Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen restriktiver Landnutzungs- und Baupolitik: Effizienz, Verteilung, Wachstum

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE)

bundeswirtschaftsministerium.de

Impressum

Herausgeber
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE)
10100 Berlin
www.bundeswirtschaftsministerium.de

Arbeitsgruppe
Bayer (federführend), Bierbrauer, Breyer, Engel, Hottenrott

Stand
07.08.2026

Gestaltung
PRpetuum GmbH, 81541 München

Diese Publikation wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf nicht zur Wahlwerbung politischer Parteien oder Gruppen eingesetzt werden.

Kurzzusammenfassung

Die Wohnraumknappheit in Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren zu einer zentralen sozialen und wirtschaftspolitischen Herausforderung entwickelt. Trotz politischer Zielsetzungen bleibt die Neubautätigkeit deutlich hinter dem Bedarf zurück. Infolgedessen steigen Angebotsmieten und Immobilienpreise seit Jahren stärker als das allgemeine Preisniveau, insbesondere in wirtschaftlich dynamischen Ballungsräumen. Die steigenden Wohnkosten belasten Haushalte zunehmend. Besonders einkommensschwache Gruppen geben mittlerweile nahezu die Hälfte ihrer Konsumausgaben für Wohnen und Energie aus. Gleichzeitig wächst das verfügbare Einkommen nach Abzug der Wohnkosten deutlich langsamer als das Gesamteinkommen.

Diese soziale Dimension der Wohnraumknappheit ist bereits vielfältig diskutiert worden. Doch die Wohnraumknappheit ist mehr als eine soziale Frage. Sie entwickelt sich zunehmend zu einem gesamtwirtschaftlichen Problem. Denn hohe Wohnkosten gerade in Wachstumsregionen behindern die Mobilität von Arbeitskräften, erschweren den Zuzug in produktive Regionen und mindern damit gesamtwirtschaftliches Wachstum und Produktivität, d.h. sie verursachen erhebliche volkswirtschaftliche Kosten.

Das Gutachten identifiziert als Hauptursache ein unzureichendes Wohnungsangebot in Regionen mit hoher wirtschaftlicher Dynamik und Zuwanderung. Staatliche Eingriffe wie Mietpreisbremsen beseitigen nicht die strukturelle Knappheit. Vielmehr können sie zu längeren Suchzeiten, geringerer Mobilität und Fehlallokationen auf dem Wohnungsmarkt führen. Zudem wird die deutsche Flächen- und Siedlungspolitik kritisch bewertet. Die seit den 2000er-Jahren verfolgten Ziele zur Begrenzung des Flächenverbrauchs sowie die strengeren Vorgaben für Baulandausweisungen haben den Wohnungsbau insbesondere in Wachstumsregionen erschwert. Gleichzeitig bestehen auf kommunaler Ebene häufig geringe Anreize zur Schaffung neuer Baulandflächen, während lokale Interessen zusätzliche Bautätigkeit teilweise aktiv begrenzen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Beirat insbesondere:

- eine Neubewertung strikter Flächenverbrauchsziele und eine stärker markt- statt regulierungsbasierte Verfolgung bestehender Flächenverbrauchsziele,
- die Baulandausweisungen für Kommunen einfacher und wirtschaftlich attraktiver zu machen, insbesondere durch stärkere Beteiligung von Grundstückseigentümern an Infrastrukturkosten bei Baulandausweisung,
- höhere Bebauungsdichten durch pauschalierte Anpassungen von Bebauungsplänen (und des durch §34 BauGB gegebenen Rahmens) mit der Möglichkeit aktiven Opt-Outs,
- verbindliche Wohnungsbauziele für Länder und Kommunen,
- sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Mobilität auf dem Wohnungsmarkt.

Insgesamt kommt das Gutachten zu dem Schluss, dass eine deutliche Ausweitung des Wohnungsangebots insbesondere in Zuzugsregionen nicht nur aus sozialpolitischen Gründen angezeigt wäre, sondern auch einen erheblichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung liefern würde.

Inhaltsverzeichnis

1 Motivation und Einleitung 6

2 Empirische Befunde 12

2.1 Theoretische Vorüberlegungen 12

2.2 Landesweite Indikatoren für Wohnraumknappheit 13
2.2.1 Entwicklung der Angebots- und Bestandsmieten 13
2.2.2 Entwicklung der Immobilienpreise 13
2.2.3 Bautätigkeit und Wohnraumentwicklung 19

2.3 Regionale Unterschiede 20
2.3.1 Regionale Löhne und regionale Wohnkosten 21
2.3.2 Hemmung der Binnenwanderung und regionalen Lohnstreuung 27

2.4 Entwicklung der Landnutzung seit 2004 31

2.5 Weitere makroökonomische Aspekte 34

2.6 Zusammenfassung der empirischen Befunde 36

3 Theoretische Überlegungen 37

3.1 Mobilitätshemmnisse als Produktivitätshemmnisse 37

3.2 Effizienzanalyse 38
3.2.1 Positive externe Effekte der Zuwanderung 38
3.2.2 Negative externe Effekte der Zuwanderung 39
3.2.3 Verteilungseffekte 41
3.2.4 Wirtschaftspolitische Implikationen 42

3.3 Politökonomische Überlegungen: Wieso kommt es zu Überregulierung im Wohnungs- und Landmarkt? 42
3.3.1 NIMBYism und Mechanism Design 43
3.3.2 Praktische Auswirkungen auf die Verteilung 44
3.3.3 Politische Implikationen 45

3.4 Rechtlicher Rahmen ... 46
3.4.1 Planungshoheit und Entscheidungsstruktur ... 46
3.4.2 Einspruchs- und Kontrollrechte ... 47
3.4.3 Der „Bauturbo“ (§ 246e BauGB) und seine Grenzen ... 48
3.4.4 Kosten, Gewinne und Daseinsvorsorge bei der Baulandschaffung ... 49

3.5 Fazit aus den theoretischen Überlegungen ... 53

4 Empfehlungen ... 55

4.1 Differenziertes Flächenverbrauchsziel und Kompensationszahlungen statt Regulierung ... 55

4.2 Umfassende Infrastrukturkostenumlage oder Planungswertabgabe bei Baulandausweisung ... 56

4.3 Pauschal-Upzoning mit Opt-out ... 58

4.4 Verbindliche Wohnungsbauziele mit Zuweisungsmechanismus ... 58

4.5 Mobilitätshindernisse adressieren ... 59

4.6 Zusammenfassung der Empfehlungen ... 60

5 Literaturverzeichnis ... 61

Minderheitsvotum ... 67

Anhang ... 69

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft seit April 1948 ... 69

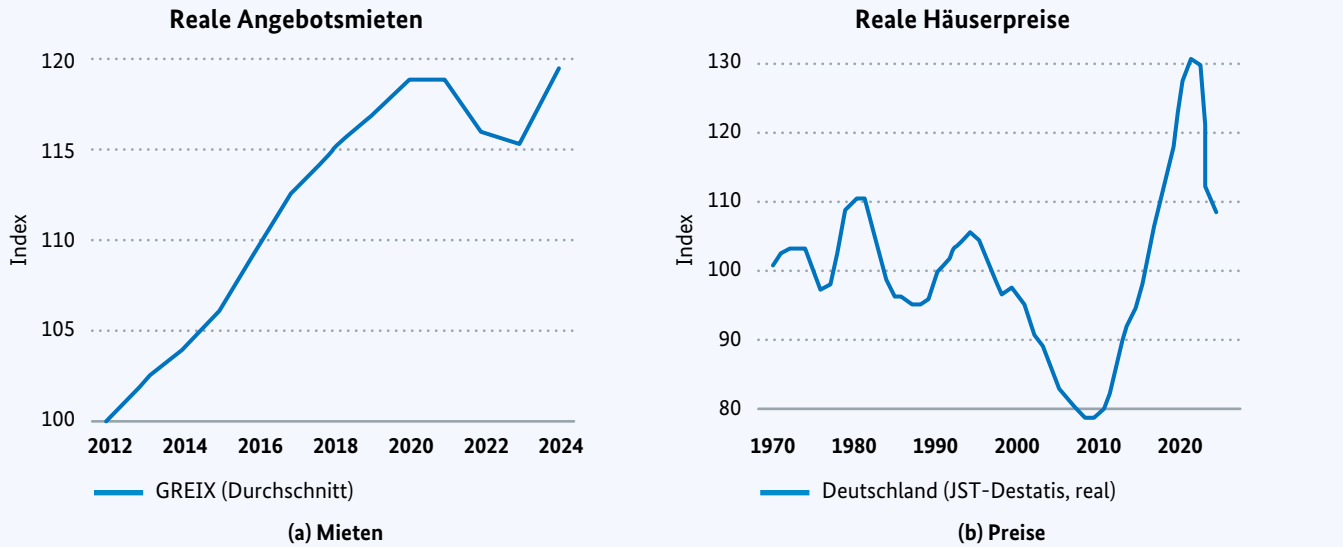
Mitglieder ... 80

1 Motivation und Einleitung

Die Märkte für Wohnraum und Immobilien sind im vergangenen Jahrzehnt immer mehr ins Zentrum der wirtschaftspolitischen Diskussion gerückt. Schon in der vierten Regierung Merkel erklärte der damalige Bundesminister des Inneren und für Bau und Heimat, Horst Seehofer, die Kosten des Wohnens zur „neuen sozialen Frage". Die Regierung Scholz gab das Ziel vor, dass in Deutschland jährlich 400.000 neue Wohnungen gebaut würden; das neu eingerichtete Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen sollte die Realisierung ermöglichen.[1] Der Regierungswechsel 2025 hat weder das Ziel der Ausweitung des Wohnungsbaus noch die Aufgabenstellung des Ministeriums geändert. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2025) diagnostiziert weiterhin einen Neubaubedarf von etwa 320.000 Wohnungen pro Jahr. Die Zahl wird bislang nicht annähernd erreicht. In den letzten Jahren wurden pro Jahr knapp über 200.000 Wohnungen gebaut.[2] Die Arbeitsgemeinschaft für Zeitgemäßes Bauen (ARGE) sieht in ihrem Bericht (2025) derzeit ein Wohnungsbestandsdefizit von etwa 550.000 Wohnungen.

Die zunehmende Knappheit von Wohnraum spiegelt sich im Anstieg der Angebotsmieten, also der von Vermietern für freie Wohnungen geforderten Mieten. Abbildung 1 (a) zeigt, dass die Angebotsmieten bei Neuvermietungen von 2012 bis 2024 um ca. 20 % mehr gestiegen sind als das allgemeine Preisniveau.

Abbildung 1: Reale Preisentwicklung Wohnen in Deutschland



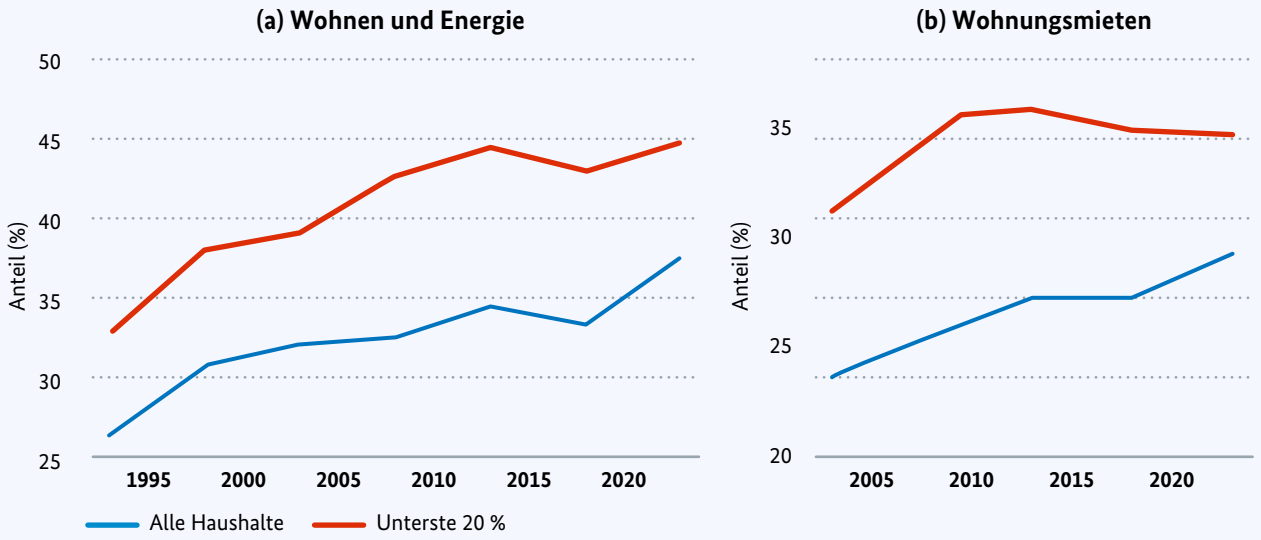
Anmerkungen: Links: realer GREIX-Mietpreisindex, Amaral et al. (2025) (Durchschnitt; 2012 = 100), Rechts: Reale Häuserpreise

Quelle: Jordà et al. 2017, und DESTATIS, eigene Verkettung

1 Diese Zahl orientiert sich an Bedarfsrechnungen für neuen Wohnraum. Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) berechnete 2016, dass in Deutschland jährlich etwa 380.000 neue Wohnungen gebaut werden müssten (Deschermeier et al. 2016). Aktuelle Schätzungen gehen weiterhin von einem Bedarf von 372.600 Wohnungen jährlich aus und betonen die regional stark unterschiedlichen Bedarfe (Deschermeier et al. 2024).

2 Aufgrund der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung schätzen Braun und Grade (2026) in der empirica-Wohnungsmarktprognose die jährliche Neubaunachfrage im mittleren Szenario für 2025–2032 auf rund 225.000 Wohnungen.

Abbildung 2: Konsumausgabenanteile für Wohnen und Energie



Anmerkungen: Daten aus der tabulierten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Die öffentliche Wahrnehmung scheint zunehmend zu sein, dass man sich (Umziehen in) eine neue Wohnung nur noch leisten kann, wenn man auf viele wichtige andere Dinge schmerzlich verzichtet. Der Sachverhalt ist für viele Bürgerinnen und Bürger von Bedeutung; daher fühlt sich auch die Politik angesprochen. Direkt in die Haushaltsbudgets schlagen die höheren Angebotsmieten aber nur bei den jährlich etwas weniger als 10 Prozent aller Haushalte durch, die neu mieten, sodass der Mietenindex insgesamt zwischen 2012 und 2024 sogar um 7,8 % langsamer stieg als das allgemeine Preisniveau. Der Abstand zwischen Angebots- und Bestandsmieten hat sich also deutlich erhöht (Falck et al., 2025).

Abbildung 2 zeigt, dass im Durchschnitt über alle Haushalte der Anteil der Mieten an den Konsumausgaben von 23,7 % im Jahr 2003 über 27,3 % im Jahr 2013 auf 29,2 % im Jahr 2023 gestiegen ist. Dabei ist die Wohnfläche pro Kopf etwas weniger gewachsen als die realen Konsumausgaben (17 % mehr Wohnfläche seit dem Jahr 2000, nicht abgebildet). Dies hinterlässt Spuren in den Haushaltsbudgets. Zwar stieg das verfügbare Einkommen pro Kopf in Deutschland zwischen 2003 und 2023 insgesamt um ca. 27 %, das verfügbare Einkommen nach Abzug der Ausgaben für Miete aber nur um 18 %. Das verfügbare Einkommen nach Abzug der Wohnkosten ist also um ein Drittel langsamer gewachsen als das verfügbare Einkommen an sich (und dieses ist schon zuletzt im historischen Vergleich nur langsam gewachsen).

Die Zunahme der Wohnkosten fällt bei ärmeren Haushalten besonders stark ins Gewicht. Für die untersten 20 %[3] stiegen die Anteile der Wohnungsmieten an den Konsumausgaben von etwa 31,0 % in 2003 auf 35,8 % in 2013 und 34,7 % in 2023. Für Wohnungsmieten, Wohnungsinstandhaltungskosten und Energiekosten zusammen ergeben sich Anteile von 39,1 % im Jahr 2003, 44,5 % im Jahr 2013 und 44,7 % im Jahr 2023.[4] Diese Haushalte geben also fast die Hälfte ihres Einkommens für Wohnen und Energie aus (wobei diesen gerade bei den ärmsten Haushalten auch gestiegene Transferzahlungen für Wohnen wie Wohngeld oder Grundsicherung kompensierend gegenüberstehen). Für den Durchschnitt der Haushalte insgesamt betragen die entsprechenden Anteile 32,0 % in 2003, 34,5 % in 2013 und 37,5 % in 2023. Der Anstieg der Wohnkosten ist somit zunehmend in der Mitte der Bevölkerung angekommen. Wie wir in diesem Gutachten argumentieren, ist Knappheit an Wohnraum (in Wachstumsregionen) mittlerweile nicht mehr nur eine soziale Frage, sondern auch ein Hemmnis für Beschäftigung, Produktivität und Wachstum.

Auch die realen Kaufpreise sind im historischen Vergleich hoch und trotz der Zinsnormalisierung der letzten Jahre hoch geblieben, was anzeigt, dass der Markt auch für die Zukunft knappen Wohnraum erwartet.[5]

Um eine angemessene wirtschaftspolitische Strategie für den Umgang mit diesen Entwicklungen zu finden, muss man allerdings die Ursachen der Probleme verstehen. Ein Versuch, die Mietanstiege durch staatliche Eingriffe wie die Mietpreisbremse zu „verhindern", löst das Problem der Knappheit von Wohnraum nicht. Denen, die eine Wohnung suchen, wird letztlich nur durch das Schaffen neuen Angebots geholfen. Wenn das Wohnraumangebot nicht ausreicht, führen staatliche Mietpreisbremsen zur Rationierung von Wohnungssuchenden auf anderem Wege. Sie müssen länger warten, um eine Wohnung zu finden, sie werden nach anderen Kriterien als der Mietzahlungsbereitschaft von Vermietern ausgewählt und müssen daher vielleicht sogar ein Stellenangebot an einem anderen Ort ablehnen. Wenn sie auf einen Umzug verzichten, erhöhen sich der Umfang und damit die Kosten des Pendelns.

Das folgende Gutachten untersucht zunächst die Ursachen der Wohnraumknappheit in Deutschland. Dabei zeigt sich, dass Wohnraumknappheit nicht gleichmäßig an allen Standorten auftritt, sondern vor allem an Standorten, die aufgrund ortsspezifisch guter wirtschaftlicher Entwicklungen zu Zielen von Wanderungsbewegungen geworden sind. Dazu gehören insbesondere die großen urbanen Zentren der alten Bundesländer sowie Berlin. An diesen Standorten hat die Schaffung neuen Wohnraums mit dem Bedarf nicht Schritt gehalten.

Die beschriebenen Entwicklungen sind auch auf politische Entscheidungen zurückzuführen. Seit 2002 ist in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie eine Verringerung des Flächenverbrauchs für Siedlungsflächen zum Ziel erklärt worden. Dieses Ziel hat seither die politische Debatte um Baulandausweisungen geprägt. Mit dem verschärften §1a II 4 BauGB wurde im Jahr 2013 das Ziel eines reduzierten

3 Approximiert aus den EVS-Einkommensklassen mit linearer Interpolation in der Randklasse.

4 Siehe auch Dustmann et al. (2022), die darauf hinweisen, dass seit den 1990er Jahren der Anteil des Einkommens, den die einkommensärmsten 20 % der Haushalte (nach Nettoäquivalenzeinkommen) für Wohnen ausgeben, besonders deutlich gestiegen ist. Lag er 1993 noch bei 30 %, so betrug er 2013 bereits 40 %.

5 Demgegenüber war der deutsche Immobilienmarkt bis Anfang der 2000er Jahre durch eine im internationalen Vergleich (Jordà et al. 2019; Baldenius et al. 2020) sehr große Stabilität der realen Hauspreise gekennzeichnet bzw. Ende der 1990er Jahre sogar durch einen realen Preisverfall.

Flächenverbrauchs rechtlich untermauert. Dies geschah gerade zu einer Zeit, als sich die Demografie Deutschlands von Schrumpfung hin zu Wachstum wandelte. Die praktische Umsetzung dieses Ziels durch bundesweite Regulierung lässt wenig Raum für die Berücksichtigung von Unterschieden in der demografischen und wirtschaftlichen Dynamik an verschiedenen Standorten. Die EU insgesamt und Deutschland im Besonderen wollen mit dem Ziel eines Netto-Null-Flächenverbrauchs („Flächenkreislaufwirtschaft“) ab 2050 noch weiter gehen (Richtlinie (EU) 2025/2360 vom 12.11.2025 zur Bodenüberwachung und Bodenresilienz, ABl 2025 L 2360, 1). Der Zielkonflikt, nämlich dass auch die EU-Kommission Wohnungsknappheit zu einem zentralen europäischen Problem erklärt hat, wird dabei meist nicht thematisiert (European Commission, 2025).

Ein weiteres Problem betrifft die Anreize der Gebietskörperschaften zur Ausweisung von neuem Bauland. Zum einen haben etliche politisch einflussreiche Gruppen Eigeninteressen an den Preissteigerungen, die durch die Aufrechterhaltung von Wohnraumknappheit ermöglicht werden. Zum anderen werden die Kommunen selbst nur unzureichend für die ihnen durch die Ausweisung von zusätzlichem Bauland entstehenden Kosten entschädigt.

Im Folgenden wird zunächst die Entwicklung noch genauer beschrieben, sodass der Konflikt zwischen den Zielen Wohnraumwachstum und Beschränkung des Siedlungswachstums deutlich wird. Sodann werden die Nachteile, aber auch die Vorteile, einer durch mangelnden Wohnraum begründeten Beschränkung der Bevölkerungswanderung hin zu den wirtschaftlich dynamischen Standorten analysiert. Daraus folgt nicht, dass jeder so und dort bauen können sollte, wie er oder sie will. Es gibt gute Gründe gegen ein solches Laissez-Faire im Zusammenhang mit Landentwicklung. Das heißt aber eben umgekehrt auch nicht, dass Verschärfungen von Beschränkungen, wie sie in den letzten zwei Jahrzehnten erfolgt sind, Verbesserungen darstellen.

Ziel des Gutachtens ist es vor diesem Hintergrund deutlich zu machen, welche womöglich unbeabsichtigten erheblichen gesamtwirtschaftlichen Kosten mit den Beschränkungen der Landentwicklung hin zum Siedlungsraum verbunden sind – nicht nur für die Betroffenen, die nun schwerer eine Wohnung finden, sondern auch für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens insgesamt. Die Empirie deutet darauf hin, dass diese wirtschaftlichen Kosten der Beschränkungen gewachsen sind.

Im Einzelnen zeigen wir

1. den naheliegenden Zielkonflikt (Siedlungswachstum begrenzen, aber Wohnraumzuwachs steigern) in der Praxis auf, weil Wohnraumwachstum durch eine reine Nachverdichtung schwierig zu realisieren scheint und einmal geschaffenes Bauland erst dann nicht mehr zu Wohnbauzwecken genutzt würde, wenn seine anderweitige Verwendung rentabler wäre;

2. dass insbesondere die räumliche Fehlallokation von Wohnraum weitere wirtschaftliche Konsequenzen hat: Wenn lokale Produktivitätssteigerungen durch höhere Mieten aufgezehrt werden, unterbleibt die Wanderung hin zu wachstumsstarken Orten und damit auch Sektoren. Wenn Produktivitätswachstum vor allem Landrenten steigert, hat das reale Verteilungswirkungen;

3. dass die Frage von Siedlungsplanung auch politökonomisch zu betrachten ist. Zwar gibt es grundsätzlich gerechtfertigte Argumente in Bezug auf möglicherweise negative Auswirkungen von Siedlungsentscheidungen auf unbeteiligte Dritte, aber diese Auswirkungen können von lokalen Entscheidungsträgern im Eigeninteresse über-

betont werden, um Zuzug stärker als im gesamtgesellschaftlich effizienten Ausmaß zu beschränken (Not In My Backyard (NIMBY)-Syndrom).

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen formuliert der Beirat folgende Empfehlungen:

1. Strikte Flächenverbrauchsziele sollten überdacht werden. Falls sie beibehalten werden, empfiehlt der Beirat sich von starren Innenentwicklungsgeboten, also dem strikt vorrangigen Schließen von Baulücken bzw. der Erweiterung des Bestandes, zu lösen und (statt einer komplexen Fallprüfung über Kompensationszahlungen) die Wohnraumschaffung dort zu erleichtern und zu beschleunigen, wo sie wirtschaftlich am wirksamsten ist und umgekehrt durch Kompensationen bei der Rückumwandlung von Bauland in Schrumpfungsregionen den Flächenverbrauch zu flexibilisieren.

2. Für Kommunen sollte die Umlage umfassenderer Infrastrukturkosten (Schulen, Kindergärten, Sporteinrichtungen, ÖPNV, ...) auf Grundstückseigentümer bzw. Projektentwickler bei Baulandausweisung (Umwandlung zu Bauland) vereinfacht bzw. umfangreicher ermöglicht werden.

3. Geschossflächenzahlen älterer Bebauungspläne sollten pauschal erhöht werden bzw. bei der Bebauung im Innenbereich (s. o.) sollten maßvolle Vergrößerungen der Geschossflächen als üblich angesehen werden (Pauschal-Upzoning mit Opt-out).

4. Verbindliche Wohnungsbauziele auf Landesebene sollten eingeführt und mit einem Zuweisungsmechanismus auf die Kommunen verbunden werden.

5. Bestandsmietenvorteil und Grunderwerbssteuer sollten in ihrer Wirkung als Mobilitätshindernisse adressiert werden, etwa durch steuerliche Umzugsanreize und eine Überarbeitung des Grundsteuer-Grunderwerbssteuer-Komplexes.

Das Gutachten befasst sich vor allem mit den potenziellen Zuzugsregionen. Das liegt in der Natur der Sache. Gewiss sind auch die oft negativen Auswirkungen des Wegzugs aus wirtschaftlich schwächeren Regionen wichtig. Jedoch geht es dabei nicht um Fragen zur Ausweisung von Bauland und die Ermöglichung des Wohnungsbaus, sondern darum, welche Wirtschaftspolitik Prosperität in der Fläche erhält oder fördert (siehe auch Wissenschaftlicher Beirat beim für Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2015). Die hier diskutierten Probleme der Wohnraumausweitung in Zuzugsregionen werden meist von lokalen Interessen der Zuzugsregion geprägt. Staatsorganisatorisch sind die politischen Kräfte in den einzelnen Regionen nicht in der Lage, auf die Bebauung und Flächennutzung in anderen Regionen Einfluss zu nehmen, weder die Verantwortlichen in den Wegzugsregionen über die Zuzugsregionen noch umgekehrt.

Der Beirat befasst sich in diesem Gutachten auch bewusst nicht mit der Frage, welche Maßnahmen dem sozialen Ausgleich in angespannten Wohnungsmärkten dienen könnten oder sollten, z. B. ob und inwiefern eine objekt- oder personenbezogene Förderung vorzuziehen wäre. Der Beirat hat sich dazu in der Vergangenheit geäußert (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2018), nimmt aber zur Kenntnis, dass sich die wissenschaftliche Debatte zu diesem Thema durchaus weiterentwickelt hat. Des Weiteren kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht im Detail auf Aspekte der Kostentreiber bei den Baukosten selbst eingegangen werden; dieser Aspekt findet im Folgenden jedoch im Zusammenhang mit der Angebotsschaffung von Wohnraum Berücksichtigung.

Natürlich geht es in Wohnungsmärkten auch um Fragen der Verteilung. Man kann aber erwarten, dass Ausweitungen des Wohnraumangebots zu erheblichen Entlastungen der Mieter führen würden. Gerade Haushalte mit geringem Erwerbseinkommen würden profitieren.

Der Beirat begründet diese Empfehlungen im Folgenden auf der Basis theoretischer Überlegungen und empirischer Evidenz. Der folgende Abschnitt 2 präsentiert empirische Befunde zur Wohnraumknappheit in Deutschland. Er beginnt mit theoretischen Vorüberlegungen (Abschnitt 2.1), gefolgt von landesweiten Indikatoren (Abschnitt 2.2). Er behandelt dann regionale Unterschiede und räumliche Fehlallokation (Abschnitt 2.3) und beschreibt die Entwicklung der Landnutzung und deren Auswirkungen (Abschnitt 2.4). Weitere makroökonomische Aspekte werden in Abschnitt 2.5 diskutiert.

Im Anschluss daran werden in Abschnitt 3 theoretische Überlegungen zur allokativen Effizienz präsentiert. Ein erstes zentrales Argument befasst sich mit Mobilitätshemmnissen als Produktivitäts-(wachstums)hemmnissen (Abschnitt 3.1). Abschnitt 3.2 diskutiert die grundsätzliche Notwendigkeit ordnender Eingriffe in die räumliche Planung vor dem Hintergrund von Externalitäten. Darauf aufbauend wird in Abschnitt 3.3 die politökonomische Dimension des Problems analysiert: wie Argumente zu Externalitäten von lokalen Entscheidungsträgern dazu missbraucht werden können, Zuzug zu verhindern (NIMBYism). Abschnitt 3.4 behandelt den rechtlichen Rahmen und prüft, ob bestehende Regulierungen möglicherweise unbeabsichtigte negative Wirkungen auf den Wohnungsmarkt entfalten.

Auf dieser Basis entwickelt der abschließende Abschnitt 4 konkrete Empfehlungen zur Adressierung der identifizierten Probleme.

2 Empirische Befunde

Der folgende Abschnitt präsentiert empirische Belege zur vieldiskutierten Knappheit von Wohnraum. Beim Versuch, diese Knappheit zu messen, ergeben sich konzeptionelle Fragen – nicht nur hinsichtlich der üblicherweise schwierigen Trennung von Nachfrage und Angebot – die wir vorab diskutieren.

2.1 Theoretische Vorüberlegungen

Da Bauland ein Vermögenstitel ist, entspricht sein Preis näherungsweise dem erwarteten diskontierten Strom der im bebauten Zustand erzielbaren Mieteinnahmen abzüglich der Baukosten. Dementsprechend haben weder die Baukosten noch die Kosten des Baulandes einen unmittelbaren Einfluss auf die Marktmieten. Sie beeinflussen aber, ob es sich lohnt, zusätzliches Land zu bebauen, und damit das Immobilienangebot. Marktmieten bilden sich im skizzierten Fall im Zusammenwirken von Land- und Wohnraumknappheit einerseits und der Nachfrage nach Wohnraum andererseits.

Wenn Bauland allerdings unelastisch angeboten wird, also unabhängig von einem zu erzielenden Preis für das Bauland, ist die Summe aus Baukosten und Landpreis im Marktgleichgewicht konstant. Das bedeutet, dass der Landpreis eins-zu-eins sinkt, wenn die Baukosten steigen. In einem solchen stilisierten Szenario haben Baukosten damit keinen Einfluss auf die Entscheidung derer, die Bauland erwerben, um Immobilien darauf zu errichten.

Baukosten können außerdem entscheidend dafür sein, ob eine Nachverdichtung durch Aufstockung oder Abriss und Neubau lohnend ist. Hier legt der zu erzielende Einkommensstrom aus der Bestandsbebauung den Wert eines Grundstückes fest. Steigende Baukosten können dann dazu führen, dass bestehender Wohnraum nicht durch neuen, größeren oder qualitativ hochwertigeren Wohnraum ersetzt wird. Aber auch hier spielt für die Bewertung des Bestandes natürlich die (regulatorische wie durch Topographie gegebene) Knappheit von Wohnraum eine zentrale Rolle.

Durchschnittliche Marktmieten sind als Knappheitsindikator nur eingeschränkt geeignet. In einem Suchmarkt wie dem Wohnungsmarkt sind die laufenden Mieten nicht notwendigerweise für die momentane Wohnraumnachfrage oder das momentane Wohnraumangebot bestimmend. Vielmehr teilen sie den wirtschaftlichen Überschuss zwischen Mieter und Vermieter über den gesamten erwarteten Mietzeitraum auf. Speziell im deutschen Kontext spielen auch Regulierungen, die eine Anhebung von Bestandsmieten erschweren oder steuerlich unattraktiv machen, eine zentrale Rolle. Im Suchmarkt Wohnen sind (soweit Daten über tatsächliche Neuvermietungsmieten nicht zur Verfügung stehen) Angebotsmieten insofern eine bessere Abbildung des tatsächlichen Geschehens am Mietmarkt.

Diese Komplexität erschwert es, allein aus einer eindimensionalen Betrachtung gestiegener Preise oder Mieten klare Schlüsse zu ziehen. Da Wohnungs- und Mietpreisdaten ebenso wie die Mengendaten, das heißt, der Wohnraumbestand, aber in die gleiche Richtung zunehmender Wohnraumknappheit deuten, ergibt sich dennoch ein schlüssiges Gesamtbild.

Eine weitere Schwierigkeit bei der Beschreibung des Problems knappen Wohnraums ist seine regionale Heterogenität. Wenn in den Wachstumsregionen Wohnungen fehlen und dafür an Abwanderungsorten Wohnraum leer steht, dann sind der Wohnungsmarkt und das effektive Angebot an Bauland dennoch nicht gut aufgestellt. Ganz im Gegenteil legt die makroökonomische Forschung der letzten Dekaden (beginnend mit Hsieh and Klenow 2009) nahe, dass ausbleibendes Wachstum besonders produktiver Produktionseinheiten, hier Regionen, ein wichtiges Hindernis gesamtwirtschaftlichen

Wachstums sein kann. Dies scheint auch im deutschen Kontext zutreffend zu sein.

2.2 Landesweite Indikatoren für Wohnraumknappheit

Die Preise für Wohnungen liegen zuletzt weit über ihrem langfristigen Trend und auch die Angebotsmieten steigen zuletzt schneller als üblich. Die Baukosten sind in Deutschland in den letzten 10 Jahren ebenfalls stark gestiegen. Gleichzeitig ist der Zuwachs an Wohnraum sowohl im europäischen als auch im historischen Vergleich besonders gering. Auch der Zuwachs der Siedlungsflächen hat sich deutlich verlangsamt. All dies deutet darauf hin, dass sich die aktuelle Wohnungsknappheit vor allem aus einem mangelnden Angebot ergeben hat – und sich nicht durch einen sprunghaften Anstieg der Nachfrage erklären lässt, der die Bauentwicklung lediglich verzögert hinterherläuft. Aber auch die Nachfrage ist schon alleine wegen der Bevölkerungsentwicklung (+3 Mio. Einwohner seit 2010) gestiegen und auch der demografische Wandel mit einer Zunahme der Zahl der Haushalte verschärft die Situation weiter.

2.2.1 Entwicklung der Angebots- und Bestandsmieten

Abbildung 1(a) zeigt, dass die Angebotsmieten in den letzten Jahren deutlich schneller gewachsen sind als das allgemeine Preisniveau. Allerdings sind, wie bereits ausgeführt, die Angebotsmieten nicht identisch mit den im Durchschnitt gezahlten Mieten. Sie sind lediglich indikativ für die Miete nach Neuvermietung. Daten zu Angebotsmieten liegen zudem nur für einige Städte mit großen, liquiden Mietmärkten vor. Dass die geforderten Mieten den tatsächlichen Neuvertragsmieten entsprechen, ist ebenfalls nicht selbstverständlich und eventuell liegen in entspannteren Mietmärkten die tatsächlichen Mieten unterhalb der geforderten. Schließlich ist von Belang, dass Änderungen von Bestandsmieten, d. h. der Mieten von Wohnungen, bei denen kein Wechsel stattfindet, durch staatliche Regulierungen erschwert werden. Die Bestandsmieten liegen daher zumeist unter den Angebotsmieten bei neuen Vermietungen (Falck et al., 2025), zum einen, weil die Beschränkungen bei neuen Verträgen weniger strikt sind als die Beschränkungen bei bestehenden Verträgen, zum anderen, weil die Vermieter bestrebt sein werden, sich beim Abschluss eines neuen Mietvertrags auch dafür bezahlen zu lassen, dass sie mit diesem Abschluss auf die Option zu späteren Mieterhöhungen weitgehend verzichten. Letzterer Effekt ist umso stärker, als die Mieter ihrerseits aufgrund der Differenz zwischen Angebotsmieten und Bestandsmieten einen Anreiz haben, möglichst lange in der betreffenden Wohnung zu bleiben.

Allerdings lässt der in Abbildung 2 gezeigte Anstieg der Anteile der Wohnkosten an den Haushaltsbudgets vermuten, dass die aufgezeigte Entwicklung nicht nur die Angebotsmieten betrifft und auch nicht nur einen kleinen Teil der Bevölkerung. Insofern erscheint der Schluss von der Dynamik der Mieten auf eine zunehmende Knappheit an Wohnraum als durchaus berechtigt.

2.2.2 Entwicklung der Immobilienpreise

In der Diskussion über die Entwicklung der Wohnkosten in Deutschland wird oft auf die Immobilienpreise verwiesen. Abbildung 1(b) zeigt, dass die realen Immobilienpreise in den 2010er Jahren noch deutlicher angestiegen sind als die realen Angebotsmieten, um über 60 % zwischen 2010 und 2020. In diesen Jahren konnte man oft hören, es gebe eine durch Spekulation getriebene Immobilienblase, und diese verursache die Mietanstiege.

Aus theoretischer Sicht wirkt die dabei unterstellte Kausalität nicht naheliegend, sie scheint Ursache und Wirkung zu vertauschen. Gemäß der in Box 1 skizzierten theoretischen Zusammenhänge werden Immobilienpreise von Mieten beeinflusst, denn die Erträge auf Immobilien bestehen zu guten Teilen aus Mieteinnahmen, und auch bei selbstgenutztem Wohnraum hat die Alternative, eine ähnliche Wohnung zu mieten, einen Einfluss auf die Zahlungsbereitschaft für selbstgenutztes Wohneigentum. Der Immobilienbesitzer ist nicht in der Lage, höhere Mieten durchzusetzen, nur weil die Immobilienpreise gestiegen sind. Er kann dies nur tun, wenn und insoweit der Mieter nicht ausweichen kann. Der Bestandsmieter, der die Kosten eines etwaigen Umzugs scheut, ist relativ schutzlos; deshalb gibt es die Mieterschutzgesetzgebung. Der Neumieter dagegen kann entscheiden, ob er zu diesem oder jenem Vermieter gehen will, zumindest wenn die Nachfrage nach Wohnraum das Angebot nicht übersteigt. Wohnraumknappheit induziert hohe Mieten, und dies wiederum steigert die Preise für Immobilien und baureifes Bauland.

Box 1: Die Beziehungen zwischen Mieten und Immobilienpreisen zu einem bestimmten Zeitpunkt

Die Funktionsweise der Märkte für Wohnraumnutzung und der Märkte für Immobilien zu einem bestimmten Zeitpunkt t hängt von den Gegebenheiten zu diesem Zeitpunkt wie auch von Erwartungen über die Zukunft ab. Die Zahlungsbereitschaft eines Haushalts für eine bestimmte Wohnung hängt insbesondere von der (erwarteten) Miete, den (erwarteten) Löhnen an unterschiedlichen Wohnorten abzüglich etwaiger Pendelkosten und der Qualität der Immobilien ab. Wohnungsmärkte sind dabei meist als Suchmärkte beschrieben (Wheaton 1990; Díaz and Jerez 2013; Head et al. 2014). Der Mietpreis bildet sich in einem solchen Markt im Wechselspiel des konkreten Zusammentreffens von Mietinteressierten und Mietobjekten.

Auf den sich so bildenden Mietpreis haben also die Menge der Wohnungssuchenden und insbesondere der Bestand an Immobilien eine Auswirkung. Der Bestand ergibt sich aus vergangenen Wohnungsbauentscheidungen und der Zuordnung der Immobilien zu Wohn- oder gewerblichen Zwecken. Weil Wohnungsbau Zeit kostet, kann auch die Zuordnung nicht mit sofortiger Wirkung geändert werden. Die Menge der Wohnungssuchenden ergibt sich aus (vergangenen) Zuwanderungsentscheidungen bzw. aus natürlicher demografischer Entwicklung.

Das Zusammenwirken von Wohnraumnutzungs- und Immobilienmärkten lässt sich einfacher verstehen, wenn man von Qualitäts- und Lageunterschieden und Suche abstrahiert, sodass es nur einen Markt für Wohnraumnutzung und einen Markt für Immobilien gibt und man den Markt in reduzierter Form wie einen Spotmarkt behandelt.

→

In dieser Situation kann man von einem einheitlichen Mietpreis p^M für Wohnraumnutzung und von einem einheitlichen Immobilienpreis p^I pro Quadratmeter (m^2) ausgehen. Bei freiem Spiel der Marktkräfte passen sich diese Preise so an, dass Angebot und Nachfrage in beiden Märkten sich ausgleichen. In der einfachsten Formulierung ergeben sich die Bedingungen

(1) $W^N(p_t^M) = I_t$

für den Mietpreis p_t^M im Zeitpunkt t. Dabei ist $W^N(p_t^M)$ die Nachfrage nach Wohnraum bei einem Mietpreis p_t^M und I_t der Immobilienbestand.

Der Preis von Immobilien muss dann die Arbitragebedingung

(2) $r_t \approx E_t \dfrac{(p_t^M - U + p_{t+1}^I)}{p_t^I}$

erfüllen, wobei p_t^I der Immobilienpreis im Zeitpunkt t ist, U die Erhaltungsaufwendungen, p_t^M die Mieteinnahmen und r_t die Bruttoertragsrate einer alternativen Anlage vergleichbaren Risikos.

Nach Gleichung (1) hängt der Mietpreis in einem gegebenen Zeitpunkt t vom Immobilienbestand, nicht aber vom Immobilienpreis zu diesem Zeitpunkt ab. Hinter dieser Aussage steht die Erwägung, dass das Angebot eines Vermieters davon abhängt, was er an Immobilien zu vermieten hat, nicht aber davon, was diese Immobilien im Fall eines Verkaufs erbringen würden.[6] Der Immobilienpreis selbst ergibt sich aus der Erwägung, dass die Rendite, die der Eigentümer erwartet, ähnlich attraktiv sein muss wie die Rendite auf eine alternative Anlage vergleichbaren Risikos.

Gleichung (2) sieht auf den ersten Blick so aus, als würde der Eigentümer die Immobilie von vornherein nur eine Periode lang halten wollen. Dies wäre aber ein Fehlschluss; sie unterstellt vielmehr eine regelmäßige Möglichkeit des Handelns. Sind längere Halteperioden aufgrund von Transaktionskosten zu erwarten, lassen diese sich durch die Verallgemeinerung

(2*) $R_{t,t+s} \approx E_t \dfrac{\sum_{j=0}^{S} p_{t+j}^M - U + p_{t+s+1}^I}{p_t^I}$

erfassen. Dabei berücksichtigt die Alternativrendite R nun die nötige längere Halteperiode. Auch hier hängt der Preis von Mieterwartungen ab und nicht umgekehrt.

6 Wenn die Kauf- und Mietmärkte teilweise segregiert sind, also sich z.B. in Qualität der Wohnungen wie auch in der Gruppe der Wohnungssuchenden klar unterscheiden, dann wird die Aussage etwas schwieriger, weil es zu einer Differenz zwischen Miete und impliziter Miete auf beiden Märkten kommen kann.

Die Abhängigkeit des Immobilienpreises vom aktuellen Mietpreis erklärt, warum Anstiege von Mietpreisen zumeist mit Anstiegen der Immobilienpreise einhergehen. Diese Abhängigkeit ist umso größer, je mehr die Anleger die aktuellen Mietpreise als Indikatoren für die zukünftigen Mietpreise ansehen, da diese wiederum den künftig erwarteten Preis nach oben treiben.

Dass Mietpreis- und Immobilienpreisanstiege zusammengehen, bedeutet aber nicht, dass steigende Immobilienpreise steigende Mietpreise verursachen. Letztere werden durch Angebot und Nachfrage in den Märkten für Wohnraumnutzung bestimmt. Diese sind unabhängig von den Immobilienpreisen.

Jedoch kann ein Ansteigen der Immobilienpreise als Hinweis auf einen (erwarteten) Anstieg der Mietpreise und damit auf steigende Knappheit an Wohnraum angesehen werden. Allerdings handelt es sich um ein unvollkommenes Signal. Anstiege der Immobilienpreise können auch durch Änderungen der Alternativrendite verursacht werden.[7]

An der Wirkungsweise der hier skizzierten Mechanismen ändert sich nichts Wesentliches, wenn man berücksichtigt, dass die meisten Mietverhältnisse über lange Zeit andauern und die betreffenden Wohnungen nicht immer wieder neu auf dem Markt sind. In diesem Fall ist Gleichung (1) als Aussage über die Wohnungen zu verstehen, die zum Zeitpunkt t unbewohnt und damit auf dem Markt sind; die anderen Wohnungen sind nicht relevant, da die bestehenden Mietverhältnisse sowohl die Nachfrage der Nutzer als auch die Angebote der Eigentümer festlegen und die Bestandsmieten durch die bestehenden Verträge und staatlichen Vorschriften festgelegt sind.

Will man etwaige Qualitätsunterschiede zwischen verschiedenen Wohnungen berücksichtigen, so ist Gleichung (1) zu ersetzen durch eine Vielzahl von Gleichungen, eine für jede Qualitätsstufe, mit unterschiedlichen Mietpreisen für die verschiedenen Qualitätsstufen bzw. ein System von (verhandelten) Mieten im Zusammentreffen von Mietern und Vermietern. In solchen Märkten kommt es dann regelmäßig zu Wohnungsleerständen und Wohnungssuchenden mit aus ihrer Sicht unzureichendem Wohnraum (Igarashi 1991; Kashiwagi 2014). Aber auch das ändert nichts an der Grundaussage, dass die Mietpreise in den Märkten für Wohnraum bestimmt werden und nicht unmittelbar von den Immobilienpreisen abhängen, die Immobilienpreise dagegen von Mietpreisen, Zinssätzen und Zukunftserwartungen.

Die Nachfrage nach Wohnraum hängt zumeist nicht nur vom realen Mietpreis, sondern auch von anderen Variablen ab, etwa von der Bevölkerungsgröße B_t oder vom Reallohn w_t. Insofern wäre die reduzierte Form der Gleichgewichtsbedingung (1) ausführlicher zu schreiben als:

(1*) $W^N(p_t^M, B_t, w_t) = I_t$.



7 So wie diese Ausführungen von Suchfriktionen abstrahieren, abstrahieren wir auch von der Möglichkeit rationaler und nicht rationaler Blasenbildung am Immobilienmarkt, wo nicht-fundamentale zukünftige Preisänderungen heutige Preisänderungen auslösen.

Der Mietpreis ergibt sich dann als Funktion der Variablen B_t, w_t und I_t. Man kann erwarten, dass er in B_t und w_t steigt und bei größerem Immobilienangebot I_t fällt. Die Preise von hergestellten Immobilien ergeben sich aus den Erwartungen der Käufer und Verkäufer über die Gegenwartswerte der während der Nutzungsdauer anfallenden Mieteinnahmen. Als Gegenwartswerte werden dabei die Beträge verstanden, die sich ergeben, wenn man die Mieteinnahmen jeder künftigen Periode mit dem für diese Periode (und Risikoklasse) maßgeblichen Marktzinssatz diskontiert. Dahinter steht die Vorstellung, dass die Anleger jeglichen Vermögensgegenstand, also auch eine Immobilie, nur halten wollen, wenn die Erträge darauf mit den Erträgen alternativer Anlagen vergleichbar sind, z. B. sichere Staatsanleihen.

Immobilienpreisindizes haben gegenüber den Mietindizes den Vorteil, dass sie ein breiteres Spektrum von Immobilien abdecken, nicht nur die, bei denen gerade ein Mieterwechsel stattfindet. Daher basieren diese Indizes auf einer breiteren Datengrundlage. Jedoch gibt es hier ein potentielles Problem: In Baisse-Phasen könnten potenzielle Verkäufer dazu neigen, ihre Objekte nicht auf den Markt zu bringen, und vermeiden es dadurch, ihre Verluste zu realisieren. Sie versuchen vielmehr abzuwarten, ob die Märkte sich nicht wieder erholen und ihre früheren Preisvorstellungen nicht doch noch realisiert werden können. Ein auf den tatsächlichen Transaktionen beruhender Index ist deshalb zwar nicht "verzerrt" — schließlich spiegelt er alle Transaktionen wider, aber er verdeckt das Ausmaß der Marktkrise. Die Kosten der von den potenziellen Verkäufern wahrgenommenen Notwendigkeit des Wartens gehören ebenfalls zu den Folgen der Krise.

Die Immobilienpreise hängen nicht nur von den aktuellen Mieten ab. Sie hängen auch von den Zinssätzen in den Märkten für alternative Anlagen ab und von den Erwartungen der Anleger an die weitere Entwicklung der Mieten und der Immobilienpreise. Es ist zu vermuten, dass der drastische Anstieg der Immobilienpreise in den 2010er Jahren auch den Rückgang der Marktzinssätze in dieser Zeit widerspiegelt.

Aufgrund des langen Anlagehorizonts sind reale Zinsen langlaufender inflationsindexierter Bundesanleihen als Orientierungspunkt für die Bewertung von Immobilien naheliegend. Ein einfaches Bewertungsmodell der Bepreisung von Immobilien liefert P=1/(r+x), wobei r für den Zinssatz steht und x für einen Renditeaufschlag, der dafür kompensiert, dass die Liquidität von Immobilien niedriger ist als die von Staatsanleihen, ebenso dafür, dass der Strom von Einnahmen, den eine Immobilie abwirft, stärker schwankt. Die Rendite 20-jähriger Anleihen dieser Art lag 2013 bei etwa 0,4 %, 2021 zum Hochpunkt der Immobilienpreise bei -1,2 % und liegt 2026 bei 1,2 %.[8] Wenn man mit einem x von 3 % (4 %) rechnet, würde sich für Immobilie ein Preisanstieg (2013 = 100) von 88 % (57 %) bis 2020 und einen Preisverfall um -19 % (-15 %) bis 2025 relativ zum Preis von 2013 nahelegen. Während der Preisanstieg bis zum Jahr 2020 tatsächlich in etwa dieser Größenordnung lag (+77 %), ist der Preis heute deutlich oberhalb des realen 2013er Preises (+59 %). Dies spricht dafür, dass die Immobilienpreise stärker gestiegen sind, als sich durch eine Veränderung der relevanten Zinssätze erklären ließe.

8 Da nicht zu jedem Zeitpunkt exakt 20-jährige indexierte Staatsanleihen gehandelt werden, wurden die Zinssätze durch den nächsten vorhandenen realen Zinssatz, und den Abstand des dazu nächsten nominalen Zinses zum nominalen Zins 20-jähriger Anleihen genähert.

Für die Periode 1995 – 2010 ergibt sich das scheinbare Paradox, dass in dieser Zeit sowohl die Zinssätze als auch die Immobilienpreise deutlich gefallen sind. Hier ist zu vermuten, dass sich die Erwartungen über die zukünftigen Entwicklungen ab 1995 eintrübten. Die Jahre davor, von 1989 bis 1994, waren vom Elan des Vereinigungsbooms geprägt; da gab es hohe Investitionen und – aus damaliger Sicht – hohe Immobilienpreissteigerungen. Das Umkippen der Erwartungen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre belastete die Immobilienmärkte und -preise. Das oben skizzierte Abwarten der potenziellen Verkäufer mag dazu beigetragen haben, dass sich dieser Prozess lange hinzog, trotz der wiederholten Zinssenkungen dieser Jahre. Die Baisse hielt bis 2009 an.

Wer Bauland erwirbt und nutzt, zahlt für das Bauland und muss für die Baukosten aufkommen. Er oder sie bekommt dafür künftige Mieteinnahmen, die den Wert der fertiggestellten Immobilie bestimmen. Die Investition lohnt sich, wenn dieser Wert die Summe aus Baukosten und Wert des Baulands übersteigt. Im Gleichgewicht wird die Investitionstätigkeit so weit ausgedehnt, dass der Wert einer Immobilie gleich der Summe aus Baukosten und Bodenwert ist, so dass eine Ausweitung des Immobilienbestands gerade nicht mehr attraktiv ist.

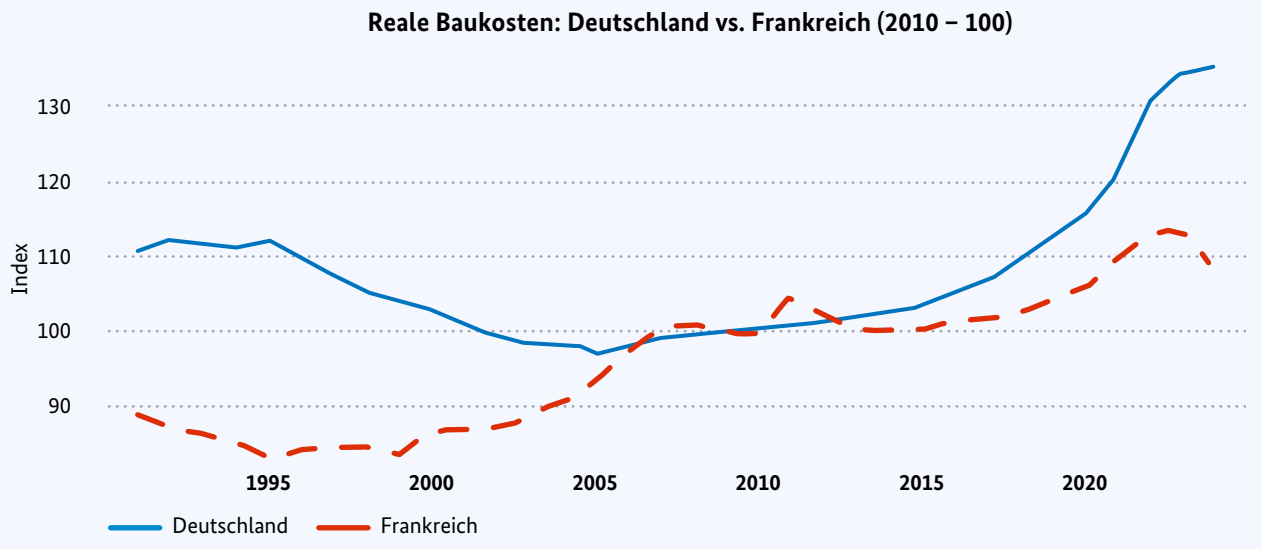
Wie ist vor diesem Hintergrund ein Anstieg des Preises von Bauland zu interpretieren? Bei gegebenen Baukosten kann dies nur an einem Anstieg der für die Zukunft erwarteten Mieten liegen. Höhere Immobilienpreise signalisieren demnach knapperen Wohnraum. Wer Bauland zu gestiegenen Preisen verkauft, profitiert von dieser Entwicklung.

Für Erweiterungen im Bestand spielen natürlich Baukosten eine andere, wesentlichere Rolle. Diese sind in Deutschland seit 2010 deutlich stärker gestiegen als beispielsweise in Frankreich, siehe Abb. 3.[9] Dementsprechend betont insbesondere die Bauindustrie selbst (ARGE, 2025) die Rolle von Kostensteigerungen des Bauens. Dabei spielen naturgemäß die Baukosten vor allem in einer Durchschnittsbetrachtung im Land eine Rolle, ebenso das Niveau der Finanzierungskosten. In Wachstumsregionen, wo knapper Wohnraum besonders das Wachstum einschränkt, wie wir sehen werden, wirken Landnutzungsrestriktionen stärker, so dass dort auch rechnerisch der Anteil der Gestehungskosten für Wohnraum, der auf Land entfällt, höher ist.[10] Das heißt nicht, dass die Entwicklung der Baukosten unproblematisch ist, sondern lediglich, dass der Beirat die Landnutzung für den insbesondere in Zuzugsregionen zentralen beschränkenden Faktor hält.

9 Ein internationaler Vergleich von Baukosten ist aus methodischen Gründen schwierig. Der Vergleich mit Frankreich wurde hier zur Illustration gewählt. Er unterstreicht, dass der Anstieg der Baukosten in Deutschland deutlich war.

10 In Box 4 betrachten wir ein fiktives, wenngleich konkretes Planungsbeispiel mit tatsächlichen Bodenwerten aus Bonn, um die vielfältigen Kostenprobleme für Kommunen zu beleuchten, die mit der Ausweisung von Bauland einhergehen und zu lokalen Widerständen führen können. Für dieses Beispiel liegen die Baulandkosten pro m² Geschossfläche bei etwa 875€ (700€/m², GFZ = 0,8). Geht man von einem Wohn-zu-Geschossflächenverhältnis von 80 % aus, ergeben sich Baulandkosten pro m2 Wohnfläche von rund 1100 €, etwa 20 % der gesamten Gestehungskosten.

Abbildung 3: Reale Baukosten: Deutschland vs. Frankreich (2010 = 100)



Quelle: Deutschland: DESTATIS, Baupreisindex für Wohngebäude; Frankreich: INSEE, Indice du coût de la construction

2.2.3 Bautätigkeit und Wohnraumentwicklung

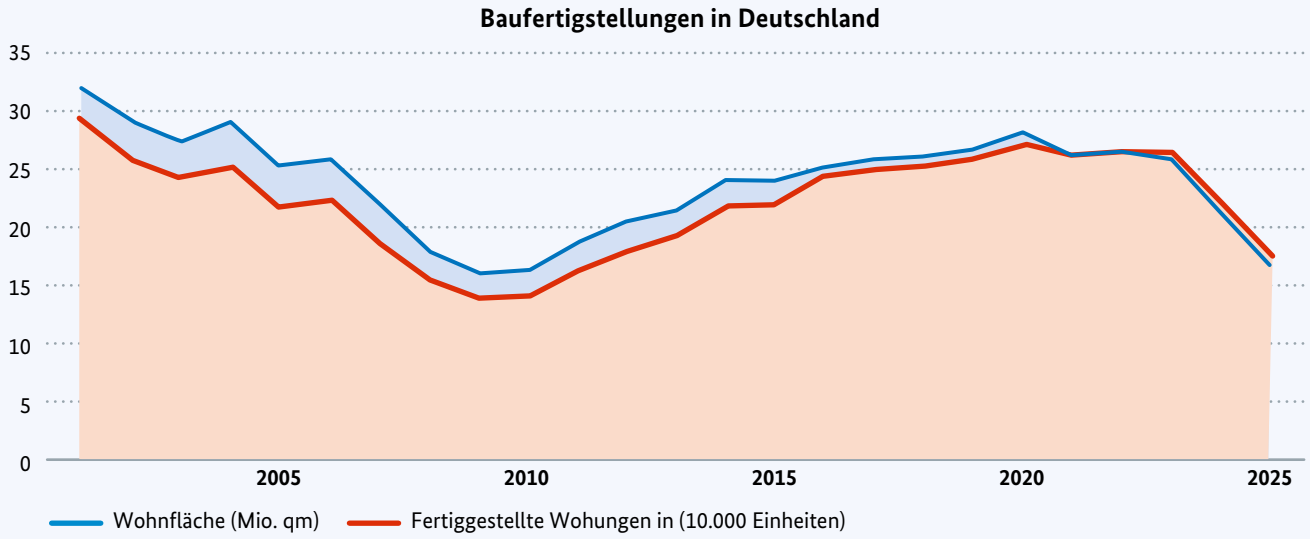
Der Anstieg der Ausgabenanteile und des Preises des Wohnens könnte natürlich davon getrieben sein, dass die Nachfrage nach Wohnen in Deutschland in den letzten Jahren besonders stark gestiegen ist – z. B. aufgrund des Alterns der Bevölkerung oder eines stärkeren Zuzugs aus dem Ausland – und nur die übliche Herstellungszeit im Bau ein temporäres Problem auf dem Wohnungsmarkt geschaffen hat.

Man würde schließlich erwarten, dass die Preisentwicklungen der 2010er Jahre starke Anreize dafür gesetzt hätten, dass Immobilieninvestoren und Bauunternehmer zusätzlichen Wohnraum schufen.

Tatsächlich blieben die Bautätigkeit und die Schaffung neuen Wohnraums hinter früheren Niedrigzinsphasen zurück. Abbildung 4 zeigt für Deutschland sowohl die Zahl der fertiggestellten Wohnungen als auch die fertiggestellte Wohnfläche in neu errichteten Wohngebäuden. Beide Reihen erreichten in den 2010er Jahren trotz niedriger Zinsen nicht mehr das Niveau früherer Hochphasen und sind am aktuellen Rand erneut deutlich rückläufig. Auch kann man erkennen, dass die typische neu hergestellte Wohnung mittlerweile kleiner ist als vor 20 Jahren (die blaue Kurve in der Abbildung fällt stärker als die orange).

Der in Abbildung 4 ausgewiesenen Entwicklung entspricht es, dass die Wohnfläche pro Kopf der Bevölkerung in Deutschland in dieser Zeit nur wenig zugenommen hat. Tabelle 1 zeigt, dass diese von 2014 bis 2024 von 46,5 m² auf 48,1 m² gestiegen ist; die Wachstumsrate von 0,3 % pro Jahr lag unter den entsprechenden Wachstumsraten vieler Nachbarländer, mit Ausnahme der Schweiz. Besonders auffällig ist der Rückstand gegenüber den Niederlanden und Frankreich, die beide schon 2013 höhere Wohnflächen pro Kopf der Bevölkerung hatten.

Abbildung 4: Baufertigstellungen in Deutschland



Anmerkungen: Dargestellt sind Anzahl (orange) und Fläche (blau) der fertiggestellten Wohnungen in neu errichteten Wohn- und Nichtwohngebäuden in Deutschland. Die Wohnungen sind in 10.000 Einheiten angegeben, die Wohnfläche in Millionen Quadratmetern.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Tabelle „31121-0001 Baufertigstellungen im Hochbau: Deutschland, Jahre, Bautätigkeiten, Gebäudeart"; eigene Aufbereitung und Darstellung.

Auch im zeitlichen Vergleich erscheint der Zuwachs an Wohnraum in den letzten Jahren mager. Der erste Wohnraumzensus, der Wohnflächen erhob, stammt von 1986 (Westdeutschland) und weist eine Wohnfläche von 36,6 m^2 pro Kopf aus. Bis 2012 stieg die Wohnfläche pro Kopf im Schnitt um 1 % p. a. auf 47,0 m^2;[11] also deutlich schneller als in der letzten Dekade.

2.3 Regionale Unterschiede

Die schwache Entwicklung des Wohnraums, wie sie Tabelle 1 ausweist, verdeckt dabei eine noch wesentlich problematischere Entwicklung in Bezug auf die räumliche Verteilung des Wohnraums. Als Mittelwert setzt sich der durchschnittliche Wohnraum typischerweise aus höheren Werten in Wegzugsregionen und deutlich niedrigeren Werten in Zuzugsregionen zusammen. Dazu kommt der demografische Wandel. Ein Wegzug der nachwachsenden Generation ist häufig mit dem Auszug aus der Wohnung verbunden, in der sie aufgewachsen ist, wobei die älteren Familienmitglieder in der Wohnung bleiben, mit entsprechend größeren Wohnflächen pro Kopf. In einer alternden Gesellschaft betrifft die Wohnraumknappheit also systematisch die Jüngeren und die attraktiven Regionen.

11 Die aufgezeigte Preisdynamik spricht dabei gegen die Annahme eines rückläufigen Nachfragewachstums.

Tabelle 1: Wohnflächenzuwachs pro Kopf im internationalen Vergleich

Land	Aktuell	Jahr	Vor rd. 10 J.	Jahr	Wachstum p.a.
Deutschland	48,1	2024	46,5	2014	0,3 %
Polen	31,6	2023	26,7	2014	1,9 %
Österreich	46,8	2023	44,7	2013	0,5 %
Frankreich	52,0	2024	49,0	2013	0,5 %
Niederlande	57,1	2023	54,8	2013	0,4 %
Schweiz	46,5	2023	45,0	2013	0,3 %

Quellen: Deutschland (Statistisches Bundesamt (Destatis) 2026, 2022); Polen (Statistics Poland (GUS) 2024, 2015); Österreich (Statistik Austria 2024, 2014); Frankreich (INSEE 2025); Niederlande (Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 2026a, 2026b); Schweiz (Bundesamt für Statistik (BFS) 2024). Niederlande: eigene Berechnung als Quotient aus bewohnter Wohnfläche und Personen in Privathaushalten (CBS StatLine). Deutschland (verkettet): 2014 aus der Destatis-Langreihe (Basis GWZ 2011); 2024 als Fortschreibung des 2021er Alt-Reihenwertes mit der mittleren jährlichen Rate der GWZ-2022-Reihe 2022–2024 (49,2/48,9). Eigene Berechnungen.

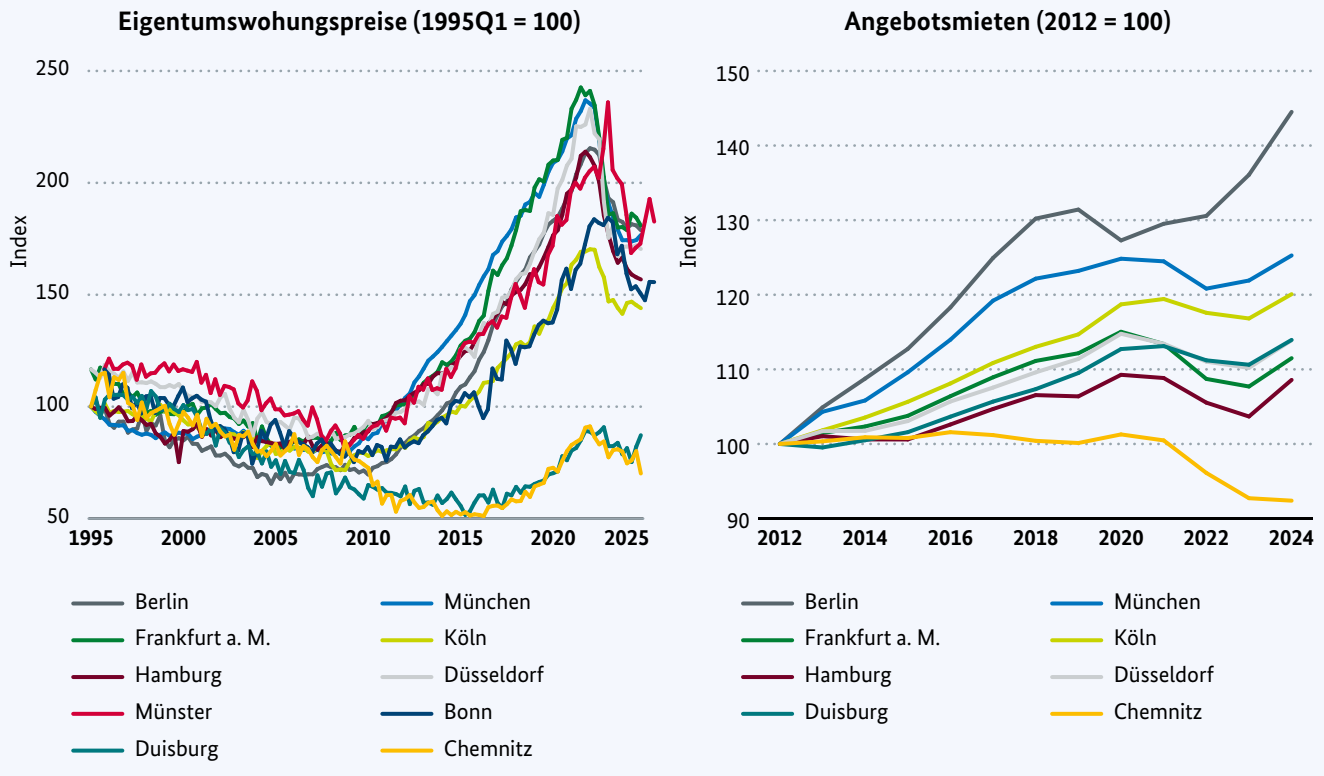
Diese Heterogenität der Entwicklungen in verschiedenen Regionen, über die Generationen und an verschiedenen Standorten wird durch die Bundesdurchschnitte aber nicht erfasst.

2.3.1 Regionale Löhne und regionale Wohnkosten

In der Tat sind die regionalen Unterschiede erheblich. Abbildung 5 verdeutlicht die Heterogenität der Entwicklung von realen Eigentumswohnungspreisen und Angebotsmieten von 2012 bis 2024 für verschiedene Städte. Bei den realen Angebotsmieten fällt das Wachstum in Berlin und München deutlich stärker aus als im landesweiten Durchschnitt (vgl. mit Abb. 5 (b)), desgleichen bei den realen Immobilienpreisen (vgl. mit Abb. 5(a)). In Chemnitz dagegen haben die Angebotsmieten von 2012 bis 2020 stagniert, danach aber gleichwohl am allgemeinen Rückgang teilgenommen und lagen 2024 um ca. 9 % niedriger als 2012. Bei den Eigentumswohnungspreisen endete der Rückgang ab 1995 erst 2015 und der Aufschwung der 2010er Jahre kam hier erst verspätet. Dieser war auch deutlich schwächer als im landesweiten Durchschnitt und noch 2024 lagen die Preise in diesen Städten niedriger als zu Beginn der großen Baissephase 1995. In den übrigen aufgeführten Städten dagegen lagen diese Preise auch nach dem deutlichen Rückgang von 2022 noch um 20 % oder mehr über den Preisen von 1995, und das nicht nur in Ballungszentren wie Berlin oder München, sondern auch in kleineren Großstädten wie Bonn oder Münster.

Die Heterogenität der in Abbildung 5 aufgezeigten Preisentwicklungen spiegelt die Heterogenität der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung in den verschiedenen Städten, den Unterschied zwischen Städten mit florierenden jungen Unternehmen, viele davon im IT- und im Dienstleistungssektor, und alten Industriezentren, die unter dem Strukturwandel leiden, im Ruhrgebiet ebenso wie in den neuen Ländern. Eine gute wirtschaftliche Entwicklung lässt die Löhne steigen, sorgt vielleicht auch für Zuwanderung (siehe Box 2); beides lässt Mietpreise und Immobilienpreise ansteigen, *zumindest so lange, wie die erhöhte Nachfrage nach Wohnraum nicht durch Neubauten befriedigt wird.*

Abbildung 5: Reale Eigentumswohnungspreise und Angebotsmieten in ausgewählten Städten



(a) Reale Eigentumswohnungspreise (Q1 = 100)

(b) Reale Angebotsmieten (2012 = 100)

Quelle: GREIX, 1995 und GREIX-Mietpreisindex

Die nachfolgende Tabelle 2 bestätigt diese Überlegung. Die Tabelle zeigt die Ergebnisse von Schätzungen des Zusammenhangs zwischen Immobilienpreisen und Löhnen an verschiedenen Standorten und in verschiedenen Jahren. Bei den Standorten handelt es sich um 21 Kreise bzw. 18 Arbeitsmarktregionen (nach der Definition des BBSR), für die Daten für die Jahre 2000–2023 vorliegen. Aus den disaggregierten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder erhält man Informationen über die Zahl der Arbeitnehmer und das Arbeitnehmerentgelt je Arbeitsstunde für jeden Kreis; diese lassen sich auf die vom BBSR definierten Arbeitsmarktregionen aggregieren. Für die Immobilienpreise wird das gepoolte GREIX-Panel (Stadt- und Stadtteilreihen) verwendet. Die Schätzung beschränkt sich auf die 21 Kreise bzw. 18 Arbeitsmarktregionen, für die seit 2000 durchgängig Preisdaten zur Verfügung stehen. Die Spezifikation interagiert den logarithmierten Lohn mit einem linearen Trend, der im Jahr 2000 den Wert 0 und im Jahr 2023 den Wert 1 annimmt, sodass der Basiskoeffizient, β_0, die Elastizität im Jahr 2000 und der Interaktionsterm, β_1, ihre Veränderung bis 2023 misst.

Tabelle 2: Wohnungspreis-Lohn-Elastizitäten mit Trendinteraktion

	AMR (18 Einh.)		Kreis (21 Einh.)	
	ungew.	gew.	ungew.	gew.
$\log P_{it}=\beta_0 \log w_{it}+\beta_1 \log w_{it}\times \text{Trend}_t+\alpha_i+\gamma_t+\varepsilon_{it}$,				
β_0 (log w; Jahr 2000)	1,182*	1,040*	1,235*	1,423**
	(0,665)	(0,550)	(0,655)	(0,569)
β_1 (log w ×Trend$_t$)	1,657***	1,644***	1,499***	1,075*
	(0,497)	(0,451)	(0,418)	(0,553)
$R^2_{\text{„innerhalb“}}$	0,307	0,373	0,321	0,284
N	432	432	504	504

Anmerkungen: Einheiten- und Jahresfixeffekte. Standardfehler (in Klammern) geclustert auf Einheitenebene. Trend$_t$=(t-2000)/23, sodass β_0 die Elastizität im Jahr 2000 und β_1 deren Veränderung bis 2023 misst. Immobilienpreise sind der durchschnittliche Preisindex P_{it} eines Kreises über Einfamilienhäuser, Mehrfamilienhäuser und Eigentumswohnungen, sofern Preise für alle Immobilientypen vorliegen. “gew.” = beschäftigtengewichtet. * p < 0,10; ** p < 0,05; *** p < 0,01

Quellen: GREIX; VGR der Länder (2024); BBSR (Raumgliederungen 2024); eigene Berechnungen.

Box 2 erläutert den Zusammenhang zwischen der Schätzgleichung in Tabelle 2 und den vorangegangenen Erwägungen zur Erklärung der Immobilienpreise. Der Einbezug von fixen Effekten für die einzelnen Einheiten- und die einzelnen Jahre, d. h. der Terme α_i und γ_t in den Schätzgleichungen, kontrolliert für Unterschiede zwischen Standorten, die die ganze Zeit über vorlagen, und für Veränderungen über die Zeit, die alle Standorte gleichermaßen betrafen. Zu ersteren gehört die natürliche Umgebung, etwa die Schönheit der Landschaft, wie auch lokale öffentliche Güter, etwa Kulturinstitutionen und Sportanlagen, soweit diese keiner grundlegenden Veränderung unterlagen. Zu letzteren gehören die allgemeine konjunkturelle Entwicklung, Veränderungen von Zinsen und anderen landesweit geltenden Preisen oder auch Veränderungen der Kreditvergabestandards der Banken. Während man aus Abbildung 1(b) nicht ersehen kann, inwiefern der Immobilienpreisanstieg der 2010er Jahre auf höhere Mieten oder niedrigere Zinssätze zurückzuführen ist, werden die Auswirkungen der niedrigeren Zinssätze in den Schätzgleichungen in Tabelle 2 durch die zeitfixen Effekte absorbiert. Die Spezifikation fokussiert auf den Zusammenhang relativer Immobilienpreisreaktionen und relativer Lohnunterschiede zwischen Regionen — sie macht keine Aussage über das durchschnittliche Niveau der Immobilienpreise.

Box 2: Zur Interpretation der Lohnelastizitätsschätzungen (Tabellen 2 und 3)

Es ist hilfreich, einige theoretische Hintergrundüberlegungen anzustellen, um die Schätzungen aus Tabelle 2 und 3 einzuordnen.

Sich verändernde regionale Lohnunterschiede führen über verschiedene Kanäle zu regionalen Unterschieden in der Wohnraumnachfrage und damit zu Änderungen der Mieten und der Wohnungspreise. Einerseits ziehen (über die Zeit) Haushalte von Niedriglohn- in Hochlohnregionen, wenn sie sich von solchen Wanderungsentscheidungen einen Nutzengewinn versprechen. Andererseits weiten Haushalte mit steigenden Einkommen auch ihre Wohnraumnachfrage (über die Zeit) aus. Beides, Zuzug und erhöhte Wohnraumnachfrage pro Kopf, führen in einer Region entsprechend (1*), Box 1, zu höheren Mieten bei einem gegebenen Wohnungsbestand.

Nach Gleichung (2) bzw. (2*) führt dies ceteris paribus zu höheren Immobilienpreisen, direkt durch höhere laufende Mieten und auch indirekt durch die sich in Preiserwartungen widerspiegelnden Erwartungen über höhere künftige Mieten. Aufgrund der langen Lebensdauer von Immobilien ist der indirekte Kanal der wichtigere.

Auf der anderen Seite lösen höhere Mieterwartungen zusätzliche Wohnungsinvestitionen aus, wenn Bauland dazu zur Verfügung steht. Damit ergibt sich der gleichgewichtige Preis von Wohnraum in Region i als Funktion

$$(3)\ p_{it}^{I} = p(B_{it}, I_{it}, w_{it}, E_t\, w_{it+1}, \ldots, r_t, E_t\, r_{t+1}, \ldots, p_{it}^{\Delta}, E_t\, p_{it+1}^{\Delta}, \ldots),$$

wobei die regionalen Baukostenpreise p_{it}^{Δ} zentral vom regionalen Landpreis abhängen, der wiederum ein endogenes, durch Lohnunterschiede getriebenes Objekt ist. Nehmen wir ferner als Vereinfachung an, dass heutige Lohnunterschiede zentral für die Erwartungen für künftige Lohnunterschiede sind, so vereinfacht sich die Gleichung zu

$$(3^*)\ p_{it}^{I} = p(B_{it}, I_{it}, w_{it}, r_t\, E_t\, r_{t+1}, \ldots, p_{it}^{\Delta}, E_t\, p_{it+1}^{\Delta}, \ldots),$$

Eine logarithmisch-lineare Spezifizierung dieser Gleichung liegt den Schätzungen in Tabelle 2 zugrunde.

Dazu folgende Erläuterungen:

- In der Schätzung wird jeder Standort in jeder Periode als Beobachtung behandelt.
- Wie im Text erklärt, erfassen fixe Effekte für Einheiten und Perioden alle zeitunabhängigen, z. B. Einflüsse der Topographie auf die Baukosten, und alle einheitenunabhängigen Effekte, z. B. den Effekt der Zinssätze oder der allgemeinen Baukosten.

→

- Die Variablen B_{it} und I_{it} werden nicht in die Schätzungen einbezogen und lediglich durch regionsfixe Effekte genähert.

Da hier eine Gleichgewichtsbeziehung in reduzierter Form geschätzt wird, sind die Basiselastizitäten nur mit Einschränkungen zu interpretieren. Sie messen gleichzeitig:

- wie persistent die erwarteten Lohn- und damit Wohnraumnachfrageunterschiede sind, also inwiefern Haushalte erwarten können, dass sie dauerhaft von einem gestiegenen Lohn profitieren, und

- wie unelastisch das Wohnraumangebot reagiert.

Eine Veränderung der Elastizität über die Zeit kann aber unter der Hilfsannahme konstanter Lohnpersistenz als Veränderung der Angebotselastizität interpretiert werden, z. B. weil das regulatorisch festgelegte Baulandangebot bindender wird.

Für die Bevölkerungsgrößen (Tabelle 3) ist grundsätzlich eine ähnliche Dynamik zu unterstellen wie für die Immobilienbestände. Die Bevölkerungsgröße in Periode t+1 hängt ab von der Bevölkerungsgröße in Periode t (unter Berücksichtigung von Geburten und Sterbefällen) und von Wanderungsbewegungen. Es ist zu vermuten, dass die Nettozuwanderung davon abhängt, wie attraktiv der betreffende Standort ist. Eine einfache Formulierung wäre:

(4) $B_{it+1} = b(B_{it}, p^M_{it}, E_t\, p^M_{it+1}, \dots, w_{it}, E_t\, w_{it+1}, \dots,)$.

mit der Vorstellung, dass die Attraktivität des Standorts umso größer ist, je höher die Löhne sind, die dort bezahlt werden, und je niedriger die Mieten sind. Da Wanderungsentscheidungen vorausschauende Entscheidungen sind, spielen auch hier Erwartungen über die Zukunft eine zentrale Rolle.

Eine logarithmisch-lineare Spezifizierung dieser Gleichung liegt den Schätzungen in Tabelle 2 zugrunde. Auch hier muss bei der Interpretation berücksichtigt werden, dass ein Zusammenhang in reduzierter Form geschätzt wird. Ein niedriger Koeffizient auf die Löhne kann bedeuten, dass Haushalte nur transitorische Unterschiede in Löhnen erwarten, oder auch, dass sie von stark steigenden Mieten als Reaktion auf eine sich ausweitende Wohnungsnachfrage durch hohe Löhne ausgehen. Tabelle 2 zeigt in allen vier Spezifikationen positive Elastizitäten der Immobilienpreise gegenüber regionalen Löhnen im Jahr 2000. Der geschätzte Basisterm liegt je nach Aggregation und Gewichtung zwischen 1,04 und 1,42. Die Trendinteraktion ist ebenfalls durchweg positiv und in drei von vier Spezifikationen auf dem 1 %-Niveau, in der vierten Spezifikation auf dem 10 %-Niveau signifikant. Damit nimmt der Zusammenhang zwischen regionalen Löhnen und Immobilienpreisen über den Zeitraum 2000 bis 2023 deutlich zu; für 2023 ergibt sich je nach Spezifikation eine Elastizität zwischen etwa 2,5 und 2,8. Die Immobilienpreise wachsen zuletzt in Kreisen/Arbeitsmarktregionen mit überdurch-

schnittlichem Lohnwachstum mit der zweieinhalbfachen Rate der Lohnänderung; Anfang der 2000er war das Verhältnis noch etwa eins-zu-eins.

In die Zeit steigender Lohnelastizitäten der Immobilienpreise fällt zunehmende Zurückhaltung in der Ausweisung von Bauland. Insbesondere die 2013 eingetretene Verschärfung des §1a BauGB könnte hier wichtig sein. Diese verlieh dem Ziel einer Verringerung des Flächenverbrauchs für Siedlungen Gesetzeskraft. Die Vermutung liegt nahe, dass in der Vergangenheit stärker auf lokale Bedingungen reagiert wurde und gerade dann mehr Bauland ausgewiesen wurde, wenn hohe Löhne Arbeitskräfte anzogen. Mit den regulatorischen Veränderungen wie dem §1a BauGB, aber auch den Veränderungen in der öffentlichen Meinung, welche Baulandausweisungen zunehmend skeptisch gegenübersteht, gehen lokale Nachfrageerhöhungen verstärkt in Preise von Bauland. Es scheint, dass eine Wohnraumvermehrung zwar auch durch Nachverdichtung der Bebauung erfolgen kann, aber dies (zunehmend) schwierig(er) zu sein scheint, vielleicht auch, weil die Anwohner dort Widerstand leisten.

Allerdings reichen die in Tabelle 2 aufgeführten Schätzungen nicht aus, um einen Kausalzusammenhang verlässlich zu belegen. Dazu ist auch die Zahl der Beobachtungseinheiten, 18 bzw. 21, letztlich zu gering und auch fehlt es an einer sicher exogenen Variation der Löhne. Andererseits legen die theoretischen Erwägungen (Boxen 1 und 2) einen Kausalzusammenhang nahe, mit dem die Ergebnisse der Regressionen vereinbar sind. Die Konsistenz dieses Befundes über alle vier Spezifikationen stützt seine Robustheit. Eine weitergehende statistische Analyse scheitert leider an der mangelnden Verfügbarkeit der Daten.

Natürlich geht es bei knappem Bauland in diesem Zusammenhang nicht nur um die Ausweisung von Flächen als Bauland, sondern auch um die Erstellung von Bebauungsplänen. Der folgende Vergleich zwischen Berlin und Hamburg zeigt, dass es diesbezüglich große Unterschiede zwischen Städten geben kann. Er zeigt, dass Unterschiede in der Planungsaktivität mit deutlichen Unterschieden in Mieten und Immobilienpreisen einhergehen. Dieser Vergleich ist als Illustration zu verstehen; auch hier würde ein Beleg der Kausalität erhebliche zusätzliche Informationen erfordern.

Obwohl Berlin größer und einwohnerstärker ist als Hamburg, ist der Flächenumfang festgesetzter Bebauungspläne in Berlin geringer als in Hamburg: Im Zeitraum 2012–2024 wurden in Hamburg 326 Bebauungspläne mit kumuliert 68,2 km² festgesetzt; in Berlin dagegen 377 Pläne mit nur 34,7 km². Der durchschnittliche Bebauungsplan in Hamburg ist mit 20,9 ha Fläche mehr als doppelt so groß wie in Berlin (9,2 ha). Die reale Miet- und Immobilienpreisentwicklung passt zu diesem Bild: Die realen Immobilienpreise (GREIX, konkret Eigentumswohnungen) stiegen in Berlin zwischen 2012 und 2024 um rund +104,7 %, in Hamburg um rund +47,2 %. Bei den realen Angebotsmieten (GREIX) ist der Unterschied sogar noch deutlicher. Im Zeitraum 2012–2024 stiegen die realen Mieten in Berlin um rund +44,5 %, in Hamburg aber nur um rund +8,6 %, siehe Abbildung 5. Zwar war auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Berlin dynamischer als in Hamburg (pro Kopf stieg das reale BIP zwischen 2012 und 2024 in Berlin um +29,5 % und in Hamburg um +14,4 %), aber die Diskrepanz in der Preis- und Mietentwicklung ist deutlich größer als die Diskrepanz in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. In Hamburg stieg die Wertschöpfung schneller als die Mieten, in Berlin stiegen die Mieten schneller als die Wertschöpfung pro Kopf.

2.3.2 Hemmung der Binnenwanderung und regionalen Lohnstreuung

Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen verschiedenen Regionen schaffen Anreize zur Binnenmigration. Vor allem junge Leute, deren Mobilität noch nicht durch Arbeitsplatzwahl oder Familiengründung eingeschränkt ist, reagierten in der Vergangenheit systematisch in ihren Binnenwanderungsentscheidungen auf regionale (reale) Lohnunterschiede. Eine umfangreiche Literatur hat in diesem Zusammenhang die Bedeutung materieller und immaterieller Wanderungskosten, individueller Erwartungen über Lohndynamiken und rückläufiger regionaler realer Lohnunterschiede herausgearbeitet (siehe z. B. Kennan and Walker, 2011; Bayer and Juessen, 2012; Kaplan and Schulhofer-Wohl, 2017).

2.3.2.1 Binnenwanderung

Die durch regionale nominale Lohnunterschiede geschaffenen Anreize zur Binnenwanderung werden dann verringert, wenn an den Zielorten auch die Wohnkosten steigen, d. h., wenn der Einkommenszuwachs, den ein Umzug verspricht, durch die Verteuerung des Wohnens reduziert oder sogar gänzlich kompensiert wird. Interpretiert man in Tabelle 2 die Immobilienpreise als Indikatoren für die Wohnkosten, so legen die Schätzungen in dieser Tabelle nahe, dass die prozentualen Wohnkostenunterschiede im Jahr 2000 bereits mindestens ähnlich groß waren wie die prozentualen Lohnunterschiede und bis 2023 auf deutlich mehr als das Doppelte, fast das Dreifache der Lohnunterschiede angestiegen sind.

Da Haushalte im Schnitt 30 Prozent ihrer Konsumausgaben für Wohnen aufwenden, bedeutet dies, dass ein Lohnvorteil von einem Prozent im Jahr 2000 mit einer Belastung durch zusätzliche Wohnkosten von rund 0,3 bis 0,4 Prozent des Einkommens einherging; bis 2023 steigt dieser Wert je nach Spezifikation auf fast ein volles Prozent. Ein erheblicher Teil des Wanderungsgewinns eines Umzugs in eine Hochlohnregion, wenn nicht der gesamte, wird also durch Wohnkostensteigerungen aufgezehrt (statt dass es zu einer Angleichung der Arbeitsgrenzprodukte bzw. Löhne kommt, s.u., Abb. 7).[12] In Anbetracht der unmittelbaren Kosten eines solchen Umzugs ist daher zu erwarten, dass Wanderungsbewegungen von Arbeitsmarktregionen mit relativ niedrigen zu solchen mit relativ hohen Löhnen zurückgehen. Box 3 diskutiert die makroökonomische Literatur zu den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswirkungen solcher fehlenden Binnenwanderung.

Da die GREIX-Preisindizes für Immobilien allerdings nur für wenige Städte vorliegen, stellt sich die Frage, wie repräsentativ die Zahlen aus Tabelle 2 sind und ob der hier diskutierte Mechanismus — Wohnkosten zehren Lohndifferenzen auf — breitflächig wirkt. Ein direkter Test auf Kreisebene wäre ideal, scheitert aber am Fehlen flächendeckender Preisdaten.

Man kann aber unmittelbar untersuchen, inwiefern Binnenwanderungen den Lohndifferenzen folgen. Wenn Wohnraumknappheit Wanderungsanreize verringert, sollte sich das in einer niedrigeren Lohnelastizität der Zuzüge niederschlagen. Die Kreistabellen der Wanderungsstatistik (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2000–2024) weisen Daten für Zuzüge in die verschiedenen Kreise aus, auch Daten über Zuzüge aus dem Ausland, sodass sich die Binnenzuzüge über die Kreisgrenzen als Differenz der Gesamtzuzüge abzüglich der Zuzüge aus dem Ausland berechnen lassen.

12 Dieser Neutralisierungseffekt ist noch größer, wenn die tatsächlichen Wohnkosten aufgrund des Mieterschutzes den Angebotsmieten nur zögerlich folgen.

Tabelle 3: Binnenzuzüge-Lohn-Elastizitäten mit Trendinteraktion

	Kreis (398 Einh.)		AMR (222 Einh.)	
	ungew.	gew.	ungew.	gew.
$\log Z_{it}=\beta_0 \log w_{it}+\beta_1 \log w_{it} \times \text{Trend}_t+\alpha_i+\gamma_t+\varepsilon_i$,				
$\hat{\beta}_0$ (log w; Jahr 2000)	0,399***	0,214**	0,668***	0,391*
	(0,134)	(0,103)	(0,207)	(0,210)
$\hat{\beta}_1$ (log w ×Trend$_t$)	−0,387***	−0,420***	−0,523***	−0,525***
	(0,110)	(0,093)	(0,185)	(0,153)
N	8 525	8 525	4 758	4 758

Anmerkungen: Abhängige Variable Z_{it}: Binnenzuzüge über die Kreisgrenze (ohne Zuzüge aus dem Ausland). Einheiten- und Jahresfixeffekte. Standardfehler (in Klammern) geclustert auf Einheitenebene. Trend$_t$=(t-2000)/23, sodass $\hat{\beta}_0$ die Elastizität im Jahr 2000 und $\hat{\beta}_1$ deren Veränderung bis 2023 misst. "gew." = beschäftigtengewichtet.
* p < 0,10; ** p < 0,05; *** p < 0,01

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Wanderungsstatistik); VGR der Länder (2024); BBSR (Raumgliederungen 2024); eigene Berechnungen.

Tabelle 3 enthält Schätzwerte für die Lohnelastizitäten der über die Kreisgrenzen hinweg erfolgten Binnenzuzüge für 398 Kreise bzw. aggregiert zu 222 Arbeitsmarktregionen in den Jahren 2000-2023.[13] Auch hier dient der Einbezug von fixen Effekten für die einzelnen Einheiten und die einzelnen Jahre dazu, Unterschiede zwischen Standorten, die die ganze Zeit über vorlagen, und Veränderungen über die Zeit, die alle Standorte gleichermaßen betrafen, zu korrigieren. Und auch hier wird der logarithmierte Lohn mit einem linearen Trend interagiert, der im Jahr 2000 den Wert 0 und im Jahr 2023 den Wert 1 annimmt, sodass der Basiskoeffizient die Elastizität im Jahr 2000 misst.

Die Ergebnisse deuten auf einen im Zeitverlauf sinkenden Zusammenhang zwischen regionalen Lohnunterschieden und Binnenzuzügen hin. Im Jahr 2000 ist die Lohnelastizität der Binnenzuzüge in allen vier Spezifikationen positiv; sie liegt zwischen rund 0,21 und 0,67. Die Interaktion mit dem Zeittrend ist jedoch durchweg negativ und hochsignifikant. Damit nähert sich die Lohnelastizität der Binnenzuzüge bis 2023 Null an oder wird in einzelnen Spezifikationen negativ – genau das Bild, das man erwartet, wenn höhere Wohnkosten in Hochlohnregionen den Wanderungsanreiz zunehmend neutralisieren.[14]

Das Spiegelbild zur rückläufigen Binnenwanderung bzw. zur weniger ökonomisch motivierten Binnenwanderung sind zunehmende Pendlerströme. Abbildung 6 zeigt, dass in den letzten 15 Jahren die Zahl der Einpendler um 30 % gestiegen ist; weit mehr als die Zahl der Beschäftigten. Leider liegen Zahlen in vergleichbarer Form nur seit 2008 vor. Insbesondere Städte (und Kreise) mit besonders starkem Immobilienpreiswachstum haben zusätzliche Pendler angezogen, siehe Tabelle 4. Die zusätzlichen Pendlerströme sind natürlich oft mit ökologischen wie ökonomischen Externalitäten (Staus) verbunden.

13 Ohne 2003/2004 wegen Datenausfalls. Umzüge innerhalb der Arbeitsmarktregion können nicht herausgerechnet werden.

14 Die Wegzüge haben spiegelbildlich ebenfalls ihre Abhängigkeit von regionalen Lohnunterschieden eingebüßt (nicht dargestellt).

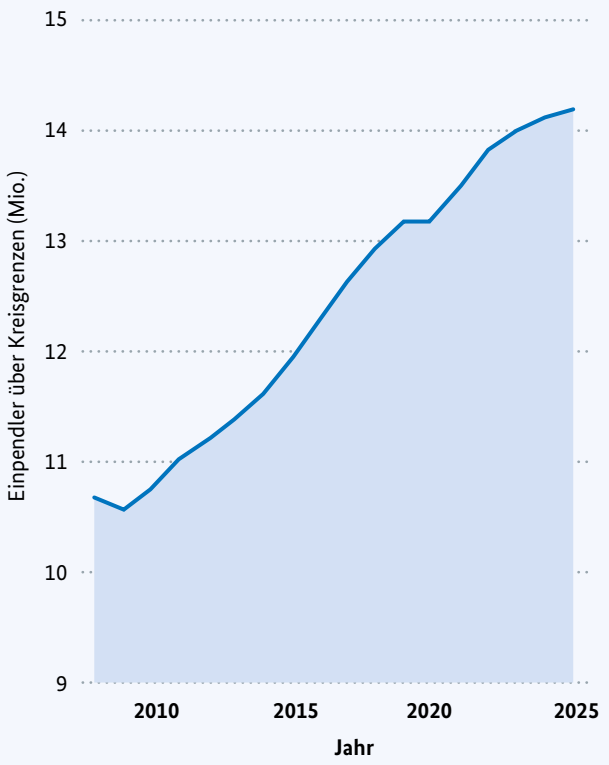
Tabelle 4: Einpendlerzahlen und Immobilienpreise

Variable	ungewichtet	gewichtet
Log (Immobilien-preis)	0,150** (0,069)	0,315*** (0,117)
Kreis-FE	Ja	Ja
Jahr-FE	Ja	Ja
Gewichtet mit Beschäftigten	Nein	Ja
Cluster	Kreis	Kreis
N	336	336

Abhängige Variable ist log(Einpendler über Kreisgrenzen); Standardfehler in Klammern; * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland (Tabelle 13111-09-01-4-B); GREIX (reale Immobilienpreisindizes); VGR der Länder (2024); eigene Berechnungen.

Abbildung 6: Aggregierter Einpendlertrend



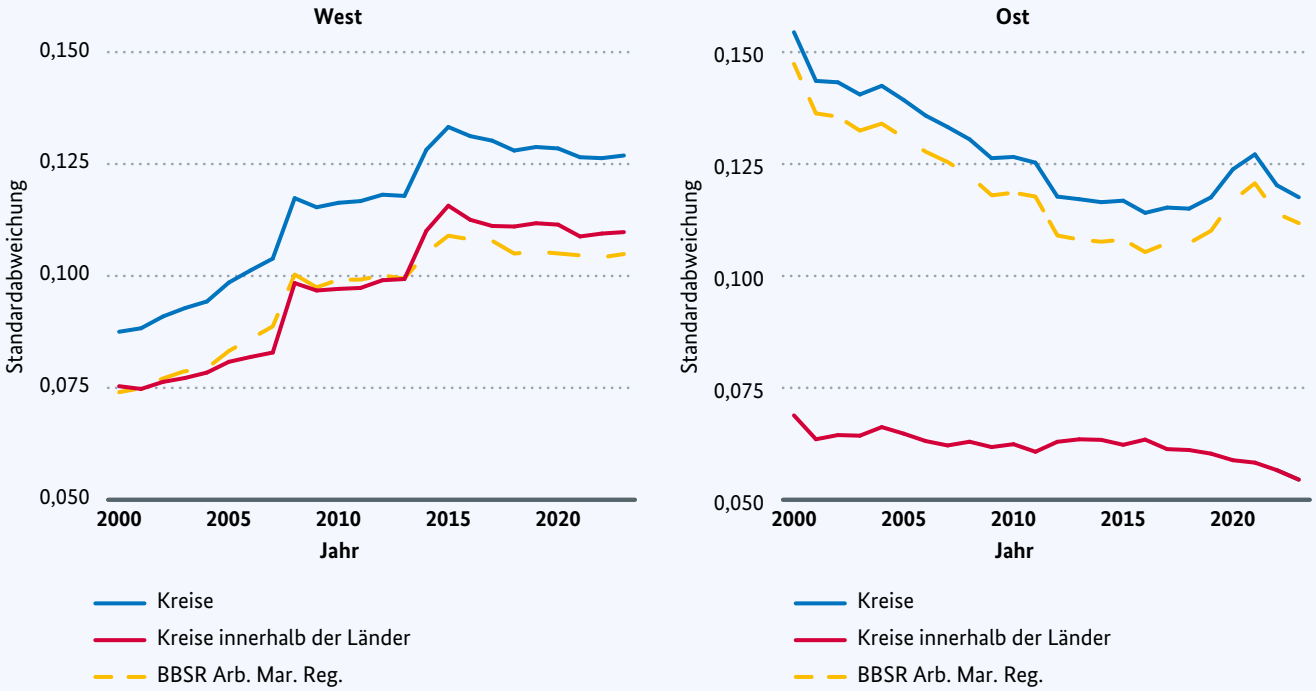
Quelle: Regionaldatenbank Deutschland (Tabelle 13111-09-01-4-B, 2008–2024); Bundesagentur für Arbeit (Gemeindedaten sozialversicherungspflichtig Beschäftigter nach Wohn- und Arbeitsort, 2025); eigene Berechnungen.

2.3.2.2 Regionale Lohnstreuung

In Abschnitt 3.1 wird später eine zentrale Einsicht der modernen Wachstumsliteratur präsentiert: Eine zielgerichtete Wanderung von Produktionsfaktoren in Richtung besonders produktiver Produktionseinheiten ist zentral für gesamtwirtschaftliches Produktivitätswachstum. Die zuvor dargestellten Befunde zur Lohnelastizität der Binnenwanderung lassen vermuten, dass diese zielgerichtete Reallokation im Raum zurückgegangen ist.

Damit daraus auch ein negativer Effekt auf das Produktivitätswachstum folgt, muss aber zusätzlich noch die Streuung der Produktivität zwischen Regionen zugenommen haben. Steigen regionale Produktivitätsunterschiede, so kann die (bevölkerungsgewichtete) durchschnittliche Produktivität nämlich stärker wachsen, wenn Arbeitnehmer von Regionen mit niedriger Produktivität in Regionen mit hoher Produktivität wandern. Bleiben diese Wanderungen aus, werden Produktivitätswachstumschancen vergeben. Bei abnehmenden Produktivitätsunterschieden könnte schlicht die „Nachfrage“ nach Binnenwanderung abgenommen haben.

Abbildung 7: Entwicklung der regionalen Lohnstreuung



Anmerkungen: Beschäftigungsgewichtete Standardabweichung der log-Stundenlöhne (Arbeitnehmerentgelte pro Arbeitsstunde) zwischen Kreise und Arbeitsmarktregionen in Deutschland. Links: Westdeutschland, rechts: Ostdeutschland.

Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen.

Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der beschäftigungsgewichteten Streuung der logarithmierten Arbeitnehmerentgelte pro Arbeitsstunde (kurz: "log-Löhne") zwischen Kreisen und kreisfreien Städten Deutschlands bzw. zwischen Arbeitsmarktregionen.[15] Für Westdeutschland sind die regionalen Lohnunterschiede, gemessen an der beschäftigungsgewichteten Standardabweichung, seit dem Jahr 2000 drastisch gestiegen. Sie haben mittlerweile das ostdeutsche Niveau erreicht.[16]

Damit liegt zumindest für Westdeutschland der jährliche Streuungsanstieg bis 2015 in der von Hsieh und Moretti (2019) für die USA dokumentierten Größenordnung. Insbesondere zwischen 2007/08 und 2013–2015 hat sich der Lohnabstand zwischen den höchst- und niedrigstzahlenden Regionen deutlich erhöht. Eine direkte Übertragbarkeit der quantitativen Ergebnisse von Hsieh und Moretti (2019), welche Wachstumsverluste für das regionale/nationale Inlandsprodukt von

15 Arbeitsmarktregionen werden durch das BBSR auf Basis von Pendlerströmen so definiert, dass über die Grenzen von Arbeitsmarktregionen wenig gependelt wird.

16 Da die ostdeutschen Bundesländer sehr klein sind und aus vergleichbar wenigen Kreisen bestehen, ist die Streuung innerhalb der Bundesländer klein. Zwischen den ostdeutschen Bundesländern wird die Streuung durch den Unterschied von Berlin und den übrigen ostdeutschen Ländern getrieben.

ca. 0,79 Prozentpunkten p. a. schätzen, auf Deutschland ist zwar aufgrund institutioneller Unterschiede (z. B. Tarifvertragssystem, Föderalismus in der Raumordnung, Unterschiede in der Zahl der Pendler über die Grenzen von Metropolitan Areas in den USA bzw. Arbeitsmarktregionen in Deutschland) mit Vorsicht zu betrachten. Der qualitative Mechanismus – Wohnkosten als Mobilitätshindernis mit gesamtwirtschaftlichen Produktivitätskosten — ist aber übertragbar und die Größenordnungen legen auch eine nennenswerte quantitative Bedeutung nahe.

Der Umstand, dass es in den letzten 25 Jahren eine starke Wanderung von Ost nach West gab, hat zur Konsequenz, dass sich bei einer gemeinsamen Betrachtung von Ost- und Westdeutschland in einer Graphik keine markanten Veränderungen in der Streuung der Löhne zeigen würde. Die separate Betrachtung von Ost- und Westdeutschland zeigt insbesondere, dass es im Westen eine deutliche Zunahme der Streuung gab. In der Logik der referierten Literatur war also die Reallokation von Arbeitnehmern vom relativ weniger produktiven Osten des Landes in den Westen ein positiver Produktivitätsbeitrag. Innerhalb des Westens scheinen aber zunehmend regionale Reallokationschancen ungenutzt. Eine rein bundesweite Betrachtung würde sowohl die genutzten Reallokationschancen von Ost nach West ebenso wie die innerwestlichen bestehenden Chancen verdecken.

2.4 Entwicklung der Landnutzung seit 2004

Im vorstehenden Abschnitt wurde angedeutet, dass auch die Landnutzungspolitik in Deutschland einen Beitrag zu den skizzierten Entwicklungen geleistet haben könnte. Im Folgenden wird die Entwicklung der Landnutzung dargestellt. Daten zur Aufteilung der Gesamtfläche der Bundesrepublik Deutschland auf einzelne Nutzungsarten stellt das Statistische Bundesamt zur Verfügung. Allerdings wurde die Systematik in den wenigen Jahrzehnten seit der deutschen Vereinigung mehrmals geändert, sodass Daten für Zeitpunkte vor 2016 teilweise geschätzt werden müssen und Vergleiche mit der Zeit vor dem Jahr 2004 schwer möglich sind (Tabelle 5).

Am letzten verfügbaren Zeitpunkt, dem 31.12.2024, entfielen von den insgesamt 357.580 Quadratkilometern etwas mehr als die Hälfte, nämlich 179.578 km^2 (=50,2 %) auf die Landwirtschaft und ein knappes Drittel, 113.266 km^2 (=31,7 %) auf Wald und ähnliche Nutzung (Gehölz, Heide und Moor). Nimmt man noch die 8.677 km^2 (=2,4 %) Gewässer (inkl. Sumpf) hinzu, so sieht man, dass weniger als 15 Prozent der Gesamtfläche für Siedlung (34.114 km^2 = 9,5 %) und Verkehr (18.152 km^2 = 5,1 %) verbleiben.

Tabelle 5: Entwicklung der Landnutzung nach Nutzungsarten, 2004–2024 (km²)

Nutzungsart	2004	2008	2012	2016	2020	2024	Anteil in % (in 2024)
Siedlung, davon:	28.175	29.347	30.192	32.770	33.616	34.114	9,54
Wohnbau	11.295	11.732	12.369	13.669	13.939	14.324	4,01
Industrie und Gewerbe	5.681	5.685	5.868	6.061	6.244	6.383	1,79
sonstige Siedlung	7.678	7.753	7.308	7.781	7.777	7.542	2,11
Sport, Freizeit, Erholung	3.131	3.787	4.257	4.870	5.268	5.481	1,53
Friedhof	390	390	390	390	389	385	0,11
Verkehr	17.446	17.790	18.032	18.029	18.076	18.152	5,08
Vegetation, davon:	298.514	297.660	296.149	298.192	297.314	296.740	82,99
Landwirtschaft	187.965	186.120	183.422	182.637	180.934	179.578	50,22
Wald u. ä.	107.847	108.875	109.530	111.293	112.472	113.266	31,68
Unland, vegetationslos	2.702	2.665	3.197	4.262	3.908	3.896	1,09
Gewässer	8.279	8.482	8.634	8.588	8.580	8.677	2,43
Insgesamt	352.414	353.279	353.007	357.579	357.586	357.683	

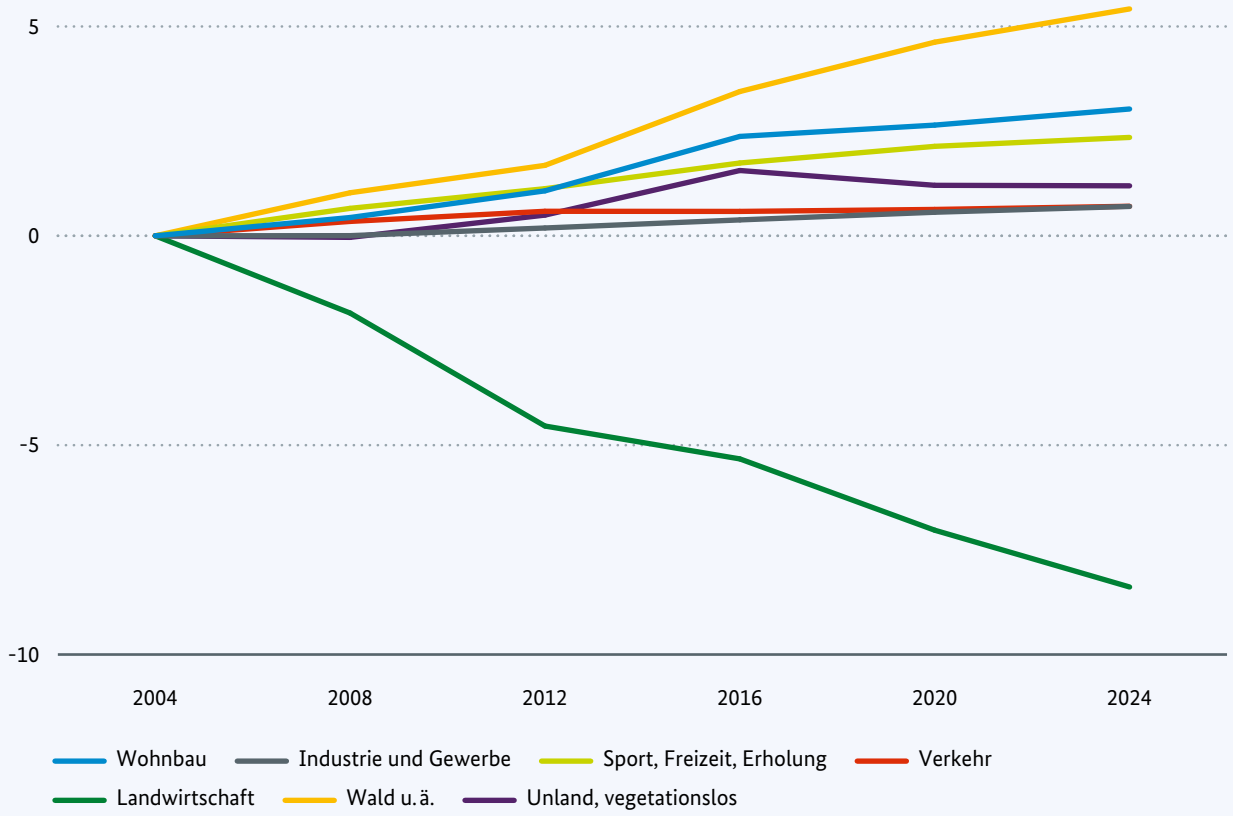
Quelle: DESTATIS (Tabellen 33111-0005, 33111-0007, 2030510127005_31012014) und eigene Berechnungen. Zahlen in rot sind rechnerisch ermittelte Werte.

Im Vergleich zu 2004, siehe Abbildung 8, ist die gesamte Vegetationsfläche um 1.774 km² oder 0,5 Prozentpunkte gesunken, und zwar im Wesentlichen als Saldo aus einer Schrumpfung der landwirtschaftlich genutzten Fläche um 8.387 km² (=2,3 PP) und einem Wachstum der Waldfläche um 5.419 km² (=1,5 PP). Dem Verlust an Vegetation steht ein Zuwachs sowohl an Siedlungsfläche um 5.939 km² (=1,7 PP) als auch an Verkehrsfläche um 706 km² (=0,2 PP) gegenüber. Innerhalb der Siedlungsfläche haben vor allem der Wohnbau mit +3.029 km² (0,8 PP) und "Sport-, Freizeit- und Erholungsflächen" mit +2.350 km² (=0,7 PP) zugenommen; die restliche Zunahme entfällt auf Industrie und Gewerbe (+702 km² = 0,2 PP).

Zusammenfassend lassen sich die Nutzungsänderungen der letzten zwanzig Jahre wie folgt charakterisieren:

- In der Landwirtschaft sind über 8.000 Quadratkilometer an Fläche frei geworden, teils aufgrund gestiegener Produktivität, teils aufgrund der Substitution deutscher landwirtschaftlicher Produkte durch Importe. In der gleichen Zeit wurden laut Flächennutzungsstatistik des Statistischen Bundesamtes knapp zwei Drittel netto (also neugeschaffene Waldflächen abzüglich wegfallender Waldflächen, die Bruttoströme) in Waldfläche und ähnliches Grünland umgewidmet, verblieben also im Bereich der Vegetation.

Abbildung 8: Änderung der Flächennutzung 2004–2024 in 1.000 Quadratkilometern



Anmerkungen: Graphische Darstellung der Zahlen aus Tabelle 5

Quellen: Destatis, Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung; eigene Berechnungen auf Grundlage der Daten in Tabelle 5.

- Die Siedlungsfläche wuchs insgesamt um knapp 6.000 Quadratkilometer, wovon allerdings nur die Hälfte für Wohnbau und etwas mehr als 10 Prozent (nämlich 700 km²) für Industrie- und Gewerbeflächen genutzt wurden, aber knapp 40 Prozent für Sport-, Freizeit- und Erholungsflächen, die überwiegend ebenfalls Grünflächen sind. Auch die Verkehrsfläche wuchs um ca. 700 Quadratkilometer.
- Diese Zahlen können dem Flächen„verbrauchs“ziel der Bundesregierung gegenübergestellt werden. Dies besagt, dass pro Tag weniger als 30 Hektar als zusätzliche Siedlungs- und Verkehrsfläche ausgewiesen werden sollten. 30 Hektar pro Tag entsprechen knapp 110 Quadratkilometern pro Jahr oder 2200 Quadratkilometern in 20 Jahren.

Da bereits der Zuwachs an Freizeit- und Erholungsflächen zwischen 2004 und 2024 (2350 km²), +75 % als Teil der Siedlungsfläche (die ohne Erholungsflächen um 14 % stieg) größer als das Flächen„verbrauchs"ziel ist, bliebe kein weiterer Raum für Wohnungsbau. Am aktuellen Rand hat sich der Zuwachs von Erholungsflächen allerdings etwas verringert auf ca. 50 km² pro Jahr.

- Der Zuwachs an Wohnungsbau liegt bei rund 150 km² pro Jahr in den letzten 20 Jahren (höher als das Verbrauchsziel) und ist in den letzten 8 Jahren auf ca. 80 km² gesunken.

- Während der Rückgang der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Zeitverlauf in etwa konstant ist, ist der Zuwachs an Wohnungsbauflächen rückläufig. Insbesondere sind seit 2016 kaum noch neue Wohnungsbauflächen (netto) ausgewiesen worden.

Von einer zunehmenden Zersiedelung der Landschaften auf Kosten der Natur kann man auf der Basis dieser Zahlen nicht sprechen. Dies gilt umso mehr, als Waldflächen, aber vermutlich auch kommunale Grünflächen, in vielerlei Hinsicht biologisch, wie auch als CO_2-Senke, wertvoller sein dürften als intensiv genutzte landwirtschaftliche Flächen.

Die Datenlage vor 2004 ist im Vergleich schwieriger, da die Zahlen des Statistischen Bundesamtes weniger detailliert die Fläche gliedern und man noch stärker extrapolieren muss, um insbesondere auf die Wohnungsbaunutzung zurückzuschließen. Allerdings legen die Zahlen zur Entwicklung der Siedlungsfläche nahe, dass die Wohnungsbaufläche zwischen 1992 und 2004 pro Jahr (≈1,2 %) stärker wuchs als in der Zeit danach (2004 bis 2015: ≈0,4 %).

2.5 Weitere makroökonomische Aspekte

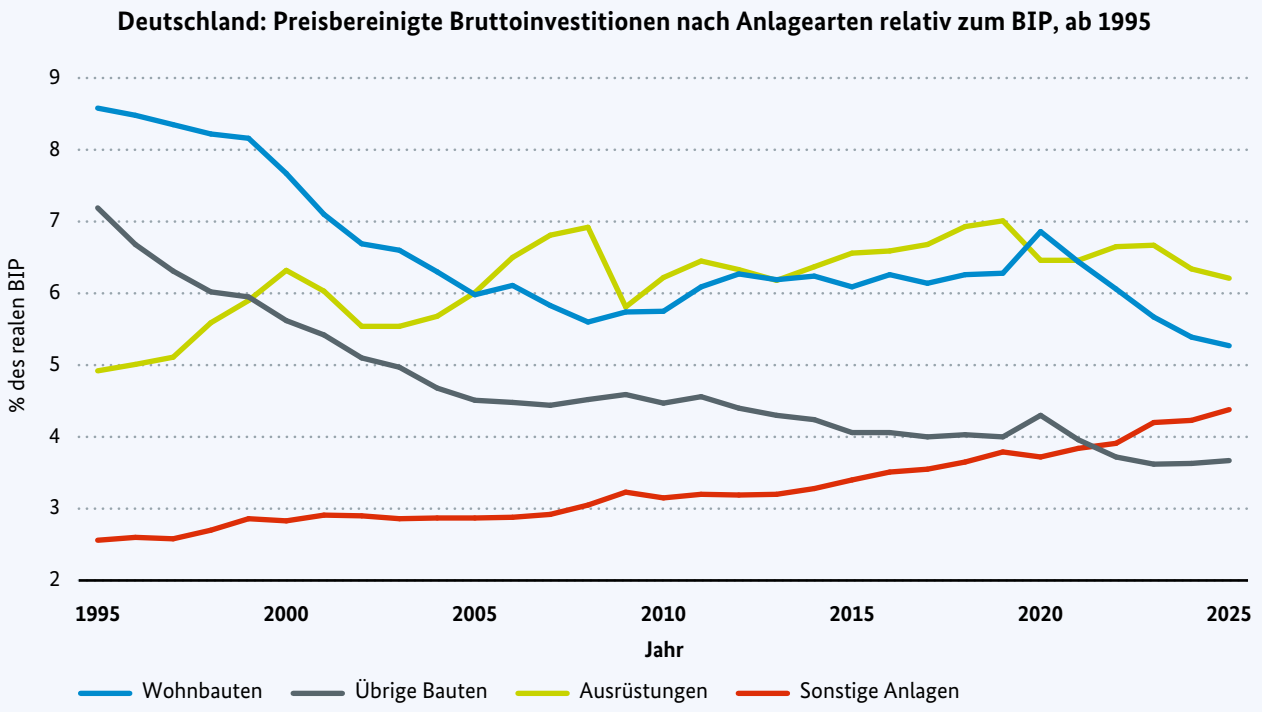
Die vorangegangenen Betrachtungen haben langfristige Entwicklungen in den Blick genommen und die Wirkungen einer Ausweitung der Bautätigkeit unabhängig von der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Lage betrachtet. Eine solche Ausweitung kann aber auch Wirkungen in der kurzen und mittleren Frist haben, die helfen würden, die in unterschiedlichen Bereichen angespannte Lage (generell knappes Arbeitsangebot bei gleichzeitigem Strukturwandel) zu entspannen. Diese werden im Folgenden diskutiert.

Über die Auswirkungen auf die räumliche Allokation der Arbeitskräfte auf besonders produktive Arbeitsplätze hinaus hat knapper und damit teurer Wohnraum natürlich auch den einfachen Effekt, dass er die Reallöhne senkt. Arbeitnehmer wollen ein Bündel aus Wohnen und anderen Gütern und Dienstleistungen konsumieren. Der (Grenz-)Nutzen aus diesen Gütern und Dienstleistungen ist typischerweise nicht unabhängig vom, sondern steigt im zur Verfügung stehenden Wohnraum. Eine zusätzliche Arbeitsstunde bringt also einen höheren Nutzen, wenn man sich damit auch mehr Wohnraum leisten kann. Der in Nutzen ausgedrückte Reallohn steigt also im Wohnungsangebot. Während es unklar ist, ob ein dauerhaft niedrigeres Reallohnniveau im Aggregat zu einem geringeren Arbeitsangebot führt, liegt es auf der Hand, dass höhere Wohnkosten insbesondere für Grundsicherungs- und Wohngeldempfänger die Anreize zur Arbeitsaufnahme/-ausdehnung verringern, wenn mit höherem Einkommen zunehmend Wohnkosten selbst getragen werden müssen und die Wohnkosten so hoch sind, dass Wohngeld bis zu einem typischen Mittelschichteinkommen gezahlt wird. Höhere Wohnkosten führen automatisch zu einer Ausweitung des Einkommensbereichs, in dem Transfers bezogen werden, bei den in Deutschland

bekanntermaßen hohen Transferentzugsraten.[17] So liegt die Wohngeldgrenze für eine vierköpfige Familie in Städten wie Frankfurt, Düsseldorf, Hamburg oder München mittlerweile bei über 60.000€ Bruttojahreseinkommen.

Auch auf der Investitionsseite zeigt sich ein markanter Zusammenhang mit dem Wohnungsbau. Abbildung 9 zeigt die preisbereinigten Bruttoanlageinvestitionen nach Anlagearten relativ zum realen BIP seit 1995. Besonders auffällig ist der langfristige Rückgang der Wohnbauinvestitionen im Verhältnis zum BIP. Während die Ausrüstungsinvestitionen im Verhältnis zum BIP vergleichsweise stabil geblieben sind, sind sowohl die Wohnbauten als auch die übrigen Bauten deutlich zurückgegangen. In den jüngsten Jahren ist der Rückgang bei den Wohnbauten besonders ausgeprägt; das reale Wohnbauwachstum lag zuletzt deutlich unter dem realen BIP-Wachstum. Die mittlerweile viel diskutierte deutsche Investitionsschwäche ist eine Bauschwäche. Während Ausrüstungs- und sonstige Anlageinvestitionen (u.a. Patente und Technologieinvestitionen) gemessen an ihrem Anteil am BIP in den letzten 30 Jahren tatsächlich zugenommen haben, sind Bauinvestitionen drastisch zurückgegangen. Dies betrifft den Wohnungsbau, aber tatsächlich noch mehr den Nichtwohnungsbau.

Abbildung 9: Preisbereinigte Bruttoinvestitionen nach Anlagearten relativ zum BIP in Deutschland



Anmerkungen: Dargestellt sind preisbereinigte Bruttoanlageinvestitionen in Wohnbauten, übrige Bauten, Ausrüstungen und sonstige Anlagen jeweils relativ zum preisbereinigten BIP; Startjahr 1995, um den unmittelbaren Vereinigungsboom auszublenden.

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen des Bundes, eigene Berechnungen.

17 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2025).

Dies spiegelt sich auch in der deutschen Bauindustrie wider. Diese hat seit den 1990er Jahren im europäischen Vergleich zu anderen EU-Ländern besonders deutlich an Beschäftigten verloren.[18] Auch verzeichnete das Baugewerbe seit 2009 jährliche Schließungsraten von etwa 6 % (Unternehmensschließungen relativ zum Bestand) und eine fallende Gründungsrate, was mit einer höheren Branchenkonzentration einhergeht (Gottschalk 2025; Gottschalk und Hantzsch 2025). Gerade in Zeiten verschärften Strukturwandels und damit verbundenem Rückgang der Industriearbeitsplätze fehlt damit aber mit der Bauindustrie ein potenzieller Bereich, in dem mittelqualifizierte Personen gute Anstellungschancen haben. Über vorgelagerte Bereiche des Maschinenbaus und der Grundstoffchemie, mit teilweise erheblichen Transportkosten und damit verbundenen lokalen Märkten (z. B. Zement, Transportbeton etc.), würde eine Ausweitung der Bautätigkeit auch auf der Nachfrageseite die Arbeitsnachfrage unterstützen. Eine Ausweitung der Bautätigkeit hätte damit auch auf dem Arbeitsmarkt und dort auch verteilungspolitisch einen entlastenden Zusatznutzen.

2.6 Zusammenfassung der empirischen Befunde

Die empirischen Befunde sprechen nicht für eine einfache, monokausale Erklärung der Wohnraumknappheit. Gestiegene Nachfrage, höhere Baukosten und höhere Finanzierungskosten haben die Lage verschärft. Für sich genommen erklären sie aber nicht, weshalb die Knappheit gerade in wirtschaftlich dynamischen Regionen so stark sichtbar wird und weshalb Preis- und Mietsteigerungen dort nicht durch eine entsprechend stärkere Ausweitung des Wohnraumangebots beantwortet wurden.

Das zentrale empirische Ergebnis dieses Abschnitts ist daher das regionale Missverhältnis zwischen Wohnraumnachfrage und Wohnraumangebot. In den produktiven Zuzugsregionen steigen Löhne, Mieten und Immobilienpreise gemeinsam. Zugleich deuten die Befunde darauf hin, dass regionale Lohnvorteile immer weniger Binnenzuzug auslösen, weil höhere Wohnkosten einen wachsenden Teil dieser Vorteile aufzehren. Wohnraumknappheit ist damit nicht nur eine Folge wirtschaftlicher Dynamik, sondern wird selbst zu einem Hemmnis weiterer wirtschaftlicher Dynamik.

Die Landnutzungsdaten verstärken diesen Befund. Deutschland ist weiterhin ganz überwiegend durch Landwirtschaft, Wald und sonstige Vegetationsflächen geprägt; Siedlung und Verkehr nehmen nur einen begrenzten Teil der Fläche ein. Innerhalb der zusätzlichen Siedlungsfläche ist zudem nur ein Teil dem Wohnbau zugutegekommen, und der Zuwachs an Wohnbauflächen hat zuletzt deutlich nachgelassen. Damit wird der Zielkonflikt sichtbar: Wenn zusätzliche Siedlungsfläche stark begrenzt wird, zugleich aber Wohnraum vor allem in Zuzugsregionen fehlt, kann Wohnraumknappheit nicht allein durch Appelle an Nachverdichtung oder durch allgemeine Baukostensenkungen behoben werden.

18 Nach Eurostat (SBS-Daten, NACE F) sank die Zahl der Beschäftigten im deutschen Baugewerbe zwischen 1995 und 2009 um rund 40 %, während sie in Frankreich und den Niederlanden im gleichen Zeitraum weitgehend stabil blieb oder stieg.

3 Theoretische Überlegungen

Die raumwirtschaftliche Forschung hat seit jeher betont, welche Bedeutung die Allokation des Arbeitsangebots und wirtschaftlicher Aktivität im Raum hat, die durch ein vielfältiges Geflecht von natürlichen Standortvorteilen und räumlichen Externalitäten entsteht. Die makroökonomische Wachstumsliteratur der letzten Jahrzehnte betont, wie wichtig der kontinuierliche Strom (Reallokation) von Produktionsfaktoren von weniger produktiv gewordenen zu produktiver gewordenen Produktionseinheiten für das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum ist. Beginnend mit der bahnbrechenden Arbeit von Hsieh und Klenow (2009) hat die folgende Forschung gezeigt, dass es empirisch große Unterschiede in der Grenzproduktivität der Arbeit über Produktionseinheiten gibt, dass diese mikroökonomische Streuung der Grenzproduktivität im Ländervergleich positiv mit anderweitig gemessenen Friktionen im Marktprozess (z. B. staatliche Eingriffe, Schwierigkeiten im Finanzsystem, etc.) korreliert und dass sie aus quantitativer Modellsicht einen signifikanten Teil der internationalen Produktivitätsunterschiede erklären kann.

3.1 Mobilitätshemmnisse als Produktivitätshemmnisse

Aufbauend auf dieser Literatur haben Hsieh und Moretti (2019) die Frage nach den Produktivitätsverlusten durch rückläufige Wanderungsbewegungen für die USA gestellt. Insbesondere für die besonders produktiven Regionen der USA (wie Silicon Valley oder New York City) zeigen sie erhebliche Bruttoinlandsprodukt- (aber auch Wohlfahrts-) Verluste auf (-0,79 Prozentpunkte Wachstum p. a.). Sie führen diese Wachstumsminderung vor allem auf restriktive Landnutzungsregulierungen zurück. Diese sind im genannten Zeitraum deutlich verschärft worden, vor allem in Zuzugsregionen wie Kalifornien (Silicon Valley) und New York City. Die Verschärfungen der Landnutzungsregulierungen hätten maßgeblich dazu beigetragen, dass die relative Streuung der in verschiedenen Regionen geltenden Löhne sich in den USA zwischen 1964 und 2009 fast verdoppelt hat. Mit gleicher Stoßrichtung dokumentieren Ganong und Shoag (2017), dass die rückläufige regionale Einkommenskonvergenz in den USA wesentlich durch Landnutzungsregulierungen getrieben sei, die den Zuzug in produktive Regionen erschweren. Ähnlich quantifizieren auch Glaeser und Gyourko (2018) sowie Turner et al. (2014) die Wohlfahrtseffekte von Landnutzungsregulierung und zeigen, dass sie die Wohlfahrt in hochregulierten US-Großstädten signifikant senkt.

Gibt es Unterschiede in den Löhnen an verschiedenen Standorten, können die betroffenen Personen ihr Einkommen erhöhen, indem sie von einem Standort mit niedrigen Löhnen an einen Standort mit hohen Löhnen wechseln. Interpretiert man die Löhne als Produktivitätsindikatoren, so erhöht eine solche Wanderung nicht nur das Lohneinkommen der betreffenden Person, sondern auch den Wert der Produktion in der Volkswirtschaft insgesamt, denn die Erhöhung des Werts der Produktion am Zuzugsstandort ist größer als die Minderung des Werts der Produktion am Wegzugsstandort. Daher wirken sich Mobilitätshemmnisse negativ auf die Produktivitätsentwicklung der Volkswirtschaft insgesamt aus.

Natürlich muss eine einfache Statistik wie zunehmende regionale Lohnunterschiede mit hinreichender Skepsis betrachtet werden. Nur wenn aus der gestiegenen Streuung der tatsächlichen Löhne auch eine gestiegene Streuung von Löhnen potentiell umzugswilliger Personen folgt, wäre ein durchschnittlicher Lohngewinn durch Reallokation realisierbar.

Um zu quantitativen Aussagen zu gelangen, nehmen Hsieh und Moretti (2019) an, dass die gestiegenen durchschnittlichen Lohnunterschiede proportional für jeden Haushalt ähnlich sind, sodass es ausreicht, mit Regionsaggregaten zu arbeiten. Natürlich ist die Realität vielfältiger und Wanderungsanreize sind für unterschiedliche Haushalte in einer Region unterschiedlich, was zu einer Überschätzung der tatsächlichen Kosten der Binnenmigration führen kann (Bayer und Juessen 2012). Insbesondere wenn berufsspezifische Löhne sich über die Regionen angleichen, aber Regionen sich stark sektoral spezialisieren, kann es zu rückläufiger Wanderung trotz bestehender aggregierter Lohnunterschiede kommen, ohne dass dies auf Wanderungshemmnisse schließen lässt. Für die USA ist eine Annäherung berufsspezifischer Löhne über Regionen dokumentiert, aber diese Annäherung kann nur einen Teil des Rückgangs der Binnenmigration erklären (Kaplan und Schulhofer-Wohl 2017).

Die in Abschnitt 2 dieses Textes vorgelegten empirischen Befunde lassen vermuten, dass diese Erkenntnisse auch für Deutschland relevant sind. Lohnunterschiede steigen, das Baulandwachstum und der Zuwachs an Wohnraum nehmen ab, Häuserpreise reagieren zunehmend stärker auf Löhne, Binnenzuzüge folgen immer weniger den Lohnunterschieden. All dies spricht dafür, dass es gesamtwirtschaftlich produktivitätssteigernd sein könnte, den Zuzug in die Wachstumsregionen durch eine Ausweitung des dort bebaubaren Landes zu erleichtern. Natürlich folgt aus der Möglichkeit höherer Produktivität nicht wohlfahrtstheoretisch bereits, dass dieses Mehr an Wanderung auch wünschenswert sei, denn gerade im Raum hat die ökonomische Literatur erhebliche Spektren von Externalitäten identifiziert.

3.2 Effizienzanalyse

3.2.1 Positive externe Effekte der Zuwanderung

Bei der Anordnung wirtschaftlicher Aktivitäten im Raum gibt es regelmäßig externe Effekte. Das gilt auch für die Wahl von Arbeitsort und Wohnort. Im Folgenden werden einige der wichtigsten Effekte skizziert, zunächst aus Sicht des Zielorts und der dort ansässigen Personen und Unternehmen. Am Wegzugsort gibt es ähnliche Effekte mit umgekehrtem Vorzeichen. Wenn die genannten positiven Produktivitätsexternalitäten sehr groß sind, dann besteht gar nicht die theoretische Möglichkeit, durch Bevölkerungswanderungen regionale Löhne anzugleichen.[19]

- **Größenvorteile in der Produktion:** Steigt die durchschnittliche Produktivität eines Unternehmens mit seiner Größe, so lässt das mit dem Hinzukommen einer weiteren (von außen hinzugezogenen) Arbeitskraft verbundene Wachstum die durchschnittliche Produktivität des Unternehmens ansteigen. Dieser Produktivitätsanstieg kommt letztlich auch anderen Beschäftigten des Unternehmens zugute. Krugman (1990) und die darauf zurückgehende Entwicklung der „New Economic Geography“ sehen in diesem Effekt einen Hauptgrund für die Konzentration von bestimmten Produktionsaktivitäten an bestimmten Standorten.

- **Agglomerations- und Verbundvorteile:** Produzenten von Gütern und Dienstleistungen an einem Standort profitieren von den Gütern und Dienstleistungen anderer Unternehmen an diesem Standort, auf die sie mit geringen Transaktionskosten zurückgreifen können.

19 In der Tat dokumentieren Ahlfeldt et al. (2015) für Berlin signifikant positive Externalitäten.

Die Angebote dieser Unternehmen sind umso reichhaltiger, je größer die Bevölkerung der potenziellen Käufer ist, sodass sich auch Größenvorteile ergeben. Die Entwicklung des Internets hat die Bedeutung dieses Zusammenhangs für einige Bereiche, z. B. für den Detailhandel, schrumpfen, dafür aber für andere Bereiche, z. B. den Finanzsektor, noch steigen lassen. In einem Finanzzentrum wie London oder New York profitieren die Unternehmen von der jederzeitigen Verfügbarkeit eines Angebots an hochqualifizierten Finanzspezialisten, auch von der Präsenz von Schulungsfazilitäten, die ihrerseits Größenvorteile ausnutzen. Für diese Agglomerations- und Verbundvorteile gilt Ähnliches wie für die Größenvorteile in der Produktion. Zuwanderung vermehrt das Ausmaß, in dem solche Vorteile verfügbar sein können. Dieser positive externe Effekt wird in der Zuwanderungsentscheidung des Einzelnen vernachlässigt. Insofern trägt auch dieser Effekt zu einer Unterschätzung der möglichen Vorteile erleichterter Zuwanderung bei.

- **Lokale öffentliche Güter:** Ähnliches gilt für lokale öffentliche Güter wie Sport- und Kulturangebote, in den USA auch für Schulen, die von den Kommunen mit Steuern auf Grundstücke und Immobilien (Property Taxes) finanziert werden. Insofern als einige dieser Angebote marktwirtschaftlich erbracht werden, könnte man sie auch der Kategorie Agglomerations- und Verbundvorteile zuordnen. Entsprechende Vorteile ergeben sich aber auch bei den mit lokal zur Verfügung stehenden Steuermitteln finanzierten lokalen öffentlichen Gütern. Soweit die Angebote dieser Güter im Bereich zunehmender Skalenerträge erfolgen, trägt Zuwanderung dazu bei, dass die Kosten pro Kopf sinken. Dadurch kann es auch zu Angeboten kommen, die vor der Zuwanderung gar nicht erschwinglich waren.

3.2.2 Negative externe Effekte der Zuwanderung

Negative externe Effekte der Zuwanderung an einen Standort mit hoher Produktivität ergeben sich daraus, dass dort viele Personen und Aktivitäten zusammengedrängt werden. Da der (Wohn-)Raum im Stadtzentrum nicht beliebig vermehrbar ist — wenngleich in die Höhe gebaut werden kann — ergibt sich mit größerer Agglomeration, dass Land im Zentrum wertvoller ist. Daher werden typischerweise eher platzintensive Produktionsaktivitäten und Geschäftsaktivitäten sowie Wohnmöglichkeiten in die Außenbezirke verlagert. Dies zieht nach sich, dass Pendler und Kunden oft längere Wege zurücklegen müssen, um vom Ort einer Aktivität an den Ort einer anderen Aktivität zu kommen. Dies kann zu überfüllten Straßen und einer Überauslastung von öffentlichem Nahverkehr beitragen.

Lange Wege und lange Fahrzeiten reduzieren die Vorteile, die man durch Arbeiten und Wohnen an einem Ort mit höheren Löhnen gewinnt. Wenn ein Pendler eine Stunde Fahrzeit für einen Weg zwischen Wohnung und Arbeitsplatz in Kauf nehmen muss, so wird ein Acht-Stunden-Tag mit Hin- und Rückweg effektiv zu einem Zehn-Stunden-Tag. Anders formuliert: Im Vergleich zu einem Ort, an dem es keinen Pendelaufwand gibt, muss der Lohnvorsprung des Zuzugsorts höher sein. Die einzelne Person, die einen Standortwechsel in Erwägung zieht, wird die Kosten des Pendelns und die impliziten Kosten des Stehens im Stau berücksichtigen. Die Person wird jedoch nicht berücksichtigen, dass sie selbst durch einen Wechsel zum Gedränge und zum Stau beiträgt, d. h. einen negativen externen Effekt auf andere ausübt.

Ein ähnlicher negativer Effekt betrifft die Wohnmöglichkeiten. Die durch das Wachstum einer Agglomeration verursachten Wertsteigerungen für Boden im Zentrum schaffen Anreize, das Zentrum bestimmten Aktivitäten mit sehr großer Wertschöpfung vorzubehalten und andere Aktivitäten in die Außenbezirke zu verlegen. Das bedeutet, dass der Zuzug in Innenlagen teuer ist und Personen, die zentrumsnah wohnen, ihre Wohnungen mit älteren Bestandsmieten nicht verlassen, auch wenn sie beispielsweise in Bezug auf die Größe nicht mehr passen. Durch natürliche Fluktuation werden dennoch einkommensschwächere Personen ebenso wie Unternehmen mit geringer Wertschöpfung aus dem Zentrum verdrängt; Beispiele dafür sind Geisterinnenstädte, in denen sich der Einzelhandel und Teile der Gastronomie nicht halten können. Auch hier liegt ein negativer externer Effekt der Zuwanderung vor, noch dazu einer mit problematischen verteilungspolitischen Implikationen, denn die Verdrängten dürften zumeist ärmer sein als die Nutznießer der höheren Löhne oder gar die Immobilieneigentümer, die von den Wertsteigerungen der Innenstadt-Grundstücke profitieren.

Für die Themen dieses Gutachtens gibt es zwei relevante Literaturstränge aus dem Bereich der Regionalökonomie, die das Zusammenwirken der genannten Externalitäten mit knappem Wohnraum thematisieren. Arbeiten in der Tradition von Henderson (1974) beschäftigen sich mit der Entstehung und der Entwicklung von Städten. Die optimale Größe einer Stadt ergibt sich dabei aus dem Abwägen von Agglomerationsvorteilen und den Kosten, die sich aus dem Pendeln zwischen Wohnbezirken und Arbeitsplätzen ergeben. In diesem Rahmen kann eine politisch herbeigeführte Knappheit von Wohnraum dazu führen, dass Städte nicht zu ihrer im Sinne von Henderson (1974) optimalen Größe anwachsen, vgl. etwa Duranton und Puga (2023). Dieser Mechanismus ist in einer Vielzahl von wissenschaftlichen Arbeiten untersucht worden, siehe Baum-Snow (2023) für einen Überblick.

Ein zweiter wichtiger Literaturstrang beschäftigt sich mit der räumlichen Allokation von Arbeitsangebot und -nachfrage. In einem sogenannten Rosen-Roback Gleichgewicht sind die Akteure indifferent zwischen verschiedenen Standorten, die sich etwa anhand der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität, des kulturellen Umfelds oder des vorherrschenden Klimas unterscheiden. Die weiter oben bereits diskutierte Arbeit von Hsieh und Moretti (2019) verwendet ein derartiges Modell, um die Konsequenzen knappen Wohnraums in Metropolregionen zu untersuchen. Sie quantifizieren die Konsequenzen für die räumliche Verteilung von Löhnen und Arbeitsproduktivität, Beschäftigung und Output. Ein Schwerpunkt der Analyse liegt auf den Konsequenzen für Aggregate: Die durchschnittliche Arbeitsproduktivität in den USA wäre nach ihrer Analyse deutlich höher, wenn mehr Wohnraum in den Städten entstehen würde, in denen die Agglomerationsvorteile besonders hoch sind.

Darüber hinaus spielen auch negative Externalitäten der Flächennutzung als Siedlungsfläche selbst eine Rolle. Sie sind der eigentliche Motivator des Flächenverbrauchsziels. Versiegelte Siedlungsflächen verschärfen Hitzeprobleme im Sommer und erhöhen das Risiko von Überschwemmungen bei Regen. Im Vergleich zu brachliegendem Grünland oder Wald trägt Siedlungsfläche weniger oder gar nicht zur Biodiversität bei und fungiert kaum als CO_2-Senke. Inwiefern die Schönheit unbebauten oder bebauten Landes als optische Externalität größer ist, liegt im Auge des Betrachters.

Details in Bezug auf die Siedlungsfläche spielen für einige dieser Externalitäten eine erhebliche Rolle. Eine aufgelockerte Bebauung mit Gartenflächen wirkt sich in Bezug auf Versiegelung und Hitze sowie auf ihre Bewohner anders aus als ein Gewerbe-

gebiet. Eine Verdichtung der Bebauung kann sich also in Bezug auf diese Externalitäten negativ auswirken, wenngleich der Flächenverbrauch unverändert bleibt.

3.2.3 Verteilungseffekte

Die vorstehend diskutierten externen Effekte der Zu- oder Abwanderung wirken unmittelbar durch den Einfluss der Bevölkerungsgröße auf die technologischen Möglichkeiten, die Wohnmöglichkeiten und den Verkehr. Daneben sind auch externe Effekte zu nennen, die über Märkte und Preise wirken, z. B. die Erhöhungen von Mietpreisen als Folge der durch Zuwanderung erhöhten Nachfrage nach Wohnraum. Diese Erhöhungen belasten alle Personen, deren Mieten davon betroffen sind. Diese sogenannten pekuniären externen Effekte unterscheiden sich von den bisher diskutierten direkten externen Effekten dadurch, dass sie vor allem die Verteilung der Wohlfahrt beeinflussen.[20]

Im Fall von Mieterhöhungen stehen etwa den Wohlfahrtsverlusten der Mieter und Mieterinnen Wohlfahrtsgewinne der Vermieter und Vermieterinnen gegenüber. Die Wohlfahrtsverluste oder -gewinne beider Parteien sind insofern ähnlich, als es bei beiden um dieselben Geldbeträge geht und eine Kompensation der Verlierer durch die Gewinner prinzipiell denkbar wäre. Eine Betrachtungsweise, die von Verteilungseffekten abstrahiert, führt daher zu dem Schluss, dass pekuniäre externe Effekte für die Effizienz der Ressourcenallokation nicht von Belang sind.[21]

Jedoch findet eine Kompensation gewöhnlich nicht statt. Deshalb sind auch die durch Preisänderungen verursachten externen pekuniären Effekte nicht zu vernachlässigen. Dies gilt vor allem für Änderungen bei den Preisen für Wohnraum, Energie und Nahrungsmitteln, für die jeweils große Teile der verfügbaren Einkommen aufgewandt werden und bei denen die Betroffenen kaum Ausweichmöglichkeiten haben. Größere Erhöhungen dieser „politischen“ Preise haben erhebliche Einkommenseffekte und oft auch erhebliche politische Wirkungen, zumal die betroffenen Gruppen relativ einfach zu identifizieren und zu mobilisieren sind.

Preise für Wohnraum sind auch wichtig für die Verteilung der Realeinkommen. Das Einkommen des typischen Mieters dürfte deutlich kleiner sein als das Einkommen des typischen Vermieters. Eine Erhöhung der Mietpreise bewirkt also eine Umverteilung „von unten nach oben“. Abbildung 2 in der Einleitung veranschaulicht die verteilungspolitische Brisanz solcher Entwicklungen.

Die politische Diskussion betrifft auch die durch die höheren Immobilienpreise geänderte Vermögensverteilung. Da vor allem das 75. – 95. Perzentil der Vermögensverteilung der Bevölkerung hohe Anteile ihrer Vermögen in Immobilien halten (für die USA siehe Kuhn et al., 2020), dürfte die Vermögensungleichheit zwischen den Armen und der oberen Mittelschicht bei höheren Immobilienpreisen größer sein.[22]

20 Die direkten externen Effekte werden manchmal auch als technologische externe Effekte bezeichnet. Die Unterscheidung geht zurück auf Viner (1932). Für eine ausführliche Diskussion siehe Baumol und Oates (1975, 29–31).

21 So etwa Mas-Colell et al. (1995, S. 352). Die skizzierte Aussage gilt streng genommen nur für kleine („marginale“) Veränderungen, deren allokative Aspekte insoweit vernachlässigbar sind, als am Ausgangspunkt die Kosten und Nutzen solcher Veränderungen sich bei allen Beteiligten zu Null saldieren. Demgegenüber betont Scitovsky (1954), dass diese Überlegung nicht gilt, wenn es um große Veränderungen geht, z. B. „unteilbare“ Investitionsprojekte, deren Durchführung das Preisgefüge der Wirtschaft substantiell verändert.

22 Die reichsten 5 % halten vor allem Unternehmensanteile, insofern gibt es an der Spitze einen gegenläufigen Effekt.

3.2.4 Wirtschaftspolitische Implikationen

Im Mittelpunkt des Gutachtens stehen makroökonomische Konsequenzen und verteilungspolitische Implikationen knappen Wohnraums.

Aufgrund der oben genannten Externalitäten wäre eine umfassende wohlfahrtsökonomische Bewertung der Konsequenzen knappen Wohnraums und von Maßnahmen zu ihrer Beseitigung deutlich aufwändiger als das, was dieses Gutachten leisten kann. Die Beseitigung der Knappheit beim Wohnraums bringt Gewinner und Verlierer hervor und ist daher keine Pareto-Verbesserung.

Von einer umfassenderen Bewertung durch Maße sozialer Wohlfahrt sehen wir in diesem Gutachten ab, zumal es im gegebenen institutionellen Gefüge auch keine Akteure der Wirtschaftspolitik gibt, für die die Ergebnisse unmittelbar handlungsleitend sein könnten.

Entscheidungen über die Ausweisungen von Bauland werden auf kommunaler Ebene getroffen. Die Gremien einer Kommune, sei sie Bonn, Stuttgart, oder eine andere Zuzugskommune, sind nicht verpflichtet und wären auch gar nicht in der Lage, den möglichen negativen externen Effekten Rechnung zu tragen, die eine Zuwanderung, ausgehend von z. B. Duisburg oder Chemnitz, an den Abwanderungsstandorten auslöst. Eine Politik, die die negativen Effekte der Abwanderung in den Blick nehmen will, muss unmittelbar auf die Abwanderungsregionen abzielen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, 2015). Für eine solche Politik sind die Gremien der Zuwanderungsregionen weder rechtlich noch der Sache nach befähigt. Es sind aber gerade die Gremien der Zuwanderungsregionen, die über das Volumen der Zuwanderung mittels ihrer (Stadt-)Baupolitik entscheiden.

Die Ansiedlung der Entscheidungskompetenz bei den Kommunen entspricht der Einschätzung, dass die für die Abwägung positiver und negativer Effekte der durch Baulandzuweisung ermöglichten Zuwanderung erforderliche Information zumeist vor allem dort vorliegt, wo Betroffene wohnen. Insofern relevante Information dort nicht vorliegt oder im Entscheidungsprozess systematisch verdrängt wird, kann es angebracht sein, dass übergeordnete Instanzen (Bund, Länder) die kommunalen Entscheidungen durch geeignete Rahmenbedingungen beeinflussen.

3.3 Politökonomische Überlegungen: Wieso kommt es zu Überregulierung im Wohnungs- und Landmarkt?

Die Entwicklung des Wohnraumangebotes und der Landnutzung bei gleichzeitig anhaltender Klage über Wohnungsmangel wirft die Frage nach den politökonomischen Rahmenbedingungen auf, die zu dem beobachteten Auseinanderfallen von Reden (sowohl die derzeitige Regierung als auch die vorherige haben sich zum Ziel gesetzt, dass 400.000 Wohnungen im Jahr gebaut würden)[23] und Handeln führen. Dieses Auseinanderfallen wird in diesem Zusammenhang gerne mit dem Neologismus *NIMBYism*, abgeleitet von *Not In My Backyard*, bezeichnet. Hierunter versteht man im Englischen das Zusammentreffen zweier Haltungen:

- eine Präferenz dafür, dass sich eine Gemeinde in eine bestimmte Richtung entwickelt, hin zu mehr verfügbarem Wohnraum, hin zu niedrigeren Mieten oder hin zu einer verbesserten Infrastruktur (Abfallentsorgung, Kanalisation, …),

23 Vgl. „Verantwortung Für Deutschland“ (2025, 41).

- das Ablehnen von Maßnahmen, etwa der Ausweisung eines Neubaugebiets, die dem Erreichen dieser Ziele dienen, wenn sie zu Beeinträchtigungen im eigenen unmittelbaren Wohnumfeld führen.

Die Hypothese, dass NIMBYism weit verbreitet und eine wichtige Ursache des Wohnungsmangels in Ballungsräumen ist, lässt sich nicht direkt belegen, aber es lassen sich Anhaltspunkte dafür finden:

Der Widerstand von Bürgerinitiativen gegen Nachverdichtungen oder den Neubau von Wohnungen ist ein weit verbreitetes Phänomen. Eine kurze Internetrecherche liefert entsprechende Berichte aus Lokalzeitungen aus allen Teilen Deutschlands. Noch überzeugender ist eine neuere Studie von Heddesheimer (2026) über 11.000 deutsche Gemeinden aus dem Zeitraum von 1995 bis 2023, die zeigt, dass die Zahl der Baugenehmigungen in den Gemeinden signifikant höher war, in denen die letzte (Ober-)bürgermeisterwahl mit größerem Vorsprung gewonnen wurde. In diesen Fällen hatten die Amtsinhaber den Rückhalt, den es braucht, um sich in schwierigen Sachfragen ohne politisches Risiko durchsetzen zu können.

Das Phänomen ist im Ausland aber noch systematischer dokumentiert. So zeigt Karandikar (2024) für den Großraum London, dass NIMBYism (gemessen an der Zahl entsprechender Kommentare in öffentlichen Anhörungen) die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Wohnungsbauprojekte abgelehnt werden oder ihre Realisierung verzögert wird. Auch für die USA belegen Umfragen (Hankinson 2018), dass sich insbesondere in Metropolen die Konstellation ergeben kann, wonach sowohl Mieter als auch Hauseigentümer eine Ausweitung des Wohnungsangebots ablehnen. Für die Haltung der Eigentümer und Eigentümerinnen gibt es eine naheliegende ökonomische Erklärung: Eine Ausweitung des Angebots drückt Mieten und Immobilienpreise. Diese Entwicklungen sollten jedoch im Interesse der Mieterinnen und Mieter liegen, sodass deren Widerstand schwieriger zu verstehen ist. Die Furcht vor Gentrifizierung liefert eine mögliche Erklärung. Wenn im eigenen Viertel investiert wird und neue, höherwertige Wohnungen entstehen, ergibt sich für die eigenen Vermieterinnen und Vermieter unter Umständen der Anreiz, an dieser Entwicklung teilzuhaben, den eigenen Wohnungsbestand zu sanieren und anschließend zu höheren Mieten neu zu vermieten. Aber auch das Schaffen von günstigem Wohnraum kann Widerstände provozieren. Für die USA zeigen Diamond and McQuade (2019), dass entsprechende Projekte in wohlhabenden Vierteln zu einem Rückgang der Hauspreise führen.

3.3.1 NIMBYism und Mechanism Design

NIMBYism, wie oben definiert, beschreibt eine Konstellation, in der die Realisierung eines übergeordneten und unkontroversen Ziels mit den Interessen Einzelner in Konflikt gerät. Die Grundlagenforschung im Bereich des Mechanism Design hat sich intensiv mit der Frage befasst, ob sich derartige Konstellationen vermeiden lassen: Sind Regeln für kollektive Entscheidungen denkbar – zum Beispiel Regeln, die eine finanzielle Kompensation derer vorsehen, die durch die Entscheidung Nachteile erleiden – die sicherstellen, dass einzelne Bürgerinnen und Bürger keinen Anreiz mehr haben, „attraktive“ Projekte zu blockieren?[24] In der Literatur finden sich Unmöglichkeitsresultate, die zeigen, dass auch bei einem idealen Entscheidungsmechanismus die erforderlichen Ausgleichszahlungen die tatsächlichen Kosten so weit übersteigen können, dass die

24 Attraktive Projekte im Sinne der Mechanism Design Literatur sind solche, die sich bei einer utilitaristischen Kosten-Nutzen-Analyse als wünschenswert erweisen.

Verwirklichung an sich attraktiver Projekte nicht mehr wünschenswert ist.[25] Veto-Rechte Einzelner – die de facto bestehen, wenn Klagen vor Gericht die Umsetzung eines Beschlusses um Jahre hinauszögern – können also die Realisierung attraktiver Projekte verhindern. Es gibt keine Kompensationsregel, die das verhindern kann.

Eine Möglichkeit, den Widerstand Einzelner zu überwinden, besteht darin, verschiedene Projekte zu bündeln und nicht jedes Projekt einzeln zur Disposition zu stellen. Ein Gesamtpaket, das aus vielen attraktiven Einzelmaßnahmen besteht, wird eher auf einhellige Zustimmung stoßen. Aus Sicht der oder des Einzelnen ergibt sich dann folgende Logik: Auch wenn das Gesamtpaket einzelne Verlustbringer enthalten mag, überwiegen die vorteilhaften Projekte so sehr, dass ich das Gesamtpaket nicht scheitern lassen möchte, siehe Jackson und Sonnenschein (2007) und Bierbrauer und Winkelmann (2020). Das Bündeln führt also dazu, dass Einzelne ihre Veto-Rechte nicht ausüben wollen.

Eine alternative Perspektive ist, dass Einzelne gar nicht erst Veto-Rechte haben sollten. Aber auch dann ist nicht sichergestellt, dass sich attraktive Projekte realisieren und unattraktive Projekte vermeiden lassen. Für Konstellationen, in denen die Nettogewinner und -verlierer jeweils Koalitionen bilden, um ihre Interessen im politischen Diskurs zur Geltung zu bringen, z. B. Bürgerinitiativen, hat die Grundlagenforschung gezeigt, dass auch ohne Vetomöglichkeiten Einzelner eine Umsetzung effizienter Beschlussregeln nicht möglich ist, denn die Möglichkeit der Informationsverfälschung durch Koalitionen macht Information über die Höhe der jeweiligen Effekte unglaubwürdig und beschränkt die Beschlussfassung auf Abstimmungsmechanismen, bei denen gezählt wird, wie groß die jeweiligen Anteile von Stimmen für und gegen eine Maßnahme sind.[26] Abstimmungsmechanismen haben den Nachteil, dass die Intensität der Effekte keine Rolle spielt. So kann es beispielsweise zur Ablehnung einer Ausweitung von Bauland kommen, weil es nur wenige Befürworterinnen und Befürworter gibt, auch wenn der Vorteil, den sie insgesamt ziehen würden, den Gesamtnachteil der zahlenmäßig überlegenen Gegenseite überwiegen würde.

3.3.2 Praktische Auswirkungen auf die Verteilung

Diese Widerstände einzelner Gruppen können handfeste ökonomische Interessen widerspiegeln. Knapper Wohnraum impliziert höhere Bodenrenten (von Bauland) und damit einen Transfer von Ressourcen von Baulandnutzerinnen und -nutzern zu Baulandeigentümern und -eigentümerinnen.

Dies hat auch Auswirkungen auf die Vermögensverteilung. Da wie oben erwähnt vor allem das 75. bis 95. Perzentil einen hohen Anteil ihres Vermögens in Immobilien halten, nimmt die Vermögensungleichheit zwischen den Armen und der oberen Mittelschicht mit steigenden Immobilienpreisen zu. Die obere Mittelschicht hat somit ein besonderes Interesse, den Wert ihres Immobilienvermögens zu schützen, indem sie das Angebot knapp hält (Glaeser and Gyourko 2018) oder durch höhere regulatorische Baukosten die Effizienz der Investitionsgüterproduktion reduziert (so z. B. für die USA in Bayer et al., 2024).

Veränderungen in der Vermögensverteilung sind dann besonders wohlfahrtsrelevant, wenn sie mit "natürlichen" Transaktionsmustern korrelieren. Ältere Haushalte gehören insbesondere hinsichtlich des Vermögens der oberen Mittelschicht an. Gleichzeitig gehört es zum Lebenszyklus, sich im

25 Siehe Güth und Hellwig (1986) sowie Mailath und Postlewaite (1990). Das zentrale Argument kommt von Myerson und Satterthwaite (1983).

26 Siehe Bierbrauer und Hellwig (2016).

Alter wohnräumlich zu verkleinern und zum Beispiel ein Eigenheim gegen eine kleinere Eigentumswohnung zu tauschen. Die steigenden Häuserpreise der letzten Jahre bedeuten daher einen Wohlfahrtstransfer hin zu diesen älteren Haushalten (für Norwegen machen Fagereng et al. 2025, diesen Punkt).

Insgesamt verschärft eine Politik knappen Baulandes die Vermögens- und Einkommensungleichheit auf mehreren Ebenen: Sie erhöht die Wohnkostenbelastung einkommensschwacher Haushalte, steigert die Bodenrenten zugunsten der oberen Mittelschicht und erzeugt über den Lebenszyklus systematische Wohlfahrtstransfers zugunsten älterer Haushalte mit Wohneigentum. Die Verteilungswirkungen stehen dabei nicht isoliert neben den in Abschnitt 2.3 diskutierten Problemen, sondern verstärken diese: Gerade einkommensschwache Haushalte, die den höchsten Anteil ihres Einkommens für Wohnen aufwenden, haben die geringsten finanziellen Spielräume für Umzüge in produktivere Regionen. Die Wohnkostenbelastung wirkt somit als zusätzliche Mobilitätsbarriere.

3.3.3 Politische Implikationen

Der Widerstand gegen grundsätzlich erwünschte Maßnahmen zur Gewinnung zusätzlichen Wohnraums lässt sich durch geeignete Entscheidungsverfahren abschwächen.

Eine Möglichkeit besteht darin, Entscheidungen von der lokalen Ebene wegzuführen. Wenn auf einer übergeordneten Ebene entschieden wird, relativiert sich die Bedeutung des Widerstands, der lokal konzentriert auftreten kann. Ein Beispiel: Die Volksabstimmung über Stuttgart 21 im Jahr 2011 fand in ganz Baden-Württemberg statt, nicht nur in Stuttgart. Zwar gab es auch in Stuttgart eine Mehrheit für die Fortführung, dort war der Widerstand jedoch größer als im Landesdurchschnitt. Durch die Abstimmung auf Landesebene war die Zustimmung also größer, als sie es bei einer lokalen Abstimmung in Stuttgart gewesen wäre.

In diese Richtung weist auch ein Bericht für die britische Regierung (Competition and Markets Authority 2024) zur Entwicklung des Wohnungsbaus. Der Bericht argumentiert, dass ein übermäßiger Einfluss lokaler Meinungen zu einem politisierten und komplexen Planungsprozess mit unvorhersehbaren Ergebnissen geführt habe. Andererseits stehen einer Zentralisierung die verfassungsmäßigen und im Grundsatz begründeten Prinzipien kommunaler Autonomie entgegen, sodass sich das Spannungsfeld nicht einfach auflösen lässt.

Auch das Zusammenfassen vieler Einzelmaßnahmen zu einem Gesamtpaket erscheint als Möglichkeit, NIMBYism abzuschwächen. Eine Kommune würde dann etwa über die gleichzeitige Ausweisung von Bauland an verschiedenen Standorten eine Entscheidung herbeiführen, statt separat über jede einzelne Ausweisung zu befinden. Zu dieser Logik passt auch eine empirische Untersuchung von Mast (2024), die zeigt, dass eine Reform kommunaler Entscheidungsfindung in den USA, bei der die Repräsentanten spezifischer Viertel ein stärkeres Gewicht bekamen, zu einem Rückgang von Neubauprojekten geführt hat. Dieses Bündeln wird aber umso schwieriger, je instabiler kommunalpolitische Mehrheiten in einer sich ausdifferenzierenden Parteienlandschaft sind (ähnlich wie die Anreize zu bürokratischer Überregulierung, wie in Gratton et al., 2021, beschrieben).

Entsprechend kann es auch eine Möglichkeit sein, der Knappheit durch pauschale Regelungen zu begegnen und so die Norm vom Verharren zum

Verändern zu verschieben.[27] Wenn z. B. pauschal die Geschossflächenzahlen alter Bebauungspläne steigen würden, wenn nicht die Gemeinde einen abweichenden neuen Bebauungsplan aufstellt, so würde es zumindest argumentativ für Vertreter von Partikularinteressen schwieriger werden zu argumentieren, dass ausgerechnet ihr Viertel von einer pauschalen Erhöhung ausgenommen sein sollte. In ähnlicher Weise kann auch der „Bauturbo" (§ 246e BauGB) verstanden werden. § 246e I BauGB erlaubt nicht nur, dass mit Zustimmung der Gemeinde für die Zwecke des Wohnungsbaus von materiellen Regeln des Gesetzes abgewichen werden kann. Nach § 246e II i. V. m. § 36a I 4 BauGB gilt die Zustimmung als erteilt, wenn sie nicht innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Gesuchs der Genehmigungsbehörde verweigert wird. Das setzt die Gemeinde unter Druck, wenn sie nicht selbst die Genehmigungsbehörde ist (sondern der Landkreis) und der Landkreis den Wohnungsbau fördern will.

3.4 Rechtlicher Rahmen

Die vorangehende Analyse legt nahe, dass das Wohnraumangebot in Deutschland seit den 2010er Jahren hinter der Nachfrage zurückgeblieben ist und dass politökonomische Mechanismen (auf lokaler Ebene) systematisch zur Unterversorgung beitragen. Es stellt sich die Frage, inwiefern der bestehende rechtliche Rahmen diese Entwicklung begünstigt. Im Folgenden werden drei Dimensionen des Rechtsrahmens beleuchtet: die Verteilung der Planungskompetenzen auf die staatlichen Ebenen, die Einspruchs- und Kontrollrechte Dritter und die Verteilung von Kosten und Gewinnen bei der Schaffung von Bauland.

3.4.1 Planungshoheit und Entscheidungsstruktur

Die Bauleitplanung in Deutschland ist in einem Mehrebenensystem organisiert. Die wesentlichen Rechtsgrundlagen — das Baugesetzbuch (BauGB) und die Baunutzungsverordnung (BauNVO) — sind Bundesrecht. Die Raumordnung auf Landesebene konkretisiert Vorgaben in Landesentwicklungsprogrammen und Regionalplänen, und die Landesbauordnungen regeln die bauordnungsrechtlichen Anforderungen an Gebäude. Die zentrale Planungsentscheidung, nämlich wo und wie viel gebaut werden darf, liegt indessen bei den Kommunen.

Kern dieses Systems ist die kommunale Planungshoheit, die als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch Art. 28 II GG verfassungsrechtlich geschützt ist.[28] Die Gemeinden stellen Flächennutzungspläne (§ 5 BauGB) und Bebauungspläne (§ 8 BauGB) auf und entscheiden damit darüber, ob und wo neues Bauland ausgewiesen wird. § 36 BauGB schützt die Planungshoheit der Gemeinde auch dann, wenn sie nicht selbst Baugenehmigungsbehörde ist. Die Baugenehmigungsbehörde muss dann das Einvernehmen der Gemeinde einholen. Das Einvernehmen kann nur dann ersetzt werden, wenn die Verweigerung rechtswidrig war.

Aus ökonomischer Sicht erzeugt diese Kompetenzverteilung ein Auseinanderfallen von Kosten und Nutzen der Wohnraumschaffung. Die Kosten der Baulandausweisung — Erschließung, soziale Infrastruktur, Veränderung des Ortsbildes — fallen unmittelbar vor Ort an. Der Nutzen in Form niedrigerer regionaler Mieten, besserer Allokation von Arbeitskräften und höheren gesamtwirtschaftlichen

27 Internationale Erfahrungen mit großflächigen Änderungen der Planungs- und Genehmigungsverfahren bzw. mit stärker regelgebundenen Verfahren liegen etwa für Auckland (Greenaway-McGrevy und Phillips 2023), São Paulo (Anagol et al. 2026) und Dublin (Lyons und Sweeney 2025) vor; zum allgemeinen Zusammenhang zwischen Regulierung und Wohnungsangebot siehe auch (Gyourko und Molloy 2015; Glaeser und Gyourko 2018). Die gemeinsame Einsicht dieser Studien ist, dass breiter angelegte und stärker regelgebundene Reformen das Wohnungsangebot tendenziell ausweiten und die Unsicherheit bzw. Dauer von Planungsprozessen verringern können.

28 Zur verfassungsrechtlichen Stellung der kommunalen Planungshoheit vgl. Battis et al. (2023), Einleitung, Rn. 14 ff.; zur ökonomischen Einordnung Burgi (2024), § 6.

Wachstums verteilt sich dagegen auf die gesamte Region oder das ganze Land. Diese Asymmetrie korrespondiert mit dem in Abschnitt 3.3 beschriebenen NIMBYism: Aus der Perspektive kommunaler Entscheidungsträger ist es rational, weniger Bauland auszuweisen, als gesamtgesellschaftlich effizient wäre, weil der lokale Widerstand die überregionalen Vorteile politisch überwiegt.

Die Verschärfung des § 1a II BauGB im Jahr 2013 hat diese Tendenz rechtlich verstärkt. Die sogenannte Bodenschutzklausel verpflichtet die Gemeinden, mit Grund und Boden sparsam umzugehen und Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Flächennutzungen, die eine Inanspruchnahme bislang unversiegelten Bodens erfordern, müssen besonders begründet werden.[29] Die Norm formuliert zwar kein absolutes Verbot, wirkt aber über zwei Kanäle: Erstens erhöht sie den Begründungsaufwand für die Ausweisung neuen Baulandes im Außenbereich, zweitens — und vermutlich wirkmächtiger — verschiebt sie die Argumentationslast in den kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen zugunsten derjenigen, die Baulandausweisung ablehnen; auch weil im öffentlichen Diskurs Siedlungsfläche und versiegelte Fläche oftmals gleichgesetzt werden, obgleich das Wachstum der Erholungsflächen als Teil der Siedlungsfläche die Nicht-Gleichheit beider Konzepte deutlich machen sollte.

Wie in Abschnitt 2.3 dargelegt, fällt in die Zeit steigender Immobilienpreis-Lohn-Elastizitäten unter anderem das Inkrafttreten der verschärften Bodenschutzklausel, für die man vermuten kann, dass sie einen Beitrag zur Verknappung des Baulandangebots geleistet hat. Das Baulandwachstum ging jedenfalls zurück.

Übergeordnete Planungsebenen setzen den kommunalen Entscheidungen nur begrenzte Schranken. Die Raumordnung der Länder formuliert in Regionalplänen zwar Vorgaben zur Siedlungsentwicklung, die die Kommunen bei der Bauleitplanung zu beachten haben (§ 1 IV BauGB). In der Praxis ist die Raumordnung aber eher auf die Begrenzung als auf die Förderung von Siedlungswachstum ausgerichtet: Vorrang- und Vorbehaltsgebiete schützen Freiräume und landwirtschaftliche Nutzflächen, während Gebote zur Ausweisung von Wohnbauland fehlen. Verbindliche Wohnungsbauziele auf Landesebene könnten diesen Rahmen ergänzen.

3.4.2 Einspruchs- und Kontrollrechte

Neben der kommunalen Planungshoheit kann die Schaffung von Wohnraum auch durch Einspruchs- und Kontrollrechte Dritter gebremst werden. Diese Rechte dienen grundsätzlich legitimen Zwecken, dem Schutz nachbarlicher Interessen, der Wahrung umweltrechtlicher Standards und der gerichtlichen Kontrolle der Verwaltung, können aber zugleich als Instrumente der Verzögerung oder Verhinderung von Bauvorhaben eingesetzt werden.

- **Nachbarschutz:** Das Baurecht gewährt Nachbarn subjektive Abwehrrechte gegen Bauvorhaben, die ihre schutzwürdigen Interessen verletzen. Im Rahmen der Bauleitplanung erfolgt die Beteiligung der Betroffenen über die Öffentlichkeitsbeteiligung (§§ 3, 4 BauGB). Gegen den Bebauungsplan selbst — und damit gegen die Grundsatzentscheidung zur Baulandausweisung — steht den Betroffenen die Normenkontrolle nach § 47 VwGO offen. Auch einzelne Baugenehmigungen auf der Grundlage eines bestehenden Bebauungsplans können von Nachbarn

29 Zur Entstehungsgeschichte und Auslegung der Bodenschutzklausel vgl. Mitschang (2013); zum Zusammenspiel mit dem Flächenverbrauchsziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 17/11468.

im Wege des Widerspruchs und der verwaltungsgerichtlichen Klage angefochten werden, wenn drittschützende Normen verletzt sind. Diese Kontrollrechte können zu erheblichen Verzögerungen führen. Die Aufstellung eines Bebauungsplans dauert in der Praxis typischerweise zwei bis fünf Jahre; wird der Plan im Normenkontrollverfahren angefochten, können weitere Jahre hinzutreten. Bereits die Aussicht auf ein solches Verfahren kann dazu führen, dass Kommunen Bebauungspläne vorsichtiger dimensionieren, als es die Nachfragesituation erfordern würde.

- **Umwelt- und Naturschutzrecht:** Seit der Einführung der Umweltverbandsklage (UmwRG, in seiner heutigen Form seit 2017) können anerkannte Umweltvereinigungen Planungsentscheidungen gerichtlich überprüfen lassen, ohne eine Verletzung eigener Rechte darlegen zu müssen. Dieser Rechtsschutz ist im Grundsatz gerechtfertigt, schafft aber zusätzliche Unsicherheit in Planungsprozessen. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung (§ 1a III BauGB i.V.m. §§ 14 ff. BNatSchG) verpflichtet zudem zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft, was die Kosten und den Zeitbedarf der Baulandausweisung weiter erhöht.

- **Gerichtliche Kontrolle und Planungssicherheit**: Die hohe Kontrolldichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bauplanungsrecht trägt grundsätzlich zur Rechtsstaatlichkeit bei. Sie kann aber auch dazu führen, dass Kommunen formale Fehler in der Planaufstellung scheuen und daher lieber auf die Ausweisung neuen Baulandes verzichten. Wie der Beirat in seinem Gutachten zum Bürokratieabbau herausgearbeitet hat (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2025), nehmen deutsche Verwaltungsgerichte nicht nur eine Verfahrens-, sondern auch eine materielle Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen vor. Inhaltliche Aspekte, die eine Behörde nicht geprüft hat, werden dabei als Verfahrensfehler gewertet. Das Interesse, Planungsentscheidungen „gerichtsfest“ zu machen, veranlasst die Behörden, immer mehr Aspekte vorsorglich einzubeziehen, was die Verfahren weiter verlängert.

Insgesamt ergibt sich ein Bild, in dem die kumulierte Wirkung verschiedener Einspruchs- und Kontrollrechte die wirksame Schaffung von Wohnraum verlangsamt. Jedes dieser Rechte ist für sich genommen begründet; in der Summe und im Zusammenspiel mit den in Abschnitt 3.3 diskutierten politökonomischen Anreizen wirken sie aber als erhebliche Hürde.

3.4.3 Der „Bauturbo“ (§ 246e BauGB) und seine Grenzen

Der Gesetzgeber hat mit dem 2025 eingeführten § 246e BauGB auf die skizzierten Planungshemmnisse reagiert. Die Norm erlaubt bis zum 31. Dezember 2030 mit Zustimmung der Gemeinde Abweichungen von bauplanungsrechtlichen Vorschriften zugunsten bestimmter Wohnungsbauvorhaben, sofern die Abweichung unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar ist. Für die Zustimmung der Gemeinde gilt § 36a BauGB entsprechend; die Zustimmung gilt als erteilt, wenn sie nicht binnen drei Monaten nach Eingang des Ersuchens der Genehmigungsbehörde verweigert wird. Die Norm enthält damit eine Fiktion der gemeindlichen Zustimmung, nicht jedoch notwendig eine umfassende Fiktion der Baugenehmigung selbst. Damit verschiebt die Norm die Entscheidungslast teilweise, aber nur hinsichtlich der gemeindlichen Zustimmung. Eine Gemeinde, die auf ein Ersuchen der Genehmigungsbehörde nicht fristgerecht reagiert, kann ihre Zustimmung nicht mehr durch bloßes Untätigbleiben verweigern. Eine umfassende Genehmigungsfiktion für das gesamte bauaufsichtliche Verfahren ist damit jedoch nicht verbunden.

Die Norm ist somit in mehrfacher Hinsicht begrenzt:

- **Befristung.** Die Regelung gilt nur bis zum 31.12.2030 und schafft daher keine dauerhafte Planungssicherheit für Investoren, deren Projekte typischerweise Planungs- und Bauhorizonte von fünf bis zehn Jahren aufweisen.

- **Gemeindliches Einvernehmen.** Auch unter § 246e BauGB bleibt die Zustimmung der Gemeinde erforderlich. Die Norm überwindet daher nicht den in Abschnitt 3.4.1 beschriebenen Grundkonflikt, dass die Gemeinde als Trägerin der Planungshoheit zugleich diejenige ist, die über die Ausweitung des Wohnraumangebots entscheidet, obwohl ihr dies fiskalische Kosten verursacht und lokalen Widerstand einträgt.

- **Keine Änderung der Bauleitplanung.** Die Norm erleichtert die Genehmigung von Vorhaben, die in den bestehenden planerischen Rahmen passen oder nur geringfügig davon abweichen. Sie ermöglicht aber keine Neuausweisung von Bauland im Außenbereich jenseits des räumlichen Zusammenhangs. Die grundlegende Entscheidung, wo neues Bauland entsteht, bleibt den regulären Planungsprozessen mit ihren langen Verfahrensdauern und den oben beschriebenen Einspruchsmöglichkeiten vorbehalten.

- **Umwelt- und Naturschutzrecht.** Die Befreiungsmöglichkeiten des § 246e BauGB entbinden nicht von den Anforderungen des Umwelt- und Naturschutzrechts. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, FFH-Verträglichkeitsprüfungen und artenschutzrechtliche Verbote gelten unverändert fort.

Der § 246e BauGB ist damit ein Schritt in die richtige Richtung, bleibt aber ein befristetes Ausnahmeinstrument, das die strukturellen Ursachen der Wohnraumknappheit — die Asymmetrie von Kosten und Nutzen der Baulandausweisung, die Irreversibilität von Planungsentscheidungen und die kumulative Wirkung der Kontrollrechte — nicht adressiert. Es stellt sich daher die Frage, ob die Logik des Bauturbos — Genehmigungsfiktion, Beweislastumkehr — nicht verstetigt und auf die Bauleitplanung selbst ausgedehnt werden sollte.

3.4.4 Kosten, Gewinne und Daseinsvorsorge bei der Baulandschaffung

Die Umwidmung von Flächen in Bauland erzeugt erhebliche Wertgewinne auf Seiten der Grundstückseigentümer und zugleich erhebliche Infrastrukturkosten auf Seiten der Kommunen. Im Regelfall privater Baulandentwicklung — also außerhalb kommunalen Zwischenerwerbs, besonderer Baulandmodelle und städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen — fallen Planungsgewinne und Folgekosten jedoch häufig auseinander. Diese Verteilung kann Fehlanreize setzen, die die Bereitschaft der Kommunen zur Baulandausweisung verringern.

- **Planungsbedingte Wertsteigerungen:** Die Umwidmung landwirtschaftlicher Nutzfläche (mit einem typischen Bodenrichtwert von 5–15 Euro/m²) in Wohnbauland (mit Bodenrichtwerten von häufig 100 bis über 1.000 Euro/m² in Ballungsräumen) erzeugt eine regulatorische Rente, die ganz überwiegend dem Grundstückseigentümer zufällt. Das deutsche Recht kennt — anders als etwa das schweizerische Raumplanungsgesetz (Art. 5 RPG, Mehrwertabgabe von mindestens 20 %) oder die niederländische Grondexploitatie – keine allgemeine Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen.[30]

30 Zur international vergleichenden Einordnung der Planungswertabschöpfung vgl. Davy (2012); für die Niederlande im Detail Hilber and Vermeulen (2016).

- **Umlagefähige Kosten im geltenden Recht:** Die Instrumente, die den Kommunen derzeit zur Kostenanlastung zur Verfügung stehen, decken im Regelfall nur einen Teil der tatsächlich anfallenden Kosten ab:
  - **Erschließungsbeiträge** (§ 127 ff. BauGB) erfassen die Kosten der erstmaligen Herstellung der Erschließungsanlagen – also Straßen, Wege, Plätze und die Anbindung an Ver- und Entsorgungsnetze. Die Gemeinde kann bis zu 90 % dieser Kosten auf die Grundstückseigentümer umlegen.
  - **Städtebauliche Verträge** (§ 11 BauGB) erlauben darüber hinaus Folgekostenvereinbarungen, in denen sich der Vorhabenträger zur Übernahme von Kosten verpflichtet, die der Gemeinde durch das Vorhaben entstehen. In der Praxis werden solche Verträge häufig zur anteiligen Finanzierung von Kindertagesstätten, Grünflächen oder inneren Erschließungsstraßen genutzt.[31]
  - **Umlegung** (§§ 45 ff. BauGB) und **Vorkaufsrechte** (§§ 24 ff. BauGB) dienen der bodenpolitischen Flankierung, ermöglichen aber ebenfalls keine umfassende Kostenanlastung.

Nicht oder nur begrenzt über das normale Instrumentarium der Bauleitplanung sind demgegenüber solche Infrastrukturkosten anlastbar, die über die konkret zurechenbaren Voraussetzungen und Folgen eines einzelnen Vorhabens hinausgehen. Zwar können städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB auch Folgekosten erfassen, etwa für Kindertagesstätten, Grünflächen oder Erschließungsanlagen. Sie bleiben aber an Kausalität, Angemessenheit und das Koppelungsverbot gebunden. Eine allgemeine, pauschale Abschöpfung des gesamten planungsbedingten Bodenwertzuwachses zur Finanzierung kommunaler Infrastruktur ist auf diesem Weg nicht möglich.

- **Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen** (SEM) (§§ 165 ff. BauGB) stellen in diesem Zusammenhang ein wichtiges Sonderregime dar. Für große, einheitlich zu entwickelnde Stadtquartiere kann die Gemeinde einen Entwicklungsbereich förmlich festlegen, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies erfordert. Voraussetzung ist regelmäßig, dass die Ziele insbesondere nicht durch städtebauliche Verträge erreicht werden können. In diesem Regime soll die Gemeinde die Grundstücke grundsätzlich erwerben; Eigentümer, deren Grundstücke nicht erworben werden, haben einen Ausgleichsbetrag in Höhe der entwicklungsbedingten Bodenwerterhöhung zu entrichten. Nach Neuordnung und Erschließung werden die Grundstücke zur Finanzierung der Maßnahme zum entwicklungsbedingten Verkehrswert veräußert. Die so erzielten Einnahmen sind allerdings zweckgebunden für die Entwicklungsmaßnahme zu verwenden; ein Überschuss ist zu verteilen. Die SEM ist damit keine allgemeine Planungswertabgabe, sondern ein voraussetzungsreiches, hoheitliches Sonderinstrument für größere Gesamtentwicklungen.

- **Daseinsvorsorge und kommunale Pflichtausgaben:** Die Asymmetrie von privatem Gewinn bei Baulandausweisung und öffentlichen Kosten bei Rückumwandlung wird dadurch verschärft, dass die Kommunen zur Bereitstellung wesentlicher Infrastruktur rechtlich verpflichtet sind. Der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr (§ 24 II SGB VIII) verpflichtet die Kommunen als örtliche Träger der Jugendhilfe unmittelbar. Die Schulträgerschaft obliegt nach den Landesschulgesetzen den Kommunen; bei wachsender Schülerzahl müssen sie Schulbauten errichten und unterhalten. Hinzu treten Pflichten aus der kommunalen Daseinsvorsorge: Abwasser-

31 Zur kommunalen Praxis der Folgekostenvereinbarungen vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2017).

entsorgung, Brandschutz, Rettungsdienst, Friedhöfe und – je nach Landesrecht – öffentlicher Nahverkehr. Weist eine Kommune neues Bauland aus, so verpflichtet sie sich implizit zur Bereitstellung dieser Leistungen für die hinzuziehende Bevölkerung. Soweit weder städtebauliche Verträge, kommunaler Zwischenerwerb, besondere Baulandmodelle noch eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme greifen, muss die Kommune erhebliche Teile dieser Folgelasten aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanzieren. Dies erklärt, warum Kommunen die Ausweisung neuen Baulandes im Regelfall privater Entwicklung als fiskalisches Risiko wahrnehmen können. Eine allgemeine Planungswertabgabe oder ein einfacher, rechtssicherer Planungswertausgleich könnte diese Asymmetrie verringern.

Im normalen Instrumentarium der Bauleitplanung und städtebaulichen Verträge ist also die Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen begrenzt. Für große, einheitlich zu entwickelnde neue Stadtquartiere stellt das BauGB mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. BauGB) jedoch ein Sonderregime bereit, das eine weitgehende Mobilisierung entwicklungsbedingter Bodenwertsteigerungen zur Finanzierung der Maßnahme ermöglicht. Dieses Instrument ist aber voraussetzungsreich, risikobehaftet, administrativ aufwendig und nicht mit einer allgemeinen, automatisch greifenden Planungswertabgabe gleichzusetzen.

Box 4: Ein konkretes, wenngleich fiktives Beispiel

Um ein konkretes, wenngleich fiktives, Beispiel zu machen (fiktiv im Sinne von nicht geplant, die Zahlen sind jedoch realistisch gewählt): Wenn man annähme, die Stadt Bonn würde, wie in der Abbildung 10 dargestellt, ein Feld zwischen Rhein und Kölnstraße in Bauland umwandeln (64 ha), so entstünde bei einer Bebauung, die etwa dem Umfeld entspricht, ein planungsrechtlicher Wertgewinn von etwa 300– 450 Mio. € (640.000m² x 500-700€/m²). Zuletzt wurde 2016 in der Nähe ein kleineres Baugebiet mit einer GFZ von meist 0,8 ausgewiesen. Auf diesem Feld könnten also rund 4.000 Wohnungen (durchschnittlich 100 m²) für rund 8.000 Einwohner entstehen. Dazu wäre im Quartier der Neubau mindestens einer dreizügigen Grundschule (in Bonn kommen etwa 3,6 Grundschulkinder auf 100 Einwohner) in ebendiesem Gebiet nötig. Ein solcher Schulbaubedarf entspräche, selbst wenn die Stadt Bonn mit Hamburger Kosten bauen könnte/würde, einer Investition von rund 22 Mio. € (Schulbaukosten von rund 60.000€ pro Schüler, Schulkapazität von 360 Schülerinnen und Schülern). Die tatsächlichen Kosten dürften in Bonn ein Vielfaches sein.

Abbildung 10: Fiktives Planungswertbeispiel

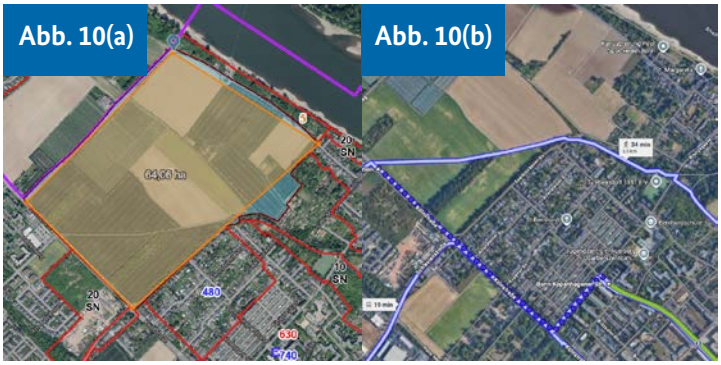


Foto: Boris NRW Foto: Google Maps

Hinzu kämen Investitionen in weiterführende Schulen in etwa der doppelten Höhe. In ähnlicher Weise müssten auch etwa zwei Kindertagesstätten errichtet werden. Würde eine solche Entwicklung im normalen Instrumentarium der Bauleitplanung und privater Projektentwicklung erfolgen, also ohne kommunalen Zwischenerwerb oder städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, träfe die Stadt Bonn ein erheblicher Teil der Investitionskosten für Kinderbetreuung, Schulen, Sportflächen und verkehrliche Anbindung. Über Erschließungsbeiträge und städtebauliche Verträge ließen sich zwar einzelne, konkret zurechenbare Kostenbestandteile anlasten; eine umfassende Finanzierung der gesamten Folgeinfrastruktur wäre auf diesem Weg aber nicht gesichert. Da die bestehenden Straßen, insbesondere die Kölnstraße, bereits jetzt an ihrer Kapazitätsgrenze in den Spitzenstunden liegen, wäre es, um negative Verkehrsexternalitäten zu verringern, nötig, den bestehenden Straßenbahnanschluss (siehe Abb. 10 (b)) um etwa 2 km zu verlängern. Üblicherweise müsste man mit Investitionskosten von 50 Mio. € für ein solches Vorhaben rechnen. Die im normalen Instrumentarium nicht oder nur begrenzt anlastbaren öffentlichen Investitionskosten könnten in einer Größenordnung liegen, die einen erheblichen Teil des planungsbedingten Wertzuwachses ausmacht.

Gerade dies erklärt, warum für große Neubauquartiere Instrumente wie kommunaler Zwischenerwerb, Baulandmodelle oder städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen fiskalisch attraktiv sein können: Diese erlauben es eher, einen Teil des planungsbedingten Bodenwertzuwachses zur Finanzierung der gebietsbezogenen Infrastruktur zu mobilisieren.

Dass der durchschnittliche Bonner Wähler nicht rund 500€ aufwenden möchte, um private Wandlungsgewinne zu subventionieren, ist leicht ersichtlich. Hinzu kommen die diskutierten negativen Externalitäten durch die lokale Konkurrenz in der Nutzung bestehender öffentlicher Güter. Natürlich stünden der Stadt Bonn mit einem solchen Baugebiet zukünftig höhere Grundsteuereinnahmen zu, die aber erst später anfallen und denen die Instandhaltung der neuen Infrastruktur gegenübersteht. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass selbst wenn die Kosten all dieser neuen Infrastruktur umgelegt werden könnten, noch immer ein Wertgewinn von über 200€/m² zur Verfügung stünde, mit dem ggf. sogar Flächenkompensationen in Schrumpfungsregionen möglich wären (im ländlichen Sachsen z. B. sind Baulandpreise von 25–50€/m² durchaus realistisch).

- **Entschädigungspflichten und die Irreversibilität der Baulandausweisung:** Ein weiteres Problem betrifft die Unumkehrbarkeit einmal getroffener Flächenentscheidungen. Wird eine Fläche als Bauland ausgewiesen und unterbleibt die Bebauung, so mag eine spätere Rückwidmung in Grünfläche wünschenswert erscheinen – etwa im Rahmen einer Flächentauschstrategie, bei der Kommunen brachliegendes Bauland zurücknehmen und an anderer Stelle bedarfsgerecht neues Bauland ausweisen. Das geltende Planungsschadensrecht (§§ 39–44 BauGB) macht eine solche Rückwidmung jedoch praktisch sehr kostspielig.

  Nach § 42 BauGB kann der Eigentümer eine Entschädigung verlangen, wenn die zulässige Nutzung eines Grundstücks aufgehoben oder geändert wird und dadurch eine nicht nur unwesentliche Wertminderung eintritt. Wertersatz erhält der Eigentümer nach § 42 II BauGB

allerdings regelmäßig nur, wenn die Gemeinde ihre Planung innerhalb von 7 Jahren ändert. Dann wird eine Planungsänderung für die Kommune aber sehr teuer.[32]

Dies hat zweierlei Konsequenzen: Erstens ist die Baulandausweisung faktisch irreversibel, was Gemeinden zur Vorsicht bei der Ausweisung veranlasst. Zweitens ist es schwierig, Baulandreserven dynamisch an veränderte Bedarfe anzupassen – etwa Bauland in Schrumpfungsregionen zurückzunehmen und gar komplett zurückzubauen, um im Gegenzug Bauland in Wachstumsregionen zur Verfügung zu stellen. Dies ist damit ein Hindernis für flexible Flächenmechanismen. Das Recht behandelt zunächst die privaten Wertgewinne und Wertverluste durch Planungsänderungen asymmetrisch und es kompensiert zweitens Kommunen nicht, die Flächen durch Rückbau für die „Flächenkreislaufwirtschaft" zur Verfügung stellen. Einfach ausgedrückt: Eine Flächenkreislaufwirtschaft braucht ein Flächenpfand, eine Zahlung desjenigen. der Nicht-Bauland in Bauland umwandelt, die umgekehrt bei Rückumwandlung ausgeschüttet wird; in gewisser Weise einen Zertifikatehandel für Bauland.

Insgesamt ergibt sich außerhalb besonderer bodenpolitischer Instrumente ein institutionelles Arrangement, in dem planungsbedingte Wertzuwächse häufig privat anfallen, während ein erheblicher Teil der gebietsbezogenen Infrastrukturkosten kommunal finanziert werden muss. Das BauGB kennt mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zwar ein Instrument, das diese Asymmetrie bei großen Gesamtentwicklungen teilweise durchbricht. Wegen seiner hohen Voraussetzungen, des administrativen Aufwands und der Vorfinanzierungsrisiken ersetzt es aber keine allgemeine, einfach handhabbare Regel zur Beteiligung planungsbegünstigter Grundstückseigentümer an den Folge- und Infrastrukturkosten der Baulandentwicklung. Eine vereinfachende Reform kann daher helfen, dass angebotsseitige Maßnahmen zur Überwindung der Wohnraumknappheit greifen können.

3.5 Fazit aus den theoretischen Überlegungen

Die theoretischen Überlegungen zeigen, warum Wohnraumknappheit nicht allein als Verteilungs- oder Sozialproblem verstanden werden sollte. Wenn Arbeitskräfte wegen hoher Wohnkosten nicht in die Regionen ziehen, in denen sie besonders produktiv eingesetzt werden könnten, entstehen gesamtwirtschaftliche Effizienzverluste. Knappheit an Wohnraum in Wachstumsregionen kann daher Produktivitätswachstum bremsen.

Daraus folgt jedoch nicht, dass jede zusätzliche Bebauung automatisch wohlfahrtssteigernd ist. Zuwanderung und Verdichtung haben positive externe Effekte, etwa durch Agglomerationsvorteile, größere Märkte und besser nutzbare lokale öffentliche Güter. Sie können aber auch negative externe Effekte auslösen, etwa durch Gedränge, Verkehr, Verdrängung und zusätzliche Infrastrukturbedarfe. Räumliche Planung bleibt deshalb notwendig.

Das zentrale Problem liegt weniger im Ob der Planung als im Wie der Entscheidungsstrukturen. Die Vorteile zusätzlichen Wohnraums fallen häufig überregional an: niedrigere Wohnkosten, bessere Arbeitskräfteallokation und höhere gesamtwirtschaftliche Produktivität. Die Kosten und Widerstände sind dagegen lokal konzentriert. Daraus entsteht ein politökonomischer Bias zugunsten restriktiver Entscheidungen. Lokale Mehrheiten,

32 Vgl. Runkel (2024), § 42 Rn. 29 ff.

Nachbarschaftswiderstände und verfahrensrechtliche Verzögerungsmöglichkeiten können dazu führen, dass gesamtwirtschaftlich sinnvolle Wohnraumschaffung unterbleibt.

Der rechtliche Rahmen verstärkt diese Tendenz teilweise. Die kommunale Planungshoheit ist verfassungsrechtlich begründet und sachlich wichtig, führt aber dazu, dass Kommunen zentrale Entscheidungen über Bauland treffen, obwohl ein erheblicher Teil des Nutzens neuer Wohnungen außerhalb der jeweiligen Kommune anfällt. Zugleich tragen Kommunen erhebliche Folge- und Infrastrukturkosten, während planungsbedingte Bodenwertgewinne häufig privaten Eigentümern zufallen. Diese Asymmetrie macht Baulandausweisung aus kommunaler Sicht oft unattraktiv.

Die theoretische Schlussfolgerung lautet daher: Eine bessere Wohnungspolitik muss die legitimen Gründe für Planung ernst nehmen, zugleich aber die bestehenden Anreize und Verfahren so verändern, dass Wohnraumschaffung in produktiven Zuzugsregionen nicht systematisch blockiert wird. Es geht nicht um Deregulierung um ihrer selbst willen, sondern um Institutionen, die lokale Kosten, überregionale Nutzen und planungsbedingte Wertgewinne besser zusammenführen.

4 Empfehlungen

Auf der Grundlage der vorangegangenen Analyse formuliert der Beirat die folgenden Empfehlungen. Sie setzen gleichzeitig bei Flächenangebot, Planungsanreizen, Besteuerung und Mobilität an, weil die identifizierten Probleme – Angebotsknappheit, räumliche Fehlallokation und Verteilungswirkungen – sich gegenseitig verstärken und daher nur im Zusammenspiel von Maßnahmen wirksam adressiert werden können.

4.1 Differenziertes Flächenverbrauchsziel und Kompensationszahlungen statt Regulierung

Das Flächen„verbrauchs"ziel von unter 30 Hektar pro Tag bis 2030 ist zwar als Nettoziel formuliert, also unter Aufrechnung von Rückumwandlung von Siedlungs- in Vegetationsfläche, wird aber durch die beschriebenen planungsrechtlichen Rahmenbedingungen tatsächlich näherungsweise zu einem Bruttoziel. Es findet zu wenig Rückumwandlung von Siedlungsfläche in Schrumpfungsregionen statt, um in Wachstumsregionen zusätzliches Wachstumspotential zu generieren. Auch die Gleichbehandlung aller Siedlungsflächen, ob für Industrie und Gewerbe, für Wohnen inklusive privater Gärten oder für städtisches Grün, ist vor dem Hintergrund des Zieles fragwürdig. Als de facto Bruttoziel bindet dieses vor allem die Wachstumsregionen, ohne Anreize zum Rückbau in Schrumpfungsregionen zu schaffen. Aus ökonomischer Sicht ist dies ineffizient: Die Kosten der Flächenausweisung (Verlust an Vegetation, ökologische Folgen) und ihr Nutzen (zusätzlicher Wohnraum, wirtschaftliche Dynamik) unterscheiden sich regional erheblich. Der Beirat empfiehlt daher, so man überhaupt am Flächenverbrauchsziel bzw. seiner avisierten Verschärfung festhalten will:

- Regionalisierung des kommunizierten Flächenbudgets. Das avisierte Gesamtziel wird auch in der öffentlichen Darstellung auf die Planungsregionen nach einem transparenten Schlüssel (Einwohnerwachstum, Arbeitsplatzentwicklung, Wohnungsdefizit) verteilt. Für Wachstumsregionen sollte ein höheres Kontingent kommuniziert werden, für Schrumpfungsregionen gegebenenfalls ein negatives.

- Flexibilisierung durch Kompensation. Statt pauschal die Entwicklung im Außenbereich als nicht wünschenswert zu kategorisieren, wäre es sinnvoller, sie durch Kompensationszahlungen der wandelnden Kommune, die auf den Eigentümer abgewälzt werden können, zu ersetzen. Durch Kompensationszahlungen könnten auch die bürokratischen Hindernisse in Bezug auf Ausgleichsflächen reduziert werden. Diese Kompensationszahlungen sollten symmetrisch gestaltet werden und könnten dann auch umgekehrt zur Verfügung stehen, um in schrumpfenden Regionen die Rückumwandlung von Bauland in Vegetationsfläche zu finanzieren (siehe das konkrete Beispiel aus Box 4).

Ein solcher Mechanismus würde den Zielkonflikt zwischen Flächenschonung und Wohnraumschaffung nicht auflösen, aber entschärfen, indem er die regionale Heterogenität der Kosten und Nutzen explizit berücksichtigt.

4.2 Umfassende Infrastrukturkostenumlage oder Planungswertabgabe bei Baulandausweisung

Ein wesentlicher Grund, warum Kommunen der Ausweisung neuen Baulandes zurückhaltend gegenüberstehen, liegt in der Kostenasymmetrie: Die Umwidmung landwirtschaftlicher Nutzfläche in Bauland erzeugt erhebliche Wertsteigerungen für den Grundstückseigentümer, die Investitionskosten der notwendigen Infrastruktur – Straßen, ÖPNV-Anbindung, Kindergärten, Schulen, Kanalisierung – fallen regelmäßig bei der Kommune an. Nach geltendem Recht können Kommunen lediglich die unmittelbaren Erschließungskosten (Straßen, Leitungen) über Erschließungsbeiträge umlegen. Städtebauliche Verträge (§11 BauGB) erlauben die Beteiligung Privater auch an umfassenderen Infrastrukturkosten, aber nur wenn diese kausal zurechenbar, projektbezogen und angemessen sind. Dies stellt eine administrative Hürde dar. Der Beirat empfiehlt, diesen Rahmen deutlich zu erweitern:

- **Erweiterte Infrastrukturkostenumlage.** Kommunen sollten bei der erstmaligen Schaffung zusätzlichen Baurechts berechtigt sein, die hierdurch ausgelösten Investitionskosten sozialer und verkehrlicher Infrastruktur stärker als bisher denjenigen zuzuordnen, denen der planungsbedingte Bodenwertzuwachs zufließt. Dies kann je nach Fall der bisherige Grundstückseigentümer, ein Projektentwickler oder ein späterer Bauträger sein. Die Anlastung sollte üblicherweise als Geldbetrag, ggf. aber auch als Grundstücksbereitstellung oder Sachleistung erfolgen können und an typisierte, transparente Kostenmaßstäbe anknüpfen. Dabei sollte nicht lediglich § 11 BauGB erweitert werden. Sinnvoll wäre vielmehr ein abgestuftes Instrumentarium: Für kleinere Vorhaben eine rechtssichere Erweiterung durch Standardisierung städtebaulicher Folgekostenvereinbarungen; für größere Neubauquartiere eine vereinfachte und praktikablere Anwendung der Rechtslogik städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen.

  Insbesondere schlagen wir vor, die Voraussetzung in Gemeinden, für die das Bundesland im Sinne des § 556d BGB einen angespannten Wohnungsmarkt festgestellt hat, eine widerlegliche gesetzliche Vermutung für das Gemeinwohlerfordernis und den erhöhten Wohnbedarf vorzusehen, die Voraussetzung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. BauGB) sind. Damit würden die Länder durch die Feststellung des angespannten Wohnungsmarktes nicht nur mehr regulierend in den Mietmarkt eingreifen, sondern auch aktiv den Gestaltungsspielraum der Gemeinden vergrößern, etwas gegen die angespannte Lage zu unternehmen.

  Was das umlegbare Kostenvolumen angeht, plädiert der Beirat für einen umfassenderen Ansatz. Es ist sinnvoll Vorfinanzierungskosten einzuschließen ebenso wie die Finanzierung solcher öffentlichen Einrichtungen und Ausgleichsmaßnahmen, die erforderlich sind, um die durch zusätzliche bauliche Nutzbarkeit ausgelösten infrastrukturellen, sozialen, ökologischen und verkehrlichen Folgelasten zu bewältigen. Dazu sollten auch Kosten für Infrastruktur und für den Ausgleich von Externalitäten jenseits des unmittelbaren Umfeldes der Planung zählen dürfen (siehe Kapitel 3) – sei es die Vergrößerung von Sportanlagen oder Kultureinrichtungen, um neuen Nutzerinnen und Nutzern Rechnung zu tragen, sei es der ÖPNV.

  Rechtspolitisch spricht viel dafür, die im BauGB bereits bekannte Logik typisierter Kostenerstattung auf die allgemeinen Planungs- und Vorfinanzierungskosten der Baulandausweisung zu übertragen. Ein Beispiel hierfür wäre, bei Baulandausweisung mit erwarteter Bevölkerungs-

steigerung um einen bestimmten Prozentsatz auch der gleiche Prozentsatz des bestehenden kommunalen (Sach-) Anlagevermögens als Planungswertausgleich ohne weitere Prüfung als angemessen anzusehen, denn dieser Betrag wird ja durch den Zuzug verwässert. Zumindest bei Kommunen mit Doppik stehen die dazu benötigten Zahlen zur Verfügung.

Auch kann es sinnvoll sein, zur Erweiterung der kommunalen Planungskapazitäten die Gebührenordnungen für Bauanträge an die tatsächlichen Kostenstrukturen komplexer gewordener Verfahren anzupassen.

- **Ökonomische Logik.** Die Wertsteigerung, die aus der Umwidmung resultiert, ist eine regulatorische Rente — sie entsteht nicht durch die Leistung des Eigentümers, sondern durch den Planungsakt der Kommune. Eine Abschöpfung eines gesetzlich bestimmten Anteils dieses Wertzuwachses ist ökonomisch gerechtfertigt, wenn sie als bodenrechtlicher Planungswertausgleich ausgestaltet wird. Will man den fiskalverfassungsrechtlichen Rahmen erhalten, müsste die Abgabe zweckgebunden zur Finanzierung der durch zusätzliche bauliche Nutzbarkeit ausgelösten Infrastruktur-, Planungs-, Vorfinanzierungs- und Ausgleichskosten verwendet werden. Eine anteilsmäßige pauschalierte Zuordnung von größeren Infrastrukturen, die kausal nicht einem einzelnen Planungsprojekt zugeordnet werden können, würde die Anwendbarkeit erweitern und ihre kommunale Nutzung attraktiver machen. Gleiches gilt für die Nutzung der Mittel zum Ausgleich von Externalitäten jenseits der unmittelbaren Umgebung.

Ein solcher Mechanismus verringert fiskalische Fehlanreize, die derzeit dazu führen, dass Kommunen Baulandausweisung ggf. als Verlustgeschäft wahrnehmen. Internationale Vorbilder existieren etwa in den Niederlanden (kommunale Grondexploitatie) und in der Schweiz (Mehrwertabgabe nach Raumplanungsgesetz Art. 5), wo die planungsbedingte Wertsteigerung teilweise zugunsten der öffentlichen Infrastruktur abgeschöpft wird.[33] Dies ist in Deutschland zwar nicht grundsätzlich unmöglich, aber wesentlich eingeschränkt.

- Der Beirat empfiehlt daher alternativ die Einführung eines allgemeinen **Planungswertausgleichs** im BauGB. Bei der erstmaligen Schaffung oder wesentlichen Erhöhung baulicher Nutzbarkeit sollte ein gesetzlich bestimmter Anteil des hierdurch ausgelösten Bodenwertzuwachses abgeschöpft werden. Durch einen Planungswertausgleich wird es möglich, letztlich diejenigen, die vor Ort entscheiden und ggf. negative Externalitäten der Baulandausweisung zu tragen haben, an dem ökonomischen Gewinn partizipieren zu lassen. Einfach gesprochen: Wenn eine Wachstumsgemeinde durch Baulandausweisung für Zuzügler Wohnraum und ökonomische Chancen schafft, dann spricht nichts dagegen, dass die Altbürger davon profitieren – sei es durch niedrigere Grundsteuern oder die lang ersehnte Schwimmbadsanierung. Im Gegenteil, eine solche Beteiligung mag erst die politökonomischen Schwierigkeiten überwinden und macht den ökonomischen Verlust durch eine Politik knappen Baulandes kommunalpolitisch salient. Allerdings sind einer solchen allgemeinen Beteiligung der Kommunen bislang (fiskal)verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt.

33 Die Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertzuwächse wurde vom Beirat schon in seinem Gutachten zur Wohnungspolitik vorgeschlagen, vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2018).

Die Abschöpfung des Planungswertes in städtebaulichen Entwicklungsgebieten erfolgt deshalb bislang strikt zweckgebunden zur Finanzierung der durch die Baulandentwicklung verursachten Infrastruktur- und Planungskosten (s. o.).

4.3 Pauschal-Upzoning mit Opt-out

Die politische Ökonomie des NIMBYism (Abschnitt 3.3) legt nahe, dass einzelfallbezogene Nachverdichtungsentscheidungen systematisch zu wenig Wohnraum schaffen, weil lokaler Widerstand die Kosten des Entscheidens auf die kommunalen Entscheidungsträger konzentriert, während der Nutzen breit gestreut ist. Dem kann durch eine Umkehr der Begründungslast begegnet werden, indem man Zuwachs zum Standard macht und Stillstand zur begründungsbedürftigen Abweichung:

- Man könnte neu festlegen, dass Geschossflächenzahlen in bestehenden Bebauungsplänen regelmäßig automatisch steigen. So könnten z. B. Geschossflächenzahlen von Plänen, die älter als 30 Jahre sind, automatisch alle zehn Jahre um einen Faktor (z. B. ×1,1) bezogen auf die ursprüngliche Planfestsetzung steigen, sofern die Gemeinde keinen gegenteiligen Beschluss fasst bzw. einen neuen Bebauungsplan erlässt.

- Bei der Bebauung im Innenbereich nach §34 BauGB sollte in Grenzen nicht allein die Geschossigkeit der Bebauung als maßgeblich für eine Nichteinfügung in den Bestand geltend gemacht werden dürfen. Man könnte eine solche Grenze z.B. bei einer Bebauung mit bis zu zwei Vollgeschossen und einer Firsthöhe von unter 11 m setzen. Auch hier bliebe es Kommunen unbenommen, über Bebauungspläne eine abweichende Regelung zu schaffen.

Die theoretische Grundlage hierfür liefern die Resultate von Jackson und Sonnenschein (2007) und Bierbrauer und Hellwig (2016): Pauschale Regelungen, die viele Einzelmaßnahmen bündeln, stoßen eher auf breitere Akzeptanz als Einzelfallentscheidungen. Der bestehende § 246e BauGB (“Bauturbo”) folgt bereits einer ähnlichen Logik, ist jedoch befristet. Der Beirat empfiehlt, diesen Ansatz zu verstetigen.

4.4 Verbindliche Wohnungsbauziele mit Zuweisungsmechanismus

Die im Gutachten dokumentierte Diskrepanz zwischen politisch erklärten Bauzielen (400.000 Wohnungen p. a.) und tatsächlicher Bautätigkeit (gut 200.000 Wohnungen) verweist auf ein Vollzugsdefizit bis auf die kommunale Ebene. Der Beirat empfiehlt, den britischen Erfahrungen folgend (Competition and Markets Authority, 2024):

- **Landesweite Wohnungsbauziele,** die von den Länderparlamenten auf Basis von Bevölkerungsprognose, Arbeitsmarktentwicklung und Wohnungsdefizit beschlossen und auf die Kommunen heruntergebrochen werden,

- **Konsequenzen bei Nichterfüllung:** Kommunen, die ihr Ziel dauerhaft verfehlen, verlieren das Recht, über das gemeindliche Einvernehmen nach § 36 BauGB Projekte zu blockieren. Die bestehende Logik des § 246e BauGB (Genehmigungsfiktion bei Untätigkeit) wird vom befristeten Ausnahmeinstrument zum Dauermechanismus weiterentwickelt.

Ein solcher Mechanismus verschiebt Entscheidungen teilweise von der lokalen auf die übergeordnete Ebene und adressiert damit direkt die im Abschnitt 3.3 analysierte Problematik, wonach lokale Entscheidungsträger systematisch zu wenig Wohnraum zulassen.

4.5 Mobilitätshindernisse adressieren

Die Analyse in Abschnitt 2.2 zeigt, dass die Wohnkostenbelastung die räumliche Mobilität der Beschäftigten einschränkt. Neben den regionalen Preisunterschieden wirkt aber auch der Bestandsmietvorteil — die Differenz zwischen der laufenden Bestandsmiete und der für einen neuen Mietvertrag zu zahlende Miete (abzulesen an den Angebotsmieten) — als Mobilitätshindernis: Wenn Mieter und Mieterinnen umziehen, verlieren sie den günstigen Bestandsvertrag. Dieses Problem wird umso größer, je stärker Bestands- und Angebotsmieten auseinanderfallen. Diese Kluft wird auch von der Schärfe der Regulierung der Bestandsmieten beeinflusst. In ähnlicher Weise wirken Erwerbsnebenkosten beim selbstgenutzten Wohneigentum. Wenn man diese Mobilitätshindernisse adressieren wollte, wären folgende Reformen denkbar:

- **Neudefinition der ortsüblichen Vergleichsmiete:** Nach § 558 II BGB gehen in die Berechnung der „ortsüblichen Vergleichsmiete", die als Grenze für Mieterhöhungen dient, seit dem 1.1.2020 die Mietverträge der vergangenen 6 Jahre ein; zuvor waren es 4 Jahre. Die Rückgängigmachung dieser Reform würde dazu führen, dass sich die Bestandsmieten wieder etwas stärker an die Angebotsmieten annähern könnten. Dadurch entstehen zwar Belastungen der Bestandsmieter, die aber durch die Kappungsgrenze begrenzt sind. Gleichzeitig verbessern sich die Anreize zum Umzug in passenderen Wohnraum.

- **Steuerliche Umzugsanreize.** Bei beruflich veranlasstem Umzug sollte die Differenz zwischen alter Bestandsmiete und neuer Angebotsmiete für einen Übergangszeitraum (z. B. drei Jahre) als erhöhter Werbungskostenfreibetrag geltend gemacht werden können. Dies senkt die effektiven Kosten eines Umzugs in eine produktivere Region. Dabei kann eine solche Maßnahme aber nur komplementär zu größerer Wohnungsbautätigkeit sein, weil ohne neue Wohnungen die höhere Wohnungsnachfrage sich nur in höhere Preise übersetzen würde.

- **Grunderwerbsteuer und Erwerbsnebenkosten.** Eine Verringerung der Besteuerung von Immobilientransaktionen zugunsten einer stärkeren Besteuerung des Bodenwertes erhöht die ökonomische Effizienz der Besteuerung. Dem stehen allerdings fiskalverfassungsrechtliche Hindernisse entgegen, weil Grundsteuer und Grunderwerbsteuer an unterschiedliche staatliche Körperschaften gehen. Auch besteht die Schwierigkeit, mit denjenigen umzugehen, die bereits die Grunderwerbsteuer gezahlt haben und durch eine Verschiebung zugunsten der Besteuerung des Bodenwertes doppelt belastet würden. Dennoch wäre eine solche Änderung mittelfristig erstrebenswert. Ein erster Schritt in diese Richtung wäre die Möglichkeit, die Grunderwerbsteuer in (z. B. 20) jährlichen Raten zu zahlen, die beim Wiederverkauf des Objekts entfallen. Auch die übrigen Nebenkosten des Grunderwerbs sind in Deutschland im internationalen Vergleich hoch – gerade in Wachstumsregionen, weil sie meist anteilsmäßig am gehandelten Immobilienwert erhoben werden. Hier könnten zum Beispiel absolute Vergütungs- bzw. Gebührenunter- und -obergrenzen für Notare, Gerichte und Verwaltungen im Immobilienbereich hilfreich sein, um gerade im Bereich der Wachstumsregionen Mobilität zu erleichtern.

Alle drei Maßnahmen zielen darauf ab, die im Gutachten identifizierten Mobilitätsbarrieren abzubauen, ohne den Mieterschutz in Frage zu stellen. Sie ergänzen die angebotsseitigen Empfehlungen, weil selbst bei deutlich erhöhtem Wohnungsneubau der Bestandsmietvorteil und Erwerbsnebenkosten als Bremseffekte wirken. Sie laufen aber letztlich zum Teil, ähnlich wie steuerliche oder KfW-Förderungen des Wohnungsbaus, ins Leere, wenn nicht tatsächlich von der ordnungsrechtlichen Seite Raum für Wohnungsbau geschaffen wird.

4.6 Zusammenfassung der Empfehlungen

Diese Empfehlungen zielen darauf, Wohnraumschaffung in Zuzugsregionen einfacher, verbindlicher und für Kommunen wirtschaftlich attraktiver zu machen. Dazu sollten Flächenverbrauchsziele regional differenziert und durch Kompensationsmechanismen flexibilisiert werden. Kommunen sollten die Infrastruktur- und Folgekosten neuer Baugebiete noch stärker als bislang aus planungsbedingten Bodenwertzuwächsen finanzieren können, damit Baulandausweisung nicht als fiskalisches Risiko erscheint, sondern idealerweise diese als fiskalischen Gewinn sehen.

Zugleich sollten bestehende Verfahren so verändert werden, dass zusätzlicher Wohnraum nicht in jeder Einzelfallentscheidung neu gegen lokalen Widerstand durchgesetzt werden muss. Pauschale Nachverdichtungsspielräume, verbindliche Wohnungsbauziele und wirksame Konsequenzen bei Zielverfehlung sollen die Verantwortung für Wohnraumschaffung klarer zuordnen. Ergänzend sollten Mobilitätshindernisse wie der Bestandsmietvorteil und hohe Erwerbsnebenkosten abgebaut werden. Im Kern geht es um eine Planung, die Wohnraumschaffung dort ermöglicht, wo sie gesamtwirtschaftlich besonders wertvoll ist.

5 Literaturverzeichnis

Ahlfeldt, Gabriel M., Stephen J. Redding, Daniel M. Sturm und Nikolaus Wolf. 2015. *„The Economics of Density: Evidence from the Berlin Wall."* Econometrica 83 (6): 2127–2189. https://doi.org/10.3982/ECTA10876

Amaral, Francisco, Philipp Jungwirth, Jonas Zdrzalek, and Steffen Zetzmann. 2025. *Dokumentation für den Mietpreisindex.* GREIX.

Anagol, Santosh, Fernando Ferreira, and Jonah Rexer. 2026. *„Estimating the Economic Value of Zoning Reform."* American Economic Journal: Economic Policy 18 (3): 235–74.

Arbeitsgemeinschaft für Zeitgemäßes Bauen e.V. (ARGE) 2025. *„Wohnungsbau in Deutschland 2025 – Quo Vadis? Wege zu einem leistungsfähigen Wohnungsmarkt".*

Arrow, Kenneth J. 1979. *"The Property Rights Doctrine and Demand Revelation Under Incomplete Information."* In Economics and Human Welfare, edited by Michael J. Boskin. Academic Press.

Baldenius, Till, Sebastian Kohl, und Moritz Schularick. 2020. *„Die Neue Wohnungsfrage."* Leviathan 48 (2): 195–236.

Battis, Ulrich, Michael Krautzberger, und Rolf-Peter Löhr. 2023. *Baugesetzbuch: BauGB – Kommentar.* 15th ed. C.H. Beck.

Baumol, William J., and Wallace E. Oates. 1975. *The Theory of Environmental Policy: Externalities, Public Outlays, and the Quality of Life.* Prentice-Hall.

Baum-Snow, Nathaniel. 2023. *"Constraints on City and Neighborhood Growth: The Central Role of Housing Supply."* Journal of Economic Perspectives, 37(2), 53–74.

Bayer, Christian, Benjamin Born, und Ralph Luetticke. 2024. *"Shocks, Frictions, and Inequality in US Business Cycles."* American Economic Review 114 (5): 1211–47.

Bayer, Christian, und Falko Juessen. 2012. *"On the Dynamics of Interstate Migration: Migration Costs and Self-Selection."* Review of Economic Dynamics 15 (3): 377–401.

Bierbrauer, Felix, und Martin Hellwig. 2016. *"Robustly Coalition-Proof Incentive Mechanisms for Public Good Provision Are Voting Mechanisms and Vice Versa."* Review of Economic Studies 83: 1440–64.

Bierbrauer, Felix, und Justus Winkelmann. 2020. *"All or Nothing: State Capacity and Optimal Public Goods Provision."* Journal of Economic Theory 185. 1049–55.

Braun, Reiner, und Jan Grade. 2026. *„empirica Wohnungsmarktprognose 2026.* Regionalisierte Prognose in drei Varianten mit Ausblick bis 2045." empirica-Paper Nr. 281, Februar 2026. https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/empi281rbjag.pdf

Bundesamt für Statistik. 2024. *Durchschnittliche Wohnfläche pro Person, 2023.* Karte. Statistischer Atlas der Schweiz. Zugegriffen am 05. August 2026. https://www.atlas.bfs.admin.ch/core/projects/13/xshared/pdf/28041_131.pdf.

Burgi, Martin. 2024. *Kommunalrecht.* 7th ed. C.H. Beck.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). 2026a. *Bewoonde Woningen; Woningvoorraad, Oppervlakte, Woningtype, Regio.* Zugegriffen am 05. August 2026. https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85058NED/table.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). 2026b. *Personen in Particuliere Huishoudens.* Zugegriffen am 05. August 2026. https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/86064NED/table.

Competition and Markets Authority. 2024. *Housebuilding Market Study – Final Report.* CMA. Zugegriffen am 05. August 2026. https://www.gov.uk/cma-cases/housebuilding-market-study.

d'Aspremont, Claude, und Louis-André Gérard-Varet. 1979. *"Incentives and Incomplete Information."* Journal of Public Economics 11: 25–45.

Davy, Benjamin. 2012. *„Bodenpolitik und Bodenrecht – Verteilung und Verfahren."* Raumforschung und Raumordnung 70 (3): 185–97.

Deschermeier, Philipp, Ralph Henger, Björn Seipelt und Michael Voigtländer. 2016. *„Zuwanderung, Wohnungsnachfrage und Baubedarfe. Aktualisierte Ergebnisse des IW Wohnungsbedarfsmodells."* IW-Report 18/2016. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2016/288740/IW-Report_2016-18_Baubedarf.pdf

Deschermeier, Philipp, Ralph Henger und Julia Sprenger. 2024. *„Zunehmende Marktanspannung in vielen Großstädten. Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells."* IW-Report 39/2024. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2024/IW-Report_2024_Regionale-Wohnungsbedarfe.pdf

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). 2017. *Städtebauliche Verträge in Der Kommunalen Praxis.* Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

Diamond, Rebecca, und Tim McQuade. 2019. *"Who Wants Affordable Housing in Their Backyard? An Equilibrium Analysis of Low-Income Property Development."* Journal of Political Economy 127 (3): 1063–117.

Díaz, Antonia, und Belén Jerez. 2013. *"House Prices, Sales, and Time on the Market: A Search-Theoretic Framework."* International Economic Review 54 (3): 837–72.

Dustmann, Christian, Bernd Fitzenberger, und Markus Zimmermann. 2022. *"Housing Expenditure and Income Inequality."* The Economic Journal 132 (645): 1709–36.

Duranton, Gilles, and Danton Puga. 2023. *"Urban growth and its aggregate implications."* Econometrica, 91(6), 2219–2259.

European Comission. 2025. *A European Affordable Housing Plan.* Zugegriffen am 05. August 2026. https://housing.ec.europa.eu/european-affordable-housing-plan_en

Fagereng, Andreas, Matthieu Gomez, Emilien Gouin-Bonenfant, Martin Holm, Benjamin Moll, und Gisle Natvik. 2025. *"Asset-Price Redistribution."* Journal of Political Economy 133 (11): 3494–549.

Falck, Oliver, Simon Krause und Pascal Zamorski. 2025. *„Mieten – Wachstumshemmnis und sozialer Sprengstoff in deutschen Großstädten?“* ifo Schnelldienst 78 (10): 4–16. https://www.ifo.de/DocDL/sd-2025-10-zdg-falck-etal-wohnungsknappheit.pdf

Freemark, Yonah. 2023. *"Zoning Change: Upzonings, Downzonings, and Their Impacts on Residential Construction, Housing Costs, and Neighborhood Demographics."* Journal of Planning Literature 38 (4): 548–70.

Ganong, Peter, und Daniel Shoag. 2017. *"Why Has Regional Income Convergence in the U.S. Declined?"* Journal of Urban Economics 102: 76–90.

Glaeser, Edward, und Joseph Gyourko. 2018. *"The Economic Implications of Housing Supply."* Journal of Economic Perspectives 32 (1): 3–30.

Gottschalk, Sandra. 2025. *„Unternehmensschließungen 2024 – Starker Anstieg der Schließungszahlen in allen Wirtschaftsbereichen.“* Unternehmensschließungen, Nr. 3, April 2025. ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und Verband der Vereine Creditreform. Zugegriffen am 5. August 2026. https://www.zew.de/fileadmin/FTP/unternehmensschliessungen/Unternehmensschliessungen_052025.pdf

Gottschalk, Sandra, und Patrik-Ludwig Hantzsch. 2025. *"Wenig dynamisches Gründungsgeschehen in Deutschland – besonders negativer Trend in innovativen Branchen.“* Junge Unternehmen, Nr. 12, Februar 2025. ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und Verband der Vereine Creditreform. Zugegriffen am 5. August 2026. https://www.zew.de/fileadmin/FTP/jungeunternehmen/jungeunternehmen_0225.pdf.

Gratton, Gabriele, Luigi Guiso, Claudio Michelacci, und Massimo Morelli. 2021. *"From Weber to Kafka: Political Instability and the Overproduction of Laws."* American Economic Review 111 (9): 2964–3003.

Greenaway-McGrevy, Ryan, und Peter C. B. Phillips. 2023. *"The Impact of Upzoning on Housing Construction in Auckland."* Journal of Urban Economics 136: 103555.

Güth, Werner, und Martin Hellwig. (1986). *"The private supply of a public good."* Journal of Economics, Supplement 5, 121–159.

Gyourko, Joseph, und Raven Molloy. 2015. *"Regulation and Housing Supply."* In Handbook of Regional and Urban Economics, vol. 5. Elsevier, 1289-1337.

Hankinson, Michael. 2018. *"When Do Renters Behave Like Homeowners? High Rent, Price Anxiety, and NIMBYism."* American Political Science Review 112 (3): 473–93.

Head, Allen, Huw Lloyd-Ellis, und Hongfei Sun. 2014. *"Search, Liquidity, and the Dynamics of House Prices and Construction."* American Economic Review 104 (4): 1172–210.

Heddesheimer, Vincent. 2026. *„Electoral Risk and Housing Supply.“* Unveröffentlichtes Manuskript, Department of Politics, Princeton University.

Henderson, J. V. (1974). *The sizes and types of cities.* American Economic Review, 64(4), 640–656.

Hellwig, Martin F. 2003. *"Public-Good Provision with Many Participants."* The Review of Economic Studies 70 (3): 589–614.

Hilber, Christian A. L., und Wouter Vermeulen. 2016. *"The Impact of Supply Constraints on House Prices in England."* Economic Journal 126 (591): 358–405.

Hsieh, Chang-Tai, und Peter J. Klenow. 2009. *"Misallocation and Manufacturing TFP in China and India."* The Quarterly Journal of Economics 124 (4): 1403–48.

Hsieh, Chang-Tai, und Enrico Moretti. 2019. *"Housing Constraints and Spatial Misallocation."* American Economic Journal: Macroeconomics 11 (2): 1–39.

Igarashi, Masahiro. 1991. *"The Rent-Vacancy Relationship in the Rental Housing Market."* Journal of Housing Economics 1 (3): 251–74.

INSEE. 2025. *Début 2024, Les Locataires Disposent de 34 m² En Moyenne Par Personne, Contre 102 m² Pour Les Propriétaires.* Zugegriffen am 05. August 2026. https://www.insee.fr/fr/statistiques/8334519.

Jackson, Matthew O., und Hugo F. Sonnenschein. 2007. *"Overcoming Incentive Constraints by Linking Decisions."* Econometrica 75 (1): 241–57.

Jordà, Òscar, Katharina Knoll, Dmitry Kuvshinov, Moritz Schularick, und Alan M. Taylor. 2019. *"The Rate of Return on Everything, 1870–2015."* Quarterly Journal of Economics 134 (3): 1225–98.

Jordà, Òscar, Moritz Schularick, und Alan M. Taylor. 2017. *"Macrofinancial History and the New Business Cycle Facts."* NBER Macroeconomics Annual 31 (1): 213–63.

Kaplan, Greg, und Sam Schulhofer-Wohl. 2017. *"Understanding the Long-Run Decline in Interstate Migration."* International Economic Review 58 (1): 57–94.

Karandikar, Shreyas. 2024. *"Shaky Foundations – NIMBYism's Grip on London's Housing Development."* Master's thesis, University of Oxford.

Kashiwagi, Masaya. 2014. *"A Search-Theoretic Model of the Rental and Homeownership Markets."* Journal of Housing Economics 26: 33–47.

Kennan, John, und James R. Walker. 2011. *"The Effect of Expected Income on Individual Migration Decisions."* Econometrica 79 (1): 211–51.

Krugman, Paul R. 1990. *Increasing Returns and Economic Geography.* NBER Working Paper No. 3275. National Bureau of Economic Research.

Kuhn, Moritz, Moritz Schularick, und Ulrike I. Steins. 2020. *"Income and Wealth Inequality in America, 1949–2016."* Journal of Political Economy 128 (9): 3469–519.

Lyons, Ronan C., und Éamonn Sweeney. 2025. *"Time to Build: Rules-Based Planning and Construction Project Duration in Dublin."* Journal of Housing Economics 70: 102089.

Mailath, George J., und Andrew Postlewaite. 1990. *"Asymmetric Bargaining Procedures with Many Agents."* Review of Economic Studies 57: 351–67.

Mas-Colell, Andreu, Michael D. Whinston, und Jerry R. Green. 1995. *Microeconomic Theory.* Oxford University Press.

Mast, Evan. 2024. *"Warding Off Development: Local Control, Housing Supply, and NIMBYs."* Review of Economics and Statistics 106 (3): 671–80.

Mitschang, Stephan. 2013. *„Die Bodenschutzklausel Des § 1a Abs. 2 BauGB."* In Berliner Kommentar Zum Baugesetzbuch. Carl Heymanns.

Myerson, Roger B., und Mark A. Satterthwaite. 1983. *"Efficient Mechanisms for Bilateral Trading."* Journal of Economic Theory 28: 265–81.

Roback, Jennifer. 1982. *„Wages, Rents, and the Quality of Life."* Journal of Political Economy,90(6), 1257–1278.

Rosen, Sherwin. 1979. *„Wage-Based Indexes of Urban Quality of Life."* In: Current Issues in Urban Economics, eds. Mieszkowski & Straszheim.

Runkel, Peter. 2024. *"Kommentierung Der §§ 39–44 BauGB."* In Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch – Kommentar. C.H. Beck.

Saiz, Albert. 2010. *"The Geographic Determinants of Housing Supply."* Quarterly Journal of Economics 125 (3): 1253–96.

Scitovsky, Tibor. 1954. *"Two Concepts of External Economies."* Journal of Political Economy 62 (2): 143–51.

Statistics Poland (GUS). 2015. *Gospodarka Mieszkaniowa w 2014 r.* Zugegriffen am 05. August 2026. https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-w-2014-r-,13,10.html.

Statistics Poland (GUS). 2024. *Housing Economy in 2023.* Zugegriffen am 05. August 2026. https://stat.gov.pl/en/topics/municipal-infrastructure/municipal-infrastructure/housing-economy-in-2023,10,7.html.

Statistik Austria. 2014. *Wohnen 2014.* Zugegriffen am 05. August 2026. https://www.statistik.at/fileadmin/pages/350/tabellenband_wohnen_2014__4_.pdf.

Statistik Austria. 2024. *Wohnen 2024.* Zugegriffen am 05. August 2026. https://www.statistik.at/fileadmin/publications/Wohnen_2024_Web-barrierefrei.pdf.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder. 2000–2024. *Wanderungsstatistik – Wanderungen (Kreisebene): Tabelle 12711-13-02-4.* Regionalstatistik, https://www.regionalstatistik.de

Statistisches Bundesamt (Destatis). 2022. *Fortschreibung Des Wohngebäude- Und Wohnungsbestandes – Lange Reihen von 1969 Bis 2021 (XLSX).* Zugegriffen am 05. August 2026. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Publikationen/Downloads-Wohnen/fortschreibung-wohnungsbestand-xlsx-5312301.xlsx?__blob=publicationFile&v=13.

Statistisches Bundesamt (Destatis). 2026. *Wohnungsbestand Im Zeitvergleich (Zeitreihe).* Zugegriffen am 05. August 2026. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/liste-wohnungsbestand.html.

Turner, Matthew A., Andrew Haughwout, und Wilbert van der Klaauw. 2014. *"Land Use Regulation and Welfare."* Econometrica 82 (4): 1341–403.

"Verantwortung Für Deutschland: Koalitionsvertrag Zwischen CDU, CSU Und SPD." 2025. CDU, CSU und SPD. Zugegriffen am 05. August 2026. https://www.csu.de/politik/beschluesse/koalitionsvertrag-von-cdu-csu-und-spd-2025/.

Viner, Jacob. 1932. *"Cost Curves and Supply Curves."* In Cost Curves and Supply Curves. Springer.

Wheaton, William C. 1990. *"Vacancy, Search, and Prices in a Housing Market Matching Model."* Journal of Political Economy 98 (6): 1270–92.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2015. *Regionale Wirtschaftsförderung.* Zugegriffen am 05. August 2026. https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/wissenschaftlicher-beirat-regionale-wirtschaftsfoerderung.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2018. *Soziale Wohnungspolitik.* Zugegriffen am 05. August 2026. https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-soziale-wohnungspolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2025. *Zur Reform Des Bürgergelds.* Zugegriffen am 05. August 2026. https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/reform-des-buergergelds.pdf?__blob=publicationFile&v=12.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. 2025. *Bürokratieabbau Und Ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln.* Zugegriffen am 05. August 2026. https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-buerokratieabbau.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

Minderheitsvotum

Ein Mitglied des Beirats hält die empirische Analyse dieses Gutachtens für problematisch, die theoretischen Erwägungen für fragmentarisch. Dieses Mitglied unterstützt die in den Abschnitten 4.1 und 4.2 enthaltenen Empfehlungen, nicht aber die Einführung der in den Abschnitten 4.3 und 4.4 vorgesehenen Zwangsverpflichtungen. Dieses Mitglied stützt seine Einschätzung auf folgende Erwägungen:

(i) Die Aussage, dass der in Abb. 3 ausgewiesene starke Anstieg der Baukosten nur von untergeordneter Bedeutung ist, wird in der Einleitung zu Teil 2 mit der Annahme begründet, dass das Angebot an Bauland unelastisch ist, so dass jeglicher Anstieg der Baukosten durch einen Rückgang des Preises von Bauland kompensiert wird. Diese Annahme ist kontrafaktisch. Schon die Tatsache, dass es immer wieder Neubauten auf bisher unbebautem Land gibt, macht das deutlich. Eine angemessene Analyse müsste die Heterogenität von Land und Landverkäufern Rechnung tragen und die Auswirkungen der Option untersuchen, dass man Land zurückhalten kann, um zu einem späteren Zeitpunkt noch günstigere Bedingungen abzuwarten.

    Der bemerkenswerte Rückgang der Wohnbautätigkeit nach 2020 wird im Text des Gutachtens nicht diskutiert (Abb. 4). Sollte dieser Rückgang daher rühren, dass Kapazitäten des Bausektors für andere Bautätigkeiten, z.B. im öffentlichen Sektor verwandt wurden,[34] und die Reallokation der Bautätigkeit durch den Anstieg der Baukosten bewirkt wurde, so würde die Diagnose des Gutachtens hinfällig.[35]

(ii) Die ökonometrische Analyse in Teil 2 reicht nicht aus, um starke Empfehlungen zu begründen. Die Datengrundlage ist zu schwach, um Kausaleffekte zu identifizieren. Die Kommentierung zu Tabelle 2 räumt das sogar ein. Die Interpretation von Abb. 7 ist problematisch. Die Anlehnung dieser Interpretation and Hsieh und Moretti (2019) würde eine integrierte Betrachtung von Ost und West erfordern. Der Satz, dass sich bei einer solchen Betrachtung keine markanten Veränderungen der Streuung zeigen würden, macht die gegebene Interpretation hinfällig. Wenn die Zuwanderung aus dem Osten im Westen Tätigkeiten und Orte mit für den Westen relativ niedrigen Löhnen ebenso betrifft wie Tätigkeiten und Orte mit für den Westen relativ hohen Löhnen, so kann man aus einer isolierten Betrachtung der Entwicklung der Lohnstreuung im Westen gar nichts schließen.

    Im Übrigen weist die in Abb. 7 dargestellte Zeitreihe West eine bemerkenswerte Struktur auf, mit zwei dramatischen Anstiegen, 2005–2008 und 2013–2015, denen jeweils ein leichtes Absinken/Konstanz folgt. Die Jahre dramatischen Anstiegs waren auch Jahre erheblicher Wettbewerbserfolge der deutschen Exportwirtschaft, nach der Verabschiedung der Hartz-Gesetzgebung und nach Draghis „Whatever It Takes“, als Lohnnivellierungen aufgrund von Tarifverträgen an Bedeutung verloren hatten und die Exportschwäche anderer Länder den Wert des Euro niedrig hielten. Man könnte sich daher vorstellen, dass die Anstiege der Lohnstreuung 2005–2008 und 2013–2015 diese Entwicklungen widerspiegeln.

34 Zu diesem Zusammenhang siehe „Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf“, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi vom Juli 2020.

35 Das gilt auch für die Behauptung am Ende von Abschnitt 2.4, eine stärkere Wohnbautätigkeit würde die Beschäftigung stützen. Im übrigen steht diese Behauptung in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Gutachten „Gesamtwirtschaftliche Herausforderungen durch den demographischen Wandel“ des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWK vom Oktober 2024.

Dann wäre aber zu untersuchen gewesen, wie relevant diese Entwicklungen in Zeiten des neuerlichen China-Schocks sind bzw. inwiefern man Empfehlungen zu Wohnbauinvestitionen mit einer wirtschaftlichen Lebensdauer von Jahrzehnten auf diese Entwicklungen gründen kann. Der Verweis auf Hsieh und Moretti (2019) hilft an dieser Stelle nicht, denn Hsieh und Moretti betrachten einen längeren Zeitraum.

(iii) Die theoretische Analyse ist insofern fragmentarisch, als kein Bezug zwischen den in Abschnitt 3.2 diskutierten externen Effekten und dem in Abschnitt 3.3 diskutierten NIMBYism hergestellt wird. NIMBYism wird vor allem als Hindernis für dirigistische Planer gesehen. Die Möglichkeit, dass es sich um eine legitime Artikulation des Widerstands gegen die mit den vorgesehenen Maßnahmen einhergehenden negativen externen Effekte, vorgeblichen oder tatsächlichen, handeln könnte, wird nicht angesprochen. Insofern ist der Hinweis auf NIMBYism zur Rechtfertigung der in 4.3 und 4.4 angesprochenen Zwangsmaßnahmen problematisch. Dass Kommunen sich nicht so verhalten, wie die Verfasser des Gutachtens sich das vorstellen, ist kein Grund, ihre verfassungsrechtlich gebotene Autonomie einzuschränken.[36] Im übrigen fehlt eine Diskussion der mit Entscheidungen nach 4.3 und 4.4 verbundenen Probleme: Wer trifft diese Entscheidungen? Nach welchen Maßstäben? Und welche Anreizprobleme könnte es dabei geben?

36 Am Rande vermerkt, die Hinweise auf Jackson und Sonnenschein (2007) und von Bierbrauer und Hellwig (2016) eignen sich nicht zu den in Abschnitt 4.3 ausgesprochenen Empfehlungen. In beiden Artikeln sind die Entscheidungsprobleme und -mechanismen jeweils anders strukturiert.

Anhang

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft seit April 1948

Online auf der Website des Wissenschaftlichen Beirats abrufbar:
https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Navigation/DE/Ministerium/Beiraete/Veroeffentlichungen-Wissenschaftlicher-Beirat/publikationen-wissenschaftlicher-beirat.html

Gutachten vom 17. September 2026
„Europäische Handelspolitik im weltwirtschaftlichen Umbruch“

Brief an Bundesministerin für Wirtschaft und Energie Katherina Reiche vom 24. Mai 2026
„Energiewende ist auch Sicherheitspolitik“

Gutachten vom 9. Oktober 2025
„Zur Reform des Bürgergelds“

Brief an Bundesministerin für Wirtschaft und Energie Katherina Reiche vom 29. August 2025
„Sozialstaat“

Gutachten vom 26. August 2025
„Industriepolitik in Europa“

Gutachten vom 10. März 2025
„Bürokratieabbau und ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln“

Gutachten vom 12. November 2024
„Gesamtwirtschaftliche Herausforderungen durch den demographischen Wandel“

Gutachten vom 4. Juli 2024
„Kartellrecht und Nachhaltigkeit“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz Dr. Robert Habeck
vom 17. Juni 2024
„AI Act“

Gutachten vom 5. Dezember 2023
„Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik“

Gutachten vom 21. November 2023
„Leitplanken zur Stärkung der Versorgungssicherheit“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz Dr. Robert Habeck
vom 8. August 2023
„Rentenpolitik ist auch Wirtschaftspolitik“

Gutachten vom 25. Juli 2023
„Bundeswehr besser ausrüsten – aber wie?“

Gutachten vom 8. Februar 2023
„Transformation zu einer klimaneutralen Industrie: Grüne Leitmärkte und Klimaschutzverträge“

Gutachten vom 29. September 2022
„Nachhaltige Finanzierung von Pflegeleistungen“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz Dr. Robert Habeck
vom 23. Juni 2022
„Ukraine-Krise“

Gutachten vom 7. April 2022
„Menschenrechte und unternehmerische Sorgfaltspflichten“

Gutachten vom 23. Februar 2022
„Die Zukunft der Arbeit in der digitalen Transformation“

Gutachten vom 4. Mai 2021
„Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“

Gutachten vom 12. März 2021
„Digitalisierung in Deutschland – Lehren aus der Corona-Krise“

Gutachten vom 22. Februar 2021
„Ein CO_2-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaclubs“

Gutachten vom 26. Juni 2020
„Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier
vom 24. April 2020
„Corona-Krise“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier
vom 17. September 2019
„Moderne Wirtschaftspolitik braucht Evaluierung“

Gutachten vom 28. Juni 2019
„Energiepreise und effiziente Klimapolitik“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier
vom 30. April 2019
„Eine marktorientierte Verkehrswende“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier
vom 8. Februar 2019
„Nationale Industriestrategie“

Gutachten vom 7. Februar 2019
„Wirtschaftspolitische Probleme der deutschen Leistungsbilanz“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier
vom 9. Januar 2019
„Bildungsgerechtigkeit als Kernelement der Sozialen Marktwirtschaft“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier
vom 27. November 2018
„Messung der Leistungsbilanzüberschüsse“

Gutachten vom 17. Juli 2018
„Soziale Wohnungspolitik“

Gutachten vom 27. April 2018
„Zur Notwendigkeit und Ausgestaltung von internationalen Investitionsförder-, und -schutzverträgen (IFV)“

Brief an Bundesministerin für Wirtschaft und Energie Brigitte Zypries
vom 21. Dezember 2017
„Europa“

Gutachten vom 15. September 2017
„Sharing Economy“ und Wirtschaftspolitik“

Brief an Bundesministerin für Wirtschaft und Energie Brigitte Zypries
vom 28. April 2017
„Zur Neugestaltung der Wirtschaftsbeziehungen mit Großbritannien“

Gutachten vom 9. Februar 2017
„Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie Sigmar Gabriel
vom 25. November 2016
„Zu den Vorschlägen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht zur Behebung von Missständen bei den Eigenkapitalvorschriften für Banken“

Gutachten vom 24. November 2016
„Die essenzielle Rolle des CO_2-Preises für eine effektive Klimapolitik“

Gutachten vom 16. September 2016
„Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung über 2030 hinaus“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie Sigmar Gabriel
vom 16. Juni 2016
„Gesetzliche Rentenversicherung“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie Sigmar Gabriel
vom 26. April 2016
„Zur Förderung von Elektroautos“

Gutachten vom 5. Februar 2016
„Mehr Transparenz in der Bildungspolitik“

Gutachten vom 25. Juni 2015
„Regionale Wirtschaftsförderung“

Gutachten vom 24. April 2015
„Potenziale nutzen – mehr Fachkräfte durch weniger Arbeitsmarkthemmnisse“

Gutachten vom 26. September 2014
„Engpassbasierte Nutzerfinanzierung und Infrastrukturinvestitionen in Netzsektoren“

Gutachten vom 20. September 2013
„Langfristige Steuerung der Versorgungssicherheit im Stromsektor“

Gutachten vom 20. September 2013
„Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik“

Gutachten vom 30. November 2012
„Altersarmut“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Dr. Rösler
vom 16. Oktober 2012
„Zur Stabilität des Europäischen Finanzsystems“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Dr. Rösler
vom 31. Juli 2012
„Mindestlohn“

Gutachten vom 2. Februar 2012
„Wege zu einer wirksamen Klimapolitik“

Gutachten vom 25. November 2011
„Realwirtschaftliche Weichenstellungen für einen stabilen Euro“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Rainer Brüderle
vom 2. Mai 2011
„Zur Novelle des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes“

Gutachten vom 27. November 2010
„Überschuldung und Staatsinsolvenz in der Europäischen Union“

Gutachten vom 16. April 2010
„Reform von Bankenregulierung und Bankenaufsicht nach der Finanzkrise“

Gutachten vom 16. April 2010
„Zur Reform der Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung“

Gutachten vom 6. November 2009
„Akzeptanz der Marktwirtschaft: Einkommensverteilung, Chancengleichheit und die Rolle des Staates“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos
vom 23. Januar 2009
„Zur Bankenregulierung in der Finanzkrise“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos
vom 5. Dezember 2008
„Europäisches System des Handels von CO_2-Emissionen“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos
vom 10. Oktober 2008
„Aktuelle Entwicklungen im Finanzsystem“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos
vom 17. April 2008
„Kein Staatseingriff bei Mitarbeiterbeteiligungen“

Gutachten vom 24. Januar 2008
„Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos vom
9. Dezember 2007
„Schuldenbegrenzung nach Art. 115 GG“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos vom
9. Juli 2007
„Gesetzentwurf Wagniskapitalbeteiligung (WKBG) und Unternehmensbeteiligungsgesellschaften (UBGG)“

Gutachten vom 12. Mai 2007
„Öffentliches Beschaffungswesen“

Gutachten vom 24. März 2007
„Patentschutz und Innovation“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos
vom 20. Januar 2007
„Gesundheitsreformgesetz“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos vom
20. November 2006
„Wettbewerbsverhältnisse und Preise der deutschen Energiewirtschaft“

Gutachten vom 16. September 2006
„Mehr Vertragsfreiheit, geringere Regulierungsdichte, weniger Bürokratie“

Gutachten vom 12./13. Mai 2006
„Mehr Wettbewerb im System der Gesetzlichen Krankenversicherung“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos
vom 18. März 2006
„Kombi- und Mindestlöhne“

Gutachten vom 21. Januar 2006
„Der deutsche Arbeitsmarkt in Zeiten globalisierter Märkte“

Gutachten vom 8. Juli 2005
„Zur Finanziellen Stabilität des Deutschen Föderalstaates“

Gutachten vom 18. März 2005
„Alterung und Familienpolitik“

Gutachten vom 24. April 2004
„Keine Aufweichung der Pressefusionskontrolle“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Wolfgang Clement vom 17. Januar 2004
„Ausbildungsplatzabgabe“

Gutachten vom 16. Januar 2004
„Zur Förderung erneuerbarer Energien“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Wolfgang Clement vom 6. Dezember 2003
„Europäische Verfassung“

Gutachten vom 11. Oktober 2003
„Tarifautonomie auf dem Prüfstand“

Gutachten vom 15./16. November 2002
„Die Hartz-Reformen – ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems?“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Wolfgang Clement vom 10./11. Oktober 2002
„Personal-Service-Agenturen“

Gutachten vom 28./29. Juni 2002
„Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit“

Gutachten vom 12. Januar 2002
„Daseinsvorsorge‘ im europäischen Binnenmarkt“

Gutachten vom 6. Juli 2001
„Wettbewerbspolitik für den Cyberspace“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Dr. Werner Müller vom 16. Dezember 2000
„Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“

Gutachten vom 1. Juli 2000
„Reform der europäischen Kartellpolitik“

Gutachten vom 26./27. Mai 2000
„Aktuelle Formen des Korporatismus“

Gutachten vom 15./16. Oktober 1999
„Offene Medienordnung“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Dr. Werner Müller vom 19./20. Februar 1999
„Wechselkurszielzonen“

Gutachten vom 18./19. Dezember 1998
„Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft“

Gemeinsame Stellungnahme der Wissenschaftlichen Beiräte beim BMF und BMWi vom 2.10.1998
„Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer“

Gutachten vom 20./21.Februar 1998
„Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“

Brief an Bundeswirtschaftsminister Dr. Rexrodt vom 11.Juni 1997
„Protokoll zu Art. 222 EG-Vertrag bezüglich der Einstandspflichten öffentlich-rechtlicher Körperschaften für ihre öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute“

Brief an Bundeswirtschaftsminister Dr. Rexrodt vom 11.Juni 1997
„Ein Beschäftigungskapitel im Maastricht II-Vertrag?“

Gutachten vom 25./26.April 1997
„Wagniskapital“

Gutachten vom 9. November 1996
„Anstehende große Steuerreform“

Gutachten vom 30. August 1996
„Anpassung des deutschen Kartellgesetzes an das europäische Recht?“

Gutachten vom 19./20. Januar 1996
„Langzeitarbeitslosigkeit“

Gutachten vom 9. März 1995
„Orientierungen für eine Postreform III“

Brief an Bundeswirtschaftsminister Dr. Günter Rexrodt vom 23. Januar 1995
„Wirtschaftspolitische Folgerungen aus der Verfassungswidrigkeit des sogenannten Kohlepfennigs“

Gutachten vom 31. August 1994
„Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union“

Gutachten vom 10./11. Juli 1992
„Gesamtwirtschaftliche Orientierung bei drohender finanzieller Überforderung“

Gutachten vom 24. Januar 1992
„Stellungnahme zu den Vorschriften über eine Industriepolitik in den Verträgen über die Europäische Politische Union und die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion“

Gutachten vom 12. bis 14. Juli 1991
„Lohn- und Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern“

Gutachten vom 15./16. Februar 1991
„Probleme der Privatisierung in den neuen Bundesländern“

Gutachten vom 14. Dezember 1990
„Stellungnahme zu den GATT-Verhandlungen“

Gutachten vom 19./20. Oktober 1990
„Aufzeichnung der Beratungsergebnisse zu den Belastungen durch die deutsche Einheit“

Gutachten vom 29./30. Juni 1990
„Außenwirtschaftspolitische Herausforderungen der Europäischen Gemeinschaft an der Schwelle zum Binnenmarkt“

Gutachten vom 1./2. März und 27. März 1990
„Schaffung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsgebietes in Deutschland“

Gutachten vom 17./18. November und 15./16. Dezember 1989
„Wirtschaftspolitische Herausforderungen der Bundesrepublik im Verhältnis zur DDR“

Gutachten vom 5. Juni 1989
„Stellungnahme zum Bericht des Delors-Ausschusses“

Gutachten vom 20./21. Januar 1989
„Europäische Währungsordnung“

Gutachten vom 26./27. Februar 1988
„Wirtschaftspolitische Konsequenzen aus den außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten der großen Industrieländer“

Gutachten vom 26./27. Juni 1987
„Gewinn, Investitionen und Beschäftigung“

Gutachten vom 6. Dezember 1986
„Wettbewerbspolitik“

Gutachten vom 21. und 22. Februar 1986
„Stellungnahme zum Weißbuch der EG-Kommission über den Binnenmarkt“

Gutachten vom 11. und 12. Oktober 1985
„Steuerpolitik unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten“

Gutachten vom 14. und 15. Dezember 1984
„Strukturwandel für Wachstum und mehr Beschäftigung“

Gutachten vom 25. Juni 1983
„Vermindert Arbeitszeitverkürzung die Arbeitslosigkeit?“

Gutachten vom 18. Februar 1983
„Konjunkturpolitik – neu betrachtet“

Gutachten vom 23. Januar 1982
„Probleme der Wohnungswirtschaft“

Gutachten vom 23. Februar 1981
„Wirtschaftspolitik bei defizitärer Leistungsbilanz“

Stellungnahme vom 17. Januar 1981
„Probleme der Stahlindustrie in der Europäischen Gemeinschaft“

Gutachten vom 9. Februar 1980
„Wirtschaftspolitische Implikationen eines Bevölkerungsrückgangs“

Gutachten vom 7. und 8. Dezember 1979
„Wirtschaftspolitische Folgerungen aus der Ölverknappung“

Gutachten vom 15. und 16. Dezember 1978
„Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft“

Gutachten vom 12. November 1977
„Aktuelle Probleme der Beschäftigungspolitik“

Gutachten vom 4. Juli 1977
„Rationalisierungsinvestitionen“

Gutachten vom 20. November 1976
„Fragen einer neuen Weltwirtschaftsordnung“

Gutachten vom 14. und 15. November 1975
„Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen“

Gutachten vom 9. und 10. Mai 1975
„Indexierung wirtschaftlich relevanter Größen“

Gutachten vom 15. und 16. März 1974
„Probleme der Ausländerbeschäftigung“

Gutachten vom 16. und 17. November 1973
„Höchstpreisvorschriften für Energie“

Gutachten vom 19. und 20. Oktober 1973
„Stabilitätspolitische Problematik der gesetzlichen Rentenversicherung“

Gutachten vom 9. und 10. März 1973
„Grundfragen der Stabilitätspolitik“

Gutachten vom 11. Dezember 1971
„Regelmechanismen und regelgebundenes Verhalten in der Wirtschaftspolitik“

Stellungnahme vom 3. Juli 1971 zum
„gegenwärtig bestehenden Problem der Wechselkurspolitik“

Gutachten vom 12. Dezember 1970
„Entwicklung der Wohnungsmieten und geplante Maßnahmen zur Begrenzung des Mietanstiegs“

Gutachten vom 24. Oktober 1970
„Problematik der gegenwärtigen hohen Zinssätze“

Gutachten vom 6. Februar 1970
„Einführung einer Fusionskontrolle“

Gutachten vom 1. Februar 1969
„Aktuelle Probleme der außenwirtschaftlichen Absicherung“

Gutachten vom 23. Juli 1968
„Fragen der Staatsverschuldung“

Gutachten vom 25. November 1967
„Zusammenhang zwischen außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und Preisniveaustabilität“

Stellungnahme vom 15. Juli 1967 zum
„Gesetzentwurf zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete“

Gutachten vom 28. Februar 1967
„Subventionen in der Marktwirtschaft“

Gutachten vom 18. Juni 1966
„Staatliche Zinsregulierungen“

Gutachten vom 29. Januar 1966
„Ständige Preiserhöhungen in unserer Zeit“

Gutachten vom 31. Oktober 1964
„Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Kräfte im Bereich der wirtschaftspolitischen Gesetzgebung“

Gutachten vom 20. Juni 1964
„Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Kräften in der Wirtschaftspolitik“

Gutachten vom 9. November 1963
„Wirtschaftliche Vorausschau auf mittlere Sicht“

Gutachten vom 16. Februar 1963
„Selbstfinanzierung bei verlangsamtem wirtschaftlichem Wachstum“

Gutachten vom 23. Juni 1962
„Reform des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen“

Stellungnahme vom 4. März 1961 zur
„Aufwertung der D-Mark“

Gutachten vom 21. Januar 1961
„Gedanken über die Konzeption einer künftigen deutschen Energiewirtschaftspolitik“

Gutachten vom 21. Februar 1960
„Gegenwärtige Möglichkeiten und Grenzen einer konjunkturbewußten Lohnpolitik in der Bundesrepublik“

Gutachten vom 25. Januar 1960
„Probleme einer rationellen Wirtschaftshilfe an die Entwicklungsländer unter Berücksichtigung der von der Bundesrepublik zu treffenden Maßnahmen“

Gutachten vom 14. April 1959
„Konjunkturpolitische Situation der Bundesrepublik Deutschland im Frühjahr 1959“

Stellungnahme vom 3. März 1959 zur
„internationalen Koordinierung der Konjunkturpolitik, insbesondere zur Frage eines europäischen Konjunkturboards“

Gutachten vom 27. Juli 1958
„Problem Verteidigungslast und volkswirtschaftliches Wachstum“

Gemeinsames Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister der Finanzen und des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium
vom 26. Januar 1958
„Kapitalmarkt und Besteuerung“

Gutachten vom 30. April 1957
„Wirtschaftspolitische Problematik der deutschen Exportüberschüsse“

Gutachten vom 24. Februar 1957
„Problem von Index- und Preisgleitklauseln“

Gutachten vom 3. Juni 1956 und 7. August 1956
„Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung“

Gutachten vom 11. Oktober 1955
„Welche Maßnahmen entsprechen der gegenwärtigen konjunkturellen Situation?“

Gutachten vom 12. Juni 1955
„Probleme einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik“

Gutachten vom 23. Januar 1955
„Möglichkeiten und Grenzen regionaler Wirtschaftspolitik“

Gutachten vom 20. November 1954
„Einführung von direkten Tarifen“

Gutachten vom 14. November 1954
„Anträge und Gesetzentwürfe zur Beschränkung des Wettbewerbs in gewissen Gewerben und Berufen“

Gutachten vom 23. Oktober 1954
„Probleme der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und ihrer Auswertung“

Gutachten vom 2. Oktober 1954
„Fragen des Kartellproblems, die durch die bevorstehende Gesetzgebung aufgeworfen werden“

Gutachten vom 31. Mai 1954
„Problem landwirtschaftlicher Paritätspolitik im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik“

Gutachten vom 10. Januar 1954
„Sicherung der wirtschaftlichen Expansion“

Gutachten vom 11. Oktober 1953
„Fragen des gemeinsamen Marktes“

Gutachten vom 28. Juni 1953
„Problem der gegenwärtigen deutschen Zahlungsbilanz“

Gutachten vom 1. Mai 1953
„Frage der wirtschaftlichen Integration Europas“

Gutachten vom 22. Februar 1953
„Problem der Integration der europäischen Agrarmärkte (sogenannte Agrarunion)“

Ergebnis der Beratungen vom 17./18. Januar 1953
„Sicherung der wirtschaftlichen Expansion“

Gutachten vom 14. Dezember 1952
„Frage des gemeinsamen Marktes innerhalb der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“

Gutachten vom 16. November 1952
„Konvertierbarkeit der Währungen“

Gutachten vom 6. Juli 1952
„Wiederaufbau des Kapitalmarktes und Zinspolitik“

Gutachten vom 8. Juni 1952
„Verteidigungsleistungen und Wirtschaftsverfassung“

Gutachten vom 27. April 1952
„Ausgleich der Währungsspannen im Rahmen einer europäischen Integration“

Gutachten vom 4. Februar 1952
„Belebung des Wertpapiermarktes“

Gutachten vom 9. Oktober 1951
„Ist zur Überwindung der gegenwärtigen Aufschwunghemmung eine aktive Konjunkturpolitik anzuraten?“

Gutachten vom 29. Juli 1951
„Außenhandelspolitik“

Gutachten vom 10. Juni 1951
„Lenkungsmaßnahmen“

Stellungnahme vom 29. April 1951
„Investitionshilfe“

Vorläufige Stellungnahme vom 25. Februar 1951
„Wirtschaftspolitische Möglichkeiten zur Begrenzung der direkten lenkenden Eingriffe“

Gutachten vom 28. Januar 1951
„Bereinigung des Preisgefüges“

Gutachten vom 10. Dezember 1950
„Kapitalmarktpolitik und Investitionspolitik“

Vorläufige Stellungnahme vom 5. November 1950
„Deckung des zusätzlichen künftigen Finanzbedarfs“

Gutachten vom 5. November 1950
„Einwirkung der Weltkonjunktur auf die deutsche Wirtschaftspolitik“

Gutachten vom 24. September 1950
„Struktur- und konjunkturpolitische Fragen der Einkommensverteilung“

Gutachten vom 11. Juni 1950
„Probleme der Kapitalbildung und der Geldschöpfung“

Gutachten vom 7. Mai 1950
„Stellung des Wohnungswesens in der sozialen Marktwirtschaft“

Gutachten vom 26. Februar 1950
„Kapitalmangel und Arbeitslosigkeit in der sozialen Marktwirtschaft“

Gutachten vom 5. Februar 1950
„Europäische Zahlungsunion“

Gutachten vom 18. Dezember 1949
„Das Dollardefizit Europas im Handel mit USA (Problem der Dollarlücke)“

Gutachten vom 30. Oktober 1949
„Agrarpolitik in der sozialen Marktwirtschaft“

Gutachten vom 18. September 1949
„Geldordnung und Wirtschaftsordnung“

Gutachten vom 24. Juli 1949
„Grundsatzfragen der Monopolgesetzgebung“

Gutachten vom 8. Mai 1949
„Expansive und kontraktive Kreditpolitik“

Gutachten vom 27. Februar 1949
„Investitionsmittel und ERP-Mittel“

Gutachten vom 17. Januar 1949
„Preispolitik und Außenhandelsgestaltung“

Gutachten vom 24. Oktober 1948
„Agrarpolitik und Agrarpreise“

Gutachten vom 3. September 1948
„Währungs-, Preis-, Produktions- und Investitionspolitik“

Gutachten vom 11. Juli 1948
„Investitionspolitik nach der Währungsreform“

Gutachten vom 12. Juni 1948
„Investitionspolitik“

Gutachten vom 1. April 1948
„Maßnahmen der Verbrauchsregelung, der Bewirtschaftung und der Preispolitik nach der Währungsreform“

Mitglieder

Das Gutachten wurde vorbereitet von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Professor Dr. Christian Bayer
(federführend, stellvertretender Vorsitzender)
Professor für Volkwirtschaftslehre
an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Professor Dr. Felix Bierbrauer
(Vorsitzender)
Professor für Finanzwissenschaften und
Center for Macroeconomic Research (CMR)
an der Universität zu Köln

Professor Dr. Friedrich Breyer
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Konstanz

Professor Dr. Dr. h. c. Christoph Engel
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern
Professor für Rechtswissenschaften
an der Universität Osnabrück

Professor Dr. Hanna Hottenrott
Professorin für Innovationsökonomik
Technische Universität München (TUM)
Leiterin des Forschungsbereichs „Innovationsökonomik und Unternehmensdynamik“
Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

Verzeichnis der übrigen Mitglieder

Professor Dr. Hermann Albeck
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Saarbrücken

Professor Dr. Stefan Bechtold
Professor für Immaterialgüterrecht
Departement Geistes-, Sozial- und Staatswissenschaften
an der ETH Zürich, Schweiz

Professor Dr. Norbert Berthold
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Professor Dr. h.c. Axel Börsch-Supan, Ph. D.
Direktor des Munich Research Institute for the Economics of Aging (MEA) und Direktor emeritus am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München

Professor Dr. Dr. h. c. Christoph Engel
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern
Professor für Rechtswissenschaften
an der Universität Osnabrück

Professor Dr. Dr. h. c. mult. Wolfgang Franz
Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim i. R.
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Marcel Fratzscher, Ph. D.
Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)
Professor für Makroökonomie und Finanzen an der Humboldt-Universität Berlin

Professor Nicola Fuchs-Schündeln, Ph. D.
Präsidentin des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
Professorin für Makroökonomie und Entwicklung an der Goethe-Universität Frankfurt am Main

Professor Christina Gathmann, Ph. D.
Leiterin des Labor Market Department, Institute for Socio-Economic Research (LISER), Luxemburg
Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Université du Luxembourg

Professor Dietmar Harhoff, Ph. D.
Direktor am Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb, München
Professor für Betriebswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Rainer Haselmann
Professor für Finanzwirtschaft, Rechnungswesen und Steuern an der Goethe-Universität Frankfurt am Main

Professor Dr. Dr. Yoan Hermstrüwer
Professor für Legal Tech, Law and Economics und Öffentliches Recht an der Universität Zürich, Schweiz

Professor Dr. Hanna Hottenrott
Professorin für Innovationsökonomik Technische Universität München (TUM)
Leiterin des Forschungsbereichs „Innovationsökonomik und Unternehmensdynamik“
Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

Professor Dr. Dr. h. c. mult. Martin Hellwig, Ph. D.
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern i. R.
Em. Professor an der Universität Bonn

Professor Dr. Roman Inderst
Professor für Finanzen und Ökonomie an der Goethe-Universität Frankfurt am Main

Professor Dr. Dr. h. c. mult. Otmar Issing
Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank i. R.
Frankfurt am Main

Professor Dr. Eckhard Janeba
Professor für Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim

Professor Dr. Günter Knieps
Em. Professor für Wirtschaftspolitik und Direktor der Abteilung für Netzökonomie, Wettbewerbsökonomie und Verkehrswissenschaft an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Professor Dr. Dorothea Kübler
Professorin für Betriebswirtschaftslehre/VO an der Technischen Universität Berlin
Direktorin der Abteilung Verhalten auf Märkten am Wissenschaftlichen Zentrum Berlin

Professor Sibylle Lehmann-Hasemeyer, Ph.D.
Professorin für Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Universität Hohenheim

Professor Dr. Axel Ockenfels
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften Staatswissenschaftliches Seminar an der Universität zu Köln

Professor Regina T. Riphahn, Ph. D.
Professorin für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Professor Dr. Albrecht Ritschl
Professor für Wirtschaftsgeschichte
an der London School of Economics, Vereinigtes Königreich

Professor Dr. Dr. h. c. Klaus M. Schmidt
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Olaf Sievert
Präsident der Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen und Thüringen, Leipzig i. R.,
Honorarprofessor Universität Saarbrücken

Professor Dr. Dr. h. c. Hans-Werner Sinn
Präsident des Ifo-Instituts München i. R.
Em. Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft
an der Universität München

Professor Achim Wambach, Ph. D.
Präsident des ZEW – Leibniz-Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim
Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim

Professor Dr. Carl Christian von Weizsäcker
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Professor Georg Weizsäcker, Ph. D.
Professor für Mikroökonomik
an der Humboldt Universität Berlin

Professor Dr. Eberhard Wille
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Ludger Wößmann
Leiter des ifo Zentrums für Bildungsökonomik
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dipl.-Ing. Dr. Christine Zulehner
Professorin für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Wien, Österreich

Ruhende Mitgliedschaften

Professor Dr. Claudia M. Buch
Vorsitzende der Europäischen Bankenaufsicht
bei der Europäischen Zentralbank
in Frankfurt am Main

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.
Professor an der Wirtschaftsuniversität Wien
Direktor Österreichisches Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO)

Professor Dr. Veronika Grimm
Professorin am Energy Systems and Market Design Lab
an der Technischen Universität Nürnberg

Professor Dr. Monika Schnitzer
Professorin für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Jens Südekum
Professor für Volkswirtschaftslehre
Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE)
an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Die Wurzeln des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie reichen zurück bis in die Zeit des Zweiten Weltkrieges. Ab 1943 trafen sich einige der späteren Beiratsmitglieder unter dem Vorsitz von Prof. Erwin von Beckerath, um die wirtschaftliche Zukunft Deutschlands nach dem Krieg vorzubereiten. Diese so genannte „Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath“ ging in dem Anfang 1948 gegründeten Beirat auf, der am 23. Januar 1948 auf Einladung der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, dem Vorläufer des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, in Königstein im Taunus formell konstituiert wurde. Der Beirat hatte folgende 17 Gründungsmitglieder:

Prof. Dr. Franz Böhm,

Prof. Dr. Walter Eucken,

Prof. Dr. Walther G. Hoffmann,

Prof. Dr. Wilhelm Kromphardt,

Prof. Dr. Adolf Lampe,

Prof. Dr. Elisabeth Liefmann-Keil,

Prof. Dr. Alfred Müller-Armack,

Prof. Dr. Oswald v. Nell-Breuning,

Prof. Dr. Erik Nölting,

Prof. Dr. Hans Peter,

Prof. Dr. Erich Preiser,

Prof. Dr. Ludwig Raiser,

Prof. Dr. Heinz Sauermann,

Prof. Dr. Karl Schiller,

Prof. Dr. Otto Veit,

Prof. Dr. Gerhard Weisser,

Prof. Dr. Theodor Wessels