

Gutachten zur Identifizierung von angespannten Wohnungsmärkten im Freistaat Sachsen

Endbericht



empirica

Auftraggeber

Sächsisches Staatsministerium für Infrastruktur und Landesentwicklung

Auftragnehmer

empirica ag
Büro: Berlin
Kurfürstendamm 234, 10719 Berlin
Telefon (030) 88 47 95-0
berlin@empirica-institut.de
www.empirica-institut.de

Bearbeitung

Prof. Harald Simons, Lukas Weiden

Projektnummer

2025105

Berlin, September 2026

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Vorbemerkung.....	1
2.	Zur Definition eines angespannten Wohnungsmarktes.....	1
3.	Anwendungsfälle der Definition eines angespannten Wohnungsmarktes.....	3
3.1	BGB-Instrumente.....	3
3.1.1	Kündigungssperrfrist (§ 577a BGB)	3
3.1.2	Verminderte Kappungsgrenze (§ 558 BGB)	4
3.1.3	Mietpreisbremse (§ 556d BGB).....	5
3.2	BauGB-Instrumente.....	6
3.2.1	Erweiterung Vorkaufsrecht (§ 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB).....	7
3.2.2	Erweiterte Baugebote (§ 175 Abs. 2 und § 176 Abs. 1)	7
3.2.3	Genehmigungspflicht für Umwandlungen (§ 250 BauGB)	7
3.2.4	Befreiungen von Festsetzungen eines Bebauungsplanes (§ 31 Abs. 3 BauGB) – nicht mehr beschränkt auf angespannte Wohnungsmärkte	9
3.3	Gesetz zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts (in Vorbereitung)	9
3.4	Zweckentfremdungsverordnung.....	10
3.5	Keine unterschiedlichen Gebietskulissen.....	10
4.	Bundesländervergleich	11
4.1	Überblick über die Nutzung verschiedener Instrumente in den Bundesländern	11
4.2	Überblick über die Verbreitung in den verschiedenen Bundesländern.....	13
5.	Methodendiskussion	15
5.1	Herangezogene Indikatoren/Kriterien	15
5.1.1	Mietdynamik	18
5.1.2	Mietbelastung	20
5.1.3	Wachstum der Wohnbevölkerung ohne Schaffung von hierfür erforderlichem Wohnraum durch Neubautätigkeit.....	23
5.1.4	Geringer Leerstand (bei großer Nachfrage)	23
5.1.5	Weitere Indikatoren	26
5.2	Vergleichsmaßstab (Bundes- vs. Landesdurchschnitt).....	32
5.3	Bewertung	32
6.	Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte in Sachsen	35
6.1	Vorauswahl.....	35
6.1.1	Vorauswahlkriterium „Mietniveau“	36
6.1.2	Vorauswahlkriterium „Leerstand“	39

6.1.3	Gemeinden der Vorauswahl.....	40
6.2	Vertiefte Prüfung.....	41
6.2.1	Mietbelastung	41
6.2.2	Dresden	45
6.2.3	Leipzig.....	49
6.2.4	Gemeinden des Dresdner Umlands	53
6.2.5	Gemeinden des Leipziger Umlands.....	54
7.	Empfehlungen	55

1. Vorbemerkung

Das vorliegende Gutachten dient der rechtssicheren Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte im Sinne der mietrechtlichen Instrumente des BGB (u. a. § 556d BGB, § 558 BGB) und des Baurechts (§ 201a BauGB). Es wurde im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Infrastruktur und Landesentwicklung im Zeitraum Dezember 2025 bis September 2026 erstellt. In zwei Workshops im Juni 2026 in Dresden und in Leipzig wurden Zwischenergebnisse mit Vertretern der Städte und von interessierten Verbänden diskutiert. Wir danken den Beteiligten für ihre Anmerkungen, die in diesem Endbericht Berücksichtigung fanden.

2. Zur Definition eines angespannten Wohnungsmarktes

Die unterschiedlichen Entwicklungen der regionalen Wohnungsmärkte in Deutschland (Regionen und Städte mit Wohnungsknappheiten vs. hoher Leerstand andernorts) haben dazu geführt, dass eine bundeseinheitliche Wohnungspolitik angesichts der unterschiedlichen Herausforderungen an Grenzen stößt. In der Folge hat der Gesetzgeber darauf reagiert, indem er zunehmend Instrumente eingeführt hat, die nur in „angespannten Wohnungsmärkten“ bzw. in Gemeinden, in denen „die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen [...] besonders gefährdet ist“, eingesetzt werden können (u. a. § 556d BGB).

Die unbestimmten Rechtsbegriffe „ausreichender Versorgung“, „angemessenen Bedingungen“ sowie „besonders gefährdet“ sind entsprechend auszulegen. Mit der Einführung der Mietpreisbremse 2015 (§ 556d BGB) hat der Gesetzgeber dann weiter ausgeführt, dass ein Mietwohnungsmarkt insbesondere dann angespannt sein kann, wenn

1. *die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt,*
2. *die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt,*
3. *die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird, oder*
4. *geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.*

Auffällig ist, dass sich alle vom Gesetzgeber genannten Kriterien ausschließlich auf die Nachfrageseite des Wohnungsmarktes beziehen, während die Angebots- bzw. Kosten- seite des Marktes unerwähnt bleibt. Besonders auffällig wird dies bei der Frage, was „angemessene Bedingungen“ sein könnten. Diese sind demnach unabhängig von der Kosten- seite zu definieren.

Spätestens seither ist das Konzept eines angespannten Marktes damit ein rein normatives Konzept zur Bewertung eines Marktergebnisses. Das Konzept eines angespannten Marktes kann damit kein Modell sein, das auf der volkswirtschaftlichen Theorie der Märkte basiert. Das Konzept des angespannten Wohnungsmarktes kann daher auch nicht auf die Bewertung der effizienten Nutzung knapper Ressourcen oder der Wohlfahrt im Sinne der utilitaristischen Wohlfahrtstheorie abzielen. Dass das Konzept eines angespannten Marktes durchaus ungewöhnlich ist, zeigt sich bereits daran, dass der Begriff des angespannten

Marktes praktisch ausschließlich in Zusammenhang mit dem Wohnungsmarkt verwendet wird.¹

Eine Bewertung eines Marktergebnisses ohne Bezug zur Kostenseite wäre auf den meisten Märkten sinnlos, da aus einer negativen Bewertung keine politischen Handlungsmöglichkeiten wie z. B. eine Preisregulierung abgeleitet werden könnten. Würde z. B. auf dem Brotmarkt der Preis unter die Kosten reguliert, würde das Angebot an Brot unmittelbar zusammenbrechen. Die Regulierung selbst würde die ausreichende Versorgung gefährden.

Auf dem Wohnungsmarkt ist eine Regulierung des Preises hingegen zumindest vorübergehend möglich. Dies ist eine Folge der Kostenstruktur von Wohnungen. Wohnungen zeichnen sich durch eine sehr hohe Anfangsinvestition und eine lange Lebensdauer aus. Die Gesamtkosten für die Bereitstellung einer Wohnung bestehen daher aus zwei Kostenarten: den dominierenden Investitionskosten für den Bau (auch Fixkosten genannt) und den laufenden Kosten (auch variable Kosten genannt) für Instandhaltung und Betrieb.

Im Gegensatz zu Konsumgütern wie Brot oder Benzin existieren damit zwei wichtige Schwellenwerte, die über das Angebot an Wohnungen entscheiden. Die gesamten Kosten sind relevant für den Neubau von Wohnungen. Nur wenn zu erwarten ist, dass die erzielbare Miete die totalen Kosten mindestens erreicht, lohnt sich der Neubau. Bei heutigen Baukosten, heutigen Bodenkosten, heutigen Bauauflagen und heutigen Zinsen liegt die kalkulatorische Mindestmiete bei rund 20 €/m² pro Monat². Wären Wohnungen Konsumgüter, die täglich produziert und verbraucht werden, dann würde bei einer Miete von unter 20 €/m² das Angebot unmittelbar zusammenbrechen. Eine Regulierung der Marktmiete auf unter 20 €/m² wäre nicht möglich.

Glücklicherweise ist damit auf den Wohnungsmärkten nicht zu rechnen. Ist die Wohnung bereits gebaut, wird sie auch dann weiter vermietet, wenn die erzielbare Miete unter den Gesamtkosten liegt. Der Eigentümer würde dann Verluste schreiben, aber da die Investition nicht reversibel ist, sind die Kosten versunken und die Aufgabe der Vermietung würde die Verluste nur weiter vergrößern. Erst wenn die erzielbare Miete unter die laufenden Kosten sinkt, wird die Vermietung eingestellt. Die laufenden Kosten lassen sich nicht klar abschätzen, aber aus den Wohnungsangeboten in Regionen mit hohen Wohnungsleerständen lässt sich rund 5 €/m² als Mindestmiete ableiten, unter der Wohnungseigentümer die Vermietung lieber unterlassen als die Vermieterverpflichtungen zu übernehmen. In einem solchen Falle kostet schließlich schon die Reparatur eines Fensterscharniers schnell mehr als eine Monatsmiete.

Bei Mieterlösen von jenseits von 5 €/m² allerdings lohnen sich Investitionen in den Erhalt der Gebäude nicht. Die Wohnungen werden zwar weiterhin vermietet, aber die Instandhaltung unterbleibt – vielleicht mit Ausnahme von Notmaßnahmen.

Um den Wohnungsbestand dauerhaft zumindest im heutigen Zustand zu erhalten, sind bei einer technischen Lebensdauer von 50 Jahren im Mittel 2 % der Neubaukosten pro Jahr zu investieren, um den Bestand zu erhalten – bei vor kurzem erst gebauten Wohnungen zunächst weniger, bei älteren Gebäuden entsprechend mehr. Bei 4.000 €/m²

¹ Selten wird der Begriff auch für den Arbeitsmarkt verwandt, dort im Zusammenhang mit einer Arbeitskräfteknappheit.

² Simons, H.; Grade, J.; empirica Wohnungsmarktbericht 2026, Berlin, 2026, S. 39 ff, Download unter: <https://www.empirica-institut.de/assets/content/Downloads/Projekte/empirica-wohnungsmarktbericht-2026.pdf>

Baukosten sind dies im Mittel über die 50 Jahre entsprechend 6,66 €/m², zuzüglich der Verwaltungskosten in etwa 7,50 €/m².

Damit aber besteht auf dem Wohnungsmarkt eine weite Spanne zwischen ca. 7,50 €/m² und ca. 20 €/m² in der das Wohnungsangebot sich zumindest kurzfristig nur wenig ändert, unabhängig davon, wie hoch die erzielbare Miete ist.

Innerhalb dieser weiten Spanne aber kann die volkswirtschaftliche Theorie keinen Beitrag dazu leisten, zu definieren, wann ein Wohnungsmarkt angespannt ist. Es ist ein normatives Konzept, das auf Werturteilen basiert.

Die Definition eines angespannten Wohnungsmarktes ist aber gleichzeitig nicht beliebig. Die Schranken ergeben sich aus dem Gesetz und aus dem Zweck, den die verschiedenen Instrumente verfolgen.

3. Anwendungsfälle der Definition eines angespannten Wohnungsmarktes

Der Bundesgesetzgeber ermächtigt die Länder, die Gebietskulissen festzulegen, in denen die folgenden Instrumente sowohl im Mietrecht (BGB) als auch im Baurecht (BauGB) Anwendung finden. Die Gebietskulisse ist zu begründen. Die Gültigkeit beträgt maximal fünf Jahre.

3.1 BGB-Instrumente

3.1.1 Kündigungssperrfrist (§ 577a BGB)

Die Kündigungssperrfrist schließt die Eigenbedarfskündigung des Vermieters innerhalb von drei Jahren nach Erwerb der Wohnung aus, wenn diese zuvor und während der Laufzeit des Mietvertrages in eine Eigentumswohnung umgewandelt wurde. Eine Kündigungssperrfrist (§ 577a BGB) existiert grundsätzlich und liegt nicht in der Kompetenz des Landes.

Seit dem 1. September 2001 kann aber die Landesregierung in angespannten Wohnungsmärkten die Frist auf bis zu 10 Jahre verlängern.

Die verlängerte Kündigungssperrfrist muss dabei im Zusammenspiel mit der Genehmigungspflicht für Umwandlungen betrachtet werden (vgl. Kapitel 3.2.3).

Die (verlängerte) Kündigungssperrfrist dehnt den Zeitraum zwischen einer Umwandlung und einer Selbstnutzung extrem aus, da der Zehnjahreszeitraum erst mit dem Verkauf der umgewandelten Wohnung beginnt. Die Umwandlung selbst ist damit irrelevant. De facto ist damit jede umgewandelte Wohnung, in der immer noch der gleiche Mieter wie bei der Umwandlung wohnt, für einen potentiellen Selbstnutzer uninteressant, da er nach dem Kauf 10 Jahre bis zur Kündigung und damit im Normalfall mindestens 12 Jahre warten muss, bis er die Wohnung beziehen könnte. Bis dahin muss er damit rechnen, dass sich seine Lebensumstände (Kinder ausgezogen, Studium beendet) so grundlegend verändern, dass er von vornherein das Interesse an der in Rede stehenden Wohnungen verliert.

Im Ergebnis schützt daher die verlängerte Kündigungssperrfrist vor allem sehr langfristige Mieter vor einer Eigenbedarfskündigung. Da es sich bei diesen langfristigen Mietern meist

um besonders „alteingesessene“, lokal verwurzelte Mieter handeln dürfte, ist deren Schutz gerechtfertigt, insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten.

Zwar wird mit der Kündigungssperrfrist die Wohnungswahl des (potentiellen) Selbstnutzers beschränkt. Da aber dieser ohnehin umziehen wollte, fällt ihm eine Umoorientierung in Richtung einer anderen Wohnung naturgemäß leichter als einem alteingesessenen Mieter. Dies gilt zumindest, falls es ein hinreichendes Angebot an verfügbaren Wohnungen für Selbstnutzer gibt.

Trotzdem ist die Kündigungssperrfrist kein Instrument, das die Anspannung des Wohnungsmarktes vermindern soll, sondern ein Instrument, das die Folgen einer Marktanspannung zugunsten der Mieter abmildern soll.

3.1.2 Verminderte Kappungsgrenze (§ 558 BGB)

In bestehenden Mietverträgen sind bundesweit Mieterhöhungen zweifach gekappt. Zum einen darf die Miete nicht über die „ortsüblichen Vergleichsmiete“ hinaus erhöht werden und zum Zweiten darf sie um nicht mehr als 20 % in drei Jahren erhöht werden. Eine Kappungsgrenze existiert grundsätzlich und liegt nicht in der Regelungskompetenz des Landes.

Zum 1. Mai 2013 wurde dann der dritte Absatz des § 558 BGB ergänzt. Seitdem kann die Kappungsgrenze auf 15 % abgesenkt werden, wenn der Wohnungsmarkt angespannt ist.

Die Kappungsgrenze wie auch die verminderte Kappungsgrenze sollen Bestandsmieter schützen, deren Miete derzeit besonders niedrig ist. Auch die Kappungsgrenze ist damit kein Instrument, das die Anspannung des Wohnungsmarktes vermindern soll, sondern ein Instrument, das die Folgen einer Marktanspannung mildern soll.

Die doppelte Kappung von Mieterhöhungen ist auch die zentrale Kritik an der Kappungsgrenze als solche und der verminderten Kappungsgrenze im Besonderen.

Die Kappungsgrenze entfaltet nur dann eine Wirkung, wenn die aktuelle Miete eines laufenden Mietvertrages besonders niedrig ist, d. h. deutlich unter der im Vergleich zur Angebotsmiete bereits niedrigen Mietspiegelmiete. Im Mietspiegel 2025-2027 der Stadt Leipzig wird als gesamtstädtische Durchschnittsmiete des Mietspiegels 6,56 €/m² angegeben. Wird von diesem Wert ausgegangen – die tatsächliche Mietspiegelmiete ist je nach Wohnung unterschiedlich – so greift die normale Kappungsgrenze erst ab einer Bestandsmiete von unter 5,46 €/m². Sie führt also dazu, dass z. B. bei einer Miete von 4,50 €/m² die Miete innerhalb von 3 Jahren nur um 0,90 €/m² erhöht werden kann.

Eine solch günstige Miete dürfte im Regelfall nur bei alten Mietverträgen vorkommen. Dies kann man begrüßen, aber es verschärft das sog. Lock-In-Problem deutlich. Diese sehr günstigen Mietverträge sind nichts anderes als ein Wertpapier. Jeder Mieter wird alles in seiner Macht stehende tun, um den Mietvertrag zu erhalten und mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit den Mietvertrag nicht kündigen. In der Folge stehen gerade diese Wohnungen den Wohnungssuchenden nicht zur Verfügung und verschärfen somit das Knappheitsproblem. Im Ergebnis sorgt die Kappungsgrenze indirekt für steigende Angebotsmieten und konterkariert so die Bemühungen um eine ausreichende Versorgung der (wohnungssuchenden) Bevölkerung. Tatsächlich lässt sich sogar argumentieren, dass

der Lock-In-Effekt sogar die eigentliche Ursache der Wohnungsknappheit ist³. Dies dürfte insbesondere für Dresden und Leipzig gelten, deren Wohnungsbestand mit 559 bzw. 564 Wohnungen je 1000 Einwohner deutlich besser ist als in Deutschland insgesamt (511), als im Mittel aller kreisfreien Städte in Deutschland (536) und nur geringfügig unter dem sächsischen Durchschnitt (567) liegt.

Die verminderte Kappungsgrenze verschärft das Lock-In-Problem nochmals deutlich. Daher ist dem Land Sachsen zu empfehlen, die verminderte Kappungsgrenze nicht mehr anzuwenden. Die Begrenzung der Mieterhöhungen auf die ortsübliche Vergleichsmiete gemäß § 558 Abs. 1 schützt Bestandsmieter bereits hinreichend.

3.1.3 Mietpreisbremse (§ 556d BGB)

In angespannten Wohnungsmärkten kann seit dem 1. Juni 2015 die zulässige Miethöhe zu Mietbeginn begrenzt werden. Die zulässige Miete darf die „ortsübliche Vergleichsmiete“ um nicht mehr als 10 % übersteigen, wobei Ausnahmen für eine höhere Vormiete und für Modernisierungen gelten. Wohnungen, die nach dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzt wurden, unterliegen nicht der Mietpreisbremse.

Mit der Mietpreisbremse hat der Gesetzgeber zudem die Definition eines angespannten Wohnungsmarktes näher erläutert und führt vier mögliche Indikatoren an, die zur Prüfung herangezogen werden können. Demzufolge können Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten insbesondere vorliegen, wenn

1. die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt,
2. die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt,
3. die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird, oder
4. geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.

Zudem hat der Bundesgesetzgeber die Länder verpflichtet, die Gebietskulisse im Einzelfall zu begründen und auszuführen, welche Maßnahmen die Landesregierung ergreifen wird, um Abhilfe zu schaffen.

Die Mietpreisbremse soll den Anstieg der Neuvertragsmieten bremsen. Sie ist damit ebenfalls kein Instrument, das die Anspannung des Wohnungsmarktes vermindern soll, sondern ein Instrument, das die Folgen einer Marktanspannung mildern soll. Durch ihren Bezug auf die ortsübliche Vergleichsmiete, die wesentlich aus den Neuvertragsmieten der letzten sechs (früher vier) Jahre berechnet wird, verzerrt sie diese selbst. Die Mietpreisbremse vergrößert damit auch indirekt die Wirkung der Kappungsgrenze.

Empirische Studien zur Einführung einer Mietpreisbremse zeigen einen überschaubaren Effekt der Mietpreisbremse. Sie reduziert demnach zunächst den Anstieg der Neuvertragsmiete meistens um Werte zwischen 2 % und 5 %⁴. Spätere Studien zeigen sodann,

³ Siehe hierzu weiter: Simons, H.; Zu den Ursachen der Misere am Wohnungsmarkt, empirica-Paper Nr. 279, Berlin, 2026, Download unter <https://www.empirica-institut.de/assets/content/typo3/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/empi279hs.pdf>

⁴ Deschermeier, P.; Seipelt, B.; Voigtländer, M.; Evaluation der Mietpreisbremse. IW Policy Paper 5/2017, 2017; Mense, A.; Michelsen, C.; Kholodilin, K. A.; Empirical Evidence on the Effects of the German Rent Control. DIW Berlin; 2017; Thomschke, L.; Regional Impact of the German Rent Brake. German Economic Review, 20(4), 2019

dass die Wirkung zeitlich begrenzt ist und die mietsenkende Wirkung danach verschwindet⁵. Gleichwohl folgt daraus auch, dass bei Beendigung der Mietpreisbremse mit einer Nachholung der Einführungswirkung zu rechnen ist, sofern sich bis dahin die Rahmenbedingungen des Marktes nicht verändert haben.

Gleichzeitig zeigt die Mietpreisbremse auch unerwünschte Effekte, wie ein stärkerer Anstieg der Neuvertragsmieten in unregulierten Beständen⁶. Die Auswirkungen auf das Wohnungsangebot sind dabei nicht eindeutig. So kann die Mietpreisbremse zu höheren Investitionen in nicht-regulierte Wohnungen (Neubau, umfassende Modernisierung, Umland) führen, dort allerdings nur im höherpreisigen Segment, sodass das Angebot im moderatpreisigen Segment gesenkt wird.

Unerwünschte Effekte sind dabei nicht Folge der spezifischen Ausgestaltung der Mietpreisbremse. In einer beeindruckenden Meta-Studie zeigt Kholodilin⁷, dass Mietregulierungen grundsätzlich neben der gewünschten Dämpfung der Mieten in regulierten Wohnungen unerwünschten Nebenwirkungen hat. Neben steigenden Mieten in den unregulierten Beständen und einer Verringerung des (regulierten) Wohnungsangebotes ist auch mit einer Verschlechterung der Wohnungsqualität aufgrund geringerer Instandhaltungsinvestitionen zu rechnen.

Im Ergebnis ist damit zu rechnen, dass die mietsenkende Wirkung der Mietpreisbremse in Dresden und Leipzig, nachdem sie nunmehr vier Jahre in Kraft ist, an Wirkung verloren hat. Der Wiederanstieg der Wachstumsrate der Angebotsmiete in den letzten 2 Jahren (vgl. Kapitel 5.1.1) könnte auch hierin eine Begründung haben.

Gleichzeitig sollten die Städte auf Anzeichen für die unerwünschten Nebenwirkungen achten. Vor allem aber sollten das Land als auch die Städte die Mietpreisbremse als nur vorübergehendes Instrument betrachten. Dies ist nicht nur eine Forderung des Gesetzgebers. Vielmehr spielen auch die Erwartungen sämtlicher Marktteilnehmer eine entscheidende Rolle. Erwarten die Marktteilnehmer ein Ende der Mietpreisbremse in überschaubarer Zukunft, so dürften die negativen Auswirkungen vermindert werden.

3.2 BauGB-Instrumente

Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz wurden zum 23.06.2021 im Baugesetzbuch weitere Instrumente eingeführt, die nur in angespannten Wohnungsmärkten Anwendung finden. Die Regelungen zur Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte sind in § 201a BauBG aufgeführt und wortgleich mit der Regelung bei der Mietpreisbremse.

⁵ Thomschke, L. (2019): Regional Impact of the German Rent Brake. German Economic Review, 20(4); Simons et. al., Mantelgutachten zu den miethrechtlichen Verordnungen in Nordrhein-Westfalen; empirica-Studie im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen; Berlin, 2020.

⁶ Baye, V.; Dinger, V. Investment incentives of rent controls and gentrification: Evidence from German micro data. Real Estate Economics, 52(3), S. 843–884.; 2024.

⁷ Kholodilin, K. A.; Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature. Journal of Housing Economics, 63, 2024

3.2.1 Erweiterung Vorkaufsrecht (§ 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB)

Das gemeindliche Vorkaufsrecht wurde erweitert auf unbebaute oder brachliegende Grundstücke in bebauten Ortsteilen (§ 34 BauGB) oder im Geltungsbereich eines Bebauungsplans.

Ziel der Regelung ist es vor allem, langjährig brachliegende Baugrundstücke schneller einer Wohnbebauung zuzuführen. Vermutlich dürfte das erweiterte Vorkaufsrecht trotzdem nur selten angewendet werden. Aber dies spricht nicht gegen die Anwendung, da die Hauptwirkung die Drohung mit dem Vorkaufsrecht ist.

Das erweiterte Vorkaufsrecht ist damit ein Instrument, das die Anspannung des Wohnungsmarktes vermindern soll. Es ist grundsätzlich auch geeignet, dazu beizutragen, eine Anspannung von vornherein zu verhindern. Insgesamt ist der Landesregierung daher zu empfehlen, dass Instrument zu nutzen.

3.2.2 Erweiterte Baugebote (§ 175 Abs. 2 und § 176 Abs. 1)

Ebenfalls erweitert wurden in angespannten Wohnungsmärkten die Möglichkeiten eines Baugebotes auf unbebaute Grundstücke. Dabei kann auch die Bebauungsdichte festgesetzt werden.

Ziel der Regelung ist es ebenfalls vor allem, langjährig brachliegende Baugrundstücke schneller einer Wohnbebauung zuzuführen. Wiederum dürfte das erweiterte Baugebot zwar nur selten angewendet werden. Aber dies spricht wiederum nicht gegen die Anwendung, da die Hauptwirkung die Drohung mit dem Baugebot ist.

Das erweiterte Baugebot ist damit ein Instrument, das die Anspannung des Wohnungsmarktes vermindern soll. Es ist grundsätzlich auch geeignet, dazu beizutragen, eine Anspannung von vornherein zu verhindern. Insgesamt ist der Landesregierung daher zu empfehlen, das Instrument zu nutzen.

3.2.3 Genehmigungspflicht für Umwandlungen (§ 250 BauGB)

Im Jahre 2021 wurde ebenfalls eine Genehmigungspflicht für Umwandlungen von Bestandsgebäuden in Wohneigentum eingeführt. Den Kommunen obliegt dabei die Entscheidung, die Genehmigung zu erteilen oder zu verwehren. Für die folgenden Ausführungen wird davon ausgegangen, dass die Genehmigung regelmäßig versagt wird. Würde die Umwandlung hingegen regelmäßig genehmigt, dann würde § 250 BauGB ins Leere laufen und nur Verwaltungsaufwand und Zeitverzug produzieren.

Die Genehmigungspflicht für Umwandlungen muss dabei im Zusammenspiel mit der Kündigungssperrfrist betrachtet werden (vgl. Kapitel 3.1.1).

Die Genehmigungspflicht für Umwandlungen zielt auf die Erhaltung von Mietwohnungen ab, indem sie die potenzielle Selbstnutzung der Wohnungen verhindert. Die Verhinderung der Umwandlung ist damit gar nicht das eigentliche Ziel, vielmehr ist es die Verhinderung der Selbstnutzung.

Dies ist auch die zentrale Kritik an der Genehmigungspflicht für Umwandlungen. Sie beschränkt die Eigentumsrechte auch in den Fällen, in denen die Umwandlung überhaupt keine Wirkung auf den Mietwohnungsmarkt hätte.

Der Gesetzgeber scheint davon ausgegangen zu sein, dass umgewandelte Eigentumswohnungen stets oder zumindest überwiegend selbstgenutzt werden. Tatsächlich aber ist das nicht der Fall. Vielmehr liegt der Selbstnutzeranteil in allen Eigentumswohnungen – d. h. Wohnungen, die irgendwann umgewandelt wurden oder von vornherein als Eigentumswohnungen errichtet wurden – in Dresden laut Zensus 2022 bei 21,7 % und in Leipzig sogar bei nur 12,5 %. D. h. der weitaus größere Teil der Eigentumswohnungen ist vermietet und wird nicht selbstgenutzt⁸. Innerhalb der Teilmenge der umgewandelten Wohnungen, d. h. ohne die bereits als Eigentumswohnungen gebauten Wohngebäude, dürfte der Anteil nochmals niedriger sein. Es sollte darauf geachtet werden, dass in der Diskussion Eigentumswohnungen in keiner Weise mit selbstgenutzten Wohnungen gleichgesetzt werden – es ist schlicht grob falsch.

Dieser geringe Anteil an selbstgenutzten Eigentumswohnungen ist nicht weiter überraschend. Er dürfte sich zum einen mit dem Sanierungsboom der 1990er Jahre und darüber hinaus erklären lassen, als begünstigt durch die hohen Sonderabschreibungen viele ortsfremde Eigentümer Eigentumswohnungen in Dresden und Leipzig erwarben und sanierten.

Aber auch in westdeutschen Großstädten wird der größere Teil der Eigentumswohnungen nicht selbstgenutzt⁹, was auch auf die Kündigungssperrfrist zurückzuführen ist. Die Kündigungssperrfrist macht neu umgewandelte, aber vermietete Eigentumswohnungen nur bedingt für Selbstnutzer geeignet, schließlich liegen zwischen Umwandlung und Selbstnutzung mehrere Schritte:

- 1) Umwandlung
- 2) Verkauf der Wohnung, Eintragung ins Grundbuch
- 3) 3 Jahre Wartezeit (mit verlängerter Kündigungssperrfrist bis zu 10 Jahre (vgl. Kapitel 3.1.1))
- 4) Eigenbedarfskündigung
- 5) Auszug der Mieter und Selbstnutzung

Bereits heute dauert es also zwischen Kauf der Wohnung und Selbstnutzung bzw. Verdrängung des Mieters mindestens fünf Jahre. Spätestens bei einer Verlängerung der Kündigungssperrfrist auf 10 Jahre würden daher neu umgewandelte Wohnungen für potentielle Selbstnutzer nicht mehr in Frage kommen.

Die Genehmigungspflicht für Umwandlungen schützt daher den Mieter, der aber durch die Kündigungssperrfrist umfassend bereits geschützt ist. Sie wäre damit einfach nur unnötig. Tatsächlich ist sie aber schädlich, da sie dort, wo sie Anwendung findet, in erster Linie verhindert, dass der Anteil der Kleinvermieter zu- und der Anteil der Großvermieter abnimmt. Dies aber dürfte in der Tendenz nicht im Interesse der Mieter sein. Das Statistische Bundesamt hat gezeigt, dass die Mieten bei privaten Kleinvermietern langsamer steigen als die Mieten bei Wohnungsunternehmen in privater aber auch in öffentlicher

⁸ Daneben stehen 4,5 % (Dresden) bzw. 2,8 % (Leipzig) leer oder werden als private Ferien- und Freizeitwohnungen genutzt.

⁹ Köln 41,3 %; Düsseldorf 41,2 %; Stuttgart 45,1 %; Frankfurt/M. 43,3 %

Hand¹⁰. Zudem verhindert die Genehmigungspflicht für Umwandlungen Investitionen durch Kleinkapitalanleger. Viele der großen Sanierungs- und Umwandlungsprojekte der letzten Jahrzehnte wären vermutlich nicht durchgeführt worden, wenn nicht der anschließende Verkauf an Kleinkapitalanleger möglich gewesen wäre.

Zwar ließe sich noch einwenden, dass die Versagung von Umwandlungen nicht einzelne Mieter schützen soll, sondern das Gesamtangebot an Mietwohnungen. Aber dies übersieht, dass der potentielle Selbstnutzer auch irgendwo wohnen wird. Falls keine passende Wohnung zur Selbstnutzung (in Bezug auf Preis, Größe, Lage etc.) im Angebot ist, wird er weiterhin Mieter bleiben und sich im Zweifelsfalle sogar um die gleiche Wohnung bemühen.

Im Ergebnis ist der Landesregierung zu empfehlen, die Kündigungssperrfrist auf 10 Jahre zu verlängern, aber darauf zu verzichten, die Genehmigungspflicht für Umwandlungen einzuführen.

3.2.4 Befreiungen von Festsetzungen eines Bebauungsplanes (§ 31 Abs. 3 BauGB) – nicht mehr beschränkt auf angespannte Wohnungsmärkte

Zum 23.06.2021 wurden die Zulassungen von Ausnahmen von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes (§ 31 Abs. 3 BauGB) in angespannten Wohnungsmärkten zugunsten des Wohnungsbaus ermöglicht bzw. erweitert. Seit Oktober 2025 sind diese überall möglich. Ein angespannter Wohnungsmarkt ist seither keine Voraussetzung mehr.

3.3 Gesetz zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts (in Vorbereitung)

Am 27.05.2026 hat das Bundeskabinett einen Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts verabschiedet. Es ist damit zu rechnen, dass die Änderungen zum 01.01.2027 in Kraft treten.

Ein Bezug auf angespannte Wohnungsmärkte wird dabei in § 7a BauGB eingeführt, nach dem in der Abwägung der privaten und zuvor aufgeführten öffentlichen Interessen der Wohnungsbau als überragendes öffentliches Interesse zu gelten hat und damit Vorrang in der Abwägung zu anderen öffentlichen Gütern haben soll.

Inwieweit sich diese Änderung in der Planungs- bzw. Genehmigungspraxis tatsächlich auswirkt, ist noch nicht absehbar. Zumindest potentiell könnte dies allerdings planungsrechtliche Hemmnisse beseitigen bzw. stark abschwächen, auch da der Wohnungsbau hier als einziges überragendes öffentliches Interesse bezeichnet wird. Vor diesem Hintergrund könnte die Definition eines angespannten Wohnungsmarktes auch im BauGB wieder an Relevanz gewinnen.

Falls eine Verordnung zur Aufwertung des Wohnungsbaus als überragendes öffentliches Interesse notwendig ist, so ist der Landesregierung zu empfehlen, diese zu erlassen.

¹⁰ Egner, Ute; Verbraucherpreisstatistik auf neuer Basis; Wirtschaft und Statistik, Nr. 5, 2019, S. 86-106, Download unter: https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2019/05/wista-052019.pdf?__blob=publicationFile

3.4 Zweckentfremdungsverordnung

Zudem spielt die Identifikation angespannter Wohnungsmärkte auch beim Zweckentfremdungsverbot eine Rolle, das Landesrecht ist. Die Rechtsgrundlagen enthalten typischerweise, so auch in Sachsen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Zweckentfremdungsverbotsgesetz), eine landesrechtliche Ermächtigung der Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt zur Verabschiedung einer entsprechenden Satzung. Das Zweckentfremdungsverbotsgesetz verwendet zur Definition eines angespannten Wohnungsmarktes dabei dieselben Formulierungen wie in § 558 BGB (Kappungsgrenze), mit dem einzigen Unterschied, dass es sich nicht auf den Mietwohnungsmarkt, sondern auf den Wohnungsmarkt insgesamt bezieht.

Das Zweckentfremdungsverbotsgesetz ermächtigt dabei die Gemeinden, selbst eine Zweckentfremdungssatzung zu verabschieden. Die vom Land festgestellte Gebietskulisse angespannter Wohnungsmärkte ist damit zwar nicht direkt bindend für die Gemeinden und insofern können Gemeinden auch grundsätzlich davon abweichen. Wollten sie aber gegen die Feststellung des Landes selbst den Nachweis führen, dass ihr Wohnungsmarkt angespannt wäre, so dürfte dies sicherlich schwierig und mit hohem Aufwand verbunden sein. Indirekt hat damit die Gebietskulisse des Landes auch Einfluss auf das Verbot von Zweckentfremdungen.

Als (unzulässige) Zweckentfremdung gilt dabei eine Nutzung des Wohnraums zur Kurzzeitvermietung sowie ein längerfristiger Leerstand. Das Instrument ist damit ein Instrument, das die Anspannung des Wohnungsmarktes vermindern soll. Es ist grundsätzlich auch geeignet, dazu beizutragen, eine Anspannung von vornherein zu verhindern, auch wenn ein gewisser Bestandsschutz für Kurzzeitvermietungen besteht.

3.5 Keine unterschiedlichen Gebietskulissen

empirica hat bis vor kurzem argumentiert¹¹, dass eine einheitliche Gebietskulisse für alle Instrumente nicht sachgerecht wäre und vorgeschlagen, dass eine enge Gebietskulisse für die BGB-Instrumente sowie eine weiter gefasste Gebietskulisse für die BauGB-Instrumente Anwendung finden sollten.

Die meisten Instrumente des BauGB – besonders deutlich bei den Befreiungen von Festsetzungen eines B-Planes und dem Baugebot sowie indirekt beim erweiterten Vorkaufsrecht, aber mit Ausnahme der Genehmigungspflicht für Umwandlungen – haben zum Ziel, den Wohnungsneubau zu befördern. Sie dienen sowohl dem Ziel, einen akuten Wohnungsmangel zu beheben, als auch bereits im Vorfeld dazu beizutragen, einen Wohnungsmangel gar nicht erst entstehen zu lassen. Entsprechend sollten auch die Kommunen diese vorsorgend einsetzen können, bei denen die Gefahr eines angespannten Wohnungsmarktes in Zukunft auch nur drohen könnte. Einzig die Genehmigungspflicht von Umwandlungen (§ 250 BauGB) hat keinen vorsorgenden Charakter, sondern zielt auf den Umgang mit den Folgen eines Wohnraum Mangels ab.

Im Gegensatz dazu zielen die Instrumente des BGB nicht auf die Behebung des Wohnraum Mangels, sondern nur auf eine Begrenzung der Folgen eines akuten

¹¹ Simons, H., Weiden, L., *Mit zweierlei Maß messen! Zur Notwendigkeit unterschiedlicher Definitionen angespannter Wohnungsmärkte*; empirica-Working Paper Nr. 264, Berlin, 2022, Download unter: https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/empi264hslwd.pdf

Wohnungsmangels. Diese Instrumente sollten daher erst eingesetzt werden, wenn der Wohnungsmarkt bereits angespannt ist.

Mit dem Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus („Bauturbo“) vom 09.10.2025 wurde allerdings auch § 31 Abs. 3 BauGB neu gefasst. Die Zulassungen von Ausnahmen von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes sind nun, mit Zustimmung der Gemeinden, in allen Kommunen möglich und damit nicht mehr nur in angespannten Wohnungsmärkten. Die Gebietskulisse wurde maximal erweitert.

Damit ist aber das vermutlich wichtigste Instrument des BauGB nicht mehr abhängig von der Gebietskulisse eines angespannten Wohnungsmarktes. Die verbleibenden drei gebietskulissenabhängigen Instrumente sind (derzeit) nur das Baugebot, das Vorkaufsrecht und die Genehmigungspflicht für Umwandlungen. Die ersten beiden Instrumente zielen zwar weiterhin direkt oder indirekt darauf ab, das Wohnungsangebot zu erweitern und sollten daher vorsorgend eingesetzt werden können. Aber das Baugebot und das Vorkaufsrecht können nur in seltenen Einzelfällen eingesetzt werden, sodass materiell das nunmehr dominierende Instrument des BauGB die Genehmigungspflicht von Umwandlungen ist.

Vor diesem Hintergrund erscheint es derzeit nicht mehr sachgerecht, eine weiter gefasste Gebietskulisse für die Instrumente des BauGB anzuwenden. Dies könnte sich allerdings in Zukunft mit dem neuen § 7a BauGB (siehe Kapitel 3.3) wieder ändern, falls auch in der Praxis der Wohnungsbau Vorrang in der Abwägung zu anderen öffentlichen Gütern bekommen würde.

4. Bundesländervergleich

4.1 Überblick über die Nutzung verschiedener Instrumente in den Bundesländern

Um die verschiedenen BauGB- und BGB-Instrumente in Kraft zu setzen, sind die Bundesländer ermächtigt jeweils eine entsprechende Rechtsverordnung mit einer Gebietskulisse zu erlassen.

Eine Reihe von Bundesländern hat von diesen Instrumenten keinen Gebrauch gemacht (Saarland, Sachsen-Anhalt) bzw. nutzt nicht alle Instrumente. So verzichten neun der 16 Bundesländer auf die verlängerte Kündigungssperrfrist, sechs verzichten auf die Instrumente des BauGB und Schleswig-Holstein hat die Mietpreisbremse 2019 auslaufen lassen, nutzt aber die abgesenkte Kappungsgrenze und die BauGB-Instrumente.

Abbildung 1: Übersicht – In welchem Bundesland gilt was (Stand Januar 2026)

Bundesland	Mietpreis- bremse	abgesenkte Kappungs- grenze	verlängerte Kündigungs- sperrfrist	BauGB- Instr.	MPB	KappGr	verl. KüSp	BauGB
	MPB	KappGr	KüSp		gültig bis			
Bayern	ja (alle 3 in Mieterschutzverordnung)			ja	31.12.29			31.12.26
Hessen	ja (alle 3 in Mieterschutzverordnung)			ja	25.11.26			31.12.26
Niedersachsen	ja (alle 3 in Mieterschutzverordnung)			ja	31.12.29		31.12.31	31.12.26
NRW	ja (alle 3 in Mieterschutzverordnung)			ja	31.12.29	28.02.30	28.02.30	31.12.26
Baden-Württemb.	ja	ja	ja	ja	31.12.26			31.12.26
Berlin	ja	ja	ja	ja	31.12.29	10.05.28	30.09.33	31.12.26
Hamburg	ja	ja	ja	ja	31.12.29	31.08.28	31.08.33	31.12.26
Bremen	ja	ja	-	ja	31.12.29	31.08.29	-	31.12.26
Rheinland-Pfalz	ja	ja	-	ja	31.12.29	30.09.29	-	31.12.26
Brandenburg	ja	ja	-	-	31.12.29	31.12.30	-	-
Mecklenburg-Vorp.	ja (gemein. Verordnung)			-	30.09.28		-	-
Sachsen	ja	ja	-	-	30.06.27	30.06.27	-	-
Thüringen	ja	ja	-	-	31.12.27	30.09.29	-	-
Schleswig-Holstein	-	ja	-	ja	-	30.04.29	-	31.12.26
Saarland	-	-	-	-	-	-	-	-
Sachsen-Anhalt	-	-	-	-	-	-	-	-

Quelle: eigene Recherchen, Landesverordnungen

empirica

Da die verschiedenen Instrumente zu verschiedenen Zeitpunkten eingeführt wurden und für jeweils fünf Jahre gelten, führte dies dazu, dass in vielen Bundesländern die entsprechenden Rechtsverordnungen für die einzelnen Instrumente zu verschiedenen Zeitpunkten erlassen bzw. erneuert wurden. Die Folge ist, dass in neun bzw. zehn der 14 Bundesländer, die die Instrumente überhaupt nutzen, de facto unterschiedliche Gebietskulissen parallel existieren, die allein aufgrund unterschiedlicher Zeitpunkte bzw. Datengrundlagen entstanden sind. Daneben wurden manchmal auch unterschiedliche Methodiken verwendet.

In vier bzw. fünf Bundesländern (Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) wurden hingegen verschiedene Instrumente gebündelt und eine einheitliche Gebietskulisse mit einer sogenannten Mieterschutzverordnung eingeführt. Mecklenburg-Vorpommern hatte zunächst eine einheitliche Gebietskulisse (Greifswald und Rostock) für die beiden genutzten Instrumente Mietpreisbremse und abgesenkte Kappungsgrenze, hat aber jüngst nur die Mietpreisbremse zusätzlich in einigen kleineren Seebädern eingeführt, sodass derzeit die beiden Gebietskulissen wieder differieren.

Abbildung 1 zeigt zudem, wie lange die jeweils befristeten Instrumente noch gelten. In den meisten Bundesländern (8) gilt die Mietpreisbremse bis zum 31.12.2029 (derzeit im § 556d BGB festgelegte Maximaldauer). In Hessen und Baden-Württemberg hingegen sind die Regelungen zur Mietpreisbremse und den weiteren Instrumenten bislang nur bis Ende November/Dezember 2026 gültig. Auch in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen ist die Mietpreisbremse bislang nur bis ins Jahr 2027 bzw. 2028 beschlossen.

Die Geltungsfristen für die bestehenden Kappungsgrenzenverordnungen der Länder sind unterschiedlich. Vereinzelt gelten die Verordnungen schon bis ins Jahr 2030 und die verlängerte Kündigungsfrist sogar bis ins Jahr 2033. Hintergrund ist, dass für diese

Instrumente – im Gegensatz zur Mietpreisbremse – im BGB kein Enddatum für eine zeitliche Befristung genannt ist.

Die derzeit geltenden Landesverordnungen zu den BGB-Instrumenten sind in Sachsen bis zum 30.06.2027 befristet. Das BauGB sieht derzeit eine Ablauffrist am 31. Dezember 2031 vor, die bislang aber noch nicht ausgenutzt wird.

Im Zusammenhang mit einer erneuten Ausweisung von Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt wird teilweise die Frage gestellt, ob gegenüber früheren Verordnungen inzwischen höhere Anforderungen an den Nachweis einer Marktanspannung bestehen. Hintergrund ist insbesondere, dass die Mietpreisbremse inzwischen mehrfach verlängert wurde und das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen hat, dass längerfristige Eingriffe in die Preisbildung auf Wohnungsmärkten einer besonders sorgfältigen Rechtfertigung bedürfen. Der Bundesgesetzgeber hat dies im Gesetzgebungsverfahren zur Verlängerung der Mietpreisbremse bis Ende 2029 ausdrücklich aufgegriffen.

Gleichwohl haben die Bundesländer auch bei den jüngsten Verlängerungen im Wesentlichen auf die bereits bekannten Kriterien und Nachweisansätze zurückgegriffen. Die Betrachtung der aktuellen Landesverordnungen zeigt keine grundsätzliche methodische Neuausrichtung oder einheitliche Verschärfung der Anforderungen. Vielmehr werden weiterhin Indikatoren wie Mietniveau, Mietentwicklung, Angebotsengpässe, geringe Leerstände oder eine überdurchschnittliche Mietbelastung herangezogen. Vor diesem Hintergrund spricht wenig dafür, dass für die Verlängerung der Gebietskulissen pauschal wesentlich höhere Anforderungen gelten als bei früheren Fortschreibungen. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Nachvollziehbarkeit der Datengrundlagen und die Begründung der Gebietsauswahl angesichts der fortschreitenden Dauer der Regulierung stärker in den Fokus der rechtlichen Prüfung rücken.

4.2 Überblick über die Verbreitung in den verschiedenen Bundesländern

Für den Einsatz der Instrumente müssen die Bundesländer Gebietskulissen mit Gemeinden bzw. Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt vorlegen. Diese Gebietskulisse ist vom Ordnungsgeber zu begründen. In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg ist jeweils das gesamte Gemeindegebiet Geltungsbereich. In Bremen sind die Instrumente hingegen jeweils nur in der Stadt Bremen in Kraft und nicht in der Stadt Bremerhaven.

In den Flächenländern ist der Anteil der Gemeinden mit Mietpreisbremse bzw. Kappungsgrenze mit 12-14 % an allen Gemeinden in Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg sehr ähnlich, Niedersachsen und Brandenburg folgen mit 9 % der Gemeinden. In Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein ist der Anteil der Gemeinden kleiner.

Allerdings ist in den Flächenländern ein Vergleich der Zahl bzw. des Anteils der Gemeinden mit/ohne Instrument angesichts der höchst unterschiedlichen Gemeindegrößen nicht sinnvoll. So existieren in Rheinland-Pfalz mit rd. 4 Mio. Einwohnern und 2.000 Gemeinden mehr Gemeinden als in Nordrhein-Westfalen (18 Mio. Einwohner), Hessen (6,5 Mio.), Brandenburg (2,5 Mio.) und Sachsen (4 Mio.) zusammen.

Bevölkerungsgewichtet werden die Mietpreisbremse und Kappungsgrenze in den fünf großen Flächenländern in einem Drittel bis knapp der Hälfte der Gemeinden angewendet. Etwas weniger verbreitet ist die Mietpreisbremse in den ostdeutschen Bundesländern sowie in Rheinland-Pfalz und natürlich in Schleswig-Holstein und dem Saarland, die auf die Mietpreisbremse verzichten. Dieses Muster dürfte sich im Wesentlichen dadurch erklären

lassen, dass die letztgenannten Bundesländer keine großen Metropolen aufweisen, welche schon allein aufgrund ihres hohen Bevölkerungsanteils den landesweiten Verbreitungsgrad nach oben treiben.

Abbildung 2: Verbreitung der eingesetzten Instrumente in den Bundesländern

Bundesland	MPB	KappGr	BauGB	Anzahl Gemeinden insgesamt	MPB	KappGr	BauGB
	Anzahl Gemeinden mit...				Anteil Bev. in Gem. mit...		
Bayern	285	285	208	2.056	47%	47%	44%
Hessen	49	49	53	421	38%	38%	39%
Niedersachsen	87	87	87	941	34%	34%	34%
NRW	57	57	95	396	34%	34%	53%
Baden-Württemb.	130	130	89	1.101	33%	33%	36%
Berlin	1	1	1	1	100%	100%	100%
Hamburg	1	1	1	1	100%	100%	100%
Bremen	1	1	1	2	83%	83%	83%
Rheinland-Pfalz	99	29	616	2.300	21%	16%	51%
Brandenburg	36	36	-	413	32%	32%	0%
Mecklenburg-Vorp.	2	2	-	724	17%	17%	0%
Sachsen	2	2	-	418	29%	29%	0%
Thüringen	2	2	-	605	16%	16%	0%
Schleswig-Holstein	-	62	67	1.104	0%	46%	45%
Saarland	-	-	-	52	0%	0%	0%
Sachsen-Anhalt	-	-	-	218	0%	0%	0%
Summe	752	744	1.218	10.753	37%	38%	41%

Quelle: eigene Recherchen, Landesverordnungen

empirica

Die Gebietskulissen für Mietpreisbremse, Kappungsgrenze und BauGB-Instrumente sind in den meisten Bundesländern einheitlich/ähnlich. Abweichungen ergeben sich teilweise allein zeitlich bedingt, nicht methodisch bedingt. Eine Ausnahme stellen die Länder Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen dar. In diesen Bundesländern umfasst die Gebietskulisse für die BauGB-Instrumente deutlich mehr Gemeinden als für die Mietpreisbremse/Kappungsgrenze.

Auch bei den BauGB-Instrumenten unterscheidet sich die Gebietskulisse innerhalb der Bundesländer teilweise. So gilt in Bayern die Genehmigungspflicht für Umwandlungen gemäß § 250 BauGB nur in 50 Gemeinden, während gemäß § 201a BauGB in Bayern über 200 Gemeinden einen angespannten Wohnungsmarkt aufweisen. Die Länder NRW, Baden-Württemberg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein haben Verordnungen zu § 201a BauGB erlassen, hier gilt jedoch die Genehmigungspflicht für Umwandlungen gemäß § 250 BauGB (anscheinend) nicht.

5. Methodendiskussion

Die meisten Bundesländer haben in den letzten Jahren externe Gutachten zur Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte ausgeschrieben und vergeben. Gutachten und Verordnung bzw. Verordnungsbegründungen der Länder wurden von den Instituten FUB IGES (i. L.), GEWOS, IWU, RegioKontext und empirica erstellt. Für die Stadtstaaten Berlin und Hamburg sowie die Bundesländer Thüringen und Sachsen (nach empirica-Mietpreisbremsen-Gutachten von 2015) konnten in der Recherche keine extern erstellten Gutachten gefunden werden.

5.1 Herangezogene Indikatoren/Kriterien

Sämtliche Gutachten zur Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte in den Bundesländern orientieren sich grundsätzlich an den in § 556d BGB genannten vier möglichen Kriterien.

1. Mietdynamik
2. Mietbelastung
3. Wachstum der Wohnbevölkerung ohne Schaffung von hierfür erforderlichem Wohnraum
4. geringer Leerstand (bei großer Nachfrage)

Teilweise werden zudem auch weitere Indikatoren wie z. B. die einfache „Miethöhe“, ein „Wohnungsversorgungsgrad“ oder eine „Mietpreisdifferenz“ (Differenz zwischen Angebotsmieten und Bestandsmieten u. a. gemäß Zensus 2022 oder „Vergleichsmiete“) und vereinzelt noch weitere Indikatoren herangezogen (Abbildung 3 und Abbildung 4).

Die einzelnen Indikatoren werden im Folgenden diskutiert.

Abbildung 3: Übersicht zu den herangezogenen Indikatoren/Kriterien in den Verordnungen/Gutachten der Bundesländer

Bundesland	Verordnung (inkl. Gutachten)	Vergleichswert	Mietdynamik	Mietbelastung	Entw. Bevölkerung und Neubautätigkeit	Leerstand	Miethöhe	Wohnungsversorgung	Mietpreis-differenz	Miethöhe Angebots-, Vergleichsmiete	Entw. Anzahl Sozialbed. Haushalte und Sozialwohnungen	Entw. Mietpreis-differenz	Anteil der Mietangebote an Wohnungsbestand in MFH	Entw. Wohnungsversorgung
			Auswertungszeitraum											
Bayern	BauGB (IWU)	Land	2014-2019	2018	2013-2018	2018		2018						
	Mietpr. Kapp. Künd. (IWU)	Land	2020-2024	2022		2023		2022						2017-2022
Hessen	Mietpr. Kapp., Künd. (IWU)	Land	2014-2019	2015-2019	2013-2018	2018	2015-2019	2018						
	BauGB (IWU)	Land	2014-2019	2015-2019	2013-2018	2018	2015-2019	2018						
Niedersachsen	Mietpr., Kapp., Künd. (RegioKontext)	Land	2019-2022	2022			2022						2022	
	BauGB (RegioKontext)	Land	2019-2022	2022			2022						2022	
NRW	Mietpr. Kapp. Künd. (RegioKontext)	Land	2019-2022	2020			2022							
	BauGB (RegioKontext)	Land	2017-2021				2021							
Baden-Württemb.	Mietpr. (FUB)	Land	2017-2023*	2022/2023	2011-2022		2017-2023*	2023	2022/2023	2022/2023				
	BauGB (FUB)	Land	2012-2018**	2017/2018	2013-2018		2012-2018**	2017/2018	2017/2018	2017/2018				
Brandenburg	Mietpr. Kapp. (RegioKontext)	Bund	2021-2024	2022		2022	2024	2022	2022					
Mecklenburg-Vorp.	Mietpr. Kapp. (GEWOS)	Bund	2017-2021	2021	2016-2020	2020/2021								
Sachsen	Mietpr.	Land	2019-2024	2024	2019-2024	2024	2024							
Thüringen	Mietpr.	Bund	2014-2019	2014-2019	2014-2019	2014-2018		2014-2019			2014-2019			
Schleswig-Holstein	Kapp (RegioKontext)	Land	2018-2021	2020			2021							
	BauGB (RegioKontext)	Land	2017-2020	2019			2020						2020	
Rheinland-Pfalz	Mietpr. (empirica AG)	Bund		2024		2023								
	Kapp. (empirica AG)	Bund		2023		2022								
	BauGB (empirica AG)	Bund		2021		2020								
Hamburg	Künd.	Bund	2017-2021	2022		2016-2021					2017-2022			
	Kapp.	Bund	2017-2021	2022		2016-2021					2017-2022			
	Mietpr.	Bund	2018-2024	2022	2011-2024	2018-2023					2018-2024			
	BauGB	Bund	2007-2020	2018	2006-2019	2007-2019					2007-2020			
Bremen	Mietpr.	Bund	2019-2024	2024	2018-2023	2022		2023	2024	2024				
Berlin	BauGB	Bund	2015-2020	2018	2015-2019	2019						2016-2020		
	Kapp.	Bund						2021				2011-2021		2011-2021
	Mietpr.	Bund	2014-2023		2014-2023	2022						2014-2023		

Quelle: eigene Recherchen, Landesverordnungen bzw. Landesgutachten zur Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte

empirica

Abbildung 4: Übersicht zu den herangezogenen Indikatoren/Kriterien in den Verordnungen/Gutachten der Bundesländer – Fortsetzung –

Bundesland	Verordnung (inkl. Gutachten)	Vergleichswert	Mittleres Bodenrichtwertniveau von MFH-Grundstücken	Anteil KdU-konforme Mietangebote	Baulandpreis	Anteil Bevölkerung mit SGBII-Bezug an erwerbsfähiger Bevölkerung	Anteil Wiedervermietungs-fälle an Wohneinheiten in MFH	Anteil Mietwohnungs-angebote unter Landes-durchschnitt	Entw. Bevölkerung	Entw. Mietbelastung	Entw. Leerstand	Prognose Wohnungs-versorgung	Entw. preis-günstige Miet-angebote und berechnete Haushalte	Entwicklung VPI
Auswertungszeitraum														
Bayern	BauGB (IWU)	Land												
	Mietpr, Kapp, Künd. (IWU)	Land												
Hessen	Mietpr, Kapp., Künd. (IWU)	Land												
	BauGB (IWU)	Land												
Niedersachsen	Mietpr., Kapp., Künd. (RegioKontext)	Land	2021	2022										
	BauGB (RegioKontext)	Land	2021	2022										
NRW	Mietpr. Kapp. Künd. (RegioKontext)	Land			2020	2022								
	BauGB (RegioKontext)	Land			2020									
Baden-Württemb.	Mietpr. (FUB)	Land												
	BauGB (FUB)	Land												
Brandenburg	Mietpr. Kapp. (RegioKontext)	Bund												
Mecklenburg-Vorp.	Mietpr. Kapp. (GEWOS)	Bund												
Sachsen	Mietpr.	Land												
Thüringen	Mietpr.	Bund												
Schleswig-Holstein	Kapp (RegioKontext)	Land				2021	2021							
	BauGB (RegioKontext)	Land						2020						
	Mietpr. (empirica AG)	Bund												
Rheinland-Pfalz	Kapp. (empirica AG)	Bund												
	BauGB (empirica AG)	Bund												
Hamburg	Künd.	Bund							2035					
	Kapp.	Bund							2035					
	Mietpr.	Bund												
	BauGB	Bund												
Bremen	Mietpr.	Bund												
	BauGB	Bund												2015-2020
Berlin	Kapp.	Bund								2011-2021	2011-2021	2028	2011-2021	
	Mietpr.	Bund												

Quelle: eigene Recherchen, Landesverordnungen bzw. Landesgutachten zur Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte **empirica**

5.1.1 Mietdynamik

Das als erstes im § 556d BGB genannte mögliche Kriterium, die „Mietdynamik“, wird praktisch in sämtlichen Landesverordnungen/-gutachten zur Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte betrachtet.¹²

Der Gesetzgeber präzisiert im § 556d BGB zwar nicht, welche Mietdefinition bei der Bewertung zugrunde gelegt werden soll. In den Gutachten und Verordnungen wird in der Regel aber auf Daten zu Angebotsmieten zurückgegriffen. Diese sind auch am besten geeignet die aktuelle Marktlage und Marktentwicklungen zu beurteilen. Anders als Bestandsmieten, d. h. Mieten aus bestehenden Mietverträgen, die in der Vergangenheit abgeschlossen wurden und somit vergangene Marktverhältnisse widerspiegeln. Ähnliches gilt für die Mietspiegelmieten.

Unterschiedlich gehandhabt wird auf welche Angebotsmieten Bezug genommen wird. Im einfachsten Falle wird der Mittelwert (oder auch Median) aller angebotenen Wohnungen verwendet. Nach unserer Auffassung ist es besser, Neubauwohnungen aus der Analyse auszuschließen, da deren Mieten sich stärker nach den Baukosten richten und damit weniger nach der aktuellen Marktlage. Zudem sind Mieten von Neubauwohnungen meist deutlich höher als Wiedervermietungsmieten von Bestandswohnungen. Die Folge ist, dass ein schwankender Anteil an Neubauwohnungen zu erratischen Ausschlägen der durchschnittlichen Angebotsmiete führt, je nach dem wie viele Neubauwohnungen im Betrachtungszeitraum erstmals angeboten wurden. Gerade bei kleineren Gemeinden bzw. hohen Fertigstellungsraten kann dies fehlleitend sein.

Als Neubau definiert empirica sämtliche Wohnungen, die entsprechend in der Annonce bezeichnet werden („Erstbezug, Neubau“ etc.) oder die in den letzten drei Jahren vor Erhebung fertiggestellt wurden. Denkbar wäre zudem sämtliche Wohnungen aus der Analyse auszuschließen, die 2015 oder später fertiggestellt wurden und damit nicht den Regelungen der Mietpreisbremse unterliegen. Dagegen aber spricht zum einen, dass die anderen mietrechtlichen wie auch die baurechtlichen Instrumente nicht diesen Bezug aufweisen. Zum zweiten spricht dagegen, dass mit jedem Jahr dann der Anteil der Wohnungen, die unberücksichtigt bleiben, wächst, sodass damit eine schwer greifbare Verzerrung im Zeitvergleich entsteht. Vor allem aber soll der Indikator die Anspannung des Wohnungsmarktes insgesamt messen – zu dem eben auch die Baujahrgänge ab 2015 gehören – und nicht die Anspannung nur im regulierten Teil des Marktes. Ganz im Gegenteil entsteht perspektivisch sogar ein Problem mit der Verwendung nur der Miete aus dem regulierten Teil des Marktes, eben gerade weil dieser reguliert und damit immer weniger die Angebots- und Nachfrageverhältnisse verfügbarer Wohnungen anzeigt.

Zudem wird überwiegend auf die Nettokaltmiete ohne die Wohnnebenkosten Bezug genommen. Auch dies ist zweckdienlich, denn die Nettokaltmiete spiegelt die lokalen Wohnungsmarktverhältnisse am besten wider, während die Nebenkosten insbesondere durch kommunale Gebührensatzungen für (Ab)Wasser, Müllentsorgung, die Grundsteuer oder durch die Entwicklungen auf anderen Märkten (insb. Energiemärkte) beeinflusst werden.

¹² Dies gilt auch für die empirica-Gutachten. Zumindest nachrichtlich wird hierin die Mietdynamik dargestellt, auch wenn sie nicht als Kriterium zur Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte verwendet wird.

Der Bezug auf die Nettokaltmiete ist zudem naheliegend, da sich die Mietpreisbremse und die Kappungsgrenze genau auf diese beziehen und auch nur auf diese wirken.

Die Verwendung der Mietdynamik als Indikator zur Bestimmung eines angespannten Wohnungsmarktes ist jedoch problematisch: Der Begriff des angespannten Wohnungsmarktes beschreibt den Zustand des Marktes. Dynamikindikatoren sind aber grundsätzlich nicht geeignet, um einen Zustand zu beschreiben. Dynamikindikatoren beschreiben Entwicklungen, d. h. sie können Anspannungs- oder Entspannungstendenzen auf einem Wohnungsmarkt aufzeigen, aber nicht, ob ein Markt bereits angespannt ist.

Dies führt bei der Verwendung von Dynamikindikatoren zum Problem des Basiseffektes. Ein Anstieg des Mietniveaus um $+0,50 \text{ Euro/m}^2$ ausgehend von einem Niveau von $5,00 \text{ Euro/m}^2$ entspricht einem Anstieg um $+10 \%$, während $+0,50 \text{ Euro/m}^2$ ausgehend von $10,00 \text{ Euro/m}^2$ nur $+5 \%$ ergeben. Ein Dynamikindikator würde daher im ersten Fall eine Anspannung diagnostizieren, im zweiten Falle hingegen nicht.

Genau dieser Fall ist in den letzten Jahren eingetreten. In den letzten Jahren weisen häufig (noch) entspannte Wohnungsmärkte eine überdurchschnittliche Mietdynamik auf, während die Mieten in bereits angespannten Wohnungsmärkten oft nicht (mehr) überdurchschnittlich ansteigen.

Gleichwohl werden in der Öffentlichkeit vor allem Mietanstiege besonders kritisch und intensiv beobachtet, da höhere Preise stets Veränderungen des Nachfrageverhaltens erwirken, die von den Betroffenen als unerwünscht wahrgenommen werden. Schon aus diesem Grunde sollten Veränderungen der Mieten zumindest nachrichtlich beschrieben werden.

Im Ergebnis ist das vom Gesetzgeber genannte Kriterium eines überdurchschnittlichen Mietpreisanstiegs für sich genommen zwar kein geeignetes Kriterium zur Identifizierung eines angespannten Wohnungsmarktes, da die Ausgangsbasis dabei vernachlässigt wird. Dies gilt insbesondere auch, da tatsächlich angespannte Wohnungsmärkte mit einem bereits (sehr) hohen Mietniveau aber geringen Steigerungsraten fälschlicherweise nicht als angespannt identifiziert werden können. Trotzdem sollten Veränderungen der Angebotsmieten nachrichtliche Erwähnung finden.

Naheliegender erscheint es daher, die Miethöhe selbst und nicht ihre Entwicklung als Indikator heranzuziehen.

Dann allerdings ergibt sich die Schwierigkeit, den Schwellenwert festzulegen, ab dem ein Wohnungsmarkt als angespannt gilt: Welche Miethöhe ist zu hoch? Dazu wäre ein Vergleichsmaßstab nötig. Wird dieser Vergleichsmaßstab aus der Miethöhe selbst gebildet (z. B. Bundesdurchschnitt), so würde praktisch ausschließlich in größeren Städten ein angespannter Wohnungsmarkt existieren können, da allein schon aufgrund höherer Bau- und damit Baukosten zwischen größeren Städten und ländlichen Regionen stets ein Mietpreisgefälle existieren muss.

Denkbar wären aber andere Vergleichsmaßstäbe aus anderen Themenbereichen. Würde die Angebotsseite des Marktes als Vergleichsmaßstab herangezogen (d. h. Baukosten, Kaufpreise oder Ähnliches), so würde vermutlich kein Wohnungsmarkt in Deutschland als angespannt identifiziert werden, da die heutigen Baukosten so hoch sind, dass hier Werte jenseits der 20 €/m^2 angesetzt werden müssten (vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 2).

Geeignet wären als Vergleichsmaßstab sicherlich die Leistbarkeit durch die Mieter bzw. Mietinteressenten, d. h. das Einkommen. Dies wird im nächsten Kapitel behandelt.

Bei einer Verwendung der absoluten Miethöhe selbst käme als Problem noch hinzu, dass sich die Mieten, wie auch alle anderen Preise, im Zeitablauf beständig durch Inflation ändern, sodass Schwellenwerte beständig angepasst werden müssten.

Trotzdem hat die Miethöhe selbst einen gewissen Aussagewert, allerdings eben keinen abschließenden. Ein niedriges Mietniveau – unterhalb jeglicher denkbarer Schwellenwerte – ist geeignet einen nicht-angespannten Wohnungsmarkt als solchen zu definieren. Aber er ist ohne plausiblen Vergleichsmaßstab nicht geeignet, einen angespannten Wohnungsmarkt sicher zu bestimmen. Daher wird in diesem Gutachten das Mietniveau nur dafür verwendet, sicher nicht-angespannte Wohnungsmärkte zu identifizieren, um somit die Zahl der näher zu untersuchenden Gemeinden zu reduzieren, vgl. hierzu weiter Kapitel 6.1.

5.1.2 Mietbelastung

Bei der Betrachtung der Mietbelastung werden die (lokalen) Miethöhen den (lokalen) Einkommen gegenübergestellt. Der als zweiter im § 556d BGB genannte mögliche Indikator einer überdurchschnittlichen Mietbelastung bedarf aber ebenso zusätzlicher Konkretisierung und der Bewältigung einiger methodischer Schwierigkeiten, vor allem aufgrund der mangelhaften Datengrundlage. Dennoch wird in fast allen Gutachten/Verordnungen zumindest versucht, diesen Indikator abzubilden.

Die verwendeten Datengrundlagen unterscheiden sich hierbei deutlich, was auf die schwierige Datenlage zur Mietbelastung bzw. zu den Haushaltseinkommen insbesondere auch auf kleinräumiger Ebene unterhalb der Ebene der Landkreise zurückzuführen ist. So kommt beispielsweise im bayerischen Gutachten zur Ermittlung von Mietbelastungsquoten ein „regressionsanalytischer Ansatz zur Bestimmung von gemeindestrukturtypischen Mietbelastungsquoten“ zum Einsatz.

Zunächst ist die Miete wieder geeignet zu definieren. Der Bezug bei der Mietbelastung auf die Nettokaltmiete ist vor dem Hintergrund, dass genau diese durch die Mietpreisbremse und die Kappungsgrenze reguliert werden soll, zielführend. In den Landesgutachten/-verordnungen wird teilweise aber auch auf die Bruttokaltmieten – oder gar auf die Bruttowarmmietenbelastung abgestellt, was wenig zielführend erscheint, da damit Veränderungen in anderen Politikbereichen die Indikatoren des Wohnungsmarktes verändern, obwohl die Wohnungspolitik dort keinen Einfluss hat und haben kann.

Auch bei der Mietbelastung ist zwischen Bestandsmieten, Mietspiegelmieten und Neuvertrags- bzw. Angebotsmieten zu unterscheiden. Angebotsmieten beschreiben die aktuelle Marktlage und -entwicklung besser als Bestandsmieten oder Mietspiegelmieten, da letztere sich auf bestehende Mietverträge, die in der Vergangenheit abgeschlossen wurden, beziehen. Sie spiegeln damit eher vergangene Marktverhältnisse wider und nicht den aktuellen Anspannungsgrad. Außerdem ist die Datenlage für Angebotsmieten deutlich besser. Vor diesem Hintergrund ist die Analyse der Mietbelastung, die sich durch die (Nettokalt-)Miete bei Neuvermietung einer (durchschnittlichen) Wohnung ergibt, zweckdienlich.

Zudem ist zu entscheiden, welcher Einkommensbegriff bei der Berechnung der Mietbelastung zugrunde zu legen ist. Dabei gibt es nicht die eine richtige Variable. Vielmehr hängt die Wahl des Einkommensparameters von dem gewünschten Blickwinkel, von normativen Werturteilen und der Datenverfügbarkeit ab.

Im Gesetz wird explizit auf die Einkommen der Haushalte verwiesen. Dieses ist grundsätzlich als durchschnittliches verfügbares Einkommen der privaten Haushalte aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder (VGRdL) verfügbar und beschreibt das Einkommen als Summe aller Einkommensarten (Löhne, staatliche Transfers, Vermögenseinkommen etc.) abzgl. direkter Steuern und Abgaben.

Allerdings liegen die Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nur auf Kreisebene vor. Zur Schätzung der Einkommen auf Gemeindeebene kann aber auf die Lohn- und Einkommensteuerstatistik zurückgegriffen werden, die auf der Ebene der Gemeinden vorliegt. Diese weist die mittleren zu versteuernden Einkünfte der Steuerpflichtigen aus. Die Umrechnung der Kreis- auf die Gemeindeebene kann durch die Unterschiede der mittleren zu versteuernden Einkünfte zwischen Kreis und Gemeinde erfolgen.

Leider wird die Einkommensteuerstatistik erst mit erheblichem Zeitverzug erstellt, derzeit liegt sie für das Veranlagungsjahr 2021 vor. Ein früherer Vergleich der Einkommensrelationen zwischen den Gemeinden in den Jahren 2013 und 2015 zeigt jedoch, dass sich diese kaum verändert haben. Es ist also davon auszugehen, dass sie sich auch seit dem Jahr 2021 nicht gravierend verschoben haben. Die verfügbaren Einkommen auf Gemeindeebene ergeben sich dann aus den Kreisergebnissen und Auf- bzw. Abschlägen entsprechend der Abweichung des durchschnittlichen Gesamtbetrags der Einkünfte abzgl. Einkommensteuer (Euro je Steuerpflichtigen) in den Gemeinden vom jeweiligen Durchschnitt im Landkreis.

Grundsätzlich geeigneter als die Mietbelastung auf Basis des durchschnittlichen Einkommens wäre ein Bezug zum Medianeinkommen, das typischerweise niedriger ist als das Durchschnittseinkommen. Allerdings liegt keine Möglichkeit vor, die Medianeinkommen auf Gemeindeebene zu ermitteln. Gleichzeitig ist auch nicht damit zu rechnen, dass die Ergebnisse wesentlich anders ausfallen würden, da sich regionale Einkommensverteilungen nur sehr selten in relevantem Ausmaß unterscheiden. In aller Regel sind die Verteilungsparameter – die Parameter, die die Ungleichheit messen – sehr ähnlich, auch wenn die Einkommenshöhen unterschiedlich sind. Da das letztendliche Kriterium die Abweichung der Mietbelastungsquote von einem überregionalen Vergleichswert ist, mittelt sich der Niveauunterschied zwischen durchschnittlichem und Medianeinkommen heraus.

Ebenfalls geeigneter als das verfügbare Einkommen je Einwohner wäre das verfügbare Einkommen je Haushalt, da sich die Mietbelastung auf eine Wohnung und damit auch einen Haushalt bezieht. Allerdings wären – da das letztendliche Kriterium die Abweichung der Mietbelastungsquote von einem überregionalen Vergleichswert ist – nur die regionalen Unterschiede zwischen den Haushaltsgrößen relevant. Größere Unterschiede sind vor allem im Vergleich von Großstädten und ihrem Umland vorhanden, allerdings ist dies vor allem eine Folge der Selbstnutzerhaushalte meist in (neugebauten) Einfamilienhäusern im Umland, während die Haushaltsgrößen der Mieterhaushalte sich zwischen Stadt und Umland bzw. Land nur wenig unterscheiden. Da hier die Analyse der Mietwohnungsmärkte im Vordergrund steht, sind die Unterschiede materiell vermutlich zu vernachlässigen. Ohnehin sind auf Gemeindeebene keine aktuellen Haushaltsgrößen verfügbar. Zuletzt wurden Haushaltsgrößen 2022 im Rahmen des Zensus erhoben. Seither haben sich – zumindest in den meisten Großstädten – die Haushaltsgrößen wieder erhöht, was wiederum u. a. eine Folge der angespannten Wohnungsmärkte ist.

Andere Einkommensdefinitionen wären ebenfalls denkbar, z. B. das durchschnittliche Arbeitnehmerentgelt, wie dies in Rheinland-Pfalz geschieht. Die Arbeitnehmerentgelte sind ebenfalls Bestandteil der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Das Argument ist, dass das verfügbare Einkommen sich definitionsgemäß auf die Haushalte am Wohnort bezieht.

Das Arbeitnehmerentgelt bezieht sich hingegen auf den Arbeitsort, der bei Pendlern vom Wohnort abweicht. Da eine Ursache des Pendelns auch das Ausweichen auf günstigere Wohnorte (im Umland) ist, wird die Mietbelastung dieser Gruppe unterschätzt. Die Verwendung der Arbeitnehmerentgelte folgt damit der normativen Argumentation, dass ein Wohnungsmarkt auch dann angespannt sein kann, wenn der Arbeitnehmer am Arbeitsort eine zu hohe Mietbelastung hätte. Da die Kreise in Rheinland-Pfalz sehr klein zugeschnitten sind, bestehen in Rheinland-Pfalz in der Tat erhebliche Unterschiede zwischen dem verfügbaren Einkommen und den Arbeitnehmerentgelte und dieses Vorgehen erscheint für Rheinland-Pfalz zweckmäßig. In Sachsen hingegen sind die Kreise großzügig geschnitten, sodass die Unterschiede zwischen verfügbarem Einkommen und den Arbeitnehmerentgelten gering sind. Zudem besteht ohnehin keine Möglichkeit, die Arbeitnehmerentgelte auf die Gemeindeebene herunterzubrechen.

In Baden-Württemberg wird statt auf das verfügbare Einkommen aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf die Kaufkraft der GfK abgestellt, da diese auf Ebene der Gemeinden und sogar darunter vorliegt. Dies dürfte vermutlich wenig sinnvoll sein. Die GfK-Kaufkraft auf kleiner räumlicher Ebene wird nach unserem Kenntnisstand – es sind nur rudimentäre Informationen über die genaue Berechnungsmethodik verfügbar – auf Basis der soziodemografischen Indikatoren aber auch der Miethöhe und weiterer Gebäudecharakteristika geschätzt, sodass hier ein Zirkelschluss besteht. Wir halten die Schätzung über die Einkommensteuerstatistik hier für besser geeignet.

Die Mietbelastung bezieht sich dabei auf die Wohnungsmiete insgesamt und nicht auf die Miete pro Quadratmeter. Die Wohnungsmiete insgesamt wird berechnet, indem die Medianmiete je Quadratmeter mit der Mediagröße der angebotenen Wohnungen multipliziert wird, jeweils auf Gemeindeebene. Damit werden unterschiedliche durchschnittliche Wohnungsgrößen zwischen den Gemeinden zugelassen. Zwar ließe sich hier argumentieren, dass dann eine regional hohe Mietbelastung auch durch regional besonders große Wohnflächen entstehen kann. Dies ist aber gerechtfertigt, da die Nachfrager nun einmal auf das regional unterschiedliche verfügbare Wohnungsangebot zurückgreifen müssen.

Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte wird in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung je Einwohner und nicht je Haushalt berechnet, sodass die Mietbelastung zunächst in der nicht interpretierbaren Einheit „Miete pro Einkommen pro Person“ ausgewiesen wird. Da aber das letztendliche Kriterium die Abweichung der Mietbelastungsquote vom bundesdeutschen Mittelwert ist, spielt dies nur insoweit eine Rolle, wie die Haushaltsgrößen unterschiedlich sind (siehe hierzu die Anmerkung oben). Der aktuelle Datenrand auf Kreisebene ist das Jahr 2023. Diese Daten werden anhand der bereits veröffentlichten Länderergebnisse für das Bruttoinlandsprodukt auf das Jahr 2025 fortgeschrieben.

Neben der Mietbelastung definiert als Angebotsmieten bezogen auf das verfügbare Einkommen werden in den anderen Gutachten selten andere Mietbelastungsindikatoren verwendet. So wird in Baden-Württemberg auf die bruttowarme Angebotsmiete Bezug genommen. Dies ist nicht zielführend, siehe die Diskussion im Kapitel 5.1.1 („Mietdynamik“).

Die Mietbelastung wird daher im vorliegenden Gutachten in der vertieften Prüfung als Kriterium zur Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte herangezogen.

5.1.3 Wachstum der Wohnbevölkerung ohne Schaffung von hierfür erforderlichem Wohnraum durch Neubautätigkeit

Mit diesem Indikator wird dem Gedanken gefolgt, dass eine wachsende Bevölkerungszahl zusätzlichen Wohnraum benötigt und ein angespannter Wohnungsmarkt dann vermieden werden kann, wenn dem Anstieg der Wohnungsnachfrage ein entsprechender Anstieg des Wohnungsangebotes gegenübersteht.

Hierbei aber besteht ein Kausalitätsproblem. Eine Zuwanderung in eine Stadt setzt die Verfügbarkeit von Wohnraum voraus. Steht dieser nicht zur Verfügung, so wird die Zuwanderung zumindest stark vermindert, da sich die wachsende Bevölkerung im vorhandenen Wohnungsbestand zusammendrängen müsste. Dies dürfte zwar zum Teil der Fall sein – so berichtet die Stadt Leipzig von längeren Verweildauern in Gemeinschaftsunterkünften von Geflüchteten, da diese keine angemessene Wohnung fänden. Allerdings lässt sich dies bezogen auf die gesamte Bevölkerung nicht zeigen – die Wohnfläche pro Kopf stagniert seit ca. 2015.¹³

Ein merkliches Übersteigen des Wachstums der Wohnbevölkerung ohne hinreichenden Neubau ist daher nur möglich, wenn zuvor genügend leerstehender Wohnraum vorhanden war. Das enorme Wachstum der Stadt Leipzig von Anfang bis Mitte der 2010er Jahre mag hier als Beispiel dienen; dieses in seiner Stärke bundesweit einmalige Wachstum wäre nicht möglich gewesen, ohne den zuvor hohen Wohnungsleerstand. Mit Abschmelzen des Wohnungsleerstandes sank dann auch der Wanderungsgewinn.

Letztlich ist das identische Argument, dass es sich bei dem Indikator „Wachstum der Wohnbevölkerung ohne Schaffung von hierfür erforderlichem Wohnraum durch Neubautätigkeit“ um einen dynamischen Indikator handelt, der die Ausgangslage nicht berücksichtigt. Es wäre wenig sinnvoll einen Wohnungsmarkt als angespannt zu definieren, bei dem die Bevölkerung zwar stärker als der Neubau gewachsen ist, aber dadurch nur der Leerstand z. B. von 10 % auf 8 % gesunken ist.

Eine Berücksichtigung der Ausgangslage aber hieße den Leerstand zu berücksichtigen. Dies aber erfolgt ohnehin mit dem Indikator Leerstand, siehe das folgende Kapitel 5.1.4.

5.1.4 Geringer Leerstand (bei großer Nachfrage)

In den meisten Gutachten wird der Leerstand als Indikator herangezogen. Teilweise wird statt der Leerstandsquote auch eine Wohnraumversorgungsquote betrachtet (weiteres zur Wohnraumversorgungsquote in Kapitel 5.1.5).

Auch der Gesetzgeber spricht von einem geringen Leerstand als möglichem Indikator und bezieht sich damit mutmaßlich auf die Fluktuationsreserve an leerstehenden Wohnungen, die für die Funktionsfähigkeit eines Wohnungsmarktes notwendig ist. Die Höhe der notwendigen Fluktuationsreserve wird allgemein mit 2 % bis 3 % angegeben, allerdings existiert nach unserem Kenntnisstand kein empirischer Beleg für diese Größenordnung. Es handelt sich vielmehr um einen seit Jahrzehnten unwidersprochenen Wert, der

¹³ Es steht zu vermuten, dass der Anstieg der mittleren Wohnfläche in den Städten vor allem dem Remanenzeffekt, d. h. dem Verbleiben älterer Haushalte nach Auszug der Kinder in der bisherigen Wohnung aufgrund der hohen Differenz zwischen den Neuvertragsmieten und den Bestandsmieten, geschuldet ist. Ein Zusammendrängen der Zuwanderer dürfte daher nur in einem kleinen Teil des Wohnungsbestandes zu finden sein. Aber auch dies lässt sich nicht zeigen. Der Anteil der überbelegten Wohnungen ist in den deutschen Großstädten zwischen 2011 und 2022 nicht gestiegen.

allgemein verwendet wird, ohne dass aber z. B. die Form des Leerstandes (marktfähig, insgesamt) dabei definiert wurde. So wird auch in den Gutachten zur Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte häufig als normativ festgelegter Schwellenwert für den Leerstand eine Quote von 3 % definiert. Ein niedrigerer Leerstand deutet dann auf einen angespannten Wohnungsmarkt hin.

Der Gesetzgeber hat allerdings gemutmaß, dass ein niedriger Leerstand für sich genommen noch nicht auf einen angespannten Wohnungsmarkt hindeutet, sondern dass zudem eine hohe Nachfrage bestehen muss. Die Formulierung „hohe Nachfrage“ ist wenig nachvollziehbar, da in großen Städten die Nachfrage stets höher sein wird als in kleinen Städten. Es ist zu vermuten, dass der Gesetzgeber hier eher umgangssprachlich formuliert hat und deutlich machen wollte, dass ein niedriger Leerstand allein noch keinen angespannten Wohnungsmarkt sicher identifiziert. Dem ist zuzustimmen, da auch ein niedriger Leerstand auf einen gerade noch ausgeglichenen Wohnungsmarkt hindeuten könnte. Vielmehr kann argumentiert werden, dass ein niedriger Leerstand mit Blick auf den Ressourcenverbrauch sogar wünschenswert ist.

Ist die Leerstandsquote jedoch zu niedrig, dann erschwert dies die Fluktuation der Mieter auf den Wohnungsmärkten, sodass die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes eingeschränkt wird. Eine zu niedrige Leerstandsquote ist damit ein notwendiger – wenn auch allein noch nicht hinreichender – Indikator zur Identifizierung eines angespannten Wohnungsmarktes.

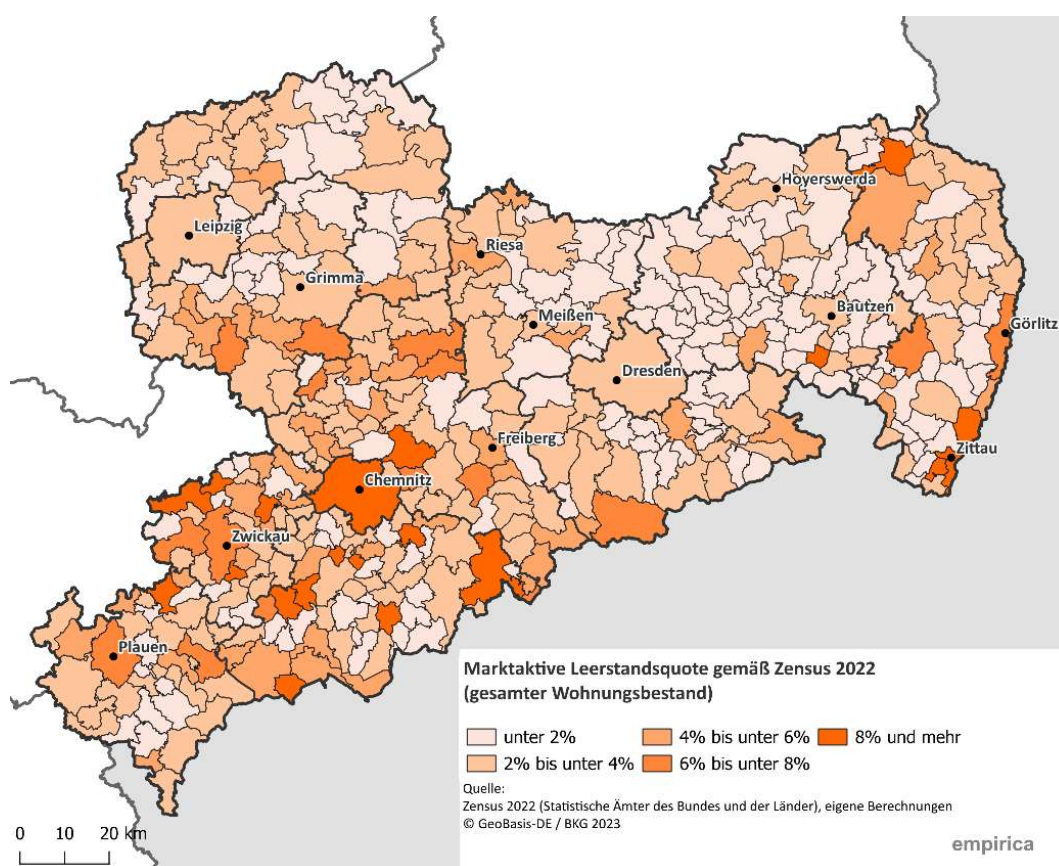
Eine nicht-niedrige Leerstandsquote schließt hingegen mit dem gleichen Argument aus, dass der Wohnungsmarkt angespannt wäre. Die Fluktuationsreserve ist groß genug, so dass Bewegung auf dem Wohnungsmarkt möglich ist.

Mit dem Zensus 2022 liegen amtliche Zahlen zum Wohnungsleerstand in Deutschland auf kleinräumiger Ebene vor. Zudem wurde mit dem Zensus 2022 der Leerstand erstmals auch in tieferer Differenzierung nach Dauer und Grund des Leerstandes erhoben. Erst seither liegen grundsätzlich Daten über die verschiedenen Leerstandsformen vor. So kann unterschieden werden nach marktaktivem Leerstand (innerhalb von drei Monaten verfügbar) und solchem, der nicht oder in nicht absehbarer Zeit erst verfügbar ist.

Leerstehende Wohnungen, die derzeit und absehbar nicht verfügbar sind, sind für die Wohnraumversorgung allerdings belanglos. Entsprechend scheint es nahezuliegen, die marktaktive Leerstandsquote als Indikator heranzuziehen.

Allerdings entsteht damit das Problem, dass auf die Zensuswerte aus dem Jahr 2022 zurückgegriffen werden müsste, da der marktaktive Leerstand nicht auf aktuellere Werte fortgeschrieben werden kann. Fortgeschrieben werden – über Neubau, Abriss und Haushaltsentwicklung – kann nur der totale Leerstand.

Zudem hat die marktaktive Leerstandsquote ein erklärungsbedürftiges regionales Muster, siehe Abbildung 5. Am geringsten sind die marktaktiven Leerstände nicht etwa in den Städten Dresden und Leipzig, sondern außerhalb der Städte auch weitab der Ballungsgebiete, deren Wohnungsmärkte sicherlich nicht angespannt sind.

Abbildung 5: Marktaktive Leerstandsquote gemäß Zensus 2022

Quelle: Zensus 2022 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder), eigene Berechnungen

empirica

Die Ursache ist zunächst eine Folge der Bebauungsstruktur. In den ländlichen Räumen ist der Anteil kleiner Gebäude höher. Hier ist zunächst an Einfamilienhäuser zu denken, aber auch an Gebäude mit nur zwei oder drei Wohnungen. Fallen diese leer, steht schnell das gesamte Gebäude leer. Die Eigentümer reagieren dann häufig, indem sie Wasser, Abwasser und Gaszufuhr abstellen und die Instandhaltung reduzieren oder unterlassen. In der Folge wird schnell ein Zustand erreicht, in dem das Gebäude bzw. die Wohnungen im Gebäude nicht mehr marktaktiv sind (von zugesetzten Abwasserrohren bis hin zu Frostschäden), auch wenn sie sicherlich noch einige Jahre mit begrenztem Aufwand wieder aktiviert werden können. Im Gegensatz dazu sind leerstehende Wohnungen in größeren Gebäuden mit noch bewohnten Wohnungen länger marktaktiv.

Im Ergebnis lieferte die differenzierte Erhebung des Leerstands im Jahr 2022 sicherlich interessante Einblicke, aber für eine aktuelle Einschätzung des Anspannungsgrades sind sie nicht geeignet.

Vor diesem Hintergrund ist die totale Leerstandsquote grundsätzlich geeigneter, aber auch nicht problemfrei.

Zunächst ist festzulegen, für welche Wohnungen der Wohnungsleerstand bzw. die Leerstandsquote zu bemessen ist. Da der Regelungszweck der Mietpreisbremse sich auf den Mietwohnungsmarkt bezieht, scheint es naheliegend sich auf den Leerstand in Mietwohnungen zu beziehen. Dies aber ist nicht sinnvoll, da eine leerstehende Wohnung sowohl von einem Mieterhaushalt als auch von einem Selbstnutzerhaushalt bezogen werden

kann, d. h. aus der Bauart oder der bisherigen Verwendung kann nicht auf die (zukünftige) Nutzung geschlossen werden. Daher muss die totale Leerstandsquote im gesamten Wohnungsbestand verwendet werden.

Da die totale Leerstandsquote aber wiederum alle Formen des Leerstands enthält, d. h. auch unbewohnbare Ruinen oder Wohnungen, die aus welchen Gründen auch immer nicht zur Vermietung stehen, ist dies bei der Interpretation zu beachten. Wir empfehlen daher bei der Verwendung der Leerstandsquote einen höheren Schwellenwert als die üblicherweise genannte Fluktuationsreserve anzusetzen, um einen angespannten Wohnungsmarkt zu identifizieren bzw. nicht angespannte Wohnungsmärkte auszuschließen.

Im Ergebnis wird im vorliegenden Gutachten zur Identifizierung von angespannten Wohnungsmärkten in Sachsen die bis zum 31.12.2024 buchhalterisch fortgeschriebene totale Leerstandsquote als Kriterium für die Vorauswahl herangezogen (vgl. Kapitel 6.1.2).

5.1.5 Weitere Indikatoren

Vereinzelte werden in den Länder-Gutachten weitere Indikatoren, u. a. Wohnraumversorgungsquote, Mietpreisdifferenz zwischen Angebotsmieten und Bestands-/Vergleichsmieten und deren Entwicklung, Anzahl der Wohnungsangebote vs. Wohnungsbestand, Anteil der Wohnungsangebote unter dem landesdurchschnittlichen Mietniveau, aber auch Bau- und Bodenpreise/Bodenrichtwerte, Anteil verschiedener Bevölkerungsgruppen (SGB II), betrachtet. Grundsätzlich bilden jedoch in der Regel die vier § 556d BGB-Kriterien den Kern der Analyse.

Wohnungsversorgungsgrad/Wohnraumversorgungsquote

Der Wohnraumversorgungsgrad wird in einigen Gutachten als Indikator verwendet, d. h. als Vergleich des Wohnungsangebotes mit der Wohnungsnachfrage.

Das Wohnungsangebot entspricht dabei der Zahl der Wohnungen, die aus der amtlichen Wohnungsfortschreibung einfach übernommen werden kann. Auch die Wohnungsnachfrage scheint zunächst einfach aus der Zahl der Einwohner bzw. der Zahl der Haushalte ableitbar zu sein. Eine Wohnungsknappheit läge dann vor, wenn die Zahl der Haushalte die Zahl der Wohnungen (zzgl. einer Fluktuationsreserve) übersteigt.

Dabei existiert aber ein grundlegendes Problem: Ein Haushalt ist definitionsgemäß nur dann ein Haushalt, wenn er in einer Wohnung wohnt. Damit aber kann die Zahl der Haushalte die Zahl der Wohnungen auch bei noch so angespanntem Wohnungsmarkt niemals übersteigen¹⁴. Die Zahl der Haushalte stellt die realisierte Nachfrage dar, die Nachfrage, die bereits eine Wohnung hat. Ausgerechnet die unrealisierte Nachfrage hingegen – die

¹⁴ In den beiden Zensus 2011 und 2022 wird ein Haushalt direkt definiert als alle in einer Wohnung zusammenlebende Personen, es gilt „eine Wohnung = ein Haushalt“. Auch in den manchmal in den Städten angewendeten Haushaltsgenerierungsverfahren wird dieser Grundsatz zumindest angestrebt, indem einzelne Personen anhand der vorhandenen personenbezogenen Daten (v. a. einheitliche Nachname, Einzugsdatum) zu einzelnen Wohnungen zugewiesen werden. In anderen Erhebungen, wie den jährlichen Mikrozensus, können hingegen in einer Wohnung mehr als ein Haushalt wohnen. Dort wird nicht nur auf das gemeinsame Wohnen, sondern auch auf ein gemeinsames Wirtschaften abgestellt. Abgesehen davon, dass das gemeinsame Wirtschaften ein wenig präziser Begriff ist, ändert dies nicht das grundlegende Problem der einseitigen Identität. Vielmehr werden neue Probleme geschaffen. So werden per Definition dann sämtliche studentischen Wohngemeinschaften als Wohnungsmangel definiert und in allen Universitätsstädten kann nie der Wohnungsmarkt ausgeglichen sein.

Haushalte, die eine Wohnung suchen, aber keine haben – wird nicht in der Zahl der Haushalte erfasst. Formal gesprochen ist die Gleichung Angebot (Wohnungen) = Nachfrage (Haushalte) eine Identität. Eine Wohnungsknappheit kann daher nicht durch einen Vergleich der Zahl der Haushalte und der Zahl der Wohnungen bzw. ihrer Veränderungen gezeigt werden.

Die Gleichung Angebot (Wohnungen) = Nachfrage (Haushalte) ist dabei nur eine einseitige Identität, da umgekehrt die Zahl der Wohnungen die Zahl der Haushalte durchaus übersteigen kann. Die Wohnungen würden dann leer stehen. Bei nennenswertem (marktaktivem) Leerstand kann eine Wohnungsknappheit zwar ausgeschlossen werden, aber der umgekehrte Fall eines angespannten Wohnungsmarktes kann so nicht nachgewiesen werden.

Bevölkerungsanteil vulnerabler Gruppen

In manchen Gutachten werden auch Indikatoren verwendet, die bestimmte Bevölkerungsgruppen betrachten, z. B. Transferempfänger, Studierende. In der Regel wird dann ein Anteilswert als Indikator verwendet (Anteil SGB-II-Bezieher an Erwerbsfähigen).

Als Begründung dafür wird gegeben, dass die Gruppen besonders durch einen angespannten Wohnungsmarkt betroffen wären.

Dies ist grundsätzlich auch richtig. Allerdings werden damit die Folgen eines angespannten Wohnungsmarktes als Indikator zur Identifizierung eines solchen verwendet, sodass diese Art von Indikatoren wenig hilfreich sind. Konkret äußert sich dieses Problem darin, dass Städte mit einem hohen Anteil vulnerabler Gruppen (insb. solche mit Arbeitsmarktbezug) tendenziell geringere Probleme auf dem Wohnungsmarkt haben. Der Wirkungsmechanismus ist einfach: hohe Arbeitslosigkeit, geringe Zuwanderung/hohe Abwanderung, Entspannung am Wohnungsmarkt.

In anderen Fällen wird der Anteil vulnerabler Gruppen in Bezug zum Wohnungsangebot gesetzt, das sich vorrangig an diese Bevölkerungsgruppen richten soll, z. B. Anteil SGBII-Empfänger und Anteil der Sozialwohnungen oder Anteil der SGB-II-Empfänger und Anteil der Mietwohnungsangebote, die KdU-konform sind.

Dabei aber lauern zum einen eine Menge Fallstricke. So sind die preisgünstigsten Wohnungsangebote in aller Regel nicht die Sozialwohnungen, insbesondere wenn sie erst vor kurzem neu gebaut wurden. Vielmehr finden sich in der Regel die günstigsten Mietangebote in älteren Wohnungsbeständen (häufig 1950er bis 1970er Baujahre) die aber in der Regel keine Sozialwohnungen sind.

Hinzu kommt, dass – je nach Bundesland – die Einkommensgrenzen häufig so hoch angesetzt sind, dass große Anteile der Haushalte WBS-berechtigt sind¹⁵, während gleichzeitig viele Sozialwohnungen durch Haushalte mit höherem Einkommen bewohnt werden (Fehlbelegung). Im Ergebnis richten sich Sozialwohnungen in der Tendenz eher an die (untere) Mittelschicht als an die SGB-II-Bezieher. Das Verhältnis beider Werte ist damit wenig aussagekräftig.

Die Stadt Leipzig weist darauf hin, dass die Zahl der ausgestellten Wohnberechtigungsscheine in den letzten Jahren (von 1146 im Jahre 2020 auf 3809 im Jahre 2025) ebenso

¹⁵ In Dresden wird die Zahl der WBS-berechtigten Mieterhaushalte auf 84.500 geschätzt. Dies entspricht rund 30 % aller Mieterhaushalte.

zugenommen hat wie die Zahl der unversorgten Haushalte (von 324 auf 2430, inkl. Haushalte mit WBS oder in Gemeinschaftsunterkünften). Dies ist sicherlich ein Indiz für einen sich anspannenden Wohnungsmarkt, wobei aber zu berücksichtigen ist, dass der Anstieg vermutlich vor allem dadurch ausgelöst wurde, dass in den 2010er Jahren für Wohnungen auf dem freien Markt in der Regel eine niedrigere Miete gefordert wurde als im Sozialwohnungsbau, sodass sich die Ausstellung eines WBS nicht lohnte. Vor allem ist ein Anstieg noch kein Indiz für einen bereits angespannten Wohnungsmarkt. Dies zeigt ein Vergleich mit Dresden. Dort wurden im Jahre 2025 rund 5000 Wohnungsberechtigungsscheine ausgestellt¹⁶. Im Vergleich wurden damit in Dresden mit 8,9 WBS pro 1000 Einwohner deutlich mehr (+43 %) WBS ausgestellt als in Leipzig (8,9), ohne dass wir das als Indiz für einen in Dresden stärker angespannten Wohnungsmarkt als in Leipzig werten würden. Gegen die Verwendung der Zahl der ausgestellten WBS-Scheine spricht auch, dass diese nur für Leipzig und Dresden verfügbar sind. Für das Jahr 2026 ist in beiden Städten zudem mit einem deutlichen Anstieg der WBS-Scheine zu rechnen, da die Einkommensgrenzen 2026 um 22,1 % erhöht wurden.

Der Anteil der KdU-konformen Wohnungen ist zuvorderst eine Frage der KdU-Grenzen, die lokal festgelegt werden. Diese Grenzen sind auf Grundlage eines sog. „Schlüssigen Konzepts“ zu ermitteln, regelmäßig zu überprüfen und an die tatsächlichen Verhältnisse des örtlichen Wohnungsmarktes anzupassen. Ziel ist es dabei, die Angemessenheitsgrenzen so festzulegen, dass Leistungsberechtigten ein hinreichendes Angebot an angemessenen Wohnungen zur Verfügung steht.¹⁷ Wie dies geschieht, bzw. wie ein schlüssiges Konzept zu erstellen ist, ist hoch unterschiedlich und diese Methodenfreiheit wird auch vom Bundessozialgericht betont.

Ein geringer Anteil an KdU-konformen Wohnungen bzw. Wohnungsangeboten deutet daher darauf hin, dass die Grenzen lokal zu niedrig angesetzt wurden oder nicht ausreichend an die Marktentwicklung angepasst wurden, als dass dies unmittelbar ein Hinweis auf den Anspannungsgrad des Wohnungsmarktes ist.

Zweitens aber ist der Bezug auf besonders vulnerable Gruppen allein deswegen schon fragwürdig, weil die Rechtsfolgen einer Identifizierung eines angespannten Wohnungsmarktes sich auf den Wohnungsmarkt als Ganzes beziehen. Besonders deutlich ist dies bei den mietrechtlichen Eingriffen wie Kappungsgrenze oder Mietpreisbremse, die grundsätzlich sämtliche Mieter besserstellen sollen und nicht nur die vulnerablen Gruppen. Im Ergebnis sind die Rechtsfolgen nicht treffsicher genug, um sie zu rechtfertigen, wenn ihre Einführung ganz oder teilweise mit den Schwierigkeiten vulnerabler Gruppen begründet wird. Dies steht auch im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das bei wohnungsmarktbezogenen Eingriffen auf das verfolgte Gemeinwohlziel und die Geeignetheit der gewählten Maßnahmen abstellt (vgl. *Bundesverfassungsgericht, Beschluss des 2. Senats vom 04.02.1975 – 2 BvL 5/74*).

Mietpreisdifferenz zwischen Angebotsmieten und Bestands-/Vergleichsmieten

Vereinzelte werden in den Gutachten die durchschnittlichen Miethöhen verschiedener Mietarten (Angebotsmieten vs. Bestands-/Vergleichsmieten) und deren Entwicklung als Indikator verwendet. Bei der Betrachtung wird angenommen, dass eine große bzw. größer

¹⁶ Rathaus Dresden, Wohnberechtigungsschein: Höhere Einkommensgrenzen ab 2026, Meldung vom 29.12.2025, Download unter: https://www.dresden.de/de/rathaus/aktuelles/pressemitteilungen/12/pm_055.php

¹⁷ Vgl. u. a. Bundessozialgericht, Urteil vom 22.09.2009 (B 4 AS 18/09 R): „Das schlüssige Konzept soll die hinreichende Gewähr dafür bieten, dass die aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes wiedergegeben werden“.

werdende Differenz zwischen den Mieten von angebotenen und vermieteten Wohnungen für eine Anspannung des Wohnungsmarktes spräche.

Ein solcher Vergleich ist nicht zielführend, denn hierbei werden regulierte und nicht bzw. unterschiedlich regulierte Mieten miteinander verglichen, sodass die Differenz zu einem erheblichen Teil durch die Schärfe der Regulierung bestimmt wird. So ist in Märkten mit abgesenkter Kappungsgrenze damit zu rechnen, dass die Differenz größer ist als in Regionen, in denen die Kappungsgrenze (bislang) noch nicht galt.

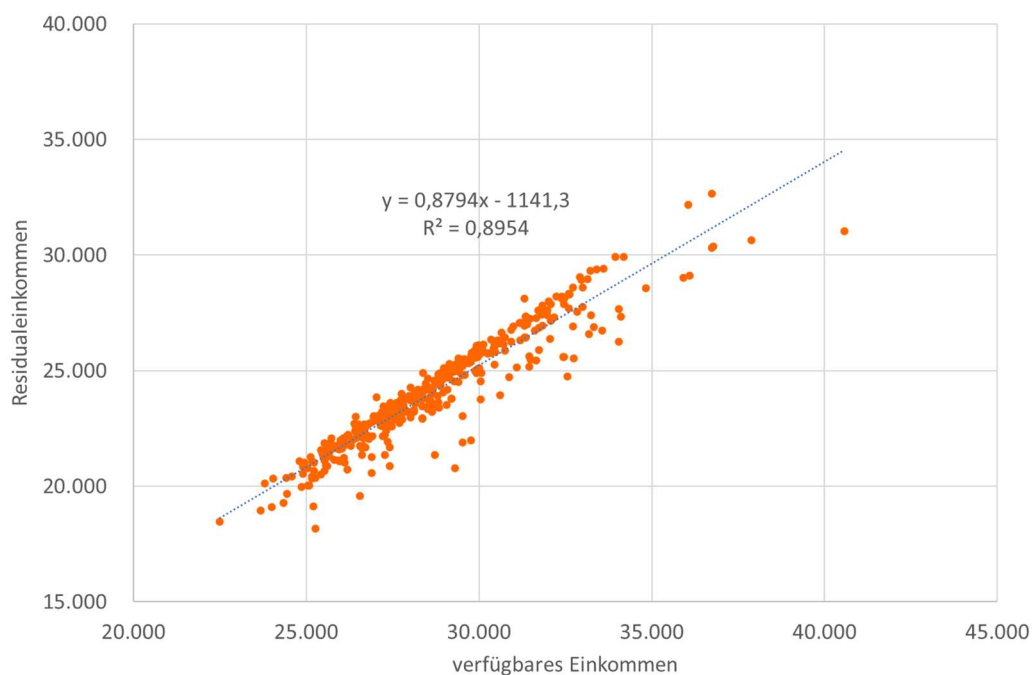
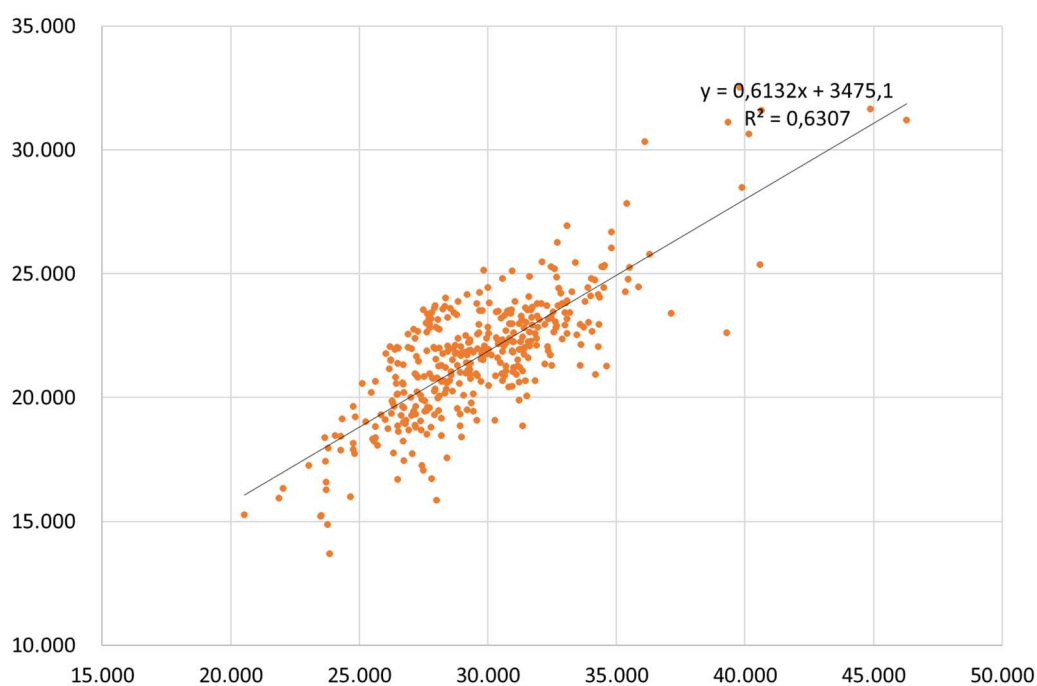
Hinzu kommt, dass *ceteris paribus* in Städten mit höherer Fluktuation – z. B. studentisch geprägte Städte – die Differenz kleiner ist als in anderen Städten, ohne dass dies relevant für den Anspannungsgrad wäre.

Residualeinkommen

Das Residualeinkommen wird in keinem der vorliegenden Gutachten als Indikator herangezogen. In der Fachdiskussion gibt es jedoch Stimmen, die eine stärkere Einbeziehung dieses Indikators bei der Identifizierung von angespannten Wohnungsmärkten anregen.

Kritiker des Indikators „Mietbelastung“ wenden ein, dass die Mietbelastungsquote das verbleibende Einkommen nach Abzug der Wohnkosten nicht widerspiegele. Es zeigt sich jedoch, dass die regionalen verfügbaren Einkommen und Residualeinkommen hochgradig kollinear sind (Abbildung 6). Das heißt, dort, wo die Einkommen hoch sind, sind auch die Residualeinkommen hoch und vice versa.

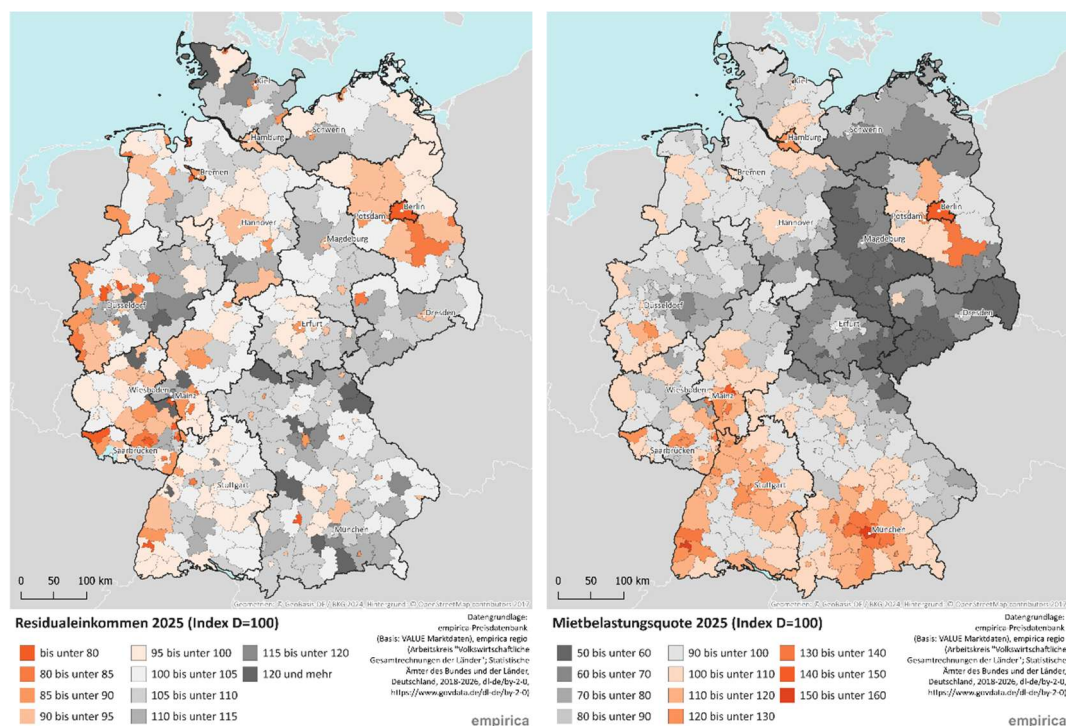
Damit ist das Residualeinkommen zuvorderst ein Einkommensindikator, der regionale Einkommensunterschiede anzeigt. Aber das Residualeinkommen hat kaum Aussagekraft bezüglich des Anspannungsgrades des Wohnungsmarktes. Dies zeigt auch die Gegenüberstellung der Mietbelastungsquoten und Residualeinkommen auf Ebene der 400 kreisfreien Städte und Landkreise in Deutschland (Abbildung 7). So ist in Gebieten, in denen sicherlich nicht von einem angespannten Wohnungsmarkt auszugehen ist, z. B. Ruhrgebiet oder Saarland, das Residualeinkommen unterdurchschnittlich, während beispielsweise im Großraum München das Residualeinkommen überdurchschnittlich ist, was der Argumentation folgend für einen entspannten Wohnungsmarkt sprechen würde. Dies ist nicht plausibel.

Abbildung 6: Verfügbares Einkommen vs. Residualeinkommen**418 Gemeinden in Sachsen****400 Kreise in Deutschland**

Quelle: empirica-Preisdatenbank (VALUE Marktdaten), Zensus 2022 (Statische Ämter des Bundes und der Länder), eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 7: Residualeinkommen (links) und Mietbelastungsquote (rechts) 2025



Quelle: empirica-Preisdatenbank (VALUE Marktdaten), Zensus 2022 (Statische Ämter des Bundes und der Länder), eigene Berechnungen **empirica**

5.2 Vergleichsmaßstab (Bundes- vs. Landesdurchschnitt)

Die Bewertung der Indikatoren erfolgt – wie bei jeglichen empirischen Analysen – durch Vergleiche („Keine Zahl ohne Vergleichszahl“). Als Vergleichszahlen können entweder – wie bei der Leerstandsquote – ein absoluter Vergleich mit einer aus der Literatur bekannte Fluktuationsreserve erfolgen. Oder aber durch Raumvergleiche, d. h. einen Vergleich mit dem Wert für andere Räume oder übergeordnete Räume. Zeitvergleiche sind hingegen aufgrund des Basiseffektes nicht geeignet.

Der Gesetzgeber nennt einerseits in diesem Zusammenhang (u. a. § 558 BGB und § 201 BauGB) in den beiden erstgenannten Kriterien den bundesweiten Durchschnitt als Vergleichsmaßstab: „Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn

1. die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt und
2. die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt.“

Andererseits sind die Landesregierungen auf das Wohl ihres Landes verpflichtet. Im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesländern wird zwar die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesland Sachsen nicht in der Verfassung explizit benannt, aber an prominenter Stelle im Landesentwicklungsplan.

Damit aber entsteht eine bemerkenswerte Konstellation. Auf der einen Seite steht der Blickwinkel der Länder, die auf die Unterschiede innerhalb des Landes einwirken sollen und müssen. Auf der anderen Seite steht der Bezug zum Bundesmittelwert.

Gleichzeitig überlässt der Gesetzgeber den Ländern die Festlegung der Gebietskulissen und gibt ihnen u. a. mit der „... kann ...“-Vorschrift auch einen weiten Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung der Kriterien als auch ihrer Bewertung. Hätte der Bundesgesetzgeber gewünscht, dass bundesweite Vergleichsmaßstäbe angewendet werden sollen, hätte er die schärfer formuliert („Soll-Vorschrift“) oder konsequenterweise selbst die Feststellung der Gebietskulisse vorgenommen.

So steht es den Bundesländern nach unserem Verständnis frei, Landesvergleichswerte zu verwenden und so die Einheitlichkeit innerhalb ihres Bundeslandes zum Ziel der Wohnungspolitik zu erklären. Es bleibt abzuwarten, ob diese Sichtweise bundesrechtlich zulässig ist.

Derzeit verwenden 10 der 13 Flächenländer (Ausnahmen: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz) Landeswerte als Vergleichsmaßstab und begründen dies in aller Regel sehr allgemein mit unterschiedlichen Strukturen zwischen Land und Bund.

Im Ergebnis werden auch in diesem Gutachten angespannte Wohnungsmärkte durch einen Vergleich mit Landeswerten identifiziert.

5.3 Bewertung

Da die Bewertung der angespannten Wohnungsmärkte auf Basis verschiedener Indikatoren erfolgt, sind die verschiedenen Indikatoren geeignet zu aggregieren, da das Ergebnis nun mal in binärer Form (angespannt/nicht angespannt) vorliegen muss.

Dabei können grundsätzlich zwei grundlegend unterschiedliche Verfahren angewendet werden: eine additive oder eine lexikographische Aggregation.

Bei einer additiven Aggregation werden im einfachsten Fall die einzelnen Indikatoren addiert und die Summe bewertet. Da die verschiedenen Indikatoren meist aber in unterschiedlichen Dimensionen vorliegen (z. B. Leerstand in %, Miete in €/m², Mietbelastung in % vom Bundesdurchschnitt), ist es vorher notwendig, diese gleichnamig zu machen. Dies kann entweder durch ein Punktesystem geschehen, wobei hohen Ausprägungen eines Indikators z. B. vier Punkte und niedrigen Ausprägungen nur z. B. ein Punkt zugewiesen wird. Etwas formeller, aber letztlich in seiner Substanz identisch, ist eine Bezugnahme auf die Verteilungen der Indikatoren z. B. durch Standardabweichungen oder eine z-Transformation. Entscheidend ist jeweils, dass hohe Werte eines Indikators durch niedrigere Werte eines anderen Indikators ausgeglichen werden können.

Damit existiert aber zwangsläufig ein Trade-Off („Wechselkurs“) zwischen den Indikatoren, z. B. eine um x%-Punkte höhere Mietbelastung wird kompensiert durch ein um y % niedrigerer Anteil an Transferempfängern. Dabei existiert nicht nur ein Trade-off, sondern eine Vielzahl hiervon, da zwischen jeweils zwei Indikatoren ein solcher existiert. Während bei nur zwei Indikatoren nur ein Trade-off existiert, sind es bei drei Indikatoren bereits 3 Trade-Offs. Die Zahl der Trade-offs nimmt mit $T(n) = \frac{n(n-1)}{2}$ in der Zahl der Indikatoren (n) zu.

Diese Trade-Offs sind daher auch der Schwachpunkt der additiven Aggregation, da sie einerseits relevant für das Ergebnis sind, andererseits aber kaum begründet werden können. Wie viel höher darf die Mietbelastung sein, wenn der Anteil der Transferempfänger um 1 % niedriger ist?

Manchmal wird durch unterschiedliche Gewichtung versucht offensichtliche Ungleichgewichte abzuschwächen, aber dabei wird einerseits das zugrunde liegende Begründungsproblem nicht gelöst und andererseits die Komplexität nochmals erhöht, da nun zusätzlich auch die Gewichte bestimmt werden müssen. Dies kann praktisch nur heuristisch erfolgen.

Die notwendigerweise heuristische Prägung der additiven Aggregation führt dazu, dass bei unterschiedlicher Gewichtung aber auch bei unterschiedlicher Transformation der Indikatoren (Punktesystem hoch, mittel, niedrig) unterschiedliche Ergebnisse zustande kommen.

Nochmals beliebiger wird die Berechnung, da allein durch eine Variation der Anzahl an betrachteten Indikatoren sich das Ergebnis bereits ändert. Dies gilt insbesondere, wenn die verwendeten Indikatoren kollinear zueinander sind - und das sind sie in aller Regel bei der Bewertung von Wohnungsmärkten. Hohe Mieten sind kollinear zu hohen Mietbelastungen und zu niedrigen Leerständen, hohe Mietbelastungen sind kollinear zu niedrigen Einkommen und diese sind kollinear zu hohen Transferempfehlungsquoten.

Im Ergebnis führt die Verwendung vieler Indikatoren nicht zu besseren Ergebnissen, sondern nur zu einer sehr schnell kaum mehr überschaubaren Komplexität.

Aus diesem Grunde empfehlen wir dem Prinzip der Indikator-Sparsamkeit zu folgen und möglichst wenige Indikatoren zu verwenden. Zudem sollten keine kaum begründbaren Trade-offs zwischen Indikatoren explizit oder implizit verwendet werden, sondern eine „lexikographische“ Ordnung, d. h. alle Indikatoren müssen für sich erfüllt sein.

Wir schlagen im Ergebnis vor, dass ausschließlich die Leerstandsquote sowie die Mietbelastung zur Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte verwendet werden sollten.

Die Leerstandsquote soll dabei der Vorauswahl dienen (vgl. Kapitel 5.1.4). Die Mietbelastung hingegen soll als zentraler Indikator dienen, da nur diese frei von Basiseffekten ist und gleichzeitig regionale Unterschiede (z. B. im Einkommen und damit indirekt z. B. in der Wirtschaftsstruktur, der Arbeitslosenquote oder Ähnlichem) berücksichtigt.

6. Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte in Sachsen

Die Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte in Sachsen erfolgt in einer zweistufigen Herangehensweise. Ein solches Vorgehen mit einer Vorauswahl in der ersten Stufe und einer vertieften Prüfung in der zweiten Stufe hat sich bereits in früheren Gutachten bewährt.

In weiten Teilen des Freistaats Sachsen kann ein angespannter Wohnungsmarkt mit nur wenigen Indikatoren schnell eindeutig ausgeschlossen werden, sodass sich die tiefergehende Überprüfung im zweiten Schritt dann – statt auf 418 Gemeinden – auf eine deutlich kleinere Anzahl an Kommunen konzentrieren kann.

6.1 Vorauswahl

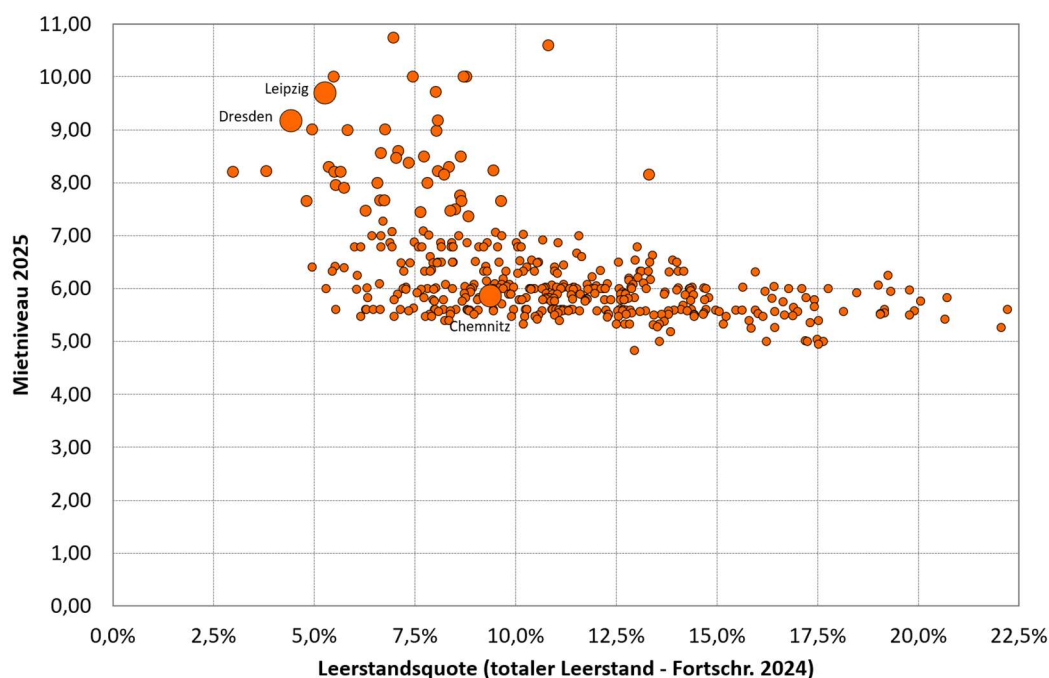
Die Vorauswahl auf Stufe 1 dient dem Zweck, Gemeinden mit sicher nicht angespanntem Wohnungsmarkt zu identifizieren, um die Zahl der Gemeinden aus forschungsökonomischen Gründen zu reduzieren. Dabei muss aber sichergestellt werden, dass nicht bereits in der Vorauswahl fälschlicherweise Gemeinden von der weiteren Untersuchung ausgeschlossen werden. Dies geschieht, indem Schwellenwerte so hoch angesetzt werden, dass falsch-negative Bewertungen ausgeschlossen werden können.

Für das vorliegende Gutachten zur Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte im Freistaat Sachsen wird die Kombination zweier Indikatoren für die Vorauswahl herangezogen. Dies sind:

- die aktuellen kommunalen Mietniveaus. – Indikator: Median der Angebotsmieten ohne Neubau¹⁸ in Euro/m² im Jahr 2025 auf Ebene der Gemeinden/SAB-Wohnungsmarktregionen, Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: VALUE Marktdaten)
- die aktuellen Wohnungslieferungsquoten. – Indikator: Totaler Leerstand gemäß Zensus 2022 fortgeschrieben mit Daten aus den amtlichen Statistiken, Quelle: Zensus 2022 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder), eigene Berechnungen.

Die folgende Abbildung zeigt für einen Überblick die Ergebnisse aller 418 Gemeinden in Sachsen.

¹⁸ Wohnungen, die mit entsprechender Information (Erstbezug, Neubau) angeboten werden oder innerhalb der letzten drei Jahre vor Erhebung fertiggestellt wurden.

Abbildung 8: Kommunale Mietniveaus 2025 und Leerstandsquoten 2024 in Sachsen

Quelle: Zensus 2022 (Statische Ämter des Bundes und der Länder), empirica-Preisdatenbank (VALUE Marktdaten), eigene Berechnungen **empirica**

6.1.1 Vorauswahlkriterium „Mietniveau“

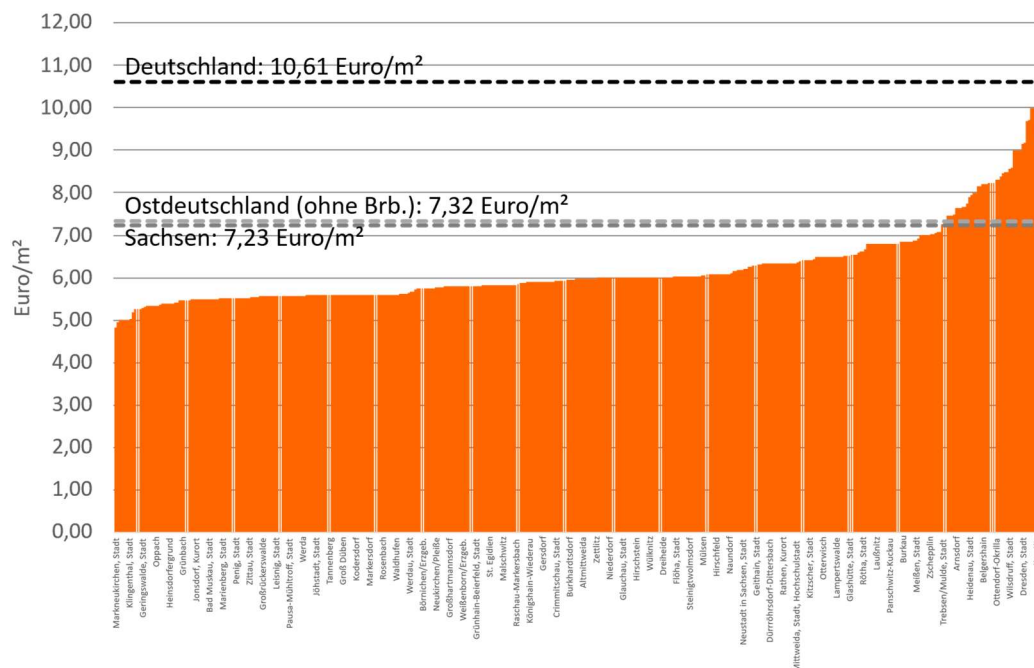
Wie bereits oben argumentiert, ist der Indikator „Mietniveau“ allein kein geeigneter Indikator zur Identifizierung eines angespannten Wohnungsmarktes. Das Mietniveau berücksichtigt nicht, dass sich in den Gemeinden neben Mieten auch die Einkommensniveaus unterscheiden. Zweckmäßiger ist daher die Mietbelastungsquote, da sie die kommunal unterschiedlichen Einkommensniveaus einbezieht.

Dennoch ist der Indikator „Mietniveau“ für die Vorauswahl gut geeignet, da in Gemeinden mit (sehr) niedrigen Mieten sicher davon ausgegangen werden kann, dass dort keine Anspannung des Wohnungsmarktes vorliegt.

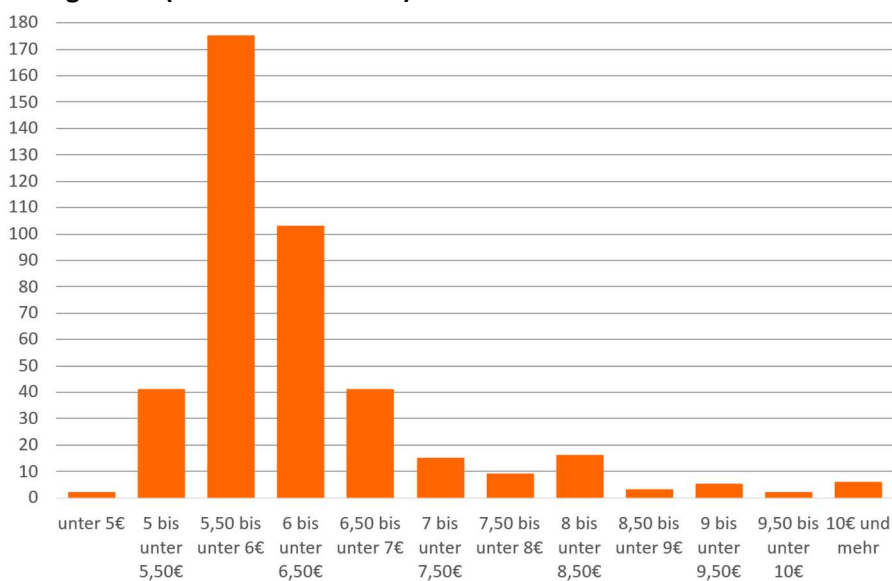
Eine geeignete Datengrundlage zur Messung der kommunalen Mietniveaus ist die empirica-Preisdatenbank (VALUE Marktdaten). Um eine Verzerrung durch ggf. unterschiedliche Neubauanteile in den Daten zu vermeiden, wird im Folgenden abgestellt auf die Angebotsmieten von Bestandswohnungen (d. h. ohne Neubau).

Im sächsischen Durchschnitt des Jahres 2025 beträgt der Median der Angebotsmieten ohne Neubau 7,23 Euro/m². Dies entspricht in etwa dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer ohne Brandenburg (7,32 Euro/m²). Das Mietniveau in den teuersten Gemeinden in Sachsen liegt ungefähr im bundesweiten Durchschnitt von 10,61 Euro/m² (Abbildung 9).

Abbildung 9: Streuung der Mietniveaus in Sachsen 2025
Gemeinden aufsteigend sortiert:



Häufigkeiten (Anzahl Gemeinden)



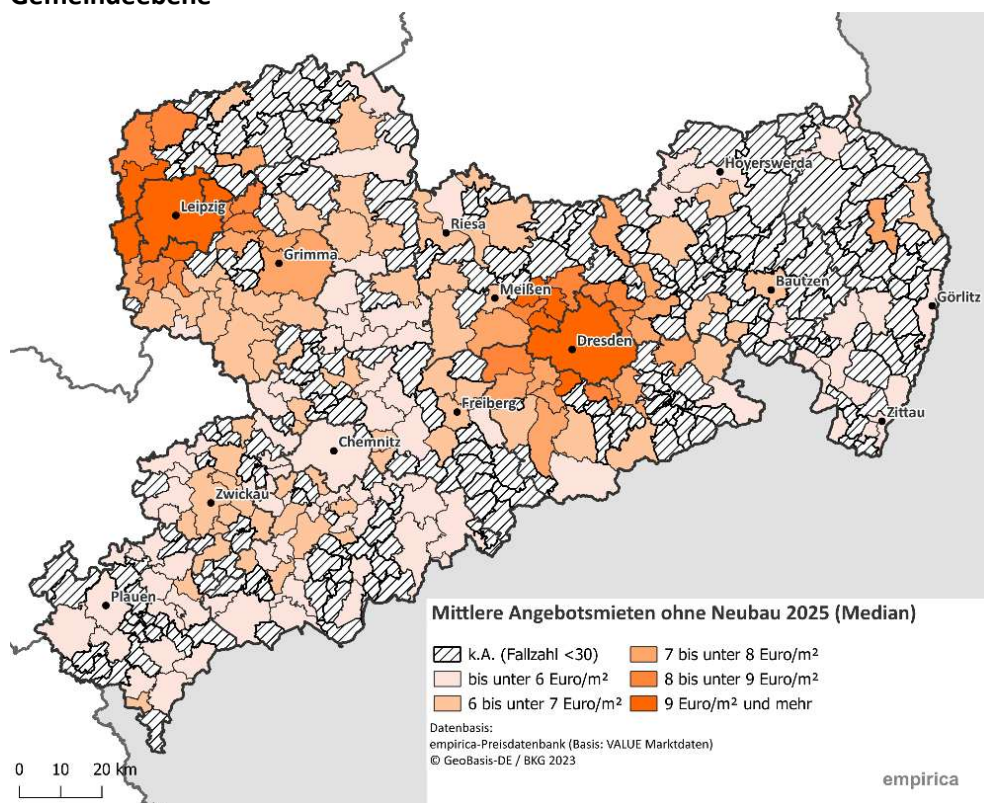
Quelle: empirica-Preisdatenbank (VALUE Marktdaten)

empirica

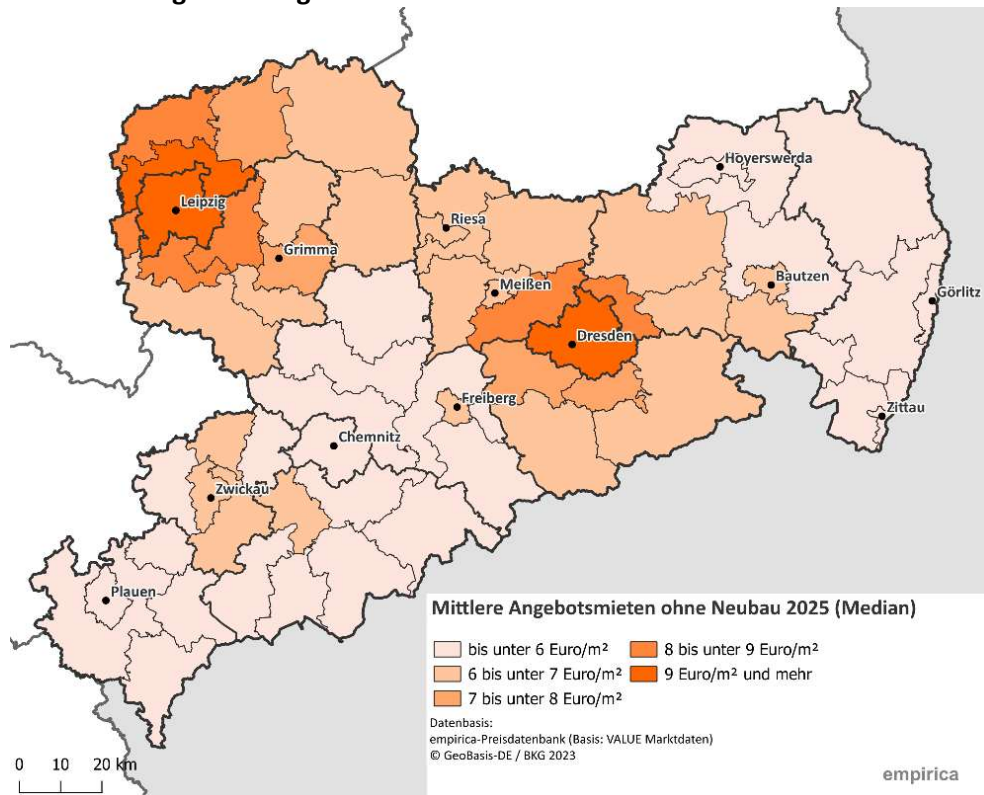
Abbildung 10 zeigt das erwartbare und bereits bekannte kleinräumige Bild innerhalb des Freistaates Sachsen: Am höchsten sind die Mieten in den Städten Dresden und Leipzig und in ihrem Umland. Mit zunehmender Entfernung von den beiden Städten nimmt das Mietniveau deutlich ab und in weiten Teilen des Freistaats liegt die Medianmiete bei unter 7,00 Euro/m² und in rund der Hälfte der Gemeinden unter 6,00 Euro/m².

Abbildung 10: Mittlere Angebotsmieten ohne Neubau 2025 in Sachsen

Gemeindeebene



SAB-Wohnungsmarktregionen



Quelle: empirica-Preisdatenbank (VALUE Marktdaten)

empirica

Für die Vorauswahl wird beim Kriterium Miethöhe als Schwellenwert der sächsische Landesdurchschnitt von 7,23 Euro/m² angesetzt. In 372 der insgesamt 418 Gemeinden in Sachsen wird also aufgrund des unterdurchschnittlichen Mietniveaus ein angespannter Wohnungsmarkt ausgeschlossen.

Die 46 Gemeinden mit überdurchschnittlichem Mietniveau werden weiter differenziert betrachtet. Gemeinden mit einem Mietniveau von 9 Euro/m² und mehr sind in jedem Fall Teil der vertieften Prüfung. Dies umfasst neben den Städten Dresden und Leipzig 11 weitere Städte und Gemeinden (Bannewitz, Jesewitz, Krostitz, Markkleeberg, Markranstädt, Moritzburg, Rackwitz, Radebeul, Schkeuditz, Taucha und Weinböhla).

Bei den weiteren 33 Gemeinden mit einem Mietniveau zwischen 7,23 Euro/m² und 9 Euro/m² wird in einem zweiten Schritt zusätzlich das Kriterium Leerstand herangezogen.

6.1.2 Vorauswahlkriterium „Leerstand“

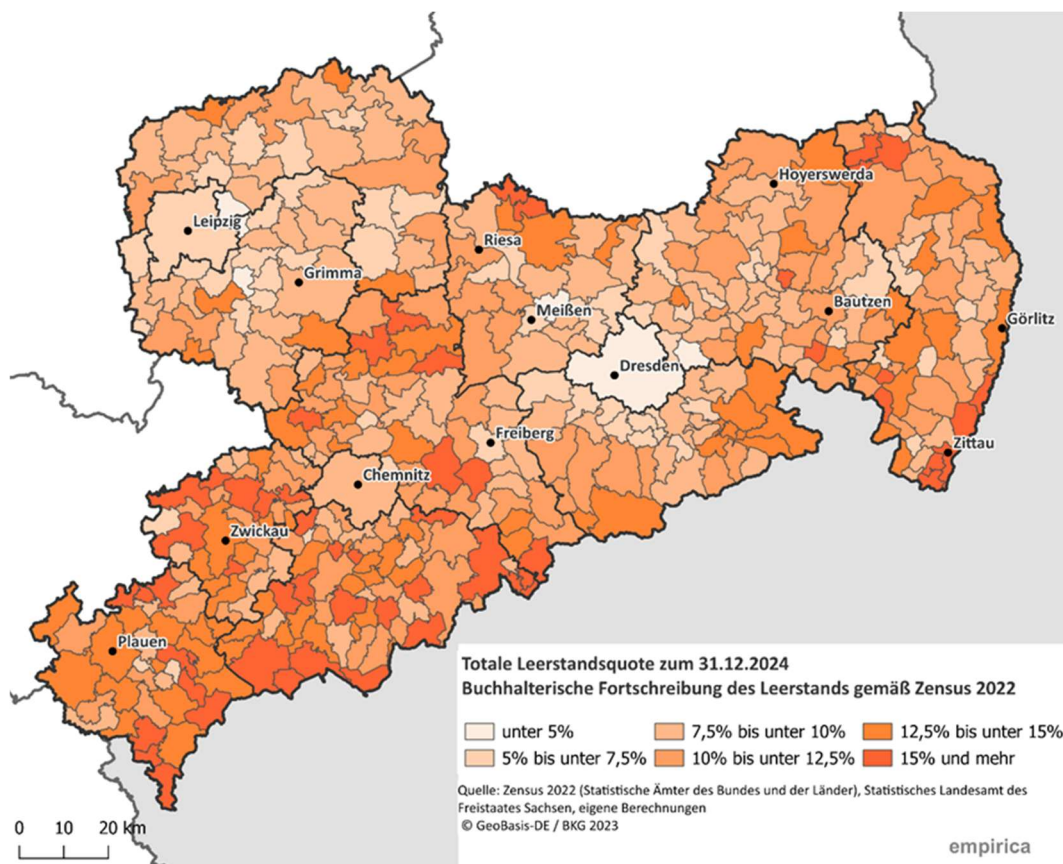
Neben dem Mietniveau ist auch die Leerstandsquote ein gut geeigneter Indikator für die Vorauswahl, denn in Gemeinden mit (außergewöhnlich) hohem Wohnungsleerstand kann ein angespannter Wohnungsmarkt ausgeschlossen werden.

Zunächst ist hierfür ein adäquater Schwellenwert zu definieren. Dieser sollte jedoch nicht zu eng sein, um nicht fälschlicherweise Gemeinden mit einem tatsächlich doch angespannten Wohnungsmarkt auszuschließen. Für einen „normal“ funktionierenden Wohnungsmarkt wird in der Fachliteratur und der Praxis der Wohnungsmarktbeobachtung häufig von einem Mindestleerstand von etwa 2-3 % ausgegangen (vgl. Kapitel 5.1.4).

Für die Vorauswahl wird durch den Schwellenwert jedoch nicht eine Untergrenze, sondern eine Obergrenze bei der Leerstandsquote gezogen. Übliche Prozentwerte hierfür gibt es nicht, aber bei einem Leerstand von mehr als 8 % oder 10 % in einer Gemeinde kann jedoch sicherlich ein angespannter Wohnungsmarkt verneint werden.

Dies gilt ebenso für den Freistaat Sachsen insgesamt, denn im Ergebnis der buchhalterischen Fortschreibung der totalen Leerstandsquote gemäß Zensus 2022 bis an den derzeit verfügbaren Datenrand (31.12.2024) beträgt die Leerstandsquote für Sachsen 9,4 %. Dies ist zufälligerweise auch genau der Wert, den die Leerstandsfortschreibung für die Stadt Chemnitz ergibt. Als Schwellenwert zur Reduktion der weiter zu betrachtenden Gemeinden ist ein Wert von 9,4 % jedoch auch nicht zielführend, denn in immerhin 149 der insgesamt 418 sächsischen Gemeinden ist die fortgeschriebene Leerstandsquote geringer (Abbildung 11).

Abbildung 11: Totale Leerstandsquote 2024 (Fortschreibung des Leerstands gemäß Zensus 2022)



Quelle: Zensus 2022 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder), eigene Berechnungen

empirica

Für die weitere Vorauswahl sind aber ohnehin nur noch die 33 Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Mietniveau relevant. Unter diesen weist die Fortschreibung des Leerstands zum 31.12.2024 Quoten zwischen 3 % und 13,3 % aus. Auch wenn eine theorie- und empiriebasierte Herleitung eines geeigneten Schwellenwerts nicht möglich ist, ergibt das ungewichtete Mittel der Leerstandsquote von 7,3 % über die 33 Gemeinden eine sinnvolle Größenordnung für einen entsprechenden Schwellenwert.

Im Folgenden wird daher ein gerundeter Schwellenwert von 7,5 % angesetzt. Das heißt, in Gemeinden mit einem höheren Leerstand als 7,5 % wird davon ausgegangen, dass der Wohnungsmarkt nicht angespannt ist und für Gemeinden mit einem niedrigeren Leerstand erfolgt eine vertiefende Prüfung.

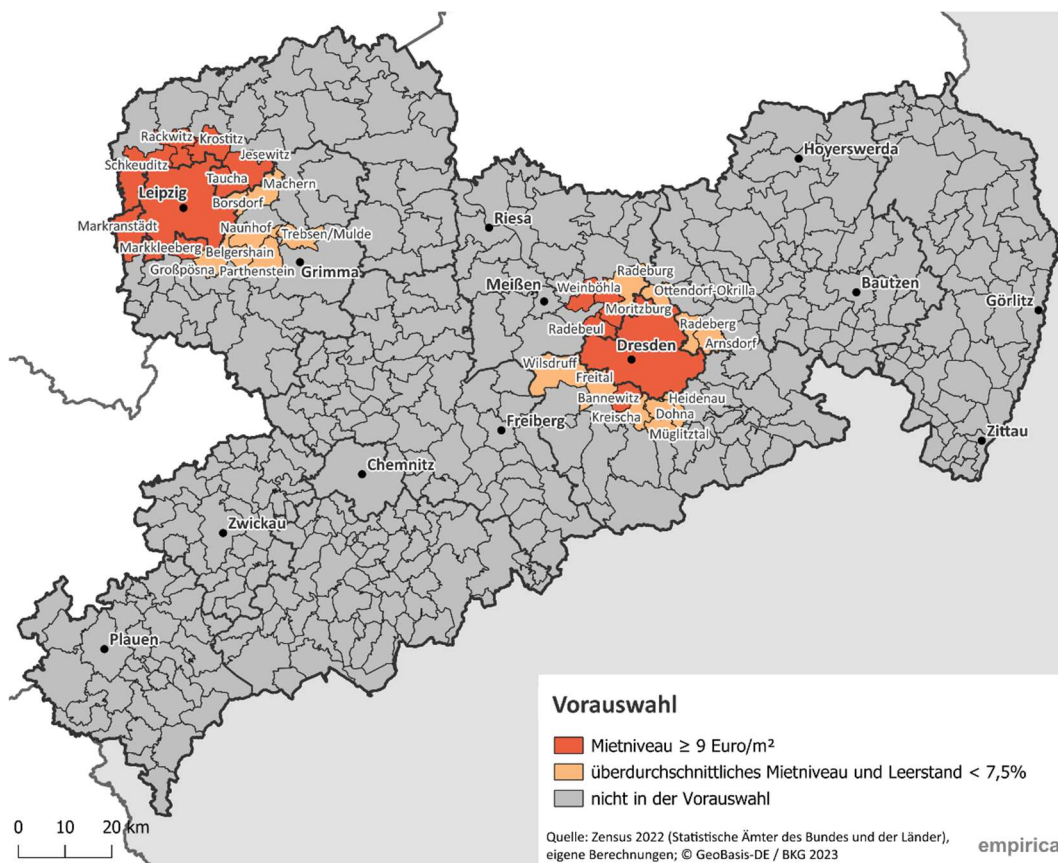
Dies gilt für 17 der weiteren 33 Gemeinden mit überdurchschnittlichem Mietniveau: Arnsdorf, Belgershain, Borsdorf, Dohna, Freital, Großpösna, Heidenau, Kreischa, Machern, Müglitztal, Naunhof, Ottendorf-Okrilla, Parthenstein, Radeberg, Radeburg, Trebsen/Mulde und Wilsdruff.

6.1.3 Gemeinden der Vorauswahl

Im Ergebnis sind 30 Gemeinden (13 + 17) im Freistaat Sachsen Teil der Vorauswahl (Abbildung 12), für die eine vertiefte Prüfung erfolgt.

Sämtliche dieser Gemeinden wurden von empirica im Februar 2026 angeschrieben und ihnen die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben. Insgesamt elf Gemeinden nutzten dies in unterschiedlichem Ausmaß und Intensität. Diese Gemeinden wurden zu den beiden Workshops am 11.6. und 12.6. 2026 in Dresden und Leipzig eingeladen.

Abbildung 12: Ergebnis der Vorauswahl



Quelle: empirica-Preisdatenbank (VALUE Marktdaten), Zensus 2022 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder), eigene Berechnungen **empirica**

6.2 Vertiefte Prüfung

Die vertiefte Prüfung wird zunächst anhand des Indikators „Mietbelastung“ vorgenommen. Im Anschluss daran werden die Ergebnisse mit den durch von den Städten und Gemeinden zur Verfügung gestellten weiteren Informationen und Einschätzungen gespiegelt. In einem letzten Schritt wird die zeitliche Entwicklung analysiert, um grob abzuschätzen, ob sich in absehbarer Zukunft die Einschätzung ändern könnte.

6.2.1 Mietbelastung

Das Kriterium „Mietbelastung“ ist zunächst über die Ausführungen in Kapitel 5.1.2 hinaus weiter konkretisiert. Der Anspannungsgrad eines Wohnungsmarktes ist nicht anhand der Mietbelastung aller Mieterhaushalte zu ermitteln, da die mittlere Mietbelastung aller Mieterhaushalte sehr stark von den Bestandsmieten aus alten oder sehr alten Mietverträgen determiniert wird. Vielmehr muss auf die Mietbelastung bei der Neuanmietung

abgestellt werden. Entsprechend werden zur Berechnung der Mietbelastung wiederum zunächst die vorgenannten Angebotsmieten (ohne Neubau) aus der empirica-Preisdatenbank aus dem Jahren 2025 verwendet.

Die Mietbelastung allerdings bezieht sich auf die Wohnungsmiete insgesamt und nicht auf die Miete pro Quadratmeter. Die Wohnungsmiete insgesamt wird berechnet, indem die Medianmiete je Quadratmeter mit der Mediagröße der angebotenen Wohnungen multipliziert wird. Damit werden unterschiedliche durchschnittliche Wohnungsgrößen zwischen den Gemeinden zugelassen. Zwar ließe sich hier argumentieren, dass dann eine regional hohe Mietbelastung auch dadurch entstehen kann, dass die Wohnflächen dort besonders groß sind. Dies ist aber, da die Nachfrager nun einmal auf das regional unterschiedliche verfügbare Wohnungsangebot zurückgreifen müssen, angemessen. Diese „Gesamtmiete“ (Nettokalt) wird anschließend in Bezug zum Einkommen gesetzt.

Im Gesetz wird dabei explizit auf die Einkommen der Haushalte verwiesen. Auf der Gemeindeebene sind jedoch keine amtlichen Daten zum Einkommen vorhanden. Das lokale Haushaltseinkommen ist als mittleres verfügbares Einkommen der privaten Haushalte aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder (VGRdL) nur auf der Kreisebene verfügbar und beschreibt das Einkommen als Summe aller Einkommensarten (Löhne und Gehälter, Vermögenseinkommen, staatliche Transfers etc.) abzgl. direkter Steuern und Abgaben. Der aktuelle Datenrand auf Kreisebene ist das Jahr 2023. Diese Daten werden anhand der bereits veröffentlichten Länderergebnisse für das Bruttoinlandsprodukt auf das Jahr 2025 fortgeschrieben.

Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte wird je Einwohner und nicht je Haushalt berechnet, sodass die Mietbelastung zunächst in der nicht interpretierbaren Einheit „Miete pro Einkommen pro Person“ ausgewiesen wird. Da aber das letztendliche Kriterium die Abweichung der Mietbelastungsquote vom landesweiten Mittelwert ist, spielt dies keine Rolle.

Die so fortgeschriebenen Kreisergebnisse zum Einkommen für das Jahr 2025 werden schließlich anhand der Lohn- und Einkommensteuerstatistik auf die Ebene der Gemeinden heruntergebrochen. Diese weist die mittleren zu versteuernden Einkünfte der Steuerpflichtigen auf Gemeindeebene aus. Die Erstellung der Einkommensteuerstatistik erfolgt jeweils mit erheblichem Zeitverzug (im Frühjahr 2026 aktuell verfügbare Daten beziehen sich auf das Veranlagungsjahr 2021). Vergleiche der Einkommensrelationen zwischen den Gemeinden in früheren Jahren haben jedoch gezeigt, dass sich diese in der Regel kaum verändern. Es ist also davon auszugehen, dass sie sich auch seit dem Jahr 2021 nicht gravierend verschoben haben. Die verfügbaren Einkommen auf Gemeindeebene ergeben sich dann aus den Kreisergebnissen und Auf- bzw. Abschlägen entsprechend der Abweichung des durchschnittlichen Gesamtbetrags der Einkünfte abzgl. Einkommensteuer (Euro je Steuerpflichtigen) in den Gemeinden vom jeweiligen Durchschnitt im Landkreis.

Die Mietbelastung wird schließlich durch Division gebildet, wobei die Miete durch die Multiplikation mit 12 auf eine Jahresmiete umgerechnet wird und schließlich mit der analog berechneten sächsischen Mietbelastungsquote ins Verhältnis gesetzt wird. Das Ergebnis lässt sich wie folgt interpretieren: Die Mietbelastung des durchschnittlichen Haushalts (bei der Anmietung einer Wohnung mit lokal durchschnittlicher Wohnungsgröße und lokal durchschnittlichem Einkommen) ist um x % höher/niedriger als die des durchschnittlichen Haushalts in Sachsen. Ein Wert von 120 % bedeutet also – ausgehend von einer durchschnittlichen Mietbelastung von 25 % bezogen auf das Einkommen – eine Mietbelastung von 30 %.

Zuletzt ist ein Schwellenwert festzulegen, ab welchem der Wohnungsmarkt als angespannt gilt.

Die unter anderem in § 556d BGB und § 201 BauGB geforderte „besondere Gefährdung“ der Wohnraumversorgung verlangt, dass der Anspannungsgrad mehr oder minder stark überdurchschnittlich sein muss. Bislang hat empirica hier stets einen einheitlichen 20 %-Grenzwert verwendet, um die geforderte „besondere Gefährdung“ abzubilden, d. h. die Mietbelastung muss mindestens 20 % über dem jeweiligen Vergleichswert liegen. Die Höhe des Grenzwertes ist dabei nicht wissenschaftlich ableitbar, sondern politisch als Werturteil festzulegen.

Die Natur jedes Schwellenwertes ist, dass er scharf schneidet mit der Folge, dass im Extremfall nur geringfügige Unterschiede zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Gerade in diesen Fällen sollte nochmals eine gesamthafte Prüfung stattfinden, wobei insbesondere auch die räumlich benachbarten Gemeinden einbezogen werden sollten. Zudem wird bei Gemeinden in der Nähe des Grenzwertes die Sensitivität des Ergebnisses in Bezug auf die Miethöhe nochmals überprüft.

Abbildung 13: Mietbelastungsquoten in den Gemeinden der Vorauswahl, 2025

Gemeinde		Mietbelastungsquote 2025	
		Index D=100	Index SN=100
14730270	Schkeuditz, Stadt	103	153
14713000	Leipzig, Stadt	100	148
14730250	Rackwitz	93	138
14627220	Radeburg, Stadt	92	136
14628160	Heidenau, Stadt	85	127
14730140	Jesewitz	85	126
14612000	Dresden, Stadt	85	126
14627150	Moritzburg	83	124
14730150	Krostitz	81	121
14729270	Markranstädt, Stadt	77	115
14729060	Borsdorf	75	111
14628410	Wilsdruff, Stadt	75	111
14627310	Weinböhla	72	107
14625480	Radeberg, Stadt	71	105
14730300	Taucha, Stadt	71	105
14628080	Dohna, Stadt	70	104
14627210	Radebeul, Stadt	69	102
14729020	Belgershain	68	101
14729250	Machern	68	101
14625010	Arnsdorf	68	101
14729260	Markkleeberg, Stadt	68	100
14625430	Ottendorf-Okrilla	66	99
14729400	Trebsen/Mulde, Stadt	66	98
14628250	Müglitztal	66	97
14628110	Freital, Stadt	65	97
14628050	Bannewitz	64	95
14628220	Kreischa	63	94
14729300	Naunhof, Stadt	62	92
14729340	Parthenstein	62	92
14729190	Großpösna	62	92

Quelle: empirica-Preisdatenbank (VALUE Marktdaten), Statistisches Bundesamt (VGRdL), Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, eigene Berechnungen

empirica

Rückmeldungen von den Gemeinden und Städten in der Vorauswahl

Elf der 30 angeschriebenen Städte und Gemeinden in der Vorauswahl gaben empirica eine Rückmeldung auf das Anschreiben. Sieben Städte und Gemeinden, darunter die Städte Dresden und Leipzig, übermittelten eigene Erklärungen und Daten in unterschiedlichem Ausmaß zur Angespanntheit des Wohnungsmarktes. Von den Städten Leipzig und Dresden erhielt empirica jeweils eine ausführliche Beschreibung von Indikatoren, die zur Bewertung der Angespanntheit des Wohnungsmarktes herangezogen wurden. Auch die Gemeinde Kreischa übermittelte Daten zur Bevölkerung, zur Bautätigkeit, zu den Mietniveaus und Bedarfsgemeinschaften der Gemeinde. Von den Gemeinden und Städten Rackwitz, Radebeul, Radeburg und Schkeuditz erhielt empirica Daten zu Wohnungsmerkmalen und Preisniveaus von den jeweiligen kommunalen Wohnungsgesellschaften.

6.2.2 Dresden

Nach Einschätzung der Stadt Dresden ist der Wohnungsmarkt in Dresden angespannt. In ihrem Schreiben vom 29.5.2026 diskutiert die Stadt Dresden die Eignung verschiedener Indikatoren und begründet ihre Einschätzung wie folgt:

- Laut letzter Bürgerumfrage lag der Median der Bestandsmieten 7,62 €/m² und ist zwischen 2018 und 2024 um 18,5 % gestiegen. Laut Zensus 2022 lag die Bestandsmiete im Jahre 2022 mit 6,92 €/m² höher als in Sachsen mit 5,72 €/m².
- Die mittlere Angebotsmiete (Median) über alle Wohnungen lag 2024 bei 8,80 €/m² und damit höher als in Sachsen insgesamt (6,99 €/m²).
- Ohne Neubau (nur Baujahre bis 2009) liegt die mittlere Angebotsmiete in Dresden im Jahr 2024 bei 8,34 Euro/m² und im Jahr 2025 bei 8,71 Euro/m². Hinweis: Bei der Vorauswahl in Kapitel 6.1.1 wird ebenfalls der Neubau (ohne die letzten drei Baujahre) ausgeschlossen. Demnach liegt die mittlere Angebotsmiete 2025 in Dresden bei 9,16 Euro/m² und in Sachsen bei 7,23 Euro/m².
- Die Angebotsmieten (nettokalt, alle Angebote) sind in Dresden im Zeitraum von 2018 bis 2025 von 7,46 Euro/m² auf 9,09 Euro/m² um 21,8 % gestiegen, wobei zuletzt der Anstieg mit 5,0 % und 5,1 % auf Jahresbasis besonders steil war. In Sachsen sind die Angebotsmieten im gleichen Zeitraum um 24,2 % gestiegen. Absolut betrachtet, war der Anstieg in Dresden mit +1,35 €/m² etwa gleich hoch wie in Sachsen insgesamt (+1,36 €/m²). Hinweis: Ohne Berücksichtigung des Neubaus, betrug der Anstieg in Dresden +1,77 €/m².
- Das Verhältnis von Angebots- und Bestandsmieten (Baujahre bis 2009) ist zwischen 2011 und 2017 von 0,43 €/m² auf rund 1,00 €/m² gestiegen. Seither ist das Verhältnis wieder auf 0,72 €/m² gesunken, wobei am aktuellen Datenrand wieder ein leichter Anstieg steht.
- Die durchschnittliche Mietbelastung (Anteil Bruttowarmmiete am Haushaltsnettoeinkommen) ist in Dresden laut Bürgerbefragungen seit 2016 konstant zwischen 27 % und 28 % geblieben. Die Mietbelastung von Haushalten mit weniger als 2000 € monatlichem Nettoeinkommen (20 % der Haushalte) liegt über 30 %. Die Mietbelastung bezieht sich auf alle Haushalte bzw. alle Mietwohnungen und wird damit vor allem durch die Bestandsmieten geprägt.

- Die Mietbelastung bezogen auf die Angebotsmieten ist seit 2016 zwar von 133 % des sächsischen Durchschnitts auf 125 % gesunken, liegt aber weiterhin deutlich über dem sächsischen Mittelwert.
- Der Wohnungsbestand in Dresden ist zwischen 2018 und 2021 in Summe um 5.665 Wohnungen stärker angestiegen als die Zahl der Haushalte. In den Jahren 2021 bis 2023 war die Entwicklung umgekehrt, die Zahl der Haushalte stieg um 2845 Haushalte stärker als die Zahl der Wohnungen. Am aktuellen Rand ist das Verhältnis wieder leicht positiv (+85).
- Vorliegende Prognosen deuten darauf hin, dass im Mittel der Jahre bis 2030 die Zahl der Wohnungen jährlich um 1.600 steigt, die Zahl der Haushalte hingegen nur um 1.200. Allerdings sind die Prognosen mit Unsicherheit behaftet.
- Der Wohnungsleerstand wird je nach Datenquelle, Definition und untersuchtem Marktsegment im Bereich zwischen 1,3 % und 6,5 % angegeben. Die Interpretationen reichen von „zu wenig“ bis „Überangebot“.
- Die Fluktuationsrate (innerstädtische Umzugsquote) ist vor allem in den 2000er Jahren deutlich von 12 % auf 8,4 % im Jahr 2010 gesunken. Danach sank sie, nach einem erklärbaren Wiederanstieg als Folge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine, weiter auf zuletzt 6,8 % ab.
- Die Zahl der Haushalte mit Subjektförderung (Wohngeld oder Leistungen nach SGB II oder XII) stagnierte zunächst zwischen 2018 und 2022 und stieg im Jahre 2023 um rund 7000 an.
- Die Angemessenheitsrichtwerte für die Kosten der Unterkunft von SGB-Leistungsbeziehern sind zunächst zwischen 2015 und 2023 in etwa konstant geblieben. Am aktuellen Rand sind sie deutlich von 6,40 €/m² auf 8,42 €/m² um 31 % erhöht worden.
- Die Zahl der Haushalte mit Wohnberechtigungsschein ist von 1.947 im Jahre 2018 auf 2.425 Haushalte im Jahre 2025 gestiegen.
- Der Anteil der nichterwerbsfähigen SGB-II-Empfänger im Alter von 15 bis 64 Jahren ist zwischen 2018 und 2025 tendenziell auf zuletzt 2,5 % gesunken, aber ihre räumliche Verteilung innerhalb der Stadt wurde ungleicher.

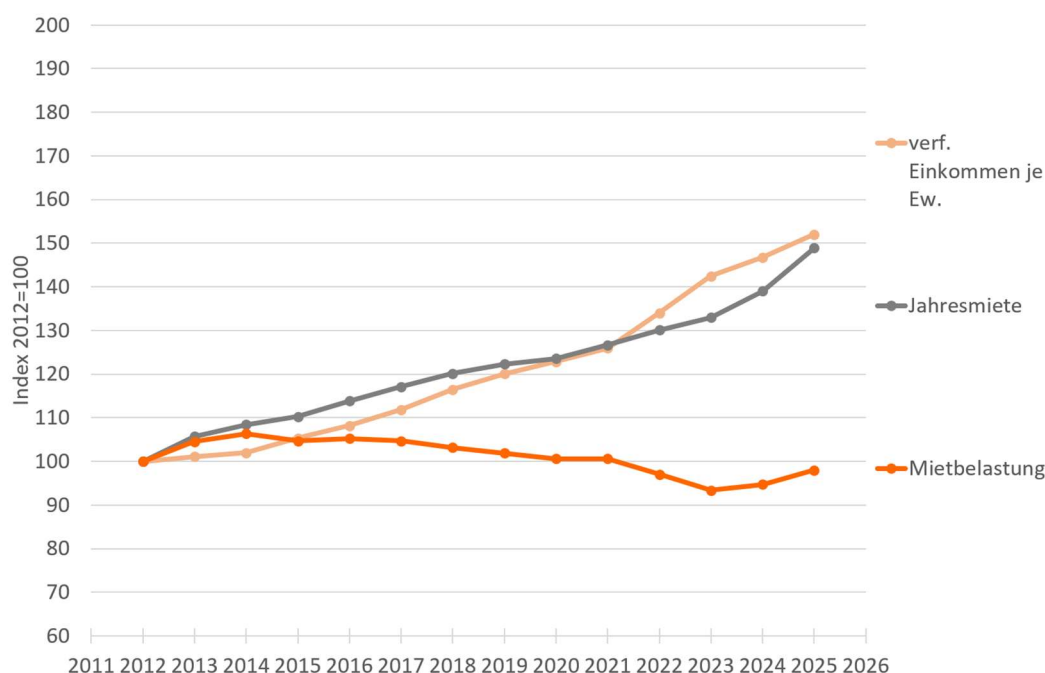
Die Daten der Stadt Dresden deuten in der Gesamtschau darauf hin, dass sich der Wohnungsmarkt in den letzten Jahren möglicherweise zunächst leicht entspannt hat, am aktuellen Rand aber wieder anspannt. Unabhängig von der Tendenz aber werden vor allem auch Hinweise darauf gegeben, dass trotz einer möglichen Entspannung der Markt weiterhin im sächsischen Vergleich angespannt ist.

Dies deckt sich mit den Ergebnissen der vertieften Prüfung (Kapitel 6.2) und auch mit der zeitlichen Entwicklung der Einkommen und Mieten in der Stadt Dresden (Abbildung 14). In den Jahren bis 2014 war der Anstieg der durchschnittlichen Jahresmiete bei der Neuanmietung einer Wohnung höher als der Anstieg des verfügbaren Einkommens. Zwischen 2014 und 2023 stieg dann allerdings das nominale Einkommen mit jahresdurchschnittlich +3,8 % stärker als die nominalen Angebotsmieten mit jahresdurchschnittlich +2,3 %, so dass die Mietbelastung sank. In den letzten zwei Jahren (2024 und 2025) aber drehte sich die Entwicklung nochmals. Die Angebotsmieten stiegen wieder deutlich stärker als die Einkommen, sodass am aktuellen Rand die Mietbelastung mit einem Indexwert von 126

im Vergleich zum sächsischen Durchschnitt klar einen angespannten Wohnungsmarkt anzeigt.

Diesem Mietbelastungsindexwert liegt eine Medianmiete von 9,16 Euro/m² zugrunde. Zum Vergleich: Damit die Mietbelastung in Dresden dem sächsischen Durchschnitt entspräche, müsste die Medianmiete (bei unveränderter Wohnfläche und unverändertem Einkommen in Dresden und Sachsen) 7,29 Euro/m² betragen. Der Grenzwert von 120 würde bei einer Medianmiete von 8,75 Euro/m² erreicht, also einem um -0,41 Euro/m² bzw. -4,4 % geringerem Mietniveau. Dies erscheint noch ausreichend, um selbst bei möglichen Mängeln in der Datengrundlage eine falsche Bewertung auszuschließen.

Abbildung 14: Mietbelastungsquote in der Stadt Dresden, 2012–2025



Quelle: empirica-Preisdatenbank (VALUE Marktdaten), Statistisches Bundesamt (VGRdL), eigene Berechnungen
empirica

In der näheren Zukunft könnte sich die jüngste Entwicklung allerdings wieder beruhigen. Die empirica-Fertigstellungsprognose – die auf Basis der jährweisen Baugenehmigungen geschätzt wird – zeigt einen wieder stärkeren Neubau in den nächsten Jahren an. Gleichzeitig schwächt sich das Wachstum der Zahl der Haushalte leicht ab, sodass – wie bereits in den Jahren 2013 bis 2021 – der Neubau das Wachstum der Zahl der Haushalte sehr leicht übersteigen könnte. Auch die Stadt Dresden hofft auf diese Entwicklung (siehe oben), aber auch wir möchten die Unsicherheiten der Prognosen unterstreichen. Wir empfehlen, in spätestens fünf Jahren zu überprüfen, ob Dresden weiterhin einen angespannten Wohnungsmarkt aufweist.

Abbildung 15: Ist-Entwicklung und Prognose der Bevölkerungs-, Haushalts- und Baufertigstellungszahlen, Dresden, 2005–2045

		Anzahl Einwohner	Anzahl Haushalte	Veränderung Einwohner	Veränderung Haushalte	Fertiggestellte Wohnungen	Veränd.HH vs. Fertigstellungen
Ist	2005	484.019	269.755				
Ist	2006	493.444	273.720	+9.425	+3.965	+700	+3.265
Ist	2007	496.133	274.859	+2.689	+1.139	+558	+581
Ist	2008	500.741	276.363	+4.608	+1.504	+840	+664
Ist	2009	505.490	277.481	+4.749	+1.118	+680	+438
Ist	2010	511.352	278.168	+5.862	+687	+1.047	-360
Ist	2011	517.765	278.857	+6.413	+689	+1.635	-946
Ist	2012	525.151	281.011	+7.386	+2.154	+1.331	+823
Ist	2013	530.742	282.096	+5.591	+1.085	+1.171	-86
Ist	2014	536.192	283.369	+5.450	+1.273	+1.640	-367
Ist	2015	543.382	284.811	+7.190	+1.442	+1.769	-327
Ist	2016	546.273	286.436	+2.891	+1.625	+3.002	-1.377
Ist	2017	549.782	288.280	+3.509	+1.844	+2.601	-757
Ist	2018	552.976	290.048	+3.194	+1.768	+2.233	-465
Ist	2019	554.686	291.862	+1.710	+1.814	+2.622	-808
Ist	2020	553.756	294.078	-930	+2.216	+3.376	-1.160
Ist	2021	552.223	296.047	-1.533	+1.969	+2.001	-32
Ist	2022	559.986	300.817	+7.763	+4.770	+2.173	+2.597
Ist	2023	563.019	303.161	+3.033	+2.344	+1.872	+472
Ist	2024	564.904	305.211	+1.885	+2.050	+1.902	+148
Ist	2025	562.764	305.396	-2.140	+185	+809	-624
Prog	2025	565.944	306.163				
Prog	2026	566.877	308.149	+933	+1.986	+1.981	+05
Prog	2027	567.529	310.078	+652	+1.929	+2.173	-244
Prog	2028	567.903	311.898	+374	+1.820	+2.237	-417
Prog	2029	568.003	313.650	+100	+1.752		
Prog	2030	567.834	315.084	-169	+1.434		
Prog	2031	567.418	316.225	-416	+1.141		
Prog	2032	567.040	317.561	-378	+1.336		
Prog	2033	566.590	318.793	-450	+1.232		
Prog	2034	566.267	320.264	-323	+1.471		
Prog	2035	566.066	321.766	-201	+1.502		
Prog	2036	565.947	323.359	-119	+1.593		
Prog	2037	565.876	324.834	-71	+1.475		
Prog	2038	565.867	326.073	-09	+1.239		
Prog	2039	565.794	327.074	-73	+1.001		
Prog	2040	565.692	327.863	-102	+789		
Prog	2041	565.472	328.046	-220	+183		
Prog	2042	565.252	327.365	-220	-681		
Prog	2043	565.051	326.699	-201	-666		
Prog	2044	564.858	326.030	-193	-669		
Prog	2045	564.672	325.362	-186	-668		

Quelle: empirica regio (empirica Wohnungsmarktprognose 2026, Basisjahr 2024; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018-2026)

empirica

6.2.3 Leipzig

Nach Einschätzung der Stadt Leipzig ist der Wohnungsmarkt in Leipzig angespannt. In ihrem Schreiben vom 31.3.2026 führt die Stadt Leipzig dazu vielfältige Indikatoren auf:

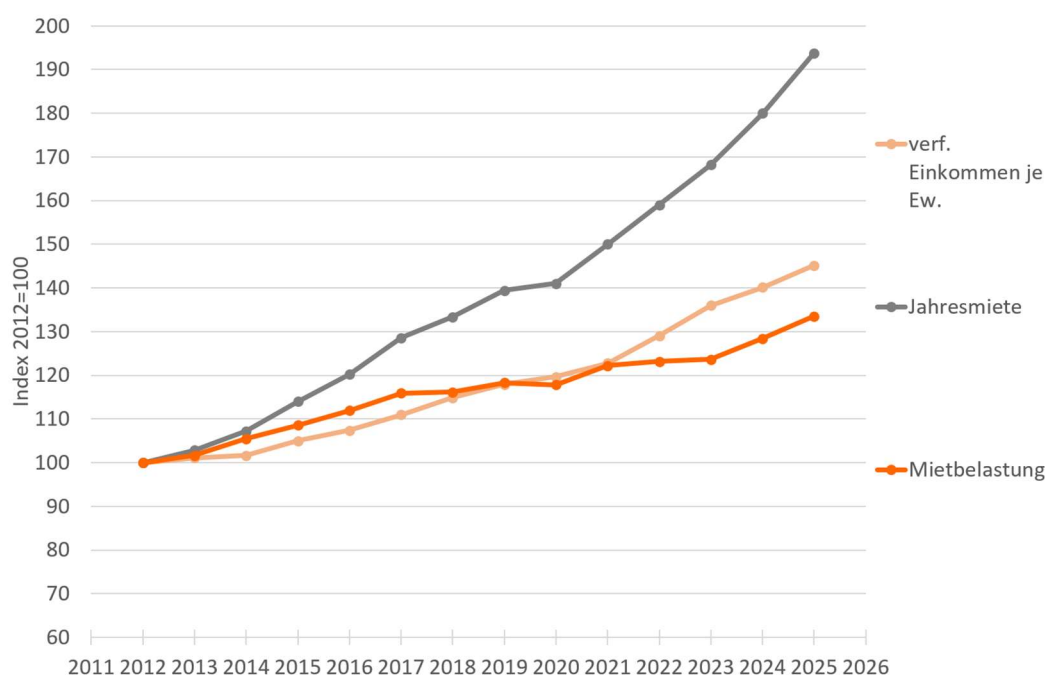
- Die Bestandsmieten stiegen laut Bürgerumfrage zwischen 2020 und 2024 um 15,2 % und damit stärker als die Verbraucherpreisentwicklung für Nettokaltmieten in Sachsen (+5,9 %).
- Die durchschnittlichen Angebotsmieten stiegen zwischen 2020 und 2025 um 39,3 % auf 10 €/m² (Median).
- Entsprechend wuchs die Differenz zwischen Bestands- und Angebotsmieten.
- In den gut acht Monaten zwischen Ende April 2025 und 31.12.2025 erreichte die Stadtverwaltung 460 Meldungen wegen des Verdachts auf Mietpreisüberhöhung, in knapp 2/3 der Fälle hat sich der Verdacht erhärtet. Im ersten und zweiten Quartal 2026 wurden 52 bzw. 29 Meldungen entgegengenommen.
- 59 % der Haushalte gaben in der Bürgerbefragung 2024 an, dass sich in den letzten sechs Jahren ihre Miete erhöht hat. Rund die Hälfte (51 %) gab zudem an, dass sie eine Mieterhöhung um 15 % nicht problemlos tragen könnten.
- Die Mietbelastung liegt laut Bürgerbefragung seit Jahren unverändert bei im Durchschnitt 30 %. Die Stadt Leipzig weist allerdings darauf hin, dass bei 1/3 der Haushalte die Mietbelastung über dem genannten Richtwert von 33 % liegt. Bei niedrigen Einkommen ist die Mietbelastung höher.
- Das (Äquivalenz) Resteinkommen (Einkommen abzgl. Warmmiete) betrug 2024 laut Bürgerbefragung 1348 € (Median) und ist zwischen 2020 und 2024 um 16 % gestiegen. Allerdings weist die Stadt Leipzig darauf hin, dass den 20 % Einkommensschwächsten weniger Resteinkommen zur Verfügung steht und dieses nur um 4 % gestiegen sei und dass die angegebenen Werte nicht preisbereinigt seien.
- Die verfügbaren Einkommen sind in Leipzig zwischen 2020 und 2023 mit 14 % langsamer gestiegen als in Sachsen insgesamt (+16 %) und nunmehr um 2063 € unterhalb des sächsischen Vergleichswertes von 25.746 €.
- Die Zahl der Haushalte stieg um 16.300 seit 2020 stärker als der Wohnungsbestand mit knapp 9.600.
- Die Zahl der inserierten Wohnungsangebote hat sich seit dem Jahr 2020 mehr als halbiert. Besonders deutlich sank die Zahl der Inserate bei Wohnungen zu unter 8 €/m² von 18.700 im Jahre 2020 auf 2.700 Wohnungen im Jahr 2025. Gestiegen ist hingegen der Anteil der Wohnungen zu über 10 €/m² von 11 % auf über 50 %.
- Der Anteil der möbliert angebotenen Wohnungen stieg auf 10,1 % im Jahre 2025, 6 %-Punkte höher als 2020. Die Miete möblierter Wohnungen liegt über 30 % höher als bei unmöbliert angebotenen Wohnungen.
- Die Zahl mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen stieg zwischen 2020 und 2025 um knapp 1800 Wohnungen auf 2260 Wohnungen. Die Zahl der erteilten Wohnberechtigungsscheine ist jährlich um den Faktor 6 bis 12 höher als die Zahl neuer Sozialwohnungen.

- Das verfügbare Wohnungsangebot von KdU-konformen Wohnungen ist von 1649 (Februar-April 2021) auf 315 (Mai – Juli 2025) gesunken. Nachrichtlich: Die KdU-Grenzen wurden von 314,07 € (2021) auf 345,79 € (+ 10 %, 2023) und weiter auf 357,62 (+3,4 %, 2025) für Einpersonenhaushalte erhöht.
- Der marktaktive Leerstand betrug im Jahre 2022 laut Zensus 2,2 % und wird als hinreichend für einen funktionierenden Wohnungsmarkt bewertet. Allerdings wird auf erhöhte Leerstände (5,3 %) im Neubau hingewiesen und dies mit Vermarktungszeiten von bis zu 5 Jahren begründet, während Sozialwohnungen in der Regel spätestens im Jahr nach der Fertigstellung bezogen sind. Hinweis: Der totale Leerstand in Mehrfamilienhäusern beträgt fortgeschrieben zum Jahresende 2024 2,98 %; die CBRD empirica-Leerstandsquote, die sich nur auf marktaktive Geschosswohnungen bezieht, betrug zum Jahresende 2024 nur 0,9 %.
- Die Zahl der erteilten Wohnungsberechtigungsscheine stieg von 1.146 im Jahre 2020 auf 3.460 im Jahr 2024. Im Sozialamt waren 2025 2.430 unversorgte Haushalte registriert, davon 996 migrantische Haushalte in Gemeinschaftsunterkünften. Hinzu kommen weitere 1403 im Sozialamt hilfe- und wohnungssuchende registrierte Haushalte (2020: 156).
- 2024 erhielten 14.460 Haushalte Wohngeld, 375 Haushalte mehr als 2023.
- Im Sozialamt wurden 2025 79 hilfe- und wohnungssuchende Haushalte aufgrund von Eigenbedarfskündigungen registriert. 2020 waren es 16 Haushalte.
- 5 % der Haushalte, die 2024 von einem sicheren oder möglicherweise bevorstehenden Umzug ausgingen, nennen als Hauptumzugsgrund eine Kündigung durch den Vermieter, Entmietung oder den Abriss des eigenen oder benachbarten Wohngebäudes. Im Jahre 2020 waren Kündigungen durch den Vermieter mit 2 % noch extrem selten.
- Die Fluktuationsquote ist von 9,3 % im Jahre 2014 auf 7,9 % gesunken. 18 % der Haushalte gaben an, auf der Suche nach einer neuen Wohnung zu sein.

Zusammenfassend deuten daher auch die Daten der Stadt Leipzig darauf hin, dass der Wohnungsmarkt in den letzten Jahren angespannter wurde.

Dies deckt sich deutlich mit der zeitlichen Entwicklung der Einkommen und Mieten in der Stadt Leipzig (Abbildung 16). Durchgehend seit Anfang der 2010er Jahre stieg dort die durchschnittliche Jahresmiete bei der Neuanmietung einer Wohnung (+94 %, 2012-2025 nominal) stärker als das verfügbare Einkommen mit +46 %. In der Folge erhöhte sich die Mietbelastung zwischen 2012 und 2025 um rund 1/3 und liegt am aktuellen Rand bei einem Indexwert von 148 im Vergleich zum sächsischen Durchschnitt.

Dieser Indexwert ist deutlich über dem kritischen Schwellenwert von 120 % des Landesdurchschnitts, sodass eine falsch-positive Bewertung als angespannter Wohnungsmarkt ausgeschlossen werden kann. Für einen Indexwert von 120 % müsste die Medianmiete (bei unveränderter Wohnfläche und unverändertem Einkommen in Leipzig und Sachsen) in Leipzig bei 7,87 Euro/m² anstatt der gemessenen 9,69 Euro/m² betragen.

Abbildung 16: Mietbelastungsquote in der Stadt Leipzig, 2012–2025


Quelle: empirica-Preisdatenbank (VALUE Marktdaten), Statistisches Bundesamt (VGRdL), eigene Berechnungen
empirica

Leider deutet derzeit nichts darauf hin, dass sich der Wohnungsmarkt in Leipzig in naher Zukunft wieder entspannen könnte. Zwar hat sich das Wachstum der Zahl der Einwohner und der Haushalte gegenüber den fulminanten 2010er Jahren etwas abgeschwächt und dürfte nach unseren Prognosen sich weiter leicht abschwächen. Aber der Wohnungsneubau ist zuletzt zinsbedingt ebenfalls zurückgegangen und dürfte in den nächsten Jahren bestenfalls auf dem niedrigeren Niveau von 2025 verharren. Im Ergebnis ist damit zu rechnen, dass der Neubau weiterhin nicht mit dem Haushaltswachstum Schritt halten kann. Von einer Entspannung des Wohnungsmarktes in Leipzig ist daher in naher Zukunft nicht auszugehen.

Abbildung 17: Ist-Entwicklung und Prognose der Bevölkerungs-, Haushalts- und Baufertigstellungszahlen, Leipzig, 2005–2045

		Anzahl Einwohner	Anzahl Haushalte	Veränderung Einwohner	Veränderung Haushalte	Fertiggestellte Wohnungen	Veränd.HH vs. Fertigstellung
Ist	2005	481.648	279.438				
Ist	2006	485.410	281.023	+3.762	+1.585	+1.016	+569
Ist	2007	489.186	282.904	+3.776	+1.881	+782	+1.099
Ist	2008	494.025	284.450	+4.839	+1.546	+1.069	+477
Ist	2009	497.407	285.344	+3.382	+894	+1.290	-396
Ist	2010	501.383	285.566	+3.976	+222	+661	-439
Ist	2011	510.043	287.605	+8.660	+2.039	+914	+1.125
Ist	2012	519.935	290.491	+9.892	+2.886	+1.066	+1.820
Ist	2013	529.672	294.259	+9.737	+3.768	+1.441	+2.327
Ist	2014	541.505	298.270	+11.833	+4.011	+1.059	+2.952
Ist	2015	556.206	302.943	+14.701	+4.673	+1.837	+2.836
Ist	2016	565.345	306.358	+9.139	+3.415	+1.736	+1.679
Ist	2017	574.937	310.913	+9.592	+4.555	+1.654	+2.901
Ist	2018	579.535	314.796	+4.598	+3.883	+2.314	+1.569
Ist	2019	583.424	318.492	+3.889	+3.696	+2.356	+1.340
Ist	2020	586.355	322.786	+2.931	+4.294	+3.372	+922
Ist	2021	588.817	326.409	+2.462	+3.623	+1.833	+1.790
Ist	2022	603.578	334.408	+14.761	+7.999	+2.659	+5.340
Ist	2023	608.013	338.094	+4.435	+3.686	+2.557	+1.129
Ist	2024	611.850	341.228	+3.837	+3.134	+2.771	+363
Ist	2025	615.932	343.052	+4.082	+1.824	+1.730	+94
Prog	2025	615216	343631				
Prog	2026	618.572	347.234	+3.356	+3.603	+1.833	+1.770
Prog	2027	621.780	350.721	+3.208	+3.487	+1.829	+1.658
Prog	2028	624.695	354.208	+2.915	+3.487	+1.834	+1.653
Prog	2029	627.268	357.412	+2.573	+3.204		
Prog	2030	629.599	360.463	+2.331	+3.051		
Prog	2031	631.622	363.216	+2.023	+2.753		
Prog	2032	633.598	366.089	+1.976	+2.873		
Prog	2033	635.434	368.898	+1.836	+2.809		
Prog	2034	637.295	371.866	+1.861	+2.968		
Prog	2035	639.215	374.960	+1.920	+3.094		
Prog	2036	641.111	378.021	+1.896	+3.061		
Prog	2037	643.005	381.007	+1.894	+2.986		
Prog	2038	644.894	383.829	+1.889	+2.822		
Prog	2039	646.726	386.281	+1.832	+2.452		
Prog	2040	648.491	388.592	+1.765	+2.311		
Prog	2041	650.138	390.389	+1.647	+1.797		
Prog	2042	651.802	390.931	+1.664	+542		
Prog	2043	653.497	391.482	+1.695	+551		
Prog	2044	655.204	392.047	+1.707	+565		
Prog	2045	656.929	392.617	+1.725	+570		

Quelle: empirica regio (empirica Wohnungsmarktprognose 2026, Basisjahr 2024; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018-2026)

empirica

6.2.4 Gemeinden des Dresdner Umlands

Die Mietbelastungsquote bei der Neuankmietung einer Wohnung weist in den drei Gemeinden Radeburg, Moritzburg im Norden der Stadt Dresden sowie Heidenau im Süden hohe Werte oberhalb des Schwellenwertes von 120 % des Landesdurchschnitts aus.

Die Stadt Radeburg weist zudem darauf hin, dass der Leerstand im Bestand der städtischen Wohnungsgesellschaft mit nur 1,2 % gering sei sowie dass es einen Mangel an verfügbarem Bauland gäbe.

Die „Vorauswahlgemeinde“ Kreischau weist auf einen sehr geringen Leerstand hin, der im Wesentlichen nur aus vorübergehendem Leerstand z. B. wegen Fluktuation oder Renovierung besteht. Beim kommunalen Wohnungsunternehmen mit einem Wohnungsbestand von gut 100 Wohnungen gibt es aktuell ebenfalls keinen Leerstand. Kreischau weist zudem darauf hin, dass es eine der wenigen Umlandgemeinden mit einem negativen Pendlersaldo gegenüber der Stadt Dresden. Dies ist eine Folge des ortsansässigen, überregional bedeutsamen Krankenhauses als großer Arbeitgeber für 3.000 Beschäftigte. Deswegen Arbeitskräftebedarf führt zu einem Zuzug von Beschäftigten aus dem In- und Ausland, insbesondere im Ärzte- und Pflegebereich, die dann teilweise aus Dresden einpendeln.

Die „Vorauswahlstadt“ Radebeul hat Daten der städtischen Wohnungsgesellschaft zur Entwicklung des Leerstands und der Sollkaltmieten bereitgestellt. Demnach ist der Leerstand zwischen 2020 und 2025 kaum verändert bei etwa 3 % geblieben. Die Sollmiete ist von 6,24 €/m² im Jahr 2020 leicht angestiegen auf 6,72 €/m² im Jahr 2024.

Im Ergebnis zeigt der Mietbelastungsindikator, dass der Wohnungsmarkt in Radeburg (Mietbelastungsindex 136), Moritzburg (124) sowie Heidenau (127) angespannt ist.

In Radeburg wird der sächsische Durchschnitt von den drei Kommunen am deutlichsten übertroffen. Ein Mietbelastungsindex von 120 würde hier erst bei einem um rund -1 Euro/m² niedrigeren Mietniveau erreicht. In Moritzburg und Heidenau wäre dies bei einem um rund -0,30 Euro/m² bzw. -0,40 Euro/m² beziehungsweise etwa -3 % bzw. -5 % niedrigeren Mietniveau der Fall. Eine falsch-positive Bewertung als angespannter Wohnungsmarkt ist daher unwahrscheinlich.

Das Radeburg, Moritzburg sowie Heidenau angespannt sind, ist auch räumlich plausibel. Heidenau liegt unmittelbar angrenzend an Dresden mit annähernd durchgehender Bebauung und sehr guter Schienen- und Straßenanbindung. Die nördlich gelegenen Radeburg und Moritzburg sind zum einen zumindest mit dem Pkw sehr gut erreichbar. Zum anderen konzentrieren sich die großen Unternehmen der Halbleiterindustrie fast alle auf die Achse Dresden – Flughafen auf der dann im weiteren Verlauf Radeburg und Moritzburg liegen. Dies könnte auch erklären, warum entlang der Entwicklungsachse Radebeul, Coswig, Weinböhla der Wohnungsmarkt nicht angespannt ist.

Die zukünftige Entwicklung des Wohnungsmarktes in den Umlandgemeinden ist zuallerst abhängig von der weiteren Entwicklung der Stadt Dresden und ihres Wohnungsmarktes, die vermutlich von einem stagnierenden bis bestenfalls leicht sinkenden Anspannungsgrad gekennzeichnet sein dürfte. Eine Prognose aus der eigenen demographischen Entwicklung lässt sich daher nur sehr bedingt ableiten.

Die geplanten bzw. bereits im Bau befindlichen großen Vorhaben der Halbleiterindustrie und ihrer Zulieferbetriebe finden wieder vor allem auf der Entwicklungsachse Dresden über Flughafen bis Ottendorf-Okrilla statt. Es ist daher nicht damit zu rechnen, dass sich

die Wohnungsmärkte in den Gemeinden Radeburg und Moritzburg bereits in naher Zukunft deutlich entspannen werden.

Gleichzeitig ist die Mietbelastung in Radebeul, Coswig, Weinböhla sowie auch Ottendorf-Okrilla noch weit entfernt vom kritischen Schwellenwert (Mietbelastungsindex 120), so dass dort ebenfalls in naher Zukunft nicht mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu rechnen ist.

Ansonsten weist im Dresdner Umland lediglich die Stadt Wilsdruff mit einem Indexwert von 111 noch eine vergleichsweise hohe Mietbelastung auf. Ein Indexwert von 120 würde hier jedoch erst bei einem deutlich höheren Mietniveau erreicht, nämlich bei einer um +0,71 Euro/m² bzw. +8,2 % höheren Durchschnittsmiete als der tatsächlich gemessenen. Es ist daher auszuschließen, dass Wilsdruff falsch-negativ als nicht angespannter Wohnungsmarkt bewertet wird.

Im Ergebnis empfehlen wir die Wohnungsmärkte in den drei Gemeinden Radeburg, Moritzburg sowie Heidenau als angespannt zu werten.

6.2.5 Gemeinden des Leipziger Umlands

Die Stadt Schkeuditz und die Gemeinde Rackwitz haben Angaben zu den kommunalen Wohnungsbeständen geschickt. Demnach verfügt die Schkeuditzer Wohnungsbau- und Verwaltungsgesellschaft über 1.457 Wohnungseinheiten mit 1-6 Räumen, weit überwiegend DDR-Wohnungsbau. Die Durchschnittsmiete beträgt 5,46 €/m² und Neuvermietungen erfolgen für 7 - 9 €/m². Der Leerstand im kommunalen Bestand in Schkeuditz beträgt demnach 9,05 % und die Fluktuationsquote 8,0 %.

In der Gemeinde Rackwitz befinden sich 291 Wohnungen mit 1-3 Zimmern (37-109,5 m²) im kommunalen Bestand. Hiervon stehen 6 Wohnungen leer, davon werden 4 Wohnungen wegen schlechten Zustands nicht angeboten. Die Angaben zufolge sind ca. 30 % der Wohnungen saniert bzw. teilsaniert (Bäder saniert oder neuer Vinylboden oder neue Türen).

Die Stadt Markranstädt hat keine zusätzlichen Daten bereitgestellt, äußert sich jedoch in einem Schreiben kritisch zu der für die Kommune ausgewiesenen Leerstandsquote auf Grundlage des Zensus 2022 und äußert Zweifel, ob die tatsächliche Situation auf dem Wohnungsmarkt in Markranstädt damit zutreffend abgebildet wird („Die Stadt Markranstädt bemüht sich bereits seit mehreren Jahren um eine Überprüfung und Korrektur der im Zensus 2022 ausgewiesenen Leerstandsdaten“). Des Weiteren wird ausgeführt, dass tatsächlich ein erheblicher Wohnraumbedarf in der Stadt bestehe. Aufgrund der unmittelbaren Nähe zur stark wachsenden Stadt Leipzig sei der Druck auf den Wohnungsmarkt in Markranstädt in den vergangenen Jahren spürbar gestiegen. Besonders groß wird der Bedarf im unteren und mittleren Preissegment gesehen, insbesondere im Bereich des sozial geförderten Wohnungsbaus.

Die Mietbelastungsquote bei der Neuankündigung einer Wohnung (siehe Abbildung 13) deutet zunächst darauf hin, dass der Wohnungsmarkt in der Stadt Schkeuditz sowie in den Gemeinden Rackwitz und Krostitz im Norden der Stadt Leipzig sowie in Jesewitz nordöstlich von Leipzig angespannt wäre.

Für die Stadt Schkeuditz ist mit einer Mietbelastungsquote, die um über 50 % oberhalb des sächsischen Mittelwertes liegt, der Fall eindeutig: der Wohnungsmarkt ist dort gesichert angespannt.

Anders sieht es mit den Gemeinden Rackwitz, Krostitz und Jesewitz aus. In diesen kleinen Gemeinden mit rund 3.000 bis 5.500 Einwohnern waren im Untersuchungszeitraum kaum Wohnungen im Angebot. Entsprechend waren die Fallzahlen mit nur 11 bis 27 Wohnungen zu gering, um eine statistisch valide mittlere Miete berechnen zu können (vgl. die drei schraffierten Gemeinden nördlich direkt angrenzend an die Stadt Leipzig in der oberen Karte von Abbildung 10). Daher wurden die Werte der größeren SAB-Wohnungsmarktregion „Leipzig Nord“ verwendet. Der Median der Angebotsmieten ohne Neubau im Jahr 2025 beträgt dort 10,00 Euro/m², was Ursache der hohen Mietbelastung ist. Allerdings umfasst die SAB-Wohnungsmarktregion (vergleiche die untere Karte in Abbildung 10) das gesamte nördliche Umland der Stadt Leipzig. Innerhalb der Wohnungsmarktregion aber scheinen sich die Angebotsmieten jedoch deutlich zu unterscheiden. In der - einzeln auswertbaren - Stadt Schkeuditz beträgt der Median 10,59 Euro/m². In der Wohnungsmarktregion Leipzig-Nord ohne Schkeuditz hingegen – bei aller Vorsicht aufgrund der geringen Fallzahlen – werden nur rund 9 Euro/m² gefordert, wobei Richtung Osten die Mieten niedriger sein dürften als im Westen.

Aus diesem Grunde dürfte der hohe Mietbelastungswert in Jesewitz nur ein statistischer Artefakt und der Wohnungsmarkt dort tatsächlich nicht angespannt sein. Dafür spricht auch, dass die Werte für die zwischen Leipzig und Jesewitz gelegene Stadt Taucha (einzeln auswertbar) unauffällig sind.

Anders dürfte es bei den Gemeinden Rackwitz und Krostitz sein. Diese liegen zum einen im – vermutlich teureren – Westen der Wohnungsmarktregion. Zum Zweiten grenzen sie direkt an die Stadt Leipzig an und sind über die Bundesstraße 2 sehr gut an den Leipziger Norden angeschlossen. Rackwitz verfügt zudem über einen S-Bahn-Anschluss (S2). Zum dritten liegen beide Gemeinden in unmittelbarer Nähe zu großen Arbeitgebern im wirtschaftsstarken Norden von Leipzig. Im Ergebnis ist der Wohnungsmarkt sowohl in Rackwitz als auch im angrenzenden Krostitz als angespannt zu werten.

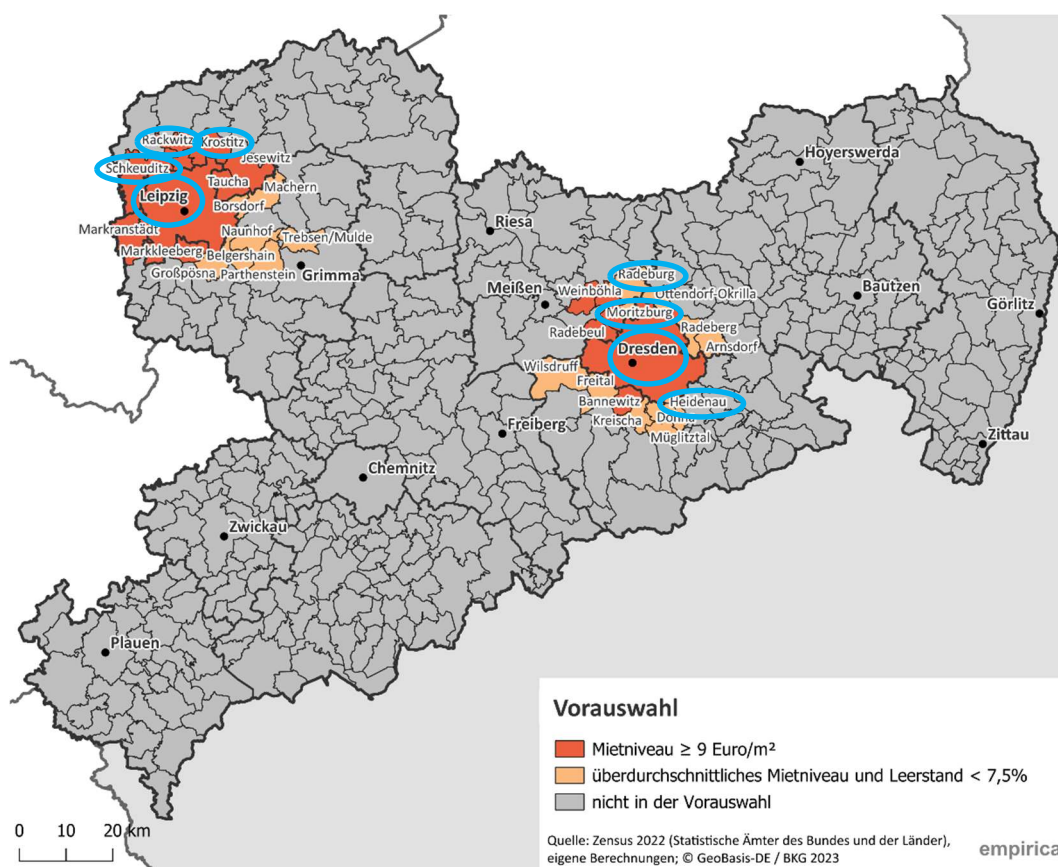
Die Mietbelastungen in Markranstädt (115) und Borsdorf (110) liegen mit einem Indexwert von 115 bzw. 110 unter dem kritischen Schwellenwert von 120. Sie wurden daher nicht als angespannt gewertet. In Markranstädt würde c. p. ein Mietbelastungsindexwert von 120 jedoch erst bei einem um rd. +0,40 Euro/m² bzw. +5 % höheren Mietniveau (bei konstantem Einkommen in Markranstädt und Sachsen) erreicht. Dies scheint derzeit noch ein hinreichend großer Puffer zu sein, sodass noch eine falsch-negative Bewertung ausgeschlossen werden kann. Allerdings kann sich dies in naher Zukunft ändern und sollte daher beobachtet werden. In Borsdorf ist der Puffer mit rund +0,60 Euro/m² bzw. +8 % nochmals größer.

7. Empfehlungen

Nach einer Methodendiskussion und der Analyse des Vorgehens in anderen Bundesländern wurden auf Basis geeigneter Indikatoren und weiterer von den Gemeinden zur Verfügung gestellten Informationen angespannte Wohnungsmärkte in Sachsen identifiziert. Als angespannt gelten Wohnungsmärkte, auf denen die ausreichende Wohnraumversorgung der Bevölkerung relativ zum Bundesland Sachsen besonders gefährdet ist.

Der Landesregierung wird empfohlen, die Wohnungsmärkte in den Städten Dresden, Leipzig, Radeburg, Heidenau und Schkeuditz sowie die Gemeinden Moritzburg, Rackwitz und Krostitz als angespannt zu bestimmen.

Abbildung 18: Gemeinden in Sachsen mit einem angespannten Wohnungsmarkt (blau eingekreist)



Quelle: empirica-Preisdatenbank (VALUE Marktdaten), Zensus 2022 (Statische Ämter des Bundes und der Länder), eigene Berechnungen

Als Rechtsfolge ist der Landesregierung die Verlängerung der Mietpreisbremse (§ 556d BGB) in den angespannten Wohnungsmärkten zu empfehlen, da ansonsten mit einer Nachholung der mietsenkenden Einführungseffekte der Mietpreisbremse zu rechnen wäre. Gleichwohl sollte das Land deutlich kommunizieren, dass die Mietpreisbremse nur vorübergehend eingesetzt wird, um die unerwünschten Nebenwirkungen der Mietpreisbremse zu begrenzen. Bis dahin sollten die Landesregierung, aber vor allem die betroffenen Gemeinden versuchen die Investitionen in den Wohnungsbau zu erhöhen. Dazu gehört auch die Nutzung der meisten der neuen Instrumente des BauGB (siehe unten). Zudem sollte die Landesregierung die zum Jahreswechsel zu erwartende Änderung bei der Abwägung privater und öffentlicher Interessen zugunsten des Wohnungsbaus (§ 7a BauGB) zügig ermöglichen und die Gemeinden nachdrücklich zur Bevorzugung des Wohnungsbaus auffordern. Die deutliche Kommunizierung der nur vorübergehenden Natur der Mietpreisbremse sollte zusätzlich die Gemeinden in ihrem Handeln positiv zugunsten des Wohnungsbaus beeinflussen. Vor allem aber sollte die Landesregierung sowie die Gemeinden es unterlassen, Investitionen in den Wohnungsmarkt zu behindern oder andere Maßnahmen umzusetzen, die die Verfügbarkeit von Wohnraum vermindern.

Die Kappungsgrenze (§ 558 BGB) bzw. die verminderte Kappungsgrenze ist ein solches Instrument, das die Verfügbarkeit von Wohnraum für Wohnungssuchende senkt. Die Landesregierung sollte daher davon absehen, diese weiter zu verlängern. Die (verminderte)

Kappungsgrenze entfaltet nur bei besonders niedrigen Bestandsmieten, die deutlich unter der sogenannten ortsüblichen Vergleichsmiete (Mietspiegelmiete), eine Wirkung, d. h. bei Bestandsmieten von ca. 5,50 €/m² oder weniger. Diese besonders niedrigen Bestandsmieten sind so deutlich unter den Neuvertragsmieten, dass sie von den derzeitigen Mietern auch dann nicht gekündigt werden, wenn die Wohnung nicht mehr ihren Ansprüchen entspricht. Dieser Lock-In-Effekt senkt die Verfügbarkeit von Wohnungen für Wohnungssuchende. Im Ergebnis verschärft die (verminderte) Kappungsgrenze die Versorgung der Bevölkerung zu angemessenen Bedingungen und konterkariert so die Wirkung der anderen Instrumente.

Zum Schutz der Bestandsmieter sollte die Landesregierung hingegen von der verlängerten Kündigungssperrfrist (§ 577a BGB) Gebrauch machen und diese auf 10 Jahre verlängern. Die verlängerte Kündigungssperrfrist verhindert praktisch vollständig die Verdrängung von langjährigen Mietern durch neue Selbstnutzer.

Gleichzeitig sollte die Landesregierung darauf verzichten, eine Genehmigungspflicht für Umwandlungen (§ 250 BauGB) zu verhängen. Die Genehmigungspflicht für Umwandlungen ist redundant zur verlängerten Kündigungssperrfrist. Sie soll Mieter schützen, die bereits durch die (verlängerte) Kündigungssperrfrist umfassend geschützt sind. Gleichzeitig hat sie aber erhebliche Nebenwirkungen. Da der weitaus größere Teil der Eigentumswohnungen vermietet wird, sorgt sie nur dafür, dass der Anteil der Kleinvermieter zulasten der größeren, professionelleren Vermieter nicht zunehmen kann, was nicht im Interesse der Mieter ist. Zudem verhindert die Genehmigungspflicht für Umwandlungen Investitionen durch Kleinkapitalanleger. Viele der großen Sanierungs- und Umwandlungsprojekte der letzten Jahrzehnte wären vermutlich nicht durchgeführt worden, wenn nicht der anschließende Verkauf an Kleinkapitalanleger möglich gewesen wäre. Im Ergebnis konterkariert eine Untersagung von Umwandlungen so die Bemühungen um eine Ausweitung des Wohnungsangebotes.

Die weiteren Instrumente des BauGB, die an einen angespannten Wohnungsmarkt anknüpfen – Vorkaufsrecht und Baugebote – sollten hingegen von der Landesregierung in den angespannten Wohnungsmärkten genutzt werden. Sie helfen dabei, das Wohnungsangebot zu erweitern und so die Anspannung auf dem Wohnungsmarkt zu mindern.

Die zum Jahresanfang 2027 erwartete Änderung bei der Abwägung privater und öffentlicher Interessen zugunsten des Wohnungsbaus (§ 7a BauGB) sollte ebenfalls schnellstmöglich umgesetzt werden. Da die Abwägung der Interessen weiterhin Aufgabe der Gemeinden ist, sollte die Landesregierung die praktische Umsetzung vor Ort zum Beispiel durch ein Monitoring-System beobachten und gegebenenfalls die Kommunen drängen, die Abwägung auch in der Praxis stärker zugunsten des Wohnungsbaus vorzunehmen als gegebenenfalls bislang.

Die hier empfohlene selektive Nutzung der verschiedenen Instrumente erfolgt zumindest bei den BGB-Instrumenten bereits im Freistaat Sachsen und in anderen Bundesländern. Inwieweit eine selektive Nutzung auch der BauGB-Instrumente rechtlich möglich ist, ist zu prüfen.