

Zur Diskussion gestellt

Mieten – Wachstumshemmnis und sozialer Sprengstoff in Großstädten?*



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



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



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

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

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

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

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

* Wir danken Leonard Harms für exzellente Forschungsassistenten.

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

Städte als Wachstumsmotor einer Volkswirtschaft

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

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

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

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

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

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

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

Polarisierung am städtischen Arbeitsmarkt

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

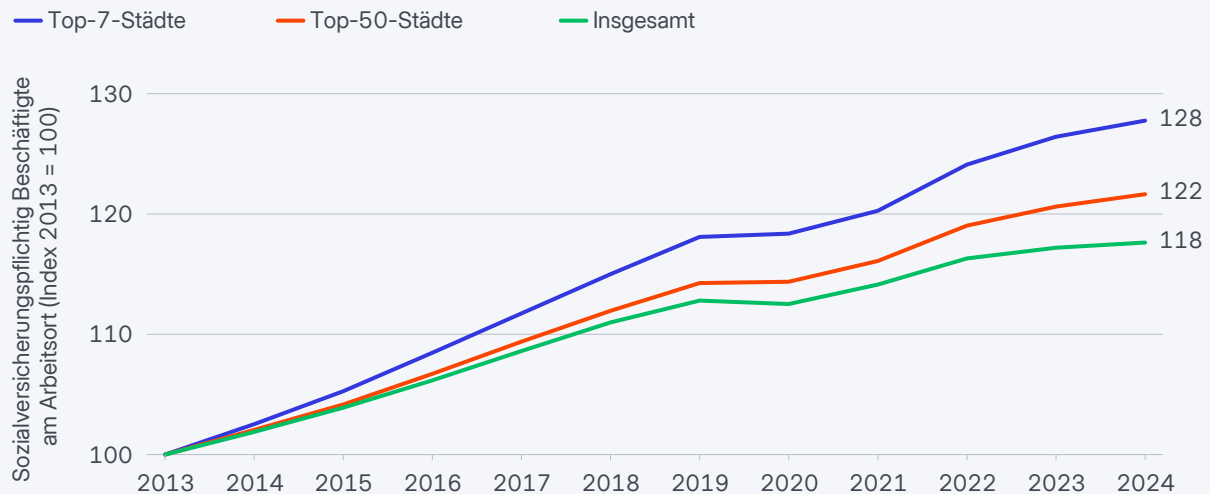
Besonders ausgeprägt ist die Polarisierung in den Großstädten. Seit 2013 ist die Beschäftigung in IT- und unternehmensnahen Dienstleistungsberufen in den Top-7-Städten um rund 76 % gestiegen, während der bundesweite Zuwachs bei etwa 50 % lag. Auch personenbezogene Dienstleistungen legten in den Metropolen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

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

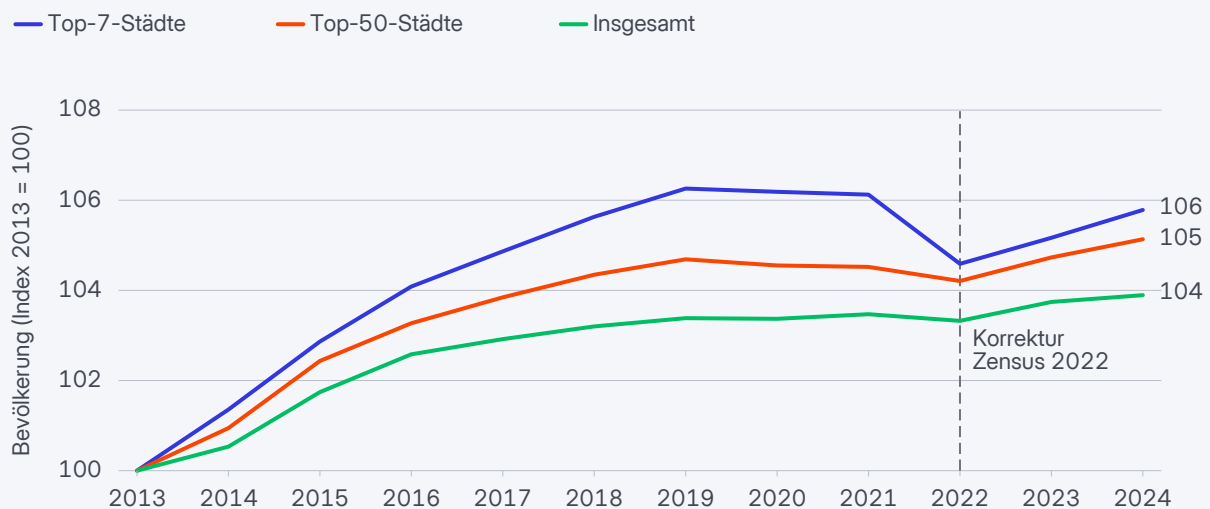
Abb. 1

Regionale Entwicklung

A. Regionale Entwicklung der Beschäftigung



B. Regionale Entwicklung der Bevölkerung



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

© ifo Institut

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

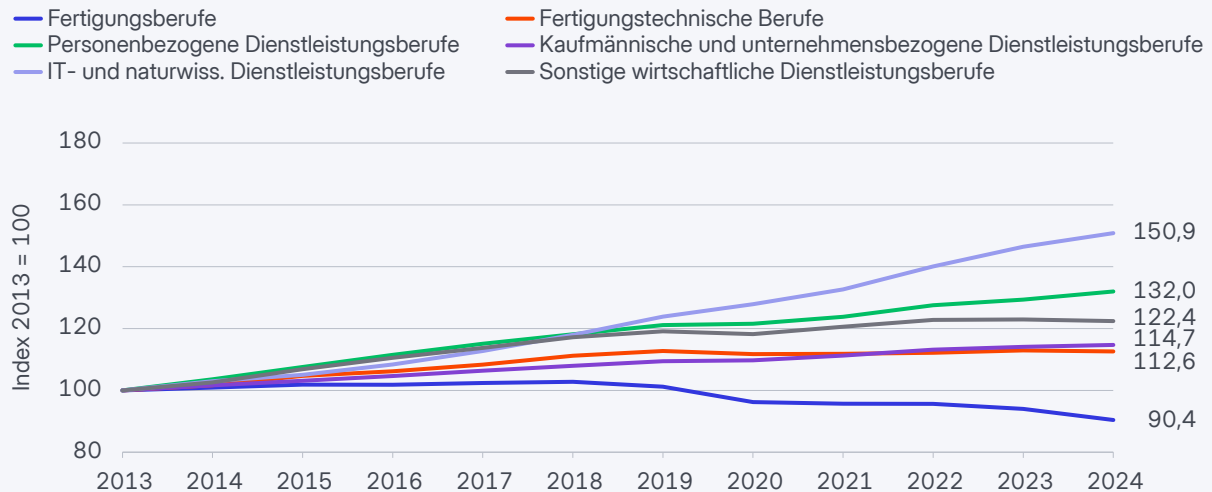
Die Polarisierung des Arbeitsmarkts ist kein neues Phänomen, sondern wird seit den 1980er-Jahren in vielen Industrieländern beobachtet. Zahlreiche Studien belegen, dass Beschäftigungszuwächse zunehmend an den beiden Rändern der Lohnverteilung stattfinden, während mittlere

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

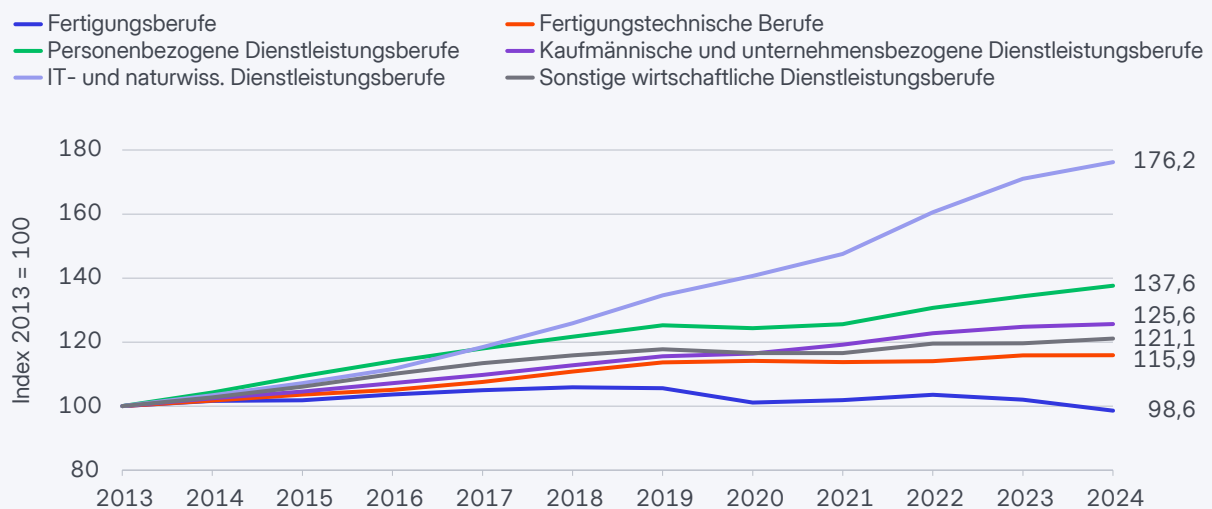
Abb. 2

Polarisierung am Arbeitsmarkt^a

A. Polarisierung am Arbeitsmarkt in Deutschland



B. Polarisierung am Arbeitsmarkt in Top-7-Städten



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

© ifo Institut

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

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

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

Mietpreisentwicklung von Bestands- und Angebotsmieten läuft zunehmend auseinander

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

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

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

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

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

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

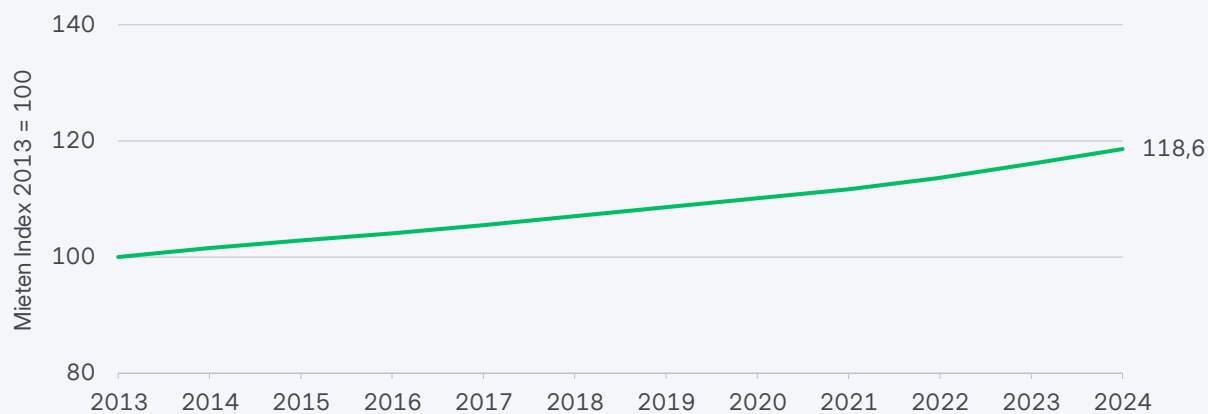
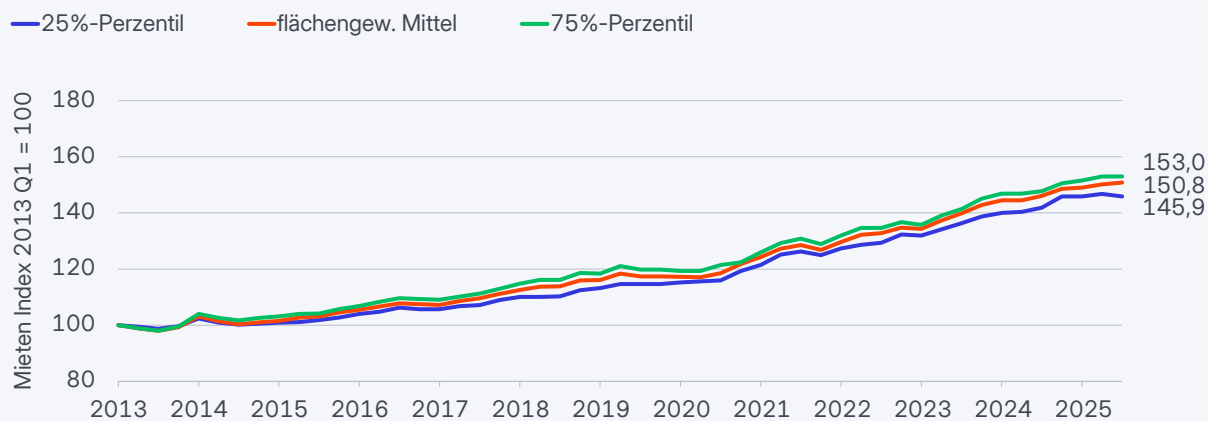
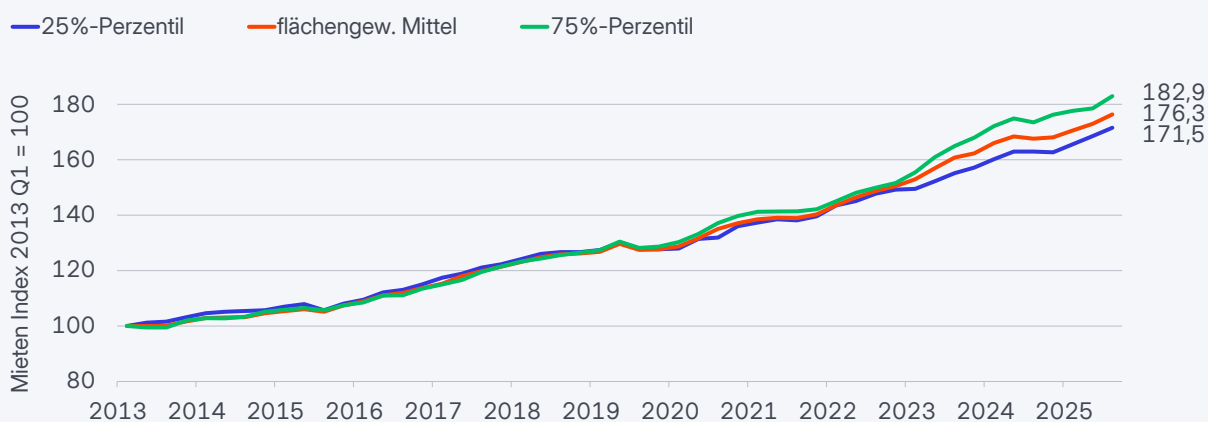
Im Vergleich von Bestands- und Angebotsmieten zeigt sich ein deutliches Auseinanderlaufen. Der vergleichsweise moderate Anstieg der Bestandsmieten ist vor allem institutionellen Rahmenbedingungen geschuldet. Kappungsgrenzen (§ 558 BGB) begrenzen Mieterhöhungen innerhalb bestehender Verträge auf maximal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

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

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

Abb. 3

Mietpreisentwicklung

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

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

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

Abstand zwischen Bestands- und Angebotsmieten in Großstädten am höchsten

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

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

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

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

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

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

Mietbelastungsquote stabil im Bestand aber steigend bei Neuvermietungen

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

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

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

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

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

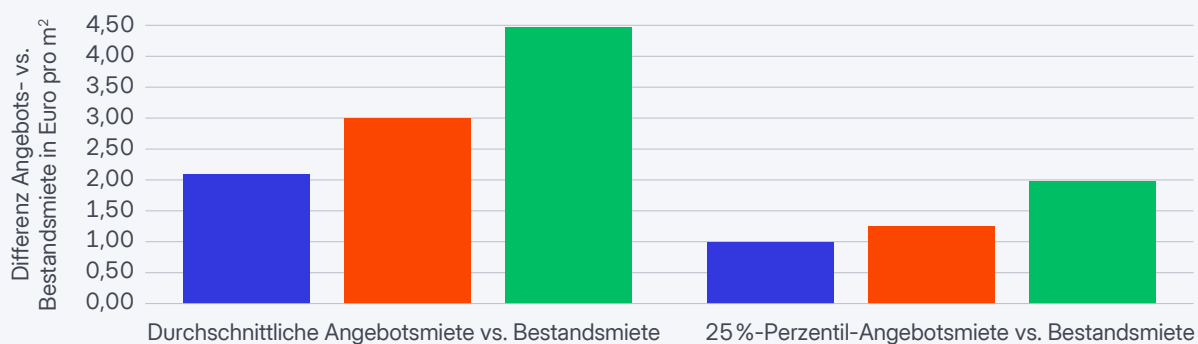
⁶ Für das oberste Einkommensquartil liegen nur eingeschränkt belastbare Werte zur Mietbelastungsquote vor, da in dieser Gruppe die Eigentumsquote sehr hoch ist und nur ein vergleichsweise kleiner Teil der Haushalte zur Miete wohnt. Aus diesem Grund werden im Folgenden ausschließlich die unteren drei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

Abb. 4

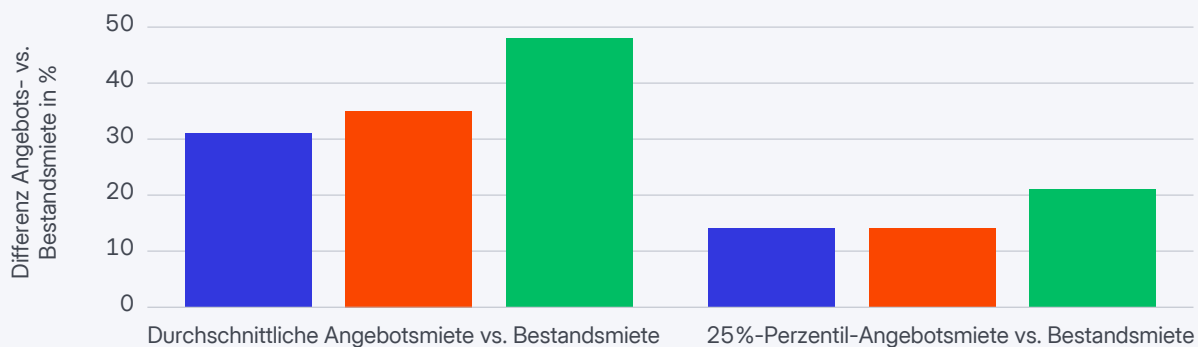
Mietabstand

A. Absoluter Mietabstand^a

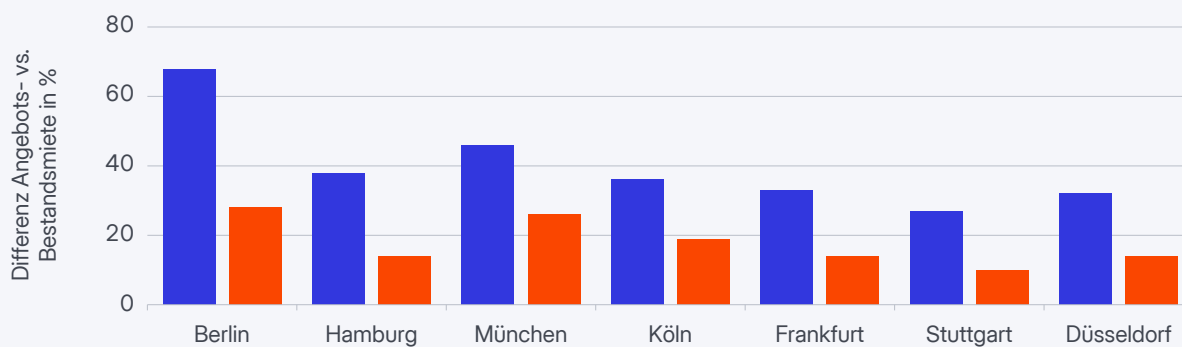
■ Deutschland ■ Top-50-Städte ■ Top-7-Städte

B. Relativer Mietabstand^a

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

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

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



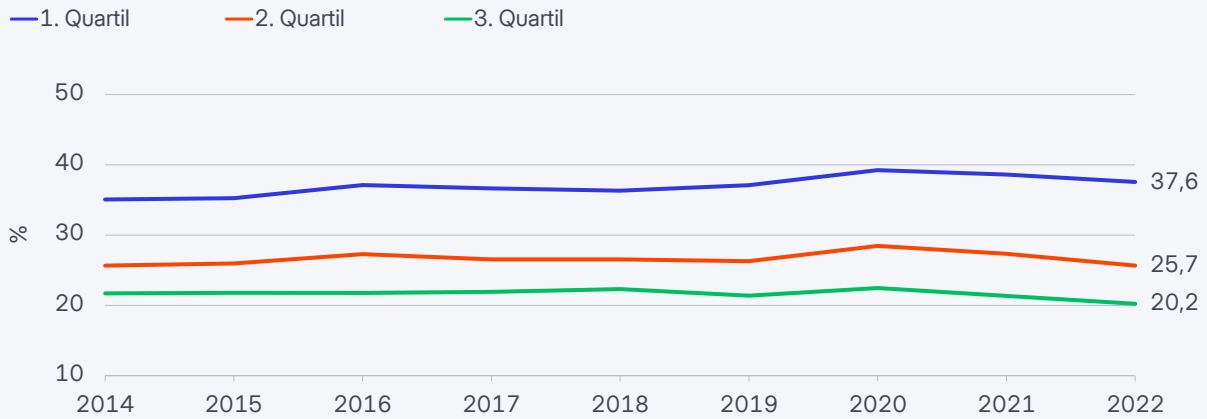
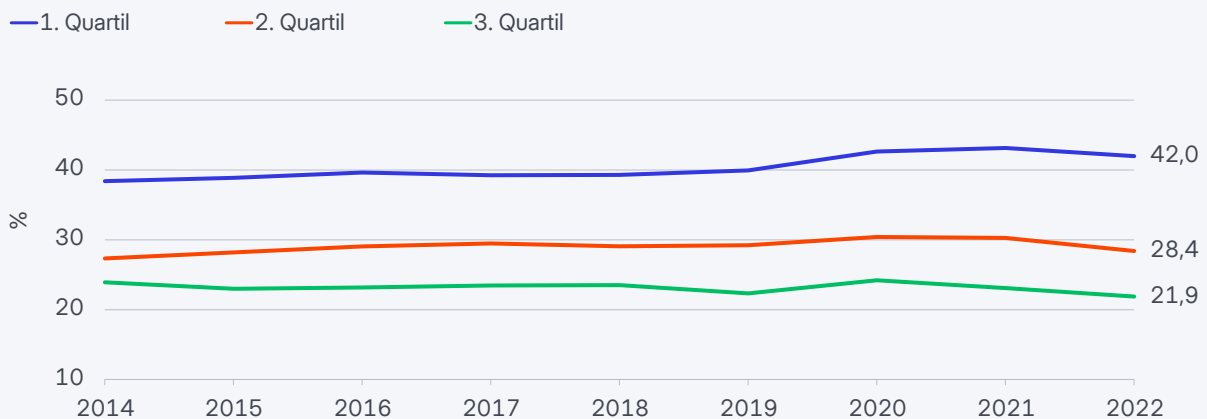
^a Aufschlag von Angebotsmieten gegenüber Bestandsmieten im Jahr 2022.

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

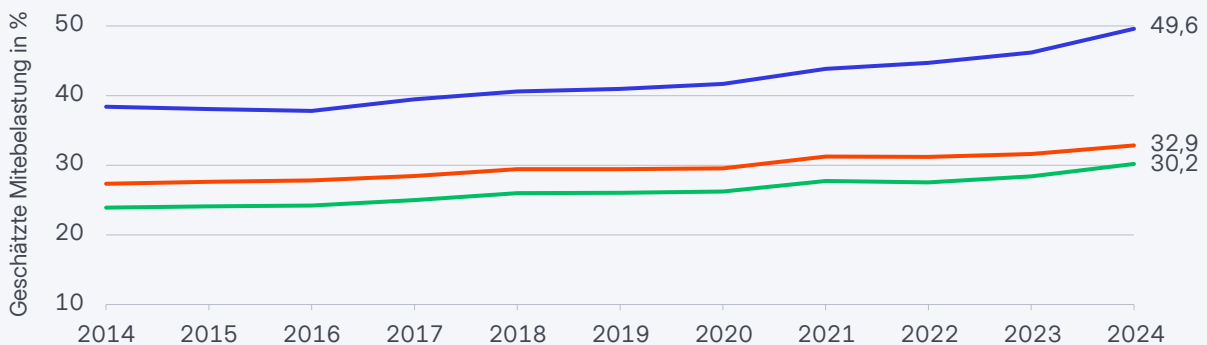
Abb. 5

Mietbelastung

A. Mietbelastungsquote für Bestandsmieten in Deutschland nach Einkommensquartilen

B. Mietbelastungsquote für Bestandsmieten in Großstädten nach Einkommensquartilen^a

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

^a Großstädte bezieht sich auf Städte mit mehr als 500 000 Einwohnern.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Value AG (2025); SOEP v39; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

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

Sozialstaatliche Instrumente federn die Belastung im unteren Einkommenssegment teilweise ab. Dazu zählt einerseits die Objektförderung in Form von Sozialwohnungen, deren Bestand jedoch seit den 1990er-Jahren deutlich zurückgegangen ist – von knapp 2,9 Mio. auf heute rund eine Million Wohnungen (SVR 2024). Andererseits wurde die Subjektförderung kontinuierlich ausgeweitet. Mit dem Wohngeld und der jüngsten Reform „Wohngeld plus“ stehen einkommensschwachen Haushalten direkte Transferleistungen zur Verfügung, die ihre Mietbelastung spürbar senken können. Aus verteilungspolitischer Perspektive ist diese Form der Förderung zielgenauer als der Sozialwohnungsbau, auch wenn sie für die öffentlichen Haushalte erhebliche Kosten verursacht (BMWSB 2021; SVR 2024).⁷

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

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

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

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

„Lock-in-Effekt“ hat ökonomische Kosten

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

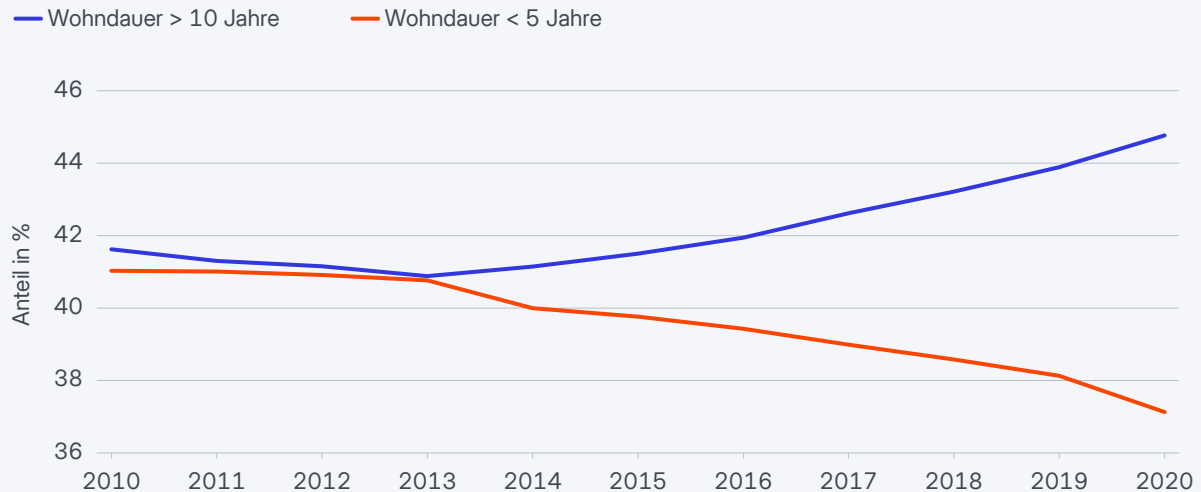
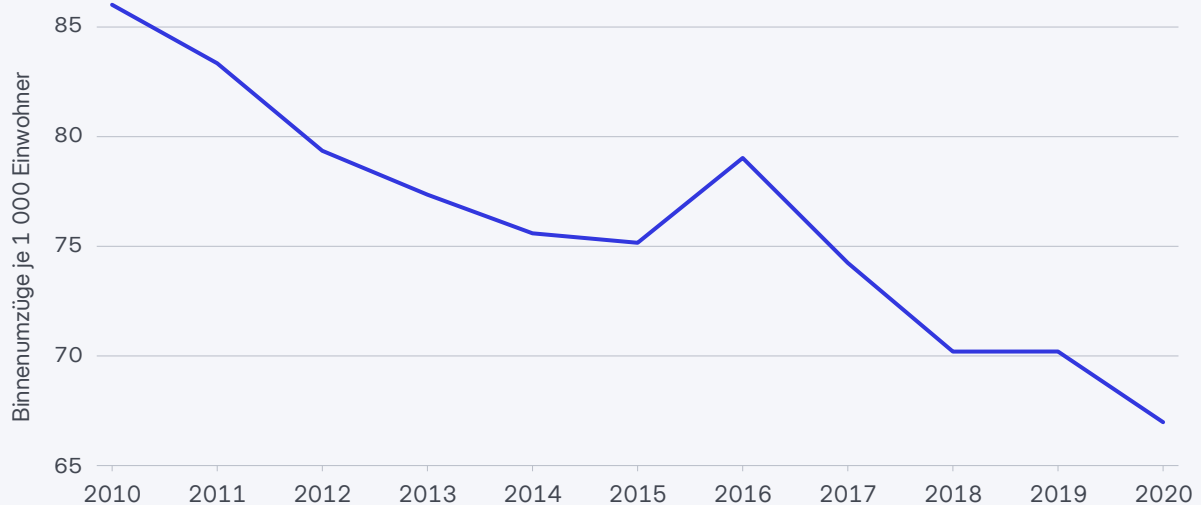
Unsere Auswertungen von Daten der innerstädtischen Raumbesetzung des BBSR (Maretzke et al. 2024) stützen die Feststellung eines zunehmenden Lock-in-Effekts. Besonders klar wird der Zusammenhang mit Blick auf die Mobilität in den Großstädten. Der Anteil der Langzeitmieter in den Top-7-Städten ist in den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

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

Abb. 6

Wohnmobilität

A. Wohndauerentwicklung in Top-7-Städten

B. Binnenmobilität in Top-7-Städten^a

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

© ifo Institut

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

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

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

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

Warum zu wenig gebaut wird und Neubauten teuer sind

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

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

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

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

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

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

Fazit und Politikempfehlungen

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

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

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

Referenzen

- Alipour, J.-V., O. Falck, S. Krause, C. Krolage und S. Wichert (2025), „Working from Home and Consumption in Cities“, CESifo Working Paper 10000.
- Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. - ARGE (2025), *Wohnungsbau in Deutschland 2025 - Quo Vadis? Wege zu einem leistungsfähigen Wohnungsmarkt*, Bauforschungsbericht 91.
- Autor, D. H., L. F. Katz und M. S. Kearney (2006), „The Polarization of the U.S. Labor Market“, *American Economic Review* 96(2), 189–194.
- Autor, D. H. und D. Dorn (2013), „The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market“, *American Economic Review* 103(5), 1553–97.
- Dorffmeister, L. (2025) „Europäischer Bau wächst 2025 nur schwach: Ausgewählte Ergebnisse der EUROCONSTRUCT-Sommerkonferenz 2025“, *ifo Schnelldienst* 78(7), 61–66.
- Dustmann, C., B. Fitzenberger und M. Zimmermann (2022), „Housing Expenditure and Income Inequality“, *The Economic Journal* 132(645), 1709–1736.
- Fitzenberger, B., C. Hutter, D. Söhnlein und E. Weber (2023), „Der starke Anstieg der Erwerbstätigkeit von Älteren ist ganz überwiegend dem Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung geschuldet“, IAB-Forum 2. Mai 2023.
- Glaeser, E. L., H. D. Kallal, J. A. Scheinkman und A. Shleifer (1992), „Growth in Cities“, *Journal of Political Economy* 100(6), 1126–1152.
- Goos, M., A. Manning und A. Salomons (2009), „Job Polarization in Europe“, *American Economic Review* 99(2), 58–63.
- Hsieh, C.-T. und E. Moretti (2019), „Housing Constraints and Spatial Misallocation“, *American Economic Journal: Macroeconomics* 11(2), 1–39.
- Kholodilin, K. A. und P. Baake (2024), „Mietbelastung in Deutschland: In den letzten Jahren nicht gestiegen, aber ungleich verteilt“, *DIW Wochenbericht* 91(41), 627–633.
- Krugman, P. (1991), „Increasing Returns and Economic Geography“, *Journal of Political Economy* 99(3), 483–499.
- Landeshauptstadt München (2024), *Bericht zur Wohnungssituation in München 2022/2023*, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, München, verfügbar unter: https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:060b9436-4361-4843-ace9-a15c321bbd4f/LHM_Bericht_Wohnungssituation_22_23_Web.pdf
- Lucas, R. E. Jr. und E. Rossi-Hansberg (2002), „On the Internal Structure of Cities“, *Econometrica* 70(4), 1445–1476.
- Maretzke, S., J. Hoymann und C. Schlömer (2024), *Raumordnungsprognose 2045, BBSR-Analysen KOMPAKT 04/2024*, BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Mense, A., C. Michelsen und K. A. Kholodilin (2023), „Rent Control, Market Segmentation, and Misallocation: Causal Evidence from a Large-Scale Policy Intervention“, *Journal of Urban Economics* 134, 103513.
- Moretti, E. (2010), „Local Multipliers“, *American Economic Review* 100(2), 373–377.
- Saucken, F. von, F. Boucard und E. Eckel (2025), „Zwischen Nachfrageboom und Baukostenanstieg – Strukturelle Herausforderungen des Wohnungsmarkts in Deutschland“, *ifo Schnelldienst* 78(10), a–b.
- Statistisches Bundesamt (2025a), „14,4% weniger fertiggestellte Wohnungen im Jahr 2024“, Pressemitteilung Nr. 183 von 23. Mai 2025, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/05/PD25_183_31121.html.
- Statistisches Bundesamt (2025b), „Deutschland ist Mieterland Nr. 1 in der EU“, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Soziales-Lebensbedingungen/Mieteranteil.html>.
- Statistisches Bundesamt (2025c), *Geodaten Zensus 2022*, verfügbar unter: <https://www.zensus2022.de>.
- Statistisches Bundesamt (2023a), „Haushalte wendeten 2022 durchschnittlich 27,8% ihres Einkommens für die Miete auf“, Pressemitteilung Nr. 129 vom 31. März 2023, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_129_12_63.html.
- Statistisches Bundesamt (2023b), „Seit 1950 wurden in der Bundesrepublik Deutschland durchschnittlich 405 000 neue Wohnungen pro Jahr fertiggestellt“, Pressemitteilung Nr. 41 vom 29. Juni 2023, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23_N041_31.htm.
- SVR (2024), *Jahresgutachten 2024/25: Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren*, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Value AG (2025), *VALUE Analyst Immobilienmarktdaten*, verfügbar unter: <https://www.value-marktdaten.de/portfolio/analyst/>.
- Weber, I. (2020), „Entwicklung des individuellen Wohnflächenkonsums zwischen 1978 und 2013: Determinanten und Transformationspotenzial“, *Raumforschung und Raumordnung/Spatial Research and Planning* 78(3), 267–287.