

Berlin, den 25.03.2024

**Stellungnahme zum Referentenentwurf des Nationalen
Aktionsplans gegen Wohnungslosigkeit**

I. Einleitung

Die Wohnkostenkrise in Deutschland spitzt sich immer mehr zu. Nicht nur in fast allen Großstädten, den Universitätsstädten und inzwischen auch in vielen Mittelstädten hat die Wohnkostenbelastung für Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen unzumutbare Ausmaße angenommen. In Deutschland wohnen etwa **53 Prozent der Haushalte zur Miete**. Laut einer aktuellen Studie des Öko-Instituts gehört etwa **die Hälfte dieser Haushalte, ca. 11,6 Mio., zu den untersten drei Einkommensklassen**. Zudem ist jeder **dritte Mieterhaushalt** und damit **über 7 Mio. Haushalte** durch seine Wohnkosten **überlastet**, 3,1 Millionen Haushalte geben für ihre Kaltmiete inklusive Heizkosten sogar mehr als 40 Prozent ihres Einkommens aus.¹

Im Laufe des Jahres 2022 waren in Deutschland laut Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) insgesamt **607.000 Menschen wohnungslos**. Damit ist die Anzahl der Wohnungslosen im Vergleich zum Vorjahr deutlich angestiegen. Dies erklärt sich insbesondere durch die große Zahl wohnungsloser Flüchtlinge aus der Ukraine. Die von der BAG W erhobenen Daten liegen aufgrund statistischer Unterschiede über den Zahlen, die vom Statistischen Bundesamt und der Bundesregierung veröffentlicht werden. Das Statistische Bundesamt bezifferte die Zahl wohnungsloser Menschen Ende Januar auf 372.000. Bei den deutschen Wohnungslosen hat es laut BAG W einen Anstieg von 5 Prozent gegeben, bei den übrigen einen sprunghaften Anstieg um 118 Prozent. Als Gründe für Wohnungslosigkeit deutscher Staatsbürger ermittelte die Organisation in **57 Prozent der Fälle eine Kündigung der Wohnung**. Bei 21 Prozent habe es **Miet- und Energieschulden**, bei 20 Prozent Konflikte im Wohnumfeld sowie bei 16 Prozent eine Trennung oder Scheidung gegeben².

Der Deutsche Mieterbund begrüßt vor diesem Hintergrund den Referentenentwurf des Nationalen Aktionsplans gegen Wohnungslosigkeit und fordert deutliche Nachbesserungen sowie eine zeitnahe Umsetzung. Dazu gehört an erster Stelle die Umsetzung **aller im Koalitionsvertrag vereinbarten mietrechtlichen Reformen**, insbesondere die Regelungen zur **Schonfristzahlung, zur Absenkung der Kappungsgrenze und zur Verlängerung der Mietpreisbremse**. Zur erfolgreichen Umsetzung des Aktionsplans und zur Überwindung der Wohnungslosigkeit bis 2030 müssen jedoch noch weitere Maßnahmen im Mietsektor veranlasst und umgesetzt werden. Hierzu zählen insbesondere **Maßnahmen zum Schutz vor**

¹ Öko-Institut (2023): Wohn- und Energiekostenbelastung von Mietenden. Studie für den Deutschen Mieterbund, [Link](#).

² Vgl. tagesschau: Zahl der Wohnungslosen deutlich gestiegen, 2023, [Link](#).

Mietkostenüberlastungen, zum Bau und Erhalt von sozialem und bezahlbarem Wohnraum sowie die Ergänzung des Grundgesetzes um ein **Grundrecht auf Wohnen**.

II. Bewertung der Maßnahmen des Aktionsplans

Die vorgeschlagenen **31 Maßnahmen des Aktionsplans** zur Überwindung der Wohnungslosigkeit reichen nicht aus, um das angestrebte Ziel bis 2030 zu erreichen. Zudem sind einige der vorgesehenen Maßnahmen bereits umgesetzt und deren Effekte zur Lösung der Wohnungslosigkeit überschaubar. In Deutschland mangelt es an bezahlbarem Wohnraum, **insbesondere soziale und bezahlbare Mietwohnungen fehlen**. Die im Nationalen Aktionsplan unter **Maßnahme 1** aufgeführten Finanzhilfen des Bundes in Höhe von 18,15 Mrd. Euro bis 2027 für den sozialen Wohnungsbau sind weder neu noch ausreichend, um den Rückgang des Sozialwohnungsbestandes aufzuhalten. Die Auszahlung von Wohngeld für Haushalte mit geringerem Einkommen (**Maßnahme 2**) ist ebenfalls keine neue oder exklusive Maßnahme des Aktionsplans. So ist auch der Vorsatz der Bundesregierung begrüßenswert, die Rahmenbedingungen für den Wohnungsneubau (**Maßnahme 5**) zu verbessern, deren Effekte auf die Wohnungslosigkeit aber kaum zu beurteilen sind. Im Mietrecht soll es keine über den Koalitionsvertrag hinausgehenden Impulse zur Senkung der Wohnkostenbelastung geben. Welche Maßnahmen aus dem Regierungsprogramm der Ampel überhaupt umgesetzt werden sollen, bleibt zudem unklar (**Maßnahme 15**). In der vorliegenden Form ist der Aktionsplan mit seinen 31 Maßnahmen zur Bekämpfung von Wohnungslosigkeit leider unzureichend und muss dringend nachgebessert werden. Die Auswirkungen der Maßnahmen bis 2030 können kaum beurteilt werden, da die konkrete **zeitliche Umsetzung der Einzelmaßnahmen** nicht angegeben wird. Zum Teil gehen die Vorhaben der Bundesregierung auch nicht über den Status eines Konzepts oder einer Empfehlung hinaus, demnach ist die konkrete Umsetzung nicht zwingend gegeben (**Maßnahmen 6, 7, 9 und 26**).

Bewertung Maßnahme 1: Finanzhilfen des Bundes in Höhe von 18,15 Mrd. Euro bis 2027 für den sozialen Wohnungsbau

Eine vom Deutschen Mieterbund und anderen Verbänden in Auftrag gegebene Studie³ zeigt, dass die Zuschüsse fürs Wohnen (Subjektförderung) 8-mal höher sind als die Förderung von Sozialwohnungen (Objektförderung). So fließen mehr als 20 Mrd. Steuergelder in die Kosten der Unterkunft und ins Wohngeld, während die Ausgaben für den sozialen Wohnungsbau bei nur 2,5 Mrd. Euro liegen – ein massives Missverhältnis. Auch wenn die Bundesregierung die Mittel für die soziale Wohnraumförderung jetzt sukzessive aufstocken will, bleibt dieses

³ Pestel-Institut: Bauen und Wohnen 2024 in Deutschland, 2024, [Link](#).

Missverhältnis erhalten. Die Wohnungsfrage kann und darf aber nicht alleine über Zuschüsse gelöst, sondern muss substanziell angepackt werden. Denn der Bestand an Sozialwohnungen ist seit Jahren dramatisch rückläufig und hat sich seit 2007 von 2 Mio. auf 1,07 Mio. Sozialwohnungen halbiert. Ursache dafür ist, dass jedes Jahr zigtausende Wohnungen aus der Sozialbindung herausfallen – laut neuesten Zahlen des IW Köln rund 40.000 Wohnungen pro Jahr bis 2035⁴. Der Neubau von zuletzt 22.500 Sozialwohnungen im Jahr reicht bei Weitem nicht aus, um den Rückgang zu stoppen. So sind 520.000 neue Mietpreisbindungen bis 2035 nötig, nur um den aktuellen und viel zu geringen Bestand von 1,1 Mio. Sozialwohnungen konstant zu halten. Das entspricht einer Verdopplung der aktuellen Fertigstellungen von 22.500 Sozialwohnungen. Deutschland ist mehr als weit entfernt von der Erreichung dieses Zieles, im Gegenteil, zuletzt gingen in einigen Bundesländern die Fertigstellungen auch bei den Sozialwohnungen zurück, z. B. in Brandenburg um 18 Prozent. In der Folge sind die im Nationalen Aktionsplan aufgeführten **Finanzhilfen des Bundes** in Höhe von 18,15 Mrd. Euro bis 2027 für **den sozialen Wohnungsbau** unzureichend, um den beschriebenen Rückgang des Sozialwohnungsbestandes aufzuhalten.

Bewertung Maßnahme 15: Umsetzung mietrechtlicher Maßnahmen aus dem Koalitionsvertrag (insbesondere Verlängerung Mietpreisbremse und Absenkung Kappungsgrenze)

Der Wohnungslosenbericht 2022 zeigt, dass fast **50 Prozent aller wohnungslosen Menschen** ihre Wohnung aufgrund von **Mietschulden verloren** haben, wobei bei etwa der Hälfte der Betroffenen Mietschulden der ausschließliche Grund waren.⁵ Zusätzlich gaben **19 Prozent** aller Befragten zur Wohnungslosigkeit **Miet- bzw. Energieschulden** als Auslöser für ihre Wohnungslosigkeit an.⁶ Besonders bei einkommensarmen Haushalten ist die Mietbelastung hoch, aber auch bei Haushalten mit mittlerem Einkommen kommt es zu einer kaum tragbaren Wohnkostenbelastung. Hinzu kommen die **drastisch angestiegenen Energiekosten**, die für viele Miethaushalte eine „zweite Miete“ sind und zu einer starken Be- bzw. Überlastung geführt haben. Gerade vor dem Hintergrund der zum Teil absurd hohen Nachzahlungen im Rahmen der Energiepreiskrise, welche bei den Mieterhaushalten erst 2023 und 2024 verzögert ankommen bzw. weiterhin anfallen, machen den **Schutz vor**

⁴ Vgl. IW-Kurzbericht 87/2023: [Link](#).

⁵ Vgl. BMAS Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit: Der Wohnungslosenbericht 2022 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, 2022, [Link](#).

⁶ Vgl. BAG Wohnungslosenhilfe e.V.: Manual zum Basisdatensatz AG STADO, 2022, [Link](#).

Kündigungen umso dringender. Die Bundesregierung hat sich dazu in ihrem Koalitionsvertrag explizit verpflichtet:

„Um die Ursachen drohender Wohnungslosigkeit zu beseitigen, werden wir das Mietrecht, insbesondere dort wo Schonfristzahlungen dem Weiterführen des Mietverhältnisses entgegenstehen, evaluieren und entgegensteuern. Wir setzen uns zum Ziel, bis 2030 Obdach- und Wohnungslosigkeit zu überwinden und legen einen Nationalen Aktionsplan dafür auf.“⁷

Der vorliegende Referentenentwurf des Nationalen Aktionsplans gegen Wohnungslosigkeit macht trotz der eindeutigen Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag **keinerlei Angaben zur Reform der Schonfristzahlungen**. Hier muss dringend nachjustiert werden, insbesondere wenn der Eindruck entsteht, dass die Bundesregierung und der Aktionsplan dieses Vorhaben nicht mehr verfolgen. Der Deutsche Mieterbund fordert in diesem Zusammenhang:

- Eine **Verbesserung des Kündigungsschutzes für Mieterinnen**, so dass nur noch Vertragsverletzungen der Mieterinnen und Mieter und tatsächlicher Eigenbedarf als Kündigungsgründe in Betracht kommen. **Eigenbedarf** ist dahingehend zu konkretisieren, dass Kündigungen durch Vermieterinnen und Vermieter nur zulässig sind, wenn sie selbst oder ein naher Familienangehöriger die Wohnung dauerhaft zu Wohnzwecken nutzen wollen. Die Kündigung darf nur zulässig sein, wenn der Kündigungsgrund gewichtiger ist als das Interesse der Mieterinnen, die Wohnung zu behalten.
- Eine **Kündigung aufgrund von Mietschulden** (Zahlungsverzug) muss durch Nachzahlung der offenstehenden Beträge innerhalb einer **Schonfrist** abgewendet werden können. Was heute schon für die fristlose Kündigung gilt, muss endlich auch auf die ordentliche Kündigung ausgeweitet werden. Auch hier muss der Koalitionsvertrag umgesetzt werden, denn die bisherige Regelung benachteiligt Mieterinnen systematisch und führt zu Wohnungslosigkeit selbst bei erfolgter Nachzahlung.
- Zusätzlich muss ein **Kündigungsmoratorium** verabschiedet werden, welches sicherstellt, dass niemandem gekündigt werden darf, der wegen **stark gestiegener** Heiz- und

⁷ Koalitionsvertrag 2021, [Link](#).

Warmwasserkosten seine **Betriebskostenabrechnung** oder sonstige hohe Preisanpassungen (Fernwärme) nicht fristgerecht bezahlen kann.

Im Aktionsplan wird unter **Maßnahme 15** lediglich der im Koalitionsvertrag bereits vereinbarte mietrechtliche Maßnahmenkatalog genannt, wobei die Verlängerung der Mietpreisbremse und die Absenkung der Kappungsgrenze hervorgehoben werden. Zu anderen Maßnahmen wie der Stärkung und Verlängerung des Betrachtungszeitraums von Mietspiegeln, mehr Transparenz bei den Nebenkostenabrechnungen und der bereits ausgeführten Reform der Schonfristzahlung macht der Aktionsplan keine Angaben. Dabei ist die minimale Absenkung der Kappungsgrenze für Mieterhöhungen von 15 auf 11 Prozent in angespannten Wohnungsmärkten bei Weitem nicht ausreichend, um Mieterinnen und Mieter in Deutschland vor immer weiter steigenden Mieten und den damit verbundenen enormen Wohnkostenbelastungen wirksam zu schützen. Die Entwicklungen der Mietpreise, insbesondere der Neu- und Wiedervermietungsmieten, hat spätestens seit Anfang 2023 mit **zweistelligen Steigerungsraten** eine **unkontrollierte Dynamik** angenommen. Der Gesetzgeber ist dringend zum Handeln aufgefordert, denn die Entwicklung der Angebotsmieten – in kreisfreien Großstädten über 500.000 Einwohner stiegen sie um **12 Prozent auf 13,70 Euro je Quadratmeter** nettokalt⁸ – beeinflusst direkt die Erstellung der Mietspiegel, zu der Städte ab 50.000 Einwohnern verpflichtet sind. Viele dieser Städte haben sich bereits für einen qualifizierten Mietspiegel entschieden, die im **Abstand von zwei Jahren an die Marktentwicklung** angepasst werden und nach **vier Jahren neu erstellt** werden müssen. Folglich spüren Mieterinnen und Mieter die flächendeckend steigenden Angebotsmieten nicht erst in ein paar Jahren, sondern innerhalb der nächsten zwei Jahre. Exemplarisch dafür steht der **Münchener Mietspiegel**, der im März 2023 Mietsteigerungen von im **Schnitt 21 Prozent** im Vergleich zum vorherigen von 2021 aufweist. Dies ist nur ein **Vorgeschmack darauf**, vor welchen Herausforderungen der Mietmarkt flächendeckend in den nächsten Jahren steht. Denn in den Betrachtungszeitraum für **die ortsübliche Vergleichsmiete** und damit auch für die Mietspiegel fließen die Mieten der **letzten sechs Jahre** ein, und zwar die Mieten, die in den **letzten sechs Jahren neu vereinbart** oder geändert respektive **erhöht** wurden. Zu den Neuvertragsmieten zählen auch befristete Mietverhältnisse und neu abgeschlossene Staffel- oder Indexmietverträge. Geänderte Bestandsmieten sind auch Mietverhältnisse, bei denen sich die Miete innerhalb der Sechsjahresfrist aufgrund einer Staffel- oder Indexmietvereinbarung geändert hat⁹.

⁸ Vgl. BMWSB: Faktenblätter zum deutschen Wohnungsmarkt 2023, [Link](#).

⁹ BBSR, 2020, [Link](#).

Bezahlbare Mieten, z. B. aus dem geförderten sozialen Wohnungsbau, dürfen dagegen nicht in der Berechnung berücksichtigt werden.

Sukzessive werden in deutschen Städten in den nächsten Jahren die Mietspiegel an die skizzierten Marktentwicklungen angepasst und die enormen Steigerungsraten zunehmend berücksichtigt. Vor dem Hintergrund der umfassenden Wohnungs-, Mieten- und Baukrise lässt sich leider auch keine Trendänderung prognostizieren, im Gegenteil, nahezu alle Experten gehen von **weiter steigenden Mietpreisen** aus. Demzufolge fließen – neben Mieterhöhungen nach Modernisierung oder nach gesetzlichen Mieterhöhungsverfahren nach § 558 ff. BGB - in den nächsten Jahren nicht nur die enorm gestiegenen Neuvertragsmieten in die Berechnung der Mietspiegel ein, sondern auch der deutlich gestiegene Anteil an Index-Mieten¹⁰. Das führt bei einer Trendfortsetzung mit zweistelligen Mietpreissteigerungen zu einer **deutlichen Verschärfung der Wohnkostenkrise**, wenn sich der **Gesetzgeber nicht endlich zu einer effektiven Begrenzung von Mieterhöhungsspielräumen** durchringt. Auch die deutliche Zunahme von möblierten Wohnungen, Kurzzeitvermietungen und Indexmietverträgen sind eher Ausdruck eines Mietmarktes, dem **es an Regulierung mangelt**. Der Bundesjustizminister wird daher aufgefordert, seine Verweigerungshaltung zu jeder Mietrechtsreformdiskussion aufzugeben und neben den vereinbarten Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag insbesondere folgende Forderungen umzusetzen:

- Unverzögliche und verstärkte **Kappung der Nettokaltmieten durch einen Mietenstopp**. Um Mieter- und Mieterinnenhaushalte nicht noch weiter finanziell zu überfordern, müssen Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen stärker begrenzt werden.
- Einbeziehung **aller Mieten in die ortsübliche Vergleichsmiete**: Aktuell wird die ortsübliche Vergleichsmiete nach § 558 Absatz 2 BGB nur aus den üblichen Mieten gebildet, die in den letzten sechs Jahren vereinbart oder geändert worden sind. Zudem wird nur freifinanzierter Wohnraum berücksichtigt. Künftig sollten deshalb bei der Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete alle Mieten eines Wohnungsmarktes, auch die von preisgebundenem Wohnraum, einbezogen werden.
- Beim Abschluss neuer Mietverträge sind Mieterinnen der extrem angespannten Marktsituation besonders ausgesetzt. Deshalb muss die **Mietpreisbremse deutlich nachgeschärft** werden und bundesweit gelten.

¹⁰ In den 6 größten Städten enthalten 30 % der neu abgeschlossenen Mietverträge eine Indexierung.

- Die Ausnahmen von der Mietpreisbremse müssen gestrichen werden und **Mietpreisüberhöhung ist effektiver zu bekämpfen**. Hierzu müssen Bundesregierung und Bundestag das **Wirtschaftsstrafgesetz reformieren**.
- Zudem müssen **Indexmietverträge** bei Neu- und Wiedervermietungen gesetzlich ausgeschlossen und für laufende Indexmietverträge eine Kappungsgrenze eingezogen werden.

Weitere Maßnahmen des Aktionsplans:

Das in **Maßnahme 9 des Aktionsplans** genannte Vorhaben, frühzeitig Informationen bei drohendem Wohnungsverlust von Mieterinnen und Mietern an öffentliche und gemeinnützige Beratungsstellen zu geben, ist sicherlich begrüßenswert, die konkrete Ausgestaltung bleibt aber vage. **Maßnahme 7** zur Erstellung eines Konzepts zum Versicherungsschutz von Wohnungslosen ist ebenfalls als hilfreich zu bewerten, die Umsetzung bleibt aber auch hier offen. Dazu gehören auch **Maßnahme 6** und die Erarbeitung von Empfehlungen für Standards der Unterbringung in Notunterkünften, ob und wann diese umgesetzt werden sollen, bleibt leider unklar. Die Unterstützung von „Housing First Ansätzen“ ist lobenswert, **Maßnahme 14** nennt den Bund hier aber lediglich als Unterstützer von Bestrebungen der Länder im Zusammenhang mit Sozialhilfen. Hier wäre eine konkrete Ausgestaltung der Maßnahme, z. B. durch ein entsprechendes Förderprogramm oder eine Verankerung des Grundrechts auf Wohnen in der Verfassung, wünschenswert gewesen.

III. Weitere notwendige Maßnahmen

Um das Ziel der Überwindung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit bis 2030 zu erreichen, sind weitere Maßnahmen notwendig. Der Deutsche Mieterbund fordert deswegen den nachhaltigen Einsatz der Bundesregierung für den verstärkten **Schutz von Mieter:innen vor einer Mietkostenüberlastung**, den **Erhalt von sozialem und bezahlbarem Wohnraum** und die Aufnahme des **Grundrechts auf Wohnen** in das Grundgesetz.

Maßnahmen zum Erhalt von sozialem und bezahlbarem Wohnraum sind im Entwurf des Nationalen Aktionsplans gegen Wohnungslosigkeit unterrepräsentiert. Dabei sind diese dringend notwendig. Der Deutsche Mieterbund fordert **die Entwicklung eines Sofort-Programms**, um den noch vorhandenen Bestand an Sozialwohnungen aus der zeitlichen

Befristung in eine dauerhafte Bindung zu überführen. Außerdem muss der **Bestand an öffentlichen Wohnungen** drastisch erhöht werden. Hierfür müssen alle rechtlichen Instrumente, darunter auch das im Moment nicht nutzbare **Vorkaufsrecht für Kommunen**, angewandt werden. In diesem Rahmen fordert der Deutsche Mieterbund außerdem die im Koalitionsvertrag vereinbarte **Einführung der neuen Wohngemeinnützigkeit**, welche mit entsprechenden Investitionszuschüssen und Steuererleichterungen ausgestaltet werden muss. Denn diese ist für ein dauerhaft preisgebundenes bzw. bezahlbares Segment im Mietwohnungsmarkt unabdingbar.

Seit Langem verlangt der Deutsche Mieterbund im Übrigen die **Ergänzung der Verfassung um ein Grundrecht auf Wohnen**, umsetzbar in einem neuen Artikel 14a Grundgesetz, denn Wohnen ist ein Grundbedürfnis und Voraussetzung für ein gutes und sicheres Leben. Wohnungen sind für Menschen von überragender Bedeutung. Sie bieten Schutz, sie schaffen Privatheit, sie sind Orte der Ruhe, der Erholung und der Bildung, sie schützen das Partnerschafts- und Familienleben, sie vermitteln Freiheit und individuelle Gestaltungsmöglichkeiten, sie sind unabhängig von Geschlecht, Alter, Nationalität und sexueller Ausrichtung ihrer Nutzer:innen ein Stück Heimat. Sie schaffen zudem Schutz vor gewalttätigen Übergriffen, die etwa 58 Prozent aller wohnungslosen Personen und fast 70 Prozent aller obdachlosen Personen erleben müssen¹¹.

¹¹ Vgl. Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit, Der Wohnungslosenbericht 2022 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Seite 11, [Link](#).