

Lisa Pfann
July 2025

Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt: Schärfere Instrumente für mehr bezahlbaren Wohnraum

Der Beitrag ist Teil des Projekts mit dem Titel „Bezahlbarer Wohnraum: Best Practices aus ganz Europa“.



Impressum

© 2025 FES (Friedrich-Ebert-Stiftung)

Herausgeber:

Friedrich-Ebert-Stiftung
Repräsentanz in Polen
ul. Poznańska 3/4 | 00-680 Warszawa
polska.fes.de

Verantwortlich für den Inhalt:

Dr. Max Brändle, Leiter der Repräsentanz
der Friedrich-Ebert-Stiftung in Polen

Bestellungen und Kontakt:

polska@fes.de

Zusammensetzung:

www.dolasu-pracownia.pl

Die kommerzielle Nutzung der von der FES
veröffentlichten Medien ist ohne schriftliche
Zustimmung der FES untersagt.

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie hier:

➤ www.fes.de/publikationen

Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt: Schärfere Instrumente für mehr bezahlbaren Wohnraum

Stefanie lebt mit ihren beiden Kindern in Berlin-Neukölln. Dank ihres 15 Jahre alten Mietvertrags kann sie sich ihre große Wohnung in guter Lage leisten, was angesichts der starken Mietsteigerungen in den vergangenen zehn Jahren ansonsten nicht möglich wäre. Vor einem Jahr wurde das Wohnhaus, in dem sich auch Stefanies Wohnung befindet, an eine Investorengruppe verkauft, die seitdem versucht, die alten Bewohner_innen loszuwerden, um die Wohnungen saniert für ein Vielfaches der bisherigen Miete vermieten zu können. Stefanies Nachbar_innen aus dem ersten Stock haben sich bereits eine Abfindung für ihren Auszug zahlen lassen. Doch Stefanie und die anderen Mieter_innen wollen bleiben. Die gute Nachricht ist, ihre Verdrängung kann auch weiterhin nicht erzwungen werden. Der Vermieter kann die Wohnungen nicht in Eigentumswohnungen umwandeln, da seit 2021 eine Genehmigungspflicht bei Umwandlungen gilt in von der Landesregierung festgelegten Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt, wie in Berlin-Neukölln. Stefanie und ihre Kinder können vorerst bleiben – eine neue Wohnung zur aktuellen Marktmiete könnte sie sich in ihrem Kiez auch nicht mehr leisten.

Abstract

Die anhaltend steigenden Wohnkosten belasten in Deutschland vor allem Menschen in den Großstädten sowie die unteren Einkommensgruppen, die größtenteils



Quelle: picture alliance / ZB | Sascha Steinach

zur Miete wohnen. Um diesen Teil der Bevölkerung zu unterstützen, wurde in Deutschland den Länderregierungen die Möglichkeit eingeräumt, Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt festzulegen. Innerhalb derer greifen verschärfte mietrechtliche Regulierungen (wie die Mietpreisbremse). Außerdem können relativ neu auch zusätzlich Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt ausgewiesen werden, in denen Kommunen schärfere Instrumente aus dem Baugesetzbuch zum Erhalt und zur Schaffung von mehr bezahlbaren Wohnraum anwenden können. Dort, wo die Instrumente bereits genutzt werden, wirken sie effektiv gegen Verdrängung und stärken Kommunen in ihrer Rolle als zentrale Akteure der sozialen Wohnraumversorgung. Diese positiven Beispiele können Inspiration sein für Kommunen innerhalb und außerhalb der Bundesrepublik.

Die Wohnungskrise ist eine soziale Krise

In Deutschland wie fast überall in Europa führen steigende Mieten und Immobilienpreise besonders in urbanen Gebieten dazu, dass immer mehr Menschen weit mehr als ein Drittel ihres Nettohaushaltseinkommens für Miete ausgeben müssen, in überbelegten Wohnungen leben oder in solchen, die nicht ihren Bedarfen entsprechen. Menschen können Arbeitsplätze nicht antreten, da sie vor Ort keine bezahlbare Wohnung finden. Ein Wohnungswechsel ist für viele Menschen in urbanen Regionen nicht mehr bezahlbar, was dazu führt, dass noch weniger Wohnungen dem Markt zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, dass sich gleichzeitig aufgrund stark gestiegener Bauzinsen und Baupreise immer weniger Menschen Eigentum leisten können und auf dem Mietwohnungsmarkt verbleiben. Kurzum: Es müssten bis 2030 jährlich 320.000 Wohnungen vor allem im Geschosswohnungsbau geschaffen werden, um die Bedarfe zu decken – wobei diese regional sehr unterschiedlich ausfallen (Müther et al 2025).¹ Auch sozial sind vor allem untere Einkommensgruppen von den steigenden Wohnkosten

¹ Diese Zahlen beruhen auf einer aktuellen Erhebung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) und gelten als aussagekräftig. Es gibt allerdings unterschiedliche Studien, die zum Teil von einem Bedarf von 550.000 neuen Wohnungen (Pestel Institut) ausgeht, die Vorgängerregierung ging noch von einem Bedarf von 400.000 Wohnungen pro Jahr aus.

betroffen. Für sie stellt Wohnen vor allem in den urbanen Gebieten ein Armutsrisiko dar. Diese Entwicklung trägt in Deutschland zunehmend zu einer sozialen Spaltung der Gesellschaft bei, die sich inzwischen auch darin zeigt, dass steigende Mieten rechtsextreme Wahlentscheidungen begünstigen (Abou-Chadi et al. 2024).

Es braucht schnelle und enorme Kraftanstrengungen, um eine Kehrtwende in der Wohnraumversorgung einzuläuten. Deutschland setzt neben dem Ausbau des sozialen Wohnungsbaus als eine der zentralen Säulen für bezahlbares Wohnen auf ein starkes und soziales Mietrecht sowie bau- und bodenpolitische Instrumente, die vor allem darauf abzielen, die Kommunen als Hauptakteure in der Wohnraumversorgung zu stärken. Um der Krise auf den städtischen Wohnungsmärkten nachhaltig zu begegnen, hat sich die Praxis der Ausweisung von Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt als wirkungsvoll erwiesen. Innerhalb solcher Gebiete greifen verschärfte mietrechtliche Regulierungen wie die Mietpreisbremse und die abgesenkte Kappungsgrenze.²

Darüber hinaus können Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt ausgewiesen werden,³ in denen Kommunen zusätzliche und schärfere Instrumente aus dem Baugesetzbuch (BauGB) zum Erhalt und zur Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum anwenden können. Mit dieser Praxis stärkt der Bund die Kommunen dabei, für mehr bezahlbaren Wohnraum zu sorgen – vorausgesetzt, die jeweiligen Landesregierungen stimmen dem zu.

Der Mietwohnungsmarkt in Deutschland

Da die überwiegende Mehrheit in den Großstädten Deutschlands zur Miete wohnt, sind die Preissteigerungen bei den Angebotsmieten hier besonders problematisch. Alleine zwischen 2022 und 2024 sind die Neuvertragsmieten in den Städten stark gestiegen: in Berlin beispielsweise um 22,2 Prozent. Hier lag die mittlere Angebotsmiete 2024 bei 15,74 Euro/m² (IBB 2025). Aber auch in Leipzig sind die Mieten um 14,1 Prozent oder in Freiburg im Breisgau um 13,0 Prozent gestiegen (Sagner et al. 2025). Insgesamt wohnen die Menschen in Deutschland mehrheitlich zur Miete (53 Prozent), während die Gruppe der Mietenden in anderen Ländern wie beispielsweise Spanien (26 Prozent) oder Polen (13 Prozent) einen relativ kleinen Anteil ausmacht (Destatis 2025). Doch auch dort konzentrieren sich die Mietenden in den Städten.

Gleichzeitig ist der Wohnungsmarkt in Deutschland regional sehr divers. Während die beschriebene Entwicklung für

rund ein Drittel der Menschen in Deutschland vor allem in urbanen Räumen zutrifft, sind die Mieten in einigen ländlichen Regionen zum Teil kaum oder nur in geringem Maße gestiegen (Aubele et al. 2023: 10). Darüber hinaus gibt es Regionen, die seit Jahrzehnten von der anhaltenden Abwanderung vor allem junger Menschen geprägt sind und denen auch in Zukunft eine schrumpfende Bevölkerung prognostiziert wird (Müther et al. 2025). Leerstand, die Verödung von Ortskernen und das Wegbrechen sozialer Infrastruktur stellen in diesen Regionen das zentrale Problem dar.

Nicht nur regional, auch sozial ist die Betroffenheit zu differenzieren

Die unteren 20 Prozent der Einkommensgruppen, die zum aller größten Teil zur Miete wohnen, haben proportional die größten Mietausgaben (Noka et al. 2023: 8). Besonders betroffen: Geringverdienende, Alleinerziehende, Singles und Rentner_innen. In größeren Städten mit mehr als 100.000 Einwohner_innen gibt etwa die Hälfte der Mietendenhaushalte mehr als 30 Prozent, knapp ein Drittel sogar mehr als 40 Prozent ihres Haushaltseinkommens für die Miete aus (Holm et al. 2021). Bei einkommensschwachen Mietenden sind weitere Probleme wie Überbelegung zu beobachten (Kohl et al. 2024). Insgesamt nimmt mit steigendem Einkommen der Anteil der Mietenden ab, während der Anteil der Eigentümer_innen zunimmt. Auch wenn in Deutschland in Städten Mieten bis tief in die Mittelschicht hinein eine optionale Wohnform darstellen, ergibt sich hier eine starke Unterscheidung in Lage und Qualität des Wohnraums (Krapp et al. 2022).

In größeren Städten mit mehr als 100.000 Einwohner_innen gibt etwa die Hälfte der Mietendenhaushalte mehr als 30 Prozent, knapp ein Drittel sogar mehr als 40 Prozent ihres Haushaltseinkommens für die Miete aus

Dank der sozialdemokratischen Regierungsbeteiligungen in den vergangenen Jahren sind die Investitionen in den sozialen Wohnungsbau als eine wichtige Säule des bezahlbaren Wohnens in Deutschland stark erhöht worden. Trotzdem sind Sozialwohnungen vor allem in städtischen Gebieten weiterhin knapp und die Wartelisten lang. Auch weil Belegungsbindungen von Sozialwohnungen nach meist 15 bis 40 Jahren auslaufen, sind die Zahlen trotz enormer politischer Kraftanstrengungen seit Jahrzehnten rückläufig.⁴

² Die Kappungsgrenze besagt, dass die Miete innerhalb von drei Jahren nicht mehr als einen bestimmten Prozentsatz steigen darf. Dieser liegt grundsätzlich bei 20 Prozent.

³ Diese sind nicht zwingend deckungsgleich mit denjenigen Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt, in denen mietrechtliche Instrumente gelten, die in Deutschland im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) geregelt sind. Die erweiterten Instrumente für die Kommunen sind hingegen im Baugesetzbuch (BauGB) geregelt, und die entsprechenden Gebiete müssen jeweils ausgewiesen werden.

⁴ Having said that, the declines are particularly high precisely in those federal states that have fewer problems with high rents (Mecklenburg-Vorpommern), whereas the city of Hamburg could strengthen its social housing.

Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt – Mietpreisbremse

Bis die Investitionen in den sozialen Wohnungsbau zu einer echten Trendwende beim Bestand an Sozialwohnungen führen, braucht es daher starke mietrechtliche Regulierungen, um in den urbanen Gebieten Abhilfe zu schaffen, den Anstieg der Neuvermietungsrenten zu bremsen und Verdrängung zu verhindern. Aus diesem Grund wurde 2015 die Mietpreisbremse neben weiteren Regulierungen eingeführt, die in den von den Landesregierungen⁵ ausgewiesenen Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt gilt. Bis heute ist das Instrument in 410 von den ca. 11.000 deutschen Kommunen in Kraft und deckt dabei 30 Prozent der deutschen Bevölkerung ab. In diesen Gebieten darf die Miete bei Neuvermietungen die ortsübliche Vergleichsmiete⁶ maximal um zehn Prozent überschreiten. Darüber hinaus wirkt sich die Mietpreisbremse auch positiv auf bestehende Mietverträge aus, da sie die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete dämpft, bis zu der bestehende Mietverträge maximal erhöht werden dürfen. Die Mieten in bestehenden Mietverträgen dürfen generell nur um 20 Prozent in drei Jahren bzw. um 15 Prozent in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt („verschärfte Kappungsgrenze“) erhöht werden.⁷

Die Studie weist im Gegenteil auf, dass die Einführung der Mietpreisbremse sogar zu mehr Bauinvestitionen geführt hat

Eines der stärksten ökonomischen Argumente gegen Mietpreisregulierungen im Allgemeinen und gegen die Mietpreisbremse im Speziellen ist die Annahme, dass die Regulierung zu weniger Bautätigkeit führt, die aber zur Überwindung der Wohnungskrise dringend benötigt wird. Die Regulierung der Mieten wird somit als Hindernis für mehr bezahlbaren Wohnraum dargestellt. Diesem Argument zufolge führt die Mietpreisregulierung auch zu einer geringeren Instandhaltung von Mietobjekten. Eine vom Bundesjustizministerium in Auftrag gegebene Studie von 2018 zeigt, dass diese Annahmen im Falle der deutschen Mietpreisregulierung nicht zutreffen. Weder die Bau- noch die Instandhaltungsaktivitäten sind zurückgegangen. Die Studie weist im Gegenteil auf, dass die Einführung der Mietpreisbremse sogar zu mehr Bauinvestitionen geführt hat. Da Neubauten nicht der Mietpreisbremse unterliegen, können Investor_innen in diesem Segment höhere Gewinne erzielen.

⁵ 14 der 16 deutschen Bundesländer haben Gebiete bestimmt, in denen die Mietpreisbremse greift.

⁶ Die ortsübliche Vergleichsmiete ist der durchschnittliche Mietpreis, der in einer bestimmten Region für vergleichbare Wohnungen oder Häuser gezahlt wird.

⁷ Aber: Nicht alle Kommunen, die die Mietpreisbremse eingeführt haben, haben auch die „verschärfte Kappungsgrenze“ eingeführt.

Die Mietpreisbremse wirkt, aber eine Verschärfung ist notwendig

Trotz der Einführung der Mietpreisbremse sind auch in Deutschland die Mieten insbesondere in den Städten seit 2015 weiter gestiegen. Aufgrund ihrer Konstruktion kann die Mietpreisbremse den Preisanstieg insbesondere dort dämpfen, wo Neuvertragsrenten zuvor um mindestens 3,9 Prozent pro Jahr gestiegen sind, zum Beispiel in Teilen von Berlin, München und Stuttgart (Kholodilin et al. 2018). Darüber hinaus führen aber bestehende Ausnahmen derzeit dazu, dass die Wirksamkeit des Instruments eingeschränkt wird (Sommer et al. 2024). Gelingt es, diese zu beseitigen, wie es die neu gewählte Bundesregierung zumindest zum Teil plant, wird die Mietpreisbremse noch auf weit mehr Mietverträge anwendbar sein.

Die erste dieser Einschränkungen besteht darin, dass die Mietpreisbremse nicht auf Neubauten sowie umfassend sanierte Wohnungen angewendet wird, womit Gebäude ab Baujahr 2014 gemeint sind. Außerdem gilt die Mietpreisbremse nicht in vollem Umfang für möblierte Wohnungen bzw. ist der Möblierungszuschlag nicht transparent und an die Mietpreisbremse gebunden. Durch die Möblierung der Wohnung begründen Vermieter_innen in der Folge dann eine Miete, die mehr als zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt. Diese Ausnahme hat dazu geführt, dass die Vermietung von möblierten Wohnungen in deutschen Großstädten floriert. Bundesweit ist das Angebot an möblierten Wohnungen seit 2018 von acht auf 13 Prozent gestiegen. In den fünf größten Städten Deutschlands ist inzwischen mehr als jede dritte Mietwohnung möbliert vermietet (36 Prozent). Hier lag der durchschnittliche Quadratmeterpreis für möblierte Wohnungen bei 31,50 Euro gegenüber 15,57 Euro für unmöblierte Wohnungen im Jahr 2022. Ein weiteres Schlupfloch: Mieter_innen müssen selbst nachweisen, dass ihre Miete zu hoch ist, um in der Folge gegen ihre Vermieter_innen vor Gericht zu ziehen. Dass es keine unabhängige Kontrollinstanz gibt, wird als das größte Hemmnis der Mietpreisbremse angesehen. In einer (nicht repräsentativen) Umfrage der Ludwig-Maximilians-Universität München zur Wirksamkeit der Mietpreisbremse erklärten die Befragten, sie würden sich nicht über ihre Miete beschweren, weil sie „Angst vor einer Kündigung oder Mieterhöhung“ hätten (Sommer 2024: 27). Die Mietpreisbremse gilt auch nicht für Kurzzeitvermietungen unter sechs Monaten. Vermieter_innen können in diesem Fall die Miethöhe selbst bestimmen und sind nicht an die Mietpreisbremse gebunden. Schließlich haben Vermieter_innen, die sich nicht an die Regeln der Mietpreisbremse halten, keine Sanktionen zu befürchten. Wenn nachgewiesen wird, dass die Miete zu hoch ist, müssen sie lediglich die zu viel eingennommene Miete zurückzahlen.

Die aktuelle Bundesregierung plant, zeitnah zumindest einige der genannten Hemmnisse zu beseitigen, wie eine strengere Regulierung möblierter Wohnungen und der Kurzzeitvermietung sowie die Einführung von Sanktionen für Vermieter_innen, die gegen die Mietpreisbremse

verstoßen (CDU/CSU, SPD 2025). Trotz dieser Herausforderungen ist die Mietpreisbremse ein wirksames Instrument im mietrechtlichen Instrumentenkasten, um die Mieten in den Ballungszentren einzudämmen, ohne die Bautätigkeit, die zur Überwindung der Wohnungskrise dringend notwendig ist, negativ zu beeinflussen.

Die Mietpreisbremse ist ein wirksames Instrument im mietrechtlichen Instrumentenkasten, um die Mieten in den Ballungszentren einzudämmen

Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt – schärfere Instrumente für Kommunen

Mietenregulierungen sind wichtig, um Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt zu ermöglichen. Um die Wohnungskrise dauerhaft und nachhaltig zu überwinden, muss in den Ballungszentren nicht nur der Bestand an bezahlbarem Wohnraum erhalten, sondern deren Anzahl insgesamt deutlich erhöht werden (Michelsen 2024). Dabei nehmen die Kommunen eine zentrale Rolle ein: Neben erhöhten finanziellen Mitteln, brauchen sie starke Instrumente, um Bauland in den Ballungszentren für bezahlbares Wohnen erwerben und bereitstellen zu können oder einen Anteil an bezahlbarem Wohnraum bei einem Neubauprojekt vorschreiben zu können.

Vor diesem Hintergrund wurden 2021 im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes für von den Landesregierungen ausgewiesene Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt neue, schärfere Instrumente eingeführt, um regulierend in den Wohnungsmarkt eingreifen zu können mit dem Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu erhalten sowie neuen zu schaffen.

Konkret können Kommunen durch ein erweitertes Vorkaufsrecht in angespannten Wohnungsmärkten durch den Erlass einer Satzung auch Flächen bestimmen, an denen sie beim Verkauf von Grundstücken ein Vorkaufsrecht haben, um eine geordnete städtebauliche Entwicklung und Bebauung mit bezahlbarem Wohnraum sicherzustellen. Das Vorkaufsrecht muss damit begründet sein, dass es zum Wohl der Allgemeinheit ausgeübt wird. Es wurde klargestellt, dass dazu auch die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gehören.

Mit einer Erweiterung des Baugebots können Baulücken in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt leichter geschlossen werden, um die Innenentwicklung zu stärken. Gemeinden haben hier die Möglichkeit, dem oder der Eigentümer_in eine bestimmte Nutzung – nämlich Wohnbebauung – vorzuschreiben.

Weitere Instrumente sind die Genehmigungspflicht für Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen sowie die Einführung eines neuen Bebauungsplantyps

(„sektoraler Bebauungsplan ‚Wohnraumversorgung‘“). Letzterer ermöglicht es Kommunen auch in Innenstadtlagen einen Plan speziell nur für den Wohnungsbau aufzustellen und so auch in hochpreisigen Lagen sozial geförderten Wohnungsbau zu schaffen. Dazu gehören unter anderem die Befreiungen von der Festsetzung eines Bebauungsplans, um Dachaufstockungen unbürokratisch zu ermöglichen.⁸ Im Folgenden soll auf beide Instrumente und deren Wirkungsweise exemplarisch eingegangen werden.

Beispiel Berlin – Genehmigungspflicht für Umnutzung von Miet- in Eigentumswohnung

Beim sogenannten Umwandlungsverbot, genauer gesagt der Genehmigungspflicht für die Umnutzung von Miet- in Eigentumswohnung, können Umwandlungen per Landesverordnung in angespannten Wohnungsmärkten generell verboten werden, um die Verdrängung von Mieter_innen zu unterbinden. Nur in bestimmten Fällen ist eine Genehmigung dann noch zu erteilen. Dies soll verhindern, dass Mietshäuser zu Spekulationsobjekten werden, um die Wohnungen einzeln teurer zu verkaufen, wodurch die Mieter_innen sich oftmals hohem Refinanzierungsdruck von den neuen Eigentümer_innen gegenübersehen. Während in Berlin vor dem Inkrafttreten dieser Regelung 2021 noch 28.595 Wohnungen umgewandelt worden sind, waren es 2024 nur noch 1.526 Wohnungen. Indem Mietwohnungen erhalten bleiben, wirkt diese Regulierung effektiv gegen Gentrifizierung und Verdrängung (Böldt 2025).

Beispiel München – nachträgliche Festlegung von zusätzlichen geförderten Wohneinheiten (sektoraler Bebauungsplan)

Viele Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt haben Schwierigkeiten, in den Innenstadtbereichen (unbeplanten Innenbereichen) bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, da dort hohe Mieten gezahlt werden und somit die Profitaussicht für private Investor_innen gut sind. Letztere nehmen aus diesem Grund die Wohnraumförderung kaum in Anspruch, die im Vergleich mit den hohen Gewinnmargen zu Marktpreisen zu unattraktiv ist. Vor allem öffentliche Wohnungsbaugesellschaften und zu einem weitaus kleineren Teil auch genossenschaftliche und private Akteur_innen schaffen bezahlbaren Wohnraum mithilfe der Wohnraumförderung. Umso wichtiger ist es, dass Kommunen mittels Richtlinien, beispielsweise Vergaberichtlinien für kommunale Liegenschaften, oder über kooperative Baulandmodelle mit privaten Investor_innen im Rahmen städtebaulicher Verträge einen gewissen Anteil an öffentlich geförderten Wohnraum festlegen können, der ansonsten nicht geschaffen würde. Das Problem in Innenstadtbereichen ist, dass die allermeisten Grundstücke

⁸ Dies ist lediglich eine Auswahl der mit dem Baulandmobilisierungsgesetz eingeführten Instrumente, die im Zusammenhang dieses Papiers als Good Practice angesehen werden.

bereits bebaut werden können, solange sich das Bauvorhaben in die vorhandene Bebauung einfügt. Hier wird den Kommunen in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt nun ein neues Instrument – der sektorale Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung – an die Hand gegeben, mit dessen Hilfe sie nachträglich den Anteil an geförderten Wohneinheiten auf Grundstücken festlegen können (Bunzel et al. 2023: 8-9).

In München wurde dieses Instrument bereits erfolgreich zur Anwendung gebracht und zusätzliche bezahlbare Wohneinheiten im bereits beplanten Innenstadtbereich geschaffen. Diese positiven Beispiele müssen in die Breite getragen werden, denn sie bieten Kommunen einen neuen Handlungsspielraum, auch in teuren Innenstadtlagen mehr bezahlbare Wohneinheiten zu schaffen.

Die Instrumente des Baulandmobilisierungsgesetzes eröffnen den Kommunen neue Handlungsspielräume, müssen aber noch stärker genutzt werden

Bisher haben nur fünf der 16 Landesregierungen eines oder mehrere der oben genannten bauplanerischen Instrumente umgesetzt. Angewendet wurden sie bisher vor allem von großen Kommunen mit personal- und finanzstarken Verwaltungen wie beispielsweise München, Hamburg oder Berlin. Auch wenn eine tragfähige Evaluation des neuen Instrumentenkastens noch aussteht, zeigen die bisherigen Anwendungsfälle, dass die Instrumente funktionieren und ihre Wirksamkeit eher dadurch geschmälert wird, dass sie noch zu selten zur Anwendung kommen (Bunzel et al. 2023). Die Gründe dafür sind vielfältig, aber der Personal-mangel in den Verwaltungen ist in jedem Fall ein großer Faktor. Die Anwendung eines neuen Instruments erfordert eine gewisse Einarbeitungszeit. Im Fall des sektoralen Bebauungsplans beispielsweise ist die Anwendung mit einer systematischen Untersuchung nach Anwendungsgebieten verbunden, die einen hohen Prüf- und Bewertungsaufwand bedeutet. Zusätzlich wirkt die rechtliche Unsicherheit auch aufgrund der Befristung der Regelungen des Baulandmobilisierungsgesetzes hemmend (Münster 2024: 10–11). Insofern ist es wichtig, durch die kürzlich angestoßene Entfristung und Verlängerung der im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes geschaffenen schärferen Instrumente den Kommunen Rechts- und Planungssicherheit zu geben.⁹

Insofern ist es wichtig, durch die kürzlich angestoßene Entfristung und Verlängerung der im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes geschaffenen schärferen Instrumente den Kommunen Rechts- und Planungssicherheit zu geben

Starke Kommunen für mehr bezahlbaren Wohnraum

Neben starken mietrechtlichen Instrumenten, wie der Mietpreisbremse zur Abmilderung der aktuellen Krise, braucht es vor allem auch erweiterte Instrumente und finanzielle Möglichkeiten seitens der Kommunen, um als zentrale Akteure in der Wohnraumversorgung kommunales Bodeigentum aufzubauen (Kühl 2024), Bauland zu mobilisieren und dort dauerhaft bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Die Möglichkeiten, die mit den neuen Instrumenten der Baulandmobilisierung geschaffen wurden, tragen hierzu erfolgreich bei, insofern die Landesregierungen sie umgesetzt und Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt ausgewiesen haben. Die bereits angestoßene Entfristung bzw. Verlängerung der mit dem Baulandmobilisierungsgesetz eingeführten Instrumente sowie der Verlängerung der Mietpreisbremse werden diese Instrumente weiter stärken.

Dass die Bundesländer in von ihnen ausgewiesenen Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt zusätzliche und verschärfte Instrumente einführen können, ist aufgrund der Diversität des deutschen Wohnungsmarktes sinnvoll (Müther et al. 2025). Die Beschränkung auf bestimmte Gebiete ermöglicht den Kommunen dort die notwendige Handlungsfreiheit und verhältnismäßige Eingriffsmöglichkeiten in Eigentum, was die Rechtssicherheit der vergleichweisen scharfen Instrumente erhöht.

⁹ Ein Kabinettsbeschluss vom 19. 6.2025 sieht die Verlängerung bzw. Entfristung der mit dem Baulandmobilisierungsgesetz eingeführten Instrumente vor.

Literaturverzeichnis

Abou-Chadi, Tarik, Cohen, Denis, Kurer, Thomas (2024): Rental Market Risk and Radical Right Support, <https://doi.org/10.1177/00104140241306963> (25.6.2025).

Aubele, Felix; Baake, Pio; Duso, Tomaso; Kholodilin, Konstantin A.; Pfeiffer, Linus; Stiel, Caroline (2023): Wohnkosten, Lebenszufriedenheit, Sicherheitsempfinden und Narrative, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.887817.de/diwkompakt_2023-199.pdf (25.6.2025).

Böldt, Daniel (2025): Miet- zu Eigentumswohnungen: Anzahl der Umwandlungen in Berlin geht weiter zurück, in: Tagesspiegel, 4.5.2025, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/miet-zu-eigentumswohnungen-anzahl-der-umwandlungen-in-berlin-geht-weiter-zurueck-13632709.html> (25.6.2025).

Bunzel, A.; Coulmas, D.; Frölich von Bodelschwingh, F.; Krusenotto, M.; Lau, P.; Strauss, W.-C. (2023): Neue Instrumente der Baulandmobilisierung: Handreichung, in: Difu-Impulse 2 (2023), Berlin, https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2023-2 (25.6.2025).

CDU/CSU, SPD (2025): Verantwortung für Deutschland: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag2025_bf.pdf (25.6.2025).

Holm, Andrej; Regnault, Valentin; Sprengholz, Max; Stephan, Meret (2021): Die Verstärkung sozialer Wohnungsprobleme: Entwicklung der Wohnverhältnisse und der sozialen Wohnversorgung von 2006 bis 2018 in 77 deutschen Großstädten, Working Paper der Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 217, https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008039 (25.6.2025).

IBB (2025): IBB Wohnungsmarktbericht 2024, <https://www.ibb.de/de/ueber-uns/publikationen/wohnungsmarktbericht/2024.html> (25.6.2025).

Kholodilin, Kanstantin; Mense, Andreas; Michelsen, Claus (2018): Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems, DIW Wochenbericht, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.578092.de/18-7-1.pdf (25.6.2025).

Kohl, Sebastian; Steinhardt, Max; Stella, F. Luca; Voss, Simon (2024): Crowding (at) the Margins: Investigating the Unequal Distribution of Housing Space in Germany, FU Berlin, School of Business & Economics, Discussion Paper, https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/45709/discpaper2024_06.pdf?sequence=1&isAllowed=y (25.6.2025).

Krapp, Max-Christpher; Vaché, Martin; Egner, Björn; Schulze, Kai; Thomas, Samantha (2022): Wohnungspolitik in der EU, Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (BBSR), https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderrveroeffentlichungen/2022/wohnungspolitik-eu-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (25.6.2025).

Kühl, Carsten; Löhr, Dirk; Martin, Carolin (2024): Mehr Land in kommunale Hand!, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21445.pdf> (25.6.2025).

Michelsen, Claus (2024): Wohnungsmarktregulierung: Transparenz, Fairness, Sicherheit, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21631-20241204.pdf> (25.6.2025).

Münster, Melissa (2024): Das Instrument des sektoralen Bebauungsplans zur Wohnraumversorgung für den bezahlbaren Wohnungsneubau im unbeplanten Innenbereich, Technische Universität Dortmund, <https://eldorado.tu-dortmund.de/server/api/core/bitstreams/b54d6f9c-3d5a-41c7-bbb3-9e2b935bb13e/content> (25.6.2025).

Müther, Anna Maria; Waltersbacher, Matthias (2025): Zentrale Ergebnisse der BBSR-Wohnungsbedarfsprognose: Neubaubedarfe in Deutschland bis 2030, in: BBSR-Analysen KOMPAKT 05 (2025), Bonn, <https://doi.org/10.58007/kxyg-cm28> (25.6.2025).

Nelle, Anja; Vesper, Jürgen; Jacobs, Tobias; Plötzern, Simone (2014): Instrumente zur Sicherung des bezahlbaren Wohnens und zum Erhalt vielfältiger Nutzungen, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/Studien/2022/instrumente-sicherung/01-start.html?pos=2> (25.6.2025).

Sagner, Pekka; Voigtländer, Michael (2025): IW-Wohnindex: Wohnungsmarkt 2025: Rückkehr zur Normalität verläuft schleppend, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2025/IW-Report_2025-IW-Wohnindex-Q4-2024.pdf (25.6.2025).

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2025): Europa: Deutschland ist Mieterland Nr. 1 in der EU, [https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Soziales-Lebensbedingungen/Mieteranteil.html#:~:text=Deutschland%20ist%20das%20Mieterland%20Nummer,Polen%20\(12%2C9%20%25\)](https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Soziales-Lebensbedingungen/Mieteranteil.html#:~:text=Deutschland%20ist%20das%20Mieterland%20Nummer,Polen%20(12%2C9%20%25)) (25.6.2025).

Noka, Viktoria; Cludius, Johanna; Bei der Wieden, Malte; Liste, Victoria; Schumacher, Katja; Braungardt, Sibylle (2023): Wohn- und Mietkostenbelastung von Mietenden, Studie für den Deutschen Mieterbund, Öko-Institut e.V., https://www.mieterbund.de/app/uploads/fileadmin/public/Studien/DMB_WohnkostenbelastungMietende_final.pdf (25.6.2025).

Über die Autorin



Lisa Pfann ist Referentin für Bau- und Wohnungspolitik bei der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt: Schärfere Instrumente für mehr bezahlbaren Wohnraum



Die kontinuierlich steigenden Wohnkosten in Deutschland belasten vor allem Menschen in Großstädten und einkommensschwache Bevölkerungsgruppen, die überwiegend zur Miete wohnen. Steigende Mieten und Immobilienpreise führen dazu, dass immer mehr Menschen weit mehr als ein Drittel ihres Nettoeinkommens für Miete ausgeben, in überbelegten Wohnungen leben oder in Wohnungen, die ihren Bedürfnissen nicht entsprechen.



Die Bundesländer in Deutschland haben die Möglichkeit, Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt auszuweisen. In diesen Gebieten gelten strengere mietrechtliche Regelungen (z. B. die Mietpreisbremse). Zusätzlich können weitere Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt ausgewiesen werden, in denen die Kommunen strengere Maßnahmen aus dem Bundesbaugesetz anwenden können, um bezahlbaren Wohnraum zu erhalten und zu schaffen.



In Gebieten, in denen die Instrumente bereits zum Einsatz kommen, wirken sie der Verdrängung wirksam entgegen und stärken die Kommunen in ihrer Rolle als wichtige Akteure der sozialen Wohnraumversorgung. Diese positiven Beispiele können Kommunen innerhalb und außerhalb Deutschlands als Inspiration dienen.

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie hier:

➔ www.fes.de/publikationen