



Forschungsergebnisse

Mindestlohn in Deutschland Chance zur Verringerung der Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen?

Ramona Schmid

Ganztag in der Grundschule Vorteile für Kinder sichtbar

Arnim Seidlitz und Larissa Zierow

Daten und Prognosen

Auf der Suche nach Passierschein A38 Eine Inventur im „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“

Maximilian Blömer, Lilly Fischer, Paul Klaeren
und Andreas Peichl

Branchen und Sektoren

Akteursvielfalt und Versorgungssicherheit im Strommarkt Ein integrativer Blick auf Strukturen, Finanzierungslogiken und staatliche Akteure

Till Fladung und Mathias Mier

Zur Diskussion gestellt

Kein Dach über dem Kopf? Wohnungsknappheit als sozialpolitische Herausforderung

Oliver Falck, Simon Krause und Pascal Zamorski, Francisco Amaral, Steffen Zetzmann und
Jonas Zdrzalek, Konstantin A. Kholodilin, Thomas Beyerle, Lamia Messari-Becker, Tobias Just,
Felix von Saucken, Francesca Boucard und Emanuel Eckel, David Meuer, Andreas Mense

Impressum
ifo Schnelldienst
ISSN 0018-974 X (Print)
ISSN 2199-4455 (digital)

Herausgeber:	ifo Institut Poschingerstraße 5 81679 München
Telefon:	(089) 92 24-0
E-Mail:	ifo@ifo.de
Internet:	www.ifo.de
Redaktion:	Annette Marquardt Dr. Cornelia Geißler
Redaktionskomitee:	Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest Prof. Dr. Oliver Falck Prof. Dr. Lisandra Flach Prof. Dr. Sarah Necker Prof. Dr. Karen Pittel Prof. Dr. Niklas Potrafke Prof. Panu Poutvaara, Ph.D. Prof. Dr. Andreas Peichl Prof. Dr. Helmut Rainer Prof. Dr. Marcel Thum Prof. Dr. Ludger Wößmann
Titelbild:	© Unsplash Andrew Petrishev
Fotos S. 79:	
Steuer:	© Unsplash Fotolyse
US-Staatsfinanzen:	© AdobeStock 403512196
Druck:	Aumüller Druck GmbH & Co. KG Regensburg
Vertrieb:	ifo Institut
Erscheinungsweise:	monatlich
Bezugspreis jährlich:	EUR 150,-
Preis des Einzelheftes:	EUR 12,- jeweils zuzüglich Versandkosten

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Zur Diskussion gestellt

4–59 →
Kein Dach über dem Kopf?
Wohnungsknappheit als sozialpolitische Herausforderung

4–16 →
Mieten – Wachstumshemmnis und sozialer Sprengstoff in Großstädten?

Oliver Falck, Simon Krause und Pascal Zamorski

17–23 →
Sechs Jahrzehnte Wohnimmobilienpreise in Deutschland

Ergebnisse des German Real Estate Index
Francisco Amaral, Steffen Zetzmann und Jonas Zdrzalek

24–27 →
Die Wohnkosten steigen langfristig, aber werden gleichmäßiger verteilt

Konstantin A. Kholodilin

28–33 →
Wohnen gleich Wohnen?
Disparitäten zwischen Stadt und ländlichem Raum

Thomas Beyerle

34–41 →
Wie Wohnen kostengünstiger und ökologischer wird – Stand und Empfehlungen

Lamia Messari-Becker

42–45 →
Erschwingliches Wohnen
Allenfalls langsame Besserung in Sicht

Tobias Just

46–49 →
Zwischen Nachfrageboom und Baukostenanstieg
Strukturelle Herausforderungen des Wohnungsmarkts in Deutschland

Felix von Saucken, Francesca Boucard und Emanuel Eckel

50–54 →
Modulares und systemisches Bauen
Gamechanger für den Wohnungsbau?

David Meuer

55–59 →
Steigende Wohnkosten belasten das System der sozialen Sicherung

Andreas Mense

Forschungsergebnisse

60–63 →
Mindestlohn in Deutschland
Chance zur Verringerung der Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen?

Ramona Schmid

64–68 →
Ganztag in der Grundschule
Vorteile für Kinder sichtbar

Arnim Seidlitz und Larissa Zierow

Daten und Prognosen

69–73 →
Auf der Suche nach Passierschein A38
Eine Inventur im „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“

Maximilian Blömer, Lilly Fischer, Paul Klaeren und Andreas Peichl

Branchen und Sektoren

74–79 →
Akteursvielfalt und Versorgungssicherheit im Strommarkt
Ein integrativer Blick auf Strukturen, Finanzierungslogiken und staatliche Akteure

Till Fladung und Mathias Mier

Kein Dach über dem Kopf?

**Wohnungsknappheit
als sozialpolitische
Herausforderung**

Wohnen ist längst mehr als eine private Angelegenheit: Wer sich kein Dach über dem Kopf leisten kann, dem fehlt eine wichtige Lebensgrundlage. Viele befürchten, dass das Thema Wohnen zur neuen sozialen Frage in Deutschland wird: Denn die Mieten und Grundstückspreise steigen, die Neubauziele der Bundesregierung werden regelmäßig verfehlt, bei der Vergabe des knappen Wohnraums haben oft die wirtschaftlich Schwächsten das Nachsehen. Die Beiträge unseres Titelthemas zeigen Entwicklungen und diskutieren Lösungsansätze.

Zur Diskussion gestellt

Mieten – Wachstumshemmnis und sozialer Sprengstoff in Großstädten?*



Prof. Dr. Oliver Falck leitet das ifo Zentrum für Innovationsökonomik und Digitale Transformation und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Empirische Innovationsökonomik, an der LMU München.



Dr. Simon Krause ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am ifo Zentrum für Innovationsökonomik und Digitale Transformation.



Pascal Zamorski ist Doktorand am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen sowie in der Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik.

Bezahlbares Wohnen ist zu einer der großen sozialen Fragen unserer Zeit geworden. Besonders in Großstädten verschärft sich die Lage: Dort treffen wirtschaftlicher Erfolg und eine wachsende Bevölkerung auf knappen Wohnraum. Steigende Mieten und hohe Mietbelastungsquoten belasten vor allem einkommensschwache Haushalte. Im Durchschnitt geben deutsche Haushalte 27,8 % ihres verfügbaren Einkommens für die Miete aus; rd. 1,5 Mio. Haushalte müssen sogar mehr als die Hälfte ihres Einkommens aufwenden (Statistisches Bundesamt 2023a).

Die Ursachen sind vielfältig. Beschäftigungs- und Bevölkerungswachstum treiben die Nachfrage nach Wohnraum schneller nach oben, als das Angebot mithalten kann. Verstärkend wirken Flüchtlingswellen, eine wachsende Zahl kleiner Haushalte und eine steigende Wohnfläche pro Kopf. Gleichzeitig wird der Neubau durch gestiegene Baukosten, höhere Zinsen, begrenzte Flächen und langwierige Genehmigungen gebremst (SVR 2024).

Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen des angespannten Wohnungsmarkts sind erheblich. Besonders betroffen sind Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen, Alleinerziehende, junge Menschen und Beschäftigte in personenbezogenen Dienstleistungsberufen. Steigende Mieten gefährden die soziale Durchmischung, führen zu Verdrängung und verschärfen Arbeitskräfteengpässe. Wenn Wohnraumangel verhindert, dass Menschen Jobs in den Städten annehmen, wird er selbst zum Wachstumshindernis.

Vor diesem Hintergrund untersucht unser Beitrag die Lage des städtischen Wohnungsmarkts: Wir zeigen, wie Beschäftigungs- und Bevölkerungswachstum die Mietmärkte antreiben und wie die Entwicklung von Bestands- und Angebotsmieten auseinanderlaufen. Dies führt zu einer *Insider-Outsider*-Problematik und der Wohnungsmarkt wird zur „Lotterie“. Zudem gehen wir kurz auf die Ursachen des stockenden Neubaus ein. Schließlich diskutieren wir, wie politische Rahmenbedingungen – insbesondere Mietregulierungen – zwar zur Stabilisierung der Mietbelastung im Bestand beitragen, gleichzeitig aber auch die derzeitigen Missstände wie die zunehmende Segmentierung zwi-

* Wir danken Leonard Harms für exzellente Forschungsassistenten.

schen Bestands- und Angebotsmietern, sinkende Mobilität und anhaltende Wohnraumknappheit verstärken. Abschließend leiten wir wirtschaftspolitische Optionen ab, die sowohl zu mehr bezahlbarem Wohnraum als auch zu einer effizienteren Nutzung des Bestands beitragen können.

Städte als Wachstumsmotor einer Volkswirtschaft

Großstädte nehmen weltweit eine bedeutende Rolle für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung ein. In der stadt- und regionalökonomischen Forschung sind die Vorteile räumlicher Konzentration belegt: Sogenannte Agglomerationsvorteile entstehen durch die räumliche Ballung besonders produktiver Unternehmen und qualifizierter Beschäftigter und führen zu Wissensaustausch, Innovationen und Produktivitätsgewinnen (Glaeser et al. 1992; Krugman 1991; Lucas und Rossi-Hansberg 2002).

In Deutschland verzeichnen die Metropolen nach einer längeren Phase der Suburbanisierung in den vergangenen zwei Jahrzehnten wieder ein deutliches Bevölkerungswachstum und Beschäftigungswachstum. Getrieben wird dieser Trend durch die zunehmende Bedeutung wissensintensiver und dienstleistungsorientierter Tätigkeiten. Auch die Digitalisierung und die stärkere Verbreitung von Homeoffice seit der Corona-Pandemie haben diese Entwicklung nicht dauerhaft gebremst, sondern das Wachstumstempo lediglich verlangsamt (Alipour et al. 2025).

Die große Bedeutung der Städte als Wachstumsmotoren zeigt sich, wenn man die regionale Entwicklung der Beschäftigung und Bevölkerung in Deutschland zwischen 2013 und 2024 miteinander vergleicht. Dazu unterscheiden wir zwischen drei Gruppen: die Top-7-Großstädte, die Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart und Düsseldorf umfassen, die Top-50-Städte, die alle Städte mit mehr als 165 000 Einwohnern beinhalten, und Deutschland insgesamt.

Die regionale Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort stieg in den Top-7-Städten im vergangenen Jahrzehnt um fast 30 % und in den Top-50-Städten um 22 % (vgl. Abb. 1 A). Deutschlandweit lag der Zuwachs lediglich bei 18 %.¹ Diese Unterschiede spiegeln die besondere wirtschaftliche Dynamik der Metropolen wider. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Erwerbstätigkeit, die breiter gefasst ist und z.B. auch Selbständige einschließt: 2023 lag der Indexwert für die Top-7-Städte

bei 115, für die Top-50-Städte bei 110 und für Deutschland insgesamt bei 108.

Der wirtschaftliche Erfolg der Metropolen am Arbeitsmarkt geht auch mit einem überdurchschnittlichen Bevölkerungswachstum einher (vgl. Abb. 1 B). Auch hier liegen die Großstädte vorn, wenngleich die Dynamik schwächer ausfällt als bei der Beschäftigung. Während die Top-7-Großstädte ein Bevölkerungswachstum von 6 % verzeichnen, kommen die Top-50-Städte auf 5 % und Deutschland insgesamt auf 4 %. Der Bevölkerungsgewinn der Metropolen wird sowohl durch die Demografie als auch die Zuwanderung aus dem In- und Ausland gespeist. Noch stärker als das Bevölkerungswachstum fällt das Wachstum der Anzahl der Haushalte aus, vor allem der Singlehaushalte, was die Nachfrage nach Wohnraum zusätzlich antreibt.

Bemerkenswert ist, dass die Beschäftigung schneller wächst als die Bevölkerung. Diese Divergenz ist in Großstädten besonders groß und liefert ein erstes Indiz nicht nur für die Rolle der Metropolen als Wachstumsmotoren, sondern auch für die zunehmende Knappheit von Wohnraum. Der damit verbundene Nachfragedruck auf die städtischen Wohnungsmärkte wird sich nach der aktuellen Bevölkerungsprognose des BBSR (Maretzke et al. 2024) bis mindestens 2045 fortsetzen.

Polarisierung am städtischen Arbeitsmarkt

Das Beschäftigungswachstum weist zunehmend Merkmale einer Polarisierung auf (vgl. Abb. 2 A und B). Während die Beschäftigung in den Fertigungsberufen seit 2020 stagniert und teils rückläufig ist, verzeichnen die übrigen Gruppen durchweg Zuwächse. Besonders dynamisch wachsen dabei die beiden Pole der Lohnverteilung: Zum einen nehmen Hochlohnberufe deutlich zu, insbesondere in IT, Finanzdienstleistungen und unternehmensnahen Dienstleistungen, die von Wissensökonomie und Agglomerationsvorteilen profitieren. Zum anderen expandieren personenbezogene Dienstleistungen eher am unteren Ende der Lohnverteilung, etwa in Gastronomie, Einzelhandel, Kinderbetreuung und Pflege. Dagegen entwickeln sich fertigungstechnische und kaufmännische Berufe eher moderat.

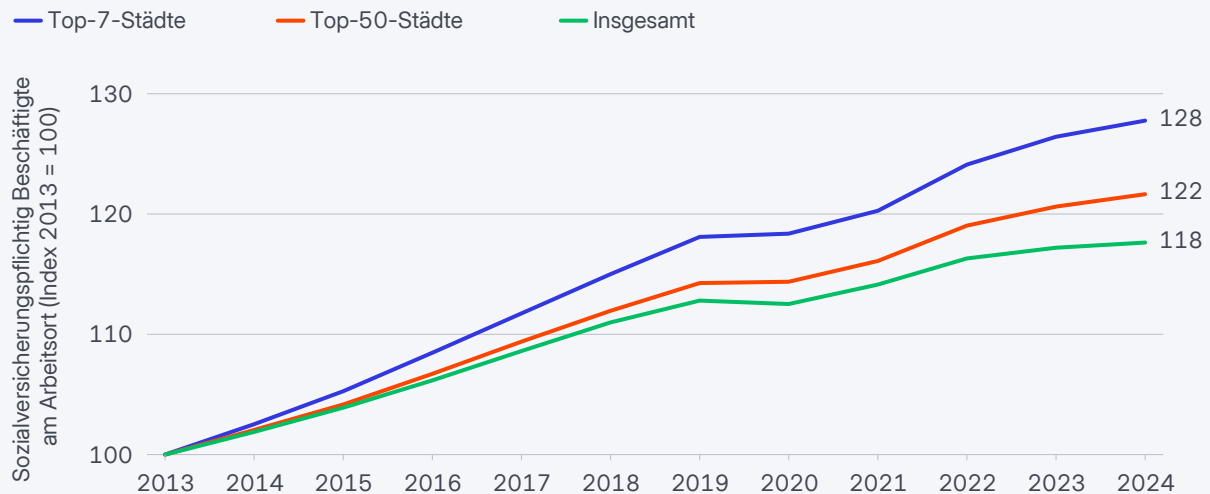
Besonders ausgeprägt ist die Polarisierung in den Großstädten. Seit 2013 ist die Beschäftigung in IT- und unternehmensnahen Dienstleistungsberufen in den Top-7-Städten um rund 76 % gestiegen, während der bundesweite Zuwachs bei etwa 50 % lag. Auch personenbezogene Dienstleistungen legten in den Metropolen stärker zu: Hier nahm die Beschäftigung um knapp 38 % zu, gegenüber rund 32 % im Bundesdurchschnitt. Damit wird

¹ Ein Teil des deutschlandweiten Beschäftigungsanstiegs spiegelt neben der Entstehung gänzlich neuer Arbeitsplätze auch strukturelle Verschiebungen innerhalb des Arbeitsmarkts wider. Dazu zählen insbesondere die steigende sozialversicherungspflichtige Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren sowie die Zunahme von Teilzeit (Fitzenberger et al. 2023).

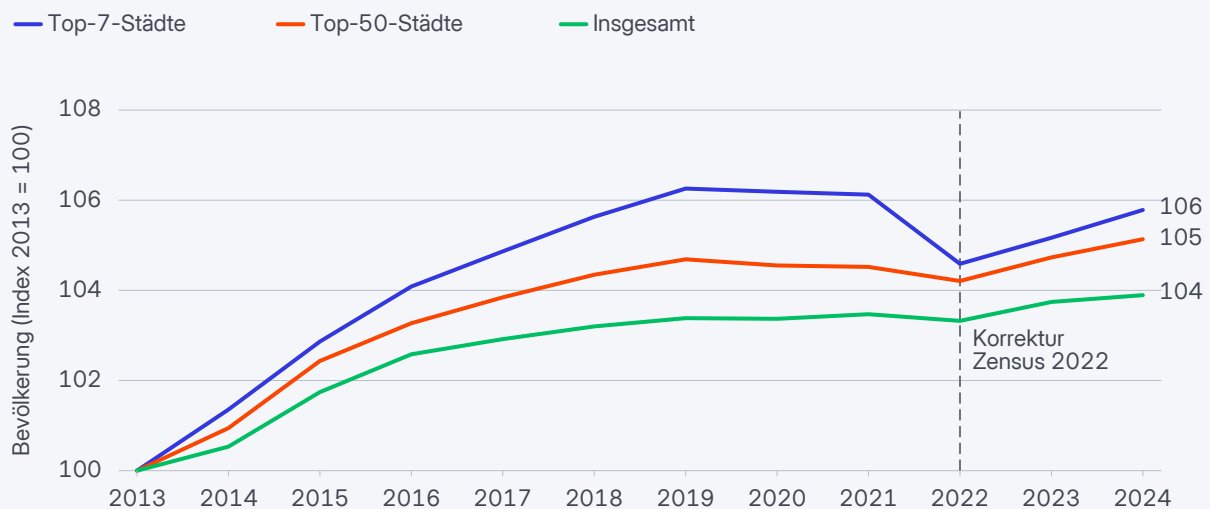
Abb. 1

Regionale Entwicklung

A. Regionale Entwicklung der Beschäftigung



B. Regionale Entwicklung der Bevölkerung



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2025); BBSR (2025); Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

die überdurchschnittliche Dynamik städtischer Arbeitsmärkte an beiden Enden der Lohnverteilung deutlich.

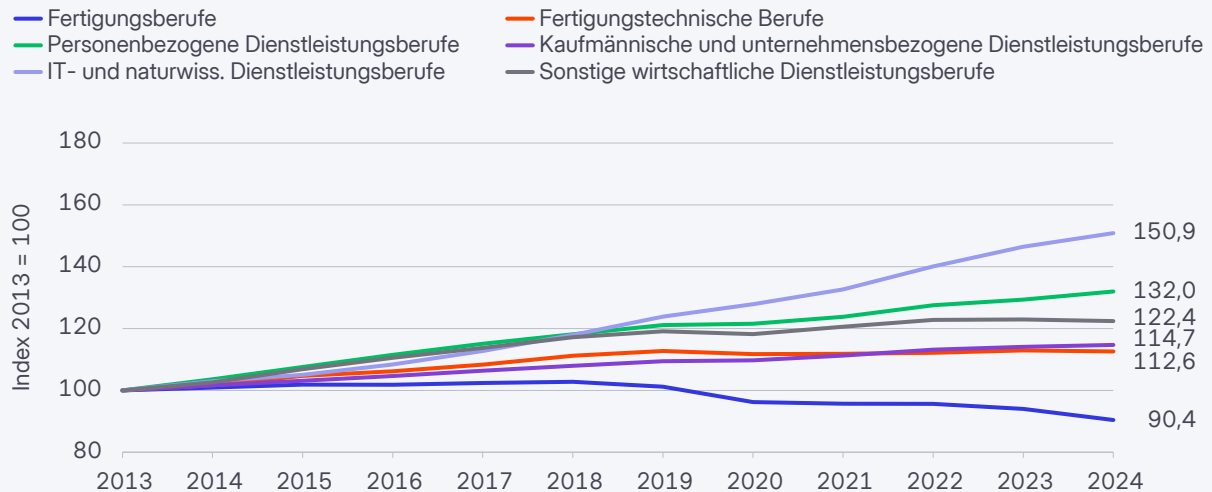
Die Polarisierung des Arbeitsmarkts ist kein neues Phänomen, sondern wird seit den 1980er-Jahren in vielen Industrieländern beobachtet. Zahlreiche Studien belegen, dass Beschäftigungszuwächse zunehmend an den beiden Rändern der Lohnverteilung stattfinden, während mittlere

Tätigkeiten zurückgehen. Autor et al. (2006) zeigen in einer wegweisenden Arbeit, dass technologische Veränderungen insbesondere die Nachfrage nach kognitiven und manuellen Dienstleistungen erhöhen, die sich nur schwer automatisieren lassen. Dadurch entstehen Beschäftigungsgewinne sowohl in hochqualifizierten Branchen als auch in niedriglohnintensiven personenbezogenen Dienstleistungen. Aufbauend darauf diskutieren Autor und Dorn

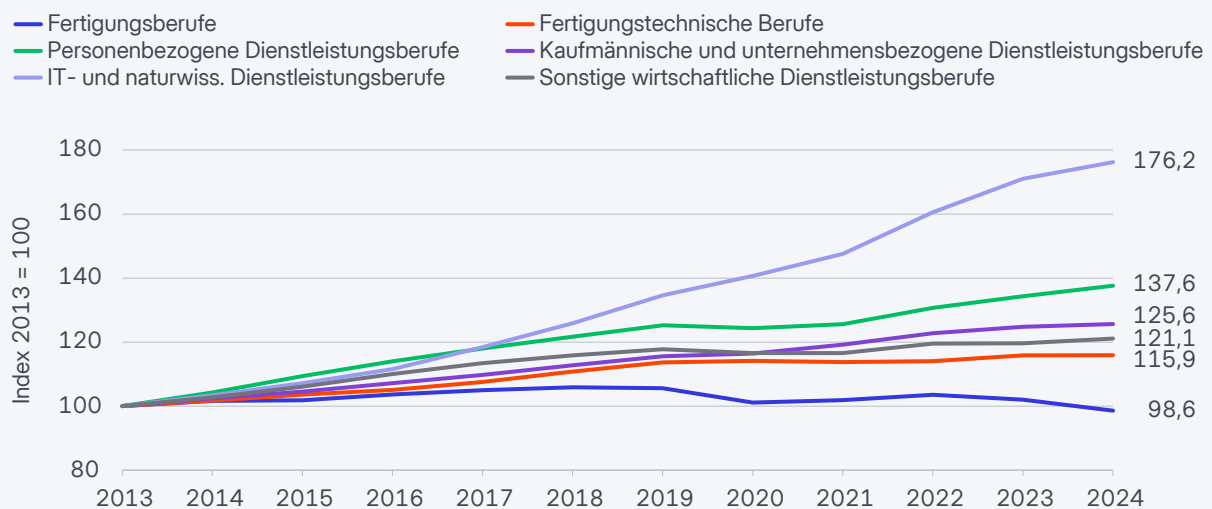
Abb. 2

Polarisierung am Arbeitsmarkt^a

A. Polarisierung am Arbeitsmarkt in Deutschland



B. Polarisierung am Arbeitsmarkt in Top-7-Städten



^a Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Berufshauptgruppen und Wirtschaftszweigen.
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2025); Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

(2013), dass der *Routine-biased Technological Change* – der technologische Fortschritt, der vor allem Routinetätigkeiten automatisierbar macht, – sowie die Globalisierung maßgeblich für den Rückgang mittlerer Qualifikationsberufe verantwortlich sind, während die Arbeitsmärkte an den Extremen expandieren. Auch für Europa dokumentieren Goos et al. (2009) vergleichbare Muster einer „Job-Polarisierung“.

Die Polarisierung des Arbeitsmarkts wird in Städten durch ihre Rolle als Innovations- und Wachstumszentren zusätzlich verstärkt. Dadurch entstehen besonders attraktive Arbeitsmärkte für hochqualifizierte Fachkräfte, die wiederum die Dynamik der städtischen Wirtschaft weiter antreiben. Gleichzeitig hat dieses Wachstum Rückkopplungseffekte auf den Dienstleistungssektor: Schätzungen zufolge erzeugt jeder zusätzliche hochqualifizierte Arbeitsplatz in

wissensintensiven Branchen bis zu 2,5 weitere Jobs in unterstützenden, meist niedrigqualifizierten Dienstleistungen (Moretti 2010).

Mietpreisentwicklung von Bestands- und Angebotsmieten läuft zunehmend auseinander

Steigende Beschäftigung und Urbanisierung erhöhen die Nachfrage nach Wohnraum, während das Angebot nur eingeschränkt reagieren kann. Der daraus entstehende Nachfrageüberhang schlägt sich unmittelbar in der Mietpreisentwicklung nieder. Mietpreise sind dabei der entscheidende Indikator für die Wohnkostenbelastung, da Deutschland im europäischen Vergleich mit Abstand das „Mieterland“ Nummer eins ist: Rund 53% der Haushalte leben zur Miete – der höchste Wert in der Europäischen Union (Statistisches Bundesamt 2025b). In den Großstädten ist dieser Anteil noch wesentlich höher. So wohnen in München 75% aller Haushalte zur Miete (Landeshauptstadt München 2024).

Um die Mietpreisentwicklung angemessen zu erfassen, genügt es nicht, nur auf einen einheitlichen Indikator zu blicken. Entscheidend ist vielmehr, zwischen Bestands- und Angebotsmieten zu unterscheiden, da beide unterschiedliche Segmente des Marktes abbilden. Bestandsmieten zeigen die laufenden Kosten von Haushalten, die bereits länger in ihrer Wohnung leben, während Angebotsmieten die Konditionen für Neuverträge und damit die Eintrittsbedingungen in den städtischen Wohnungsmarkt widerspiegeln. Gerade für Haushalte, die neu in eine Stadt ziehen oder innerhalb dieser umziehen, sind Angebotsmieten ausschlaggebend. Ein Vergleich der beiden Segmente verdeutlicht, dass sie sich in den vergangenen Jahren zunehmend voneinander entfernt haben.

Die Bestandsmieten, approximiert über den Verbraucherpreisindex für „tatsächliche Nettokaltmieten“, sind zwischen 2013 und 2024 lediglich um rund 19% gestiegen (vgl. Abb. 3 A). Ein anderes Bild zeigt sich bei den Angebotsmieten, die die Konditionen für Neuverträge und damit die Eintrittsbedingungen in den Wohnungsmarkt widerspiegeln. Grundlage sind Angebotsdaten aus Immobilieninseraten (Value AG 2025), die die aktuelle Marktlage sowie die Unterschiede zwischen dem Bundesdurchschnitt und den großen Metropolen abbilden.² Zwischen 2013 und 2025 stiegen die Angebotsmieten deutschlandweit um rund 50% (vgl. Abb. 3 B). Im Durchschnitt erhöhte sich die Miete von 7,08 Euro/m² im ersten Quartal 2013 auf

10,68 Euro/m² im dritten Quartal 2025. In den sieben größten Städten fiel die Entwicklung noch deutlich dynamischer aus: Hier legten die Angebotsmieten um etwa 75% zu, von 9,71 Euro/m² (Q1 2013) auf 17,12 Euro/m² (Q3 2025) (vgl. Abb. 3 C).

Auch innerhalb der Großstädte fallen Niveau und Dynamik sehr unterschiedlich aus. In Berlin verdoppelten sich die Angebotsmieten von 7,97 Euro/m² im Jahr 2013 auf 16,56 Euro/m² im Jahr 2025 (+108%). In München stiegen sie von 13,44 auf 22,28 Euro/m² (+66%), in Köln von 9,16 auf 15,14 Euro/m² (+65%). Hamburg, Frankfurt am Main, Stuttgart und Düsseldorf verzeichneten Zuwächse zwischen 55 und 60%: in Hamburg von 10,56 auf 16,37 Euro/m², in Frankfurt von 11,23 auf 17,65 Euro/m², in Stuttgart von 10,17 auf 15,91 Euro/m² und in Düsseldorf von 9,22 auf 14,78 Euro/m².

Die starke Zunahme der Angebotsmieten zeigt sich über die gesamte Verteilung hinweg. Für einkommensschwache Haushalte ist dabei besonders das untere Marktsegment entscheidend. Das 25%-Perzentil liegt im dritten Quartal 2025 bundesweit bei 7,95 Euro/m², in den Top-7-Städten jedoch bereits bei 13,00 Euro/m². Damit wird deutlich, dass selbst am unteren Ende des Marktes in den Metropolen immer weniger bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung steht.

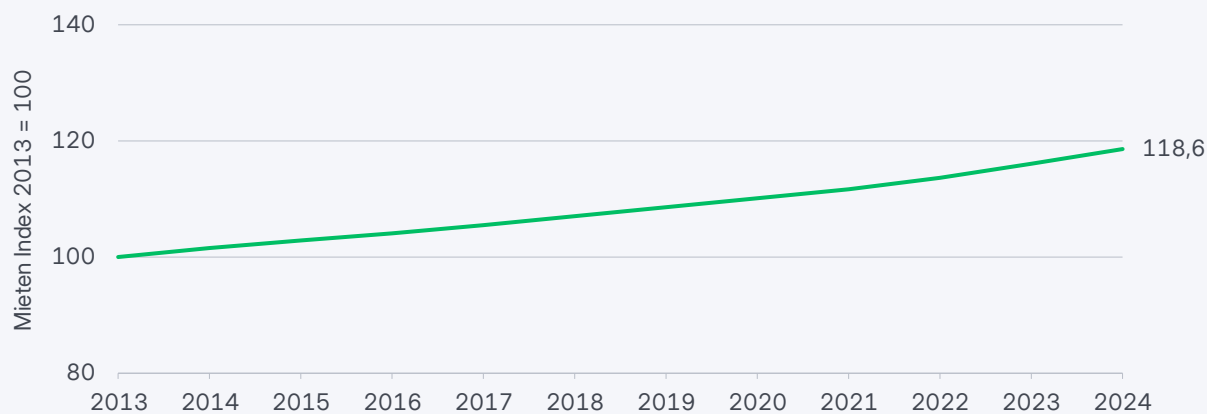
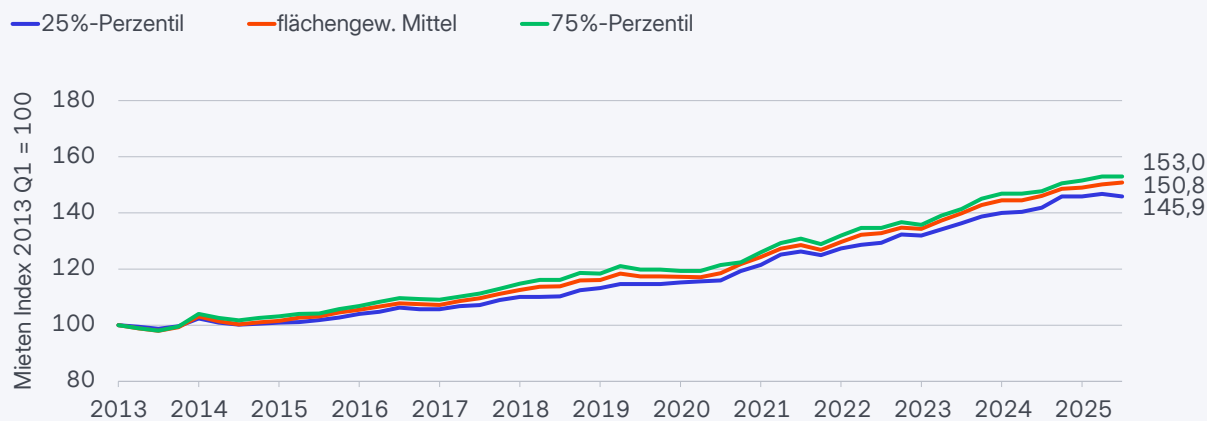
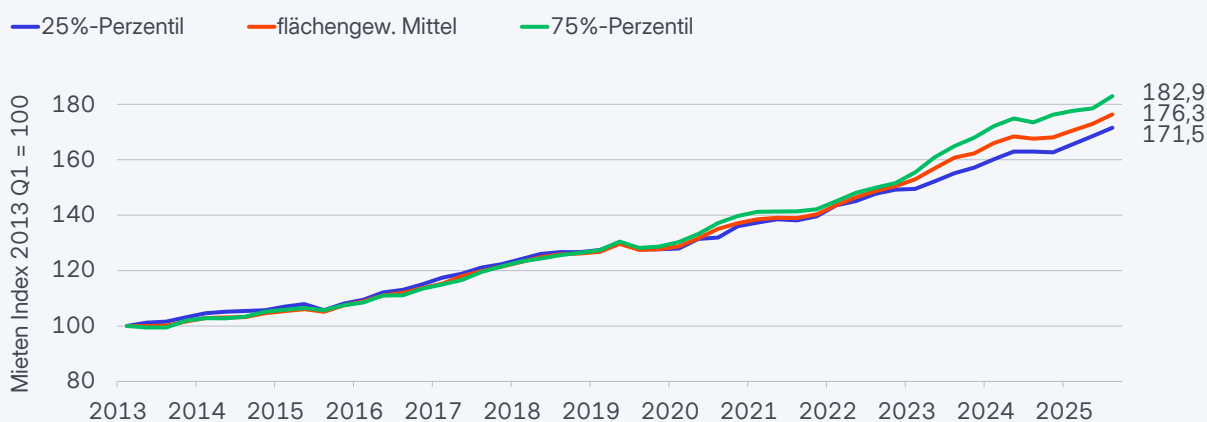
Im Vergleich von Bestands- und Angebotsmieten zeigt sich ein deutliches Auseinanderlaufen. Der vergleichsweise moderate Anstieg der Bestandsmieten ist vor allem institutionellen Rahmenbedingungen geschuldet. Kappungsgrenzen (§ 558 BGB) begrenzen Mieterhöhungen innerhalb bestehender Verträge auf maximal 20% innerhalb von drei Jahren, in angespannten Märkten sogar auf 15%. Ökonomisch lassen sich diese Markteingriffe teilweise rechtfertigen. Mieter in Ballungsräumen können auf steigende Mieten nur eingeschränkt reagieren, während das Wohnungsangebot kurzfristig kaum elastisch ist. Ohne diese Begrenzungen würden Nachfrageanstiege daher wesentlich stärker in die Bestandsmieten durchschlagen. Allerdings lösen diese Regulierungen das strukturelle Problem des knappen Wohnungsangebots nicht und können im Gegenteil Investitionsanreize für Neubau schwächen – wie in den folgenden Abschnitten näher beleuchtet wird. Die Neuvertragsmieten hingegen sind weit weniger reguliert und spiegeln die aktuelle Marktlage direkter wider.³

² Wir danken Sebastian Hein für den Datenzugang zum „Value Analyst“ mit mehr als 8 Mio. Immobilieninseraten als Grundlage dieser Auswertung. Die Stichprobe ist beschränkt auf freifinanzierte Mietwohnungen mit einer Größe zwischen 35 und 130 m² und einer Laufzeit der Anzeige von weniger als zehn Wochen.

³ Eine Ausnahme davon ist die Mietpreisbremse (§ 556d BGB), die seit 2015 in ausgewiesenen Regionen gilt und die zulässige Neumiete auf höchstens 10% oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete beschränkt. Allerdings wird sie zunehmend umgangen, da der wachsende Anteil möblierter Wohnungen im Mietmarkt kaum transparent geregelt ist. Der Möblierungszuschlag muss nicht gesondert ausgewiesen werden, wodurch Mieter Verstöße oft nicht erkennen. In den fünf größten Städten waren 2022 bereits 36% der angebotenen Mietwohnungen möbliert (SVR 2024).

Abb. 3

Mietpreisentwicklung

A. Mietpreisentwicklung von Bestandsmieten in Deutschland^aB. Mietpreisentwicklung von Neuvermietungen in Deutschland^bC. Mietpreisentwicklung von Neuvermietungen in Top-7-Städten^c

^a Relative Entwicklung des Verbraucherpreisindex der tatsächlichen Nettokaltmieten. ^b Relative Entwicklung der Angebotsmieten (Index). ^c Relative Entwicklung der Angebotsmieten (Index).
 Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis); Value AG (2025); Berechnungen des ifo Instituts.

Entsprechend fielen ihre Anstiege deutlich dynamischer aus. Dadurch entsteht eine ausgeprägte Insider-Outsider-Struktur: Bestandsmieter profitieren von vergleichsweise stabilen und durch Marktregulierungen gedrosselten Wohnkosten, während Wohnungssuchende mit erheblich höheren Einstiegsmietten konfrontiert werden. Diese Kluft hat sich zu einem zentralen Merkmal der sozialen Frage auf den städtischen Wohnungsmärkten entwickelt.

Abstand zwischen Bestands- und Angebotsmieten in Großstädten am höchsten

Die auseinanderlaufende Entwicklung zwischen Bestands- und Angebotsmieten führt faktisch zu zwei parallelen Mietmärkten. Die Geodaten des Zensus 2022 eröffnen erstmals die Möglichkeit, diesen „Mietabstand“ kleinräumig zu messen. Dafür verknüpfen wir die Zensusdaten zu Bestandsmieten (Statistisches Bundesamt 2025c) mit Angebotsmieten aus Immobilieninseraten (Value AG 2025), die wir auf Postleitzahlenebene zusammenführen. So lässt sich der Mietabstand sowohl deutschlandweit als auch für einzelne Städte quantifizieren.

Der Mietabstand ist in den sieben größten Städten am höchsten (vgl. Abb. 4 A und B). Er beträgt dort durchschnittlich 4,48 Euro/m² und entspricht einem Aufschlag von 48% gegenüber der Bestandsmiete. In den 50 größten Städten beträgt der Abstand 3,00 Euro/m² bzw. 35%. Für das gesamte Bundesgebiet kommen wir im Jahr 2022 zu einem durchschnittlichen Abstand der Angebotsmieten gegenüber den Bestandsmieten von 2,10 Euro/m² bzw. 31%. Unsere Ergebnisse liegen damit deutlich höher als eine frühere Auswertung des SVR (2024) basierend auf dem Mikrozensus 2018.⁴

Auch beim 25%-Perzentil der Angebotsmieten bestehen noch deutliche Aufschläge. Deutschlandweit liegt der Abstand hier bei 0,99 Euro/m² (+14%), in den Top-50-Städten bei 1,26 Euro/m² (+14%) und in den Top-7-Städten bei 1,98 Euro/m² (+21%). Damit zeigt sich: Selbst im günstigsten Marktsegment liegen die Neuvertragsmieten deutlich über den durchschnittlichen Bestandsmieten.

Abb. 4C differenziert den Mietabstand für die Top-7-Städte, der sich je nach Stadt deutlich unterscheidet. Besonders ausgeprägt ist der Abstand in Berlin mit einem Aufschlag der durchschnittlichen Angebotsmiete von rund 70% (13,22 vs. 7,80 Euro/m²). In Hamburg liegt die Differenz bei rund 37% (13,26 vs. 9,65 Euro/m²) und in

München bei 45% (19,13 vs. 13,22 Euro/m²). In den übrigen Großstädten beträgt der Mietabstand zwischen 27 und 36%: In Köln liegen die Angebotsmieten bei 12,88 vs. 9,49 Euro/m² im Bestand, in Frankfurt bei 14,60 vs. 10,99 Euro/m², in Stuttgart bei 11,96 vs. 9,45 Euro/m² und in Düsseldorf bei 13,99 vs. 10,65 Euro/m².

Unsere Analyse verdeutlicht, dass die Kluft zwischen Bestands- und Angebotsmieten in den Großstädten besonders groß ist. Sie illustriert die Insider-Outsider-Struktur des Mietmarkts zwischen stabilen Wohnkosten für Bestandsmieter einerseits und deutlich höheren Mietkosten bei neuen Mietverträgen andererseits.

Mietbelastungsquote stabil im Bestand aber steigend bei Neuvermietungen

Um die soziale Dimension der Mietpreisentwicklung angemessen zu beurteilen, reicht es nicht aus, allein auf die Höhe der Mieten zu blicken. Entscheidend ist vielmehr, wie stark Haushalte durch Mietausgaben im Verhältnis zu ihrem Einkommen belastet werden. Die gängige Messgröße hierfür ist die Mietbelastungsquote, die den Anteil der Bruttokaltmiete am Haushaltsnettoeinkommen angibt.⁵

Auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigt Abb. 5 A die Entwicklung der Mietbelastung für das erste, zweite und dritte Einkommensquartil im Bestand. Die Quote ist im unteren Einkommensviertel deutlich höher als in den übrigen Gruppen und bewegt sich über der 35%-Schwelle, während sie in den oberen Quartilen deutlich niedriger bleibt. Insgesamt erweist sich dieser Wert über die Zeit jedoch als bemerkenswert stabil und steigt zwischen 2014 und 2022 nur für die untersten Einkommensgruppen leicht um zwei Prozentpunkte.⁶ Diese Ergebnisse liegen damit in einem ähnlichen Bereich wie frühere Studien, die hohe Mietbelastungsquoten in unteren Einkommensgruppen dokumentieren (Dustmann et al. 2022; SVR 2024; Kholodilin und Baake 2024).

Für eine vollständige Bewertung müssen jedoch sowohl die räumliche Heterogenität als auch die Segmentierung zwischen Bestands- und Angebotsmieten berücksichtigt werden. Die Belastung liegt in Großstädten mit mehr als 500 000 Einwohnern im unteren Einkommensquartil deutlich über dem Bundesdurchschnitt (vgl. Abb 5 B).

⁴ Demzufolge betrug der Abstand in großen Großstädten 25% und in weiteren Großstädten 17%. Diese Abweichung könnte für eine Zunahme des Mietabstands im Zeitverlauf sprechen.

⁵ In manchen Studien wird für die Berechnung der Mietbelastungsquote die Bruttowarmmiete genutzt.

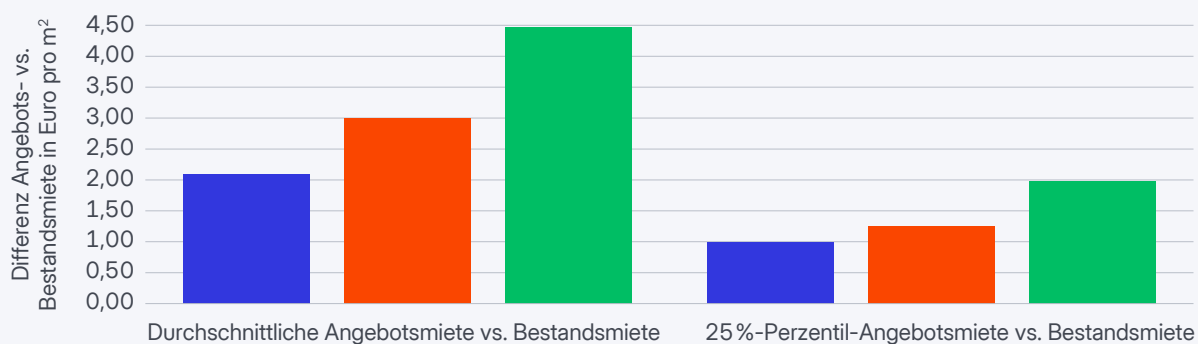
⁶ Für das oberste Einkommensquartil liegen nur eingeschränkt belastbare Werte zur Mietbelastungsquote vor, da in dieser Gruppe die Eigentumsquote sehr hoch ist und nur ein vergleichsweise kleiner Teil der Haushalte zur Miete wohnt. Aus diesem Grund werden im Folgenden ausschließlich die unteren drei Einkommensquartile dargestellt.

Abb. 4

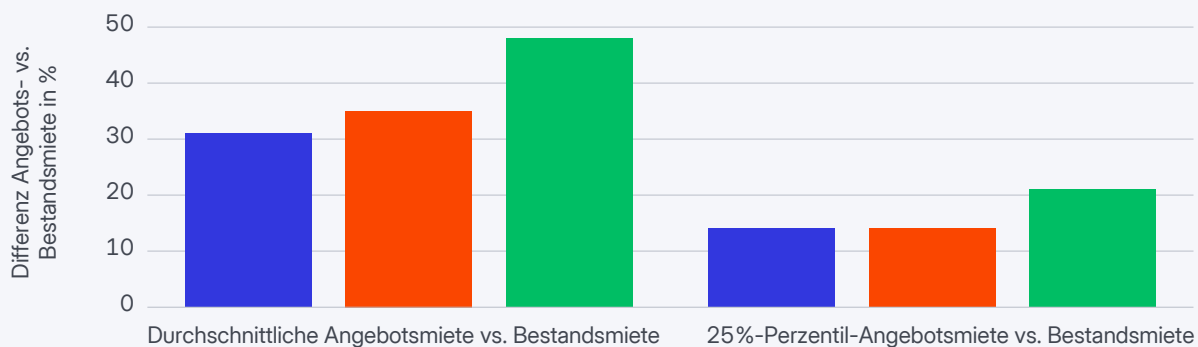
Mietabstand

A. Absoluter Mietabstand^a

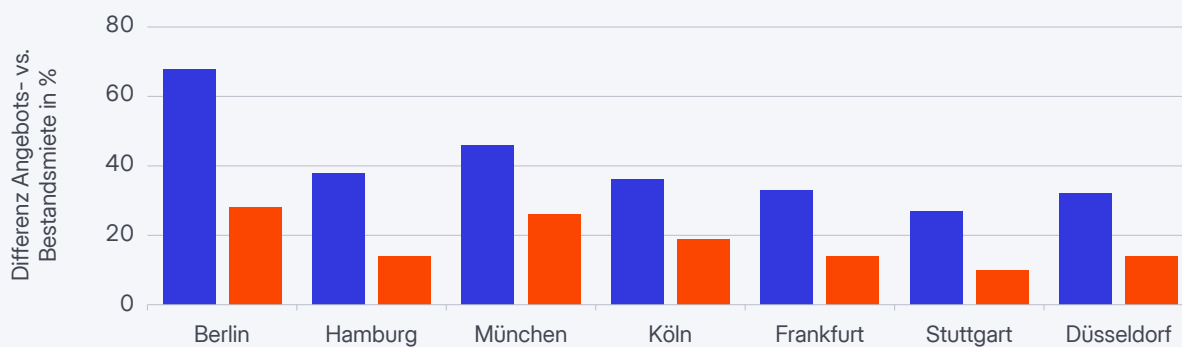
■ Deutschland ■ Top-50-Städte ■ Top-7-Städte

B. Relativer Mietabstand^a

■ Deutschland ■ Top-50-Städte ■ Top-7-Städte

C. Relativer Mietabstand in Top-7-Städten^a

■ Durchschnittliche Angebotsmiete vs. Bestandsmiete ■ 25%-Perzentil-Angebotsmiete vs. Bestandsmiete

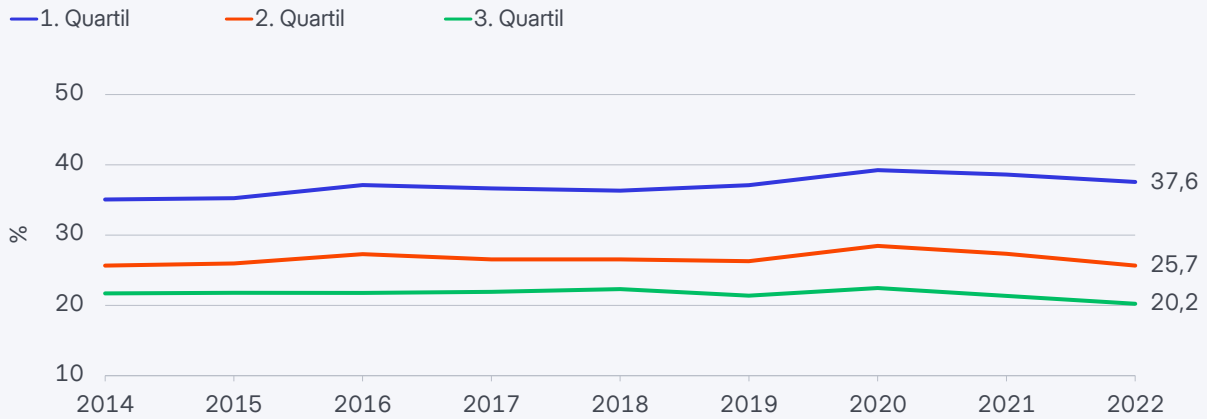
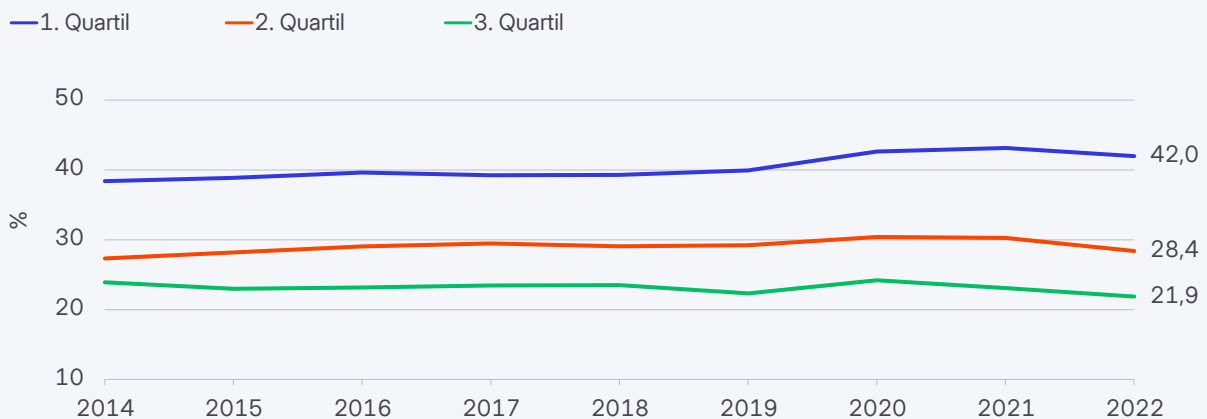
^a Aufschlag von Angebotsmieten gegenüber Bestandsmieten im Jahr 2022.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Zensus 2022); Value AG (2025); Berechnungen des ifo Instituts.

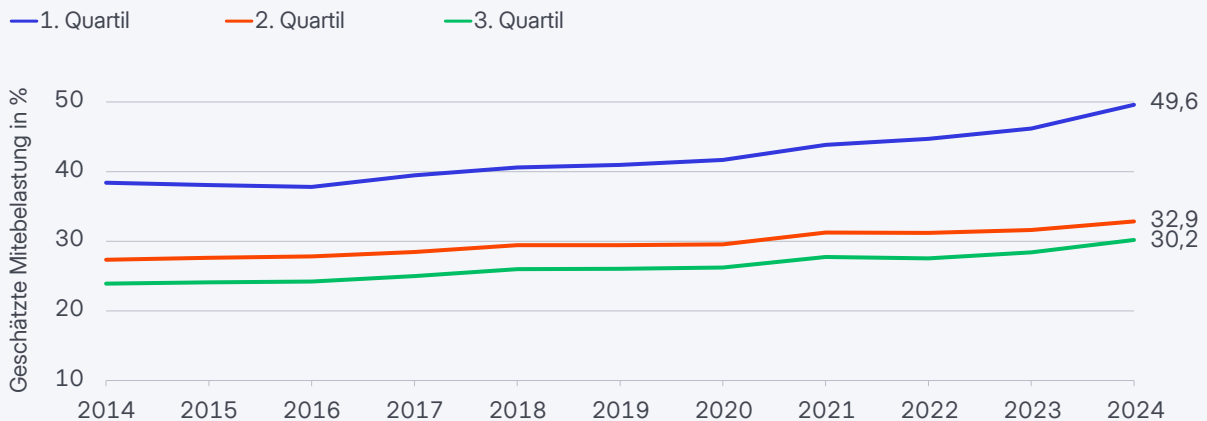
Abb. 5

Mietbelastung

A. Mietbelastungsquote für Bestandsmieten in Deutschland nach Einkommensquartilen

B. Mietbelastungsquote für Bestandsmieten in Großstädten nach Einkommensquartilen^a

C. Mietbelastungsquote für Neuvermietungen in Top-7-Städten nach Einkommensquartilen



^a Großstädte bezieht sich auf Städte mit mehr als 500 000 Einwohnern.
 Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Value AG (2025); SOEP v39; Berechnungen des ifo Instituts.

Während die Mietbelastungsquote in Großstädten im untersten Einkommensquartil im Jahr 2022 bei rd. 42% lag, belief sie sich im zweiten Quartil auf etwa 28% und im dritten Quartil auf nur rd. 22%. Die hohe Belastung am unteren Ende der Einkommensverteilung verstärkt sich in den Großstädten mit einem Anstieg von vier Prozentpunkten seit 2014 im Vergleich zum Bundesschnitt. Vor allem einkommensschwache Haushalte in den Großstädten unterliegen hohen Mietbelastungen.

Sozialstaatliche Instrumente federn die Belastung im unteren Einkommenssegment teilweise ab. Dazu zählt einerseits die Objektförderung in Form von Sozialwohnungen, deren Bestand jedoch seit den 1990er-Jahren deutlich zurückgegangen ist – von knapp 2,9 Mio. auf heute rund eine Million Wohnungen (SVR 2024). Andererseits wurde die Subjektförderung kontinuierlich ausgeweitet. Mit dem Wohngeld und der jüngsten Reform „Wohngeld plus“ stehen einkommensschwachen Haushalten direkte Transferleistungen zur Verfügung, die ihre Mietbelastung spürbar senken können. Aus verteilungspolitischer Perspektive ist diese Form der Förderung zielgenauer als der Sozialwohnungsbau, auch wenn sie für die öffentlichen Haushalte erhebliche Kosten verursacht (BMWSB 2023; SVR 2024).⁷

Allerdings greift diese Betrachtung zu kurz, wenn ausschließlich die Bestandsmieten herangezogen werden. Für die Analyse der Dynamik auf angespannten Wohnungsmärkten, in die ständig neue Haushalte nachziehen – darunter auch viele mit geringen Einkommen –, ist entscheidend, wie hoch die Belastung beim Eintritt in den Markt ausfällt.

Um diese Perspektive einzubeziehen, betrachten wir die implizite Mietbelastung der Angebotsmieten (vgl. Abb. 5 C). Die hier vorgestellte Auswertung versteht sich als Annäherung: Ausgangspunkt ist die durchschnittliche Mietbelastung im Jahr 2014 im Bestand in den Großstädten (vgl. Abb. 5 B), die wir mit der tatsächlichen Entwicklung der Angebotsmieten sowie der Einkommensentwicklung sozialversicherungspflichtig Beschäftigter in den Großstädten der einzelnen Quartile fortschreiben. Wir nehmen vereinfachend an, dass Haushalte jeweils Wohnungen in den entsprechenden Mietpreissegmenten ihres Einkommensquartils beziehen. Da sich die Dynamik von Löhnen und Mieten jedoch über die Verteilung hinweg relativ parallel entwickelt hat, sind die Ergebnisse robust.

Anders als im Bestand zeigt sich für Neuvermietungen eine spürbare Zunahme der Mietbelastung über die Zeit (vgl. Abb. 5 C). Für das unterste Einkommensquartil hat sich die Mietbelastungsquote bei Neuvermietungen von etwa 38%, dem Ausgangswert im Jahr 2014, auf nahezu 50% erhöht. Auch im zweiten und dritten Einkommensquartil steigt die Belastung kontinuierlich an und erreicht 2025 geschätzte Werte von über 30%.

Die Auswertung zeigt, dass sich die Dynamik der Angebotsmieten deutlich stärker in den Belastungsquoten niederschlägt als im Bestand. Gerade in den vergangenen Jahren hat diese Entwicklung spürbar an Fahrt aufgenommen. Regulierung im Bestand sorgt zwar für Stabilität, bringt aber zugleich eine zunehmende Segmentierung des Mietmarkts hervor: Bestandsmieter (*Insider*) profitieren von vergleichsweise stabilen Konditionen, während Wohnungssuchende beim Eintritt in den Markt (*Outsider*) mit deutlich höheren Belastungen konfrontiert werden. Dieses Auseinanderdriften verdeutlicht, dass eine einseitige Fokussierung auf die Bestandsmieten die sozialen Herausforderungen unvollständig abbildet und die Dynamik am Angebotsmarkt stärker berücksichtigt werden muss. Die Betrachtung der Angebotsmieten zeigt auch, dass die bestehenden sozialstaatlichen Instrumente ihre Wirkung dort nur eingeschränkt entfalten können. Zwar entlasten Wohngeld und andere Transfers Haushalte im unteren Einkommenssegment, doch die Dynamik der Neuvertragsmieten übersteigt das Maß, das durch staatliche Zuschüsse dauerhaft kompensiert werden könnte.

„Lock-in-Effekt“ hat ökonomische Kosten

Der wachsende Abstand zwischen Bestands- und Angebotsmieten verändert die Funktionsweise des gesamten Wohnungsmarkts. Mit steigender Differenz wird es für viele Mieter zunehmend unattraktiv, ihre Wohnung zu wechseln. Dieser „Lock-in-Effekt“ beschreibt die Tendenz, dass Haushalte ihre bestehende Wohnung beibehalten, selbst wenn diese nicht mehr zur Haushaltsgröße oder zum Wohnort passt. Das führt dazu, dass Umzüge blockiert und vorhandene Wohnungen weniger effizient genutzt werden, was die Wohnraumknappheit zusätzlich verstärkt.

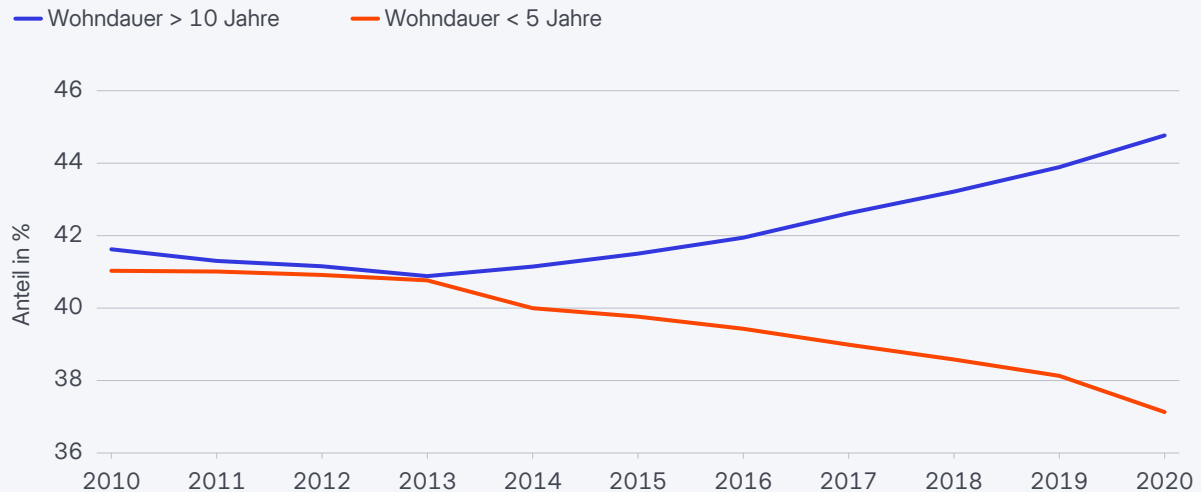
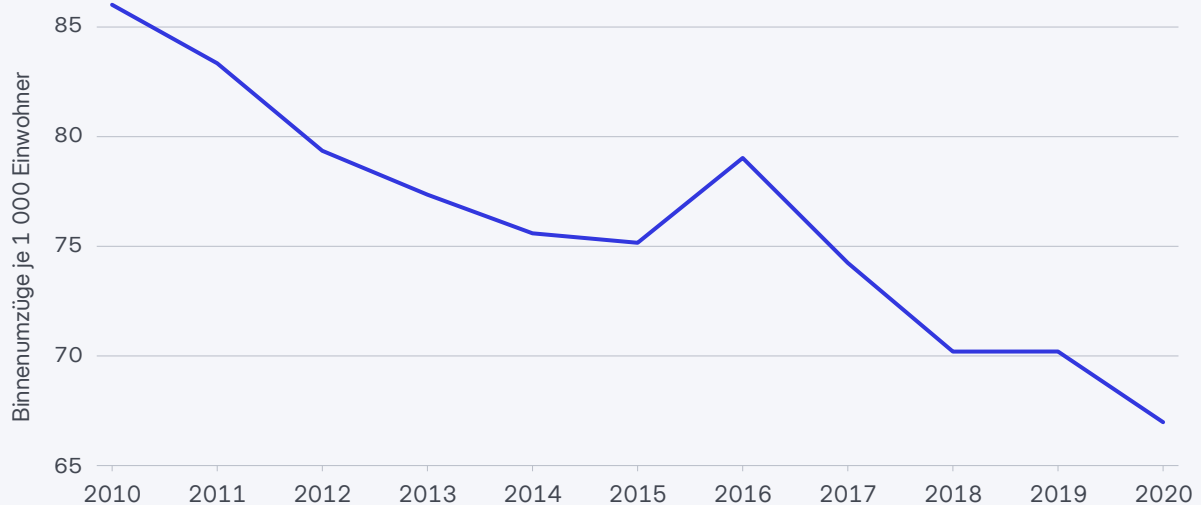
Unsere Auswertungen von Daten der innerstädtischen Raumbesetzung des BBSR (Maretzke et al. 2024) stützen die Feststellung eines zunehmenden Lock-in-Effekts. Besonders klar wird der Zusammenhang mit Blick auf die Mobilität in den Großstädten. Der Anteil der Langzeitmieter in den Top-7-Städten ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen (vgl. Abb. 6 A). Parallel dazu geht

⁷ Laut der Amtlichen Wohngeldstatistik des Statistischen Bundesamts senkte das Wohngeld im Jahr 2019 die Mietbelastung von Haushalten, die Wohngeld beziehen, von 39 auf 27%.

Abb. 6

Wohnmobilität

A. Wohndauerentwicklung in Top-7-Städten

B. Binnenmobilität in Top-7-Städten^a

^a Mangels Datenverfügbarkeit bezieht sich die Binnenmobilität auf alle Top-7-Städte außer Hamburg.
 Quelle: BBSR (2024); Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

die Binnenmobilität, also die Zahl der Umzüge innerhalb der Städte, zurück (vgl. Abb. 6 B). Auch der „Homeoffice-Schock“ seit der Corona-Pandemie hat an diesem Trend qualitativ wenig verändert; über Stadt- und Kreisgrenzen hinweg ist die Mobilität weiter gesunken (Alipour et al. 2025). Beide Entwicklungen deuten darauf hin, dass bestehende Mietverhältnisse zunehmend verfestigt werden. Diese Beobachtung deckt sich mit früheren empirischen

Befunden, die zeigen, dass Mietregulierungen zu einer stärkeren Marktsegmentierung und abnehmender Mobilität führen können (Mense et al. 2023).

Die ökonomische Relevanz des Lock-in-Effekts geht über den Wohnungsmarkt hinaus. Eine erfolgreiche Nutzung von Wachstumspotenzialen setzt voraus, dass Arbeitskräfte dort tätig sein können, wo sie ihre Produktivität am

besten entfalten. Damit diese Potenziale genutzt werden können, ist es notwendig, dass ausreichend Wohnraum verfügbar und Umzüge ökonomisch attraktiv bleiben. Doch gerade hier entfaltet der Lock-in-Effekt seine problematischen Wirkungen. Er verschärft die Knappheit auf den Wohnungsmärkten und behindert die räumliche Allokation von Arbeitskräften. Dies stabilisiert zwar die Lage für Bestandsmieter, macht Umzüge jedoch für viele unattraktiv. Damit wird der Wohnungsmarkt immer stärker zu einer „Wohnungslotterie“: Wer bereits über einen günstigen Bestand verfügt, profitiert, während Nachzügler kaum Chancen haben, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Haushalte verharren daher häufiger in Wohnungen, die nicht mehr ihrer aktuellen Lebenssituation entsprechen – etwa in überproportional großen Wohnungen nach dem Auszug der Kinder –, anstatt Platz für Haushalte mit größerem Bedarf zu machen (Weber 2020). Die Folge sind strukturelle Fehlbelegungen, die das Wohnungsangebot zusätzlich verknappt. Darauf verweist auch die Entwicklung der Wohnfläche pro Kopf, die weiter steigt (Statistisches Bundesamt 2023b).

Warum zu wenig gebaut wird und Neubauten teuer sind

Die Analyse hat gezeigt, dass insbesondere in Großstädten der Abstand zwischen Bestands- und Angebotsmieten deutlich zugenommen hat und den Mietmarkt in Insider und Outsider spaltet. Dieser Effekt ist nicht allein nachfrageseitig erklärbar. Die Engpässe am Wohnungsmarkt resultieren auch daraus, dass zu wenig gebaut wird. Im Folgenden betrachten wir daher die Angebotsseite des Wohnungsmarkts.

Die Wohnungsfertigstellungen liegen seit Jahren deutlich unter den politischen Zielwerten. Im Jahr 2024 wurden nur rund 250 000 Wohnungen errichtet – weit entfernt vom Ziel der damaligen Bundesregierung von 400 000 Einheiten (Statistisches Bundesamt 2025a). Auch in diesem und den kommenden Jahren ist nicht mit einer Zunahme der Bautätigkeit zu rechnen, sondern Prognosen erwarten einen weiteren leichten Rückgang (Dorffmeister 2025).

Ein Hauptgrund für die Zurückhaltung beim Wohnungsbau sind die hohen Kosten. Daneben wirken regulatorische Vorgaben – etwa bei Energieeffizienz, Brand- oder Schallschutz – sowie langwierige Genehmigungsverfahren kostentreibend (SVR 2024). Aktuell betragen die reinen Herstellungskosten im Geschosswohnungsbau etwa 4 500 Euro/m² und liegen damit mehr als doppelt so hoch als noch im Jahr 2010 (ARGE 2025). Einschließlich Grundstück, Finanzierung und Rendite summieren sich die Baukosten

auf rund 7 000 Euro/m². Dies macht Neubaumieten im Bereich von 20 bis 25 Euro/m² erforderlich (Saucken et al. 2025).

Diese Kostenstruktur erklärt, warum Neubau überwiegend im hochpreisigen Segment stattfindet. Politische Instrumente wie sozialer Wohnungsbau stoßen daher an Grenzen, solange hohe Baukosten und Bodenpreise nicht adressiert werden. Die Folge ist ein strukturelles Angebotsdefizit und ein Nachfrageüberhang am städtischen Wohnungsmarkt, der sich vor allem in den steigenden Angebotsmieten niederschlägt.

Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Relevanz der Neubauschwäche ist erheblich. Damit droht nicht nur eine weitere Verschärfung der Wohnungsknappheit in den Städten, sondern auch ein gesamtwirtschaftlicher Schaden: So schätzen Hsieh und Moretti (2019), dass das Bruttoinlandsprodukt der USA um bis zu 9% höher liegen könnte, wenn in hochproduktiven Städten wie San Francisco oder New York mehr gebaut würde. Für deutsche Großstädte gilt daher: Der Wohnungsmangel ist nicht nur ein Verteilungsproblem, sondern stellt auch ein Wachstumshemmnis dar.

Fazit und Politikempfehlungen

Die bisherigen politischen Ansätze auf dem deutschen Wohnungsmarkt konzentrieren sich stark auf Mietregulierungen wie die Mietpreisbremse oder den zeitweiligen Mietendeckel sowie auf kommunale Ankäufe von Beständen. Diese Maßnahmen haben zweifellos dazu beigetragen, dass Mietsteigerungen für Bestandsmieter vergleichsweise moderat ausfallen. Gleichzeitig adressieren sie jedoch kaum die zentrale Herausforderung für Wohnungssuchende: den drastischen Anstieg der Angebotsmieten. Zudem setzen sie nur begrenzte Anreize für Neubau und können die Wohnraumknappheit sogar verschärfen. Damit verstärken sie die bestehende Insider-Outsider-Problematik und tragen zur „Wohnungslotterie“ bei, in der Haushalte mit günstigen Bestandsmieten profitieren, während Nachzügler zu deutlich höheren Preisen einsteigen müssen.

Angesichts der anhaltend hohen Nachfrage nach städtischem Wohnraum wäre es für die Politik entscheidend, den Fokus stärker auf eine Ausweitung des Angebots zu legen. Dazu gehören der geförderte Neubau, die Senkung von Baukosten, der Abbau bürokratischer Hürden, die Ausweisung zusätzlichen Baulands und die Nachverdichtung im innerstädtischen Raum. Mit Maßnahmen wie dem „Bau-Turbo“ oder dem geplanten „Modernisierungsgesetz“ gibt es bereits politische Initiativen. Entscheidend ist je-

doch, dass diese in der Praxis nicht zwischen den föderalen Ebenen und durch sich unterscheidende rechtliche Rahmenbedingungen zerrieben werden. Ergänzend gilt es, die Effizienz der Bestandsnutzung zu erhöhen: Hohe Transaktionskosten und steuerliche Hürden führen bislang dazu, dass selbst große, nicht mehr bedarfsgerechte Wohnimmobilien selten auf den Mietmarkt zurückkehren. Erfolgreiche Ansätze wie das „Hamburger Modell“ oder die Umnutzung leerstehender Gewerbeimmobilien könnten hier Vorbilder sein. Insgesamt muss Wohnungspolitik entschlossener auf die Knappheit in den Städten reagieren, damit diese nicht Opfer ihres eigenen wirtschaftlichen Erfolgs werden und die Vorteile der Agglomeration langfristig durch steigende soziale Spannungen und sinkende Mobilität überlagert werden. •

Referenzen

Alipour, J.-V., O. Falck, S. Krause, C. Krolage und S. Wichert (2025), „Working from Home and Consumption in Cities“, CESifo Working Paper 10000.

Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. - ARGE (2025), *Wohnungsbau in Deutschland 2025 - Quo Vadis? Wege zu einem leistungsfähigen Wohnungsmarkt*, Bauforschungsbericht 91.

Autor, D. H., L. F. Katz und M. S. Kearney (2006), „The Polarization of the U.S. Labor Market“, *American Economic Review* 96(2), 189–194.

Autor, D. H. und D. Dorn (2013), „The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market“, *American Economic Review* 103(5), 1553–1597.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung - BBSR (2024), *Innerstädtische Raumbearbeitung: Datengrundlage: Kommunalstatistiken der IRB-Städte*, Bonn.

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen – BMWSB (2023), *Wohnge- und Mietenbericht 2021/2022*, BT-Drucksache 20/7165, Deutscher Bundestag.

Dorffmeister, L. (2025) „Europäischer Bau wächst 2025 nur schwach: Ausgewählte Ergebnisse der EUROCONSTRUCT-Sommerkonferenz 2025“, *ifo Schnelldienst* 78(7), 61–66.

Dustmann, C., B. Fitzenberger und M. Zimmermann (2022), „Housing Expenditure and Income Inequality“, *The Economic Journal* 132(645), 1709–1736.

Fitzenberger, B., C. Hutter, D. Söhnlein und E. Weber (2023), „Der starke Anstieg der Erwerbstätigkeit von Älteren ist ganz überwiegend dem Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung geschuldet“, IAB-Forum 2. Mai 2023.

Glaeser, E. L., H. D. Kallal, J. A. Scheinkman und A. Shleifer (1992), „Growth in Cities“, *Journal of Political Economy* 100(6), 1126–1152.

Goos, M., A. Manning und A. Salomons (2009), „Job Polarization in Europe“, *American Economic Review* 99(2), 58–63.

Hsieh, C.-T. und E. Moretti (2019), „Housing Constraints and Spatial Misallocation“, *American Economic Journal: Macroeconomics* 11(2), 1–39.

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.

Krugman, P. (1991), „Increasing Returns and Economic Geography“, *Journal of Political Economy* 99(3), 483–499.

Landeshauptstadt München (2024), *Bericht zur Wohnungssituation in München 2022/2023*, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, München, verfügbar unter: https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:060b9436-4361-4843-ace9-a15c321bbd4f/LHM_Bericht_Wohnungssituation_22_23_Web.pdf

Lucas, R. E. Jr. und E. Rossi-Hansberg (2002), „On the Internal Structure of Cities“, *Econometrica* 70(4), 1445–1476.

Maretzke, S., J. Hoymann und C. Schlömer (2024), *Raumordnungsprognose 2045, BBSR-Analysen KOMPAKT 04/2024*, BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

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.

Moretti, E. (2010), „Local Multipliers“, *American Economic Review* 100(2), 373–377.

Saucken, F. von, F. Boucard und E. Eckel (2025), „Zwischen Nachfrageboom und Baukostenanstieg – Strukturelle Herausforderungen des Wohnungsmarkts in Deutschland“, *ifo Schnelldienst* 78(10), 46–49.

Statistisches Bundesamt (2025a), „14,4% weniger fertiggestellte Wohnungen im Jahr 2024“, Pressemitteilung Nr. 183 von 23. Mai 2025, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/05/PD25_183_31121.html.

Statistisches Bundesamt (2025b), „Deutschland ist Mieterland Nr. 1 in der EU“, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Soziales-Lebensbedingungen/Mieteranteil.html>.

Statistisches Bundesamt (2025c), *Geodaten Zensus 2022*, verfügbar unter: <https://www.zensus2022.de>.

Statistisches Bundesamt (2023a), „Haushalte wendeten 2022 durchschnittlich 27,8% ihres Einkommens für die Miete auf“, Pressemitteilung Nr. 129 vom 31. März 2023, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_129_12_63.html.

Statistisches Bundesamt (2023b), „Seit 1950 wurden in der Bundesrepublik Deutschland durchschnittlich 405 000 neue Wohnungen pro Jahr fertiggestellt“, Pressemitteilung Nr. 41 vom 29. Juni 2023, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23_N041_31.htm.

SVR (2024), *Jahresgutachten 2024/25: Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren*, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Value AG (2025), *VALUE Analyst Immobilienmarktdaten*, verfügbar unter: <https://www.value-marktdaten.de/portfolio/analyst/>.

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.

Zur Diskussion gestellt

Sechs Jahrzehnte Wohnimmobilienpreise in Deutschland

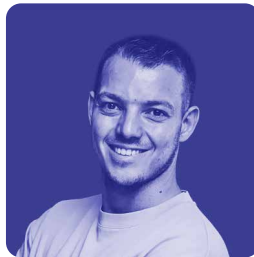
Ergebnisse des German Real Estate Index



Dr. Francisco Amaral ist Assistenzprofessor an der Universität Zürich und dem Swiss Finance Institut und Research Fellow am Kiel Institut für Weltwirtschaft.



Steffen Zetzmann ist Doktorand an der Universität Mannheim und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kiel Institut für Weltwirtschaft.



Dr. Jonas Zdrzalek ist Postdoc am Kiel Institut für Weltwirtschaft.

Immobilien sind für viele Haushalte der wichtigste Vermögensposten und prägen zugleich die Frage nach bezahlbarem Wohnen. Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten spielen damit stets eine bedeutende Rolle in Wirtschaft und Gesellschaft, auch wenn ihre politische Sichtbarkeit nach der Wiedervereinigung für längere Zeit zurücktrat (Baldenius et al. 2021). Erst im vergangenen Jahrzehnt, im Anschluss an die globale Finanzkrise, kam es auch in Deutschland zu einem kräftigen Preisanstieg, der Eigentümer erheblich reicher machte, die Vermögensungleichheit verschärfte und das Leben in vielen Städten verteuerte. Damit rückte das Thema Wohnen erneut ins Zentrum öffentlicher und politischer Debatten.

Der vorliegende Beitrag nutzt den *German Real Estate Index* (GREIX), der auf Transaktionsdaten der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte basiert und Preisentwicklungen seit den 1960er-Jahren konsistent abbildet. Der Beitrag zeigt, wie sich die Preise in den drei wichtigsten Marktsegmenten, Eigentumswohnungen, Ein- und Zweifamilienhäuser und Mehrfamilienhäuser, entwickelt haben, wie sich Angebot und Nachfrage seit den 1950er- bzw.

1990er-Jahren verhalten haben und sich die Immobilienpreise und Einkommen entkoppelt haben. Abschließend wird aufgezeigt wie sich Märkte zwischen Städten und innerhalb von Städten zunehmend polarisierten sowie die Bedeutung verlässlicher Forschungsdaten für die Analyse hervorgehoben.

GREIX in Kürze

Seit 1960 sind Notare per Gesetz verpflichtet, den Gutachterausschüssen die Informationen über jede beglaubigte Immobilientransaktion zur Verfügung zu stellen, damit diese eine sogenannte Kaufpreissammlung führen können. Da digitale Daten häufig erst seit ca. 1990 vorliegen, hat das für den GREIX verantwortliche Team ca. eine Millionen Transaktionen für zehn Städte aus heterogenen Dokumenten aus den Archiven der Gutachterausschüsse in einem aufwändigen Verfahren digitalisiert und anschließend mit den bereits digitalen Daten verknüpft. Für weitere elf Städte bzw. Kreise wurden direkt die digitalen Daten der Gutachterausschüsse genutzt. Das Resultat ist die erste langfristige Datenbank für Wohnimmobilien-

transaktionen in Deutschland, die für Forschungszwecke genutzt werden kann.

Einen Immobilienpreisindex zu erstellen, ist nicht trivial. Idealerweise würde ein Immobilienpreisindex die Preisveränderung einer repräsentativen, unveränderten Immobilie erfassen, die in jeder Periode verkauft wird. Allerdings werden Immobilien nur selten verkauft und sind sehr heterogen, besonders da sie untrennbar mit ihrer Lage verknüpft sind. D.h., die verkauften Immobilien in der zugrunde liegenden Datenbasis verändern sich über Perioden hinweg erheblich. Um den oben beschriebenen idealen Preisindex zu erhalten, haben sich in der Wissenschaft verschiedene statistische Methoden entwickelt, um für die Heterogenität und die veränderte Zusammensetzung der Datengrundlage zu kontrollieren.

Für die Erstellung unserer Indizes nutzen wir die sogenannte hedonische Regressionsmethode. Diese basiert auf der Idee, dass der Preis einer Immobilie durch ihre Eigenschaften kontrolliert wird. Dadurch entsteht ein qualitätsbereinigter Index. In Europa und Deutschland ist diese Methodik das Standardverfahren (Eurostat 2013; Hill et al. 2018). Sie funktioniert gut, wenn neben dem Preis und dem Datum weitere Eigenschaften vorliegen, z.B. Größe, Baujahr und Lage. Der deutschlandweite Index GREIX entsteht durch die transaktionsvolumengewichtete Aggregation der einzelnen hedonischen Stadtindizes.

Langfristige Preisentwicklung

Abbildung 1 zeigt die langfristige Preisentwicklung der Marktsegmente Eigentumswohnungen, Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Mehrfamilienhäuser, basierend auf dem deutschlandweiten GREIX-Index seit 1965 mit jährlicher Frequenz.

In allen Marktsegmenten ist ein einheitliches Muster bei der Entwicklung der Immobilienpreise erkennbar. Zunächst gab es von 1960 bis ca. 1988 eine lange Phase des nur moderaten Wachstums der Immobilienpreise. Aufgrund der hohen Inflationsraten war das reale Wachstum in diesem Zeitraum gering. Im Zuge der Wiedervereinigung kam es zu einem kurzen Boom in allen Segmenten, der sich insbesondere bei Mehrfamilienhäusern deutlich zeigte. Danach stagnierten die Preise bis zur globalen Finanzkrise in den Jahren 2007/08, inflationsbereinigt ist sogar ein Rückgang der Preise in diesem Zeitraum zu beobachten.

Von ca. 2009 bis 2022 kam es zu einem Boom, wie er sich in diesem Ausmaß erstmals in den vergangenen

60 Jahren zeigte. So verdreifachten sich die Preise für Eigentumswohnungen, während die Preise für Ein- und Zweifamilienhäuser ca. 2,6-mal und die für Mehrfamilienhäuser sogar fast 3,5-mal so hoch lagen. Dieser Boom wurde jedoch durch den Beginn der Zinswende ab ca. Mitte des Jahres 2022 jäh gestoppt. Der Rückgang im Jahr 2023 war dadurch sowohl nominal als auch inflationsbereinigt der stärkste seit Beginn unserer Datenaufzeichnungen vor 60 Jahren. Besonders stark war der Rückgang bei Mehrfamilienhäusern. Im Jahr 2024 betrug die Differenz zum Höchststand im Jahr 2022 für Mehrfamilienhäuser knapp 23 %, für Eigentumswohnungen ca. 14 % und für Ein- und Zweifamilienhäuser rund 10 %. Die hier nicht abgebildeten Indizes mit vierteljährlicher Frequenz zeigen, dass sich die leichte Stabilisierung der Preise, die Mitte 2024 in allen Marktsegmenten begonnen hatte, zu Beginn des Jahres 2025 fortsetzte.

Langfristige Entwicklung von Angebot und Nachfrage

Um die beobachteten Preisverläufe einzuordnen, lohnt sich ein Blick auf die makroökonomischen Einflussfaktoren. Wie andere Märkte auch wird der Wohnungsmarkt von Angebot und Nachfrage bestimmt. Dabei gibt es eine Besonderheit: Die Angebotselastizität ist kurzfristig gering. Bauen braucht Zeit, Flächen sind knapp und Planungs- sowie Regulierungsprozesse begrenzen die Ausweitung. Nachfrageimpulse wirken sich daher rasch auf die Preise aus, während das Angebot, wenn überhaupt, häufig nur verzögert nachzieht.

Abbildung 2 zeigt die Wohnungsfertigstellungen von 1950 bis 2024. Dabei werden von 1950 bis 1990 ausschließlich die Fertigstellungen im Gebiet der alten Bundesrepublik und anschließend für Gesamtdeutschland dargestellt. Die Ausweitung des Angebots bzw. der Wiederaufbau des Gebäudebestands war besonders zwischen 1953 und ca. Mitte der 1970er-Jahre sehr ausgeprägt und lag allein in der alten BRD bei konstant und teilweise weit über 500 000 Wohnungen pro Jahr. Von Mitte der 1970er- bis Mitte der 1980er-Jahre pendelten sich die Fertigstellungen bei ca. 400 000 Wohnungen pro Jahr ein, um dann erst gegen Ende der 1980er-Jahre auf ein deutlich niedrigeres Niveau zu fallen. Die erhebliche Ausweitung des Angebots in dieser Phase passt somit zu den moderaten Preisentwicklungen, die sich im gleichen Zeitraum beobachten lassen.

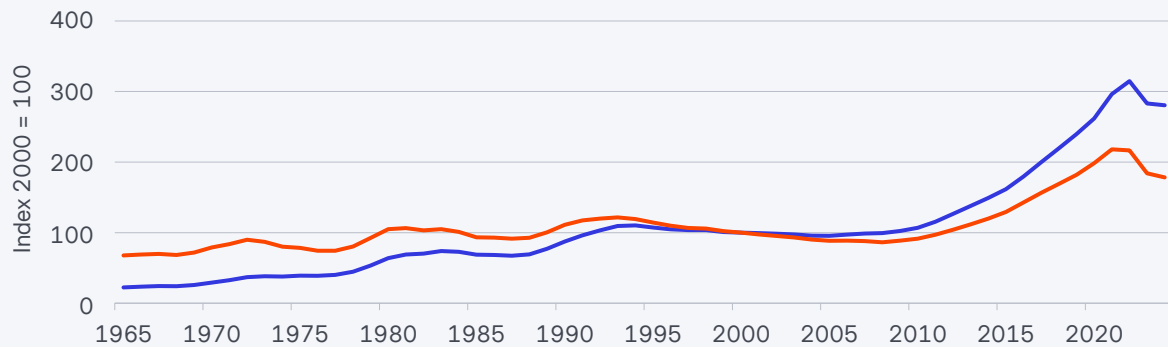
Im Zuge der Wiedervereinigung steigen die Wohnungsfertigstellungen erneut deutlich an und erreichen in den 1990er-Jahren im Durchschnitt fast 500 000. Mit Beginn des neuen Jahrtausends sinken die Fertigstellungen auf den niedrigsten Stand seit 1950: 2009 und 2010 werden

Abb. 1

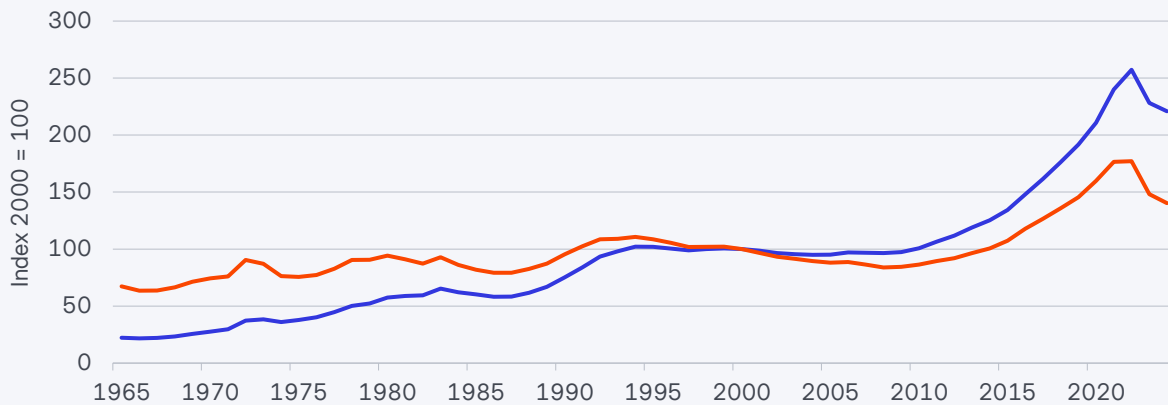
Preisentwicklung Marktsegmente (1965–2024)

— Nominal — Real

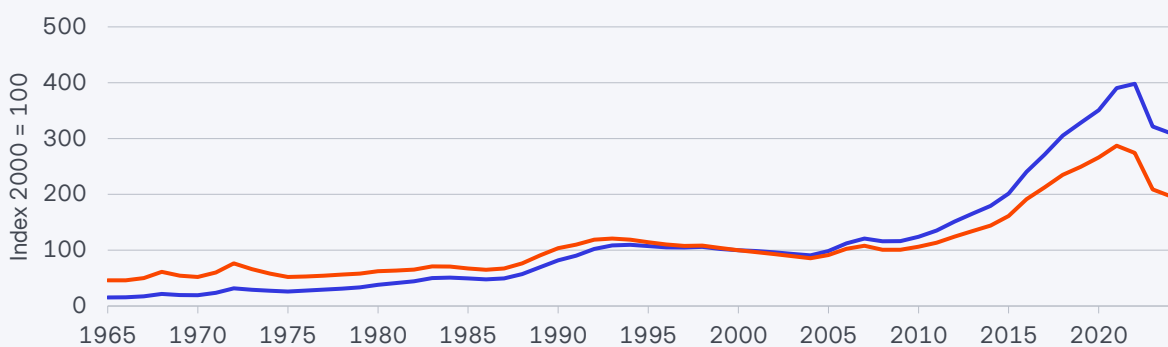
A. Eigentumswohnungen



B. Ein- und Zweifamilienhäuser



C. Mehrfamilienhäuser



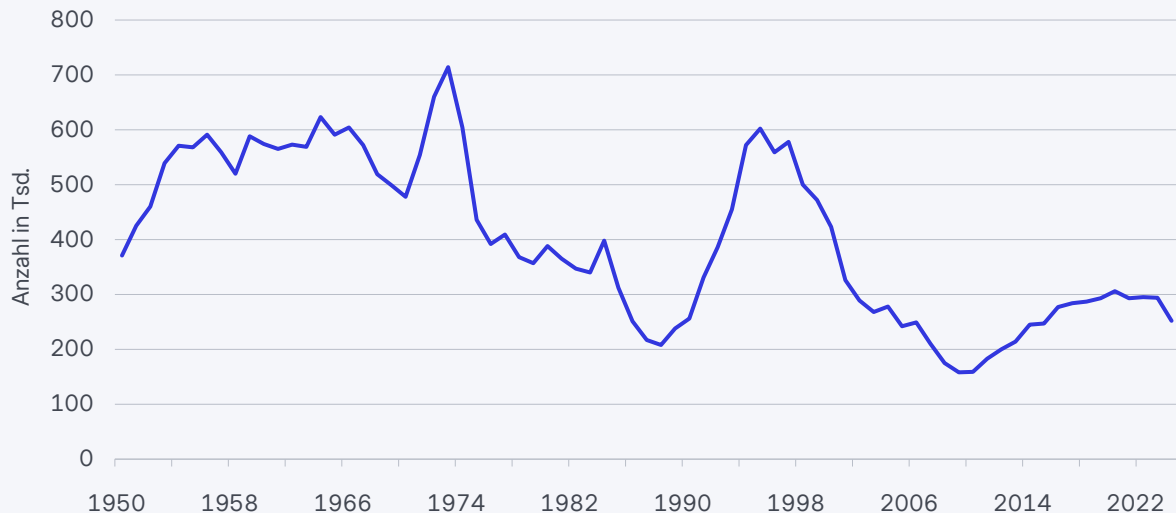
Quelle: German Real Estate Index (GREIX).

© ifo Institut

nur knapp über 150 000 Wohnungen fertiggestellt. Anschließend steigen die Zahlen wieder an, verharren aber auf einem niedrigen Niveau von durchschnittlich ca. 260 000 Wohnungen bis 2024. Besonders deutlich ist der Rückgang im Jahr 2024.

Statisch gilt: Mehr Angebot bei gleicher Nachfrage senkt die Preise. Allerdings zeigt Abbildung 3, dass sich die Nachfrage nach Wohnraum seit 1991 besonders durch eine Verschiebung der Zusammensetzung von Haushalten deutlich ausgeweitet hat. Die Bevölkerung lag 1991 bei

Abb. 2

Wohnungsfertigstellungen (1950–2024)

Quelle: Statistisches Bundesamt.

© ifo Institut

etwas mehr als 80 Mio. Personen und ist seitdem lediglich um rund 5% auf etwa 84,5 Mio. angestiegen. Die Nachfrage nach Wohnraum hängt jedoch deutlich stärker von der Anzahl der Haushalte als von der reinen Bevölkerungszahl ab. So ist die Anzahl der Haushalte seit 1991 um mehr als 18% von 34,6 Mio. auf fast 41 Mio. gewachsen. Bei nur leicht gestiegener Bevölkerungszahl muss dieses Wachstum durch Veränderungen in der Zusammensetzung der Haushalte getrieben sein. Dies wird durch die Veränderung der Einpersonenhaushalte deutlich. Lag ihre Zahl 1991 noch bei ca. 11,3 Mio., so ist sie seitdem um fast 50% auf knapp über 17 Mio. gestiegen. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der Wohnfläche pro Kopf, gemessen in Quadratmetern, wider, die im gleichen Zeitraum um ca. 40% gewachsen ist.

Zusammenfassend zeigt sich, dass das deutlich erweiterte Angebot in den 1990er-Jahren auf eine gestiegene Nachfrage durch die zunehmende Anzahl von Einpersonenhaushalten traf. Die Preise stagnierten in diesem Zeitraum. In der Zeit rund um und im Anschluss an die globale Finanzkrise erhöhte sich das Angebot nur leicht, während die Nachfrage durch die weiterhin stark wachsende Anzahl von Einpersonenhaushalten hoch blieb. In Kombination mit den makroökonomischen Entwicklungen, vor allem den niedrigen Zinsen, führte diese hohe Nachfrage zu den kräftig steigenden Preisen seit Mitte der 2000er-Jahre.

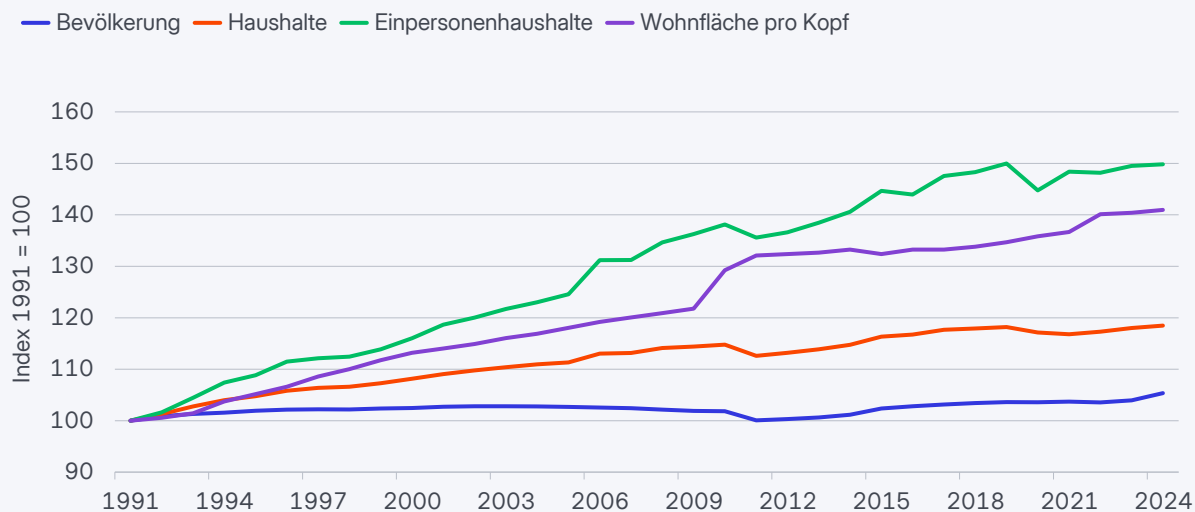
Entkopplung von Einkommen und Immobilienpreisen

Die gestiegenen Preise haben die Erschwinglichkeit von Wohnraum wieder zu einem zentralen Thema der öffentlichen Diskussion gemacht. Um diese Thematik adäquat zu behandeln, genügt es nicht, die Preisentwicklung isoliert zu betrachten. Vielmehr muss sie in Relation zum Einkommen betrachtet werden. Abbildung 4 vergleicht die Preisentwicklung der Marktsegmente Eigentumswohnungen und Ein- und Zweifamilienhäuser, gemessen anhand des GREIX, mit der Entwicklung des durchschnittlichen Haushaltseinkommens. Das Haushaltseinkommen wurde ausschließlich für die 21 GREIX-Städte und -Kreise berechnet, um die Vergleichbarkeit mit dem GREIX-Preisindex zu gewährleisten. Grundlage für die Berechnung sind die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Bundes und der Länder sowie die statistischen Jahrbücher der jeweiligen Städte von 1995 bis 2022, die mit nationalen Einkommensserien bis 1980 extrapoliert wurden. Dazu wird das gesamte Nettoeinkommen der jeweiligen Stadt durch die Anzahl der Haushalte dividiert. Zur Erstellung des aggregierten Index erfolgt die Gewichtung über die Anzahl der Transaktionen. Eine Gewichtung über den Bevölkerungsanteil ergibt jedoch ein quasi identisches Ergebnis.

Zwischen 1980 und 2008 entwickelten sich die Immobilienpreise und die Haushaltseinkommen weitgehend parallel. Zu Beginn der 1990er-Jahre stiegen die Immobilien-

Abb. 3

Entwicklung Bevölkerung, Haushalte und Wohnfläche pro Kopf (1991–2024)

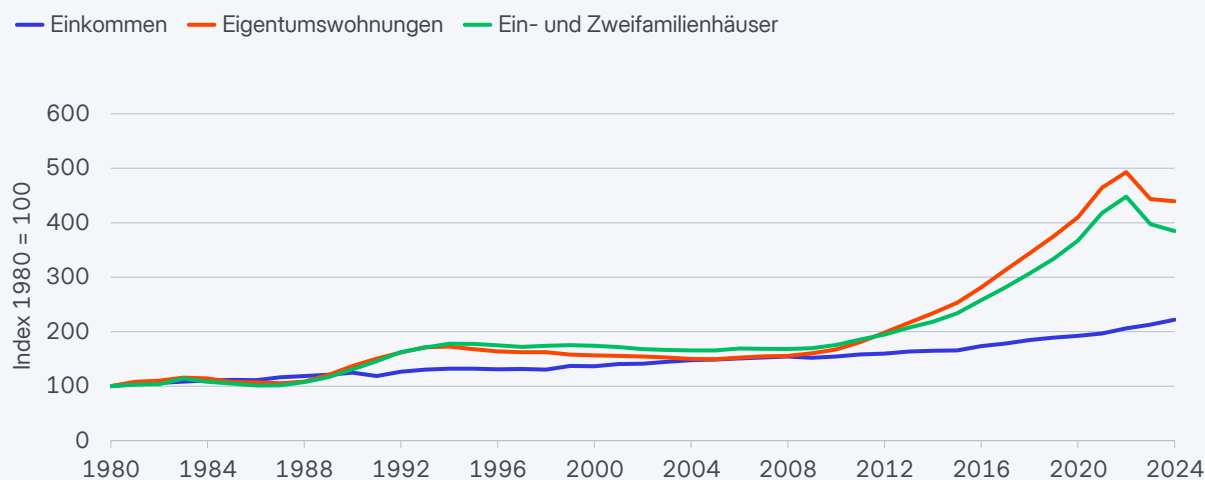


Quelle: Statistisches Bundesamt.

© ifo Institut

Abb. 4

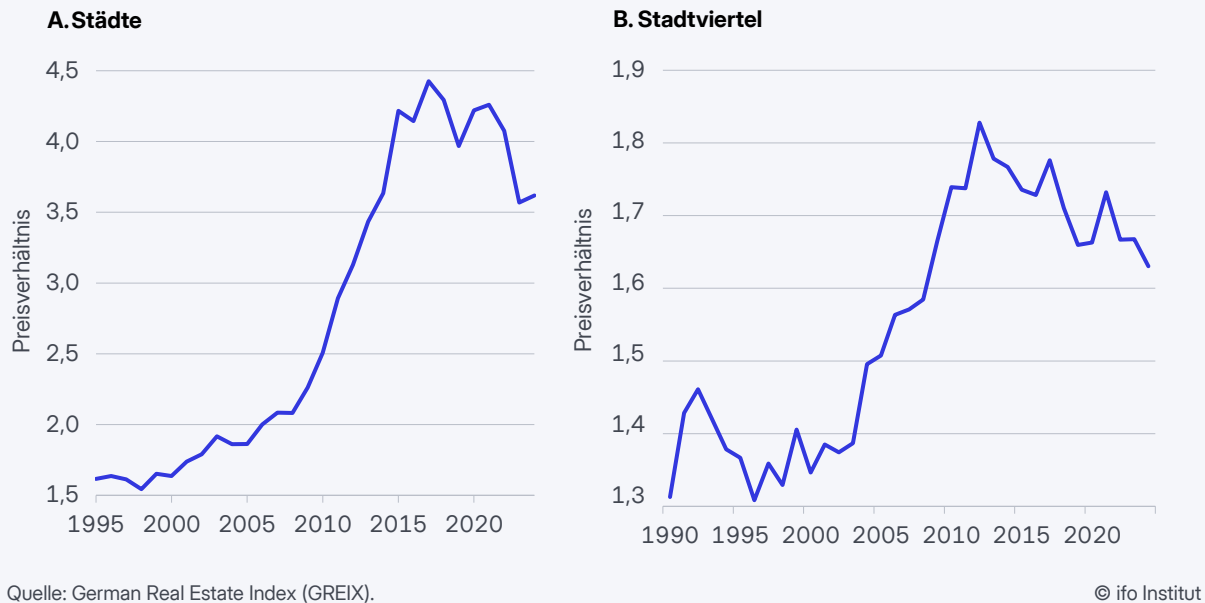
Entwicklung Einkommen vs. Immobilienpreise (1980–2024)

Quelle: VGR; Statistische Jahrbücher und Daten des Statistischen Bundesamts;
German Real Estate Index (GREIX); Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

Abb. 5

Verhältnis teuerste vs. günstigste Städte bzw. Stadtviertel



preise etwas schneller als die Einkommen, anschließend durchliefen sie jedoch die bereits erwähnte lange Seitwärtsbewegung. Ab 2009 stiegen die Immobilienpreise jedoch deutlich schneller als die Einkommen. Während die Einkommen von 2009 bis 2022 nur um 35 % stiegen, stiegen die Immobilienpreise, wie im ersten Kapitel beschrieben, um mehr als 200 % für Eigentumswohnungen bzw. um fast 165 % für Ein- und Zweifamilienhäuser. Selbst nach dem Rückgang der Preise in den Jahren 2023 und 2024 und weiterhin steigenden Haushaltseinkommen liegt der Index für Immobilienpreise bei Eigentumswohnungen um fast 100 % und bei Ein- und Zweifamilienhäusern um 75 % höher. Um das Thema Erschwinglichkeit vollumfänglich zu analysieren, müssten neben den Haushaltseinkommen auch der Zugang zu Hypothekenfinanzierungen und deren Konditionen, insbesondere die Entwicklung der Finanzierungszinsen sowie der zu leistende Eigenanteil inklusive Steuern und weiterer Nebenkosten, erfasst werden. Dies würde an dieser Stelle jedoch den vorgegebenen Umfang überschreiten.¹

Polarisierung von Städten und innerhalb von Städten

Aufgrund ihrer Granularität bieten die Indizes des GREIX ebenfalls die Möglichkeit, die Preisentwicklung in allen Städten bzw. Stadtvierteln zu untersuchen. Ist oder war diese parallel oder gibt es systematische Unterschiede für bestimmte Gruppen von Städten bzw. Stadtvierteln? Abbildung 5 zeigt die Ergebnisse der Analyse, ob sich die Preisentwicklung in günstigen und teuren Städten bzw. Stadtvierteln unterscheidet. Dazu wurde im ersten Jahr des Beobachtungszeitraums der Preis pro Quadratmeter für alle Städte und Stadtteile berechnet, um eine Grundlage für das Preisniveau zu schaffen. Anschließend wurden die Preise mit den hedonischen Preissereien fortgeschrieben, um sicherzustellen, dass die Qualitätsbereinigung berücksichtigt wird und Unterschiede nicht durch unterschiedliche Arten von Gebäudebeständen und deren Preisentwicklungen entstehen.

Abbildung 5 A untersucht die Preisunterschiede zwischen den drei günstigsten und den drei teuersten Städten für die im GREIX vorliegenden Städte. Während das Verhältnis im Jahr 1995 noch knapp über 1,6 betrug, also die teuersten Städte 60 % teurer als die günstigsten Städte waren, stieg es besonders zu Beginn des Preisbooms stark an und betrug zwischen 2015 und 2022 im Durchschnitt über vier. Die Differenz der Preise zwischen günstigen und teuren Städten hatte sich somit in diesem Zeitraum von

¹ Im vierten Quartal 2025 erscheint ein ausführlicher Bericht der Autoren zum Thema Erschwinglichkeit als wirtschaftspolitischer Beitrag des Kiel Institut für Weltwirtschaft.

60% auf über 300% verfünffacht. Das bedeutet, dass die Preise in den bereits teureren Städten stärker angestiegen sind als in den günstigeren Städten. Erst mit dem Preisrückgang in den Jahren 2023 und 2024 ist das Verhältnis rückläufig. In den teuren Städten sind die Preise also stärker zurückgegangen als in den günstigen Städten.

Abbildung 5 B zeigt eine ähnliche Untersuchung zur innerstädtischen Preisentwicklung. Hier wurde das Verhältnis zwischen dem teuersten und dem günstigsten Stadtviertel für jede Stadt berechnet und anschließend der Durchschnitt über alle Städte ermittelt. Betrug das durchschnittliche Verhältnis im Jahr 1990 noch ca. 1,3, so sehen wir eine ähnliche Entwicklung wie bei den Städten: Die teureren Stadtviertel erlebten im Boom ein stärkeres Preiswachstum als die günstigen Viertel. Dadurch stieg das Verhältnis bis auf knapp über 1,8 Anfang der 2010er-Jahre. Anschließend war die Preisentwicklung in den günstigen Stadtvierteln etwas stärker bzw. der Preisrückgang schwächer, wodurch das Verhältnis wieder auf knapp über 1,6 im Jahr 2024 gesunken ist. Die Differenz ist damit aber immer noch mehr als doppelt so hoch wie im Jahr 1990 (31 vs. 63% Preisunterschied).

Schlusswort und Forderung

Über einen Zeitraum von sechs Jahrzehnten zeigt der GREIX ein klares Muster: eine moderate Preisentwicklung bis in die 1990er-Jahre, gefolgt von einer langen Seitwärtsphase und schließlich einem kräftigen Aufschwung ab 2009, der von einer Korrektur seit 2023 abgelöst wurde. Treiber dieses Trends sind eine träge Angebotsseite und eine rasch wachsende Nachfrage durch mehr (Einpersonen-)Haushalte und höhere Flächenansprüche. Die Folge ist eine Entkopplung von Preisen und Einkommen sowie eine Polarisierung zwischen Städten und innerhalb von Städten.

Erst durch die Digitalisierung und Zusammenführung historischer Kaufpreissammlungen mit bereits digitalen Daten im Rahmen bilateraler Kooperationen mit den Gutachterausschüssen war dieser lange und zugleich kleinteilige Blick möglich, obwohl die gesetzliche Grundlage für die Datenerfassung schon lange besteht. Durch dieses Projekt haben wir die Transparenz am Immobilienmarkt konkret erhöht. Gleichzeitig werden aber auch die Grenzen des Status quo sichtbar: Die Daten aus den Kaufpreissammlungen sind in einigen Bundesländern rechtlich nicht für die Wissenschaft zugänglich, die Gutachterausschüsse sind zum Teil kleinteilig föderal organisiert und die Datenerfassung ist heterogen. Wir schließen daher mit einer klaren Forderung: Deutschland braucht eine zentral verwaltete, bundesweite und homogene Forschungsdateninfrastruktur

auf Basis der Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse. Als Übergangslösung sollten alle Bundesländer die rechtlichen Zugangsgrundlagen für die Wissenschaft schaffen. Mittelfristig ist dann die Bündelung in einen bundesweiten Datensatz voranzutreiben. Eine solche Infrastruktur würde Transparenz dauerhaft sichern, Analysen beschleunigen und eine evidenzbasierte Wohnungspolitik ermöglichen. •

Referenzen

Baldenius, T., S. Kohl und M. Schularick (2021), „Die neue Wohnungsfrage: Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms“, *ECONtribute Policy Brief* No. 019.

Eurostat (2013), *Handbook on Residential Property Prices Indices (RPPIs)*, Methodologies & Working Papers, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Hill, R. J., M. Scholz, C. Shimizu und M. Steurer (2018), „An Evaluation of the Methods Used by European National Statistical Institutes to Compute their Official House Price Indices“, *Economie et Statistique/ Economics and Statistics* 500–502, 221–238.

Zur Diskussion gestellt

Die Wohnkosten steigen langfristig, aber werden gleichmäßiger verteilt



Dr. habil. Konstantin A. Kholodilin
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter
in der Abteilung Makroökonomie
des DIW Berlin.

Die Wohnkosten sind der größte Posten der Konsumausgaben in Deutschland und anderen entwickelten Ländern. Deshalb sind ihre Anstiege auf individueller sowie auf gesellschaftlicher Ebene sehr spürbar. Steigen die Wohnkosten schneller als das Einkommen, kann das eine Reihe negativer Konsequenzen nach sich ziehen. Auf individueller Ebene kann sich das auf drei Arten auswirken. Einerseits kann weniger Geld für andere wichtige Dinge wie Lebensmittel, Gesundheitsversorgung und Bildung ausgegeben werden. Andererseits kann eine zu hohe Wohnkostenbelastung dazu führen, dass man in eine kleinere und eventuell auch schlechtere Wohnung umziehen muss, die nicht adäquat für die Familiengröße ist und zu einer Überfüllung des Wohnraums führt. Drittens muss man eventuell seine Nachbarschaft verlassen und in die Stadtperipherie umziehen, wo die Mieten niedriger sind. Das kann zum Verlust des sozialen Kapitals sowie zu erhöhten finanziellen und zeitlichen Reisekosten führen. All dies steht in direktem Zusammenhang mit einer Reihe von Gesundheitsproblemen und kann sich negativ auf die schulischen Leistungen von Kindern auswirken, wodurch sich ihre Zukunftsaussichten verschlechtern. Dadurch entsteht ein Teufelskreis, in dem es immer schwieriger wird, der Armut zu entkommen.

Außerdem gibt es zwei makroökonomische Kanäle, durch die die steigenden Wohnkosten auf die gesamte Gesellschaft wirken könnten. Da die Wohnkosten einen großen Teil der Konsumausgaben ausmachen, bedeutet ihr Anstieg einen merkbaren Kaufkraftverlust. Dies führt dazu, dass Arbeitnehmer Lohnerhöhungen fordern und diese eventuell auch erhalten. Gesamtwirtschaftlich führt dies zu höheren Lohnstückkosten und einem Rückgang der Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Märkten. Regionen mit hohen Wohnkosten sind außerdem tendenziell unattraktiv für zuwandernde Arbeitskräfte. Dies verschärft den Fachkräftemangel und reduziert das Wachstumspotenzial.

Hier wird untersucht, wie sich die Wohnkostenbelastung zwischen den 1950er- und den 2020er-Jahren in verschiedenen Ländern entwickelt hat. Das erlaubt zu sehen, ob es einen gemeinsamen Trend gibt und ob Deutschland diesem folgt. Zudem wird analysiert, ob es Unterschiede bezüglich der Belastung zwischen einkommensschwachen und -starken Haushalten gibt und wie sich diese langfristig entwickeln.

Der langfristige Anstieg der Wohnkostenbelastung

Zur Messung der Bezahlbarkeit von Wohnraum wird ein Indikator der Wohnkostenbelastung verwendet. Dieser Indikator ergibt sich aus den Wohnkosten einschließlich Energie-, Licht- und Wasserkosten, dividiert durch die gesamten Konsumausgaben privater Haushalte. In der Regel wird das Verhältnis der Wohnkosten zum verfügbaren Einkommen als Maß der Wohnkostenbelastung verwendet. Allerdings sind die international vergleichbaren Daten über das Verhältnis der Wohnkosten zu den Gesamtkosten einfacher zu finden und konsistenter.¹ Natürlich gibt es kurzfristige Unterschiede zwischen Einkommen und

¹ Die Daten stammen aus Haushaltsbudgeterhebungen, die in der Regel mit unregelmäßigen Abständen durchgeführt werden.

Ausgaben. Schlimmer noch, diese Unterschiede sind vom Einkommensniveau abhängig. Je höher das Einkommen, desto höher sind die Ersparnisse. Bei niedrigen Einkommen kann jedoch auch zeitweise mehr konsumiert als verdient werden. Langfristig besteht dennoch in der Regel eine starke Kointegrationsbeziehung zwischen den Ausgaben und dem verfügbaren Einkommen.

Tatsächlich folgt die Wohnkostenbelastung in fast allen entwickelten Ländern einem gemeinsamen Trend (vgl. Abb. 1). Seit den 1950er-Jahren ist der durchschnittliche Anteil der Haushaltsausgaben für Wohnen deutlich gestiegen. In Deutschland stieg er im selben Zeitraum von etwa 12% auf über 33%. Neben diesem langfristigen Anstieg sind auch zyklische Fluktuationen zu beobachten. So führte beispielsweise die durch die Corona-Pandemie verursachte Krise zu einer gleichzeitigen Erhöhung der Wohnkostenbelastung in den meisten Ländern.

Dieser langfristige Anstieg wurde offenbar durch mehrere Faktoren verursacht. Einerseits hat die Immobilienpreisinflation dazu beigetragen, bei der die Wohnungspreise dynamischer gestiegen sind als die Preise anderer Konsumgüter. Andererseits hat sich die durchschnittliche Qualität und Größe der Wohnungen im betrachteten Zeitraum deutlich verbessert. So hat sich die durchschnittliche Wohnfläche pro Person in Deutschland beispielsweise von 18,4 m² im Jahr 1956 auf 47,5 m² im Jahr 2023 mehr

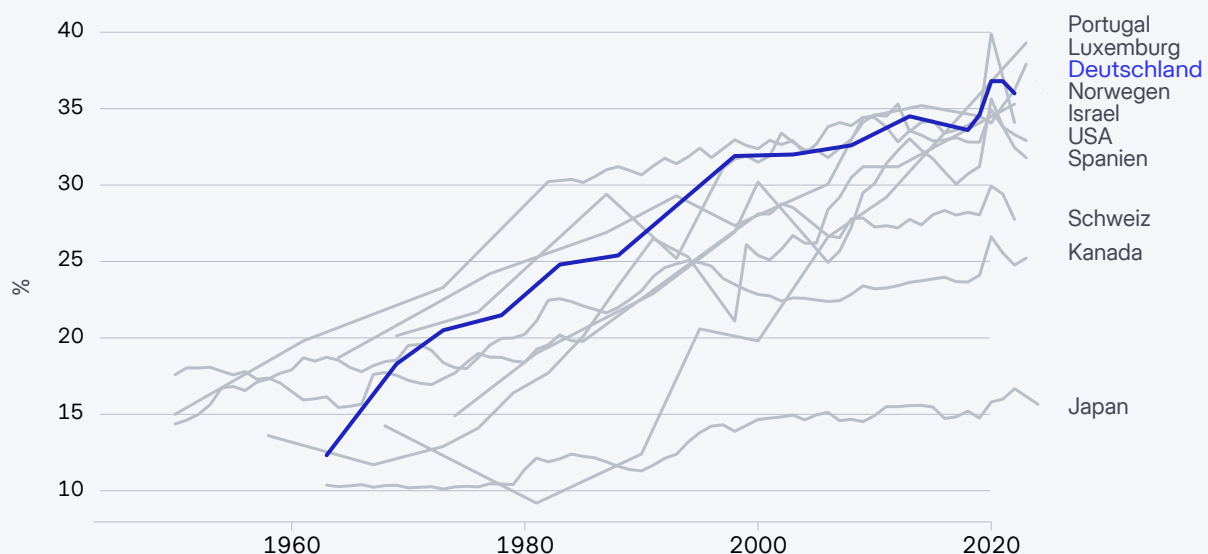
als verdoppelt, wie aus den Zensusdaten des Statistischen Bundesamts hervorgeht. Auch die Ausstattung hat sich dramatisch verbessert, gemessen beispielsweise am Anteil der Wohnungen mit Bad und innenliegendem WC: Lag der Anteil solcher Wohnungen Anfang der 1950er-Jahre bei 20%, verfügen in den 2010ern beinahe alle Wohnungen über diese Ausstattungsmerkmale (Statistisches Bundesamt 2000 und Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015). Auch die Rolle staatlicher Interventionen ist nicht zu unterschätzen. Während des Zweiten Weltkriegs wurden in vielen Ländern die Mieten eingefroren (Kholodilin 2020). Dies führte über Jahre zu einem sinkenden Anteil der Wohnkosten, da die meisten anderen Konsumpreise entweder gar nicht reguliert waren oder unmittelbar nach dem Kriegsende von den Regulierungen befreit wurden. Die Mietpreise blieben dagegen noch lange Zeit unter staatlicher Kontrolle. Die Aufhebung der Mietpreisbindungen erfolgte nur sehr langsam und dauerte mitunter mehrere Jahrzehnte. Die Anpassung der nicht mehr regulierten Mietpreise führte dazu, dass die Wohnkostenanteile stiegen.

Arme Haushalte geben fürs Wohnen relativ mehr Geld aus

Hinter diesem Durchschnittswert verbirgt sich jedoch eine tiefe Ungleichheit. In Abbildung 2 werden die Wohnkostenanteile der privaten Haushalte im ersten und fünften

Abb. 1

Seit den 1950er-Jahren hat sich die Wohnkostenbelastung mehr als verdoppelt

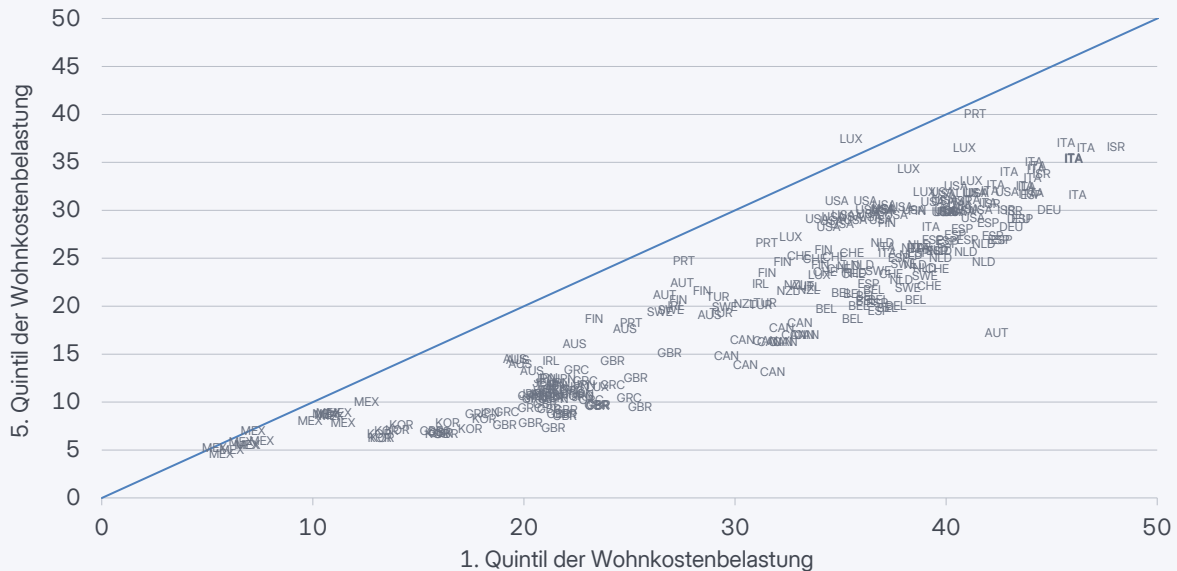


Quelle: Nationale statistische Ämter; Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

Abb. 2

Wohnkostenbelastung ist bei den Haushalten mit niedrigen Einkommen deutlich höher



Quelle: Nationale statistische Ämter; Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

Einkommensquintil der OECD-Mitgliedstaaten verglichen. Der Zeitraum erstreckt sich von 1982 bis 2024. Jedes Land wird durch seinen dreistelligen ISO-Alpha-3-Code dargestellt, einem international anerkannten System zur Identifizierung von Ländern. Die blaue 45-Grad-Linie stellt Fälle dar, in denen die Haushalte beider Quintile den gleichen Anteil ihrer Konsumausgaben für Wohnen ausgeben. Die Punkte rechts von dieser Linie entsprechen den Fällen, in denen Haushalte im obersten Quintil relativ weniger für Wohnen ausgeben als ihre Pendanten im untersten Quintil.

Für Haushalte mit niedrigem Einkommen ist die Belastung durch Wohnkosten in der Regel höher als für Haushalte mit hohem Einkommen (vgl. Abb. 2). In fast allen hier betrachteten Ländern gibt das ärmste Fünftel der Bevölkerung einen merklich größeren Teil seines Einkommens für Wohnkosten aus als das reichste Fünftel. In einigen Fällen geben die ärmsten Haushalte doppelt so viel ihres Einkommens für Wohnkosten aus wie die reichsten.

Die Bezahlbarkeitslücke wird kleiner

Um die Ungleichheit der Wohnungsbezahlbarkeit zu messen, wird hier ein Maß verwendet, das als Bezahlbarkeitslücke bezeichnet werden kann. Diese Lücke wird als der Unterschied im Verhältnis der Wohnkostenanteile zwischen dem 1. und 5. Einkommensquintil definiert.

Abbildung 3 zeigt Kastendiagramme der standardisierten Verhältnisse der Wohnkostenanteile nach Jahrzehnten. Von den ursprünglichen Verhältnissen wurden die Mittelwerte abgezogen und die resultierenden Abweichungen durch die Standardabweichung geteilt, um sie zwischen den Ländern vergleichbar zu machen. Um sicherzustellen, dass Veränderungen in der Verteilung ausschließlich auf Verschiebungen der Wohnkostenanteile und nicht auf Veränderungen in der Zusammensetzung der Stichprobe zurückzuführen sind, werden Kastendiagramme für Länder gezeigt, für die Daten zur Wohnkostenverteilung aus mindestens vier von fünf Jahrzehnten vorliegen.

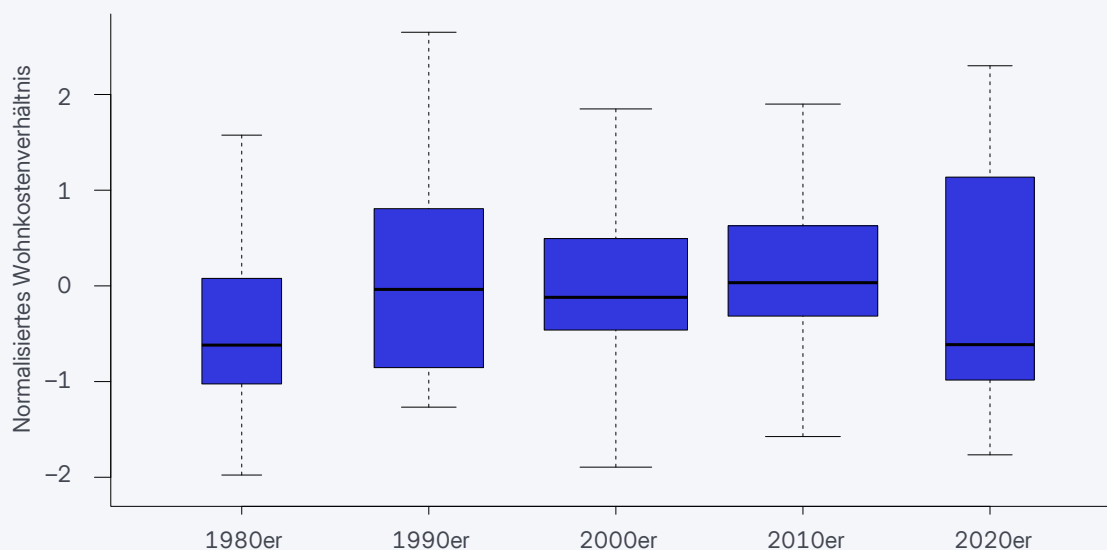
Das Ausmaß dieser Kluft in der Bezahlbarkeit hat sich im Laufe der Zeit verändert. Sie hat sich zwischen den 1980er- und 1990er-Jahren deutlich vergrößert, blieb in den 2010er-Jahren hoch und könnte in den letzten Jahren merklich zurückgegangen sein, obwohl weitere Daten erforderlich sind, um diesen Trend zu bestätigen.

Fazit

Die Wohnkostenbelastung hat einen großen Einfluss auf die Wohlfahrt einzelner Personen und der gesamten Gesellschaft. Sie kann die Ungleichheit zwischen einkommensschwachen und -starken Haushalten verfestigen. Langfristig steigt die Wohnkostenbelastung aus drei wichtigen Gründen: 1) stärkere Anstiege der Immobilienpreise,

Abb. 3

Die Bezahlbarkeitslücke ist in den 2020er-Jahren kleiner geworden



Quelle: Nationale statistische Ämter; Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

2) verbesserte Verfügbarkeit und Ausstattung der Wohnungen sowie 3) Aufhebung der Mietpreisregulierungen.

Die Wohnkostenbelastung wiegt für einkommensschwache Haushalte schwerer. Manchmal müssen sie, relativ gemessen, doppelt so viel für Wohnkosten aufwenden wie Haushalte im Quintil mit dem höchsten Einkommen. Allerdings hat sich die Bezahlbarkeitslücke nach dem starken Anstieg in den 1990er-Jahren in den 2020er-Jahren reduziert, was zu weniger Ungleichheit in puncto Bezahlbarkeit des Wohnraums führt. •

Referenzen

Kholodilin, K. A. (2020), "Long-Term, Multicountry Perspective on Rental Market Regulations", *Housing Policy Debate* 30(6), 994–1015.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2015), *Zensus 2011: Gebäude- und Wohnungsbestand in Deutschland: Endgültige Ergebnisse*.

Statistisches Bundesamt (2000), *50 Jahre Wohnen in Deutschland: Ergebnisse aus Gebäude- und Wohnungszählungen, -stichproben, Mikrozensus-Ergänzungserhebungen und Bautätigkeitsstatistiken*, Wiesbaden.

Zur Diskussion gestellt

Wohnen gleich Wohnen?

Disparitäten zwischen Stadt und ländlichem Raum



Prof. Dr. Thomas Beyerle ist Professor für Immobilienwirtschaft, Immobilienresearch an der Hochschule Biberach.

Über die Unterschiede zwischen „der Stadt“ und dem „ländlichen Raum“ wurde in den letzten Jahrzehnten viel publiziert und auch kommuniziert. Die Bandbreite, welche zumeist die Unterschiede beispielhaft beschreibt, ist denn auch mannigfaltig: Infrastrukturausbau, Pendleraufkommen, Gehaltsunterschiede, Fördermittel, „abgehängt vom ÖPNV“. Schlagworte wie sie regelmäßig in politischen Kommentaren, im Wahlkampf oder bei den Diskussionen zum Länderfinanzausgleich vorkommen. Auf die Immobiliensituation bezogen, werden primär die unterschiedlichen Kauf- und Mietpreise, Grundstückverfügbarkeiten und „das Haus im Grünen, welches dort noch bezahlbar ist“ als differenzierende Argumente aufgeführt. Gemein wiederum ist allen die Daseinsgrundfunktion Wohnen – umgangssprachlich: das Dach über dem Kopf.

Disparitäten und Diskrepanzen zuhau

Nähert man sich dem Thema von der formaljuristischen Seite, scheinen sich die rechtliche Vorgabe (im Grundgesetz – GG) und „der Markt“ geradezu diametral gegenüberzustehen. Im deutschen Grundgesetz wird die Angleichung der Lebensverhältnisse in Art. 72 Abs. 2 erwähnt. Dort heißt es, dass der Bund Gesetzgebungskompetenzen hat, wenn die Herstellung gleichwertiger Lebensverhält-

nisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit dies erfordert.

Zusätzlich spielt Art. 106 Abs. 3 GG eine Rolle, da er die Verteilung der Steuererträge regelt, um Unterschiede in der Finanzkraft der Länder auszugleichen und damit gleichwertige Lebensverhältnisse zu fördern. Von der Wohnsituation oder gar dem Preisgefälle von der Kernstadt in Richtung ländlicher Raum, von der Differenzierung über Ober-, Mittel- und Unterzentren ist nicht die Rede. Dabei lässt sich geradezu idealtypisch ein Preis-, Wert- und Mietgefälle zwischen den Raumstrukturtypen, also Verdichtungsräumen, Übergangsräumen und ländlichen Räumen dokumentieren. Das dabei die sogenannten Übergangsräume und die infrastrukturelle Ausstattung eine zentrale Rolle spielen, wird noch Erwähnung finden.

Disparitätenspektrum und Ausprägungen

Disparitäten sind Ungleichheiten bzw. Unterschiede zwischen Regionen, Bevölkerungsgruppen oder wirtschaftlichen Bereichen.¹ Der Begriff wird häufig in der Raumplanung, Wirtschaftsgeografie, Soziologie und Politik verwendet, die Immobilienwirtschaft verwendet diesen Begriff eher zurückhaltend, was sich sicher auch mit der polyzentralen Struktur Deutschlands und der schematischen A-B-C-Immobilien-Standortklassifikation erklären lässt. „Den“ flächendeckenden (Wohn-)Immobilienmarkt gibt es nicht, sieht man sich exemplarisch die Aktivitätsgebiete von Immobilienberatern, Finanzierern oder Projektentwicklern an.

Disparitäten lassen sich – anhand folgender Beispiele – klassifizieren, mit direkten und indirekten, sprich wert- und preisbeeinflussenden Effekten in Bezug auf die Wohnungsmärkte:

¹ Vgl. <https://www.lernhelfer.de/schuelerlexikon/geografie/artikel/disparitaeten-deutschland>.

- Regionale Disparitäten und damit Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung, Infrastruktur oder Lebensqualität zwischen Stadt und Land oder zwischen verschiedenen Bundesländern.
- Soziale Disparitäten und damit Ungleichheiten im Zugang zu Bildung, Einkommen, Gesundheitsversorgung oder Wohnraum zwischen verschiedenen sozialen Gruppen.
- Wirtschaftliche Disparitäten und damit Unterschiede in Beschäftigungszahlen, Gehaltsniveaus und Zahlungsbereitschaft für Wohnungen, Unternehmensdichte oder Innovationskraft zwischen Regionen oder Branchen.
- Bildungsdisparitäten und damit unterschiedliche Bildungschancen je nach Herkunft, Wohnort oder sozialem Status.

Dabei ist man sich der Disparitäten im öffentlichen und politischen Diskurs durchaus bewusst, zeugen doch eine Vielzahl von Bundes- und Landesprogrammen für den Kampf, diese zu nivellieren, wenn man sie nicht gänzlich abbauen kann.² Ziel der Raum- und Strukturpolitik, um diesen Ausgleich herbeizuführen, sind beispielhaft Förderprogramme für strukturschwache Regionen, Ausbau von Infrastruktur im ländlichen Raum, Dezentralisierung von Arbeitsplätzen und Bildungseinrichtungen und Wohnraumförderprogramme, z.B. das „Hessengeld“.³ Es ist eine Förderung des Landes Hessen, welche den Kauf der ersten selbstgenutzten Wohnimmobilie in Hessen unterstützt. Es gibt 10 000 Euro pro Käufer (bis maximal 20 000 Euro) und zusätzlich 5 000 Euro pro Kind im Haushalt unter 18 Jahren. Das Hessengeld ist nicht an eine Raumstruktur, z.B. den ländlichen oder städtischen Raum, gebunden, sondern gilt für ganz Hessen und wird zur Reduzierung der Grunderwerbsteuer gewährt. Die Nivellierung der Preisgeografie („nicht nur im ländlichen Raum“), verdeutlicht aber auch den Wert und die Möglichkeiten, welche die Zielgruppe dann hat. Einfacher formuliert: Die 10 000 Euro pro Käufer sind „wertgewichtiger“ im ländlichen Raum als in der Kernstadt.

Die Disparitäten beim Wohnen zwischen Stadt und ländlichem Raum beziehen sich darüber hinaus auf die Unterschiede in den Wohnbedingungen, -kosten, -qualität und -zugang zwischen urbanen und ruralen Gebieten. Diese Unterschiede zeigen sich in mehreren Aspekten:

Wohnkosten: In Städten sind Mieten und Immobilienpreise zumeist deutlich höher als auf dem Land. Hohe Nachfrage und begrenzter Raum in urbanen Zentren wir-

ken kosten- bzw. preistreibend, während auf dem Land oftmals günstigere Wohnmöglichkeiten verfügbar sind.

Wohnraumverfügbarkeit: In Städten gibt es ein Wohnraumdefizit, insbesondere an bezahlbarem Wohnraum, was auch zu sozialen Disparitäten bis hin zu dem oftmals zitierten „Lock-in-Effekt“ führt. Auf dem Land ist das Wohnraumangebot ausgeprägter, die Nachfrage kann durch geringere wirtschaftliche Dynamik niedriger sein, was in den Kauf- und Mietpreisen zum Ausdruck kommt.

Infrastruktur und Ausstattung: Städtische Wohnungen haben oft besseren Zugang zu moderner Infrastruktur, wie öffentlichen Verkehrsmitteln, Breitbandinternet oder Versorgungseinrichtungen. Im ländlichen Raum können solche infrastrukturellen Ausstattungen eingeschränkt bis gar nicht vorhanden sein.

Wohnqualität: Diese ist letztlich ein eher subjektiv einzuschätzender Faktor, gleichwohl gibt es in Städten eine große Bandbreite an Wohnqualität – von modernen Neubauten bis zu Transformationsobjekten. „Auf dem Land“ sind Wohnhäuser oft älter, aber häufig geräumiger, mit mehr Grünfläche, jedoch mit geringeren energetischen Standards.

Lebensstil und Wohnformen: Städtisches Wohnen ist oft geprägt von kleineren Wohnungen oder Mehrfamilienhäusern, während im ländlichen Raum Einfamilienhäuser oder Doppelhaushälften dominieren. Der urbane Lebensstil erscheint in der kommunikativen Wahrnehmung dynamischer, da tendenziell auch darüber berichtet wird, während ländliches Wohnen mehr Ruhe und Naturverbundenheit als Argument liefert.

Demografische Unterschiede: Städte ziehen oft jüngere Menschen, Familien und Berufstätige an, während ländliche Gebiete häufig eine ältere Bevölkerung oder Menschen mit spezifischen Lebensentwürfen (z.B. Landwirtschaft) aufweisen. Dies ist sicher eine pauschalisierte Aussage, da hier auch Pendlereffekte (ICE-Haltestelle) oder Homeoffice-Möglichkeiten zunehmend berücksichtigt werden müssen.

Soziale und wirtschaftliche Chancen: Städtisches Wohnen bietet tendenziell besseren Zugang zu Arbeitsplätzen, Bildung und kulturellen Angeboten, während ländliche Gebiete mit Herausforderungen wie Abwanderung und begrenzten Dienstleistungen (Ladensterben) konfrontiert sind. Vergessen werden sollte aber nicht, dass der sogenannte Mittelstand sich oftmals im ländlichen Raum angesiedelt hat (*Hidden Champions*) und sich hier attraktive Beschäftigungsmöglichkeiten bieten.

² Vgl. <https://www.gut-leben-in-deutschland.de/bericht/wohnen-infrastruktur/>.

³ Vgl. <https://finanzen.hessen.de/initiativen/hessengeld>.

Der Homeoffice-Effekt – strukturverändernd?

Ob es den seit der Corona-Pandemie postulierten Effekt gibt, ist umstritten. Er beschreibt, wie die zunehmende Möglichkeit zur Arbeit im Homeoffice das Wohnverhalten bzw. das Wohnsuchverhalten von Menschen beeinflusst – insbesondere mit Blick auf einen Umzug vom urbanen in den ländlichen Raum.

In unserer zunehmend ökonomisierten, effizienten Welt hat die Frage nach dem „Was will der Mensch wirklich?“ fast schon einen philosophischen Charakter. Ändern wir die Fragestellung nur leicht ab mit Blick auf die moderne Bürotätigkeit in „Wie will der Mensch zukünftig arbeiten?“, zeigen sich klare Optionen zu einer veränderten Arbeits- und Wohngeografie, zumeist geknüpft an das Argument einer „2 Tage Homeoffice, 3 Tage im Büro“-Komponente. Hier die Anbieter von funktionalen, zentralen oder weniger zentralen, effizienten oder weniger optimalen Büroimmobilien, welche mit markadäquaten Mieten locken, dort der Wunsch etlicher Nutzer, „zukünftig doch etwas mehr Homeoffice zu machen“, gerade auch im ländlichen Raum, dafür aber eine längere Anfahrt in Kauf zu nehmen.

Wesentliche Aspekte des Homeoffice-Effekts sind:

Ortsunabhängigkeit der Arbeit: Menschen sind nicht mehr zwingend an den Standort ihres Arbeitgebers gebunden und können daher auch weiter entfernt wohnen, z.B. im ländlichen Raum mit günstigeren Mieten und mehr Wohnfläche.

Steigende Attraktivität des ländlichen Raums: Die Ruhe, Nähe zur Natur und bessere Wohnqualität werden für viele attraktiver, wenn tägliches Pendeln entfällt oder reduziert wird.

Veränderte Wohnpräferenzen: Homeoffice erfordert oft mehr Platz (z.B. ein separates Arbeitszimmer), was in städtischen Wohnungen schwerer zu realisieren ist. Der ländliche Raum bietet hier Vorteile.

Demografische Verschiebungen: Erste Studien und Daten zeigen, dass insbesondere Familien und gut ausgebildete Berufstätige vermehrt aufs Land ziehen, wenn sie dauerhaft oder hybrid im Homeoffice arbeiten können.

Stadtflucht vs. Reurbanisierung: Während früher die Nähe zum Arbeitsplatz ein zentraler Wohnfaktor war, kehrt sich dieser Trend teilweise um – mit langfristigen Auswirkungen auf Stadtentwicklung und Infrastrukturplanung.

Ob dieser Effekt eine signifikante Rolle einnehmen wird, darf mit Blick auf die Wohnungsmärkte insgesamt bezweifelt werden. Zwar wird in der traditionellen Wohnungsökonomie gerne von sogenannten Überschwappereffekten in regionale bzw. ländliche Räume gesprochen, der empirische Beweis – hier mit Blick auf eine signifikante Fallzahl – wurde bisher nicht erbracht. Auch wenn das Pendleraufkommen bis zur Corona-Pandemie 2020 zugenommen hat, zeigen die letzten Jahre eher eine Verstärkung der Wohnsituation („Lock-in-Effekt“), denn eine Dynamik. Wohl wissend, dass Zinsentwicklungen, wirtschaftliche Stagnation bis hin zu einer immer stärkeren Urbanisierung zentrale Variablen sein können in einer Nachfragefunktion.

Differenzierende Faktoren: Kaufpreise und Mieten

Studien von Immobilienportalen (z.B. Immowelt, Immoscout24) und Instituten wie dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Empirica oder BulwienGESA (mittlerweile Immoscout24) zeigen, dass das Angebot an Immobilien im Umland großer Städte seit der Corona-Pandemie gestiegen ist. Auch die Preise für Immobilien im ländlichen Raum sind in vielen Regionen gestiegen – ein indirekter Indikator für den Homeoffice-Effekt.

Diese Portale dokumentieren oftmals Angebotspreise, die erfolgten Transaktionen bzw. die gezahlten Kaufpreise lassen sich letztlich aber nur über die Ausarbeitungen der Gutachterausschüsse ableiten. Time-lag-Effekte bis hin zu kostenpflichtigen Datenbankzugängen erschweren ein Höchstmaß an Transparenz und behindern oftmals klare Marktaussagen.

Im Folgenden werden deshalb lediglich Bandbreiten angeführt, hier dient ausschließlich die Quelle mit Daten des IVD mit Stand 6/2025 exemplarisch und vereinfachend.⁴ Extreme Werte, Spitzenmieten/Kaufpreise lassen sich in den Ballungsräumen zweifelsfrei dokumentieren, wurden hier aber nicht berücksichtigt.

Beispiele für Wohnkosten und ihre Unterschiede zwischen Stadt und ländlichem Raum (basierend auf typischen Gegebenheiten in Deutschland:

Miete

Stadt: In Großstädten wie München oder Berlin liegt die Kaltmiete für eine 60 m²-Wohnung oft bei 15–25 Euro/m², also 900–1800 Euro/Monat.

Ländlicher Raum: In ländlichen Regionen, z.B. in Ostdeutschland oder strukturschwachen Gebieten, kann die Kaltmiete für eine vergleichbare Wohnung bei 5–10 Euro/m² liegen, also 300–600 Euro/Monat.

⁴ Vgl. <https://ivd.net/wp-content/uploads/2025/04/Mietspiegel-2025-2026.pdf>.

Kaufpreise für Immobilien

Stadt: In urbanen Zentren wie Hamburg oder Frankfurt kosten Eigentumswohnungen oft 5000–10000 Euro/m², ein Einfamilienhaus kann leicht 500000–1000000 Euro kosten.

Ländlicher Raum: In ländlichen Gebieten wie der Uckermark oder Teilen Bayerns können Immobilienpreise bei 1500–3000 Euro/m² für Wohnungen oder 150000–300000 Euro für ein Einfamilienhaus liegen.

Nebenkosten

Stadt: Heizung, Wasser, Müllabfuhr und Hausverwaltung kosten in Städten oft 2,50–6 Euro/m² (150–300 Euro/Monat für 60 m²), da moderne Gebäude oder dichtere Bebauung höhere Gebühren verursachen können.

Ländlicher Raum: Nebenkosten sind tendenziell niedriger, z.B. 1,50–3 Euro/m² (90–180 Euro/Monat für 60 m²), da ältere Häuser oder geringere Dienstleistungen (z.B. seltene Müllabfuhr) die Kosten senken.

Grundsteuer und Gebühren

Seit der Grundsteuerreform ergibt sich ein diffuseres Bild, wenngleich die tendenziellen Unterschiede weiterhin gegeben sind.

Stadt: Grundsteuer für eine Wohnung oder ein Haus ist in Städten oft höher, z.B. 100–300 Euro/Jahr für eine 80 m²-Wohnung, je nach Hebesatz der Kommune.

Ländlicher Raum: In ländlichen Gemeinden kann die Grundsteuer niedriger sein, z.B. 50–150 Euro/Jahr, da die Hebesätze oft geringer sind.

Infrastrukturkosten (indirekt)

Stadt: Höhere Kosten für Parkplätze (z.B. 50–200 Euro/Monat für einen Stellplatz) oder ÖPNV-Tickets (z.B. 80–120 Euro/Monat).

Ländlicher Raum: Geringere Parkkosten (oft kostenlos), aber höhere Abhängigkeit vom Auto, was Spritkosten (z.B. 100–200 Euro/Monat) erhöht, da ÖPNV oft eingeschränkt ist.

Diese Beispiele variieren je nach Region, Lage und speziellem Wohnobjekt, zeigen aber die deutlichen Kostenunterschiede zwischen urbanen und ruralen Gebieten. Vergleicht man nun die einzelnen Faktoren, lässt sich feststellen, dass die größten regionalen Disparitäten beim Wohnen in den deutschen Bundesländern in Bezug auf die infrastrukturelle Ausstattung und den Wohnungsmieten liegen. Exemplarisch lässt sich dies anhand von Daten und Studien darstellen.

Indikator Infrastrukturelle Ausstattung

Die infrastrukturelle Ausstattung umfasst Aspekte wie Breitbandinternet, Verkehrsanbindung, Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs und Energieeffizienz von Gebäuden. Hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern:

Breitbandversorgung

Westdeutsche Bundesländer (z.B. Bayern, Baden-Württemberg): Diese Länder weisen eine hohe Verfügbarkeit von schnellem Internet auf. Ende 2022 hatten knapp 92% der Haushalte bundesweit Zugang zu Breitband mit über 50 Mbit/s, in städtischen Gebieten Bayerns oder Baden-Württemberg oft nahezu 100%.

Ostdeutsche Bundesländer (z.B. Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt): In ländlichen Regionen dieser Bundesländer lag die Breitbandversorgung 2022 bei nur etwa 78%, obwohl dies ein Fortschritt gegenüber 65% im Vergleich zum Vorjahr war. Die Versorgung bleibt deutlich schlechter als in westdeutschen Metropolen.

Verkehrsanbindung

Stadtstaaten und Ballungsräume (z.B. Hamburg, Berlin, Bayern): Diese Regionen profitieren von einem dichten Netz an öffentlichen Verkehrsmitteln (U-Bahn, S-Bahn, Bus) und Autobahnanschlüssen. Hamburg und Berlin bieten eine hervorragende Anbindung, die das Wohnen attraktiver macht. Gleichzeitig lässt sich auch hier eine hohe Pendlerquote in den urbanen Raum feststellen.

Ländlich geprägte Bundesländer (z.B. Brandenburg, Schleswig-Holstein): In ländlichen Gebieten ist die Anbindung oft eingeschränkt, mit seltener fahrenden Bussen oder fehlenden Bahnverbindungen. Dies führt zu einer stärkeren Abhängigkeit vom Auto, was die Lebenshaltungskosten indirekt erhöht (z.B. Spritkosten).

Energieeffizienz und Heizungsarten

Westdeutsche Bundesländer (z.B. Bayern, Baden-Württemberg): Über 30% der Haushalte nutzen (noch) Ölheizungen, aber es gibt einen stetig steigenden Anteil moderner, energieeffizienter Gebäude mit Wärmepumpen oder Solarthermie, insbesondere in Neubauten.

Ostdeutsche Bundesländer (z.B. Sachsen, Thüringen): Ölheizungen sind seltener, wenngleich der Anteil älterer Gebäude mit schlechterer energetischer Ausstattung weiterhin hoch ist. Förderprogramme für Sanierungen sind hier aktiver, aber die Umsetzung hinkt hinterher.

Indikator Wohnungsmieten

Die Mietpreise variieren stark zwischen den Bundesländern, wobei Ballungsräume und wirtschaftlich starke Regionen die höchsten Kosten aufweisen:^{5,6,7}

Hohe Mieten in westdeutschen Metropolen

München: München ist Spitzenreiter bei den Mietpreisen, mit durchschnittlichen Angebotsmieten von ca. 20–30 Euro/m² im Jahr 2025. Die Bruttokaltmiete liegt im Schnitt zwischen 1 200–2 300 Euro für eine 60 m²-Wohnung.
Hamburg: Hamburg hat die zweithöchste durchschnittliche Bruttokaltmiete bundesweit, mit ca. 14–18 Euro/m² (2025), abhängig von Lage und Ausstattung.

Moderate bis niedrige Mieten in ostdeutschen und ländlichen Bundesländern

Sachsen-Anhalt, Saarland: Diese Bundesländer haben die niedrigsten Mietpreise, mit durchschnittlichen Bruttokaltmieten von 5–7 Euro/m² (2025). Eine 60 m²-Wohnung kostet hier etwa 320–490 Euro/Monat.

Brandenburg (ländliche Gebiete): Außerhalb von Berlin-nahen Regionen liegen die Mieten bei ca. 6–8 Euro/m², was 360–480 Euro für eine 60 m²-Wohnung bedeutet. In **Magdeburg** (Sachsen-Anhalt) kostet eine 60 m²-Wohnung etwa 420 Euro/Monat, während in **Potsdam** (Brandenburg, Speckgürtel Berlin) die Miete bei ca. 750–900 Euro liegt.

Mietbelastungsquote

Bremen: Trotz moderater Mieten (ca. 8–9 Euro/m²) ist die Mietbelastungsquote hier am höchsten, da die Einkommen niedriger sind. Haushalte geben oft über 30% ihres Einkommens für Miete aus.
Bayern: Obwohl die Mieten hoch sind, liegt die Mietbelastungsquote nur knapp über dem Bundesdurchschnitt, da die Einkommen in Bayern ebenfalls überdurchschnittlich sind.

Fazit: Zusammenfassung der größten Disparitäten

Es wurde deutlich, dass auf der einen Seite eine große Anzahl an Variablen wirksam sind, wenn es zu einer Erklärung derselben und zur Ableitung auf die Wohnungsmärkte kommt. Auf der anderen Seite strahlen zwei Faktoren überdurchschnittlich, weil strukturprägend, heraus:

⁵ Vgl. <https://de.statista.com/themen/51/wohnen/>.
⁶ Vgl. <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/sozialbericht-2024/553255/mieten-und-wohnenkosten/>.
⁷ Vgl. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/ergebnis-se_zusatzprogramm.html.

Tab. 1

Disparitäten zwischen Wohnen in der Stadt und dem Wohnen im ländlichen Raum

Aspekt	Stadt	Ländlicher Raum
Infrastruktur	Sehr guter Ausbaustandard (ÖPNV, Straßen, Internet)	Teilweise eingeschränkt, längere Wege
Lärmpegel	Hoch (Verkehr, Menschen, Industrie)	Niedrig, ruhige Umgebung
Wohnkosten	Hoch (Mieten, Nebenkosten)	Günstiger, mehr Wohnfläche für weniger Geld
Naturzugang	Begrenzt, meist Parks	Direkt vor der Haustür (Wälder, Felder)
Arbeitsmöglichkeiten	Vielfältig, viele Branchen	Eingeschränkt, oft Pendeln notwendig, aber Hidden Champions
Freizeitangebote	Großes Angebot (Kultur, Sport, Gastronomie)	Weniger Auswahl, oft naturbezogen
Soziale Kontakte	Anonymität, viele Menschen	Gemeinschaftlich, Nachbarschaftsbindung
Verkehr	Viel Verkehr, Staus	Weniger Verkehr, oft auf Auto angewiesen, Lücken in der ÖPNV-Abdeckung
Bildungseinrichtungen	Vielfältig, Hochschulen, Spezialschulen	Grundversorgung, längere Wege zu höheren Schulen
Versorgung	Rund um die Uhr, viele Geschäfte	Begrenzte Öffnungszeiten, weniger Auswahl
Sicherheit	Höheres Kriminalitätsrisiko	Geringeres Risiko, höhere soziale Kontrolle
Wohnformen	Verdichtung, Quartiere, Geschosswohnungen, Hochhäuser	Einfamilienhäuser, größere Grundstücke

Infrastruktur: Die größten Unterschiede bestehen zwischen westdeutschen Metropolregionen (z.B. Bayern, Hamburg) mit hervorragender Verkehrsanbindung und Breitbandversorgung und ostdeutschen ländlichen Gebieten (z.B. Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt) mit eingeschränkter Infrastruktur. Bayern und Baden-Württemberg profitieren von moderner Energieeffizienz, während ostdeutsche Bundesländer oft ältere, weniger effiziente Gebäude haben.

Mieten: Die höchsten Mieten finden sich in Bayern (München) und Hamburg, mit 15–30 Euro/m², während Sachsen-Anhalt und Saarland die niedrigsten Mieten (5–7 Euro/m²) aufweisen. Die Mietbelastungsquote ist in Bremen besonders hoch, obwohl die absoluten Mieten dort moderat sind, während Bayern trotz hoher Mieten eine moderate Belastung hat.

Diese Disparitäten spiegeln die wirtschaftliche Stärke, Bevölkerungsdichte und infrastrukturelle Förderung der jeweiligen Regionen wider. Wirtschaftlich starke Bundesländer wie Bayern ziehen durch bessere Infrastruktur und Arbeitsmöglichkeiten mehr Zuzug an, was die Mieten treibt, während strukturschwache Regionen wie Sachsen-Anhalt mit Abwanderung und geringerer Infrastruktur kämpfen. Wohnen ist nicht gleich Wohnen. •

Zur Diskussion gestellt

Wie Wohnen kostengünstiger und ökologischer wird – Stand und Empfehlungen



Prof. Dr.-Ing. Lamia Messari-Becker ist Professorin für Energieeffiziente Gebäudetechnik am Karlsruher Institut für Technologie (KIT).

Wohnen ist die soziale Aufgabe unserer Zeit – mit explosivem Potenzial für unsere Gesellschaft. Die Maxime muss daher lauten: Jeder muss im wohlhabenden Deutschland Platz zum Wohnen finden und bezahlen können. Seit Jahren steigen Bodenpreise, Baukosten, Mieten, Wohnraumknappheit verschärft sich und damit die soziale Ungleichheit. Mietendeckel, Bekämpfung der Spekulation, Steuerabgabe auf baureife aber unbebaute Grundstücke und Umwandlungsverbote wirken wie Homöopathie gegen eine Pandemie.

Wohnen als soziale Frage unserer Zeit

In Deutschland bestehen deutliche Unterschiede in der Wohnungsmarktsituation. Bis Ende 2022 sind in weiten Teilen Westdeutschlands „Defizite“ und „starke Defizite“ an Wohnraumversorgung festzustellen (Pestel Institut 2024). In Ostdeutschland weisen Berlin und Leipzig ebenfalls Defizite auf.

Im Jahr 2024 lebten 11,5 % der Menschen in Deutschland in überbelegten Wohnungen (Statistisches Bundesamt 2025). Eine Überbelegung liegt vor, wenn Haushalte über zu wenige Zimmer im Verhältnis zur Personenzahl verfügen. Stadtbewohner waren dreimal häufiger betroffen als Menschen im ländlichen Raum.

Ursachen von Wohnraumknappheit und Baukostensteigerung

In den letzten Jahren nahmen die Baukosten deutlich zu. Über reguläre Baupreisanstiege hinaus, trugen Lieferkettenstörungen infolge der Corona-Pandemie und des Kriegs in der Ukraine, Rohstoffknappheit und steigende Zinsen dazu bei. Es werden 20 % Preissteigerungen für gewerbliche Immobilien bis 2027 prognostiziert, getrieben durch Material- und Lohnkosten, Regulierung und Lieferengpässe (PwC 2005).

Nachfolgend werden wesentliche raum- und bauwesenbezogene Kostentreiber benannt und erläutert. Dazu gehören räumliche und soziale Entwicklungen sowie Baustandards.

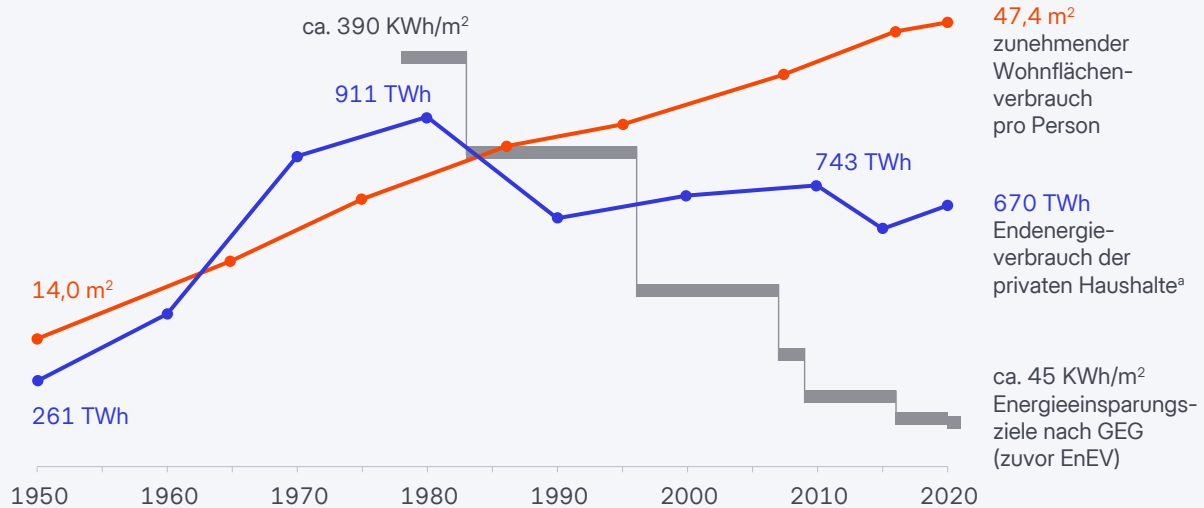
Demografische Entwicklungen, Wohnfläche und Energie

Die Kluft zwischen Stadt und Land erhöht den Druck auf die Fläche in der Stadtentwicklung. Zugleich nehmen in Deutschland die Wohnfläche pro Kopf und Wohnungsgrößen seit Jahren zu. 2023 lag der Wohnflächenverbrauch pro Person bei 47,5 m², ein Zuwachs von rund 36 % gegenüber 1991. Laut Statistischem Bundesamt (2025) liegt die Durchschnittsgröße einer Wohnung in Deutschland bei 94m², Tendenz steigend. Mehr als die Hälfte der Wohnungen befanden sich in Mehrfamilienhäusern, mit durchschnittlich 6,7 Wohnungen.

Gründe für den Aufwärtstrend sind ein gesellschaftlicher Wandel, Wohlstand und gestiegene Ansprüche. Dazu gehört die zunehmende Versorgung mit Eigenheimen und großen Wohnungen, obwohl Haushalte im Mittel immer kleiner werden und vor allem Einpersonenhaushalte zunehmen. Der Trend zu Haushalten mit weniger Personen führt dazu, dass immer mehr Wohnfläche beansprucht wird. Im Jahr 2018 lag die Wohnfläche pro Kopf in Einpersonenhaushalten um mehr als ein Drittel höher als in Zwei-

Abb. 1

Rebound-Effekt



* Bis 1989: alte Bundesländer inkl. Kleinverbraucher, umgerechnet aus SKE in TWh.

Quelle: AG Energiebilanzen (2021); dena (2016); Destatis (2012); GEGG (2020); INSM (2009); Kühnenhenrich (2014); Statista (2021); Grafik nach Bundesstiftung Baukultur; Baukultur Bericht 2022/23.

© ifo Institut

personenhaushalten (Statistisches Bundesamt 2023a). Hintergrund ist, dass Bewohner*innen von Mehrpersonenhaushalten bestimmte Flächen (Bad, Flur, Küche) gemeinsam nutzen können.

Während der gesetzlich zulässige betriebliche Energiebedarf pro Quadratmeter in den letzten Jahren reduziert wurde, stieg die Wohnfläche kontinuierlich. Die Energieeinsparung wurde hierdurch de facto aufgebraucht und der gesamte Endenergieverbrauch der privaten Haushalte steigt bzw. stagniert (vgl. Abb. 1).

Aufgrund der Alterung der Gesellschaft bleiben immer mehr ältere Menschen in ihren tendenziell größeren Wohnungen wohnen, anstatt in bedarfsgerechte kleinere Wohnungen umzuziehen. Laut Mikrozensus haben ältere Menschen in Deutschland deutlich mehr Wohnraum zur Verfügung als jüngere. Haushalte der Altersgruppe über 65 Jahre haben pro Kopf den höchsten Wohnraum, 27% der hiervon Alleinlebenden wohnten 2022 auf je mindestens 100m² (Statistisches Bundesamt 2023b).

Bei den jetzigen Preisen haben ältere Haushalte zudem keinen Anreiz, ihre größere Wohnung gegen eine kleinere, aber teurere Wohnung auszutauschen. Diese starre Belegungsstruktur verhindert, Wohnfläche lebensphasenorientiert und bedarfsgerecht zu nutzen. Dieses „verborgene“ Potenzial wird nicht gehoben.

Raum- und bauordnungspolitische Vorgaben

Das deutsche Baurecht ist vertikal organisiert: auf Bundesebene, die das Bauplanungsrecht (Baugesetzbuch BauGB und darauf basierende Verordnungen, etwa Baunutzungsordnung BauNVO) vorgibt, und auf Landesebene für Bauordnungsrecht (Landesbauordnungen). Die Durchführung erfolgt in der Kommune, die für die Baugenehmigungen und Überwachung zuständig ist, und diese wird von Regierungspräsidien beaufsichtigt.

Das BauGB regelt planerische Grundlagen für die Bodennutzung und städtebauliche Entwicklung. Es legt fest, wie und unter welchen Voraussetzungen Fläche bebaut werden darf, gibt Regeln für Bauleitplanungen (Flächennutzungs- und Bebauungsplan), Bodenrecht, Verfahrensrecht und Öffentlichkeitsbeteiligung vor.

Die Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (BauNVO) ist Teil des Bauplanungsrechts. Zwei ihrer Vorgaben beeinflussen den Wohnungsbau negativ: Baugebiete und Geschossflächenzahl. Die BauNVO trennt Baugebiete nach Nutzung in Baugebietskategorien: Wohngebiete, Mischgebiete, Gebiete mit überwiegender gewerblicher Nutzung und Sondergebiete. Die Kategorien regeln die zulässige bauliche Nutzungsart und dienen der Gliederung von Bauflächen, um ein geordnetes Zusammenleben und etwa Konflikte zwischen unterschiedlichen Nutzungen

(etwa durch Lärm) zu vermeiden. Aber: Das Ganze entstammt dem Geist der alten „Charta von Athen“ der funktionalen Stadt, die Wohnen, Arbeiten, Verkehr und Erholung strikt trennt. Die Folgen sind ein hohes Aufkommen an Pendel- und Innenstadtverkehr. Die strikte Nutzungstrennung verhindert weitgehend, Leerstand in Gewerbegebieten für Wohnen umzunutzen oder Gewerbe in Wohngebieten anzusiedeln. Ein sinnvoller Ansatz ist die neue Baugebietskategorie „Urbanes Gebiet“, die 2017 eingeführt wurde. Die Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt zielt auf die gemischte, kompakte und ressourceneffiziente Stadt ab. Dafür ist eine Reform der BauNVO geboten.

Die Geschossflächenzahl (GFZ) gibt an, wie viele Quadratmeter eines Grundstücks maximal bebaut werden dürfen, um die bauliche Dichte zu steuern und übermäßige Bebauung zu verhindern, so der Geist dieser Vorgabe. In Gebieten mit niedriger GFZ ist die Bebauung weniger dicht, in Gebieten mit hoher GFZ wird dichter gebaut. Im städtischen Raum steigert eine hohe GFZ den Immobilienwert, da mehr Fläche bebaut werden kann. Nicht selten werden auf großen innerstädtischen Grundstücken maximal zwei Wohnungen zugelassen und das in angespannten Wohnungsmärkten. Eine Reform der GFZ ist daher überfällig, um verfügbare Flächen bei Erhalt von Grün- und Freiflächen ressourceneffizienter zu nutzen. Anstatt einer maximalen Anzahl an Geschoss- bzw. Wohneinheiten sollte eine Mindestbebauung Ziel sein.

Das Bauordnungsrecht der Länder definiert Anforderungen an bauliche Anlagen. In Deutschland gibt es 16 Länderbauordnungen. Das sind 15 zu viel. Was der Brandschutz in Berlin erlaubt, kann in München verboten sein, obwohl es sich um ein und dasselbe Schutzziel handelt, wo es keinen Unterschied geben darf, nämlich Schutz von Leben. Das verhindert zurzeit Wissenstransfer und Skaleneffekte.

Bautechnische Vorgaben: Überzogene Standards und Ansprüche

Durch Bundes- und Ländervorgaben an bauliche Anlagen nimmt die Regulierung im Bau seit Jahren zu. Hinzu kommt eine entscheidende Entwicklung: Um all die gesetzlichen Vorgaben bautechnisch umzusetzen, etablierte sich ein Normungswesen mit detaillierten Standards und sogenannte „Anerkannten Regeln der Technik“. Standards haben ihre Berechtigung, etwa um Qualitäten für alle zu etablieren und nicht nur für die, die sich das leisten können. Sie machen Leistungen vergleichbar und stärken so den Verbraucherschutz. Sie wollen meist übertroffen werden und sollten Innovation im Bau und Wettbewerb fördern. Aber: Bauen ist mit mehr als 3 000 Baunormen

schlicht nicht mehr handhabbar. Es begleitet keinen gesellschaftlichen Wandel, es verhindert ihn. All die Jahre kamen Vorgaben nur dazu, aber nie weg.

So bilden hohe Ansprüche beim Lärmschutz die „Anerkannten Regeln der Technik“ ab, die im Streitfall Beurteilungsbasis werden. So wurden sie ein ungeschriebenes Gesetz, was aber keins ist. Das Ziel wird so ausgelegt, dass man in Wohnungen inmitten dichter Städte nichts mehr hören muss. Lärmschutz ist sinnvoll, aber wieviel muss der Bau technisch abfangen? Und zu welchen Kosten?

Neubauten werden durch Vorgaben (z.B. Gebäudeenergiegesetz) im Betrieb immer energieeffizienter, dicker gedämmt, immer dichter, um Wärmeverluste durch die Fassade und Undichtigkeiten zu vermeiden. Dadurch wird hygienebedingtes Lüften nur noch aktiv möglich. Um wiederum die Lüftungswärmeverluste zu senken, gibt es die nächste „Abhilfe“: Lüftungsanlagen usw. So verursacht jede Maßnahme weitere. Der Ressourcen-, Kosten- und Wartungsaufwand steigt.

Deutliche Baukostensteigerung im technischen Ausbau

Weitere entscheidende Ursachen der Baukostensteigerung sind hausgemacht. Verschärfte Anforderungen und hohe Komfortansprüche u.a. hinsichtlich Energieeffizienz (Gebäudeenergiegesetz GEG), Klimaschutz, Brand-/Schallschutz und Standsicherheit sind Kostentreiber. Nicht selten kommen zusätzliche kommunale Vorgaben, etwa um gesetzliche Energieeffizienzstandards sogar noch zu übertreffen.

Laut ARGE haben sich die Baukosten pro Quadratmeter Wohnfläche in den letzten 25 Jahren um das 2,5-Fache erhöht, wobei technische Gewerke (Heizung, Lüftung, Elektrik) sogar um das 4,5-Fache anstiegen.

Die stärkste Steigerung der Bauwerkskosten¹ liegt im technischen Ausbau. Gegenüber 2020 betrug sie 2024 ganze 364 % (ARGE, RegioKontext 2025). Zudem ist eine Verschiebung der Kostenanteile, vom Rohbau (sog. primäre Strukturen wie Tragwerk) hin zum Ausbau (sog. sekundäre Strukturen wie Anlagentechnik) festzustellen. Das liegt daran, dass die technische „Übersetzung“ der Vorgaben überwiegend im Ausbau stattfindet. Diese Kostenverschiebung von primären zu sekundären Strukturen senkt die mittlere Nutzungsdauer eines Gebäudes. Sekundäre Strukturen haben kürzere Wartungs- und Austausch-

¹ Bauwerkskosten sind nach DIN 276 (Kosten im Bauwesen) Kosten der Baukonstruktion und technischen Anlagen.

zyklen. Vereinfacht ausgedrückt: Eine Betondecke wird in 50 Jahren Betrachtungszeit selten geändert und praktisch nie ausgetauscht; eine Dämmung oder Heizanlage schon.

Bisherige Maßnahmen und der „Bau-Turbo“

Die Ampel-Regierung brachte einige Maßnahmen auf den Weg, u.a. serielles Bauen und Baulandaktivierung. Dennoch verfehlte sie das Ziel von 400 000 Wohnungen pro Jahr und es gab 2024 ca. 17 % weniger Baugenehmigungen als 2023 (Statistisches Bundesamt 2025).

Mit dem Gesetzesentwurf zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung (Deutscher Bundestag 2025), dem sogenannten Bau-Turbo, dürfen Gemeinden den Bau von Wohnungen unter bestimmten Bedingungen nun auch ohne Bebauungsplan zulassen. Abweichungen von der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm) sollen mehr Wohnbebauung in der Nähe von Gewerbe ermöglichen.

Kernstücke des Bau-Turbos

Kernstück ist der neue § 246e BauGB. Befristet bis zum 31. Dezember 2030 dürfen Kommunen vom Bauplanungsrecht (Bebauungsplan) im „erforderlichen Umfang“ in folgenden Fällen abweichen:

1. Errichtung eines Wohnzwecken dienenden Gebäudes,
2. Erweiterung, Änderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gebäudes, wenn hierdurch neue Wohnungen geschaffen oder vorhandener Wohnraum wieder nutzbar wird, oder
3. Nutzungsänderung einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage zu Wohnzwecken, einschließlich einer erforderlichen Änderung oder Erneuerung.

Aufgrund der kommunalen Planungshoheit werden die Gemeindezustimmung und die Vereinbarkeit der Abweichung mit nachbarlichen Interessen und öffentlichen Belangen vorausgesetzt. Es bleibt eine kommunale Entscheidung, von der Abweichung Gebrauch zu machen oder nicht. Abwägungsprozesse und Begutachtungen bleiben ebenfalls vorgesehen.

Schwächen des Bau-Turbos

Da Bebauungspläne nur sehr aufwändig und langsam zu ändern sind und deshalb eine schnelle Wohnraumbeschaffung i.d.R. verhindern, können Ausnahmen davon sicherlich die Wohnraumbeschaffung beschleunigen. Allerdings verpasst der Bau-Turbo die Chance, überholte Bebauungspläne kurzerhand abzuschaffen.

§ 246e BauGB-E soll auch auf nicht angespannten Wohnungsmärkten Anwendung finden. Mit Blick auf die Ausgangslage erscheint das nicht zielführend. Allerdings eröffnet die Option, auch im ländlichen Raum Wohnraum zu schaffen, was einer unkontrollierten Außenentwicklung vorzuziehen wäre.

Die Anwendbarkeit auf Vorhaben mit weniger als sechs Wohneinheiten schmälert das Potenzial, maßgeblich Wohnraum zu schaffen. Allerdings dürfte sie Eigentümern erleichtern, aktiv zu werden und privates Kapital für mehr Wohnraum einzusetzen.

Um „spekulative Bodenhortungen“ zu vermeiden, wäre ein Baugebot sinnvoll, alternativ ein Erlöschen der Genehmigung nach einer gewissen Zeit. Hilfreich wären verbindliche Anteile an sozialem Wohnungsbau.

§9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) BauGB-E erlaubt, von der TA-Lärm abzuweichen und Festsetzungen gemäß örtlichen Gegebenheiten vorzunehmen. Das ist sinnvoll, begründet aber in der Praxis zusätzliche Prüfungen, etwa von Schutzmaßnahmen. Dieser Aufwand dürfte die Wirksamkeit der Regelung schmälern. Diese hilft der Hälfte der Baugenehmigungen, nämlich Wohnungsbauvorhaben in §34er-Gebieten, nicht.

Insgesamt werden Entscheidungsspielräume für die Kommunen eröffnet. Sie dürfen abwägen, ob der Aufwand eines Bebauungsplanverfahrens gerechtfertigt ist. Sie können dieses durchführen, müssen es aber nicht. Nicht die Rechtslage bestimmt darüber, sondern rationale Abwägungen und die Situation vor Ort. Für den Erfolg des Bau-Turbos bei Sicherstellung städtebaulicher Ziele kommt es auf die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Vorhabensträger an.

Wege zu bezahlbarem und ökologischem Wohnen

Nachfolgend werden Wege für mehr bezahlbares und zugleich ökologisches Wohnen aufgezeigt.

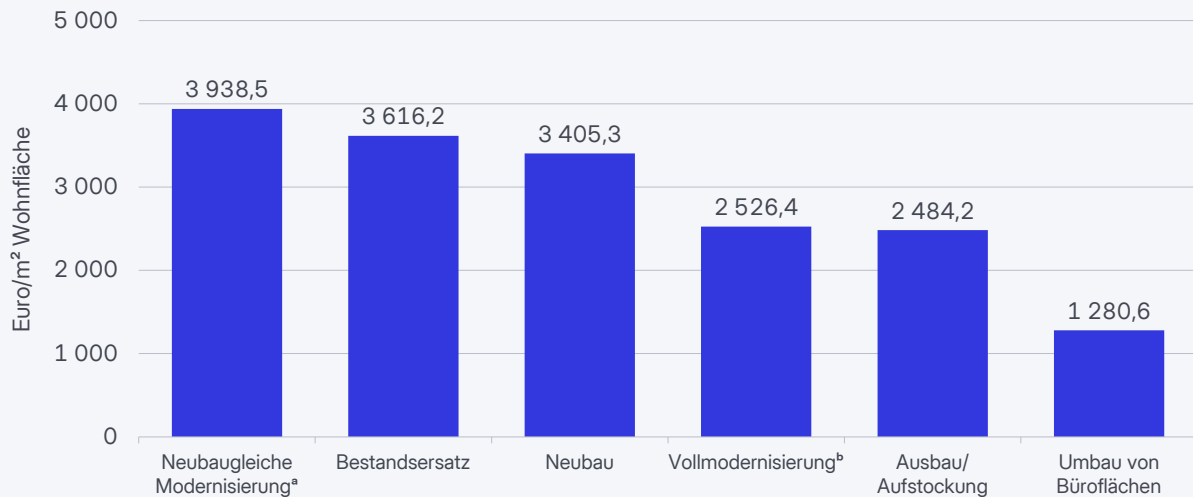
Bodenpolitik und Baunutzungsverordnung: Mehr Mischung und Dichte

Grundsätzlich ist der flächensparenden Innenentwicklung, die bestehende Gebäude und Infrastrukturen weiterentwickelt, Vorrang vor der Außenentwicklung zu geben. Innenentwicklung bedingt eine kommunale Bodenstrategie, um den Wohnungsmarkt zu steuern. Dazu gehört u.a. der Ankauf von Grundstücken, Bildung von Reserven, Erbpacht, verbindliche Anteile sozialen Wohnungsbaus, mehr soziale Mischung, Vergabe nach Konzeptqualität, nicht nach dem Höchstangebot bei Verkauf kommunalen Grundstücke.

Abb. 2

Baukostenvergleich

Vergleich der gemittelten Bruttokosten für verschiedene Möglichkeiten der Wohnraumschaffung (4. Quartal 2021)



^a Größere Eingriffe in die Bausubstanz. ^b Ohne größere Eingriffe in die Bausubstanz.
 Quelle: ARGE (2022); Grafik nach Bundesstiftung Baukultur; Baukultur Bericht 2022/23.

© ifo Institut

Überfällig ist eine Reform der BauNVO, um angemessene Nutzungsmischung und Dichte zu ermöglichen. Ihre Grundsätze entstammen dem Geist der Athen-Charta: „Licht, Luft, Sonne für alle“. Die Übersetzung? Bauzellen mit gleicher Ausrichtung, geringer Ausnutzung der Grundstücke, dünnbesiedelte Gebiete, hier wohnen, dort arbeiten, noch weiter weg erholen. Die Philosophie der strikten Nutzungstrennung ist nicht mehr zeitgemäß; das Ziel „Licht, Luft, Sonne für alle“ ist dank technischen Fortschritts auch anders erreichbar. Gerade in Metropolen ist es sinnvoll, Arbeiten und Wohnen zu mischen, etwa durch Gewerbe in Erdgeschoss und Wohnen in Obergeschoss. Zweifelsohne wird es Einfamilienhäuser geben, aber es geht um den Mix und einen Umgang mit Fläche als wesentliches Steuerungselement der Stadtentwicklung.

Die GFZ-Vorgaben sollten reformiert werden. Im Sinne der kompakten, gemischten und produktiven Stadt (neue Leipziger-Charta) sollte eine angemessene Dichte ermöglicht werden. Es sollte u.a. um eine Mindestausnutzung der Grundstücke geben. Zudem sollte sich die GFZ auf Nettoflächen beziehen. Derzeit (bruttobezogen) schließt sie Gebäudeaußenkanten ein. Das führt dazu, dass Investoren auf dünne Konstruktionen der Außenwände setzen, um die Nutzfläche zu maximieren. Monolithische Bauweisen, die ökologisch und ökonomisch vorteilhaft sind (Messari-Becker et al. 2012), kommen oft gar nicht erst in Betracht.

Umbaurecht und Potenziale im Bestand

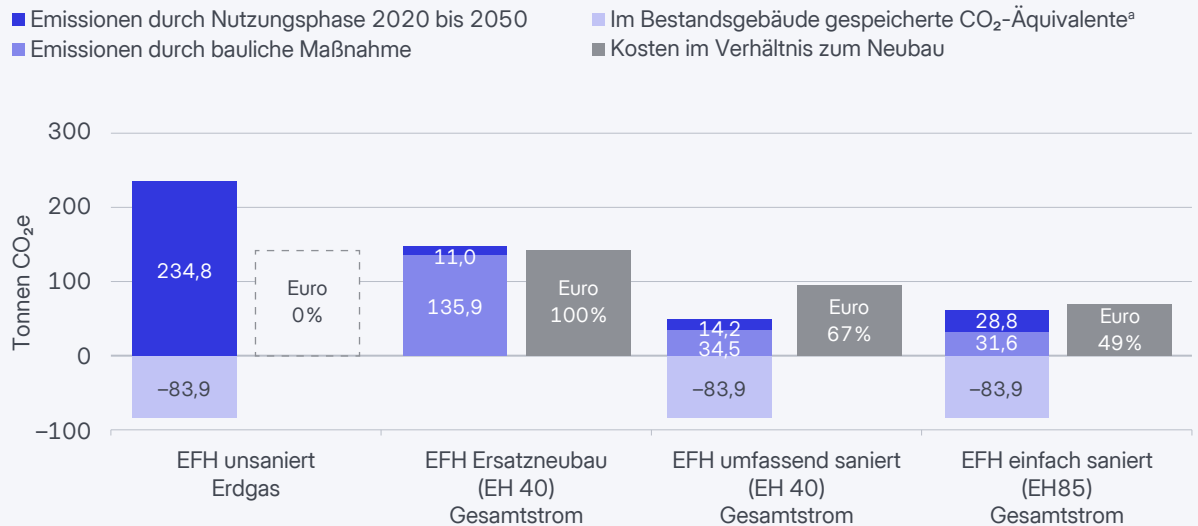
Im Bestand besteht ein Potenzial für bezahlbaren, klimagerechten und flächeneffizienten Wohnungsbau.

Überfällig ist ein Umbaurecht, das Bauen im Bestand ohne Maximalforderungen ermöglicht. Dazu gehören genehmigungsfreie Dachaufstockungen, Bebauung von Dächern eingeschossiger Gewerbebauten wie Supermärkte, Umnutzung, etwa von Büro- in Wohnbauten, grundrissbasierte Wohnungsteilbarkeit. All das schafft Wohnraum ohne zusätzliche Flächenversiegelung. Grundrissbasierte Wohnungsteilbarkeit bringt positive Klimaeffekte. Jeder Quadratmeter, den man nicht heizt, hilft beim Klimaschutz und bei den Heizkosten. Umbauen und Sanieren mit Freude setzt auf Ermöglichen und kluges Kombinieren.

Ökonomisch betrachtet, ist Wohnraumschaffung im Bestand günstiger. Vergleicht man Baukosten verschiedener Optionen der Wohnraumbeschaffung, betragen diese beim Umbau von Büroflächen nur 38 % der Neubaukosten und beim „Ausbau/Aufstockung“ 73 % (vgl. Abb. 2).

Auch ökologisch betrachtet steckt viel Potenzial im Bestand. Legt man eine ganzheitliche Betrachtung als Maßstab zugrunde, steht der Bestand nicht ausschließlich für Umweltbelastungen durch alte Technik und unzureichende Dämmung. Im Bestand steckt auch sogenannte

Abb. 3

Sanierung schlägt NeubauVergleich des CO₂e-Fußabdrucks eines Einfamilienhauses bis 2050^a „Graue Emissionen“.

Quelle: ARGE 2022; Wuppertal Institut 2022; Grafik nach Bundesstiftung Baukultur; Baukultur Bericht 2022/23.

© ifo Institut

graue Energie. Abriss und Neubau nach neuesten Standards verbrauchen auch Ressourcen. Dass dieser zusätzliche Verbrauch beim Neubau durch spätere Einsparungen im Betrieb gerechtfertigt sein kann, ist kein Automatismus. Studien belegen, dass eine angemessene Sanierung bei lebenszyklusbasierter Bilanz im Vergleich zu höheren Sanierungsstandards nicht nur kosten-, sondern auch umwelteffizienter ist (vgl. Abb. 3).

Dieses ökonomische und ökologische Wohnraumpotenzial im Bestand lässt sich nur mit einem Umbaurecht erschließen, das ermöglicht und eben nicht verkompliziert.

Angemessene und skalierbare Standards, modulares und serielles Bauen

Wir müssen Standards hinterfragen. Gefragt ist einfaches Bauen mit solider Qualität, das definierte Qualitäten mit weniger Aufwand erreicht, bei reduzierter Einhaltung der Normungen. Ein Weg dahin ist etwa der Gebäudetyp E (E wie einfach), eine Initiative der bayerischen Architekten- und Ingenieurkammer.

Derzeit lässt er sich bestehenden Gebäudeklassen der Bauordnungen mit dem Zusatz „E“ im Sinne „Einfach oder Experimentelles Bauen“ zuordnen. Dann gelten Normen und Richtlinien nach Art. 85a Musterbauordnung nicht vollumfänglich. Unberührt bleiben Schutzziele (Stand-

cherheit, Brandschutz, gesunde Lebensverhältnisse und Umweltschutz). Wichtig wäre eine bundesrechtliche Klarstellung, dass das geschuldete Werk bauordnungsrechtlichen Länderbestimmungen entspricht, nicht aber allen Normen.

Zielführend für mehr Ressourcen- und Klimaschutz wäre ein Ressourcenausweis, der den Energie- und CO₂-Aufwand im gesamten Gebäudelebenszyklus erfasst und hilft zu optimieren (Messari-Becker 2020). Dies war im GEG 2019 angelegt und sollte in möglichen GEG-Novellen verfolgt werden.

Wohnen muss grundsätzlich flächeneffizienter werden, etwa durch die Etablierung flexibler Grundrisse, die ohne großen Aufwand eine Teilbarkeit der Wohnung zulassen. Eine große Wohnung ließe sich zu zwei kleinen Wohnungen umbauen, und umgekehrt, zwei kleine Wohnungen zu einer größeren Wohnung zusammenfügen. Das unterstützt ein bedarfsgerechtes und lebensphasenorientiertes Wohnen.

Seriell und modulares Bauen ermöglichen Skalierung und mehr Produktivität. Beim seriellen Bauen geht es um standardisierte industrielle wiederholbare Vorfertigung von Bauteilen im Werk, von einzelnen Bauteilen bis hin zu kompletten Tragwerken. Modulares Bauen ist eine modulbasierte Bauweise. Module können Außen- oder Innen-

wände bis hin zu ganzen Raumzellen sein. Vorteile dieser Bau-/Produktionsweisen liegen in wetterunabhängiger Produktion, Zeitersparnis, weniger Lärm, passgenauer Materialplanung und weniger Abfall auf Baustellen. Um die gestalterische Qualität zu gewährleisten und Akzeptanz (Stichwort Plattenbau) zu fördern, ist es wichtig, Architektur einzubinden.

Im Sinne der Beschleunigung und der Produktivität wäre eine weitgehende Harmonisierung der 16 Länderbauordnungen geboten. Ein bereits genehmigtes Bauprojekt in einem Bundesland sollte mit Anpassungen im Nachbarland genehmigt werden. Das würde Wissenstransfer und Skaleneffekte fördern und Zeit, Ressourcen und Kosten sparen.

Bezahlbarer Klimaschutz im Bestand und im Quartier

Wie lässt sich mehr bezahlbarer Klimaschutz im Wohnungsbau erreichen? Dazu weitere Vorschläge. Die CO₂-Emissionen des Gebäudesektors entstehen überwiegend im Bestand. Etwa 64 % der Wohngebäude wurden vor 1979 und damit vor der ersten Wärmeschutzverordnung errichtet (BMWi 2014). Zu dieser Zeit gab es Anforderungen an den Wärmeschutz, der die bauphysikalische Schadensfreiheit der Bauten im Blick hatte, aber keine an die Energieeffizienz der Gebäude. Entsprechend sind die Klimaschutzpotenziale insbesondere in diesem Bestand vorhanden. Zugleich bestehen im Bestand viele Hemmnisse gegenüber Sanierungen, u.a. demografische und finanzielle Aspekte, das Eigentümer-/Nutzerdilemma, schwierige technische Voraussetzungen. Ein klimaneutraler Gebäudebestand bis 2045 lässt sich jedenfalls mit den bisherigen Maßnahmen nicht erreichen. Nötig sind langfristige Sanierungspläne, Quartiersansätze, Wärmenetze, zielgerichtete Förderung und soziale Begleitung des CO₂-Handels im Wärmesektor (ab 2027).

Quartiersansätze anstatt Einzelgebäudefokus

Anstatt ausschließlich das Einzelgebäude zu adressieren, sollten Quartiersansätze verfolgt werden. Denn Maßnahmen auf Quartiersebene sind solchen auf Einzelgebäudeebene weit überlegen. Quartiere bieten ein größeres Handlungsfeld, in dem Maßnahmen im Verbund erfolgen und Synergien möglich werden. Serielles Sanieren im Quartier erhöht die Sanierungsrate und spart Kosten. Bestimmte Technologien und Energieversorgungsoptionen, etwa Blockheizkraftwerke oder große saisonale Wärmespeicher, sind erst ab einer bestimmten Anzahl von Gebäuden vorteilhaft. Die soziale Identifikation mit dem eigenen Quartier aktiviert Mitmacheffekte. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen formulierte im Umweltgutachten 2020 Emp-

fehlungen.² Kernbotschaft ist, das Quartier als strategische Ebene förderpolitisch, rechtlich und organisatorisch zu etablieren. Dazu gehören Offensiven für Quartiersprojekte, Etablierung in Gesetzen und Förderung (GEG, EU-Richtlinien, Städtebau, KfW), serielles Sanieren, Sanierungspfade, lokale Vernetzung von Energiebedarf und Energiegewinnung und kommunale Wärmenetze (SRU 2020).

Individuelle Sanierungsfahrpläne im Bestand

Anstatt pauschalen EU-Sanierungsvorgaben blind zu folgen, wäre es sozial nachhaltiger, individuelle Sanierungsfahrpläne zu etablieren. Diese ermöglichen Menschen, in ihrem Tempo und gemäß ihren Möglichkeiten Sanierungen durchzuführen, ohne überfordert zu werden. Der Dreiklang: Energie sparen, etwa durch Dämmung, effiziente Technik einsetzen und den Restenergiebedarf erneuerbar decken. Diese Schritte sind im Idealfall aufeinander abgestimmt, um überdimensionierte und ineffiziente Anlagentechnik zu vermeiden. Da es selten nach Lehrbuch geht, binden Sanierungsfahrpläne die individuelle Situation ein.

Zusammenfassung

Ein Maßnahmenbündel und Reformen auf vielen Ebenen sind notwendig, um den Wohnungsbau kostengünstiger, umwelteffizienter, innovativer und sozialverträglicher zu gestalten.

Eine flächenbewusste und am Gemeinwohl orientierte Bodenpolitik ist dabei eine wichtige Grundlage für die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen. Wir brauchen ein reformiertes Baurecht anstatt dieses nur punktuell mit vielen Abweichungen und Ausnahmen „zu flicken“. Eine grundlegend reformierte BauNVO, die angemessene Dichte und quartiersbezogene sensible Nutzungsmischung zulässt. Harmonisierte Länderbauordnungen helfen bei Wissenstransfer und Skalierung. Ein Baurecht und Planungswesen, die solide unkomplizierte Standards unterstützen, Übertechnisierung vermeiden, Potenziale durch architektur- und ingenieurbasierte Gestaltung heben, ob durch flexible Grundrisse, serielles und modulares Bauen oder zukunftsfähige Energieversorgung im Quartier. Wir brauchen ein Umbaurecht, das den Bestand ohne „Neubaubrinne“ weiterentwickelt, um Wohnraum in flächenbewusster, kosten- und umwelteffizienter Art und Weise zu schaffen, ob durch Aufstockungen, Nachverdichtung oder Umnutzung. Ein Umbaurecht, das eine zeitgemäße Entwicklung des Bestands ermöglicht, und eben nicht verkompliziert.

² Die Autorin verantwortete das entsprechende Kapitel.

Quartiersbasierte Lösungen sind Einzelgebäudelösungen weit überlegen. Für mehr Klimaschutz im Wohnungsbau kommt es zukünftig auf Quartiersansätze für Sanierungen, Versorgung mit erneuerbaren Energien und kommunale Wärmepläne als wesentliche Strategie der Wärmewende im Gebäudesektor an.

Und schließlich: Dass Politik versucht, Menschen dafür zu gewinnen, auf das Land zu ziehen und so den Druck auf Städte zu mildern, ist verständlich. Bloß: Die Entscheidung für Wohnorte hat mit Jobs, Kitas, Anbindung und schließlich mit der Identifikation mit einer Region zu tun. Wichtig wäre ein Masterplan für Stadt und Land, der gleichwertige Lebensverhältnisse und funktionierende Orte zum Ziel hat. •

Referenzen

Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen – ARGE (2022), *Die Zukunft des Bestandes*, Bauforschungsbericht 82, Kiel.

Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen & RegioKontext – ARGE, RegioKontext (2025), *Wohnungsbau in Deutschland 2025*, Quo-Vadis – Wege zu einem leistungsfähigen Wohnungsmarkt, Bauforschungsbericht 91, Kiel.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – BMWi (2014), *Sanierungsbedarf im Gebäudebestand. Ein Beitrag zur Energieeffizienzstrategie Gebäude*, Berlin.

Deutscher Bundestag (2025), *Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung*, 21. Wahlperiode, Drucksache 21/781(neu), 7. Juli 2025.

Messari-Becker, L. (2020), Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude, Gebäudeenergiegesetz GEG. Berlin: Drucksache des Bundestages 19/16716, 19/17037“.

Messari-Becker, L., K. Bärenfänger, K. Bollinger und M. Grohmann (2012), „Eine moderne monolithische Bauweise: nachhaltig und effizient. Bauingenieur“, *Sonderheft Energie & Umwelt*.

Pestel Institut (2024), *Bauen und Wohnen 2024 in Deutschland*, Studie beauftragt vom Verbändebündnis „Soziales Wohnen“, Hannover.

PwC (2025), „Preise in der Baubranche werden stark anziehen – PwC-Studie 2022: Preisentwicklung in der Baubranche“, verfügbar unter: <https://www.pwc.de/de/real-estate/die-preise-in-der-baubranche-werden-stark-anziehen.html>.

Sachverständigenrat für Umweltfragen – SRU (2020), *Umweltgutachten: Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa. Das Quartier: Raum für mehr Umwelt- und Klimaschutz*. Berlin.

Statistisches Bundesamt (2025), *Überbelegung gemäß EU-SILC Erhebung*.

Statistisches Bundesamt (2023a), *Mikrozensus, Bevölkerung nach Einwanderungsgeschichte. Vorergebnisse 1. Halbjahr 2023*.

Statistisches Bundesamt (2023b), „Haushalte der Altersgruppe 65+ haben pro Kopf den meisten Wohnraum zur Verfügung“, Pressemitteilung Nr. 035 vom 14. Juni 2023, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23_N035_12.html.

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie – Wuppertal Institut (2022), *Umgang mit dem Bestand in Zeiten des Klimawandels*, Studie im Auftrag der Bundesstiftung Baukultur, Wuppertal.

Zur Diskussion gestellt

Erschwingliches Wohnen

Allenfalls langsame Besserung in Sicht



Prof. Dr. Tobias Just ist Inhaber des Lehrstuhls für Immobilienwirtschaft an der Universität Regensburg und wissenschaftlicher Leiter der IREBS Immobilienakademie.

Wohnen ist ein normales Gut. Bei steigenden Einkommen nimmt die Nachfrage zu. Wohnen ist insofern auch ein normales Gut, da steigende Preise die Nachfrage senken. Für die ökonomische Analyse sind beide Erkenntnisse wichtig, doch für die meisten Haushalte klingt es merkwürdig, Wohnen als ein normales Gut zu bezeichnen, ist es doch eines der wichtigsten Güter, die ein Haushalt nachfragt; vor allem müssen Haushalte einen großen Teil ihrer Einkommen für Wohnzwecke ausgeben. Gemäß den jüngsten Daten von Eurostat geben Haushalte in Deutschland rund 25% ihrer Einkommen für Wohnzwecke aus, mehr als Haushalte in vielen anderen europäischen Ländern (Eurostat 2023). Richtig ist zwar, dass solche internationalen Vergleiche zusätzlichen Kontext erfordern, da der reine Ausgabenanteil eines Haushalts nur einen Teil der Lebenssituation spiegelt; es spielt auch eine Rolle, ob junge Menschen noch bei ihren Eltern leben oder ihre eigene Wohnung beziehen können. Es spielt ebenfalls eine Rolle, wie viele Quadratmeter und welche Qualitätsmerkmale eine Wohnung aufweist und ob es sich um eine Miet- oder eine Eigentumswohnung handelt (Just 2024). So kommen andere Erschwinglichkeitsmaße im internationalen Vergleich mitunter zu einem günstigeren Befund für Deutschland (Taltavul et al. 2025).

Erschwinglichkeit: Ein wohnwirtschaftlich zentraler Begriff mit vielen Facetten

Doch solche Ranglistendiskussionen lenken von einem wichtigeren Problem ab: Wohnen ist in sehr vielen Ländern

teuer geworden. Diese Entwicklung hält seit einigen Jahrzehnten an und ist verkürzt das Ergebnis von drei Trends: hohe Produktivität, die steigende Einkommen ermöglicht, ein starker Anstieg der Haushaltszahlen und anhaltende Urbanisierung. Alle drei Trends verstärken sich, denn die damit einhergehende steigende Wohnflächennachfrage trifft in Städten auf begrenzte Flächen. Die Folge: Mieten und Preise steigen schneller als verfügbare Einkommen. Dies gilt weltweit, daher wird die Erschwinglichkeitsdiskussion nicht nur in Deutschland geführt; lediglich der spezifische Cocktail der Bestimmungsfaktoren sowie horizontale und vertikale Grenzen für das Angebotswachstum sind lokal verschieden.

Für Deutschland bedeutete insbesondere die hohe Nettozuwanderung aus dem Ausland nach 2010, die überwiegend in die Ballungsräume erfolgte, sowie die günstige Arbeitsmarktlage und die zu geringe Elastizität der Bautätigkeit, dass die Mietbelastungsquote (gemessen als Anteil einer mittleren Jahresmiete zum jeweils verfügbaren Einkommen in einer Region) seit 2010 in den kreisfreien Städten um drei Prozentpunkte anstieg. In den Landkreisen belief sich der Anstieg indes nur auf 70 Basispunkte. Diese Mittelwerte verdecken gewaltige regionale Differenzen: In 30 Kreisen stiegen Mieten um mindestens vier Prozentpunkte schneller als die Einkommen, meistens waren dies Kreise innerhalb der großen Metropolregionen, oder es handelte sich um Universitätsstädte. Diese Entwicklung belastet insbesondere Haushalte mit geringen Einkommen, da deren Ausgabenanteile für Wohnzwecke zum Teil deutlich oberhalb des oben genannten Mittelwerts liegen.

Gleichzeitig gab es in diesem Zeitraum gut 80 Kreise, in denen die Mietbelastungsquote sank, zum Teil sogar deutlich. Dies waren strukturschwache Fortzugsregionen, häufig in Ostdeutschland oder im Ruhrgebiet. In etwa 100 Kreisen liegt die Mietbelastungsquote heute nicht mehr als einen Prozentpunkt von dem Niveau von 2010 entfernt. Daraus ließe sich schließen, dass das Erschwinglichkeitsproblem von Wohnraum ein auf zahlreiche, doch keineswegs alle Verdichtungsräume beschränktes Problem ist und dass dies eher lokale Antworten erfordern würde. Dies würde die Herausforderungen jedoch in zweifacher Hinsicht verkürzen: Zum einen unterschätzen die

regionalen Mittelwerte in den strukturschwachen Regionen die Belastungen in den unteren Einkommensgruppen. Zum anderen führt die gesamtwirtschaftliche Entwicklung seit 2022 zu einer weiteren Verschlechterung für viele Haushalte, die in den reinen Mietbelastungsquoten (zum Teil noch) nicht zum Ausdruck kommt: Die hohen Inflationsraten reduzierten das für Wohnzwecke zur Verfügung stehende Residualeinkommen, und dies wird in den letzten Quartalen durch wachsende Arbeitsmarktrisiken verstärkt. Hinzu kommt, dass die gestiegenen Zinsen die Wohnungsbautätigkeit einbrechen ließ und der Wohnungskauf als Alternative zur Wohnungsmiete unattraktiv wurde. Die Annuitätenbelastungsquote als Anteil einer mittleren Annuität zum regionalen Jahreseinkommen stieg seit 2022 spürbar schneller als die Mietbelastungsquote. Der Ausgleichsprozess zwischen Kauf- und Mietmärkten wird noch einige Quartale andauern und während dieser Anpassungsphase die Nachfrage nach Mietwohnungen zusätzlich erhöhen.

Sowohl für die Miet- als auch die Annuitätenbelastungsquote lässt sich ein Zusammenhang zwischen der jüngsten Aufwärtsbewegung und der Höhe der Quote im Jahr 2021 nachweisen, d.h., dort, wo es bereits 2021 teuer war, wurde es noch teurer (vgl. Abb. 1). Dies wirft die Frage auf, ob das Ausweisen angespannter Wohnungsmärkte sowie die dadurch ermöglichten wohnungspolitischen Instrumente, v.a. die Mietpreisbremse, sinnvoll waren.

Schauen wir im nächsten Absatz daher auf die wohnungspolitischen Handlungsmöglichkeiten.

Politische Möglichkeiten: Es gibt nicht die eine Maßnahme, die alle Probleme löst

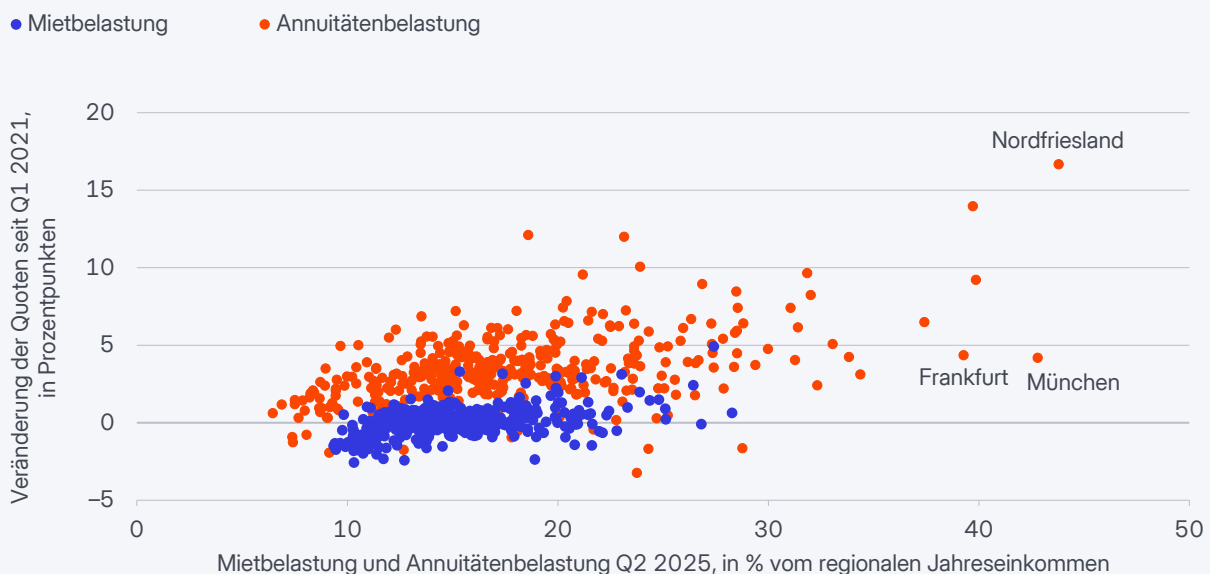
Auf Erschwinglichkeitsprobleme auf Wohnungsmärkten kann wohnungspolitisch mit einem Maßnahmen Dreiklang geantwortet werden: Erstens kann das Angebot unterstützt werden, z.B. durch Fördermaßnahmen inklusive Bereitstellung öffentlichen Wohnraums, durch Maßnahmen, welche Kostensenkungen ermöglichen, oder durch die Bereitstellung von bisher unerschlossenen Grundstücken. Zweitens können Nachfrager durch Fördergelder in die Lage versetzt werden, die Marktmieten oder Kaufpreise leichter darzustellen. Drittens könnten ordnungspolitische Maßnahmen ergriffen werden, z.B. im Mietrecht, welche die Funktionsmechanismen des Marktes beeinträchtigen, und damit höhere Mieten verhindern.

Hier kommt es in der öffentlichen Diskussion regelmäßig zu Missverständnissen; auf drei solcher Missverständnisse wird im Folgenden eingegangen. Die Auswahl ist subjektiv und nicht abschließend.

Erstens, es gibt meistens nicht die eine Maßnahme, z.B. „bauen, bauen, bauen“ oder „Mieten deckeln“, die für eine zufriedenstellende Problemlösung ausreicht, weil die Maß-

Abb. 1

Erschwinglichkeit hat sich seit 2021 uneinheitlich verschlechtert



Quelle: empirica regio; Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

nahmen unterschiedlich schnell umsetzbar sind, unterschiedlich zielgenau sind und unterschiedlich teuer für die öffentliche Hand sind. Das Wohnungsmarktproblem ist dringend, also bedarf es (auch) schneller Lösungen. Ordnungsrechtliche sowie angebotspolitische Maßnahmen haben häufig erhebliche Wirkungsverzögerungen, daher sind sie langfristig sinnvoll, aber kurzfristig nicht hinreichend. Nachfrageförderung indes kann zwar schnell umgesetzt werden, ist aber teuer und kann selbst preis- und miettreibend wirken.

Ein zweites Missverständnis ist, dass sich die Effekte von Maßnahmen nur auf den betroffenen Zielmarkt erstrecken. Tatsächlich wirken wohnungspolitische Maßnahmen immer auf drei Ebenen (Andrews et al. 2011): Es gibt einen direkten Effekt auf dem Zielmarkt. Z.B. sorgen Mietpreisgrenzen in der Regel tatsächlich für einen geringeren Anstieg der Mieten (Kholodilin 2023). Hinzu tritt aber häufig ein zweiter Effekt, der auf Wohnungsmärkten in nicht intendierter Weise wirkt: Es kann ungewollte Rückwirkungen auf andere Segmente der Wohnungswirtschaft geben. Eine Begrenzung von Mietwachstum in einem Teilmarkt kann dort das Mietwachstum einhegen, gleichzeitig aber die Mieten in nicht regulierten Teilmärkten wachsen lassen. Auch angebotslimitierende Effekte sind möglich (Stacy et al. 2025). Schließlich sind wohnungspolitische Impulse häufig ökonomisch so stark, dass Veränderungen in der Mietregulierung auch zu belastenden Effekten auf Arbeitsmärkten führen können (Hanchen et al. 2025). Es kann also sein, dass die Belastungen aus den zwei indirekten und nicht beabsichtigten Effekten die Erschwinglichkeitsvorteile des ersten, intendierten Effekts übersteigen. Hier ist eine Abwägung notwendig, und auch daher ist ein Maßnahmenbündel sinnvoller als die Suche nach der perfekten Einzelmaßnahme.

Ein drittes Missverständnis liegt darin, dass Anpassungen auf Immobilienmärkten zwar langsam erfolgen, aber dennoch muss die Begründetheit für Markteingriffe (oder Nichteingriffe) auch auf Wohnungsmärkten regelmäßig überprüft werden.

Es ist mit Blick auf diese Missverständnisse richtig, dass die neue Bundesregierung mit ihrer wohnungspolitischen Ausrichtung auf mehrere Instrumente zurückgreift, die mal auf der Angebotsseite einsetzen (Wohnungsbau-Turbo und Erleichtern von Aufstockungen sowie Dachausbauten), mal auf der Nachfrageseite eingreifen (sollen), wie die geplante „Starthilfe Wohneigentum“, und schließlich auch mietrechtliche Eingriffe umfasst. Über Einzelmaßnahmen ließe sich im Detail trefflich streiten, nicht jedoch darüber, dass es mehrere Maßnahmen benötigt. Wichtiger ist, dass es klare Ziele geben sollte, um die Zielerreichung überprüf-

bar zu machen. Es sollten also wohnungspolitische *Key Performance Indicators* kommuniziert werden, damit der Erfolg oder Misserfolg von Maßnahmen bewertet werden kann. Außerdem ist es sinnvoll, bei jeder Maßnahme entweder eine Terminierung oder Überprüfung zeitlich genau anzukündigen.

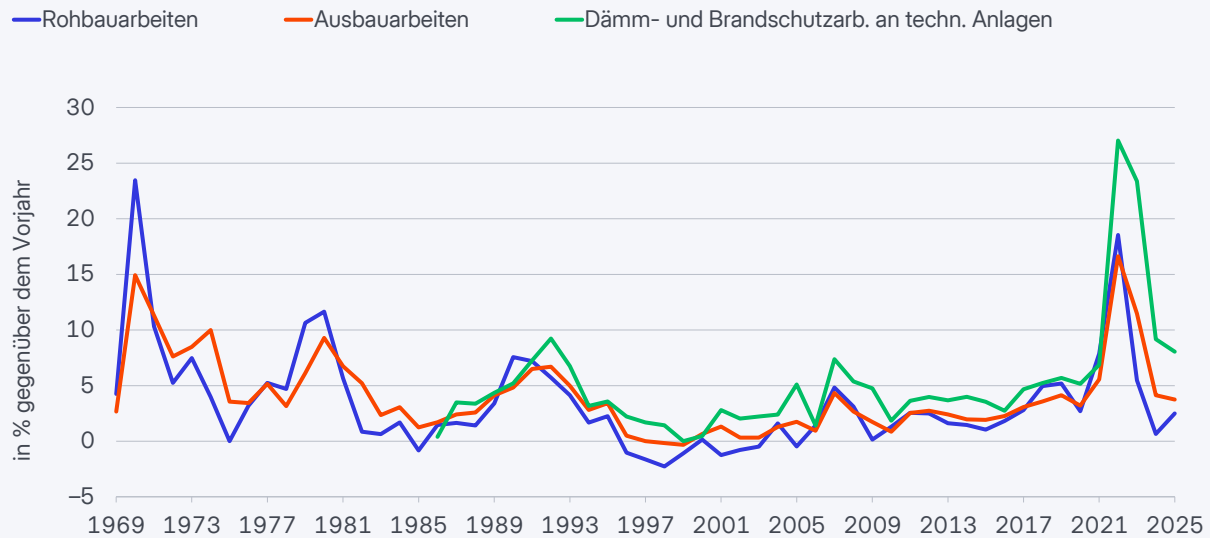
Gesamtwirtschaftliche Dynamik zusätzlich herausfordernd

Es ist noch zu früh für eine Abschätzung, inwiefern die wohnungspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung ausreichen, um die Erschwinglichkeit von Wohnraum deutlich zu verbessern, denn die Wirksamkeit des Bau-Turbos hängt nicht allein von dem bundespolitisch gesetzten Rahmen ab, sondern auch von der kommunalpolitischen Umsetzung. Es spricht aber vieles dafür, dass die Angebotsseite ausgehend von sehr niedrigem Niveau wieder etwas stärker anspringen dürfte. Dies signalisieren die Finanzierungsanfragen auf Plattformen sowie die Darlehensauszahlungen, die der Verband deutscher Pfandbriefbanken (vdp 2025) zu Wohnungsfinanzierungen in seiner Datenbank zusammenfasst. Auch die Zahl der Wohnungsbaugenehmigungen lag im ersten Halbjahr 2025 leicht über dem Vorjahreszeitraum. Dies dürfte jedoch erst nach 2026 zu einer spürbaren Verbesserung der Erschwinglichkeit sorgen. Der gesamtwirtschaftliche Schwung ist gering, die Einkommen werden trotz des Investitionspakets wahrscheinlich langsamer steigen als die Mieten. Gleichzeitig bleibt der Nachfrageüberhang auch bei rückläufigen Zuwanderungszahlen hoch, zumal die zuletzt steigende Arbeitslosenzahlen eher dafür sorgen werden, dass der Binnenwanderungsdruck in die strukturstärkeren Metropolen zunehmen dürfte.

Der wichtigste Belastungsfaktor dürfte aber der noch immer hohe Kostendruck im Wohnungsbau sein. Rohbauarbeiten verteuerten sich zuletzt zwar kaum noch, doch Ausbauarbeiten und vor allem alle technischen Leistungen von Dämm- und Brandschutzarbeiten verteuerten sich auch 2025 noch immer doppelt so stark wie im langjährigen Mittel (vgl. Abb. 2). Weil der Bau-Turbo sowie die neuen Nachverdichtungsmöglichkeiten zum Ziel haben, das Angebot auszuweiten und damit eher die Kostenlast erhöhen, muss das mit dem Schlagwort „Gebäudetypus E“ verbundene Ziel einer Vereinfachung oder experiment-offeneren Bauweise verfolgt werden. Auch hiermit sind Zielkonflikte verbunden, die z.B. zu stadtgestalterischen oder ökologischen Zielen entstehen können. Wie intensiv aktuell über zeitliche und räumliche Begrenzungen solcher Vereinfachungen diskutiert wird, lässt vermuten, dass sich die Erschwinglichkeit von Wohnen nicht schnell verbessern lässt. Wahrscheinlich ist dies das größte Miss-

Abb. 2

Nachlassender Inflationsdruck



Quelle: Statistisches Bundesamt (2025); Baupreisindizes; Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

verständnis in der Diskussion um erschwingliches Wohnen in Deutschland: Auch für das Durchsetzen erschwinglicheren Wohnens gibt es Opportunitätskosten – alles hat einen Preis. Das Vereinfachen des Regelrahmens bedeutet die Aufgabe der mit diesen Regeln verbundenen Annehmlichkeiten oder Vorzüge.

Abschließend sei daran erinnert, dass Anpassungen auf Immobilienmärkten langsam erfolgen. Viele Wohnungsmietverhältnisse sind langfristig angelegt, es gibt daher Abwärtsrigiditäten auf Wohnungsmärkten (Suzuki et al. 2021), d.h., Wohnungsmieten sinken, wenn überhaupt, verzögert und gedämpft. Daher ist es wichtig, dass die angebotsausweitenden Maßnahmen möglichst schnell umgesetzt werden, um die ansonsten in die Zukunft festgeschriebenen Erschwinglichkeitsprobleme kleiner zu halten. In diesem Sinne ist Entscheidungs- und Umsetzungsgeschwindigkeit – wie in anderen Krisen auch – wertvoll. •

Referenzen

Andrews, D., A. C. Sánchez und A. Johansson (2011), "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers No. 836.

empirica regio (2025), empirica Regionaldatenbank, verfügbar unter: www.empirica-regio.de, aufgerufen am 5. September 2025.

Eurostat (2023), Living Conditions in Europe, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_housing#Housing_conditions, aufgerufen am 5. September 2025.

Hanchen J., L. Quintero und X. Yang (2025), "Does Rent Control Increase Tenant Unemployment?", *Journal of Urban Economics* 149, 103790.

Just, T. (2024), „Wohnen in Deutschland: relativ teuer, aber die Gründe sind vielschichtig“, IREBS Standpunkt 138, 11. Dezember.

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.

Stacy, C., T. R. Hodge, T. M. Komarek, C. Davis, A. Stern, O. Noble, J. Morales-Burnett und A. Rogin (2025), "Rent Control and the Supply of Affordable Housing", *Journal of Housing Economics* 68, 102063.

Statistisches Bundesamt (2025), Genesis Online, verfügbar unter: www.genesis.destatis.de, aufgerufen am 5. September 2025.

Suzuki, M., Y. Asami und C. Shimizu (2021), "Housing Rent Rigidity Under Downward Pressure: Unit-Level Longitudinal Evidence from Tokyo", *Journal of Housing Economics* 52, 101762.

Taltavul de la Paz, P., C. K. Grimsley, C. O'Toole, G. Strong und R. Garcia (2025), *Challenges and Priorities for Improving Housing Affordability in the Unece Region*, DOI: 10.13140/RG.2.2.14986.38089.

vdp (2025), Statistiken Kreditgeschäft. Wohnimmobilienfinanzierung in Deutschland Q2 2025, verfügbar unter: <https://www.pfandbrief.de/kreditgeschaeft/>, aufgerufen am 10. September 2025.

Zur Diskussion gestellt

Zwischen Nachfrageboom und Baukostenanstieg

Strukturelle Herausforderungen des Wohnungsmarkts in Deutschland



Felix von Saucken ist CEO von Colliers Deutschland.



Francesca Boucard ist Head of Market Intelligence and Foresight bei Colliers Deutschland.



Emanuel Eckel ist Director of Market Intelligence and Foresight bei Colliers Deutschland.

Die demografische Entwicklung in Deutschland zeigt eine ambivalente Dynamik. Während die Bevölkerungszahl langfristig sinken wird, zeigen die Prognose für die Zahl der Haushalte ein deutliches Wachstum. So wird bis zum Jahr 2040 ein Zuwachs von über einer Million Haushalten in Deutschland erwartet, davon rund 850 000 allein in den größten 50 Städten. Treiber dieser Entwicklung ist der Trend zu kleineren Haushaltsgrößen, was insbesondere in Ballungsräumen die Nachfrage nach kleinteiligerem und bezahlbarem Wohnraum verstärken wird. Dem steht ein massiver Einbruch der Wohnungsbauzahlen gegenüber. 2024 wurden mit nur 251 900 Wohnungen rund 14 % weniger fertiggestellt als im Vorjahr. Besonders betroffen ist der Mietwohnungsbau in Mehrfamilienhäusern, auf den nur etwa die Hälfte des Neubauvolumens entfällt. Auch die Genehmigungszahlen sind mit 215 900 Einheiten bzw. 17 % zum Vorjahr eingebrochen. Hinzu kommen sich verlängernde Realisierungszeiten von Neubaumaßnahmen von inzwischen durchschnittlich 26 Monaten sowie ein sich über die Jahre aufgebauter Bauüberhang von fast 760 000 genehmigten aber bisher nicht gebauten Wohnungen. Ursachen sind vor allem gestiegene Bau- und Finanzierungskosten. Besserung scheint auf absehbare Zeit nicht in Sicht zu sein. So gehen aktuelle Prognose davon

aus, dass der Wohnungsbau bis zum Jahr 2027 um weitere bis zu 35 % zurückgehen wird.

Aktuelle Herausforderungen

Die seit Jahren fortschreitende Angebotsverknappung wirkt sich spürbar auf die Mietmärkte aus. Insbesondere günstige Wohnungen sind kaum noch verfügbar, während die hochpreisigen Segmente wachsen. Sogenannte „Lock-in-Effekte“ verstärken die Verknappung zusätzlich. Viele Mieter in bestehenden Mietverträgen verbleiben, um höhere Mieten beim Wohnungswechsel zu vermeiden. Seit dem Zinsanstieg ab Frühjahr 2022 weichen zudem Haushalte vom Eigentumskauf auf den Mietmarkt aus, wodurch der Druck im Mietsegment zusätzlich steigt. In den Top-7-Städten wurde zur Jahresmitte 2025 nur noch jede zehnte Wohnung zu einer Miete von unter 10 Euro/m² angeboten.

Parallel steigen die Mietbelastungsquoten seit Jahren an, wenngleich moderat, da parallel zu den Mieten auch die Haushaltseinkommen gestiegen sind, jedoch schwächer als die Wohnkosten. Im Durchschnitt beansprucht die Miete in den Top-7-Städten aktuell rund 35 % des Haushaltseinkommens, wenn eine Wohnung neu ge-

mietet wird. Bei der Mietbelastungsquote ist zu berücksichtigen, dass hier auch teure Neubauwohnungen mit in die Berechnung einfließen. Bei der Neuanmietung einer Wohnung in einem Bestandsgebäude fällt die Mietbelastungsquote entsprechend niedriger aus. Zu differenzieren ist darüber hinaus die Mietbelastungsquote in bestehenden Mietverträgen, die in Deutschland bei rund 28 % des Haushaltseinkommens liegt. Diese Quoten zeigen, dass die Mieten überwiegend bezahlbar sind, wenngleich insbesondere einkommensschwache Haushalte deutlich stärker belastet sind. Ein zusätzlicher Aspekt neben der reinen Mietbelastungsquote ist, dass Mieter, insbesondere in den letzten Jahren, in nicht unerheblichem Maße durch stark steigende Wohnnebenkosten belastet werden und nicht die reine Miete als Belastungsfaktor anzusehen ist.

Besonders prekär ist zudem die Lage im sozialen Wohnungsbau. Von ehemals 2,9 Mio. Sozialwohnungen, die zu Beginn der 1990er-Jahre existierten, gibt es heute nur noch etwa eine Million. Jährlich werden im Schnitt jedoch nur rund 24 500 Förderungen für Sozialmietwohnungen bewilligt, während deutlich mehr Sozialbindungen kontinuierlich auslaufen und diese Wohnungen in den freien Wohnungsmarkt fallen. Ohne deutliche Gegenmaßnahmen droht bis 2030 ein Defizit von knapp einer Million Sozialwohnungen. Zwar hat die Bundesregierung für den Zeitraum 2025 bis 2029 Finanzmittel in Höhe von 23,5 Mrd. Euro bereitgestellt, doch reichen diese unter Annahme durchschnittlicher Baukosten für nur rund 60 000 bis 70 000 neue Sozialwohnungen, was einem Bruchteil des tatsächlichen Bedarfs entspricht.

Insgesamt bleibt der deutsche Wohnungsmarkt durch die Diskrepanz zwischen steigender Nachfrage und stagnierendem Angebot angespannt. Die Folge sind wachsende Mietbelastungen, eine zunehmende soziale Polarisierung und erhebliche politische wie gesellschaftliche Herausforderungen. Eine nachhaltige Entspannung erfordert beschleunigte Genehmigungs- und Bauprozesse, eine deutliche Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus sowie eine verlässlichere finanzielle Ausstattung der Kommunen. Die neue Bundesregierung hat mit dem „Wohnungsbau-Turbo“ erste Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen initiiert. Dieser soll durch schnellere Genehmigungen, weniger Bürokratie und steuerliche Anreize den Neubau von Wohnungen deutlich beschleunigen und den Wohnungsbau ankurbeln. Kurzfristige Entlastungen sollten durch diese jedoch nicht zu erwarten sein. Mit spürbaren Effekten kann frühestens in einigen Jahren gerechnet werden. Bis dahin ist eine weitere Verknappung des Angebots und ein Anstieg der Mieten in höchstem Maße wahrscheinlich.

Baukosten als Kernproblem des Wohnungsbaus

Die Baukosten haben sich in den vergangenen Jahren zu einem zentralen Hemmnis für den Wohnungsbau entwickelt, da sie unmittelbar auf die Miethöhen durchschlagen und damit die Realisierung von Neubauprojekten erschweren. Hinzu kommt seit 2022 eine erhebliche Verschlechterung der Finanzierungsbedingungen. Untersuchungen zeigen, dass die Qualitätsstandards in Bezug auf Bauwerkskosten inzwischen jedoch weitgehend ausgereizt sind. Angesichts der stark gestiegenen Baukosten einerseits und der zunehmenden Überlastung der gesamten Wertschöpfungskette im Wohnungsbau ist eine Debatte über die Angemessenheit qualitativer Standards im Wohnungsbau entstanden.

Über die allgemeinen Preissteigerungen hinaus sind es vor allem rechtliche Vorgaben, die in den vergangenen Jahren zu erheblichen Mehrbelastungen und Verzögerungen im Wohnungsbau geführt haben. Hierzu zählen bspw. verschärfte Anforderungen an Energieeffizienz oder Barrierefreiheit. Alles dies trägt zu den steigenden Baukosten bei. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der Energieeinsparverordnung, die nach Berechnungen der ARGE allein zu einer Kostensteigerung von rund 32 % geführt haben. Parallel dazu hat sich die Zahl der baurelevanten Vorschriften massiv erhöht. Eng gefasst existieren rund 2 300 gültige DIN-Normen im Bauwesen, bezieht man Gesetze, Verordnungen, technische Baubestimmungen und kommunale Regelungen und Vorgaben mit ein, summiert sich die Regulierungsdichte heute auf etwa 20 000 Vorschriften. Auch wenn konsistente amtliche Zeitreihen fehlen, gilt die Zahl in dieser Größenordnung als gesichert. Die wachsende Regulierungsdichte ist somit ein weiterer zentraler Treiber der Baukostenentwicklung.

Zwischen 2010 und Ende 2024 haben sich die reinen Herstellungskosten pro Quadratmeter Wohnfläche nach Daten der ARGE von rund 2 200 auf rund 4 500 Euro/m² erhöht, mehr als eine Verdoppelung in nur 14 Jahren (vgl. Tab. 1). Einschließlich Grundstück liegen die Gesamtkosten im Wohnungsbau heute bundesweit bei über 5 200 Euro/m², in den Städten aufgrund der höheren Grundstückskosten teilweise deutlich höher. Während im bundesweiten Schnitt 760 Euro/m² Grundstück anzusetzen ist, bewegen sich die Werte in urbanen Lagen bei 1 000 bis 1 500 Euro/m². Damit erhöhen sich die Gesamtkosten in den Städten auf rund 5 500 bis 6 000 Euro/m² inklusive Grundstückskosten. Besonders auffällig ist die Beschleunigung der Preissteigerung seit dem Jahr 2020. Während die Kosten zuvor im Durchschnitt um etwa 5 % jährlich zunahmen, liegt die Steigerungsrate seither bei fast 10 % pro Jahr.

Tab. 1

Neubaukosten und benötigte Mieten (Euro/m²)

Jahr	Grundstück	Bauvorbereitung	Bauwerk	Außenanlagen	Ausstattung	Baunebenkosten	Herstellungskosten ohne Grundstück	Gesamtkosten mit Grundstück	Benötigte Miete bei Renditeannahme von 5 %
2010	435	54	1 742	87	39	261	2 182	2 617	10,90
2020	726	72	2 440	113	49	353	3 028	3 754	15,65
2024	760	110	3 589	168	73	533	4 473	5 233	21,80
2024	1 000 (Städte)	110	3 589	168	73	533	4 473	5 473	22,80
2024	1 500 (Städte)	110	3 589	168	73	533	4 473	5 973	24,90

Quelle: ARGE; Colliers.

© ifo Institut

Unter der Annahme einer Renditeanforderung im Bereich von 5 % ergeben sich aus den Herstellungskosten im bundesweiten Durchschnitt erforderliche Nettokaltmieten von rund 22,00 Euro/m², in den Städten sogar 23,00 bis 25,00 Euro/m². Diese Werte verdeutlichen, dass Neubau im freifinanzierten Mietsegment unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen kaum mehr zu bezahlbaren Mieten möglich ist.

Eine Modellrechnung illustriert, welche Wirkung eine Senkung der Baukosten entfalten könnten. Würden diese zwischen 20 bis 30 % sinken, lägen die Kosten nicht mehr bei rund 4 500 Euro/m², sondern im Bereich von 3 100 bis 3 600 Euro/m². Unter der Annahme gleichbleibender Grundstückskosten ergäben sich Gesamtkosten von 3 900 bis 4 300 Euro/m². Bei einer Renditeerwartung von weiterhin rund 5 % wären Nettokaltmieten von 16,00 bis 18,00 Euro/m² möglich. In Städten blieben die erforderlichen Mieten aufgrund der höheren Grundstückskosten zwar weiterhin höher, lägen mit 17,00 bis 21,00 Euro/m² jedoch deutlich unter den aktuellen Niveaus. Bei einer Renditeerwartung von 4,5 % wären selbst in Städten mit hohen Grundstückskosten Nettokaltmieten ab rund 15,00 Euro/m² möglich. Damit wird eines deutlich: Ohne substanzielle Senkungen der Baukosten bleibt der dringend benötigte Neubau bezahlbarer Wohnungen in Deutschland unrealistisch.

Lösungsansätze zur Senkung der Baukosten

Die Senkung der Baukosten stellt eine zentrale Stellenschraube dar, um den Wohnungsneubau in Deutschland wieder in wirtschaftlich tragfähige Bahnen zu lenken.

Zahlreiche Studien zeigen, dass die heutigen Qualitätsstandards im Hinblick auf Bauwerkskosten weitgehend ausgereizt sind. Die enge Verzahnung von Qualität und Kosten erfordert daher ein Umdenken hin zu bautechnisch soliden, zugleich aber kostenoptimierten Lösungen. Kurzfristig bestehen die größten Potenziale in der Standardisierung von Bauweisen, dem Einsatz von seriellen und modularen Bauverfahren sowie einer konsequenten Reduktion überzogener Vorschriften. Langfristig sind insbesondere die Baulandpreise und die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren entscheidend. Die Kombination unterschiedlicher Maßnahmen bergen Kostenreduktionspotenziale von 20 bis 30 %. Ein internationaler Vergleich bestätigt, dass deutlich niedrige Baukosten möglich sind. Der geplante Wohnungsbau-Turbo der neuen Bundesregierung zielt inhaltlich auf die skizzierten grundsätzlichen Hebel der Kostenreduktion ab und ist daher grundsätzlich positiv zu bewerten.

Mögliche Lösungsvorschläge zur Kostenreduktion im Detail finden sich vor allem im Bereich Bautechnik, Bauweise und Baumaterialien. Modulares und serielles Bauen ermöglicht Einsparungen von 10 bis 20 % und Bauzeitverkürzungen von 30 bis zu 50 %. Holz- und Hybridbauweisen im Fertigbau lassen sich in Abhängigkeit von Qualitätsstandards im Idealfall ab rund 2 500 Euro/m² bezogen auf die reinen Bauwerkskosten und damit günstiger als konventionelle Verfahren realisieren. Auch durch Materialsubstitutionen wie bspw. Recycling-Beton oder Trockenbau statt Massivbau sind Kostensenkungen möglich. Im Bereich der Bauvorschriften, Standards und Normen könnten Kosten durch Abbau von Überregulierung reduziert werden und Flexibilisierung bei der Auslegung von Stan-

dards und Normen würden auch zu Kosteneinsparungen beitragen. Auch eine Flexibilisierung von Energiestandards könnte in einer deutlichen Kostenersparnis resultieren, da die Maßnahmen der Energieeinsparverordnung (EnEV) der vergangenen Jahre in deutlichen Preissteigerungen resultierten.

Auch im Bereich der Planung und bei den Bauprozessen besteht Kosteneinsparpotenzial. Durch Standardisierung und Typisierung lassen sich Planungskosten und Bauzeiten erheblich reduzieren. Digitale Planungsinstrumente wie BIM (*Building Information Modeling*) vermeiden Planungsfehler und steigern die Effizienz in erheblichem Maße und können zu einer Ersparnis der Projektkosten führen. Auch beschleunigte Genehmigungsverfahren bergen großes Potenzial. Während Genehmigungen in Deutschland bisher langwierig sind und teilweise bis zu zwölf Monaten dauern, sind diese im internationalen Vergleich erheblich kürzer. Jeder Monat Verzögerung verursacht zusätzliche Kosten, so dass hier durch Beschleunigung recht einfach eine Kosteneinsparung erfolgen kann.

Bei den Grundstücken und der Erschließung bestehen keine kurzfristigen Möglichkeiten der Kostenreduktion, hier sind die Hebel längerfristig anzusetzen. Baulandmobilisierung, Erbpachtmodelle und Nachverdichtung können einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen darstellen. Insbesondere in Ballungsräumen betragen die Grundstückskosten teilweise bis zu 40 % der Gesamtinvestition. Auch hier bestehen Möglichkeiten, beispielsweise durch Erbpacht, die Kosten zu reduzieren.

Unterschätzter Faktor: Kommunale Wohnungsunternehmen

Ein oft unterschätzter Faktor am Mietwohnungsmarkt sind kommunale und landeseigene Wohnungsunternehmen, die in vielen Städten hohe nennenswerte Anteil des gesamten Mietwohnungsbestandes besitzen. In Berlin (23 %), Frankfurt (22 %) und Hamburg (20 %) sind die Anteile besonders hoch, aber auch in Köln und München befinden sich nennenswerte zweistellige Prozentanteil im Bestand dieser Unternehmen. Damit stellen sie eine wichtige Säule der Wohnraumversorgung dar, insbesondere im preisgünstigen Segment. Bemerkenswert ist die finanzielle Leistungsfähigkeit dieser Gesellschaften. In Berlin erwirtschafteten die größten landeseigenen Wohnungsunternehmen im Jahr 2024 zusammen bspw. einen Jahresüberschüsse von mehr als 300 Mio. Euro. Das entspricht rund 0,90 Euro/m² Wohnfläche pro Monat bezogen auf den kommunalen Bestand. In Frankfurt lagen die Überschüsse bei über 150 Mio. Euro (rund 1,40 Euro/m² pro Monat) und in Hamburg lag der Jahresüberschuss bei

etwa 180 Mio. Euro (rund 1,40 Euro/m² Wohnfläche pro Monat). Aus diesen Zahlen ergeben sich zwei strategische Stoßrichtungen. Einerseits könnten die Überschüsse gezielt dazu genutzt werden, die Mieten im Bestand zu senken und so einkommensschwache Mieterhaushalte unmittelbar zu entlasten. Andererseits könnten die Mittel verstärkt in den Neubau investiert werden, um die strukturelle Angebotslücke zu verringern. Würden diese Überschüsse als Mittel in den Neubau fließen und stünden hierzu eigene Grundstücke kostenfrei zur Verfügung, wäre der Bau von rund 2 000 neuen Wohnungen pro Jahr möglich. Gerade angesichts der hohen Neubaukosten könnten kommunale Unternehmen hier mit stabilisierender Wirkung auftreten. Entscheidend ist, dass die Gewinne nicht allein fiskalisch abgeschöpft werden, sondern strategisch in die Sicherung und Schaffung bezahlbaren Wohnraums fließen.

Fazit und Ausblick

Der deutsche Wohnungsmarkt steht 2025 vor einer doppelten Herausforderung. Einerseits steigt die Nachfrage nach Wohnraum aufgrund demografischer Entwicklungen, andererseits bricht die Neubautätigkeit ein, ohne dass in den nächsten Jahren eine Trendwende realistisch ist, während die Baukosten auf Rekordhöhe klettern und das Problem verschärfen. Die Folge ist ein wachsendes generelles Versorgungsdefizit in allen Segmenten, wobei die Auswirkungen insbesondere im Bereich des bezahlbaren und sozialen Wohnens zunehmend zur sozialen Belastungsprobe werden.

Besonders die Baukosten erweisen sich als zentrales Hindernis für eine Trendwende hin zu mehr Wohnungsbau und dadurch niedrigere Mieten und Mietbelastungsquoten. Unter den aktuellen Rahmenbedingungen lassen sich frei finanzierte Neubauwohnungen nur noch zu Mieten im Bereich von 22,00 bis 25,00 Euro/m² realisieren, Werte, die für breite Bevölkerungsschichten schwer tragbar sind. Damit wird klar, dass ohne eine substantielle Senkung der Herstellungskosten bezahlbarer Neubau kaum möglich ist.

Jedoch existieren vielfältige Stellschrauben, die zusammen genommen ein nennenswertes Entlastungspotenzial bergen. Werden diese Ansätze konsequent umgesetzt, erscheinen aus unserer Sicht Einsparungen von 20 bis 30 % möglich, ein Niveau, das den Neubau wieder wirtschaftlicher macht und Mieten deutlich reduzieren könnte. Gelingt dies nicht, droht die Wohnraumknappheit in den kommenden Jahren weiter zuzunehmen, mit erheblichen sozialen und wirtschaftlichen Folgen. •

Zur Diskussion gestellt

Modulares und systemisches Bauen

Gamechanger für den Wohnungsbau?



David Meuer, Architekt BDB, ist Experte für SMSB mit eigenem Architekturbüro in München.

Unsere Gesellschaft steht aktuell vor vielen großen Herausforderungen. Damit verbunden und besonders auffallend: Zu wenige Wohnungen entstehen und die Umsetzung von Infrastrukturprojekten nimmt oftmals zu viel Zeit in Anspruch. Als ein *Gamechanger* wird in diesem Zusammenhang oft und gerne das „modulare und serielle Bauen“ ins Spiel gebracht. Aber ist das richtig, und wenn ja, warum?

Serielle, modulare und systemische Bauweisen (SMSB) sind grundsätzlich solche, bei denen großteilige Wand-, Decken-, Boden-, Dach-, Fassadenelemente oder raumbildende Module bzw. Raumzellen werkseitig gewerkeübergreifend vorgefertigt und auf der Baustelle zusammengefügt oder montiert werden.

Trotz ihrer Einfachheit ist diese Definition sehr innovativ, weil die Entscheidung, seriell/modular/systemisch zu bauen, den Planungs- und Bauprozess massiv verändert und damit auch einige interessante Lösungsansätze für aktuelle Probleme und Anforderungen bietet.

Fachkräftemangel am Bau

Das serielle, modulare und systemische Bauen verlagert viele handwerkliche Tätigkeiten von der Baustelle in eine Werkshalle und verbessert so die Arbeitsbedingungen

der Tätigen enorm. Wind, Wetter, Kälte, Hitze usw. beeinträchtigen die Handwerker nicht und auch Pausenunterkünfte und Sanitäreinrichtungen sind viel attraktiver als Containerlager und Dixi-Toiletten auf der Baustelle. Zudem müssen die Handwerker zur Ausführung von Tätigkeiten auf weiter entfernten Baustellen nicht zusammen mit Arbeitskollegen in Mehrbettzimmern in Monteuren Unterkünften untergebracht werden. Das erhöht die Attraktivität des Handwerks auch als Ausbildungsberuf. Und wir brauchen weiterhin viele Bauhandwerker, um unsere Bauaufgaben erledigen zu können.

Fachkräftemangel bei freien Architekten und Ingenieuren

Bei SMSB wird die Werkplanung und die Objektüberwachung inkl. Koordination der ausführenden Gewerke an den mit der schlüsselfertigen Erstellung des Gebäudes beauftragten Totalunternehmer (TU) übertragen. Die vom Auftraggeber direkt beauftragten Architekten und Ingenieure werden lediglich mit der Qualitätssicherung in diesen Leistungsphasen beauftragt und haben damit weniger Aufwand. Dafür bekommen sie zwar etwas geringere Honorare, haben aber auch mehr freie Kapazitäten, um mehr dieser so dringend benötigten Bauprojekte voranzutreiben.

Fachkräftemangel in der öffentlichen Verwaltung

Bei SMSB wird ein Totalunternehmer mit der schlüsselfertigen Erstellung eines Projekts zu einem Pauschalpreis mit fixem Endtermin beauftragt. Damit muss die Verwaltung des Auftraggebers nur eine Ausschreibung statt – wie bei Einzelgewerksausschreibungen üblich – bis zu 25 solcher Verfahren durchführen. Es sind auch nur ca. acht Abschlagsrechnungen mit einfach zu prüfendem Zahlungsplan statt bis zu 100 (25x4) Abschlagsrechnungen mit aufwändiger Massenprüfung zu bearbeiten. Das entlastet die Verwaltung und ermöglicht die Betreuung einer Vielzahl von Bauvorhaben mit weniger Personal.

Optimierter Materialeinsatz und Transport

Bei SMSB werden viele Arbeiten im Werk im Zuge der Vorfertigung ausgeführt. Dadurch muss das zu verarbeitende Material kürzere Transportwege zurücklegen und kann effizienter eingesetzt werden. Das verringert Abfall und Energieaufwand für den Transport.

Ökologische Bauweise

Bei SMSB können aufgrund systemneutraler Planung und Ausschreibung die Anbieter ökologische Bauweisen in ihren jeweils individuellen Systemen optimiert einplanen und einsetzen. Hier wird den Unternehmen Raum für Innovationen gelassen. Diese Freiheit wird erfahrungsgemäß gerne genutzt.

Kürzere Bauzeiten

Bei SMSB werden großteilige Wand-, Decken-, Boden-, Dach-, Fassadenelemente oder raumbildende Module bzw. Raumzellen werkseitig vorgefertigt und auf der Baustelle zusammengefügt oder montiert. Das verkürzt die tatsächliche Bauzeit vor Ort nachweislich erheblich. Damit werden vor allem die Nachbarn der Baustelle von Baulärm und Einschränkungen im Umfeld der Baustelle entlastet.

Erhöhte Bauqualität

Durch die industrielle Vorfertigung im Werk können viele Gewerke aufgrund der optimierten Rahmenbedingungen in besserer Qualität ausgeführt werden. Dadurch wird die Baustelle in die Werkstatt verlegt und es muss nicht bei Wind und Wetter vor Ort gearbeitet werden.

Digitalisierung des Bauwesens

Mit der Erstellung der Werkplanung aller Fachbereiche durch den Totalunternehmer und seine Planer in der vom Auftraggeber definierten Tiefe und Qualität können abgestimmte digitale Planungen schon produktspezifisch und für die Herstellung optimiert ohne Systembrüche erstellt werden. Das beschleunigt sowohl digitale als auch analoge Prozesse.

Baukultur

Im Hinblick auf SMSB wird auch gerne von der „Platte 2.0“ gesprochen. Das impliziert eine sehr geringe Erwartungshaltung hinsichtlich baukultureller Qualität und Individualität. Diese Gefahr bestünde, wenn der Industrie freie Hand gelassen würde und einfach gleichförmige, eintönige Billigprodukte übers Land verteilt würden. Mit einer

individuellen Planung jeder einzelnen Bauaufgabe durch freie Architekten und Ingenieure im direkten Auftrag des Bauherrn kann sichergestellt werden, dass der Bauherr genau das bekommt, was er braucht, und nicht das, was die Anbieter liefern wollen. Zudem gibt es gerade öffentlichen Bauherren mehr Sicherheit im Hinblick auf Termine und Kosten, wenn der Bauauftrag erst vergeben wird, sobald Baurecht geschaffen wurde und die Planung bereits mit den beteiligten Förderstellen abgestimmt ist.

Wie kommt der (öffentliche) Auftraggeber zum SMSB?

Zunächst einmal muss sich der Auftraggeber dafür entscheiden, ein Gebäude in dieser Art und Weise erstellen zu wollen. Dafür muss er auf Basis der individuellen Rahmenbedingungen festlegen, dass diese Projektabwicklung für das jeweilige Projekt der richtige Weg ist.

Was bedeutet modulares Bauen für Architekten und Planer? Wie verändert sich das Leistungsbild und damit die Honorierung der Planungsleistungen?

Das für die Planung eines SMSB-Gebäudes notwendige Projektteam unterscheidet sich nicht von dem eines „normalen“ Bauwerks. Warum auch? Zunächst wird das Gebäude passend zum individuellen Grundstück und zu den individuellen Anforderungen des Bauherrn entworfen. Dabei werden selbstverständlich alle Aspekte des Städtebaus und des Entwurfs sowie die gesetzlichen Rahmenbedingungen überprüft und umgesetzt. Zudem ist für die Planung der Grundsatz der Systemoffenheit zu beachten. Jedes der zur Verfügung stehenden SMSB-Bausysteme hat seine eigenen Besonderheiten und Einschränkungen. Daher sollten die Planer die Vorteile und Einschränkungen der verschiedenen SMSB-Bauweisen beachten, um nicht schon durch die Entwurfsplanung eine der möglichen Bauweisen auszuschließen oder in die Unwirtschaftlichkeit zu drängen. SMSB-Gebäude werden daher keineswegs schneller oder einfacher entworfen als Gebäude konventioneller Bauart. Vielmehr ist die Erfahrung des Planerteams mit den verschiedenen SMSB-Bauweisen und ihrer konkreten Umsetzung in Entwurf und Ausführung ausschlaggebend. Der Stahlraumzellenbau zum Beispiel wird ab gewissen Abmessungen oft unwirtschaftlich, weil beim Transport von überbreiten oder überhohen Raummodulen besondere Anforderungen greifen. Auch die notwendigen Geschosshöhen sind bei gleicher lichter Raumhöhe je nach Bausystem sehr unterschiedlich. Wer alle diese Einschränkungen und Notwendigkeiten kennt und sich planerisch in der Schnittmenge aller Bauweisen bewegt, der plant systemoffen. Die Systemoffenheit ist ein wichtiger Faktor für die Wirtschaftlichkeit. Nur wenn viele unter-

schiedliche Marktteilnehmer wirtschaftliche Angebote abgeben können, wird ein sinnvoller Marktpreis erzielt.

Folgende Projektbeteiligte sind erforderlich: Architekten, Landschaftsarchitekten, HLS-Planer, Elektroplaner, Statiker, Bauphysiker, diverse Gutachter und Berater. Wichtig ist es, ein Team zusammenzustellen, das zielstrebig und professionell am gemeinsamen Erfolg arbeitet. Wie überall gilt: Nur wenn alle beteiligten Planer vertrauensvoll und ehrlich kooperieren, kann das Projekt erfolgreich sein. Für Bauherren kann es daher sinnvoll sein, Teams zu beauftragen, die bereits gemeinsam erfolgreich modulare Bauvorhaben begleitet haben.

Nicht zu unterschätzen ist die wichtige Rolle des Bauherrn beziehungsweise dessen Vertreter in der Runde der Projektbeteiligten. Weil SMSB-Bauen sinnvollerweise die Beschreibung mit funktionaler Leistungsbeschreibung (FLB) erfordert, müssen schon im Zuge der Entwurfsplanung viele Fragen schnell und abschließend geklärt werden. Der Bauherrenvertreter sollte daher unbedingt mit den entsprechenden Entscheidungsvollmachten ausgestattet und tatsächlich entscheidungsfreudig sein.

Erstellen einer funktionalen Leistungsbeschreibung für die Errichtung eines Modulgebäudes

Die funktionale Leistungsbeschreibung (FLB) ist zusammen mit den genehmigten Entwurfsplänen die Grundlage für das Angebot des TU. Das Ziel des Bauherrn, ein Bauvorhaben zu einem Festpreis schlüsselfertig erstellen zu lassen, macht es erforderlich, alle Anforderungen an das Gebäude – sowohl technisch als auch gestalterisch – in der FLB ausreichend zu definieren. Dabei sollte dem Unternehmer die Möglichkeit gegeben werden, wirtschaftlich und einfach zu kalkulieren. Der ausschreibende Architekt sollte wichtige Funktionen und Qualitäten mit ihren Mindestanforderungen beschreiben, statt sich in aufwändigen Details und Sonderkonstruktionen zu verlieren. Dort, wo keine besonderen Ansprüche bestehen, sollte auch nichts Besonderes beschrieben werden. Dies ermöglicht dem Bieter eine wirtschaftliche Kalkulation.

Anforderungen statt Ausführungen

In der klassischen Ausschreibung nach Gewerken mit Einzelpositionen und Mengenangaben sind alle Bauleistungen sowie alle Bauteile mit den jeweiligen individuellen Anforderungen sowie deren Zusammenfügung genau zu beschreiben. Für jede einzelne Position kalkuliert der Anbieter dann einen Einheitspreis. Dafür muss jedes Detail auch exakt geplant, konstruiert und bemessen sein, Schnittstellen müssen exakt durchgeplant und beschrie-

ben werden. Diese Planungstiefe wird beim modularen Bauen mit Totalunternehmern zum Zeitpunkt der Ausschreibung nicht erreicht.

Ziel ist es also, mittels einer FLB die Anforderungen an ein Gebäude und dessen Bauteile zu beschreiben, ohne notwendigerweise ins Detail zu gehen. Vereinfacht gesagt, kümmert es den Nutzer nicht, auf was für einer Art Geschossdecke er sich bewegt. Sie muss lediglich seinen Anforderungen etwa an Schallschutz, Brandschutz und Standfestigkeit entsprechen. Auf welche Art und Weise diese Anforderungen erfüllt werden, das bleibt dem TU überlassen.

Oberflächen statt Konstruktionen

Wichtig für den Nutzer eines Gebäudes sind hauptsächlich die von ihm genutzten Oberflächen der Räume: Böden, Wände, Decken und deren Einbauteile wie Türen und Fenster in einer gewissen Qualität und mit bestimmten Funktionen. Wie jedoch die dazugehörige Unterkonstruktion ausgebildet ist, wie und wann der Einbau stattfindet, und welches Produkt verwendet wird, dürfte den meisten Nutzern ziemlich egal sein. Daher werden in der FLB intensiv die Qualitäten und Funktionen der Oberflächen beschrieben. Die richtige und normgerechte Ausführung des Einbaus und der dahinterliegenden Konstruktionen werden dem TU überlassen.

Funktionen statt Details

Die Darstellung von Details und die Beschreibung detaillierter Konstruktionen sollte in der FLB die absolute Ausnahme sein und nur bei dem Auftraggeber besonders wichtigen Punkten zum Einsatz kommen. Das Problem bei exakt dargestellten Details ist, dass sie nicht unbedingt zu den Standardsystemen des modular bauenden TU passen. Es besteht die Gefahr, dass diese Details nicht oder nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand hergestellt werden können. Die Betrachtung ausschließlich auf die Funktionen zu fokussieren, ermöglicht es allen Anbietern, eine Lösung zu finden, die der geforderten Funktion entspricht und in das individuelle System passt.

Vollständig statt teilweise

In der FLB werden alle notwendigen Anforderungen so pauschal wie möglich und gleichzeitig so exakt wie notwendig beschrieben. Dies ermöglicht den Modulbaufirmen, ein wirtschaftliches Angebot zu erstellen. Wichtig ist, die anzubietende Leistung vollständig zu beschreiben. Der TU wird maximal das liefern, wozu er tatsächlich verpflichtet ist. Vergessene oder zusätzliche Leistungen werden

immer zu Nachträgen führen. Auch nachträgliche Änderungen der Leistung, wie Änderungen von Anforderungen, Raumzuschnitten oder Qualitäten, führen schnell zu Nachträgen. Dabei ist zu beachten, dass der Totalunternehmer in der Regel viele Teilleistungen von Subunternehmern einkauft und deren Leistungen mit einem Zuschlag belegt. Dieser Zuschlag kann bis zu 25 % betragen. Um den Vorteil der Kostensicherheit bei Totalunternehmerleistungen auch wirklich ausnutzen zu können, ist es wichtig, alles abschließend und kalkulierbar zu beschreiben. Darin liegt die Kunst der Ausschreibung mittels funktionaler Leistungsbeschreibung.

Unterschiedliche Anforderungen durch unterschiedliche Landesbauordnungen

Nicht zu unterschätzen sind die unterschiedlichen Anforderungen an Bauwerke in den unterschiedlichen Landesbauordnungen. Gerade hinsichtlich des Brandschutzes und unterschiedlich eingeführter Normen und Richtlinien liegen interessante Herausforderungen. Es ist daher wichtig, die FLB auch im Hinblick auf die Anforderungen des Bundeslandes zu bearbeiten, in dem ein Gebäude errichtet werden soll.

Der Totalunternehmer als Werkplaner und Ausführer

Die Besonderheit in der Abwicklung modularer Gebäude mit Totalunternehmern ist die eigenverantwortliche Umsetzung der Entwurfsplanung in eine Werkplanung und die dementsprechende Errichtung des Gebäudes. Es liegt in der Verantwortung des TU, die funktionalen und gestalterischen Anforderungen aus der funktionalen Leistungsbeschreibung umzusetzen. Die Planer des Bauherrn begleiten diese Phasen beratend und unterstützend.

Was der Bauherr will, ist nicht zwangsläufig das, was der Totalunternehmer anbietet

Es gibt Bauvorhaben, bei denen die Planer des Bauherrn nur bis zur Beauftragung des TU eingebunden werden. Dieser erstellt dann komplett eigenverantwortlich und unbetreut die Werk- und Detailplanung sowie das schlüsselfertige Gebäude. Davon sei an dieser Stelle abgeraten. Was der Bauherr will, ist nicht unbedingt das, was der TU in Planung und Ausführung umsetzt.

In der FLB werden die qualitativen und funktionalen Mindestanforderungen an Bauteile zwar möglichst umfassend beschrieben. Da bei öffentlichen Ausschreibungen allerdings Produktneutralität geboten ist, gibt es einigen Spielraum für Interpretationen. Damit dies möglichst nicht

ausschließlich der Totalunternehmer zu seinen Gunsten ausnutzt, sollte der Bauherr erfahrene Planer in diese Entscheidungsphasen einbinden. Aus diesem Grund sollte der planende Architekt besonderen Wert auf einen frühzeitigen und vollumfänglichen Bemusterungstermin legen, bei dem die Modulbaufirma nicht nur die Muster sämtlicher in ihrem Angebot kalkulierten sichtbaren Baustoffe wie Böden, Fenster und Türen vorlegt, sondern auch alle geplanten haustechnisch relevanten Bauteile offenlegt.

„Der Totalunternehmer ist der Werkplaner“ – ein Vorteil?

Es stellt sich die Frage, ob es wirklich sinnvoll ist, dass der TU die Werkplanung übernimmt und damit einen entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung der Details hat. Der Vorteil der funktionalen Ausschreibung ist, dass die Mindestansprüche des Bauherrn hinsichtlich Gestaltung und Qualität der wichtigen Details festgelegt werden. Damit hat der Bauherr einen Anspruch auf die Ausführung in diesen Qualitäten. Bei der technischen Umsetzung hat jedoch der TU gewisse Freiheiten. Diese erlauben ihm, auf gleichwertige Techniken und/oder Produkte auszuweichen, die ihm einen wirtschaftlichen Vorteil ermöglichen, weil er diese Produkte günstiger einkaufen oder schneller beziehungsweise einfacher verarbeiten kann. Hier haben die Unternehmer also die Möglichkeit, mit guten Ideen Geld zu sparen und damit ein wirtschaftliches Angebot zu unterbreiten. Im Gegensatz zum öffentlichen Bauherrn hat der TU die Freiheit, seine Subunternehmer nach anderen Kriterien als nur nach dem Preis auszusuchen.

Abstimmung der Fachplaner

Für die Umsetzung der Entwurfsplanung in die Werk- und Detailplanung benötigt der TU eigene Planer. In der Regel werden alle Fachrichtungen, die der Bauherr eingebunden hat, auch seitens des TU beauftragt. Es ist daher sinnvoll, die Planer des Bauherrn und die Planer des TU möglichst schnell zu einem Austausch an einen Tisch zu bringen. In der Praxis haben sich Besprechungen mit allen Beteiligten kurz nach Auftragserteilung bewährt. Dabei können über alle Fachbereiche Interessen und Bedürfnisse hinsichtlich Qualität der Planung und Ausführung ausgetauscht werden. Wichtig ist natürlich aber die direkte Abstimmung der jeweiligen Fachbereiche untereinander. Die Fachplaner des TU sollten Fragen oder Unklarheiten idealerweise immer direkt mit den Fachplanern des Bauherrn abstimmen. Eine Einbindung des Bauherrn und seiner Architekten ist immer dann nötig, wenn es um Fragen der Gestaltung und Abweichungen zur FLB geht.

Objektüberwachung des Totalunternehmers

Der TU beziehungsweise seine Planer übernehmen die Objektüberwachung analog dem Leistungsbild der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure. Sie stellen also sicher, dass die Anforderungen der FLB genauso erfüllt werden wie alle anderen Anforderungen hinsichtlich Technik und Normung. Der TU wickelt also die Baustelle eigenverantwortlich ab. Die Planer des Bauherrn stehen ihm dabei beratend und unterstützend zur Seite. Gleichzeitig überwachen sie den Bau im Hinblick auf die Übereinstimmung mit den geforderten Funktionen und Qualitäten sowie den terminlichen Bauablauf, um den zugesagten Fertigstellungstermin sicherzustellen.

Gesehen oder freigegeben?

Die Planungen des TU sind dem Bauherrn und seinen Planern zur Sichtung vorzulegen. Dabei überprüfen diese die vorgelegte Planung auf Übereinstimmung mit der FLB. Die Prüfung hinsichtlich Normung und Regeln der Technik obliegt dem TU. Die Planung durchläuft also keinen klassischen Freigabeprozess, sondern wird nur von den Planern des Auftraggebers gesichtet. Damit bleibt die komplette Verantwortung für die richtige und normgerechte Ausführung beim TU. Selbstverständlich sollten die Planer des Bauherrn im Sinne einer vertrauensvollen Zusammenarbeit aber auf etwaige Fehler oder Abweichungen hinweisen und damit nicht erst bis zur Abnahme des Bauwerks warten.

Planänderungen und Nachträge

Weil zu Beginn der Vertragsbeziehung zwischen Bauherrn und TU ein Festpreis für ein schlüsselfertig erstelltes Gebäude steht, sollte es idealerweise nach der Beauftragung nicht mehr zu Änderungswünschen des Bauherrn kommen. Nachträgliche Änderungen der Planung beziehungsweise Anforderungen und Qualitäten nach Auftragsvergabe führen grundsätzlich zu Mehrkostenansprüchen des Totalunternehmers. Hier gilt es auch zu bedenken, dass der TU in der Regel Zuschläge auf Subunternehmer- und Lieferleistungen berechnet.

Andererseits kann eine vom TU vorgeschlagene Änderung sowohl einfacher und besser in der Ausführung als auch preisgünstiger sein. Es ist durchaus verhandelbar, dass der TU dem Bauherrn für die Zustimmung zu einer angepassten Ausführung ein Minderpreisangebot macht.

Seriell/modulares/systemische Bauen ist ein Gamechanger

SMSB ist wahrscheinlich nicht das alleinige Allheilmittel für die anstehenden Bauaufgaben im Wohnungsbau. Wichtig ist, dass für jede Bauaufgabe und jeden Bauherrn das individuell richtige Projekt-Set-Up und die entsprechende Herangehensweise gewählt wird. Freie Architekten und Ingenieure sind als unabhängige Sachwalter des Bauherrn hier durchaus wichtige Ratgeber.

Mittel- bis langfristig, bei insgesamt steigenden Projektzahlen, mehr Erfahrungsschatz sowohl bei Auftraggebern als auch bei Auftragnehmern und tieferer Digitalisierung, ist ein Preisvorteil der SMSB-Bauweise durchaus realistisch. Durch die schnellere und einfachere Abwicklung von SMSB-Projekten werden alle am Bau Beteiligten spürbar entlastet. Zwar sind aktuell die Preise bei vergleichbaren Anforderungen noch nicht signifikant günstiger, aber durch die Zeiteinsparungen und personellen Entlastungen ist es möglich, bei gleichbleibenden Personalstand mehr Projekte in derselben Zeit zu realisieren als bei konventioneller Herangehensweise. •

Zur Diskussion gestellt

Steigende Wohnkosten belasten das System der sozialen Sicherung



Dr. Andreas Mense ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Regionale Arbeitsmärkte des IAB Nürnberg.

Im Allgemeinen sind Mieterinnen und Mieter in Deutschland durch eine Reihe an wohnungspolitischen Elementen gut gegen Wohnungsverlust geschützt. Selbst wenn Haushalte in eine finanzielle Notlage geraten und auf Leistungen aus dem SGB II angewiesen sind, werden Wohnkosten in angemessenem Umfang übernommen.

Die Kehrseite dieses umfangreichen Schutzes gegen Wohnungs- und Obdachlosigkeit ist, dass sich steigende Mieten in höheren Kosten für das System der sozialen Sicherung niederschlagen. So sind im Zuge der Mietsteigerungen der letzten Jahre die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft im SGB II deutlich gewachsen. Laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit beliefen sich die laufenden anerkannten Kosten der Unterkunft im Monatsbericht Mai 2015 noch auf 1,33 Mrd. Euro. Dieser Wert lag im Mai 2025 bei 1,61 Mrd. Euro, trotz gleichzeitig sinkender Zahl der Bedarfsgemeinschaften von 3,3 Mio. im Mai 2015 auf 2,9 Mio. im Mai 2025. Hochgerechnet aufs Jahr ergibt sich daraus eine Differenz von etwa 3,4 Mrd. Euro. Die Krise auf dem Wohnungsmarkt in Deutschland ist damit im System der sozialen Sicherung angekommen.

Steigende Ausgaben für Mieten im SGB II

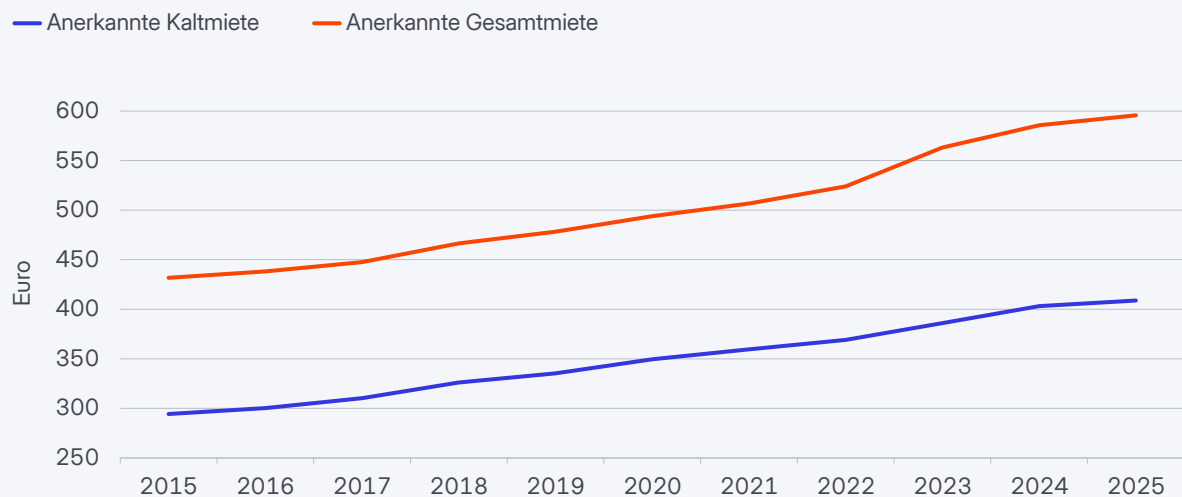
Die gestiegenen Gesamtausgaben für die Kosten der Unterkunft im SGB II schlagen sich entsprechend auch in den Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft nieder. Berücksichtigt man nur Bedarfsgemeinschaften, die zur Miete wohnen, so stiegen die anerkannten Kosten der Unterkunft je Bedarfsgemeinschaft von nominal 432 Euro im Mai 2015 auf 596 Euro im Mai 2025 (vgl. Abb. 1). Zwischen 2022 und 2023 stieg die Gesamtmiete infolge des Überfalls Russlands auf die Ukraine stärker als die Kaltmiete. Ansonsten verlief die Entwicklung weitgehend parallel. Das zeigt, dass die Zunahme der Heizkosten seit 2022 den allgemeinen Trend der Wohnkosten nur zu einem kleinen Teil erklären kann. Auch die Änderungen im SGB II – etwa die im Rahmen der Bürgergeldreform eingeführte Karenzzeit Wohnen – haben augenscheinlich keine substantielle Kostensteigerung verursacht. Wesentlicher Treiber dürfte vielmehr das gestiegene Niveau der Mieten im gesamten deutschen Mietwohnungsmarkt sein.

Dementsprechend hat die Entwicklung der Kaltmieten aufgrund der deutlichen Verteuerung von Wohnraum in Deutschland in den letzten 15 Jahren im SGB II zu steigenden Ausgaben beigetragen.

Dies wird umso deutlicher, wenn man neben der Entwicklung der anerkannten Wohnkosten je Bedarfsgemeinschaft auch die zugrunde liegenden tatsächlichen Kosten sowie die Quadratmetermieten betrachtet. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung beider Größen seit 2015 als Index (2015 = 100) und vergleicht sie mit der allgemeinen Teuerung, gemessen am Verbraucherpreisindex. Der Anstieg der tatsächlichen Gesamtmiete je Bedarfsgemeinschaft von 2015 bis 2025 lag bei 40,6% und damit deutlich über der Entwicklung der Verbraucherpreise (+ 28,3%). Die tatsächliche Kaltmiete pro Quadratmeter stieg sogar

Abb. 1

Kosten der Unterkunft im SGB II je Bedarfsgemeinschaft (Unterkunftsart Miete)

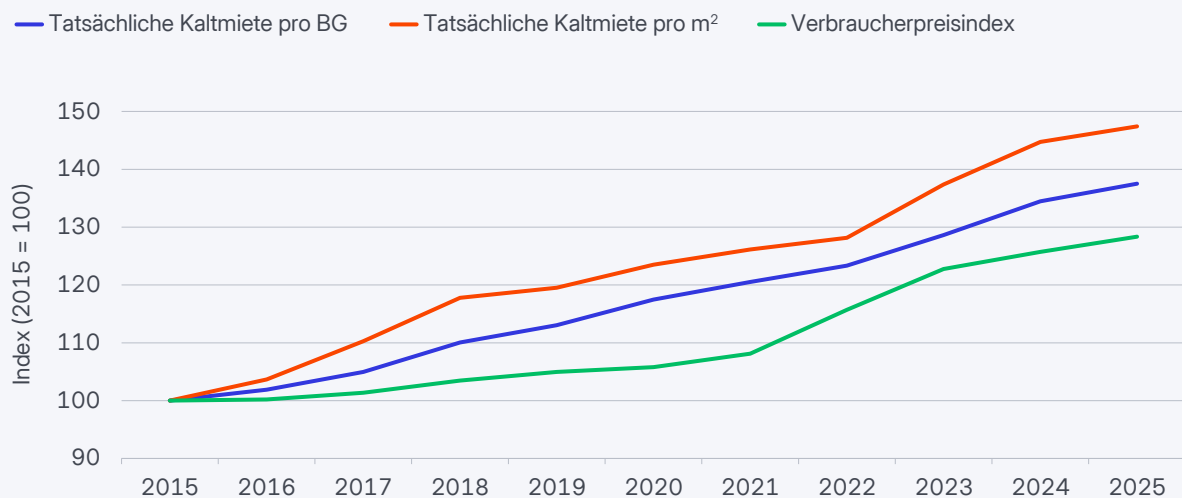


Quelle: BA-Statistik, Arbeitsmarkt in Zahlen – Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II, Wohn- und Kostensituation, Tabelle 2b: Wohn- und Wohnkostensituation nach Typ der Bedarfsgemeinschaft – Unterkunftsart Miete; die Werte beziehen sich auf den Mai des jeweiligen Jahres.

© ifo Institut

Abb. 2

Entwicklung der Kosten der Unterkunft (Kaltmiete) im SGB II



Quelle: BA-Statistik, Arbeitsmarkt in Zahlen – Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II, Wohn- und Kostensituation, Tabelle 2b: Wohn- und Wohnkostensituation nach Typ der Bedarfsgemeinschaft (BG) – Unterkunftsart Miete; Statistisches Bundesamt; die Werte beziehen sich auf den Mai des jeweiligen Jahres.

© ifo Institut

um 47,4% und damit ähnlich stark wie die anerkannte Kaltmiete pro Quadratmeter (+48,7%, nicht in der Abbildung gezeigt). Folglich sank der Konsum von Wohnfläche je Bedarfsgemeinschaft über den gleichen Zeitraum leicht.

Der Anstieg der durchschnittlichen Miete pro Quadratmeter dürfte zu einem Teil am allgemeinen Anstieg der Mieten liegen. Dieser könnte gerade am unteren Ende des Mietmarkts überproportional stark ausgefallen sein. Weitere mögliche Ursachen sind Kompositionseffekte, entweder im Hinblick auf die Größe der Bürgergeldhaushalte oder die regionale Verteilung. Hier sind kleinere Verschiebungen im Betrachtungszeitraum zu beobachten: Der Anteil der Bedarfsgemeinschaften mit vier oder mehr Haushaltsmitgliedern wuchs von 15,3% im Mai 2015 auf 18,4% im Mai 2025, wohingegen der Anteil der Bedarfsgemeinschaften mit zwei oder drei Haushaltsmitgliedern um drei Prozentpunkte sank. Im Hinblick auf die regionale Zusammensetzung fiel der Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit Unterkunftstyp Miete in den teuersten Städten Deutschlands – Berlin, Hamburg, München, Köln, Düsseldorf, Frankfurt am Main und Stuttgart – aber relativ gesehen deutlicher aus als im Bundesdurchschnitt.

Eine weitergehende Analyse dieser und anderer möglicher Gründe für den starken Anstieg der anerkannten und tatsächlichen Unterkunftskosten im SGB II würde den Rahmen dieses Diskussionsbeitrags sprengen. Dessen ungeachtet ist die Entwicklung aus mindestens zwei Gründen problematisch. Erstens belasten die hohen Leistungen das Budget, das für staatliche Unterstützungsleistungen zur Verfügung steht. Und zweitens können aus hohen Zahlungen für die Kosten der Unterkunft negative Arbeitsanreize entstehen.

Können wir uns die soziale Sicherung der Wohnung nicht mehr leisten?

Diese Entwicklungen werfen die Frage auf, ob die steigenden Kosten der Unterkunft im SGB II durch niedrigere Leistungen abgefangen werden sollten. Der Blick ins anglo-amerikanische Ausland legt jedoch nahe, dass Einsparungen in diesem Bereich teuer erkaufte wären. Dort ist der rechtliche Schutz von Mieterinnen und Mietern vergleichsweise schwach ausgeprägt und die finanzielle Unterstützung in Notlagen durch den Staat befindet sich auf einem deutlich niedrigeren Niveau als in Deutschland. Dies trifft auch auf die soziale Wohnraumförderung zu. Beispielsweise besteht in den USA kein Rechtsanspruch auf das dortige Wohngeld (*Housing Voucher*). Die Mittel sind so knapp bemessen, dass nur etwa 25% der zum Bezug eines *Housing Vouchers* berechtigten Haushalte die Leistung erhalten (Metcalf 2018). Zudem ist die Mittelausstat-

tung der lokalen Behörden unabhängig vom lokalen Mietniveau. Dadurch kommt es in den Großstädten zu massiven Unterdeckungen. Beispielsweise bewarben sich in Los Angeles im Jahr 2015 etwa 600 000 Haushalte auf einen *Housing Voucher*. Aufgrund des hohen Preisniveaus in der Metropole reichten die Mittel jedoch nur für etwa 2 400 Haushalte aus (Metcalf 2018). Wenig verwunderlich geht eine derart krasse Unterversorgung mit einem hohen Risiko einher, die eigene Wohnung etwa infolge von Arbeitslosigkeit oder Krankheit zu verlieren. Die sozialen und persönlichen Folgekosten von Wohnungsverlust sind jedoch gravierend (Collinson et al. 2024).

Dieses Beispiel verdeutlicht, dass eine Reduzierung der Leistungen für die Kosten der Unterkunft im SGB II mit großen Risiken verbunden wäre. Vielmehr sind die Absicherung durch das Bürgergeld und ergänzende wohnungspolitische Maßnahmen wie der soziale Wohnungsbau und das Wohngeld wichtig, um die sozialen Folgen der Wohnungskrise abzumildern.

Weitergehende Lösungen für diese Problemlage zu entwickeln, ist nicht trivial. Denn ursächlich sind allem Anschein nach die hohen Mieten in den wirtschaftlich attraktiven Ballungszentren. Dementsprechend müssen diese Lösungen vor allem im Wohnungsmarkt gefunden werden.

Subjekt- oder Objektförderung?

Der freie Wohnungsmarkt ist nicht immer in der Lage, einkommensschwachen Haushalten adäquate Wohnungen bereitzustellen. Deshalb müssen staatliche Unterstützungsleistungen den Unterschied zwischen der Marktmiete und der für einkommensschwache Haushalte verkraftbaren Miethöhe überbrücken.

In der Debatte in Deutschland wird häufig zwischen zwei Arten der Wohnraumförderung für einkommensschwache Haushalte unterschieden. Bei der Subjektförderung – namentlich dem Wohngeld für Bedürftige außerhalb des SGB II und den Kosten der Unterkunft im SGB II – wird ein Zuschuss zur Miete gezahlt. Dieser ist von der eigenen Miete und dem lokalen Mietniveau (sowie im Falle des Wohngelds vom Einkommen) abhängig. Demgegenüber wird bei der Objektförderung ein Bauvorhaben bezuschusst – beispielsweise über subventionierte Kredite – und die entstehenden Wohnungen müssen im Gegenzug über einen gewissen Zeitraum preisvergünstigt an Haushalte mit niedrigen Einkommen vermietet werden.

Befürworter der Subjektförderung führen oftmals ins Feld, dass diese Art der Förderung sehr zielgerichtet sei, weil die Leistung direkt und in Abhängigkeit des Einkommens und

der Miethöhe ausgezahlt wird. Dies trifft jedoch nur dem Anschein nach zu. Denn Vermieterinnen und Vermieter können einen Teil der Förderung abschöpfen, indem sie die Miete an die Entwicklung von Wohngeld und Kosten der Unterkunft anpassen. Zwar fehlen Studien zu Deutschland, die diesen Anteil für Wohngeld und Kosten der Unterkunft bestimmen. Aber viele Studien zu vergleichbaren Fördermaßnahmen aus anderen Ländern kommen zu dem Schluss, dass in etwa die Hälfte der gezahlten Leistung von den Vermieterinnen und Vermietern in Form höherer Mieten abgeschöpft wird. Ein gutes Beispiel sind die bereits genannten *Housing Vouchers* in den USA, die von Collinson und Gaong (2018) untersucht wurden. Die Mieten von Haushalten mit *Housing Voucher*-Mietzuschuss stiegen nach Erhöhungen örtlicher Mietobergrenzen deutlich an. Diese örtlichen Obergrenzen sind vergleichbar mit den gemeindespezifischen Mietobergrenzen, die für das Wohngeld beziehungsweise die Kosten der Unterkunft in Deutschland festgelegt werden. Erhöhte sich die Obergrenze um einen US-Dollar, so stieg in der Folge die Miete um 47 Cent. Sowohl in Deutschland als auch in den USA sind die genannten Obergrenzen öffentlich einsehbar. Entsprechend einfach können Vermieterinnen und Vermieter auf Änderungen reagieren. Es ist also zu vermuten, dass in Deutschland ähnlich hohe Anteile der Leistungen für die Kosten der Unterkunft und das Wohngeld von den Vermieterinnen und Vermietern abgeschöpft werden können wie in den USA.

Als Alternative zur Subjektförderung gilt die Objektförderung. Hier wird bei der Zuteilung der Wohnungen geprüft, ob die Bewerberin oder der Bewerber bedürftig ist. Es kann jedoch vorkommen, dass Haushalte in den Wohnungen bleiben, nachdem sich ihre finanzielle Situation entspannt hat – eine sogenannte „Fehlbelegung“, was in der öffentlichen Debatte oftmals als großer Nachteil im Vergleich zum Wohngeld dargestellt wird. Denn in diesem Fall würde die Förderung einem Haushalt zugutekommen, dessen Haushaltseinkommen höher als die Bedürftigkeitsgrenze wäre. Mutmaßlich ist diese Fehlallokation jedoch weit weniger gravierend als im Falle der Subjektförderung. Denn in vielen Fällen dürften diese Haushalte Einkommen haben, die vergleichsweise knapp oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze liegen. Umgekehrt kommt bei der Subjektförderung ein Teil der Sozialleistung den Vermietern beziehungsweise Vermieterinnen zugute, die in der Regel ein weit höheres Vermögen und Einkommen aufweisen dürften. Dies legt nahe, dass die Objektförderung weitaus zielgenauer ist als die Subjektförderung.

Trotzdem wäre es falsch, rein auf die Objektförderung zu setzen. Denn ein gravierender Nachteil der Objektförderung ist der lange Planungshorizont. Das Angebot an

geförderten Wohnraum könnte wegen langer Planungs- und Bauzeiten nur sehr langsam auf Änderungen im regionalen Bedarf reagieren. Zudem kann eine räumliche Konzentration von geförderten Wohnungen gravierende negative Begleiterscheinungen mit sich bringen. Hier liegt der eigentliche Vorteil der Subjektförderung, die einzelnen Haushalten unabhängig von ihrem Wohnort kurzfristig ziel- und bedarfsgenau helfen kann.

Es sollten deshalb beide Arten der Förderung kombiniert werden. Um den deutschen Wohnungsmarkt wieder krisenfest zu machen, sollte der Bestand an Sozialwohnungen wieder auf das Niveau der 1990er- und 2000er-Jahre wachsen. Langfristig könnte sich der Bedarf an geförderten Wohnungen an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II orientieren.

Mindestens genauso wichtig ist jedoch, in den Ballungsräumen für ein höheres Angebot an Wohnraum zu sorgen. Dabei ist es zweitrangig, ob es sich bei den neu gebauten Wohnungen um marktüblichen Neubaustandard oder preisgünstige, einfachere Wohnungen handelt. Denn die Neuvertragsmieten am unteren Ende des Marktes sinken in jedem Fall, wenn neu gebaut wird – und zwar sogar dann, wenn es sich bei den neu gebauten Einheiten um Einfamilienhäuser oder hochwertige Eigentumswohnungen handelt (Mense 2025). Dadurch würden nicht nur die Mieterinnen und Mieter entlastet. Es würden auch staatliche Mittel frei werden, weil die Wohnraumförderung dann weniger kostet.

Fehlen die Anreize für den Neubau?

Es bleibt die Frage, warum in Ballungsräumen wie München „zu wenig“ gebaut wird. In der Debatte werden als Ursache vielfach (zu) hohe Standards im Neubau angeführt, die die Baukosten nach oben treiben. Dies kann sicherlich einen Teil des Anstiegs der Neubaupreise im bundesweiten Durchschnitt erklären. Es erklärt jedoch nicht, warum dieser Anstieg in den Ballungszentren weitaus stärker war als auf dem flachen Land.

Die Ursache hierfür sind vielmehr die steigenden Landpreise in den Ballungszentren, weil dort das Angebot an geeignetem Bauland nicht mit der gestiegenen Nachfrage Schritt gehalten hat. Hinzu kommen örtliche Regulierungen. Beispielsweise entstehen wegen des berühmt-berüchtigten Münchener „Hochhausverbots“ auf den wenigen innenstadtnahen Bauflächen vergleichsweise niedrige Bürogebäude, die man eher im Gewerbegebiet einer typischen Kleinstadt vermuten würde als in Sichtweite des Münchener Hauptbahnhofs.

In diesem Sinne müssen die Lösungen für die Wohnungskrise auf lokaler Ebene gefunden werden; die Bundes- und Landesregierungen haben hier kaum Zugriffsmöglichkeiten. Sie könnten jedoch die Rahmenbedingungen anpassen, damit Kommunen in wirtschaftlich wachsenden Regionen ein stärkeres Interesse an der Ausweisung von Bauland und einer dichteren Bebauung haben, als dies bisher der Fall ist.

Denn die Bevölkerung vor Ort hat durchaus nachvollziehbare Gründe für die Begrenzung des Neubaus und damit des Zuzugs in die Gemeinde. Für die Bewohnerinnen und Bewohner vor Ort ist es zunächst ein Nachteil, wenn in der Nachbarschaft neue Wohnblocks entstehen, deren Bewohner im Zweifel Park- und Kitaplätze belegen. Auch der Kommune entstehen Folgekosten für die Versorgung der Bewohnerinnen und Bewohner – insbesondere dann, wenn diese auf staatliche Unterstützung angewiesen sein sollten. Demgegenüber versprechen Einfamilienhaussiedlungen eine Entlastung des kommunalen Budgets, weil deren Bewohnerinnen und Bewohner in der Regel gutbezahlte Jobs haben und der Gemeinde deshalb zusätzliche Einnahmen bescheren.

Der kommunale Finanzausgleich bietet einen einfachen Weg, Anreize für den Neubau von Mehrfamilienhäusern ins System einzubauen. Dies könnte gerade Randgemeinden großer Städte dazu bewegen, eine dichtere Bebauung zuzulassen und somit zur Entspannung auf dem lokalen Wohnungsmarkt beizutragen.

Fazit

Der Schutz der Wohnung hat in den sozialen Sicherungssystemen einen hohen Stellenwert, der nicht nur aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt ist. Denn die Wohnung ist als Rückzugsort für das Wohlbefinden und die persönliche Sicherheit äußerst wichtig und damit auch Voraussetzung für eine erfolgreiche ökonomische Teilhabe. Die Kosten für den Staat hängen stark von der Entwicklung der Mieten ab. Eine Dämpfung der Preis- und Mietsteigerungen durch ein größeres Wohnungsangebot würde deswegen nicht nur den Mieterinnen und Mietern in Deutschland helfen, sondern gleichzeitig das System der sozialen Sicherung entlasten. •

Referenzen

Collinson, R. und P. Ganong (2018), "How Do Changes in Housing Voucher Design Affect Rent and Neighborhood Quality?", *American Economic Journal: Economic Policy* 10(2), 62–89.

Collinson, R., J. E. Humphries, N. Mader, D. Reed, D. Tannenbaum und W. van Dijk (2024), "Eviction and Poverty in American Cities", *The Quarterly Journal of Economics* 139(1), 57–120.

Mense, A. (2025), "The Impact of New Housing Supply on the Distribution of Rents", *Journal of Political Economy: Macroeconomics* 3(1), 1–42.

Metcalf, G. (2018), "Sand Castles Before the Tide? Affordable Housing in Expensive Cities", *The Journal of Economic Perspectives* 32(1), 59–80.

Forschungsergebnisse

Mindestlohn in Deutschland

Chance zur Verringerung der Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen?*

Ramona Schmid

In Kürze

Im Jahr 2015 wurde deutschlandweit der gesetzliche Mindestlohn eingeführt. Zu diesem Zeitpunkt waren in Deutschland insbesondere Frauen im Niedriglohnsektor beschäftigt und die geschlechtsspezifische Lohnlücke zwischen Männern und Frauen gehörte zu den höchsten in Europa. Eine neue Studie zeigt deutliche regionale Unterschiede innerhalb Deutschlands – sowohl im Ausmaß der Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen als auch in deren Entwicklung – nach der Einführung des Mindestlohns. Besonders in den ostdeutschen Bundesländern profitieren Frauen vom Mindestlohn, was zu einem deutlichen Rückgang der geschlechtsspezifischen Lohnlücke führt.

Zahlreiche empirische Studien untersuchen die Ursachen der geschlechtsspezifischen Lohnlücke auf dem deutschen Arbeitsmarkt und verweisen dabei u.a. auf Unterschiede in der Berufswahl, den Beschäftigungsformen sowie auf diskriminierende Strukturen (Antonczyk et al. 2010; Grandner und Gstach 2015). Zudem verstärkt der überproportionale Anteil von Frauen im Niedriglohnsektor die geschlechtsspezifische Lohnlücke insbesondere im unteren Einkommensbereich (Boll und Lagemann 2019; Grabka und Schröder 2019). Internationale Studien zeigen, dass sowohl die Einführung von Mindestlöhnen sowie die Erhöhungen des Mindestlohnlevels die Lohnlücke zwischen Männern und Frauen am unteren Ende der Lohnverteilung verringern – etwa in den Vereinigten Staaten und Polen (DiNardo et al. 1996; Majchrowska und Strawiński 2018) sowie im Vereinigten Königreich und in Irland (Bargain et al. 2019; Dex et al. 2000). Durch die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 ist deshalb zu

erwarten, dass sich auch die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen in Deutschland verändert haben.

Ein Jahr vor Einführung des Mindestlohns lag die geschlechtsspezifische Lohnlücke unter Vollzeitbeschäftigten in Deutschland bei 17,2%. Damit gehörte Deutschland im OECD-Vergleich zum oberen Drittel der Länder mit den höchsten Lohnunterschieden und lag deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 13,8% (OECD 2024). Allerdings zeigt sich gerade bei den Vollzeitbeschäftigten in den vergangenen Jahren die stärkste Veränderung der geschlechtsspezifischen Lohnlücke. Zwischen 1984 und 2019 sank sie von rund 30% auf unter 14%. Aktuelle Veränderungen in den Lohnstrukturen deuten darauf hin, dass die zugrunde liegenden Einflussfaktoren einer genaueren Betrachtung bedürfen (Ilieva und Wrohlich 2022). Frühere Studien zur geschlechtsspezifischen Lohnlücke in Deutschland zeigen zudem eine deutliche Heterogenität zwischen Ost- und Westdeutschland. Während die Lohnunterschiede im Westen vergleichsweise hoch sind, fallen sie im Osten deutlich geringer aus (Schrenker und Zucco 2020; Weyh et al. 2022). Die Literatur zum Mindestlohn verweist eben-

* Der Artikel ist eine Zusammenfassung von Schmid, R. (2025), "Mind the Gap: Effects of the National Minimum Wage on the Gender Wage Gap of Full-Time Workers in Germany", *The Journal of Economic Inequality*.

falls auf strukturelle Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. In den östlichen Regionen ist der Anteil der Beschäftigten mit Löhnen im Bereich des Mindestlohns vor dessen Einführung deutlich größer als im Westen (Bossler und Gerner 2020; Caliendo et al. 2018).

Regionale Unterschiede bei Mindestlohnbelastung und der geschlechtsspezifischen Lohnlücke

Vor Einführung des Mindestlohns lag der Anteil der Vollzeitbeschäftigten mit einem Verdienst unterhalb des Mindestlohns zwischen 2,74 und 18,66% (vgl. Abb. 1 A; Schmid 2025). Dabei zeigt sich eine deutliche Tendenz zu höheren Werten im Osten Deutschlands. Betrachtet man Frauen und Männer getrennt, ergibt sich ein noch differenzierteres Bild (vgl. Abb. 1 B und C). Männer sind im Osten und Norden Deutschlands stärker vom Mindestlohn betroffen. Für Frauen zeigt sich diese Tendenz ebenfalls, jedoch liegen die Werte insgesamt erheblich über denen der Männer. In Ostdeutschland ist die Mindestlohnbelastung für Frauen im Durchschnitt dreimal höher als für Männer. In Westdeutschland weisen Frauen vor allem in den nördlichen Regionen, in der Mitte Deutschlands und in Grenzregionen höhere Werte auf.

Im Durchschnitt lag die geschlechtsspezifische Lohnlücke am unteren Ende der Lohnverteilung vor Einführung des Mindestlohns in Ostdeutschland 12,3 Prozentpunkte niedriger als in Westdeutschland. Da der eingeführte Mindestlohn in erster Linie die niedrigsten Löhne betrifft, lohnt sich

ein detaillierter Blick auf regionale Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen am 10. Perzentil vor und nach der Einführung des Mindestlohns (Abb. 2 A und B). Im Durchschnitt zeigt Westdeutschland sowohl vor als auch nach Einführung des Mindestlohns deutlich größere Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen insbesondere in der Mitte und im Süden Deutschlands. Der größte Rückgang der geschlechtsspezifischen Lohnlücke zwischen 2013/14 und 2015/16 ist jedoch in Ostdeutschland zu erkennen (Abb. 2 C). Insgesamt weisen die Werte in allen Regionen Ostdeutschlands ein hohes Maß an Ähnlichkeit auf. Eine Ausnahme stellen nur Berlin und sein Umland dar. Die Ergebnisse für Westdeutschland fallen deutlich differenzierter aus. Während die Lohnunterschiede hier insgesamt überwiegend zurückgehen, bleiben sie in Teilen Bayerns und Niedersachsens zwischen 2013/14 und 2015/16 nahezu konstant oder nehmen sogar zu.

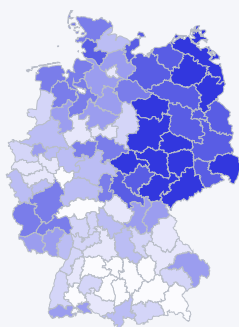
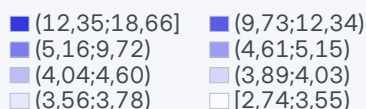
Mindestlohn reduziert geschlechtsspezifische Lohnlücke vor allem in östlichen Bundesländern

Nach der Mindestlohneinführung 2015 verringerte sich die geschlechtsspezifische Lohnlücke am 10. Perzentil der Lohnverteilung in Westdeutschland um 2,46 Prozentpunkte und um 6,34 Prozentpunkte in Ostdeutschland (vgl. Abb. 3). Unter Verwendung tatsächlicher und kontrafaktischer Lohnverteilungen kann die Veränderung der Geschlechterlohnlücke in einen Effekt, der dem Mindestlohn zugeschrieben wird, und einen Effekt, der aus Veränderungen der beobachtbaren Merkmale (z.B. Alter, Bildung, Sek-

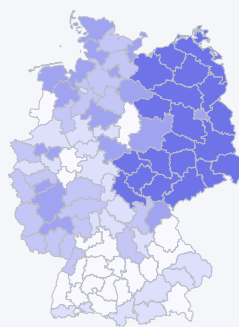
Abb. 1

Geschätzte Mindestlohnbelastung auf regionaler Ebene für verschiedene Gruppen in % (2013/2014)

A. Gesamt



B. Männer



C. Frauen

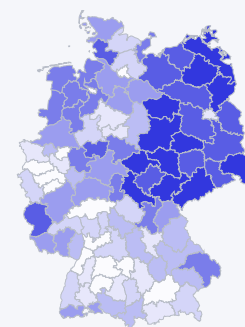
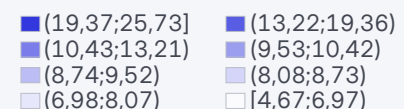


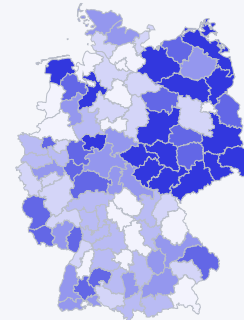
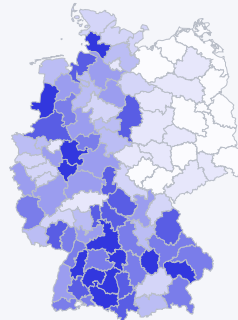
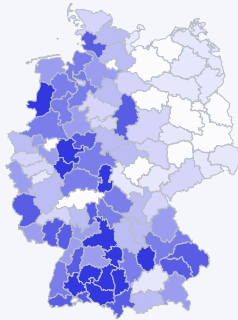
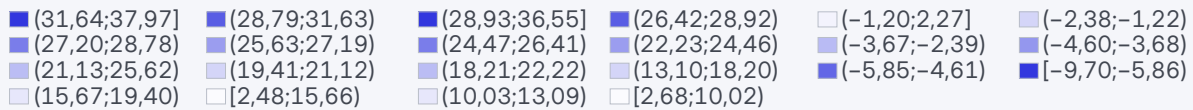
Abb. 2

Geschlechtsspezifische Lohnlücken auf regionaler Ebene

A. 2013/2014

B. 2015/2016

C. Veränderung



Quelle: SIAB7519; Schmid (2025).

© ifo Institut

tor der Beschäftigung, Tätigkeitsniveau der Beschäftigung usw.) der Beschäftigten resultiert, aufgeteilt werden. Rund 60% des Rückgangs der Lohnlücke in Westdeutschland zwischen Männern und Frauen am 10. Perzentil können durch die Einführung des Mindestlohns erklärt werden. In Ostdeutschland sind sogar 95% des Rückgangs der Lohnlücke auf den Mindestlohn zurückzuführen. Da die Analyse auf Vollzeitbeschäftigten basiert, können die Ergebnisse, vor dem Hintergrund der besonderen Betroffenheit von Teilzeitbeschäftigten durch den Mindestlohn, als Untergrenze des Gesamteffekts auf die Erwerbsbevölkerung eingeordnet werden.

Am 25. Perzentil der Lohnverteilung verringert sich die geschlechtsspezifische Lohnlücke in beiden Regionen um rund 1,6 Prozentpunkte. In Ostdeutschland ist dies zu 72% auf den Mindestlohn zurückzuführen. In Westdeutschland hingegen kann der Großteil des Rückgangs (59%) durch Veränderungen der Merkmale der Beschäftigten erklärt werden. Bei den Medianlöhnen zeigt sich in Ostdeutschland keine Veränderung der Lohnlücke. In Westdeutschland sinkt die geschlechtsspezifische Lohnlücke um einen Prozentpunkt – hauptsächlich bedingt durch den Merkmalseffekt (68%).

Jüngere und gering qualifizierte Frauen profitieren vom Mindestlohn

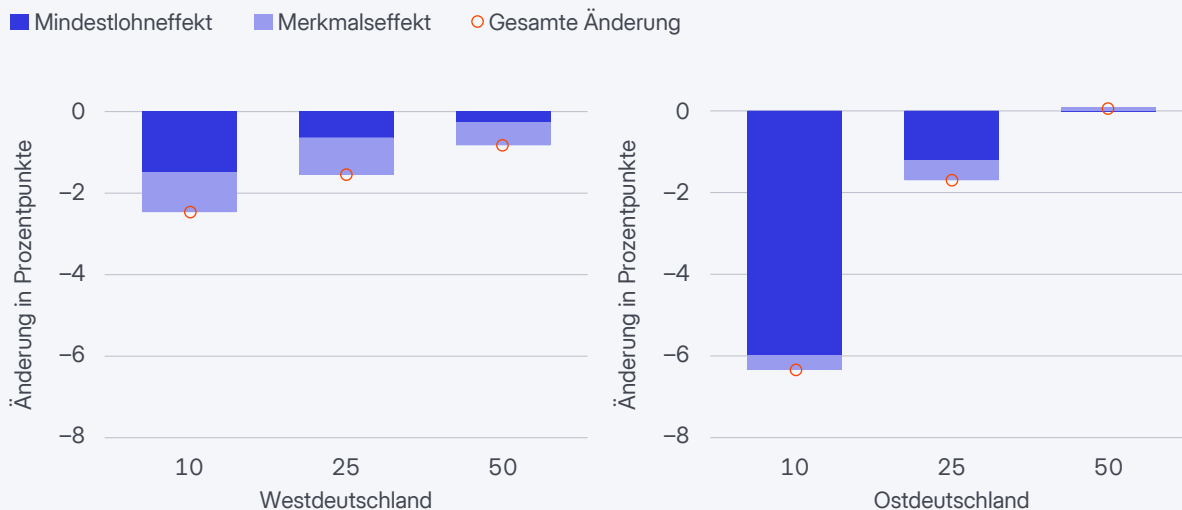
Die Auswirkungen der Einführung des Mindestlohns auf die geschlechtsspezifische Lohnlücke in Deutschland

unterscheiden sich auch zwischen einzelnen Beschäftigtengruppen. Besonders stark profitieren Frauen mit niedriger oder mittlerer Bildung, die im Niedriglohnbereich überdurchschnittlich vertreten sind. Die Effekte bei höher gebildeten Frauen fallen hingegen deutlich geringer aus. Auch das Alter spielt eine Rolle. In der Altersgruppe der 35- bis 44-Jährigen hat der Mindestlohn den größten Einfluss auf die Reduzierung der geschlechtsspezifischen Lohnlücke. Schaut man sich Gruppen mit unterschiedlichen Tätigkeitsniveaus an, verringert der Mindestlohn die geschlechtsspezifische Lohnlücke besonders stark in einfachen, un- oder angelernten Tätigkeiten. In komplexeren und hochqualifizierten Berufen sind die Auswirkungen des Mindestlohns dagegen kaum spürbar.

Lohnlücke sinkt spürbar am unteren Ende der Lohnverteilung

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland führte nicht nur zu einer Anhebung der Löhne im unteren Bereich der Lohnverteilung, sondern trug auch zu einer spürbaren Verringerung der geschlechtsspezifischen Lohnlücke bei. Am unteren Dezil der Lohnverteilung zeigt sich ein deutlicher Rückgang der geschlechtsspezifischen Lohnlücke, der in Ostdeutschland stärker ausgeprägt ist als in Westdeutschland. Mindestlöhne stärken nicht nur die Einkommenssicherung von Geringverdienenden, sondern können zugleich einen Beitrag zur Verringerung geschlechtsspezifischer Lohnunterschiede leisten. Trotz der

Abb. 3

Effekt der Mindestlohneinführung auf die geschlechtsspezifische Lohnlücke^a

^a Die Abbildung zeigt den Rückgang der geschlechtsspezifischen Lohnlücken am 10., 25. und 50. Perzentil für Ost- und Westdeutschland. Die Veränderungen der Geschlechterlohnlücke ist dabei in einen Effekt, der dem Mindestlohn zugeschrieben wird, und einen Effekt, der aus Veränderungen der beobachtbaren Merkmale der Beschäftigten resultiert, aufgeteilt.
Quelle: SIAB7519; Schmid (2025).

© ifo Institut

positiven Effekte der Einführung des Mindestlohns bleibt die durchschnittliche geschlechtsspezifische Lohnlücke in Deutschland weiterhin groß und verdeutlicht die Relevanz weiterer Anstrengungen zur Verringerung von Lohnungleichheiten zwischen Männern und Frauen. •

Referenzen

Antonczyk, D., B. Fitzenberger und K. Sommerfeld (2010), "Rising Wage Inequality, the Decline of Collective Bargaining, and the Gender Wage Gap", *Labour Economics* 17(5), 835–847.

Bargain, O., K. Doorley und P. Van Kerm (2019), "Minimum Wages and the Gender Gap in Pay: New Evidence from the United Kingdom and Ireland", *Review of Income Wealth* 65(3), 514–539.

Boll, C. und A. Lagemann (2019), "The Gender Pay Gap in EU Countries – New Evidence Based on EU-SES 2014 Data", *Intereconomics* 54(2), 101–105.

Bossler, M. und H.-D. Gerner (2020), "Employment Effects of the New German Minimum Wage: Evidence from Establishment-Level Microdata", *ILR Review* 73(5), 1070–1094.

Caliendo, M., A. Fedorets, M. Preuss, C. Schröder und L. Wittbrodt (2018), "The Short-Run Employment Effects of the German Minimum Wage Reform", *Labour Economics* 53, 46–62.

Dex, S., H. Sutherland und H. Joshi (2000), "Effects of Minimum Wages on the Gender Pay Gap", *National Institute Economic Review* 173(1), 80–88.

DiNardo, J., N. M. Fortin und T. Lemieux (1996), "Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973–1992: A Semiparametric Approach", *Econometrica* 64(5), 1001–1044.

Grabka, M. M. und C. Schröder (2019), "The Low-Wage Sector in Germany Is Larger Than Previously Assumed", *DIW Weekly Report* 9(14), 117–124.

Grandner, T. und D. Gstach (2015), "Decomposing Wage Discrimination in Germany and Austria with Counterfactual Densities", *Empirica* 42(1), 49–76.

Ilieva, B. und K. Wrohlich (2022), "Gender Gaps in Employment, Working Hours and Wages in Germany: Trends and Developments over the Last 35 Years", *CESifo Forum* 23(2), 17–19.

Majchrowska, A. und P. Strawinski (2018), "Impact of Minimum Wage Increase on Gender Wage Gap: Case of Poland", *Economic Modelling* 70, 174–185.

OECD (2024), "Gender Wage Gap", verfügbar unter: <https://www.oecd.org/en/data/indicators/gender-wage-gap.html?oecdcontrol-96565bc25e-var3=2014>, aufgerufen am 25. Oktober 2024.

Schmid, R. (2025), "Mind the Gap: Effects of the National Minimum Wage on the Gender Wage Gap of Full-Time Workers in Germany", *The Journal of Economic Inequality*, <https://doi.org/10.1007/s10888-025-09669-6>.

Schrenker, A. und A. Zucco (2020), "Gender Pay Gap steigt ab dem Alter von 30 Jahren stark an", *DIW Wochenbericht* 87(10), 138–145.

Weyh, A., D. Hennig, M. Fuchs und A. Rossen (2022), "Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede in Sachsen in Zeiten der Corona-Pandemie", *IAB-Regional Sachsen* 2/2022.

Forschungsergebnisse

Ganzttag in der Grundschule

Vorteile für Kinder sichtbar*

Arnim Seidlitz und Larissa Zierow**

In Kürze

Ganztagskonzepte in der Grundschule haben in den letzten zwei Jahrzehnten stark an Bedeutung gewonnen. Eine aktuelle Studie zeigt, dass die Förderung des Bundes für den Ausbau von Ganztagsplätzen die Teilnahmequote deutlich erhöht hat und für Kinder spürbare Vorteile mit sich bringt. So verbessern sich die Deutschnoten und die Wahrscheinlichkeit, nach der Grundschule das Gymnasium zu besuchen. Zudem steigert sich durch den Ganzttag die Zufriedenheit mit ihrer Schule und sie sind seltener Mobbing ausgesetzt. Auf die standardisierten Testergebnisse in Deutsch und Mathematik zeigen sich dagegen keine eindeutigen Effekte. Hinsichtlich des Ziels, Bildungsungleichheiten zu verringern, liefern die Daten keine Hinweise auf einen großen Effekt der Ganzttagsschulen.

Seit Beginn der 2000er-Jahre spielt der Ausbau von Ganzttagsschulen eine zentrale Rolle in der deutschen Bildungspolitik. Auslöser war der sogenannte „PISA-Schock“, der zeigte, dass deutsche Schülerinnen und Schüler nicht nur unterdurchschnittliche Leistungen erbrachten, sondern dass ihre Bildungserfolge auch besonders stark vom Elternhaus abhingen. Ganzttagsschulen galten als vielversprechender Ansatz, um mehr Lernzeit bereitzustellen, gezielte Förderung zu ermöglichen und damit sowohl die Leistungen der Kinder zu steigern als auch Bildungsungleichheiten zu verringern.

Mit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) stellte der Bund von 2003 bis 2009 rund 4 Mrd. Euro für den Ausbau von Ganztagsangeboten bereit. Der Anteil der Grundschulkinder, die ein Ganztagsangebot besuchten, stieg dadurch deutlich an (vgl. Abb. 1).

Inzwischen sind Ganzttagsschulen fester Bestandteil des deutschen Schulsystems – und mit dem ab 2026 geltenden Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule wird ihre Bedeutung noch weiter zunehmen.

Doch welche Wirkungen haben Ganzttagsschulen tatsächlich auf Kinder? Während viele Studien vor allem deskriptiv bleiben, liefert unsere Analyse (Seidlitz und Zierow 2025) erstmals kausale Evidenz für die Effekte von Ganztagsangeboten in der Grundschule. Wir kombinieren Daten der zweiten Startkohorte des Nationalen Bildungspanels (NEPS) mit Informationen zu den IZBB-Fördermitteln und können so den zusätzlichen Einfluss eines durch Fördermittel induzierten Ganztagsbesuchs messen (vgl. Box „Daten“).

Ganzttag in Deutschland: Wie das Angebot aussieht

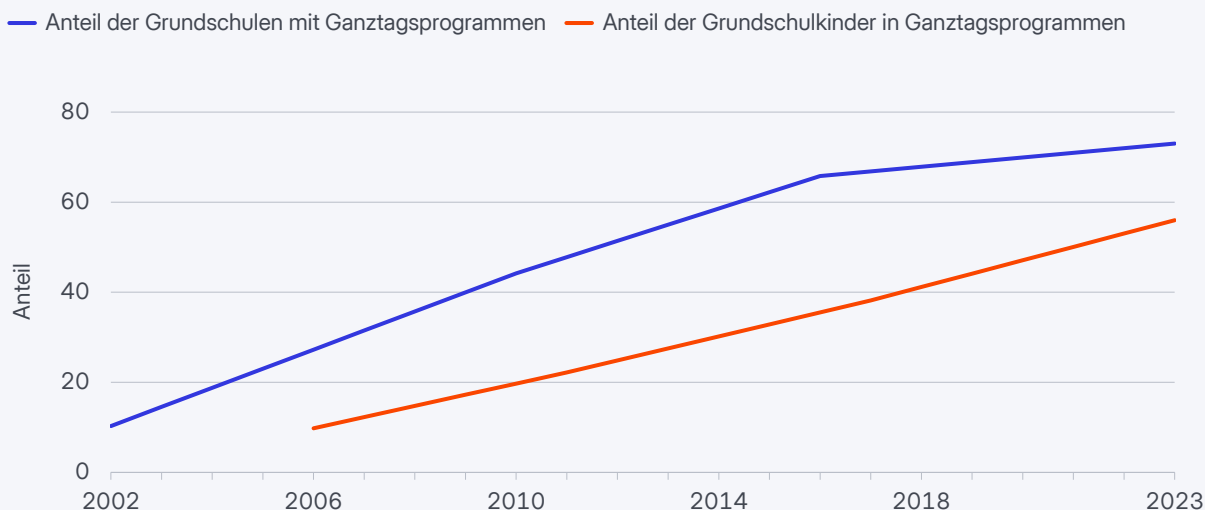
Die deutsche Grundschule ist traditionell eine Halbtagschule. Unterricht findet meist nur am Vormittag statt. Für den Nachmittag müssen Familien Betreuungslösungen organisieren. Während in Ostdeutschland seit DDR-Zeiten

* Der Artikel fasst die Ergebnisse von Seidlitz, A. und L. Zierow (2025), „Longer Days, Better Performance? The Impact of All-Day Primary Schools in Germany“, *Economics of Education Review* 107, 102659, zusammen.

** Dr. Arnim Seidlitz: IAB Nürnberg; Prof. Dr. Larissa Zierow: Hochschule Reutlingen und Forschungsprofessorin am ifo Zentrum für Bildungsökonomik.

Abb. 1

Entwicklung der Ganztagschulen seit 2002



Quelle: Kultusministerkonferenz (KMK); Darstellung der Autor*innen.

© ifo Institut

eine Tradition schulischer Nachmittagsbetreuung durch Horte besteht, waren solche Angebote in Westdeutschland lange die Ausnahme. Mit dem steigenden Erwerbsanteil von Müttern und der PISA-Debatte stieg die politische Nachfrage nach mehr Ganztagsplätzen jedoch stark an.

Ganztagsangebote sind in Deutschland überwiegend freiwillig: Fast 90 % der Schulen mit Ganztagsbetrieb setzen auf eine optionale Teilnahme. Nach dem Unterricht am Vormittag haben die Kinder die Möglichkeit, am Nachmit-

tag in der Schule zu bleiben, dort Mittag zu essen und an zusätzlichen Aktivitäten teilzunehmen. Diese reichen von Hausaufgabenbetreuung über Sport- und Musikangebote bis hin zu zusätzlichen Förderkursen. Typischerweise endet ein Schultag im Ganztagsbetrieb gegen 16 Uhr (vgl. Abb. 2. für einen beispielhaften Tagesablauf).

Die Qualitätsunterschiede zwischen Schulen sind jedoch erheblich. Während fast alle Ganztagschulen ein Mittagessen und eine Form der Hausaufgabenbetreuung

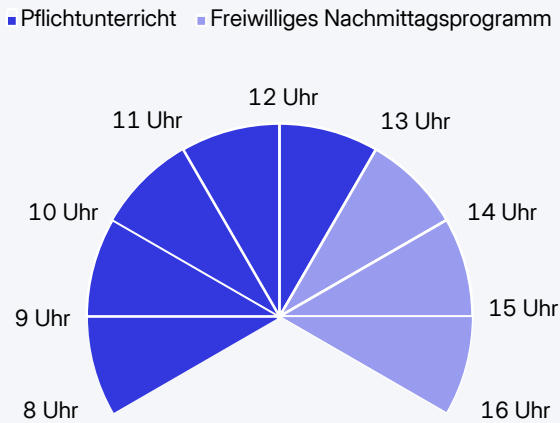
Daten

Unsere empirische Arbeit basiert auf der zweiten Startkohorte der *National Educational Panel Study* (NEPS) (Blossfeld et al. 2011). Für diese Studie wurde eine Stichprobe aus Kindern, die 2012 eingeschult wurden, über die folgenden Jahre hinweg jährlich untersucht. Es gab Fragebögen für die Eltern, Schulleitungen, Klassenlehrerinnen und -lehrer, sowie ab der dritten Klasse für die Kinder selbst. Die Kinder nahmen auch an standardisierten Tests in Deutsch und Mathematik teil. Zu diesen Umfragedaten haben wir administrative Daten aus zwei Quellen hinzugezogen, die wir auf Ebene des Gemeindeverbands verwenden.

1. Daten zum Hintergrund der Gemeinde, wie die Einwohnerzahl, die Frauenerwerbstätigkeit oder die Steuerkraft vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Regionalforschung (BBSR 2024).
2. Die Summe der Fördermittel aus dem IZBB, welche für die Förderung des Ganztagsangebot an Grundschulen in den Jahren 2003 bis 2009 geflossen ist, bereitgestellt vom SPI NRW (SPI NRW 2010).

Abb. 2

Beispielhafter Tagesablauf im freiwilligen Ganztagschulmodell



Quelle: Darstellung der Autor*innen.

© ifo Institut

anbieten, hängt die Verfügbarkeit gezielter Förderangebote, qualifizierter Lehrkräfte im Nachmittagsbereich oder zusätzlicher Unterrichtsstunden stark von den lokalen Ressourcen ab. Frühere Studien haben deshalb darauf hingewiesen, dass der Ganztag in Deutschland oft eher Betreuung als gezielte Förderung ist (Pfänder et al. 2018; Steinmann et al. 2019).

Kausale Effekte statt Korrelation: Das Investitionsprogramm des Bundes als Instrument

Einen kausalen Effekt des Ganztags auf die Leistung der Schulkinder zu schätzen, ist statistisch eine Herausforderung. Von öffentlicher Seite werden die Schulen, an denen Ganztagsprogramme entstehen, nicht per Zufall bestimmt und auch von der Seite der Familien hängt die Entscheidung, sich für ein solches Programm anzumelden, an vielen Faktoren, die möglicherweise mit dem Erfolg im Bildungssystem korrelieren. Ein einfacher Vergleich von Kindern im Ganztag zu solchen im Halbttag ist somit kein zuverlässiger Ansatz für einen kausalen Effekt. Wir verwenden daher die finanzielle Förderung des Bundes durch das Investitionsprogramm für Zukunft, Bildung und Betreuung als ein sogenanntes „Instrument“ für den Besuch des Ganztags.

Zwischen 2003 und 2009 stellte der Bund mit dem IZBB rund 4 Mrd. Euro für den Ausbau von Ganztagschulen

bereit. Mit dem Geld wurden vor allem Gebäude errichtet oder erweitert sowie Mensen und Freizeitbereiche eingerichtet, während Länder und Kommunen laufende Kosten wie Personal und Verpflegung finanzieren mussten. Die Erteilung der Förderung war von vielen exogenen Faktoren auf Schul-, Gemeinde- und Landesebene abhängig. Die Mittelvergabe auf Gemeindeebene bildet somit – nachdem wir für Variablen der Schule und der Gemeinde und das Bundesland kontrollieren – eine zufällige Komponente, welche die Wahrscheinlichkeit eines Kindes, ein Ganztagsprogramm zu besuchen, steigert. Wir können zeigen, dass dieser Effekt auch Jahre nach der Förderung noch stark vorhanden ist (Seidlitz und Zierow 2025).

Abb. 3 zeigt die Verteilung der Förderung auf Gemeindeebene. Über die Hälfte der Gemeinden erhielt keinerlei Förderung. Ein weiteres Viertel der Gemeinden erhielt bis zu 300 Euro pro Schulpflichtigen (Einwohner zwischen 6 und 17 Jahre). Nur wenige Gemeinden erhielten höhere Förderungen.

Positive Effekte auf die Deutschnote, den Gymnasialübergang und das Schulklima

Mit der Fördersumme aus dem IZBB-Programm auf der Gemeindeebene als „Instrument“ schätzen wir ein *Two-Stage-Least-Square-Modell*. Dieses gibt Auskunft über den Effekt für die Kinder, die wegen der Förderung im Ganztag sind. Es zeigt sich, dass Ganztagschulen insgesamt eher positive Auswirkungen haben, aber nicht auf alle untersuchten Variablen (vgl. Abb. 4). Die Test-Scores aus den standardisierten Tests des NEPS und die Schulnote in Mathematik sind nicht signifikant verändert. Die Deutschnote und die Wahrscheinlichkeit, ab der 5. Klasse das Gymnasium zu besuchen, ist hingegen signifikant positiv beeinflusst. Da es auf die Testergebnisse keine deutlichen Effekte gibt, schlussfolgern wir, dass sich der positive Effekt durch Änderungen im Verhalten, welche für die Note und die Empfehlung für die weiterführende Schule wichtig sind, erklären lässt.

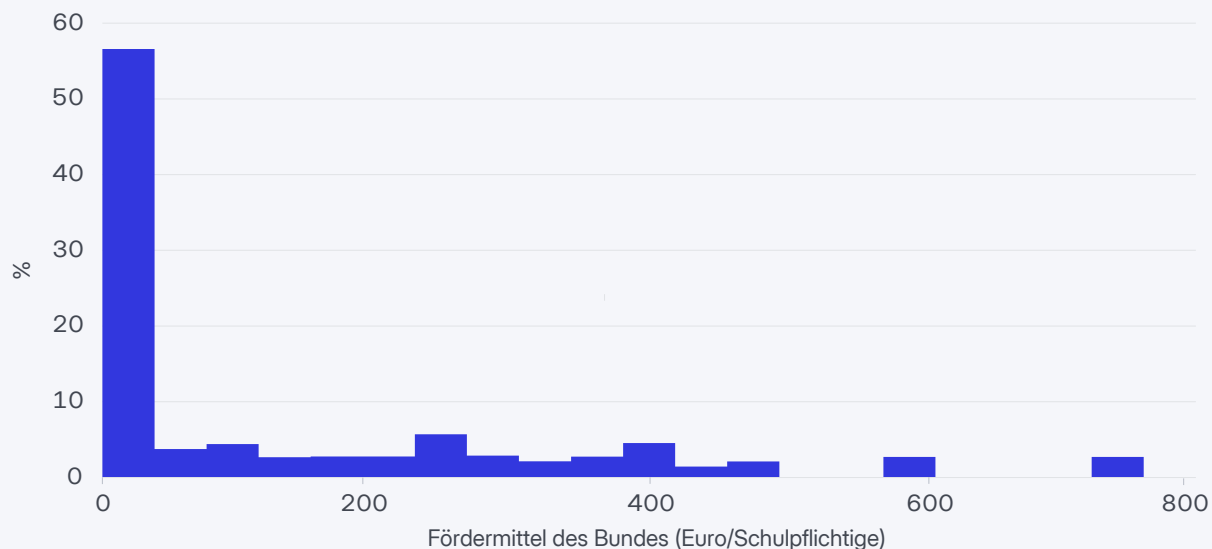
Außerdem scheint es, positive Effekte auf das Schulklima zu geben. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Eltern und Lehrkräfte angeben, dass das Kind zum Opfer von Mobbing geworden ist, ist für Kinder im Ganztag geringer. Die Wahrscheinlichkeit, dass sie mit der Schule zufrieden sind, erhöht sich.

Unterschiedliche Effekte je nach Hintergrund der Kinder: Wer profitiert vom Ganztag?

Ein zentrales politisches Argument für den Ausbau von Ganztagschulen war die Hoffnung, dass insbesondere

Abb. 3

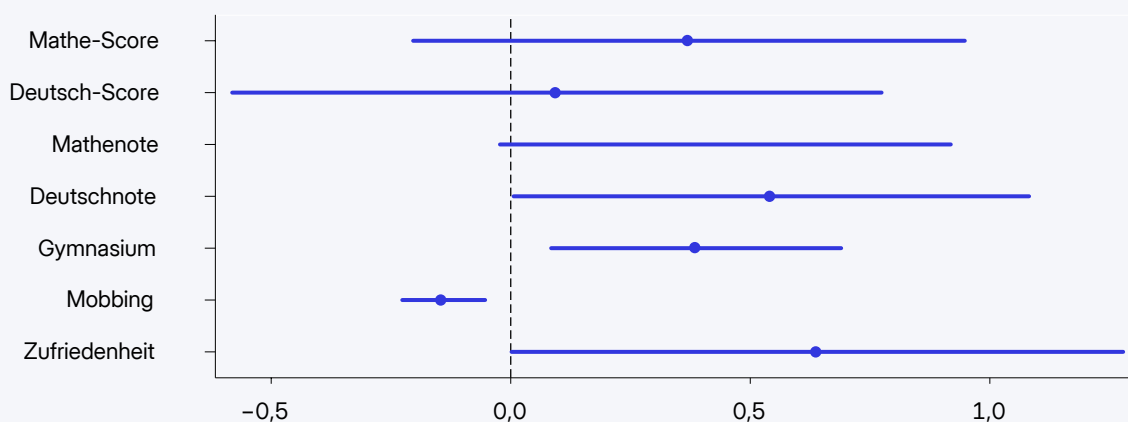
Verteilung der IZBB-Fördermittel des Bundes auf Gemeindeebene



Quelle: BBSR 2024; SPI NRW 2010; Berechnungen der Autor*innen.

© ifo Institut

Abb. 4

Effekt des Ganztagsbesuch auf Test-Scores, Schulnoten, den Besuch des Gymnasiums sowie das Schulklima^a

^a Die Grafik zeigt den Effekt des Ganztags auf die jeweilige Variable. Dies sind die Test-Scores und Schulnoten zum Ende der Grundschule, aus der 4. Klasse. Der Besuch eines Gymnasiums in der 5. Klasse und die Mobbing Erfahrung und die Zufriedenheit mit der Schule erhoben in der 3. Klasse.

Quelle: Seidlitz und Zierow (2025).

© ifo Institut

Kinder aus benachteiligten Familien überdurchschnittlich profitieren würden. Wir sehen aus den Angaben der Schulleitungen auch, dass im Ganztags häufiger spezielle Förderung für Kinder mit Schwierigkeiten angeboten wird als für leistungsstarke Schülerinnen und Schüler. Unsere Ergebnisse sprechen allerdings nicht unbedingt für den Erfolg dieser Maßnahmen: Für Kinder aus Haushalten mit niedriger Bildung oder für Kinder mit Migrationshintergrund finden wir keine positiven Effekte, die über die durchschnittlichen Effekte hinaus gehen würden. Das kann zwei Gründe haben: Zum einen ist unsere Stichprobe vergleichsweise klein, so dass mögliche Effekte statistisch schwer nachzuweisen sind. Zum anderen könnten die Ganztagsangebote tatsächlich nicht gezielt genug auf die Bedürfnisse dieser Gruppen ausgerichtet sein.

Wichtig ist jedoch auch: Für Kinder aus privilegierten Haushalten beobachten wir keine negativen Effekte. Der Besuch einer Ganztagschule ist für sie also nicht mit Nachteilen verbunden. Damit widerlegen unsere Ergebnisse die Befürchtung, dass Ganztagschulen vor allem eine „Verwahrnstanstalt“ seien, die leistungsstarken Kinder eher schadet.

Unsere Analysen verdeutlichen außerdem, dass die Gestaltung der Nachmittagsangebote eine Rolle spielt. In Schulen, die gezielt Förderkurse für leistungsschwächere Kinder oder für Kinder mit nicht-deutscher Familiensprache anbieten, zeigen sich positivere Effekte des Ganztags. Das deutet darauf hin, dass die Inhalte und Schwerpunkte der Programme entscheidend dafür sind, ob Kinder tatsächlich profitieren.

Insgesamt legen die Ergebnisse nahe: Ganztagschulen bieten Chancen für alle Kinder, doch der pädagogische Zuschnitt der Angebote ist zentral. Standardisierte Nachmittagsbetreuung allein reicht nicht aus, vielmehr braucht es zielgerichtete Förderangebote, um die Potenziale des Ganztags für benachteiligte Gruppen auszuschöpfen.

Fazit

Unsere Untersuchung zeigt, dass der Ausbau von Ganztagschulen in der Grundschule in Deutschland den Schulalltag der Kinder spürbar verändert hat. Zwar finden wir keine signifikanten Effekte auf standardisierte Testergebnisse in Deutsch und Mathematik sowie auf die Mathematiknote, wohl aber positive Auswirkungen auf Deutschnoten und die Wahrscheinlichkeit, nach der Grundschule ein Gymnasium zu besuchen.

Darüber hinaus belegen unsere Ergebnisse positive Effekte auf das Schulklima: Kinder im Ganztags sind seltener Mob-

bing ausgesetzt und dafür zufriedener mit ihrer Schule. Auch die Zeitverwendung verändert sich: Mehr Lesezeit, weniger Hausaufgaben zu Hause und geringere Abhängigkeit von elterlicher Unterstützung.

Im Hinblick auf soziale Ungleichheiten können wir mit unseren Daten keine belastbaren Unterschiede feststellen. Kinder aus weniger privilegierten Familien profitieren nicht systematisch stärker oder schwächer vom Ganztags als andere.

Mit Blick auf den ab 2026 geltenden bundesweiten Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung ist diese Evidenz besonders relevant. Sie zeigt, dass Ganztagsangebote bereits heute deutliche Vorteile für Kinder mit sich bringen. Andere Studien, die die Inhalte und Organisation der Ganztagsprogramme untersuchen, weisen allerdings darauf hin, dass die Qualität der Angebote zum Teil noch verbesserungswürdig ist. Vor diesem Hintergrund liegt die Vermutung nahe, dass zusätzliche Investitionen in die Qualität des Ganztags – etwa durch gezieltere Förderung oder besser ausgebildetes Personal – die positiven Effekte noch verstärken könnten.

Insgesamt ergibt sich ein klares Bild: Ganztagschulen tragen schon heute zu einem besseren schulischen Alltag und höheren Chancen am Übergang zur weiterführenden Schule bei. Mit weiteren Qualitätssteigerungen könnten sie künftig ein noch wirkungsvolleres bildungspolitisches Instrument werden. •

Referenzen

Blossfeld H. P., H. G. Roßbach und J. Maurice (Hrsg.) (2011), *Education as a Lifelong Process: The German National Educational Panel Study (NEPS)*, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft Special Issue* 14.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Regionalforschung – BBSR (2024), *INKAR: Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung*.

Sozialpädagogisches Institut NRW – SPI NRW (2010), *Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung 2003–2009: Geförderte Schulen in den Jahren 2003–2009 in verschiedenen Bundesländern*.

Pfänder, H., M. Schurig, M. Burghoff und J. Otto (2018), „Rahmenmodell für Entwicklungsprozesse an Ganztagschulen“, *Journal for Educational Research Online* 10(1), 5–23.

Seidlitz, A. und L. Zierow (2025), „Longer Days, Better Performance? The Impact of All-Day Primary Schools in Germany“, *Economics of Education Review* 107, 102659.

Steinmann, I., R. Strietholt und D. Caro (2019), „Participation in Extracurricular Activities and Student Achievement: Evidence from German All-Day Schools“, *School Effectiveness and School Improvement* 30(2), 155–176.

Daten und Prognosen

Auf der Suche nach Passierschein A38

Eine Inventur im „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“

Maximilian Blömer, Lilly Fischer, Paul Klaeren und Andreas Peichl

In Kürze

Der Beitrag zeigt die Ergebnisse einer Bestandsaufnahme der Sozialleistungen in Deutschland, die auf Bundesebene geregelt sind. Insgesamt konnten 502 verschiedene Sozialleistungen identifiziert werden. Diese Sammlung aller Geld-, Sach- und Dienstleistungen sowie steuerlichen Freibeträge mit sozialpolitischem Zweck sind in einer frei zugänglichen Datenbank zusammengefasst und im *ifo Forschungsbericht* 160 veröffentlicht. Ziel ist es, einen systematischen Überblick über die Leistungen im „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ zu schaffen, um eine Orientierung für Forschung, Praxis und Politik zu ermöglichen.

Der Normenkontrollrat hat in seinem Gutachten „Wege aus der Komplexitätsfalle“ aus dem Jahr 2024 das „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ auf den Prüfstand gestellt und u.a. eine Bündelung der Sozialleistungen empfohlen (Sicken et al. 2024, S. 6). Doch welche Sozialleistungen gibt es überhaupt? Dieser Frage wollen wir im vorliegenden Beitrag nachgehen.

Ursprünglich wollten wir eine Quantifizierung aller Sozialleistungen im „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ erstellen. In gewisser Weise erging es uns dabei ähnlich wie Asterix und Obelix auf der Suche nach Passierschein A38 im „Haus, das Verrückte macht“¹: Die Vielzahl an Vorschriften und Leistungen ließ die Aufgabe beinahe unlösbar er-

scheinen. Statt der Quantifizierung aller Sozialleistungen entstand deswegen zunächst nur eine Inventur.

Sozialleistungen sind „Dienstleistungen, Geldleistungen, Sachleistungen oder andere Hilfen, die zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit erbracht werden“ (§§ 1 und 11 SGB I). Eine Sozialleistung ist also eine Leistung des Staates, die man aufgrund eines einschlägigen Gesetzes und unter Vorliegen bestimmter Voraussetzungen i.d.R. auf Antrag erhält.²

Allein die Sozialgesetzbücher umfassen derzeit 3 246 Paragraphen, die sowohl die Sozialleistungen selbst als auch die Rahmenbedingungen und Regeln enthalten, die

¹ Asterix erobert Rom (1976), der genannte Filmausschnitt ist auf dem YouTube-Kanal von STUDIOCANAL Germany einsehbar unter https://www.youtube.com/watch?v=7dO9Lm_CXz0 (aufgerufen am 23. September 2025).

² Wir beschränken uns in diesem Beitrag auf die Analyse der Sozialleistungen, die auf Bundesebene gesetzlich geregelt werden. Eigene Sozialleistungen der Länder – wie z.B. das bayerische Familiengeld – oder Kommunen werden nicht berücksichtigt.

für ihre Umsetzung erforderlich sind. Darüber hinaus gibt es Gesetze, die weitere Leistungen begründen, wie beispielsweise das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz, das Bundesausbildungsförderungsgesetz, das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz oder das Gesetz über die Familienpflegezeit. Durch die Vielzahl der Gesetze und Einzelregelungen ergibt sich das Risiko eines hohen bürokratischen Aufwands (siehe dazu auch Bogumil und Gräfe 2024). Leider liegen für die meisten Leistungen keine guten Daten vor, um die jeweiligen Leistungen zu quantifizieren. Daher beschränken wir uns im Folgenden darauf, die Leistungen übersichtsartig darzustellen.

Unterstützt von Künstlicher Intelligenz haben wir alle relevanten Gesetzestexte auf Sozialleistungen überprüft. Dabei wurde für jede identifizierte Leistung eine zusammenfassende Beschreibung sowie eine Kategorisierung nach Themenfeld und Altersklasse der Zielgruppe erstellt. Die vollständige Inventarliste findet sich im *ifo Forschungsbericht 160* (Blömer et al. 2025).³

Die Liste bietet einen systematischen, gesetzesübergreifenden Überblick über zentrale, individuell beanspruchbare Sozialleistungen in Deutschland. Wir bilden dabei den aktuellen Rechtsstand zum Herbst 2025 ab. Sie zeigt für typische Lebenslagen – Arbeit/Arbeitslosigkeit, Krankheit, Pflege, Familie/Elternschaft, Bildung/Ausbildung, Behinderung, Migration/Asyl und Wohnen –, welche Leistungen existieren, was ihr Kernzweck ist und wo sie im Gesetz stehen. Ziel ist eine schnelle Orientierung für Forschung, Praxis und Politik; nicht die Verwaltungsvorschrift, sondern der konkrete Anspruch steht im Vordergrund. Die Liste zeigt Sozialleistungen im weiteren Sinne: Neben direkten Geld-, Sach- und Dienstleistungen werden auch steuerliche Entlastungen, wie Freibeträge, mit sozialpolitischem Zweck erfasst. Diese sind als eigene Kategorie gekennzeichnet. Aufgenommen werden hierbei aber nur zielgruppenspezifische Entlastungen (beispielsweise Familie, Behinderung, Pflege, Altersvorsorge). Allgemeine tarifliche Regelungen ohne spezifischen Sozialzweck bleiben unberücksichtigt.

Man kann sicherlich über die ein oder andere Leistung diskutieren oder aber Teilleistungen unterschiedlich zusammenfassen oder aufteilen. An der grundsätzlichen Aussage dürfte sich jedoch nicht viel ändern: Es gibt sehr viele Sozialleistungen in Deutschland.

Die Inventarliste: Aufbau und Ergebnis

Wir veröffentlichen die Inventarliste sowohl als maschinenlesbare Datenbankdatei als auch einmalig als Auflistung im *ifo Forschungsbericht 160*, der als PDF-Datei vorliegt.⁴ Während der Forschungsbericht nur die Leistungsbeschreibung mit Rechtsgrundlage aufführt, haben wir in der Datenbankdatei weitere Informationen festgehalten.

Datenbank und Forschungsbericht sind grundsätzlich nach Gesetzbuch sowie einer von uns vergebenen Kategorie innerhalb dieses Gesetzbuchs hierarchisch sortiert und entsprechend geschachtelt. Jede einzelne Leistung erhält einen eigenen Eintrag mit kurzer Beschreibung der Leistung und Angabe der Rechtsgrundlage. Insgesamt enthält die Inventarliste 502 Sozialleistungen.

Inhaltlich dokumentieren wir in der Datenbank außerdem die Einordnung der Leistungen in Zielgruppen nach Alter sowie nach Themenfeldern. Wir ordnen jeder Sozialleistung eine primäre und ggf. eine sekundäre Alterszielgruppe zu. Neben der Alterszielgruppe erfassen wir das Themenfeld der Sozialleistung; auch hier unterscheiden wir zwischen einem primären und ggf. einem vorhandenen sekundären Themenfeld. Die Einteilung nach Altersgruppen folgt einem Schema, das die wesentlichen Lebensphasen abbildet.

Wir unterscheiden grob die folgenden Altersgruppen: Kinder (typischerweise 0–14 Jahre), Jugendliche und junge Erwachsene (15–24 Jahre), erwerbsfähige Erwachsene (25–64 Jahre), Senior*innen (über 64 Jahre) sowie eine Kategorie für jedes Alter. Abbildung 1A zeigt die Anzahl der Leistungen nach Alter der primären Zielgruppe. Diese Einteilung macht sichtbar, welche Bevölkerungsgruppen im Zentrum einer Leistung stehen. So richten sich etwa Kindergeld oder Leistungen der Jugendhilfe klar an Kinder und Jugendliche bzw. an Haushalte mit Kindern; Bürgergeld oder Arbeitslosengeld adressieren in erster Linie erwerbsfähige Erwachsene und Renten- oder Pflegeleistungen wenden sich vor allem an Senior*innen. Manche Leistungen wie Wohngeld oder Sozialhilfe gelten unabhängig vom Alter und sind daher der Gruppe „Jedes Alter“ zugeordnet. Mehr als die Hälfte aller Sozialleistungen stehen Menschen unabhängig vom Alter zur Verfügung. Etwa 10 % richten sich vorrangig an Kinder oder Jugendliche. Für Erwerbsfähige ergeben sich zusätzlich 91 Leistungen, für Senior*innen noch einmal 67 Leistungen.

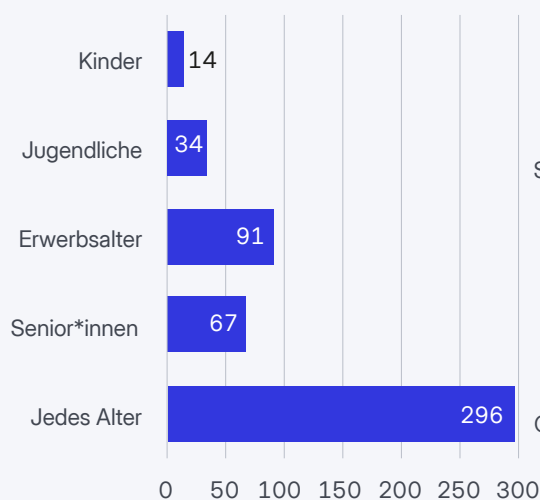
³ Ähnliche Aufstellungen staatlicher Sozialleistungen werden oft für Mikrosimulationsmodelle gepflegt (Stichwort *Law to Code*). Diese Modelle betrachten jedoch nur eine Teilmenge an monetären Leistungen und bilden tendenziell nur die quantitativ relevantesten Leistungen ab. Bei der Erstellung der Sozialleistungsliste haben wir auf einer internen Liste des ifo Mikrosimulationsmodells (Blömer und Peichl 2020) aufgebaut. Ein frei verfügbares Regel- und Parameterwerk im Kontext eines Mikrosimulationsmodells ist im quelloffenen GERMAN Taxes and Transfers SIMulator veröffentlicht (GETTSIM team 2022).

⁴ Die PDF-Datei ist für die digitale Nutzung gedacht. Um Ressourcen zu schonen, bitten wir, dieses Dokument nicht zu drucken. Die Datenbankdatei veröffentlichen wir im YAML-Format in unserem GitHub-Repository <https://github.com/ifo-institute/sozialleistungen> unter einer freien Lizenz. Wir laden Interessierte ein, diese Datenbank gemeinsam weiterzupflegen. Ziel ist, die Liste zukünftig um weitere Informationen oder Leistungen zu ergänzen oder gegebenenfalls zu kürzen.

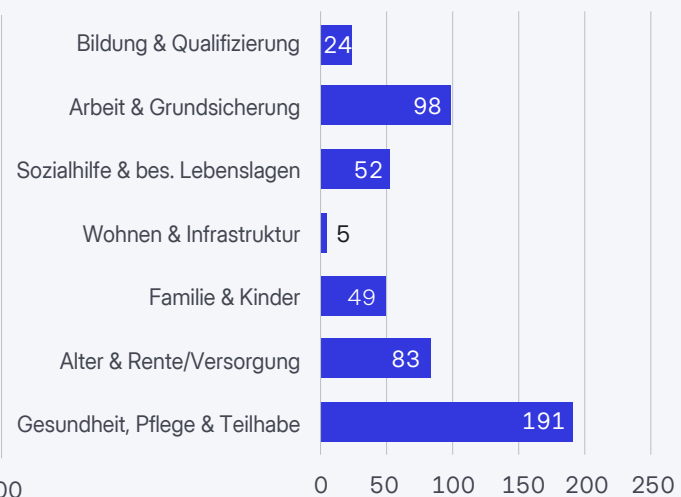
Abb. 1

Anzahl der Sozialleistungen in Deutschland

A. Nach primären Zielgruppen



B. Nach primären Themenfeld



Diese Grafik zeigt die Anzahl der in Deutschland bestehenden Sozialleistungen nach primärer Zielgruppe bzw. primärem Themenfeld. Dargestellt wird ausschließlich die Anzahl der Leistungen, die Altersklassen zugeordnet sind bzw. aufgeteilt in 7 Kategorien. Stand: September 2025.

© ifo Institut

Bei der Zuordnung nach Themenfeldern verwenden wir die in Abbildung 1B gezeigten Kategorien. Die Abbildung zeigt zudem die Anzahl für die primären Themenfelder. Diese Struktur orientiert sich an der Funktion der Leistung im sozialen Sicherungssystem und dient einer übersichtlichen Darstellung. So wurden etwa Elterngeld, Kindergeld und Jugendhilfe dem Feld Familie & Kinder zugeordnet, BAföG und Weiterbildungsförderungen dem Feld Bildung & Qualifizierung, und Leistungen nach dem SGB II oder III dem Feld Arbeit & Grundsicherung. Renten- und Beamtenversorgungsregelungen sind im Feld Alter & Rente/Versorgung eingeordnet, während Kranken-, Pflege- und Rehabilitationsleistungen unter Gesundheit, Pflege & Teilhabe fallen. Ergänzt wird dies durch Wohnen & Infrastruktur (etwa Wohngeld oder Kosten der Unterkunft) sowie Sozialhilfe & besondere Lebenslagen (z.B. Sozialhilfe, Unfallversicherung, Opferentschädigung, Asylbewerberleistungen). Die höchste Anzahl an Sozialleistungen, fast 200, haben wir dem Themenfeld Gesundheit, Pflege & Teilhabe zugeordnet. Etwa 10 % entfallen auf den Bereich Familie & Kinder, während nur 1 % dem Bereich Wohnen & Infrastruktur gewidmet ist. Darüber hinaus gibt es 98 Sozialleistungen im Themenfeld Arbeit & Grundsicherung, was in etwa der Größenordnung der Leistungen für die Alterszielgruppe der Erwerbsfähigen entspricht. Die reine Anzahl an Leistungen muss nicht als Problem aufgefasst werden. So umfasst beispielsweise das Themenfeld Gesundheit, Pflege & Teilhabe naturgemäß viele Einzelleistungen für

eine Vielzahl einzelner gesundheitlicher Situationen. Wenn man dieses Themenfeld ausklammert, verbleiben in diesem enger gefassten Sozialsystem 311 Leistungen.

Die Anzahl der Sozialleistungen nach primärem Themenfeld und gleichzeitig nach primärer Zielgruppe wird in Tabelle 1 aufgeführt.

Die in der Datenbank zusätzlich erfassten weiteren/ssekundären Zielgruppen bzw. Themenfelder dienen der differenzierten Abbildung der Sozialleistungen. So lassen sich Leistungen wie das Einstiegsgeld (§ 16b SGB II), das zwar primär für erwerbsfähige Erwachsene gedacht ist, aber auch Jugendliche ab 15 Jahren betrifft, als Mehrfachzuordnung abbilden. Dadurch lassen sich Leistungen klar von rein altersbezogenen Maßnahmen (beispielsweise der Altersrente, die ausschließlich Senior*innen betrifft) abgrenzen. Beispiele für Mischleistungen sind der Unterhaltsvorschuss, der Kinder und Jugendliche gleichermaßen betrifft, sowie das BAföG, das sowohl für Jugendliche als auch für junge Erwachsene und Studierende relevant ist.

Fazit

Im Ergebnis haben wir 502 Sozialleistungen identifiziert und versucht, daraus einen gesetzesübergreifenden Überblick zu generieren. Allerdings kann nicht gewährleistet

Tab. 1**Anzahl der Sozialleistungen nach Themenfeld und Zielgruppen**

Themenfeld	Zielgruppe					Gesamt
	Kinder	Jugendliche	Erwerbsalter	Senior*innen	Jedes Alter	
Bildung & Qualifizierung		11	1		12	24
Arbeit & Grundsicherung		15	81		2	98
Sozialhilfe & bes. Lebenslagen			5	1	46	52
Wohnen & Infrastruktur					5	5
Familie & Kinder	12	4			33	49
Alter & Rente/Versorgung		1		47	35	83
Gesundheit, Pflege & Teilhabe	2	3	4	19	163	191
Gesamt	14	34	91	67	296	502

Die Tabelle zeigt die Anzahl der Leistungen nach primärem Themenfeld und primärer Zielgruppe. Stand: September 2025.

© ifo Institut

werden, dass diese Liste abschließend und vollständig ist. Es ist durchaus möglich, dass bestimmte Leistungen übersehen wurden. Wir laden Experten und Interessierte explizit dazu ein, uns potenzielle Ergänzungen oder Korrekturen mitzuteilen, um die Qualität und Vollständigkeit der Informationen zu verbessern. Die Datenbank ist auf unserem github-Repository unter <https://github.com/ifo-institute/sozialleistungen> veröffentlicht.

Für eine evidenzbasierte Sozialstaatsreform ist eine Quantifizierung der einzelnen Leistungen und ihrer Wirkungen notwendig. Für jede der identifizierten Leistungen stellen sich daher potenziell folgende Fragen:

1. Wie viele Personen/Haushalte haben Anspruch auf die jeweilige Leistung?
2. Wie viele Personen/Haushalte erhalten tatsächlich die Leistung?
3. Wie hoch wären die Gesamtkosten der jeweiligen Leistung, wenn alle berechtigten Personen/Haushalte sie in Anspruch nehmen würden?
4. Wie hoch sind die tatsächlichen Gesamtkosten der jeweiligen Leistung?
5. Wie viel davon sind direkte Leistungen an die jeweiligen Personen/Haushalte und wie viel Verwaltungskosten?
6. Wie hoch sind jeweils die Erfüllungskosten für die Bürger*innen, d.h., wie groß ist der Aufwand, um die jeweilige Leistung zu beantragen beziehungsweise zu erhalten?
7. Wie viele Personen/Haushalte nehmen die Leistung unberechtigterweise in Anspruch?

Diese Informationen werden für die meisten der Leistungen nicht allgemein zur Verfügung gestellt. Aber erst die Antworten auf diese Fragen ermöglichen wichtige Erkenntnisse über die Wirkungsweise der jeweiligen Leistungen. Gerade die Inanspruchnahmequote (bezogen auf die Anzahl der Personen, Haushalte oder das fiskalische Volumen) könnte einerseits ein Indikator für die Akzeptanz und die Notwendigkeit einer Leistung sein. Andererseits könnte eine geringe Inanspruchnahmequote auch ein Hinweis darauf sein, dass eine Leistung schlecht administriert wird oder es Hürden oder Kosten der Inanspruchnahme gibt, wodurch das Risiko von verdeckter Armut entsteht.

Von politischer sowie wissenschaftlicher Seite können dann verschiedene Fragestellungen betrachtet werden. Wie sind die Verteilungswirkungen der jeweiligen Leistungen? Stellen sich die Zielgruppen dadurch merklich besser? Erfüllt es den (Verteilungs-)Zweck der Sozialleistung? „Trifft“ es die Richtigen? Wie reagieren Personen auf die Leistungen (z.B. bei Arbeitsangebot, Bildungsentscheidungen, Rente, Schwarzarbeit, ...)?

Es ist fraglich, ob die Antworten auf die sieben Fragen der Bundesregierung vorliegen. Für die Beantwortung einiger der genannten Fragestellungen benötigt es u.a. die bessere Verfügbarkeit von Mikrodaten. Hier gibt es in Deutschland erhebliche Defizite und die Bundesregierung muss dringend entsprechende Schritte für eine bessere Datensituation – wie z.B. ein Forschungsdatengesetz – umsetzen. •

Referenzen

Asterix erobert Rom (1976), Animationsfilm; Animationsregie: Henri Gruel, Pierre Watrin; Produktionsfirmen: Dargaud Films; Studios Idéfix; Les Productions René Goscinny; Halas & Batchelor.

Blömer, M. und A. Peichl (2020), "The ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model", ifo Working Paper 335.

Blömer, M., L. Fischer, P. Klaeren und A. Peichl (2025), *Eine Inventur im „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“. Tabellenband*, ifo Forschungsberichte 160.

Bogumil, J. und P. Gräfe (2024), *Fragmentierung der Sozialpolitik – Schnittstellen und Brüche zwischen unterschiedlichen Sozialpolitikfeldern. Eine Literaturstudie*, DIFIS-Studie 2024/6, Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung, Duisburg/Bremen.

GETTSIM team (2022), „The GERman Taxes and Transfers SIMulator“, verfügbar unter: <https://github.com/ttsim-dev/gettsim>.

Sicken, J., M. L. Nagel und F. Dinnessen (2024), *Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen*, Gutachten, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin, verfügbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2024-nkr-sozialleistungsgutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

Branchen und Sektoren

Akteursvielfalt und Versorgungssicherheit im Strommarkt*

Ein integrativer Blick auf Strukturen, Finanzierungslogiken und staatliche Akteure

Till Fladung und Mathias Mier

In Kürze

Die Gewährleistung der Versorgungssicherheit auf dem europäischen Strommarkt stellt eine zentrale Herausforderung für die Energiepolitik der kommenden Jahre dar. Im Fokus der vorliegenden Herausforderung befindet sich nicht ausschließlich die technische Fragestellung, wie eine ausreichende, gesicherte Leistung zur Verfügung gestellt werden kann. Von wesentlicher Relevanz ist vielmehr das komplexe Wechselspiel diverser Akteure, die zum Teil gegenläufige Interessen verfolgen. Diese Akteursvielfalt wirkt sich unmittelbar auf die Funktionsweise des Strommarkts aus und trägt maßgeblich zur Gestaltung tragfähiger institutioneller Rahmenbedingungen für ein Marktdesign bei.

Die europäische Energiewende erfordert tiefgreifende Investitionen, technologische Innovationen und strukturelle Veränderungen in nahezu allen Wirtschaftssektoren. Dabei agieren zahlreiche Akteure – von Energieversorgern über Industrieunternehmen bis hin zu Investoren und Haushalten – jeweils mit eigenen ökonomischen Interessen, Anreizstrukturen und Erwartungen. Eine differenzierte Betrachtung dieser Akteurslandschaft ist unerlässlich, um wirksame wirtschaftspolitische Instrumente zu gestalten. Nur wenn die spezifischen Handlungslogiken und Inves-

titionsbedingungen der verschiedenen Akteursgruppen verstanden werden, können geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden, die private Investitionen mobilisieren, Innovationsdynamiken stärken und Fehlsteuerungen vermeiden. Auf diese Weise leistet die differenzierte Akteursanalyse einen zentralen Beitrag zum ökonomisch effizienten und marktnahen Gelingen der Energiewende. Dieser Beitrag bietet eine systematische Darstellung der wichtigsten Akteursgruppen – staatliche Akteure, Netz und Transport, Versorgung, Nachfrage sowie Investoren – und erläutert ihre jeweilige Bedeutung im Kontext der Energie- und Finanzflüsse. Zwei zentrale Grafiken veranschaulichen die Interaktionen und verdeutlichen, warum eine differenzierte Strategie notwendig ist, um alle Akteure erfolgreich

* Die Autoren bedanken sich für die finanzielle Unterstützung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Fördernummer 03EI1081). Sie bedanken sich bei Hinke Younger für ihre Beiträge und den Teilnehmer*innen des Kick-off-Workshops zum HAKE-Forschungsprojekt für ihre konstruktiven Kommentare.

in die Energiewende zu integrieren. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf der Frage der Versorgungssicherheit.

Staat zwischen Regulierer, Eigentümer und Marktdesigner

Staatliche Akteure bilden das Rückgrat der strategischen Ausrichtung der Energiewende. Auf europäischer Ebene gibt die EU-Kommission mit dem Green Deal, der EU-Taxonomie-Verordnung und dem Fit-for-55-Paket die grundlegenden Ziele und Instrumente vor. Diese müssen von den nationalen Regierungen operationalisiert werden – in Deutschland etwa durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE), die Bundesnetzagentur oder Förderinstitutionen wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Auch die Bundesländer und Kommunen übernehmen zunehmend Aufgaben, beispielsweise in der regionalen Wärmeplanung oder beim Ausbau der Ladeinfrastruktur.

Eine zentrale Herausforderung besteht in der Fragmentierung der Zuständigkeiten. Inkohärente politische Vorgaben zwischen EU, Bund und Ländern führen zu Planungsunsicherheit bei Unternehmen und Investoren. Hinzu kommen langwierige Genehmigungsprozesse, insbesondere für Stromleitungen und Windkraftprojekte. Ein effizientes Marktdesign seitens staatlicher Akteure muss daher Investitionssicherheit schaffen, die Koordination verbessern und regulatorische Hürden abbauen, etwa durch standardisierte Verfahren.

Die institutionelle Mehrfachrolle des Staates stellt eine besondere Herausforderung dar: Er gestaltet Marktregeln, überwacht deren Einhaltung und tritt zugleich als wirtschaftlicher Akteur auf. Dies kann zu Zielkonflikten führen, beispielsweise wenn das BMWE über Marktregeln entscheidet, aber gleichzeitig über Beteiligungen an Unternehmen wie der Deutschen Energie-Agentur oder der bundeseigenen Netzgesellschaft eigene wirtschaftliche Interessen verfolgt. Ein konkretes Beispiel ist die geplante staatliche Förderung von Wasserstoff-Gaskraftwerken. Hier konkurrieren öffentliche und private Anbieter um dieselben Fördermittel, wobei öffentliche Unternehmen mit geringerem Kapitalrisiko agieren können. Dies kann private Investitionen hemmen und die Wettbewerbsneutralität untergraben.

Öffentliche Unternehmen übernehmen zunehmend systemkritische Funktionen – etwa bei der Bereitstellung von Backup-Kapazitäten – insbesondere dort, wo der Markt bislang keine ausreichenden Anreize bietet. Dies kann positive Effekte haben: Der Staat kann durch gezielte Investitionen Versorgungssicherheit gewährleisten, Inno-

vationshemmnisse abbauen und langfristige Transformationsziele wie die Dekarbonisierung aktiv vorantreiben. Staatliches Engagement ermöglicht es zudem, gesamtgesellschaftliche Interessen stärker zu berücksichtigen, als es rein marktbasierte Ansätze vermögen. Gleichzeitig stellt sich jedoch die Frage, ob privatwirtschaftliche Anbieter unter solchen Bedingungen die richtigen Investitionsanreize erhalten. Wenn die Verantwortung für die Versorgungssicherheit überwiegend auf staatliche Akteure verlagert wird, birgt dies auch Risiken – etwa wenn Marktversagen nicht durch ein intelligentes Systemdesign, sondern durch punktuelle Interventionen ohne klare Verantwortlichkeitsverteilung kompensiert wird. Entscheidend ist daher, dass der Staat seine Rolle klar definiert und transparent wahrnimmt – etwa durch verlässliche regulatorische Rahmenbedingungen, wettbewerbsneutrale Förderinstrumente und langfristige Investitionssignale. So kann staatliches Handeln Marktprozesse nicht verdrängen, sondern gezielt lenken und ergänzen, etwa durch Risikoreduktion für private Investitionen oder Förderung strategischer Technologien.

Netz und Transport: Engpassfaktor und Rückgrat der Transformation

Netzbetreiber – sowohl auf Übertragungs- als auch auf Verteilnetzebene – sind zentrale Vermittler zwischen Erzeugung und Verbrauch. Ihre Aufgabe ist es, physische Infrastruktur bereitzustellen, Netzstabilität zu sichern und Kapazitäten auszubauen. Projekte wie SuedLink oder SuedOstLink zeigen exemplarisch, wie groß der Koordinationsaufwand zwischen Genehmigung, Finanzierung und Umsetzung ist. Beide Vorhaben sollen Windstrom aus dem Norden Deutschlands in den Süden transportieren und gelten als Rückgrat der Energiewende. Gerade vor dem Hintergrund einer dezentraler werdenden Stromerzeugung steigen die Anforderungen an diese Akteure erheblich. Investitionen in Netz und Speicher sind kapitalintensiv und langfristig, weshalb sie besonders anfällig für regulatorische Unsicherheiten und Genehmigungshemmnisse sind. Eine zuverlässige Umsetzung der strategischen Planung ist daher unabdingbar, damit die Versorgungssicherheit nicht zum Nadelöhr der Transformation wird.

Versorgung: Alte Strukturen im Wandel

Im Versorgungsbereich treffen traditionelle Energieversorger mit jahrzehntelanger Erfahrung und fossilen Altanlagen auf neue Unternehmen und Start-ups, die flexible Geschäftsmodelle und erneuerbare Technologien vorantreiben. Private Marktteilnehmer setzen vor allem auf Geschäftsmodelle mit kurzfristiger Amortisation und hoher Skalierbarkeit. Hier zeigen sich, wie bereits im Abschnitt

zu staatlichen Akteuren beschrieben, klare Unterschiede im Investitionsverhalten zwischen staatlichen und privaten Akteuren. Die Vielzahl neuer privatwirtschaftlicher Akteure – von Energiegenossenschaften wie Bürgerwerke eG oder Green Planet Energy über Contracting-Firmen bis hin zu digitalen Plattformanbietern wie Next Kraftwerke oder Tibber – befördert die Dezentralisierung des Marktes. Die Vielfalt neuer Marktakteure macht eine präzisere Zuweisung wirtschaftlicher Verantwortung nötig: Erzeugungsunternehmen und Plattformanbieter sollten stärker für die Bereitstellung von Kapazitäten und zur Absicherung der Versorgungssicherheit verantwortlich gemacht werden, um systemische Risiken – wie zum Beispiel Dunkelflauten – marktintegriert abzufedern.

Endverbraucher*innen und Versorgungssicherheit: Anspruch und Realität

Die Nachfrageseite lässt sich in zwei große Gruppen unterteilen: Haushalte und Industrie. Haushalte unterscheiden sich wiederum stark nach den Eigentumsverhältnissen. Während Eigentümer*innen von Einfamilienhäusern in Solaranlagen, Wärmepumpen oder Speicher investieren können, sind Mieter*innen auf ihre Vermieter*innen angewiesen. Zudem besteht eine soziale Ungleichheit in der Verteilung von Investitionskapazität und Zugang zu Fördermitteln. Hier zeigt sich ein besonders sensibler Punkt der Energiewende. Ohne gezielte Ausgleichsmechanismen könnten bestehende soziale Ungleichheiten sogar verschärft werden. Auch für die Industrie, insbesondere für energieintensive Unternehmen, ist das Marktdesign entscheidend: Energieeffizienzanreize und dynamische Strompreise können Anreize für eine Transformation setzen, ohne die Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden.

Sowohl Haushalte als auch die Industrie erwarten eine jederzeit verfügbare und bezahlbare Energieversorgung. Doch die Realität zeigt: Die Bereitschaft, sich flexibel an Knappheitssituationen anzupassen, ist begrenzt. So soll Strom auch an windstillen Wintertagen zu einem konstanten Preis verfügbar sein – unabhängig davon, ob das System physikalisch dafür ausgelegt ist. In einem zunehmend volatileren Stromsystem steigt jedoch die Notwendigkeit, Nachfrageflexibilität zu aktivieren. Ohne diese Mitwirkung muss die Versorgungssicherheit über technologische Redundanz, also zusätzliche Kraftwerke, abgesichert werden. Das ist teuer und ökonomisch ineffizient. Die politische Herausforderung besteht darin, Versorgungssicherheit nicht nur als technische, sondern als gesellschaftliche Aufgabe zu betrachten: Welches Versorgungsniveau ist politisch gewünscht? Und wie können Bürger*innen sowie Unternehmen zu einem resilienten Gesamtsystem beitragen?

Investoren und Finanzierung: Kapital bereitstellen, Risiken managen

Investoren – von Banken über institutionelle Anleger bis hin zu Privathaushalten – bilden die finanzielle Grundlage der Energiewende. Dabei zeigt sich ein Trend von Investitionen in fossile Energieträger mit langfristig sicherer Rendite hin zu Investitionen in erneuerbare Energien. Während staatliche Förderbanken wie die KfW gezielt Investitionsanreize setzen, agieren Geschäftsbanken häufig vorsichtiger, insbesondere bei neuen Technologien. Institutionelle Investoren (z.B. Pensionsfonds) suchen langfristige, stabile Renditen und meiden daher hohe regulatorische Risiken. Gerade bei innovativen, jedoch noch nicht marktreifen Technologien wie grünem Wasserstoff oder saisonalen Speichern fehlen belastbare Geschäftsmodelle, was die Risikoprämien erhöht. Projekte wie die H2Global-Initiative oder IPCEI-Förderprogramme sollen dabei helfen, diese Investitionsbarrieren zu reduzieren.

Energie- und Finanzflüsse als Systemlogik

Die Energiewende ist nur zu verstehen, wenn man die Interaktionen zwischen den verschiedenen Akteuren nicht isoliert, sondern als Teil dynamischer Flussbeziehungen betrachtet. Dabei wird Versorgungssicherheit nicht durch einzelne Akteure, sondern durch ein Netzwerk kooperierender und konkurrierender Interessen erzeugt.

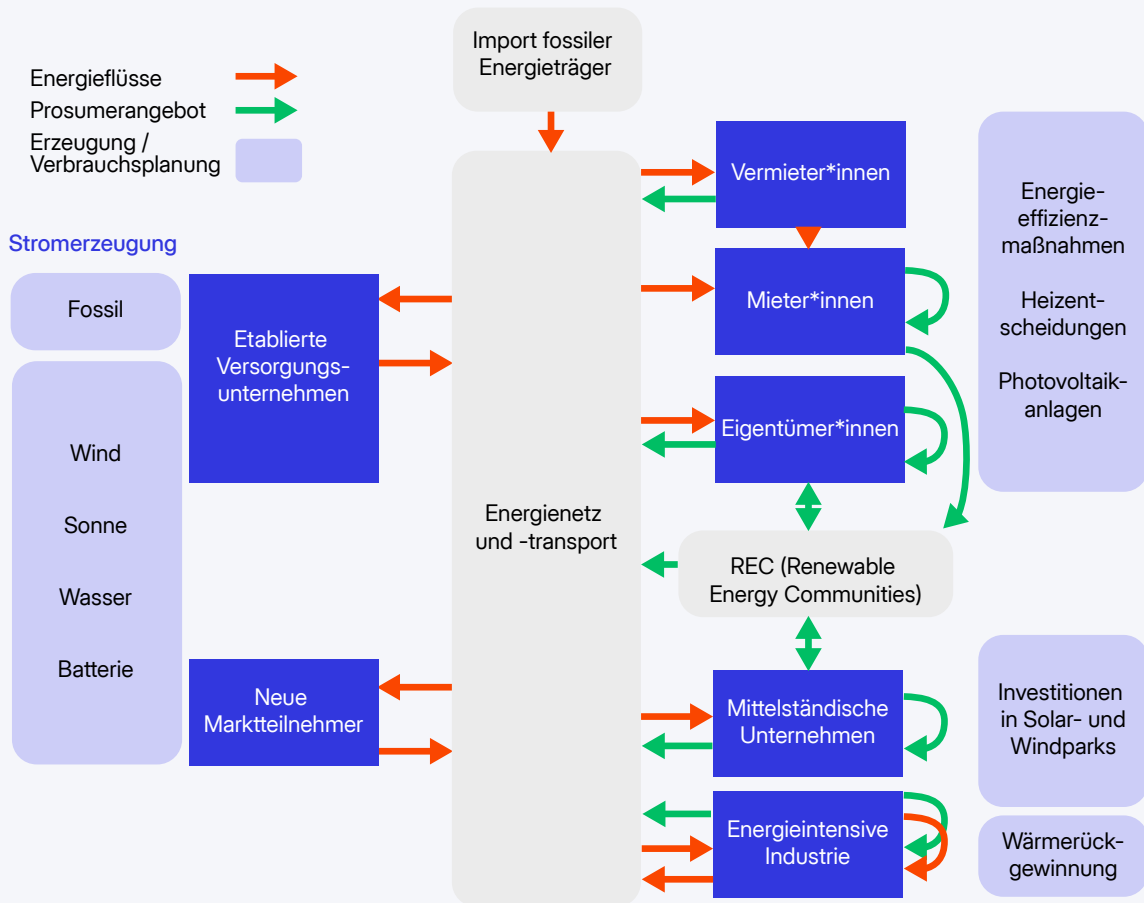
Kapazitätsmarkt vs. Spotmarkt

Es wird zwischen Kapazitäts- und Spotmärkten unterschieden. Letztere fokussieren sich auf den reinen Energiehandel (Energy only). Kapazitätsmärkte sind hingegen ein Instrument der Strommarktregulierung. Sie sollen die Versorgungssicherheit gewährleisten, indem sie langfristige Investitionsanreize für flexible Kraftwerke schaffen, die nur selten genutzt werden. Diese Kraftwerke wären im Spotmarkt unrentabel. So sind jederzeit genügend Kraftwerkskapazitäten verfügbar, um die Stromnachfrage zu decken – auch in Extremsituationen wie Kältewellen oder Dunkelflauten. Im Unterschied zu reinen Strommärkten, bei denen nur der tatsächlich produzierte Strom vergütet wird, erhalten Kraftwerksbetreiber im Kapazitätsmarkt eine zusätzliche Bezahlung allein dafür, dass ihre Anlagen verfügbar sind und im Bedarfsfall Strom liefern können.

Abb. 1

Energieflüsse

Fossile Brennstoffströme, Elektrizität, Wärme



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abbildung 1 zeigt die physischen Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteursgruppen entlang der Wertschöpfungskette. Fossile und erneuerbare Erzeuger speisen über das Netz Endverbraucher, Industrie und neue Marktteilnehmer. Prosumen speisen Strom zurück ins Netz, was komplexe Rückflüsse erzeugt. Diese Interaktionen verdeutlichen: Das Netz und der Transport bilden nicht nur das Rückgrat der Versorgung, sondern sind auch das Bindeglied für die Verantwortungsteilung bei der Versorgungssicherheit. Besonders hervorzuheben sind die Rückflüsse und Kopplungspunkte, beispielsweise zwischen Haushalten mit eigener Photovoltaik(PV)-Anlage und dem Netz oder zwischen industrieller Nachfrage und Speichertechnologien. Diese Rückkopplungseffekte verdeutlichen, warum Versorgungssicherheit systemisch verstanden werden muss. Entstehen beispielsweise durch rückspeisende

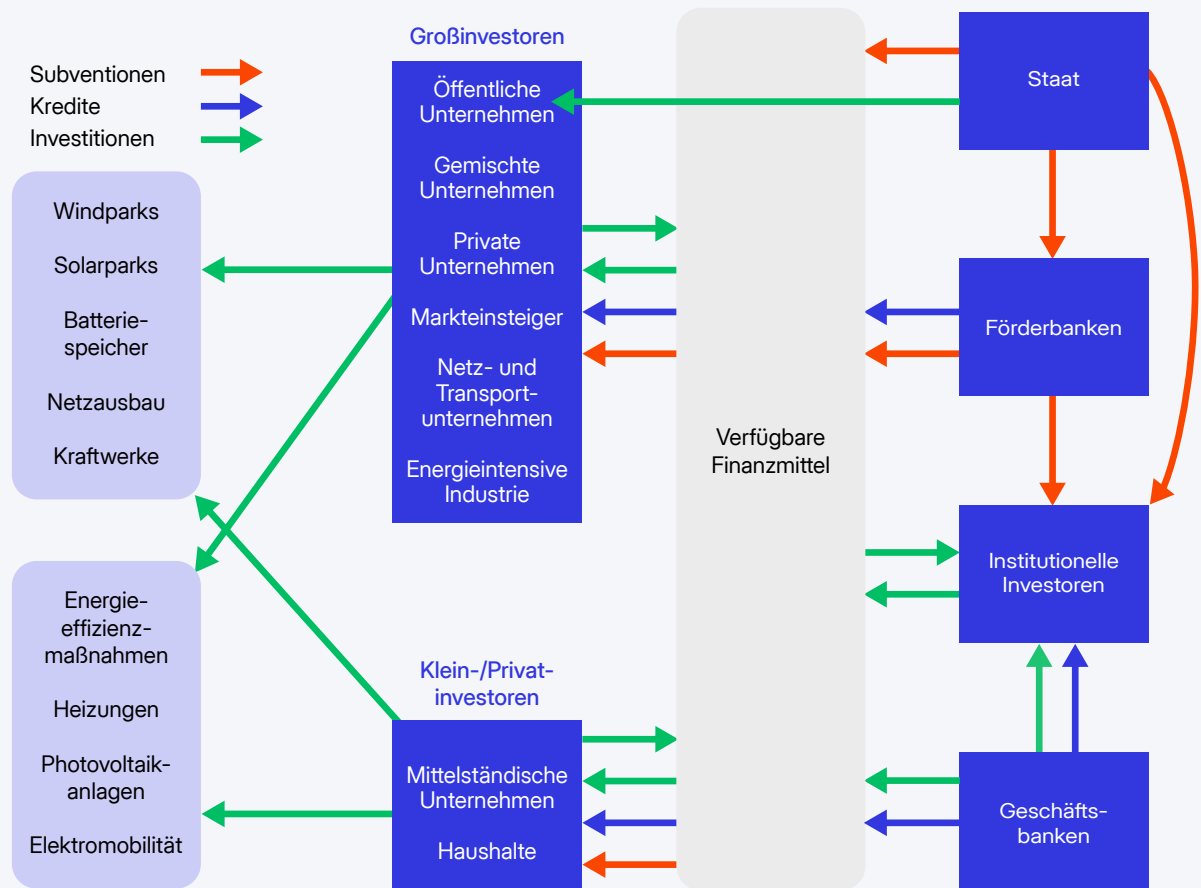
PV-Anlagen kurzfristige Netzüberlastungen, sind koordinierte Flexibilitätsoptionen – etwa auf Nachfrageseite – essenziell. Ein lineares Marktdesign ist also nicht möglich. Unterschiedliche Akteure beeinflussen sich gegenseitig, was bei Investitionsentscheidungen und politischer Steuerung berücksichtigt werden muss.

Abbildung 2 zeigt die Finanzflüsse: Kapital wird über Haushalte, Banken und staatliche Förderinstitutionen in Projekte der Erzeugung, Infrastruktur und Nachfrage gelenkt. Öffentliche Gelder wirken oft als Katalysatoren für private Investitionen. Gleichzeitig bestehen deutliche Unterschiede in der Risikobereitschaft und den Zeitpräferenzen der Akteure. Während Haushalte eher in kleinteilige, kurzfristige Lösungen investieren, suchen institutionelle Anleger stabile, langfristige Anlageformen. Dieses Muster lässt sich

Abb. 2

Finanzflüsse

Subventionen, Kredite und Investitionen



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

auch empirisch belegen. So investieren Haushalte vor allem in dezentrale PV-Anlagen, während sich institutionelle Investoren zunehmend auf Offshore-Windparks konzentrieren. Ein Beispiel hierfür ist das 2023 von Allianz und Norges Bank übernommene Windprojekt Borkum Riffgrund 2.

Förderbanken und EU-Instrumente können dabei helfen, Investitionshemmnisse zu überwinden, beispielsweise durch Garantien, Zuschüsse oder günstige Kreditbedingungen. Im Zentrum steht dabei zunehmend die Bereitstellung gesicherter Leistung: Nur dort, wo klare regulatorische Signale vorliegen, fließt Kapital auch in Backup-Kapazitäten. Beispiele hierfür sind Kapazitätsauktionen nach britischem Modell oder die strategische Reserve in Deutschland, deren konzeptionelle Weiterentwicklung derzeit diskutiert wird.

Fazit: Kapazitätsmärkte und Akteursvielfalt zusammendenken

Die Energiewende ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, doch die beteiligten Akteure agieren aus sehr unterschiedlichen Perspektiven. Ein differenziertes Verständnis dieser Perspektiven ist eine zentrale Voraussetzung für eine wirksame Politik. Denn nur, wenn das Marktdesign, die Förderpolitik und die Regulierung auf die jeweiligen Verhaltensmuster, Möglichkeiten und Hemmnisse zugeschnitten sind, können Investitionen gezielt mobilisiert und soziale Ungleichgewichte vermieden werden.

Ein resilienter Strommarkt muss die Vielfalt der Akteure daher systematisch berücksichtigen. Dabei kann Versorgungssicherheit nicht rein technokratisch garantiert wer-

den, sondern muss als interaktive Aufgabe zwischen Staat, Markt und Gesellschaft gestaltet werden. Die Einführung klarer Kapazitätsmärkte (vgl. Box „Kapazitätsmarkt vs. Spotmarkt“), die alle Akteursgruppen in die Verantwortung nehmen, kann dabei helfen, Markt- und Staatsversagen zu vermeiden. Das Ziel muss ein Marktdesign sein, das sowohl Investitionen in gesicherte Leistung fördert, als auch Verbrauchsflexibilität belohnt und dabei unterschiedliche Zielsetzung zwischen Markt, Staat und Gesellschaft vereinigt. Nur wenn Marktakteure wissen, wie ihre Rolle im Gesamtsystem vergütet und reguliert wird, entsteht das Vertrauen, das für langfristige Investitionen notwendig ist. Das Ziel ist ein adaptives Marktdesign, das mit technologischen Entwicklungen, gesellschaftlichen Präferenzen und geopolitischen Unsicherheiten Schritt halten kann. •

Referenzen

Andreae, K. (2025), „Anforderungen der Energiewende an das Strommarktdesign, *ifo Schnelldienst* 78(3), 24–26 (Beitrag zur Rubrik *Zur Diskussion gestellt* „Strommarkt – Balance zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Bezahlbarkeit“).

Arlt, M.-L. (2025), „Bringt die Zukunft sinkende Strompreise?“, *ifo Schnelldienst* 78(3), 17–20 (Beitrag zur Rubrik *Zur Diskussion gestellt* „Strommarkt – Balance zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Bezahlbarkeit“).

Barazza, E. und N. Strachan (2020), „The Impact of Heterogeneous Market Players with Bounded-Rationality on the Electricity Sector Low-Carbon Transition“, *Energy Policy* 138.

Bjerkan, K. Y., M. Ryghaug und T. M. Skjølsvold (2021), „Actors in Energy Transitions: Transformative Potentials at the Intersection Between Norwegian Port and Transport Systems“, *Energy Research & Social Science* 72, 101868

Bundeskartellamt (2024), „Energie-Monitoring 2024: Entwicklungen auf dem deutschen Strom- und Gassektor“, verfügbar unter: <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Energie-Monitoring-2024.html>, aufgerufen am 1. August 2025.

De Haas, R., R. Martin, M. Muuls und H. Schweiger (2021), „Barriers to Net Zero: How Firms Can Make or Break the Green Transition“, *LSE Business Review*, verfügbar unter: <https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2021/03/31/barriers-to-net-zero-how-firms-can-make-or-break-the-green-transition/>, aufgerufen am 1. August 2025.

Fladung, T., J. Hoffmann, M. Mier und M. Ispac (2025), „A Taxonomy of the Relevant Actors in the European Energy Transition“, *ifo Working Paper* 417.

Grimm, V. und A. Ockenfels (2025), „Der Strommarkt steht am Scheideweg“, *ifo Schnelldienst* 78(3), 3–7 (Beitrag zur Rubrik *Zur Diskussion gestellt* „Strommarkt – Balance zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Bezahlbarkeit“).

Hirth, L. (2025), „Warum die Teilung der deutschen Strompreiszone sinnvoll ist“, *ifo Schnelldienst* 78(3), 7–10 (Beitrag zur Rubrik *Zur Diskussion gestellt* „Strommarkt – Balance zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Bezahlbarkeit“).

Leung, K. und J. Bruegel (2024), *Europe's Clean Power Leaders: How Green Financing is Enabling Renewable Growth, Technical Report*, The Institute for Energy Economics and Financial Analysis (IEEFA), verfügbar unter: <https://www.ieefa.org>, aufgerufen am 1. August 2025.

Matzen, M. und C. Weissbart (2025), „Die Attraktivität von Batteriespeichern in einem von erneuerbaren Energien geprägten Strommarkt“, *ifo Schnelldienst* 78(3), 26–30 (Beitrag zur Rubrik *Zur Diskussion gestellt* „Strommarkt – Balance zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Bezahlbarkeit“).

Maurer, C. (2025), „Strommarkt: Optimierung, aber keine Preiswende“, *ifo Schnelldienst* 78(3), 20–23 (Beitrag zur Rubrik *Zur Diskussion gestellt* „Strommarkt – Balance zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Bezahlbarkeit“).

Mier, M. und T. Fladung, „Investitionsverhalten im europäischen Strommarkt – Hindernis oder Chance?“, *ifo Schnelldienst* 78(3), 31–35 (Beitrag zur Rubrik *Zur Diskussion gestellt* „Strommarkt – Balance zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Bezahlbarkeit“).

Müller, K. (2025), „Zuverlässig, bezahlbar, nachhaltig: Dreiklang für Strommarkt und Regulierung“, *ifo Schnelldienst* 78(3), 11–13 (Beitrag zur Rubrik *Zur Diskussion gestellt* „Strommarkt – Balance zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Bezahlbarkeit“).

Rodríguez Lopez, J. M., A. Sakhel und T. Busch (2017), „Corporate Investments and Environmental Regulation: The Role of Regulatory Uncertainty, Regulation-Induced Uncertainty, and Investment History“, *European Management Journal* 35(1), 91–101.

Weidlich, A. (2025), „Preissignale durch Netzentgelte – welche Rolle können dynamische Stromnetzentgelte für den systemdienlichen Verbrauch spielen?“, *ifo Schnelldienst* 78(3), 13–16 (Beitrag zur Rubrik *Zur Diskussion gestellt* „Strommarkt – Balance zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Bezahlbarkeit“).

ifo Schnelldienst 8 | 2025

Steuerliches Sofortprogramm für Investitionen

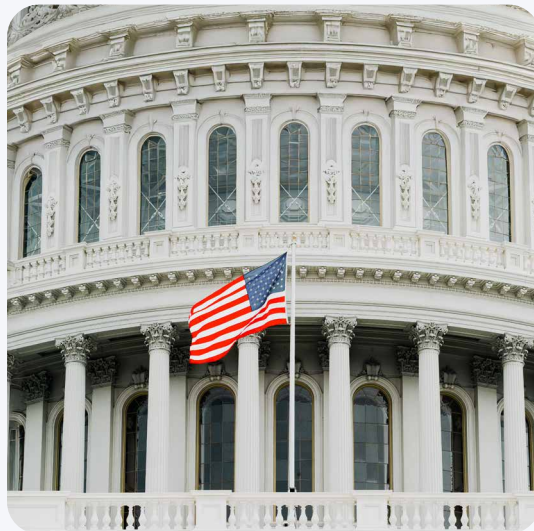


Die schwarz-rote Regierungskoalition hat ambitionierte Pläne für die deutsche Steuerpolitik: Sie will diese zu einem „Garanten für eine wettbewerbsfähige und wachsende Volkswirtschaft“ machen. Ein erster Schritt ist der „Investitions-Booster“. Weitere Punkte sind E-Auto-Förderung für betrieblich genutzte Fahrzeuge, Steuervergünstigungen für thesaurierte Gewinne und Ausbau der Förderzulage, um Innovationsaktivitäten mittelgroßer Unternehmen zu erleichtern. Welche Wirkungen das entfalten kann und welche Vorschläge darüber hinaus sinnvoll sind, diskutiert unser Titelthema.



ifo Schnelldienst 9 | 2025

US-Staatsfinanzen auf Kollisionskurs?



Senat und Repräsentantenhaus stimmen knapp für das Steuer- und Ausgaben Gesetz des US-Präsidenten Donald Trump. Kritiker*innen rechnen damit, dass das Gesetz die USA in eine Rekordverschuldung treibt. Der Safe-Asset-Status des US-Dollar und der US-Treasuries scheint angekratzt. Bietet sich hier eine Chance für Europa? Wie wird die US-Wirtschaftspolitik von Expert*innen vor Ort eingeschätzt? Gefährdet Trump die Unabhängigkeit der Zentralbank? Folgt der Etablierung der Stablecoins eine neue Finanzordnung? Diese Fragen diskutieren die Beiträge in unserem Titelthema.



ifo Schnelldienst 11 | 2025 erscheint am 13. November 2025

Pflegen am Limit – warum im Gesundheitswesen die Fachkräfte fehlen

Auf unserer Website finden Sie weitere Informationen zum ifo Schnelldienst:
ifo.de/publikationen/schnelldienst ↗