 125 kWh/(m²a) auf, wohingegen die Wohnungen im unmittelbaren Eigentum der Kommunen zu 37 % gute Verbrauchswerte haben.

Vergleicht man die Energiebedarfsausweise in Ost- und Westdeutschland, so haben die Wohnungen im Osten eine höhere Energieeffizienz als in den alten Bundesländern. Zwei Drittel der Wohnungen in den neuen Ländern haben einen Endenergiebedarf unter 125 kWh/(m²a). In Westdeutschland ist dies bei etwas mehr als jeder zweiten Wohnung der Fall. Zugleich weist in Westdeutschland etwa jede dritte Wohnung einen Endenergiebedarf von 175 kWh/(m²a) und mehr auf. Der Anteil dieser Kategorien ist in den neuen Bundesländern deutlich kleiner (vgl. Abbildung 35).

Bei den Endenergieverbräuchen unterscheiden sich Ost- und Westdeutschland innerhalb der abgefragten Kategorien noch deutlicher: In den neuen Bundesländern weisen mit 81 % die meisten Wohnungen einen geringen Endenergieverbrauch unter 125 kWh/(m²a) auf. In Westdeutschland liegt der Anteil hingegen bei nicht einmal 50 %. Zugleich haben in Westdeutschland 14 % der Wohnungen einen Endenergieverbrauch von 175 kWh/(m²a) und mehr. Der Anteil dieser Kategorien liegt in den neuen Bundesländern bei gerade einmal 3 % (vgl. Abbildung 36).

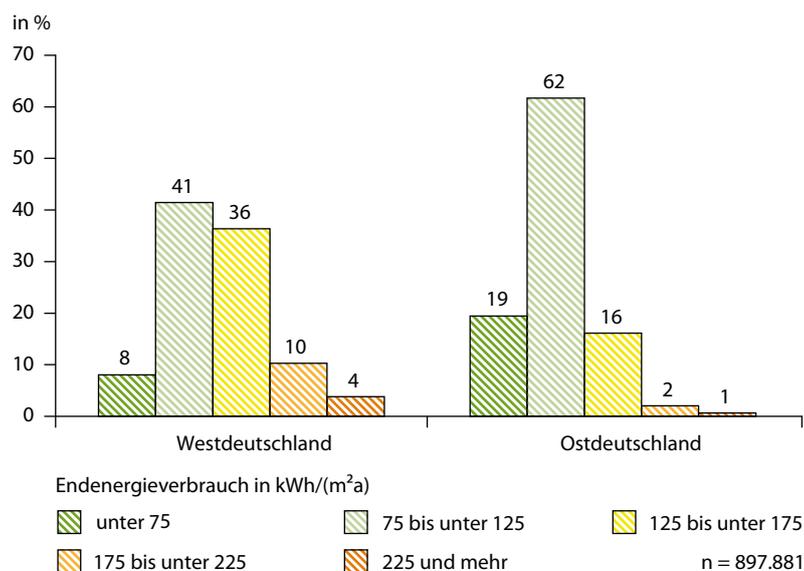
Abbildung 35
Endenergiebedarf der kommunalen Wohnungen differenziert nach Ost- und Westdeutschland



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Abbildung 36
Endenergieverbrauch der kommunalen Wohnungen differenziert nach Ost- und Westdeutschland



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

6.2 Barrierearmut und Barrierefreiheit des kommunalen Wohnungsbestandes

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung in Deutschland ist die altersgerechte Gestaltung des Wohnungsbestandes ein Thema, welches zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Jede zehnte kommunale Wohnung ist barrierearm und 1,6 % der Wohnungen sind barrierefrei gemäß Musterbauordnung bzw. entsprechender DIN-Norm. Der Anteil kommunaler Wohnungen mit reduzierten Barrieren ist damit bereits relativ hoch. Dennoch wird zukünftig zusätzlicher barrierearmer bzw. -freier Wohnraum benötigt.

Der Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland zeigt einen etwa gleich hohen Anteil barrierereduzierter kommunaler Wohnungen, der Anteil barrierefreier Wohnungen gemäß DIN-Normen fällt in den alten Bundesländern mit 2,5 % aller-

dings vier Mal so hoch aus wie im Osten mit 0,6 % (vgl. Abbildung 37).

Die Wohnungen der kommunalen Wohnungsunternehmen weisen weniger Barrieren auf als die im unmittelbaren Eigentum der Kommunen. Der Unterschied fällt mit 9,6 % barrierereduzierten und 1,6 % barrierefreien Wohnungen in der Hand der Unternehmen gegenüber 8,2 % barrierearmen und 1,3 % barrierefreien Wohnungen im unmittelbaren Eigentum der Kommunen allerdings nicht so gravierend aus.

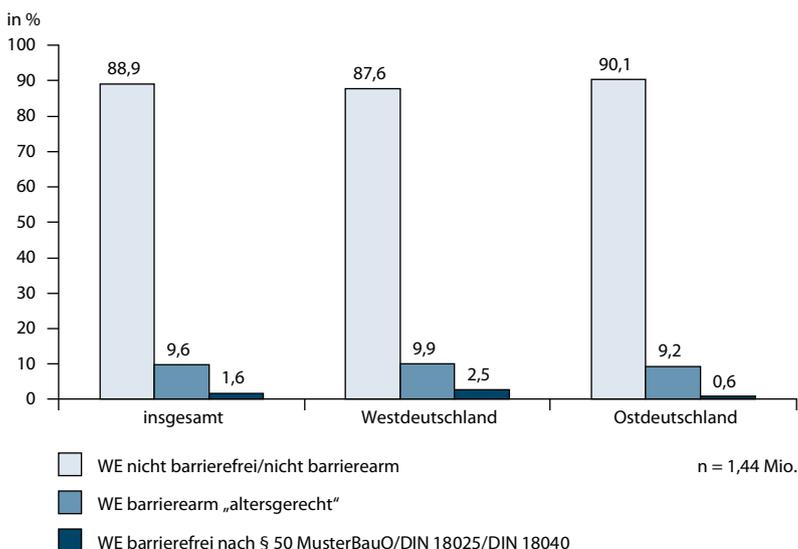
Es zeigt sich jedoch ein bemerkenswerter Unterschied zwischen Wohnungen der Städte und Gemeinden und denen der Landkreise. Die Wohnungen der Landkreise sind häufiger barrierereduziert als die der Städte und Gemeinden. Der Wohnungsbestand der Landkreise ist zu 3,0 % barrierefrei gestaltet, wohingegen der Anteil barrierefreier Wohnungen bei den Städten und Gemeinden mit 1,5 % nur halb so hoch ist.

Der zeitliche Vergleich mit der vorangegangenen Erhebung zeigt, dass die Anzahl barrierefreier Wohnungen nach § 50 Musterbauordnung und/oder DIN 18025 zw. 18040 Teil II von 7.512 Wohnungen im Jahr 2015 um 5.778 Einheiten auf 13.290 Wohnungen im Jahr 2018 gestiegen ist.¹⁵ Damit hat sich die absolute Anzahl barrierefreier Wohnungen deutlich erhöht, auch wenn ihre relative Zunahme nur 0,5 % beträgt (vgl. Abbildung 38).

Diese Zahlen unterstreichen die Ergebnisse zu den Investitionen in den kommunalen Wohnungsbestand, wonach die kommunalen Anbieter zahlreiche Bestandsmaßnahmen zur Barrierereduzierung durchgeführt haben (vgl. Kapitel 6.5). Auch tragen entsprechende Förderprogramme sicherlich zur höheren Zahl barrierefreier Wohnungen bei.

15 Da die Kategorie der barrierereduzierten Wohnungen 2015 etwas anders abgefragt wurde, kann hier kein direkter Vergleich zwischen beiden Befragungen erfolgen.

Abbildung 37
Zustand des kommunalen Wohnungsbestandes bezüglich Barrierearmut und Barrierefreiheit – insgesamt und differenziert nach Ost- und Westdeutschland



6.3 Kommunale Wohnungsanbieter mit investiven Maßnahmen

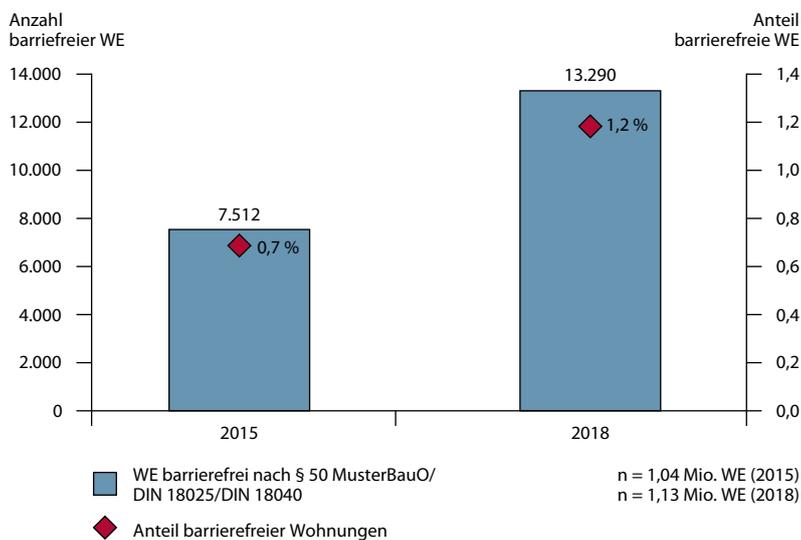
Bei den folgenden Auswertungen zu den im Zeitraum 2015 bis 2017 getätigten Bestandsinvestitionen wird zunächst ermittelt, wie viele kommunale Wohnungsanbieter in ihren eigenen Bestand investieren.

Die Frage, ob sie im betrachteten Dreijahreszeitraum überhaupt investive Maßnahmen (Instandsetzungen, Instandhaltungen und Modernisierungen) am Bestand durchgeführt haben, haben insgesamt 622 kommunale Wohnungsanbieter beantwortet. Hiervon gaben mit 76 % die meisten an, Investitionen in ihren Bestand getätigt zu haben. Dabei zeigen sich sehr deutliche Unterschiede nach den Eigentumsverhältnissen. Nur 59 % der Kommunen mit Wohnungsbestand im unmittelbaren Eigentum haben in den drei Jahren in ihren Bestand investiert. Bei den kommunalen Wohnungsunternehmen zeigt sich hingegen ein ganz anders Bild: Fast alle Unternehmen (92 %) tätigten Investitionen in die Wohnungen (vgl. Abbildung 39).

Differenziert nach Ost- und Westdeutschland investierte in den neuen Bundesländern mit 88 % ein deutlich größerer Anteil der kommunalen Wohnungsanbieter in ihren Bestand als in den alten Bundesländern mit 72 %. Zudem steigt mit wachsender Größe der Gebietskörperschaft der Anteil der kommunalen Wohnungsanbieter mit Bestandsinvestitionen an. Während in kleinen Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern 66 % der Unternehmen bzw. Kommunen in den Wohnungsbestand investierten, taten dies fast alle kommunalen Anbieter in großen Städten ab 200.000 Einwohnern (91 %).

Differenziert nach Wachsen oder Schrumpfen nimmt der Anteil der Kommunen bzw. kommunalen Wohnungsunternehmen mit Bestandsinvestitionen zu,

Abbildung 38
Anteil barrierefreier Wohnungen am kommunalen Wohnungsbestand – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018

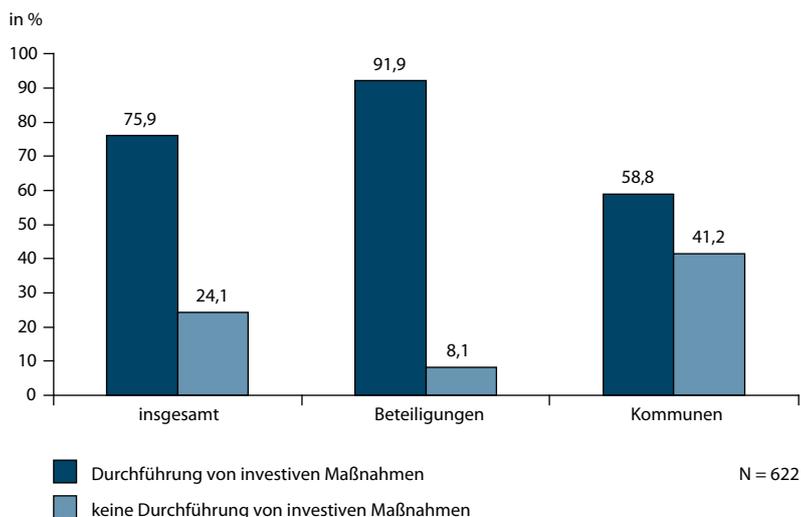


Anmerkung: Berücksichtigt wurden nur Kommunen und KWU, die an beiden Befragungen 2015 und 2018 teilgenommen haben.

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Abbildung 39
Kommunale Wohnungsanbieter mit und ohne investive Maßnahmen am Wohnungsbestand 2015 bis 2017 – insgesamt und differenziert nach Art des Eigentums



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

je entspannter die Situation ist. In überdurchschnittlich wachsenden Städten und Gemeinden investierten 68 % der kommunalen Wohnungsanbieter, wohingegen in überdurchschnittlich schrumpfenden Regionen alle Kommunen und ihre Beteiligungen Bestandsinvestitionen durchgeführt haben. Dies kann ein Hinweis darauf sein, dass in Situationen mit eher geringer Nachfrage der Druck höher ist, den Wohnungsbestand durch Investitionen attraktiv zu erhalten.

Der zeitliche Vergleich mit der Vorgängerbefragung zeigt einen steigenden Anteil kommunaler Anbieter mit Bestandsinvestitionen. Im Zeitraum 2012 bis 2014 haben insgesamt 75,2 % der kommunalen Anbieter in ihre Bestände investiert, wohingegen es im darauffolgenden Dreijahreszeitraum 80,3 % waren. Diese Steigerungen betreffen Kommunen und kommunale Wohnungsunternehmen gleichermaßen.

6.4 Gründe für und gegen Bestandsinvestitionen

Um das Handeln der Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen besser verstehen zu können, wurden die Gründe für und gegen Investitionen in den Bestand näher untersucht.

Für Investitionen stehen an erster Stelle wirtschaftliche Gründe wie der Erhalt der Gebäudesubstanz und die Werterhaltung bzw. -steigerung wie auch die Verbesserung der Vermietbarkeit der Wohnungen. Weitere wichtige Gründe sind die energetische Sanierung und die altersgerechte Gestaltung des kommunalen Gebäudebestandes. Die Verbesserung energetischer Standards und der Altersgerechtigkeit steht somit weiterhin hoch auf der Agenda von Wohnungsunternehmen.

Die jeweiligen Beweggründe für Bestandsinvestitionen unterscheiden sich in den

einzelnen Kommunen mehr oder weniger stark von den bundesweiten Ergebnissen. So spielen wirtschaftliche Gründe in Ostdeutschland eine deutlich größere Rolle als im Westen. Besonders die Verbesserung der Vermietbarkeit ist im Osten ein deutlich stärkeres Argument für Investitionen. Im Osten ist für 66 % der antwortenden Kommunen dieser Grund sehr wichtig, wohingegen dies in Westdeutschland bei nur 23 % der Kommunen der Fall ist. Dieser Trend korreliert stark mit der Entwicklungsrichtung der Kommunen. Denn 67 % der überdurchschnittlich schrumpfenden Städte und Gemeinden geben an, dass eine verbesserte Vermietbarkeit eine sehr große Bedeutung für Investitionsentscheidungen hat, wohingegen diese nur für 18 % der überdurchschnittlich wachsenden Gebietskörperschaften ein Pro-Argument mit sehr großer Bedeutung ist. Während in schrumpfenden und überdurchschnittlich schrumpfenden Kommunen der altersgerechte Umbau des Wohnungsbestandes etwas häufiger als bedeutendes Argument genannt wird, spielt in wachsenden und überdurchschnittlich wachsenden Situationen die energetische Ertüchtigung des Bestandes als Investitionsgrund eine größere Rolle.

Auch die Gründe gegen Investitionen sind vorrangig wirtschaftlicher Natur. Vor allem fehlendes Eigenkapital, aber auch die Unwirtschaftlichkeit der Maßnahmen sind die Hauptgründe, weshalb sich kommunale Wohnungsunternehmen und Kommunen gegen Investitionen entscheiden. Zudem wirken zu hohe Auflagen (z. B. durch die EnEV) investitionshemmend.

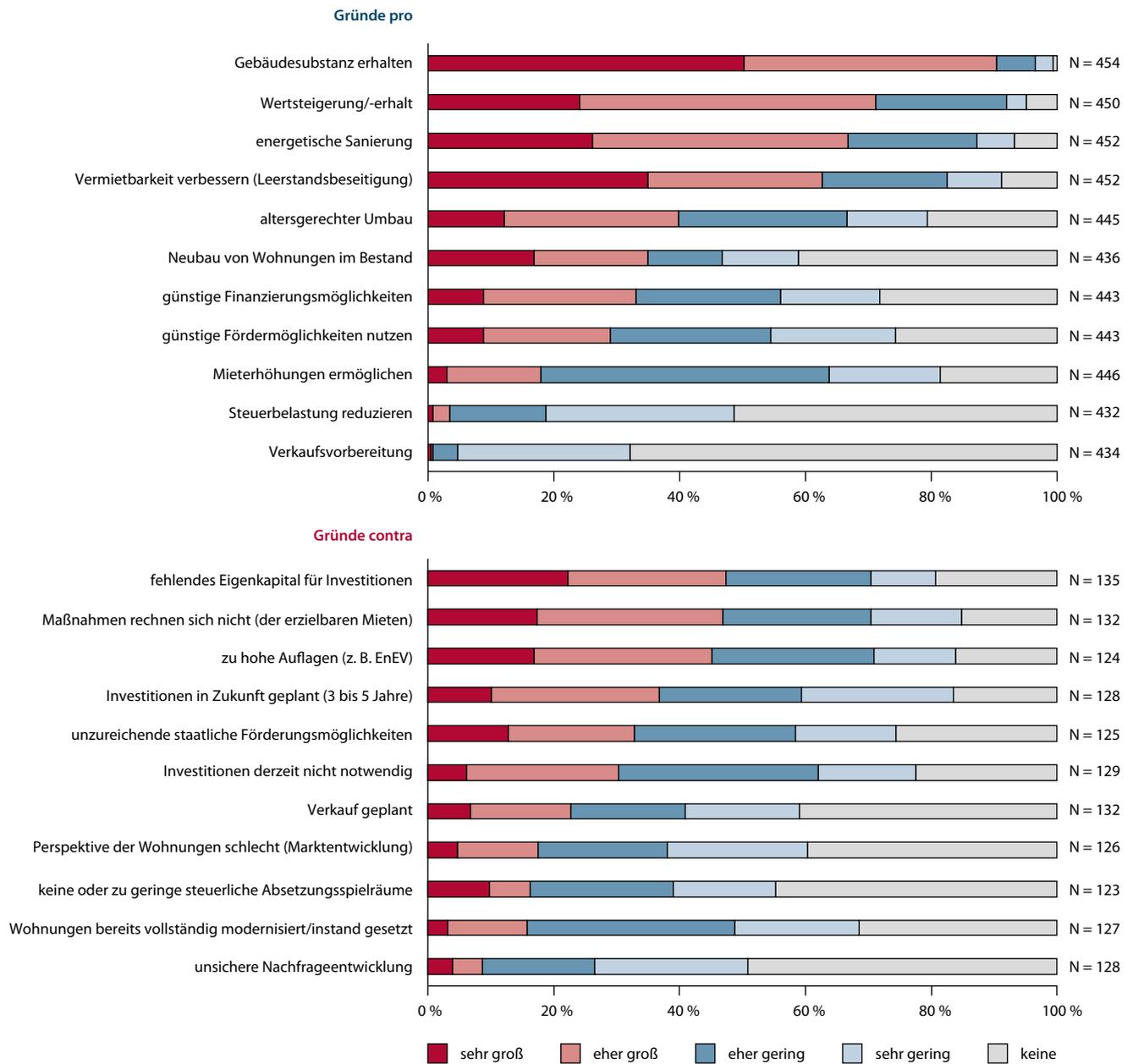
Auch diese Investitionshemmnisse unterscheiden sich regional. Für fast die Hälfte (47 %) der ostdeutschen Kommunen ist fehlendes Eigenkapital ein sehr wichtiges Argument gegen Bestandsinvestitionen. Im Westen ist dies hingegen nur bei 19 % der Antwortenden der Fall. Ein ganz ähnliches Bild ergibt sich bei der Begründung,

dass sich die Maßnahmen angesichts der erzielbaren Mieten nicht rechnen. Des Weiteren ist im Osten die unsichere Nachfrageentwicklung ein sehr bedeutendes Hemmnis. Auch diese Ergebnisse zeigen, dass die Hemmnisse stark mit der Entwicklungsrichtung der Kommunen zusammenhängen (vgl. Abbildung 40).

6.5 Anzahl und Art der investiven Maßnahmen

Über die Information hinaus, ob die Kommunen bzw. kommunalen Wohnungsunternehmen überhaupt Investitionen getätigt haben und welche Gründe dafür oder dagegen sprachen, wurde ermittelt,

Abbildung 40
Gründe für und gegen Investitionen in den kommunalen Wohnungsbestand im Zeitraum 2015 bis 2017



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

wie viele Wohnungen von investiven Maßnahmen im Zeitraum von Anfang 2015 bis Ende 2017 profitiert haben und welche Maßnahmenarten durchgeführt wurden. Dazu wurden die drei Oberkategorien „allgemeine Maßnahmen“, „Maßnahmen zur energetischen Sanierung“ und „Maßnahmen zu Barrierereduzierung“ gebildet.¹⁶

Der Wert ist deutlich niedriger als bei den kommunalen Wohnungsunternehmen, die in fast ein Viertel ihrer Wohnungen investieren. In Ost- und Westdeutschland sind die Anteile der Wohnungen mit Investitionen hingegen mit 25 % bzw. 23 % etwa gleich hoch. In Großstädten ist der Anteil an Wohnungen mit Investitionen mit 24 % nur etwas höher als in Mittelstädten (22 %) oder Kleinstädten (20 %).

Etwas deutlichere Unterschiede zeigen sich je nach Entwicklungsrichtung der Kommunen. In überdurchschnittlich schrumpfenden Städten und Gemeinden beträgt der Anteil der Wohnungen mit Investitionen knapp 16 %, in schrumpfenden, stabilen und wachsenden Kommunen 21 bis 22 %. Die meisten Wohnungen profitieren in überdurchschnittlich wachsenden Städten und Gemeinden: Hier beträgt der Anteil 27 %. Eine Erklärung dürfte die bessere Mieteinnahmesituation und die damit verbundenen größeren Handlungsspielräume der kommunalen Bestandshalter in angespannten Situationen sein.

In vielen Fällen haben die Kommunen und ihre Wohnungsunternehmen nur die Gesamtanzahl der Wohnungen, in die investiert wurde, aber keine weiteren Informationen zu den drei Maßnahmenarten angegeben. Daher ist die Summe der einzelnen Kategorien niedriger als die Gesamtzahl an Wohnungen mit investiven Maßnahmen.

Zu jeder Kategorie wurden die Anzahl der davon profitierenden Wohneinheiten und die Investitionssumme abgefragt. Bei der Aufsummierung der einzelnen Kategorien ist zu beachten, dass eine Wohnung von mehreren Maßnahmenarten betroffen sein kann. Daher wurde zusätzlich die Gesamtzahl der Wohnungen abgefragt, die durch Maßnahmen zur Modernisierung und/oder zum Erhalt der Gebäude profitierten, sowie die Investitionssumme gesamt.

Die 622 Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen, die Angaben zu investiven Maßnahmen gemacht haben, verfügen insgesamt über 1,59 Mio. Wohnungen. Davon haben 355 Stellen angegeben, im betrachteten Dreijahreszeitraum in knapp über 375.000 Wohnungen investiert zu haben. Demnach wurden in jeder vierten Wohnung investive Maßnahmen durchgeführt (vgl. Tabelle 12).

Differenziert nach Art des Eigentums zeigt sich, dass lediglich 4.304 Wohnungen im unmittelbaren Eigentum der Kommunen von investiven Maßnahmen profitieren, das entspricht einem Anteil von 11 %. Die-

¹⁶ Unter „allgemeine Maßnahmen“ werden die Schaffung weiterer Wohnungen durch Aufstockung, Ausbau oder Anbau, Fassadenanstrich (ohne Wärmedämmung), Anbau von Balkonen, Erneuerung von Treppenhaus/Hauseingang, Erneuerung von Bädern und Fußböden, Erneuerung von Wasser-/Abwasser-/Elektroleitungen oder sonstige allgemeine Maßnahmen subsummiert. „Maßnahmen zur energetischen Sanierung“ sind Wärmedämmung von Teilen oder der gesamten Hüllfläche (z. B. Dach, Außenwände, Kellerdecke, Fenster), Technische Gebäudeausrüstung (Heizung, Lüftungsanlage), Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien (z. B. Photovoltaik, Windenergie, Biogas) und sonstige energetische Maßnahmen. Unter „Maßnahmen zur Barrierereduzierung“ sind zu verstehen Barrierereduzierung bei Erschließungssystemen der Gebäude (Stellplätze, Wege zu Gebäuden, Gebäudezugang), Barrierereduzierung innerhalb der Gebäude (Wohnungszugang, Aufzugsanlagen/mechanische Fördersysteme, Treppenanlagen, Rampen), Reduzierung von Barrieren in Wohnungen (Anpassung der Raumgeometrie von Fluren, Küchen, Wohnräumen und Türen, Fenstern, Erschließung von Freisitzen), Reduzierung von Barrieren in Sanitäräumen (Raumgeometrie, Sanitärprojekte, Sicherheitssysteme) und sonstige barrierereduzierende Maßnahmen.

Tabelle 12
Wohnungen mit investiven Maßnahmen – differenziert nach Art des Eigentums

	Anzahl kommunale Wohnungen*	Anzahl Wohnungen mit investiven Maßnahmen	Anteil Wohnungen mit investiven Maßnahmen
insgesamt	1.593.716	375.316	23,5 %
Art des Eigentums			
Beteiligungen	1.554.010	371.012	23,9 %
Kommunen	39.706	4.304	10,8 %

* Die Gesamtzahl kommunaler Wohnungen bezieht sich nur auf die 622 Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen, die Angaben zu investiven Maßnahmen gemacht haben.

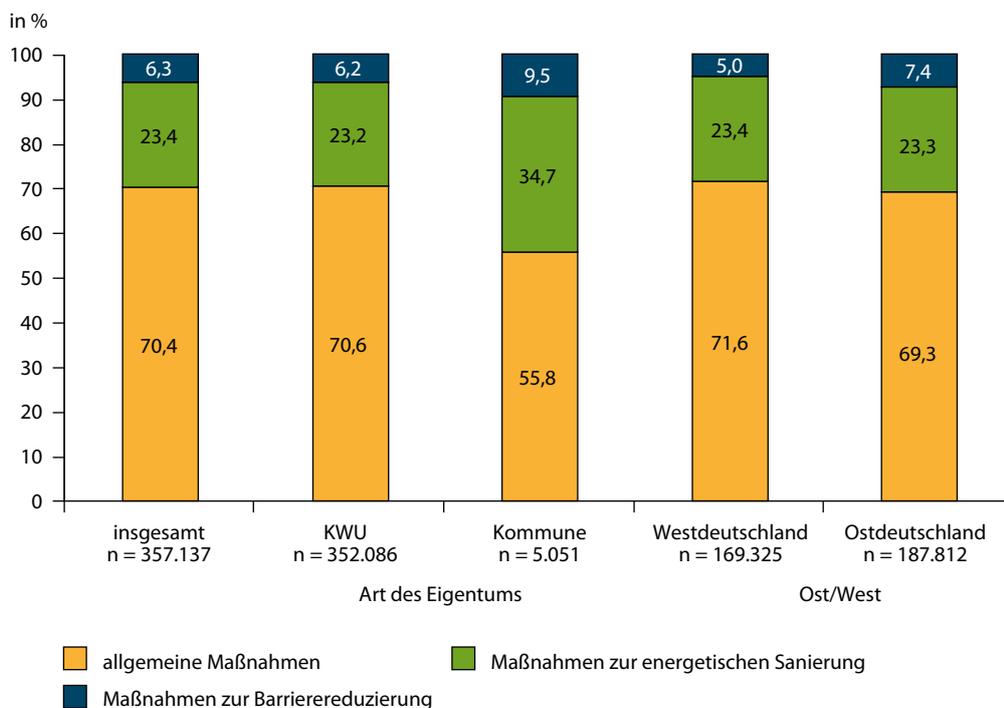
Insgesamt wurden im Zeitraum von 2015 bis 2017 in rund 375.000 Wohnungen investive Maßnahmen durchgeführt. Zu 357.137 dieser Bestandsinvestitionen wurden Angaben zur Maßnahmenart gemacht. In den meisten Fällen (70 %) handelte es sich um allgemeine Maßnahmen, ein knappes Viertel der Maßnahmen diente der energetischen Aufwertung und in 6 % der Fälle wurden die Barrieren reduziert.

Die Art der investiven Maßnahmen unterscheidet sich dabei deutlich je nach Art des Eigentums. Bei den Bestandsinvestitionen in die Wohnungen im unmittelbaren Eigentum der Kommunen sind die Anteile der Maßnahmen zur energetischen Sanierung mit 35 % und barriere-reduzierender Maßnahmen mit knapp 10 % deutlich höher als bei den kommunalen Wohnungsunternehmen. Daran zeigt sich: Wenn Kommunen in ihren unmittelbaren Wohnungsbestand investieren, dann tun

sie dies häufiger als kommunale Beteiligungen, um diese energetisch aufzuwerten oder vorhandene Barrieren zu reduzieren. Zwischen West- und Ostdeutschland zeigen sich hingegen fast keine Unterschiede hinsichtlich der Anteile der von verschiedenen Maßnahmenarten profitierenden Wohnungen (vgl. Abbildung 41).

Im zeitlichen Vergleich mit der Vorgängerbefragung haben die kommunalen Wohnungsanbieter absolut gesehen in allen drei Maßnahmenkategorien mehr Maßnahmen durchgeführt. Besonders stark haben die allgemeinen Bestandsmaßnahmen zugenommen (plus ca. 80.000 Maßnahmen). Der Anteil allgemeiner Maßnahmen an allen Bestandsinvestitionen stieg damit von 61 % auf 72 % an. Die Anteile von Maßnahmen zur energetischen Ertüchtigung sanken hingegen um 9,6 % und barriere-reduzierende Maßnahmen um 1,4 % (vgl. Abbildung 42).

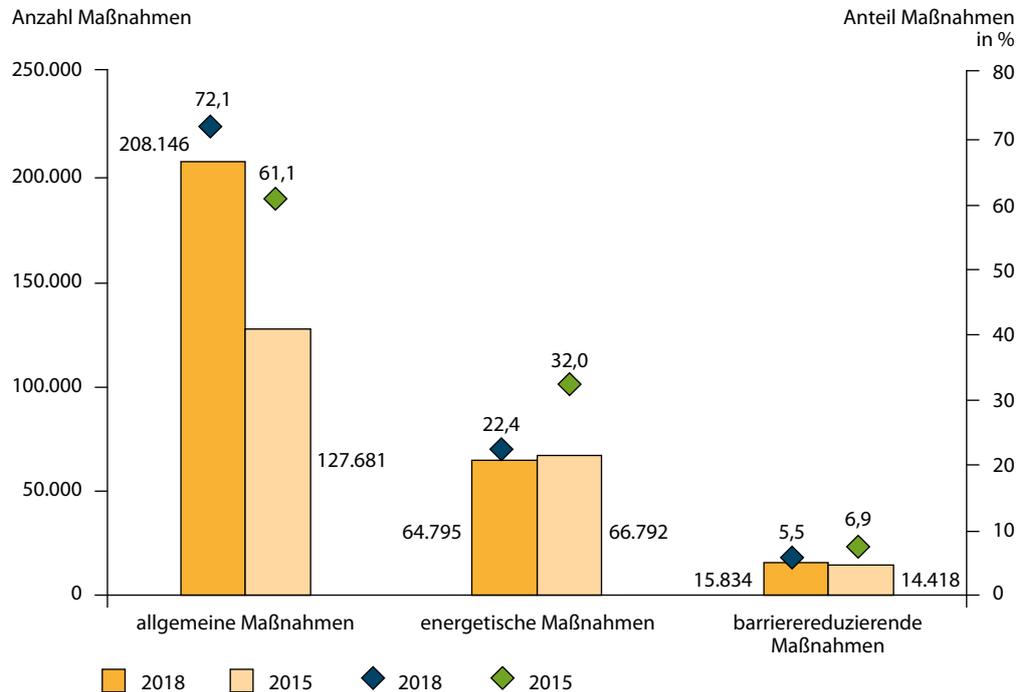
Abbildung 41
Bestandsinvestitionen in den kommunalen Wohnungsbestand 2015 bis 2017 – profitierende Wohnungen nach Maßnahmenart



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Abbildung 42
Bestandsmaßnahmen nach Maßnahmenart – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018



Anmerkung: Berücksichtigt wurden nur Kommunen und KWU, die an beiden Befragungen 2015 und 2018 teilgenommen haben.

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Die bereits für 2018 festgestellten Unterschiede zwischen den beiden Arten des Eigentums an den kommunalen Wohnungen zeigen sich auch drei Jahre zuvor. Auch 2015 profitierten Wohnungen im unmittelbaren Eigentum der Kommunen zu größeren Anteilen von Maßnahmen zur energetischen Sanierung und barrierereduzierenden Maßnahmen als die Wohnungen der kommunalen Wohnungsunternehmen.

6.6 Investitionssummen für Bestandsmaßnahmen

Neben der Anzahl durchgeführter Bestandsinvestitionen wurden auch die Investitionssummen erfragt. 369 Kommunen und kommunale Wohnungsunternehmen gaben an, im Zeitraum 2015 bis 2017 insgesamt 4,32 Mrd. € für Maßnahmen an ihrem Bestand ausgegeben zu haben. Nur

auf Akteure mit Investitionen bezogen betragen die Ausgaben während der betrachteten drei Jahre im Mittel 11,7 Mio. € bzw. 3,9 Mio. € pro Jahr pro kommunalem Wohnungsanbieter. Dabei unterscheiden sich die Ausgaben erheblich nach Art des Eigentums. Wenn ein kommunales Wohnungsunternehmen Bestandsinvestitionen durchgeführt hat, so hat es hierfür im Mittel 5,6 Mio. € pro Jahr ausgegeben. Im Vergleich dazu betragen die jährlichen Investitionssummen der Kommunen 232.000 €. Dies hängt in erster Linie damit zusammen, dass kommunale Wohnungsunternehmen sehr viel umfangreichere Bestände im Eigentum haben als sich im unmittelbaren Eigentum der Kommunen befinden.

Die investierten Summen fallen je nach lokaler Entwicklungsdynamik sehr unterschiedlich aus. Bei denjenigen, die investiert haben, beträgt die jährliche Investition

tionssumme für Bestandsmaßnahmen in überdurchschnittlich schrumpfenden Städten und Gemeinden 825.000 € pro Jahr und Anbieter. Mit steigendem Wachstum steigt die Investitionssumme deutlich an bis auf 6,0 Mio. € pro Jahr und Anbieter in überdurchschnittlich wachsenden Situationen. Dies verdeutlicht, wie sich die lokale Situation der Städte und Gemeinden auf die wirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Wohnungsanbieter auswirken – dies betrifft unter anderem, in welchem Maße Bestandsinvestitionen getätigt werden können.

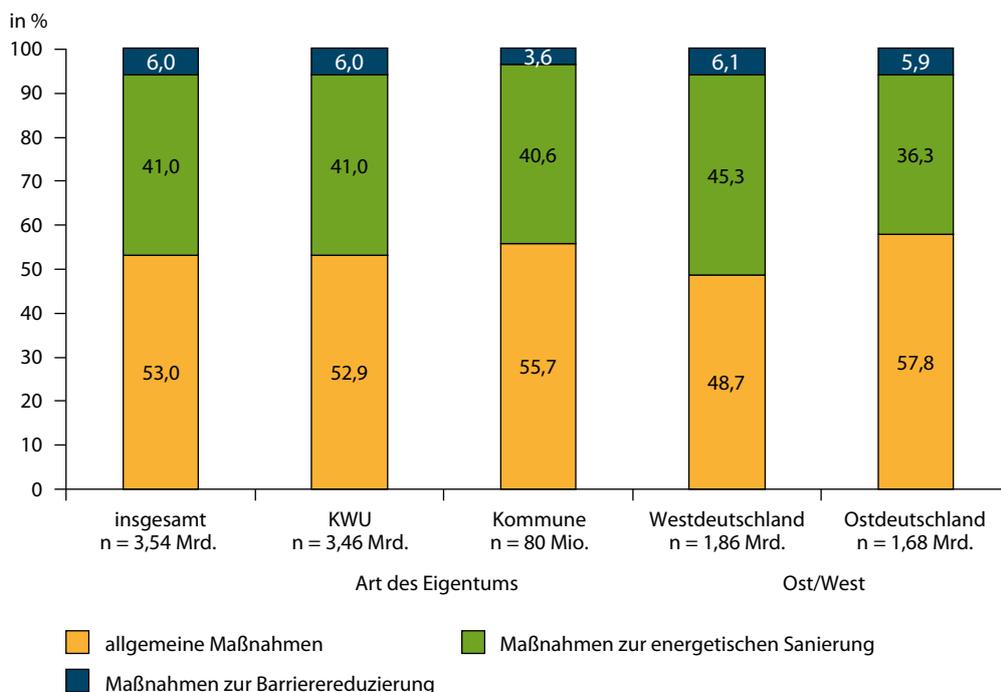
Bezogen auf die 1,59 Mio. Wohnungen der insgesamt 622 Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen mit Angaben zu investiven Maßnahmen sind dies im Dreijahreszeitraum pro Bestandwohnung im Mittel 2.708 €. Setzt man die Investitionssumme ins Verhältnis zu den von Investitionen profitierenden Wohnungen, so beträgt die in den drei Jahren investierte

Summe im Mittel 9.590 € pro Wohnung.¹⁷ Die durchschnittlichen Investitionen pro kommunalem Wohnungsunternehmen betragen 9.484 € pro Wohnung und unterscheiden sich dabei aufgrund des großen Umfangs kaum vom Gesamtwert. Interessanterweise ist die Investitionssumme mit 18.880 € pro Wohnung bei den Wohnungen im unmittelbaren Eigentum der Kommunen rund doppelt so hoch.

In Abbildung 43 sind die Anteile der Investitionssummen differenziert nach Maßnahmenart (allgemeine Maßnahmen, Maßnahmen zur energetischen Sanierung, Maßnahmen zur Barrierereduzierung) dargestellt. Der aufsummierte Wert der drei Kategorien von 3,54 Mrd. € ist deutlich niedriger als die insgesamt investierte Summe, da die Kommunen und ihre Wohnungsunternehmen in vielen Fällen nur die Gesamtsumme angegeben, aber keine weiteren Angaben zu den differenzierten Werten gemacht haben.

¹⁷ Bei Verhältnissen der Investitionssumme pro Wohneinheit wurden nur Fälle berücksichtigt, bei denen jeweils bei den profitierenden Wohnungen und der Investitionssumme eine Angabe gemacht wurde.

Abbildung 43
Bestandsinvestitionen in den kommunalen Wohnungsbestand 2015 bis 2017 – Investitionssummen nach Maßnahmenart

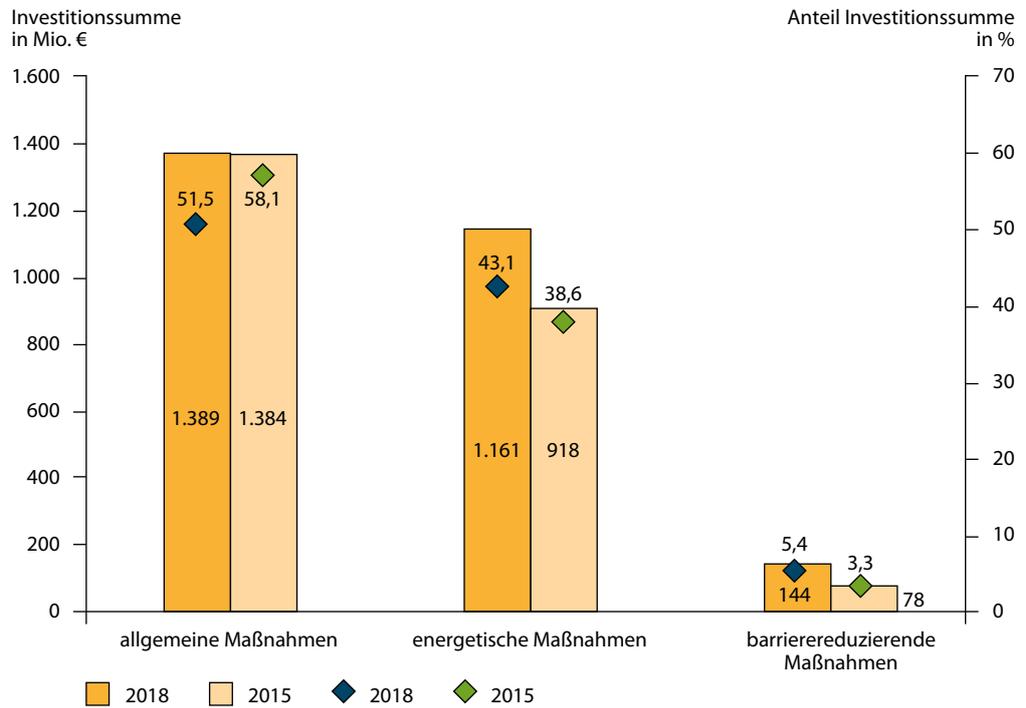


Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Abbildung 44

Investitionssummen nach Maßnahmenart – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018



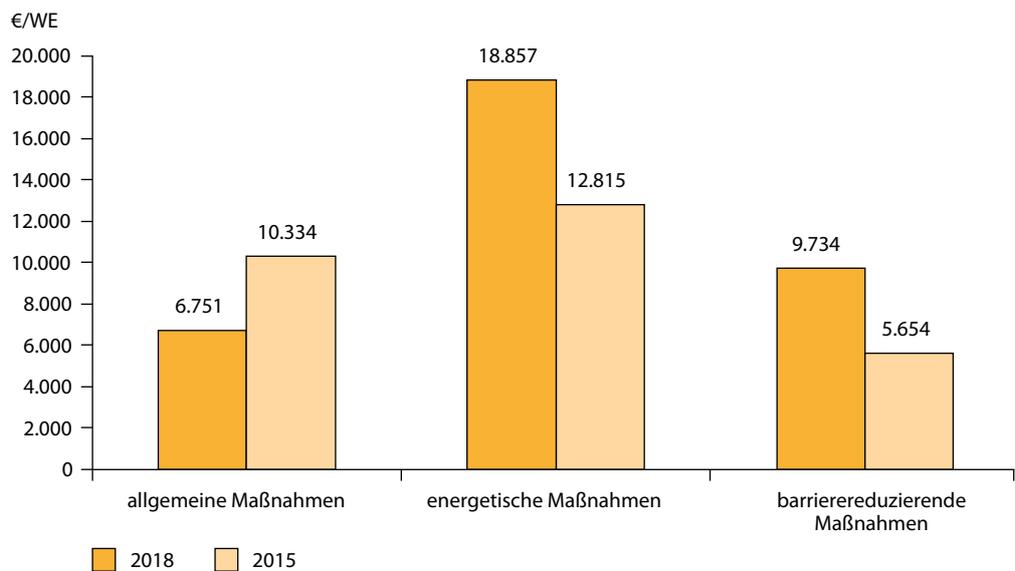
Anmerkung: Berücksichtigt wurden nur Kommunen und KWU, die an beiden Befragungen 2015 und 2018 teilgenommen haben.

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Abbildung 45

Investitionssumme pro Wohnung nach Maßnahmenart – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018



Anmerkung: Berücksichtigt wurden nur antwortende Stellen, die bei beiden Befragungen teilgenommen und in der jeweiligen Maßnahmenkategorie jeweils bei Wohnungen und Investitionssumme Angaben gemacht haben.

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Insgesamt wird etwas mehr als die Hälfte des investierten Geldes für allgemeine Maßnahmen am Wohnungsbestand ausgegeben. Weitere 41 % der Investitionssumme dienen der energetischen Sanierung. Der Anteil der Investitionen zur Reduzierung von Barrieren ist mit 6 % recht gering. Im Vergleich zu den profitierenden Wohnungen machen Maßnahmen zur energetischen Sanierung einen deutlich höheren Anteil der Investitionssumme aus. Entsprechend kehrt sich das Verhältnis bei den allgemeinen Maßnahmen um (vgl. Abbildung 41).

Während nach Art des Eigentums keine großen Unterschiede erkennbar sind, wird in Westdeutschland deutlich mehr Geld für energetische Maßnahmen eingesetzt als in Ostdeutschland. Demgegenüber machen im Osten Ausgaben für allgemeine Maßnahmen den größten Teil aus.

Verglichen mit der Vorgängerbefragung haben die kommunalen Wohnungsanbieter absolut gesehen in energetische und barrierereduzierende Maßnahmen mehr Geld investiert, während die Investitionssumme für allgemeine Maßnahmen nahezu gleichgeblieben ist. Entsprechend sank der Anteil allgemeiner Maßnahmen um 6,6 %. Die Anteile von Maßnahmen zur energetischen Ertüchtigung und Barrierereduzierung stiegen zugleich um 5 % bzw. 2 % an (vgl. Abbildung 44). Diese

Entwicklungen bezüglich der Investitionssummen stehen im Gegensatz zur Veränderung der Anteile der von den drei Maßnahmenarten profitierenden Wohnungen (vgl. Abbildung 42). Diesen Ergebnissen nach müssten die Investitionssummen für energetische und barrierereduzierende Maßnahmen pro Wohnung gestiegen sein, während der Anteil der Ausgaben für allgemeine Maßnahmen gesunken ist. Dies wird mit der nachfolgenden Auswertung untersucht.

Differenziert nach Maßnahmenart sind die Ausgaben pro Wohnung für allgemeine Maßnahmen im Vergleich der beiden Befragungen gesunken. Der Wert für 2018 beträgt nur zwei Drittel des Wertes der vorhergehenden Befragung. Dagegen sind die Kosten pro Wohnung für Maßnahmen zur energetischen Ertüchtigung und Barrierereduzierung deutlich gestiegen. Dies bestätigt die Vermutung, dass für energetische und barrierereduzierende Maßnahmen pro Wohnung aktuell deutlich mehr ausgegeben wird als im Zeitraum der vorherigen Befragung (vgl. Abbildung 45).

Die Ergebnisse zu investiven Maßnahmen bekräftigen, dass die Städte, Gemeinden und Landkreise sowie ihre Beteiligungen nach wie vor viel in ihre Wohnungsbestände investieren, wobei Investitionen in die Altersgerechtigkeit und die energetische Effizienz eine große Bedeutung haben.





Bedeutung der kommunalen Wohnungen für Städte und Gemeinden

7 Bedeutung der kommunalen Wohnungen für Städte und Gemeinden

Sowohl aus den vorangegangenen Analysen als auch aus den Antworten auf die Frage nach der Bedeutung kommunaler Wohnungsbestände wird deutlich, dass die Kommunen ihren eigenen Wohnungsbeständen eine große Relevanz für die Bewältigung unterschiedlicher wohnungspolitischer Aufgaben beimessen.

Die größte Bedeutung ihrer Wohnungsbestände sehen die Kommunen in der Wohnraumversorgung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen. Entsprechend rangieren auf den ersten fünf Plätzen die Wohnraumversorgung

- von einkommenschwächeren Haushalten mit 87 % der Befragten,

- von ausgewählten sozialen Zielgruppen (wie z. B. kinderreiche Familien oder Ältere) mit 82 %,

- von Personen mit Vermittlungsschwierigkeiten (75 %),

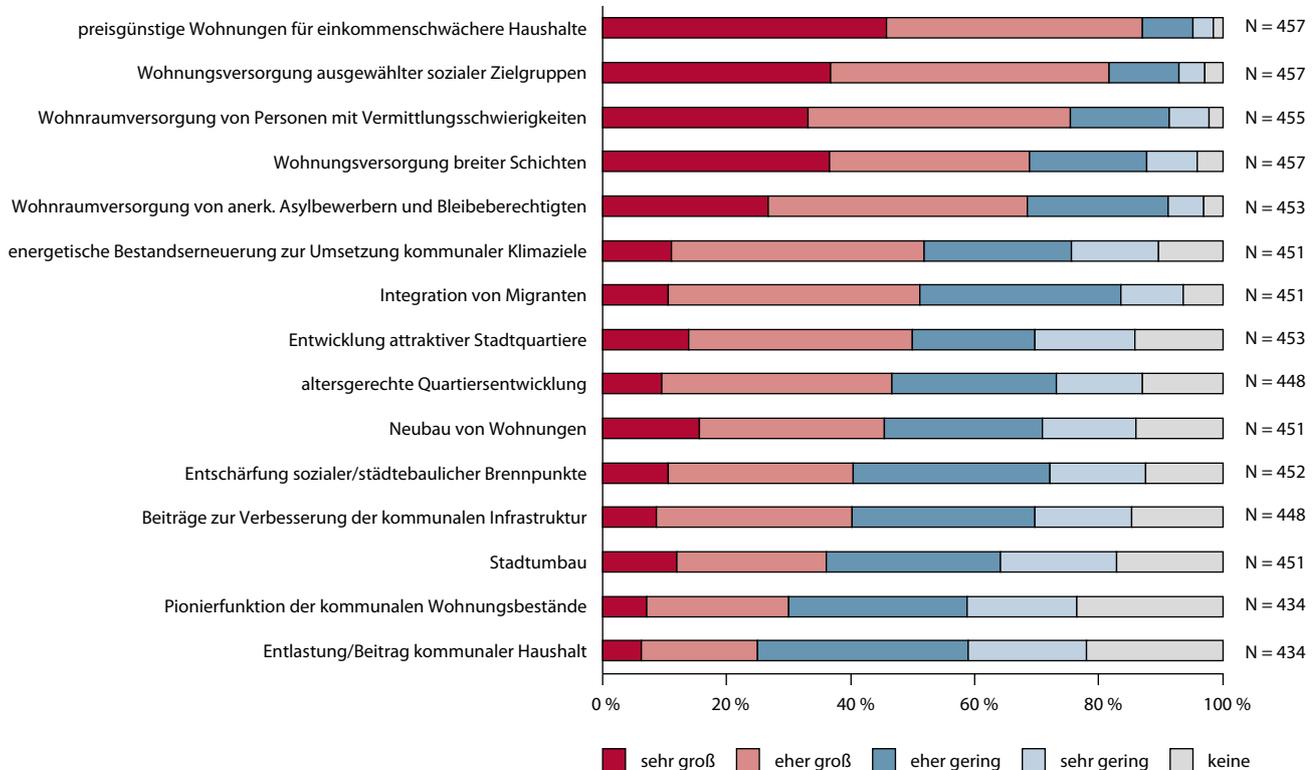
- von breiten Schichten (69 %) und

- von anerkannten Asylbewerbern und Bleibeberechtigten (68 %).

Erst mit einemigem Abstand folgen weitere Aufgaben. Die geringste Bedeutung wird den kommunalen Wohnungen in Bezug auf den Beitrag zum kommunalen Haushalt beigemessen (25 %) (vgl. Abbildung 46).

Abbildung 46

Bedeutung kommunaler Wohnungsbestände bzw. -unternehmen für die Erfüllung kommunaler Aufgaben



Räumlich differenziert zeigen sich große Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. In den alten Bundesländern ist die Bedeutung der kommunalen Wohnungen im Bereich des Mietwohnungsneubaus deutlich höher als im Osten. 48 % der Kommunen im Westen schätzen die Bedeutung der eigenen Bestände für den Neubau groß ein – davon sogar 18 % als sehr groß. Im Osten hingegen haben kommunale Wohnungsbestände nur für 35 % der Befragten eine Bedeutung für diesen Aufgabenbereich, davon geben nur 8 % eine sehr große Bedeutung an.

Demgegenüber spielt die Versorgung breiter Bevölkerungsschichten und ausgewählter sozialer Zielgruppen in Ostdeutschland eine größere Rolle als im Westen. Im Osten werden darüber hinaus viele Aufgabenbereiche als wichtig angesehen, für die den kommunalen Wohnungsbeständen auch in schrumpfenden Situationen eine große Bedeutung beigemessen wird: Stadtbau, Entwicklung attraktiver Stadtquartiere sowie Entschärfung sozialer bzw. städtebaulicher Brennpunkte.

Im Vergleich der beiden Befragungen hat die Bedeutung der kommunalen Wohnungen für 11 der 15 Aufgabenbereiche zugenommen (vgl. Abbildung 47). Die Aufgabe der Versorgung mit angemessenem Wohnraum ist für alle betrachteten Zielgruppen wichtiger geworden. Die Versorgung einkommensschwächerer Haushalte mit preisgünstigen Wohnungen stand bereits 2015 an erster Stelle, 2018 hat die Bedeutung der kommunalen Wohnungen für die Erfüllung dieser Aufgabe um weitere 6,3 % auf 90 % zugenommen. Auch die Bedeutung der Wohnraumversorgung ausgewählter sozialer Zielgruppen wie beispielsweise kinderreicher Familien ist in den drei Jahren um 6,4 % gestiegen. Die Versorgung von Personen mit Vermittlungsschwierigkeiten und breiter Schichten erfordern jeweils einen Bedeutungszuwachs von 5 %-Punkten. Einzig die Versorgung

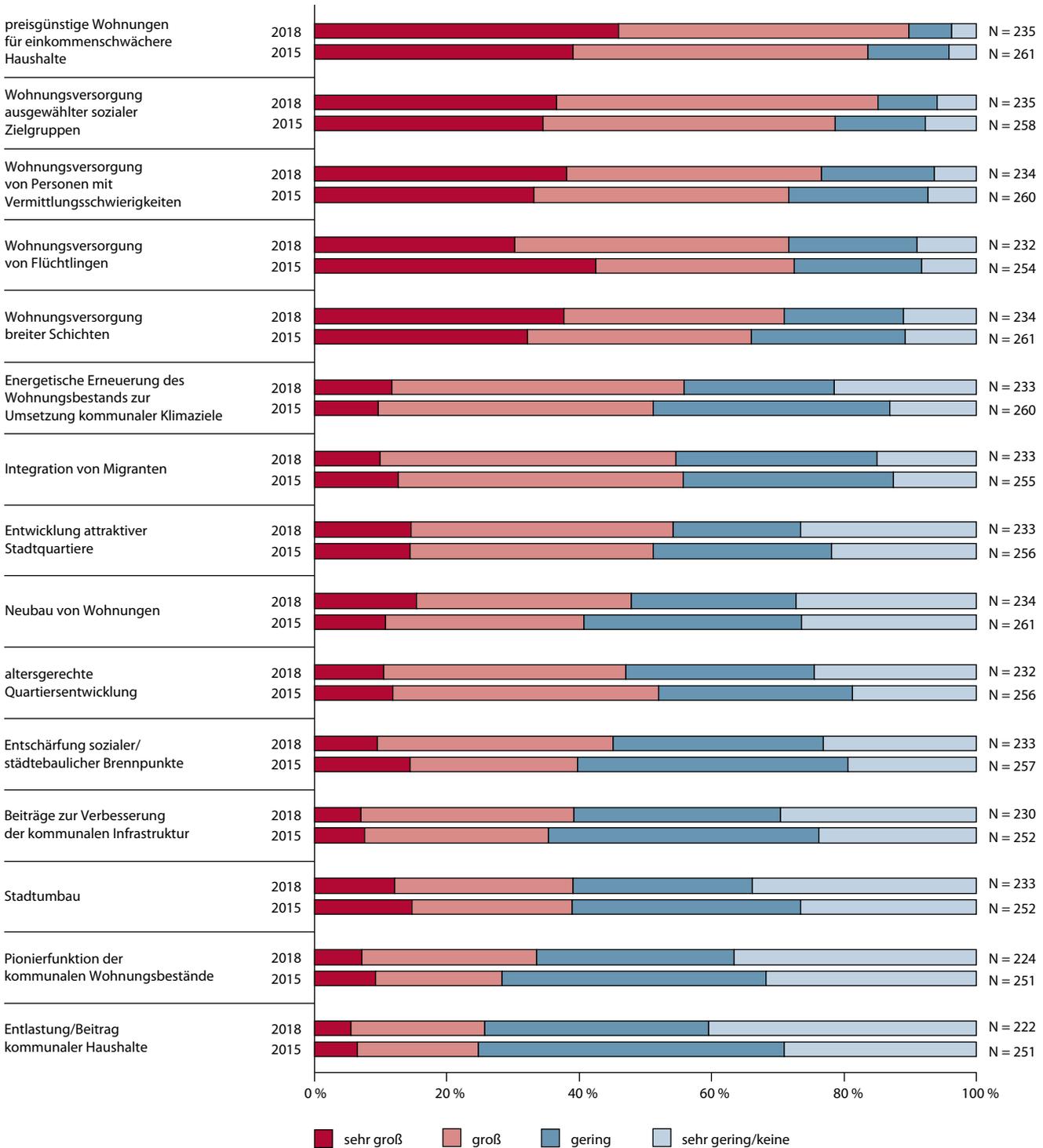
von anerkannten Asylbewerbern und Bleibeberechtigten hat um 1 %-Punkt abgenommen. Dazu passend wird den kommunalen Wohnungen auch für die Integration von Migranten eine sinkende Bedeutung beigemessen (–1,2 %). Hier zeigt sich, dass der Zustrom von Asylsuchenden aktuell deutlich geringer ist als noch weniger Jahre zuvor. Am stärksten ist die Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände für die altersgerechte Quartiersentwicklung gesunken (–5,0 %). Dennoch wird weiterhin auch in barriere-reduzierende Bestandsmaßnahmen investiert.

Zunehmend bedeutend ist die energetische Ertüchtigung des kommunalen Wohnungsbestandes zur Erreichung der kommunalen Klimaziele. In den drei Jahren ist hier ein Plus von 4,6 % zu verzeichnen. Auch dies passt zu den Ergebnissen von Kapitel 6.1, wonach sich der energetische Zustand der kommunalen Wohnungen im zeitlichen Vergleich verbessert hat und die Investitionen in energetische Maßnahmen im Laufe der Jahre zugenommen haben. Der Aufgabenbereich mit dem stärksten Wachstum ist der Neubau von Wohnungen. Hier hat die Bedeutung in den drei Jahren um 7,3 % auf 48 % zugenommen. Dies bekräftigt die Erkenntnisse aus Kapitel 5, wonach viele Kommunen ihren Wohnraum durch Neubau ausweiten.

Darüber hinaus wird die wachsende Rolle der kommunalen Wohnungen in Bereichen, die über die reine Wohnraumversorgung hinausgehen, deutlich. Zu nennen sind hier die Entschärfung städtebaulicher und sozialer Brennpunkte (+5,4 %), die Pionierfunktion der kommunalen Wohnungsbestände (+5,2 %), ihre Beiträge zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur (+3,8 %) und zur Entwicklung attraktiver Stadtquartiere (+2,9 %). Trotz leichter Zunahme (+1,0 %) steht die Bedeutung der eigenen Wohnungen als Beitrag zur Entlastung des kommunalen Haushaltes bei beiden Befragungen an letzter Stelle.

Abbildung 47

Bedeutung kommunaler Wohnungsbestände bzw. -unternehmen für die Erfüllung kommunaler Aufgaben – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018



Anmerkung: Berücksichtigt wurden nur Kommunen und KWU, die an beiden Befragungen 2015 und 2018 teilgenommen haben.

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Somit ist der monetäre Beitrag des eigenen Wohnungsbestandes zum kommunalen Haushalt nur noch jeder vierten Gebietskörperschaft wichtig.

Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass die Städte und Gemeinden ihren eigenen Wohnungsbeständen und -unternehmen eine sehr große Bedeutung beim Umgang

mit aktuellen Problemstellungen, insbesondere der Bereitstellung preisgünstigen Wohnraums durch Neubau, beimessen. Die Kommunen sehen den Wert der Bestände viel stärker als Instrument zur Bewältigung aktueller Aufgaben als in einem monetären Beitrag zum kommunalen Haushalt.





Betriebswirtschaftliche Merkmale kommunaler Wohnungsunternehmen

8 Betriebswirtschaftliche Merkmale kommunaler Wohnungsunternehmen

Abschließend werden einige betriebswirtschaftliche Merkmale der kommunalen Wohnungsunternehmen dargestellt. Im Einzelnen sind dies zum einen Analysen zu erwirtschafteten Überschüssen und der Höhe der Ausschüttungen aus den Unternehmensgewinnen an die jeweilige Kommune. Zum anderen wurden die Eigenkapitalquote, die Gesamtkapitalrentabilität und die Eigenkapitalrentabilität als zentrale betriebswirtschaftliche Kennzahlen zum Stichtag 31.12.2017 erhoben.

Bei den insgesamt 345 erfassten kommunalen Wohnungsunternehmen handelt es sich um 308 GmbHs (89 %), 16 Aktiengesellschaften und 10 Eigenbetriebe. Andere Rechtsformen liegen nur in Einzelfällen vor.

Die meisten der hierzu antwortenden 256 kommunalen Wohnungsunternehmen haben im Jahr 2017 Gewinne erwirtschaftet. Differenziert nach Art der Beteiligung

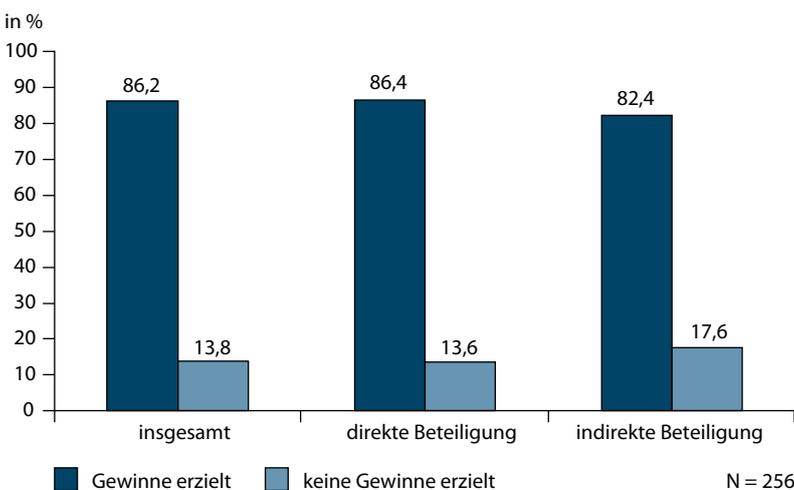
erzielen Unternehmen mit direkter Beteiligung der Kommune etwas häufiger Gewinne als indirekte Beteiligungen (vgl. Abbildung 48).

Sowohl im Osten als auch im Westen erzielt der größte Teil der Unternehmen Gewinne, wenngleich der Anteil im Westen mit 89 % der Unternehmen etwas größer ist als im Osten mit 81 %. Nach Wachsen oder Schrumpfen der Städte und Gemeinden differenziert liegt der Anteil der Unternehmen mit positiver Bilanz in den meisten Fällen zwischen 84 % und 89 %. In überdurchschnittlich schrumpfenden Regionen gestaltet sich die Erwirtschaftung von Gewinnen allerdings deutlich schwieriger. Hier ist der Anteil der Unternehmen mit positiver Bilanz mit 61 % erheblich geringer als in allen anderen Entwicklungskategorien.

Ebenfalls große Unterschiede bestehen je nach Gemeindegröße. Hier nimmt der Anteil der Unternehmen, die Gewinne erzielen, mit der Größe der Kommunen zu. 78 % der Unternehmen in Kommunen mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern erzielen Gewinne, wohingegen Unternehmen größerer Städte mit 100.000 bis 200.000 Einwohnern ausnahmslos Gewinne verbuchen. In Städten ab 200.000 Einwohnern weisen 92 % der Unternehmen eine positive Bilanz auf.

Von den insgesamt 214 Unternehmen, die Angaben zur Gewinnausschüttung gemacht haben, behalten zwei Drittel der Wohnungsunternehmen die erwirtschafteten Überschüsse im Unternehmen. Nur 32 % überweisen mindestens einen Teil des Gewinns an die beteiligte Gebietskörperschaft (vgl. Abbildung 49). Diese Unternehmen schütten sehr unterschiedliche Anteile des Überschusses aus: Die Hälfte

Abbildung 48
Gewinne der kommunalen Wohnungsunternehmen – insgesamt und differenziert nach Beteiligungsart



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

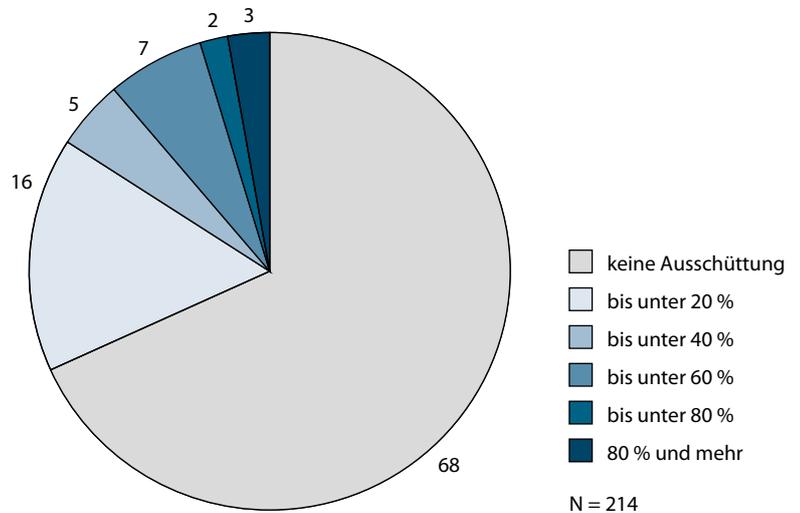
der ausschüttenden Unternehmen geben weniger als 20 % ihres Gewinns an die Kommune ab und 9 % mehr als 80 %.

Die Eigenkapitalquote ist eine bedeutende Bilanzkennzahl, die Auskunft über die Kreditwürdigkeit und die Krisenfestigkeit eines Unternehmens gegenüber entstehenden Verlusten gibt. Insgesamt gaben 310 Unternehmen den Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital an. Im Durchschnitt weisen die Unternehmen zum 31.12.2017 eine verhältnismäßig hohe Eigenkapitalquote von 38,5 % auf und sind damit solide aufgestellt. Hinter diesem Durchschnittswert verbirgt sich jedoch eine recht große Streuung. Etwa die Hälfte der Unternehmen haben einen Eigenkapitalanteil zwischen 20 und 40 %. Bei einem guten Viertel beträgt der Anteil des Eigenkapitals 40 bis 60 % des Gesamtkapitals. Immerhin 11 % verfügen über eine Eigenkapitalquote von weniger als 20 % (vgl. Abbildung 50).

Im Vergleich zwischen alten und neuen Bundesländern fällt die Eigenkapitalausstattung in Ostdeutschland mit durchschnittlich 45,8 % deutlich höher aus als in Westdeutschland mit 34,5 %. Unternehmen von kleineren Kommunen bis 50.000 Einwohnern haben mit rund 43 % einen höheren Eigenkapitalanteil als jene der größeren Gebietskörperschaften. In Städten ab 200.000 Einwohnern liegt die Eigenkapitalquote bei durchschnittlich 29,4 %. Da die Gemeindegrößenklasse mit der Größe des Unternehmens korreliert, dürften diese Unterschiede auf die Unternehmensgröße zurückzuführen sein.

Anhand der Angaben zur Gesamtkapitalrentabilität kann ausgesagt werden, wie effizient das gesamte Kapital bei den kommunalen Wohnungsunternehmen eingesetzt ist. Die Gesamtkapitalrentabilität der 299 hierzu antwortenden Unternehmen lag im Jahr 2017 durchschnittlich bei 3,6 %. Dahinter verbirgt sich eine große Bandbreite. Der weitaus größte Anteil der

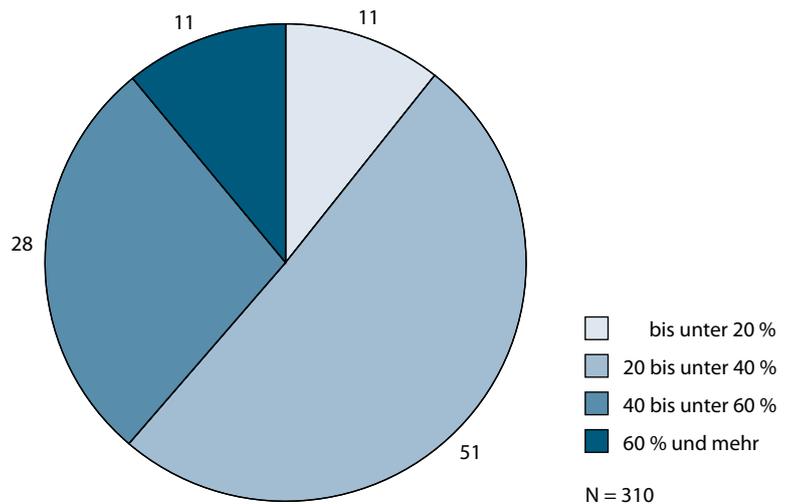
Abbildung 49
Höhe des Gewinnanteils, den die Unternehmen an die Kommunen ausschütten 2017



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Abbildung 50
Eigenkapitalquote der kommunalen Wohnungsunternehmen 2017



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Unternehmen (57 %) erwirtschaftete eine Gesamtkapitalrentabilität zwischen 2 und 4 %. Daneben gibt es allerdings Beteiligungen, die deutlich schlechter, aber auch solche, die deutlich besser dastehen. So haben 2 % der kommunalen Wohnungsunternehmen eine negative Gesamtkapitalrentabilität angegeben. Zugleich erwirtschafteten 6 % der Unternehmen sogar eine Rendite

von mehr als 6 % (vgl. Abbildung 51). Die durchschnittliche Gesamtkapitalrentabilität zeigt räumlich differenziert keine eindeutigen Tendenzen – weder beim Mittelwert noch bei der Streuung über die oben genannten Rentabilitätsklassen.

Insgesamt haben 297 kommunale Wohnungsunternehmen Angaben zur Eigenkapitalrentabilität, also dem Verhältnis des

Unternehmensgewinnes zum Eigenkapital, gemacht. Diese Unternehmen erwirtschafteten im Jahr 2017 durchschnittlich eine Eigenkapitalrentabilität von 5,1 %. Die Eigenkapitalrentabilität weist eine noch stärkere Streuung als die Gesamtkapitalrentabilität auf. 4 % der Unternehmen gaben negative Werte an. Demgegenüber verzinst mehr als jedes vierte Unternehmen das eingesetzte Eigenkapital mit 6 % und mehr (vgl. Abbildung 52).

Bei der Eigenkapitalrentabilität zeigen sich im Gegensatz zur Gesamtkapitalrentabilität räumlich differenziert leichte Tendenzen: So liegt die erwirtschaftete Eigenkapitalrentabilität in Westdeutschland mit 5,5 % etwas höher als in Ostdeutschland mit 4,3 %. Zudem steigt sie mit der Gemeindegröße von 4,6 % bei Gebietskörperschaften mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern bis 8,5 % bei großen Städten mit mehr als 200.000 Einwohnern an. Die größten Unterschiede zeigen sich je nach Entwicklungsrichtung der Städte und Gemeinden. In überdurchschnittlich schrumpfenden Kommunen beträgt die durchschnittliche Eigenkapitalrentabilität nur 2,1 %, wohingegen sie in überdurchschnittlich wachsenden Situationen bei 6,5 % liegt. Daraus ergibt sich ein Zusammenhang zwischen der Größe der Unternehmen und den Entwicklungsvoraussetzungen einer Region.

Alle drei aufgeführten betriebswirtschaftlichen Kennzahlen haben sich im Vergleich zur Vorgängerbefragung positiv entwickelt. Die Eigenkapitalquote lag Ende 2014 bei durchschnittlich 37,5 % und ist auf 38,8 % Ende 2017 gestiegen. Auch die Gesamtkapitalrentabilität hat sich verbessert: von 3,4 % Ende 2014 auf 4,2 % drei Jahre später. Gleiches gilt für die Eigenkapitalrentabilität mit 4,0 % Ende 2014 und 5,6 % Ende 2017. Es muss allerdings bedacht werden, dass sich hinter diesen Durchschnittswerten höchst unterschiedliche wirtschaftliche Situationen einzelner Wohnungsunternehmen verbergen.

Abbildung 51
Gesamtkapitalrentabilität der kommunalen Wohnungsunternehmen 2017

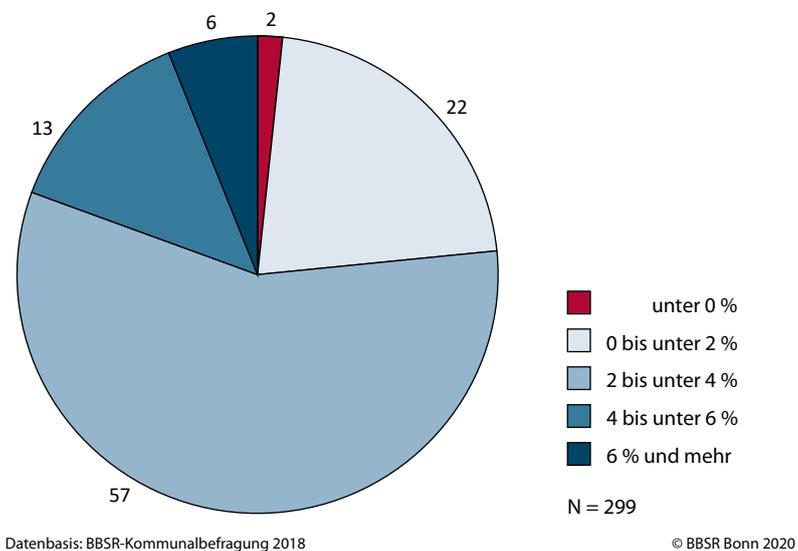
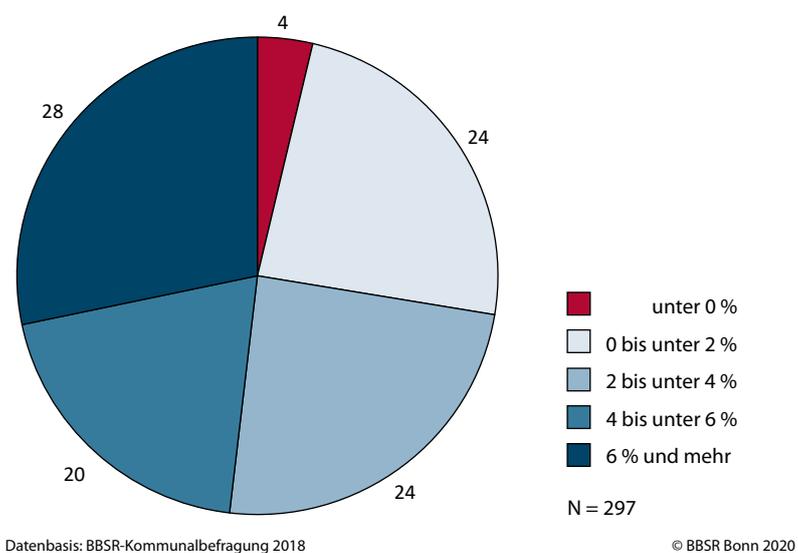
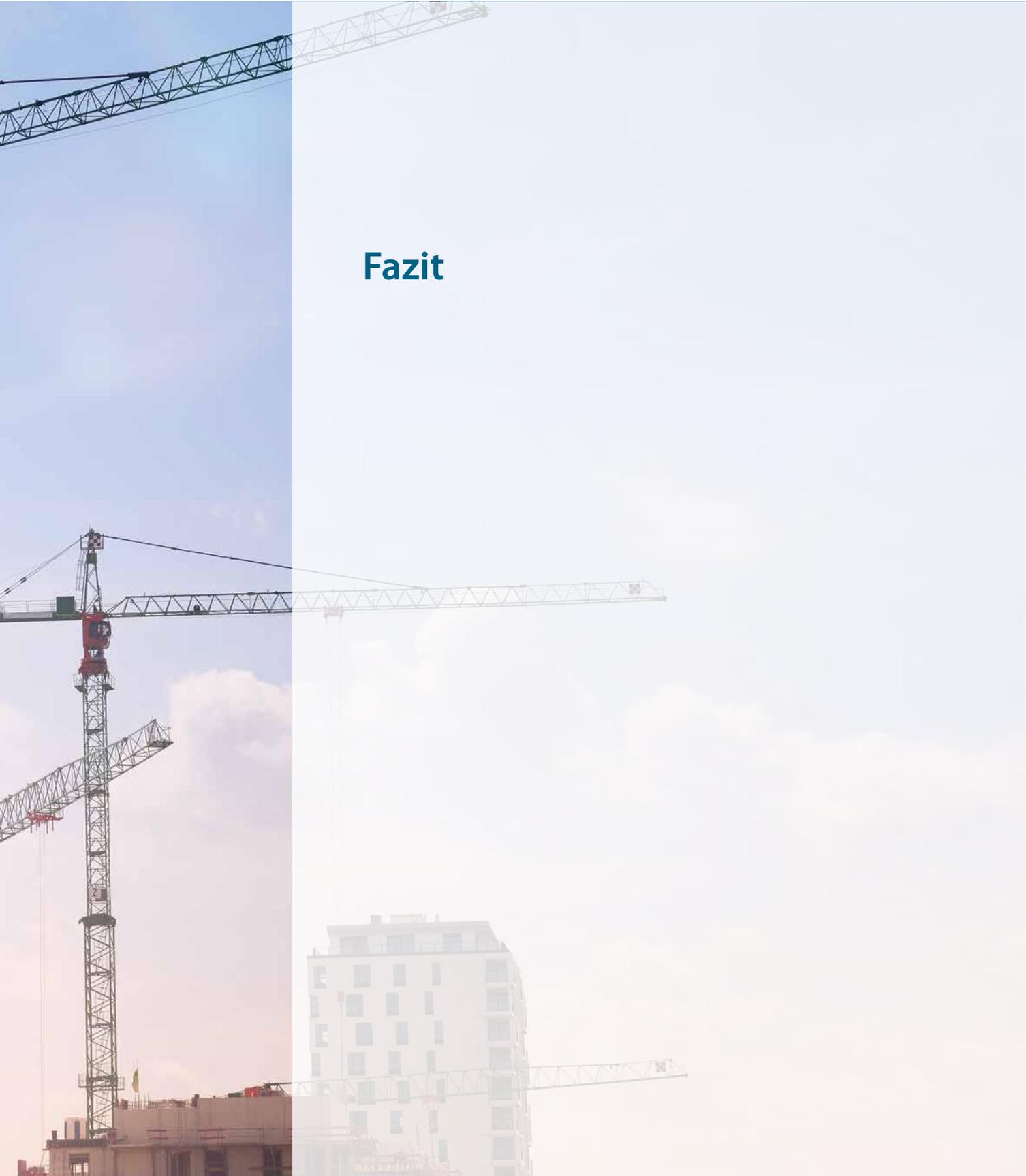


Abbildung 52
Eigenkapitalrentabilität der Wohnungsunternehmen 2017







Fazit

9 Fazit

Die Anbieter von Mietwohnungen in Deutschland stehen vor großen Herausforderungen. Trotz der enormen Anstrengungen der letzten Jahre gibt es hierzulande noch immer zu wenig bezahlbaren Wohnraum für niedrige und mittlere Einkommensgruppen. Gleichzeitig muss die Wohnungswirtschaft ihren Beitrag dazu leisten, die gesetzten Klimaschutzziele zu erreichen. Gemäß Beschluss der EU soll der Gebäudebestand bis 2050 nahezu klimaneutral sein. Auch die altersgerechte Gestaltung des Wohnungsbestandes gewinnt an Bedeutung, da die ältere Bevölkerung weiter zunehmen wird.

Den kommunalen Wohnungen spielen bei der Bewältigung dieser Herausforderungen eine wichtige Rolle. Die Kommunen können direkten Einfluss auf die Ausgestaltung des kommunalen Wohnraums nehmen und diesen für die Verfolgung kommunaler Ziele zur Wohnraumversorgung und der Stadtentwicklung einsetzen.

Seit 2009 führt das BBSR im regelmäßigen Turnus von drei Jahren bundesweite Erhebungen zum kommunalen Wohnungsbestand durch und generiert damit eine wertvolle Informationsbasis zu dieser wichtigen Anbietergruppe von Mietwohnraum. Dank der sehr guten Rücklaufquoten werden mit den Befragungen Daten zu einem Großteil des gesamten kommunalen Wohnungsbestandes in Deutschland erfasst.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten sehen sich die Städte, Gemeinden und Landkreise mit vielfältigen und zunehmenden Herausforderungen konfrontiert. In der Kommunalbefragung 2018 haben die Kommunen insbesondere Engpässe bei der Versorgung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen mit angemessenem Wohn-

raum sowie Engpässe bei der Verfügbarkeit von Baugrundstücken benannt. Aufgrund des hohen Nachfragedrucks fehlen bezahlbare Baugrundstücke. Zudem mangelt es vielerorts an verfügbaren Grundstücken mit Baurecht.

Viele Städte, Gemeinden und Landkreise betreiben eine aktive Wohnungspolitik und setzen verschiedene strategische Planungs- und wohnungspolitische Instrumente ein. Maßnahmen zur Mobilisierung von Bauland und Stadt- oder Stadtteilentwicklungskonzepte sind weit verbreitet. Darüber hinaus beeinflussen viele Kommunen und ihre Wohnungsunternehmen den lokalen Mietwohnungsmarkt durch die Mietpreisgestaltung ihrer eigenen Wohnungen. Die kommunalen Wohnungen sind zu einem recht hohen Anteil gebunden, aufgrund auslaufender Mietbindungen allerdings mit sinkender Tendenz. Dem wirken die Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen entgegen, indem sie einen verhältnismäßig großen Anteil ihres Wohnungsneubaus sozial gebunden errichten. Neben dem sozial gebundenen Wohnraum liegen die Mietpreise frei finanzierter kommunaler Wohnungen meist auch auf einem moderaten Niveau und entfalten so eine mietpreisdämpfende Wirkung. Zwar sind Mieterhöhungen auch bei kommunalen Vermietern weit verbreitet, allerdings werden die Mieten dabei nur moderat angehoben.

Zahlreiche Kommunen haben in den letzten Jahren ihr wohnungspolitisches Engagement verstärkt und weiten ihren kommunalen Wohnungsbestand aus. Zum einen wirkt sich der Wohnungsneubau durch die Vergrößerung des Wohnungsangebotes dämpfend auf die Mietpreisentwicklung aus, zum anderen kommen zusätzliche Wohnungen mit niedrigerem Preisniveau auf den Markt. Die Hälfte der

neu errichteten Wohnungen ist gebunden. Besonders hohe Anteile gebundener Wohnungen werden in wachsenden Städten und Gemeinden errichtet. Allerdings verlangen die kommunalen Anbieter für neu errichteten freien Wohnraum deutlich höhere Mietpreise als für ihre Bestandswohnungen. Auf diese Weise versuchen die kommunalen Wohnungsanbieter die Wirtschaftlichkeit mit dem Versorgungsauftrag einkommensschwacher Haushalte in Einklang zu bringen.

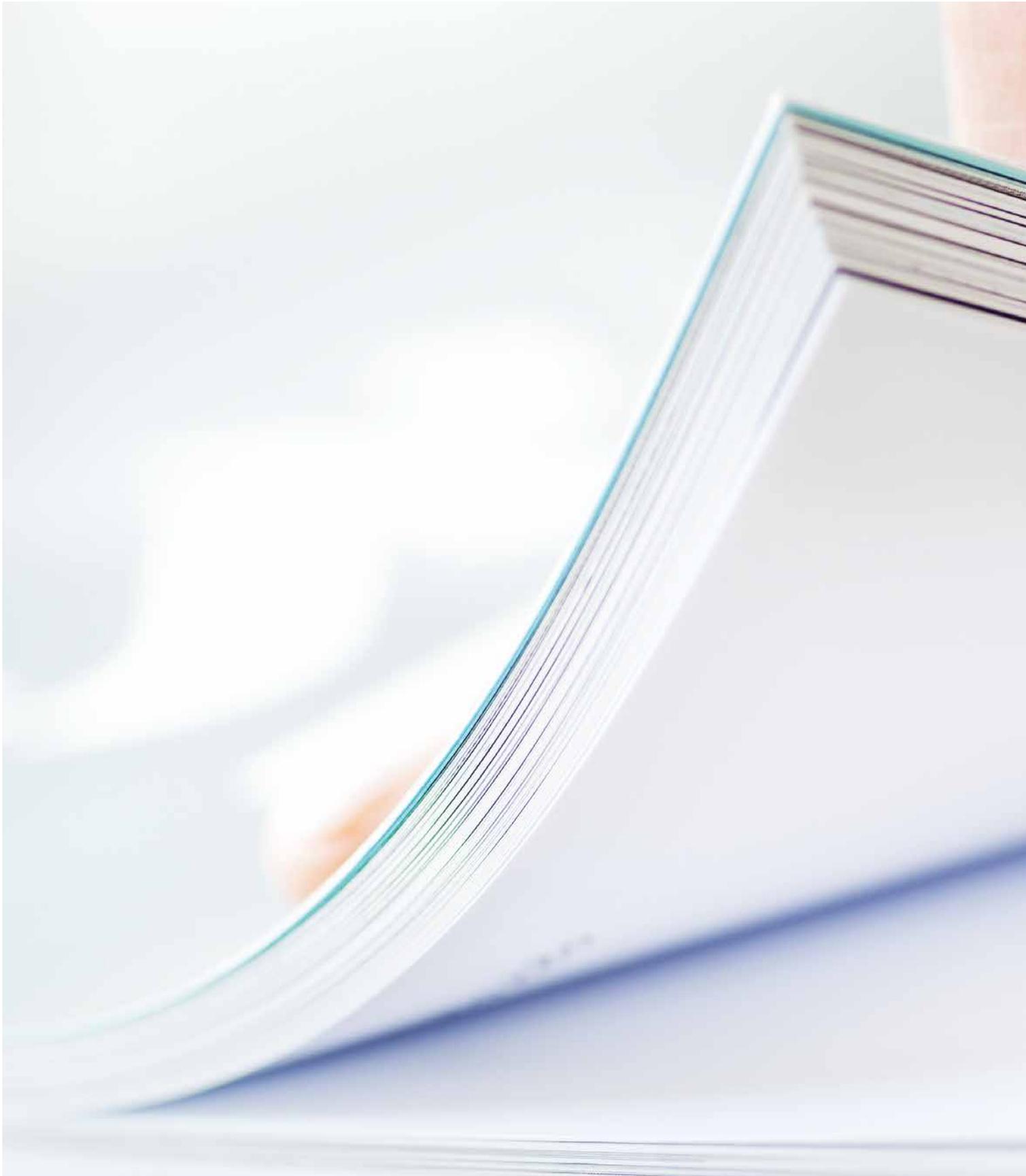
Kommunen und ihre Beteiligungen erwerben auch Bestandswohnungen. Dieser Art der Bestandsausweitung kommt jedoch eine viel geringere Bedeutung zu als dem Neubau. Sie vergrößert zwar die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen, führt aber nicht zu einem größeren Wohnungsangebot auf den lokalen Wohnungsmärkten und somit auch nicht zu deren Entspannung.

Die Kommunen sind bestrebt, den Zustand ihrer Wohnungen zu verbessern. Dies zeigen die weit verbreiteten Bestandsinvestitionen. Die wichtigsten Beweggründe für Investitionen sind zunächst wirtschaftlicher Art, wie der Erhalt der Gebäudesubstanz oder eine verbesserte Vermietbarkeit. Aber auch die energetische Ertüchtigung und die altersgerechte Gestaltung sind weitere wichtige Gründe. Hauptargumente gegen Investitionen sind in erster Linie fehlendes Eigenkapital und die Unwirtschaftlichkeit von Maßnahmen. Drei von vier kommunalen Wohnungsanbietern haben im betrachteten Dreijahreszeitraum in knapp ein Viertel ihrer Bestandswohnungen investiert. Dabei sind die Kosten pro Wohnung für Maßnahmen zur energetischen Ertüchtigung und Barrierereduzierung deutlich gestiegen, während die Ausgaben pro Wohnung für allgemeine Maßnahmen sanken.

Die Kommunen sind sich bewusst, dass sie mit den eigenen Wohnungen über ein wichtiges Steuerungsinstrument verfügen. Entsprechend der gewachsenen Herausforderungen messen sie ihren Wohnungsbeständen für fast alle kommunalen Aufgaben eine zunehmende Bedeutung bei. Neben der originären Aufgabe der Versorgung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen mit preiswertem bzw. angemessenem Wohnraum wird insbesondere ihr Beitrag zu kommunalen Klimazielen durch energetische Ertüchtigung genannt. Darüber hinaus sprechen die Kommunen ihren Wohnungen eine zunehmende Rolle in Bereichen zu, die über die reine Wohnraumversorgung hinausgehen. Zu nennen sind hier die Entschärfung städtebaulicher und sozialer Brennpunkte, die Pionierfunktion der kommunalen Wohnungsbestände sowie ihre Beiträge zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur und zur Entwicklung attraktiver Stadtquartiere.

Trotz der vielfältigen Anforderungen sind die kommunalen Wohnungsunternehmen im bundesweiten Durchschnitt weiterhin solide aufgestellt. Ihre wirtschaftliche Situation hat sich seit der letzten Befragung weiter verbessert. Dies zeigt, dass die kommunalen Wohnungsunternehmen den Spagat zwischen den an sie gestellten gesellschaftlichen Aufgaben und wirtschaftlichem Agieren mit Erfolg meistern.

Die vom BBSR durchgeführten Kommunalbefragungen tragen auf einer fundierten Datengrundlage dazu bei, ein umfassendes Bild zu der Vermietergruppe der Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen zu erhalten. Dem dreijährigen Erhebungsturnus folgend findet die nächste Befragung der Städte, Gemeinden und Landkreise in Deutschland zu ihren Wohnungsbeständen im Jahr 2021 statt.



A close-up photograph of a hand holding a stack of papers. The hand is positioned on the left side of the frame, with the thumb and index finger gripping the edges of the papers. The papers are stacked and slightly fanned out, showing their edges. The background is a soft, out-of-focus light blue and white. The word "Anhang" is written in a bold, dark blue font in the center of the image.

Anhang

10 Anhang

10.1 Untersuchungsdesign

Die Erhebungsunterlagen der Kommunalbefragung 2018 bauen auf denen der vorangegangenen Befragungen auf. Bei einem im Vorfeld durchgeführten Pretest wurden die Unterlagen an vier Städte, den Deutschen Städtetag, den Landkreistag und den Städte- und Gemeindebund sowie an Experten des BBSR und des BMI verschickt. Die Rückmeldungen flossen in die Finalisierung der Befragungsunterlagen ein.

Die bundesweite Befragung aller Städte und Gemeinden ab 10.000 Einwohnern und aller Landkreise zu ihren kommunalen Wohnungsbeständen fand im Herbst 2018 statt. Aufgrund der positiven Rücklaufquoten der vorangegangenen Befragungen wurden die gedruckten Befragungsunterlagen wieder per Post an die jeweiligen Verwaltungsspitzen verschickt. Im Falle der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen wurden die für die Wohnraumversorgung zuständigen Senatorinnen und Senatoren angeschrieben. Dem schriftlichen Fragebogen waren Empfehlungsschreiben des BMI und der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände beigelegt. Zusätzlich zur Papierversion wurde der Fragebogen den Kommunen als pdf-Formular, welches direkt am Bildschirm ausgefüllt und per E-Mail zurückgesandt werden konnte, zur Verfügung gestellt.

Diese jüngste bundesweite Befragung zu kommunalen Wohnungsbeständen umfasst folgende Themenfelder:

- Wohnungsmarktsituation in der Kommune und wohnungspolitische Instrumente (aktuelle Herausforderungen für den lokalen Wohnungsmarkt, strategische und/oder wohnungspolitische Instrumente)

- Eigentumsverhältnisse an kommunalen Wohnungen bzw. Beteiligungen an Wohnungsunternehmen, Bedeutung kommunaler Wohnungsbestände/-unternehmen
- Strukturmerkmale des kommunalen Wohnungsbestandes (Lage, Barrierearmut und Barrierefreiheit, energetischer Zustand, Leerstand)
- Mieten und Praxis der Mietgestaltung (Mietpreis-/Belegungsbindung, Nettokaltmieten, Nebenkostenvorauszahlungen, Mietvertragsarten, Mieterhöhungen)
- Investive Maßnahmen in den kommunalen Wohnungsbestand (Gründe pro und contra Investitionen, allgemeine Maßnahmen, energetische Sanierung, Barrierereduzierung, Finanzierung)
- Käufe und Verkäufe kommunaler Wohnungen (Einzelprivatisierungen/-ankäufe, Transaktionen von Wohnungspaketen bzw. Unternehmensanteilen)
- Neubauprojekte kommunaler Wohnungen (Gründe pro und contra Neubau, Umfang Mietpreis-/Belegungsbindung, Kosten, Mietniveau, Lage, Flächenherkunft)
- Betriebswirtschaftliche Kennzahlen der kommunalen Wohnungsunternehmen (Eigenkapitalquote, Gesamtkapitalrentabilität, Eigenkapitalrentabilität)

Die in Papierform zurückgesandten Fragebögen wurden digitalisiert, die Daten der pdf-Formulare ausgelesen und beides zu einem Datensatz zusammengeführt. Der Datensatz wurde umfassenden Plausibilitätsprüfungen unterzogen. Wo erforderlich, wurden Nachrecherchen bei den

Kommunen vorgenommen und die Daten ergänzt bzw. korrigiert. Der Datensatz wurde um zahlreiche im BBSR vorliegende Informationen zu den Städten und Gemeinden bzw. Kreisen erweitert (Gemeindeattribute, Daten des Zensus 2011).

10.2 Rücklauf

Von den insgesamt 1.873 Kommunen haben 918 Städte, Gemeinden und Landkreise an der Kommunalbefragung 2018 teilgenommen, was einer Rücklaufquote von 49 % entspricht (vgl. Tabelle 13).¹⁸ Damit ist die Rücklaufquote besser als bei den vorangegangenen Befragungen: 2012 lag der Rücklauf bei 44,5 % und 2015 bei 45,6 %. Der höhere Rücklauf lässt sich zum Teil dadurch erklären, dass 2018 die Untergrenze der befragten Gemeinden von bisher 5.000 auf 10.000 Einwohner hochgesetzt wurde.

Die sehr kleinen Gemeinden mit 5.000 bis unter 10.000 Einwohnern hatten bisher die niedrigsten Rücklaufquoten. Nimmt man allerdings nur die Städte und Gemeinden ab 10.000 Einwohnern und die Landkreise der Befragung 2015, war der Anteil der antwortenden Kommunen mit 46,5 % dennoch niedriger als bei der aktuellen Befragung. Die gestiegene Rücklaufquote könnte ein Indiz dafür sein, dass die Kommunen dem Thema Wohnen und speziell den eigenen Wohnungsbeständen eine größere Bedeutung beimessen als noch vor drei Jahren.

Betrachtet man die Rücklaufquote in Ost- und Westdeutschland, so ist die Beteiligung im Westen deutlich höher als im Osten. Auch bei den Rücklaufquoten der Städte und Gemeinden einerseits und der Landkreise andererseits zeigen sich zwischen Ost- und Westdeutschland deutliche

¹⁸ Einige der angeschriebenen Kommunen haben ihre Teilnahme an der Befragung abgesagt. Dies begründeten sie in den meisten Fällen mit personellen Engpässen oder damit, dass sie keine oder nur sehr wenige kommunale Wohnungen im Eigentum haben. Deutlich seltener wurde die Absage damit begründet, dass keine Daten vorliegen.

Tabelle 13
Rücklaufquote der Kommunalbefragung 2018

	Ost			West			gesamt		
	an-geschrieben	absolut	Rücklauf in %	an-geschrieben	absolut	Rücklauf in %	an-geschrieben	absolut	Rücklauf in %
Städte und Gemeinden	245	114	46,5	1.333	666	50,0	1.578	780	49,4
Landkreise	58	15	25,9	237	123	51,9	295	138	46,8
insgesamt	303	129	42,6	1.570	789	50,3	1.873	918	49,0

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Tabelle 14
Rücklauf Städte und Gemeinden differenziert nach Größe und Ost-/Westdeutschland

	Ost			West			gesamt		
	an-geschrieben	absolut	Rücklauf in %	an-geschrieben	absolut	Rücklauf in %	an-geschrieben	absolut	Rücklauf in %
10.000 bis unter 20.000 EW	138	51	37,0	746	354	47,5	884	405	45,8
20.000 bis unter 50.000 EW	84	45	53,6	422	203	48,1	506	248	49,0
50.000 bis unter 100.000 EW	26	13	50,0	135	84	62,2	161	97	60,2
100.000 bis unter 200.000 EW	30	12	40,0	155	85	54,8	185	97	52,4
200.000 EW und mehr	25	8	32,0	112	63	56,3	137	71	51,8
insgesamt	303	129	42,6	1.570	789	50,3	1.873	918	49,0

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

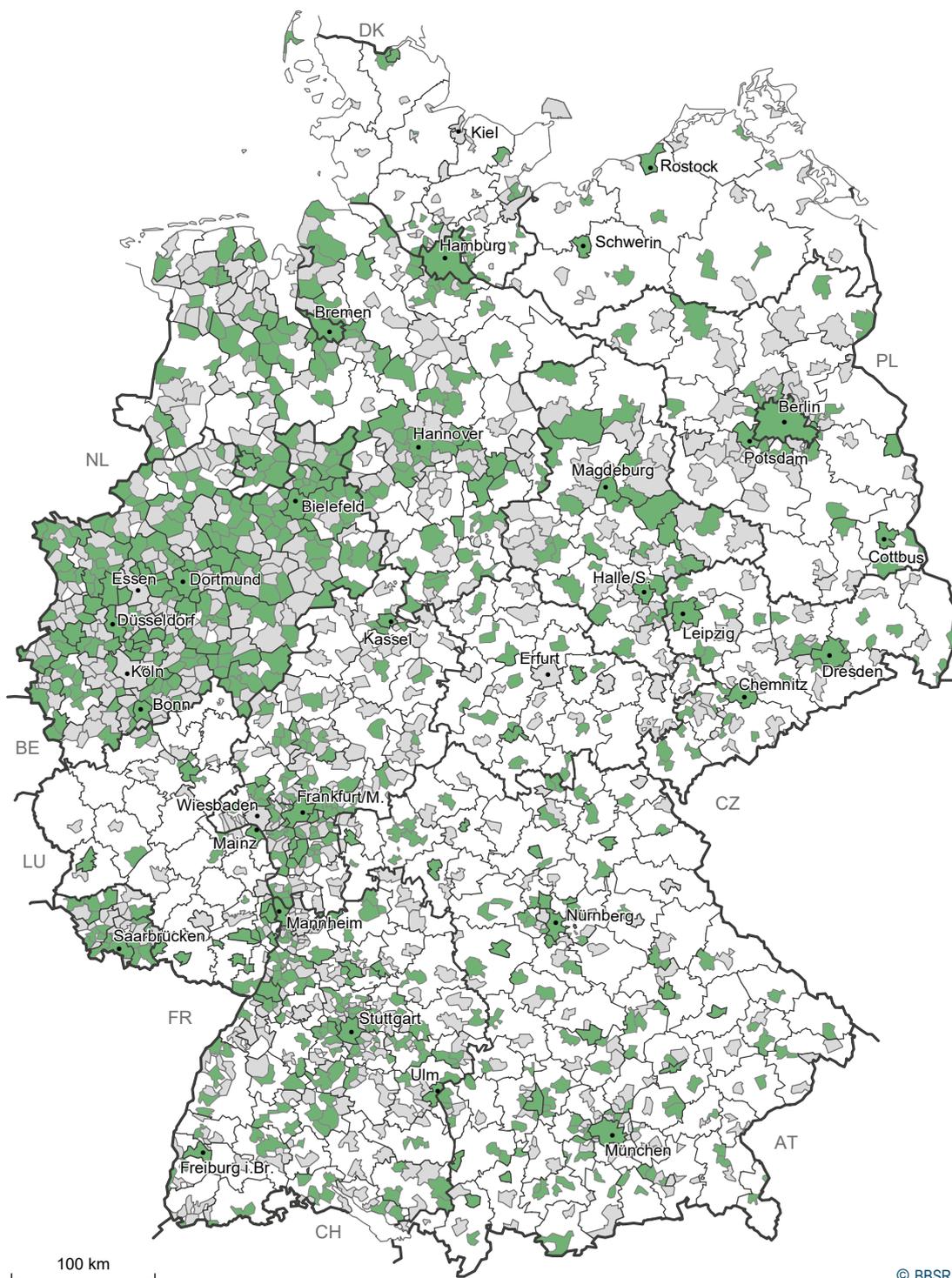
Unterschiede: Während die Rücklaufquoten beider in Westdeutschland ähnliche Werte aufweisen, liegt die Beteiligung der Landkreise in Ostdeutschland nur bei knapp 26 % und damit deutlich unter der der Städte und Gemeinden. Hier zeigt sich ein großer Unterschied zur vorangegangenen Befragung: 2015 hatten sich noch 38 % der Landkreise in Ostdeutschland beteiligt.

Differenziert nach Art der Gebietskörperschaft ist die Beteiligung der Städte und Gemeinden mit insgesamt 49,4 % höher als die der Landkreise und unterscheidet sich hierin von den vorangegangenen Befragungen: 2015 war die Beteiligung bei Städten/Gemeinden und Landkreisen ähnlich hoch. Bei den früheren Befragungen hatten sich die Landkreise sogar stärker als die Städte und Gemeinden beteiligt.

Die Rücklaufquote der Städte und Gemeinden zeigt grundsätzlich eine gute Abdeckung, wobei sich bei näherer Betrachtung

einige Unterschiede zeigen. Differenziert nach Einwohnerzahl der Gemeinden weist die kleinste Gemeindegrößenklasse die geringste Rücklaufquote auf. Städte und Gemeinden der Größenklasse 50.000 bis unter 100.000 Einwohner zeigen insgesamt die größte Teilnahmebereitschaft. Betrachtet man den Rücklauf der Kommunen der unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen für Ost- und Westdeutschland getrennt, so liegen die Teilnahmequoten in den östlichen Bundesländern in allen Klassen deutlich unter den der westdeutschen. Einzige Ausnahme stellen hier die Städte und Gemeinden mit 20.000 bis unter 50.000 Einwohnern dar: Hier ist der Anteil der teilnehmenden Kommunen im Osten 5,5 Prozentpunkte höher als im Westen. Auffallend ist die sehr geringe Teilnahmebereitschaft der großen Städte ab 200.000 Einwohnern in Ostdeutschland. Hier hat nur jede dritte angeschriebene Kommune an der Befragung teilgenommen (vgl. Tabelle 14).

Abbildung 53
Teilnehmende Städte und Gemeinden der Kommunalbefragung 2018

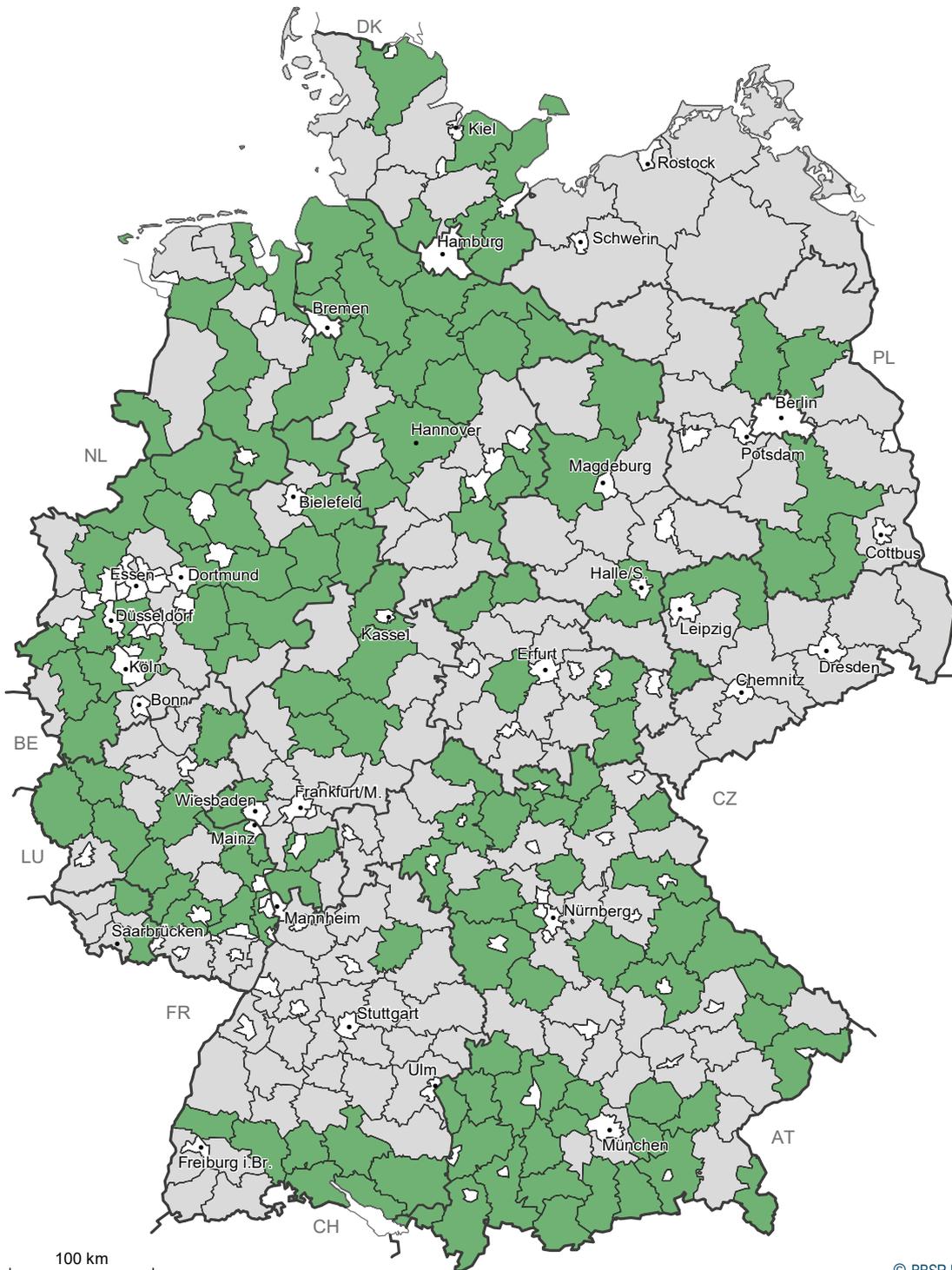


- Städte und Gemeinden über 10.000 Einwohner – angeschrieben
- Städte und Gemeinden über 10.000 Einwohner – teilgenommen
- Städte und Gemeinden unter 10.000 Einwohner

© BBSR Bonn 2020

Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBSR
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),
31.12.2018 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: G. Claßen, N. Görger

Abbildung 54
Teilnehmende Landkreise der Kommunalbefragung 2018



- Landkreise – angeschrieben
- Landkreise – teilgenommen

© BBSR Bonn 2020

Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),
31.12.2018 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: G. Claßen, N. Görden

Tabelle 15

Städte und Gemeinden sowie kommunale Wohnungen differenziert nach wachsend und schrumpfend in Ost- und Westdeutschland und Gemeindegrößenklasse

		10.000 bis unter 20.000 EW	20.000 bis unter 50.000 EW	50.000 bis unter 100.000 EW	100.000 bis unter 200.000 EW	200.000 EW und mehr	insgesamt
a) Zahl der Städte und Gemeinden							
Westdeutschland	überdurchschnittlich schrumpfend	8	2	0	0	0	10
	schrumpfend	47	16	4	0	0	67
	keine eindeutige Entwicklungsrichtung	55	25	10	6	5	101
	wachsend	143	102	28	11	12	296
	überdurchschnittlich wachsend	101	56	18	10	7	192
	insgesamt	354	201	60	27	24	666
Ostdeutschland	überdurchschnittlich schrumpfend	10	6	1	0	0	17
	schrumpfend	23	22	2	1	0	48
	keine eindeutige Entwicklungsrichtung	6	7	3	0	0	16
	wachsend	5	5	2	0	5	17
	überdurchschnittlich wachsend	7	5	1	1	2	16
	insgesamt	51	45	9	2	7	114
insgesamt	überdurchschnittlich schrumpfend	18	8	1	0	0	27
	schrumpfend	70	38	6	1	0	115
	keine eindeutige Entwicklungsrichtung	61	32	13	6	5	117
	wachsend	148	107	30	11	17	313
	überdurchschnittlich wachsend	108	61	19	11	9	208
	insgesamt	405	246	69	29	31	780
b) erfasste kommunale Wohnungen							
Westdeutschland	überdurchschnittlich schrumpfend	1.955	1.451	0	0	0	3.406
	schrumpfend	2.332	7.775	5.570	0	0	15.677
	keine eindeutige Entwicklungsrichtung	4.022	9.610	8.125	26.675	43.448	91.880
	wachsend	6.031	20.543	45.304	53.572	274.031	399.481
	überdurchschnittlich wachsend	6.797	16.191	38.916	61.306	208.169	331.379
	insgesamt	21.137	55.570	97.915	141.553	525.648	841.823
Ostdeutschland	überdurchschnittlich schrumpfend	13.153	24.294	9.168	0	0	46.615
	schrumpfend	37.670	60.597	19.705	17.387	0	135.359
	keine eindeutige Entwicklungsrichtung	11.333	21.235	23.149	0	0	55.717
	wachsend	4.673	18.080	14.752	0	107.686	145.191
	überdurchschnittlich wachsend	5.484	11.323	10.582	17.141	335.792	380.322
	insgesamt	72.313	135.529	77.356	34.528	443.478	763.204
insgesamt	überdurchschnittlich schrumpfend	15.108	25.745	9.168	0	0	50.021
	schrumpfend	40.002	68.372	25.275	17.387	0	151.036
	keine eindeutige Entwicklungsrichtung	15.355	30.845	31.274	26.675	43.448	147.597
	wachsend	10.704	38.623	60.056	53.572	381.717	544.672
	überdurchschnittlich wachsend	12.281	27.514	49.498	78.447	543.961	711.701
	insgesamt	93.450	191.099	175.271	176.081	969.126	1.605.027

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

10.3 Räumliche Verteilung der teilnehmenden Kommunen und ihrer Wohnungen

Tabelle 15 zeigt, dass die meisten Städte und Gemeinden in Westdeutschland liegen (85 %) und der Gemeindegröße bis zu 50.000 Einwohnern angehören (84 %). Zwei Drittel der teilnehmenden Städte und Gemeinden sind wachsend oder überdurchschnittlich wachsend. Insgesamt betrachtet sind kleine wachsende Kommunen mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern mit Abstand am häufigsten vertreten (148). Mit einigem Abstand folgen überdurchschnittlich wachsende Städte und Gemeinden der gleichen Größe (108) und wachsende Kommunen der nächsten Größenklasse (107).

Differenziert nach West- und Ostdeutschland ist der Anteil wachsender Kommunen in Westdeutschland mit 73 % sogar noch höher. Hier überwiegen in allen Gemeindegrößenklassen wachsende Gebietskörperschaften. In Ostdeutschland schrumpfen hingegen 57 % der Städte und Gemeinden, teilweise sogar überdurchschnittlich. Besonders betroffen sind hiervon kleinere Kommunen bis zu einer Größe von 50.000 Einwohnern. Dies ändert sich mit zunehmender Einwohnerzahl: sieben der neun teilnehmenden Kommunen der Größenklasse 50.000 bis unter 100.000 Einwohnern in Ostdeutschland weisen keine eindeutige Entwicklungsrichtung auf. Fast alle größeren Städte ab 100.000 Einwohnern in Ostdeutschland sind wachsend oder überdurchschnittlich wachsend.

Bei den insgesamt 1,6 Mio. erfassten und auswertbaren kommunalen Wohnungen der Städte und Gemeinden (Stand Ende 2017) zeigt sich eine völlig andere Verteilung als bei den Kommunen. Der erfasste kommunale Wohnungsbestand ist – mit leicht höherem Anteil in Westdeutschland – fast gleich auf beide Teile Deutschlands verteilt. Insgesamt betrachtet liegt der mit Abstand größte Teil des kommunalen

Wohnungsbestandes in wachsenden und überdurchschnittlich wachsenden Städten über 200.000 Einwohnern. 38 % der kommunalen Wohnungen in kleineren Kommunen bis 50.000 Einwohnern befinden sich in schrumpfenden Situationen – die meisten davon in Ostdeutschland.

10.4 Auswertungsmethoden

Die Merkmale der kommunalen Wohnungsbestände unterscheiden sich stark je nach Eigentümerkonstellation. Unterschieden wird zwischen Wohnungen, die sich im unmittelbaren Eigentum der Kommune befinden und innerhalb der Kommunalverwaltung bewirtschaftet werden, und Wohnungen im Eigentum von Wohnungsunternehmen, an denen die Kommune direkt oder indirekt über andere kommunale Unternehmen beteiligt ist.

Als grobe Indikatoren für die räumliche Lage der Kommunen dienen die Unterscheidung zwischen Ost- und Westdeutschland sowie die Unterscheidung nach Ländergruppen. Die verwendeten Ländergruppen beinhalten die Gruppe Nord (Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen/Bremerhaven), West (Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland), Ost (neue Bundesländer inkl. Berlin) und Süd (Bayern, Baden-Württemberg).

Ein weiteres wichtiges Auswertungsmerkmal ist die Größe der Gebietskörperschaften. Inwiefern die Größe der Kommunen die Ergebnisse beeinflusst, wird anhand von sechs Gemeindegrößenklassen analysiert. Mit der Größe der Kommunen korreliert auch der Umfang ihres kommunalen Wohnungsbestandes, daher wird dieser nicht als eigene Schichtungsvariable aufgeführt.

Die Analyse nach Wachsen/Schrumpfen von Städten und Gemeinden erfolgt unter Zuhilfenahme der vom BBSR anhand

ausgewählter Strukturindikatoren entwickelten Typisierung. Sie dient dazu, unterschiedliche Entwicklungsrichtungen darzustellen. Für die Typisierung verwendet das BBSR die Indikatoren Bevölkerungsentwicklung, Gesamtwanderungssaldo, nach Alter Erwerbsfähige, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Arbeitslosenquote, Gewerbesteuergrundaufkommen. Im Ergebnis werden die Städte und Gemeinden für den Zeitraum 2012 bis 2017 den fünf Gruppen überdurchschnittlich schrumpfend, schrumpfend, stabil, wachsend und überdurchschnittlich wachsend zugeordnet (BBSR 2020a).

Zur Analyse der Unterschiede je nach siedlungsstrukturellen Gegebenheiten dienen die siedlungsstrukturellen Kreistypen. Für die Typenbildung werden folgende Siedlungsstrukturmerkmale herangezogen: Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten, Einwohnerdichte der Kreisregion und

Einwohnerdichte der Kreisregion ohne Berücksichtigung der Groß- und Mittelstädte. Auf diese Weise können vier Gruppen unterschieden werden: kreisfreie Großstädte, Städtische Kreise, Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen und dünn besiedelte ländliche Kreise (BBSR 2020b).

Das BBSR befragt die Städte, Gemeinden und Landkreise in Deutschland alle drei Jahre nach ihren kommunalen Wohnungsbeständen. Wie bei den vergangenen Befragungen auch, hat das BBSR bei der Kommunalbefragung 2018 einige neue Aspekte aufgenommen. Viele Fragen waren im Vergleich zu 2015 jedoch unverändert. Das ermöglicht direkte zeitliche Vergleiche zwischen 2015 und 2018 und bildet einen großen Mehrwert der regelmäßigen Befragungen.

Die Stichproben der beiden Kommunalbefragungen unterscheiden sich jedoch

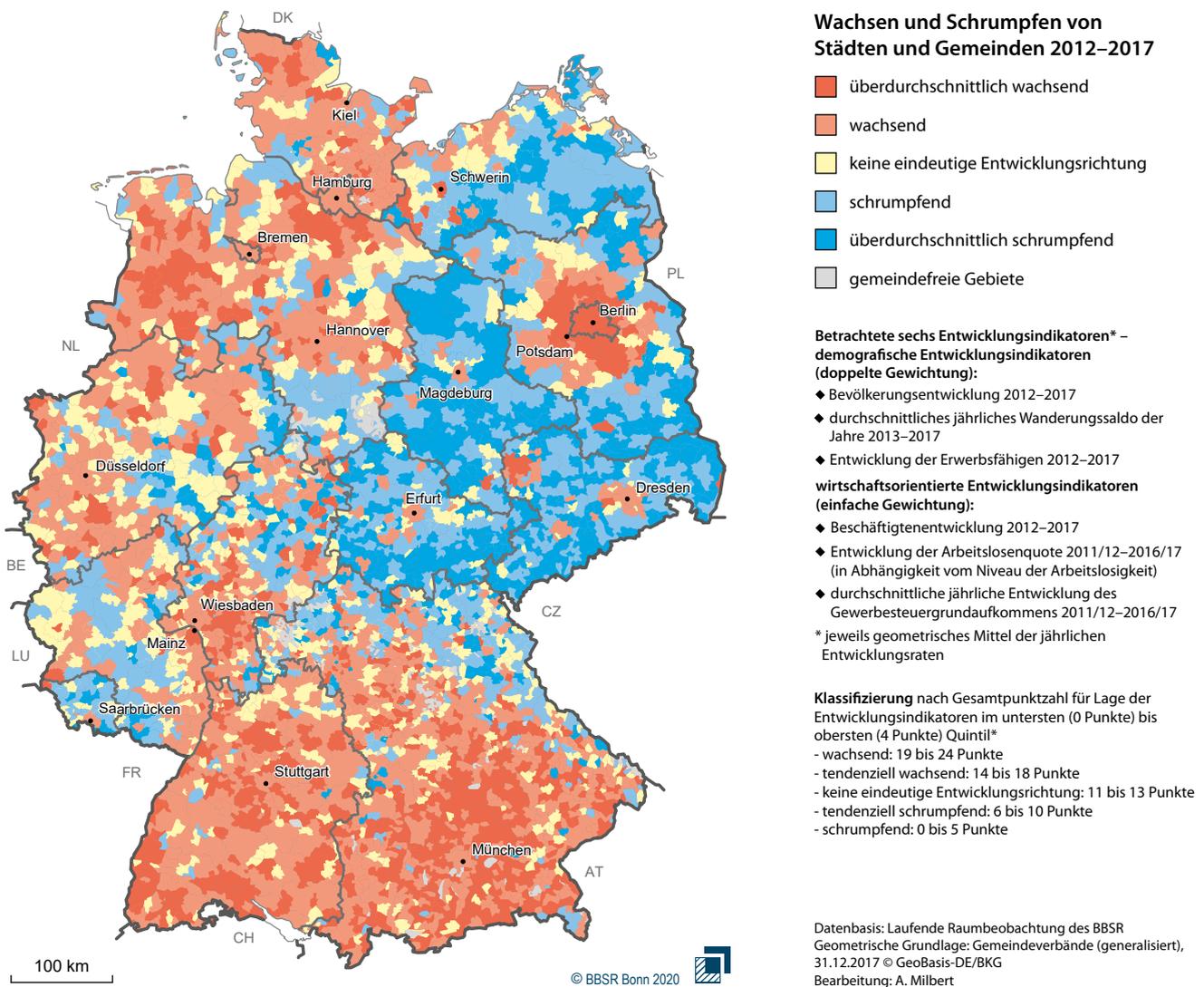
Tabelle 16
Für die Auswertung verwendete Schichtungsvariablen

Schichtungsvariable	Ausprägungen
Gebietskörperschaft	Städte/Gemeinden Landkreise
Art des Eigentums	unmittelbares Eigentum/Kommune Beteiligung/kommunales Wohnungsunternehmen
Ost-/Westdeutschland	Westdeutschland Ostdeutschland (inkl. Berlin)
Ländergruppen	Nord West Ost Süd
Gemeindegroßenklasse	10.000 bis unter 20.000 Einwohner 20.000 bis unter 50.000 Einwohner 50.000 bis unter 100.000 Einwohner 100.000 bis unter 200.000 Einwohner 200.000 Einwohner und mehr
Stadt- und Gemeindetyp 2017	Großstadt Mittelstadt größere Kleinstadt
Wachsen und Schrumpfen der Städte und Gemeinden (2012 bis 2017)	überdurchschnittlich schrumpfend schrumpfend keine eindeutige Entwicklungsrichtung wachsend überdurchschnittlich wachsend
siedlungsstruktureller Kreistyp 2017	kreisfreie Großstadt städtischer Kreis ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen dünn besiedelter ländlicher Kreis

statistisch signifikant voneinander, so dass ein direkter Vergleich der beiden Befragungen anhand jeweils aller teilnehmenden Kommunen nicht möglich ist. Zeitliche Vergleiche beziehen sich daher auf die 178 Kommunen und 191 kommunale Wohnungsunternehmen (insgesamt 369 Stellen), die an beiden Befragungen teil-

genommen haben. Zwar verringert sich hierdurch die zu Grunde liegende Fallzahl, allerdings handelt es sich dadurch um eine echte Längsschnittanalyse auf Basis derselben Kommunen. Somit kann bei zeitlichen Vergleichen eine Verzerrung aufgrund unterschiedlicher antwortender Stellen ausgeschlossen werden.

Abbildung 55
Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden 2012 bis 2017



Verzeichnisse

Quellen

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2020: Aktuelle Ergebnisse der BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen. Wohnungstransaktionshandel seit vier Jahren auf niedrigem Niveau. BBSR-Analysen KOMPAKT 05/2020. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2018: Kommunale Wohnungsbestände in Deutschland. Ergebnisse der BBSR-Kommunalbefragung 2015. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2016: Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2016. Analysen Bau.Stadt.Raum, Bd 12. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2015: Kommunale Wohnungsbestände in Deutschland. Ergebnisse der BBSR-Kommunalbefragung 2012 vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen. Analysen Bau.Stadt.Raum, Bd 11. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2012: Raumabgrenzungen und Raumtypen des BBSR. Analysen Bau.Stadt.Raum, Bd. 6. Bonn.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2010: Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände – Ergebnisse einer Kommunalbefragung. Forschungen, Bd. 145. Berlin.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2011: Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände – Ergebnisse der Fallstudien und Gesamtergebnis. Forschungen, Bd. 151. Berlin.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.), 2019: Wohnen in Deutschland. Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018.

BBSR 2020a

https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raubeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/wachsend-schrumpfend-gemeinden/Wachs_Schrumpf_Gemeinden_node.html (abgerufen am 27.04.2020)

BBSR 2020b

https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raubeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/Kreistypen4/kreistypen_node.html (abgerufen am 27.04.2020)

BMI 2020a

https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/wohnungswirtschaft/bezahlbares-wohnen/bezahlbares-wohnen_node.html (abgerufen am 22.07.2020)

BMI 2020b

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/staedtebau/stadtumbau/stadtumbau-artikel.html> (abgerufen am 03.11.2020)

Abbildungen

Abbildung 1:	Mietwohnungsmarkt nach Eigentümerstruktur und Bundesland – Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung 2011	9
Abbildung 2:	Eigentumsformen an den erfassten kommunalen Wohnungsbeständen 2018	12
Abbildung 3:	Bundesweite Verteilung der 2018 erfassten kommunalen Wohnungen	13
Abbildung 4:	Bedeutung der aktuellen Herausforderungen für den Wohnungsmarkt der Kommune	16
Abbildung 5:	Bedeutung der aktuellen Herausforderungen differenziert nach Wachsen und Schrumpfen der Städte und Gemeinden	18
Abbildung 6:	Bedeutung der aktuellen Herausforderungen für den Wohnungsmarkt der Kommune – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018	20
Abbildung 7:	Strategische Planungsinstrumente und wohnungspolitische Instrumente	22
Abbildung 8:	Anteil Wohnungen mit Mietpreis- und/oder Belegungsbindung am kommunalen Wohnungsbestand – insgesamt und räumlich differenziert	26
Abbildung 9:	Anteil Wohnungen mit Mietpreis- und/oder Belegungsbindung am kommunalen Wohnungsbestand – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018	27
Abbildung 10:	Auslaufende Mietpreis- und/oder Belegungsbindungen im Zeitraum 2018 bis 2020 – insgesamt und differenziert nach Ost- und Westdeutschland	28
Abbildung 11:	Auslaufende Mietpreis- und/oder Belegungsbindungen im Zeitraum 2018 bis 2020 – nach Wachsen und Schrumpfen der Städte und Gemeinden	28
Abbildung 12:	Mietniveau für freien und gebundenen kommunalen Wohnungsbestand – insgesamt und differenziert nach Art des Eigentums	30
Abbildung 13:	Mietniveau für freien und gebundenen kommunalen Wohnungsbestand – differenziert nach Wachsen und Schrumpfen der Städte und Gemeinden	30
Abbildung 14:	Mietniveau für freien und gebundenen kommunalen Wohnungsbestand – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018	31
Abbildung 15:	Mietniveau für freien und gebundenen kommunalen Wohnungsbestand – Vergleich der Befragungen 2012, 2015 und 2018	32
Abbildung 16:	Wiedervertragsmieten 2017 für freien und gebundenen kommunalen Wohnungsbestand – insgesamt und differenziert nach Art des Eigentums	33
Abbildung 17:	Mietniveau für freien und gebundenen kommunalen Wohnungsbestand – Vergleich Wiedervertragsmieten 2017 mit Gesamtmietniveau	33
Abbildung 18:	Anteil Index- und Staffelmietverträge am Wohnungsbestand 2017 – insgesamt und differenziert nach Eigentumsart und Ost/West	37
Abbildung 19:	Leerstand des kommunalen Wohnungsbestandes (gewichtetes Mittel) – insgesamt und räumlich differenziert	39
Abbildung 20:	Klassierter Leerstand des kommunalen Wohnungsbestandes	39
Abbildung 21:	Gründe für und gegen Neubau kommunaler Mietwohnungen im Zeitraum 2015 bis 2017	41
Abbildung 22:	Neubautätigkeit und Erwerb von Neubauprojekten kommunaler Mietwohnungen im Zeitraum 2015 bis 2017	44
Abbildung 23:	Größenklassen der Neubauprojekte kommunaler Mietwohnungen	46
Abbildung 24:	Neubauwohnungen mit Belegungs- und/oder Mietpreisbindung im Zeitraum 2015 bis 2017	49
Abbildung 25:	Mietpreisniveau für freie und gebundene kommunale Neubauwohnungen – insgesamt und differenziert nach Art des Eigentums	50

Abbildung 26:	Mietpreisniveaus kommunaler Wohnungsunternehmen für freie und gebundene kommunale Neubauwohnungen (Median) – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018	51
Abbildung 27:	Mietpreisniveau für freie und gebundene kommunale Wohnungen (Median) – Vergleich Neubau und Bestand	52
Abbildung 28:	Lage der Neubauwohnungen im Stadtgebiet – insgesamt und differenziert nach Eigentumsart und Ost-/Westdeutschland	53
Abbildung 29:	Flächenherkunft der kommunalen Neubauprojekte – insgesamt und differenziert nach Eigentumsart und Ost-/Westdeutschland	54
Abbildung 30:	Vornutzung der Flächen für kommunale Neubauprojekte – insgesamt und differenziert nach Eigentumsart und Ost-/Westdeutschland	55
Abbildung 31:	Kommunale Wohnungsanbieter im Zeitraum 2015 bis 2017 als Käufer/Verkäufer kommunaler Wohnungen aktiv	56
Abbildung 32:	Energetischer Zustand des kommunalen Wohnungsbestandes – insgesamt und differenziert nach Ost- und Westdeutschland	63
Abbildung 33:	Energetischer Zustand des kommunalen Wohnungsbestandes – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018	63
Abbildung 34:	Endenergieverbrauch/-bedarf der kommunalen Wohnungen nach Art des Energieausweises	64
Abbildung 35:	Endenergiebedarf der kommunalen Wohnungen differenziert nach Ost- und Westdeutschland	65
Abbildung 36:	Endenergieverbrauch der kommunalen Wohnungen differenziert nach Ost- und Westdeutschland	65
Abbildung 37:	Zustand des kommunalen Wohnungsbestandes bezüglich Barrierearmut und Barrierefreiheit – insgesamt und differenziert nach Ost- und Westdeutschland	66
Abbildung 38:	Anteil barrierefreier Wohnungen am kommunalen Wohnungsbestand – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018	67
Abbildung 39:	Kommunale Wohnungsanbieter mit und ohne investive Maßnahmen am Wohnungsbestand 2015 bis 2017 – insgesamt und differenziert nach Art des Eigentums	67
Abbildung 40:	Gründe für und gegen Investitionen in den kommunalen Wohnungsbestand im Zeitraum 2015 bis 2017	69
Abbildung 41:	Bestandsinvestitionen in den kommunalen Wohnungsbestand 2015 bis 2017 – profitierende Wohnungen nach Maßnahmenart	71
Abbildung 42:	Bestandsmaßnahmen nach Maßnahmenart – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018	72
Abbildung 43:	Bestandsinvestitionen in den kommunalen Wohnungsbestand 2015 bis 2017 – Investitionssummen nach Maßnahmenart	73
Abbildung 44:	Investitionssummen nach Maßnahmenart – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018	74
Abbildung 45:	Investitionssumme pro Wohnung nach Maßnahmenart – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018	74
Abbildung 46:	Bedeutung kommunaler Wohnungsbestände bzw. -unternehmen für die Erfüllung kommunaler Aufgaben	78
Abbildung 47:	Bedeutung kommunaler Wohnungsbestände bzw. -unternehmen für die Erfüllung kommunaler Aufgaben – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018	80
Abbildung 48:	Gewinne der kommunalen Wohnungsunternehmen – insgesamt und differenziert nach Beteiligungsart	84
Abbildung 49:	Höhe des Gewinnanteils, den die Unternehmen an die Kommunen ausschütten 2017	85

Abbildung 50:	Eigenkapitalquote der kommunalen Wohnungsunternehmen 2017	85
Abbildung 51:	Gesamtkapitalrentabilität der kommunalen Wohnungsunternehmen 2017	86
Abbildung 52:	Eigenkapitalrentabilität der Wohnungsunternehmen 2017	86
Abbildung 53:	Teilnehmende Städte und Gemeinden der Kommunalbefragung 2018	97
Abbildung 54:	Teilnehmende Landkreise der Kommunalbefragung 2018	98
Abbildung 55:	Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden 2012 bis 2017	102

Tabellen

Tabelle 1:	Engpässe bei der Verfügbarkeit von Baugrundstücken räumlich differenziert	19
Tabelle 2:	Nebenkostenvorauszahlungen 2017 (Mittelwert) – insgesamt und räumlich differenziert	34
Tabelle 3:	Mieterhöhungen in freifinanzierten Mietwohnungen im Zeitraum 2015 bis 2017 – insgesamt und räumlich differenziert	36
Tabelle 4:	Kommunale Beschlüsse zur den kommunalen Wohnungsbestand betreffenden Mietpreispolitik – räumlich differenziert	38
Tabelle 5:	Neubau kommunaler Mietwohnungen (selbst errichtet und erworben) im Zeitraum 2015 bis 2017	45
Tabelle 6:	Neubau kommunaler Mietwohnungen – Vergleich der Befragungen 2015 und 2018	47
Tabelle 7:	Im Zeitraum 2018 bis 2020 geplanter Neubau kommunaler Mietwohnungen	48
Tabelle 8:	Einzelankäufe und -verkäufe kommunaler Wohnungen im Zeitraum 2015 bis 2017	56
Tabelle 9:	Transaktionen kommunaler Wohnungspakete im Zeitraum 2015 bis 2017	57
Tabelle 10:	Einzelan- und -verkäufe im Vergleich der Befragungen 2015 und 2018	57
Tabelle 11:	Transaktionen von Wohnungspaketen im Vergleich der Befragungen 2015 und 2018	58
Tabelle 12:	Wohnungen mit investiven Maßnahmen – differenziert nach Art des Eigentums	70
Tabelle 13:	Rücklaufquote der Kommunalbefragung 2018	95
Tabelle 14:	Rücklauf Städte und Gemeinden differenziert nach Größe und Ost-/ Westdeutschland	95
Tabelle 15:	Städte und Gemeinden sowie kommunale Wohnungen differenziert nach wachsend und schrumpfend in Ost- und Westdeutschland und Gemeindegrößenklasse	99
Tabelle 16:	Für die Auswertung verwendete Schichtungsvariablen	101

