

Knapp und kaum bezahlbar

Sarah Al Doyaili-Wangler

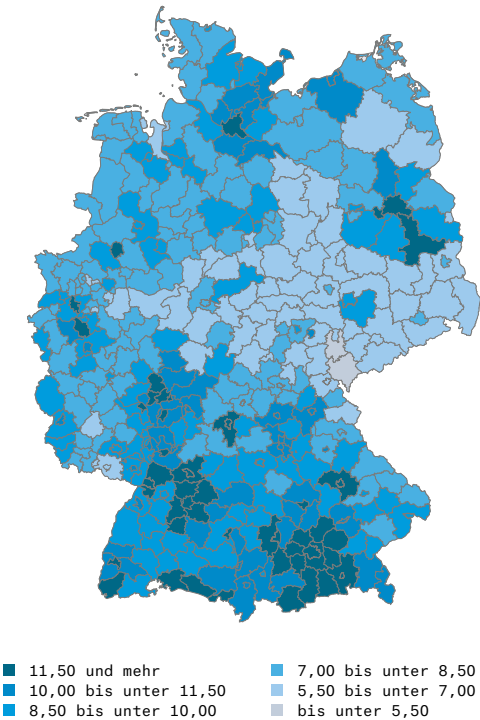
Geboren 1985 in Leipzig, promovierte Volkswirtin, Referentin Soziale Marktwirtschaft, Hauptabteilung Analyse und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung.

Eine aktuelle Bestandsaufnahme des Wohnungsmarktes

Ein im Jahr 2022 in diesem Magazin veröffentlichter Artikel über die Entwicklung von Miet- und Kaufpreisen in Deutschland thematisiert die Lage am Wohnungsmarkt als *die* soziale Frage unserer Zeit. Auch heute behält das Thema bezahlbarer Wohnraum seine Dringlichkeit, und der grundsätzliche Befund zu den Problemen auf dem Wohnungsmarkt ist unverändert.¹

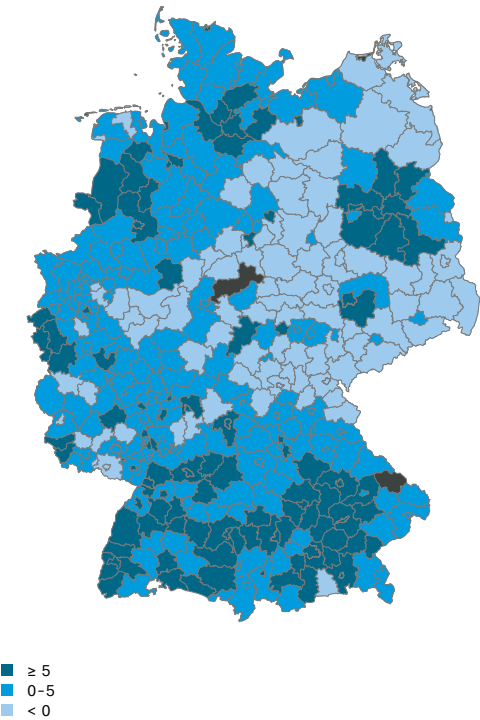
Die Bevölkerung in Deutschland ist seit 2011 um circa 2,8 Millionen Menschen angewachsen. Aus diesem Grund stieg die Nachfrage nach Wohnraum vor allem in Ballungsräumen, insbesondere in den größten deutschen Städten Berlin, Hamburg, Köln, München, Frankfurt am Main, Stuttgart und Düsseldorf, deutlich an. Die gestiegene Nachfrage, die auf ein ohnehin knappes Angebot an Wohnraum traf,

Abbildung 1: Angebotsmieten netto kalt je m² in Wohnungen 2023 in EUR



Quelle: Deutschlandatlas, Datenbasis: BBSR Wohnungsmarktbeobachtung: IDN ImmoDaten GmbH, microm Wohnanlagen, eigene Darstellung

Abbildung 2: Bevölkerungswachstum 2014-2023 in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und Darstellung

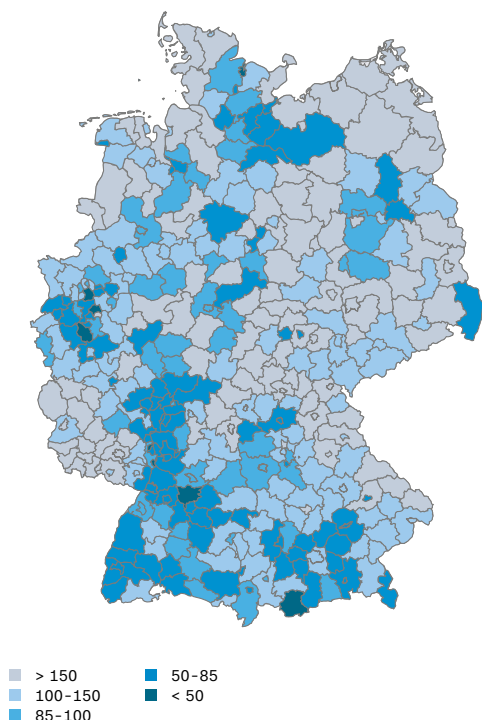
führte zu stetig steigenden Preisen auf dem Immobilien- und Mietmarkt. Verschärft wurde dies durch eine jahrelange Niedrigzinsphase, die Investitionen von Unternehmen und privaten Haushalten in Immobilien attraktiver gemacht hat und zu steigenden Immobilien- und Mietpreisen zur Erzielung entsprechender Renditen führte.

Während sich die Preisentwicklung bei Immobilien in letzter Zeit rückläufig zeigte, ist sie auf dem Mietmarkt nach wie vor angespannt. Auch im Januar 2025 ist eine Steigerung von 8,7 Prozent bei den Indexmieten im Vergleich zu 2020 zu verzeichnen. Neben den Mietpreisen stiegen in den vergangenen Jahren auch die Wohnnebenkosten merklich an. Grund dafür sind die Inflation und die Energiepreissteigerungen infolge des Ukraine-Krieges. Nicht alle Haushalte sind gleichermaßen von den Preissteigerungen betroffen: Laut repräsentativen Befragungen im *Mikrozensus* betrug in der gesamtdeutschen Bevölkerung der Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Haushaltseinkommen in den letzten drei Jahren durchschnittlich 25 Prozent; bei der armutsgefährdeten

1 Schikora, Felicitas: „DIE soziale Frage unserer Zeit? Über die Entwicklung von Miet- und Kaufpreisen in Deutschland“, in: Die Politische Meinung, Nr. 575, Juli/August 2022, S. 43-47, www.kas.de/de/web/die-politische-meinung/artikel/detail/-/content/die-soziale-frage-unserer-zeit [letzter Zugriff: 10.03.2025].

2 Statistisches Bundesamt: Wohnen. Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Haushaltseinkommen, Stand 29. Januar 2025, www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/eurostat-anteil-wohnenkosten-haushaltseinkommen-mz-silc.html [letzter Zugriff: 10.03.2025].

Abbildung 3: Verhältnis Wohnungsfertigstellungen zum zukünftigen Bedarf in Prozent



Quelle: Ralph Henger / Michael Voigtländer: IW-Wohnungsbedarfsmodell, Gutachten vom 19.11.2021, eigene Darstellung

3 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren. Jahresgutachten 2024/25, www.sach-verstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202425/JG202425_Gesamt Ausgabe.pdf [letzter Zugriff: 10.03.2025].

4 Dieser staatlich geförderte Wohnraum soll über den sogenannten Wohnberechtigungsschein (WBS) Haushalten zur Verfügung stehen, die auf dem freien Wohnungsmarkt keinen Zugang zu Wohnraum haben. Sozialwohnungen können nach Ablauf der Sozialbindung zu Marktpreisen vermietet werden.

Bevölkerung lag er sogar bei etwa 45 Prozent. Besonders betroffen sind auch Haushalte von Personen mit spezifischen soziodemografischen Merkmalen, etwa Alleinerziehende, kinderreiche Familien, Studierende sowie Menschen mit Migrationshintergrund.²

Angesichts des Ausmaßes der Wohnkostensteigerung stellt sich die Lage am Wohnungsmarkt nicht mehr nur für Geringverdiener und armutsgefährdete Haushalte als problematisch dar, sondern auch für solche mit mittlerem Einkommen. Dabei unterscheidet sich die Situation regional deutlich. Kauf- und Mietpreissteigerungen betreffen besonders Haushalte in großen Städten und deren Umland sowie in wirtschaftlich starken Regionen. Dagegen sinkt in ländlichen und strukturschwachen Regionen die Einwohnerzahl, und der Leerstand nimmt zu.³ Abbildung 1 und 2 verdeutlichen die regionalen Unterschiede bei Mietpreisen und Einwohnerzahl.

Verstärkt wird die soziale Schieflage am Wohnungsmarkt durch den stetigen Wegfall von Wohnraum mit Sozialbindung.⁴ Der Bestand an Sozialwohnungen ist seit den 2000er-Jahren rückläufig. Bis zum Jahr 2035 ist ein jährlicher Rückgang von durchschnitt-

lich 40.000 Sozialwohnungen zu erwarten. Trotz berechtigter Kritik am System des Wohnberechtigungsscheins und der staatlich geförderten Sozialwohnungen darf nicht übersehen werden, dass durch ihren Wegfall auch der Zugang zu bezahlbarem Wohnraum für vulnerable Gruppen weiter erschwert wird. Um den Bestand zu stabilisieren, müsste die Neubau- oder Erwerbsrate mehr als verdoppelt werden.⁵

Bei der Frage nach bezahlbarem Wohnraum handelt es sich nicht allein um eine soziale Frage im engeren Sinne. In Zeiten von Fach- und Arbeitskräftemangel, Diskussionen um die Wettbewerbsfähigkeit und eine sinkende Produktivität der deutschen Wirtschaft nimmt die Versorgung mit Wohnraum in wirtschaftlich starken Regionen Einfluss auf die Verteilung von Arbeitskräften. Die hohen Mieten hemmen den Zuzug neuer Fach- und Arbeitskräfte in produktive Regionen oder führen zu ihrem Wegzug, was die gesamtwirtschaftliche Produktivität negativ beeinflussen könnte.⁶

Darüber hinaus hat sich sowohl bei der Bundestagswahl 2025 als auch bei der Bürgerschaftswahl in Hamburg gezeigt, dass die schwierige Situation am Wohnungsmarkt die politischen Ränder stärkt. Wahlanalysen insbesondere zur jüngsten Bürgerschaftswahl in Hamburg belegen, dass für Wählerinnen und Wähler der Partei Die Linke das Thema „Wohnen“ von großer Relevanz war.⁷

Als Folge der beschriebenen Entwicklungen bedarf es dringend einer Ausweitung des allgemeinen Wohnungsangebots in betroffenen Regionen und einer Erleichterung des Zugangs zu bezahlbarem Wohnraum.

Laut einer Analyse des Instituts der deutschen Wirtschaft reicht die aktuelle Bautätigkeit in Deutschland nicht aus, um den Wohnungsbedarf in den verschiedenen Regionen des Landes zu decken.⁸ Zwischen 2021 und 2023 wurden nur 79 Prozent der benötigten Wohnungen gebaut. In den sieben größten Städten Deutschlands ist die Situation noch gravierender: Hier wurden lediglich 59 Prozent der benötigten Wohnungen errichtet. Auch in anderen kreisfreien Großstädten zeigt sich mit einer Bedarfsdeckung von 63 Prozent eine ähnliche Situation. Selbst in ländlichen Kreisen wurde insgesamt zu wenig gebaut. Lediglich in dünn besiedelten Kreisen, die oft von Abwanderung geprägt sind, entstand mehr Wohnraum als notwendig.

Betrachtet man die Situation in den verschiedenen Bundesländern, driften Bautätigkeit und Wohnungsbedarf in Berlin, Bremen, Sachsen, Thüringen und Hamburg besonders weit auseinander. Sachsen und Thüringen zeigen eine große wirtschaftliche Dynamik, aber der Wohnungsbau kann nicht mithalten. In Bayern liegt die Quote bei 94 Prozent, wobei dort große regionale Unterschiede bestehen. Nur in einem Bundesland, nämlich in Sachsen-Anhalt, wird mehr gebaut als rechnerisch benötigt. Die Wohnungsbaukrise ist somit nicht mehr nur ein Problem der Ballungszentren, sondern betrifft fast alle Bundesländer. Abbildung 3 bildet die regionalen Unterschiede bei der Bedarfsdeckung ab. Je dunkler die Einfärbung des Landkreises, umso größer ist die Unterdeckung mit Wohnraum.

Der zu erwartende jährliche Wohnungsbedarf für die Jahre 2026 bis 2030 wird mit 302.000 zu bauenden Wohnungen weiter über dem liegen, was aktuell gebaut werden kann. Dieser nach wie vor hohe Bedarf trifft auf rückläufige Bautätigkeiten. Der Fehlbedarf an Wohnraum in Deutschland wird sich somit in den kommenden Jahren ausweiten.⁹

Die mangelnde Bautätigkeit beruht auf einem Zusammenspiel negativer Faktoren wie begrenzter Flächenverfügbarkeit, hoher regulatorischer Anforderungen, gestiegener Personal-, Material- und Finanzierungskosten, langer Genehmigungsverfahren, Widerstandes gegen neue Bauflächen und Kapazitätsengpässen in der Bauwirtschaft. Sie verteuern

5 Sachverständigenrat 2024, a. a. O., siehe Rn. 3.

6 Wissenschaftliche Arbeiten zum Wohnungsmarkt in den USA weisen darauf hin, dass die geringe Ausweitung des verfügbaren Wohnraums in besonders produktiven Regionen in den vergangenen Jahrzehnten den Zuzug von Arbeitskräften gebremst und dadurch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gedämpft hat (Sachverständigenrat 2024, a. a. O., siehe Rn. 3).

7 Viola Neu / Jochen Roose (2025): Bürgerschaftswahl in Hamburg am 2. März 2025, Monitor Wahl- und Sozialforschung, Berlin, März 2025, Konrad-Adenauer-Stiftung, www.kas.de/documents/d/guest/wahl_analyse_burgerschaftswahl_hamburg_02-03-2025 [letzter Zugriff: 13.03.2025].

8 Philipp Deschmeier / Ralph Henger / Michael Voigtländer: Mehr Wohnungsmangel durch steigende Bedarfe und sinkende Bautätigkeit. Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells, IW Köln, 07.06.2024, www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2024/IW-Gutachten_2024-Wohnungsbaubedarfe.pdf [letzter Zugriff: 10.03.2025].

9 Ebd.

10 Sachverständigenrat
2024, a. a. O., siehe Rn. 3.

11 Ebd.

12 Bundesministerium für
Wohnen, Stadtentwicklung
und Bauwesen: Fakten zum
deutschen Wohnungsmarkt,
Berlin, Dezember 2023,
www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/topthemen/Webs/BMWSB/DE/fakten-zum-wohnungsmarkt/fakten-zum-wohnungsmarkt-artikel.html [letzter Zugriff: 13.03.2025.]

das Bauen und machen vor allem dringend benötigte private Investitionen im Wohnungsbau unattraktiv.

Vor allem in den Ballungszentren ist die Verfügbarkeit von Bauflächen stark eingeschränkt, was zu erheblichen Preissteigerungen führt. Die Möglichkeiten zur Ausweisung neuen Baulands sind in Großstädten im Vergleich zu ländlichen Regionen geringer. Vor allem Brachflächen oder Baulücken müssen aktiviert und bereits ausgewiesenes Bauland genutzt werden. In dicht besiedelten Regionen gibt es außerdem oftmals Widerstand gegen neue Bauflächen und Wohnprojekte. Benachbarte Grundstückseigentümer befürchten Wertverluste, während die ansässige Bevölkerung Lärmbelastung, eine Überlastung der Infrastruktur sowie steigende Mieten und Immobilienpreise befürchtet.

Strenge regulatorische Vorgaben, energetische Maßnahmen und Normierungen, die über die Erfüllung sicherheitsrelevanter Bauvorschriften hinausgehen, verkomplizieren und verteuern den Neubau von Wohnraum zusätzlich. Planungs- und Genehmigungsverfahren nehmen oftmals mehrere Jahre in Anspruch. Eine ineffiziente Verwaltung und Personalmangel in Behörden verlangsamen die Verfahren.

Preisdruck auf die Baubranche

Infolge von Inflation, Energiepreissteigerungen und der Zinswende der vergangenen Jahre sind Personal-, Material- und Finanzierungskosten deutlich gestiegen. Die hohe Auslastung der Bauwirtschaft und geringe Kapazitäten im Baugewerbe haben die Branche zusätzlich belastet. Die Anzahl der Betriebe im Baugewerbe ist seit den 1990er-Jahren gesunken und hat sich nicht vollständig erholt. Diese Situation wird sich durch den ansteigenden Fachkräftemangel in Handwerk und Baugewerbe noch verschlimmern.

Hohe Zinsen, Unsicherheiten über die wirtschaftliche Entwicklung und preisregulierende staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt dämpfen private Investitionen im Wohnungsbau. All diese Faktoren tragen dazu bei, dass sich der Neubau von Wohnraum in Deutschland erheblich verteuert hat und damit sowohl die Angebotsausweitung als auch deren Bezahlbarkeit hemmt.¹⁰

Der Preisdruck auf die Baubranche hat zu einem deutlichen Rückgang der Baugenehmigungen geführt. Aufgrund des bestehenden Bauüberhangs (genehmigte, aber noch nicht fertiggestellte Wohnungen) ist die aktuelle Krise noch nicht vollständig absehbar.¹¹ So konnte der bestehende Bauüberhang die Bautätigkeit zunächst stabilisieren. Trotz erschwelter Rahmenbedingungen blieb deshalb die Anzahl der fertiggestellten Bauprojekte im Jahr 2023 im Vergleich zum Vorjahr unverändert. Ende 2023 umfasste der Bauüberhang rund 826.800 Wohnungen, wovon sich bereits 390.900 im Bau befanden.¹² In der aktuellen Situation

ist allerdings unklar, wie viele der genehmigten Projekte tatsächlich realisiert werden. Unsicherheit verursacht diesbezüglich auch die Nachricht, dass fünfzig Prozent der Bauunternehmen über fehlende Aufträge klagen.¹³ Außerdem hat sich der Zeitraum zwischen Genehmigung und Fertigstellung verlängert.

Zusätzlich übt der Zielkonflikt zwischen klimapolitischen Maßnahmen und bezahlbarem Wohnraum Druck auf den bereits angespannten Wohnungsmarkt aus. Der Bau und die Betreibung von Wohn- und Nichtwohngebäuden verursacht circa 38 Prozent der nationalen und globalen Treibhausgasemissionen. Zur Erreichung der Emissionsziele sind entsprechende Maßnahmen bei der Sanierung und dem Neubau von Wohngebäuden notwendig. Dies ist zwangsläufig mit höheren Bau- und Mietkosten sowie mit steigenden Kaufpreisen verbunden.

Maßnahmen zur Kostenreduktion

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass durch den Einbruch der Genehmigungen, die Verlängerung von Bauzeiten und Zweifel an der tatsächlichen Fertigstellung bereits genehmigter Wohnungen eine Entspannung des Wohnungsmarktes auf kurze und mittlere Frist nicht absehbar ist. Dementsprechend müssen steigende Wohnkosten vor allem für vulnerable Gruppen durch eine zielgenaue Förderung (zum Beispiel Wohngeld) vorerst abgefedert werden. Auch die kurzzeitige Verlängerung der Mietpreisbremse, die Mietpreisteigerungen bei Neuvermietung von Bestandswohnungen in besonders angespannten Mietmärkten auf maximal zehn Prozent der ortsüblichen Vergleichsmiete begrenzt, reduziert Wohnkostensteigerungen. Allerdings ist hierbei anzumerken, dass damit lediglich Symptome statt Ursachen adressiert werden. Ein solcher preisregulierender Eingriff schafft keinen zusätzlichen Wohnraum.¹⁴ Preisregulierende Maßnahmen sollten daher nur vorübergehend und flankiert mit angebotsausweitenden Maßnahmen eingesetzt werden.

Gleichzeitig müssen politische Anstrengungen unternommen werden, um die Baukosten durch die Reduktion regulatorischer Hürden und Bauanforderungen sowie die Digitalisierung und Beschleunigung von Genehmigungs- und Planungsverfahren zu senken. Eine weitere Möglichkeit der Baukostenreduktion liegt in der Förderung von seriellem und modularem Bauen. Hierfür müssen vor allem bürokratische und regulatorische Hürden in Bezug auf die sechzehn verschiedenen Bauordnungen der Bundesländer abgebaut werden.

Die Lösung der Wohnungsfrage ist eine Mammutaufgabe. Sie ist mit entscheidend für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die wirtschaftliche Zukunft des Landes. Sie ist Wirtschafts-, Sozial-, Arbeitsmarkt-, Stadtentwicklungs- und Klimapolitik zugleich und vieles mehr.

13 Tagesschau: Fehlende Wohnungen. Hälfte der Wohnbauunternehmen meldet Auftragsflaute, 09.09.2024, www.tagesschau.de/wirtschaft/konjunktur/baubranche-erholung-auftragslage-100.html [letzter Zugriff: 10.03.2025].

14 Clemens Fuest: Wohnungsknappheit: Was tun?, ifo Standpunkt 529, 11.06.2024, www.ifo.de/stellungnahme/2024-06-11/ifo-standpunkt-259-wohnungsknappheit-was-tun [letzter Zugriff: 10.03.2025].