

Studie Wohnungsbautag 2017

# **Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten**

Endbericht

**Auftraggeber**

Verbändebündnis Wohnungsbau

**Ansprechpartner**

Tobias Koch  
Dr. Oliver Ehentraut  
Marion Neumann  
Ante Pivac

Stuttgart/Freiburg

31.05.2017

8381

**Auftraggeber:**

**Verbändebündnis Wohnungsbau bestehend aus:**

Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V. – BDB

Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. – GdW

Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V.- BFW

Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks- und Wohnungsbau e.V. – DGfM

Deutscher Mieterbund e.V. – DMB

Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt – IG Bau

Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e.V. - ZDB

**Koordination der Studie**

Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V. – BDB

Herr Michael Hölker, Hauptgeschäftsführer

Am Weidendamm 1a, 10117 Berlin

Tel.: +49 (0)30 59 00 99 – 576; Fax: +49 (0)30 59 00 99 – 476

E-Mail: [info@bdb-bfh.de](mailto:info@bdb-bfh.de); [www.bdb-bfh.de](http://www.bdb-bfh.de)



Prognos AG

Europäisches Zentrum für Wirtschaftsforschung und Strategieberatung

Goethestraße 85  
10623 Berlin

**Autoren:**

Tobias Koch

Dr. Oliver Ehrentraut

Marion Neumann

Ante Pivac



## Inhalt

<b>1</b>	<b>Hintergrund und Aufgabenstellung</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Analyse der Wohnraumversorgung auf Bundesebene</b>	<b>2</b>
2.1	Entwicklung der Wohnungsnachfrage	2
2.2	Entwicklung des Wohnungsangebots	4
<b>3</b>	<b>Analyse der Wohnraumversorgung in den regionalen Wohnungsmärkten</b>	<b>11</b>
3.1	Entwicklung der Wohnungsnachfrage in den regionalen Wohnungsmärkten	11
3.2	Entwicklung des Wohnungsangebots in den regionalen Wohnungsmärkten	12
3.3	Klassifizierung der regionalen Wohnungsmärkte	14
<b>4</b>	<b>Bezahlbarkeit des Wohnungsneubaus in den TOP-7-Städten</b>	<b>19</b>
4.1	Nachfragepotenzial der privaten Haushalte – Nettoeinkommensverteilung	19
4.2	Wohnraumangebot – Mietpreise	21
4.3	Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot	22
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	<b>32</b>

# 1 Hintergrund und Aufgabenstellung

Die Wohnungsmärkte in Deutschland befinden sich seit einigen Jahren in einem zunehmenden Ungleichgewicht von Angebots- und Nachfrageentwicklung. Einer hohen und sehr dynamischen Wohnraumnachfrage steht eine vergleichsweise hohe Trägheit des Wohnungsangebotes gegenüber. Der Wohnungsneubau ist in Deutschland seit dem Tiefpunkt im Jahr 2009 zwar wieder angestiegen, bewegt sich im Vergleich zur Wohnungsnachfrage aber weiterhin auf zu geringem Niveau, sodass sich der Mangel an Wohnraum in Deutschland insgesamt weiter verschärft. Deutschland verfügt nicht über einen einheitlichen und homogenen Wohnungsmarkt, sondern ist von einer Vielzahl von regionalen Wohnungsmärkten mit sehr heterogenen Marktentwicklungen und differenzierten Ausgangs- und Problemlagen gekennzeichnet.

Der Wohnraummangel wird in der Politik und breiten Öffentlichkeit bisher vornehmlich in Großstädten und Ballungsräumen wahrgenommen. Durch Ausweichbewegungen und erhebliche Zuzüge gerade in suburbanen und teilweise ländlichen Regionen (insb. Süddeutschland) ist der Wohnraummangel allerdings deutlich stärker und flächendeckender ausgeprägt als bisher angenommen. Engpässe auf den Wohnungsmärkten sind somit keineswegs ein lediglich punktuell Phänomen. Die Studie zeigt auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands flächendeckend den Wohnraummangel in den regionalen Wohnungsmärkten auf und leitet anhand von Nachfrage- und Angebotsentwicklung sowie Indikatoren zu Wirtschaftsstärke und Wohlstand verschiedene Typen regionaler Wohnungsmärkte ab. Die regionalen Märkte werden differenziert betrachtet und Wohnungsbaulücken für angespannte, ausgeglichene bzw. stagnierende und rückläufige Wohnungsmärkte quantifiziert.

Neben der grundsätzlichen zahlenmäßigen Entwicklung der Wohnungsmärkte liegt ein erhebliches Problem in der Diskrepanz der Angebotserweiterung in Bezug auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum. Im Zuge der erheblich gestiegenen Grundstückspreise und Baukosten findet der Wohnungsneubau gerade im Mietsegment in den Ballungszentren zum überwiegenden Teil im hochpreisigen Segment statt. Eine wachsende Lücke zeichnet sich dagegen beim sozialen Wohnungsbau bzw. im niedrigen und mittleren Preissegment ab. In diesen Segmenten ist die Bautätigkeit vergleichsweise gering und im Vergleich zum Bedarf weit unterdurchschnittlich während die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum anhaltend hoch ist bzw. steigt. Mit anderen Worten: Es wird nicht nur zu wenig gebaut, sondern auch zu teuer. Der Mismatch von Angebot und Nachfrage wird im Rahmen der Studie anhand der Gegenüberstellung regionaler Mietpreise und regionaler Haushaltseinkommen für Deutschland insgesamt sowie die Top-7-Städte verifiziert und quantifiziert. Das Ergebnis zeigt, für welche Einkommensgruppen ein Wohnungswechsel derzeit noch bezahlbar ist.

Die Studie für das Verbändebündnis Wohnungsbau liefert damit eine wissenschaftlich-fundierte Grundlage für den fachlichen Dialog der Bau- und Wohnungswirtschaft mit der Politik im Rahmen des Wohnungsbautages 2017 sowie mit Blick auf die bevorstehende Bundestagswahl im September.

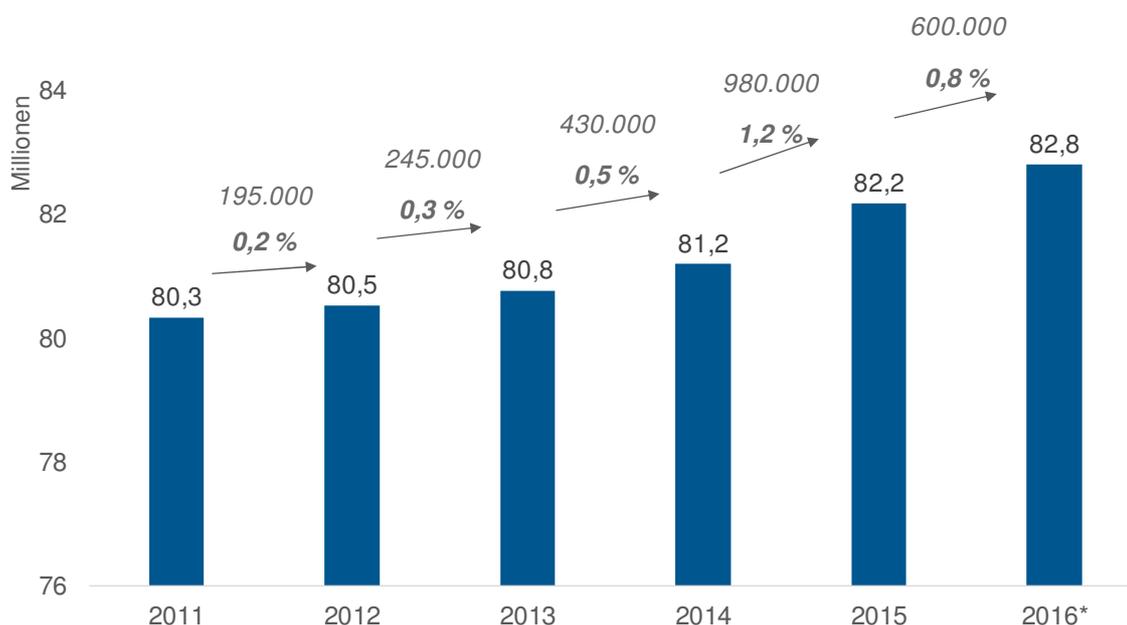
## 2 Analyse der Wohnraumversorgung auf Bundesebene

Nach einer Phase mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung in Deutschland zwischen 2006 und 2010 (-697.000 Einwohner) wächst die Bevölkerung seit 2011 wieder deutlich. Ursächlich hierfür ist vor allem die starke Zuwanderung. Zwischen 2011 und 2016 nahm die Bevölkerung um rd. 2,5 Mio. Personen zu.<sup>1</sup> Dieses Bevölkerungswachstum geht auf dem Wohnungsmarkt in Deutschland mit einer deutlich gestiegenen und weiter wachsenden Nachfrage nach Wohnraum einher.

### 2.1 Entwicklung der Wohnungsnachfrage

Im Nachgang der Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 hat sich Deutschland mit seinem sehr robusten Arbeitsmarkt in kurzer Zeit von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungsland entwickelt. Im Zeitraum 2011 bis 2016 ist die Bevölkerung um 3,1 % gewachsen. Die dynamische Entwicklung wird von einer anhaltenden Zuwanderung von Personen und Fachkräften aus dem europäischen Raum (insbesondere Ost- und Südeuropa) getragen.

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 2011-2016



Quelle: Prognos 2017 auf Basis Statistisches Bundesamt 2017. \* Schätzung Bevölkerung für 2016 (vgl. Pressemitteilung Nr. 033/2017 des Statistischen Bundesamts)

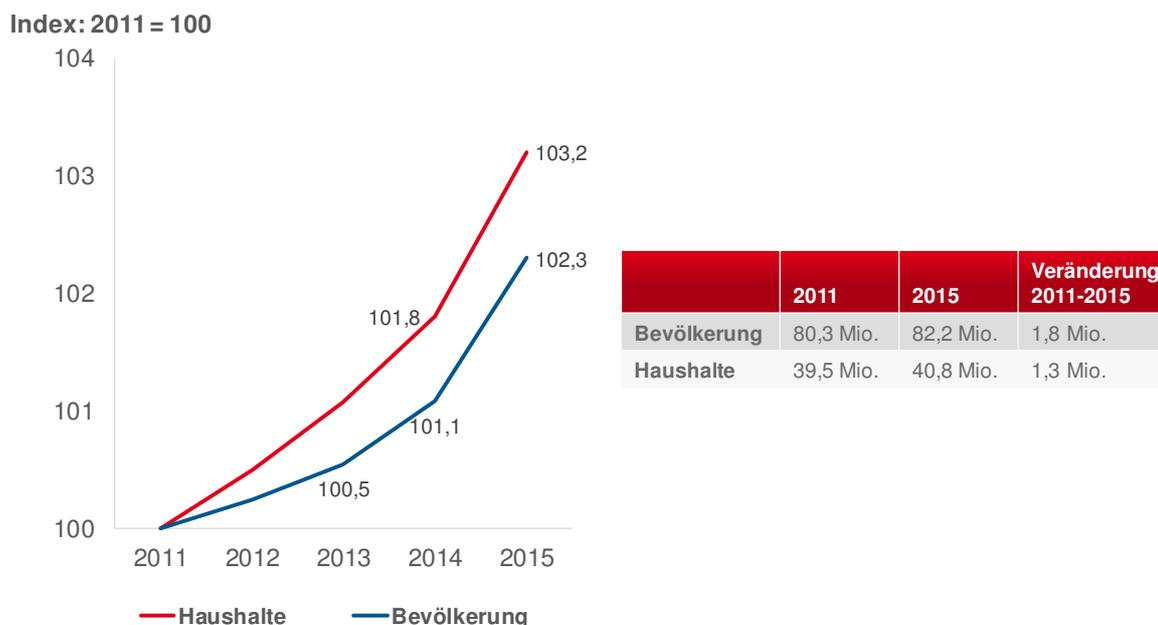
Rund 60 % der Zuwanderer stammen aus EU-Ländern. Kurzfristig überlagert wird diese Entwicklung, insbesondere ab dem Jahr 2015, von einem Anstieg der fluchtbedingten

<sup>1</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, 2017. Für das Jahr 2016 liegt lediglich eine Schätzung vor, die Ende des Jahres von rd. 82,8 Mio. Einwohnern ausgeht (vgl. Statistisches Bundesamt PM Nr. 033 vom 27.01.2017).

Migration. Nach ersten Schätzung für das Jahr 2016 liegt der Bevölkerungszuwachs mit 600.000 Personen wieder unter dem Rekordzuwachs des Vorjahres (**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Die Bevölkerung hat im Jahr 2016 um 0,8 % zugenommen und mit 82,8 Mio. Einwohnern einen neuen Höhepunkt erreicht.

Die Wohnungsnachfrage wird neben der Bevölkerungsentwicklung maßgeblich von der Haushaltsentwicklung beeinflusst und determiniert. Die Zahl der Haushalte hat sich dabei etwas dynamischer entwickelt und um 3,2 % bzw. rd. 1,26 Mio. Einheiten zugenommen (Abbildung 2). Getrieben wurde die Haushaltsentwicklung neben der wanderungsbedingten Zunahme der Bevölkerung durch einen Rückgang der durchschnittlichen Haushaltsgröße (Personenzahl). Der Anteil von Mehrpersonenhaushalten (mindestens 3 Personen) ist zugunsten des Anteils von Single- sowie Zweipersonenhaushalten zurückgegangen. Die durchschnittliche Haushaltsgröße der neu gebildeten privaten Haushalte im Zeitraum 2011 bis 2015 lag bei rund 1,5 Personen, während die durchschnittliche Gesamtgröße aller privaten Haushalte bei 2,02 Personen je Haushalt liegt.

Abbildung 2: Entwicklung der Wohnungsnachfrage in Deutschland 2011-2015



Quelle: Prognos 2017 auf Basis Statistisches Bundesamt 2017. (Index 2011 = 100)

Neben dem außenwanderungsbedingten Anstieg der Wohnungsnachfrage ist insbesondere die Binnenwanderung in Deutschland bestimmend für die regionale Entwicklung der Wohnungsnachfrage.<sup>2</sup> Während weite Teile der regionalen Wohnungsmärkte keinen signifikanten Anstieg der Zuwanderung und Wohnungsnachfrage in den letzten Jahren verzeichneten, kam es insbesondere in den wirtschaftsstarken Ballungsräumen sowie attraktiven Universitäts- und Großstädten zu einem überdurchschnittlichen Anstieg der Bevölkerung, der Haushalte und der Wohnungsnachfrage. Zwischen 2011 und 2015 verzeichne-

<sup>2</sup> Zwischen 2011 und 2013 entfallen 75 % der neuen Nachfrage in regionalen Wohnungsmärkten auf Umzüge von bereits in Deutschland lebenden Personen.

ten in der Spitze die Städte Leipzig mit 10,6 %, Frankfurt mit 9,0 % und Trier mit 8,8 % die stärkste Zunahme der Haushalte. In der Altersgruppe der jungen Erwachsenen (20-34-Jährige) verzeichnen v. a. die Städte München, Leipzig und Frankfurt sowie die Universitätsstädte Heidelberg und Darmstadt die höchsten Wanderungsgewinne.<sup>3</sup>

## 2.2 Entwicklung des Wohnungsangebots

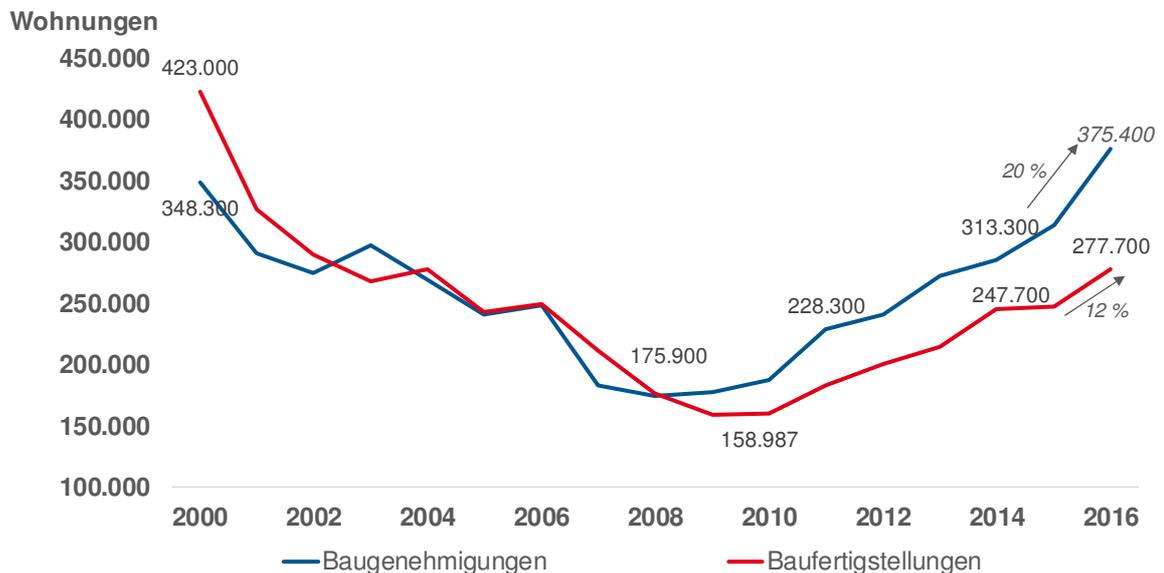
In langfristigen Betrachtung stellt das Krisenjahr 2009 einen Wendepunkt auf den Wohnungsmärkten dar. Die Zahl der Fertigstellungen erreichte im Jahr 2009 mit 159.000 neuen Wohnungen den historischen Tiefpunkt. Ausgehend von 423.000 Fertigstellungen<sup>4</sup> im Jahr 2000 kam es in Deutschland bis zum Jahr 2009 zu einem Rückgang um 62 % bzw. einem Niveau von 38 % des Basisjahres 2000. Im Zeitraum 2000 bis 2009 bewegten sich die Baugenehmigungen (2,5 Mio.) und die Fertigstellungen (2,62 Mio.) im Kontext einer relativ entspannten Marktsituation in etwa im Gleichgewicht. Ab dem Jahr 2010 setzte ein deutlicher Anstieg der Baugenehmigungen um 189.000 auf rund 375.000 Genehmigungen im Jahr 2016 ein. Auf der Angebotsseite der Wohnungsmärkte entwickelte sich die Zahl der Fertigstellungen deutlich langsamer. Die Zahl der Fertigstellungen erreichte im Jahr 2014 ein Niveau von 245.000 Wohnungseinheiten und stagnierte im Jahr 2015 auf dem Vorjahresniveau. Im Jahr 2016 stiegen die Baufertigstellungen um rd. 12 % auf 278.000 Wohnungen an. Die Differenz zwischen Genehmigungen und Fertigstellungen ist im Jahr 2016 somit noch einmal deutlich auf knapp 100.000 angestiegen (Abbildung 3). Dem ausgesprochen deutlichen Anstieg der Wohnungsnachfrage steht eine sehr verhaltene und träge Angebotsentwicklung an den Wohnungsmärkten gegenüber.

---

<sup>3</sup> Vgl. Empirica (2015): Schwarmstädte in Deutschland. Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wanderungsmuster.

<sup>4</sup> Die Angaben zu Baufertigstellungen sowie -genehmigungen beziehen sich jeweils auf Wohnungen in neu errichteten Wohn- und nicht Wohngebäuden, einschließlich Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden.

Abbildung 3: Entwicklung von Baugenehmigungen und –fertigstellungen neuer Wohnungen\* in Deutschland 2000-2016



Quelle: Prognos 2017 auf Basis Statistisches Bundesamt 2017. \*Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden (einschl. Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden) Von den rd. 278.000 fertiggestellten Wohnungen im Jahr 2016 entfallen rd. 14.200 Wohnungen (rd. 5 %) auf Wohnheime.

Im Zeitraum 2011 bis 2016 wurden bundesweit rund 1,72 Mio. Baugenehmigungen erteilt, aber nur 1,37 Mio. Fertigstellungen realisiert. Die Zahl der fertiggestellten Wohnungen lag im Jahr 2016 mit 278.000 Wohnungen (inklusive Baumaßnahmen) deutlich unter dem erforderlichen Bedarf von 400.000 Wohnungen, so dass der erforderliche Bedarf lediglich zu rund 69 % erreicht und abgedeckt wird.

### Exkurs: Wohnraumbedarf in Deutschland

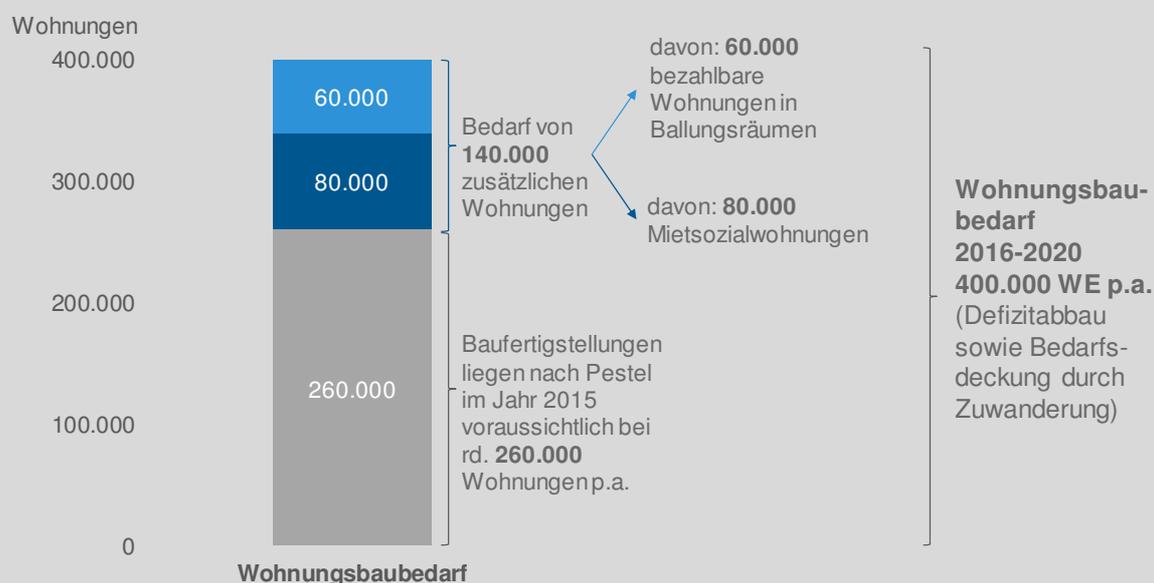
Das Pestel-Institut hat 2015 im Auftrag des Verbändebündnisses Sozialer Wohnungsbau den mittelfristigen Wohnungsbedarf in Deutschland abgeschätzt.<sup>5</sup> Unter Berücksichtigung der Annahmen der BBSR Wohnungsmarktprognose 2025 (obere Variante) ermittelt die Studie für den Zeitraum 2009 bis 2015 ein kumuliertes Wohnungsdefizit von 800.000 Wohnungen in Deutschland. Dieses Defizit ergibt sich aus einer im Vergleich zu den Annahmen der Wohnungsmarktprognose des BBSR zu geringen Bautätigkeit und einer deutlich höheren Zuwanderung.

Um das Wohnungsdefizit abzubauen, errechnet das Pestel-Institut einen mittelfristigen Neubaubedarf von rund 400.000 Wohnungen jährlich für den Zeitraum 2016 bis 2020. Die Baufertigstellungen in den Jahren 2012 bis 2014 lagen bei rund 200.000 Wohnungen pro Jahr, für das Jahr 2015 legt die Pestel-Studie eine Schätzung von rd. 260.000 Fertigstellungen zugrunde. Die Neubautätigkeit deckt entsprechend nur etwa die Hälfte des faktischen Bedarfs. Nach Pestel besteht insbesondere im Mietwohnungsbau ein signifikanter Mangel. Dabei werden zusätzliche 140.000 neue Mietwohnungen jährlich benötigt, von denen 80.000 auf Mietsozialwohnungen und 60.000 auf bezahl-

<sup>5</sup> Vgl. Pestel-Institut (2015): Kurzstudie Modellrechnung zu den langfristigen Kosten und Einsparungen eines Neustarts des sozialen Wohnungsbaus sowie Einschätzung des aktuellen und mittelfristigen Wohnungsbedarfs.

bare Wohnungen in Ballungsräumen entfallen (Abbildung 4), um das bestehende Defizit abzubauen und die gestiegene und wanderungsbedingte Wohnungsnachfrage bedienen zu können.<sup>6</sup>

Abbildung 4: Mittelfristiger jährlicher Neubaubedarf 2016 bis 2020 nach Pestel 2015

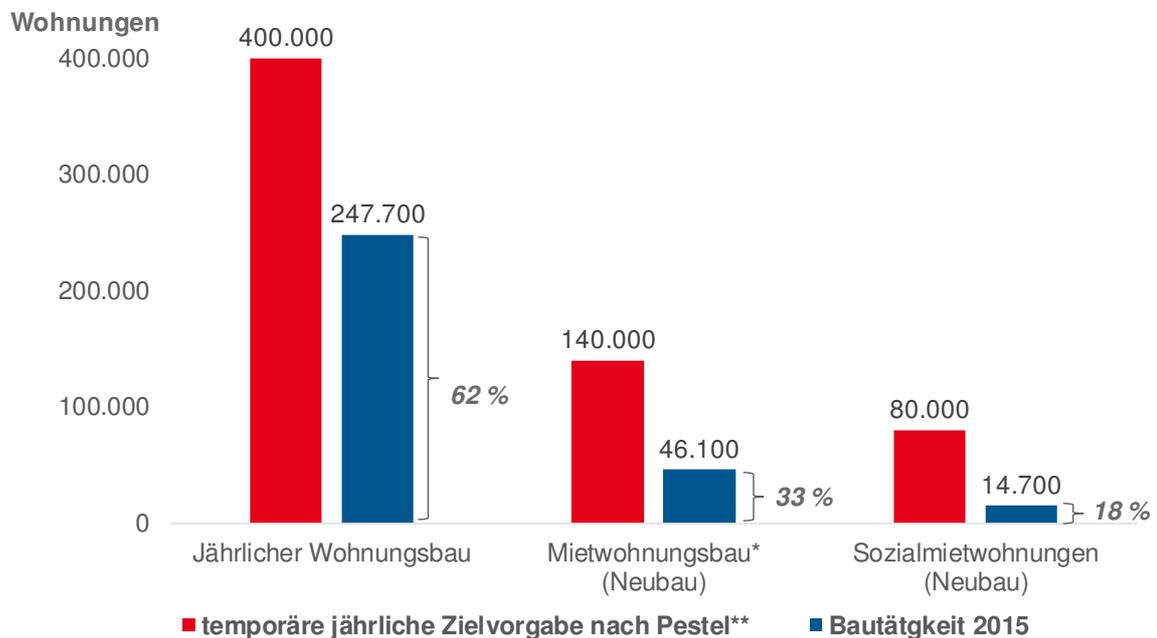


Quelle: Prognos 2017 auf Basis Pestel-Institut 2015: Kurzstudie Modellrechnung zu den langfristigen Kosten und Einsparungen eines Neustarts des sozialen Wohnungsbaus sowie Einschätzung des aktuellen und mittelfristigen Wohnungsbedarfs

Entsprechend einer Pestel-Studie (Exkurs) wird der erforderliche Bedarf von jährlich 400.000 Fertigstellungen ab 2016 im Jahr 2015 mit 248.000 deutlich unterschritten. Ausgehend vom erforderlichen Bedarf in Höhe von 400.000 Wohnungen p. a. wurden im Jahr 2015 lediglich 62 % des Bedarfs durch den Wohnungsbau gedeckt (Abbildung 5). Für die einzelnen Segmente des Wohnungsbaus verschärft sich die Differenz von Angebotserweiterung und Bedarf zusätzlich. Vom jährlichen Neubaubedarf von 400.000 Wohnungen entfallen nach Pestel 140.000 Wohnungen auf den Mietwohnungsneubau. Im Vergleich zu den fertiggestellten Mietwohnungen im Jahr 2015 (46.100) wird in diesem Segment somit aktuell lediglich ein Drittel des jährlichen Neubaubedarfs erreicht.

<sup>6</sup> Vgl. Pestel-Institut (2015).

Abbildung 5: Vergleich der Bautätigkeit 2015 mit den mittelfristigen Wohnungsbaubedarfen (2016-2020) nach Pestel 2015



Quelle: Prognos 2017 auf Basis Statistisches Bundesamt 2017; Bundestagsdrucksache 18/8855 (Antwort auf Große Anfrage im Bundestag: Sozialer Wohnungsbau in Deutschland - Entwicklung, Bestand, Perspektive). \*Mietwohnungen (Neubau) in Mehrfamilienhäusern. Durch Mietwohnungen, die in Ein-/Zweifamilienhäusern bzw. durch Umbaumaßnahmen entstehen, liegt die Anzahl der Mietwohnungen wahrscheinlich höher. Diese Werte können auf Basis der statistischen Auswertungen des Statistischen Bundesamtes nicht quantifiziert werden. \*\*Pestel-Institut 2015 Die Baufertigstellungen von rd. 278.000 im Jahr 2016 decken 69 % des Bedarfs von 400.000 Wohnungen ab. Im Jahr 2016 wurden 24.550 Sozialwohnungen im Neubau errichtet, dies entspricht rd. 31 % des erforderlichen Neubaus von 80.000 Wohnungen (vgl. Rheinischen Post unter Berufung auf nach einem Bericht des Ausschusses für Stadtentwicklung, Bau- und Wohnungswesen von Bund und Ländern).

Der soziale Wohnungsbau stellt ein wichtiges Segment dar, um auch untere und mittlere Einkommensklassen mit bezahlbarem Wohnraum zu versorgen. Im Zeitraum 2002 bis 2013 ist der Bestand an Sozialwohnungen in Deutschland von rd. 2,5 Mio. Wohnungen um 1 Mio. auf rund 1,5 Mio. zurückgegangen. Nach neuesten und fortgeschriebenen Zahlen liegt der tatsächliche Bestand bei unter 1,3 Mio. Wohnungen.<sup>7</sup> Bezogen auf den Geschosswohnungsbau (Wohnungen in Mehrfamilienhäusern) haben Sozialwohnungen damit einen Marktanteil von nur noch 7 % (2002: 12 %).<sup>8</sup> In den Jahren 2012 bis 2015 wurden insgesamt 156.000 Mietwohnungen gefördert. Im selben Zeitraum lief jedoch bei 297.000 Wohnungen die Belegungsbindung aus, sodass das Angebot an Sozialwohnungen trotz steigender Nachfrage weiter zurückgegangen ist.

<sup>7</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 18/8855 sowie DMB MieterZeitung April 2/2017. Fortschreibung der Zahlen für die Bundesländer Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein (alle Stand 2015), Bayern (2014), Sachsen (2013).

<sup>8</sup> Das Fördervolumen für geförderte Mietwohnungen lag im Zeitraum 2006 bis 2013 bei 3,9 Mrd. Euro.

Perspektivisch scheiden im Zeitraum 2016 bis 2020 weitere 190.000 Wohnungen aus der Belegungsbindung aus<sup>9</sup>. In diesem Zeitraum fallen schätzungsweise 40.000 bis 50.000 Sozialmietwohnungen jährlich aus der Preisbindung. Im selben Zeitraum ist nach Analysen des Pestel-Instituts ein Neubau von jährlich 80.000 Sozialmietwohnungen erforderlich, um bestehende Defizite in der Versorgung abzubauen und zukünftige Nachfrage zu decken. Im Segment des sozialen Wohnungsbaus wurden bundesweit im Jahr 2015 mit einem realisierten Neubau von 14.700 Wohnungen lediglich 18 % des ermittelten Bedarfs erreicht und damit eine erhebliche Unterdeckung erzielt.<sup>10</sup>

### **Angebots-/Nachfragerelation**

Im direkten Vergleich und in der Gegenüberstellung der Angebots- und Nachfrageentwicklung an den bundesweiten Wohnungsmärkten wird deutlich, dass im bundesweiten Maßstab in den zurückliegenden Jahren aufgrund differenzierter Entwicklungsgeschwindigkeiten ein ausgeprägter Mismatch zwischen der Angebots- und der Nachfrageentwicklung besteht. Damit hat sich die Schere zwischen der Angebots- und Nachfrageentwicklung mit zunehmender Intensität geöffnet.

Bundesweit sind im Saldo zwischen 2011 und 2015 rund 540.000 Wohnungen<sup>11</sup> zu wenig gebaut worden. Dabei handelt es sich um eine empirisch gesicherte Wohnungsbaulücke, die im Rahmen der vorliegenden Studie regional tiefgliedriger beleuchtet wird (Kapitel 3). Die bundesweite Wohnungsbaulücke zeigt in Relation zur Wohnungsnachfrage, dass derzeit lediglich rund 60 % der Wohnungsnachfrage durch die Angebotsweiterungen gedeckt werden. Rund 40 % der Wohnungsnachfrage werden quantitativ nicht versorgt bzw. durch ein zusätzliches Angebot bedient.<sup>12</sup>

---

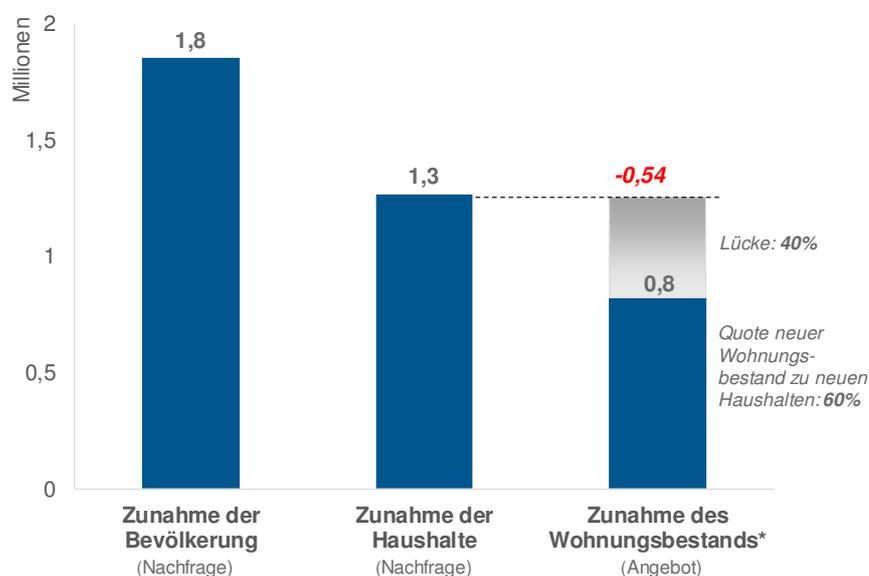
<sup>9</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 18/8855 auf Basis Angaben der Bundesländer ohne Angaben für Sachsen und Niedersachsen. Lückenhafte Angaben der Länder Bayern, Saarland und Schleswig-Holstein.

<sup>10</sup> Bezogen auf alle geförderten Wohnungen (Neubau, Modernisierung, Erwerb von Belegungsbindungen: 38.230 WE) kommen Sozialmietwohnungen auf einen Anteil von 48 % des Bedarfs nach Pestel (2015).

<sup>11</sup> Hinweis: Unterschied zu Ebene der 402 Kreise und kreisfreien Städte durch den rechnerischen Ausgleich von Wohnungsmärkten mit deutlichen Wohnungsüberhängen bzw. sogar rückläufigem Bestand.

<sup>12</sup> Hinweis. In den Regionen (u.a. Top-7) ist der Anteil der quantitativ nicht versorgten Wohnungsnachfrage (Werte von 47 bis 75 %) deutlich höher.

Abbildung 6: Entwicklung der Wohnungsnachfrage sowie des Angebots 2011-2015

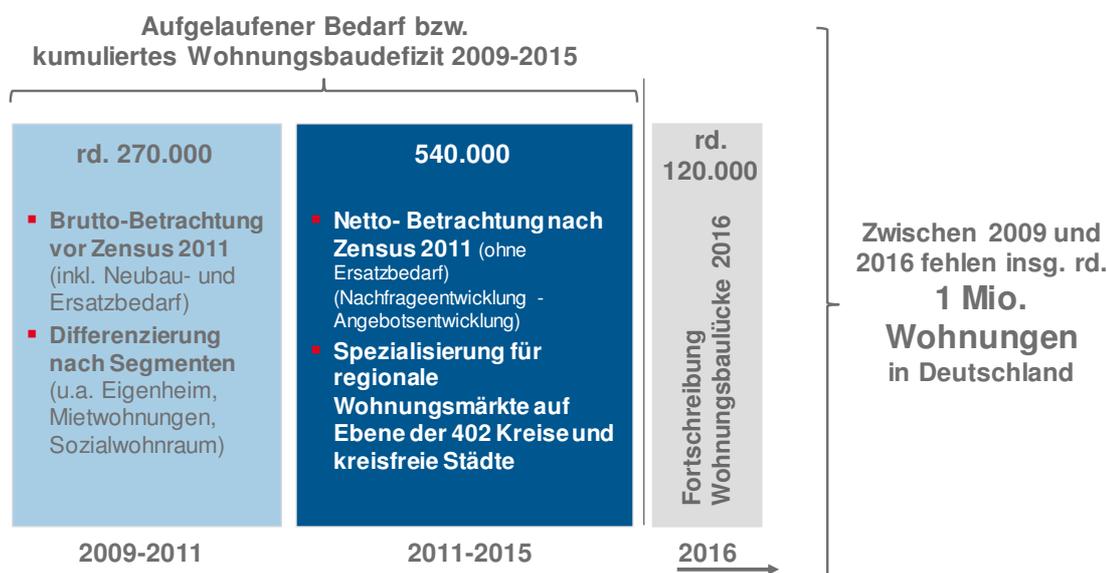


Quelle: Prognos 2017 auf Basis Statistisches Bundesamt 2017. \*Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden

In den zurückliegenden Jahren (2009-2016) wurden in Deutschland rund 1 Mio. Wohnungen zu wenig gebaut (siehe Abbildung 7). Zurückzuführen ist dieses Wohnungsdefizit auf eine zu geringe Neubautätigkeit und Ersatzbedarf in Relation zur dynamischen Wohnungsnachfrage. Hervorgerufen wird das Wohnungsdefizit insbesondere durch Lücken bzw. fehlende Angebote in den regionalen Wohnungsmärkten differenziert nach spezifischen Segmenten, Wohnungsgrößen und Lagen. In den Jahren 2009 bis 2011 wurden in Anlehnungen an die Untersuchung von Pestel (2015) unter Berücksichtigung des Neubau- und Ersatzbedarfs sowie steigender Zuwanderung rd. 270.000 Wohnungen zu wenig gebaut. Allein im Zeitraum 2011 bis 2015 seit dem Zensus wurden insgesamt weitere 540.000 Wohnungen zu wenig erstellt. Diese statistisch quantifizierbare Wohnungsbaulücke (Nettobetrachtung von Angebots- und Nachfrageentwicklung in den regionalen Wohnungsmärkten) wird im Rahmen der Studie vertiefend auf Ebene der 402 Kreise und kreisfreien Städte betrachtet und analysiert (siehe Kapitel 3). Der aufgelaufene Bedarf bzw. das kumulierte Wohnungsbaudefizit liegen zwischen 2009 und 2015 bei rd. 800.000 Wohnungen. Die Baufertigstellungen im Jahr 2016 decken mit 278.000 Wohnungen lediglich rd. 69 % des Bedarfs von 400.000 Wohnungen, sodass sich die Wohnungsbaulücke um rund weitere 120.000 Wohnungen erhöht hat (siehe Abbildung 7).<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Vgl. Pestel-Institut 2015.

Abbildung 7: Wohnungsbaulücke in Deutschland 2009-2016 (Schätzung)



Quelle: Prognos 2017 in Anlehnung an Pestel-Institut 2015.

In der Konsequenz führt die veränderte Angebots-/Nachfrageentwicklung zu einem kontinuierlichen Abbau von Wohnungsleerständen in Regionen mit Angebotsüberhängen sowie einer deutlichen Verknappung von Wohnraum in bereits angespannten Wohnungsmärkten. In vielen urbanen Wohnungsmärkten schlägt sich die Marktentwicklung in erheblichen Steigerungen der Miet- und Kaufpreise, einer teilweise bereits rückläufigen Wohnflächennachfrage pro Kopf, einer Beibehaltung und Nutzung von Wohnungen mit unzureichenden Anforderungen (zu klein, falsche Lage etc.) sowie teilweise der Mehrfachbelegung von Wohnungen durch mehrere Haushalte und Personen (WG-Effekt) nieder. Gerade in den Ballungsräumen macht sich ein Ausweichverhalten von (Familien-)Haushalten in das angrenzende Umland bemerkbar, mit steigenden Verkehrs- und Pendlerbewegungen in der Konsequenz.<sup>14</sup>

Insbesondere für untere und mittlere Einkommensbezieher stellt ein wachsender Mangel an preiswertem und bezahlbarem Wohnraum eine Herausforderung dar, die bei realisierten Umzügen und Neuabschlüssen im Kontext gestiegener Mietbelastungsquoten zu einem Verlust an Kaufkraft führt. Mit steigende Mietbelastungsquoten geht dabei ein zunehmendes Verschuldungsrisiko einher. Auch für mitarbeitersuchende Unternehmen in dynamischen und wirtschaftsstarken Märkten stellt fehlender Wohnraum eine wachsende Hürde bei der Rekrutierung von Fachkräften dar. Die Anwerbung geeigneter Fachkräfte von außen droht zunehmend an fehlendem passfähigen und bezahlbarem Wohnraum zu scheitern.

Der sich verschärfende Wohnungsmangel an den Wohnungsmärkten schlägt sich in einem Rückgang des quantitativen Verhältnisses von Wohnungen zu Haushalten nieder. Kamen im Jahr 2011 in Deutschland durchschnittlich noch rund 1.028 Wohnungen auf 1.000 Haushalte (40,6 Mio. Wohnungen vs. 39,5 Mio. Haushalte) ging diese Relation bis zum Jahr 2015 auf 1.016 Wohnungen je 1.000 Haushalte deutlich zurück. Für 2016 ist mit

<sup>14</sup> Vgl. BBSR Pendlerstudie 2017.

einem weiteren Rückgang dieser Angebots-/Nachfrage-Relation zu rechnen.<sup>15</sup> Diese Verhältniszahl kann vereinfacht auch als Leerstandsquote der Wohnungsmärkte interpretiert werden. Für funktionsfähige und entspannte Wohnungsmärkte mit einer ausgeglichenen Angebots-/Nachfragerelation werden Leerstandsquoten von 2,5 % bis 3,0 % für erforderlich erachtet. Der Leerstand erfüllt die Funktion einer Fluktuationsreserve für Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen, Umzüge sowie Transaktionen.<sup>16</sup> Die Leerstandsquote hat sich in Deutschland in den vergangenen zehn Jahren annähernd halbiert. Nach Mitgliederdaten des GdW liegt die Leerstandsquote in Westdeutschland 2015 noch bei 1,9 %.<sup>17</sup> In vielen dynamischen und wachstumsstarken Großstädten werden bereits Leerstandsquoten von unter 1 % erreicht, was insbesondere die Wohnungssuche und den Zugang für neue Marktteilnehmer auf den Wohnungsmarkt erheblich erschwert. So liegt u. a. die durchschnittliche Leerstandsquote in den Top-7-Städten bei unter 1 %.

### **3 Analyse der Wohnraumversorgung in den regionalen Wohnungsmärkten**

Die Analyse der Angebots- und Nachfrageentwicklung der Wohnungsmärkte auf der Bundesebene (Kap. 2) zeigt lediglich übergreifende und aggregierte Trends. Dahinter verbergen sich gegenläufige Entwicklungen und Disparitäten auf den regionalen Wohnungsmärkten. Um diese herauszuarbeiten, folgt im vorliegenden Kapitel eine vertiefende Analyse der Wohnraumversorgung in den regionalen Wohnungsmärkten, entsprechend der Verfügbarkeit statistischer Daten auf Ebene der 402 Kreise und kreisfreien Städte.

#### **3.1 Entwicklung der Wohnungsnachfrage in den regionalen Wohnungsmärkten**

Während die Wohnungsnachfrage in Deutschland im Zeitraum 2011 bis 2015 von einem Anstieg um 3,2 % gekennzeichnet war, kam es auf Ebene der regionalen Wohnungsmärkte zu deutlich variierenden und differenzierten Entwicklungen. Rund 17 % aller regionalen Wohnungsmärkte verzeichneten im Zeitraum eine rückläufige Haushaltsentwicklung bzw. Wohnungsnachfrage. Dabei handelt es sich vornehmlich um ländliche Teilräume in Ostdeutschland und strukturschwache Landkreise in Westdeutschland, die entgegen der bundesweiten Zuwanderung nach Deutschland vom demografischen Wandel und Abwanderung gekennzeichnet sind.

---

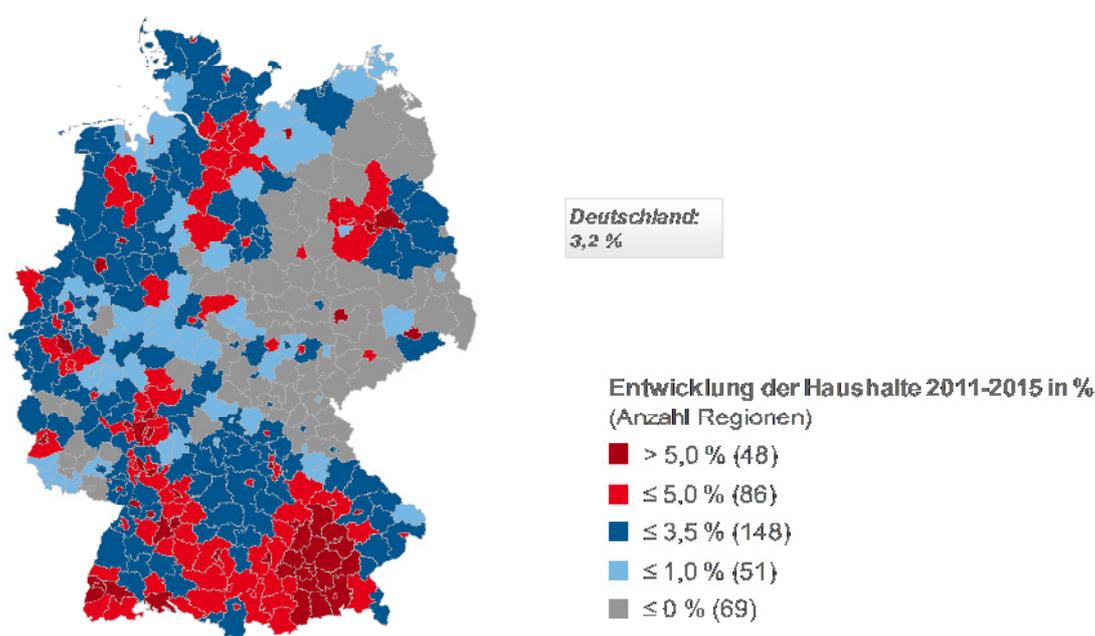
<sup>15</sup> Konkrete Zahlen liegen noch nicht vor.

<sup>16</sup> Vgl. dazu u.a. Henger, R.; Schier, M., Voigtländer, M. (2015): Baubedarfe: Stadt und Land fallen auseinander; Vallée, D. (2013): Methoden zur Ermittlung des Flächenbedarfs für Wohnen und Wirtschaft für die Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen (in: IÖR Schriften Bd. 61 – 2013: Flächennutzungsmonitoring V); Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2007): Neue regionalisierte Wohnungsbedarfsprognose für Baden-Württemberg bis 2025.

<sup>17</sup> Bezogen auf die Unternehmen und Wohnungsbestände im GdW. Einbezogen werden der komplette marktaktive Leerstand sowie nicht marktaktiver Leerstand, der aber ggf. kurzfristig wieder aktivierbar ist.

Insbesondere die wirtschaftsstarke Ballungsräume (Zentren und Umland) sowie die Universitäts- und Großstädte verzeichneten einen überproportionalen Anstieg der Wohnungsnachfrage. In rund 12 % der regionalen Wohnungsmärkte lag der Anstieg der Haushalte bei über 5,0 %. Neben den Top-7-Städten (Durchschnitt: 6,2 %) gehören die Städte Leipzig, Trier, Offenbach und Landshut zu den Wohnungsmärkten mit dem stärksten Anstieg der Wohnungsnachfrage. Dabei verzeichnete die Spitzengruppe eine gegenüber dem Bund 3-mal höhere Zunahme der Haushalte. Wie Abbildung 8 zeigt, verzeichnen gerade Städte und Landkreise im Umland wachstumsstarker Ballungsräume (u. a. München, Stuttgart, Ulm/Bodensee/Oberschwaben, Südlicher Oberrhein, Rhein-Neckar, Rhein-Main, Hamburg und Berlin) eine sehr hohe Wohnungsnachfrage.

Abbildung 8: Haushaltsentwicklung nach Regionen 2011-2015 in %



Quelle: Prognos 2017 auf Basis Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017. Hinweis: Anzahl der Haushalte auf Basis eigener Berechnungen, die Entwicklung für Deutschland basiert auf den Ergebnissen Mikrozensus

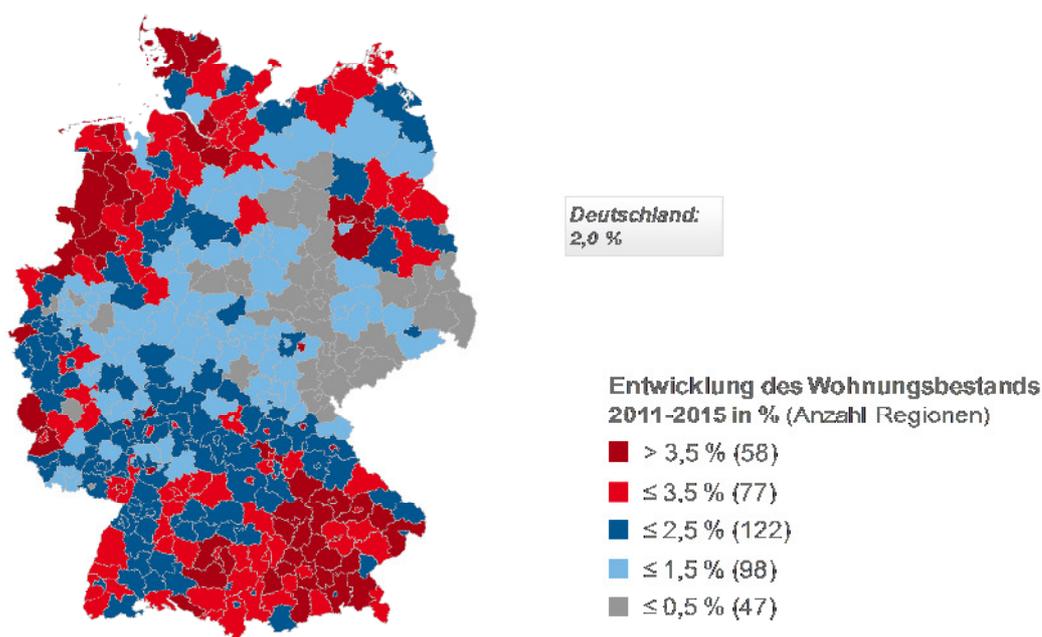
### 3.2 Entwicklung des Wohnungsangebots in den regionalen Wohnungsmärkten

Bundesweit wurde der Wohnungsbestand im Zeitraum 2011 bis 2015 um rund 800.000 Wohnungseinheiten (2,0 %) erweitert. Zwischen den regionalen Wohnungsmärkten zeichnen sich dabei deutliche Unterschiede ab. In rund 12 % aller Regionen lag in Folge einer schwachen Wohnungsnachfrage sowie struktureller Wohnungsüberhänge die Intensität der Angebotserweiterung bei unter 0,5 %. In einigen Wohnungsmärkten kam es leerstandsbedingt im Saldo sogar zu einem Abbau von Wohnungsbeständen.

Im Vergleich zur Nachfrageentwicklung ergeben sich zwei abweichende Entwicklungsmuster in Bezug auf die Erweiterung des Wohnungsbestands. Die regionalen Wohnungsmärkte mit dem stärksten Anstieg der Wohnungsnachfrage (u. a. Top-7-Städte)

verzeichneten relativ gesehen nicht die stärksten Angebotserweiterungen. Gerade in Zentren und urbanen Ballungsräume zeigt sich eher eine schwache bis mittlere Intensität der Erweiterung des Wohnungsangebotes. Zu den Regionen mit der dynamischsten Entwicklung des Wohnungsbestands gehören insbesondere wirtschaftsstarke ländliche Kreise und kreisfreie Städte sowie Umlandkreise. Zu den höchsten Angebotserweiterungen des Wohnungsbestands kam es v. a. in Landshut sowie den Landkreisen Vechta, Cloppenburg und Emsland. Neben Ansiedlungen und Erweiterungen von größeren Firmen wurde die Entwicklung des Wohnungsangebots dort teilweise auch von größeren Wohnungsbauinvestitionen und Baulandausweisungen der Kommunen getrieben (Abbildung 9).

Abbildung 9: Entwicklung des Wohnungsbestands\* in den Regionen 2011-2015 in %



Quelle: Prognos 2017 auf Basis Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2017. \*Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden

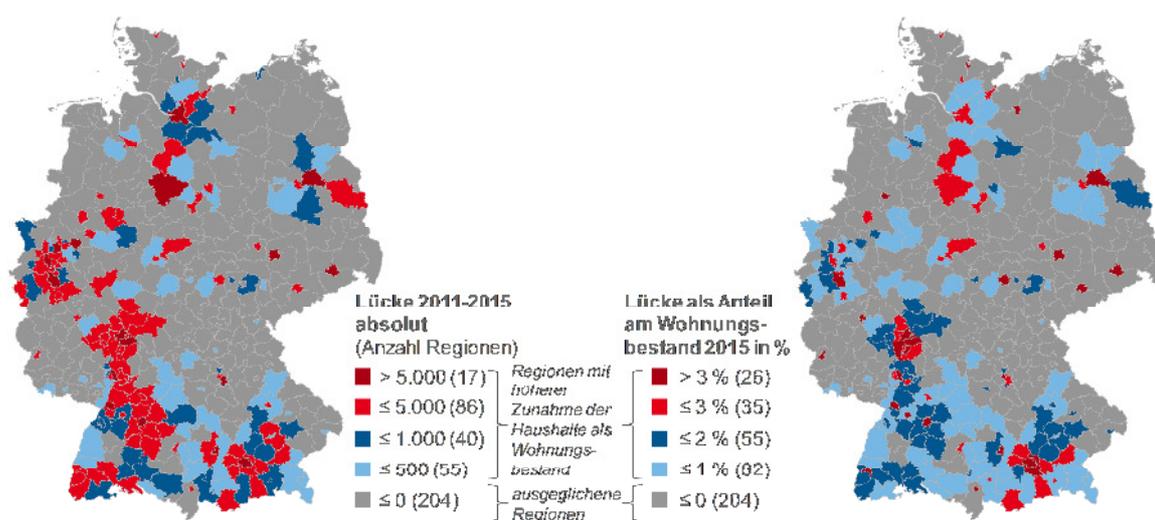
### Regionale Wohnungsbaulücken

Die Gegenüberstellung der Entwicklung der Wohnungsnachfrage (Haushalte) mit der Entwicklung des Wohnungsangebots ergibt für jeden Kreis eine individuelle Wohnungsbaulücke. Beispielsweise verzeichnete die Stadt München zwischen 2011 und 2015 eine Zunahme der Haushalte um rd. 52.000 Einheiten, während der Wohnungsbestand nur um 22.000 Wohnungen zugenommen hat. Die Lücke von etwa 30.000 Wohnungen entspricht gemessen am Wohnungsbestand 2015 einem Anteil von fast 4 %. Insbesondere Regionen mit einer hohen Zunahme der Haushalte in den vergangenen Jahren konnten ihren Wohnungsbestand oftmals nicht in selben Maße erhöhen, was zur Bildung von Wohnungsbaulücken führte (Abbildung 10). Aufsummiert über alle regionalen Wohnungsmärkte Deutschlands, in denen die Haushalte stärker zugenommen haben als der Wohnungsbestand, hat sich im Zeitraum 2011 bis 2015 eine Wohnungsbaulücke von insgesamt 540.000 Wohnungen oder 1,3 % des Wohnungsbestands aufgebaut.

Die Abbildung 10 macht deutlich, dass es in absoluter und relativer Dimension unterschiedliche Muster des Wohnungsbaubedarfs in Deutschlands gibt. Hoher Wohnungsbedarf und entsprechender Wohnraumdruck sind ein prägendes Merkmal der Metropolen

und Ballungszentren, die eine sehr hohe Anziehungskraft auf junge Menschen, qualifizierte Fachkräfte sowie internationale Zuwanderer ausüben und tendenziell von einer verhaltenen bis durchschnittlichen Angebotserweiterung geprägt sind. Mit rund 200.000 fehlenden Wohnungen entfallen ca. 38 % der Wohnungsbaulücke Deutschlands allein auf die Top-7-Städte (Berlin, Hamburg, München, Frankfurt, Düsseldorf, Köln und Stuttgart). Ein steigender Wohnraumbedarf hat zudem weite Teilräume Deutschlands neben den Zentren und urbanen Räume erreicht. Zu den regionalen Wohnungsmärkten mit hoher absoluter und relativer Wohnungsbaulücke gehören demnach auch die Umlandkreise von wirtschaftsstarke Ballungsräumen (neben den Top-7-Städten beispielsweise auch Bremen oder das Rhein-Main-Gebiet). Auch abseits dieser Ballungsräume machen sich deutliche Anspannungen der Wohnungsmärkte bemerkbar, welche zumeist das Ergebnis eines hohen Pendleraufkommens und einer ausgeprägten Wirtschaftsstärke in diesen Kreisen sind (u. a. Karlsruhe, Südlicher Oberrhein, Hochrhein/Bodensee, Ulm/Oberschwaben). Des Weiteren sind angespannte Wohnungsmärkte in Universitätsstädten zu erkennen (u. a. Aachen, Trier, Leipzig, Dresden, Münster).

Abbildung 10: Regionale Wohnungsbaulücke 2011 bis 2015 in absoluter Dimension bzw. relativ als Anteil am Wohnungsbestand



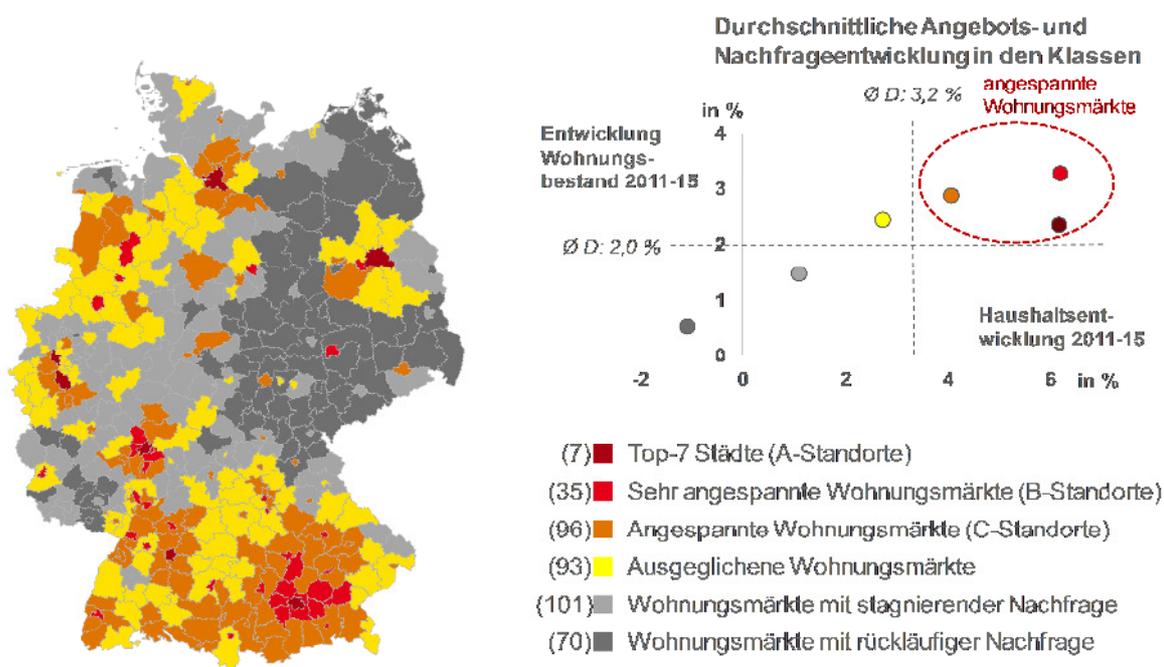
Quelle: Prognos 2017 auf Basis Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2017. Hinweis: Anzahl der Haushalte auf Basis eigener Berechnungen

### 3.3 Klassifizierung der regionalen Wohnungsmärkte

Im Sinne einer systematischen und einheitlichen Einordnung aller regionalen Wohnungsmärkte Deutschlands wurde mittels einer statistischen Clusteranalyse eine einheitliche Typisierung der Regionen auf Ebene der 402 Kreise und kreisfreien Städte vorgenommen. Über dieses Verfahren können Klassen von regionalen Wohnungsmärkten in Deutschland mit hoher Homogenität und struktureller Ähnlichkeit abgeleitet werden. Bei der Berechnung der Klassifizierung regionaler Wohnungsmärkte wurden neben der Entwicklung von Wohnungsangebot und -nachfrage die relative Wohnungsbaulücke sowie das Verhältnis von Wohnungen zu Haushalten im Bestand berücksichtigt. Zudem gingen Indikatoren zur regionalen Arbeitsmarktentwicklung sowie zum Wohlstand ein. Im Ergebnis lassen sich neben den Top-7-Städten weitere fünf Klassen von regionalen Wohnungsmärkten ableiten. Im Ergebnis kann zwischen sehr angespannten, angespannten, relativ

ausgeglichenen und stagnierenden Wohnungsmärkten sowie Wohnungsmärkten mit rückläufiger Wohnungsnachfrage unterschieden werden (Abbildung 11). Die Wohnungsbaulücke konzentriert sich in Deutschland auf rund 138 Wohnungsmärkte, die sich neben den A-Standorten (Top-7-Städte) hauptsächlich in den Kategorien der B-Standorte (sehr angespannte Wohnungsmärkte) und C-Standorte (angespannte Wohnungsmärkte) wiederfinden. 93 Wohnungsmärkte sind ausgeglichen, 101 Wohnungsmärkte haben eine stagnierende Nachfrage und 70 Wohnungsmärkte eine rückläufige Nachfrage. Die A-Standorte weisen zwischen 2011 und 2015 im Durchschnitt eine Entwicklung des Wohnungsbestands von 2,4 % und eine Haushaltsentwicklung von 6,2 % auf. Die durchschnittliche Angebots- und Nachfrageentwicklung in den A-Standorten liegt somit deutlich über dem Bundesschnitt (Abbildung 11).

Abbildung 11: Typisierung der regionalen Wohnungsmärkte Deutschlands entsprechend Angebots- und Nachfrage-Relation



Quelle: Prognos 2017 auf Basis Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2017.

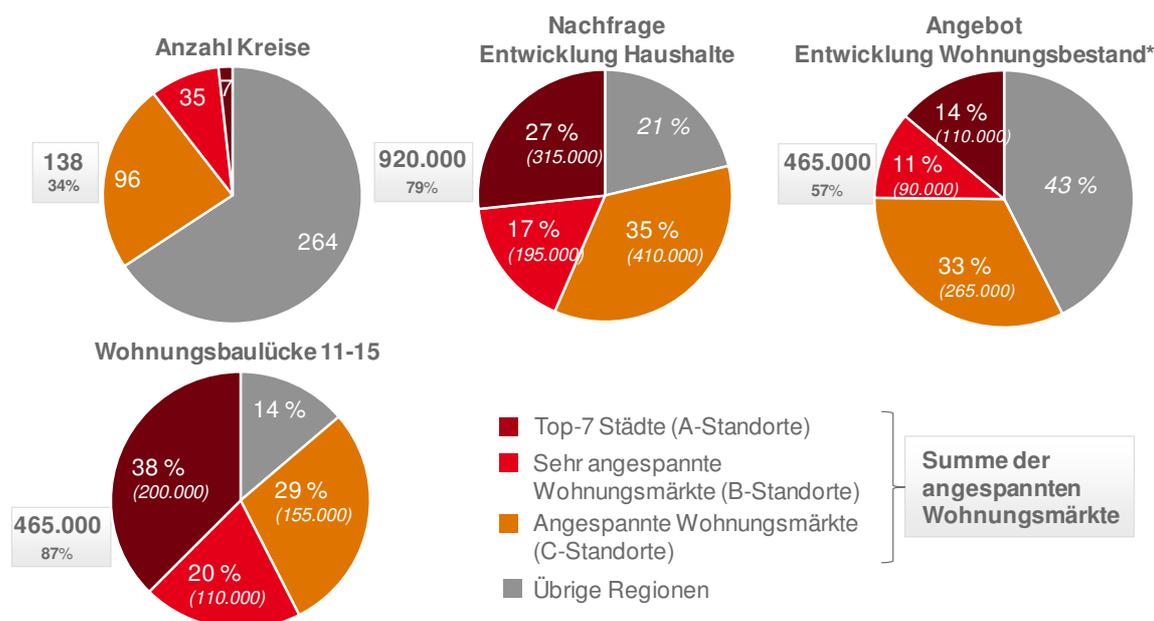
Wie die A-Standorte weisen auch die B- und C-Standorte eine im Bundesvergleich überdurchschnittliche Entwicklung der Wohnungsnachfrage und des -angebots auf. Die Klasse der relativ ausgeglichenen Wohnungsmärkte liegt im Bundesschnitt. Die Typen der stagnierenden Wohnungsmärkte sowie Schrumpfs- und Abwanderungsregionen zeichnen sich dagegen durch eine unterdurchschnittliche oder sogar rückläufige Entwicklung der Haushalte und eine geringe Zunahme des Wohnungsbestands aus (siehe Abbildung 11).

Die A-Standorte umfassen die Top-7-Städte der 402 Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland. Auf diese 7 Standorte entfallen 27 % der Haushaltsentwicklung und 14 % der Angebotsentwicklung in Deutschland zwischen 2011 und 2015. Die Wohnungsbaulücke liegt im selben Zeitraum bei 200.000 Wohnungen, was einen Anteil von 38 % an der bundesweiten Wohnungsbaulücke entspricht (siehe Abbildung 12).

Die drei Klassen der A-, B- und C-Standorte umfassen mit 138 Kreisen und kreisfreien Städten zusammen 34 % der regionalen Wohnungsmärkte in Deutschland. In diesen 138 regionalen Märkten leben mit 37,6 Mio. Menschen rund 46 % der Gesamtbevölkerung Deutschlands. Die Zunahme des Wohnungsbestands mit 57 % und die Haushaltsentwicklung mit 79 % fallen hier deutlich höher aus. Die kumulierte Wohnungsbaulücke in allen Kreisen dieser drei Klassen beläuft sich auf 465.000 fehlende Wohnungen, was rund 87 % der Wohnungsbaulücke Deutschlands entspricht (siehe Abbildung 12).

Die Gegenüberstellung der Kennzahlen für die drei Klassen (A-, B-, C-Standorte) macht deutlich, dass der Wohnungsneubau (465.000 Wohnungen) in diesen Märkten durchschnittlich rund 50 % des Bedarfs (920.000 Haushalte) bedienen konnte. Der Deckungsgrad der Zunahme der Nachfrage durch die Entwicklung des Angebots liegt in den Top-7-Städten sogar lediglich bei rund 36 %. In der Klasse der sehr angespannten Märkte (B-Standorte) wird ein Deckungsgrad von 46 % erreicht und in der Klasse der C-Standorte einer von 65 % (Tabelle 1).

Abbildung 12: Anteile der Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt an der Entwicklung von Wohnungsangebot und -nachfrage in Deutschland insgesamt, 2011-2015.



Quelle: Prognos 2017 auf Basis Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2017.

Insbesondere die A- und B-Standorte (u. a. Münster, Freiburg, Karlsruhe, Leipzig, Darmstadt) sind außerdem von einer hohen Arbeitsplatzdichte, einer stark zunehmenden Beschäftigungsentwicklung und einer deutlich erhöhten Kaufkraft geprägt. Dagegen bewegen sich diese drei Charakteristika in den C-Standorten (u. a. Dresden, Erfurt, Kiel Schwerin) eher im Bundesdurchschnitt (

Tabelle 2).

Mit einem Anteil von 19 % der Haushaltsentwicklung (ca. 222.000 Haushalte) und 24 % der bundesweiten Angebotsentwicklung (ca. 200.000 Wohnungen) haben sich die relativ ausgeglichenen Wohnungsmärkte im relativen Gleichklang von Angebot und Nachfrage

entwickelt. Die Klassen der stagnierenden Wohnungsmärkte sowie Schrumpfungs- und Abwanderungsregionen sind dagegen von einer gewissen Überdeckung an neuem Wohnungsangebot im Vergleich zur Entwicklung der Haushalte gekennzeichnet (Tabelle 1). In diesen Regionen wird mittel- bis langfristig eine Bestandsreduzierung erforderlich sein. In beiden Klassen sind eine geringe Arbeitsplatzdichte, eine unterdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung und eine (zum Teil deutlich) verringerte Kaufkraft zu beobachten (

Tabelle 2).

Tabelle 1: Übersicht Eckwerte der regionalen Wohnungsmarkttypen

Klasse	N	Wohnungsbaulücke 2011-2015*	Haushaltsentwicklung 2011-2015	Entwicklung Wohnungsbestand 2011-2015	Deckungsgrad** (Anteil HH-Entwickl. an Zunahme Wohnungsbest.)	Wohnungen je 1.000 Haushalte 2015
Top 7	7	200.000 (38 %) <sup>***</sup>	315.000 (27 %)	110.000 (14 %)	36 %	< 980
Sehr angespannte Wohnungsmärkte (B-Standorte)	35	110.000 (20 %)	195.000 (17 %)	90.000 (11 %)	46 %	980
Angespannte Wohnungsmärkte (C-Standorte)	96	155.000 (29 %)	410.000 (35 %)	265.000 (33 %)	65 %	1.025
Relativ ausgeglichene Wohnungsmärkte	93	50.000 (9 %)	220.000 (19 %)	200.000 (24 %)	90 %	1.040
Wohnungsmärkte mit stagnierender Nachfrage	101	25.000 (5 %)	100.000 (8 %)	120.000 (15 %)	> 100 %	1.070
Wohnungsmärkte mit rückläufiger Nachfrage	70	0 (0 %)	- 55.000	25.000 (3 %)	> 100 %	> 1.100
Deutschland	402	540.000	1,3 Mio.	800.000	65 %	1.016

Quelle: Prognos 2017 auf Basis Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2017. \* Wohnungsbaulücke in Regionen mit sehr hoher Bautätigkeit sowie negativer Haushaltsentwicklung bei der Quantifizierung teilweise angepasst, daher Abweichungen der Summen zwischen den Spalten Wohnungsbaulücke 2011-2015, Haushaltsentwicklung 2011-2015 sowie Entwicklung Wohnungsbaubestand 2011-2015 möglich. \*\* Deckungsgrad: Anteil der Steigerung der Haushalte 2011-2015 an der Steigerung des Wohnungsbestandes 2011-2015. \*\*\* Anteil am Bund.

Tabelle 2: Charakterisierung der regionalen Wohnungsmarkttypen

Klasse	N	Beispiele	Charakteristika
Top 7	7	Berlin, München, Hamburg, Düsseldorf, Köln, Frankfurt, Stuttgart	sehr starke Bevölkerungszunahme, durchschnittliche Angebotsentwicklung, extremer Wohnungsnachfrageüberhang (38 % der Wohnungsbaulücke seit 2011), sehr starkes Beschäftigungswachstum, höchste Arbeitsplatzdichte, sehr große Kaufkraft
Sehr angespannte Wohnungsmärkte (B-Standorte)	35	Münster, Freiburg, Karlsruhe, Leipzig, Potsdam, Darmstadt, Fürstfeldbruck, Offenbach, Ulm, Regensburg, Trier	starkes Bevölkerungswachstum insb. durch Zuzug, höchste relative Angebotsentwicklung (3,3 %), deutlicher Nachfrageüberhang führt zu geringem Deckungsgrad (46 %), sehr hohe Arbeitsplatzdichte und starke Beschäftigungsentwicklung, deutlich erhöhte Kaufkraft
Angespannte Wohnungsmärkte (C-Standorte)	96	Dresden, Erfurt, Kiel, Schwerin, Ravensburg, Freising, Emsland, Harburg, Mainz-Bingen, Neuss	Deutlicher Anstieg der Haushaltsentwicklung, überdurchschnittliche Angebotsentwicklung, verringerter Deckungsgrad (64 %) der Wohnungsnachfrage seit 2011, hohe Arbeitsplatzdichte und überdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung, durchschnittliche Kaufkraft
Relativ ausgeglichene Wohnungsmärkte	93	Dortmund, Rostock, Solingen, Soest, Verden, Fulda, Waldshut, Gernersheim, Havelland	Durchschnittlicher Anstieg der Haushaltsentwicklung sowie des Wohnungsbestands, relativ ausgeglichener Deckungsgrad von 90 %, durchschnittliche Kaufkraft, leicht überdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung
Wohnungsmärkte mit stagnierender Nachfrage	101	Hildesheim, Celle, Duisburg, Höxter, Ostholstein, Hof, Chemnitz, Oder-Spree	Stagnierende Wohnungsnachfrage bei leichter Zunahme des Angebots, Deckungsgrad von über 100 %, geringe Arbeitsplatzdichte, leicht unterdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung sowie geringe Kaufkraft
Wohnungsmärkte mit rückläufiger Nachfrage	70	Uckermark, Gera, Goslar, Kyffhäuserkreis, Anhalt-Bitterfeld, Pirmasens, Herne, Vogtland	Rückläufige Wohnungsnachfrage und Angebotsüberhang, keine Wohnungsbaulücke, Abwanderung, geringe Arbeitsplatzdichte und deutlich unterdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung sowie sehr geringe Kaufkraft

Quelle: Prognos 2017.

## 4 Bezahlbarkeit des Wohnungsneubaus in den TOP-7-Städten

Um die Bezahlbarkeit von Wohnraum in den Top-7-Städten Deutschlands beurteilen zu können, müssen einerseits die Preise des (verfügbaren) Wohnraums bekannt sein, andererseits die Einkommensverhältnisse der potenziellen Nachfrager. In Städten und Regionen mit hoher Attraktivität und entsprechendem Bevölkerungszuwachs ist Wohnraum tendenziell knapp und teuer. Dies ist für sich genommen kein Problem, solange die potenziellen Nachfrager die hohen Preise bezahlen können. Auf der Nachfrageseite muss daher neben der Entwicklung der Haushaltszahlen vor allem die der Haushaltseinkommen in den Blick genommen werden.

### 4.1 Nachfragepotenzial der privaten Haushalte – Nettoeinkommensverteilung

Basis der Einkommensanalyse sind eigene Berechnungen und Auswertungen des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP).<sup>18</sup> Hierzu werden die Nettoeinkommen der privaten Haushalte für Quintile und auf der Bundesebene bestimmt. Die Berechnung für die sieben größten Städte in Deutschland erfolgt unter Berücksichtigung weiterer Quellen und Modelle.<sup>19</sup> Bei einer Einteilung in Quintile werden alle Haushalte in fünf gleichgroße Gruppen zerlegt. Im ersten Quintil befinden sich damit die 20 % Haushalte mit den niedrigsten Haushaltsnettoeinkommen, im fünften Quintil die 20 % der einkommensstärksten Haushalte.

Die Einkommensverteilung nach Quintilen zeigt, dass die Höhe des Haushaltsnettoeinkommens zwischen den sieben betrachteten Städten signifikant abweicht (Tabelle 3). Ausgewiesen ist dabei jeweils der Median, d. h. der mittlere Wert. Die Hälfte der Haushalte in einem Quintil verfügt über ein geringeres, die andere Hälfte über ein höheres als das genannte Einkommen. Der Median über alle Quintile hinweg liegt somit im dritten Quintil und beträgt in Deutschland 2.168 Euro. Köln, Hamburg und Düsseldorf weisen ähnliche Werte auf. In Berlin ist das mittlere Haushaltsnettoeinkommen mit 1.824 Euro im Monat hingegen signifikant geringer, in Frankfurt, München und Stuttgart um etwa 50 % höher als in Berlin, und um 25 % höher als im Bund. Im ersten Quintil liegt der mittlere Wert in den sieben großen Städten entweder in der Bandbreite zwischen 1.020 Euro bis 1.040 Euro (Köln, Hamburg und Düsseldorf) oder aber zwischen 1.110 Euro bis Euro 1.140 Euro (München, Stuttgart und Frankfurt am Main). Eine Ausnahme bildet Berlin, mit 877 Euro liegt der Median im ersten Quintil sogar um ca. 15 % unter dem Bundesdurchschnitt (1.021 Euro).

<sup>18</sup> Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland, die seit 1984 im jährlichen Turnus durchgeführt. Abgefragt werden neben verschiedenen sozio-ökonomischen Merkmalen detaillierte Informationen zur Einkommenssituation der teilnehmenden Personen und Haushalte. Jedes Jahr werden rund 30.000 Personen in etwa 15.000 Haushalten befragt. Verwendet wurde Welle 31 von 2014, die Einkommensdaten beziehen sich auf das Jahr 2013, vgl. Schupp, J., et al. (2015): Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) – Daten der Jahre 1984-2014, Version: 31.1, DOI: 10.5684/soep.v31.

<sup>19</sup> Hintergrund sind die für belastbare Aussagen teils zu geringen Fallzahlen im SOEP sowie die grundsätzliche Notwendigkeit der Datenvalidierung. Die Einkommensdaten des SOEP wurden dabei zudem auf das Jahr 2016 fortgeschrieben.

Daneben ist in allen sieben Städten eine überdurchschnittliche Spreizung zwischen den Einkommensgruppen festzustellen. Während im Bundesdurchschnitt das Medianeinkommen des fünften Quintils um das 7,1-fache höher ist als das ersten Quintils, liegt dieser Wert in Berlin beim 7,4-fachen und in Düsseldorf bei 8,7-fachen. Das zeigt, dass die Ungleichverteilung in den sieben Städten höher ist als im Bundesdurchschnitt. Eine Ausnahme zeigt sich beim Verhältnis des Einkommens zwischen dem ersten und dem vierten Quintil, hierbei ist der Abstand in Berlin mit dem Faktor 3,0 niedriger als im bundesdeutschen Durchschnitt und in den anderen sechs Top-Städten.

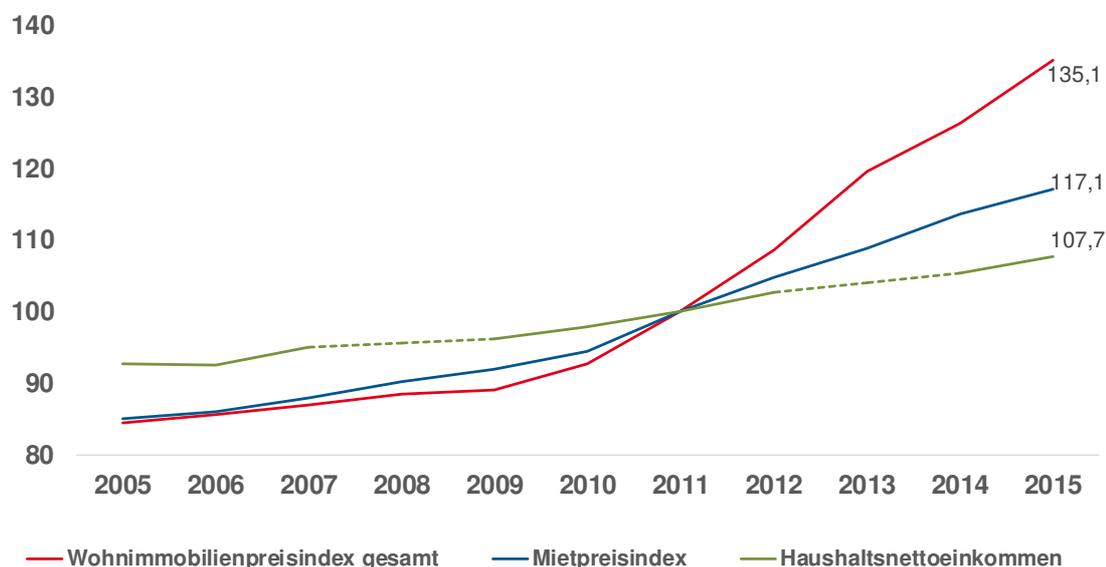
*Tabelle 3: Haushaltsnettoeinkommen je Monat in Deutschland und den Top-7-Städten nach Quintilen sowie die Verhältnisgrößen der Quintile zu einander im Jahr 2014*

Region	1. Quintil	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil	5. Quintil	5. Q. / 1. Q.	4. Q. / 1. Q.
Deutschland	1.021 €	1.531 €	2.168 €	3.413 €	7.196 €	7,1	3,3
Berlin	877 €	1.326 €	1.824 €	2.641 €	6.497 €	7,4	3,0
Düsseldorf	1.036 €	1.541 €	2.190 €	3.577 €	9.056 €	8,7	3,5
Frankfurt am Main	1.140 €	1.877 €	2.756 €	4.208 €	8.879 €	7,8	3,7
Hamburg	1.034 €	1.457 €	2.149 €	3.345 €	8.515 €	8,2	3,2
Köln	1.021 €	1.562 €	2.198 €	3.559 €	7.740 €	7,6	3,5
München	1.109 €	1.823 €	2.744 €	4.291 €	9.240 €	8,3	3,9
Stuttgart	1.123 €	1.781 €	2.646 €	4.057 €	8.810 €	7,8	3,6

Quelle: Prognos 2017 auf Basis SOEP und Prognos-Regionalmodell.

Die Entwicklung der Haushaltsnettoeinkommen ist dabei in den letzten Jahren deutlich schwächer ausgefallen als die Entwicklung der Immobilienpreise und Mieten. Seit 2011 haben die Einkommen lediglich um 7,7 % zugelegt, während im gleichen Zeitraum die Mieten in den Top-7-Städten um mehr als 17 % zugenommen haben (Abbildung 13). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Einkommenszuwächse insbesondere in den unteren Quintilen nochmals deutlich geringer ausgefallen sein dürften als im Durchschnitt über alle Haushalte.

Abbildung 13: Entwicklung der Haushaltsnettoeinkommen sowie der Kauf- und Mietpreise in den Top-7-Städten (Index 2011=100)



Quelle: Prognos 2017 auf Basis Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2017 sowie Statistisches Bundesamt 2017, Fachserie 15, Reihe 1, Laufende Wirtschaftsrechnungen (keine Erhebung für 2008 und 2013).

## 4.2 Wohnraumangebot – Mietpreise

Die Höhe der Haushaltsnettoeinkommen ist für sich genommen in Bezug auf die Wohnraumnachfrage nicht aussagekräftig. Erst im Zusammenspiel mit den Mieten, also den Preisen für Wohnraum, lässt sich beantworten, wie viel Wohnraum für Haushalte im Durchschnitt in Deutschland bzw. den Top-7-Städten bezahlbar ist. Tabelle 4 zeigt, dass in allen sieben betrachteten Städten die Kaltmieten je Quadratmeter über dem bundesweiten Durchschnitt liegen.

Die Daten basieren auf der aktuellen Wohnungsmarktbeobachtung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Dabei werden einerseits die Preise je Quadratmeter für Erst- und Wiedervermietungen sowie andererseits nur Erstvermietungen ausgewiesen. Dieser Fokus ist für die vorliegende Studie zweckmäßig, da hier insbesondere die Wohnraumbedarfe von Haushalten untersucht werden, die als neue Nachfrager auftreten, also z. B. in eine der Top-7-Städte umziehen oder aus anderen Gründen innerhalb ihres bisherigen Wohnorts die Wohnung wechseln. Diese Haushalte können in aller Regel nicht von den unter Umständen deutlich günstigeren Bestandsmieten profitieren können. Die Daten für Erst- und Wiedervermietungen sind somit zumeist höher als die in den örtlichen Mietspiegeln ausgewiesenen Werte, die Bestandsmieten beinhalten.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Allerdings sind die hier dargestellten Daten ebenfalls „fehleranfällig“, da naturgemäß nur faktisch inserierte Wohnungen erfasst und ausgewertet werden können. So ist es möglich, dass Wohnungen ohne vorheriges Inserat wieder- oder auch neuvermietet werden. Dabei kann die Miete sowohl oberhalb als auch unterhalb der sonst üblichen Werte liegen.

Die Durchschnittskaltmiete für Erst- und Wiedervermietung im Jahr 2016 liegt gemäß BBSR bei 7,65 Euro je Quadratmeter. Erwartungsgemäß ist in den Top-7-Städten das Mietniveau durchweg höher. Spitzenreiter in dieser Abgrenzung ist München mit 15,67 Euro. Die Miete liegt in der bayerischen Landeshauptstadt damit mehr als doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt. In den anderen sechs Städten schwankt die Miete für Erst- und Wiedervermietung zwischen 9,29 Euro in Berlin und 12,76 Euro in Frankfurt am Main. Werden ausnahmslos Erstvermietungen betrachtet, liegen die Werte im Durchschnitt um gut 20 % höher. Gegenüber dem Jahr 2011 zeigt sich eine dynamische Preisentwicklung bei Mieten. Die Preise für Erst- und Wiedervermietungen haben sich in dem Zeitraum zwischen 3,2 Prozent (Hamburg) und 7,4 Prozent im Jahr erhöht.

Im Sinne einer konservativen Herangehensweise sollen im Folgenden die geringeren Werte inklusive der Wiedervermietungen genutzt werden, um das wirtschaftliche Nachfragepotenzial der Haushalte in den ausgewählten Städten zu berechnen. Dazu werden im nächsten Schritt die Mieten und die Haushaltseinkommen gegenübergestellt.

*Tabelle 4: Aktuelle Kaltmieten für Erst- und Wiedervermietung in Deutschland und den Top-7-Städten je Quadratmeter*

Region	Erst- und Wiedervermietung 2011	Erst- und Wiedervermietung 2016	Jährliche Entwicklung 2011-2016	Erstvermietung 2011	Erstvermietung 2016	Jährliche Entwicklung 2011-2016
Deutschland	6,38 €	7,65 €	3,7 %	6,99 €	9,58 €	6,4 %
Berlin	6,50 €	9,29 €	7,4 %	7,05 €	12,40 €	12,0 %
Düsseldorf	8,03 €	9,92 €	4,3 %	8,62 €	12,55 €	7,8 %
Frankfurt am Main	10,32 €	12,76 €	4,3 %	11,57 €	14,18 €	4,2 %
Hamburg	9,34 €	10,92 €	3,2 %	12,00 €	13,16 €	1,9 %
Köln	8,20 €	9,94 €	3,9 %	9,12 €	12,39 €	6,3 %
München	11,81 €	15,67 €	5,8 %	12,96 €	17,42 €	6,1 %
Stuttgart	9,07 €	11,93 €	5,6 %	10,00 €	14,21 €	7,3 %

Quelle: Prognos 2017 auf Basis BBSR 2017.

### 4.3 Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot

Um das Zusammenspiel von Wohnungsnachfrage und -angebot quantitativ zu bewerten, können verschiedene Indikatoren berechnet werden. Zunächst soll bestimmt werden, wie viel Euro (ausgewiesen wird jeweils der Median) die Haushalte in den jeweiligen Quintilen

---

Der Durchschnitt kann zudem verzerrt werden, wenn beispielsweise lediglich Musterwohnungen inseriert werden, die ein größeres Angebot repräsentieren. Dies ist bei Sozialwohnungen durchaus üblich, sodass die hier genannten Daten ggf. überschätzt sein können.

für das Wohnen zur Verfügung haben. Hierzu wird eine Mietobergrenze für die Warmmiete bestimmt, um die vollständigen Wohnkosten abzubilden. Anschließend wird dargestellt, wie viel Quadratmeter Wohnfläche sich die Haushalte mit diesem jeweils für das Wohnen verfügbaren Einkommen leisten können (Wohnkaufkraft).

### **Mietobergrenze**

Die Höhe des Haushaltsnettoeinkommens begrenzt grundsätzlich die Spielräume der Ausgaben für Miete. Dies gilt insbesondere bei geringem Gesamteinkommen, da die Aufwendungen für Grundbedürfnisse hier bereits einen hohen Anteil des Einkommens beanspruchen und damit weniger verfügbares Einkommen für Wohnen verbleibt. Für eine Einschätzung der jeweiligen Mietbelastung werden üblicherweise Mietobergrenzen definiert. Mit Blick auf den durchschnittlichen Warenkorb<sup>21</sup> gelten zumeist etwa 30 bis 35 % als angemessene Belastung für Miete/Wohnen. Die übrigen Einkommensteile werden für Lebenshaltung, Mobilität, Kleidung, Bildung etc. benötigt. Im Folgenden wird die Grenze bezogen auf die Warmmiete bei 35 % angesetzt. Mit anderen Worten, gut ein Drittel des Nettohaushaltseinkommens kann ein Haushalt im Durchschnitt für die Miete aufwenden, ohne in anderen Lebensbereichen Abstriche machen zu müssen.

Gemessen an diesem 35-Prozent-Kriterium können in Deutschland bzw. in den sieben Städten die potenziellen Mietobergrenzen für die einzelnen Quintile in Euro berechnet werden, um so zu bestimmen, wie viel Geld die Haushalte in den jeweiligen Städten und Einkommensgruppen faktisch für Miete aufwenden können.

Tabelle 5 zeigt die entsprechenden Mietpreisobergrenzen je Haushalt und Quintil. Die Mietobergrenze liegt in den westdeutschen Städten in der untersten Einkommensgruppe zwischen 307 Euro in Berlin und 399 Euro in Frankfurt am Main, der Bundesdurchschnitt liegt bei 357 Euro. Im 3. Quintil errechnet sich eine Mietobergrenze zwischen 638 Euro in Berlin und 964 Euro in Frankfurt am Main. Die Haushalte mit den höchsten Einkommen können hingegen in 5 der Top-7-Städte etwa 3.000 Euro und mehr pro Monat für die Warmmiete ausgeben. Ausnahmen sind Berlin mit rechnerisch lediglich 2.274 Euro und Köln mit 2.709 Euro.

---

<sup>21</sup> Der Warenkorb gibt Aufschluss über die typischen Ausgaben privater Haushalt nach Konsumkategorien. Demnach gibt ein typischer Haushalt in Deutschland gut 30 % seines Nettoeinkommens für das Wohnen aus. Vgl. Statistisches Bundesamt (2017).

**Tabelle 5: Mietobergrenzen je Haushalt und Quintil in Deutschland und den sieben Städten**

Region	1. Quintil	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil	5. Quintil
Deutschland	357 €	536 €	759 €	1.195 €	2.518 €
Berlin	307 €	464 €	638 €	924 €	2.274 €
Düsseldorf	363 €	539 €	767 €	1.252 €	3.170 €
Frankfurt am Main	399 €	657 €	964 €	1.473 €	3.108 €
Hamburg	362 €	535 €	752 €	1.171 €	2.980 €
Köln	357 €	547 €	769 €	1.246 €	2.709 €
München	388 €	638 €	960 €	1.502 €	3.234 €
Stuttgart	393 €	623 €	926 €	1.420 €	3.084 €

Quelle: Prognos 2017 auf Basis SOEP und Prognos-Regionalmodell.

### Wohnkaufkraft

Das Konzept der Wohnkaufkraft spiegelt nun das rechnerische Nachfragepotenzial an den auf den jeweiligen Wohnungsmärkten zu bezahlenden Mieten. Die resultierende Wohnkaufkraft gibt damit an, wieviel Quadratmeter Wohnraum sich ein Haushalt bei gegebenen Einkommensverhältnissen und Mietpreisen theoretisch leisten könnte, wenn die 35-Prozent-Mietobergrenze ausgeschöpft wird. Dazu müssen zunächst allerdings die zuvor gezeigten Erst- und Wiedervermietungspreise von Kalt- in Warmmieten umgerechnet werden. Hier werden die Kaltmieten um einen pauschalen Aufschlag für die Betriebskosten erhöht. Im Durchschnitt liegen die Nebenkosten je Quadratmeter laut Statistischen Bundesamt bei 2,20 Euro je Quadratmeter.<sup>22</sup>

Tabelle 6 zeigt, dass die Haushalte je nach Einkommen im Bund zwischen knapp 36 und gut 256 Quadratmeter bezahlen können. In den Städten unterscheidet sich die Wohnkaufkraft in Abhängigkeit der ortsüblichen Mieten und Einkommen teils deutlich. So können sich zum Beispiel in Köln Haushalte mit mittlerem Einkommen lediglich 63 Quadratmeter leisten. Anders ausgedrückt: 50 % der neuen Wohnraum nachfragenden Haushalte in Köln können rechnerisch bis zu 63 Quadratmeter Wohnfläche anmieten, ohne sich in ihren sonstigen Konsumgewohnheiten spürbar einschränken zu müssen.<sup>23</sup>

In München ist die Lage am Wohnungsmarkt mit Abstand am angespanntesten. Hier reicht das mittlere Einkommen rechnerisch lediglich für 54 Quadratmeter Wohnfläche. In Berlin ist die Miete im Vergleich nicht hoch, aber das Einkommensniveau ist niedrig, so-

<sup>22</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2015): Mikrozensus. Der Wert liegt im Einklang mit dem Betriebskostenspiegel des Deutschen Mieterbunds, der 2,17 Euro je Quadratmeter als Betriebskosten ausweist, vgl. <https://www.mieterbund.de/service/betriebskostenspiegel.html>.

<sup>23</sup> Die Wohnkaufkraft trifft lediglich eine Aussage für Haushalte, die eine neue Wohnung anmieten wollen/müssen. Bestandsmieter sind von dieser Aussage nicht betroffen. Allerdings ziehen in Deutschland im Jahr gut 9 % der Mieterhaushalte um, vgl. Techem (2015): Mieter in Deutschland ziehen seltener um als im Vorjahr, Pressemitteilung 8 vom 22.05.2015, Eschborn.

dass sich auch Berliner im dritten Quintil nur in etwa so viel Wohnraum wie in München oder Hamburg leisten können.

Zu beachten ist, dass die hier berichteten Haushaltseinkommen für einen durchschnittlichen Haushalt gelten, der mit durchschnittlichen Mietpreisen gerechnet für 70-Quadratmeter-Wohnungen konfrontiert wird.<sup>24</sup> In der Tabelle sind daher die Werte für alle Haushalte rot markiert, die sich den angenommenen Zielwert von 70-Quadratmetern nicht ohne Weiteres leisten können.

Tabelle 6: Wohnkaufkraft der Haushalte in Quadratmeter nach Einkommensquintilen

Region	1. Quintil	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil	5. Quintil
Deutschland	36	54	77	121	256
Berlin	27	40	56	80	198
Düsseldorf	30	45	63	103	262
Frankfurt am Main	27	44	64	98	208
Hamburg	28	41	57	89	227
Köln	29	45	63	103	223
München	22	36	54	84	181
Stuttgart	28	44	66	101	218

Quelle: Prognos 2017 auf Basis SOEP und BBSR Wohnraumbewertung

Sowohl die Quadratmeterpreise als auch die Wohnflächenbedarfe und die Einkommensverhältnisse variieren allerdings in der Realität. Während der erstgenannte Effekt weniger ins Gewicht fällt, kommt insbesondere dem Wohnflächenbedarf eine erhebliche Bedeutung zu. Beispielsweise kann ein **Single mit mittlerem Einkommen** (3. Quintil), der lediglich eine kleine Wohnung mit z. B. 40 Quadratmetern sucht, diese mit seiner spezifischen Wohnkaufkraft in Deutschland rechnerisch in allen 7-Top-Städten bezahlen. Hingegen stößt er im zweiten Quintil bereits an Grenzen (Tabelle 7). Singles verfügen je nach Standort und Quintil im Regelfall nur über etwa 60 % des Durchschnittsnettoeinkommens aller Haushalte.<sup>25</sup> Für Doppelverdiener-Haushalte (Paare ohne Kinder) dürfte ausreichen der Wohnraum in der Regel überall bezahlbar sein. Hier ist das Einkommen deutlich höher, der Wohnflächenbedarf aber mit etwa 70 Quadratmetern durchschnittlich.

<sup>24</sup> Laut Zensus 2011 ist die durchschnittliche Wohnungsgröße in Deutschland sogar bei 90 Quadratmeter. Allerdings haben etwa ein Viertel aller Wohnungen eine Größe zwischen 60 und 80 Quadratmeter und Mieterhaushalte bewohnen in der Regel kleinere Wohnungen als Eigentümerhaushalte.

<sup>25</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2017): Fachserie 15, Reihe 1, Laufende Wirtschaftsrechnungen. Paare ohne Kinder verfügen über ein um etwa 20 % höheres Haushaltsnettoeinkommen, während Paare mit Kindern über gut 45 % mehr Einkommen verfügen als der Durchschnitt. Die prozentualen Abweichungen sind dabei als Richtgrößen zu verstehen, die tatsächlichen Einkommen variieren je nach Haushaltstyp und Stadt. So haben beispielsweise Singles in München im dritten Quintil mehr als 60 % des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens zur Verfügung.

Tabelle 7: Wohnkaufkraft von Singlehaushalten in Quadratmeter nach Einkommensquintilen

Region	1. Quintil	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil	5. Quintil
Deutschland	24	42	59	76	137
Berlin	18	32	43	51	106
Düsseldorf	20	35	49	65	140
Frankfurt am Main	18	34	49	62	111
Hamburg	18	32	44	56	122
Köln	19	35	49	65	120
München	14	28	41	53	97
Stuttgart	18	34	50	63	117

Quelle: Prognos 2017 auf Basis SOEP und BBSR Wohnraumbefragung

Besonders schwierig und damit auch sozialpolitisch problematisch ist die Situation für Familien. Denn selbst bei **Doppelverdiener-Paaren mit z. B. zwei Kindern** reicht der Einkommenszuwachs nicht, um den Wohnflächenbedarf eines Vier-Personen-Haushalts zu finanzieren. Geht man für Familien von einem Bedarf von ca. 110 Quadratmetern aus, so muss die Familie in den betrachteten Top-7-Städten häufig schon zu den Hocheinkommensbeziehern (4. Quintil) zählen, um sich die gewünschte Wohnfläche leisten zu können (Tabelle 8).

Tabelle 8: Wohnkaufkraft von Paaren mit zwei Kindern in Quadratmeter nach Einkommensquintilen

Region	1. Quintil	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil	5. Quintil
Deutschland	67	107	133	167	249
Berlin	49	79	96	111	192
Düsseldorf	55	88	109	142	254
Frankfurt am Main	49	86	111	135	202
Hamburg	51	80	99	123	221
Köln	54	89	109	141	217
München	40	70	93	116	176
Stuttgart	51	87	113	138	212

Quelle: Prognos 2017 auf Basis SOEP und BBSR Wohnraumbefragung

### Auswirkungen des Neubaus auf die Angebotsmieten

Die bisherigen Daten und Berechnungen zeigen – unabhängig von der jeweiligen quantitativen Ausprägung – einen einheitlichen qualitativen Befund: Aktuell fallen die Preise für Wohnraum auf der Angebotsseite und das Einkommenspotenzial der privaten Haushalte auf der Nachfrageseite bereits deutlich auseinander. Dies lässt den Rückschluss zu, dass

Wohnen in den genannten Städten für Teile der Bevölkerung kaum noch bzw. nur noch eingeschränkt bezahlbar ist. Dies gilt in erster Linie für die unteren beiden Quintile, reicht aber je nach Haushaltstyp, Wohnflächenbedarf und Stadt bis hinein ins dritte Quintil oder sogar in gehobene Einkommensgruppen. Wenngleich diese Feststellung nicht für Bestandsmieter und damit die Gesamtheit aller Mieterhaushalte gilt, so erschwert sie doch die Wohn- und Lebenssituation von Haushalten, die ihre Wohnung / ihren Wohnort wechseln wollen oder müssen. Insbesondere bei Familiengründungen oder -erweiterungen, die in der Regel mit einem wachsenden Wohnflächenbedarf einhergehen, führt das Auseinanderfallen von finanziellem Nachfragepotenzial und adäquatem Angebot zu erheblichen Problemen. Sofern die Gründe für diese Entwicklung politisch beeinflussbar sind, resultiert hier letztlich ein sozialpolitischer Handlungsbedarf.

Ursächlich können grundsätzlich entweder in der Vergangenheit dynamisch gestiegene Mieten oder zu geringe Einkommen bzw. eine zu geringe Zahlungsbereitschaft der Haushalte sein. Abbildung 13 hat bereits gezeigt, dass zumindest die beiden ersten Punkte zutreffen. Die Mietpreisentwicklung ist ein eindeutiger Indikator (Preissignal) für Wohnraumknappheit, welche vor dem Hintergrund der Ausführungen in den vorstehenden Kapiteln kaum angezweifelt werden kann. Eine Möglichkeit, dieser Knappheit entgegenzuwirken und damit die Preise zu dämpfen, ist demnach der Neubau, also eine spürbare Ausweitung des Wohnungsangebots. Allerdings ist hier zunächst zu prüfen, zu welchem Preis aktuell Wohnungen erstellt werden können bzw. Preis neu gebaute Wohnungen rechnerisch auf den Markt kommen müssen, um kostendeckend zu sein.

Im Folgenden wird die Mindesthöhe der theoretischen Kaltmiete pro Quadratmeter berechnet, die für den Bau eines Mehrfamilienhauses entsprechend der heutigen rechtlichen Maßgaben für den Investor notwendig ist. Als Grundlage wird die Studie „Optimierter Wohnungsbau“ der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e. V. herangezogen. Dabei wird zwischen Mehrfamilienhäusern mit mittlerem Standard und einfachen Standard unterschieden. Beim einfachen Standard werden Balkon, Keller, Aufzüge sowie Stell-/Garagen-/Tiefgaragenplätze aus der Kalkulation herausgerechnet. Der einfache Standard ist dabei lediglich eine Hilfskonstruktion, um die Ergebnisse besser einschätzen zu können. Faktisch ist der einfache Standard heute aufgrund lokaler und regionaler Regelungen und Bauvorschriften kaum zugelassen. So ist ein Stellplatz für ein Kraftfahrzeug je Wohneinheit in allen sieben genannten Städten im Regelfall verpflichtend. Zudem sind Balkone, Aufzüge und Keller aus vielfältigen raumplanerischen Erwägungen und Funktionsgründen beim Hausbau kaum mehr wegzudenken. Dennoch sollen bewusst die Auswirkungen dieser Maßnahmen gezeigt werden. Auf Basis bestimmter Annahmen werden für die Top-7-Städte die notwendigen Kaltmieten berechnet und mit den vorherigen Erkenntnissen (Wohnungsmieten gemäß BBSR Wohnraumbeobachtung, Einkommen und Nachfragepotenzial der Haushalte) abgeglichen.

#### **Annahmen zum optimierten Wohnungsneubau**

Um die theoretische Kaltmiete je Quadratmeter zu berechnen werden folgende Annahmen getroffen: Im Szenario wird ein fünfstöckiges (Wohngeschosse ohne Keller) Mehrfamilienhaus mit 12 Wohneinheiten erstellt. Das Mehrfamilienhaus ist im mittleren Qualitätssegment anzusiedeln. Es wird nach der geltenden Energieeinsparverordnung (EnEV 2016) gebaut. Die betrachtete Wohnung hat eine Größenordnung von 70 Quadratmeter. Folgende Annahmen werden getroffen:

- Für die Städte wird in der ursprünglich gewählten Studie ein Preisaufschlag angenommen. Zwischen den TOP Standorten, wozu die sieben untersuchten Städte zählen, sind insgesamt deut-

lich unterschiedliche Kostenspannen und Median-Werte vorhanden. Die TOP Standorte haben bei der Errichtung einen Aufschlag von 20,9 % im Median.

- Des Weiteren wird unterstellt, dass der Käufer 30 % der Investitionssumme selbst trägt. Damit soll einerseits 20 % des Kaufpreises sowie Nebenkosten (Notar-, Makler, Grundbuchgebühren sowie Grunderwerbssteuer) in einer hier angenommenen Höhe von 10 % des Kaufpreises abgedeckt werden. In vielen Bundesländern ist die angenommene Höhe der Nebenkosten von 10 % zu niedrig angesetzt, da vielfach schon allein die Grunderwerbssteuer bei 6,5 % (u. a. in Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Schleswig-Holstein) liegt.
- Im Hinblick auf eine angemessene Verzinsung wird eine Eigenkapitalrendite von 3 % unterstellt. Vor dem Hintergrund potenzieller Preisschwankungen am Immobilienmarkt und im Hinblick auf die Funktion von Eigenkapital als Risikopuffer ist dies ein sehr niedriger Wert.
- Die Hypothek beträgt 80 % des Kaufpreises. Die Höhe der Tilgung beträgt zu Beginn 3 %. Der Zinssatz beträgt ebenfalls 3 %, womit sich eine Annuität in Höhe von 6 % ergibt. Vor dem Hintergrund der Darlehenssumme (80 % des Kaufpreises) ist dieser Zinssatz auch im aktuellen Marktumfeld durchschnittlich.
- Die monatlichen nicht umlegbaren Nebenkosten betragen 1,20 Euro je Quadratmeter. Die Zahl ist der Studie „Optimierter Wohnungsbau“ entnommen.
- Die lineare Abschreibung beträgt 2 % im Jahr. Der Grenzsteuersatz liegt bei 44,3 %. Dies entspricht dem Steuersatz von 42 % zuzüglich des Solidaritätszuschlages in Höhe von 5,5 Prozentpunkten. Dieser Grenzsteuersatz von 42 % fällt bei einem steuerbaren Einkommen in Höhe von 54.058 Euro bis 256.303 Euro an.
- Bei dem Mehrfamilienhaus wird für jeden Quadratmeter Wohnfläche eine Grundfläche von 0,8 Quadratmeter benötigt.
- Für die Grundstücksfläche fällt eine jährliche Zahlung in Höhe von 3 % an. Dies entspricht der üblichen Pacht oder einer Zinszahlung ohne Tilgung.

Tabelle 9 zeigt die resultierenden Kaltmieten für Neubauten mit mittlerem bzw. einfachem Standard in den Top-7-Städten und Deutschland. In Deutschland liegt die rechnerisch notwendige Kaltmiete je Quadratmeter bei mittlerem Standard 9,70 Euro und damit gut 2 Euro über der durchschnittlichen statistischen Erst- und Wiedervermietung von 7,65 Euro. Letztere entspricht fast exakt dem rechnerischen „einfachen Standard“.

Vergleicht man das Nachfragepotenzial im Bundesdurchschnitt (9,29 Euro je Quadratmeter für Kaltmiete bei 30 % Belastungsgrenze) mit dem mittleren, typischen Baustandard, ergibt sich eine Lücke von 41 Cent je Quadratmeter. Berücksichtigt man 2,20 Euro je Quadratmeter als Nebenkostenaufschlag, würde der Haushalt 11,90 Euro Warmmiete bezahlen müssen und für eine 70-Quadratmeter-Neubauwohnung somit 833 Euro Miete im Monat aufwenden. Ein typischer Haushalt müsste somit fast 75 Euro im Monat mehr für Mieten aufwenden, als gemäß dem definierten Kriterium von 35 % empfehlenswert wäre. Mit anderen Worten: Die Hälfte aller deutschen Haushalte könnte sich eine aktuell erstellte Neubauwohnung nur leisten, wenn sie entweder deutlich mehr als die empfohlenen 35 % des Einkommens für das Wohnen (Warmmiete) aufbringt oder wenn sie mit einer deutlich kleineren Wohnfläche auskommt.

In den Top-7-Städten sind die Abweichungen zwischen dem rechnerischen Mietpotenzial und den Angebotsmieten (Standard, kalt) erheblich größer. Dies liegt unter anderem an den höheren Baukosten in den Städten. In der Regel sind die errechneten Mieten um et-

wa 4 Euro höher als die Mietpotenziale. In Frankfurt am Main liegt der Wert bei etwa 2,40 Euro, in Berlin sogar bei 6 Euro.

*Tabelle 9: Mietpotenzial und errechnete Kaltmiete für Neubauwohnungen sowie daraus abzuleitende Differenzen je Quadratmeter*

	errechnete Kaltmiete (einfach)	errechnete Kaltmiete (Standard)	Mietpotenzial 3. Quintil (70qm)	Differenz errechnete Miete zum Mietpotenzial
Deutschland	7,64 €	9,70 €	9,29 €	0,41 €
Berlin	10,16 €	13,79 €	7,82 €	5,97 €
Düsseldorf	10,55 €	14,19 €	9,39 €	4,80 €
Frankfurt am Main	10,53 €	14,17 €	11,81 €	2,36 €
Hamburg	10,31 €	13,95 €	9,21 €	4,74 €
Köln	10,27 €	13,91 €	9,42 €	4,49 €
München	12,11 €	15,75 €	11,76 €	3,99 €
Stuttgart	11,88 €	15,51 €	11,34 €	4,17 €

Quelle: Prognos 2017 auf Basis SOEP und Arge e. V.

Im Ergebnis zeigt sich somit, dass die Schaffung zusätzlichen Wohnraums zwar zwingend geboten ist, um der Wohnraumknappheit in großen Städten entgegenzuwirken. Ein kurzfristig spürbarer Einfluss auf das Mietniveau und damit die Bezahlbarkeit von Wohnraum ist dadurch allerdings nicht zu erwarten. Die Erstellungskosten für Neubauten und damit die resultierenden Mieten im mittleren Segment sind – auch aufgrund restriktiver und kostenintensiver Bauvorschriften – deutlich höher als die mittleren Einkommen der Haushalte. Tabelle 9 verdeutlicht, dass selbst bei einfachem Standard in der Regel das Mietpotenzial im dritten Quintil überschritten wird. Eine Schlussfolgerung, die sich direkt auf die unteren Einkommensgruppen übertragen lässt.

Aufschlussreich ist darüber hinaus der Vergleich der errechneten, notwendigen Kaltmiete (Standard) mit den in Tabelle 4 aufgeführten aktuellen Erstvermietungs-Mieten. Dieser offenbart, dass mit Ausnahme von München und Frankfurt in den Top-7-Städten die notwendige Miete bei Standard-Erstellungskosten am Markt derzeit offenbar gar nicht realisiert wird. In Berlin müssten beispielsweise 13,79 pro Quadratmeter erzielt werden, neue Wohnungen werden aber durchschnittlich für 12,40 Euro vermietet, was einer „Unterdeckung“ von etwa 1,40 Euro je Quadratmeter entspricht. Ähnliche Lücken gibt es in Düsseldorf, Köln und Stuttgart (1,30 bis 1,65 Euro). In Hamburg liegt die Differenz unterhalb von einem Euro (0,80 Euro).<sup>26</sup> In Frankfurt entsprechen sich die notwendige und die realisierte Miete, während in München offenbar eine um gut 1,60 Euro höhere Miete am Markt erzielt werden kann als gemäß der oben gezeigten Baukostenrechnung notwendig.

<sup>26</sup> Die mangelnden Rentabilitätsaussichten können als eine Ursache für die zu geringe Bautätigkeit in den unteren Preissegmenten angesehen werden.

## Sozial- und wohnungsbaupolitische Spielräume

Die hier dargestellten Ergebnisse werfen die Frage auf, wie künftig neuer bezahlbarer Mietwohnraum geschaffen werden kann. Eine Möglichkeit ist die Förderung von Neubau durch verbesserte Rahmenbedingungen.

Die Studie des Pestel-Instituts „Mietwohnungsbau 2.0 – Bezahlbarer Wohnraum durch Neubau“ hat einige Maßnahmen zur Senkung der Baukosten entwickelt und quantitativ untersucht. Auf Basis dieser Studie lassen sich die Auswirkungen bestimmter Maßnahmen auf die Kaltmiete berechnen. Folgende Maßnahmen wurden ausgewählt:

- Die lineare Abschreibung wird von derzeit 2 auf 3 % pro Jahr erhöht.
- Die Baulandpreise werden um 25 % gesenkt.
- Förderprogramme führen zu einer Zinssenkung von einem Prozentpunkt.

Alle drei Maßnahmen führen zu einer Senkung der Neubaukosten. Die Kosten sinken je nach Standort um 25 bis 30 %. So würden beispielsweise in München die theoretischen Mietkosten für ein typisches standardisiertes Mehrfamilienhaus von 15,75 Euro auf 11,08 Euro je Quadratmeter sinken. Die so errechneten Mieten für Neubau (Erstbezug) liegen somit teilweise deutlich unter den derzeitigen Mieten für Erst- und Wiedervermietung (Tabelle 4).

Tabelle 10: Effekte von wohnungsbaupolitischen Maßnahmen auf Neubaumieten

	errechnete Kaltmiete (Standard)	Erhöhung lineare Afa auf 3 %	Baulandpreise -25 %	Zinskosten -1 %	Warmmiete
Deutschland	9,70 €	8,89 €	8,80 €	7,31 €	9,51 €
Berlin	13,79 €	12,70 €	12,51 €	10,28 €	12,48 €
Düsseldorf	14,19 €	13,10 €	12,79 €	10,43 €	12,63 €
Frankfurt am Main	14,17 €	13,08 €	12,77 €	10,41 €	12,61 €
Hamburg	13,95 €	12,86 €	12,61 €	10,33 €	12,53 €
Köln	13,91 €	12,82 €	12,58 €	10,31 €	12,51 €
München	15,75 €	14,66 €	13,96 €	11,08 €	13,28 €
Stuttgart	15,51 €	14,42 €	13,78 €	10,97 €	13,17 €

Quelle: Prognos 2017 auf Basis SOEP und Pestel-Institut

Diese Maßnahmen würden dazu führen, dass sich in den teuren Städten (Frankfurt am Main, München und Stuttgart) das mittlere Quintil wieder den Erstbezug leisten könnte (Tabelle 11). Zudem würde die Wohnkaufkraft in Deutschland und den Top-7-Städten stark anziehen. Das angenommene, günstigere wohnungsbaupolitische Umfeld würde demnach rechnerisch bereits im Durchschnitt eine Entlastung für die Mieterhaushalte bringen. Gleiches gilt für Singles, aber insbesondere auch für Familien und Haushalte mit erhöhten Wohnflächenbedarfen. Es ist somit möglich, die Rahmenbedingungen für bezahlbaren Wohnraum so zu gestalten, dass neben der grundsätzlich notwendigen Aus-

weitung des Wohnungsangebots eine erhöhte Bautätigkeit insbesondere in den knappen unteren und mittleren Preissegmenten erfolgen kann.

*Tabelle 11: Wohnkaufkraft aller Haushalte bei Neubauwohnungen in Quadratmeter nach Einkommensquintilen unter günstigeren wohnungsbaupolitischen Rahmenbedingungen*

Region	1. Quintil	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil	5. Quintil
Deutschland	38	56	80	126	265
Berlin	23	35	48	70	173
Düsseldorf	29	43	61	99	251
Frankfurt am Main	32	52	77	118	248
Hamburg	29	43	60	94	239
Köln	28	43	61	99	215
München	29	48	72	113	244
Stuttgart	31	50	74	114	246

*Quelle: Prognos 2017 auf Basis SOEP und Pestel-Institut*

## 5 Schlussfolgerungen und Konsequenzen

Die Studie kommt zu folgenden zentralen Ergebnissen, Schlussfolgerungen und Konsequenzen.

### Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse

Deutschlands Wohnungsmärkte sind seit mehreren Jahren von einem deutlichen Anstieg der Wohnungsnachfrage gekennzeichnet, der sich in einem anhaltend hohen und gestiegenen Wohnungsdruck niederschlägt. Hintergrund ist unter anderem eine signifikant gestiegene Bevölkerungszahl. Entgegen früherer Prognosen und Erwartungen, hat Deutschland im Zeitraum 2011 bis 2016 rund 2,5 Mio. Einwohner hinzugewonnen anstatt zu schrumpfen. Die Wohnungsnachfrage stieg infolge der hohen Zuwanderung insbesondere aus dem europäischen Ausland nach Deutschland und der arbeits- und bildungsbedingten Binnenwanderung (insb. in Hochschul- und Großstädte), aber auch durch die verstärkte Bildung neuer Ein- und Zweipersonenhaushalten überdurchschnittlich an.

Bereits seit 2009 werden in Deutschland zudem zu wenig Wohnungen gebaut. Durch die zu schwache Neubautätigkeit ist bis heute ein Bedarf von rund 1 Mio. fehlenden Wohnungen in Deutschland aufgelaufen. Dieser Fehlbedarf ist somit das Ergebnis einer zu geringen Neubautätigkeit bei gleichzeitig sehr dynamischer Entwicklung der Wohnungsnachfrage in vielen Wohnungsmarktregionen. Allein die quantifizierbare Wohnungsbaulücke (Delta Haushaltsentwicklung zu Bestandserweiterung nach Zensus) im Zeitraum 2011-2015 erreicht ein Niveau von rund 540.000 fehlenden Wohnungen in Deutschland. Damit werden durchschnittlich in Deutschland nur 60 % der neuen Wohnungsnachfrage abgedeckt. In den regionalen Wohnungsmärkten liegt der Deckungsgrad in diesem Zeitraum teilweise nur bei 35 % (u. a. Top-7-Städte). Erschwerend kommt hinzu, dass eine Vernachlässigung wichtiger Wohnungsmarktsegmente (insb. sozialer und preisgünstiger Mietwohnraum) zu beobachten ist, was erhebliche sozialpolitische Konsequenzen nach sich zieht.

Die bundesweite Typisierung der Wohnungsmärkte macht deutlich, dass insgesamt auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte insgesamt 138 regionale Wohnungsmärkte (Top-7-Städte, B- und C-Standorte) erheblich angespannt und von einem hohen bis sehr hohen Nachfrageüberhang gekennzeichnet sind. In diesen 138 regionalen Wohnungsmärkten leben insgesamt 37,6 Mio. Menschen bzw. 46 % der Gesamtbevölkerung Deutschlands. Damit kommt diesen Märkten eine zentrale und herausgehobene Bedeutung für die Wohnungsmarktentwicklung in Deutschland zu. Auf die 138 Regionen (34 % aller Regionen) entfallen rund 79 % der Zunahme der Wohnungsnachfrage, jedoch nur 57 % der Erweiterung des Wohnungsangebots in Deutschland. Mit rund 470.000 fehlenden Wohnungen entfallen 86 % der bundesweiten Wohnungsbaulücke auf diese 138 regionalen Wohnungsmärkte. In den 138 regionalen Wohnungsmärkten war die Neubautätigkeit in den zurückliegenden Jahren deutlich zu gering. Um die zusätzliche Nachfrage im Zuge der dynamischen Bevölkerungs- und Haushaltentwicklung der letzten Jahre zu bedienen, hätten in diesen regionalen Wohnungsmärkten doppelt so viele Wohnungen (rund 950.000 Wohnungen) gebaut werden müssen, um dem Anstieg der Wohnungsnachfrage nachzukommen. Das Phänomen des Wohnungsmangels geht dabei deutlich über die Metropolen und Ballungsräume hinaus. So bestehen in vielen kleineren und mittleren Universitäts- und Hochschulstädten, großräumigen Einzugs- und Umlandbereichen von Ballungsräumen sowie zunehmend auch in wirtschaftsstarken ländlichen Regionen, insbesondere in Süddeutschland, deutlich angespannte Wohnungsmärkte.

Im Zeitraum 2011 bis 2016 wurden bundesweit rund 1,7 Mio. Baugenehmigungen erteilt, aber nur 1,3 Mio. Fertigstellungen realisiert. Die Zahl der fertiggestellten Wohnungen lag im Jahr 2015 mit 248.000 Wohnungen deutlich unter dem erforderlichen Bedarf von 400.000 Wohnungen. Trotz eines Anstiegs des Wohnungsneubaus erfolgt die Erweiterung des Wohnungsangebots mit einer zu geringen Dynamik und Intensität. Lediglich 60 % des erforderlichen Zielbedarfs von 400.000 Wohnungen p.a. werden durch den Wohnungsneubau derzeit abgedeckt. Verstärkend kommt hinzu, dass durch den Wohnungsneubau vornehmlich das Eigenheim- und gehobene Mietwohnungssegment bedient wird. Elementare Wohnungssegmente werden durch den derzeitigen Wohnungsneubau aufgrund der überproportional gestiegenen Baukosten, Kaufpreise und Mieten nicht bzw. nur in viel zu geringem Umfang versorgt. Vereinfacht kann auf Basis der Ergebnisse festgehalten werden, dass in Deutschland insgesamt zu wenige und zu teure Wohnungen gebaut werden.

Insbesondere im Segment des Mietwohnungsbaus fehlt eine ausreichende Bedarfsdeckung durch Neubau. Dem erforderlichen Neubaubedarf von 140.000 Mietwohnungen jährlich steht im Jahr 2015 eine Angebotserweiterung von 46.000 Wohnungen gegenüber. Damit wird im Jahr 2015 lediglich eine Zielerreichung bzw. Bedarfsabdeckung von rund 33 % erreicht. Insbesondere im Bereich des sozialen Wohnungsbaus besteht erhöhter und dringender Handlungsbedarf. Im Zeitraum 2013 bis 2016 sind rund 276.000 Wohnungen aus der Bindung herausgefallen. In den Jahren 2017 bis 2020 wird das Angebot voraussichtlich um weitere 160.000 Wohnungen reduziert. Pro Jahr fallen damit 40.000 bis 50.000 weitere Wohnungen aus der Bindung heraus. Der rückläufigen Entwicklung der Wohnungsbestände steht eine viel zu geringe Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau gegenüber. Im Jahr 2015 wurden rund 15.000 Wohnungen im Sozialmietwohnungsbau neu errichtet. Das entspricht nur 18 % des mittelfristigen Bedarfs von 80.000 Sozialwohnungen p.a.<sup>27</sup> Die Neubautätigkeit im Sozialwohnungsbereich reicht somit nicht einmal aus, um den Abgang an Sozialwohnungen zu kompensieren. Die eigentlich notwendige Angebotserweiterung rückt dadurch in weite Ferne.

Der festgestellte Wohnungsmangel ist damit nicht nur eine zahlenmäßige Hausausforderung. Vielmehr birgt die Entwicklung sozialpolitisches Konfliktpotenzial. Denn steigenden Mieten und Wohnkosten stehen in Deutschland insgesamt und insbesondere in den Top-7-Städten nur verhalten wachsende Nettoeinkommen der privaten Haushalte gegenüber. Während die Einkommen in den letzten fünf Jahren im Schnitt lediglich um knapp 8 % zugelegt haben, sind die Mieten im Durchschnitt um 17 % gestiegen. In den unteren Einkommensgruppen sind die Einkommenszuwächse sogar unterdurchschnittlich ausgefallen. In der Folge wird es für Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen immer schwieriger, bezahlbaren Wohnraum zu finden.

Um das Missverhältnis von Angebot und Nachfrage in Deutschland insgesamt und den Top-7-Städten quantitativ zu beleuchten, zeigt die vorliegende Studie diverse Indikatoren. Ausgangspunkt sind die Haushaltsnettoeinkommen der privaten Haushalte nach Quintilen, also fünf gleichgroßen Einkommensgruppen. Für die jeweiligen Einkommensgruppen wird daraus bestimmt, wie hoch ihr Mietpotenzial ist. Anders ausgedrückt: Die Berechnungen zeigen, wie viel Geld die Haushalte in den jeweiligen Einkommensgruppen für das Wohnen zur Verfügung haben. Das jeweilige Mietpotenzial wird dann den Angebotsprei-

---

<sup>27</sup> 2016 wurden rd. 25.000 Sozialwohnungen errichtet, was rd. 31 % des Bedarfs von 80.000 Wohnungen entspricht.

sen, also den aktuellen Wohnungsmieten (Erst- und Wiedervermietung) gegenübergestellt. Im Ergebnis zeigt sich die Wohnkaufkraft der Haushalte: Wie viel Quadratmeter Wohnfläche können die Haushalte mit ihrem Einkommen in den jeweiligen Städten bzw. in Deutschland rechnerisch mieten.

Legt man als Maßstab eine durchschnittliche Wohnungsgröße von 70 Quadratmetern zugrunde, zeigt die Wohnkaufkraft, welche Einkommensgruppen sich diese Wohnfläche theoretisch leisten können. Dabei sind die Ergebnisse ebenso eindeutig wie beunruhigend: Denn in den ausgewählten Ballungsräumen reicht die Wohnkaufkraft der Haushalte in den unteren drei Quintilen nicht aus, um eine 70-Quadratmeter-Wohnung anzumieten. Mit anderen Worten: Die Bezahlbarkeit von Wohnraum ist für über die Hälfte der Bevölkerung eine finanzielle Herausforderung. Und dies gilt nicht nur in den Top-7-Städten. Selbst in Deutschland insgesamt reicht die Wohnkaufkraft eines Haushalts aus dem dritten Quintil nur knapp für die Durchschnittswohnung aus. Bezahlbarer Wohnraum ist damit kein Randproblem, sondern in der „Mitte der Gesellschaft“ angekommen.

Während Singles unter Umständen fehlende Wohnkaufkraft durch einen Verzicht auf Wohnfläche ausgleichen können, haben Familien grundsätzlich einen höheren Wohnflächenbedarf. Die Berechnung machen dabei deutlich, dass ein Doppelverdiener-Haushalt mit zwei Kindern zwar auch über ein höheres Nettoeinkommen verfügt, dieses aber in der Regel nicht ausreicht, um angemessenen Wohnraum zu bezahlen. Berücksichtigt man darüber hinaus, dass die Zahl der erforderlichen Wohnungen insbesondere in großen Städten zu gering ist, wird das Ausmaß des Problems deutlich.

Der Neubau von Wohnungen und damit eine erhebliche Erweiterung des Wohnungsangebots ist somit nur ein Teil der Lösung. Denn – wie eingangs festgehalten – wird in Deutschland vor allem zu wenig, aber auch zu teuer gebaut. Auch diesbezüglich liefert die Studie eine wertvolle Erkenntnis: Eine Erweiterung des Wohnungsangebots ist unter den aktuellen Rahmenbedingungen in den gebrauchten Preissegmenten rechnerisch gar nicht möglich. Dies verdeutlicht der Vergleich der aktuellen Neubaupreise und Erstellungskosten mit dem Nachfragepotenzial der privaten Haushalte und den aktuellen Mieten. Die theoretisch erforderlichen Mieten für neu erstellte Wohnungen liegen nicht nur deutlich über dem Nachfragepotenzial, sondern zum Teil sogar über den aktuellen marktüblichen Preisen in den besonders knappen Segmenten. Anders ausgedrückt: Selbst, wenn neue Wohnungen auf den Markt kommen, entsteht kein bezahlbarer Wohnraum.

Die Studie dokumentiert somit einen erheblichen sozial- und wohnungsbaupolitischen Handlungsbedarf. Um die Lücke zwischen der Zahlungsfähigkeit der Haushalte – insbesondere der ersten drei Einkommensquintile – und den aktuellen sowie künftigen Mietangeboten zu schließen, ist ein Maßnahmenmix erforderlich. Potenzielle Lösungsansätze könnten sein:

- Förderung und Schaffung von Wohnungsangeboten im sozialen Wohnungsbau. Der Erweiterungsbedarf liegt bei mehr als 80.000 Wohnungen p.a.
- Eine Erhöhung der AfA (Absetzung für Abnutzung) von derzeit 2 auf 3 % im Jahr.
- Überprüfung der Bauvorschriften und -anforderungen im Hinblick auf günstige Erstellung. Bezahlbarer Wohnraum ist eine sozialpolitische Aufgabe, nicht nur im Niedrigpreissegment und für wenige bedürftige Haushalte, sondern reicht hinein in mittlere Einkommensgruppen. Eine Vereinfachung der Bauanforderungen kann erhebliche dazu beitragen, die Kosten und damit die Neubaumieten zu reduzieren.

## **Mittelfristige Konsequenzen der Wohnungspolitik auf die Wohnungsversorgung**

Sollte sich die Wohnungssituation bundesweit und insbesondere in den angespannten Wohnungsmärkten auf mittlere Sicht (Legislaturperiode 2017 bis 2021) nicht substantiell und deutlich verbessern, können die sich bereits drohenden und abzeichnenden Verschlechterungen der Wohnungsversorgungssituation für private Haushalte mit entsprechenden negativen sozialen Auswirkungen nicht ausgeschlossen werden. Hiervon betroffen sind insbesondere untere und mittlere Einkommensbezieher. Weitere Verschlechterungen in Wohnungsversorgung lassen auf mittlere Sicht folgende Konsequenzen und die Verschlechterung folgende Wirkungen erkennen:

- Die gravierende Unterversorgung von Wohnraum in vielen Ballungsräumen sowie den urbanen und dynamischen Wohnungsmärkten mit einer zu geringen Neubautätigkeit führt zu einer spürbaren qualitativen Verschlechterung und Beeinträchtigung der Wohnungsversorgung. Der Wohnraumdruck mit überdurchschnittlichen Preissteigerungen bei neuen Mietverträgen und einem zu geringen Leerstand führt unter Preis- und Angebotsrestriktionen mangels Alternativen bei privaten Haushalten oftmals zu einer Inanspruchnahme von Wohnraum mit unzureichenden und mangelnden qualitativen Wohnstandards, steigenden Wohnkosten, einem beengten Wohnraumangebot sowie der Wahl nicht präferierter Wohnstandorte und Lagen. Die hohen Wiedervermietungsrenten wirken sich über Mieterhöhungen zunehmend auf die Bestandsmieten aus. Dies kann insbesondere in Städten mit sehr hohem Wohnraumdruck (u.a. Berlin, Hamburg, Stuttgart) über die Aktualisierung von Mietpreisspiegeln beobachtet werden. An den Wohnungsmärkten sind insbesondere neue Wohnungssuchende, die ihre Wohnung im Zuge eines Zuzugs oder Umzugs ihre Wohnung wechseln bzw. in die Wohnungsmärkte ziehen negativ hiervon betroffen (Insider-Outsider-Problematik im Vergleich zu langjährigen Bewohnern/Mietern).
- Die im Vergleich zur allgemeinen Einkommensentwicklung überproportional steigende Wohn- und Mietkostenbelastungen führen sukzessive zu einer Reduktion des verbleibenden verfügbaren Einkommens privater Haushalte. Nach Abzug der laufenden Wohnkosten (inkl. Nebenkosten) bleiben heute bereits in der Regel weniger als zwei Drittel des Einkommens für den privaten Konsum (inkl. Sparen und private Altersvorsorge) übrig. Von Wohn- und Mietkostensteigerungen sind untere Einkommensbezieher überproportional betroffen. Daraus resultiert das gesellschaftliche Risiko einer wachsenden Verschuldung privater Haushalte.
- Der Wohnraummangel in Ballungszentren und starken Arbeitsmarktregionen mit einer starken Zuwanderung von jungen Menschen und qualifizierten Fachkräften (insb. Single- und Zweipersonenhaushalte) führt zu einer schleichenden Verdrängung unterer und mittlerer Einkommensbezieher sowie von Familien mit höherem Wohnflächenbedarf in periphere Randlagen mit geringeren Wohn- und Mietkosten. Durch die zunehmende räumliche Entkoppelung von Wohnen und Arbeiten nehmen die Distanzen zu und das Verkehrs- und Pendleraufkommen wächst überdurchschnittlich. Der steigende Verkehrsbedarf zieht einen kostenintensiven Ausbau und eine Erweiterung der verkehrlichen und sozialen Infrastruktur (Schulen, Kindergärten) in Umland- und Auspendlergemeinden nach sich. Die Knappheit und der Wohnraummangel werden damit von den Ballungszentren in Richtung der Umlandgemeinden weitergegeben und verlagert.
- In vielen engen Wohnungsmärkten mit hohem Wohnraumdruck wird die Knappheit von Wohnraum bereits für Unternehmen zu einem bedeutenden Standortfaktor

und Engpass bei der Fachkräftegewinnung. Die Anwerbung von qualifizierten Fachkräften aus anderen Regionen wird spürbar beeinträchtigt, wenn Wohnraum nicht in ausreichendem Umfang, Größe, Qualität, Segment (Mietwohnraum) und Lage zur Verfügung steht. Geringe Leerstandsquote von deutlich unter 3 % erschweren die Wohnungssuche und den Umzug für Fachkräfte und deren Familien erheblich. Fehlender Wohnraum bzw. eine qualitative und finanzielle Verschlechterung der Wohnraumversorgung im Zuge eines Arbeits- und Wohnortwechsels können für qualifizierte Bewerber damit zunehmend zu einem Ausschlussgrund bzw. zum Motiv für die Ablehnung von Stellenangeboten werden. Dies betrifft vor allem Unternehmen, die keine Möglichkeiten zur finanziellen Anreizgestaltung haben. Zudem sind hiervon Bund, Länder und Kommunen betroffen, was sich bereits bei der Besetzung von Stellen in sozialen Berufen (u. a. Kinderbetreuung, Pflege, Gesundheit) niederschlägt.

Um diesen Entwicklungen und negativen Konsequenzen entgegen zu wirken sind die Bundesregierung, die Länder und Kommunen gemeinsam gefordert, den bestehenden Instrumentenkasten der Bau- und Wohnungspolitik hinsichtlich der zeitnahen Bereitstellung von mehr bezahlbarem Wohnraum zu nutzen, aktivieren und weiterzuentwickeln.

## Anlage

Tabelle 12: Übersicht der Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland nach regionalen Wohnungsmarkttypen

Wohnungsmarkttyp	N	Kreise und kreisfreie Städte	
Top-7	7	Berlin Düsseldorf Frankfurt a.M. Hamburg	Köln München (Stadt) Stuttgart
Sehr angespannte Wohnungsmärkte (B-Standorte)	35	Augsburg (Stadt) Dachau Darmstadt Ebersberg Erding Freiburg Fürstenfeldbruck Fürth (Stadt) Heidelberg Heilbronn (Stadt) Hochtaunuskreis Ingolstadt Karlsruhe (Stadt) Kempten (Allgäu) Landshut (Stadt) Leipzig (Stadt) Main-Taunus-Kreis Mannheim	Mühldorf a. Inn München (LK) Münster Offenbach (LK) Offenbach a.M. (Stadt) Osnabrück (Stadt) Pfaffenhofen a.d. Ilm Pforzheim Potsdam Regensburg (Stadt) Rosenheim (Stadt) Schwabach Starnberg Trier Ulm Vechta Wolfsburg
Angespannte Wohnungsmärkte (C-Standorte)	96	Aichach-Friedberg Amberg Ammerland Ansbach (Stadt) Augsburg (LK) Bad Tölz-Wolfratshausen Baden-Baden Bamberg (Stadt) Bayreuth (Stadt) Biberach Böblingen Bodenseekreis Bonn Braunschweig Breisgau-Hochschwarzwald Bremen Cloppenburg Coburg (Stadt) Darmstadt-Dieburg Delmenhorst Dingolfing-Landau Donau-Ries Dresden Eichstätt Emden Emmendingen Emsland	Koblenz Konstanz Landau i.d. Pfalz Landsberg a. Lech Landshut (LK) Lindau (Bodensee) Lörrach Lübeck Ludwigsburg Ludwigshafen a. Rhein Lüneburg Mainz Mainz-Bingen Memmingen Miesbach Neuburg-Schrobenhausen Neumarkt i.d. OPf. Neu-Ulm Nürnberg Oldenburg (Stadt) Ostallgäu Passau (Stadt) Pinneberg Potsdam-Mittelmark Rastatt Ravensburg Regensburg (LK)

		<p>Erfurt  Erlangen  Erlangen-Höchstadt  Essen  Esslingen  Flensburg  Freising  Garmisch-Partenkirchen  Gießen  Göttingen  Groß-Gerau  Gütersloh  Hannover  Harburg  Heilbronn (LK)  Hohenlohekreis  Karlsruhe (LK)  Kassel (Stadt)  Kaufbeuren  Kelheim  Kiel</p>	<p>Rems-Murr-Kreis  Reutlingen  Rhein-Erft-Kreis  Rhein-Kreis Neuss  Rhein-Neckar-Kreis  Rhein-Sieg-Kreis  Rosenheim (LK)  Schwerin  Segeberg  Speyer  Stormarn  Straubing  Straubing-Bogen  Traunstein  Tübingen  Tuttlingen  Unterallgäu  Weilheim-Schongau  Wetteraukreis  Wiesbaden  Würzburg (Stadt)</p>
<p>Relativ ausgeglichene  Wohnungsmärkte</p>	<p>93</p>	<p>Alb-Donau-Kreis  Altötting  Ansbach (LK)  Aschaffenburg (Stadt)  Bamberg (LK)  Barnim  Berchtesgadener Land  Bergstraße  Bielefeld  Borken  Calw  Cham  Coesfeld  Dahme-Spreewald  Deggendorf  Diepholz  Dillingen a.d. Donau  Dortmund  Düren  Eisenach  Enzkreis  Euskirchen  Forchheim  Frankenthal (Pfalz)  Fulda  Fürth (LK)  Germersheim  Gifhorn  Göppingen  Grafschaft Bentheim  Günzburg  Havelland  Heidenheim  Heinsberg  Herzogtum Lauenburg  Jena  Kitzingen</p>	<p>Mühlheim a.d. Ruhr  Neumünster  Neustadt a.d. Aisch-Bad  Windsheim  Nürnberger Land  Oberallgäu  Oberhavel  Oldenburg (LK)  Ortenaukreis  Osnabrück (LK)  Ostalbkreis  Osterholz  Paderborn  Passau (LK)  Rheingau-Taunus-Kreis  Rheinisch-Bergischer Kreis  Rhein-Pfalz-Kreis  Rostock (Stadt)  Rotenburg (Wümme)  Roth  Rottal-Inn  Rottweil  Salzgitter  Schleswig-Flensburg  Schwäbisch Hall  Schwandorf  Schwarzwald-Baar-Kreis  Schweinfurt (Stadt)  Siegen-Wittgenstein  Sigmaringen  Soest  Solingen  Soltau-Fallingb.ostel  Stade  Städteregion Aachen  Steinfurt  Südliche Weinstraße</p>

		Kleve Krefeld Leer Leverkusen Main-Kinzig-Kreis Main-Tauber-Kreis Mayen-Koblenz Mettmann Minden-Lübbecke Mönchengladbach	Teltow-Fläming Trier-Saarburg Verden Waldshut Warendorf Weiden i.d. OPf. Weimar Weißenburg-Gunzenhausen Worms Zollernalbkreis
Wohnungsmärkte mit stagnierender Nachfrage	101	Ahrweiler Altenkirchen (Westerwald) Alzey-Worms Amberg-Sulzbach Aschaffenburg (LK) Aurich Bad Kreuznach Bad-Dürkheim Bernkastel-Wittlich Bochum Bottrop Bremerhaven Celle Chemnitz Coburg (LK) Cottbus Cuxhaven Dithmarschen Duisburg Eichsfeld Eifelkreis Bitburg-Prüm Ennepe-Ruhr-Kreis Freudenstadt Freyung-Grafenau Friesland Gelsenkirchen Hagen Halle (Saale) Hameln-Pyrmont Hamm Haßberge Helmstedt Herford Hersfeld-Rotenburg Hildesheim Hochsauerlandkreis Hof (Stadt) Höxter Kaiserslautern (Stadt) Kassel (LK) Lahn-Dill-Kreis Lichtenfels Limburg-Weilburg Lippe Lüchow-Dannenberg Magdeburg Main-Spessart Marburg-Biedenkopf	Neckar-Odenwald-Kreis Neunkirchen Neustadt a.d. Waldnaab Neustadt a.d. Weinstraße Neuwied Nienburg (Weser) Nordfriesland Nordwestmecklenburg Northeim Oberbergischer Kreis Oberhausen Odenwaldkreis Oder-Spree Olpe Ostholstein Peine Plön Recklinghausen Regen Remscheid Rendsburg-Eckernförde Rhein-Hunsrück-Kreis Rhein-Lahn-Kreis Rhön-Grabfeld Rostock (LK) Saale-Holzland-Kreis Saarbrücken Saarlouis Saarpfalz-Kreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge Schaumburg Schwalm-Eder-Kreis Schweinfurt (LK) St. Wendel Steinburg Tirschenreuth Uelzen Unna Viersen Vogelsbergkreis Waldeck-Frankenberg Wartburgkreis Wesel Wesermarsch Westerwaldkreis Wilhelmshaven Wolfenbüttel

		Märkischer Kreis Märkisch-Oderland Miltenberg	Wuppertal Würzburg (LK) Zweibrücken
Wohnungsmärkte mit rückläufiger Nachfrage	70	Altenburger Land Altmarkkreis Salzwedel Anhalt-Bitterfeld Bad Kissingen Bautzen Bayreuth (LK) Birkenfeld Börde Brandenburg a.d. Havel Burgenlandkreis Cochem-Zell Dessau-Roßlau Donnersbergkreis Elbe-Elster Erzgebirgskreis Frankfurt a.d. Oder Gera Görlitz Goslar Gotha Greiz Harz Herne Hildburghausen Hof (LK) Holzminden Ilm-Kreis Jerichower Land Kaiserslautern (LK) Kronach Kulmbach Kusel Kyffhäuserkreis Leipzig (LK) Ludwigslust-Parchim	Mansfeld-Südharz Mecklenburgische Seenplatte Meißen Merzig-Wadern Mittelsachsen Nordhausen Nordsachsen Oberspreewald-Lausitz Osterode am Harz Ostprignitz-Ruppin Pirmasens Prignitz Saalekreis Saale-Orla-Kreis Saalfeld-Rudolstadt Salzlandkreis Schmalkalden-Meiningen Sömmerda Sonneberg Spree-Neiße Stendal Südwestpfalz Suhl Uckermark Unstrut-Hainich-Kreis Vogtlandkreis Vorpommern-Greifswald Vorpommern-Rügen Vulkaneifel Weimarer Land Werra-Meißner-Kreis Wittenberg Wittmund Wunsiedel i. Fichtelgebirge Zwickau