

Begründung

Begründung zum Neuerlass der Sächsischen Mietpreisbegrenzungs-VO nach § 556d BGB (Sächsische Mietpreisbegrenzungsverordnung – SächsMietPBVO –)

A)

Prüfung des Vorliegens angespannter Wohnungsmärkte

Der Sächsischen Staatsregierung kommt die Aufgabe zu, mit Blick auf die vorhandenen Daten und unter Würdigung sächsischer und regionaler Besonderheiten geeignete Indikatoren zu bestimmen, anhand derer Gebiete in Sachsen mit entsprechend angespannten Wohnungsmärkten identifiziert werden können. Sie hat die für die Gebietsausweisung maßgeblichen Tatsachen in dieser Begründung mitzuteilen. Das Begründungserfordernis besteht aber nur insoweit, wie Gebiete als angespannte Wohnungsmärkte ausgewiesen werden. In der Verordnung muss daher nur die Begründung erfolgen für die Gebiete, die materiell-rechtlich als Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt ausgewiesen werden.

Es ist nun zu prüfen, ob für die in der Sächsische Mietpreisbegrenzungsverordnung vom 31. Mai 2022 (SächsGVBl. S. 398) als angespannte Wohnungsmärkte im Sinne § 556d Absatz 2 Satz 2 bestimmten Städte Dresden und Leipzig weiter in Gänze oder gegebenenfalls beschränkt auf Teilräume die Voraussetzungen für einen unterbrechungsfreien Neuerlass für die Dauer von 18 Monaten erfüllen.

In diesem Zeitraum soll eine grundlegende Neubewertung für alle Kommunen Sachsens auf Basis eines auszusprechenden Gutachtens vorgenommen werden.

Daher konzentriert sich diese Begründung auf die Bewertung der aktuellen Situation und Entwicklung der beiden Städte Leipzig und Dresden.

I. Rechtsgrundlage

Mit dem Mietrechtsnovellierungsgesetz vom 21. April 2015 (BGBl. I S. 610) wurden unter anderem Regelungen zur zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn in den §§ 556d bis 556g des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) aufgenommen. Die Landesregierungen werden mit § 556d Absatz 2 Satz 1 BGB ermächtigt, durch Rechtsverordnung für die Dauer von höchstens fünf Jahren die Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten zu bestimmen, in denen die Begrenzung der zulässigen Miete bei Mietbeginn greift.

Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten liegen nach § 556d Absatz 2 Satz 2 BGB vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.

Dies kann nach § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB insbesondere dann der Fall sein, 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.

Die Rechtsverordnung sollte bislang nach § 556d Absatz 2 Satz 4 BGB Ende 2025 auslaufen. Mit Beschluss des Bundestages vom 26. Juni 2025 wurde die Frist bis Ende 2029 verlängert und die Höchstdauer von 5 Jahren gestrichen.

Der angenommene Gesetzentwurf (BT-Drs 21/322) wurde mit der anhaltend hohen Nachfrage nach Mietwohnungen sowie den weiter stark ansteigenden Wiedervermietungsrenten in Ballungszentren begründet. Der Mietwohnungsmarkt sei in großen Teilen Deutschlands weiterhin angespannt. „Ein Auslaufen der Mietpreisbremse zum 31. Dezember 2025 würde zu einem Anstieg der Wiedervermietungsrenten führen, die in der Gesamtschau mit den hohen Energiekosten und dem gestiegenen allgemeinen Preisniveau insbesondere Menschen mit niedrigem Einkommen und zunehmend auch Durchschnittsverdienerinnen und -verdiener, vor allem Familien mit Kindern, aus ihren angestammten Wohnvierteln verdrängen können“.

Die Verordnung ist gemäß § 556d Absatz 2 Satz 5 BGB zu begründen. Aus ihrer Begründung wird zum einen deutlich, aufgrund welcher Tatsachen ein oder mehrere Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Einzelfall vorliegen (§ 556d Absatz 2 Satz 6 BGB). Zum anderen ergibt sich aus ihr nach § 556d Absatz 2 Satz 7 BGB, welche Maßnahmen die Sächsische Staatsregierung in dem nach Satz 1 durch die Rechtsverordnung jeweils bestimmten Gebiet und Zeitraum ergreifen wird, um zeitgleich Abhilfe zu schaffen (dazu unter B).

Der Erlass der Rechtsverordnung ist mit Tatsachen zu begründen, die die angespannten Wohnungsmärkte belegen. Dies erfolgt durch die Beurteilung der Wohnungsmarktsituation anhand von geeigneten vorhandenen Daten.

II.

Allgemeine Erwägungen zur Indikatorenauswahl

In der Begründung zu § 556d BGB wird ausgeführt, dass die Ermittlung und Ausweisung eines Gebiets mit angespanntem Wohnungsmarkt auf Basis einer statistischen Analyse erfolgt. Als vergleichbare Faktoren liegen der Staatsregierung bis zur Gemeindeebene aufgegliederte jährliche Daten des unabhängigen Forschungs- und Beratungsinstituts empirica AG vor, die von der Staatsregierung bereits zur Einführung der Mietpreisbremse für den ersten Analyseschritt verwendet wurden. Die zugrunde gelegten landesweiten Indikatoren werden auf der Internetseite www.bauen-wohnen.sachsen.de unter der Rubrik „Recht“, „Recht des Wohnungswesens“ im Themenbereich Mietpreisbremse öffentlich zugänglich gemacht.

Inzwischen sind die Fortschreibungen und Rückrechnungen auf Basis des Zensus 2022 vollständig integriert. Der Wert dieser Daten liegt in der landesweiten Vergleichbarkeit, während in Dresden und Leipzig weitere Daten

durch kommunalen Datenquellen vorliegen. Für eine Beurteilung der Wohnungsmarktsituationen werden daher sowohl landesweit vergleichbar vorliegende Daten sowie kommunal übermittelte Daten einbezogen.

Grundsätzlich orientiert sich die Prüfung an den Indikatoren die zur Prüfung der Mietpreisbremse in Sachsen im Jahr 2022 erarbeitet wurden.

In § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB werden Beurteilungskriterien aufgeführt, die in einer Gesamtschau einen angespannten Wohnungsmarkt oder Gefährdungsgebiete anzeigen können. Entscheidend für die Ermittlung von Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt sind die individuellen Gegebenheiten, weshalb der Gesetzgeber keine starren Vorgaben erlassen, sondern nur mögliche Indikatoren aufgeführt hat. Grundsätzlich werden vom Gesetzgeber angespannte Wohnungsmärkte durch Indikatoren im Vergleich mit bundesweiten Durchschnittswerten beurteilt. Es besteht jedoch keine Pflicht, die in Satz 3 alternativ beispielhaft genannten Beurteilungskriterien zur Ermittlung der angespannten Wohnungsmarktlage im Zusammenhang mit der Ermittlung der Gebiete anzuwenden, sondern es ist anhand für die konkrete Situation geeigneter Indikatoren zu prüfen, ob ein entsprechend angespannter Wohnungsmarkt vorliegt. Die in der folgenden Ordnungsbegründung vorgenommenen Abweichungen von den in § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB aufgezählten möglichen Kriterien werden jeweils erläutert.

a) Indikatoren bilden i. d. R. nur die Vergangenheit ab

Der Regelungszeitraum einer Mietpreisbegrenzungsverordnung wirkt zwar auf zukünftige Jahre, die Entscheidung zur Einführung einer Mietpreisbremse basiert jedoch auf dem gegenwärtigen Zustand der Wohnungsmärkte und ihrer Entwicklung in der jüngeren Vergangenheit. Es ist schwer möglich, die Entwicklung der maßgeblichen Indikatoren für die Zukunft zuverlässig voraussagen zu können. Einzig die Bevölkerungsentwicklung wird im Rahmen der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes amtlich und vergleichbar prognostiziert, was jedoch für eine umfassende Gesamtschau nicht ausreicht und hinsichtlich der Wanderungen im Bereich der Kriegsflüchtlinge und der Asylbewerber erhebliche Unsicherheiten birgt.

Die fünf Indikatoren beruhen i. d. R. auf Daten zum Stand 31. Dezember 2024 und bilden daher eine vergangene Wohnungsmarktsituation ab. Sofern die Indikatoren für die jeweilige Stadt keine eindeutige Aussage zulassen, um eine bisherige und andauernde Anspannung bestätigen zu können, werden Überlegungen für die Entwicklung für die kürzere Zukunft (z. B. aus den Zahlen für Baugenehmigungen für Baufertigstellungen) abgeleitet und für die Beurteilung der (auch zukünftigen) Anspannung herangezogen.

b) Betrachtung der Angebotsmieten statt Neuvertragsmieten

Eines der in § 556d BGB benannten möglichen Kriterien sieht unter anderem die Steigerung der Mieten als Indikator vor. Hier wären die Neuvertragsmieten zu verwenden, für die jedoch weder flächendeckende noch aktuelle Datenquellen vorliegen. In jeder Dimension deutlich verfügbarer ist jedoch die Höhe der Angebotsmieten aus Anzeigen und Portalen. Gerade für die Neuverträge, auf deren Preisbegrenzung diese Verordnung abzielt, sind Angebotsmieten von besonderer Bedeutung für die Beurteilung der Wohnungsmärkte, da die konkrete Höhe der Angebotsmiete für die Möglichkeit bezahlbaren Wohnraum zu finden, entscheidend ist. Die Unterschiede zwischen der Angebotsmiete und der Neuvertragsmiete sind in angespannten Wohnungsmärkten eher gering, da die Preisvorstellungen der Vermieter auf eine hohe Zahl an un- oder unterversorgten Nachfragern, also eine starke Konkurrenzsituation treffen. Daher wird die Höhe der Angebotsmiete im Vergleich zur landesweiten Höhe der Angebotsmiete als zusätzlicher wichtiger Indikator betrachtet (Indikator 1). Insgesamt werden damit für die Beurteilung eines angespannten Wohnungsmarktes fünf Indikatoren verwendet.

c) Bezug zu den Indikatoren, die 2022 angewandt wurden

Zur Feststellung derzeit angespannter Wohnungsmärkte im Freistaat Sachsen nach § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB werden zur Sicherung der Vergleichbarkeit in einem ersten Schritt weiterhin mit den auf Gemeindeebene vergleichbaren Beurteilungskriterien (Indikatoren) bewertet, die bereits bei der Einführung der Mietpreisbegrenzungsverordnung am 13.7.2022 angewandt wurden:

1. Der Median der Angebotsmieten in der Gemeinde liegt über dem landesweiten Median der Angebotsmieten. (Niveauintikator)
2. Der Median der Angebotsmieten der Gemeinde steigt deutlich stärker als der landesweite Median der Angebotsmieten. (Dynamikindikator)
3. Die Mietbelastung der Haushalte in der Gemeinde übersteigt den landesweiten Median der Mietbelastung deutlich. (Niveauintikator)
4. Die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Bautätigkeit in mindestens gleichem Umfang Wohnraum geschaffen wird. (Dynamikindikator)
5. Es besteht geringer Leerstand in Höhe von nicht mehr als vier Prozent bei großer Nachfrage (Niveauintikator)

Die Indikatoren werden später im Einzelnen dargestellt.

d) Verwendung des Medians

Abweichend von den Vorschlägen des § 556d BGB werden nachfolgend nicht die Durchschnitte der Parameter (z. B. Angebotsmiete) betrachtet, sondern bei den Indikatoren 1 und 2 wird der Median verwendet. Er stellt den Wert dar, der genau in der Mitte einer nach Größe sortierten Datenreihe steht. Der Durchschnitt (arithmetisches Mittel) stellt im Gegensatz dazu den rechnerischen Mittelwert aller Werte dar. Wie bereits ausgeführt fallen damit Extremwerte, die für die Beurteilung des hier relevanten Marktsegmentes nicht relevant sind, weniger ins Gewicht. Eine Verfälschung der Ergebnisse wird damit besser vermieden.

e) Landesspezifische Vergleichswerte

Der im BGB vorgeschlagene Vergleich mit bundesweiten Durchschnittswerten, die von den teilweise extrem hohen Durchschnittswerten großer westdeutscher Metropolen ge-

prägt sind, ist für den Freistaat Sachsen nicht zielführend. Aufgrund der teilweise deutlich anderen Situation hinsichtlich Demografie, Wirtschaftsentwicklung und Einkommen werden daher die Wohnungsmarktdaten sächsischer Gemeinden in das Verhältnis zum Median der sächsischen Landesdaten gesetzt. Bei Anwendung bundesdeutscher Vergleichswerte würde der soziale Regelungszweck des Gesetzgebers im § 556d BGB nicht angemessen erfüllt werden. Wenngleich in den Landesmedian auch ländliche Räume mit hohen Leerständen und niedrigen Mieten eingehen, wird davon ausgegangen, dass ein Vergleich mit den Landeszahlen der Alltagsrealität sächsischer Bürger näherliegt, als der Vergleich mit Bundeswerten, in die in erheblichem Umfang extreme Wohnungsmärkte wie München, Berlin, Hamburg, Köln, Stuttgart u. a. einfließen.

f) Bezugsebene

Gemäß der Länderermächtigung in § 556d Abs. 2 BGB liegen Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde besonders gefährdet ist. Denkbar wäre daher auch zu prüfen, ob die Voraussetzungen zur Bestimmung einer Stadt als ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt durch Rechtsverordnung lediglich in einzelnen Stadtteilen vorliegen.

Sowohl in Leipzig als auch in Dresden können die Wohnungsmärkte nicht in geografisch geteilte Teilmärkte zerlegt werden. Die in den Mietspiegeln der Stadt Leipzig und der Landeshauptstadt Dresden abgebildete ortsübliche Vergleichsmiete wird über die Wohnlagenzuordnung hinaus (einfach, mittel, gut etc.) nicht weitergehend territorial innerhalb der beiden Städte abgegrenzt. Vielmehr spiegeln die Mietspiegeltabellen in den Mietspiegeln die ortsübliche Vergleichsmiete unter Berücksichtigung der Gliederungsmerkmale grundsätzlich für die gesamten Gebiete Leipzigs und Dresdens einheitlich wider¹.

Aufgrund der überall bestehenden räumlichen Nähe, der Infrastruktur und insbesondere der guten verkehrstechnischen Erreichbarkeit sowohl in Leipzig, als auch in Dresden sind vor dem Hintergrund der Zielsetzung der Länderermächtigung in § 556d Abs. 2 BGB keine Gründe erkennbar, um von territorial abgeschlossenen Teilwohnungsmärkten innerhalb der Stadt Leipzig und innerhalb der Landeshauptstadt Dresden auszugehen.

Darüber haben beide Städte keine teilträumlichen Daten vorgelegt.

III.

Die Indikatoren² im Einzelnen

1. Der Median der Angebotsmieten in der Gemeinde liegt über dem landesweiten Median der Angebotsmieten. (Niveauindikator)

§ 556d Absatz 1 Satz 1 BGB begrenzt die Miete, die bei einem neuen Mietvertrag über Wohnraum abgeschlossen wird, die sogenannte Neuvertragsmiete. Ihre Höhe wäre ein naheliegender Indikator für die Beurteilung der Gefährdung einer angemessenen Wohnraumversorgung. Da es jedoch keine valide Statistik der Neuvertragsmieten gibt, wird auf die Angebotsmieten zurückgegriffen, um die Niveauunterschiede vergleichbar zu erkennen. Die Daten über Angebotsmieten basieren auf der empirica-Preisdatenbank und stammen aus veröffentlichten Wohnungsanzeigen aus Tageszeitungen und Anzeigen im Internet.

Ein angespannter Wohnungsmarkt ist durch hohe Angebotsmieten gekennzeichnet, welche auf Marktanspannungen meist direkt mit Erhöhungen reagieren. Die Entwicklung der Bestandsmieten folgt dieser Entwicklung in der Regel mit deutlichem Zeitverzug und ggf. auch mit geringeren Ausschlägen. Daher wird eine Angebotsmiete von mehr als 5 % oberhalb des sächsischen Medians als ein Hinweis auf eine Marktanspannung bewertet.

Die Analyse der landesweiten Daten zeigt, dass nur in 38 Gemeinden der Median der Angebotsmiete über dem sächsischen Median in Höhe von 6,99 €/m² liegt. Bei 380 sächsischen Gemeinden liegen die Angebotsmieten unter dem sächsischen Landesmedian.

2. Der Median der Angebotsmieten der Gemeinde steigt deutlich stärker als der landesweite Median der Angebotsmieten. (Dynamikindikator)

Ein überdurchschnittlicher Anstieg der Angebotsmieten ist ein klares und frühes Indiz dafür, dass der entsprechende Wohnungsmarkt diese Mieterhöhungen akzeptiert bzw. akzeptieren muss und kann damit ein Indiz für einen Wohnungsmarkt unter Druck sein, insbesondere, wenn gleichzeitig wenig Leerstand vorhanden ist und die Nachfrage stärker wächst als die Wohnungszahl. Wenn eine hohe Nachfrage auf ein zu geringes Angebot trifft, wird dies an (schnell) steigenden Angebotsmieten sichtbar; auch Vermeidungsreaktionen über die Gemeindegrenzen hinweg wie Abwanderung/Verdrängung oder weniger Zuzug sind möglich. Für einkommensschwache Haushalte, die neu in die Gemeinde ziehen oder umziehen müssen, wird durch einen starken Anstieg der Angebotsmieten eine Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen erschwert.

Die Steigerung einer Miete im zu beurteilenden Zeitraum (2019–2024) ist auch im Kontext zum Median der Angebotsmiete zu Beginn der Steigerung (Ausgangsniveau) zu beurteilen, da ein niedriges oder hohes Ausgangsniveau die Steigerung relativieren kann. Außerdem ist wichtig, welche durchschnittliche Mietbelastung in der jeweiligen Gemeinde vorherrscht. Beispielsweise kann eine Gemeinde mit zwar hoher Angebotsmiete, aber gleichzeitig hohem Einkommensniveau eine hohe Mietsteigerung besser verkraften. In der Gemeinde ist dann aufgrund des hohen Einkommensniveaus immer noch eine durchschnittliche und tragbare Mietbelastung vorzufinden. Daneben sind externe Effekte, die

¹ https://www.dresden.de/media/pdf/sozialamt/Mietspiegel_Dresden_2025.pdf;
https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.5_Deiz5_Jugend_Soziales_Gesundheit_Schule/50_Sozialamt/Mietspiegel/Broschuere_zum_Leipziger_Mietspiegel_2025-2027_01.pdf

² Das Empirica-Indikatorenset wird veröffentlicht unter www.bauenwohnen.sachsen.de unter der Rubrik „Recht“, „Recht des Wohnungswesens“ im Themenbereich Mietpreisbremse

den ganzen Markt erhöhend beeinflussen – wie sprunghafte Erhöhung der Instandhaltungskosten, im Betrachtungszeitraum zu berücksichtigen.

Der Begriff „deutlich“ wurde vom Bundesgesetzgeber nicht definiert. Auch die Begründung zum Mietrechtsnovellierungsgesetz sieht von konkreten Vorgaben ab. Insofern ist eine Definition des Begriffs „deutlich“ durch die ausführenden Länderverwaltungen erforderlich. Weil sich die Indikatoren gegenseitig beeinflussen, kann für die Begriffsdefinition keine starre Festlegung getroffen werden. Für eine erste Beurteilung wird die Wertung „deutlich“ durch einen Wert von 2,5%-Punkten oberhalb des Medianwertes definiert.

Der landesweite Median der Angebotsmiete hat sich in der Zeit von 2019 bis 2024 von 5,80 €/m² auf 6,99 €/m² erhöht. Das entspricht einer Steigerung von 20,5 Prozent. Der Indikator wäre also erfüllt, wenn der Median der Angebotsmiete in der Gemeinde deutlich stärker als 20,5 Prozent steigt. Im Zeitraum von 2015-2020 betrug die Mediansteigerung 10,5 % in 5 Jahren.

3. Die Mietbelastung der Haushalte in der Gemeinde übersteigt den landesweiten Median der Mietbelastung deutlich. (Niveauidikator)

Der Indikator der Mietbelastung zeigt, in welchem Umfang eine starke Dynamik (z. B. infolge starker Anstiege der Angebotsmiete – siehe Indikator 2) sozial „abgefedert“ oder durch ein hohes Einkommensniveau relativiert wird – oder nicht. Die Mietbelastung wird rechnerisch ermittelt, indem der Median der örtlichen Angebotsmieten durch das verfügbare durchschnittliche Haushalts-Nettoeinkommen der privaten Haushalte je Einwohner dividiert wird. Damit bildet die Relation zwischen Angebotsmiete und Einkommen in Form der Mietbelastung ein wesentliches Beurteilungskriterium für eine Gefährdung der Wohnraumversorgung für neue Mietverhältnisse. Für Aussagen zur Mietbelastung der Bestandsmieter ist diese Kennzahl ungeeignet, was jedoch im Kontext der Mietpreisbremse unbeachtlich ist.

Eine Definition, wann der Median „deutlich“ überschritten ist, existiert weder in den Rechtsdokumenten noch in der Fachliteratur. Es erfolgt daher keine zahlenmäßige Definition, wann die Überschreitung als „deutlich“ definiert wird. Der Indikator wird für alle Gemeinden als erfüllt betrachtet, die einen Indexwert von mindestens 105 ausweisen. Die weitere Abwägung erfolgt in der Gesamtschau.

Die aus der Angebotsmieten resultierende rechnerische Mietbelastung 2024 durch die Nettokaltmiete im Vergleich zum sächsischen Durchschnitt (19,9% = Index 100) wird aktuell von 63 Gemeinden überschritten; eine deutliche Überschreitung (Index >105) weisen 47 Gemeinden auf.

4. Die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit in mindestens gleichem Umfang Wohnraum geschaffen wird. (Dynamikindikator)

Die Frage, ob dem Wachstum der Wohnbevölkerung ein entsprechender Zuwachs an Wohnungen gegenübersteht, ist ein naheliegender Indikator für die Entwicklung des Wohnungsmarktes. Die Zahl nachfragender Haushalte errechnet sich aus der Bevölkerungsentwicklung durch Division mit der durchschnittlichen Haushaltsgröße, die aus dem Zensus 2022 hergeleitet wird. Dem Zuwachs an Haushalten wird der Zuwachs an Wohnungen im gleichen Zeitraum gegenübergestellt. Wenn einer zunehmenden Zahl von Haushalten keine entsprechende Zahl von zusätzlichen Wohnungen (einschl. Einfamilienhäusern und Wohnungen in Wohnheimen) gegenübersteht, könnte der zusätzlich Bedarf im We-

sentlichen nur aus dem Leerstand gedeckt werden. Wenn dieser jedoch gleichzeitig so gering ist, dass eine normales Umzugsverhalten gefährdet ist (siehe Indikator 5), muss von einer Versorgungsgefährdung ausgegangen werden.

Allerdings kann aufgrund der begrenzt vorhandenen Daten keine sachsenweite Differenzierung nach Haushalts- und Wohnungsgröße, Ausstattungsniveau oder besonderen Bedarfen, wie z. B. Barrierefreiheit erfolgen. Für eine Prüfung aller sächsischer Gemeinden ist ausschließlich ein Vergleich der im Zensus 2022 erhobenen Wohnungszahl, fortgeschrieben bzw. rückgerechnet mit den jährlichen Fertigstellungs- und Rückbauzahlen, zur Entwicklung der nachfragenden Haushalte möglich.

Im Betrachtungszeitraum der letzten fünf Jahre 2019 bis 2024 wird dieser Indikator von 34 sächsischen Kommunen erfüllt, im dreijährigen Betrachtungszeitraum 2022 bis 2024 bereits von 67.

Die Bewertung dieses Indikators muss für ein Gesamtbild im Zusammenhang mit der Entwicklung bekannter Tendenzen am aktuellen Rand oder Vorlaufdaten zu den Einflussgrößen Fertigstellung und Bevölkerungsentwicklung in den nächsten Jahren betrachtet werden, die (noch) nicht direkt in den amtlichen Statistiken verfügbar sind. In die Betrachtung werden daher auch die Baugenehmigungen und der Bauüberhang einbezogen, die einen Hinweis auf Baufertigstellungen in nächster Zukunft geben. Geringe Baugenehmigungszahlen oder ein geringer Anteil begonnener genehmigter Vorhaben ermöglichen nur geringe zukünftige Fertigstellung. Hohe Baugenehmigungszahlen allein sind auch kein sicheres Indiz für eine zukünftige hohe Bautätigkeit, da viele Baugenehmigungen nicht realisiert werden, wenn die Investitionsbedingungen (das Zusammenspiel von Baukosten, Finanzierungskosten, Mieterwartung und Nachfrageerwartung und steuerlichen Rahmenbedingungen in den Investitionsrechnungen) keine angemessene Rentierlichkeit und somit eine Deckungslücke erwarten lassen.

Neben der kurzfristigen Tendenz für die Baufertigstellungen sind auch Bevölkerungsprognosen und ggf. Auswirkungen erkennbarer Sondereffekte auf die Anzahl der nachfragenden Haushalte bei der Betrachtung mit zu berücksichtigen.

5. Es besteht geringer Leerstand in Höhe von nicht mehr als vier Prozent bei großer Nachfrage. (Niveauidikator)

Ein Wohnungsmarkt gilt dann als ausgeglichen, wenn sich das Wohnungsangebot und die Wohnungsnachfrage (bei bezahlbaren Mieten) in einem ausgeglichenen Verhältnis befinden. Damit steht Wohnungssuchenden so viel Wohnraumangebot zur Verfügung, dass ein Wohnungswechsel und auch ein Zuzug von außen problemlos möglich sind.

Die Begriffe „geringer Leerstand“ und „große Nachfrage“ sind nicht definiert, beschreiben jedoch einen Missstand entweder hinsichtlich fehlenden Angebots oder hinsichtlich übermäßiger Nachfrage, der sich letztlich auf die (Miet-)Preise am Markt auswirkt. Die Begründung zum Mietrechtsnovellierungsgesetz sieht von konkreten Vorgaben ab. Insofern obliegt es auch bei diesem Indikator den Ländern, die Begriffe „geringer Leerstand“ und „große Nachfrage“ zu bestimmen.

Ein begrenzter Leerstand ist daher in gewissem Umfang in einem ausgeglichenen Wohnungsmarkt notwendig und normal. Dieser sogenannte Fluktuationsleerstand ergibt sich

durch Mieterwechsel, die oft mit (kurzen) Leerständen wegen vermietetseitigen Reparaturen oder kleineren Renovierungen verbunden sind. Darüber hinaus ergibt sich Leerstand z. B. auch, wenn ein Mietwohngebäude umfassend saniert wird und hierfür im Vorfeld (ggf. nach und nach) leergezogen werden soll. Leerstand kann auch entstehen, wenn z. B. neu gebauter oder entsprechend modernisierter Wohnraum aufgrund der Baukosten oder aufgrund der hochwertigen Ausstattung zu einem Preis angeboten wird, der in diesem Umfang aktuell (noch) nicht nachgefragt wird.

Der zum Zensus 2022 ausgewiesene und als amtliche Ausgangsgröße im Indikator verwendete Leerstand umfasst auch langfristige Leerstände in (noch) nicht marktfähigen oder wegen geplanten Verkaufs/Abriss leerstehenden bzw. nicht am Markt angebotenen Objekten.

Der normale Fluktuationsleerstand wird laut Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in der Literatur meist zwischen zwei und drei Prozent, teilweise auch mit drei bis fünf Prozent, vereinzelt auch mit fünf bis sieben Prozent angegeben.³

„Geringer Leerstand“ bedeutet, dass der Nachfrage- druck auf dem Wohnungsmarkt so hoch ist, dass der normale Fluktuationsleerstand unterschritten wird. Dies ist ein massives Indiz für einen Wohnungsmarkt, auf dem die nachfragenden Haushalte eine nicht ausreichende Angebotssituation vorfinden und damit ein mögliches Kriterium zur Feststellung einer Versorgungsgefährdung. Wohnungssuchende finden häufiger keine passende Wohnung für einen Wechsel ihrer Wohnung bei sich ändernden Bedarfen. Das kann zu Missständen führen. Zum Beispiel finden Familien bei Familienzuwachs keine größere Wohnung, gleichzeitig verbleiben alleinstehende Personen in ihrer zu groß gewordenen Wohnung, weil eine kleinere nicht zu finden oder teurer ist.

Das Bundesverwaltungsgericht⁴ hat zum Thema Fluktuationsleerstand ausgeführt, dass eine Unterversorgung mit Wohnraum für die breiteren Bevölkerungsschichten sogar schon drohen könne, wenn ein leichtes Übergewicht des Angebots bestehe. Insofern könne erst ab einem gewissen Mindestleerstand sicher von der Abwesenheit eines Wohnungsdefizites ausgegangen werden. Dieser Mindestleerstand sollte daher oberhalb der gemeinhin als notwendig angesehenen Fluktuationsreserve von 2,5 % angesetzt werden.

Die Aussagekraft dieses Indikators wird eingeschränkt, da je nach Inhalt des Leerstandes, dieser normiert bereinigt oder eine andere Vergleichszahl verwendet werden müsste. Marktzug- oder -abgänge sind nur aufgrund der Bauabgangs- und Baufertigstellungsstatistik messbar. Nutzungsänderungen bzw. Zweckentfremdung, verfahrensfreie Umbauten oder Sanierungsmaßnahmen oder ein nicht-mehr-Anbieten leerstehender Wohnungen ist damit nicht messbar.

Zudem wäre eine Differenzierung notwendig, ob der Leerstand auch tatsächlich dem Bedarf gefährdeter Bevölkerungsgruppen (Menschen mit niedrigen Einkommen und ggf. besonderen Bedarfen hinsichtlich Wohnungsgröße, Barrierefreiheit u. a.) entspricht. Dies ist mit den vorliegenden Daten nicht möglich.

Ein weiterer Einflussfaktor auf die Höhe des notwendigen, rechnerischen Leerstandes ist die Passgenauigkeit des Neubaus zur Nachfrage. Wenn beispielsweise – wie in Dresden – viel Neubau in guten Lagen erfolgte, dieser aber zu einem sehr großen Teil im höheren Preissegment angeboten wird, in dem nur eine begrenzte Nachfrage besteht, dann stehen die Neubauwohnungen bis zur Erstvermietung überdurchschnittlich lange leer und nur für einkommensstarke Haushalte oder gewerbliche Nutzung als Ferienwohnung zur Verfügung. Dies würde die Beurteilung des rechnerischen Leerstandes hinsichtlich der Versorgungsgefährdung ebenfalls verzerren.

Auch der Betrachtungshorizont sollte bei der Bewertung des Leerstandes berücksichtigt werden. Die normale Fluktuationsreserve wird vielfach auch mit dem Begriff „marktaktiver Leerstand“ beschrieben, der alle Wohnungen, die leer stehen und innerhalb von 3 oder 6 Monaten verfügbar sind und angeboten werden bzw. bewohnt werden sollen umfasst. Dies bestimmt die aktuellen Schwierigkeiten im Umzugsverhalten.

Nicht marktfähige, auf Sanierung oder Verkauf wartende oder noch länger als 6 Monate in Sanierung befindliche Objekte stehen für die aktuelle Nachfrage nicht zur Verfügung. Begonnene Sanierungen werden mittelfristig fertiggestellt. In einem angespannten Markt kann jedoch auch angenommen werden, dass wenn eine Aktivierung der Leerstände durch Generalsanierungen wirtschaftlich wäre, geplant und langfristig auch realisiert würde.

Mit einem Grenzwert von maximal 5 % und einem Vergleichswert von 4 % wurde als Indikator bislang der Gesamtleerstand, d. h. einschließlich aktuell unsanierter und unvermietbarer Objekte bewertet. Da inzwischen die für eine Sanierung erforderlichen Kostenmieten für das aktuelle Mietniveau zu teuer wären, werden solche Maßnahmen im aktuellen Umfeld ausgesetzt oder laufen verzögert ab (vgl. Anmerkung zu Dynamikindikator 4). Daher ist auf lokaler Ebene eine zusätzliche Diskussion und Bewertung des kurz- und mittelfristig marktfähigen Leerstandes mit einem dann geringeren Vergleichswert für eine Mindestfluktuationsreserve für ein funktionierendes Umzugsgeschehen geboten. Je nach Umfang ist bei einer Unterschreitung 1,5 % für sofort vermietbaren Leerstand bzw. 3 % einschl. Leerstands in geplanten oder laufenden größeren Baumaßnahmen als unzureichend und die angemessene Wohnraumversorgung gefährdend zu bewerten. Bei der Bewertung des Gesamtleerstandes wird ein Leerstand von unter 5 % als problematisch und von unter 4 % versorgungsgefährdend bewertet. Sondereffekte wie relevante Anteile an ruinösen oder zum Abriss vorgesehenen Objekten oder erhöhte Leerstände in Wohnheimen sollten dabei, wenn möglich, bereinigt werden.

Leerstandsdaten der Eigentümer der Wohnungen sind flächendeckend nicht verfügbar. Durch Abfrage ermittelte Grunddaten lagen nur im Rahmen der Gebäude- und Wohnungszählung des Zensus 2022 vor. Der Indikator der empirica-Tabelle geht vom Gesamtleerstand aller Wohnungen nach dem Zensus 2022 sowie der Gesamtzahl der Einwohner und Wohnungen auf Zensusbasis in der Fortschreibung wie auch Rückrechnung aus. Nur so war es mit einer einheitlichen Berechnungsmethode möglich, flächendeckende Aussagen für sämtliche sächsische Gemeinden zu formu-

³ Quelle: BBSR-Berichte KOMPAKT 02/2017: Lücken in der Leerstandsfor schung – Wie Leerstände besser erhoben werden können; Workshop am 7. Februar 2017 in Berlin; Seite 6 unter Punkt „Effiziente Märkte brauchen Leerstand“ (<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/berichte-kompakt/2013-2017/bk-02-2017.html>). Einzelne Quellenangaben für die verschiedenen Quoten sind enthalten in Rink, D., Wolff, M., 2015: Wohnungsleerstand in Deutschland. Zur Konzeptualisierung der Leerstandsquote als Schlüsselindikator der Wohnungsmarktbeobachtung anhand der GWZ 2011, in: Raumforschung und Raumordnung, Bd. 73, H. 5, S. 318.

⁴ Urteil vom 11. März 1983, Az.: 8 C 102/81

lieren, auch wenn die Berechnungsergebnisse teilweise von der Realität abweichen können. Beim Wohnungsbestand und Leerstand sind so auch alle Wohnungen in Wohnheimen enthalten, die für die Bewertung des Leerstands am Markt nur für eine kleine Gruppe, noch dazu temporärer Bewohner relevant sind. Der Leerstand dieses Gebäudetyps ist im Zensus jeweils deutlich höher als der des gesamten Wohnungsbestands – in Leipzig mit 45 % sogar auffällig hoch⁵. Daher wird der Leerstandswert parallel zu den Ergebnissen des empirica-Indikatorensets auch nach Abzug der auf die Wohnheime entfallende Differenz zum Zensus 2022 bewertet. Die Anzahl der zum Zensus 2022 infolge geplanten Abrisses oder Rückbaus leerstehenden Wohnungen beeinflusst die 1. Nachkommastelle des Indikators weder in Dresden noch in Leipzig.

Leerstand in Höhe von mindestens der Fluktuationsreserve ist also in jedem Fall erforderlich, um einen Wohnungswechsel und einen normalen Mietmarkt zu gewährleisten. Bei zu geringem Leerstand ist es deshalb zunächst erforderlich, den Wohnungsleerstand durch Neubautätigkeit so „aufzufüllen“, bis die für einen funktionierenden Wohnungsmarkt erforderliche Fluktuationsreserve wiedergegeben ist.

Für diese landesweit vergleichbare Analyse wird der aktuelle rechnerisch ermittelte Leerstand wie folgt errechnet:

	Zensusleerstand 2022	
–	Anstieg Zahl der Haushalte seit dem Zensus 2022 bis zum aktuellen Stichtag	
+	Zunahme des Wohnungsbestands seit dem Zensus 2022 bis zum aktuellen Stichtag (Baufertigstellungen abzgl. Bauabgänge)	
=	aktueller Leerstand	

Diese Vorgehensweise entspricht der Rechnung des BBSR zur amtlichen Ermittlung des Leerstands auf Kreisebene⁶. Die Nachfrage wird bestimmt durch die Anzahl der nachfragenden Haushalte. Hierüber liegen jedoch keine statistischen Daten vor. Daher wird die Nachfrage errechnet, indem die Bevölkerungszahl durch die aus dem Zensus 2022 bekannte durchschnittliche Größe der wohnungsbelegenden Haushalte geteilt wird.

Unter den so ermittelten landesweiten Ergebnissen gab es 5 meist kleine Kommunen mit weniger als 5 % und 2 Kommunen mit weniger als 4 % rechnerischem Wohnungsleerstand. Eine der 5 Kommunen hat über die letzten drei Jahre Einwohner verloren.

⁵ <https://ergebnisse.zensus2022.de/datenbank/online/>;
Tabelle 4000W-4001 weist für Leipzig mit 4.050 leer stehende Wohnungen in Wohnheimen bei einem Bestand von 8.979 aus. Das sind 45 % Leerstand, die somit den Leerstand allgemeiner Wohnungen für private Haushalte um 1,0 %-Punkte verzerren und somit zu bereinigen sind.

⁶ https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2014/DL_Wohnungsleerstaende.pdf; <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/wohnungsmarktprognose/prognose/01-prognose.html>