

# 4

## WOHNEN IN DEUTSCHLAND: KNAPPHEITEN BEHEBEN UND ZUGANG ERLEICHTERN

### I. Einleitung

### II. Ausgangslage: Der Wohnungsmarkt in Deutschland

1. Preisentwicklungen
2. Wohnraumnachfrage
3. Wohnraumangebot

### III. Herausforderungen: Verfügbarkeit und Zugang zu Wohnraum

1. Mangelnde Verfügbarkeit in Ballungsräumen
2. Zugang für einkommensschwache und benachteiligte Bevölkerungsgruppen

### IV. Handlungsoptionen

1. Wohnungsneubau stärken
2. Anreize zur effizienten Nutzung von Wohnraum erhöhen
3. Subjekt- und Objektförderung in der sozialen Wohnungspolitik kombinieren

### Eine andere Meinung

### Anhang

### Literatur

## WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Die Knappheit von Wohnraum in Ballungsräumen ist nicht nur ein soziales Problem, sondern auch ein gesamtwirtschaftliches, da sie den Zuzug von Arbeitskräften in besonders produktive Regionen hemmt.
- Das Wohnraumangebot kann durch die Mobilisierung von Baulandpotenzialen, stärkere Bauanreize und eine Senkung der Baukosten mittels harmonisierter Bauvorschriften erhöht werden. Die Wohnraumnutzung könnte durch den Abbau sozialer und finanzieller Umzugshürden effizienter werden.
- In der sozialen Wohnungspolitik können sich die Subjekt- und Objektförderung sinnvoll ergänzen, da die Objektförderung den Zugang benachteiligter Personengruppen zu Wohnraum verbessert. Ihre soziale Zielgenauigkeit sollte durch eine Fehlbelegungsabgabe erhöht werden.

## DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

In den vergangenen Jahren kam es **vor allem in Ballungsräumen** zu einem **starken Preisanstieg im Wohnungsmarkt**. Die Nachfrage nach Wohnraum ist dort aufgrund der Bevölkerungsentwicklung und eines Trends zu weniger Personen pro Haushalt gestiegen, während sie in strukturschwachen ländlichen Regionen gesunken ist. Gleichzeitig bleibt das Angebot an Wohnraum aufgrund zu niedriger Bautätigkeit hinter dem Anstieg der Nachfrage zurück.

Die geringe Verfügbarkeit von Wohnraum in Ballungsräumen kann erstens den Zugang von Arbeitskräften zu produktiven Unternehmen einschränken und so die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hemmen. Zweitens **haben einkommensschwache und benachteiligte Bevölkerungsgruppen eingeschränkten Zugang zu angemessenem Wohnraum auf dem regulären Wohnungsmarkt**. Es kommt daher zu Ausweichreaktionen und in den besonders nachgefragten Regionen, insbesondere bei sozial schwächeren Personengruppen, zu einer steigenden Überbelegung von Wohnraum.

Um den Wohnungsneubau zu stärken, sollten zunächst **Baulandpotenziale mobilisiert werden. Dazu kann Nachverdichtung** beitragen, die **durch** den weiteren **Abbau von hemmenden Bauvorschriften** erleichtert wird. In angespannten Wohnungsmärkten könnte die Außenentwicklung verstärkt genutzt werden. Die **Anreize zur Nutzung von Bauland** können durch Anpassungen bei der Grundsteuer verbessert werden. **Baukosten** können **durch flexiblere und harmonisierte Bauvorschriften gesenkt werden**, die einen verstärkten **Einsatz von kostengünstigem** seriellen und modularem **Bauen** ermöglichen. Der **Wohnungsbestand** könnte **effizienter genutzt** werden, **indem soziale und finanzielle Umzugsbarrieren abgebaut** werden. Eine **restriktive Mietenregulierung** in Form abgesenkter Kappungsgrenzen und der Mietpreisbremse ist **nur temporär** vertretbar, wenn gleichzeitig **wirksame Maßnahmen zur Ausweitung des Wohnraumangebots** ergriffen werden. Von einer Verlängerung der Mietpreisbremse über das Jahr 2028 hinaus sollte daher abgesehen werden, ebenso wie von der Absenkung der Kappungsgrenzen in angespannten Wohnungsmärkten. Die **Kaufnebenkosten** könnten durch eine Senkung der Grunderwerbsteuer und der Makler- und Notarkosten **gesenkt** werden.

In der sozialen Wohnungspolitik soll die Subjektförderung mittels Wohngeld einkommensschwachen Haushalten zielgenau Zugang zum Wohnungsmarkt ermöglichen. Für Alleinerziehende, kinderreiche Familien und Zugewanderte, die unabhängig von ihrer Einkommenssituation auf dem regulären Wohnungsmarkt benachteiligt sind, kann die Objektförderung durch den sozialen Wohnungsbau den Zugang erleichtern. Die **Zielgenauigkeit** dieser Förderung kann **durch die (Wieder-)Einführung einer marktnahen Fehlbelegungsabgabe** erhöht werden.

# I. EINLEITUNG

315. In den vergangenen Jahren kam es vor allem in Ballungsräumen zu einem **starken Preisanstieg im Wohnungsmarkt**. ↘ ZIFFERN 323 FF. Im Mietmarkt zeigte sich dieser Anstieg aufgrund staatlicher Regulierung vor allem bei Neuvermietungen, sodass sich der Abstand zwischen Bestands- und Neumieten stark erhöht hat. ↘ ZIFFER 325 Der Preisanstieg in den Ballungsräumen lässt sich sowohl auf nachfrageseitige als auch auf angebotsseitige Faktoren zurückführen. In den vergangenen Jahren ist die **Nachfrage nach Wohnraum** in Deutschland **stark gestiegen**, unter anderem aufgrund eines starken Anstiegs der Anzahl der Haushalte. ↘ ZIFFER 332 Ursächlich dafür sind ein Trend zu Haushalten mit geringerer Personenzahl sowie ein allgemeiner Bevölkerungszuwachs durch Zuwanderung. Dabei konzentriert sich die Nachfrage nach Wohnraum vor allem auf Ballungsgebiete und wirtschaftlich starke ländliche Regionen. ↘ ZIFFERN 327 FF. In strukturschwachen ländlichen Regionen kam es hingegen zu einem erheblichen Rückgang der Nachfrage nach Wohnraum; entsprechend gedämpft war dort die Preisentwicklung. Auf der Angebotsseite zeigt sich ebenfalls ein regional unterschiedliches Bild. In schrumpfenden Regionen stehen aufgrund der zurückgegangenen Nachfrage viele Wohnungen leer, ↘ ZIFFER 351 die **Ausweitung des Angebots an Wohnraum** in den wachsenden Regionen **bleibt** dagegen hinter dem Anstieg der Nachfrage **zurück, vor allem aufgrund unzureichender Bautätigkeit**. ↘ ZIFFER 350
316. Der **Wohnungsmarkt** unterscheidet sich vor allem in der Angebotsstruktur wesentlich von anderen Märkten. Wohnraum ist **standortgebunden**, somit sind die Märkte räumlich differenziert. Daneben führen das kurzfristig fixe Angebot an Bauland und die lange Fertigstellungsdauer von Wohnraum zu einer **kurzfristig geringen Elastizität des Wohnraumangebots**. Diese kann dazu führen, dass ein Anstieg der Nachfrage nach Wohnraum den Marktpreis stark erhöht. Darüber hinaus ist der Wohnungsmarkt von **hohen Transaktionskosten** (z. B. Grunderwerbsteuer oder Such- und Umzugskosten) geprägt. ↘ ZIFFERN 357 FF. Die **Langlebigkeit** von Wohnraum im Vergleich zu anderen Konsumgütern erhöht die Attraktivität als Investitionsgut und macht den Wohnungsmarkt anfällig für Preisverzerrungen durch spekulative Investitionen (JG 2018 Ziffern 666 ff.).
317. Die **Allokation von Wohnraum** beeinflusst die räumliche Verfügbarkeit von Arbeitskräften und kann so die **gesamtwirtschaftliche Entwicklung** spürbar **beeinflussen**. ↘ ZIFFER 348 Für eine effiziente Nutzung des Produktionsfaktors Arbeit müssten Arbeitskräfte dort eingesetzt werden, wo sie am produktivsten sind. Oftmals ist der Zugang zu den produktiven Unternehmen jedoch nur dann möglich, wenn diese Arbeitskräfte Zugang zu Wohnraum in der Nähe haben.

Die im Vergleich zur Nachfrage geringe Verfügbarkeit von Wohnraum in produktiven Ballungsräumen ist daher gesamtwirtschaftlich relevant. Eine geringe Verfügbarkeit von Bauland, hohe regulatorische Anforderungen und damit einhergehende hohe Baukosten hemmen den Neubau von Wohnraum in Ballungsräumen. ↘ ZIFFERN 352 FF. Gleichzeitig werden Baulandpotenziale in angrenzenden Regionen und bestehende Wohnraumpotenziale in strukturschwachen Regionen aufgrund

einer unzureichenden Verkehrsanbindung oftmals nicht genutzt. ↘ ZIFFERN 355 F. Darüber hinaus wird eine **effiziente Nutzung des Wohnraums durch soziale und finanzielle Hürden für das Umzugsverhalten erschwert**. Die sozialen Hürden liegen in der Verbundenheit mit der eigenen Wohnung und dem dazugehörigen sozialen Umfeld. ↘ ZIFFER 356 Die finanziellen Hürden liegen im regulatorisch bedingt hohen Abstand zwischen Bestands- und Neumieten und den hohen Transaktionskosten im Kauf- und Mietmarkt. ↘ ZIFFERN 357 FF. Aufgrund dieser Hürden sind die Anreize zur Wohnraumverkleinerung niedrig, und die Wohnflächennutzung steigt mit dem Alter im Durchschnitt an. ↘ ZIFFERN 335 FF.

318. Der **Zugang zu angemessenem Wohnraum** hat eine **hohe soziale Relevanz**. Einkommensschwache Haushalte haben eine überdurchschnittlich hohe relative Mietbelastung ↘ ZIFFER 367 und sind von Preiserhöhungen im Wohnungsmarkt entsprechend stark betroffen. Im Durchschnitt ist die Mietbelastung in Deutschland seit den 2000er-Jahren zwar weitgehend konstant geblieben (Sagner et al., 2020). Dazu könnte beigetragen haben, dass **in den Ballungsräumen die Überbelegung von Wohnungen zugenommen** hat. ↘ ZIFFER 369 Von beengten Wohnverhältnissen und den damit verbundenen sozialen Auswirkungen sind vor allem Alleinerziehende, kinderreiche Familien und Zugewanderte betroffen. Für sie ist der Zugang zu Mietwohnraum, der hinsichtlich Größe, Qualität und Mietpreis angemessen ist, erschwert. ↘ ZIFFER 369 F.

319. Die unterschiedlichen Herausforderungen im Wohnungsmarkt können mit gezielten Politikmaßnahmen adressiert werden. Die Verfügbarkeit von Wohnraum könnte über eine **Stärkung des Wohnungsneubaus** erhöht werden. So könnten Bauvorschriften, die eine Nachverdichtung durch Aufstockungen und Dachausbauten hemmen, bundesweit abgebaut werden. ↘ ZIFFER 388 Eine **Baukosten-senkung** dürfte sich durch die geplante Einführung des Gebäudetyp E einstellen, der auf kostenintensive Baustandards verzichtet. ↘ ZIFFER 390 Zusätzlich könnte eine weitere Harmonisierung der Landesbauordnungen zu einem verstärkten Einsatz von kostengünstigem seriellen und modularen Bauen führen. ↘ ZIFFER 387

In Regionen mit hoher Wohnraumnachfrage und begrenztem Potenzial zur Nachverdichtung könnte die **Außenentwicklung** genutzt werden. ↘ ZIFFER 383 Darüber hinaus könnten Anreize zur **dichteren Bebauung** über Anpassungen bei der Grundsteuer, wie z. B. eine im Vergleich zur aktuellen Ausgestaltung stärkere Gewichtung der Grundstücksflächen bei den Bewertungsverfahren von Grundstücken und Immobilien, beitragen. ↘ ZIFFER 384 Bebauungsanreize von unbebauten baureifen Grundstücken könnten über die Nutzung der Grundsteuer C in Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten erhöht werden. ↘ ZIFFER 385

320. Zur **effizienteren Nutzung des Wohnungsbestandes** könnten **Umzugsbarrieren abgebaut werden**, die insbesondere eine Wohnraumverkleinerung im Alter oftmals verhindern können. Eine Durchmischung von Wohnvierteln mit verschiedenen Wohnungstypen sowie die Förderung von lokalen Wohnungstauschkonzepten könnten hilfreich sein, um Umzüge ohne Aufgabe des sozialen Umfelds zu ermöglichen. ↘ ZIFFERN 395 FF. Um die finanziellen Umzugsanreize zu stärken, könnte die Mietenregulierung angepasst werden. Eine **restriktive Mietenregulierung**, in Form abgesenkter Kappungsgrenzen und der Mietpreis-

bremse ist **nur temporär und generell nur dann vertretbar, wenn** gleichzeitig wirksame **Maßnahmen ergriffen werden, um das Wohnraumangebot auszuweiten**. Von einer Verlängerung der Mietpreisbremse über das Jahr 2028 hinaus sollte abgesehen werden, um sicherzustellen, dass solche Maßnahmen ergriffen werden. Um den Abstand zwischen Bestands- und Neumieten zu begrenzen, könnten die Qualitätsanforderungen bei der Erstellung von Mietspiegeln erhöht und Neumieten stärker gewichtet werden. Abgesenkte Kappungsgrenzen in angespannten Wohnungsmärkten sind grundsätzlich in Frage zu stellen. ↘ [ZIFFERN 398 FF.](#) Zusätzlich könnte die Effizienz des Kaufmarkts durch eine Senkung der Transaktionskosten, wie z. B. der Grunderwerbsteuer und der Makler- und Notarkosten, erhöht werden. ↘ [ZIFFERN 403 F.](#)

321. Zur **Sicherstellung des Zugangs zu angemessenem Wohnraum für benachteiligte Bevölkerungsgruppen** können Instrumente der sozialen Wohnungspolitik beitragen. Die Subjektförderung mittels Wohngeld ermöglicht einkommensschwachen Haushalten zielgenau Zugang zum Wohnungsmarkt. ↘ [ZIFFER 378](#) Darüber hinaus sichern Sozialwohnungen den Zugang zu angemessenem Wohnraum für Haushalte, für die trotz gleicher Zahlungsfähigkeit der Zugang zu angemessenem Wohnraum erschwert ist. ↘ [ZIFFER 368](#) Der **Objektförderung** sollte daher künftig wieder eine bedeutendere Rolle in der sozialen Wohnungspolitik zukommen, denn sie **kann die Subjektförderung sinnvoll ergänzen**. Das Problem einer fehlenden Zielgenauigkeit ↘ [ZIFFER 373](#) von gefördertem Wohnraum kann durch die Einführung einer marktnahen Fehlbelegungsabgabe bei der sozialen Wohnraumförderung adressiert werden. ↘ [ZIFFER 411](#) Das Aufkommen könnte den Ländern zufließen und zweckgebunden für den sozialen Wohnungsbau eingesetzt werden. Beim Wohngeld könnte durch die Einführung einer einheitlichen Transferleistung mit geringem Transferentzug die Wechselwirkung zwischen Wohngeld- und Grundsicherungssystem adressiert werden. ↘ [ZIFFER 407](#)

## II. AUSGANGSLAGE: DER WOHNUNGSMARKT IN DEUTSCHLAND

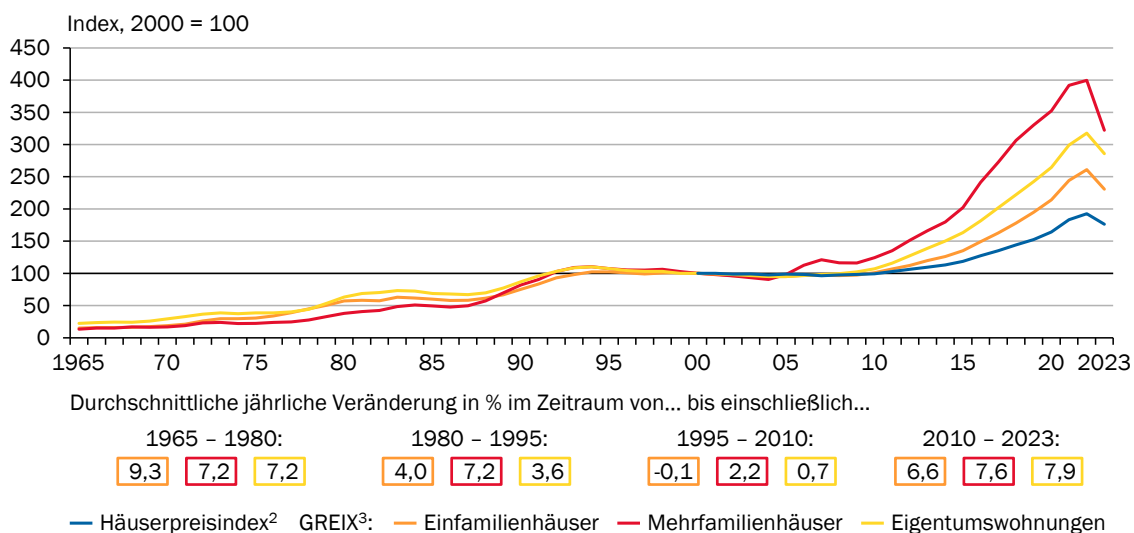
322. Die Lage auf dem Wohnungsmarkt in Deutschland ist regional sehr unterschiedlich. Während die **Kauf- und Mietpreise** seit dem Jahr 2010 insbesondere **in den Ballungsräumen stark gestiegen sind**, entwickelten sie sich im ländlichen Raum deutlich weniger dynamisch. [↪ ZIFFERN 323 FF.](#) Die **Nachfrage nach Wohnraum** ist in Deutschland in den vergangenen Jahren durch einen Trend zu weniger Personen pro Haushalt und einen allgemeinen Bevölkerungszuwachs durch Zuwanderung gestiegen. [↪ ZIFFERN 326 FF.](#) Dabei ist sie besonders **in Ballungsräumen und wirtschaftlich starken ländlichen Regionen gewachsen**, während es in **strukturschwachen ländlichen Regionen** zu einem erheblichen **Rückgang** gekommen ist. In Regionen mit großem Nachfrageanstieg **bleibt die Ausweitung des Angebots an Wohnraum** aufgrund unzureichender Bautätigkeit hinter dem Anstieg der Nachfrage **zurück**. Der Wohnungsbau wird durch fehlende Bauflächen und hohe regulatorische Anforderungen gehemmt. [↪ ZIFFERN 337 FF.](#)

### 1. Preisentwicklungen

323. Während die Preise für Wohnimmobilien bis zum Beginn der 1990er-Jahre kontinuierlich gestiegen sind, kam es danach bis zum Beginn der 2010er-Jahre zu einer Stagnation. [↪ ABBILDUNG 71](#) [↪ PLUSTEXT 10](#) **Ab dem Jahr 2010** war hingegen

[↪ ABBILDUNG 71](#)

Entwicklung der Wohnimmobilienpreise in Deutschland<sup>1</sup>



1 – Indizes basieren auf Transaktionsdaten der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte und sind qualitätsbereinigt.

2 – Basierend auf Preisen aller Ein- und Zweifamilienhäuser und Eigentumswohnungen, die in Deutschland als Kombination von Gebäude und Grundstück ge- beziehungsweise verkauft werden. Die zeitliche Vergleichbarkeit ist seit dem Jahr 2014 gewährleistet da sich der Index zuvor noch in der Aufbauphase befand. 3 – German Real Estate Index.

Quellen: Amaral et al. (2023), GREIX, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 24-157-03



wieder ein **kräftiger Anstieg der Wohnimmobilienpreise** zu beobachten, der vergleichbar mit dem Anstieg der Jahre 1965 bis 1980 war. Seit dem Jahr 2022 zeigt sich ein Rückgang sowohl der Transaktionspreise als auch der Anzahl der Immobilientransaktionen, was mit dem gestiegenen allgemeinen Zinsniveau in Deutschland zusammenhängen dürfte (Zdrzalek et al., 2024). [↪ KASTEN 20](#)



[↪ PLUSTEXT 10](#)

### Hintergrund: Transaktionsdaten und Preisbestimmung

Die **Entwicklung der Kaufpreise** von Wohnimmobilien kann durch **Transaktionsdaten gemessen** werden, die von den Gutachterausschüssen für Grundstückswerte erhoben werden. Der Häuserpreisindex (HPI) des Statistischen Bundesamts und der German Real Estate Index (GREIX) basieren auf diesen Transaktionsdaten und bilden die Preisentwicklung bei Wohnimmobilien seit dem Jahr 2000 bzw. seit dem Jahr 1965 ab. Die Gutachterausschüsse für Grundstückswerte wurden im Jahr 1960 mit dem Ziel gegründet, die Transparenz auf dem Grundstücksmarkt zu erhöhen. Die Basis ihrer Tätigkeit bildet die Pflege einer Kaufpreissammlung. Hierfür werden Kopien aller in ihrem Zuständigkeitsbereich abgeschlossenen Immobilienkaufverträge von den Notaren übersandt. Während ursprünglich ein Gutachterausschuss nur für eine Gemeinde zuständig war, gab es im Jahr 2021 nur noch rund 250 Gutachterausschüsse, die entsprechend größere Einzugsbereiche abdecken. Da Immobilien große Qualitätsunterschiede aufweisen können und nur sehr unregelmäßig verkauft werden, müssen **Transaktionspreise um qualitative Veränderungen bereinigt** werden, um die zeitliche Vergleichbarkeit der Kaufpreise zu gewährleisten. Sowohl bei der Erstellung des HPI als auch des GREIX geschieht dies durch Regressionen, die Veränderungen von preisrelevanten Charakteristika wie Wohnfläche oder Baujahr berücksichtigen.

[↪ KASTEN 20](#)

### Hintergrund: Makroökonomische Bestimmungsfaktoren der Wohnimmobilienpreise

Eine umfangreiche empirische Literatur hat untersucht, wie sich makroökonomische Faktoren auf Wohnimmobilienpreise auswirken. Knoll et al. (2017) untersuchen die **Entwicklung der realen Häuserpreise von 1870 bis 2012** in 14 fortgeschrittenen Volkswirtschaften. In diesem langen Zeitraum sind die Preise in **Deutschland durchschnittlich nur um etwa 0,4 % pro Jahr** gestiegen, in Australien, Belgien oder Kanada hingegen um 2 %. Die Unterschiede lassen sich insbesondere auf die unterschiedliche Dynamik seit dem Zweiten Weltkrieg zurückführen. In der Zeit zuvor blieben die Preise weitgehend konstant. Die Autoren zeigen, dass sich etwa 80 % des Anstiegs seit dem Zweiten Weltkrieg durch die gestiegenen Grundstückspreise erklären lassen. Anhand des gleichen Datensatzes untersuchen Jordà et al. (2015) die **Auswirkungen von Zinsänderungen auf Wohnimmobilienpreise**. Eine **Änderung des kurzfristigen Zinssatzes um 1 % führt über 4 Jahre** zu einer kumulativen **Veränderung des Verhältnisses zwischen Wohnimmobilienpreisen und Einkommen um 4 %**. Adams und Füss (2010) schätzen für 15 fortgeschrittene Volkswirtschaften, dass die **Wohnimmobilienpreise langfristig um 0,6 % steigen**, wenn die **Wirtschaftstätigkeit um 1 % zunimmt**. Ein **Anstieg der Baukosten um 1 % erhöht die Wohnimmobilienpreise** ebenfalls um etwa 0,6 %. Ein Anstieg der langfristigen Zinsen um 1 % führt zu einer Absenkung der Wohnimmobilienpreise um 0,3 %. Wie das Angebot an Wohnimmobilien auf gestiegene Preise reagieren kann, hängt ab von den geographischen Gegebenheiten, wie Einschränkungen der verfügbaren Landfläche durch Wasser oder Berge und

regulatorischen Beschränkungen, wie beispielsweise Bebauungsplänen (Green et al., 2005; Saiz, 2010).

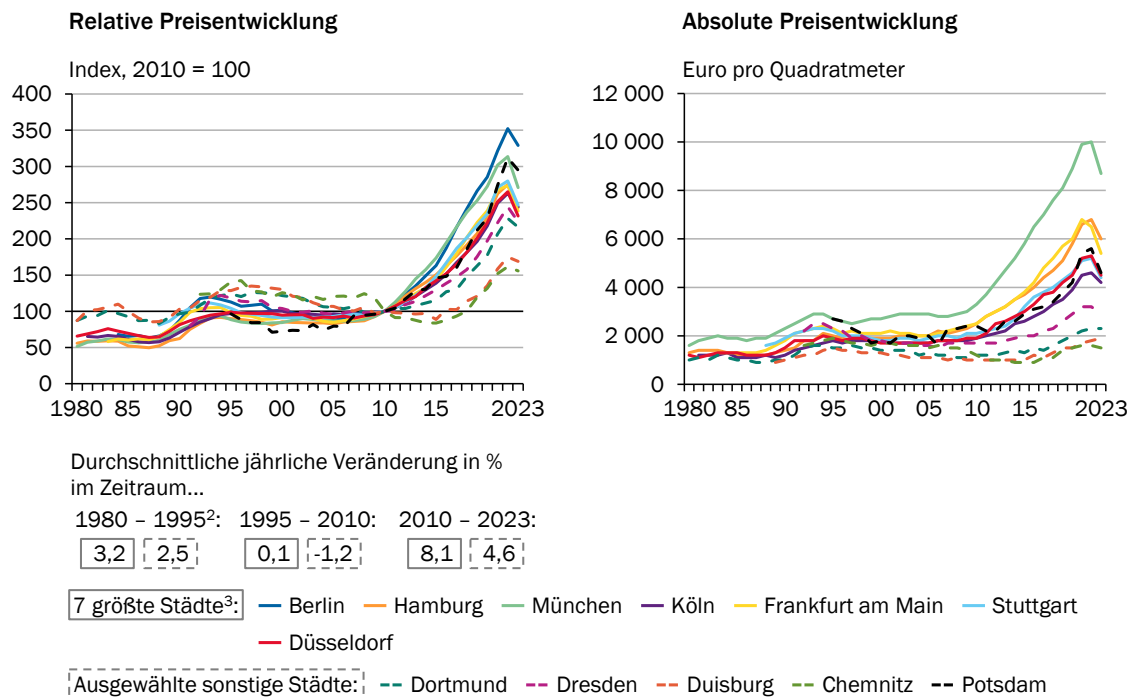
Für Deutschland zeigt eine Analyse der Deutschen Bundesbank (2020) zu den Determinanten von Wohnimmobilienpreisen zwischen den Jahren 1993 und 2019 bzw. in den deutschen Kreisen im Zeitraum von 2004 bis 2019, dass diese positiv auf eine Erhöhung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte und negativ auf eine Erhöhung der Zinssätze für die Immobilienfinanzierung reagieren. Ein dämpfender Effekt von Wohnbauinvestitionen auf Immobilienpreise konnte nicht nachgewiesen werden. Der Grund hierfür dürfte laut Deutscher Bundesbank in der hohen Kapazitätsauslastung im Baugewerbe liegen, wodurch es zu Preissteigerungen bei Bauleistungen kam. Eine **Zerlegung der Wohnimmobilienpreise** in die Entwicklung von Baulandpreisen und Baupreisen zeigt, dass der **Anstieg der Baulandpreise** für den **größten Anteil des Anstiegs der Wohnimmobilienpreise verantwortlich war**. Für den starken Anstieg der Immobilienpreise ab dem Jahr 2010 spielt der Rückgang der Hypothekenzinsen eine bedeutende Rolle. Sowohl die Deutsche Bundesbank (2020) als auch Hanck und Prüser (2020) schätzen, dass der Anstieg der Wohnimmobilienpreise stärker durch sinkende Zinssätze erklärt werden kann als durch andere Faktoren wie Einkommenszuwächse. Der Rückgang der Wohnimmobilienpreise ab dem Jahr 2022 lässt sich laut Deutscher Bundesbank auf den gesunkenen Finanzierungsspielraum vieler Kaufinteressenten aufgrund hoher Inflation und gestiegener Finanzierungskosten zurückführen. Preistreibend wirkten hingegen die stark gestiegenen Baukosten und die geringe Ausweitung des Wohnraumangebots.

- 324.** Der **Anstieg der Immobilienpreise** seit dem Jahr 2010 verlief **regional sehr unterschiedlich**. Bis zum Jahr 2015 war der Preisanstieg hauptsächlich in Ballungsräumen zu beobachten, während er in den folgenden Jahren auch die Regionen außerhalb der Städte erfasste (Deutsche Bundesbank, 2020; Hanck und Prüser, 2020). Interessanterweise zeigt sich auch zwischen den verschiedenen Städten eine sehr unterschiedliche Preisentwicklung. [↘ ABBILDUNG 72](#) Vor allem in den sieben größten Städten, Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart und Düsseldorf, kam es aufgrund eines starken Bevölkerungszuwachses [↘ ZIFFER 327](#) zu besonders kräftigen Preiserhöhungen. Gleichzeitig stiegen die Preise in einigen anderen Städten weniger stark.
- 325.** Neben den Kaufpreisen zeigte sich in den vergangenen Jahren auch bei den **Mietpreisen** ein **starker Anstieg**, wobei dieser zwischen Bestands- und Angebotsmieten unterschiedlich ausfiel. [↘ ABBILDUNG 73](#) Bei den Bestandsmieten ist seit dem Jahr 2010 ein jährlicher Anstieg von durchschnittlich rund 1,4 % zu beobachten, während dieser bei den Angebotsmieten mit jährlich etwa 4 % bedeutend größer ausfiel. Diese zunehmende Divergenz lässt sich hauptsächlich auf Unterschiede in der Regulierung von Bestands- und Neumieten zurückführen. [↘ ZIFFERN 357 FF.](#) Die Unterscheidung nach Kreistypen zeigt, dass die größten Steigerungen der Angebotsmieten, ähnlich wie bei den Kaufpreisen, in den großen kreisfreien Großstädten auftraten.



ABBILDUNG 72

Heterogene Preisentwicklung von Wohnimmobilien<sup>1</sup> in deutschen Städten



1 – Die Abbildungen zeigen die absolute und relative Preisentwicklung von Eigentumswohnungen für ausgewählte Städte basierend auf Transaktionsdaten der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte und sind qualitätsbereinigt. 2 – Enthält aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit nur Hamburg, München und Düsseldorf für die 7 größten Städte sowie Dortmund und Duisburg für die sonstigen Städte. 3 – Gemessen an der Bevölkerungszahl. Für die Stadt Berlin liegen im German Real Estate Index (GREIX) keine absoluten Immobilienpreise vor.

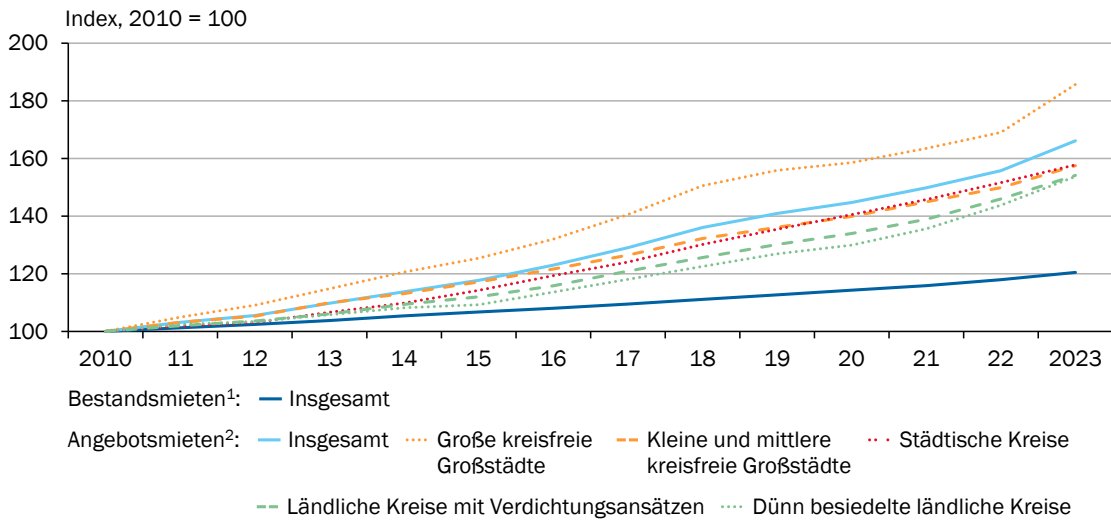
Quellen: Amaral et al. (2023), GREIX, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 24-158-02

## 2. Wohnraumnachfrage

326. Die **Wohnraumnachfrage** bestimmt sich aus der **Anzahl der Haushalte, ihrer Zusammensetzung und der Flächennachfrage pro Person**. Die Anzahl der Haushalte ist stark mit der Bevölkerungsentwicklung korreliert, wächst in den vergangenen Jahren aufgrund eines Trends hin zu weniger Personen pro Haushalt jedoch stärker als die Bevölkerung. Gleichzeitig steigt die nachgefragte Wohnfläche pro Person, wodurch die Wohnraumnachfrage noch stärker zunimmt. Die Entwicklung der Wohnraumnachfrage ist ein wesentlicher Treiber für die beschriebenen Preisentwicklungen. Auf Kreisebene ging in den Jahren 2010 bis 2022 ein um einen Prozentpunkt höherer Anstieg der Anzahl der Personen in der Wohnbevölkerung mit einem Anstieg der Angebotsmieten um 1,8 Prozentpunkte einher.

▸ **ABBILDUNG 73**

**Heterogene Entwicklung der Mietpreise in Deutschland**



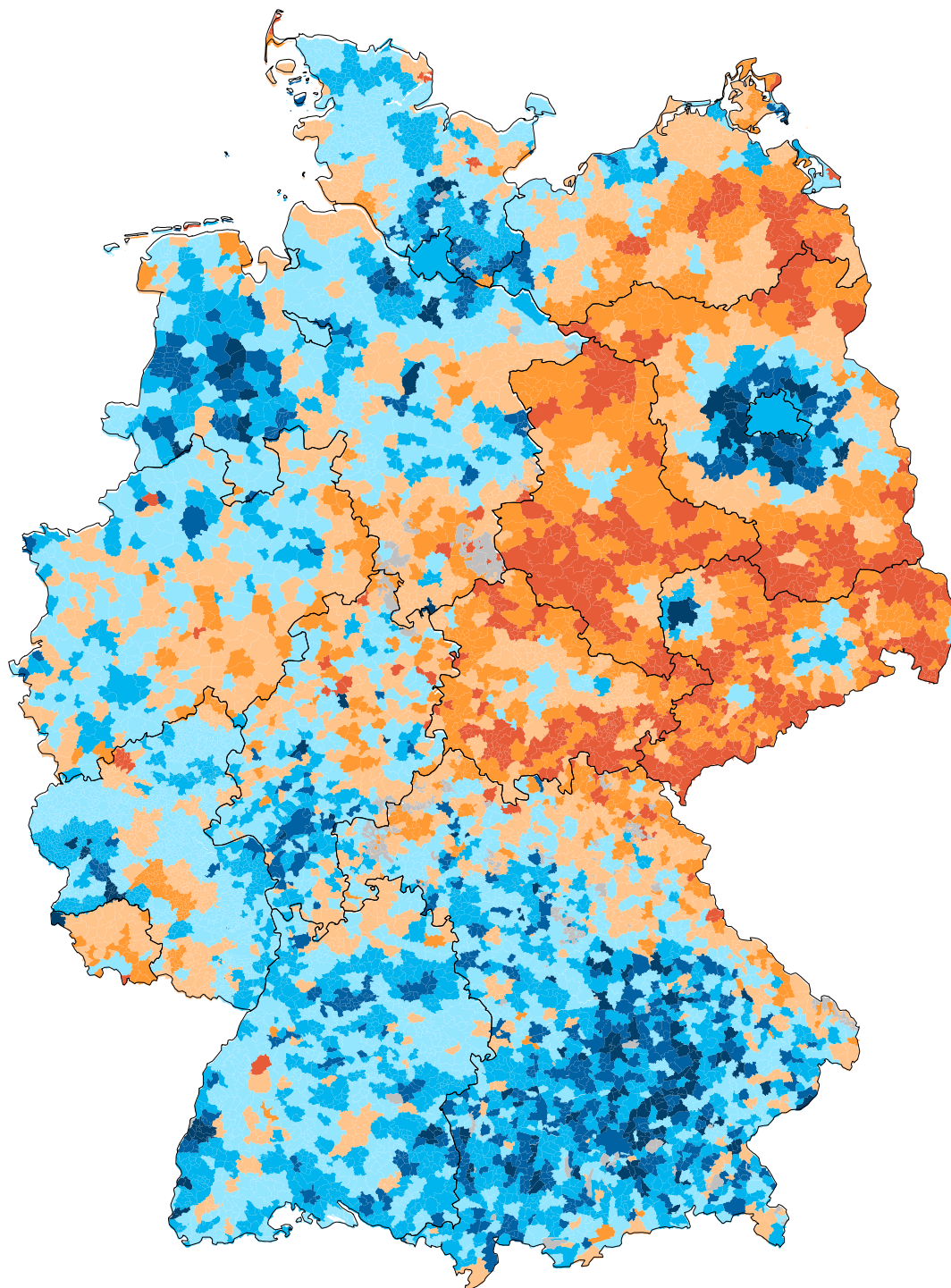
1 – Basierend auf dem Verbraucherpreisindex der Nettokaltmiete, enthält zum Teil auch Neuvermietungen. 2 – Basierend auf Inseraten aus Immobilienplattformen und von Zeitungen für Wiedervermietungen von Wohnungen im Gebäudebestand (ohne Neubau). Betrachtet werden Wohnungen mit Wohnflächen von 40 bis 100 Quadratmetern mit mittlerer Wohnungsausstattung in mittlerer bis guter Wohnlage.

Quellen: BBSR, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen  
 © Sachverständigenrat | 24-155-01

**Bevölkerungsentwicklung**

327. Die **Wohnbevölkerung** in Deutschland ist zwischen den Jahren 2000 und 2011 um rund 2,3 % zurückgegangen. Bis zum Ende des Jahres 2022 kam es dagegen, insbesondere durch **EU-Binnenmigration** und den **Zuzug von Geflüchteten aus Drittstaaten** in den Jahren 2015, 2016 und 2022, zu einem Anstieg der Bevölkerung um knapp 3,5 % im Vergleich zum Jahr 2011, d. h. um etwa 2,8 Millionen Personen. Die Bevölkerung wuchs vor allem in Ballungsräumen und den direkt angrenzenden Regionen, aber auch in wirtschaftsstarken ländlichen Regionen im Süden und Nordwesten Deutschlands. ▸ **ABBILDUNG 74** In strukturschwachen ländlichen Regionen, vor allem in Ostdeutschland, kam es hingegen zu einem Rückgang der Bevölkerung.

▸ **ABBILDUNG 74**  
**Regionale Bevölkerungsentwicklung<sup>1</sup>**



Veränderung der Bevölkerungszahl im Zeitraum 2010 bis 2022:



1 – Nach Gemeindeverbänden; Gebietsstand 31. Dezember 2022.

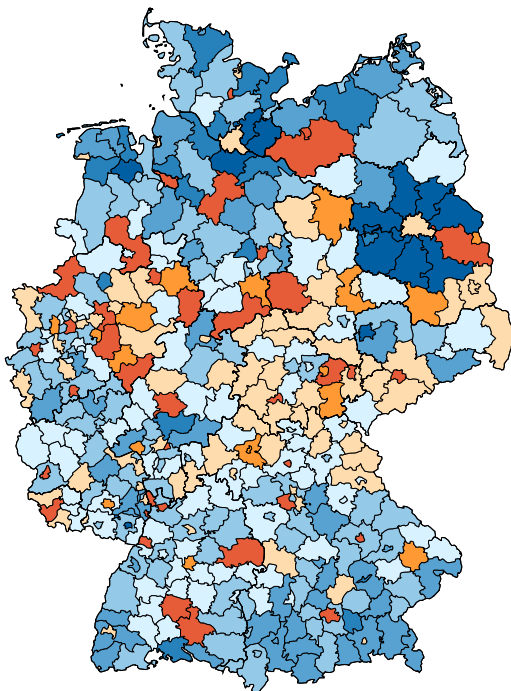
Quellen: BBSR, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie  
© Sachverständigenrat | 24-162-01

328. Die **regionale Bevölkerungsentwicklung** kann in drei Komponenten zerlegt werden: die natürliche Bevölkerungsentwicklung, die Binnenwanderung [↪ ZIFFER 329](#) und die Außenwanderung [↪ ZIFFER 331](#). Die natürliche Bevölkerungsentwicklung ist die Differenz zwischen Geburten und Sterbefällen; die Binnenwanderung umfasst alle Wanderungen innerhalb Deutschlands; die Außenwanderung umfasst alle Zu- und Fortzüge über die Grenzen Deutschlands. Bei allen drei Komponenten zeigen sich auf Kreisebene regional unterschiedliche Entwicklungen. Regionale **Unterschiede in der natürlichen Bevölkerungsentwicklung** werden **durch Wanderungsbewegungen stark beeinflusst**, da vor allem jüngere Bevölkerungsgruppen wandern. Abwanderungsregionen weisen deshalb im Vergleich zu Zuwanderungsregionen ein eher hohes Durchschnittsalter auf (Maretzke et al., 2024), was eine geringere Geburtenzahl und eine höhere Sterblichkeit in Abwanderungsregionen bedingt.

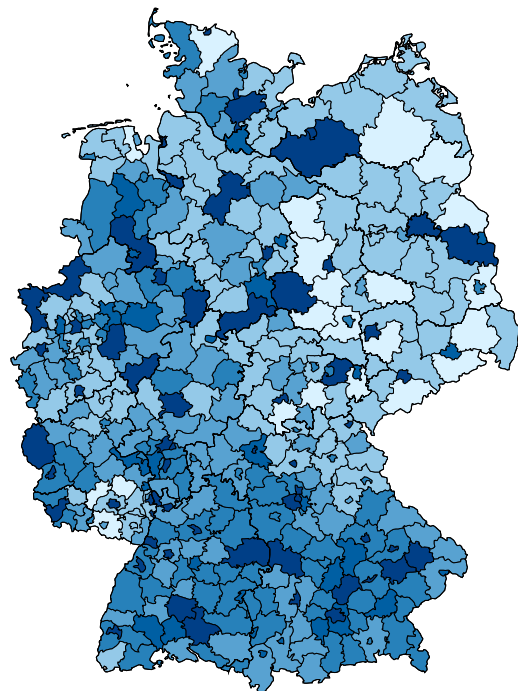
329. In der **Binnenwanderung** zeigt sich seit dem Jahr 2010 ein Trend zur Suburbanisierung, also einer zunehmenden Abwanderung aus Kernstädten in das angrenzende Umland. [↪ ABBILDUNG 75](#) Während die Großstädte einen neutralen und teilweise negativen Binnenwanderungssaldo aufweisen, ergeben sich für die direkt angrenzenden Kreise hohe positive Binnenwanderungssalden. Ein Großteil der strukturschwachen ländlichen Kreise in der Peripherie weist dagegen einen negativen Binnenwanderungssaldo auf. Die positiven Binnenwanderungssalden

[↪ ABBILDUNG 75](#)  
Entwicklung der Binnen- und Außenwanderung

Binnenwanderung<sup>1</sup> (2010 – 2022) relativ zur Bevölkerung im Jahr 2010



Außenwanderung<sup>2</sup> (2010 – 2022) relativ zur Bevölkerung im Jahr 2010



■ unter - 4 %   
 ■ - 4 % bis unter - 2 %   
 ■ - 2 % bis unter 0 %   
 ■ 0 % bis unter 2 %   
 ■ 2 % bis unter 4 %   
 ■ 4 % bis unter 6 %   
 ■ 6 % bis unter 8 %   
 ■ 8 % und unter 10 %   
 ■ 10 % und mehr

1 – Differenz aus Zu- und Fortzügen innerhalb von Deutschland. 2 – Differenz aus Zu- und Fortzügen über die Grenzen von Deutschland.

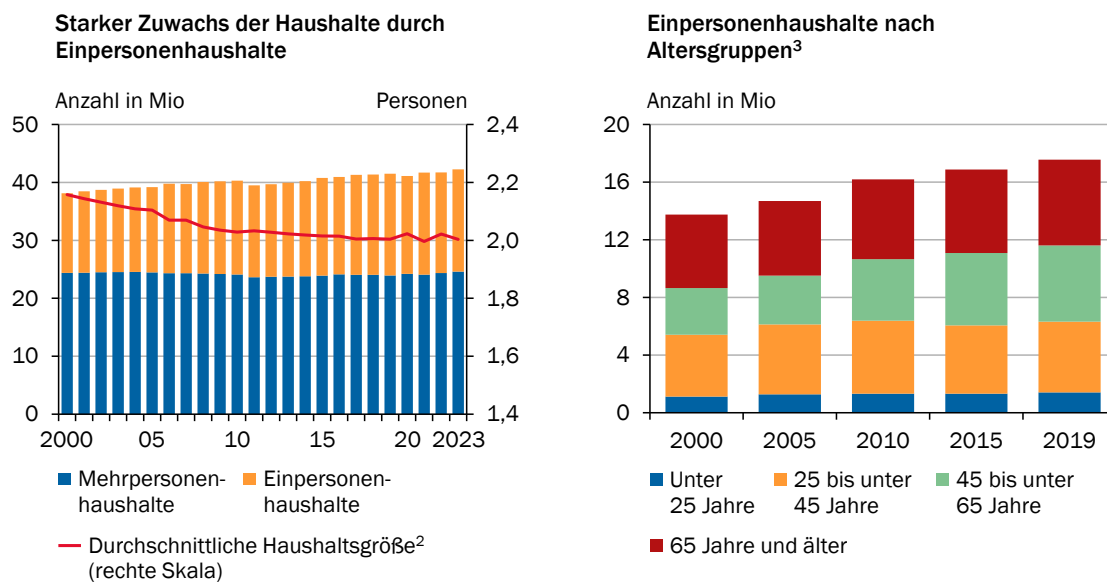
Quellen: BBSR (2024), Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 24-212-01

in den suburbanen Räumen dürften auch von hohen Mietpreisen in den angrenzenden Großstädten beeinflusst werden. Eine Analyse der bilateralen Wanderungsbewegungen auf Kreisebene für den Zeitraum 2004 bis 2017 zeigt, dass steigende Mieten den Wanderungssaldo in den betroffenen Kreisen reduzieren (Stawarz et al., 2021).

330. Die **steigenden Mieten in den Ballungsräumen führen zu einer geringeren Binnenzuwanderung und teilweise sogar zu einer Binnenabwanderung**. [↘ ZIFFER 329](#) Viele Menschen erhalten dennoch Zugang zu den Arbeitsmärkten in den Ballungsräumen, indem sie zum Arbeitsort pendeln oder verstärkt im Homeoffice arbeiten. Diese beiden Alternativen zum Umzug an den Arbeitsort können die hohe Nachfrage nach Wohnraum in den Ballungsräumen entlasten. Im Jahr 2023 arbeiteten rund 23 % aller Erwerbstätigen in Deutschland zumindest teilweise von zu Hause aus. Ihr Anteil hat sich damit im Vergleich zum Jahr 2019 fast verdoppelt (Statistisches Bundesamt, 2024a). Ergebnisse der Zeitverwendungserhebung 2022 und Daten der Bundesagentur für Arbeit zeigen, dass Beschäftigte seit Beginn der Covid-19-Pandemie seltener als zuvor pendeln, dafür jedoch größere Distanzen zurücklegen (Coskun et al., 2024). Infolge dieser Entwicklungen kam es zugleich zu einem deutlichen Anstieg der Leerstände von Büroimmobilien. [↘ KASTEN 22](#)

↘ **ABBILDUNG 76**

**Entwicklung der Haushalte<sup>1</sup>**



1 – Haushalte auf Basis des Mikrozensus, ab dem Jahr 2011 Hochrechnung anhand der Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus 2011, ab dem Jahr 2016 aktualisierte Auswahlgrundlage der Stichprobe auf Basis des Zensus 2011. Durch methodische Änderungen im Mikrozensus werden ab dem Jahr 2020 Haupt- und Nebenhaushalte in der Statistik separat ausgewiesen, die abgebildeten Werte entsprechen der Summe dieser beiden Haushaltstypen. 2 – Berechnung auf Basis des Bevölkerungsstands; Stichtag: 31. Dezember des jeweiligen Jahres. 3 – Alter der Bezugsperson; ab dem Jahr 2005 entspricht die Bezugsperson der Haupteinkommensperson. Ab dem Jahr 2020 ausgewiesene Nebenhaushalte (siehe Fußnote 1) werden in der Statistik nicht nach Altersgruppen dargestellt, daher sind nur Werte bis zum Jahr 2019 abgebildet.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 24-159-01



331. Bei der **Außenwanderung**, die alle Zu- und Fortzüge über die Grenzen Deutschlands umfasst, zeigt sich ein anderes Bild. [↪ ABBILDUNG 75](#) Hier weisen alle Kreise Deutschlands einen positiven Saldo, d. h. eine Nettozuwanderung, auf. Besonders hohe positive Außenwanderungssalden sind in den Städten zu beobachten. Hier kommen sowohl ökonomische Faktoren als auch Netzwerkeffekte in den unterschiedlichen Zuwanderungsgruppen zum Tragen. Zudem zeigen sich bei der Migration aus Asylherkunftsländern auch institutionell geprägte Muster. So weisen einzelne Kreise, in denen eine Erstaufnahmeeinrichtung existiert, im Zeitraum von 2010 bis 2022 einen hohen positiven Außenwanderungssaldo aus, während gleichzeitig der Binnenwanderungssaldo in diesen Regionen aufgrund der anschließenden Weiterverteilung negativ ausfällt.

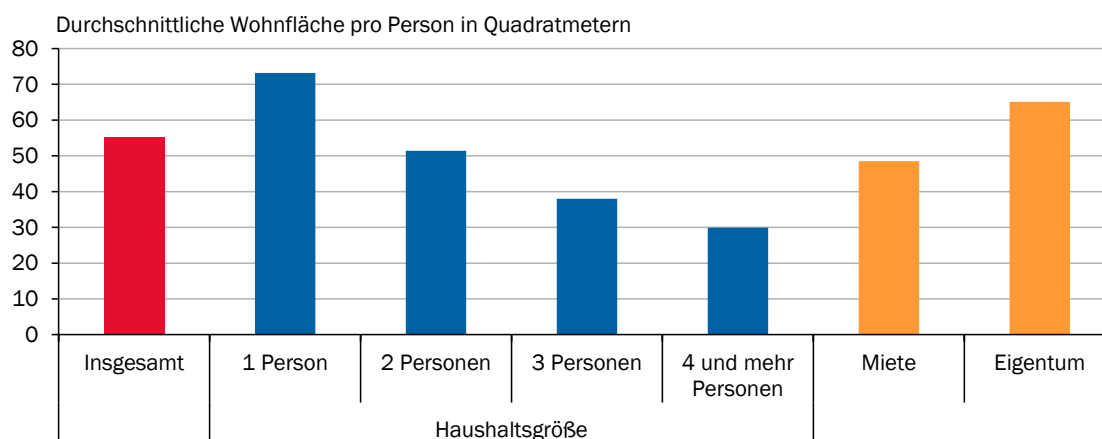
### Entwicklung der Haushaltsgröße und Wohnfläche

332. Die **Anzahl der Haushalte stieg** in den vergangenen Jahren **stärker als** die **Bevölkerung**. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass der **Anteil der Einpersonenhaushalte** im Zeitverlauf **deutlich zugenommen** hat. [↪ ABBILDUNG 76 LINKS](#) Zuwächse gab es vor allem durch die Altersgruppe der 45 bis 65-Jährigen. [↪ ABBILDUNG 76 RECHTS](#) In dieser Altersgruppe hat sich sowohl der Anteil der Einpersonenhaushalte als auch die Anzahl der Haushalte erhöht. In der Altersgruppe der über 65-Jährigen ist der Anteil der Einpersonenhaushalte hingegen konstant geblieben, während sich die Anzahl der Haushalte erhöht hat.

333. Die **durchschnittliche Wohnfläche pro Person**, berechnet als Summe aller Wohnflächen im Verhältnis zur Wohnbevölkerung, steigt in Deutschland kontinuierlich an. Seit dem Jahr 2000 ist sie von 39,5 Quadratmeter pro Person auf 47,5 Quadratmeter pro Person im Jahr 2023 gestiegen. Auf Basis des Mikrozensus ergibt sich eine höhere durchschnittliche Wohnfläche pro Person. Sie betrug im Jahr 2022 rund 55 Quadratmeter und variiert erheblich mit der Haushaltsgröße. [↪ ABBILDUNG 77](#) Während Einpersonenhaushalte im Jahr 2022 eine durchschnittliche Wohnfläche von rund 73 Quadratmeter aufwiesen, betrug diese für Zwei- und

[↪ ABBILDUNG 77](#)

#### Durchschnittliche Wohnfläche nach Haushaltsgröße und Eigentumsverhältnissen im Jahr 2022<sup>1</sup>



1 – Daten des Mikrozensus 2022. Betrachtet werden Haushalte in Gebäuden mit Wohnraum (ohne Wohnheime).

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder  
© Sachverständigenrat | 24-254-01



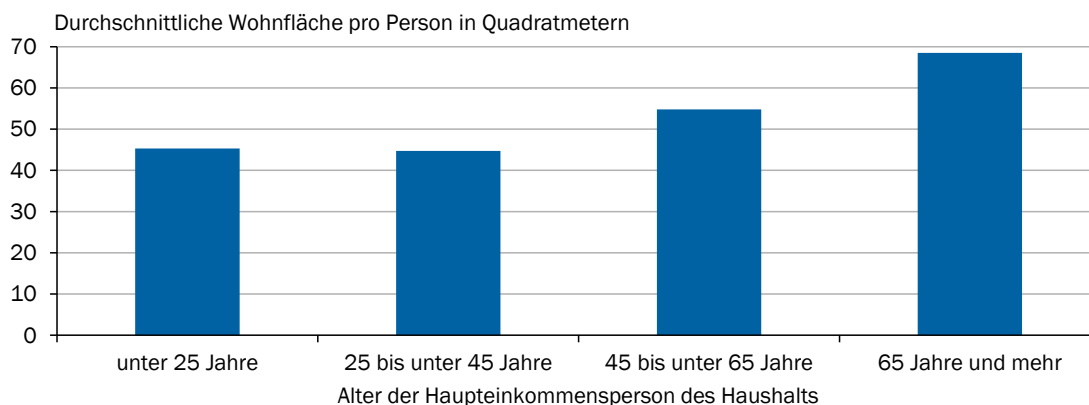
Drei-Personen-Haushalte pro Person lediglich rund 51 bzw. 38 Quadratmeter. Eigentümerhaushalte nutzen zudem deutlich mehr Wohnfläche pro Person als Mieterhaushalte.

334. Die **durchschnittliche Wohnfläche** pro Person **wächst** mit steigendem **Alter**. [↪ ABBILDUNG 78 OBEN](#) Dies lässt sich teilweise auf Unterschiede in der durchschnittlichen Anzahl der Personen im Haushalt zurückführen. Allerdings steigt die durchschnittliche Wohnfläche auch für eine gegebene Haushaltsgröße mit dem Alter. Dies lässt sich vermutlich größtenteils auf den sogenannten **Remanenzeffekt** zurückführen (Weber, 2020). Dieser beschreibt das Phänomen, dass viele Menschen ihren Wohnraum im Rahmen einer Familiengründung zwar erhöhen, nach familiären Veränderungen wie dem Auszug der Kinder aber nicht wieder verringern. Daten zum Umzugsverhalten in Deutschland bestätigen diese Beobachtung (Deutsche Post Adress, 2024; Hofmann und Rüger, 2024). Die

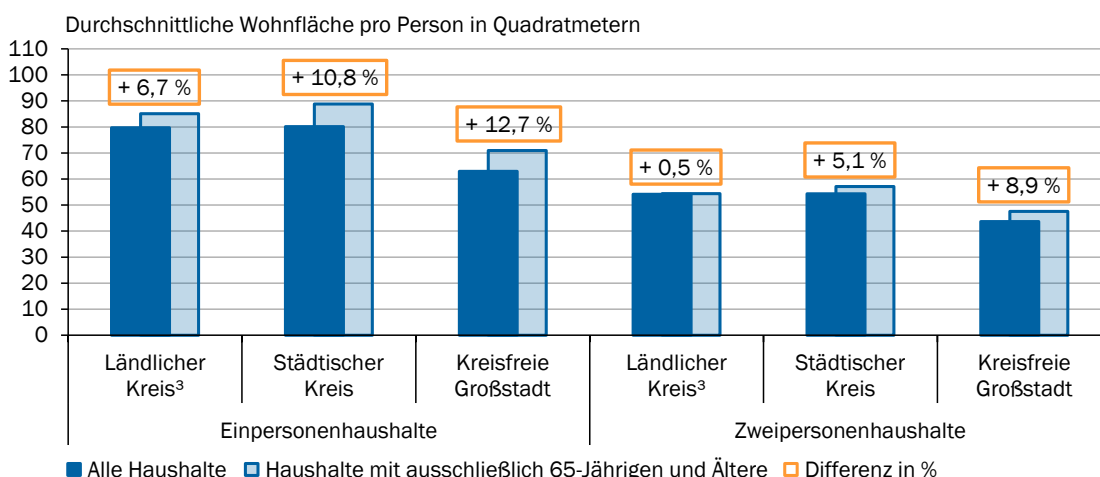
↪ ABBILDUNG 78

**Durchschnittliche Wohnfläche nach Alter, Haushaltsgröße und Kreistyp im Jahr 2022**

**Wohnfläche steigt mit dem Alter<sup>1</sup>**



**Remanenzeffekt in Ballungsräumen am größten<sup>2</sup>**



1 – Daten des Mikrozensus 2022. Betrachtet werden Haushalte in Gebäuden mit Wohnraum (ohne Wohnheime).  
 2 – Daten des Zensus 2022. Die durchschnittlichen Wohnflächen werden auf Kreisebene berechnet und dann nach Kreistyp aufgeschlüsselt. Siedlungsstrukturelle Kreistypen gemäß der Einteilung des BBSR. 3 – Enthält die siedlungsstrukturellen Kreistypen „Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen“ sowie „Dünn besiedelter ländlicher Kreis“.

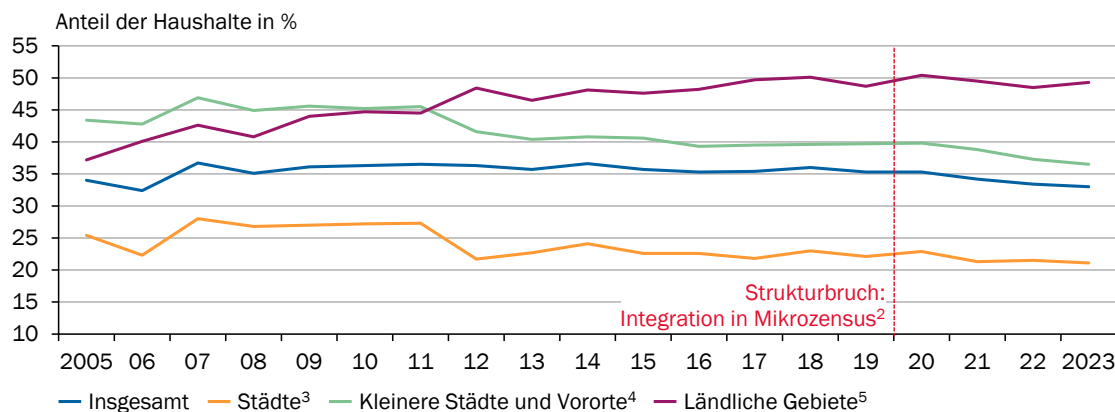
Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen  
 © Sachverständigenrat | 24-293-01

Häufigkeit eines Umzugs sinkt mit dem Alter. Zudem sind viele Umzüge durch familiäre Gründe und höhere Platzbedarfe motiviert, während ein geringerer Platzbedarf nur selten als Umzugsgrund genannt wird.

335. Die **Größenordnung des Remanenzeffekts** kann durch einen Vergleich der Wohnflächennutzung von Haushalten älterer Personen mit der Wohnflächennutzung des durchschnittlichen Haushalts abgeschätzt werden. Die durchschnittliche Wohnflächennutzung pro Person der Ein- und Zweipersonenhaushalte mit ausschließlich über 65-Jährigen beträgt rund 82 bzw. 54 Quadratmeter. Die durchschnittliche Wohnflächennutzung aller Ein- und Zweipersonenhaushalte liegt dagegen bei rund 72 bzw. 51 Quadratmetern. Bei rund 6,1 Mio bzw. 3,8 Mio Ein- und Zweipersonenhaushalten mit ausschließlich über 65-Jährigen ergibt sich daraus insgesamt ein Remanenzeffekt von rund 61 Millionen Quadratmetern. Dieser zeigt sich am deutlichsten in den Ballungsräumen. [↪ ABBILDUNG 78 UNTEN](#) Bei Annahme einer durchschnittlichen Wohnflächennutzung pro Kopf von 47,5 Quadratmetern entspricht der so berechnete Remanenzeffekt dem Wohnraum für knapp 1,3 Millionen Personen, rund 0,45 Millionen davon alleine in den großen Großstädten.
336. Die Wohnflächennutzung unterscheidet sich ebenfalls nach dem Verstädterungsgrad. Während im Jahr 2023 in **ländlichen Gebieten rund die Hälfte** der Haushalte, gemäß der EU-Definition, in **unterbelegten Wohnungen** [↪ GLOSSAR](#)

↪ ABBILDUNG 79

### Unterbelegung<sup>1</sup> von Wohnungen im Zeitverlauf



1 – Eine Wohnung gilt als unterbelegt, wenn der darin lebende Haushalt über die folgende Mindestanzahl von Räumen verfügt: Ein Raum für den Haushalt; ein Raum pro Paar im Haushalt; ein Raum für jede alleinstehende Person ab 18 Jahren; ein Raum pro Paar von Einzelpersonen desselben Geschlechts zwischen 12 und 17 Jahren; ein Raum für jede alleinstehende Person zwischen 12 und 17 Jahren, die nicht in der vorherigen Kategorie enthalten ist; ein Raum für jedes Paar von Kindern unter 12 Jahren. 2 – Im Jahr 2020 wurde die zufallsbasierte Stichprobe der EU-SILC-Erhebung mehr als verdoppelt und eine Auskunftspflicht eingeführt. Zudem werden neben dem Papierfragebogen weitere Befragungsformen eingesetzt und die Aufbereitungsverfahren haben sich verändert. Aufgrund dieser methodischen Verbesserungen sind die Ergebnisse ab dem Jahr 2020 nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar. 3 – Städte: Mindestens 50 % der Bevölkerung lebt in angrenzenden Gebieten (Größe ein Quadratkilometer) mit mindestens einer Dichte von 1 500 Personen pro Quadratkilometer und einer Bevölkerung von mindestens 50 000 Personen. 4 – Kleinere Städte und Vororte: Angrenzende Gebiete (Größe ein Quadratkilometer) mit einer Bevölkerungsdichte von mindestens 300 Personen pro Quadratkilometer und einer Bevölkerung von mindestens 5 000 Personen. 5 – Ländliche Gebiete: Mehr als 50 % der Bevölkerung lebt in Gebieten außerhalb der städtischen Gebiete.

Quelle: EU-SILC

© Sachverständigenrat | 24-295-01

wohnten, traf dies nur auf **rund 20 %** der Haushalte **in Städten** zu (Eurostat, 2024a). [↘ ABBILDUNG 79](#)

### 3. Wohnraumangebot

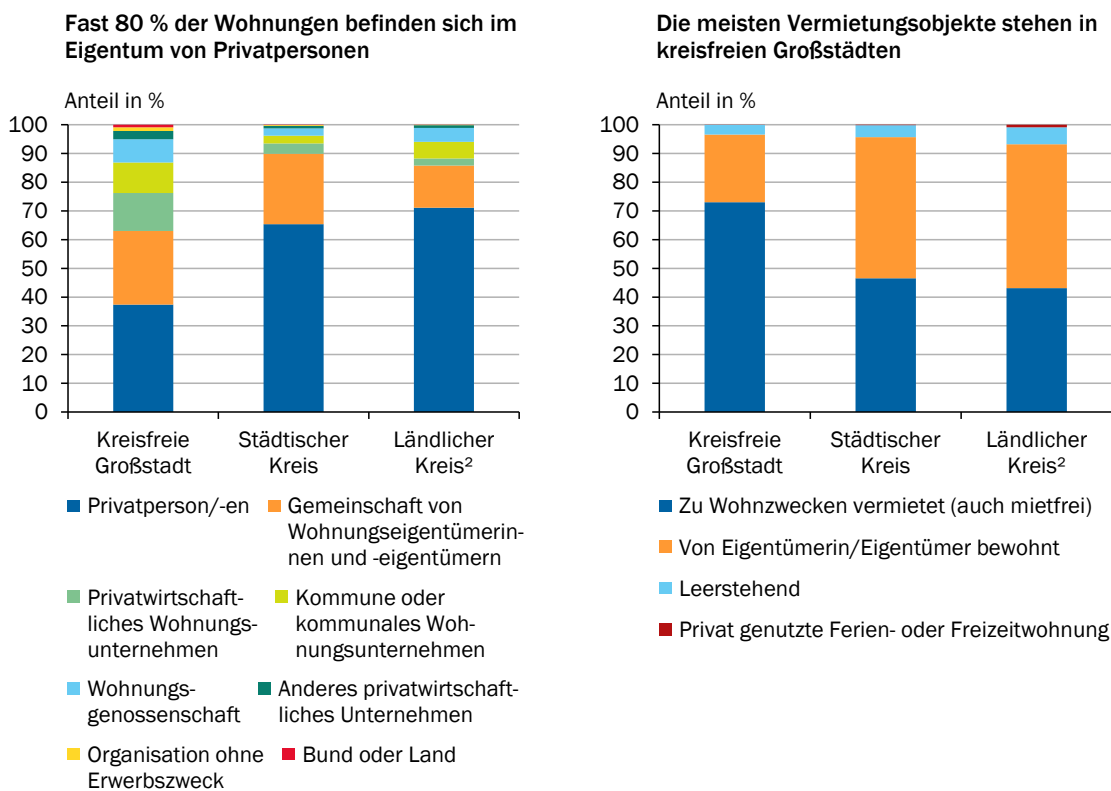
**337.** Die Schaffung von Wohnraum wird durch die Verfügbarkeit und die Preise von Bauland, Kapazitäten in der Bauwirtschaft, regulatorische Anforderungen und die Finanzierungsbedingungen bestimmt. Die regional unterschiedliche Entwicklung der Wohnraumnachfrage trifft auf ein **kurzfristig relativ unelastisches Wohnraumangebot**. Während es in den schrumpfenden Regionen zunehmend zu Leerständen kommt, steigt das Angebot an Wohnraum in den wachsenden Großstädten nur unzureichend.

#### Wohnungsbestand und Entwicklungen im Wohnungsbau

**338.** Ein **Großteil der Wohnungen, einschließlich der Mietwohnungen**, befindet sich in Deutschland im alleinigen **Privateigentum** oder im Eigentum von Eigentümergemeinschaften. [↘ ABBILDUNG 80 LINKS](#) In den kreisfreien Großstädten sind daneben verstärkt privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen, Wohn-

[↘ ABBILDUNG 80](#)

#### Eigentumsformen und Nutzung von Wohnimmobilien nach Kreistypen<sup>1</sup> in Deutschland im Jahr 2022



1 – Siedlungsstrukturelle Kreistypen gemäß der Einteilung des BBSR. 2 – Enthält die siedlungsstrukturellen Kreistypen „Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen“ sowie „Dünn besiedelter ländlicher Kreis“.

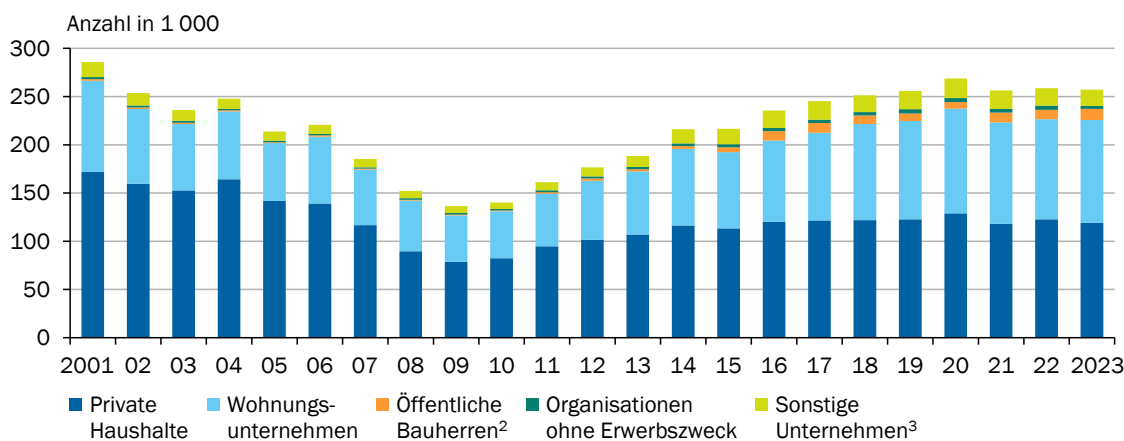
Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 24-186-01

ungsgenossenschaften und öffentliche, vor allem kommunale, Wohnungsunternehmen aktiv. Über alle Kreistypen hinweg halten Kommunen und kommunale Wohnungsunternehmen rund 6 % und Bund und Länder rund 0,3 % des Wohnungsbestandes. Über 70 % der Wohnungen in den kreisfreien Großstädten werden zu Wohnzwecken vermietet. In anderen Kreistypen werden Wohnungen häufiger selbst bewohnt. [ABBILDUNG 80 RECHTS](#) Laut Eurostat wies Deutschland im Jahr 2022 mit ca. 47 % eine Wohneigentumsquote deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 69 % auf. Die Ursachen für diesen Unterschied sind vielfältig und lassen sich auf institutionelle (Voigtländer, 2009; Kaas et al., 2021) und verhaltensökonomische Gründe zurückführen (Malmendier und Wellsjo, 2024).

- 339. Wohnungen werden in Deutschland überwiegend von **privaten Haushalten** und **privaten Wohnungsunternehmen** gebaut. [ABBILDUNG 81](#) Der öffentliche Wohnungsbau hat zwar in den 2010er-Jahren leicht an Bedeutung gewonnen, bleibt mit einem Anteil von 4,5 % an den Baufertigstellungen im Jahr 2023 quantitativ aber unbedeutend. Außerhalb Deutschlands fällt die Rolle des Staates beim Wohnungsbau mitunter größer aus (OECD, 2024a). Insbesondere in Österreich, und hier vor allem in Wien, ist traditionell die staatliche Rolle bei der Schaffung von Wohnraum groß. [PLUSTEXT 13](#)
  
- 340. Öffentlicher Wohnungsbau ist nicht mit sozialem Wohnungsbau gleichzusetzen, der einer rechtlichen Sozialbindung unterliegt. Als **sozialer Wohnungsbau** wird die **staatlich geförderte und an bestimmte Bedingungen geknüpfte Schaffung von Wohnraum** für Personengruppen bezeichnet, die ihren Wohnungsbedarf nur eingeschränkt am freien Wohnungsmarkt decken können. [PLUSTEXT 11](#) Für den Zugang zu Sozialwohnungen ist in allen Ländern das Vorliegen eines Wohnberechtigungsscheins erforderlich. [PLUSTEXT 11](#) [TABELLE 17](#) Durch Neubau, Modernisierung und den Erwerb von Belegungsrechten [GLOSSAR](#) entstehen

[ABBILDUNG 81](#)

**Entwicklung der Baufertigstellungen im Wohnungsbau<sup>1</sup> nach Bauherr**  
 Anteil des öffentlichen Wohnungsbaus bleibt vergleichsweise gering



1 – Errichtung neuer Wohngebäude. 2 – Bund, Land, Kommunen und kommunale Wohnungsunternehmen, bei denen Kommune, Land oder Bund mit mehr als 50 % Nennkapital oder Stimmrecht beteiligt sind. 3 – Umfasst Immobilienfonds, Unternehmen aus den Branchen Land-, Forstwirtschaft und Fischerei, Produzierendes Gewerbe, Handel sowie sonstige Unternehmen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen  
 © Sachverständigenrat | 24-201-01

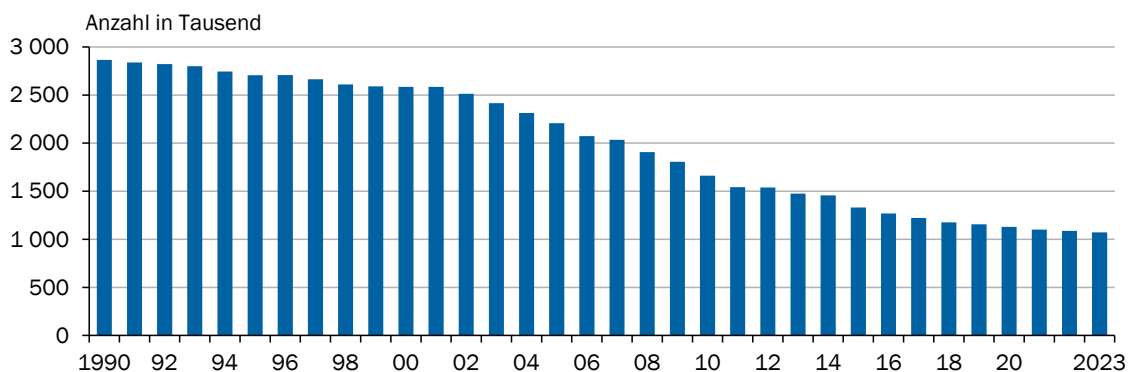
neue mietpreis- und belegungsgebundene Sozialwohnungen. Nach Auslaufen der Sozialbindung können Sozialwohnungen zu Marktpreisen vermietet werden. Seit dem Jahr 1990, insbesondere aber seit Anfang der 2000er-Jahre, ist der Bestand an Sozialwohnungen in Deutschland kontinuierlich rückläufig (Deschermeier et al., 2023a). [↘ ABBILDUNG 82 LINKS](#)

Der **beschleunigte Rückgang des Bestands an Sozialwohnungen in Deutschland seit den 2000er-Jahren** ist vor allem darauf zurückzuführen, dass eine große Zahl von Sozialbindungen auslief, die in den Jahrzehnten zuvor entstanden waren, ohne dass im gleichen Maß neue Sozialwohnungen mit Bindungen geschaffen wurden. Im Jahr 2001 wurde mit dem Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) das System des sozialen Wohnungsbaus zur sozialen Wohnraumförderung weiterentwickelt. [↘ PLUSTEXT 11](#) Neben der Schaffung von neuem sozialen Wohnraum, die bis dahin im Mittelpunkt der Förderpolitik gestanden hatte, wurde in der Folge auch die qualitative Aufwertung der Wohnungsbestände an zeitgemäße Wohnbedürfnisse unterstützt. Anlass dafür war, dass gegen Ende der 1990er-Jahre der Wohnungsmarkt als in großen Teilen ausgeglichen galt (BBSR, 2011). In den Folgejahren gingen die bewilligten Fördermittel für die soziale Wohnraumförderung deutlich zurück, wobei von diesem Rückgang vor allem der Neubau von Sozialwohnungen betroffen war (BBSR, 2011). Zudem verkauften viele Kommunen und Länder in den Jahren zwischen 1999 und 2011 aus finanziellen Gründen ihre öffentlichen Wohnungen an private Investoren (Held, 2011; Voigtländer, 2018).

- 341. Berechnungen von Deschermeier et al. (2023a) zeigen, dass **bis zum Jahr 2035** im Durchschnitt **jedes Jahr 40 000 Wohnungen aus der Sozialbindung** fallen werden. Um den Sozialwohnungsbestand in Deutschland konstant zu halten, müssten im Vergleich zu den vergangenen Jahren, in denen etwa 20 000 zusätzliche Sozialwohnungen pro Jahr entstanden sind, mehr als doppelt so viele Sozialwohnungen jährlich neu gebaut oder durch den Erwerb von Belegungsrechten geschaffen werden. Anteilig am gesamten Wohnungsbestand verfügte

[↘ ABBILDUNG 82](#)

**Entwicklung des Bestands an Sozialwohnungen<sup>1</sup>**  
Anzahl der Sozialwohnungen stark rückläufig



1 – Alle geförderten Wohnungen, die zum entsprechenden Zeitpunkt unter die Belegungsbindung fielen.

Quellen: BAGW (2023), Deutscher Bundestag (2024)  
© Sachverständigenrat | 24-196-02

Deutschland im OECD-Vergleich im Jahr 2022 über einen geringen Bestand an Sozialwohnungen (OECD, 2024a).



#### ➤ PLUSTEXT 11

### Hintergrund: Sozialer Wohnungsbau und soziale Wohnraumförderung

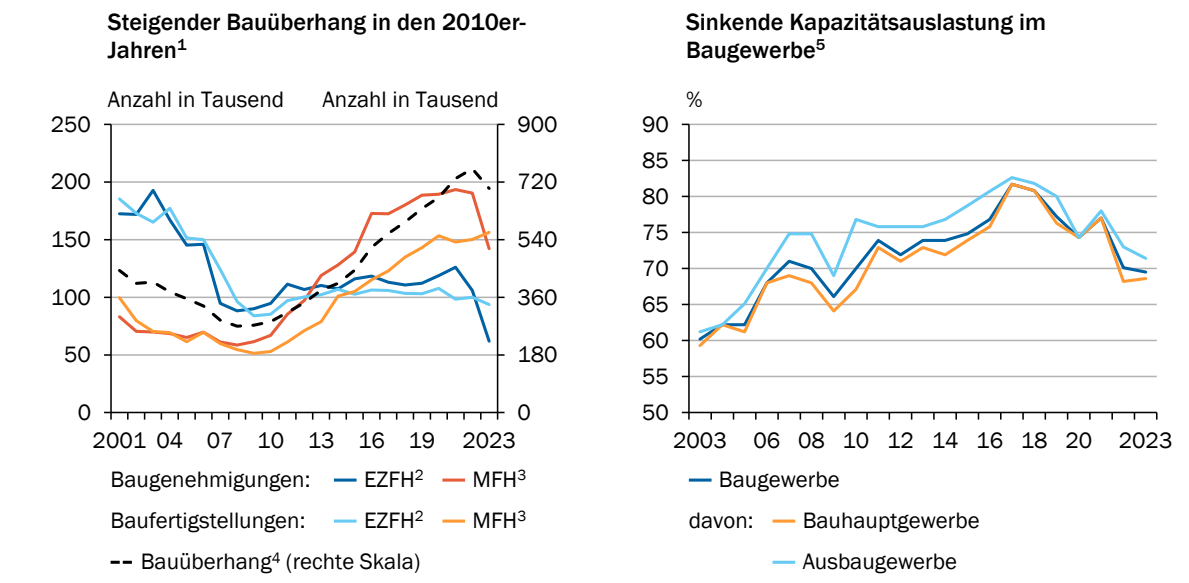
Gegenstand der sozialen Wohnraumförderung ist die Bereitstellung preisgünstiger Mietwohnungen sowie die Unterstützung bei der Bildung selbst genutzten Wohneigentums. Auch die Schaffung von behindertengerechtem Wohnraum und die energetische Modernisierung von Wohnraum wird von vielen Ländern und Kommunen gefördert. Der Bund unterstützt den sozialen Wohnungsbau durch die Gewährung von Finanzhilfen. Als **sozialer Wohnungsbau** wird dabei der Bereich der sozialen Wohnraumförderung bezeichnet, der mit Finanzhilfen des Bundes förderfähig ist. Hierunter fallen die **Schaffung neuen Wohnraums** (durch Neubau oder den Erwerb von Belegungsrechten) und die **Modernisierung von Wohnraum**. Die Förderung erfolgt durch die Vergabe von **zinsvergünstigten Krediten und Zuschüssen** bei gleichzeitiger Auflage von Mietpreis- und Belegungsbindungen die eine Schaffung von Mietwohnungen für bestimmte Personengruppen sicherstellt. Die soziale Wohnraumförderung richtet sich sowohl an private Investoren als auch an öffentliche Unternehmen. Im Gegenzug zur Förderung sind Investoren verpflichtet, Wohnraum zu schaffen, der **während der Bindungsfrist unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete** und nur an Haushalte vermietet wird, die einen Wohnberechtigungsschein vorweisen können. Eine Bedingung ist zudem in der Regel, dass eine in Relation zur Haushaltsgröße angemessene Wohnfläche zur Verfügung gestellt wird. Kommunale Stellen erteilen einen **Wohnberechtigungsschein**, wenn die jeweils maßgeblichen Einkommensgrenzen, die nach Haushaltsgröße differieren, nicht überschritten werden. ➤ TABELLE 17 Die **Dauer der Sozialbindung** variiert je nach Bundesland und Förderbedingungen, liegt aber **in der Regel bei mindestens 20 Jahren** (BMWSB, 2024a). Da vor allem in den 1970er-Jahren soziale Brennpunkte dort entstanden, wo viele Sozialwohnungen errichtet worden waren, sind in den Förderbedingungen der Länder in der Regel auch Klauseln enthalten, die beispielsweise über Mindestquoten für nicht-geförderten Wohnraum eine sozial durchmischte Stadtstruktur sichern sollen. Eine deutsche Besonderheit im europäischen Vergleich ist die Existenz eines quasi-sozialen Wohnungsbaus kommunaler Wohnungsbestände. Sie unterliegen nicht der rechtlichen Sozialbindung der sozialen Wohnraumförderung, der Zugang ist jedoch faktisch durch ähnliche Miet- und Belegungsregelungen aufgrund von Entscheidungen ihrer öffentlichen Gesellschafter beschränkt.

342. Seit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 steht den **Ländern die ausschließliche Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz für die soziale Wohnraumförderung** ➤ PLUSTEXT 11 zu. Der Bund unterstützt den sozialen Wohnungsbau der Länder durch Finanzhilfen und verfolgt damit das Ziel, den Rückgang des Sozialwohnungsbestandes zu bremsen und umzukehren (Bundesregierung, 2022). Im Zeitraum zwischen den Jahren 2022 und 2028 will der Bund insgesamt 21,65 Mrd Euro für den sozialen Wohnungsbau bereitstellen. Jeder Euro des Bundes wird aktuell durch rund 1,50 Euro der Länder kofinanziert. Damit dürften bis zum Jahr 2028 rund 54 Mrd Euro für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung stehen (BMWSB, 2023). Dies entspricht pro Jahr öffentlichen Ausgaben in Höhe von etwa 0,2 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), was eine deutliche Steigerung im Vergleich zu den Vorjahren bedeutet. Im OECD-Vergleich läge die Unter-



▸ **ABBILDUNG 83**

**Baugenehmigungen und -fertigstellungen nach Gebäudeart sowie Kapazitätsauslastung des Baugewerbes in Deutschland**



stützung der sozialen Wohnraumförderung damit im oberen Mittelfeld, aber niedriger als beispielsweise in Österreich und Frankreich (OECD, 2024a).

- 343.** Der Wohnungsneubau konzentrierte sich Anfang der 2000er-Jahre vor allem auf den Bau von Ein- oder Zweifamilienhäusern (EZFH). In den 2010er-Jahren wurden hingegen verstärkt Mehrfamilienhäuser (MFH) gebaut, ▸ [ABBILDUNG 83 LINKS](#) wobei die Anzahl an Baugenehmigungen für MFH die Zahl der Fertigstellungen zunehmend überstieg. Dieser hohe Bauüberhang bestimmt sich durch den **starken Anstieg der Genehmigungen von MFH**, die eine längere Bauzeit benötigen als EZFH. Außerdem hat sich die durchschnittliche **Baudauer** (nach Baugenehmigung) **erhöht**, was zum Teil auf eine hohe Auslastung der Bauwirtschaft zurückgeführt werden kann (Simons et al., 2023). ▸ [ABBILDUNG 83 RECHTS](#) Am aktuellen Rand haben steigende Baukosten, insbesondere stark gestiegene Material- und Finanzierungskosten, zu einem Einbruch bei den Baugenehmigungen, vor allem beim Bau von EZFH, beigetragen (Just, 2023; Michelsen, 2023). ▸ [ABBILDUNG 83 LINKS](#) ▸ [KASTEN 20](#) Ein starker Rückgang der Anzahl der Fertigstellungen zeigt sich derzeit noch nicht. Ein Großteil der bereits begonnenen Bauprojekte dürfte zu Ende geführt werden, sodass der Rückgang erst verzögert auftreten dürfte. Der Bauüberhang könnte sich in den kommenden Jahren jedoch reduzieren, da im Jahr 2023 viele Aufträge storniert wurden und es derzeit kaum zu neuen Aufträgen im Wohnungsbau kommt (Leiss und Wohlrabe, 2024). ▸ [ZIFFER 57](#)

**Schleppend** verläuft in Deutschland bisher die **energetische Modernisierung des Wohnungsbestandes**. Um im Gebäudesektor entsprechend den einschlägigen Selbstverpflichtungen auf EU-Ebene bis zum Jahr 2050 Klima-

neutralität zu erreichen, strebt die Bundesregierung derzeit an, dass ab dem Jahr 2020 jährlich 2 % der Gebäude energetisch saniert werden. Die tatsächliche Sanierungsquote lag im Jahr 2023 knapp über 1 %; für Mehrfamilienhäuser beträgt sie sogar lediglich 0,6 % (EEM, 2024; Knoche et al., 2024). Konsequenz ist unter anderem, dass Wohneigentümerinnen und -eigentümer im Vergleich zu Mieterinnen und Mietern derzeit bereits in größerem Umfang von den günstigeren Betriebskosten klimaneutraler Heizungssysteme profitieren (Grimm et al., 2023).

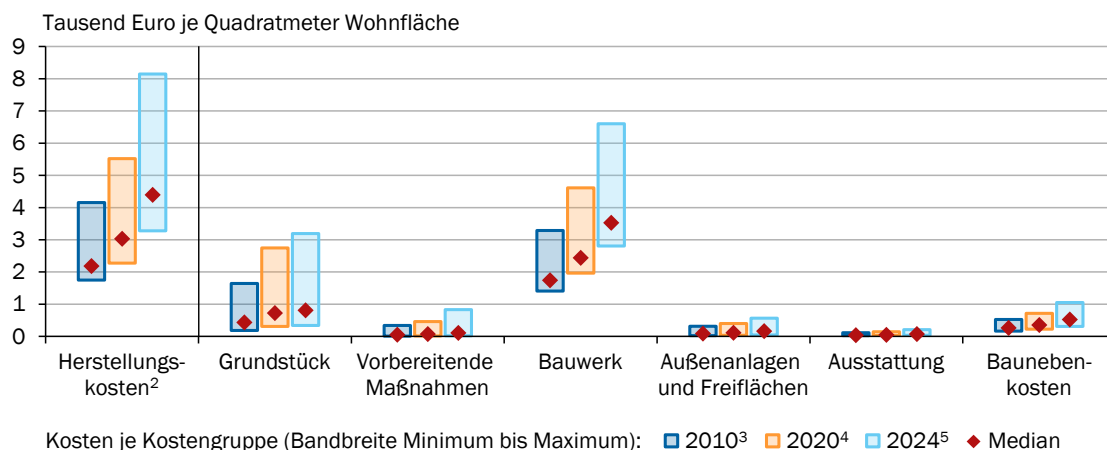
## Kostenentwicklung im Wohnungsbau

**344. Die Gestehungskosten für Wohngebäude sind in den Jahren 2010 bis 2024 stark angestiegen.** [↪ ABBILDUNG 84](#) Dabei entfällt ein Großteil der Kosten auf die Herstellung des Bauwerks und den Kauf des Grundstücks (inkl. Kaufnebenkosten). Die Grundstückskosten sind zwischen den Jahren 2010 und 2020 besonders stark gestiegen, insbesondere in den zuvor bereits höherpreisigen Regionen. Neben den allgemeinen Preissteigerungen für Bauland [↪ ABBILDUNG 85](#) haben sich hier auch die gestiegenen Kaufnebenkosten, insbesondere der Anstieg der Grunderwerbsteuer, bemerkbar gemacht. [↪ ABBILDUNG 84](#) [↪ KASTEN 24](#) Seit dem Jahr 2020 trugen die Bauwerkskosten maßgeblich zum Anstieg der Baukosten für Wohngebäude bei. [↪ ABBILDUNG 84](#) Dies ist sowohl auf gestiegene Preise für Baustoffe als auch auf gestiegene Qualitätsansprüche sowie rechtliche Anforderungen, beispielsweise bei der Energieeffizienz, zurückzuführen. [↪ KASTEN 21](#)

**345. Der Anstieg der Wohnimmobilienpreise** [↪ ABBILDUNG 71](#) ging seit Anfang der 2010er-Jahre zu einem großen Teil auf **steigende Baulandpreise zurück.** [↪ KASTEN 20](#) In Regionen mit hoher Wohnraumnachfrage sind die durchschnitt-

[↪ ABBILDUNG 84](#)

### Bandbreite der Herstellungs- und Grundstückskosten im Wohnungsneubau in deutschen Großstädten<sup>1</sup>



1 – Grundlage ist die Auswertung fertiggestellter und abgerechneter Bauvorhaben von Mehrfamilienhäusern in deutschen Großstädten (Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern). Bruttokosten inkl. MwSt gemäß den Kostengruppen der DIN 276 (2018-12). 2 – Herstellungskosten umfassen alle dargestellten Kostengruppen abgesehen von den Grundstückskosten. 3 – Jahresdurchschnitt umfasst über 260 Neubauvorhaben mit ca. 7 000 Wohnungen. 4 – Erstes Quartal umfasst über 590 Neubauvorhaben mit ca. 18 000 Wohnungen. 5 – Erstes Quartal umfasst über 630 Neubauvorhaben mit ca. 20 000 Wohnungen.

Quelle: ARGE e.V.

© Sachverständigenrat | 24-184-02

lichen Kaufwerte von bebaubarem, aber unbebautem Land am stärksten gestiegen. [↪ ABBILDUNG 85 LINKS](#) Dies deutet auf eine **zunehmende Knappheit von unbebauten Bauflächen** in diesen Regionen hin. Die Preiselastizität von Bauland ist negativ mit der Besiedlungsdichte korreliert. [↪ ABBILDUNG 85 RECHTS](#) Im Vergleich zu städtischen Regionen weiten ländliche Regionen ihr Wohnbauland in Antwort auf steigende Preise deutlich stärker aus.

[↪ KASTEN 21](#)

**Fokus: Die Rolle regulatorischer Anforderungen für den Wohnungsbau**

**Abgaben und Anforderungen von Bund, Ländern und Kommunen** (z. B. Steuern, Gebühren, Bauvorschriften) **beeinflussen die Baukosten von Wohngebäuden**. Laut einer Auswertung der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen (ARGE) e. V. (Gniechwitz et al., 2023) für das 4. Quartal 2022 haben Veränderungen bei diesen Anforderungen seit dem Jahr 2000 zu einem Anstieg der Baukosten um 575 Euro pro Quadratmeter beigetragen. Dies entspricht rund 12 % der Gesamtkosten beim Wohnungsneubau in Ballungsgebieten im 4. Quartal 2022.

Grundsätzlich erfüllt das Bauordnungsrecht wichtige Funktionen im Bereich der Gefahrenabwehr (z. B. Brandschutz, Standsicherheit) und gewährleistet die Erfüllung von Mindestanforderungen. Vertragsrechtlich orientiert sich der Wohnungsbau an den allgemein anerkannten Regeln der Technik, die gesetzlich nicht festgelegt sind. Gerichte ziehen bei der Feststellung von Sachmängeln die Erfüllung aller relevanten Normen in Betracht (BMWSB, 2024b). Dies hat wiederum zur Folge, dass Bauunternehmen sich an den höchsten Standards orientieren, was die Baukosten erhöht. Anforderungen wie die in den Landesbauordnungen oder kommunalen Verordnungen geregelte Verpflichtung zur Errichtung von **Stellplätzen für Personenkraftwagen (PKW) und Fahrräder** machen laut Berechnungen von Deschermeier et al. (2023b) durchschnittlich rund 10 % des Angebotspreises von Neubauwohnungen aus. Dabei sind die Anforderungen an Stellplätze insbesondere in städtischen Lagen mit vielen kleinen Wohnungen bzw. Haushalten höher als die tatsächliche Anzahl an gehaltenen PKW.

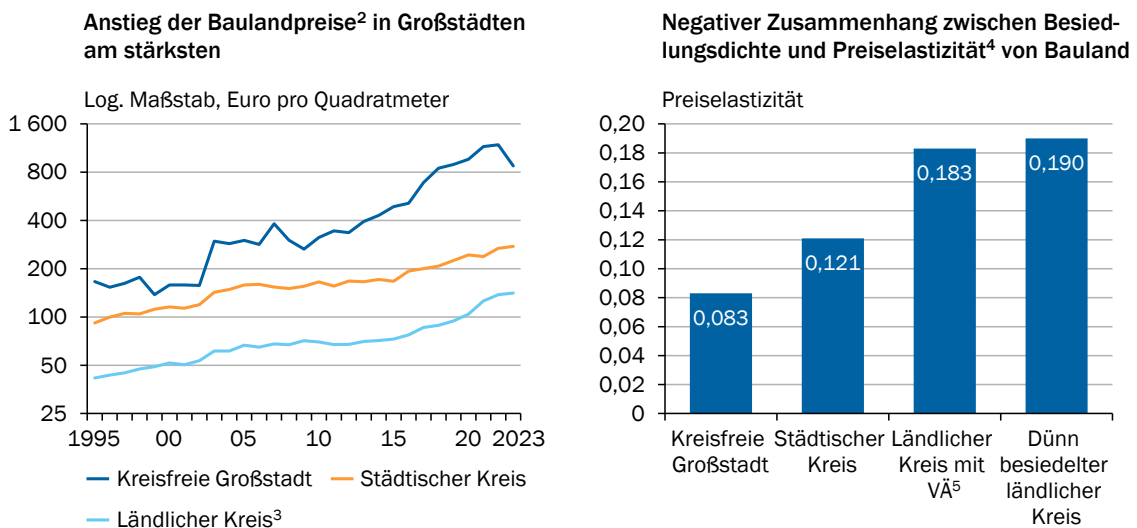
Aufgrund der Langlebigkeit von Wohnraum dient das Bauordnungsrecht auch der frühzeitigen Weichenstellung für langfristige gesellschaftliche Ziele wie der Klimaneutralität. Dabei besteht ein Zielkonflikt zwischen einer Verbesserung der Klimabilanz von Gebäuden und niedrigen Baukosten. Dieser zeigt sich bei den energetischen Anforderungen an Gebäude nach dem Gebäudeenergiegesetz und bei der in Baden-Württemberg, Berlin und Hamburg eingeführten Pflicht zur Errichtung einer Solaranlage auf Neubauten und bei wesentlichen Dachaufbauten.

Der **Bau von zusätzlichem Wohnraum in Bestandsgebäuden**, z. B. durch den Ausbau der Dachgeschosse, Aufstockungen oder Nutzungsänderungen, **wurde in der Vergangenheit durch bauordnungsrechtliche Vorschriften behindert** (BBSR, 2016; Deutscher Bundestag, 2019). Hierzu zählten unter anderem höhere Anforderungen aufgrund einer notwendig werdenden Änderung der Gebäudeklasse, der Wegfall des Bestandsschutzes oder der verpflichtende Einbau von Aufzügen ab einer gewissen Geschossanzahl. Im Rahmen der **Novellierungen der Musterbauordnung** in den Jahren 2022 und 2023 wurden diese **Hemmnisse größtenteils adressiert**. So entfallen bei einem Dachausbau und bei Aufstockungen künftig die zusätzlichen Stellplatzpflichten und Anforderungen an die Barrierefreiheit. Außerdem müssen beim Dachausbau, im Vergleich zu vorher, geringere Brandschutzvorschriften erfüllt werden, auch wenn aufgrund der höheren Anzahl an Wohnungen eine höhere Gebäudeklasse erreicht wird. Zudem wurde bei Nutzungsänderungen zu Wohnzwecken der Bestandsschutz ausgeweitet. Weiter ist eine Nutzungsänderung zu Wohnzwecken im Fall von Dachgeschossen genehmigungsfrei. Rechtlich bindend werden die Änderungen allerdings erst mit Übernahme in die jeweiligen Landesbauordnungen. Bisher haben nur die Länder Bremen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen diese Änderungen der Musterbauordnung in Landesrecht überführt.

346. Die Möglichkeiten zum **Ausweis von neuem Bauland** (Außenentwicklung) sind **in Großstädten** im Vergleich zu ländlichen Regionen tendenziell **stärker begrenzt**. [↪ ABBILDUNG 86 LINKS](#) Kommunen sind angehalten, vorrangig die Baulandpotenziale aus der Aktivierung von Brachflächen oder Baulücken (Innenentwicklungspotenzial) und bereits baureifem Bauland zu nutzen, um das Angebot an Bauflächen zu erhöhen (§ 1 (5) BauGB). [↪ ABBILDUNG 86 LINKS](#) In Großstädten bestehen diese Potenziale im Wesentlichen aus Brachflächen, die zuvor meist von Industrie und Gewerbe oder militärischen Einrichtungen genutzt wurden. [↪ ABBILDUNG 86 RECHTS](#) Für die kommenden fünf Jahre erwarten gemäß der Baulandumfrage aus dem Jahr 2020 nahezu alle Großstädte eine weitere Vergrößerung der Innenentwicklungspotenziale (Blum et al., 2022). Diese ergeben sich bei 40 % der Städte aus der Gewerbeverlagerung an den Stadtrand und bei 20 % aus der Aufgabe oder Verlagerung von landwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzten Flächen. Das direkt nutzbare Flächenpotenzial beläuft sich in Deutschland im Jahr 2020, unter Annahme der aktuellen Bebauungsdichte, auf 1,1 Mio Wohneinheiten. Die unmittelbare Mobilisierung dieser Potenziale könnte, in Abhängigkeit von vorliegenden Wohnungsbedarfsprognosen, die Wohnraumnachfrage für die nächsten drei bis sechs Jahre decken. [↪ ZIFFER 350](#)

↪ ABBILDUNG 85

**Entwicklung der Kaufwerte von baureifem Bauland und Schätzung der Baulandelastizität nach Kreistypen<sup>1</sup>**

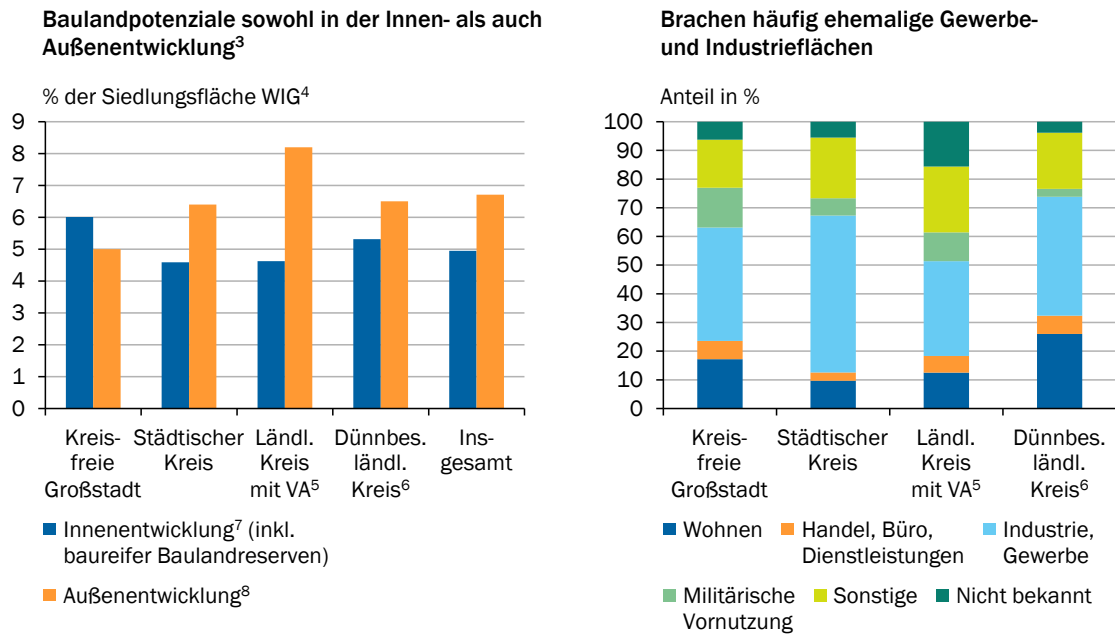


1 – Siedlungsstrukturelle Kreistypen gemäß der Einteilung des BBSR. 2 – Gewichtet nach Anzahl der Veräußerungsfälle von Bauland. Bis einschließlich 2002 ohne Werte für Hamburg. 3 – Enthält die siedlungsstrukturellen Kreistypen „Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen“ sowie „Dünn besiedelter ländlicher Kreis“. 4 – Ergebnisse einer OLS-Regression, wobei die abhängige Variable die logarithmierten Wohnbauflächen in Hektar und die erklärende Variable die logarithmierten Kaufpreise für Wohnbauland in Euro je Quadratmeter umfasst. Für zeitinvariante Faktoren wurde auf Kreisebene kontrolliert. Berechnungen basierend auf dem Zeitraum 2008 bis 2022. Die Berechnung erfolgt nur auf Basis von Kreisen, die in diesem Zeitraum vollständige Daten aufwiesen. 5 – Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen.

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 24-181-02

▸ **ABBILDUNG 86**

**Baulandpotenziale<sup>1</sup> und Vornutzung von Brachflächen nach Kreistypen<sup>2</sup>**



1 – Gewichtete Ergebnisse auf Basis der repräsentativen Baulandumfrage des BBSR. Erhebung erfolgte auf Gemeindeebene. 2 – Siedlungsstrukturelle Kreistypen gemäß der Einteilung des BBSR. 3 – Kreisfreie Großstädte weisen eine flächendeckendere Erfassung von Baulandpotenzialen gegenüber ländlichen Kreisen auf, weshalb die Unterschiede zwischen den Kreistypen nur eingeschränkt interpretiert werden können. 4 – Siedlungsfläche für Wohnen, Industrie und Gewerbe. 5 – Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen. 6 – Dünn besiedelter ländlicher Kreis. 7 – Aktivierung von Brachflächen oder Baulücken. 8 – Ausweis von neuem Bauland. Außenentwicklung setzt sich zusammen aus langfristigen Bebauungsplanpotenzialen (Rohbauland; ohne gesicherte Erschließung) und langfristigen Potenzialen aus den Flächennutzungsplänen (Bauerwartungsland). In der Umfrage wurde nicht nach der vorgesehenen Nutzungsart unterschieden.

Quellen: Baulandumfrage 2020, Berechnungen des IÖR im Auftrag des BBSR/BMI, BBSR  
© Sachverständigenrat | 24-190-01

▸ **KASTEN 22**

**Fokus: Umnutzungspotenziale von Gewerbeimmobilien**

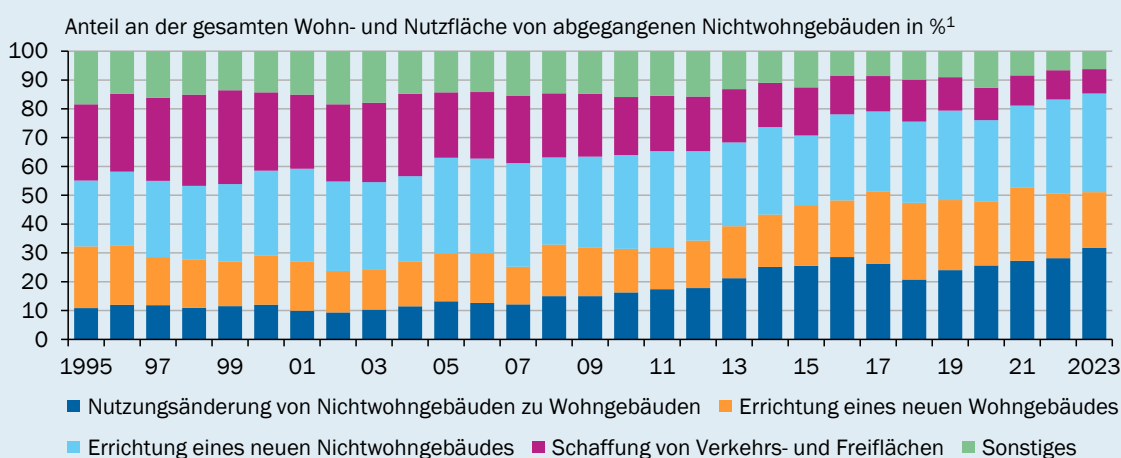
Die **Nachfrage nach Gewerbeimmobilien** ist seit einigen Jahren sowohl bei Büro- als auch bei Einzelhandelsimmobilien **rückläufig** (Krause et al., 2024). Zum einen arbeiten seit der Covid-19-Pandemie viele Erwerbstätige von zu Hause aus, ▸ [ZIFFER 330](#) zum anderen verzeichnet der stationäre Einzelhandel schon seit längerer Zeit ein deutlich geringeres Umsatzwachstum als der Online-Handel (Statistisches Bundesamt, 2022). Ein struktureller Wandel bei der Nutzung von Gewerbeimmobilien zeigt sich bereits bei den Abgängen aus dem Nichtwohnbaukapitalstock. ▸ [ABBILDUNG 87](#) Darunter fallen alle Nichtwohngebäude, die entweder bestehen bleiben und zu Wohngebäuden umgenutzt oder vollständig abgerissen und als neue Wohngebäude, Nichtwohngebäude oder Verkehrs- und Freiflächen wiedererrichtet und genutzt werden. Relativ zum gesamten Abgang an Nichtwohnbauten **steigt seit den 2000er-Jahren** insbesondere die **Umwidmung von Nichtwohngebäuden zu Wohnbauten an**. Auch die Errichtung neuer Wohngebäude nahm im Lauf der Zeit zu, wobei diese Entwicklung in den letzten beiden Jahren im Zuge der schwachen Baukonjunktur nachgelassen hat.

Angesichts der stark gestiegenen Wohnraumnachfrage könnten leer stehende Gewerbeimmobilien verstärkt zu Wohneinheiten umgenutzt werden. Im Jahr 2021 schätzte die Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen das Umnutzungspotenzial von Büro- und Verwaltungs-

gebäudeflächen auf insgesamt 235 000 neue Wohneinheiten bis zum Jahr 2025 in ganz Deutschland. Bis zum Jahr 2040 könnten auf diese Weise insgesamt 1,86 Mio Wohnungen entstehen (Walberg und Gniechwitz, 2020). Eine aktuelle Studie basierend auf der Büromarktdatenbank der Immobilienberatung Colliers schätzt das Umnutzungspotenzial von Büroimmobilien in den 21 größten deutschen Städten auf maximal 170 000 bis 200 000 neue Wohneinheiten (Colliers et al., 2024). Eine weitere Studie basierend auf der Verknüpfung der Büromarktdatenbank der Immobilienberatung Colliers mit den Unternehmensumfragen des ifo Instituts zur Nutzung von Homeoffice schätzt das zukünftige Umnutzungspotenzial von Büroimmobilien in den sieben größten deutschen Städten auf maximal 60 000 neue Wohnungen (ifo Institut, 2024). Die Studienergebnisse unterscheiden sich aufgrund der Betrachtung unterschiedlicher Regionen sowie variierenden Annahmen zu Homeoffice-Quoten und Umbaukosten.

▾ **ABBILDUNG 87**

### Nutzungsänderung von Nichtwohngebäuden zu Wohngebäuden seit den 2000er-Jahren in der Tendenz steigend



1 – Zum Bauabgang an Nichtwohngebäuden werden folgende Abgangsursachen gezählt: Nichtwohngebäude, die entweder bestehen bleiben und zu Wohngebäuden umgenutzt werden, die vollständig abgerissen und ggf. im Anschluss als neue Nichtwohngebäude, neue Wohngebäude oder Verkehrs- und Freiflächen erbaut und genutzt werden sowie Sonstiges. Unter Sonstiges werden die Restposten (bauordnungsrechtliche Unzulässigkeit, außergewöhnliche Ereignisse und sonstige Gründe) zusammengefasst.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 24-264-01

Zwar übersteigen die Mietpreise für Wohnungen die Mietpreise von Büros im unteren Segment, sodass aus privatwirtschaftlicher Sicht Anreize für entsprechende Investitionen bestehen könnten (Ochs, 2023). Auch erleichtern mehrere neue baurechtliche Vorschriften die Konzeption und Entwicklung von gemischten Quartieren (Mixed-Use-Immobilien; Bundesrat, 2021; Bunzel et al., 2023; Machts, 2023). Allerdings rechnen Immobilienentwickler weiterhin mit **hohen Kosten für den Umbau** (Heintze, 2024). Neben den hohen Gebäudestandards bestehen große **Hürden bei den Genehmigungsverfahren**, beispielsweise bei Nachweisen von Grünflächen und Stellplätzen. ▾ **KASTEN 21** Zudem erhöhen die **regulatorischen Anforderungen im energetischen Bereich** die baurechtlichen Planungsrisiken, sodass je nach baulichen Gegebenheiten ein Umbau hinsichtlich der Kosten einem Neubau gleichkommen kann.



# III. HERAUSFORDERUNGEN: VERFÜGBARKEIT UND ZUGANG ZU WOHNRAUM

347. Die angespannte Lage am Wohnungsmarkt erzeugt **eine gesamtwirtschaftliche und eine soziale Herausforderung**. Erstens ergibt sich eine im Vergleich zur Nachfrage **geringe Verfügbarkeit von Wohnraum in den Ballungsräumen**, die durch eine geringe Bautätigkeit [↪ ZIFFERN 350 FF.](#) und Friktionen im Umzugsverhalten [↪ ZIFFERN 357 FF.](#) verursacht wird. Dies kann den Zugang von Arbeitskräften zu produktiven Unternehmen einschränken und so einen negativen Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung haben. [↪ ZIFFERN 348 F.](#) Zweitens besteht ein eingeschränkter **Zugang zu angemessenem Wohnraum für einkommensschwache und benachteiligte Bevölkerungsgruppen**. [↪ ZIFFERN 366 FF.](#) Dies kann durch hohe Wohnkosten und Diskriminierung auf angespannten Wohnungsmärkten verursacht sein. In besonders nachgefragten Regionen kommt es, insbesondere bei sozial schwächeren Gruppen, zu einer Überbelegung von Wohnraum. [↪ ZIFFERN 369 FF.](#)

## 1. Mangelnde Verfügbarkeit in Ballungsräumen

348. Der zunehmend **knappe Wohnraum** in den Ballungsräumen kann die **räumliche Mobilität von Arbeitskräften** in Deutschland **einschränken**. Die Analyse der Binnenmigration in Deutschland zeigt, dass hohe Mieten eine Lenkungswirkung haben, d. h. den Zuzug in eine Region verringern und in Großstädten sogar den Wegzug erhöhen können. [↪ ZIFFER 329](#) Städtische Regionen weisen jedoch eine höhere durchschnittliche Produktivität auf als ländliche Regionen (Belitz et al., 2019). Dies könnte sich in Zukunft bei einer Verschiebung der Wirtschaftsstruktur hin zu wissensintensiven Dienstleistungen weiter verstärken, da diese in besonderem Maße von Agglomerationseffekten profitieren (Eckert et al., 2022; Chen et al., 2023). Maßnahmen, die Arbeitskräften den Zugang zu produktiveren Unternehmen ermöglichen, können die **gesamtwirtschaftliche Produktivität** in Deutschland **erhöhen**. [↪ KASTEN 23](#)

[↪ KASTEN 23](#)

### Hintergrund: Gesamtwirtschaftliche Produktivitätseffekte des Wohnungsmarkts

Für Deutschland gibt es bisher **keine Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätseffekte** von Friktionen auf dem Wohnungsmarkt. **Studien für die USA** deuten 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 (Ganong und Shoag, 2017; Herkenhoff et al., 2018; Hsieh und Moretti, 2019). Vor allem in New York und in Kalifornien gibt es besonders strikte Landnutzungsbeschränkungen, die eine Ausweitung des Angebots an Wohnraum erschweren (Saiz, 2010). Herkenhoff et al. (2018) schätzen, dass eine Reduzierung dieser Be-

schränkungen auf das Niveau des Jahres 1980 die gesamtwirtschaftliche Produktivität in den USA im Jahr 2014 um 7 % und den Konsum um 5 % erhöht hätte. Hsieh und Moretti (2019) schätzen, dass bei einer Reduktion der Landnutzungsbeschränkungen in New York, San Jose und San Francisco auf das Niveau des Medians der US-amerikanischen Städte das BIP in den USA im Jahr 2009 um 3,7 % höher ausgefallen wäre. Diese Studien können die tatsächlichen gesamtwirtschaftlichen Effekte jedoch möglicherweise überschätzen (Glaeser und Gyourko, 2018). So wird in diesen Studien angenommen, dass eventuelle negative Externalitäten von zusätzlichem Wohnraum in jeder Region gleich sind und keine regionalen Unterschiede bei den Baukosten existieren. Zudem ist unklar, ob die Umzugsbereitschaft der Beschäftigten tatsächlich so groß ist wie in den Studien angenommen.

349. Auch angesichts der angestrebten zukünftigen **Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte** stellt die Verfügbarkeit von Wohnraum eine Herausforderung dar. So wäre beispielsweise zur Erreichung eines konstanten Erwerbspersonenpotenzials bis zum Jahr 2035 eine jährliche Nettozuwanderung von 400 000 Personen notwendig (JG 2022 Ziffer 356). Basierend auf den bisherigen Außenwanderungsbewegungen dürfte eine Zuwanderung auf diesem Niveau vor allem in den Ballungsräumen die **Nachfrage nach Wohnraum zusätzlich erhöhen**. [↘ ZIFFER 331](#) Eine noch höhere Anspannung in diesen Wohnungsmärkten könnte die Attraktivität Deutschlands als Zuwanderungsland verringern. Zudem könnten eine geringe Verfügbarkeit von Wohnraum und hohe Wohnkosten in den Ballungsräumen die Akzeptanz für Zuwanderung in der Bevölkerung verringern. Laut einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage gibt die Mehrheit der Befragten in Deutschland an, dass Zuwanderung den Sozialstaat belastet, zu Problemen in den Schulen führt und Wohnungsnot in Ballungsräumen erzeugt (Wieland, 2024).

### Unzureichende Erschließung von Wohnraum

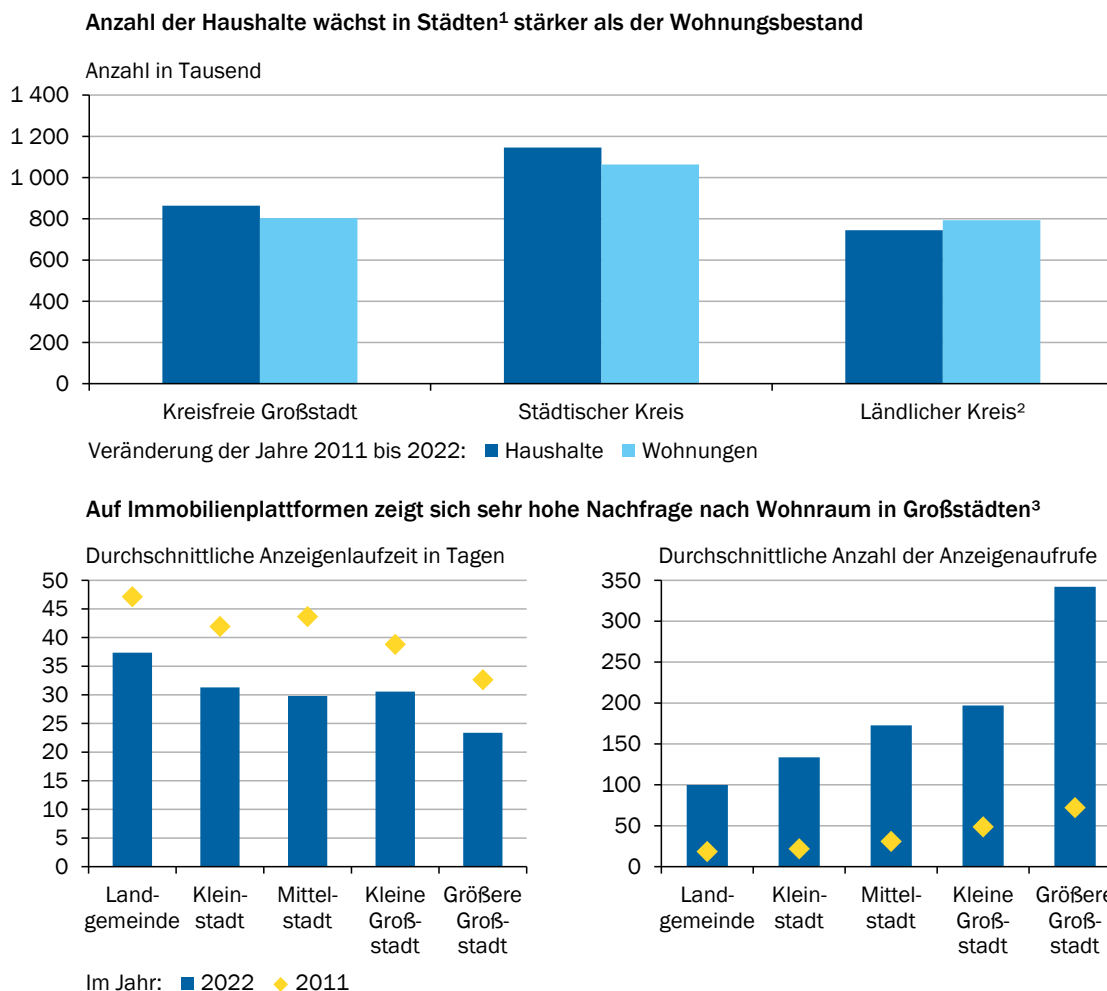
350. Trotz hoher Nachfrage und steigender Preise für Wohnraum ist der **Bestand an Wohnungen** in Großstädten und städtischen Kreisen in den Jahren 2011 bis 2022 **im Vergleich zur Haushaltsentwicklung langsamer gewachsen**. [↘ ABBILDUNG 88 OBEN](#) Die tatsächliche Nachfrage nach Wohnraum dürfte bei dieser Betrachtung aufgrund von unrealisierter Nachfrage (z. B. Umzüge, die aufgrund eines fehlenden Angebots nicht durchgeführt wurden) jedoch unterschätzt werden. Eine Analyse des Sachverständigenrates auf Basis von Inseraten des Immobilienportals Immobilienscout24 zeigt, dass die Anzahl der Laufzeittage einer Anzeige in den großen Großstädten deutlich niedriger und die Anzahl der durchschnittlichen Aufrufe je Laufzeittag deutlich höher ist als in den anderen Gemeindetypen. [↘ ABBILDUNG 88 UNTEN](#) Zwar ist zu erwarten, dass es in größeren Immobilienmärkten aufgrund einer höheren Wahrscheinlichkeit, einen passenden Käufer bzw. eine passende Verkäuferin zu finden, schneller zu erfolgreichen Transaktionen kommt (Nenov et al., 2016). Die Ergebnisse deuten aber darauf hin, dass die Nachfrage nach Wohnraum das Angebot in den großen Großstädten erheblich übersteigt. Abschätzungen zum zukünftigen Bedarf an zusätzlichem Wohnraum, die auf der Fortschreibung der vorangegangenen Entwicklung beruhen, bewegen sich zwischen 168 000 (in den Jahren 2024 bis 2027) und 302 800 Wohnungen

pro Jahr (in den Jahren 2026 bis 2030) (Braun und Grade, 2024; Deschermeier et al., 2024). Die berechneten Bedarfe konzentrieren sich hauptsächlich auf die Ballungsräume und hängen stark von der unterstellten Zuwanderung ab.

351. In der Vergangenheit konnte der Nachfragedruck in den Großstädten teilweise noch über den **Abbau von Leerständen** aufgefangen werden. Diese Reserven sind mittlerweile größtenteils aufgebraucht (BBSR, 2021). [↘ ABBILDUNG 89 LINKS](#) Ein Großteil des Wohnungsbestands in den Großstädten ist am Markt platziert und, sofern noch leer stehend, kurzfristig zum Bezug verfügbar. [↘ ABBILDUNG 89 RECHTS](#) Sofern Wohnungen nicht kurzfristig bezogen werden können, liegt das meist an geplanten oder laufenden Baumaßnahmen. **Wohnungsleerstände finden sich vor allem in ländlichen und wirtschaftlich schwächeren Regionen.**

↘ ABBILDUNG 88

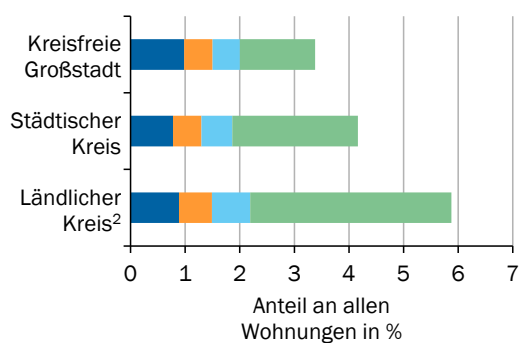
Regionale Entwicklung von Nachfrage und Angebot an Wohnraum



1 – Siedlungsstrukturelle Kreistypen gemäß der Einteilung des BBSR. 2 – Enthält die siedlungsstrukturellen Kreistypen „Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen“ sowie „Dünn besiedelter ländlicher Kreis“. 3 – Berechnungen basieren auf Informationen zu inserierten Wohnungen und Häusern zur Miete auf der Plattform ImmobilienScout24. Stadt- und Gemeindetypen gemäß der Einteilung des BBSR.

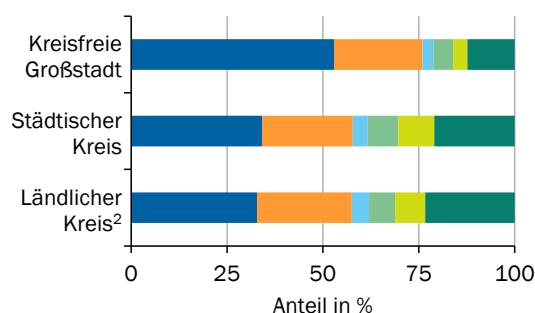
Quellen: RWI und ImmobilienScout24 (2024a, 2024b), Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 24-187-02

## ▸ ABBILDUNG 89

**Dauer und Gründe von Wohnungsleerstand nach Kreistypen<sup>1</sup> im Jahr 2022**
**Langer Leerstand vor allem in ländlichen Regionen**


Leerstand seit...

- ... weniger als 3 Monaten
- ... 3 bis unter 6 Monaten
- ... 6 bis unter 12 Monaten
- ... 12 Monaten oder länger

**Viele leerstehende Wohnungen stehen nicht kurzfristig zur Verfügung**


- Innerhalb von 3 Monaten für den Bezug verfügbar
- Laufende bzw. geplante Baumaßnahmen
- Geplanter Abriss oder Rückbau
- Verkauf des Gebäudes oder der Wohnung
- Künftige Selbstnutzung
- Sonstiger Grund

1 – Siedlungsstrukturelle Kreistypen gemäß der Einteilung des BBSR. 2 – Enthält die siedlungsstrukturellen Kreistypen „Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen“ sowie „Dünn besiedelter ländlicher Kreis“.

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 24-185-01

- 352. Ein zentrales Hemmnis für die Ausweitung des Wohnraumangebots liegt in der unzureichenden Verfügbarkeit von Baugrundstücken.** Die Ausweisung von neuem Bauland erfolgt nur langsam und nicht unbedingt dort, wo die Wohnraumnachfrage am höchsten ist. ▸ ABBILDUNG 85 RECHTS Seit dem Jahr 2010 sind nach Berechnungen des Sachverständigenrates die Wohnbauflächen in ländlichen Kreisen mit 29,7 % nahezu doppelt so stark gewachsen wie in städtischen Kreisen (14,9 %). Ein Grund hierfür liegt in den insgesamt geringeren Flächenpotenzialen in den Städten. Ein weiterer Grund besteht in einem höheren Anteil an Brachflächen in städtischen Gebieten, deren Umwandlung in Wohnbauland schwieriger ist als der Ausweis neuer Flächen. ▸ ABBILDUNG 86 RECHTS Für die Großstädte ist davon auszugehen, dass rund 60 % der Flächenpotenziale direkt nutzbar sind oder kurzfristig (innerhalb der nächsten fünf Jahre) mobilisiert werden können. Faktoren, die die Mobilisierung erschweren, sind die mangelnde Bereitschaft der Eigentümer, komplexe Eigentumsverhältnisse, hohe Kosten der Baulandentwicklung sowie eine geringe Attraktivität der Flächen (Blum et al., 2022).
- 353. Die hohen Bauwerkskosten stellen ein weiteres Hemmnis für den Wohnungsbau dar.** ▸ ZIFFER 344 Neben Preissteigerungen für Baumaterialien und höheren Arbeitskosten schlagen **anspruchsvollere rechtliche Vorgaben** zu Buche. ▸ KASTEN 21 Um Rechtsrisiken zu vermeiden, wird im Wohnungsbau stets nach dem zum jeweiligen Zeitpunkt höchsten Standard gebaut (anerkannte Regeln der Technik), auch wenn diese lediglich den Wohnkomfort erhöhen und keine Sicherheitsrelevanz haben (BMWSB, 2024b). Hierdurch werden Neu- und Ausbauten sowie Sanierungen verteuert. Zusätzlich hemmen die unterschied-

lichen Landesbauordnungen die Nutzung von Skaleneffekten im Wohnungsbau durch serielles und modulares Bauen.

354. Die Ausweisung von neuem Bauland erfordert stets eine Abwägung zwischen den Interessen der lokalen Wohnbevölkerung („Insider“) und der Schaffung von zusätzlichem Wohnraum als gesellschaftlichem Ziel. Gerade in dicht besiedelten Regionen kommt es oft zu **Widerstand gegen neue Bauflächen und Wohnprojekte** (Oberhuber, 2019; Niemann, 2020; Haimann, 2021; Effern, 2024; Haufe, 2024). Ansässige Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer befürchten Wertverluste. Die ansässige Wohnbevölkerung befürchtet Lärmbelastung, eine Überlastung der Infrastruktur und einen Anstieg der Mieten und Immobilienpreise (Hankinson, 2018; Hager et al., 2022; Nall et al., 2024). Auch ein möglicher Verlust kultureller und sozialer Charakteristika eines Wohnumfeldes kann Widerstand auslösen (Ahlfeldt, 2011). Lokaler Widerstand gegen Bauprojekte erschwert Outsidern den Zugang zu Wohnraum und kann Genehmigungsprozesse verlängern und Baukosten erhöhen. Aus ökonomischer Sicht dürfte eine Angebotsausweitung insgesamt jedoch zu sinkenden Preisen für Wohnraum führen. In der näheren Umgebung von Neubauten können die Preise in Abhängigkeit der Wohnlage und der Gebäudegröße aber auch steigen, wenn die Neubauten zu einer Aufwertung des Viertels beitragen (Zahirovich-Herbert und Gibler, 2014; Diamond und McQuade, 2019; Li, 2022; Asquith et al., 2023).
355. Das **Wohnraumpotenzial im Umland** der Großstädte wird bisher **noch nicht überall in gleichem Maße genutzt**. Die Erreichbarkeit der Großstädte kann ein wichtiger Faktor für die Wohnortwahl sein. Bei den 20 bevölkerungsreichsten kreisfreien Großstädten zeigt sich ein positiver Zusammenhang zwischen der ÖPNV-Anbindung an angrenzende Landkreise und dem Anteil der Pendlerinnen und Pendler. Die Erreichbarkeit des Stadtzentrums per ÖPNV erhöht die Attraktivität der umliegenden Regionen (Gibbons und Machin, 2005; Ahlfeldt und Wendland, 2008). Analysen des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) zeigen beispielsweise, dass das Bevölkerungswachstum rund um Hamburg in Regionen mit einer Reisezeit von bis zu 60 Minuten ins Zentrum der Stadt besonders hoch war (Pütz und Schönfelder, 2018).

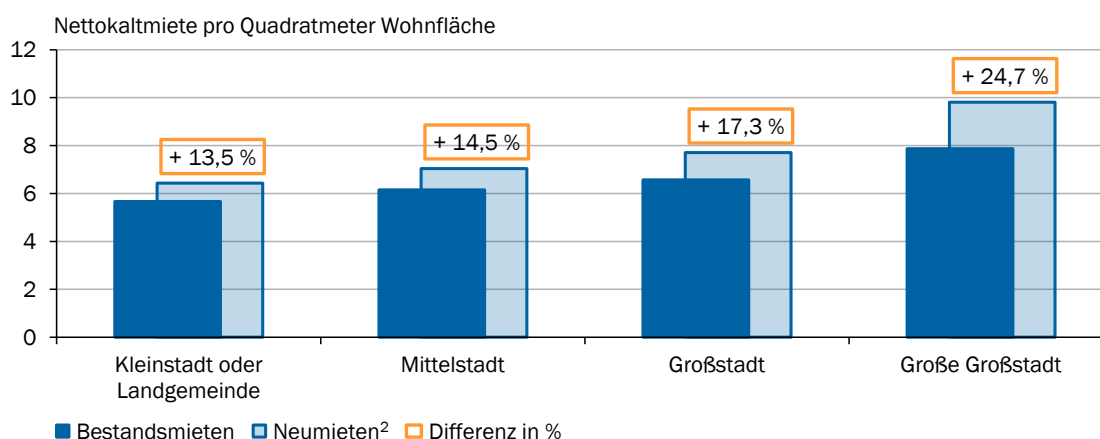
### Hemmnisse bei der Reallokation von Wohnraum

356. Neben der Erschließung von neuem Wohnraum könnte ein Teil der gestiegenen Wohnraumnachfrage auch durch eine **effizientere Nutzung des bestehenden Wohnraums** gedeckt werden. Diese wird jedoch zum einen durch soziale und zum anderen durch finanzielle Hürden für das Umzugsverhalten erschwert. Soziale Hürden liegen zum Beispiel in der **Verbundenheit mit der eigenen Wohnung** und dem dazugehörigen **sozialen Umfeld**. Diese erhöht sich für viele Menschen mit steigender Wohndauer und hemmt somit insbesondere die Umzugsbereitschaft älterer Menschen (Remanenzeffekt). ↘ ZIFFER 335 Für Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen kann die organisatorische und physische Belastung eines Umzugs eine Rolle spielen. Darüber hinaus kann eine ausbleibende Verkleinerung der Wohnfläche im Alter auch auf das Vorhalten von Gästezimmern für Familienmitglieder oder bei Eigentümerinnen und Eigentümern auch auf ein Vererbungsmotiv zurückgeführt werden.

357. Die effiziente Nutzung des Wohnraums wird aber auch durch die **geringen finanziellen Anreize zur Wohnraumverkleinerung**, die sich aus der Regulierung der Mieten und den hohen Transaktionskosten im Kaufmarkt ergeben, gehemmt. Im Mietmarkt stellt insbesondere der steigende Abstand zwischen Bestands- und Neumieten ein Hemmnis dar. [↪ ABBILDUNG 73](#) Ist dieser Abstand hoch, haben Mieter nur geringe Anreize, ihre Wohnfläche zu verkleinern, da eine höhere Neumiete die finanziellen Vorteile einer Verkleinerung verringert. Der Abstand zwischen Bestands- und Neumieten ist in den Großstädten am größten. [↪ ABBILDUNG 90](#) Der hohe Abstand zwischen Bestands- und Neumieten in Deutschland lässt sich größtenteils auf gesetzliche Regulierungen zurückführen.
358. **Bestandsmieten** werden in Deutschland durch sogenannte **Kappungsgrenzen** reguliert (§ 558 BGB). Diese besagen, dass die Miete innerhalb von drei Jahren kumuliert nicht um mehr als 20 % und maximal bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete angehoben werden kann. [↪ PLUSTEXT 12](#) Zusätzlich können die Länder Gemeinden ausweisen, in denen nach ihrem Ermessen die Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen nicht gewährleistet ist und dort für die Dauer von höchstens fünf Jahren eine Kappungsgrenze von 15 % einführen. Ausgenommen von der Kappungsgrenze sind Indexmietverträge, bei denen die Miete an die Entwicklung des Verbraucherpreisindex gekoppelt ist, und Staffelmietverträge, bei denen zukünftige Mieterhöhungen bereits im Mietvertrag vereinbart sind.
359. Die Neumieten sind teilweise ebenfalls reguliert. Seit dem Jahr 2015 können die Länder Regionen für fünf Jahre als „angespannte Wohnungsmärkte“ ausweisen und dort die sogenannte **„Mietpreisbremse“** anwenden (§ 556d BGB). Diese Regelung ist derzeit bis zum Ende des Jahres 2025 befristet, eine Verlängerung bis zum Ende des Jahres 2028 befindet sich in der Ressortabstimmung. In angespannten Wohnungsmärkten darf die Höhe der Neumiete maximal 10 % über

[↪ ABBILDUNG 90](#)

#### Hoher Abstand zwischen Bestands- und Neumieten in Großstädten in Deutschland<sup>1</sup>



1 – Größe nach Bevölkerungszahl: Kleinstadt oder Landgemeinde bis unter 20 000 Personen; Mittelstadt 20 000 bis unter 100 000 Personen; Großstadt 100 000 bis unter 500 000 Personen; große Großstadt 500 000 und mehr Personen. 2 – Neumieterrinnen und Neumieter sind Mieterinnen und Mieter, die vor weniger als zwei Jahren in ihre aktuelle Wohnung eingezogen sind. Basierend auf der Zusatzerhebung Wohnen des Mikrozensus des Jahres 2018.

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, DOI: 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.3, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 24-220-01



dem Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Ein angespannter Wohnungsmarkt liegt nach Definition der Mietpreisbremse vor, wenn entweder Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt, die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte deutlich höher liegt als im bundesweiten Durchschnitt, die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird, oder geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht. Ausnahmen umfassen befristete Mietverträge und Indexmietverträge. Zudem darf eine Miete, die im vorherigen Mietverhältnis die Obergrenze übertraf, auch in zukünftigen Verträgen vereinbart werden. **Neubauten**, die erstmalig nach dem 1. Oktober 2014 vermietet werden, **und grundlegend sanierte Wohnungen fallen ebenfalls nicht unter die Regulierung der Mietpreisbremse.**

Die Mietpreisbremse gilt grundsätzlich auch bei **Vermietung möblierter Wohnungen**, allerdings können Mieterinnen und Mieter **Verstöße gegen die Mietpreisbremse oftmals schwer erkennen**, da der Möblierungszuschlag in der Miete nicht explizit ausgewiesen werden muss. Der Anteil der möblierten Wohnungen ist in den vergangenen Jahren, vor allem in den Großstädten, gestiegen. Eine Auswertung der Immobilienplattform ImmobilienScout24 zeigt, dass im Jahr 2022 36 % der auf der Plattform inserierten Mietwohnungen in den fünf größten Städten möbliert angeboten wurden, womit sich ihr Anteil seit dem Jahr 2018 verdoppelt hat. Eine Befragung von Mieterinnen und Mietern in München deutet zudem darauf hin, dass sie Verstöße gegen die Mietpreisbremse häufig entweder nicht bemerken oder aus Angst vor negativen Konsequenzen nicht dagegen vorgehen (Sommer et al., 2024). Die Nichteinhaltung der Mietpreisbremse wird über die Rückerstattung der zu viel gezahlten Mieten hinaus nicht sanktioniert.



➤ PLUSTEXT 12

### Hintergrund: Mietspiegel

Ein **Mietspiegel** ist eine **Übersicht über die ortsübliche Vergleichsmiete**, die von der nach Landesrecht zuständigen Behörde oder von Interessenvertretungen der Vermieterinnen und Vermieter und der Mieterinnen und Mieter gemeinsam erstellt oder anerkannt ist. Die ortsübliche Vergleichsmiete wird dabei aus den üblichen Mieten gebildet, die in der Gemeinde oder einer vergleichbaren Gemeinde für Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage in den vergangenen sechs Jahren vereinbart oder geändert worden sind. Gemeinden mit über 50 000 Einwohnern sind gesetzlich zur Erstellung eines Mietspiegels verpflichtet und müssen diesen alle zwei Jahre an die Marktentwicklung anpassen. Es gibt jedoch **keine Anforderungen an Art und Qualität der Erhebung**. Einige Kommunen nutzen dagegen „qualifizierte“ Mietspiegel, die nach anerkannten wissenschaftlichen Grundsätzen erstellt werden. Qualifizierte Mietspiegel sind nach zwei Jahren an die Marktentwicklung anzupassen und müssen nach vier Jahren neu erstellt werden.

Die Gewichtung von Neu- und Bestandsmieten ist bei der Erstellung von Mietspiegeln gesetzlich nicht festgeschrieben. Zudem werden auch Mieten von Anbietern erfasst, die, oftmals sogar entsprechend ihres satzungsgemäßen Auftrags, unterhalb der Marktmiete vermieten (z. B. Wohnungsbaugenossenschaften). Verschiedene Studien zeigen, dass die auf dieser Basis bestimmte **ortsübliche Vergleichsmiete**, vor allem **in stark nachgefragten Wohnlagen, bis zu 36 % unter dem Marktpreis** für Neuvermietungen liegt (Held et al., 2014; Sebastian, 2016).

360. Eine **Begrenzung der Erhöhung von Bestandsmieten** zum Schutz von Mieterinnen und Mietern kann ökonomisch begründet werden. Mieterinnen und Mieter können übermäßigen Mieterhöhungen durch Vermieterinnen und Vermieter zwar theoretisch durch einen Umzug entgehen, in der Praxis ist ein **Umzug jedoch häufig mit erheblichen Kosten** verbunden. Diese Kosten umfassen die direkten Kosten eines Umzugs, bedeutender sind jedoch zumeist die indirekten Kosten, die durch den Verlust wohnortspezifischer Vorzüge, die im Lauf des Mietverhältnisses aufgebaut wurden, entstehen (Diamond et al., 2019). Diese können den Verlust des sozialen Umfelds und eine höhere Distanz zum Arbeitsort oder zur Schule des Kindes umfassen. Je höher diese Kosten sind, desto schlechter ist die **Verhandlungsposition der Mieterinnen und Mieter** und desto größere Mieterhöhungen können Vermieterinnen und Vermieter bei Bestandsmieten durchsetzen. Eine staatliche Regulierung der Bestandsmieten schützt somit insbesondere Mieterinnen und Mieter mit hohen Umzugskosten.
361. Eine **Begrenzung der Neumieten** durch die **Mietpreisbremse** führt zu einer **Umverteilung von Vermieterinnen und Vermietern zu Mieterinnen und Mietern**, falls der regulierte Mietpreis unter dem Marktpreis liegt. Insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten werden Mieterinnen und Mieter so vor starken Preissteigerungen geschützt, die aufgrund temporärer Knappheiten, bedingt durch die lange Fertigstellungsdauer von Wohnraum entstehen können. [↘ ZIFFER 316](#) Gleichzeitig kann die Mietpreisbremse dazu beitragen, das Auseinanderdriften von Bestands- und Neumieten in den Ballungsräumen zu beschränken und somit die finanziellen Anreize zur effizienten Nutzung von Wohnraum innerhalb des regulierten Mietmarkts intakt zu halten.
362. Allerdings kommt es durch **Kappungsgrenzen** und eine **Mietpreisbremse** zu einer **Marktsegmentierung**, in der Mieterinnen und Mieter begünstigt werden, denen es gelingt, eine Wohnung zum regulierten Mietpreis zu erlangen („Insider“). Benachteiligt werden Wohnungssuchende, die nur eine unregulierte Mietwohnung finden können. Zudem findet aufgrund des von der Regulierung kreierten Nachfrageüberschusses eine Rationierung des regulierten Wohnraums statt, der Wohnungssuchende benachteiligt, die keine Wohnung erhalten, obwohl sie bereit wären, den regulierten Mietpreis zu zahlen („Outsider“). Eine Regulierung von Mieten in dieser Form ist aufgrund der mangelnden Zielgenauigkeit somit nicht als verteilungspolitisches Instrument geeignet. Dworzak et al. (2021) argumentieren, dass eine Mietenregulierung nur dann die gewünschten Umverteilungseffekte besitzt, wenn ein hinreichend großer Qualitätsunterschied zwischen reguliertem und unreguliertem Wohnraum besteht, sodass die einkommensstärkeren Mieterinnen und Mieter trotz der höheren Preise den unregulierten Wohnraum präferieren.

Die **Nebeneffekte von Mietpreisregulierungen** wurden in verschiedenen internationalen Studien untersucht. Einige Studien zeigen, dass es durch künstlich niedrige Mieten zu einer Fehlallokation von Haushalten in regulierten Wohnungen kommen kann (Glaeser und Luttmer, 2003; Skak und Bloze, 2013; Oust, 2018). Im Extremfall kommt es zu einer Polarisierung, in der die Mieterinnen und Mieter in preisregulierten Wohnungen eine stark erhöhte Wohnfläche pro Kopf aufweisen, während jene in unregulierten Wohnungen aufgrund der hohen

Mieten sich nur sehr wenig Wohnfläche leisten können. Zusätzlich zeigt sich, dass Mieterinnen und Mieter in regulierten Wohnungen länger in ihrer Wohnung wohnen bleiben als solche in unregulierten Wohnungen und sich so die räumliche Mobilität insgesamt verringert (Munch und Svarer, 2002; Svarer et al., 2005; Diamond et al., 2019).

363. Für Deutschland wurden insbesondere die bisherigen Auswirkungen der Mietpreisbremse auf den Wohnungsmarkt evaluiert. Es zeigt sich, dass die **Mietpreisbremse** den Anstieg der für regulierte Wohnungen **gezahlten Mieten wirksam bremst** (DIW, 2018; Kholodilin et al., 2018; Henger et al., 2019; Breidenbach et al., 2022; Kholodilin, 2024). Gleichzeitig führt die Mietpreisbremse jedoch zu **steigenden Mieten im unregulierten Neubausegment** und reduziert die Mobilität der Mieterinnen und Mieter, die in mietkontrolliertem Wohnraum wohnen (Mense et al., 2023). Durch die **Ausnahme neu gebauter Wohnungen und grundlegender Sanierungen** von der Mietpreisbremse **werden Investitionsanreize aufrechterhalten** (Gemeinschaftsdiagnose, 2018; Mense et al., 2019). Ein negativer Effekt der Mietpreisbremse in ihrer aktuellen Ausgestaltung auf den Wohnungsneubau konnte bisher empirisch nicht nachgewiesen werden (DIW, 2018).
364. Im **Kaufmarkt für Wohnimmobilien** wird die Umzugsbereitschaft durch **hohe Transaktionskosten** reduziert. Sie betragen typischerweise zwischen 10 und 15 % des Kaufpreises und umfassen Kosten für Notar und Grundbucheintrag (1-2 %), eine (eventuelle) Maklerprovision (6-7 %) und die Grunderwerbsteuer (3,5-6,5 %). Insbesondere die von den Ländern festgesetzte Grunderwerbsteuer [▷ KASTEN 24](#) ist im europäischen Vergleich hoch. Im bundesweiten Durchschnitt betrug sie im Jahr 2022 5,3 % und lag somit weit über dem europäischen Median von 2 % des Kaufpreises (Barrios et al., 2019). Die Notarkosten fallen im europäischen Vergleich unterschiedlich aus und liegen in den Niederlanden bei 0,3 – 0,4 % (Voigtländer, 2016), in Österreich hingegen bei 1 – 3 % (BMJ Österreich, 2024).

Internationale Studien zeigen, dass **Transaktionskosten** im Kaufmarkt für Wohnimmobilien die **Anzahl an Immobilientransaktionen** und somit die räumliche Mobilität von Haushalten **verringern** (van Ommeren und van Leuvensteijn, 2005; Hilber und Lyytikäinen, 2017; Best und Kleven, 2018; Eerola et al., 2021). Für Deutschland weisen mehrere Studien insbesondere negative Effekte der Grunderwerbsteuer auf das Transaktionsvolumen nach (Petkova und Weichenrieder, 2017; Fritzsche und Vandrei, 2019; Christofzik et al., 2020). Fritzsche und Vandrei (2019) schätzen, dass eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer um 1 Prozentpunkt die Anzahl der Transaktionen von Einfamilienhäusern um rund 7 % verringert. Petkova und Weichenrieder (2017) berechnen auf Basis einer geschätzten Preiselastizität für Immobilientransaktionen, dass eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer um 1 % die Anzahl der Transaktionen von Einfamilienhäusern um 0,23 % verringert, was ausgehend von einer durchschnittlichen Grunderwerbsteuer von 5,3 % eine Reduktion der Anzahl der Transaktion um rund 4,3 % impliziert.

365. Die **Maklerprovisionen** sind in **Deutschland** im europäischen Vergleich ebenfalls **hoch**. Die durchschnittlichen Provisionssätze liegen in Schweden, Norwegen, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich bei unter 2 % und in Dänemark, Finnland und Belgien bei maximal 3 % (Stoll, 2023). Seit der Reform der Maklergebühren im Jahr 2020 müssen Käuferinnen und Käufer in Deutschland maximal die Hälfte der Provision selbst zahlen. Durch die Aufteilung sind aus Sicht der Käuferinnen und Käufer die durchschnittlichen Maklerprovisionen zwar gefallen. Jedoch sind die insgesamt von beiden Seiten gezahlten Provisionen gestiegen, da einige Maklerinnen und Makler dort, wo bisher üblicherweise Käuferinnen und Käufer die Provisionen alleine zahlten, die Sätze erhöhten (Stoll, 2023). Gleichzeitig ist aber der Anteil provisionsfreier Angebote gestiegen (Sagner und Voigtländer, 2021).

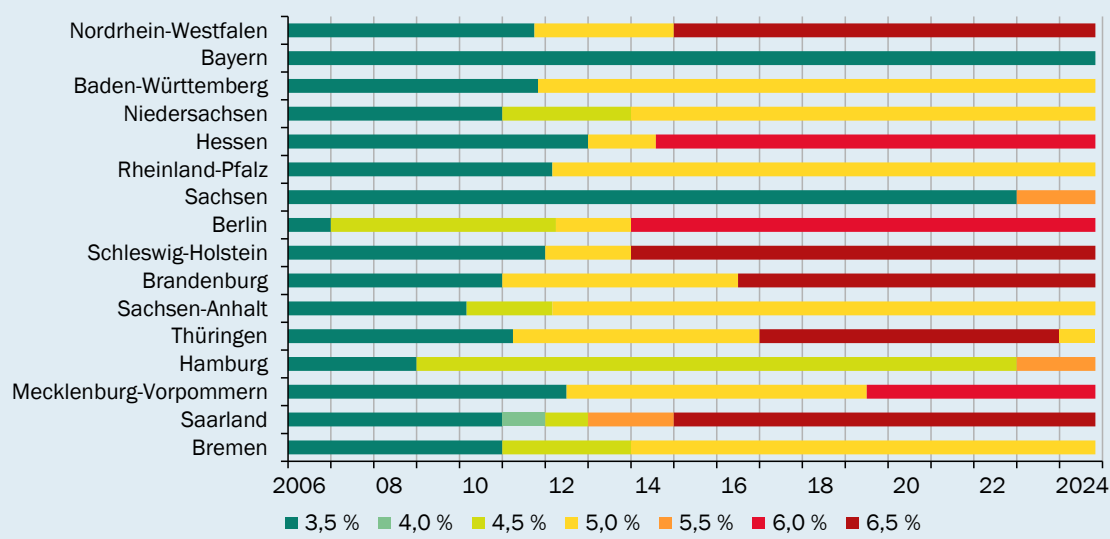
▸ KASTEN 24

**Hintergrund: Grunderwerbsteuer**

Die Grunderwerbsteuer ist eine **Ländersteuer**, deren **Steuersatz** seit der Föderalismusreform des Jahres 2006 von jedem Land **eigenständig festgelegt** werden kann und deren Aufkommen allein den Ländern zusteht. Sie wurde seither in fast allen Ländern erhöht. ▸ [ABBILDUNG 91](#)

▸ [ABBILDUNG 91](#)

**Entwicklung der Grunderwerbsteuersätze in den Ländern**



Quelle: Gesetzgebung der Bundesländer  
© Sachverständigenrat | 24-198-01

Ein Grund für die steigenden Steuersätze dürfte die ansonsten stark begrenzte Einnahmenautonomie der Länder sein (Broer, 2015). Zusätzlich ergeben sich **Anreize zur Steuererhöhung aus dem Länderfinanzausgleich**. Um es den Ländern zu ermöglichen, zusätzliche Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer zu erzielen, ohne dass diese zu sehr über den Länderfinanzausgleich umverteilt werden, wird zur Ermittlung der Einnahmekraft des jeweiligen Landes anstelle des tatsächlichen Steuersatzes der durchschnittliche Steuersatz aller Länder herangezogen. Simulationen deuten darauf hin, dass der Anreiz für weitere Steuererhöhungen dadurch vergrößert wird, da die Länder für Einnahmeausfälle aufgrund verringerter Transaktionen und niedrigerer Preise infolge einer Steuererhöhung teilweise durch höhere Transfers bzw. geringere Beiträge im Länderfinanzausgleich kompensiert werden (Boysen-Hogrefe, 2017; Büttner und Krause, 2018).

Die Grunderwerbsteuer **belastet häufige Transaktionen** von Immobilien **besonders**, da bei wiederholten Transaktionen nicht ausschließlich die zwischenzeitliche Wertsteigerung besteuert wird, sondern stets der gesamte Kaufbetrag. Der **Neubau** wird durch die Grunderwerbsteuer ebenfalls **besonders belastet**, da es häufig zu einer Doppelbesteuerung kommt (Rappen, 2012), wenn die Käufer den Neubau von einem Bauträger erwerben, der für den Erwerb des Grundstücks bereits Grunderwerbsteuer gezahlt hat.

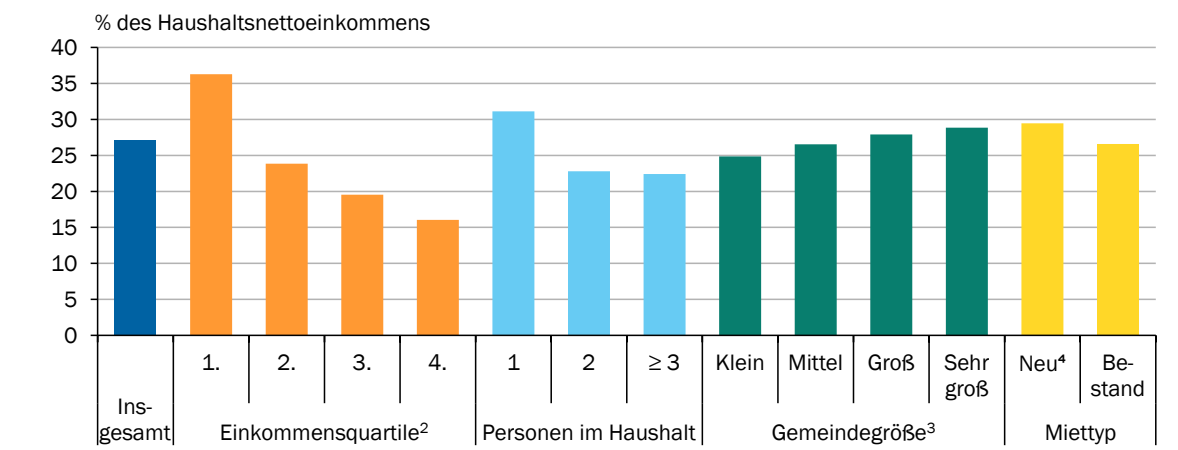
Die Grunderwerbsteuer kann durch sogenannte „**Share Deals**“ umgangen werden, indem Immobilien in einer eigens dafür geschaffenen Gesellschaft gebündelt werden. Wird diese zu weniger als 90 % verkauft, ist die Transaktion nicht grunderwerbsteuerpflichtig, wobei die restlichen Anteile nach zehn Jahren steuerfrei nachgekauft werden können. Share Deals werden insbesondere bei großvolumigen Immobilientransaktionen genutzt (Bundesregierung, 2021).

## 2. Zugang für einkommensschwache und benachteiligte Bevölkerungsgruppen

366. Hohe Immobilienpreise und Mieten schränken den **Zugang zum Wohnungsmarkt für einkommensschwache und benachteiligte Haushalte** ein. Dies gilt insbesondere in Ballungsräumen mit besonders angespannten Wohnungsmärkten. Die **hohe soziale Relevanz steigender Mieten** ergibt sich daraus, dass Haushalte mit niedrigen Einkommen eine überdurchschnittlich hohe relative Mietbelastung aufweisen. Im Jahr 2022 haben die Mieterhaushalte in Deutschland durchschnittlich 27 % ihres verfügbaren Einkommens für Wohnraum ausgegeben. [↪ ABBILDUNG 92](#) Während die Mietbelastung für Haushalte im ersten Quartil der Einkommensverteilung 36 % beträgt, liegt sie im vierten Quartil lediglich bei 16 %. Insgesamt lag die Mietbelastung für 16 % aller Mieterhaushalte

[↪ ABBILDUNG 92](#)

### Mietbelastungsquote<sup>1</sup> nach Einkommen, Haushaltsmerkmalen und Regionen



1 – Die Mietbelastungsquote ist der Anteil der Nettokaltmiete plus kalte Nebenkosten am Haushaltsnettoeinkommen. Basierend auf der Zusatzerhebung Wohnen des Mikrozensus des Jahres 2018. 2 – Haushaltsnettoeinkommen: 1. Quartil bis unter 1 850 Euro; 2. Quartil 1 850 Euro bis unter 2 750 Euro; 3. Quartil 2 750 bis unter 3 800 Euro; 4. Quartil 3 800 Euro und mehr. 3 – Größe nach Bevölkerungszahl: klein bis unter 20 000 Personen; mittel 20 000 bis unter 100 000 Personen; groß 100 000 bis unter 500 000 Personen; sehr groß 500 000 und mehr Personen. 4 – Neumieterinnen und Neumieter sind Mieterinnen und Mieter, die vor weniger als zwei Jahren in ihre aktuelle Wohnung eingezogen sind.

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, DOI: 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.3, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 24-204-01

über der Grenze von 40 %, ab der ein Haushalt laut EU-Definition finanziell überlastet ist (Statistisches Bundesamt, 2023; Eurostat, 2024b).

367. **Im Durchschnitt ist die Mietbelastungsquote** in Deutschland, also der Anteil der Bruttokaltmiete am Haushaltsnettoeinkommen, **seit den 2000er-Jahren weitgehend konstant** geblieben (Sagner et al., 2020) und seit 2015 sogar leicht rückläufig (Kholodilin und Baake, 2024). Allerdings verlaufen die Preisentwicklungen regional sehr unterschiedlich. [↘ ZIFFER 324](#) Zudem sind aufgrund der Mietenregulierung die Bestands- und Neumieten nicht gleichermaßen angestiegen. [↘ ZIFFER 325](#) Günstig wirken sich die nominalen Einkommenszuwächse (im Nenner der Quote) der vergangenen Jahre aus, wobei sich die Einkommen nicht für alle Haushaltstypen gleichermaßen entwickelt haben (JG 2023 Ziffern 290 ff.). In der Konsequenz variiert die Mietbelastung zwischen einzelnen Haushaltstypen, Mietertypen sowie zwischen Regionen. Innerhalb dieser Gruppen kam es jedoch seit dem Jahr 2010 nicht zu einem wesentlichen Anstieg der Mietbelastung. [↘ ABBILDUNG 92](#)
368. Auf angespannten Wohnungsmärkten können Mieterinnen und Mieter, auch unabhängig von ihrer Einkommenssituation, aufgrund bestimmter Merkmale beim Zugang zu Wohnraum diskriminiert werden. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) verbietet Diskriminierung beim Zugang zu Wohnraum. Allerdings zeigen verschiedene Feldexperimente, dass auf Wohnungsmärkten in Kanada, den USA, Deutschland und anderen OECD-Staaten dennoch **Diskriminierung anhand verschiedener Merkmale** stattfindet. Diese betrifft insbesondere Zugewanderte (Flage, 2018; Auspurg et al., 2019; Sawert, 2020), aber auch Alleinerziehende (Lauster und Easterbrook, 2011).

## Folgen von Zahlungs- und Zugangsschwierigkeiten

369. Aus der Beobachtung einer weitgehend konstanten Mietbelastung im Zeitverlauf lässt sich nicht schlussfolgern, dass der kräftige Anstieg der Wohnimmobilienpreise seit dem Jahr 2010 [↘ ZIFFER 323](#) keine sozialen Belastungen mit sich gebracht hätte. Vielmehr wird die **Mietbelastung durch** zunehmende Ausweichreaktionen, insbesondere eine **Überbelegung** [↘ GLOSSAR](#) **von Wohnungen, niedrig gehalten**. So ist zu beobachten, dass einkommensschwache Haushalte zunehmend in überbelegten Wohnungen wohnen. Im Jahr 2023 lebten knapp 9 % der Haushalte ohne Armutsrisiko in einer überbelegten Wohnung, für armutsgefährdete Personen [↘ GLOSSAR](#) lag dieser Anteil bei knapp 27 %. Dies wirkt sich auf die soziale Ungleichheit, einschließlich der Chancen auf sozialen Aufstieg, aus. So zeigen Solari und Mare (2012) für die USA, dass beengte Wohnverhältnisse eine Reihe von Indikatoren für das Wohlbefinden von Kindern negativ beeinflussen und zur intergenerationalen Persistenz von sozialer Ungleichheit führen.
370. **Besonders betroffen von beengten Wohnverhältnissen** sind Haushalte in Großstädten sowie **Alleinerziehende** und **kinderreiche Familien**. [↘ ABBILDUNG 93](#) Im Jahr 2023 lebte in Deutschland mehr als ein Viertel der Alleinerziehenden mit ihren Kindern in überbelegten Wohnungen. Etwa ein Drittel der kinderreichen Familien, mit drei oder mehr Kindern, lebte im Jahr 2023 in Deutschland in beengten Wohnverhältnissen. Die Wohnsituation von Menschen mit und



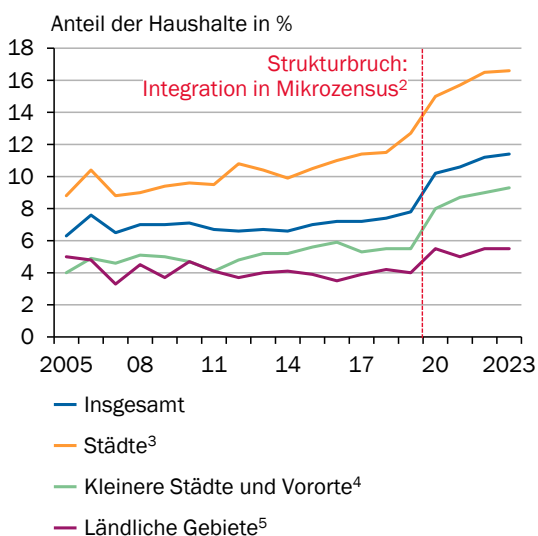
ohne **Migrationshintergrund** unterscheidet sich ebenfalls deutlich: Zugewanderte wohnen durchschnittlich in schlechteren Wohnlagen, verfügen über weniger Wohnfläche und zahlen höhere Mieten pro Quadratmeter (Winke, 2016; Auspurg et al., 2017; Liebig et al., 2022; OECD, 2024b). Dies kann durch strukturelle Unterschiede (z. B. kürzere Wohndauer, urbaner Kontext) und sozioökonomischen Status nicht vollständig erklärt werden.

371. Diskriminierung und Zugangsschwierigkeiten können zu Gentrifizierung, der **Verdrängung einkommenschwächerer Haushalte durch wohlhabendere Haushalte** aus innerstädtischen Quartieren, führen. Diese Verdrängung kann dazu führen, dass **verschiedene Bevölkerungsgruppen** voneinander getrennt **in unterschiedlichen Wohnvierteln** leben (Segregation). Für Deutschland gibt es bislang nur wenige empirische Studien, die versuchen, **Gen-**

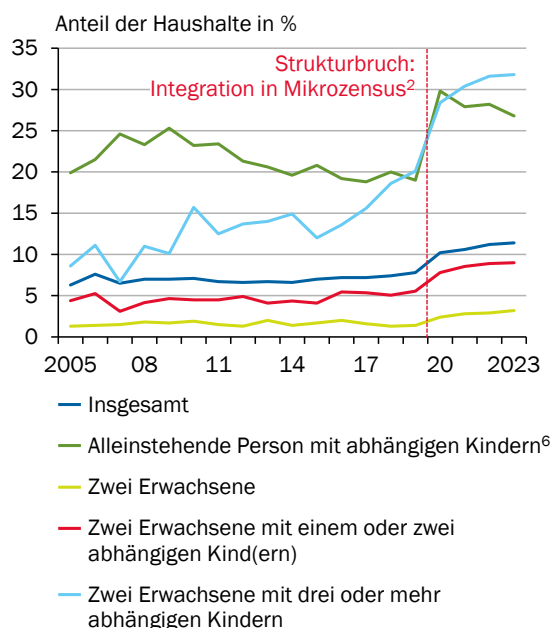
ABBILDUNG 93

Überbelegung<sup>1</sup> von Wohnungen im Zeitverlauf

Überbelegung von Wohnungen steigt in Städten stärker als im ländlichen Raum



Überbelegung von Wohnungen bei Allein-erziehenden und kinderreichen Haushalten besonders ausgeprägt



1 – Eine Wohnung gilt als überbelegt, wenn es mindestens einen der folgenden Räume nicht gibt: Einen Gemeinschaftsraum, einen Raum pro Paar, das in dem Haushalt lebt, einen Raum pro weiterer Person ab 18 Jahren, einen Raum für zwei Kinder unter 12 Jahren, einen Raum für zwei Kinder desselben Geschlechts zwischen 12 und 17 Jahren, einen Raum je Kind zwischen 12 und 17 Jahren, wenn sie unterschiedlichen Geschlechts sind. 2 – Im Jahr 2020 wurde die zufallsbasierte Stichprobe der EU-SILC-Erhebung mehr als verdoppelt und eine Auskunftspflicht eingeführt. Zudem werden neben dem Papierfragebogen weitere Befragungsformen eingesetzt und die Aufbereitungsverfahren haben sich verändert. Aufgrund dieser methodischen Verbesserungen sind die Ergebnisse ab dem Jahr 2020 nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar. 3 – Städte: Mindestens 50 % der Bevölkerung lebt in angrenzenden Gebieten (Größe ein Quadratkilometer) mit mindestens einer Dichte von 1 500 Personen pro Quadratkilometer und einer Bevölkerung von mindestens 50 000 Personen. 4 – Kleinere Städte und Vororte: Angrenzende Gebiete (Größe ein Quadratkilometer) mit einer Bevölkerungsdichte von mindestens 300 Personen pro Quadratkilometer und einer Bevölkerung von mindestens 5 000 Personen. 5 – Ländliche Gebiete: Mehr als 50 % der Bevölkerung lebt in Gebieten außerhalb der städtischen Gebiete. 6 – Abhängige Kinder umfassen alle Personen unter 18 Jahren, sowie Personen im Alter von 18 bis 24 Jahren, die mit mindestens einem Elternteil zusammenleben und wirtschaftlich inaktiv sind.

Quellen: EU-SILC, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 24-278-01

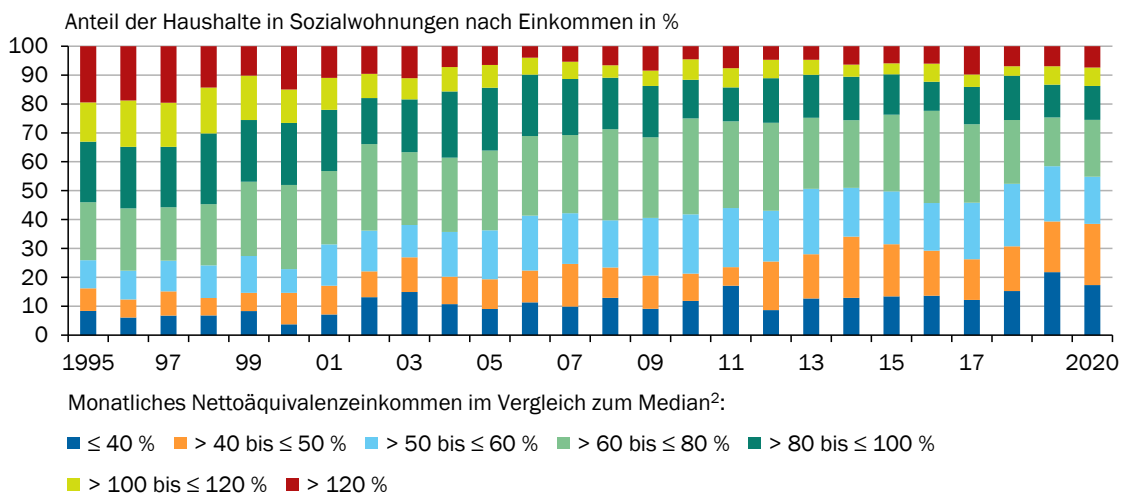
**trifizierung und Segregation** systematisch zu messen und ihre Auswirkungen zu analysieren. Döring und Ulbricht (2018) zeigen für Berlin deutliche Gentrifizierungseffekte sowohl im Stadtkern als auch in entfernteren Stadtbezirken. Auch Schulz (2017) analysiert die Gentrifizierung in Berlin und kommt zu dem Schluss, dass der Anteil der jährlichen Binnenfortzüge, der allein auf immobilienwirtschaftliche Aufwertung und entsprechende Anstiege der Angebotsmieten zurückzuführen ist, stadtweit bei 4,1 % liegt. In einzelnen Stadtteilen liegt dieser Anteil allerdings deutlich höher, bei bis zu 14 %. Die in dieser Studie ermittelten Werte sind vergleichbar mit den Schätzungen ökonomischer Verdrängungsraten von Newman und Wyly (2006) für New York City in den 1990er-Jahren. Internationale Studien identifizieren Gentrifizierung darüber hinaus beispielsweise in London (Atkinson, 2000, 2004), Amsterdam (Boterman und van Gent, 2014) sowie verschiedenen US-Städten (Smith et al., 2020). **Segregation begünstigt gesellschaftliche Spaltung** und ist mit externen Kosten verbunden. Helbig und Jähnen (2018) zeigen, dass, ähnlich wie in den USA, die soziale Segregation in Städten Familien mit Kindern stärker betrifft als die Gesamtbevölkerung. Für die USA zeigen Kulkarni und Malmendier (2022), dass eine höhere Segregation mit einer niedrigeren sozialen Mobilität von Kindern aus Geringverdiener-Haushalten korreliert ist.

## Soziale Wohnungspolitik gegen Zahlungs- und Zugangsschwierigkeiten

372. **Soziale Wohnungspolitik** in Deutschland zielt darauf ab, **mittels Objekt- und Subjektförderung**, d. h. mit sozialem Wohnungsbau bzw. mittels Wohngeld, die Wohnkostenbelastung für benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu senken [↘ ZIFFER 367](#) und ihnen den Zugang zum Wohnungsmarkt zu ermöglichen oder zu erleichtern. [↘ ZIFFER 368](#)
373. Die Berechtigung eines Haushalts zum Bezug einer im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus geförderten Wohnung wird in der Regel nur ein einziges Mal beim Einzug überprüft. Ein wichtiges Kriterium ist dabei das Haushaltseinkommen. Steigt dieses mit der Zeit, verliert der Haushalt aufgrund des in Deutschland generell bestehenden Kündigungsschutzes sein Wohnrecht jedoch nicht. Analysen aus vergangenen Jahren deuten auf eine **hohe Fehlbelegung** und eine **geringe soziale Zielgenauigkeit von Sozialwohnungen** hin (Schier und Voigtländer, 2016; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2018; Sagner et al., 2020). Die Autoren bemessen Fehlbelegung allerdings nicht anhand der Einkommensgrenzen der Wohnraumförderung, sondern anhand der Armutsgrenze. Da die Einkommensgrenzen der Wohnberechtigungsscheine sehr unterschiedlich sind und sich je nach Bundesland, nach Personenanzahl und Förderweg deutlich unterscheiden können, [↘ TABELLE 17 ANHANG](#) ist die tatsächliche Fehlbelegung von Sozialwohnungen in Deutschland nur schwer zu bestimmen. Jedoch erreichten im Jahr 2020 rund 26 % der Mieterinnen und Mieter von Sozialwohnungen mehr als 80 % des Medianeinkommens ihres Bundeslandes, was etwa der Einkommensgrenze für den Anspruch auf Wohngeld entspricht. Etwa 14 % erreichten mehr als 100 % des Medianeinkommens ihres Bundeslandes. [↘ ABBILDUNG 94](#) Einzelne Länder schätzen den Anteil fehlbelegter Sozialwohnungen auf 10 % bis 30 % (HMWEVW, 2021; Menzl und Ebbers, 2023). Im Zeitverlauf hat sich die soziale Treffsicherheit der

▸ **ABBILDUNG 94**

**Einkommen von Haushalten in Sozialwohnungen<sup>1</sup>**



1 – Nur Wohnungen mit Belegungsbindung. Anteil der Mieterhaushalte in einer geförderten Wohnung nach Einkommen auf Basis des Medians der äquivalenzgewichteten monatlichen Haushaltsnettoeinkommen aller Haushalte des bewohnten Bundeslandes. 2 – Lesehilfe: Anteil der Haushalte in Sozialwohnungen, deren monatliches Nettoäquivalenzeinkommen zum Beispiel bei weniger als 40 % des Medians im bewohnten Bundesland liegt.

Quellen: SOEP v38, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 24-193-02

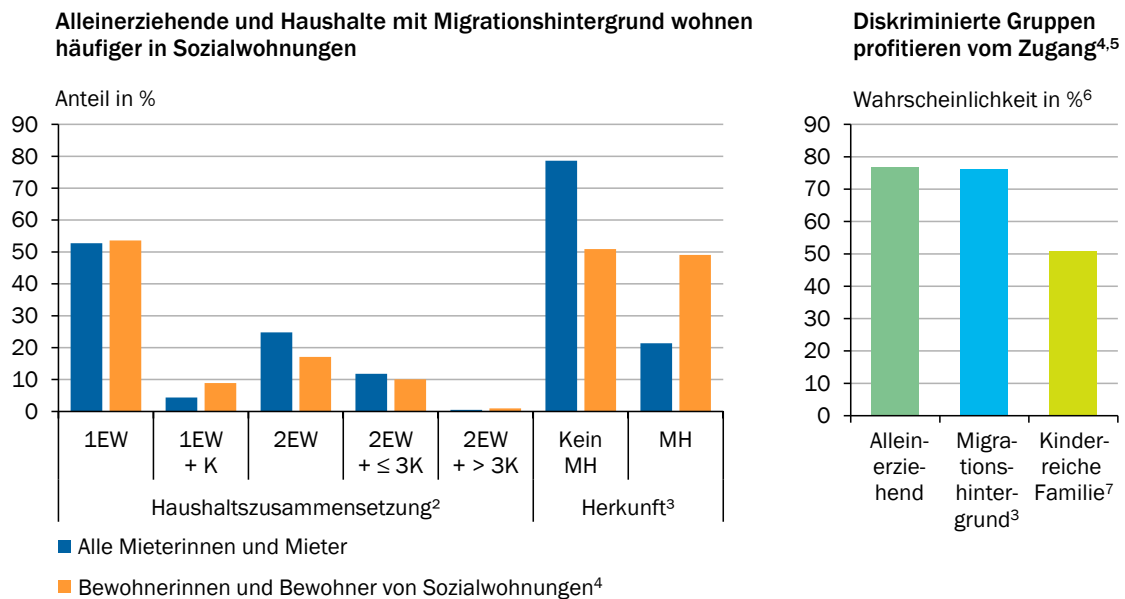
sozialen Wohnraumförderung, gemessen am Anteil der Haushalte in Sozialwohnungen, die ein Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des Medians beziehen, allerdings deutlich erhöht. [▸ ABBILDUNG 94](#)

- 374. Der soziale Wohnungsbau erfüllt eine **wichtige Versorgungsfunktion für Haushalte, deren Zugang zum regulären Wohnungsmarkt erschwert ist**. [▸ ZIFFER 368](#) So profitieren vom Zugang zum sozialen Wohnungsbau Alleinerziehende, kinderreiche Familien und Zugewanderte mit besonders hoher Wahrscheinlichkeit. [▸ ABBILDUNG 95 RECHTS](#) Diese Personengruppen haben besonders häufig keinen Zugang zu Mietwohnraum, der in Größe, Qualität und Mietpreis angemessen ist und sind daher besonders häufig von Überbelegung betroffen. [▸ ZIFFERN 369 F](#). Durch die Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, [▸ PLUSTEXT 11](#) die unter anderem Vorgaben zur Wohnungsgröße je Bewohnerin oder Bewohner enthalten, wird sichergestellt, dass eine Überbelegung von Wohnungen vermieden wird, die sonst eine typische Ausweichreaktion auf Zahlungs- und Zugangsschwierigkeiten darstellt. [▸ ZIFFER 369](#)
- 375. Im Jahr 2024 hat die Bundesregierung die Wiedereinführung der im Jahr 1990 abgeschafften Wohngemeinnützigkeit beschlossen (BMWSB, 2024c). Ab dem 1. Januar 2025 erhalten **gemeinwohlorientierte Wohnungsunternehmen über die sogenannte Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) Steuerbefreiungen**, wenn sie dauerhaft vergünstigten Wohnraum bereitstellen. Das Instrument unterscheidet sich somit in der Art und Weise sowie der Dauer der Förderung und Bindung vom sozialen Wohnungsbau, der durch befristete Sozialbindungen nur zeitlich begrenzt zur Verfügung steht. [▸ PLUSTEXT 11](#) Dadurch soll ein neues Marktsegment mit dauerhaft günstigem Wohnraum als zweite Säule neben dem sozialen Wohnungsbau entstehen. Auch wenn gemeinwohlorientierte Woh-

nungsunternehmen im Sinne des Instruments sowohl privat als auch öffentlich sein können, soll die Wohngemeinnützigkeit insbesondere kommunale, genossenschaftliche und sonstige gemeinwohlorientierte Wohnungsunternehmen stärken und eine soziale Wohnraumversorgung dauerhaft sicherstellen. Nach Angaben des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) könnten von der Regelung zunächst etwa 100 Körperschaften wie z. B. gemeinnützige Stiftungen, Vereine oder sozial orientierte Unternehmen und rund 105 000 Mieterinnen und Mieter profitieren (BMWSB, 2024d).

- 376. In der Nachkriegszeit wurde der Großteil der Sozialwohnungen von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen errichtet, überwiegend mit direkter Förderung und immer mit Steuerbefreiungen für die Unternehmen. Im Ergebnis hatten die **gemeinnützigen Wohnungsunternehmen bis zum Ende der Wohngemeinnützigkeit im Jahr 1990 eine große Bedeutung auf den Wohnungsmärkten**: In Großstädten stellten sie bis zu einem Drittel des Wohnraumangebots (Kuhnert und Leps, 2017). In anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union

ABBILDUNG 95  
Zugang zu Sozialwohnungen<sup>1</sup>



1 – Die dargestellten Anteile ergeben sich als Mittelwerte über die Jahre 2016 bis 2020. Bei der Kategorie Herkunft handelt es sich um eine Betrachtung auf Individuumsebene, bei der Haushaltszusammensetzung auf Haushaltsebene.  
 2 – 1EW-Haushalt mit einem Erwachsenen, 2EW-Haushalt mit zwei Erwachsenen, K-Kind(er) unter 18 Jahre. 3 – MH-Migrationshintergrund. Nur Haushalte mit Angaben zur Herkunft. Migrationshintergrund in erster oder zweiter Generation.  
 4 – Nur Wohnungen mit Belegungsbindung. 5 – Grundlage der hier gezeigten Ergebnisse ist eine logistische Regression unter Kontrolle des äquivalenzgewichteten Einkommens und der jeweils anderen Haushaltsmerkmale. Die Koeffizienten für Alleinerziehend und Migrationshintergrund sind signifikant auf dem 1 %-Niveau, der Koeffizient für kinderreiche Familien auf dem 5 %-Niveau. 6 – Wahrscheinlichkeit in einer Sozialwohnung zu wohnen basierend auf Odds Ratios. Odds Ratios erlauben eine Aussage darüber, inwieweit das Vorhandensein bzw. Nichtvorhandensein eines Merkmals mit dem Vorhandensein bzw. Nichtvorhandensein eines weiteren Merkmals zusammenhängt und wie stark dieser Zusammenhang ist. Sie ergeben sich als  $e^{\text{Regressionskoeffizient}}$  aus der hier durchgeführten Logit-Regression. Odds > 1 geben an, dass es wahrscheinlicher ist, dass das Ereignis eintritt, als dass es nicht eintritt. Für den Faktor Migrationshintergrund bedeutet eine Odds Ratio von 1,76 beispielsweise, dass die Wahrscheinlichkeit in einer Sozialwohnung zu wohnen, für eine Person mit Migrationshintergrund um 76 % höher ist als für eine Person ohne Migrationshintergrund. 7 – Kinderreiche Familie: Mehr als drei Kinder.

Quellen: SOEP v38, eigene Berechnungen  
 © Sachverständigenrat | 24-205-02

gibt es vergleichbare Instrumente. Insbesondere in Österreich gibt es langjährige Erfahrungen mit der Verschränkung von Wohnbauförderung und Wohngemeinnützigkeit. [↪ PLUSTEXT 13](#)



[↪ PLUSTEXT 13](#)

### Fokus: Staatlicher Wohnungsbau in Wien

In Wien leben **60 % der Bevölkerung in einer geförderten Wohnung** oder einer Gemeindewohnung mit gedeckelten Mieten (Ludwig, 2017). Als Gemeindewohnung werden Wohnungen bezeichnet, die von der Stadt Wien selbst gebaut wurden. Zusätzlich gibt es in Wien sozialen Wohnungsbau, der von gemeinnützigen Wohnungsbauvereinigungen betrieben und von der Stadt gefördert wird. Durch das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz bleibt **geförderter Wohnraum in der Regel langfristig sozial gebunden**. Dieses Gesetz gewährt gemeinnützigen Bauvereinigungen einen Steuervorteil und besonderen Zugang zu Wohnungsbaufördermitteln, wenn sie langfristig sozialen Wohnraum schaffen. Die Wiener Wohnungspolitik zielt darauf ab, den Anteil an öffentlichen und gemeinnützigen Wohnungen kontinuierlich auszubauen. Hierfür fließen etwa 600 Mio Euro im Jahr in die Wohnbauförderung. Jährlich entstehen etwa 7 000 geförderte neue Wohneinheiten in Wien (Ludwig, 2017). In Österreich macht der geförderte staatliche Wohnbau ungefähr 26 % aller Mietwohnungen aus – ein Großteil davon kommt aus Wien (Punz, 2019). In Deutschland liegt der Anteil der Sozialwohnungen am Gesamtbestand der Mietwohnungen bei unter 5 %. Eine **Öffnung des Gemeindebaus** nicht nur für einkommensschwache Haushalte, sondern **für breite Bevölkerungsschichten** ist in Wien erklärter politischer Wille und soll für bezahlbaren Wohnraum für alle und eine soziale Durchmischung der Mieterschaft sorgen (empirica, 2020). Dementsprechend sind die **Einkommensgrenzen für den Bezug von staatlich gefördertem Wohnraum** in Wien im Vergleich zu den Einkommensgrenzen deutscher Sozialwohnungen **sehr hoch** und reichen bis in die obere Mittelschicht hinein. Die Einkommensentwicklung wird nach dem Einzug in eine Gemeindewohnung nicht mehr überprüft und unter bestimmten Bedingungen ist bei Auszug oder Tod der Bewohnerin oder des Bewohners sogar eine Wohnungsweitergabe an nahe Verwandte möglich. Dies wurde in der Vergangenheit auch in Wien teilweise kontrovers diskutiert (Ludwig, 2017).

377. Bei der sozialen Wohnraumförderung obliegt den Ländern die ausschließliche Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz. [↪ ZIFFER 342](#) Der Bund kann die Länder lediglich durch die Gewährung von Finanzhilfen unterstützen. Mit der Einführung der NWG weitet der Bund seinen **Kompetenzbereich aus** und kann durch die NWG zur Schaffung von Wohnraum mit einer dauerhaften Sozialbindung und folglich dauerhaft vergünstigten Mieten beitragen.

Die Einkommensgrenzen der NWG werden von den Regelsätzen der Sozialhilfe abgeleitet. Unternehmen, die Mietwohnungen an Personen vermieten, deren Einkommen nicht mehr als das Fünf- bzw. (bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden) das Sechsfache der Sozialhilfe nach Sozialgesetzbuch (SGB) XII beträgt, sollen von der Regelung Gebrauch machen können. Das bedeutet, dass eine alleinstehende Person maximal ein monatliches Einkommen von 3 378 Euro brutto erwirtschaften dürfte, um für eine vergünstigte Wohnung infrage zu kommen. Für eine Familie mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern im Alter von sechs und 15

Jahren liegt die Grenze bei 9 365 Euro brutto monatlich. Die Einkommensgrenzen sind damit deutlich höher als im ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehen (Bundesregierung, 2018) und als die Einkommensgrenzen der Wohnberechtigungsscheine. ↘ TABELLE 17 Sie sind so festgelegt, dass rund 60 % der Haushalte in Deutschland von der neuen Wohngemeinnützigkeit profitieren könnten (BMWSB, 2024c). Eine Prüfung der Einhaltung der Einkommensgrenze erfolgt, wie bei der sozialen Wohnraumförderung, nur am Anfang des Mietverhältnisses (BMWSB, 2024d), sodass steigende Einkommen der Mieterinnen und Mieter für die Gemeinnützigkeit unschädlich sind, sodass die **Zielgenauigkeit der Förderung nicht gewährleistet** ist.

378. Seit den 1990er-Jahren wurde beabsichtigt mit einer Stärkung der **Subjektförderung** den Rückgang des Bestands an Sozialwohnungen in Deutschland abzufedern (Sinn, 1995). ↘ ABBILDUNG 82 Die ihm zugedachte Rolle konnte das **Wohngeld** ↘ PLUSTEXT 14 wegen einer unzureichenden Anpassung an die Miet- und Einkommensentwicklung allerdings nie vollständig ausfüllen. So fielen jährlich viele Haushalte aus der Förderberechtigung, weil sie die nominale Einkommensgrenze überschritten, real allerdings kaum Einkommenszuwächse erhalten hatten (Deutscher Bundestag, 2021a). Eine regelmäßige **Dynamisierung des Wohngelds** erfolgt erst seit Beginn des Jahres 2022. Der große **Vorteil** des Instruments gegenüber der sozialen Wohnraumförderung in dessen aktueller Ausgestaltung ist die **soziale Treffsicherheit**. Das Wohngeld muss jedes Jahr neu beantragt werden. Dadurch schlagen sich Einkommenssteigerungen automatisch in der Wohngeldberechtigung nieder und der Transfer kann sich zielgenau an der aktuellen Bedürftigkeit des Haushalts orientieren (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2018).



#### ↘ PLUSTEXT 14

#### Hintergrund: Wohngeld

Das Wohngeld stellt einen **einkommensabhängigen Transfer an Haushalte** dar, die über ein geringes Einkommen oberhalb der Grundsicherungsschwelle verfügen, ihre Wohnkosten jedoch nicht voll selbst tragen können. Ein Wohngeldanspruch besteht bis zu einer Einkommensgrenze, die mit der Anzahl der Haushaltsmitglieder variiert. Im Jahr 2023 erhielten in Deutschland rund 1,2 Millionen Haushalte, also rund 2,8 % der Hauptwohnsitzhaushalte, Wohngeld (Statistisches Bundesamt, 2024b). Die **Zahl der Wohngeld beziehenden Haushalte stieg** damit **gegenüber dem Vorjahr um 80 %** an. Der durchschnittliche monatliche Wohngeldanspruch betrug 297 Euro je berechtigtem Haushalt. Bund und Länder gaben im Jahr 2023 insgesamt 4,3 Mrd Euro für Wohngeld aus, etwa doppelt so viel wie im Vorjahr. Ursächlich für diese Entwicklungen ist das zum Jahresbeginn 2023 reformierte **„Wohngeld plus“**, dessen Ziel es ist, sowohl die Inanspruchnahme von Wohngeld als auch die durchschnittlichen Leistungen deutlich zu erhöhen (Bundesregierung, 2023). Künftig wird das Wohngeld alle zwei Jahre an die eingetretene Miet- und Einkommensentwicklung angepasst (**Wohngeld-Dynamisierung**).

379. Zwar legt die internationale empirische Evidenz nahe, dass Mietzuschüsse durch die erhöhte Zahlungsfähigkeit der Empfängerinnen und Empfänger bei einem unelastischen Wohnraumangebot zu einem Anstieg der gezahlten Mieten führen



können (Susin, 2002; Gibbons und Manning, 2006; Sayag und Zussman, 2020). Für Deutschland bescheinigt eine Bestandsaufnahme aus dem Jahr 2015 dem **Wohngeld jedoch eine hohe Zielgenauigkeit und Effizienz hinsichtlich seiner sozialpolitischen Zielsetzungen**: Das Wohngeld verringert laut der Studie wirksam regionale Unterschiede in der Wohnkostenbelastung, ohne dass es zu einem Anstieg der Mietpreise kommt (BBSR, 2015a). Allerdings könnte dies auch mit der Mietpreisregulierung in Deutschland zusammenhängen. Weitere empirische Studien zum Zusammenhang von Wohngeld und Mietniveau in Deutschland liegen nicht vor.

380. Es besteht ein **Spannungsverhältnis zwischen einer hohen sozialen Treffsicherheit** des Wohngelds und **Anreizen zur Erwerbsarbeit**. Insbesondere an der Schnittstelle zwischen Bürgergeld und Wohngeld kommt es zu Sprungstellen in der Grenzbelastung. Dies hat zur Folge, dass die Grenzbelastung auf zusätzliche Erwerbseinkommen sehr hoch ist. Darüber hinaus reduzieren hohe Transferentzugsraten die Anreize, die Erwerbsarbeit auszuweiten (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2023; JG 2023 Ziffern 309 ff.). Auch ist das Wohngeld bei einer Rationierung des Wohnraumangebots, anders als der soziale Wohnungsbau, **nur bedingt geeignet, Härtefällen** unter den einkommensschwachen Haushalten **Zugang zum Wohnungsmarkt zu verschaffen**, da es eine Diskriminierung aufgrund persönlicher Merkmale der Mieterinnen und Mieter nicht einschränkt. Zudem **verhindert** das Wohngeld auf angespannten Wohnungsmärkten **nicht die Überbelegung von Wohnungen**. ↘ ZIFFER 369

## IV. HANDLUNGSOPTIONEN

381. Verschiedene Handlungsoptionen eignen sich, um die gesamtwirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen am Wohnungsmarkt zu adressieren. Die Verfügbarkeit von Wohnraum in Ballungsräumen könnte erhöht werden, indem der **Wohnungsneubau über eine verbesserte Flächenverfügbarkeit** [↘ ZIFFERN 384 FF.](#) und **geringere Baukosten gestärkt** wird. [↘ ZIFFERN 386 FF.](#) Auch Baulandpotenziale in angrenzenden Regionen und Wohnraumpotenziale in strukturschwachen Regionen könnten durch eine verbesserte (Verkehrs-)Anbindung genutzt werden [↘ ZIFFERN 391 FF.](#) Gleichzeitig könnte der **bestehende Wohnraum effizienter genutzt** werden. Durch den Abbau von Umzugsbarrieren könnten Wohnungswechsel sowohl im Miet- als auch im Kaufmarkt erleichtert und dabei vor allem kostengünstiger werden. [↘ ZIFFERN 395 FF.](#) **Subjekt- und Objektförderung können sich** in der sozialen Wohnungspolitik **sinnvoll ergänzen**. Die **Zielgenauigkeit** von sozialer Wohnraumförderung und NWG **sollte erhöht werden**. [↘ ZIFFERN 408 FF.](#)

### 1. Wohnungsneubau stärken

#### Flächenpotenziale heben

382. Ein zentrales Hemmnis für den Wohnungsbau in Ballungszentren ist **der Mangel an Baugrundstücken**. [↘ ZIFFERN 345 F.](#) Der gesetzliche Vorrang der Innen- vor Außenentwicklung (§ 1 Abs. 5 BauGB) ist mit Blick auf den Flächenverbrauch zwar begrüßenswert, die Innenentwicklung wird bei der derzeitigen Bebauungsdichte aber voraussichtlich nur wenige Jahre den Flächenbedarf decken können. [↘ ZIFFER 346](#) Eine **dichtere Bebauung**, also eine Erhöhung der Wohnfläche im Verhältnis zur Grundstücksfläche, kann über verschiedene Maßnahmen erreicht werden. Im **Bestand** kann die Nachverdichtung über **Aufstockungen und Dachausbauten** erreicht werden. [↘ ZIFFER 388](#) Außerdem könnten Baulücken geschlossen und Brachflächen genutzt werden. [↘ ZIFFER 346](#) Im **Neubau** könnten Kommunen, wo möglich, **zusätzliche Stockwerke erlauben**. Bei diesen Maßnahmen sollten aber auch die Wohnqualität, die Auslastung der umliegenden Infrastruktur, die stadtklimatischen Auswirkungen sowie die Bodenversiegelung Beachtung finden.
383. Für Regionen mit hoher Wohnraumnachfrage, bei denen eine dichtere Bebauung nur schwer möglich oder absehbar nicht ausreichend ist, könnte die **Außenentwicklung** verstärkt genutzt werden. Hierzu könnten Kommunen die langfristigen Baulandpotenziale in größerem Umfang als bisher aktivieren, indem sie für diese Flächen **zügig Bebauungspläne aufstellen** und die Flächen damit zu Bauland machen. Die Aufstellung dieser Bebauungspläne nimmt oft mehrere Jahre in Anspruch. So dauerte z. B. in Berlin die durchschnittliche Aufstellung von Plänen, die im Jahr 2023 festgesetzt wurden, rund neun Jahre (bulwiengesa, 2024). Die vom BMWSB vorgesehene Beschleunigung dieser Verfahren über eine angestrebte Verkürzung der Abschlussfrist nach Ende der Beteiligungsverfahren

auf zwölf Monate könnte zur Verkürzung dieser Verfahren beitragen und die Schaffung von Bauland beschleunigen (BMWSB, 2024e). **Für neu geschaffenes Bauland** könnte eine **Bebauungspflicht** innerhalb eines gewissen Zeitraums vorgesehen werden. Falls innerhalb des entsprechenden Zeitraums nicht mit dem Bau begonnen wird, könnte Kommunen ein Vorkaufsrecht eingeräumt werden. Auch beim Verkauf von baureifen Flächen oder Brachflächen in angespannten Wohnungsmärkten könnten Kommunen verstärkt von ihren Vorkaufsrechten zum Zwischenerwerb Gebrauch machen. Beim Weiterverkauf sollten dann ebenfalls Bedingungen wie bei neuem Bauland gelten.

384. Über eine **stärkere Ausrichtung der Grundsteuer am Grundstücks- anstatt am Gebäudewert könnten die Anreize zur dichteren Bebauung** von Grundstücken **erhöht werden**. Beim in Baden-Württemberg eingeführte Bodenwertmodell erfolgt die Berechnung der Grundsteuer grundsätzlich unabhängig von der Bebauung. Es orientiert sich also im Vergleich zu den Modellen der anderen Länder am stärksten am Grundstückswert. [↘ KASTEN 25](#) Zusätzlich reduziert sich die Steuerzahlung um 30 % bei Wohnbebauung. Auch beim Flächen-, Wohnlagen- und Flächen-Faktor-Modell könnten, im Vergleich zur aktuellen Ausgestaltung, über eine Erhöhung der Äquivalenz- oder Flächenzahl für Grundstücke, die Anreize für eine dichtere Bebauung gestärkt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit der Grundsteuer neben dem Ziel einer dichteren Bebauung auch weitere Ziele verfolgt werden können. So können die Deckung der lokalen Infrastrukturkosten oder die umfassende Besteuerung von Immobilienvermögen weitere Ziele darstellen, die eine stärkere Orientierung am Gebäudewert begründen können. Bei der Ausrichtung der Grundsteuer muss daher zwangsläufig eine Abwägung zwischen diesen Zielen vorgenommen werden, da die verschiedenen Bewertungsmodelle diese Ziele unterschiedlich gut erfüllen (Fuest et al., 2018; Büttner und Zimmermann, 2020).

[↘ KASTEN 25](#)

#### Hintergrund: Grundsteuerreform in Deutschland

Das **Bundesverfassungsgericht** hat in einem Urteil im Jahr 2018 die damalige **grundsteuerliche Bewertung der Grundstücke auf Basis** der aus dem Jahr 1964 (Westdeutschland) bzw. 1935 (Ostdeutschland) stammenden **Einheitswerte** für **verfassungswidrig erklärt** (BVerfG, 2018). Der Gesetzgeber wurde aufgefordert, bis zum Ablauf des Jahres 2019 eine Neuregelung der Bewertungsregeln vorzunehmen. Bund und Länder haben sich auf ein Bundesmodell geeinigt, aber auch eine Öffnungsklausel vereinbart, die es den **Ländern** erlaubt, **eigene Modelle zu entwickeln**.

Einige Länder haben das Bundesmodell vollständig oder mit kleinen Abweichungen übernommen. [↘ TABELLE 16](#) Das Modell sieht vor, dass Wohngrundstücke mit dem Ertragswertverfahren bewertet werden. Dabei wird der Reinertrag eines bebauten Grundstücks aus Wohnfläche und Mietniveau abzüglich der Bewirtschaftungskosten ermittelt, wobei Besonderheiten bei Gebäuden mit sehr großem Grundstück bestehen. Fünf Länder haben von der Öffnungsklausel Gebrauch gemacht (BMF, 2021). [↘ TABELLE 16](#)

↳ TABELLE 16

**Übersicht über die Grundsteuermodelle in Deutschland**

	Flächenmodell	Modifiziertes Bodenwertmodell	Wohnlagenmodell	Flächen-Faktor-Modell	Bundesmodell
Bundesland	Bayern	Baden-Württemberg	Hamburg	Hessen, Niedersachsen	Sonstige Bundesländer <sup>1</sup>
Grundstücksfläche	✓	✓	✓	✓	✓
Gebäudefläche <sup>2</sup>	✓		✓	✓	✓
Bodenrichtwert		✓		✓	✓
Durchschnittlicher Bodenrichtwert <sup>3</sup>				✓	
Wertunabhängige Äquivalenz-/Flächenzahl <sup>4</sup>	✓		✓	✓	
Grundsteuermesszahl	✓ <sup>5</sup>	✓ <sup>5</sup>	✓ <sup>6</sup>	✓	

1 – Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen. 2 – Beim Flächen-Faktor-Modell wird bei Wohnungsnutzung die Wohnfläche und nicht die Gebäudefläche zugrunde gelegt. 3 – Der durchschnittliche Bodenrichtwert in der Gemeinde wird beim Flächen-Faktor-Modell zur Berechnung eines Faktors verwendet (Bodenrichtwert/durchschnittlicher Bodenrichtwert in der Gemeinde). Dieser führt zu einer gedämpften Übersetzung steigender Bodenrichtwerte bestimmter Grundstücke auf die Grundsteuer. 4 – Im Flächenmodell, dem Wohnlagenmodell und dem Flächen-Faktor-Modell wird bei der Äquivalenz-/Flächenzahl ein unterschiedlicher Betrag für Grundstücke (0,04 Euro/Quadratmeter) und Gebäude (0,50 Euro/Quadratmeter) verwendet. 5 – Im Flächenmodell und im modifizierten Bodenwertmodell ist die Grundsteuermesszahl bei Wohnnutzung um 30 % verringert, wodurch Wohnnutzung steuerlich begünstigt wird. 6 – Im Wohnlagenmodell wird die Grundsteuermesszahl verwendet, um neben einer generellen Verringerung um 30 % für Wohnflächen auch die Qualität der Wohnlage in die Berechnung miteinzubeziehen. Für Wohnflächen liegt die Messzahl bei guter Lage bei 70 %, bei normaler Lage bei 45 % und in denkmalgeschützten sowie in sozial geförderten Gebäuden bei 20 %.

Quellen: Gesetzgebung des Bundes und der Länder, eigene Darstellung  
 © Sachverständigenrat | 24-206-01

In Baden-Württemberg wird ein Bodenwertmodell angewendet, bei dem nur die Fläche eines Grundstücks ohne Berücksichtigung der Fläche der darauf stehenden Gebäude besteuert wird. Jedoch geht die Lage des Grundstücks in die Bewertung ein. Da eine Bebauung des Grundstücks mit Wohngebäuden die Steuerlast nicht erhöht, wird dabei tendenziell eine dichtere Bebauung gefördert und die Steuerlast, im Fall von Wohnungsnutzung, sogar über den vorgesehenen Bewertungsabschlag reduziert. Eine ähnliche Wirkung könnte bei entsprechender Ausgestaltung durch die Grundsteuer C auf unbebaute, baureife Grundstücke erreicht werden.

↳ ZIFFER 385

In Bayern wird ein Flächenmodell angewendet, bei dem neben der Grundstücksfläche auch die Gebäudefläche berücksichtigt wird. Von einer Bewertung der Lage des Grundstücks wird hingegen abgesehen. Hessen und Niedersachsen wenden Flächen-Faktormodelle an, bei denen neben der Grundstücks- und Wohnfläche die Lage des Grundstücks mit einem ergänzenden Faktor berücksichtigt wird. Auch Hamburg bezieht die Wohnlage in die Bewertung von Grundstücken ein. Dabei erfolgt die Bewertung auf Basis der Grundstücks-, Wohn- und Nutzfläche, wobei die Flächen abhängig von der Wohnlage mit einer Äquivalenzzahl multipliziert werden.

**385.** Im Rahmen der Grundsteuerreform im Jahr 2019 ist es **Kommunen ab dem Jahr 2025 möglich die Grundsteuer C zu erheben.** ↳ PLUSTEXT 15 Diese erlaubt Kommunen bei Vorliegen städtebaulicher Gründe, wie einem erhöhten Wohnraumbedarf, die **Erhebung eines höheren Hebesatzes für unbe-**

**baute, baureife Grundstücke in den betreffenden Gemeindeteilen.** Dazu zählen auch Grundstücke mit Gebäuden, die keiner dauerhaften Nutzung zugeführt werden können (§ 246 Abs.2 Bewertungsgesetz). Die Steuer verteuert das reine Halten dieser Grundstücke und erhöht somit die Anreize zur Bebauung. Die Einführung einer vergleichbaren Steuer in Finnland im Jahr 2001 konnte in den entsprechenden Kommunen die Wohnungsbauaktivität um 8,7 % steigern (Lyytikäinen, 2009). Wenn die Grundsteuer C von Kommunen eingeführt wird, sollte berücksichtigt werden, dass die Bebauung von Grundstücken einige Zeit in Anspruch nehmen kann, beispielsweise aufgrund von langen Genehmigungsverfahren, Kapazitätsengpässen in der Bauwirtschaft oder Finanzierungshemmnissen (Simons et al., 2023; JG 2018 Ziffer 727). Dies könnte durch eine Übergangsfrist nach Einführung der Steuer bzw. nach Ausweisung als Bauland erreicht werden oder indem der Hebesatz im Anschluss an die Ausweisung als Bauland zeitlich gestaffelt wird. Die in Hamburg beschlossene Einführung der Grundsteuer C ab dem Jahr 2025 enthält beispielsweise eine Übergangsfrist von drei Jahren.



➤ PLUSTEXT 15

**Hintergrund: Grundsteuer C in den Jahren 1961/1962**

Die Grundsteuer C, auch Baulandsteuer genannt, wurde bereits in den Jahren 1961 und 1962 erhoben. Sie ermöglichte **Kommunen**, für unbebaute, baureife Grundstücke um den Faktor 4 **höhere Steuermesszahlen** zu bestimmen, die zeitlich gestaffelt bis auf den Faktor 6 steigen konnten. Außerdem konnten Kommunen einen **höheren Hebesatz** für diese Grundstücke **bestimmen**, der von Städten wie Frankfurt am Main oder Regensburg auf 1 000 % festgesetzt wurde (Schupp, 1964). Erfolgte die Bebauung innerhalb von zwei Jahren, war eine Erstattung der entrichteten Steuer vorgesehen. **Bereits zwei Jahre nach der Einführung** wurde die Grundsteuer C **vor dem Hintergrund** der damals **überhitzten Baukonjunktur wieder abgeschafft**. Die Verteilungseffekte und die Bauanreize dieser Maßnahme wurden nicht empirisch untersucht.

## Baukosten senken

- 386. Das **Bauen nach höchsten Standards erhöht die Kosten** für Neubauten und erschwert die Schaffung von günstigem Wohnraum. ➤ ZIFFER 353 Die Bestrebungen des Bundesministeriums für Justiz (BMJ), das Bauvertragsrecht anzupassen und die anerkannten Regeln der Technik klarer abzugrenzen, können die rechtliche Unsicherheit verringern (BMJ, 2024a). Ob es gelingt, Komfort- von Sicherheitsstandards eindeutig zu trennen, bleibt jedoch abzuwarten (BMJ, 2024b). Durch die geplante **Einführung des Gebäudetyps E**, der Bauherrinnen und Bauherren sowie Bauunternehmen eine rechtssichere Möglichkeit bietet, von den anerkannten Regeln der Technik abzuweichen, könnten die Bauwerkskosten nach Berechnungen der ARGE e. V. (Walberg et al., 2024) um bis zu 25 % sinken (BMWSB, 2024b)
- 387. Der **serielle und modulare Wohnungsbau** kann ebenfalls dazu beitragen, Baukosten zu senken und die Effizienz zu steigern. Dabei werden größere Bau- und Raumelemente industriell vorgefertigt und auf der Baustelle endmontiert. Trotz der Standardisierung der Bauteile ermöglicht die Modularisierung die Er-

richtung von optisch individuellen Gebäuden (Nagel, 2024). Durch einen geringeren Personalbedarf sowie niedrigere Planungskosten bietet dieses Vorgehen Einsparpotenziale von ca. 20 % gegenüber dem konventionellen Wohnungsbau (Walberg et al., 2024). Die industrielle Vorfertigung eignet sich insbesondere für den öffentlichen Wohnungsbau und andere standardisierbare Projekte großer Immobilienentwickler. Die unterschiedlichen Landesbauordnungen hemmen jedoch die Realisierung bedeutender Skaleneffekte, weshalb diese weiter harmonisiert werden sollten.

388. Der **Ausbau von Dachgeschossen und die Aufstockung von Wohngebäuden** um zusätzliche Etagen kann zur Ausweitung des Wohnraumangebots beitragen. Schätzungen gehen davon aus, dass ca. 1,1 bis 1,5 Mio Wohneinheiten auf Wohngebäuden geschaffen werden könnten (Tichelmann et al., 2019). Die Wirtschaftlichkeit solcher Projekte kann aufgrund des Verlusts des Bestandschutzes und die damit einhergehenden hohen Anforderungen, etwa beim Brandschutz oder Abstandsvorgaben, an das gesamte Gebäude eingeschränkt werden. Im Rahmen der **Novellierung der Musterbauordnung** wurden zentrale Hemmnisse adressiert, [↘ KASTEN 21](#) aber bisher lediglich von vier Ländern umfassend in Landesrecht übernommen.

Niedersachsen ist beim Bestandsschutz über die Musterbauordnung hinausgegangen. In seiner Novelle der Bauordnung vom Juli 2024 hat das Bundesland die **Orientierung am Baustandard des jeweiligen Gebäudejahres im Fall von Aufstockungen, Um- und Ausbauten oder Nutzungsänderungen** für Wände, Stützen, Decken, Böden, Dächer und Treppen eingeführt (§ 85a NBauO). Anforderungen an die Standsicherheit und Energieeffizienz bleiben hiervon unberührt. Andere Länder könnten sich dem anschließen und so ihre Bauordnungen weiter harmonisieren.

389. Die Wohnbautätigkeit könnte auch durch **beschleunigte Abschreibungsregeln** gefördert werden. Dadurch wird die Steuerlast aus der Vermietung in der kurzen Frist reduziert, in der längeren Frist dagegen erhöht. Der daraus folgende positive Liquiditätseffekt erhöht die Investitionsanreize. Empirisch zeigt sich, dass Sonderabschreibungsprogramme Investitionsentscheidungen und -volumen begünstigen können und am stärksten bei Investitionen in Güter mit langer Nutzungsdauer genutzt werden (House und Shapiro, 2008; Zwick und Mahon, 2017; Eichfelder et al., 2023). Während eine beschleunigte Abschreibung in Zeiten hoher Kapazitätsauslastung vor allem zu einem Anstieg der Preise führen dürfte, steigert sie bei niedriger Auslastung die reale Investitionstätigkeit. Da das Baugewerbe aktuell eine hohe Unterauslastung aufweist, [↘ ZIFFERN 343 UND 138](#) dürften temporär beschleunigte Abschreibungsregeln einen besonders starken Effekt haben, um die Wohnbautätigkeit anzuregen. Die im Jahr 2023 eingeführte höhere lineare Abschreibung und die befristete Einführung einer Sonderabschreibung für besonders klimafreundlichen Neubau waren daher sinnvoll. Vor diesem Hintergrund ist ebenfalls positiv einzuschätzen, dass die degressive AfA (Absetzung für Abnutzung) für ab dem 1. Oktober 2023 neu errichtete Wohngebäude im Rahmen des Wachstumschancengesetzes für sechs Jahre wieder eingeführt wurde.



390. Positiv auf den Wohnungsbau könnte sich auch eine **Senkung der Grunderwerbsteuer auf Neubauten** auswirken. ↘ ZIFFER 403 So könnte eine Absenkung der Grunderwerbsteuer auf alle Transaktionen um 50 % nach einer aktuellen Schätzung die Zahl der Baugenehmigungen um 9 % steigern. Aufgrund der hohen Korrelation von Baugenehmigungen und Baufertigstellungen ist daher von einem ähnlichen Effekt bei den Fertigstellungen auszugehen, wenn auch mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung (Sagner und Voigtländer, 2024).

### Wohnraumpotenziale in anderen Regionen erschließen

391. Durch eine **verbesserte Anbindung angrenzender Regionen** könnten der **Einzugsbereich der Wohnungsmärkte in Ballungsräumen vergrößert** und so weitere Potenziale für Wohnraum geschaffen werden. ↘ ZIFFER 355 Dazu könnte der ÖPNV in bisher schlecht angebundenen Landkreisen rund um die Großstädte ausgebaut werden. Auch eine Verkürzung der Fahrtzeit in die Großstädte, z. B. durch Direkt- oder Schnellverbindungen, könnte mehr Menschen dazu bewegen, ihren Wohnort in angrenzende Regionen zu verlegen, und so helfen, die Wohnungsknappheit in den Großstädten abzumildern.
392. Während die zuvor diskutierten Handlungsoptionen sich zumeist auf die Ballungsräume konzentrieren, könnte eine **Erhöhung der Attraktivität von strukturschwachen Regionen** die angespannten Wohnungsmärkte zusätzlich entlasten. Viele der aktuellen Förderregionen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) sind durch große Leerstände im existierenden Wohnraum und niedrige Wohnkosten gekennzeichnet (Ammann et al., 2021). Bei der gezielten wirtschaftspolitischen Förderung dieser Regionen könnte die große **Verfügbarkeit von Wohnraum als Standortvorteil** genutzt werden, der eine Abwanderung von Arbeitskräften verhindert und neue Arbeitskräfte anzieht.
393. Eine gezielte Förderung zentraler Orte in den strukturschwachen Regionen ist besonders vielversprechend. Durch die Ansiedlung von Unternehmensclustern könnten positive Agglomerationseffekte geschaffen werden. Grundvoraussetzung hierfür ist die **Sicherstellung guter Standortbedingungen** für Unternehmen. Zusätzlich könnten Arbeitsplätze entstehen, indem bestimmte Bereiche der öffentlichen Verwaltung in diesen Regionen angesiedelt werden. Die gestiegene Popularität des Arbeitens im Homeoffice ↘ ZIFFER 330 erhöht die **Attraktivität** dieser Regionen **als Wohnort**. Da allerdings viele Tätigkeiten noch immer eine regelmäßige Anwesenheit vor Ort erfordern, müsste eine akzeptable **Verkehrsbindung zentraler Orte an überregionale Ballungsräume** sichergestellt werden.

### Weitere Maßnahmen zur Erhöhung des Wohnraumangebots

394. In geringem Umfang bestehen **Wohnraumpotenziale** auch bei **ungenutzten Gewerbeimmobilien**. ↘ KASTEN 22 Jedoch schränken hohe Umbaukosten die Umnutzung dieser Flächen erheblich ein. Gezielte Förderprogramme könnten Anreize zum Umbau dieser Immobilien setzen, aber auch Mitnahmeeffekte nach sich ziehen. Das BMWSB hat ein Förderprogramm zur Umwandlung von leer-

stehenden Gewerbeimmobilien in (klimafreundliche) Wohnungen aufgelegt (BMWSB, 2024f). Außerdem stellen die KfW und die BAFA Förderungen für die energetische Sanierung von Nichtwohnbauten bereit, deren Umnutzung zur Schaffung von zusätzlichem Wohnraum beitragen soll (BAFA, 2024; KfW, 2024). Darüber hinaus könnten die Kommunen Ausnahmegewilligungen für Umbauprojekte erteilen, die sich für eine Umnutzung prinzipiell eignen, bei denen dies im bestehenden Bauordnungsrecht aber nicht möglich ist.

## 2. Anreize zur effizienten Nutzung von Wohnraum erhöhen

### Umzugsbarrieren verringern

395. Für eine effiziente, an den individuellen Bedürfnissen orientierte Nutzung des Wohnraums ist es wichtig, dass Menschen ihre Wohnflächennutzung im Lauf ihres Lebens leicht an veränderte Lebenssituationen anpassen können. Vor allem im Alter geschieht dies jedoch häufig nicht. [↘ ZIFFER 335](#) Eines der Hemmnisse ist dabei der Verlust der gewohnten Umgebung durch einen Umzug. [↘ ZIFFER 356](#) Um die Umzugsbereitschaft insbesondere älterer Personen zu erhöhen, ist es daher hilfreich, wenn innerhalb eines Wohnviertels eine **ausreichende Mischung verschiedener Wohnungsgrößen** vorhanden ist. So können umzugsbereite Personen leichter eine passende Wohnung innerhalb desselben Wohnviertels finden. Um dies zu erreichen, könnten Baukonzepte gefördert werden, die gezielt **Wohnraum schaffen, der eine nachträgliche Änderung der Wohnungsgröße bzw. der Wohnungsnutzung** erlaubt. Ein Beispiel hierfür sind sogenannte **Variowohnungen**, [↘ GLOSSAR](#) die durch das BMWSB in Zusammenarbeit mit dem BBSR gefördert werden (Dorn-Pfahler et al., 2021).
396. Umzugsbarrieren könnten auch durch eine verstärkte Nutzung des **Wohnungstausches** verringert werden. Dabei tauschen Mieterinnen und Mieter, die sich verkleinern wollen, ihre Wohnung mit Mieterinnen und Mietern, die in eine größere Wohnung ziehen möchten (Landeshauptstadt Düsseldorf, 2024). In der Praxis ist der **Wohnungstausch** jedoch **aufgrund vieler Hürden nur wenig verbreitet** (empirica, 2022). Vermieterinnen und Vermieter haben nur geringe finanzielle Anreize, einem Tausch des Mietvertrags unter Beibehaltung der bestehenden Mietkonditionen zuzustimmen, da sie bei Neuvermietung oftmals erheblich höhere Mieten verlangen können. Bei Erhöhung der Miete im Rahmen eines Wohnungstausches sinken wiederum die finanziellen Anreize für die Mieterinnen und Mieter zur Wohnraumverkleinerung. Des Weiteren ist der Umzugsaufwand bei einem Wohnungstausch tendenziell höher, da beide Parteien zum gleichen Zeitpunkt ein- und ausziehen müssen und so ein hoher Koordinationsaufwand entsteht (Melcher, 2023). Zudem zeigt sich, dass die Nachfrage nach größeren Tauschwohnungen häufig das Angebot übersteigt (empirica, 2022). Aus diesen Gründen haben einige Städte Programme eingeführt, die eine Wohnraumverkleinerung durch die Zahlung einer pauschalen Summe auch ohne direkten Tauschpartner finanziell fördern (Stadt Marbach, 2019; Stadt Mannheim, 2024; Wohnbau Lörrach, 2024).

Um die Nutzung von Wohnungstauschkonzepten zu erhöhen, könnten **öffentliche Beratungsangebote ausgebaut** werden. Eine direkte Ansprache möglicher Tauschpartner in unterbelegten Wohnungen hat sich allerdings in der Praxis als nicht sinnvoll erwiesen, da diese häufig zu Verunsicherung und der Angst vor dem Verlust der eigenen Wohnung geführt hat (empirica, 2022). Die finanziellen Hürden eines Wohnungstausches könnten für **Vermieterinnen und Vermieter** durch eine **Prämie bei erfolgreichem Wohnungstausch** reduziert werden. Für **Mieterinnen und Mieter** könnte ein **Zuschuss zur Bewältigung der erhöhten Umzugskosten** die Bereitschaft zum Wohnungstausch erhöhen. Die Wirksamkeit einer solchen Förderung hängt jedoch entscheidend vom Abstand der Neumiete im Vergleich zur bisherigen Bestandsmiete ab.

397. Neben dem Umzug in eine kleinere Wohnung könnten **Wohngemeinschaftsprojekte für ältere Menschen** eine effizientere Nutzung von Wohnfläche ermöglichen. Ein Beispiel hierfür ist das Wohnprojekt „Wohnen für Hilfe“, das in 30 Städten in Deutschland ungenutzten Wohnraum, vor allem von Seniorinnen und Senioren, an Studentinnen und Studenten vermittelt (Universität zu Köln, 2024). Statt der Zahlung einer Miete helfen die Studentinnen und Studenten im Haushalt oder Garten, leisten jedoch keine pflegerischen oder medizinischen Dienste. Zudem existiert das Konzept der Senioren-WG, in der Seniorinnen und Senioren in einer Wohngemeinschaft leben. Viele dieser Projekte nutzen bei Bedarf auch die Hilfe eines ambulanten Pflegedienstes und können so längerfristig einen Umzug in ein Pflegeheim ersetzen (BMG, 2024). Eine **Erhöhung des Bekanntheitsgrades** solcher Wohngemeinschaftsprojekte **könnte die Teilnahme älterer Menschen erhöhen**, jedoch erscheint es **fraglich, ob** diese Projekte **mehr als eine Nischenlösung** sein können. So möchten viele ältere Personen nicht mit einer fremden Person im Haushalt wohnen (Galler, 2021).

### Mietpreisregulierung sinnvoller ausgestalten

398. Die **Regulierung von Mieten durch die Mietpreisbremse und Kapazitätsgrenzen löst die Ursachen der Wohnraumknappheit** auf angespannten Wohnungsmärkten **nicht**. Sie kann genutzt werden, um die Mieterinnen und Mieter temporär vor übermäßigen Preisanstiegen im Wohnungsmarkt zu schützen. Zudem kann eine gewisse Regulierung der Bestandsmieten sinnvoll sein, um die Verhandlungsposition von Mieterinnen und Mietern in bestehenden Mietverhältnissen zu stärken, da durch die hohen Kosten eines Umzugs eine Lock-in Situation entsteht. ↘ ZIFFER 360.

Eine **zu restriktive Regulierung** dürfte jedoch **die privaten Investitionsanreize in Wohnraum verringern**. Sie **verhindert** auch eine **effiziente Nutzung** von Wohnraum. Beide Effekte sind umso stärker, je weiter die regulierten Bestands- und Neumieten unter dem unregulierten Marktpreis liegen. Die Mietpreisregulierung ist **zudem sozial wenig treffsicher** und daher weniger gut als verteilungspolitisches Instrument geeignet als die soziale Wohnungspolitik. Die regulatorisch bedingte Verlangsamung des Anstiegs der Bestandsmieten entlastet insbesondere jene Mieterinnen und Mieter, die schon lange in ihrer Wohnung wohnen und in der Folge eine Miete deutlich unterhalb des Marktpreises zahlen. Entlastet werden daher vor allem immobile und ältere Menschen,

während junge Menschen sowie Menschen, die z. B. aus beruflichen Gründen öfter umziehen, durch höhere Neumieten belastet werden.

399. Eine **restriktive Regulierung**, in Form abgesenkter Kappungsgrenzen und der Mietpreisbremse ist daher nur **temporär** und generell **nur dann vertretbar, wenn gleichzeitig ausreichende Maßnahmen ergriffen werden**, um das **Wohnraumangebot auszuweiten**. Aus diesem Grund sollten diese Regelungen, wie bereits heute gesetzlich vorgesehen, nur vorübergehend gelten und daran geknüpft werden, dass bisher ungenutzte lokale Wohnraumpotenziale mobilisiert werden.
400. Um die Anreize für Investitionen und eine effiziente Nutzung von Wohnraum zu erhöhen, könnten Anpassungen an den bestehenden Regelungen vorgenommen werden. Für eine effiziente Nutzung von Wohnraum sollte der **Abstand zwischen Bestands- und Neumieten für vergleichbare Wohnungen nicht zu groß** werden. Die regulierten Bestands- und Neumieten sind über den lokalen Mietspiegel zwar zu einem gewissen Grad an den Marktpreis der unregulierten Neumieten gekoppelt. [↪ PLUSTEXT 12](#) In der Praxis weicht der Mietspiegel jedoch teils deutlich vom Marktpreis unregulierter Mieten ab, wodurch der Abstand zwischen regulierten und unregulierten Mieten in den vergangenen Jahren gewachsen ist. [↪ ZIFFER 325](#) Vor diesem Hintergrund könnte durch eine verpflichtende Nutzung qualifizierter Mietspiegel die **Qualitätsanforderungen bei der Erstellung von Mietspiegeln erhöht** werden. Um aktuelle Marktentwicklungen besser abzudecken, könnte die seit dem Jahr 2020 geltende Verlängerung des Zeitraums, für den die ortsübliche Vergleichsmiete festgestellt wird, von vier auf sechs Jahre wieder zurückgenommen und so **Neumieten stärker gewichtet** werden.
401. Bei der Regulierung der Neumieten konnte durch die bisherige empirische Evidenz **kein negativer Effekt der Mietpreisbremse in ihrer aktuellen Ausgestaltung auf den Neubau nachgewiesen werden**. [↪ ZIFFER 363](#) Erfahrungen mit dem weitaus restriktiveren Berliner Mietendeckel (Borck und Gohl, 2021; Dolls et al., 2021; Hahn et al., 2023; Sagner und Voigtländer, 2023) sowie aus anderen europäischen Ländern (Granath Hansson, 2017; Causa und Pichelmann, 2020; Kholodilin, 2024) legen jedoch den Schluss nahe, dass bei härteren regulatorischen Eingriffen in die Preisbildung die Gefahr von erheblichen negativen Auswirkungen für den Wohnungsmarkt und Wohnungsbau bestehen könnte. Deshalb sollten zumindest die **Stichtagsregelung für den Neubau** (erstmalige Vermietung nach dem 1. Oktober 2014) unverändert bleiben und die **Ausnahmeregelungen für Modernisierungen** in ihrer aktuellen Form **beibehalten werden**. Es darf nicht die Erwartung geweckt werden, dass nach dem Stichtag errichtete Neubauten zukünftig ebenfalls der Mietpreisbremse unterliegen. Deshalb ist zu begrüßen, dass im aktuellen Gesetzentwurf zur Verlängerung der Mietpreisbremse bis Ende des Jahres 2028 diese Regelungen beibehalten werden. Von einer weiteren Verlängerung der Mietpreisbremse über das Jahr 2028 hinaus sollte abgesehen werden. Nur so kann eine glaubwürdige Selbstbindung geschaffen werden, dass bis dahin wirksame Maßnahmen ergriffen werden, um das Wohnraumangebot auszuweiten.

Durch den steigenden Anteil möblierter Wohnungen im Mietmarkt könnte die Mietpreisbremse zunehmend umgangen werden, da Verstöße gegen sie schwer erkannt werden können. ↘ ZIFFER 363 Eine **Pflicht zur Ausweisung des Möblierungszuschlags** im Mietvertrag könnte die **Transparenz erhöhen** und einer **Umgehung der Mietpreisbremse entgegenwirken**.

402. Der **Abstand zwischen Neu- und Bestandsmieten** in angespannten Wohnungsmärkten **wird durch die Absenkung der Kappungsgrenzen** für die Anhebung von Bestandsmieten von 20 % auf 15 % **vergrößert**. Verschärft wird dies, falls die Kosten einer Mieterhöhung (möglicher Rechtsstreit, persönliches Verhältnis mit dem Mieter) die geringe Mietsteigerung bei Mieterhöhung übersteigen und einzelne Vermieter daher auf eine Erhöhung verzichten. Die Absenkung der Kappungsgrenzen und eine, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, weitere Absenkung auf 11 %, würde den Abstand zwischen Neu- und Bestandsmieten weiter erhöhen. Die Absenkung von Kappungsgrenzen in angespannten Wohnungsmärkten sollte deshalb unterbleiben.

### Kaufnebenkosten senken

403. Im Kaufmarkt für Wohnimmobilien werden Umzüge durch hohe Transaktionskosten, die Kaufnebenkosten, erschwert. ↘ ZIFFER 364 Eine **Senkung der Grunderwerbsteuer** könnte ein effektives Mittel sein, um diese **Transaktionskosten zu verringern**. Die Anreize der Länder zur Steuererhöhung, die sich aus dem Länderfinanzausgleich ergeben, ↘ KASTEN 24 sollten verringert werden. Unter Beibehaltung der Einnahmenautonomie der Länder könnte dies erreicht werden, indem die Erträge der Grunderwerbsteuer nicht im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden oder alternativ zumindest die Transaktionen nicht, wie aktuell, mit dem durchschnittlichen Steuersatz aller Länder, sondern nur noch mit einem Steuersatz beim aktuellen Minimum der Länder von 3,5 % berücksichtigt werden (JG 2018 Ziffer 749).
404. Größere Effekte auf das Umzugs- und Bauverhalten könnten durch die **Einführung eines Freibetrags** bei der Grunderwerbsteuer erreicht werden. Denkbar wäre ebenfalls eine allgemeine **Absenkung der Steuersätze** oder, dass lediglich die Wertsteigerung der Besteuerung unterliegt. Um Neubauanreize zu erhöhen, könnte die Grunderwerbsteuer für Neubauten abgesenkt werden. ↘ ZIFFER 390 Eine Kompensation möglicher Einnahmerückgänge für die Länder durch die vorgeschlagenen Reformen könnte durch das **Schließen von Umgehungsmöglichkeiten** („Share Deals“) und einer **Abschaffung der Spekulationsfrist für Immobilien in der Einkommensteuer** erreicht werden (Fuest et al., 2021). Eine solche Abschaffung würde dazu führen, dass bei einem Verkauf einer Immobilie auch nach 10-jähriger Haltedauer Einkommensteuer auf die Kapitalerträge durch Wertsteigerung anfällt.
405. Bei den **Maklergebühren** sollte, wie im Mietmarkt, konsequent das **Bestellerprinzip** gelten. Demnach zahlt die Person, die eine Maklerin oder Makler beauftragt hat, die Maklerprovision. Bei der Einführung des Bestellerprinzips im Mietmarkt konnte keine Überwälzung der Maklerkosten auf die Miete festgestellt werden (Deutscher Bundestag, 2021b). In besonders angespannten Wohnungs-



märkten könnte die höhere Verhandlungsmacht der Verkäuferinnen und Verkäufer jedoch dazu führen, dass die Maklerprovisionen auf die Verkaufspreise überwälzt werden (DIW Econ, 2019). Längerfristig erhöht das Bestellerprinzip jedoch die Anreize, Provisionen zu verhandeln (DIW Econ, 2019; Stoll, 2023) und kann so durch mehr Wettbewerb zwischen Maklerinnen und Maklern die Maklergebühren senken. Eine **Reduktion der Notarkosten** könnte **durch eine Absenkung des Gebührensatzes** oder durch die **Einführung einer Pauschale** erreicht werden.

### 3. Subjekt- und Objektförderung in der sozialen Wohnungspolitik kombinieren

406. Die **Instrumente der sozialen Wohnungspolitik können sich sinnvoll ergänzen**. Das Wohngeld ist besonders zielgenau, wenn es darum geht, die Wohnkostenbelastung für einkommensschwache Haushalte zu reduzieren. Vom sozialen Wohnungsbau profitieren darüber hinaus insbesondere Haushalte, für die auch unabhängig von ihrer Einkommenssituation der Zugang zu angemessenem Wohnraum entsprechend ihrer Haushaltsgröße erschwert ist. [↪ ZIFFER 374](#)
407. Das **Wohngeld** kann durch eine regelmäßige Dynamisierung [↪ PLUSTEXT 14](#) die ihm eigentlich zugedachte Rolle als Instrument der sozialen Wohnungspolitik für einkommensschwache Haushalte besser ausfüllen. Durch geeignete Reformen könnten zudem die **Schnittstellenprobleme zwischen Wohngeld- und Grundsicherungssystem** adressiert werden, die sich ungünstig auf die Arbeitsanreize auswirken. [↪ ZIFFER 380](#) Dies gelingt insbesondere, wenn das Wohngeld und die Übernahme der Kosten der Unterkunft im Rahmen der Grundsicherung künftig in eine einheitliche Transferleistung mit geringem Transferentzug integriert werden (JG 2023 Ziffern 309 ff.).
408. Die **Stärkung des sozialen oder quasi-sozialen Wohnungsbaus** [↪ PLUSTEXT 11](#) **in Deutschland könnte** mit verschiedenen Mitteln erreicht werden. Einerseits kann die bereits angelegte Steigerung und Verstetigung der Finanzhilfen an die Länder für die soziale Wohnraumförderung dazu beitragen. [↪ ZIFFER 342](#) Andererseits könnte auch die Einführung der Neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG) hilfreich sein, die eine Etablierung gemeinnütziger Wohnungsbauunternehmen, beispielsweise in kommunaler Hand, unterstützt. Zudem könnte es der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) ermöglicht werden, Kredite aufzunehmen, um so zusätzliche Mittel für eigene Investitionen zu generieren, sowie weiterhin kommunales Bauen zu unterstützen (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021).
409. Durch regulatorische Rahmensetzung kann eine Fehlleitung von Subventionen bei der sozialen Wohnraumförderung [↪ PLUSTEXT 11](#) reduziert werden. Hierfür könnte eine an die jeweiligen Marktbedingungen angepasste **Fehlbelegungsabgabe** eingeführt werden. Dadurch steigt der Anreiz, **fehlbelegte Wohnungen freizugeben**, wodurch sie förderberechtigten Haushalten wieder zur Verfügung stünden. Eine Fehlbelegungsabgabe wird in Hessen erhoben (HMWEVW, 2024). Abgabepflichtig sind dort Mieterinnen und Mieter von Sozialwohnungen, wenn



ihr Einkommen die für den Bezug der Wohnung maßgebliche Einkommensgrenze um mindestens 20 % übersteigt. Die betroffenen Mieterinnen und Mieter zahlen dann einen monatlichen Ausgleich an die Gemeinde, der sich aus der Differenz zwischen der aktuell gezahlten Sozialmiete und der ortsüblichen Vergleichsmiete ergibt. Eine Überprüfung des Einkommens und die Ermittlung der Fehlbelegungsabgabe erfolgen alle drei Jahre. Über die Fehlbelegungsabgabe werden jährlich Einnahmen in Höhe von etwa 10 Mio Euro erzielt, die zweckgebunden in den Bau neuer Sozialwohnungen fließen (HMWEVW, 2021).

Ein anderes Modell wird in Bayern im Zuge der **Einkommensorientierten Förderung (EoF)** verfolgt (StMB, 2024). Geförderte Wohnungen werden dort zu marktnahen Preisen an Haushalte mit entsprechender Berechtigung vermietet. Die **begünstigten Haushalte erhalten** jedoch einen von ihrem Einkommen abhängigen **laufenden Zuschuss zur Wohnkostenentlastung**. Dafür muss alle zwei Jahre ein neuer Antrag gestellt werden, bei dem das Einkommen überprüft wird. Übersteigt das Einkommen eine gewisse Grenze, wird der Zuschuss reduziert oder kann auch gänzlich entfallen.

410. Die **NWG** dürfte die Verhältnisse auf den Wohnungsmärkten nicht schlagartig ändern, zumal zunächst nur eine **geringe Anzahl an gemeinnützigen Unternehmen** von ihr profitieren dürfte. [↪ ZIFFER 375](#) Mittelfristig könnte die steuerliche Begünstigung jedoch die **Anreize für einzelne Akteure stärken**, einen **quasi-sozialen Wohnungsbau** zu schaffen und **langfristig zu erhalten**. Dies könnte dazu beitragen, dem beschleunigten Auslaufen von Sozialbindungen seit den 2000er-Jahren entgegenzuwirken. [↪ ZIFFER 341](#)

**Kritisch** zu bewerten sind allerdings die **hohen Einkommensgrenzen** sowie die **fehlende Einkommensprüfung** im Rahmen der NWG. [↪ ZIFFER 377](#) Zudem beschränkt sich die NWG nicht nur auf angespannte Wohnungsmärkte, wodurch hohe Mitnahmeeffekte entstehen könnten. Der Versuch, mit der NWG nach Wiener Vorbild [↪ PLUSTEXT 13](#) einen staatlich begünstigten Mietwohnraum für breite Bevölkerungsschichten zu schaffen, ist wenig erfolgversprechend. In Deutschlands aktueller Ausgangslage, mit einer sehr geringen staatlichen Rolle im Wohnungsbau, [↪ ABBILDUNG 81](#) wäre dies mit dem Einsatz von erheblichen staatlichen Mitteln verbunden und könnte allenfalls in der sehr langen Frist gelingen. Sinnvoller wäre es, zielgenau die Haushalte zu adressieren, deren Zugang zu angemessenem Wohnraum erschwert ist.

Die Zielgenauigkeit der NWG könnte erhöht werden, wenn der Mieter bzw. die Mieterin eine **Ausgleichszahlung** leisten müsste, **sofern das Einkommen nach Abschluss des Mietvertrags über die zulässigen Einkommensgrenzen der NWG steigt**. Im Fall der NWG wird damit, anders als bei der sozialen Wohnraumförderung, keine Fehlbelegung im eigentlichen Sinne adressiert, da diese bei der NWG vom Gesetzgeber explizit zugelassen wird (BMF, 2024). Im ursprünglich durch die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Jahr 2020 vorgelegten Gesetzentwurf war eine Ausgleichszahlung vorgesehen (Deutscher Bundestag, 2020), in der späteren Umsetzung wurde diese jedoch nicht mehr berücksichtigt.

411. Die Erhebung einer **Fehlbelegungsabgabe** bzw. **Ausgleichszahlung** hätte den **Nachteil**, dass sie mit einem relativ hohen **bürokratischen Aufwand** verbunden sein können. Aus diesem Grund haben die meisten Länder von der Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe Abstand genommen. Ein unverhältnismäßig hoher Verwaltungsaufwand könnte jedoch vermieden werden, wenn die Fehlbelegungsabgabe oder Ausgleichszahlung beispielsweise nach drei Jahren automatisch gezahlt werden müsste, sofern die Mieterinnen und Mieter nicht nachweisen, dass ihr Einkommen weiterhin unterhalb der maßgeblichen Grenze liegt. Gegen die Erhebung solcher Zahlungen könnten **mögliche Segregationstendenzen** sprechen. In der Vergangenheit wurde die Abschaffung von Fehlbelegungsabgaben in einigen Ländern als Schutz vor negativen Auswirkungen auf die soziale Stadtstruktur begründet (Menzl und Ebbers, 2023). Die großzügigen Einkommensgrenzen im Rahmen der NWG werden unter anderem damit begründet, dass die Bildung von Quartieren mit einseitigen Belegungsstrukturen verhindert werden soll (BMF, 2024). Das Argument hat jedoch an Bedeutung verloren, da im aktuellen geförderten Mietwohnungsbau eine ausgewogene soziale Mischung durch Mindestquoten für nicht-geförderten Wohnraum sichergestellt wird. [↘ PLUS-TEXT 11](#) Fehlbelegungsabgaben bzw. Ausgleichszahlungen bergen zudem das Risiko, dass die **Arbeitsanreize an der Bedürftigkeitsgrenze** geschwächt werden. Allerdings stellt dies keinen spezifischen Nachteil einer Fehlbelegungsabgabe im Vergleich zum Wohngeld dar, da ein solcher Zielkonflikt zwischen einer hohen sozialen Treffsicherheit und Erwerbsanreizen auch dort besteht. [↘ ZIFFER 380](#) Um einen negativen Effekt auf die Arbeitsanreize zu begrenzen, könnte es sinnvoll sein, die Fehlbelegungsabgabe bzw. Ausgleichszahlung für den jeweiligen Haushalt schrittweise einzuführen.

## Eine andere Meinung

412. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Veronika Grimm, möchte deutlicher auf **mögliche Fehlentwicklungen bei der Regulierung der Mieten** hinweisen als die Ratsmehrheit und verschiedene weitergehende Optionen aufzeigen, wie diese Fehlentwicklungen behoben werden könnten.
413. Die Regulierung in Form der **Mietpreisbremse** und der **Kappungsgrenzen** hat das Potenzial, die **Knappheit auf dem Wohnungsmarkt zu verschärfen**. Verschiedene wissenschaftliche Arbeiten haben gezeigt, dass eine zu restriktive Regulierung die privaten Investitionsanreize in Wohnraum verringern dürfte (Borck und Gohl, 2021; Dolls et al., 2021; Hahn et al., 2023; Sagner und Voigtländer, 2023; Kholodilin, 2024). Allerdings führt diese Evidenz aus Sicht der Ratsmehrheit lediglich zu der Schlussfolgerung, dass *„eine restriktive Regulierung, in Form abgesenkter Kappungsgrenzen und der Mietpreisbremse [...] daher nur temporär und generell nur dann vertretbar [ist], wenn gleichzeitig ausreichende Maßnahmen ergriffen werden, um das Wohnraumangebot auszuweiten.“* ↘ ZIFFER 399 Anders als die Ratsmehrheit weist das abweichende Ratsmitglied darauf hin, dass es **aufgrund der wohnraumverknappenden Effekte angezeigt** sein dürfte, die **Mietpreisbremse** schrittweise **bereits bis zum Jahr 2027 auslaufen** zu lassen und zudem nicht nur auf die Absenkung der **Kappungsgrenzen** verzichtet werden sollte, sondern diese **insgesamt gelockert werden** könnten. Die aktuelle Regulierung steht zudem den notwendigen Investitionen zur Erreichung der Klimaziele im Gebäudesektor entgegen.
414. **Führen die aktuellen Regulierungen zu geringeren Investitionsanreizen** für Neubauten und zu weniger Bereitschaft, Wohnraum zur Vermietung anzubieten, so würde dies den Preisdruck auf dem Wohnungsmarkt erhöhen. Dadurch wiederum könnte der politische Druck steigen, die Regulierung zu verschärfen. Da der Staat jedoch innerhalb seiner finanziellen Spielräume eine wachsende Lücke zwischen Wohnraumangebot und -nachfrage nicht schließen könnte, **würde sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt verschärfen, insbesondere in Bezug auf die Insider-Outsider-Problematik.** ↘ ZIFFER 362
415. Um eine mögliche **Interventionsspirale von vornherein zu verhindern**, könnten daher weitergehende Maßnahmen als im Haupttext erwogen werden. Zum jetzigen Zeitpunkt könnte eine **Lockerung der Regulierung** zwar zu einem etwas stärkeren Anstieg der Preise von Wohnraum führen, doch wäre durch ein größeres Angebot eine **Verbesserung der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Wohnraum** zu erwarten. Breidenbach et al. (2022) zeigen zudem, dass (nach einem anfänglich dämpfenden Effekt auf die Mieten) die **Mietpreisbremse** aufgrund fehlender Maßnahmen zu ihrer Durchsetzung die Mieten nicht effektiv reduziert (siehe auch Thomschke, 2019), sie aber einen **negativen Effekt auf die Qualität der Mietwohnungen** hat, da Modernisierungen ausbleiben. Dies deutet darauf hin, dass eine Lockerung der Restriktionen nicht zwingend die Preise deutlich ansteigen lässt (Hiller und Schultewolter, 2014;

Kholodilin und Ulbricht, 2014), wohl aber bürokratischen Aufwand reduzieren dürfte und die Investitionen in die Qualität der Wohnungen erhöhen könnte.

416. Eine **Verlängerung der Mietpreisbremse**, die von vorn herein als temporäre Regelung etabliert wurde, **erhöht die Unsicherheit für Investitionen** in den Wohnungsbau und sollte daher kritisch hinterfragt werden. Insbesondere könnte eine Verschärfung, etwa die Einführung von Sanktionen bei Nichteinhaltung der Regelungen, zu weitergehender Investitionszurückhaltung führen. Auch dürften Investoren aufgrund historischer Erfahrungen (Kholodilin und Ulbricht, 2014) Anpassungen bei den Stichtagsregelungen für den Neubau ↘ ZIFFER 359 erwarten, was die Investitionsanreize ebenfalls beeinträchtigt.

Die Ratsmehrheit kritisiert die geplante Verlängerung der Mietpreisbremse in ihrer aktuellen Form (BMJ, 2024c) nicht und mahnt lediglich an, von einer weiteren Verlängerung über das Jahr 2028 hinaus abzusehen. ↘ ZIFFER 401 **Besteht die Regelung** jedoch in ihrer heutigen Form **bis 2028 fort**, so ist davon auszugehen, dass **der politische Druck für eine Verlängerung** über das Jahr 2028 hinaus **hoch bleiben wird**. In diesem Fall ist es fraglich, ob es zu der erwünschten „glaubwürdigen Selbstbindung“ ↘ ZIFFER 401 kommt, bis dahin wirksame Maßnahmen für eine Ausweitung des Wohnraumangebots zu ergreifen. Auch die privaten Investitionsanreize dürften gedämpft bleiben.

417. Bei einer Entscheidung über die Verlängerung der Mietpreisbremse „bis zu einer spürbaren Entspannung der regionalen Wohnungsmärkte“ (BMJ, 2024c) ist also zu berücksichtigen, dass die Entspannung der Wohnungsmärkte durch die Verlängerung der Regelung unwahrscheinlicher werden dürfte. Es könnte daher erwogen werden, bei einer Verlängerung eine **Übergangsregelung zu etablieren, die einen Pfad zum Auslaufen der Mietpreisbremse vorgibt**. So könnte etwa (neben den vorgeschlagenen Verbesserungen bei der Erstellung der Mietspiegel, ↘ ZIFFER 400) die erlaubte Abweichung von der ortsüblichen Vergleichsmiete über zwei Jahre schrittweise von 10 % auf 15 % angehoben werden, bevor sie im dritten Jahr entfällt. Die Lockerung könnte in Regionen mit geringeren Mietanstiegen bereits früher komplett erfolgen, während in stark angespannten Märkten die Regelung langsamer gelockert wird. Der Vorteil eines solchen Vorgehens wäre die **höhere Glaubwürdigkeit des Ausstiegs aus der Regulierung**, die unmittelbar einen positiven Effekt auf die privaten Investitionsanreize haben dürfte.
418. Zurecht wird im Haupttext des Gutachtens zudem darauf hingewiesen, dass die **aktuelle Ausgestaltung der Kappungsgrenzen den Abstand zwischen Neu- und Bestandsmieten in angespannten Wohnungsmärkten vergrößert**. ↘ ZIFFER 402 Dies könnte, wenn die Mietpreisbremse wie ursprünglich vorgesehen ausläuft (oder die oben vorgeschlagene Übergangsregelung zur Anwendung käme), auch bei der aktuellen Regelung mit einer Kappungsgrenze für Mieterhöhungen von 20 % innerhalb von drei Jahren geschehen.
419. Zudem könnten die Kappungsgrenzen das Angebot von Wohnraum beeinträchtigen. Eine Mietsteigerung von 20 % über drei Jahre mag zwar auf den ersten Blick ausreichend erscheinen, aber es gibt verschiedene Gründe, warum diese Grenze dazu führen könnte, dass das Angebot von Wohnraum gerade für private Ver-

mieterinnen und Vermieter unattraktiv werden könnte. So **könnten die Anpassungen nicht ausreichen, um in Zeiten hoher Inflation die gestiegenen Kosten zu decken**. Zudem sind die Zinsen für Immobilienkredite in den vergangenen Jahren gestiegen. Vermieterinnen und Vermieter, die neue Immobilien finanzieren oder bestehende Kredite refinanzieren müssen, haben höhere Kosten, die durch die Kappungsgrenze möglicherweise nicht gedeckt werden können. Dies kann vor allem für die zahlreichen privaten Kleinanbieterinnen und Kleinanbieter (BBSR, 2015b) ein Problem sein, die eine Finanzierung der Immobilie aufrechterhalten müssen und möglicherweise nicht zu jedem Zeitpunkt an die Grenze des Möglichen bei der Festsetzung der Mieten gegangen sind. Eine zu hohe Komplexität der Entscheidungen und geringe Erträge könnten so etwa vermehrt zu einem Verkauf an Eigennutzerinnen und Eigennutzer führen, die dann das Mietverhältnis aufgrund von Eigenbedarf beenden könnten.

420. Die aktuelle Mietregulierung **kann** zudem **den Umstieg auf Wärmepumpen oder andere klimafreundliche Heizungen in Mietshäusern erschweren**. So sind die Kosten für eine solche Modernisierung für Vermieterinnen und Vermieter oft nicht einfach und nicht vollständig auf die Miete umlegbar. Das Mietrecht erlaubt zwar eine Umlage von 8 % der Modernisierungskosten auf die Jahresmiete (vor 2019 waren es noch 11 %). Jedoch ist der Spielraum für Vermieterinnen und Vermieter begrenzt und die Unsicherheiten hoch, da Mieterhöhungen in der Praxis einen hohen Verwaltungsaufwand mit sich bringen und es weitere Beschränkungen und Ausnahmefälle gibt, etwa aufgrund von Kappungsgrenzen (Henger et al., 2023). Dadurch können Vermieterinnen und Vermieter die Umstellungskosten möglicherweise nicht vollständig refinanzieren, was die Bereitschaft zur Investition senkt. Nicht ohne Grund liegt die energetische Sanierungsrate in Deutschland bei nur etwa 1 % und damit unter dem Zielwert der Bundesregierung von 2 % (EEM, 2024); in Mehrfamilienhäusern beträgt sie sogar lediglich 0,6 % (Knoche et al., 2024), sodass Eigentümerinnen und Eigentümer im Vergleich zu Mieterinnen und Mietern schon heute in größerem Umfang von den günstigeren Betriebskosten klimaneutraler Heizungssysteme profitieren (Grimm et al., 2023), ↘ ZIFFER 343. Die Möglichkeit, Mietsteigerungen über die Modernisierungsumlage zu realisieren, wird zudem nur selten genutzt (Knoche et al., 2024). **Die Folge ist** in diesem Fall, **dass die Mieterinnen und Mieter** zukünftig weiterhin vermehrt **die steigenden Kosten fossiler Energieträger tragen müssen**, was die Akzeptanz der Energiewende gefährden könnte (EEM, 2024).
421. Es könnten daher über die Vorschläge der Ratsmehrheit hinaus verschiedene **Anpassungen der Regelungen zu den Kappungsgrenzen erwogen werden**. Eine Möglichkeit wäre es, die maximale Mietsteigerung innerhalb von drei Jahren auf 25 % anzuheben. Alternativ könnten jährliche Anpassungsmöglichkeiten etabliert werden. In gewissem Umfang sollte eine Möglichkeit für die Nachholung von verpassten Mieterhöhungen geschaffen werden. Dies könnte gerade für private Vermieterinnen und Vermieter hilfreich sein, die die Kosten für Instandhaltungen und Reparaturen nicht immer präzise vorausplanen und im Fall einer verpassten Mieterhöhung die finanziellen Aufwendungen teilweise nicht refinanzieren können. Besonders bei älteren Gebäuden können unvorhergesehene Reparaturen notwendig werden, die kurzfristig hohe Kosten verursachen. Die



derzeitige Begrenzung der Mietsteigerung könnte es erschweren, diese Kosten zu kompensieren.

422. Die vorgeschlagenen Lockerungen der Regulierung können auf **drei Ziele gleichzeitig** einzahlen: (1) Eine **Stärkung des Angebots** durch höhere Investitionsanreize, (2) eine **geringere Notwendigkeit von staatlicher Feinsteu-erung**, um die Fehlallokationen von Wohnraum und Ressourcen abseits des Marktes zu regeln und (3) einen **Abbau von Bürokratie**. Anhand von zwei im Kapitel diskutierten Aspekten soll hier die notwendige Feinsteu-erung und die damit verbundene Bürokratie abschließend kurz thematisiert werden.
423. In  $\triangleright$  ZIFFERN 382 FF. wird unter dem Titel „Flächenpotenziale heben“ die Grundsteuerreform in Deutschland diskutiert und zurecht geschlussfolgert, dass ein Bodenwertmodell die stärksten Anreize zur Bebauung der verfügbaren Flächen setzt. Das in Baden-Württemberg eingeführte Bodenwertmodell reduziert die Steuerzahlung bei Wohnbebauung um 30 % und macht somit das einfache Halten von Grundstücken relativ teurer. Die Ratsmehrheit bewertet zudem die Wiedereinführung der Möglichkeit, die Grundsteuer C zu erheben, tendenziell positiv.  $\triangleright$  ZIFFER 385 Allerdings ist zu erwarten, dass **mit der Erhebung der Grundsteuer C ein hoher bürokratischer Aufwand, insbesondere aufgrund von Abgrenzungsschwierigkeiten, einhergeht** (Deutscher Bundestag, 2017a, 2017b; Henger, 2018). Zudem könnte die Steuer zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung für Eigentümerinnen und Eigentümer führen, ohne die erhoffte Wirkung zu erzielen, nämlich eine zügigere Bebauung der Grundstücke. Können Eigentümerinnen und Eigentümer aufgrund von Finanzierungsschwierigkeiten, bürokratischen Hürden oder fehlender Infrastruktur nicht bauen, so könnten sie durch die Steuer unter Druck geraten, an professionelle Investoren zu verkaufen, was zu einer Konzentration von Eigentum in Gegenden mit angespanntem Wohnungsmarkt führen dürfte. Ein rechtssicherer Umgang mit den vielen individuellen Umständen der Eigentümerinnen und Eigentümer, sowie die angemessene Berücksichtigung von strukturellen Hindernissen für eine Bebauung dürfte kaum möglich sein. Schon im Jahr 1961 ist die Grundsteuer C nicht zuletzt daran gescheitert.
424. Auch die Diskussion über eine Verringerung der Umzugsbarrieren ab  $\triangleright$  ZIFFER 395 illustriert, dass es **kaum möglich sein dürfte, über** Wohnungstausch, Beratungsangebote, Wohngemeinschaften von Studierenden mit älteren Menschen und weitere **wenig invasive, auf Freiwilligkeit beruhende Maßnahmen den Anstieg der Wohnfläche pro Person entgegenzuwirken**. Eine Mietenregulierung, die Wohnraum auch für zahlungskräftige Mieterinnen und Mieter unter dem Marktpreis verfügbar und eine Veränderung der Wohnsituation für Mieterinnen und Mieter finanziell zunehmend unattraktiv macht, führt zu einem Anstieg der Flächenverbräuche pro Person und reduziert die Mobilität. Dies geht zu Lasten der Wohnraumverfügbarkeit (etwa da die Menschen ihre Wohnfläche entlang des Lebensverlaufs nicht mehr reduzieren) und erhöht auch die Hürden für einen Arbeitsplatzwechsel, der mit einem Umzug einhergeht. **Die Mietenregulierung im Zusammenspiel mit der sozialen Wohnungspolitik könnte letztendlich dazu führen, dass der Zugang zu bezahlbarem Wohnraum für Haushalte mit mittlerem Einkommen stark eingeschränkt wird.**



# ANHANG

## ▾ TABELLE 17

### Übersicht zu den Einkommensgrenzen für Wohnberechtigungsscheine in verschiedenen Bundesländern

Bundesland	Einkommensgrenzen <sup>1</sup>	Besonderheiten
<b>Bundesgrenzen</b>	<b>Einkommensgrenzen:</b> Einkommensgrenzen: 12 000 €; Zweipersonenhaushalt: 18 000 €	<b>Zuzüglich für jede weitere zum Haushalt rechnende Person: 4 100 €; zusätzlich für jedes Kind: 500 €</b>
Berlin <sup>2</sup>	Einkommensgrenzen: 16 800 € (WBS 140), 19 200 € (WBS 160), 21 600 € (WBS 180), 26 400 € (WBS 220); Zweipersonenhaushalt: 25 200 € (WBS 140), 28 800 € (WBS 160), 32 400 € (WBS 180), 39 600 € (WBS 220)	Zuzüglich für jede weitere zum Haushalt zugehörige Person: 5 740 € (WBS 140), 6 560 € (WBS 160), 7 380 € (WBS 180), 9 020 € (WBS 220); Zuschlag für jedes zum Haushalt gehörende Kind: 700 € (WBS 140), 800 € (WBS 160), 900 € (WBS 180), 1 100 € (WBS 220)
Bremen	Bundesgrenzen	
Hamburg	Einkommensgrenzen: 19 200 € (1. Förderweg), 24 000 € (2. Förderweg); Zweipersonenhaushalt: 28 800 € (1. Förderweg), 36 000 € (2. Förderweg)	Zuzüglich für jede weitere Person im Haushalt: 8 100 € (1. Förderweg), 12 200 € (2. Förderweg)
Baden-Württemberg <sup>3</sup>	Einkommensgrenzen: 57 800 €; auch Zweipersonenhaushalt 57 800 €	Zuzüglich für jede weitere zum Haushalt zugehörige Person: 9 000 €; Alleinerziehende können vom Einkommen den steuerlichen Entlastungsbetrag abziehen; Unterhaltspflichtige können vom Einkommen die Unterhaltsleistungen abziehen.
Bayern <sup>4</sup>	Einkommensgrenzen: 17 500 €; Zweipersonenhaushalt: 27 500 €	Zuzüglich für jede weitere zum Haushalt zugehörige Person: 5 000 €
Brandenburg	Einkommensgrenzen: 18 500 €; Zweipersonenhaushalt: 26 000 €	Zuzüglich für jede weitere zum Haushalt zugehörige Person: 5 800 €
Hessen	Einkommensgrenzen: 18 166 €; Zweipersonenhaushalt: 27 561 €	Zuzüglich 6 265 € jährlich für jede weitere zum Haushalt zugehörige Person; Einkommensgrenze erhöht sich für jedes zum Haushalt zugehörige Kind um weitere 833 € jährlich
Mecklenburg-Vorpommern	Bundesgrenzen	
Niedersachsen	Einkommensgrenzen: 17 000 €; Zweipersonenhaushalt: 23 000 €	Zuzüglich für jede weitere zum Haushalt zugehörige Person: 3 000 €; zusätzlich für jedes zum Haushalt rechnende Kind: 3 000 €
Nordrhein-Westfalen	Alleinstehend: 20 420 €; Zweipersonenhaushalt: 24 600 €; Alleinerziehend (1 Kind): 25 340 €; 3 Personen (1 Kind): 31 000 €; 4 Personen (2 Kinder): 37 400 €; 5 Personen (3 Kinder): 43 800 €	
Rheinland-Pfalz	1 Person: 18 500 €; 2 Personen: 26 500 €; 3 Personen: 32 700 €; 4 Personen: 38 800 €; 5 Personen: 54 000 €	Zuzüglich für jedes Kind im Haushalt: 1 200 €
Saarland	Bundesgrenzen	

1 – Mit Ausnahme von Baden-Württemberg sind für die Beantragung des Wohnberechtigungsscheins (WBS) die Nettoeinkommen maßgeblich. 2 – Neben den hier genannten Wohnberechtigungsscheinen gibt es noch den WBS 100, hier gelten die Bundesgrenzen. 3 – Bruttoeinkommen. Entspricht für einen Einkommenshaushalt mit Steuerklasse 1 etwa einem Jahresnettoeinkommen von 36 378 Euro. 4 – Landkreise/Städte können eigenmächtig andere Einkommensgrenzen festlegen, wenn ein „erhöhter Wohnungsbedarf“ vorliegt. 5 – Neben den hier genannten gibt es weitere Arten von WBS in einzelnen Städten, allein in Dresden fünf weitere mit eigenen Einkommensgrenzen.

Quellen: Gesetzgebung des Bundes und der Länder, eigene Darstellung  
© Sachverständigenrat | 24-235-01

➤ NOCH TABELLE 17

### Übersicht zu den Einkommensgrenzen für Wohnberechtigungsscheine in verschiedenen Bundesländern

Bundesland	Einkommensgrenzen <sup>1</sup>	Besonderheiten
Sachsen <sup>5</sup>	Einpersonenhaushalt: 16 800 € (erste Einkommensgrenze), 21 000 € (zweite Einkommensgrenze); Zweipersonenhaushalt: 25 200 € (erste Einkommensgrenze), 31 500 € (zweite Einkommensgrenze)	Zuzüglich für jede weitere Person im Haushalt: 5 740 € (erste Einkommensgrenze), 7 175 € (zweite Einkommensgrenze); zuzüglich für jedes Kind im Haushalt: 700 € (erste Einkommensgrenze), 875 € (zweite Einkommensgrenze)
Sachsen-Anhalt	Bundesgrenzen	
Schleswig-Holstein	Einpersonenhaushalt: 14 400 €; Zweipersonenhaushalt: 21 600 €	Zuzüglich für jede weitere zum Haushalt zugehörige Person: 5 000 €; zuzüglich für jedes Kind: 600 €
Thüringen	Einpersonenhaushalt: 14 400 €; Zweipersonenhaushalt: 21 600 €	Zuzüglich für jede weitere zum Haushalt rechnende Person: 5 000 €; zuzüglich für jedes Kind: 1 000 €

1 – Mit Ausnahme von Baden-Württemberg sind für die Beantragung des Wohnberechtigungsscheins (WBS) die Nettoeinkommen maßgeblich. 2 – Neben den hier genannten Wohnberechtigungsscheinen gibt es noch den WBS 100, hier gelten die Bundesgrenzen. 3 – Bruttoeinkommen. Entspricht für einen Einpersonenhaushalt mit Steuerklasse 1 etwa einem Jahresnettoeinkommen von 36 378 Euro. 4 – Landkreise/Städte können eigenmächtig andere Einkommensgrenzen festlegen, wenn ein „erhöhter Wohnungsbedarf“ vorliegt. 5 – Neben den hier genannten gibt es weitere Arten von WBS in einzelnen Städten, allein in Dresden fünf weitere mit eigenen Einkommensgrenzen.

Quellen: Gesetzgebung des Bundes und der Länder, eigene Darstellung  
© Sachverständigenrat | 24-235-01

# LITERATUR

- Adams, Z. und R. Füss (2010), Macroeconomic determinants of international housing markets, *Journal of Housing Economics* 19 (1), 38–50.
- Ahlfeldt, G.M. (2011), Blessing or curse? Appreciation, amenities and resistance to urban renewal, *Regional Science and Urban Economics* 41 (1), 32–45.
- Ahlfeldt, G.M. und N. Wendland (2008), Die Zentralität war schon da! Die Bedeutung des öffentlichen Schienennahverkehrs für die Entstehung der Berliner City West, *disP - The Planning Review* 44 (174), 5–14.
- Amaral, F., M. Dohmen, M. Schularick und J. Zdrzalek (2023), German Real Estate Index (GREIX), ECONtribute Discussion Paper 231, Universität Bonn, Universität Köln.
- Ammann, I. et al. (2021), Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020, BBSR-Sonderveröffentlichung, Stand: November 2020, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- Asquith, B.J., E. Mast und D. Reed (2023), Local effects of large new apartment buildings in low-income areas, *Review of Economics and Statistics* 105 (2), 359–375.
- Atkinson, R. (2004), The evidence on the impact of gentrification: New lessons for the urban renaissance?, *European Journal of Housing Policy* 4 (1), 107–131.
- Atkinson, R. (2000), Measuring gentrification and displacement in Greater London, *Urban Studies* 37 (1), 149–165.
- Auspurg, K., T. Hinz und L. Schmid (2017), Contexts and conditions of ethnic discrimination: Evidence from a field experiment in a German housing market, *Journal of Housing Economics* 35, 26–36.
- Auspurg, K., A. Schneck und T. Hinz (2019), Closed doors everywhere? A meta-analysis of field experiments on ethnic discrimination in rental housing markets, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45 (1), 95–114.
- BAFA (2024), Heizen mit Erneuerbaren Energien (bis 31.12.2020) – Förderprogramm im Überblick, [https://www.bafa.de/DE/Energie/Heizen\\_mit\\_Erneuerbaren\\_Energien/Foerderprogramm\\_im\\_Ueberblick/foerderprogramm\\_im\\_ueberblick\\_node.html](https://www.bafa.de/DE/Energie/Heizen_mit_Erneuerbaren_Energien/Foerderprogramm_im_Ueberblick/foerderprogramm_im_ueberblick_node.html), abgerufen am 18.9.2024.
- BAGW (2023), Wohnungslosenhilfe stellt aktuelle Hochrechnungsergebnisse vor, Pressemitteilung, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, Berlin, 7. November.
- Barrios, S., C. Denis, A. Reut, E.V. Torres und V. Ivaškaitė-Tamošiūnė (2019), Housing taxation: a new database for Europe, JRC Working Paper on Taxation and Structural Reforms 08/2019, Europäische Kommission, Gemeinsame Forschungsstelle, Sevilla.
- BBSR (2024), INKAR – Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung, Ausgabe 2024, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- BBSR (2021), Wohnungsleerstände, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/leerstand/Wohnungsleerstand/wohnungsleerstand.html>, abgerufen am 18.9.2024.
- BBSR (2016), Potenziale und Rahmenbedingungen von Dachaufstockungen und Dachausbauten, BBSR-Online-Publikation 08/2016, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- BBSR (2015a), Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- BBSR (2015b), Privateigentümer von Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern, BBSR-Online-Publikation 02/2015, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- BBSR (2011), Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung, Endbericht, im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumentwicklung, Berlin.
- Belitz, H., A. Schiersch und T. Stühmeier (2019), Produktivitätsentwicklung: Potenziale in Stadt und Land, *Wirtschaftsdienst* 99 (5), 355–358.

- Best**, M.C. und H.J. Kleven (2018), Housing market responses to transaction taxes: Evidence from notches and stimulus in the UK, *Review of Economic Studies* 85 (1), 157–193.
- Blum**, A., M.M. Atci, J. Roscher, R. Henger und F. Schuster (2022), Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden, BBSR-Online-Publikation 11/2022, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- BMF** (2024), Entwurf eines Jahressteuergesetzes 2024 (Jahressteuergesetz 2024 – JStG 2024), Regierungsentwurf, Bundesregierung, Berlin.
- BMF** (2021), Überblick zur Grundsteuerreform – Wie die Länder das neue Grundsteuerrecht umsetzen, Monatsbericht des BMF November 2021, 34–37.
- BMG** (2024), Pflege-Wohngemeinschaften und andere alternative Wohnformen, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/pflege/online-ratgeber-pflege/leistungen-der-pflegeversicherung/pflege-wohngemeinschaften-und-andere-alternative-wohnformen>, abgerufen am 2.10.2024.
- BMJ** (2024a), Der Wohnungsneubau soll einfacher und günstiger werden, Pressemitteilung 71/2024, Bundesministerium der Justiz, Berlin, 29. Juli.
- BMJ** (2024b), Entwurf eines Gesetzes zur zivilrechtlichen Erleichterung des Gebäudebaus: Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände, der Fachkreise und der Verbände, Bundesministerium der Justiz, Berlin.
- BMJ** (2024c), Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn, Referentenentwurf, Berlin.
- BMJ Österreich** (2024), Nebenkosten beim Wohnungs- und Grundstückskauf, Bundesministerium für Justiz, [https://www.oesterreich.gv.at/themen/bauen\\_und\\_wohnen/wohnen/8/Seite.210150.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/bauen_und_wohnen/wohnen/8/Seite.210150.html), abgerufen am 29.10.2024.
- BMWSB** (2024a), Förderergebnisse Sozialer Wohnungsbau 2023, Stand: September 2024, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Berlin.
- BMWSB** (2024b), Der Gebäudetyp E, Pressemitteilung, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Berlin, 17. Juli.
- BMWSB** (2024c), Die Neue Wohngemeinnützigkeit, <https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnungswirtschaft/NWG-artikel.html>, abgerufen am 18.9.2024.
- BMWSB** (2024d), Die Wohngemeinnützigkeit ist wieder da, Pressemitteilung, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Berlin, 5. Juni.
- BMWSB** (2024e), Bezahlbar, beschleunigt, bedarfsgerecht – Die große Novelle des Baugesetzbuches (BauGB), Pressemitteilung, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Berlin, 30. Juli.
- BMWSB** (2024f), 7. Umbau von Gewerbeimmobilien zu Wohneinheiten, <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/faqs/Webs/BMWSB/DE/massnahmenpaket/7.html>, abgerufen am 18.9.2024.
- BMWSB** (2023), Maßnahmenpaket der Bundesregierung: Maßnahmen der Bundesregierung für zusätzliche Investitionen in den Bau von bezahlbarem und klimagerechtem Wohnraum und zur wirtschaftlichen Stabilisierung der Bau- und Immobilienwirtschaft, <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/toptemen/Webs/BMWSB/DE/Massnahmenpaket-bauen/massnahmenpaket-artikel.html>, abgerufen am 17.9.2024.
- Borck**, R. und N. Gohl (2021), Gentrification and affordable housing policies, CESifo Working Paper 9454, CESifo Network, München.
- Boterman**, W.R. und W.P.C. van Gent (2014), Housing liberalisation and gentrification: The social effects of tenure conversions in Amsterdam, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 105 (2), 140–160.
- Boysen-Hogrefe**, J. (2017), Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich: Umverteilung der Zusatzlast der Besteuerung, *Wirtschaftsdienst* 97 (5), 354–359.
- Braun**, R. und J. Grade (2024), Wohnungsmarktprognose 2024 – Regionalisierte Prognose in drei Varianten mit Ausblick bis 2045, empirica-Paper 272, Stand: Februar 2024, empirica, Berlin und Bonn.
- Breidenbach**, P., L. Eilers und J. Fries (2022), Temporal dynamics of rent regulations – The case of the German rent control, *Regional Science and Urban Economics* 92, 103737.

- Broer, M. (2015), Wirkungen einer Ausweitung der Steuersatzautonomie der Länder, *Wirtschaftsdienst* 95 (2), 135–142.
- bulwiengesa (2024), Dauer der Bebauungsplan-Verfahren in Berlin 2024, Kurzanalyse P2402-0787, Berlin.
- Bundesrat (2021), Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz), Drucksache 382/21, Deutscher Bundestag, Berlin, 7. Mai.
- Bundesregierung (2023), Mehr Wohngeld für zwei Millionen Haushalte, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/entlastung-fuer-deutschland/wohngeldreform-2125018>, abgerufen am 3.10.2023.
- Bundesregierung (2022), Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caren Lay, Dr. Gesine Löttsch, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, 20/1824, Deutscher Bundestag, Berlin, 13. Mai.
- Bundesregierung (2021), Share Deals im Immobiliensektor, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Friedrich Straetmanns, Fabio De Masi, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, 19/32469, Deutscher Bundestag, Berlin, 14. September.
- Bundesregierung (2018), Bericht der Bundesregierung über die Verwendung der Kompensationsmittel für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung 2017, Unterrichtung durch die Bundesregierung 19/3500, Deutscher Bundestag, Berlin, 19. Juli.
- Bunzel, A., D. Coulmas, F. Frölich von Bodelschwingh, M. Krusenotto, P. Lau und W.-C. Strauss (2023), Neue Instrumente der Baulandmobilisierung: Handreichung, *Difu Impulse* 2/2023, Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Berlin.
- Büttner, T. und M. Krause (2018), Föderalismus im Wunderland: Zur Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 19 (1), 32–41.
- Büttner, T. und H. Zimmermann (2020), Eine Bodenwertsteuer als Grundsteuer?, *Wirtschaftsdienst* 100 (5), 380–383.
- BVerfG (2018), Vorschriften zur Einheitsbewertung für die Bemessung der Grundsteuer verfassungswidrig – Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 - Rn. (1-181), Pressemitteilung 21/2018, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 10. April.
- Causa, O. und J. Pichelmann (2020), Should I stay or should I go? Housing and residential mobility across OECD countries, *OECD Economics Department Working Paper* 1626, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Chen, N., D. Novy, C. Perroni und H.C. Wong (2023), Urban-biased structural change, *CESifo Working Paper* 10804, CESifo Network, München.
- Christofzik, D.I., L.P. Feld und M. Yeter (2020), Heterogeneous price and quantity effects of the real estate transfer tax in Germany, *Arbeitspapier* 10/2020, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Colliers, Garbe, und PwC (2024), Obsoleszenzrisiken von Büroimmobilien – Wohnen und Life Science als Ausweg?, *Colliers International Deutschland, GARBE Institutional Capital und Pricewaterhouse-Coopers*, Hamburg und Frankfurt am Main.
- Coskun, S., W. Dauth, H. Gartner, M. Stops und E. Weber (2024), Working from home increases work-home distances, *IZA Discussion Paper* 16855, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Deschermeier, P., A.-M. Hagenberg und R. Henger (2023a), Wie groß ist der Bedarf an neuen Sozialwohnungen?, *IW-Kurzbericht* 87/2023, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Deschermeier, P., R. Henger und C. Oberst (2023b), Bauverordnung: Stellplatzpflicht verteuert Neubauten um zehn Prozent, *Pressemitteilung*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, 4. Oktober.
- Deschermeier, P., R. Henger und M. Voigtländer (2024), Mehr Wohnungsmangel durch steigende Bedarfe und sinkende Bautätigkeit: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells, *Gutachten im Auftrag der Deutschen Reihenhaus AG*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Deutsche Bundesbank (2020), Der lang gedehnte Preisaufschwung bei Wohnimmobilien in Deutschland aus gesamtwirtschaftlicher Sicht: Wirkungskanäle und fundamentale Einflussfaktoren, *Monatsbericht* Oktober 2020, 67–87.
- Deutsche Post Adress (2024), Die Umzugsstudie 2024 – So zieht Deutschland um, Gütersloh.

- Deutscher Bundestag** (2024), Schriftliche Frage mit den in der Woche vom 3. Juni 2024 eingegangenen Antworten der Bundesregierung – Frage Nr. 170, Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Elisabeth Kaiser beim BMWSB, Drucksache 20/11712, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Berlin, 7. Juni.
- Deutscher Bundestag** (2021a), Vierter Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2020, Unterrichtung durch die Bundesregierung Drucksache 19/31570, Berlin.
- Deutscher Bundestag** (2021b), Endbericht der Evaluation der Änderung des Gesetzes zur Regelung der Wohnungsvermittlung durch das Mietrechtsnovellierungsgesetz, DIW Econ im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, Drucksache 19/31795, Berlin.
- Deutscher Bundestag** (2020), Entwurf eines Gesetzes zur neuen Wohngemeinnützigkeit (Neues Wohngemeinnützigkeitsgesetz – N WohnGG), Drucksache 19/17307, Entwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, 20. Februar.
- Deutscher Bundestag** (2019), Sachverständige: Baurecht hemmt Dachausbau, Anhörung, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw23-pa-bau-dachgeschoss-634674>, abgerufen am 2.10.2024.
- Deutscher Bundestag** (2017a), Vereinbarkeit der Einführung einer Baulandsteuer (Grundsteuer C) mit Unionsrecht, Ausarbeitung PE 6-3000-24/17, Unterabteilung Europa, Berlin.
- Deutscher Bundestag** (2017b), Sachstand: Einzelfragen zur Grundsteuer C, WD 4-3000-022/17, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Berlin.
- Diamond**, R. und T. McQuade (2019), Who wants affordable housing in their backyard? An equilibrium analysis of low-income property development, *Journal of Political Economy* 127 (3), 1063–1117.
- Diamond**, R., T. McQuade und F. Qian (2019), The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco, *American Economic Review* 109 (9), 3365–3394.
- DIW** (2018), Evaluierung der Mietpreisbremse, im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, Endbericht, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- DIW Econ** (2019), Das Bestellerprinzip beim Kauf und Verkauf von Wohnimmobilien – Eine ökonomische Analyse, Endbericht, Berlin.
- Dolls**, M., C. Fuest, F. Neumeier und D. Stöhlker (2021), Ein Jahr Mietendeckel: Wie hat sich der Berliner Immobilienmarkt entwickelt?, *ifo Schnelldienst* 74 (03), 26–32.
- Döring**, C. und K. Ulbricht (2018), Gentrification hotspots and displacement in Berlin. A quantitative analysis, in: Helbrecht, I. (Hrsg.), *Gentrification and Resistance: Researching Displacement Processes and Adaption Strategies*, Springer VS, Wiesbaden, 9–35.
- Dorn-Pfahler**, S. et al. (2021), Variowohnungen: Bezahlbar – Anpassbar – Nachhaltig, *Zukunft Bauen: Forschung für die Praxis*, Bd. 26, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- Dworczak**, P., S.D. Kominers und M. Akbarpour (2021), Redistribution through markets, *Econometrica* 89 (4), 1665–1698.
- Eckert**, F., S. Ganapati und C. Walsh (2022), Urban-biased growth: A macroeconomic analysis, NBER Working Paper 30515, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- EEM** (2024), Monitoringbericht 2024 der Expertenkommission zum Energiewende-Monitoring (EEM), A. Löschel, V. Grimm, F.C. Matthes und A. Weidlich, Juni 2024, Berlin, Bochum, Freiburg, Nürnberg.
- Eerola**, E., O. Harjunen, T. Lyytikäinen und T. Saarimaa (2021), Revisiting the effects of housing transfer taxes, *Journal of Urban Economics* 124, 103367.
- Effern**, H. (2024), München: Bau von 1000 Wohnungen droht zu platzen, <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-solln-baugebiet-geplatzt-lux.5S3U5niw3on9v8avJFKi1u>, abgerufen am 18.9.2024.
- Eichfelder**, S., J. Knaisch und K. Schneider (2023), How does bonus depreciation affect real investment? Effect size, asset structure, and tax planning, arqus Discussion Paper 278, Arbeitskreis Quantitative Steuerlehre, Berlin.
- empirica** (2022), Familienwohnungen aktivieren – Chancen und Hemmnisse von Wohnungstausch im Segment Mietwohnungen, Kurzexpose im Auftrag des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Berlin.



- [empirica](#) (2020), Wohnungsmarkt Wien: Eine wohnungspolitische Analyse aus deutscher Sicht, Endbericht Projekt 2019050, empirica im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft Immobilienwirtschaft Deutschland, Berlin.
- [Eurostat](#) (2024a), Under-occupied dwelling, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Under-occupied\\_dwelling](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Under-occupied_dwelling), abgerufen am 30.10.2024.
- [Eurostat](#) (2024b), Housing cost overburden rate, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Housing\\_cost\\_overburden\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Housing_cost_overburden_rate), abgerufen am 30.10.2024.
- [Flage](#), A. (2018), Ethnic and gender discrimination in the rental housing market: Evidence from a meta-analysis of correspondence tests, 2006–2017, *Journal of Housing Economics* 41, 251–273.
- [Fritzsche](#), C. und L. Vandrei (2019), The German real estate transfer tax: Evidence for single-family home transactions, *Regional Science and Urban Economics* 74, 131–143.
- [Fuest](#), C., J. Hey und C. Spengel (2021), Vorschläge für eine Reform der Immobilienbesteuerung, ifo Schnelldienst 74 (12), 31–38.
- [Fuest](#), C., L. Immel, V. Meier und F. Neumeier (2018), Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen, ifo Studie, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, Studie im Auftrag von Haus & Grund Deutschland – Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer sowie ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss, München.
- [Galler](#), S. (2021), Noch kein Erfolgsmodell, <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/landkreismuenchen/wohnen-fuer-hilfe-noch-kein-erfolgsmodell-1.5436297>, abgerufen am 2.10.2024.
- [Ganong](#), P. und D. Shoag (2017), Why has regional income convergence in the U.S. declined?, *Journal of Urban Economics* 102, 76–90.
- [Gemeinschaftsdiagnose](#) (2018), Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2018: Aufschwung verliert an Fahrt – Weltwirtschaftliches Klima wird rauer, 2/2018, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- [Gibbons](#), S. und S. Machin (2005), Valuing rail access using transport innovations, *Journal of Urban Economics* 57 (1), 148–169.
- [Gibbons](#), S. und A. Manning (2006), The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms, *Journal of Public Economics* 90 (4–5), 799–822.
- [Glaeser](#), E.L. und J. Gyourko (2018), The economic implications of housing supply, *Journal of Economic Perspectives* 32 (1), 3–30.
- [Glaeser](#), E.L. und E.F.P. Luttmer (2003), The misallocation of housing under rent control, *American Economic Review* 93 (4), 1027–1046.
- [Gniechwitz](#), T., K. Paare und T. Schulze (2023), Status und Prognose: So baut Deutschland – So wohnt Deutschland. Der Chancen-Check für den Wohnungsbau, Bauforschungsbericht, Studie zum 14. Wohnungsbautag 2023 und Ergebnisse aus aktuellen Untersuchungen 86, Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen im Auftrag des Verbändebündnisses Wohnungsbau, Kiel.
- [Granath](#) Hansson, A. (2017), City strategies for affordable housing: the approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg, *International Journal of Housing Policy* 19 (1), 95–119.
- [Green](#), R.K., S. Malpezzi und S.K. Mayo (2005), Metropolitan-specific estimates of the price elasticity of supply of housing, and their sources, *American Economic Review* 95 (2), 334–339.
- [Grimm](#), V., C. Groß, T. Marxsen und M. Schwarz (2023), Energiekrise belastet Haushalte, *Wirtschaftsdienst* 103 (11), 754–761.
- [Hager](#), A., H. Hilbig und R. Vief (2022), Does rent control turn tenants into NIMBYs?, OSF Preprint.
- [Hahn](#), A.M., K.A. Kholodilin, S.R. Walzl und M. Fongoni (2023), Forward to the past: Short-term effects of the rent freeze in Berlin, *Management Science* 70 (3), 1901–1923.
- [Haimann](#), R. (2021), NIMBY-Paradox – Jeder will günstigen Wohnraum, nur nicht in der Nachbarschaft, Welt, Berlin, 18. Juni.
- [Hanck](#), C. und J. Prüser (2020), House prices and interest rates: Bayesian evidence from Germany, *Applied Economics* 52 (28), 3073–3089.
- [Hankinson](#), M. (2018), When do renters behave like homeowners? High rent, price anxiety, and NIMBYism, *American Political Science Review* 112 (3), 473–493.

- Haufe** (2024), Randbebauung am Tempelhofer Feld: Berlin sucht eine Lösung, Haufe Online Redaktion, [https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/berlin-spd-politiker-fuer-wohnungsbau-am-tempelhofer-feld\\_84342\\_494218.html](https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/berlin-spd-politiker-fuer-wohnungsbau-am-tempelhofer-feld_84342_494218.html), abgerufen am 8.9.2024.
- Heintze**, A. (2024), Die Umnutzung von Büros bleibt Wunschdenken, Immobilien Zeitung, 22/2024, 31. Mai.
- Helbig**, M. und S. Jähnen (2018), Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten, WZB Discussion Paper P 2018–001, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Held**, T. (2011), Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände – Ausmaß und aktuelle Entwicklungen, Informationen zur Raumentwicklung Heft 12.2011, 675–682.
- Held**, T., J. Nielsen, A. Schürt und M. Waltersbacher (2014), Aktuelle Mietentwicklung und ortsübliche Vergleichsmiete: Liegen die erzielbaren Mietpreise mittlerweile deutlich über dem örtlichen Bestandsmietenniveau?, BBSR-Hintergrundpapier, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- Henger**, R. (2018), Baulandsteuer und zonierte Satzungsrecht, Texte, Expertengutachten 25/2018, Forschungskennzahl 3715 75 102 0, Institut der deutschen Wirtschaft im Auftrag des Umweltbundesamtes, Köln.
- Henger**, R., S. Braungardt, J. Karras, B. Köhler und G. Reeh (2023), Analyse: Schweden als Vorbild zur Überwindung des Vermieter-Mieter-Dilemmas – (Teil-)warmmieten oder Reform der Modernisierungsumlage?, Ariadne-Analyse, Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam.
- Henger**, R., C. Kühl, C. Michelsen, L. Tockner und C. Wandzik (2019), Wohnen in der Stadt: Wege zur Lösung eines Knappheitsproblems, Wirtschaftsdienst 99 (9), 603–624.
- Herkenhoff**, K.F., L.E. Ohanian und E.C. Prescott (2018), Tarnishing the golden and empire states: Land-use restrictions and the U.S. economic slowdown, Journal of Monetary Economics 93, 89–109.
- Hilber**, C.A.L. und T. Lytikäinen (2017), Transfer taxes and household mobility: Distortion on the housing or labor market?, Journal of Urban Economics 101, 57–73.
- Hiller**, N. und D. Schultewolter (2014), Quo vadis Wohnungspolitik?, Wirtschaftsdienst 94 (1), 34–40.
- HMWEVW** (2024), Sozialer Wohnungsbau: Fehlbelegungsabgabe, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum, <https://wirtschaft.hessen.de/wohnen-bauen/bezahlbarer-wohnraum-in-hessen/fehlbelegungsabgabe>, abgerufen am 18.9.2024.
- HMWEVW** (2021), Fehlbelegungsabgabe bleibt bestehen, Pressemitteilung, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum, Wiesbaden, 28. April.
- Hofmann**, E. und H. Rüger (2024), Umzugsmotive in Deutschland, Bevölkerungsforschung Aktuell 1/2024, 10–13.
- House**, C.L. und M.D. Shapiro (2008), Temporary investment tax incentives: Theory with evidence from bonus depreciation, American Economic Review 98 (3), 737–768.
- Hsieh**, C.-T. und E. Moretti (2019), Housing constraints and spatial misallocation, American Economic Journal: Macroeconomics 11 (2), 1–39.
- ifo Institut** (2024), Büro-Umwandlungen wegen Homeoffice könnten 60.000 Wohnungen in Großstädten schaffen, Pressemitteilung, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, 20. September.
- Jordà**, Ò., M. Schularick und A.M. Taylor (2015), Betting the house, Journal of International Economics 96 (Supplement 1), S2–S18.
- Just**, T. (2023), Aufschwung vorbei – Zinsen belasten Wohnungsbau schwer, Wirtschaftsdienst 103 (1), 20–23.
- Kaas**, L., G. Kocharkov, E. Preugschat und N. Siassi (2021), Low homeownership in Germany—a quantitative exploration, Journal of the European Economic Association 19 (1), 128–164.
- KfW** (2024), So profitieren Sie von der Bundesförderung für effiziente Gebäude, <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/Energie-und-Umwelt/Bundesfoerderung-fuer-effiziente-Gebaeude/Sanieren/>, abgerufen am 18.9.2024.
- Kholodilin**, K. und D. Ulbricht (2014), Mietpreisbremse: Wohnungsmarktregulierung bringt mehr Schaden als Nutzen, DIW Wochenbericht 81 (15), 319–327.

- Kholodilin**, K.A. (2024), Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature, *Journal of Housing Economics* 63, 101983.
- Kholodilin**, K.A. und P. Baake (2024), Mietbelastung in Deutschland: In den letzten Jahren nicht gestiegen, aber ungleich verteilt, *DIW Wochenbericht* 91 (41), 627–633.
- Kholodilin**, K.A., A. Mense und C. Michelsen (2018), Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktpblems, *DIW Wochenbericht* 85 (7), 107–117.
- Knoche**, A. et al. (2024), Ariadne-Fokusreport Wärme und Wohnen – Zentrale Ergebnisse aus dem Ariadne Wärme- & Wohnen-Panel 2023, Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, Potsdam.
- Knoll**, K., M. Schularick und T. Steger (2017), No price like home: Global house prices, 1870-2012, *American Economic Review* 107 (2), 331–353.
- Krause**, S., A. Trumpp, T. Dichtl, S. Kiese und A. Rutsch (2024), Neue Arbeitswelt, neue Arbeitsorte: Auswirkungen von Homeoffice auf den Büroimmobilienmarkt, *ifo Schnelldienst* 77 (3), 63–73.
- Kuhnert**, J. und O. Leps (2017), Die gemeinnützigen Woningcorporaties in den Niederlanden, *Neue Wohnungsgemeinnützigkeit*, Springer VS, Wiesbaden, 187–212.
- Kulkarni**, N. und U. Malmendier (2022), Homeownership segregation, *Journal of Monetary Economics* 129, 123–149.
- Landeshauptstadt Düsseldorf** (2024), Konzept Wohnungstausch, <https://www.wohnungstauschduesseldorf.de/konzept-wohnungstausch>, abgerufen am 2.10.2024.
- Lauster**, N. und A. Easterbrook (2011), No room for new families? A field experiment measuring rental discrimination against same-sex couples and single parents, *Social Problems* 58 (3), 389–409.
- Leiss**, F. und K. Wohlrabe (2024), Zur aktuellen Krisenstimmung im Wohnungsbau, *Wirtschaftsdienst* 104 (7), 503–506.
- Li**, X. (2022), Do new housing units in your backyard raise your rents?, *Journal of Economic Geography* 22 (6), 1309–1352.
- Liebig**, S., M. Neßler, H. Hanhörster und R. Zimmer-Hegmann (2022), Migration und Wohnen – Ein kritischer Blick auf den Wohnungsmarkt, ILS-Trends 03/22, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund.
- Ludwig**, M. (2017), Das Wiener Modell – der soziale Wohnungsbau in Wien, in: BDB (Hrsg.), *Jahrbuch 2017 mit Sachverständigenverzeichnis*, Bund Deutscher Baumeister Architekten und Ingenieure, Berlin, 22–35.
- Lyytikäinen**, T. (2009), Three-rate property taxation and housing construction, *Journal of Urban Economics* 65 (3), 305–313.
- Machts**, F. (2023), Rechtliche Rahmenbedingungen und Hürden bei Umnutzung: Von Büro und Fabrik zu Wohnen, *Quartier – Fachmagazin für urbanen Wohnungsbau* 3.2023, 55–57.
- Malmendier**, U. und A.S. Wellsjo (2024), Rent or buy? Inflation experiences and homeownership within and across countries, *Journal of Finance* 79 (3), 1977–2023.
- Maretzke**, S., J. Hoymann und C. Schlömer (2024), Raumordnungsprognose 2045: Bevölkerungsprognose, BBSR-Analysen KOMPAKT 04/2024, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- Melcher**, A. (2023), Wohnungstausch: Das müssen Sie beachten, <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/wohnungstausch-was-sie-beim-wohnungstausch-beachten-muessen/29224158.html>, abgerufen am 2.10.2024.
- Mense**, A., C. Michelsen und K.A. Kholodilin (2023), Rent control, market segmentation, and misallocation: Causal evidence from a large-scale policy intervention, *Journal of Urban Economics* 134, 103513.
- Mense**, A., C. Michelsen und K.A. Kholodilin (2019), The effects of second-generation rent control on land values, *AEA Papers and Proceedings* 109, 385–388.
- Menzl**, M. und N.F. Ebbers (2023), Argumentationslinien zu einer möglichen Wiedereinführung einer Fehlbelegungsabgabe in Schleswig-Holstein, Diskussionspapier, Technische Hochschule Lübeck, Fachbereich Bauwesen, Lübeck.
- Michelsen**, C. (2023), Steigende Zinsen ziehen der Baukonjunktur den Stecker, *Wirtschaftsdienst* 103 (1), 16–19.

Munch, J.R. und M. Svarer (2002), Rent control and tenancy duration, *Journal of Urban Economics* 52 (3), 542–560.

Nagel, M. (2024), Wohnungsnot: Wie der Nachfolger des Plattenbaus den Mangel lindern kann, [https://www.focus.de/immobilien/bauen/platte-2-0-serielles-bauen-kann-die-wohnungsnot-lindern\\_id\\_190202027.html](https://www.focus.de/immobilien/bauen/platte-2-0-serielles-bauen-kann-die-wohnungsnot-lindern_id_190202027.html), abgerufen am 6.10.2024.

Nall, C., C.S. Elmendorf und S. Oklobdzija (2024), Folk economics and the persistence of political opposition to new housing, SSRN Scholarly Paper 4266459, Social Science Research Network, Rochester, NY.

Nenov, P.T., E. Røed Larsen und D.E. Sommervoll (2016), Thick-market effects, housing heterogeneity, and the determinants of transaction seasonality, *Economic Journal* 126 (598), 2402–2423.

Newman, K. und E.K. Wyly (2006), The right to stay put, revisited: Gentrification and resistance to displacement in New York City, *Urban Studies* 43 (1), 23–57.

Niemann, A.-L. (2020), Schuld war wieder mal der Nimby, FAZ, Frankfurt am Main, 1. Februar.

Oberhuber, N. (2019), Wohnungsbau: Neue Wohnungen? Nicht in meiner Nachbarschaft, *Die Zeit*, Hamburg, 24. Februar.

Ochs, J. (2023), Die Umnutzung von Büro zu Wohnen kann gute Rendite bringen, *Immobilien Zeitung*, 41/2023, 12. Oktober.

OECD (2024a), OECD Affordable Housing Database (AHD), <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html>, abgerufen am 2.10.2024.

OECD (2024b), Stand der Integration von Eingewanderten – Deutschland, OECD Länderbericht, Studie, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

van Ommeren, J. und M. van Leuvensteijn (2005), New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility, *Journal of Regional Science* 45 (4), 681–702.

Oust, A. (2018), The removal of rent control and its impact on search and mismatching costs: evidence from Oslo, *International Journal of Housing Policy* 18 (3), 433–453.

Petkova, K. und A.J. Weichenrieder (2017), Price and quantity effects of the German real estate transfer tax, CESifo Working Paper 6538, CESifo Network, München.

Punz, M. (2019), Wien als Vorbild: Ein Paradies für Mieter, *Tagesspiegel*, Berlin, 11. März.

Pütz, T. und S. Schönfelder (2018), Verkehrsbild Deutschland, BBSR-Analysen KOMPAKT 8, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.

Rappen, H. (2012), Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, RWI Projektbericht, Endbericht Januar 2012, Forschungsprojekt im Auftrag der Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

RWI und ImmobilienScout24 (2024a), RWI Real Estate Data - Hausmiete - SUF, RWI-GEO-RED, Dataset, Version: 1, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, <https://doi.org/10.7807/immo:red:hm:suf:v10>.

RWI und ImmobilienScout24 (2024b), RWI Real Estate Data- Wohnungsmiete - SUF, RWI-GEO-RED, Dataset, Version: 1, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, <https://doi.org/10.7807/immo:red:wm:suf:v10>.

Sagner, P., M. Stockhausen und M. Voigtländer (2020), Mietmarkt: Wohnkostenbelastung bleibt weitgehend konstant, Pressemitteilung, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, 21. Juli.

Sagner, P. und M. Voigtländer (2024), Auswirkungen einer Grunderwerbsteuersenkung auf die Neubausnachfrage, Gutachten im Auftrag von Bauwirtschaft Baden-Württemberg, Landesverband Bayerischer Bauinnungen, Baugewerbe-Verband Niedersachsen, Bauverbände NRW und Zentralverband Deutsches Baugewerbe, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Sagner, P. und M. Voigtländer (2023), Supply side effects of the Berlin rent freeze, *International Journal of Housing Policy* 23 (4), 692–711.

Sagner, P. und M. Voigtländer (2021), Wo die Teilung der Maklerprovision wirkt, IW-Kurzbericht 29, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Saiz, A. (2010), The geographic determinants of housing supply, *Quarterly Journal of Economics* 125 (3), 1253–1296.

- Sawert, T. (2020), Understanding the mechanisms of ethnic discrimination: a field experiment on discrimination against Turks, Syrians and Americans in the Berlin shared housing market, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 46 (19), 3937–3954.
- Sayag, D. und N. Zussman (2020), Who benefits from rental assistance? Evidence from a natural experiment, *Regional Science and Urban Economics* 80, 103395.
- Schier, M. und M. Voigtländer (2016), Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand, *IW-Trends* 43 (1), 21–35.
- Schulz, G. (2017), Aufwertung und Verdrängung in Berlin – Räumliche Analysen zur Messung von Gentrifizierung, *WISTA – Wirtschaft und Statistik* 4/2017, 61–71.
- Schupp, R. (1964), Die Baulandsteuer. Lehren einer verfehlten Baubodenpolitik, *Juristische Rundschau* 1964 (2), 41–45.
- Sebastian, S. (2016), Reform von Mietspiegel und ortsüblicher Vergleichsmiete, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 65 (3), 240–252.
- Simons, H., L. Weiden und A. Salla (2023), Struktur und Gründe des Bauüberhangs, BBSR-Online-Publikation 07/2023, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- Sinn, H.-W. (1995), Objektförderung, Wohngeld, Belegungsrechte, in: Expertenkommission Wohnungspolitik (Hrsg.), *Wohnungspolitik auf dem Prüfstand*, Bd. 1, Mohr Siebeck, Tübingen, 201–234.
- Skak, M. und G. Bloze (2013), Rent control and misallocation, *Urban Studies* 50 (10), 1988–2005.
- Smith, G.S., H. Breakstone, L.T. Dean und R.J. Thorpe (2020), Impacts of gentrification on health in the US: a systematic review of the literature, *Journal of Urban Health* 97, 845–856.
- Solari, C.D. und R.D. Mare (2012), Housing crowding effects on children’s wellbeing, *Social Science Research* 41 (2), 464–476.
- Sommer, F., R. Schade, D. Prokosch, I. Bertolini Coelho, A.-C. Haensch und F. Kreuter (2024), Survey on the effectiveness of the rent brake in Munich, Ludwig-Maximilians-Universität München, Social Data Science and AI Lab, München.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), Bundesregierung, Berlin.
- Stadt Mannheim (2024), Bis zu 5.000 Euro für Umzug in kleinere Wohnung, <https://www.mannheim.de/de/presse/bis-zu-5-000-euro-fuer-umzug-in-kleinere-wohnung>, abgerufen am 18.9.2024.
- Stadt Marbach (2019), Richtlinien für die Gewährung einer Umzugsprämie an Senioren, AZ I-640.00, Hauptamt, Marbach am Neckar.
- Statistisches Bundesamt (2024a), Qualität der Arbeit: Erwerbstätige, die von zu Hause aus arbeiten, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-3/home-office.htm>, abgerufen am 30.8.2024.
- Statistisches Bundesamt (2024b), 80 % mehr Wohngeldhaushalte im Jahr 2023, Pressemitteilung 373, Wiesbaden, 30. September.
- Statistisches Bundesamt (2023), Haushalte wendeten 2022 durchschnittlich 27,8 % ihres Einkommens für die Miete auf, Pressemitteilung 129, Wiesbaden, 31. März.
- Statistisches Bundesamt (2022), Innenstädte: Stationärer Einzelhandel mit Bekleidung, Büchern, Spielwaren und Elektronik erfährt teils deutliche Umsatzeinbußen gegenüber Vor-Corona-Jahr, Pressemitteilung N 065, Wiesbaden, 10. November.
- Stawarz, N., N. Sander und H. Sulak (2021), Internal migration and housing costs—A panel analysis for Germany, *Population, Space and Place* 27 (4), e2412.
- StMB (2024), Förderung von Mietwohnraum: Materialien zum Wohnungsbau, Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, München.
- Stoll, J. (2023), How not to reduce commission rates of real estate agents: Evidence from Germany, Berlin School of Economics Discussion Paper 0026, Berlin.
- Susin, S. (2002), Rent vouchers and the price of low-income housing, *Journal of Public Economics* 83 (1), 109–152.

Svarer, M., M. Rosholm und J.R. Munch (2005), Rent control and unemployment duration, *Journal of Public Economics* 89 (11–12), 2165–2181.

Thomschke, L. (2019), Regional impact of the German rent brake, *German Economic Review* 20 (4), e892–e912.

Tichelmann, K., D. Blome, T. Ringwald, M. Günther und K. Groß (2019), Deutschlandstudie 2019: Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen – Aufstockung und Umnutzung von Nichtwohngebäuden, Studie, Technische Universität Darmstadt, ISP Eduard Pestel Institut für Systemforschung, Darmstadt und Hannover.

Universität zu Köln (2024), Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnen für Hilfe - Deutschland, <https://www.hf.uni-koeln.de/30204>, abgerufen am 2.10.2024.

Voigtländer, M. (2018), Argumente für den Verkauf kommunaler Wohnungen, IW Policy Paper 8/2018, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Voigtländer, M. (2016), Mietspiegel: Zeit für moderne Mietspiegel, IW-Kurzbericht 44/2016, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Voigtländer, M. (2009), Why is the German homeownership rate so low?, *Housing Studies* 24 (3), 355–372.

Walberg, D. und T. Gniechwitz (2020), Bezahlbarer Wohnraum 2021, Kurzgutachten, Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen, Kiel.

Walberg, D., T. Gniechwitz, K. Paare und T. Schulze (2024), Wohnungsbau 2024 in Deutschland: Kosten – Bedarf – Standards, *Bauforschungsbericht*, Studie zum 15. Wohnungsbautag 2024 und Ergebnisse aus aktuellen Untersuchungen 88, Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen, Kiel.

Weber, I. (2020), Entwicklung des individuellen Wohnflächenkonsums zwischen 1978 und 2013: Determinanten und Transformationspotenzial, *Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning* 78 (3), 267–287.

Wieland, U. (2024), Willkommenskultur in Krisenzeiten: Wahrnehmungen und Einstellungen der Bevölkerung zu Migration und Integration in Deutschland, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Winke, T. (2016), Menschen mit Migrationshintergrund zahlen elf Euro mehr Miete pro Monat, *DIW Wochenbericht* 83 (47), 1133–1142.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2023), Reform der Grundsicherung, Gutachten 05/2023, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2018), Soziale Wohnungspolitik, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.

Wohnbau Lörrach (2024), Umzugsprämie / Umzugsservice, <https://www.wohnbau-loerrach.de/Umzugspraemie-Umzugsservice>, abgerufen am 29.10.2024.

Zahirovich-Herbert, V. und K.M. Gibler (2014), The effect of new residential construction on housing prices, *Journal of Housing Economics* 26, 1–18.

Zdrzalek, J., S. Zetzmann und F. Amaral (2024), GREIX – Immobilienpreise volatil, Anzahl der Transaktionen gering, *Wirtschaftspolitischer Beitrag* 05/2024, Kiel Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Zwick, E. und J. Mahon (2017), Tax policy and heterogeneous investment behavior, *American Economic Review* 107 (1), 217–248.