

Endbericht

Wer baut Deutschland?

Inventur zum Bauen und Wohnen 2019

Studie zum Wohnungsbautag 2019



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; www.bdb-bfh.de



Prognos AG
Europäisches Zentrum für Wirtschaftsforschung und Strategieberatung

Goethestraße 85
10623 Berlin

Autoren:

Tobias Koch
Marion Neumann



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



Das Unternehmen im Überblick

Prognos – wir geben Orientierung.

Wer heute die richtigen Entscheidungen für morgen treffen will, benötigt gesicherte Grundlagen. Prognos liefert sie - unabhängig, wissenschaftlich fundiert und praxisnah. Seit 1959 erarbeiten wir Analysen für Unternehmen, Verbände, Stiftungen und öffentliche Auftraggeber. Nah an ihrer Seite verschaffen wir unseren Kunden den nötigen Gestaltungsspielraum für die Zukunft - durch Forschung, Beratung und Begleitung. Die bewährten Modelle der Prognos AG liefern die Basis für belastbare Prognosen und Szenarien. Mit rund 150 Experten ist das Unternehmen an acht Standorten vertreten: Basel, Berlin, Düsseldorf, Bremen, München, Stuttgart, Freiburg und Brüssel. Die Projektteams arbeiten interdisziplinär, verbinden Theorie und Praxis, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Unser Ziel ist stets das eine: Ihnen einen Vorsprung zu verschaffen, im Wissen, im Wettbewerb, in der Zeit.

Geschäftsführer

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Dr. Jan Giller

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer

DE 122787052

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht; Sitz der Gesellschaft: Basel
Handelsregisternummer
CH-270.3.003.262-6

Gründungsjahr

1959

Arbeitssprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz

Prognos AG

St. Alban-Vorstadt 24
4052 Basel | Schweiz
Tel.: +41 61 3273-310
Fax: +41 61 3273-300

Weitere Standorte

Prognos AG

Goethestr. 85
10623 Berlin | Deutschland
Tel.: +49 30 5200 59-210
Fax: +49 30 5200 59-201

Prognos AG

Domshof 21
28195 Bremen | Deutschland
Tel.: +49 421 5170 46-510
Fax: +49 421 5170 46-528

Prognos AG

Résidence Palace, Block C
Rue de la Loi 155
1040 Brüssel | Belgien
Fax: +32 280 89 - 947

Prognos AG

Schwanenmarkt 21
40213 Düsseldorf | Deutschland
Tel.: +49 211 913 16-110
Fax: +49 211 913 16-141

Prognos AG

Heinrich-von-Stephan-Str. 23
79100 Freiburg | Deutschland
Tel.: +49 761 766 1164-810
Fax: +49 761 766 1164-820

Prognos AG

Nymphenburger Str. 14
80335 München | Deutschland
Tel.: +49 89 954 1586-710
Fax: +49 89 954 1586-719

Prognos AG

Eberhardstr. 12
70173 Stuttgart | Deutschland
Tel.: +49 711 3209-610
Fax: +49 711 3209-609

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund und Aufgabenstellung	1
2	Analyse der Angebotserweiterung 2011 bis 2017	2
2.1	Bundesweite Erweiterung des Wohnraumangebots	2
2.2	Gegenüberstellung der Fertigstellungen mit dem Wohnungsneubaubedarf	9
2.3	Regionale Erweiterung des Wohnraumangebots in verschiedenen Wohnungsmarkttypen	11
3	Entwicklung in der Bauwirtschaft und Engpassfaktoren des Wohnungsbaus in Deutschland	17
3.1	Engpassfaktor Bauland	17
3.2	Entwicklung der Bauwirtschaft und Engpässe der Bauwirtschaft	25
3.3	Weitere Engpassfaktoren für den Wohnungsbau in Deutschland	30
4	Zusammenfassung sowie Schlussfolgerungen und Konsequenzen	32
4.1	Management Summary	32
4.2	Schlussfolgerungen und Konsequenzen	34
	Anhang	VIII

1 Hintergrund und Aufgabenstellung

Die anhaltend hohe Zuwanderung nach Deutschland führt in Verbindung mit der Binnenwanderung sowie dem Trend zu kleineren Haushalten zu einer weiter steigenden Nachfrage nach Wohnraum. Gerade in Großstädten und Ballungsräumen sind eine weiter zunehmende kritische Angebotsverknappung und Preissteigerungen für Bauland, Kauf- und Mietpreise zu beobachten. Der Wohnungsneubau ist seit 2011 zwar kontinuierlich angestiegen, bleibt jedoch weiter hinter den erforderlichen Bedarfen und der steigenden Nachfrage deutlich zurück. In Deutschland und in vielen regionalen Wohnungsmärkten wird deutlich zu wenig gebaut.

Die Passfähigkeit der neu errichteten Wohnungen und der Wohnraumnachfrage ist zudem oftmals nicht gegeben. Rund die Hälfte der Fertigstellungen zwischen 2011 und 2017 entfallen auf die Segmente der Ein- und Zweifamilienhäuser. In Mehrfamilienhäusern entfallen im selben Zeitraum rund 55 Prozent der Fertigstellungen auf Eigentumswohnungen. Angesichts der steigenden Kauf- und Mietpreise werden insgesamt zu wenig bezahlbare (Miet-)Wohnungen gebaut. Bezogen auf den Wohnungsneubau bzw. die Angebotserweiterungen macht der Mietwohnungsbau (im Mehrfamilienhaussegment) in diesem Zeitraum nur 21 Prozent des Gesamtneubaus aus.

Die Studie untersucht, wie sich die Angebotserweiterung in Deutschland seit 2011 entwickelt hat und berücksichtigt dabei, in welchen Segmenten maßgebliche Angebotserweiterungen stattgefunden haben. Außerdem wird aufgezeigt, auf welche Akteure und Marktteilnehmer die Angebotserweiterungen zurückzuführen sind. Die Angebotserweiterung wird zudem für verschiedenen Wohnungsmarktregionen Deutschlands (A-, B-, C-Standorte sowie ausgeglichene Wohnungsmärkte) untersucht. Über einen Abgleich der realisierten Fertigstellungen mit politischen Bedarfs- und Zielzahlen der Angebotserweiterung wird ermittelt, in welchen Segmenten und Regionen die neu fertiggestellten Wohnungen den Bedarf nicht decken können.

Im Vordergrund der Studie stehen die zentralen Engpassfaktoren des Wohnungsneubaus. Dabei handelt es sich um die Verfügbarkeit von baureifen Wohngrundstücke sowie die Kapazitäten der Bauwirtschaft. Diese Faktoren befinden sich seit einigen Jahren in einer erheblichen und kritischen Engpasssituation und werden von weiteren und sonstigen Engpassfaktoren (u.a. Kapazitäten in kommunalen Planungsbehörden, Deponiekapazitäten für Böden und Entsorgung von Bauabfällen) überlagert. Diese Situation und Entwicklung führt zu einer deutlich bremsenden Wirkung für den Wohnungsneubau und Umbau im Bestand. Die Studie zeigt zudem auf, in welchem signifikanten Maße sich die Verknappung und Preissteigerung von Bauland auf die Mietpreise auswirken. Gerade im bezahlbaren und mittelpreisigen Segment wird es für Wohnungsunternehmen, private Bauherren und Bauträger zunehmend schwer, Projekte zu realisieren.

Die Schlussfolgerungen der Studie zeigen auf, an welchen Stellen und Bereichen ein dringender und prioritärer Handlungsbedarf des Bundes (Maßnahmen mit langfristiger Perspektive, u.a. soziale Wohnraumförderung), der Länder (insb. Entschlackung/Vereinheitlichung Bauordnungsrecht, Beschleunigung Planungs-/Genehmigungsprozesse) sowie der Städte und Kommunen (u.a. strategische Bodenvorrats- und aktive Bodenpolitik) besteht, um die Engpässe zu beseitigen und den Wohnungsneubau in Deutschland insb. in den angespannten Wohnungsmärkten für die kommenden Generationen zu steigern und zu verstetigen.

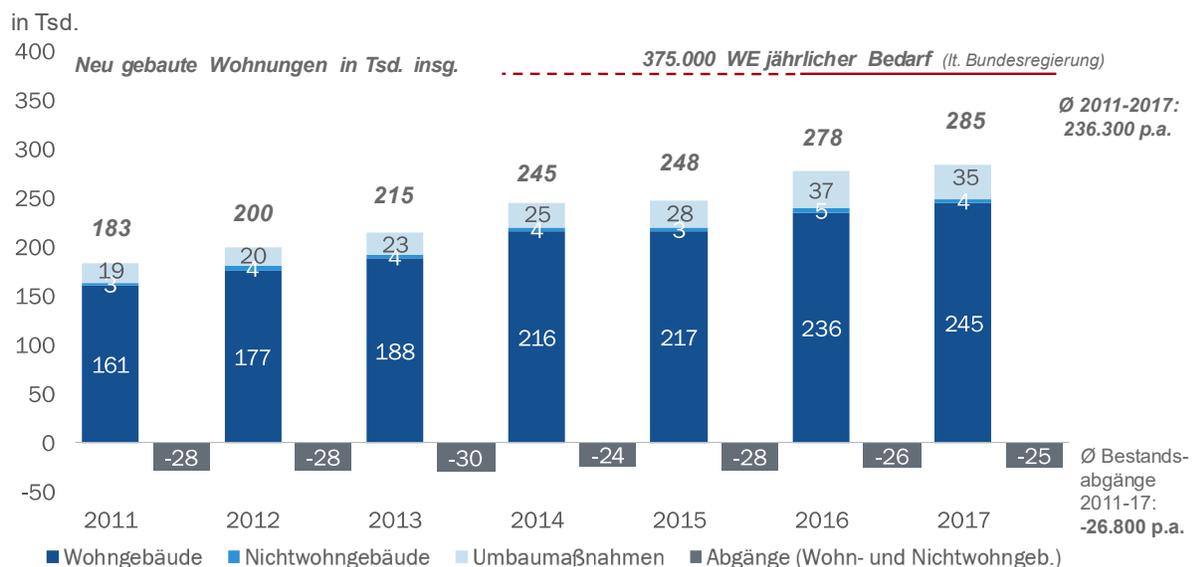
2 Analyse der Angebotserweiterung 2011 bis 2017

2.1 Bundesweite Erweiterung des Wohnraumangebots

Die seit 2011 anhaltende Zuwanderung nach Deutschland führt zu einer erhöhten Nachfrage nach Wohnraum. Die Erweiterung des Wohnraumangebots wurde zwischen 2011 (183.000 fertiggestellte Wohnungen) und 2017 (285.000 fertiggestellte Wohnungen) sukzessive erhöht. Dies entspricht einem Zuwachs der Fertigstellungen um 102.000 Einheiten bzw. 56 Prozent. Der jährliche Wohnungsbedarf von 375.000 neuen Wohnungen zwischen 2017 und 2021, den die Bundesregierung im Koalitionsvertrag festgelegt hat, wird damit in der Vergangenheit bislang deutlich unterschritten (vgl. Abbildung 1).

Bezogen auf alle Fertigstellungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden sowie Umbaumaßnahmen wurden zwischen 2011 und 2017 insgesamt 1,65 Millionen Wohnungen (jährlich rd. 236.000 WE) errichtet. Die Bestandsabgänge lagen im selben Zeitraum bei insgesamt 188.000 Wohneinheiten (durchschnittlich 26.800 Abgänge p.a.), sodass die effektive Erweiterung des Wohnungsbestands zwischen 2011 und 2017 bei 1,47 Millionen (Zugänge durch Fertigstellungen und Umbaumaßnahmen abzgl. Bestandsabgänge) Wohnungen lag. Das entspricht etwa 90 Prozent der gesamten Fertigstellungen. Durchschnittlich ist das Wohnungsangebot in diesem Zeitraum effektiv um jährlich 210.000 Wohnungen gestiegen. Ausgehend von einem Gesamtbestand von rund 40,6 Millionen Wohnungen im Jahr 2011 entspricht die effektive Angebotserweiterung von 1,47 Millionen Wohnungen einem Anteil von 3,6 Prozent des Wohnungsbestands im Jahr 2011.

Abbildung 1: Erweiterung des Wohnungsbestands in Deutschland 2011 bis 2017
Fertigstellungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden, Umbaumaßnahmen sowie Abgänge (in WE)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Daten Statistisches Bundesamt 2018/2019. (Fertigstellungen von Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden einschl. Fertigteilbau, Umbaumaßnahmen sowie Abgänge jeweils in Wohn- und Nichtwohngebäuden)

i

Exkurs: statistische Erfassung von Baufertigstellungen

Baufertigstellungen von neuen Wohnungen werden in der Statistik differenziert nach Wohngebäuden und Nichtwohngebäuden erfasst. Hinzu kommen Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden (Wohngebäude und Nichtwohngebäude), die zu neuen Wohneinheiten in der Statistik führen.

Baufertigstellungen können nach weiteren Merkmalen wie u.a. Segmenten, Anzahl der Räume, Bauherr oder Art der Beheizung differenziert werden. Die Ausdifferenzierung von bestimmten Merkmalen in der Statistik kann jedoch unterschiedliche Datengrundlagen aufweisen. So sind Angaben zum Segment, in dem die Wohnung errichtet wird (EFH, ZFH, MFH), oder Bauherr beispielsweise nur für die Errichtung von neuen Wohnungen in Wohngebäuden¹ und Baumaßnahmen in Wohngebäuden verfügbar. Die Statistik der Fertigstellungen in Nichtwohngebäuden lässt eine Differenzierung nach Segment nicht zu.²

Aufgrund der unterschiedlichen Untersuchungsfragen und Analysen im Rahmen dieser Studie kann es deshalb zu Abweichungen und Unterschieden bei den genannten Fertigstellungszahlen kommen. Der Bezug der einzelnen Werte wird jeweils im Text bzw. der Quellenangabe deutlich gemacht.

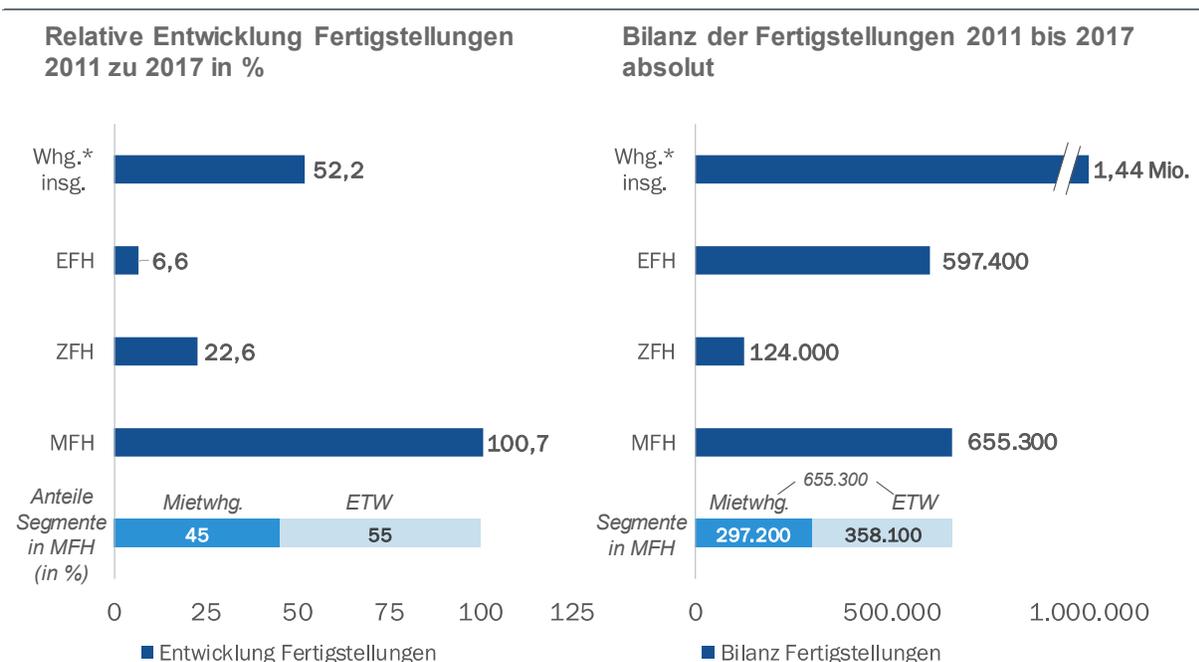
¹ Ab dem Berichtsjahr 2012 werden in der Statistik der Fertigstellungen die „sonstigen Wohneinheiten“ den Wohnungen zugeordnet (vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 5 Reihe 1)

² Die statistische Erfassung der Bauherren von Baufertigstellungen erfolgt lediglich auf einer übergeordneten und vergleichsweise groben Ebene. Weitere und tiefgehende Aussagen, welche Gruppe von Bauherren in welchem Umfang für den Wohnungsneubau (u.a. Differenzierung nach Genossenschaften, Projektentwickler, Bauträger) verantwortlich sind, können über die bestehende Statistik nicht abgeleitet werden.

Die Bautätigkeit im Zeitraum 2011 bis 2017 zeigt innerhalb der Segmente deutliche Entwicklungsunterschiede. Insgesamt konnten die Fertigstellungen in Wohngebäuden von 161.000 Wohnungen im Jahr 2011 auf 245.000 Wohnungen im Jahr 2017 um über 50 Prozent gesteigert werden. Die Dynamik der Fertigstellungen bei Einfamilienhäusern (6,6 %) und Wohnungen in Zweifamilienhäusern (22,6 %) entwickelt sich im selben Zeitraum positiv, bleibt jedoch hinter der Gesamtentwicklung zurück. Die Fertigstellungen in Mehrfamilienhäusern verdoppeln sich von 61.000 Wohnungen im Jahr 2011 auf 123.000 Wohnungen im Jahr 2017 (vgl. Abbildung 2, linke Seite). Diese Angebotserweiterungen im Mehrfamilienhaussegment bzw. Geschosswohnungsbau kommt dem Wohnungsbau an urbanen Standorten mit hohem Flächen- und Wachstumsdruck hinsichtlich des Segmentes grundsätzlich nach, gegenüber dem hohen bis sehr hohen Wohnraumbedarf in vielen Regionen reicht die quantitative Angebotserweiterung jedoch nicht aus.

Insgesamt wurden zwischen 2011 und 2017 1,44 Millionen Wohnungen (in Wohngebäuden) gebaut. Die größte Angebotserweiterung und Zuwachs an Wohnungen in diesem Zeitraum erfolgte mit 655.000 fertiggestellten Wohnungen im Geschosswohnungsbau. Diese 655.000 Wohnungen entfallen zu 55 Prozent (358.000 WE) auf Eigentumswohnungen und zu 45 Prozent (294.000 WE) auf Mietwohnungen. Insgesamt wurden in Mehrfamilienhäusern somit mehr Eigentumswohnungen (55 % vs. 45 % Mietwohnungen) realisiert. Auf das Segment der Einfamilienhäuser entfällt mit 597.000 fertiggestellten Wohneinheiten ein ähnlich hoher Anteil des Neubaus (vgl. Abbildung 2, rechte Seite).

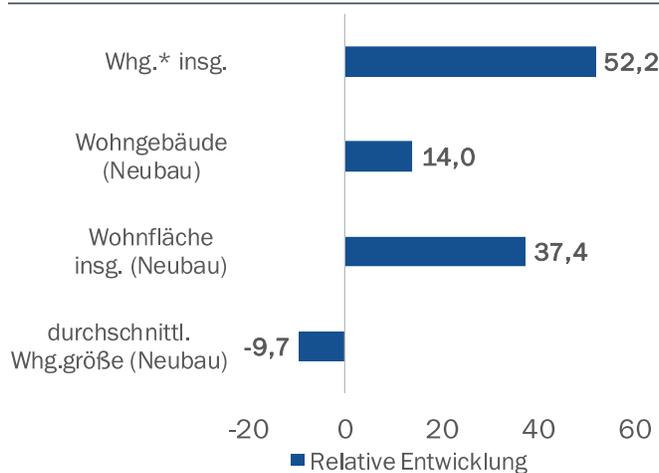
Abbildung 2: Entwicklung der Fertigstellungen 2011 zu 2017 in % sowie aufsummierte Bilanz 2011 bis 2017 in WE



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Daten Statistisches Bundesamt 2018/19. *Fertigstellungen von Whg. in Wohngebäuden o. Umbaumaßnahmen (einschl. Fertigteilbau), Fertigstellungen in Wohnheimen nehmen 2011-2017 um über 450 % zu (insg. rd. 63.400 WE zwischen 2011 und 2017)

Eine Differenzierung der Fertigstellungen in Wohngebäuden nach der Anzahl der Räume zeigt, dass die Erweiterungen verstärkt auf kleinere Wohnungseinheiten mit einem bis zu drei Räumen entfallen. Rund 44 Prozent der Fertigstellungen in den Jahren 2016 und 2017 entfielen auf diese Wohnungsgrößen (im Vergleich dazu: 2011/2012: 29 %). Insgesamt hat die Wohnfläche in Wohngebäuden zwischen 2011 und 2017 um 37 Prozent zugenommen. Im Durchschnitt sinkt die Wohnungsgröße bei neu fertiggestellten Wohnungen im selben Zeitraum um rund 11,3 m² bzw. 10 Prozent. Das bedeutet, dass die durchschnittliche Wohnfläche je neu errichteter Wohnung sinkt und mehr kleinere Wohnungen gebaut werden. Im Vergleich zur Steigerung der Fertigstellungen mit 52 Prozent nimmt die Wohnfläche nur unterdurchschnittlich zu (vgl. Abbildung 3). Die Anzahl der neu errichteten Wohngebäude steigt mit 14 Prozent ebenfalls unterdurchschnittlich, was auf die verstärkte Bautätigkeit im Geschosswohnungsbau zurückzuführen ist. Angesichts der erheblich gestiegenen Bau- und Kaufpreise kommt es zu einer Verstärkung der Bautätigkeit von kleineren Wohneinheiten, die von dem neuen Segment der Mikroapartments insbesondere in den Ballungszentren und Universitätsstädten ergänzt werden, und dem Trend und Nachfrage nach kleineren Wohneinheiten entsprechen.

Abbildung 3: Ausgewählte relative Entwicklungen der Fertigstellungen und Wohnungsmärkte 2011 zu 2017 in %

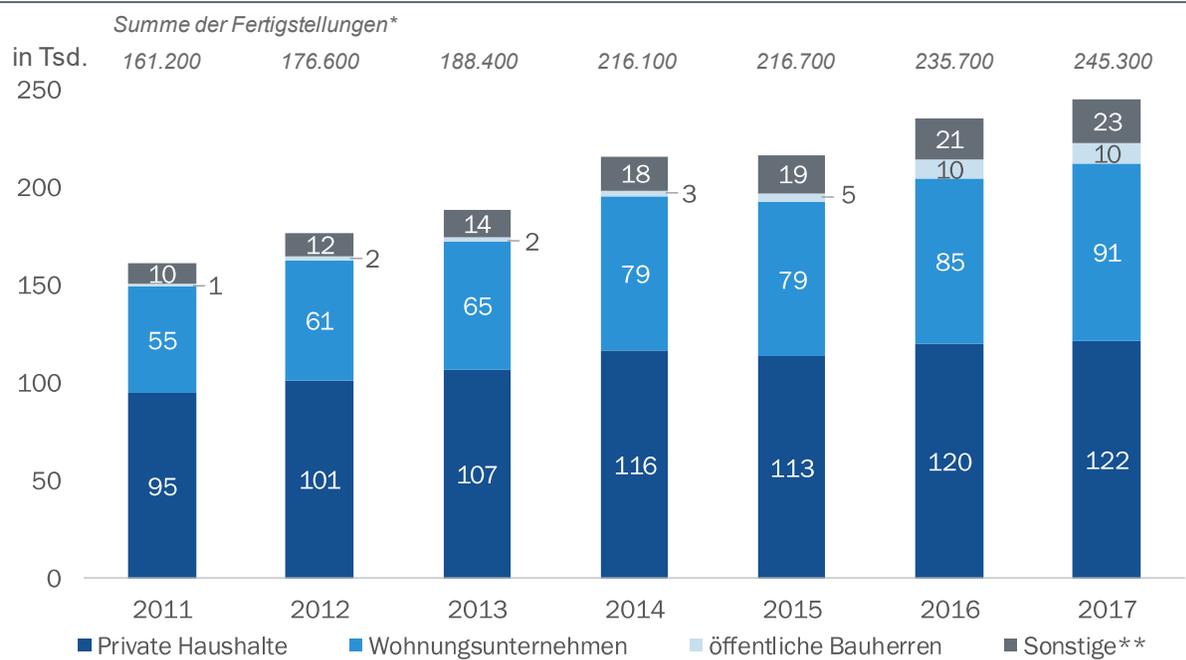


Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Daten Statistisches Bundesamt 2018/19. *Fertigstellungen von Whg. in Wohngebäuden o. Umbaumaßnahmen (einschl. Fertigteilbau)

Eine differenzierte Betrachtung der Wohnungsfertigstellungen in Wohngebäuden nach Bauherren im Zeitraum 2011 bis 2017 zeigt, dass die Fertigstellungen maßgeblich zu 90 Prozent von privaten Haushalten (775.000 WE; 54 %) und Wohnungsunternehmen (515.000 WE; 36 %) getragen wurden. Einen deutlichen Zuwachs der Fertigstellungen in diesem Zeitraum konnten insbesondere die Wohnungsunternehmen verzeichnen, die eine Steigerung der Bautätigkeit von 55.000 Wohnungen im Jahr 2011 auf 91.000 Wohnungen im Jahr 2017 (70 %) erzielten. Die Bautätigkeit der privaten Haushalte hat von 95.000 Wohnungen im Jahr 2011 auf 122.000 Wohnungen im Jahr 2017 (30%) zugenommen. Mit jeweils rund 10.000 Fertigstellungen sind öffentliche

Bauherren³ insbesondere 2016 und 2017 wieder etwas stärker am Markt tätig, bleiben bezogen auf den Marktanteil mit 4 Prozent jedoch auf einem geringen Niveau (vgl. Abbildung 4).⁴

Abbildung 4: Fertigstellungen nach Bauherren 2011 bis 2017



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Daten Statistisches Bundesamt 2018/19. *Fertigstellungen von Whg. in Wohngebäuden o. Umbaumaßnahmen (einschl. Fertigteilbau) **sonstige Unternehmen, Immobilienfonds, Organisationen o. Erwerbszweck

Die verschiedenen Bauherren weisen dabei starke Schwerpunkte bei den fertiggestellten Segmenten auf. Zwischen 2011 und 2017 sind private Haushalte mit 609.000 Wohneinheiten (84 % aller Fertigstellungen in E/ZFH) maßgeblich im Ein- und Zweifamilienhaussegment tätig. Die (Wohnungs-)Unternehmen sind mit einem Neubauvolumen von 466.000 Wohneinheiten besonders stark im Mehrfamilienhaussegment (71 % aller Fertigstellungen in MFH) aktiv.

Die folgende Abbildung 5 verdeutlicht, die Verschiebung des Anteils von (Wohnungs-)Unternehmen und Privaten Haushalten als maßgebliche Hauptträger der Bautätigkeit in Deutschland sowie die Verschiebung der Segmente in den Jahren 2011 und 2017, die von diesen Bauherren fertiggestellt wurden. Der untere Balken bildet die Fertigstellungen im Jahr 2011 ab, der obere Balken das Jahr 2017. Die Fertigstellungen der (Wohnungs-)Unternehmen sind im Jahr 2017 (Anteil

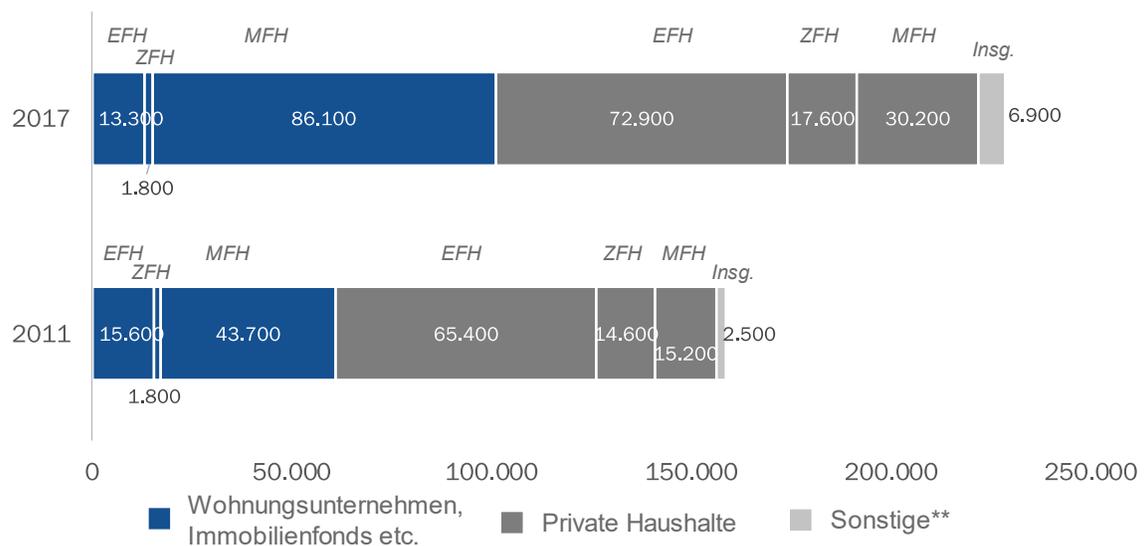
³ Nach Definition des Statistischen Bundesamtes gelten Kommunen, kommunale Wohnungsunternehmen sowie Bund und Land als öffentliche Bauherren. Dies sind Unternehmen oder Einrichtungen, bei denen Kommune, Land oder Bund mit mehr als 50 % Nennkapital oder Stimmrecht beteiligt sind (vgl. Erläuterungen zur Statistik der Bautätigkeit im Hochbau, Statistisches Bundesamt E 206)

⁴ Eine weitere Aufgliederung der Wohnungsunternehmen als Bauherren ist aus der amtlichen Statistik heraus nicht möglich. Nach Zahlen der Jahresstatistik des GdW entfielen auf die GdW-Mitgliedsunternehmen im Zeitraum 2011 bis 2017 rd. 114.400 fertiggestellte Wohnungen, das entspricht einem Anteil von 8 Prozent der gesamten Fertigstellungen in Wohngebäuden in Deutschland in diesem Zeitraum. Nach Daten des GdW entfielen von den gesamten Fertigstellungen 46 Prozent auf kommunale Wohnungsunternehmen, 37 Prozent auf Wohnungsgenossenschaften, 8 Prozent auf kirchliche Wohnungsunternehmen, 7 Prozent auf Immobilienunternehmen der Privatwirtschaft und die übrigen 3 Prozent auf öffentliche und sonstige Wohnungsunternehmen.

an den Gesamtfertigstellungen: 44 %) deutlich höher als noch 2011 (37 %). Die Zunahme entfällt dabei fast ausschließlich auf eine Steigerung der Fertigstellungen im Mehrfamilienhaussegment, die sich in diesem Zeitraum fast verdoppelt haben. Im Jahr 2017 sind die (Wohnungs-)Unternehmen für 70 Prozent der Fertigstellungen im Geschosswohnungsbau verantwortlich. Die Fertigstellungen im Ein- und Zweifamilienhaussegment der (Wohnungs-)Unternehmen liegen im Jahr 2017 (15.000 WE) dagegen unter dem Wert von 2011 (17.000 WE).

Der Anteil der privaten Haushalte an den gesamten Fertigstellungen nimmt im Jahr 2017 (53 %) gegenüber dem Anteil aus 2011 (60 %) entsprechend ab. Auch die privaten Haushalte können im Vergleich der Jahre 2011 und 2017 annähernd eine Verdopplung der Fertigstellungen im Mehrfamilienhaussegment (2011: 15.200, 2017: 30.200) erzielen. Die Fertigstellungen im Ein- und Zweifamilienhaussegment nehmen um rund 14 Prozent zu. Mit einem Anteil von 85 Prozent der Fertigstellungen im Jahr 2017 bleiben die privaten Haushalte die dominierende Bauherrngruppen innerhalb dieses Segments.

Abbildung 5: Fertigstellungen* nach Segment und Bauherren 2011 und 2017



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Daten Statistisches Bundesamt 2018/2019. *Whg. in Wohngebäuden (ohne Wohnungen in Wohnheimen und o. Umbaumaßnahmen) **Sonstige: öffentliche Bauherren, Organisationen ohne Erwerbszweck

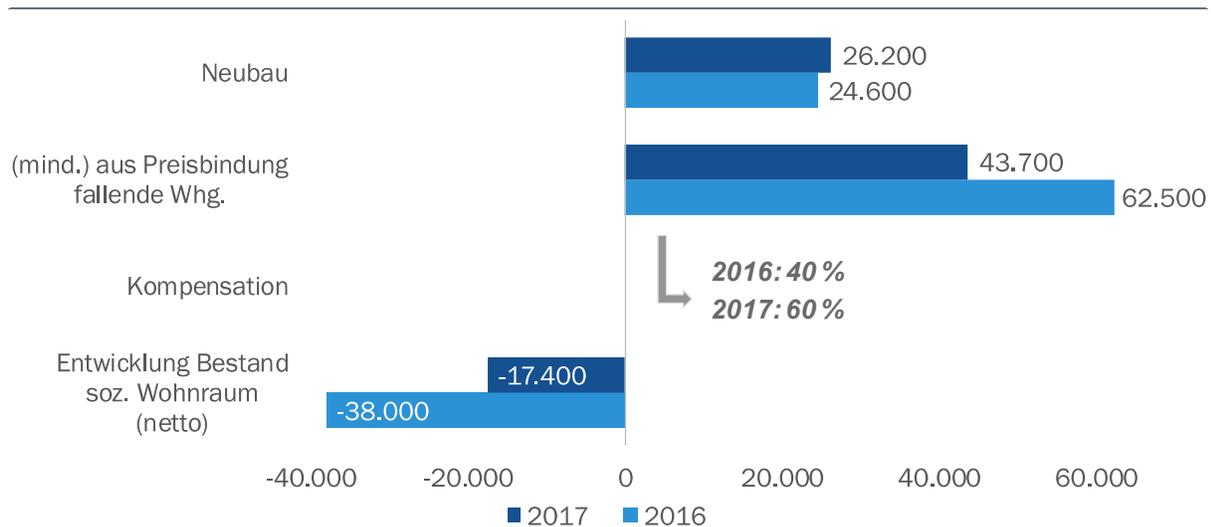
Aktivitäten und Erweiterung des sozialen Wohnraums

Vor dem Hintergrund der Bezahlbarkeit von Wohnraum kommt dem Segment der geförderten Mietwohnungen als Teil der Fertigstellungen in Mehrfamilienhäusern gerade in den größeren Städten eine zentrale und sehr wichtige Rolle zu. In den Jahren 2016 und 2017 wurden in Deutschland insgesamt 50.800 geförderte Mietwohnungen neu gebaut.⁵ Bezogen auf die gesamten Fertigstellungen in Wohngebäuden entspricht dies einem Anteil von rund 11 Prozent. In den Bundesländern variiert der Neubau von geförderten Mietwohnungen deutlich. Gerade in den

⁵ vgl. Drucksachen 19/3500 sowie 18/13054 des Deutschen Bundestags.

Stadtstaaten Hamburg und Berlin entfallen bezogen auf die gesamten Fertigstellungen mit 39 Prozent bzw. 23 Prozent ein vergleichsweise hoher Anteil der Neubautätigkeit auf den sozialen Wohnungsbau. Unter den Flächenländern liegen mit einer Quote von 20 Prozent bzw. 14 Prozent nur Nordrhein-Westfalen und Hessen über dem Bundesdurchschnitt von 11 Prozent (vgl. Tabelle 1, im Anhang). In allen anderen Bundesländern war in den Jahren 2016/2017 der Neubau von geförderten Mietwohnungen im Bundesvergleich unterdurchschnittlich.

Abbildung 6: Entwicklung von sozialem Wohnraum 2016 und 2017



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Drucksachen 19/3500 sowie 18/13054 des Deutschen Bundestags. Aus der Preisbindung fallende Wohnungen: 2017 o. A. für Niedersachsen, Sachsen (voraussichtlicher Bindungsauslauf 2017 nach eigenen Angaben der Länder)

Insgesamt reicht der Neubau von rund 25.000 geförderten Mietwohnungen p.a. in den Jahren 2016 und 2017 nicht aus, um die aus der Preisbindung fallenden Wohnungen (rund 38.000 WE p.a. zwischen 2016 und 2020)⁶ rechnerisch zu kompensieren (vgl. Abbildung 6). Die Zahlen der aus der Preisbindung fallenden Wohnungen über die Erfassungen der Bundesländer variieren teilweise deutlich bzw. sind von Erfassungslücken einzelner Jahre gezeichnet und vermitteln einen nicht abschließenden Orientierungswert. Im Jahr 2016 werden demzufolge durch den Neubau lediglich rund 40 Prozent und im Jahr 2017 rund 60 Prozent der wegfallenden Sozialwohnungen kompensiert. Der Bestand geht damit insgesamt sogar weiter zurück. Im Jahr 2016 sinkt der Bestand an sozialem Wohnraum durch den Bindungsauslauf in Verbindung mit einem zu geringen Neubau um rund 38.000 Wohnungen und im Jahr 2017 um rund 17.400 Wohnungen.⁷

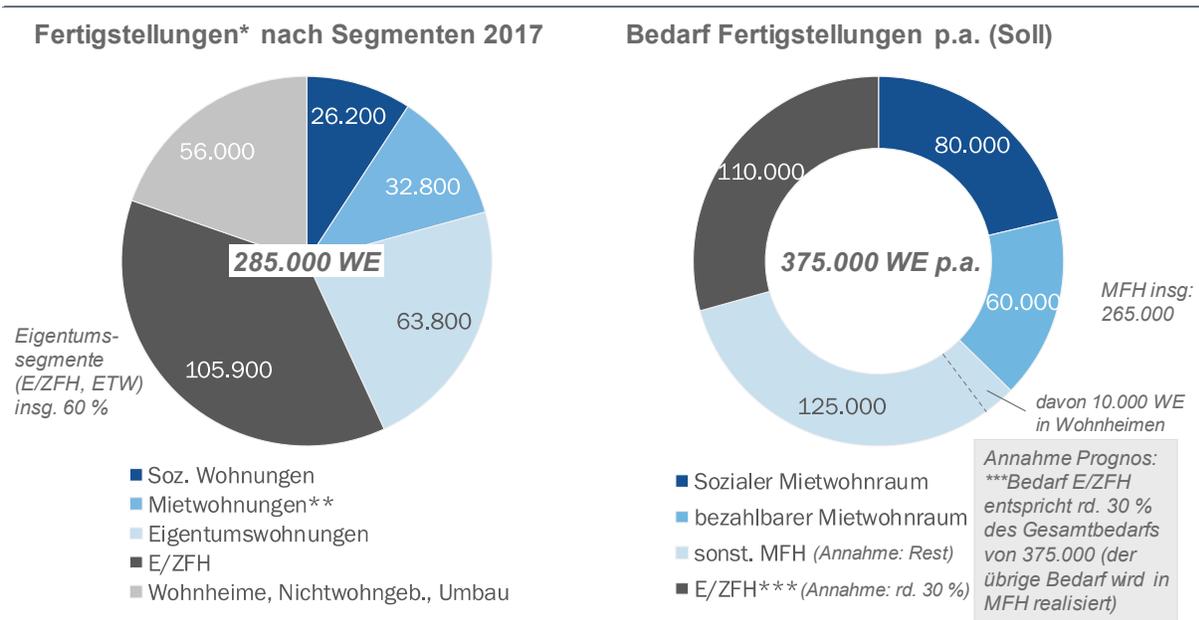
⁶ vgl. Drucksache 18/8855 des Deutschen Bundestages. (Voraussichtlicher) Bindungsauslauf von Mietwohnungen 2016 o. A. für Bayern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein; 2017 o. A. für Niedersachsen, Sachsen; 2018, 2019, 2020 o. A. für Sachsen, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen

⁷ Aus der Preisbindung fallende Sozialwohnungen stehen dem Markt i.d.R. auch weiterhin als günstige Mietwohnungen zur Verfügung. Die Mietpreisentwicklung dieser Wohnungen verläuft aufgrund der mierechtlichen Regelungen erfahrungsgemäß nicht so schnell und dynamisch wie am freien Markt.

2.2 Gegenüberstellung der Fertigstellungen mit dem Wohnungsneubaubedarf

Im Koalitionsvertrag haben die Regierungsparteien den Wohnraumbedarf zwischen 2017 und 2021 mit 1,5 Millionen Wohnungen angegeben. Das entspricht einem jährlichen Bedarf von 375.000 Wohnungen in diesem Zeitraum.⁸ Dieser jährliche Gesamtbedarf kann über Untersuchungen zum Bedarf an sozialen und preisgünstigen Wohnungen weiter differenziert und eingeteilt werden. Das Pestel-Institut berechnet einen mittelfristigen jährlichen Neubaubedarf (im Zeitraum 2016 bis 2020) von 80.000 Mietsozialwohnungen sowie 60.000 bezahlbaren Mietwohnungen.⁹ Der jährliche Bedarf von Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern wird entsprechend eigener Annahmen auf 110.000 (rund 30 % des Gesamtbedarfs) geschätzt und veranschlagt.¹⁰ Die übrigen 125.000 Wohnungen werden in sonstigen Mehrfamilienhäusern realisiert (darunter rund 10.000 Wohneinheiten in Wohnheimen). Die folgende Abbildung 7 zeigt zum einen die Verteilung der Fertigstellungen nach verschiedenen Segmenten im Jahr 2017 (linke Seite) und zum anderen die Verteilung des Gesamtbedarfs von jährlich 375.000 Wohnungen auf die verschiedenen Segmente (rechte Seite).

Abbildung 7: Übersicht der Fertigstellungen 2017 sowie Bedarfszahlen



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Daten Statistisches Bundesamt 2018/19. *Fertigstellungen von Whg. in Wohn- und Nichtwohngebäuden einschl. Baumaßnahmen. **Mietwhg. abzgl. Sozialwhg. Sozialwhg. nach Drucksache 19/3500 Deutscher Bundestag. Bedarf nach Koalitionsvertrag sowie Verbändebündnis Wohnungsbau/Pestel-Institut ***entspricht rd. 30 % des Gesamtbedarfs

⁸ Dieser Wohnraumbedarf korrespondiert mit Wohnraumbedarfsstudien (u.a. Pestel 2015: Kurzstudie Modellrechnung zu den langfristigen Kosten und Einsparungen eines Neustarts des sozialen Wohnungsbaus sowie Einschätzung des aktuellen und mittelfristigen Wohnungsbedarfs, Prognos 2017: Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten. Studie anlässlich des Wohnungsbautags 2017), die angesichts der aktuellen Nachfrageentwicklung einen Wohnraumbedarf von 350.000 bis 400.000 Wohnungen p.a. bewerten und einschätzen.

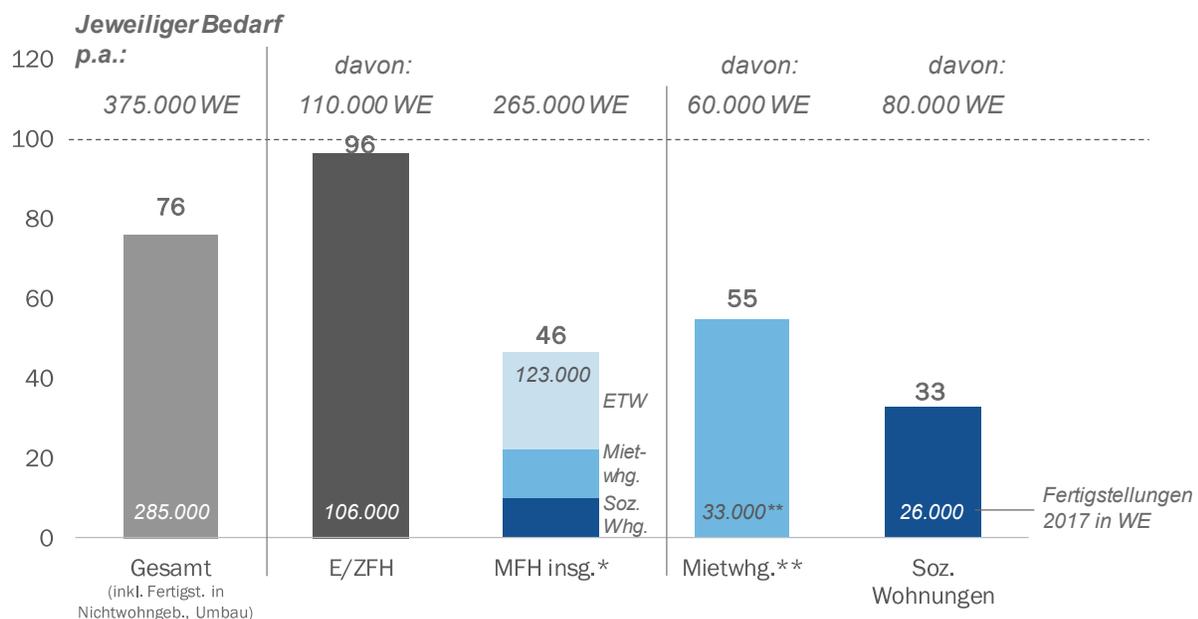
⁹ vgl. Pestel-Institut 2015: Kurzstudie Modellrechnung zu den langfristigen Kosten und Einsparungen eines Neustarts des sozialen Wohnungsbaus sowie Einschätzung des aktuellen und mittelfristigen Wohnungsbedarfs.

¹⁰ Der geschätzte Anteil von 30 Prozent resultiert aus der Annahme bzw. Forderungen, dass gerade der einfache, bezahlbare sowie preisgebundene Mietwohnungsbau gestärkt werden muss. In urbanen Regionen liegen Eigentumsquoten oftmals im Bereich von 20 bis 30 Prozent, während in ländlichen Räumen Eigentumsquoten zwischen 60 und 70 Prozent liegen.

Von den insgesamt 285.000 fertiggestellten Wohnungen im Jahr 2017 entfallen 123.000 Wohnungen bzw. 43 Prozent auf das Mehrfamilienhaussegment. 106.000 Wohnungen bzw. 37 Prozent der neu errichteten Wohnungen entfielen auf Ein- und Zweifamilienhäuser. Insgesamt finden 60 Prozent des Wohnungsneubaus im Jahr 2017 in eigentumsnahen Segmenten statt (EFH, ZFH und Eigentumswohnungen). 56.000 Wohnungen werden in Wohnheimen, Nichtwohngebäuden sowie durch Umbaumaßnahmen errichtet.

Eine Gegenüberstellung der Bedarfe und Fertigstellungen zeigt, dass der jährliche Wohnraumbedarf von 375.000 Wohneinheiten im Jahr 2017 nur zu rund 76 Prozent erreicht wurde (vgl. Abbildung 8). Trotz deutlicher und erkennbarer Angebotsweiterungen deckt der Wohnungsneubau nur zu drei Viertel den aktuellen Wohnungsbedarf und leistet in diesem Umfang keinen Beitrag zum Abbau der aufgelaufenen Wohnungsbaulücke (rund 1 Mio. Wohnungen, die zwischen 2009 und 2016/2017 zu wenig gebaut wurden). Die Größe der Wohnungsbaulücke bzw. der fehlenden Wohnungen hat sich damit in den letzten Jahren weiter erhöht. Die Bedarfsdeckung zwischen den einzelnen Segmenten variiert dabei deutlich. Unter der Annahme, dass ein jährlicher Bedarf von 110.000 Wohneinheiten in Ein- und Zweifamilienhäusern besteht, wird mit 96 Prozent mehrheitlich eine Bedarfsdeckung in diesem Segment erreicht (106.000 fertiggestellte WE in 2017). In Mehrfamilienhäusern (ohne Wohnheime) tragen 123.000 Fertigstellungen zu einer Bedarfsdeckung von lediglich 46 Prozent bei, sodass der Bedarf von jährlich 265.000 Wohnungen in diesem Segment deutlich unterschritten wird. Mit rund 26.000 neu gebauten Sozialwohnungen wird lediglich ein Drittel des segmentspezifischen Wohnraumbedarfs gedeckt (Bedarf von 80.000 WE p.a.), sodass es durch auslaufende Wohnungsbestände mit Preisbindungen zu einem sukzessiven Abbau der preisgebundenen Wohnungsbestände in diesem Bereich kommt.

Abbildung 8: Bedarfsdeckung im Wohnungsneubau 2017 in %



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Daten Statistisches Bundesamt 2018/19. Kategorien E/ZFH, MFH insg. beziehen sich auf Fertigstell. von Whg. in Wohngebäuden (o. Umbaumaßnahmen und o. Bestandsabgänge). Sozialwhg. nach Drucksache 19/3500 Dt. Bundestag. *Fertigst. MFH insg. **Mietwhg. in MFH abzgl. der Sozialwohnungen; bezogen auf das Soll für bezahlbare Mietwohnungen von 60.000 WE dürfte die Bedarfsdeckung jedoch geringer ausfallen, da die fertiggestellten Mietwohnungen insg. auch höherpreisige Wohnungen umfassen; das Segment der bezahlbaren Mietwohnungen lässt sich statistisch nicht scharf abgrenzen

2.3 Regionale Erweiterung des Wohnraumangebots in verschiedenen Wohnungsmarkttypen

Die Erweiterung des Wohnungsangebots erfolgt in Deutschland in den verschiedenen regionalen Wohnungsmärkten sehr unterschiedlich. Regionale Disparitäten existieren dabei sowohl im Hinblick auf die Entwicklung der Wohnungsnachfrage als auch des Wohnraumangebots. Für die folgende regionale Betrachtung wurde die Klassifizierung der Wohnungsmärkte in Deutschland entsprechend der Studie anlässlich Wohnungsbautags im Jahr 2017 abgeleitet.¹¹ Diese Klassifizierung im Rahmen der Quantifizierung der Wohnungsbaulücken (bundesweit 540.000 fehlende Wohnungen im Zeitraum 2011 bis 2015) unterteilt die regionalen Wohnungsmärkte auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland anhand ausgewählter Kriterien der Angebots- und Nachfragentwicklung sowie der regionalen Wohnraumversorgung nach sechs Wohnungsmarkttypen. Eine Aufstellung der Kreise und kreisfreien Städte nach Wohnungsmarkttypen befindet sich im Anhang dieses Berichts.

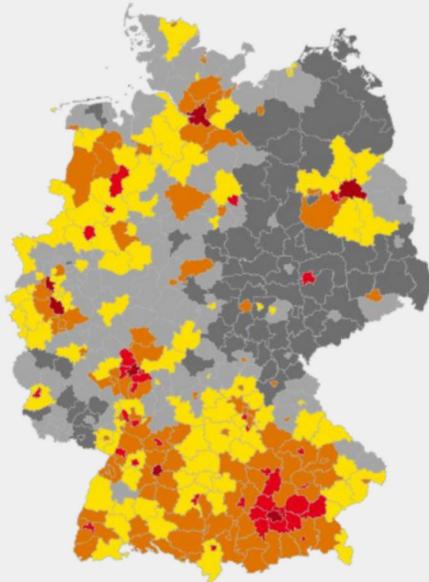
Im Rahmen einer systematischen und einheitlichen Einordnung aller regionalen Wohnungsmärkte in Deutschland wurde mittels einer statistischen Clusteranalyse eine einheitliche Typisierung auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte vorgenommen. Neben der regionalen Wohnungsbaulücke gingen die Entwicklung von Wohnungsangebot und -nachfrage, die Wohnraumversorgungsquote, Indikatoren zur regionalen Arbeitsmarktentwicklung (Arbeitsplatzdichte, Beschäftigtenentwicklung) sowie Kaufkraft privater Haushalte mit in die Berechnung ein. Die Klassifizierung der Wohnungsmarkttypen ermöglicht eine genauere Differenzierung der Grundtypen (wachsende, stagnierende sowie schrumpfende Wohnungsmärkte) und zeigt Klassen von homogenen und strukturell ähnlichen Wohnungsmärkten auf. Der Fokus für den Wohnungsneubau in Deutschland liegt mit einer gezielten Erweiterung des Wohnraumangebots demnach eindeutig auf den A-, B- und C-Standorten sowie den ausgeglichenen Wohnungsmärkten. Dabei handelt es sich insgesamt um 231 Stadt- und Landkreise in Deutschland. Auf diese Wohnungsmarktregionen entfallen rund 95 Prozent der Wohnungsbaulücke 2011 bis 2015.¹² In diesen Regionen herrscht bundesweit der größte Wohnraumdruck.

¹¹ vgl. Prognos 2017: Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten. Studie anlässlich des Wohnungsbautags 2017 im Auftrag des Verbändebündnis Wohnungsbau

¹² vgl. Prognos 2017: Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten. Studie anlässlich des Wohnungsbautags 2017 im Auftrag des Verbändebündnis Wohnungsbau.



Exkurs: Wohnungsmarkttypen nach Wohnungsbautag 2017



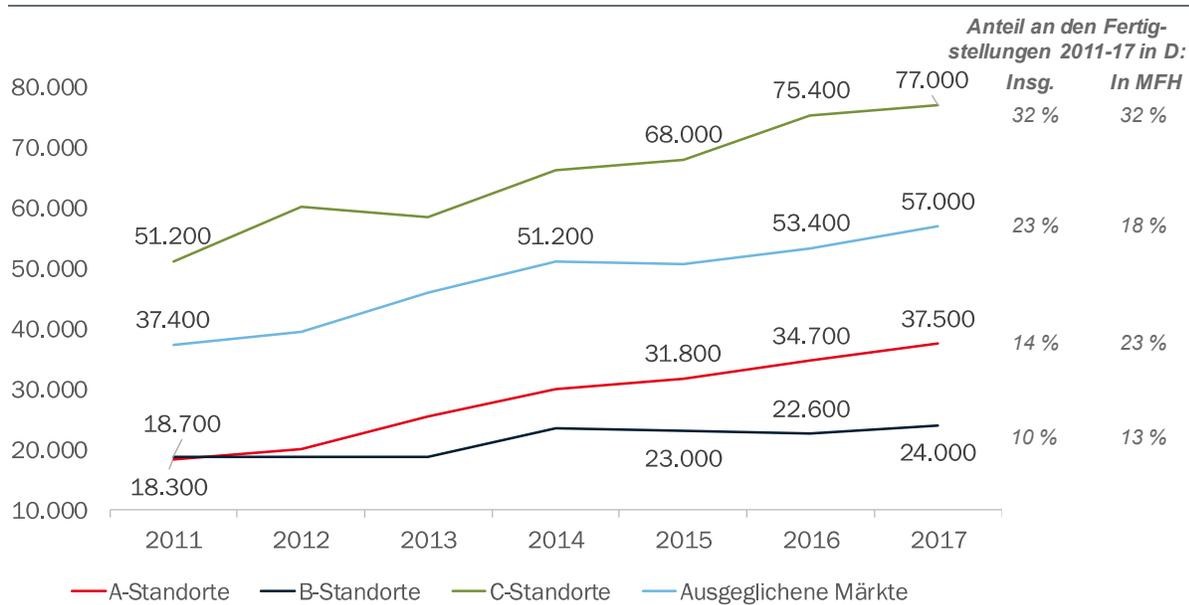
Aus der Klassifizierung der regionalen Wohnungsmarkttypen lassen sich neben den Top-7 Standorten (A-Standorte) weitere fünf Klassen von Wohnungsmärkten ableiten, die sich strukturell und hinsichtlich des Wohnraumbedarfs ähnlich sind. Im Ergebnis kann zwischen sehr angespannten, angespannten, ausgeglichenen sowie stagnierenden und Wohnungsmärkten mit rückläufiger Nachfrage unterschieden werden.

- (7) ■ Top-7 Städte (A-Standorte)
- (35) ■ Sehr angespannte Wohnungsmärkte (B-Standorte)
- (96) ■ Angespannte Wohnungsmärkte (C-Standorte)
- (93) ■ Ausgeglicheene Wohnungsmärkte
- (101) ■ Wohnungsmärkte mit stagnierender Nachfrage
- (70) ■ Wohnungsmärkte mit rückläufiger Nachfrage

Quell: Prognos 2017: Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten. Studie anlässlich des Wohnungsbautags 2017 im Auftrag des Verbändebündnis Wohnungsbau

Die folgende Abbildung 9 zeigt die absoluten Fertigstellungen in den unterschiedlichen Wohnungsmarktregionen im Zeitraum 2011 bis 2017. Die A-Standorte (Top-7-Standorte: Berlin, Hamburg, Köln, Düsseldorf, München, Frankfurt, Stuttgart) konnten ihre Neubautätigkeit von 18.300 Fertigstellungen im Jahr 2011 auf 37.500 Wohnungen im Jahr 2017 mehr als verdoppeln. In den B-Standorten (u.a. Ulm, Regensburg, Münster, Offenbach, Potsdam) fiel die Zunahme der Fertigstellungen von 28 Prozent dagegen weniger dynamisch aus. Im Hinblick auf die C-Standorte, die oftmals im Umland von A- und B-Standorten liegen, lassen sich dagegen gewisse Überschwappeffekte bzw. Ausweichbewegungen aus den A und B-Standorten in die C sowie teilweise ausgeglichene Wohnungsmärkte erkennen. Die C-Standorte (u.a. Mainz, Erfurt, Dresden, Würzburg) konnten ihre Neubautätigkeit von 51.000 Wohnungen im Jahr 2011 auf 77.000 Wohnungen im Jahr 2017 steigern (Zuwachs um 50 %). Ähnlich dynamisch verlief auch die Angebotserweiterung in den ausgeglichenen Wohnungsmärkten (u.a. Dortmund, LK Oldenburg, Eisenach) mit einer Zunahme der Fertigstellungen um 52 %.

Abbildung 9: Regionale Fertigstellungen* in verschiedenen Wohnungsmarkttypen 2011 bis 2017



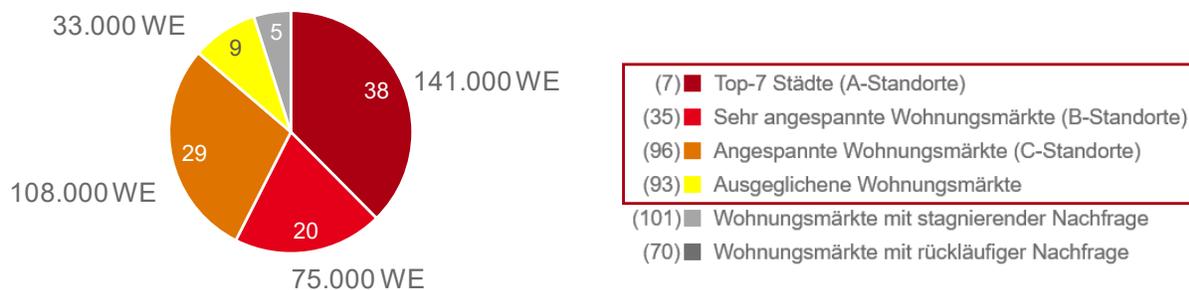
Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Daten Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2018/2019. *Fertigstellungen von Wohnungen in Wohngebäuden (ohne Baumaßnahmen)

Im gesamten Zeitraum 2011 bis 2017 wurden in den vier genannten Wohnungsmarktregionen insgesamt fast 80 Prozent der bundesweiten Fertigstellungen realisiert. Mit 32 Prozent entfällt fast ein Drittel der Neubautätigkeit auf die C-Standorte. Die ausgeglichenen Wohnungsmärkte tragen zu fast einem Viertel zur Erweiterung des Wohnraumangebots bei. In den A-Standorten steht insbesondere die Neubautätigkeit im Geschosswohnungsbau im Vordergrund. 23 Prozent der bundesweiten Fertigstellungen zwischen 2011 und 2017 werden in den A-Städten realisiert. Mit 32 Prozent haben in diesem Segment die C-Standorte den höchsten Anteil an der Neubautätigkeit. Vergleichsweise schwach und unterdurchschnittlich fiel die Entwicklung des Wohnungsneubaus in den B-Städten aus. Unter die B-Standorte (u.a. Universitätsstädte) fallen u.a. Städte mit kleineren Siedlungsgebieten und geringeren Flächenreserven im Vergleich zu den größeren A-Standorten. Aus den B-Standorten sind zudem oftmals stärkere Überschwappeffekte in das Umland zu beobachten, wo die Bautätigkeit höher ist. Bezogen auf die Bevölkerung, die in den jeweiligen Wohnungsmarktregionen lebt, ist die Fertigstellungsintensität (Fertigstellungen je 1.000 Einwohner) in den Jahren 2016/2017 in den vier genannten Wohnungsmarkttypen annähernd gleich und liegt durchschnittlich zwischen 3,5 bis 3,6 fertiggestellten Wohnungen je 1.000 Einwohner. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (2,9) ist die Wohnungsbautätigkeit in den A-, B-, C- und ausgeglichenen Wohnungsmärkten damit deutlich höher und überdurchschnittlich, bleibt aber in der Gesamtbilanz hinter dem erforderlichen Wohnraumbedarf zurück.

Zielerreichung und Bedarfsdeckung in den regionalen Wohnungsmärkten

Um Aussagen hinsichtlich einer regionalen Bedarfsdeckung des Wohnungsneubaus ableiten zu können, wird der bundesweite Bedarf von 375.000 Wohnungen auf Basis einer vereinfachten Annahme auf die sechs definierten Typen von Wohnungsmarktregionen heruntergebrochen. Dabei handelt es sich um einen vereinfachten Orientierungsrahmen des Wohnungsbedarfs, der im Sinne einer Top-Down-Abschätzung über die aufgelaufene Wohnraumlücke 2011 bis 2015 (ex-post) ermittelt wurde. Diese vereinfachte Wohnraumbeschätzung (Top-Down) ist nicht mit dezierten Wohnraumbedarfsermittlungen in den Wohnungsmärkten vergleichbar. Auf die A-, B-, C-Standorte und die ausgeglichenen Wohnungsmärkte entfallen 95 Prozent der Wohnungsbaulücke Deutschlands 2011 bis 2015.¹³ Bezogen auf den Gesamtbedarf von 375.000 Wohnungen pro Jahr würde dies vereinfacht und rein rechnerisch einen Wohnraumbedarf von 357.000 Wohnungen bedeuten, der sich auf vier Wohnungsmarkttypen bezieht.

Abbildung 10: Wohnungsbedarf in verschiedenen Wohnungsmarktregionen
Ableitung über die anteilige Wohnungsbaulücke 2011-2015



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach: Prognos 2017: Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten. Studie anlässlich des Wohnungsbautags 2017 im Auftrag des Verbändebündnis Wohnungsbau

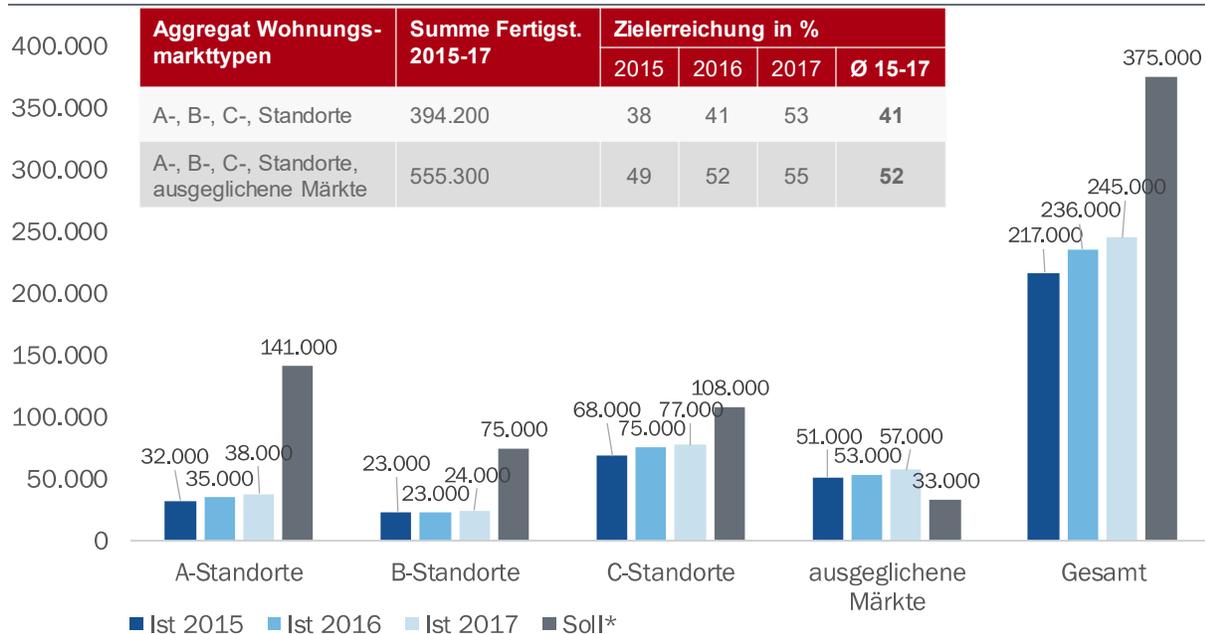
Teilt man die Wohnungsbaulücke anteilig weiter nach den verschiedenen Wohnungsmarktregionen auf, so kann über diese Annahme vereinfacht ein jährlicher Wohnungsbedarf spezifisch für A-, B-, C-Standorte und ausgeglichene Wohnungsmärkte abgeleitet werden (vgl. Abbildung 10). Nach dieser vereinfachten Herleitung würde der jährliche Wohnraumbedarf in den A-Standorten bei 141.000, in den B-Standorten bei 75.000, in den C-Standorten bei 108.000 und den ausgeglichenen Wohnungsmärkten bei 33.000 Wohnungseinheiten rechnerisch pro Jahr liegen.¹⁴ Gerade die hohen ungedeckten Bedarfszahlen in den A-Standorten machen deutlich, dass die Betrachtung der Bedarfsdeckung in einem erweiterten regionalen Kontext bzw. Stadt-Umland-Verbund einzuordnen sind, da gerade die A-Standorte bei der Aktivierung von Neubaupotenzialen an Grenzen stoßen. Statt für einzelne Großstädte singuläre und isoliert rein kommunale Wohnraumbedarfe im Kontext der gestiegenen Mobilität- und Pendlerverflechtungen zu bestimmen, kommt es in der Praxis vielmehr auf die Ermittlung, Koordination und Abstimmung von Wohnraumbedarfen für regionale Wohnungsmärkte im Stadt-Umland-Kontext an.

¹³ vgl. Prognos 2017: Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten. Studie anlässlich des Wohnungsbautags 2017 im Auftrag des Verbändebündnis Wohnungsbau

¹⁴ Bei dieser vereinfachten quantitativen Schätzung werden ausgehend vom Bundeswert im Sinne eines Top-Down-Ansatzes regionale Wohnungsbedarfe heruntergebrochen.

Abbildung 11: Gegenüberstellung von Bedarfs- und Ist-Zahlen der Neubautätigkeit in verschiedenen Wohnungsmarkregionen

Fertigstellungen der Jahre 2015, 2016 und 2017 sowie Soll-Werte



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Daten Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2018/2019. Fertigstellungen in Wohngebäuden ohne Baumaßnahmen. *Soll abgeleitet aus dem Anteil an der Wohnungsbaulücke 2011-15

Abbildung 11 zeigt die Gegenüberstellung der hergeleiteten Bedarfszahlen (Soll) sowie die tatsächliche Neubautätigkeit in den Wohnungsmarkregionen in den Jahren 2015, 2016 und 2017. Insgesamt wurden in diesen drei Jahren in den A-, B-, C-Standorten und ausgeglichenen Wohnungsmärkten 555.300 Wohnungen in Wohngebäuden fertiggestellt, was zu einer durchschnittlichen Bedarfsdeckung von lediglich 52 Prozent zwischen 2015 und 2017 führt. Dies bedeutet, dass im Kontext des hohen Zuzugs und Haushaltsentwicklung nur etwa die Hälfte des Wohnraumbedarfs durch einen Wohnungsneubau bzw. Angebotserweiterungen in diesen wichtigen Märkten gedeckt wird und die Hälfte des Bedarfs unversorgt bleibt. In den A-, B- und C-Standorten führt dies zu einer weiteren Verknappung und Verdichtung des Wohnraums (u.a. WGs) sowie den weiteren Abbau von Leerständen unter ein kritisches Niveau, das für Umzüge und Modernisierungen im Bestand erforderlich ist. Wohnungssuchende Haushalte werden durch das zu geringe Angebot und entsprechend hohe Preisniveaus in andere Wohnungsmärkte im Umland (u.a. C-Standorte/ausgeglichene Wohnungsmärkte) verdrängt. Nur die ausgeglichenen Wohnungsmärkte haben in diesem Zeitraum die abgeleitete Bedarfszahl von 33.000 Wohnungen (Bedarfsdeckung von 163 %) durch den Neubau in jedem Jahr übertreffen können und tragen, insbesondere vor dem Hintergrund bezahlbarer Baulandpreise (vgl. Kapitel 3.1), damit im Verbund der Wohnungsmarkttypen zu einer gewissen Entlastung für angespannten Wohnungsmärkte bei. In den angespannten Wohnungsmärkten (A-, B-, C-Standorte) deckt der Neubau den Bedarf dagegen nur zu 41 Prozent im gesamten Zeitraum 2015 bis 2017. Durch einen kontinuierlichen Anstieg der Fertigstellungen lag die Bedarfsdeckung in den A-, B- und C-Standorten im Jahr 2017 immerhin bei 53 Prozent (im Verbund aller vier Wohnungsmarkregionen bei 55 %). Das Ausweichen aus den A- und B-Standorten ins Umland (insb. ausgeglichene Wohnungsmärkte) führt zu steigenden

Pendlerzahlen und erhöhtem Verkehrsaufkommen, da der Arbeitsort meist weiterhin in A- und B-Standorten liegt.

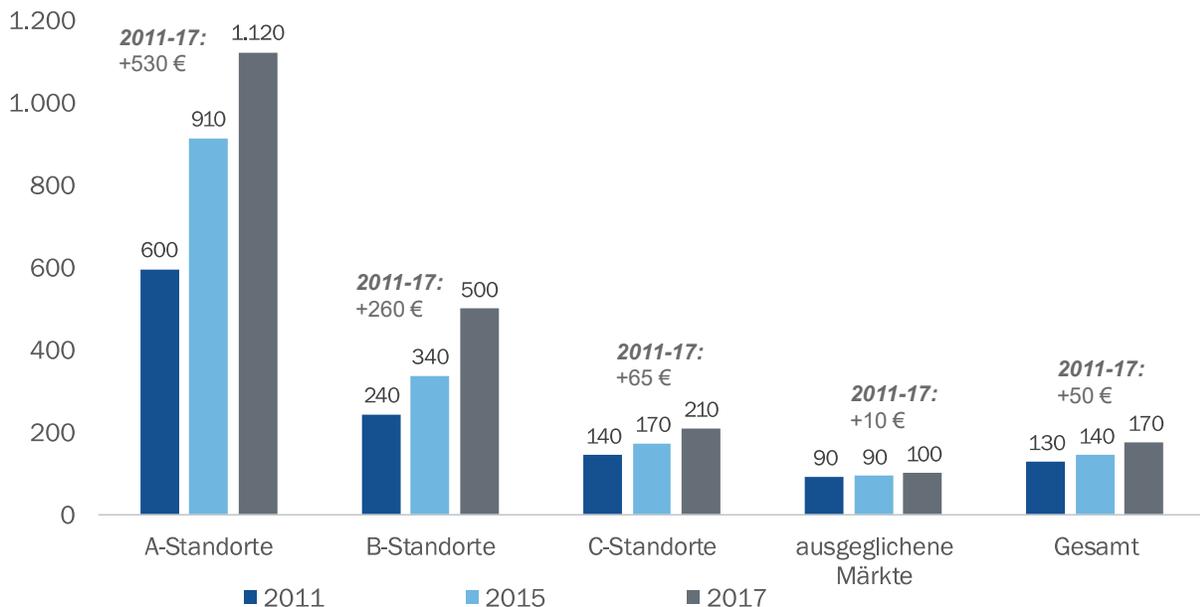
Gegenüber der bundesweiten Zielerreichung von 76 Prozent (vgl. Abbildung 8) zeigt sich, dass in den Märkten mit den höchsten Bedarfen zu wenig gebaut wird. Damit wird deutlich, dass nicht nur zu wenig Wohnraum gebaut und fertiggestellt wird, sondern dass der zusätzliche Wohnraum auch nicht an den relevanten und erforderlichen Wohnungsmärkten mit hohem Wohnraumdruck in ausreichendem Umfang sowie den erforderlichen Segmenten erreicht wird. Die hohen Baulandpreise in den Ballungsräumen sowie steigende Baukosten erschweren insbesondere Baufertigstellungen in mittleren Preissegmenten. Während das Angebot im hochpreisigen Segment sowie des sozialgeförderten Wohnraums (Fördergelder) aufgestockt werden kann, stehen gerade private Investoren und Projektentwickler angesichts der steigenden Grundstücks- und Baukosten vor dem Problem, Wohnraum im mittleren Preissegment überhaupt rentabel errichten und anbieten zu können, was in der Folge zu einer prioritären Bedienung des gehobenen Segmentes führt.

3 Entwicklung in der Bauwirtschaft und Engpassfaktoren des Wohnungsbaus in Deutschland

3.1 Engpassfaktor Bauland

Zwischen 2011 und 2017 sind die Preise für baureifes Land nach den Daten des Statistischen Bundesamtes bzw. der Gutachterausschüsse in Deutschland durchschnittlich von rund 130 Euro/m² auf 170 Euro/m² angestiegen (Zunahme um rund 40 €/m²). In den regionalen Wohnungsmärkten verlief die Preisentwicklung für baureifes Land sehr unterschiedlich. Den höchsten absoluten Preiszuwachs verzeichneten die sieben sogenannten A-Standorte (Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Köln, München, Stuttgart). Ausgehend von durchschnittlich rund 600 Euro/m² baureifem Land im Jahr 2011 nahmen die durchschnittlichen Preise um 530 Euro auf insgesamt 1.120 Euro/m² im Jahr 2017 zu (vgl. Abbildung 12). In der Spitze liegen weisen die Städte München (2.740 €/m²) und Stuttgart (1.300 €/m²) die höchsten Baulandpreise bundesweit und in den A-Städten auf.

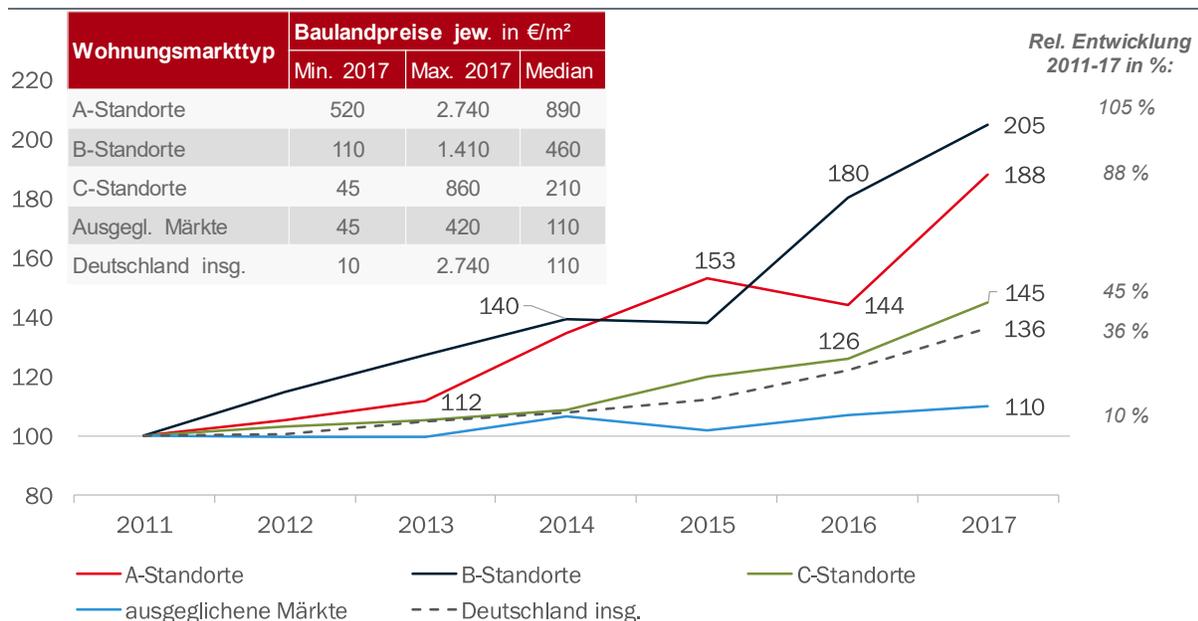
Abbildung 12: Durchschnittliche Baulandpreise in den Wohnungsmarktregionen 2011, 2015, 2017 (in €/m²)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Daten der statistischen Ämter des Bundes und der Länder 2018/2019. Datenlücken auf regionaler Ebene durch Mittelwerte und durchschnittliche Entwicklungsraten ergänzt; Stadt Düsseldorf 2017 ohne einzelnen Ausreißer im 4. Quartal (für A-Standorte deshalb ungewichteter Durchschnittswert für das Jahr 2017)

Auch in den B-Standorten verdoppelten sich die Preise im selben Zeitraum von 240 Euro/m² auf 500 Euro/m² (Zunahme um 260 €/m²). Die Preissteigerung in den C-Standorten mit 65 Euro/m² baureifem Land (von 140 €/m² im Jahr 2011 auf 210 €/m² im Jahr 2017) lag dagegen weitgehend im Bundesdurchschnitt. In den ausgeglichenen Wohnungsmärkten fiel die Preiszunahme mit durchschnittlich 10 Euro/m² dagegen durchschnittlich und sehr moderat aus (vgl. Abbildung 12). Zwischen 2015 und 2017 weisen gerade die B-Standorte eine besonders hohe Dynamik in der Preisentwicklung auf, was als ein Zeichen für mögliche Nachhol- und Ausweichbewegungen von Bauherren, Investoren und Pendlern interpretiert werden kann (vgl. auch Abbildung 13).

Abbildung 13: Entwicklung der durchschnittlichen Baulandpreise für baureifes Land in den verschiedenen Wohnungsmarktregionen in Deutschland 2011-2017
Ausgangswert 2011 = 100 (indizierte Betrachtung)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Daten der statistischen Ämter des Bundes und der Länder 2018/2019. Datenlücken auf regionaler Ebene durch Mittelwerte und durchschnittliche Entwicklungsraten ergänzt; Stadt Düsseldorf 2017 ohne einzelnen Ausreißer im 4. Quartal (für A-Standorte deshalb ungewichteter Durchschnittswert für das Jahr 2017)

Die Zunahme der Baulandpreise zwischen 2011 und 2017 liegt in den A- und B-Standorten bei rund 90 bis über 100 Prozent, was einer Verdoppelung entspricht¹⁵. Innerhalb der Wohnungsmarktregionen zeigen sich deutliche Unterschiede und Spannweiten der Baulandpreise. In den A-Standorten variieren die Preise für baureifes Land beispielsweise zwischen 520 Euro/m² in Köln und 2.740 Euro/m² in München (vgl. Abbildung 13). Auch in Stuttgart werden mit 1.300 Euro/m² überdurchschnittlich hohe Baulandpreise im Jahr 2017 aufgerufen. Die höchste relative Entwicklung in den A-Standorten verzeichnete zwischen 2011 und 2017 Berlin mit einer Zunahme von 170 Prozent. Unter den B-Standorten werden die höchsten Baulandpreise insbesondere im

¹⁵ Die B-Standorte weisen in diesem Zeitraum mit 105 Prozent eine etwas höhere Preisdynamik als die A-Standorte auf (88 %). In den A-Standorten kam es bereits in den Jahren 2009 und 2010 zu deutlichen Preisauftrieben während die Baulandpreise bundesweit und in den anderen Wohnungsmarktregionen eher stagnierten. Die relative Preisentwicklung der A-Standorte zwischen 2009 und 2017 liegt bei 175 Prozent, die der B-Standorte bei 105 Prozent.

Münchner Umland verzeichnet (u.a. LK München: 1.410 €/m², LK Starnberg; 1.170 €/m²). Auch in Darmstadt liegt der Kaufwert für baureifes Land mit 1.000 Euro/m² sogar über dem Median¹⁶ der A-Standorte (890 €/m²). Die höchste Preissteigerung unter den B-Standorten entfiel zwischen 2011 und 2017 mit 280 Prozent auf die Stadt Regensburg. Unter den C-Standorten weisen mit dem Landkreis Miesbach, Mainz, Nürnberg und Wiesbaden verschiedene Standorte höchste Baulandpreise von über 800 Euro/m² auf. Unter den ausgeglichenen Wohnungsmärkten weist die Stadt Aschaffenburg mit 420 Euro/m² die höchsten Baulandpreise auf.¹⁷

Im Zeitraum 2011 bis 2017 liegt der Preisauftrieb der Bodenpreise im Bundestrend mit einer Zunahme um 36 Prozent deutlich über dem Anstieg der Mietpreise (29 %) sowie den Einkommenszuwächsen der privaten Haushalte mit 14 Prozent.¹⁸ Die aufgezeigte Entwicklung der Baulandpreise für die A-, B- und C-Standorte macht deutlich, wie sich gegenüber der Einkommens- und Mietentwicklung die Finanzierung des Wohnungsneubaus für Wohnungsunternehmen, Investoren sowie private Haushalte bezogen auf die Grundstückskosten erheblich verschlechtert hat. Die niedrigen Hypothekenzinsen stellen für Bauherren und Investoren zwar in den letzten Jahren einen deutlichen Entlastungsfaktor dar, werden jedoch von steigenden Kostenentwicklungen in anderen Bereichen (u.a. Grundstücke, Planungs- und Bauleistungen) überlagert und mehrheitlich überkompensiert.

Die Preisdifferenzen und Entwicklungen der Baulandpreise machen deutlich, dass die Abgrenzung der verschiedenen Wohnungsmarktregionen in Deutschland nicht statisch ist und sich Grenzen zwischen den einzelnen Kategorien auch teilweise überlappen können. Auch in einzelnen C-Standorten oder ausgeglichenen Standorten können sich durch veränderte Rahmen- und Ausgangsbedingungen an den Wohnungsmärkten im zeitlichen Verlauf (u.a. erhöhte Nachfrage und Zuzug, Ausweichbewegungen aus Metropolen und Städten) hohe relative und absolute Preissteigerungen vollziehen und extrem hohe Baulandpreise aufgerufen werden.

Anstieg der Preisumsätze bei Rückgang der Flächenumsätze bzw. Verkaufsfällen von Bauland

Im Unterschied zu den steigenden Baulandpreisen stagnieren im bundesweiten Durchschnitt die Veräußerungsfälle von baureifem Land zwischen 2011 und 2017 (Zunahme um 3 %). Zwischen den Wohnungsmarktregionen gibt es dabei deutliche Unterschiede in der Entwicklung. Während die Entwicklung in den ausgeglichenen Wohnungsmärkten annähernd vergleichbar mit dem Bundesdurchschnitt verläuft (Zunahme um 5 %), gehen die Verkaufsfälle gerade in den A-, B- und C-Standorten deutlich zurück. In den C-Standorten verringern sich die Verkaufsfälle um 15 Prozent und in den B-Standorten um 18 Prozent. Die A-Standorte verzeichnen dagegen einen kontinuierlichen Rückgang um rund ein Drittel der Verkaufsfälle zwischen 2011 und 2017 (vgl. Abbildung 14). Im Hinblick auf die Preissteigerungen von 90 bis über 100 Prozent in den A- und B-Standorten gehen die Verkaufsfälle am stärksten zurück. In den Wohnungsmarktregionen mit der höchsten Nachfrage und Bedarf an neuem Wohnraum verknappt sich der Markt damit deutlich und führt zu einer gewissen „Austrocknung“ des Marktes mit einer Verknappung des Angebotes. Zurückzuführen ist diese Entwicklung u.a. auf mehrere überlagernde Tendenzen.

¹⁶ Der Median stellt nicht den Durchschnitt bzw. den arithmetischen Mittelwert dar, sondern teilt einen Datensatz in eine obere und eine untere Hälfte. Das bedeutet, dass höhere Baulandpreise weniger stark in den Median eingehen, als dies bei einer durchschnittlichen Betrachtung passiert.

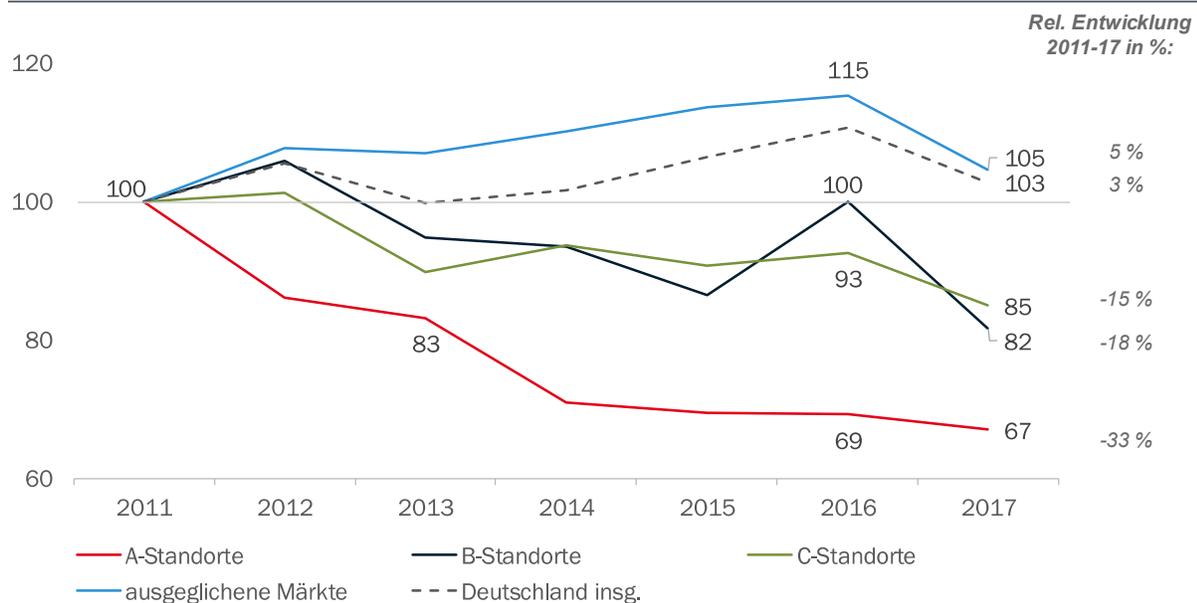
¹⁷ Ausschlaggebend für die Klassifizierung der Wohnungsmarktregionen ist wie in Kapitel 2.3 (Exkurs) erläutert nicht der Baulandpreis, sondern der Wohnraumbedarf und strukturelle Rahmenbedingungen der regionalen Wohnungsmärkte.

¹⁸ Angaben zu Mietpreisen beziehen sich auf Miete für Eigentumswohnungen in Deutschland (vgl. Wohnimmobilienpreisindex Deutsche Bundesbank). Die Einkommensentwicklung privater Haushalte bezieht sich auf das durchschnittliche monatliche Haushaltsnettoeinkommen (vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 15 Reihe 1).

Zum einen verlängern sich aufgrund von Personalengpässen in der kommunalen Bauverwaltung sowie steigenden administrativen und baurechtlichen Anforderungen die Genehmigungs- und Entwicklungsphasen neuer Projekte und Bauvorhaben insbesondere im urbanen und verdichteten Kontext mit steigenden technischen und planerischen Anforderungen.¹⁹ Im Kontext der Niedrigzinsen stellt Bauland für Eigentümer bzw. Verkäufer zudem eine sichere Wertanlage dar, sodass Veräußerungsabsichten perspektivisch zurückgestellt werden. Auch eine spekulative Zurückhaltung von baureifen Flächen vor dem Hintergrund einer zu erwartenden weiteren Preissteigerung führt dazu, dass diese Grundstücke nicht für eine zeitnahe Entwicklung und Bebauung zur Verfügung stehen. Auch Zahlen zum Bauüberhang machen deutlich, dass nicht alle genehmigten Bauvorhaben auch kurzfristig zu neuem Wohnraum führen. Lag der Bauüberhang im Jahr 2013 noch bei 382.000 Wohneinheiten so beträgt er 2017 bereits 559.000 Wohnungen, von denen bei rund 40 Prozent noch nicht mit dem Bau begonnen wurde.²⁰ Überlagernd und erschwerend kommen Engpässe der Bauwirtschaft und des Handwerks zum Tragen, die in Teilen zu einer Verzögerung oder zeitlichen Verschiebung von Neu- und Umbauprojekten führen.

Abbildung 14: Entwicklung der Veräußerungsfälle für baureifes Land in den verschiedenen Wohnungsmarktregionen in Deutschland 2011-2017

Ausgangswert 2011 = 100 (indizierte Betrachtung)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Daten der statistischen Ämter des Bundes und der Länder 2018/2019. Datenlücken auf regionaler Ebene durch Mittelwerte und durchschnittliche Entwicklungsraten ergänzt

¹⁹ Nach Aussagen von Vertretern der Wohnungswirtschaft sowie Bauwirtschaft vergehen i.d.R. vier bis fünf Jahre vom Planungs- bis zum Baubeginn (Durchschnittsprojekt ohne spezifische baurechtliche Anforderungen/Auflagen).

²⁰ vgl. Statistisches Bundesamt (Bautätigkeitsstatistik), 2019

i

Exkurs: vereinfachte Annahmen und Rechnung zur Auswirkung sinkender Verkaufsfälle von Wohnbauland

Neben den Verkaufsfällen von baureifem Land geht zwischen 2011 und 2017 in den A-, B- und C-Standorten auch die verkaufte Baulandfläche für baureifes Land zurück (Rückgang in den A-Standorten von 448 ha im Jahr 2011 auf 329 ha im Jahr 2017). In den ausgeglichenen Wohnungsmärkten sowie bundesweit steigt die veräußerte Baulandfläche dagegen noch leicht an. Geht man vom Jahr 2011 als Start- und Basisjahr aus und vergleicht die Verkaufsfälle und veräußerte Baulandfläche der Jahre 2012 bis 2017 mit diesem Wert, so zeigt sich, dass in den A-, B- und C-Standorten über die Jahre kumuliert insgesamt 17.800 weniger Verkaufsfälle realisiert wurden als im Vergleich zum Basisjahr 2011. Das entspricht 775 ha weniger umgesetzter und entwickelter Baulandfläche. Nimmt man eine durchschnittliche Dichte von 80 Wohneinheiten je ha Baulandfläche an, so hätten in diesem Zeitraum knapp 62.000 Wohnungen mehr realisiert werden können, was einer Versorgung von rund 120.000 Personen entspricht.

Die rückläufigen Verkaufsfälle von baureifem Land in den angespannten Wohnungsmärkten sind gerade auch auf geringere und rückläufige Ausweisungen von Wohnbauflächen in diesen Standorten zurückzuführen. Die sinkende Ausweisung und geringe Verfügbarkeit von Wohnbauland wird zukünftig zu einer weiteren Angebotsverknappung für den Wohnungsneubau führen mit weitreichenden Konsequenzen für potenzielle Bauherren, Projektentwickler und wohnungssuchende Haushalte.²¹

Modellrechnung: Wie treiben höhere Grundstückskoten die Mietpreise?

Die nachfolgend dargestellte vereinfachte Modellrechnung hinsichtlich der Investitionskosten in ein Neubauobjekt hat das Ziel zu veranschaulichen, in welchem Ausmaß höhere Grundstückskosten die Mietpreise, unter der Annahme sonst gleichbleibender Kosten, belasten. Bei der Modellrechnung handelt es sich somit um eine isolierte Betrachtung der Auswirkungen der Kostensteigerungen der Grundstückspreise. Dazu wurden verschiedene Varianten einer mustergültigen vereinfachten Investitionsrechnung (Anlehnung an ein Medianobjekt des GdW mit moderaten Renditeerwartungen) ermittelt, bei denen über differenzierte Annahmen simuliert wurde, wie sich Mietpreise in A-, B- und C-Standorten für ein gegebenes Neubauobjekt (Baujahr 2018) mit 24 Einheiten durch unterschiedliche Grundstückspreise verändern. In der folgenden Box werden die konstanten sowie variablen Größen der Modellrechnung zusammengefasst.

²¹ vgl. BFW-Neubauradar 2019: Bei einer Befragung der Mitgliedunternehmen des BFW gaben 95 Prozent an, dass das dringlichste Problem für den Wohnungsneubau die Verfügbarkeit von Bauland sei (PK am 21.03.2019).

i

Übersicht der getroffenen Annahmen und Rahmenbedingungen zur Modellrechnung

In der vereinfachten Modellrechnung werden die folgenden Annahmen und Rahmenbedingungen konstant über alle Varianten angenommen²²:

- es handelt sich um ein Neubauobjekt (2018) mit 24 Wohneinheiten und 1.582 m² Wohnfläche
- Eigenkapitalanteil: 20 % / Fremdkapitalanteil: 80 % (konstante Verzinsung: Fremdkapital: 2 %, Tilgung: 1 %)
- Herstellungskosten (Kostengruppen 200 bis 700) liegen bei 2.566 Euro pro m² Wohnfläche (Kostengrundlage: serielles und modulares Bauen Juni 2018)
- Abschreibung wird linear angenommen (1,25 % auf Gebäude bzw. Nutzungsdauer von 80 Jahren)
- die laufenden Kosten setzen sich aus den folgenden unterschiedlichen Komponenten zusammen: Kapitalkosten (3 % auf Fremdkapital), Abschreibung (1,25%), Bewirtschaftungskosten (Verwaltungskosten: 285 Euro pro Wohnung pro Jahr, durchschnittliche Instandhaltung (konstant bei 8 Euro pro m² Wohnfläche und pro Jahr, angenommener Mietausfall: rund 2 % der Jahresmiete)

Die unterschiedlichen Varianten der Modellrechnung ergeben sich durch zusätzliche Variable Größen, die spezifisch für einzelne Rechnungen angenommen wurden:

- Geschossflächenzahl (GFZ): Berechnung jeweils für zwei Varianten (1,0 bzw. 2,0); aus der variierenden GFZ ergibt sich eine unterschiedliche Größe des Grundstücks (2.531 m² bzw. 1.266 m²), sodass sich durch eine geänderte GFZ die Gesamtinvestitionen verändern
- Bodenrichtwert/Preis für Bauland: die Bodenrichtwerte werden in Anlehnung an reale Baulandpreise der A-, B- und C-Standorte hergeleitet

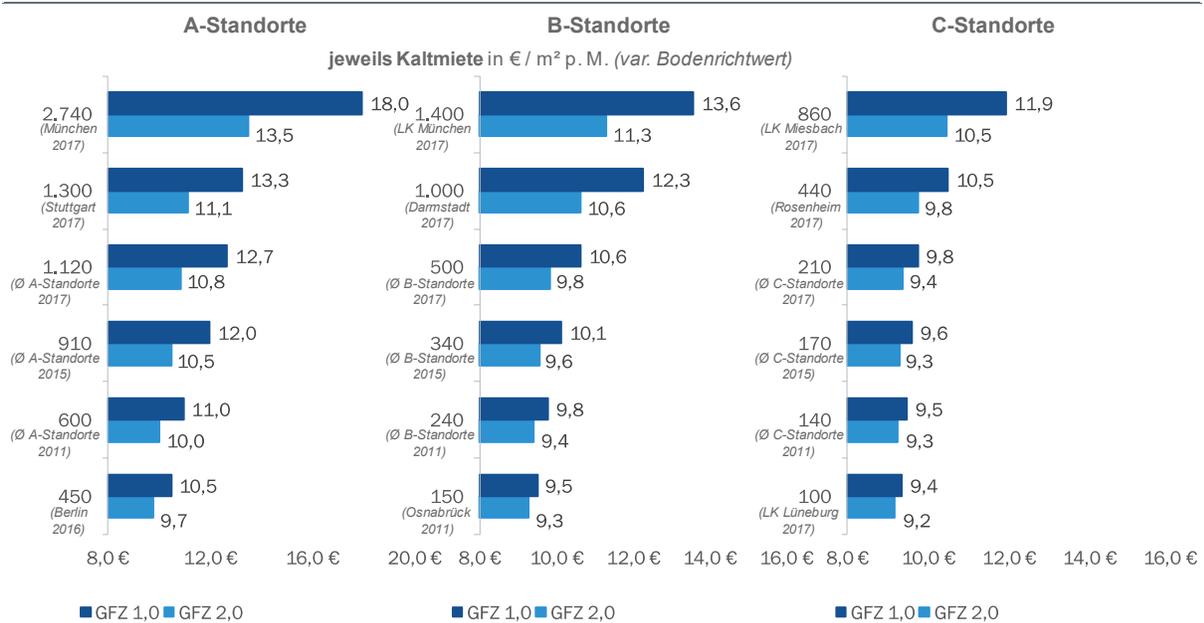
Insgesamt wurde die Modellrechnung für ein Objekt konzipiert, dessen Kosten an den Medianwert für serielles Bauen angelehnt sind und über keine gehobene Ausstattung verfügt. Es handelt sich um ein Eck-Objekt des Wohnungsneubaus für den einfachen Mietwohnungsbau. Es wird insgesamt von einer geringeren Eigenkapitalrendite und insgesamt verhaltenen Renditemotiven des Bauherren ausgegangen.

Die Variationsmöglichkeiten in der Modellrechnung ergeben sich zum einen durch unterschiedliche Annahmen zu Bodenpreisen und Grundstückskosten und zum anderen durch eine unterschiedliche Baudichte bzw. Geschossflächenzahlen (GFZ 1,0 sowie 2,0). Da Annahmen hinsichtlich der Wohnfläche und Wohneinheiten in der Modellrechnung konstant bleiben, führt die unterschiedliche GFZ dazu, dass sich die Größe des Grundstücks verändert, um die angenommene Wohnfläche realisieren zu können. Zur Berechnung des Einflusses von steigenden Grundstückspreisen auf die Miete wurden reale Baulandpreise der A-, B- und C-Standorte im zeitlichen Verlauf

²² Annahmen und Rahmenbedingungen abgeleitet aus Investitionsrechnung des GdW (Kostengrundlage: GdW Rahmenvereinbarung – serielles und modulares Bauen (Juni 2018), Stand 03.08.2018) Angebotspreise beziehen sich auf die Wohnfläche nach Wohnflächenverordnung. Kostengruppen 200, 500 und 600 entsprechend der Studie Faktencheck 2018 der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. (202 Euro/m² Wohnfläche).

zwischen 2011 und 2017 herangezogen (vgl. Kapitel 3.1). Die folgende Abbildung 15 zeigt, wie sich steigende Bodenrichtwerte sowie eine unterschiedliche GFZ auf die Mietpreise in den A-, B- und C-Standorten auswirken.

Abbildung 15: Übersicht der Ergebnisse zur Modellrechnung des Kostentreibers Boden in A-, B- und C-Standorten



Quelle: Eigene Berechnung Prognos in Anlehnung an die Modellrechnung des GdW aus dem Jahr 2018 sowie Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. Der Anteil der Grundstückskosten an den Gesamtkosten bei einer GFZ von 2,0 variiert in den dargestellten Beispielen der A-Standorte zwischen 12 und 46 Prozent, in den B-Standorten zwischen 5 und 30 Prozent und in den C-Standorten zwischen 3 und 21 Prozent.

Die Modellrechnung zeigt, dass der Preisanstieg der Grundstückspreise zu signifikanten Aufschlägen bei der Miete führt. Die gestiegenen Bodenpreise werden somit auf den Mieter weitergegeben und überwältigt. Liegt eine durchschnittliche Kaltmiete bei einem Bodenpreis von 450 € noch bei 9,70 €/m², so steigt die Kaltmiete bei einem Bodenpreis von 1.120 € auf 10,80 €/m². Das bedeutet einen Anstieg der Miete von über einem Euro bzw. 11 Prozent. Im Beispiel der A-Standorte können bei einer GFZ von 2,0 die Steigerungen der Kaltmiete im Umfang von 1 bis fast 4 €/m² bzw. bis zu 38 Prozent liegen, die allein durch den Anstieg der Grundstückspreise verursacht werden (Entwicklung bezogen auf Grundstückspreise von 450 € bis 2.740 €). Der Preisauftrieb bei der Miete kann durch eine Reduktion der Baudichte (Reduzierung GFZ von 2,0 auf 1,0) verschärft und überlagert werden. In der Modellrechnung führt eine Reduktion der baulichen Dichte in den A-Standorten zu Mietsteigerungen von 2 bis 7 Euro bzw. 20 bis zu 70 Prozent (vgl. Abbildung 15).

Gerade in den A-Standorten ist der Wohnungsneubau damit für weite Kreise der Bevölkerung nicht mehr bezahlbar (insb. 1., 2. und 3. Einkommensquintil²³). Auch für den Bauherren sind steigende Grundstückskosten als Belastung zu verstehen. Höhere Grundstückskosten (Bandbreite zwischen 12 und 46 % der Gesamtkosten bei einer GFZ von 2,0 in den A-Standorten) führen bei einem hohen Grundstückskostenanteil an den Gesamtkosten zu einem signifikanten Aufschlag der Gesamtkosten von Neubauobjekten und wirken in der Finanzierung als zusätzlicher Fixkostenblock, der damit zu einer Verlängerung des Amortisationszeitraums führt und tendenziell zu einer Verschlechterung der Mietrendite führt.²⁴

²³ vgl. dazu auch: Prognos 2017: Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten. Studie anlässlich des Wohnungsbautags 2017 im Auftrag des Verbändebündnis Wohnungsbau. Bei einer Einteilung in Quintile werden alle Haushalte in fünf gleichgroße Gruppen eingeteilt. Im ersten Quintil befinden sich damit die 20 Prozent der Haushalte mit den niedrigsten Haushaltseinkommen.

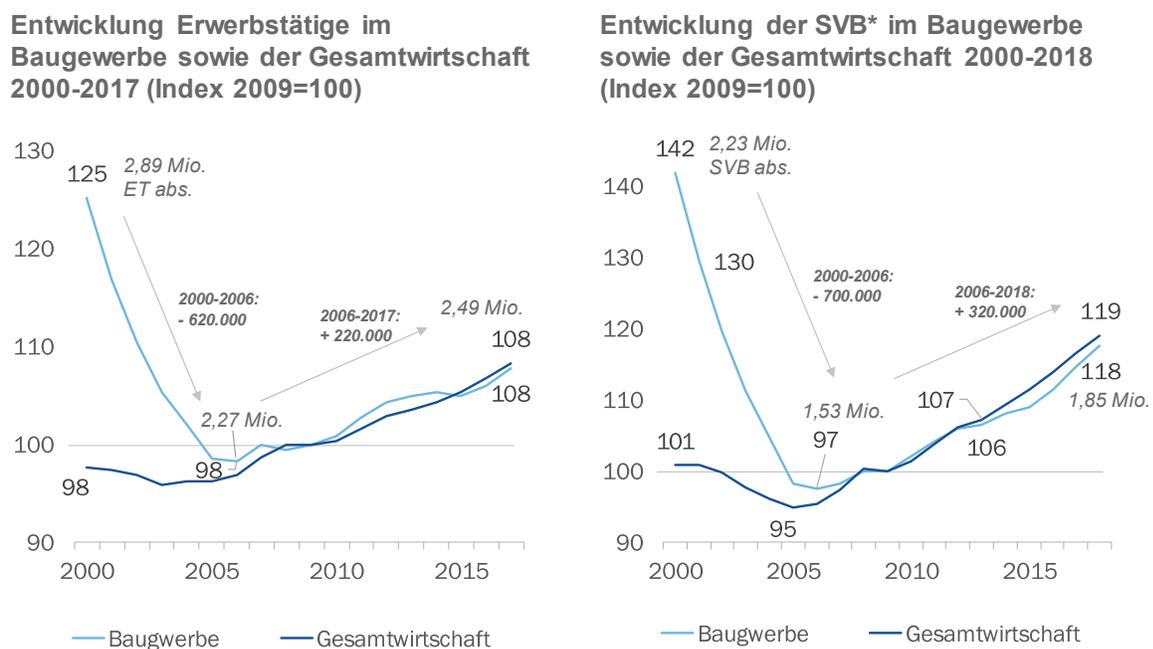
²⁴ Die Bruttomietrendite korrespondiert in der Modellrechnung, die von einem nicht primär renditeorientierten Bauherren ausgeht, nicht mit einer Erhöhung der Miete. Sie nimmt mit steigenden Baulandpreisen bzw. einem steigenden Anteil der Grundstückskosten an den Gesamtkosten (12 bis 46 %) sukzessive leicht ab.

3.2 Entwicklung der Bauwirtschaft und Engpässe der Bauwirtschaft

Die Bauwirtschaft erlebte nach der Wiedervereinigung Deutschlands einen vorübergehenden massiven Auftrags- und Beschäftigtenanstieg mit einem Höhepunkt im Jahr 1995 (3,32 Mio. Erwerbstätige). Im Jahr 2000 entfielen 2,89 Millionen Erwerbstätige auf das Baugewerbe (2,32 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (SVB)). Zwischen 2000 und 2006 sanken Erwerbstätigen- und Beschäftigtenzahlen im Baugewerbe auf einen Tiefpunkt im Jahr 2006 um 620.000 Erwerbstätige (bzw. 700.000 SVB). Der massive Strukturwandel der Bauwirtschaft wurde in diesem Zeitraum mit einem erheblichen Einbruch der Aufträge sowie Rückgang der Bautätigkeit im Kontext nachlassender Zuwanderung sowie Rückbauprogramme angesichts hoher Leerstände gerade in Ostdeutschland begleitet.

Gerade in der ostdeutschen Bauwirtschaft kam es durch ein Erliegen der Bautätigkeit zu einem erheblichen Arbeitsplatzabbau. Eine weitere Rolle spielte der strukturelle Wandel bzw. gesamtwirtschaftliche Abschwungphase sowie der deutlich werdende demografische Wandel, der auch in Westdeutschland zu einem Rückgang der Bauinvestitionen und Arbeitsplatzverlusten führte. Der Rückgang der Beschäftigten im Baugewerbe verlief deutlich stärker als in der Gesamtwirtschaft, die zwischen 2000 und 2006 in geringerem Umfang Arbeitsplätze abbaute. Nach der Phase des Rückgangs erfolgt seit dem Jahr 2006 wieder ein sukzessiver Beschäftigtenaufbau im Baugewerbe (2006-2017: 220.000 ET), der in ähnlicher Dynamik wie zur Gesamtwirtschaft verläuft (vgl. Abbildung 16).

Abbildung 16: Entwicklung der Erwerbstätigen sowie Beschäftigten im Baugewerbe seit 2000



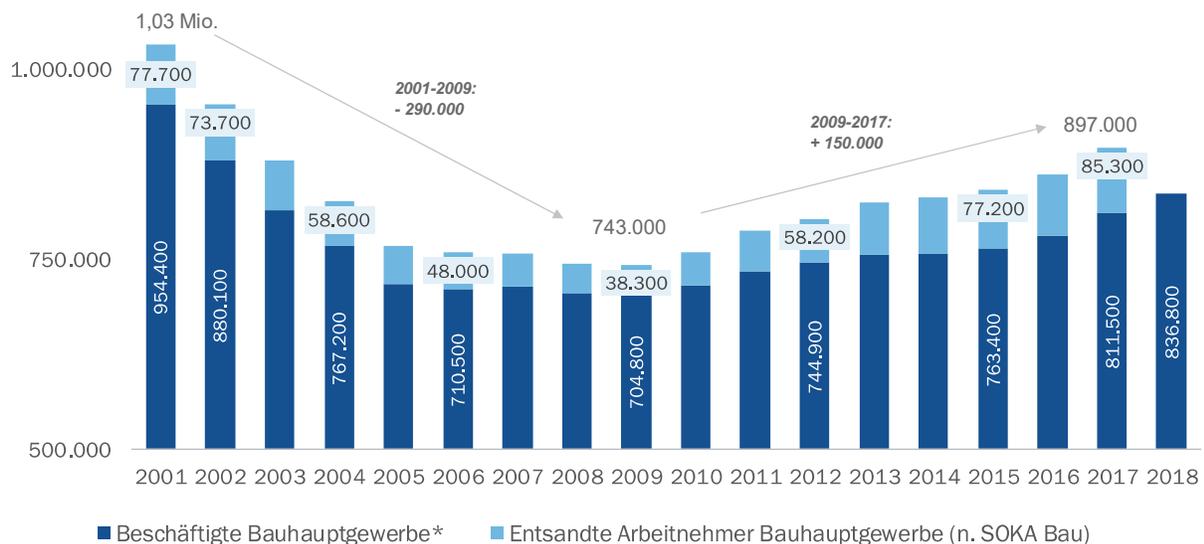
Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Daten VGR und Bundesagentur für Arbeit 2018/19. SVB*: sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Angaben der Beschäftigtenstatistik werden nach Revisionen nicht rückwirkend angepasst; Zahlen für Beschäftigte im Baugewerbe (F) nicht abschließend vergleichbar aufgrund der Umstellung der WZ-Systematik WZ 93, WZ 03, WZ 08)

Trendwende im Bauhauptgewerbe seit 2009

Im Bauhauptgewerbe lag der Beschäftigtentiefpunkt im Jahr 2009. Zwischen 2001 und 2009 gingen die Beschäftigten von insgesamt 1,03 Millionen um 290.000 Beschäftigte auf 743.000 Beschäftigte im Jahr 2009 zurück. Die inländischen Beschäftigten im Bauhauptgewerbe nahmen in diesem Zeitraum um 250.000 ab, während die entsandten Arbeitnehmer um 40.000 zurückgingen. Zwischen 2009 und 2017 erfolgte ein Beschäftigtenaufbau um insgesamt 150.000 Beschäftigte. Mit einer Zunahme von 47.000 Beschäftigten entfielen 30 Prozent dieses Wachstums auf entsandte Arbeitnehmer. Die Kapazitäten bei inländischen Beschäftigten wurden um 107.000 Beschäftigte erhöht. Auch für das Jahr 2018 ist ein weiterer Beschäftigtenanstieg zu verzeichnen (vgl. Abbildung 17). Die entsandten Arbeitnehmer haben damit das Ausgangsniveau von 77.700 Beschäftigten im Jahr 2001 wieder übertroffen (2017: 85.300 entsandte AN). Die Aufstockung der Beschäftigten im Bauhauptgewerbe seit 2009 ist somit maßgeblich auf die Gewinnung von ausländischen Arbeitnehmern angewiesen. Zwischen 2009 und 2017 entfällt auf zwei neue Beschäftigte im Bauhauptgewerbe ein entsandter Arbeitnehmer. Die Entwicklung macht deutlich, dass der europäische (Arbeits-)Markt im Baugewerbe funktioniert und Arbeitskräfte aus Europa für das deutsche Bauhauptgewerbe gewonnen werden können. Ausgehend von 1,03 Millionen Gesamtbeschäftigten im Bauhauptgewerbe im Jahr 2001 konnte der Beschäftigtenrückgang bis zum Tiefpunkt im Jahr 2009 durch Zuwächse der Beschäftigten im Inland sowie Entsendebetrieben auf insgesamt fast 900.000 Beschäftigte im Jahr 2017 nicht vollständig kompensiert werden.

Abbildung 17: Beschäftigtenentwicklung im Bauhauptgewerbe sowie entsandte Arbeitnehmer 2001 bis 2018

Beschäftigte im Bauhauptgewerbe sowie entsandte Arbeitnehmer 2001-2018



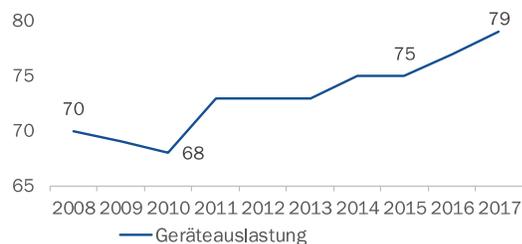
Eigene Darstellung Prognos ZDB: Baumarkt 2017 und Daten der SOKA Bau (*Jahresdurchschnittswerte) (Beschäftigte im Bauhauptgewerbe 2018 nach Schätzung aus ZDB: Baumarkt 2018); für das Jahr 2018 liegen noch keine Daten der SOKA Bau vor

Der deutliche Kapazitätsaufbau im Bauhauptgewerbe über Entsendebetriebe und entsandte Arbeitnehmer zeigt sich auch bei der Entwicklung des Arbeitsvolumens. Zwischen 2010 und 2017 ist das Arbeitsvolumen der Arbeitnehmer im Inland um rund 21 Prozent angestiegen. Das Arbeitsvolumen der Entsendebetriebe hat sich im selben Zeitraum annähernd verdoppelt (95 %).²⁵ Die Investitionen in neue Geräte und Ausrüstungen im Baugewerbe haben zwischen 2010 und 2017 um über 50 Prozent zugenommen (Gesamtwirtschaft: rund 20 %) und unterstreichen den erheblichen Kapazitätsaufbau der Branche (vgl. Abbildung 18).

Die Bauinvestitionen (preisbereinigt) in neue Bauten nehmen seit dem Tiefpunkt im Jahr 2005 (insgesamt 230 Mrd. €) wieder deutlich zu. Bauinvestitionen in neue Wohnbauten (131 Mrd. €) machen im Jahr 2005 einen Anteil von 57 Prozent an den gesamten Bauinvestitionen aus. Im Jahr 2017 liegt dieser Anteil bei 61 Prozent. Die mittelfristige Entwicklung zwischen 2009 und 2017 verdeutlicht, dass Bauinvestitionen in Wohnbauten mit einem Wachstum von 30 Prozent dynamischer gewachsen sind als die gesamten Bauinvestitionen (19 %). Die Bauinvestitionen in neue Wohnbauten sind somit einer der maßgeblichen Treiber des konjunkturellen Aufschwungs im Baugewerbe und liegen im Jahr 2017 bei rund 165 Milliarden Euro (Höchststand seit 2000) (vgl. Abbildung 18).

Abbildung 18: Ausgewählte Kennzahlen und Entwicklungen im Baugewerbe

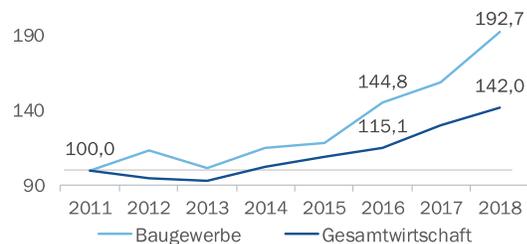
Jahresdurchschnittliche Geräteauslastung Bauhauptgewerbe in %



Bruttoanlageinvestitionen in neue Ausrüstungen im Baugewerbe/Gesamtwirtschaft (preisbereinigt, 2010=100)



Entwicklung offener Stellen* im Baugewerbe und in der Gesamtwirtschaft (2011=100)



Bauinvestitionen (dar. Wohnbauten) in Mrd. €**



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Daten: ZDB: Baumarkt 2017; IAB-Stellenerhebung 2019 (Unternehmensbefragung, ab 2017 Hochrechnung auf Basis vorläufiger Beschäftigtenzahlen am aktuellen Rand; *Jahresdurchschnittswerte (für 2018 Durchschnitt der Werte der Quartale 1-3); Statistisches Bundesamt/VGR: Arbeitsunterlage Investitionen 2018 (**Bauinvestitionen in neue Bauten, preisbereinigt)

²⁵ vgl. Daten SOKA Bau

Fachkräftegewinnung und offene Stellen im Baugewerbe

Die Rekrutierung von Fachkräften stellt angesichts der bestehenden Vollbeschäftigung eine zunehmende Herausforderung für die Bauwirtschaft dar. Nach der Phase der Kapazitätsanpassungen (1995 bis 2005) mit Beschäftigtenabbau und weniger Ausbildungsverhältnissen steht die Branche in Zeiten einer erhöhten und steigenden Nachfrage nach Bauleistungen vor Herausforderungen hinsichtlich der Besetzung offener Stellen und der Nachwuchssicherung. Im Wettbewerb mit anderen Branchen verschärft trotz Verbesserungen des Gehaltsniveaus der demografische Wandel den Beschäftigtenaufbau zusätzlich. Offene Stellen im Baugewerbe bleiben tendenziell länger vakant und die Besetzung wird für Bauunternehmen schwieriger.²⁶

Insgesamt nehmen die offenen Stellen im Baugewerbe seit 2011 stärker zu als in der Gesamtwirtschaft. Zwischen 2011 und 2018 sind offene Stellen im Baugewerbe um 93 Prozent (56.500 Stellen) angestiegen (Gesamtwirtschaft: 42 %). Gerade seit 2015 ist eine deutliche Abkopplung der offenen Stellen im Baugewerbe von der Entwicklung in der Gesamtwirtschaft zu beobachten, was die Fachkräftegewinnung weiter erschwert und Kapazitätssteigerungen der Bauwirtschaft begrenzen kann. Der aktuell hohe Auslastungsgrad der Bauwirtschaft zeigt sich neben dem Beschäftigtenaufbau und den offenen Stellen auch bei der steigenden und hohen Geräteauslastung, die im Jahr 2017 das Niveau von 80 Prozent erreicht hat und im Hinblick auf reibungslose Abläufe in Bauprojekten kaum weiter zu erhöhen ist (2010: 68 %) (vgl. Abbildung 18).

Seit 2015 werden die Ausbildungskapazitäten in der Bauwirtschaft wieder deutlich erhöht. Die Zahl der Auszubildenden in der Bauwirtschaft stieg zwischen 2015 und 2018 deutlich um 3.400 bzw. 10 Prozent an und liegt 2018 bei 38.800. Das Beschäftigtenwachstum im Baugewerbe (SVB) lag im selben Zeitraum lediglich bei 8 Prozent. In den Jahren 2017 und 2018 wurden dabei das Niveau des Jahres 2013 (36.300 Auszubildende) deutlich übertroffen. Auch die Zahl der Ausbildungsbetriebe nimmt zwischen 2016 und 2018 um 400 bzw. 3 Prozent zu.²⁷ Die Entwicklung verdeutlicht, dass in den bestehenden Ausbildungsbetrieben insgesamt mehr Auszubildende ausgebildet werden. Nach Daten der SOKA Bau können im Bauhauptgewerbe die Zahl der ausscheidenden Rentner jedoch nicht durch neue Ausbildungsverhältnisse kompensiert werden. In Kombination mit den Herausforderungen der Besetzung offener Stellen ergibt sich hieraus eine weiter wachsende Fachkräftelücke im Baugewerbe.

Gerade private Bauherren, kleinere Wohnungsunternehmen oder Genossenschaften stellt der Kapazitätsengpass in der Bauwirtschaft sowie in vielen Gewerken (Elektro, Heizung, Sanitär) vor große und wachsende Herausforderungen. Wartezeiten und Preise bei Handwerksleistungen steigen, sodass sich die Kosten für Neu- und Umbauprojekte teilweise deutlich erhöhen und die Planbarkeit und zeitliche Umsetzung sich erkennbar erschweren. Preissteigerungen sind dabei u.a. auch auf gestiegene Löhne, gestiegene Anforderungen an die technische Gebäudeausrüstung sowie höhere Einkaufspreise zurückzuführen, die Bauunternehmen an den Markt weitergeben. Größere Wohnungsunternehmen, die größere und längerfristige (Dauer-)Aufträge am Markt nachfragen, können sich von den aufgezeigten Engpässen der Bauwirtschaft sowie des Handwerks oftmals besser absetzen bzw. solche Tendenzen abfedern.

²⁶ Durchschnittlich sind Stellen für Meister im Hochbau über 150 Tage und im Tiefbau über 160 Tage vakant. Auch die Zahl der Arbeitslosen je offener Stelle geht zurück. Kamen im Bereich der Facharbeiter im Jahr 2009 noch 7,9 Arbeitslose auf eine offene Stelle waren es im Jahr 2016 noch 1,6. Bei Bauingenieuren hat sich die Quote im Jahr 2016 sogar auf 0,6 Arbeitslose je offener Stelle reduziert, sodass rechnerisch nicht alle offenen Stellen besetzt werden können. (vgl. ZDB: Baumarkt 2017. Perspektiven 2018)

²⁷ vgl. Daten der SOKA Bau (Berufsgruppenstatistik, Daten jeweils zum Stichtag 31.12.)

Perspektiven der Bauwirtschaft

Vor dem Hintergrund der vollzogenen Konsolidierungsphase in der Bauwirtschaft zwischen 1995 und 2005, in der es zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten gekommen ist, baut die Bauwirtschaft ihre Kapazitäten nachhaltig wieder auf. Im Fokus der Kapazitätssteigerungen steht dabei die mittel- bis langfristig gesicherte Nachfrage nach Bauleistungen in einem erkennbaren Planungshorizont der kommenden Jahre. Die Bauwirtschaft ist unter erheblichen Kraftanstrengungen bemüht der steigenden Nachfrage nach Bauleistungen nachzukommen. Allerdings stoßen kurzfristige Kapazitätsaufstockungen an Grenzen der Realisierung der Fachkräftegewinnung sowie Planungsperspektiven. Angesichts einer erkennbaren rückläufigen Nachfrage nach Bauleistungen in der längeren Frist (2030+), wird der Kapazitätsaufbau unter einem erkennbaren Risiko möglicher struktureller und konjunktureller Angebotsüberhänge kritisch bewertet und eingeordnet. Statt kurzfristiger Fördermaßnahmen und Impulse im Kontext von kurzen Legislaturperioden braucht die Bauwirtschaft wie auch die Wohnungswirtschaft einen langfristig verlässlichen Orientierungs- und Planungsrahmen und nachhaltige Signale der Politik.

Neue wirtschaftliche und technische Impulse für die Bauwirtschaft sind durch die Nutzung und Integration digitaler Anwendungen zu erwarten. Nicht nur im Building-Information-Modelling (BIM) liegen Möglichkeiten zur besseren Organisation von Prozessen und dem Zusammenführen verschiedener Leistungen und Gewerke am Bau. Bereits das Planen und Vermessen von Grundstücken und Parzellen könnte durch den Einsatz von digitaler Technik und Drohnen unterstützt werden. Viele Tätigkeiten und Arbeitsabläufe im Baugewerbe sind immer noch mit viel Handarbeit verbunden. Autonom gesteuerte Bagger und Maschinen könnten dazu beitragen, Effizienzpotenziale und Kapazitäten der Bauwirtschaft durch eine verstärkte Digitalisierung besser zu nutzen.

Weitere Potenziale zur Effizienzsteigerung liegen aus Sicht von Vertretern der Bau- und Wohnungswirtschaft in bundesweiten Typengenehmigungen. Die Möglichkeit, Planungsprozesse und Genehmigungsverfahren für einzelne Typen von Gebäuden und Bauweisen über alle Bundesländer hinweg einheitlich zu regeln (Vereinheitlichung der Landesbauordnungen), kann zu deutlichen zeitlichen Gewinnen in der Planungsphase führen. Bauvorhaben können durch Typengenehmigungen nicht nur schneller, sondern auch kostengünstiger realisiert werden. Auch eine serielle Bauweise kann zu Effizienzsteigerungen und Beschleunigung von Bauprozessen und Kostensenkung (u.a. Bau größerer Wohneinheiten) beitragen. Dies kann gerade für größere Wohnungsunternehmen von Bedeutung sein. Angesichts einer steigenden Komplexität von Bauprojekten gerade in hochverdichteten Wohnungsmärkten mit engen Baugrundstücken sowie komplexen und steigenden Anforderungen an Bau- und Planungsprozesse, gilt es die Potenziale des seriellen Bauens realistisch einzuschätzen.

3.3 Weitere Engpassfaktoren für den Wohnungsbau in Deutschland

Neben der geringen Verfügbarkeit von Grundstücken und Baulandfläche sowie den Kapazitätsengpässen in der Bauwirtschaft vor dem Hintergrund der boomenden Nachfrage gibt es weitere Faktoren und Rahmenbedingungen, die eine hemmende Wirkung auf den Wohnungsbau in Deutschland ausüben, Abläufe und Prozesse verzögern oder zu Preissteigerungen führen.

Im Zuge der steigenden Nachfrage nach Wohnraum und erhöhten Bautätigkeit kommt es zu Engpässen in kommunalen Bau- und Planungsämtern. Geringe Personalbestände sind mitverantwortlich für Verzögerungen und längerfristige Planungs- und Genehmigungsprozesse (sowohl im Wohnungs- als auch Nichtwohnungsbau). Erfahrungen von Investoren bzw. Bauunternehmen zeigen, dass in kommunalen Planungsbehörden zudem auch unter den Mitarbeitenden oftmals in zu geringem Umfang ein Wissenstransfer stattfindet bzw. im Zuge von Neubesetzungen stattgefunden hat. Durch den Personalmangel in den kommunalen Ämtern finde zudem eine Begleitung der Bauleitung während der Bauphase nur unzureichend statt. Die Kontrollfunktion werde lediglich am Ende des Bauvorhabens wahrgenommen, nicht aber während des Baus, sodass es in höherem Maß nachträglich zu Anpassungsbedarfen kommen kann, die während der Bauphase leichter umzusetzen gewesen wären. Hinzu kommen analoge und teilweise wenig standardisierte Verfahren bei Baugenehmigungen und -anträgen, die zu Verlangsamung von Prozessen führen können. Potenziale zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren liegen auch in der stärkeren Digitalisierung von Katastern, Grundbüchern und Baugenehmigungen. Kommunale Planungsämter weisen darüber hinaus zum Teil eine starke Fixierung auf langjährig etablierte Verfahren und Modelle auf. Teilweise fehlt der Mut auch innovative Lösungen im gemischten und verdichteten Wohnungsbau zu finden und neue Wege im Wohnungsbau, der Stadtplanung (u.a. dezentrale Energiekonzepte auf Quartiersebene) sowie der Baulandpolitik (u.a. Flächenpool und Grundstücksfonds, Erbpachtmodelle) zu gehen.

Die Ausweisung von Bauland erfolgt in den Kommunen teilweise nur zögerlich und in geringerem Umfang. Viele Kommunen agieren in der Baulandpolitik eher verhalten und zögerlich, da mit der Ausweisung von Bauland weitere Folgekosten für infrastrukturelle Erschließung und Instandhaltung (u.a. Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen, technische Infrastruktur, Verkehrsinfrastruktur) verbunden sind. Darüber hinaus zeichnet sich zum Teil als Folge des langanhaltenden wirtschaftlichen Aufschwungs eine Tendenz der wachsenden Sättigung bei kommunalpolitischen Entscheidungsträgern und Gremien ab. Ein klares Bekenntnis der Städte und Gemeinden für Wachstum (insb. durch Zuzug) sowie der Herausforderung des Wohnraumbedarfs anzunehmen, ist zudem oftmals unterentwickelt und die gängige Praxis einer oftmals kleinteiligen und punktuellen Flächenausweisung stark verbreitet. In der aktuellen Phase erheblicher Engpässe an den Wohnungsmärkten und wachsenden Herausforderungen bei der Realisierung von Neubauvorhaben (komplexere Bauprozesse) wird die Anwendung neuer Konzepte und koordinierter Masterpläne als Reaktion auf den Wohnraumdruck immer wichtiger. Strategischen Instrumenten wie Wohnraumbedarfskonzepten kommt in diesem Kontext eine hohe Bedeutung für die langfristige und vorausschauende Flächenplanung der Kommunen zu. Gerade in Ballungsräumen und Regionen mit hoher und steigender Nachfrage führt eine zögerliche Baulandpolitik (rückläufige Verfahren zur Aufstellung von B-Plänen und Beschlüsse in kommunalen Gremien) und fehlende Bodenbevorratungspolitik der Kommunen zu einer aktuellen und perspektivisch weiteren Verknappung des Angebots an Baulandfläche und somit mittel- bis langfristigen Austrocknung des Marktes und geringeren Angebotserweiterungen im Wohnungsbau. Weiter steigende Grundstücks- und Investitionskosten sowie höhere Miet- und Kaufpreise sind die Folgen.

Gerade in A-Standorten kommt es im Zuge eines sinkenden Büroleerstands und anhaltend hoher und steigender Nachfrage nach Büroflächen zu einer verstärkten Flächenkonkurrenz um

innerstädtische Flächen zwischen Büro- und Wohnnutzung. Bei Flächen, die nach B-Plan sowohl eine Wohn- als auch eine gewerbliche bzw. Büronutzung zulassen, kann es für Investoren im Hinblick auf die Rendite des Objekts lukrativer sein Bürofläche statt Wohnfläche zu errichten.²⁸ In den A-Standorten ist unter den Aktivitäten der größeren Projektentwickler zu beobachten, dass Büroprojekte seit 2016 zunehmen und bedingt durch die Flächenknappheit Wohnbauprojekte sich dagegen wieder leicht rückläufig entwickeln.²⁹

Weitere Engpässe und Kostentreiber für den Wohnungsbau ergeben sich bei der Entsorgung von Bauabfällen (mineralische Bau- und Abbruchabfälle) aufgrund fehlender Deponiekapazitäten in einigen Regionen in Deutschland. Durch regionale Engpässe nehmen die Transportentfernungen, der Verkehr und damit auch die Entsorgungskosten für Bauabfälle in Teilen durchaus signifikant und erheblich zu.³⁰ Auch die Deponiekapazitäten für Böden können einen regionalen Engpass für den Wohnungsbau darstellen und zu steigenden Kosten führen.³¹

Auch die Versorgung mit Rohstoffen kann in einigen Regionen Deutschlands einen Engpass darstellen. Durch einen Rückgang der Abbaufächen und ein sich ausdünnendes flächendeckendes Versorgungsnetz ist die Bereitstellung durch regionale Sand- und Kiesgruben zunehmend eine Herausforderung und Transportwege und -kosten erhöhen sich (steigende Kosten insb. bei Beton). Durch den anhaltenden Bauboom hat sich die Nachfrage nach Sand und Kies deutlich erhöht und kann für die perspektivische Versorgung mit dem Rohstoff in bestimmten Regionen eine Herausforderung darstellen. Gleichzeitig gestaltet sich die Genehmigung neuer Abbaustätten langwierig und schwierig, da die Akzeptanz in der Kommunalpolitik und Gesellschaft für die Erweiterung neuer und bestehender Abbaufächen erkennbar rückläufig ist.³²

²⁸ vgl. Handelsblatt (Ausgabe vom 8./9./10. März 2019, Nr. 48): Büro schlägt Wohnen.

²⁹ vgl. PK zur Projektentwicklerstudie 2019 von bulwiengesa am 21.03.2019

³⁰ vgl. HDB/ZDB (2015): Baukostentreiber Abfallentsorgung. Bei der Umfrage unter den Mitgliedsunternehmen des HDB und ZDB gaben 39 Prozent eine Zunahme der Transportentfernungen (Hin- und Rückfahrt) zwischen 2009 und 2014 um mehr als 50 km, weitere 27 Prozent um mehr als 100 km an.

³¹ vgl. ZDB (2015): Kreislaufwirtschaft Bau. Der zunehmende Austausch von eher gering verunreinigten Böden (u.a. bei Infrastrukturmaßnahmen bis zur Klasse Z2) führt zu längeren Transportwegen und höheren Entsorgungskosten (Preissteigerung um rund 300 % zwischen 2008 und 2015).

³² vgl. u.a. FAZ (18.02.2019): In Deutschland wird der Sand knapp. Staatsanzeiger Baden-Württemberg (22.02.2019): Industrie fordert mehr Zusagen für Abbaustätten.

4 Zusammenfassung sowie Schlussfolgerungen und Konsequenzen

4.1 Management Summary

Die Bautätigkeit und der Wohnungsneubau in Deutschland konnte zwischen 2011 und 2017 deutlich gesteigert werden. Insgesamt wurden 1,65 Millionen Wohnungen fertiggestellt. Die Fertigstellungen reichen dennoch nicht aus, um die von der Bundesregierung im Koalitionsvertrag festgehaltenen 375.000 neuen Wohnungen pro Jahr zu erreichen. Mit insgesamt 285.000 Fertigstellungen lag die Zielerreichung bzw. Bedarfsdeckung im Jahr 2017 bei 76 Prozent. Mit einem Anteil von 90 Prozent an den Fertigstellungen zwischen 2011 und 2017 wird der Wohnungsneubau in Deutschland maßgeblich von den privaten Haushalten (54 %) und den Wohnungsunternehmen (36 %) getragen. Die privaten Haushalte sind dabei maßgeblich im Ein- und Zweifamilienhaussegment als Bauherren aktiv, während die Wohnungsunternehmen mehr als zwei Drittel des Geschosswohnungsbaus verantworten.

Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Anspannung an den Wohnungsmärkten, knappen Flächenreserven sowie gestiegenen Baukosten haben insbesondere die Fertigstellungen im Geschosswohnungsbau deutlich zugenommen und sich zwischen 2011 und 2017 verdoppelt. Es werden dabei zunehmend mehr kleinere Wohnungen gebaut. Die Anzahl der Wohnungen (Zunahme um 52 %) wächst dabei schneller als die Wohnfläche (37 %), sodass die durchschnittliche Wohnfläche je neu gebauter Wohnung um rund 10 Prozent (11 m²) zurückgeht. Die Wohnungsmärkte, insbesondere in den angespannten Regionen, sind damit von einer anhaltenden Knappheit und Verdichtung im Bestand sowie Neubau gekennzeichnet. Gerade im Neubau des mittleren Preissegments besteht angesichts hoher Baulandpreise in Ballungsräumen und steigenden Baukosten u.a. für private Investoren und Projektentwickler die Schwierigkeit, Wohnraum rentabel zu errichten und anzubieten.

Trotz der gestiegenen Fertigstellungen im Geschosswohnungsbau reicht die Neubautätigkeit nicht aus, um bundesweit den segmentspezifischen Wohnraumbedarf zu decken. Bei geförderten Sozialmietwohnungen liegt die Bedarfsdeckung im Jahr 2017 lediglich bei 33 Prozent (26.200 Fertigstellungen). Der regionale Vergleich von Fertigstellungen und Neubaubedarf macht deutlich, dass in den A-, B-, C-Standorten sowie ausgeglichenen Wohnungsmärkten die Bedarfsdeckung im Jahr 2017 bei rund 55 Prozent liegt. Gerade in den A- und B-Städten kommt es aufgrund der geringen Bedarfsdeckung zu erkennbaren Ausweichbewegungen in umliegende Wohnungsmärkte (u.a. Speckgürtel in C-Standorten und ausgeglichenen Märkten), was wiederum eine steigende Mobilität, zusätzliche Pendlerverkehre und steigende Kapazitätsbedarfe im Bereich der wohnortnahen sowie sozialen Infrastruktur (u.a. Kinderbetreuung) nach sich zieht. Infrastrukturangebote müssen dementsprechend adäquat angepasst und ausgeweitet werden.

Weitere deutliche Steigerungen der Fertigstellungen, gerade in den angespannten A-, B- und C-Standorten, sind aufgrund der deutlich steigenden Baulandpreise sowie des Rückgangs an Verkaufsfällen und Transaktionen von Wohnbauland und damit Flächen für perspektivische Bauvorhaben mittel- bis längerfristig nur bedingt und ansatzweise zu erwarten. Es droht vielmehr eine perspektivische „Austrocknung“ der Märkte aufgrund der geringen bis nachlassenden Flächenausweisungen für Wohnbauland durch die Städte und Kommunen. Höhere Anteile der Grundstückskosten an den Gesamtinvestitionen können zu erheblichen Preisaufschlägen bei der

Kaltmiete führen (vgl. Modellrechnung in Kapitel 3.1). Dieser Preistreiber des Wohnungsneubaus, der sowohl den Mieter als auch den Bauherren durchaus signifikant und erheblich bei der Finanzierung beeinträchtigen kann, blieb im Kontext der Reduzierung auf vergleichsweise schwache Werte des Bundestrends in der wohnungspolitischen Debatte oftmals nur nachrangig betrachtet. Eine höhere GFZ (im Beispiel 2,0 gegenüber 1,0) wirkt dämpfend auf höhere Mietpreise. Gerade in teuren und angespannten Wohnungsmärkten können durch ein konsequentes „Bauen in die Höhe“ sowie die Ausnutzung baulicher Dichten weitere Mietpreissteigerungen teilweise abgefedert werden.

Neben steigenden Bodenpreisen und sinkenden Flächenverkäufen stellen auch Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft einen hemmenden Faktor für die Neubautätigkeit in Deutschland dar. Nach dem massiven Strukturwandel und Rückgang der Beschäftigtenzahlen nach 1995 werden die Kapazitäten im Baugewerbe seit 2006 wieder sukzessive aufgestockt, um der aktuell hohen Nachfrage zu begegnen. Die Aufstockung von Fachkräften in der Bauwirtschaft ist dabei gerade auf die Gewinnung von ausländischen Arbeitnehmern angewiesen. Zwischen 2009 und 2017 entfällt auf zwei neue Beschäftigte im Bauhauptgewerbe ein entsandter Arbeitnehmer. Der Fokus der Unternehmen bei Kapazitätserweiterungen liegt auf der mittel- bis langfristigen Nachfrageentwicklung. Für eine nachhaltige und langfristige Aufstockung der Kapazitäten ist gerade die Bauwirtschaft auf einen dauerhaften verlässlichen Förderrahmen der Politik angewiesen, um in einem langfristigen Planungshorizont agieren zu können. Durch kurzfristige und zeitliche begrenzte Förderungen können Kapazitäten und damit das Niveau der Bautätigkeit nicht nachhaltig aufgebaut und gesteigert werden. Ein perspektivisches Markt- und Entwicklungsrisiko im Hinblick auf die langfristige Sicherung von Aufträgen durch neue Bauprojekte stellen für die Bauwirtschaft sowie Bauträger und Projektentwickler die rückläufigen Flächenausweisungen und -verkäufe dar.

4.2 Schlussfolgerungen und Konsequenzen

Für die Ausrichtung der Wohnungsbaupolitik gilt es mittel- bis langfristige Perspektiven zur Entwicklung der Wohnungsmärkte in den Blick nehmen. Der Blick politischer Entscheidungsträger ist leider zu oft kurzfristig auf aktuelle Wahl- und Legislaturperioden ausgerichtet. Wohnungen werden jedoch für Generationen gebaut. Daher kommen den Schlussfolgerungen und Empfehlungen wohnungspolitischer Maßnahmen in einem langfristig ausgerichteten und an den Bedarfen orientierten Kontext die zentrale und grundlegende Bedeutung zu. Konkrete Maßnahmen gilt es vor dem Hintergrund eines hohen bis sehr hohen Wohnraumdrucks in den angespannten Märkten umgehend und zeitnah einzuleiten.

Strategische und übergreifende Schlussfolgerungen der Wohnungsbaupolitik

- Zur Entwicklung der Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland ist eine mittel- bis langfristige Perspektive mit einem vorausschauenden und strategischen Blick erforderlich. Neue Entwicklungen und Trends in den Wohnungsmärkten treten mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung ein bzw. Wohnungsmärkte und Marktakteure reagieren tendenziell mit zeitlicher Verzögerung auf Anpassungen und veränderte Rahmenbedingungen. Im Hinblick auf neue Maßnahmen, Gesetze oder Förderansätze sollte deshalb nicht die kurzfristige Perspektive der kommenden zwei bis vier Jahre im Fokus stehen. Vielmehr braucht es einen **strategischen Blick auf mittel- bis langfristige Bedarfe und Entwicklung der Märkte** mit entsprechend ausgerichteten Maßnahmen und **strategischen Ansätzen der Politik**.
- Auch für die **Bauwirtschaft** ist ein mittel- bis langfristiger Planungshorizont essenziell, um strategische Unternehmens- und Investitionsentscheidungen treffen zu können und Kapazitäten (u.a. Beschäftigte, Geräteausstattung) auf Basis einer nachhaltigen längerfristigen Marktentwicklung aufzubauen und auszurichten. Zeitlich befristete Fördermaßnahmen und temporäre Impulse im Kontext von Legislaturperioden mit einer nur begrenzten und vorübergehenden Wirkung und zeitlichen Vorschau weniger Jahre (u.a. Baukindergeld, Sonder-Afa Mietwohnungsbau) stellen dabei für die Unternehmen keinen wirklich verlässlichen Orientierungsrahmen für die mittel- bis langfristigen Kapazitätserweiterungen dar. Die Verlässlichkeit des wohnungspolitischen Instrumentariums sowie Förderrahmens ist für die Unternehmen der Bau- und Wohnungswirtschaft elementar.
- Der **Neubau und die langfristige Sicherung des Bestands an sozialem Wohnraum** sind von einer staatlichen Förderung abhängig. Die langfristige und perspektivische Verstetigung und Erhöhung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau von Bund und Ländern auch nach 2019 bzw. 2021 ist die zentrale Voraussetzung zum Erhalt bzw. Steigerung der Neubautätigkeit in diesem Segment. Die Bedarfsdeckung von 33 Prozent im Jahr 2017 macht deutlich, dass die zur Verfügung gestellten Mittel und Aktivitäten nicht ausreichen, um den Bedarf von 80.000 Wohnungen realisieren zu können. Eine langfristige Mitzuständigkeit des Bundes für den sozialen Wohnungsbau ist zudem ein wichtiges Signal in Richtung von Investoren und Wohnungsunternehmen, die einen verlässlichen Planungshorizont benötigen. Die Bundespolitik ist gefordert auch im längerfristigen Kontext konkrete Zusagen hinsichtlich der Fortsetzung und Ausgestaltung der Wohnraumförderung ab 2021 im Kontext der Bund-Länder-Koordination zu treffen. Statt kurzfristiger Investitionsprogramme nach finanzpolitischer „Haushalts- bzw. Kassenlage“, kommt es auf die Verstetigung der sozialen Wohnraumförderung der Länder sowie Beteiligung des Bundes an, um Wohnungsunternehmen und interessierten Bauherren einen verlässlichen Rahmen für die soziale Wohnraumförderung aufzuzeigen.

- Auch die Ausweitung des **bezahlbaren Wohnungsbaus** gerade in Ballungsräumen und Standorten mit hohen Bodenpreisen, braucht eine langfristige öffentliche Förderung. Aufgrund der hohen Baulandpreise ist die Errichtung von günstigen und bezahlbaren Wohnungen im Hinblick auf die Rentabilität der Projekte kaum noch möglich. Eine langfristige öffentliche Förderung (u.a. steuerliche Förderung Afa-Mietwohnungen) kann gerade ein wichtiges Signal für Wohnungsunternehmen, private Bauherren und Projektentwickler darstellen, um den Neubau in diesem Segment deutlich anzukurbeln.
- Trotz des längerfristigen Horizontes wird es angesichts des erheblichen Wohnraumdrucks in vielen Regionen besonders wichtig, jetzt zu Handeln und die bereits angedachten **Maßnahmen und Gesetze zügig auf den Weg zu bringen** und tatsächlich umzusetzen. Es gilt kurzfristig Maßnahmen mit langfristiger Perspektive und Wirkung einzuleiten und effektiv und mit entsprechendem Nachdruck umzusetzen. Gefordert sind sowohl Bundes- und Landespolitik aber gerade auch Kommunen im Hinblick auf ihre kommunale Planungshoheit. Die Lage an den Wohnungsmärkten verschärft sich immer weiter, es ist sinnbildlich „fünf vor zwölf“ und Hemmnisse für Investoren und Bauträger nehmen weiter zu. Ein Verschieben auf die nächste bzw. kommende Legislaturperioden ist mutlos, wenig ambitioniert und greift zu kurz.

Aktive und vorausschauende Liegenschafts- und Bodenpolitik insb. der Städte und Kommunen

- Der aktuellen Knappheit von Bauland und sinkenden Verkaufsfällen in vielen regionalen Wohnungsmärkten (insb. A-, B- und C-Standorte) kann nur durch eine **verstärkte Ausweisung und Aktivierung von Baulandflächen durch die Kommunen** begegnet werden. Gerade in angespannten Märkten und Ballungsräumen, die durch einen hohen Flächendruck und enge funktionale Verflechtungen mit den Umlandgemeinden gekennzeichnet sind, können **interkommunale Lösungen und Stadt-Umland-Kooperationen** neue Ansatzpunkte und Lösungen ergeben, um begrenzten Flächen- und Entwicklungsmöglichkeiten zu begegnen.
- Für eine mittelfristige Sicherung und zusätzliche Gewinnung von Bauland ist jedoch aktuell eine **deutliche Forcierung der Flächenausweisung** insbesondere in den angespannten Wohnungsmärkten (A, B, C-Standorte) erforderlich. Es gilt Vorlaufzeiten und mögliche Hemmnisse bei der Ausweisung von Flächen (u.a. durch Anpassungen von Regional-/Flächennutzungsplänen, Moderations- und Beteiligungsverfahren, Flächenankauf) mit zu berücksichtigen, um perspektivisch über ausreichende und bedarfsgerechte Flächenreserven zu verfügen. Kommunen und Planungsbehörden müssen diese zeitlichen Vorlaufprozesse frühzeitig vorbereiten und einplanen und durch zeitnahe Entscheidungen den Gestaltungsspielraum für die folgenden 5 bis 10 Jahre entwickeln und sichern. Entscheidend wird dabei sein, bei der Flächengewinnung und Bodenpolitik auch ausreichend **Mindestreserven als Fluktuationsreserven** (u.a. Flächentausch) einzuplanen, die eine schnelle Reaktionsfähigkeit für den Wohnungsbau gewährleisten. Eine gewisse Fluktuationsreserve kann auch das spekulative Erwerben von Bauland eindämmen und den Erhalt der eigenen Handlungsfähigkeit am Wohnungsmarkt für Kommunen erhöhen. Die strategische Bedeutung von Grundstücken und Liegenschaften im Eigentum der Kommunen sowie des Staats als Wert und Assetklasse mit hohem Hebel und Gestaltungspotenzial gilt es bei politischen Entscheidungsträgern herauszustellen. Für eine aktive Bodenbevorratung müssen Kommunen auch offen dafür sein, neue Wege zu gehen bzw. das bestehende Instrumentarium gezielt anzuwenden (u.a. kommunale Grundstücksfonds, Flächenpool und Flächentausch, Erbpachtmodelle).

- Grundstücke, die sich im Eigentum des **Bundes bzw. der öffentlichen Hand** befinden, sollten bewusst vergeben werden und nicht an den Höchstbietenden verkauft werden (u.a. BImA, Bundeseisenbahnvermögen). Das heißt, dass diese Flächen zum einen gezielt für den bezahlbaren bzw. sozialen Wohnungsbau zur Verfügung gestellt werden sollten. Zum anderen sollten Kommunen bei der **Vergabe von Grundstücken ihre Bodenpreispolitik** mit gewünschten Effekten der Angebotserweiterung in den Wohnungsmärkten reflektieren. Viele private Investoren und Wohnungsunternehmen sowie Genossenschaften können aufgrund der hohen Bodenpreise in vielen Regionen zu Marktpreisen oftmals keine bezahlbaren Mietwohnungen für Zielgruppen der unteren und mittleren Preissegmente entwickeln. Ausgehend von Mietpreisen für Zielgruppen des einfachen und bezahlbaren Segments können Kommunen Grundstückspreise kalkulieren und verbilligt (bzw. unterhalb des Verkehrswertes) an bestimmte Bauträger und Investoren abgeben. Über Konzeptvergaben bei kommunalen Grundstücken kann die Kommune einen gestaltenden Einfluss auf die Entwicklung der Fläche nehmen (u.a. Quoten für sozialen Wohnraum, Zielgruppen, Nutzungsmischung). Kommunen können auf diese Weise dazu beitragen, dass Flächen durchmischte entwickelt und Angebotserweiterungen nicht nur im hochpreisigen oder geförderten Wohnungsbau realisiert werden, sondern gerade die Zielgruppe der breiten Mittelschicht in Städten- und Ballungsräumen wieder verstärkt angesprochen und bedient werden kann.
- Um eine möglichst zeitnahe Bebauung von Grundstücken zu erreichen und das spekulative Erwerben und Zurückhalten von Grundstücken zu vermeiden, sollten Kommunen verstärkt Instrumente wie **Baugebote** aktiv und gezielt einsetzen, überprüfen und nachhalten, die eine Bebauung innerhalb eines definierten und begrenzten Zeitrahmens vorgibt. Damit können bereits baureife und erschlossene Wohnbaugrundstücke schneller dem Markt für den Wohnungsneubau zugeführt werden.
- Bereits heute werden Engpässe in der Versorgung mit Rohstoffen und ihrem Abbau sowie Deponiekapazitäten deutlich, die den Wohnungsbau in vielen Regionen teurer machen und Prozesse verzögern können. Die Ausweisung neuer **Abbau- und Deponieflächen** stellt perspektivisch eine große Herausforderung dar. Gerade die Raumordnungsplanung in Zusammenarbeit mit den Kommunen ist gefordert, neue Flächen und Standorte (auch Vorratsflächen) auszuweisen und Abbaurechte zu erteilen, um eine vorausschauende Ressourcen- und Rohstoffpolitik/-Ver- und Entsorgung zu ermöglichen und gewährleisten. Gerade dies schafft verlässliche Kapazität- und Rahmenbedingungen und wirkt bremsend auf weitere Kostensteigerungen im Wohnungsneubau.

Beschleunigung von Planungs- und Genehmigung in Städten und Kommunen sowie Ländern

- Im Zuge der steigenden Nachfrage- und Angebotsentwicklung an den Wohnungsmärkten nehmen auch Anforderungen und Anträge in den kommunalen Planungsämtern zu. Diese stehen vor der Herausforderung einer **Neujustierung der Kapazitäten (Personalaufbau, Digitalisierung)**, um zeitliche Verzögerungen im Planungs- und Genehmigungsprozess zu reduzieren. Neben Kapazitätserweiterungen spielt in diesem Kontext auch die Vereinfachung und Reduzierung der Komplexität des Baurechts sowie von Planungs- und Genehmigungsverfahren eine wichtige Rolle, um Bauvorhaben zu beschleunigen und Kosten zu senken.³³ Gerade auch die Einführung digitaler Antrags- und Genehmigungsprozesse der kommunalen Bauverwaltung kann Effizienz- und Beschleunigungsvorteile sowie standardisierte Abläufe mit sich

³³ Nach Aussagen von Vertretern der Wohnungswirtschaft sowie Bauwirtschaft steigen administrative Hürden und die Komplexität der Vorgaben bei Bauprojekten nimmt zu. Das Bauen wird dadurch immer komplizierter und auch teurer und bindet mehr Kapazitäten der Bauwirtschaft. Mit „einfacherem“ Bauen könnten mit den bestehenden Kapazitäten bereits mehr Projekte/Wohnungen umgesetzt werden.

bringen (u.a. Post- und Behördenläufe, Stellungnahmen Dritter) und die Abstimmung möglicher Nachforderungen erleichtern. Für die Beschleunigung von administrativen Prozessen (u.a. Nachweispflichten, Reduzierung der Komplexität) sind keine nennenswerten zusätzlichen finanziellen Mittel nötig. Es kommt vielmehr darauf an, dass bekannte Positionen und eingefahrene Denkmuster überwunden werden und ein praktikabler Konsens gefunden wird, der Prozesse verbessert und die Neubautätigkeit effektiv und nachhaltig erhöht.

- Ein konkretes Beispiel für die Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsprozessen kann die Aufnahme von sogenannten **Typengenehmigungen** in die Landesbauordnungen darstellen. Über bundesweit einheitliche Typengenehmigungen können diese Prozesse deutlich beschleunigt werden und führen zu Effizienzsteigerungen und Kostenreduzierungen durch länderübergreifende und vereinheitlichte Standards während der Planungsphase.
- Die Ergebnisse der Modellrechnung haben deutlich gemacht, dass durch eine höhere bauliche Dichte bzw. höheren GFZ und besseren Nutzung bestehender Baugrundstücke die Investitionskosten und damit auch die Mietpreise stabilisiert und reduziert werden können. Kommunen sollten im Rahmen von Genehmigungsverfahren deshalb verstärkt darauf achten, dass **Maß der baulichen Nutzung**, die in den B-Plänen festgelegt werden (u.a. Höhe/Geschossflächen, Dichte, Baufenster), nach Möglichkeit im Rahmen des gegebenen Gestaltungsspielraums auch **voll ausgeschöpft** werden. Gerade bei der Neuaufstellung von B-Plänen sollte deshalb auf entsprechende Mindestvorgaben geachtet werden. Vor dem Hintergrund des anhaltend hohen Wohnraumdrucks sowie der Flächenknappheit in angespannten Wohnungsmärkten sowie des sparsamen Umgangs mit Boden kommt der Ausschöpfung einer baulichen Dichte ein entscheidender Beitrag als zentraler Hebel für den bezahlbaren Wohnraum zu.

Anhang

Tabelle 1: Neubau von geförderten Mietwohnungen 2016 und 2017 nach Bundesländern

Bundesland	geförderte WE 2016/2017	Anteil an den Fertigstellungen* 2016/17 in %
Baden-Württemberg	1.760	2,7
Bayern	8.670	8,6
Berlin	5.440	23,2
Brandenburg	940	5,0
Bremen	480	14,5
Hamburg	5.460	39,3
Hessen	4.780	13,6
Mecklenburg-Vorpommern	350	3,8
Niedersachsen	2.000	3,8
Nordrhein-Westfalen	16.530	20,0
Rheinland-Pfalz	1.120	5,3
Saarland	20	0,8
Sachsen	1.130	7,4
Sachsen-Anhalt	10	0,1
Schleswig-Holstein	1.960	8,4
Thüringen	140	2,0
Insgesamt	50.800	10,6

Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Drucksachen 19/3500 sowie 18/13054 des Deutschen Bundestags. *Wohnungen in Wohngebäuden

Tabelle 2: Übersicht der Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland nach Wohnungsmarkttypen

Klassifizierung analog zur Studie zum Wohnungsbautag 2017

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. Iilm 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)

		Erfurt Erlangen Erlangen-Höchstadt Essen Esslingen Flensburg Freising Garmisch-Partenkirchen Gießen Göttingen ³⁴ Groß-Gerau Gütersloh Hannover Harburg Heilbronn (LK) Hohenlohekreis Karlsruhe (LK) Kassel (Stadt) Kaufbeuren Kelheim Kiel	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)
Relativ ausgeglichene Wohnungsmärkte	93	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	Mühlheim a.d. Ruhr Neumünster Neustadt a.d. Aisch-Bad Winds- heim 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.

³⁴ Der Landkreis Göttingen ist am Ende des Jahres 2016 mit dem Landkreis Osterode am Harz zum neuen Landkreis Göttingen fusioniert. Für die Einordnung des Wohnungsmarkttyps wurde die Klassifizierung des bevölkerungsreicheren Landkreis Göttingen (angespannter Wohnungsmarkt) übernommen.

		Heinsberg Herzogtum Lauenburg Jena Kitzingen Kleve Krefeld Leer Leverkusen Main-Kinzig-Kreis Main-Tauber-Kreis Mayen-Koblenz Mettmann Minden-Lübbecke Mönchengladbach	Stade Städteregion Aachen Steinfurt Südliche Weinstraße 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) Hamel-Pyrmont Hamm Haßberge Helmstedt Herford Hersfeld-Rotenburg Hildesheim Hochsauerlandkreis Hof (Stadt) Höxter Kaiserslautern (Stadt) Kassel (LK) Lahn-Dill-Kreis Lichtenfels Limburg-Weilburg Lippe	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

		Lüchow-Dannenberg Magdeburg Main-Spessart Marburg-Biedenkopf Märkischer Kreis Märkisch-Oderland Mittenberg	Wesermarsch Westerwaldkreis Wilhelmshaven Wolfenbüttel Wuppertal Würzburg (LK) Zweibrücken
Wohnungsmärkte mit rückläufiger Nachfrage	69	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 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