

Ideen für eine bessere Wohnungspolitik

Gutachten für die LEG Immobilien AG

LEG Immobilien AG
Hans-Böckler-Straße 38
40476 Düsseldorf

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Michael Voigtländer
Dr. Ralph Henger

Kontaktdaten Ansprechpartner

Prof. Dr. Michael Voigtländer
Telefon: 0221 4981-741
Fax: 0221 4981-99741
E-Mail: voigtlaender@iwkoeln.de

Dr. Ralph Henger
Telefon: 0221 4981-744
Fax: 0221 4981 99889
E-Mail: henger@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	6
2 Irrwege der Wohnungspolitik	7
2.1 Die Mietpreisbremse.....	7
2.2 Die soziale Wohnraumförderung.....	10
3 Ansätze für eine wirksame Wohnungspolitik	12
3.1 Wohngeld	12
3.2 Kauf von Belegungsrechten	16
3.3 Bessere Nutzung des Bestands	19
3.4 Stärkung von Wohnstandorten im Umland	24
4 Schlussfolgerungen und Ausblick	26

Zusammenfassung

Die Mieten und Preise in den Großstädten steigen stetig und belasten zunehmend die privaten Haushalte. Ursächlich hierfür ist ein starker Zuzug in die Städte und eine zu geringe Bautätigkeit. Um den Markt wieder zu entspannen bedarf es einer deutlichen Ausweitung der Bautätigkeit, etwa über Nachverdichtungen und die Erschließung neuer Stadtviertel. Allerdings braucht dies Zeit, weshalb alternative Konzepte benötigt werden. Die bisherigen Strategien, die vor allem die Mietpreisbremse und die Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus beinhalten, sind dabei wenig hilfreich. Schließlich zeigen internationale Erfahrungen, dass eine scharfe Mietpreisregulierung vor allem zu einem Ausstieg der privaten Vermieter beiträgt. Die soziale Wohnraumförderung leidet hingegen an einer geringen Treffsicherheit, die quasi system-immanent ist.

Vor diesem Hintergrund werden in dieser Studie vier Strategien entwickelt, die den Wohnungsmarkt kurzfristig entspannen und dazu dienen können, Geringverdiener zu entlasten.

1. Eine Erhöhung des Wohngelds könnte vielen Haushalten unmittelbar helfen. Im Gegensatz zur sozialen Wohnraumförderung ist das Wohngeld äußerst treffsicher und es besteht ein Rechtsanspruch für die privaten Haushalte. Ein Grundproblem ist aber, dass das Wohngeld nur unregelmäßig (zuletzt nach sieben Jahren) angepasst wird, wodurch viele Menschen jedes Jahr aus der Förderung fallen, trotz bestehenden Unterstützungsbedarfs. Das Wohngeld sollte sich daher ebenso wie die Grundsicherungsleistungen automatisch an die veränderte Kaufkraft und die steigenden Mieten angepasst werden. Zudem wäre eine systematische Stärkung insbesondere gegenüber der Grundsicherung sinnvoll.
2. Der Kauf von Belegungsrechten im Bestand sollte deutlich erweitert werden. Belegungsrechte sichern Haushalten, die Probleme haben einen Mietvertrag abzuschließen, den Zugang zum Wohnungsmarkt. Bisher werden Belegungsrechte überwiegend durch den Bau von neuen Sozialwohnungen geschaffen, was jedoch teuer und wenig treffsicher ist. Besser ist daher der Kauf von Belegungsrechten im Bestand. Der Erfolg dieses Modells hängt wesentlich von der Ausgestaltung der Belegungsrechte ab. Hinzu kommt, dass Belegungsrechte auch durch die Kooperation mit großen Wohnungsgesellschaften erworben werden können.
3. Ein großes Potenzial für zusätzlichen Wohnraum besteht in der besseren Nutzung des Bestands. Mehrere Studien belegen mittlerweile, dass durch Dachaufstockungen zahlreiche neue Wohnungen entstehen können. Darüber hinaus lässt sich auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels zeigen, dass viele Haus-

halte auch in Großstädten in sehr großen Wohnungen leben, die sie kaum nutzen können. Hier ließe sich neuer Wohnraum durch Untervermietungen oder aber durch die Schaffung von Einliegerwohnungen gewinnen. Darüber hinaus sollten die Haushalte auch unterstützt werden, wenn sie in kleinere Wohnungen ziehen möchten.

4. Vielfach, gerade auch in Nordrhein-Westfalen (NRW), sind wachsende und schrumpfende Städte nah beieinander. Durch eine bessere Verkehrsverbindung (ÖPNV) und durch eine Attraktivierung des Wohnumfelds in schrumpfenden Städten lassen sich Ausweichquartiere für zahlreiche Menschen schaffen. Dies könnte durch finanzielle Anreize verstärkt werden. Auf diese Weise könnten gleichsam die Großstädte entlastet werden und strukturschwache Städte eine neue Perspektive erhalten.

1 Einleitung

Die Wohnungsmarktlage ist in den meisten deutschen Großstädten äußerst angespannt. So sind Neuvertragsmieten seit dem Jahr 2010 vielerorts um mehr als 20 Prozent gestiegen (Deschermeier et al., 2017b). Ursächlich für diese Entwicklung ist das Auseinanderfallen von Angebot und Nachfrage (Voigtländer, 2017). Die Nachfrage nach Wohnraum stieg in den letzten Jahren zunehmend, weil in den Großstädten überproportional viele Arbeitsplätze entstanden sind, die junge Erwerbstätige und Fachkräfte aus dem In- und Ausland anziehen. Außerdem legte auch die Zahl der Studenten stark zu, was vor allem die Nachfrage nach kleinen Wohnungen treibt (Deschermeier et al., 2016b). Die Bautätigkeit kann mit dieser Entwicklung nicht mithalten, teilweise wurde nur ein Drittel des Baubedarfs realisiert (Deschermeier et al., 2017a). Die zu beobachtenden steigenden Mieten und Preise sind in einem funktionierenden Wohnungsmarkt die logische Folge, ebenso wie die Lösung: Um die Wohnungsmärkte wieder auszugleichen, muss das Angebot durch mehr Wohnungsbau ausgeglichen werden.

Tatsächlich gestaltet sich die Ausweitung der Bautätigkeit jedoch als schwierig. Projektentwicklungen sind langwierig, speziell in Lagen mit wenig verfügbaren Bauflächen. So wird es in vielen Großstädten noch viele Jahre dauern, bis sich der Markt wieder entspannt. Viele Innenentwicklungspotenziale sind bereits gehoben oder scheitern am Widerstand der Bevölkerung. Eine dichtere und höhere Bebauung scheitert häufig auch an der Stadtplanung. Hinzu kommt, dass die Baugenehmigungsbehörden teilweise unterbesetzt sind und daher nicht zügig die hohe Anzahl vorliegender Baugenehmigungen abarbeiten können. Die Entwicklung neuer Stadtviertel ist langwierig und bedingt den Investitionswillen und die Möglichkeiten der Kommune im Rahmen der Raumplanung und Raumordnung. Doch auch wenn es schwierig ist, müssen die Großstädte diesen Weg gehen. Schließlich werden viele von ihnen weiter stark wachsen (Deschermeier, 2016). Wird die hohe Nachfrage nicht bedient, besteht die Gefahr, dass sich deutsche Städte vermehrt zu so genannten „Superstar Cities“ entwickeln, in denen sich Haushalte mit durchschnittlichen Einkommen keinen Wohnraum mehr leisten können und aus den Städten verdrängt werden (Gyourko et al., 2013).

Es bedarf jedoch auch Lösungen für die Zwischenzeit, um die Wohnkostenbelastung gerade sozialschwächerer Haushalte zu reduzieren und um den Markt kurzfristig zu entlasten. In den angespannten Wohnungsmärkten trifft es Haushalte die umziehen und eine Wohnung suchen müssen besonders hart, da die Neuvertragsmieten deutlich über den Bestandsmieten liegen (Deschermeier et al., 2017b). Um diesem Problem zu begegnen, setzt die Politik vor allem auf zwei Instrumente: Die im Jahr 2015 eingeführte Mietpreisbremse und die Stärkung und Ausweitung der sozialen Wohnraumförderung. Beide Instrumente sind jedoch problematisch und erreichen ihre Ziele allenfalls bedingt.

Daher ist nach möglichen Alternativen zu suchen, die in dieser Studie abgeleitet werden. Ziel der Studie ist es, aufzuzeigen, welche Maßnahmen geeignet sind den Markt kurzfristig zu entspannen und sozialschwachen Haushalten zielgerichtet zu helfen, ohne Bund, Länder und Kommunen zu überlasten. Angesichts der großen Herausforderung, weiterhin auch Schutzbedürftige und neu Zugewanderte aus der Europäischen Union in den regulären Wohnungsmarkt zu integrieren, sind Lösungen umso dringlicher (Derschmeier, 2016). Außerdem soll die Studie aufzeigen, welche Potenziale im Bestand und im Umland noch gehoben werden können. Die Studie nimmt dabei für sich nicht in Anspruch, vollständige Lösungsvorschläge zu entwickeln; vielmehr geht es darum, die öffentliche Diskussion mit Ideen zu bereichern, die geeignet sind die Wohnungsmarktlage zu verbessern.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut. Zunächst wird erläutert, warum weder die Mietpreisbremse noch die soziale Wohnraumförderung geeignet sind, die Wohnungsmarktlage zu moderieren. Danach werden alternative Handlungsoptionen aufgezeigt und diskutiert, mit denen die wohnungs- und sozialpolitischen Ziele besser erreicht werden können. Hierzu zählen das Wohngeld, der Kauf von Belegungsrechten, die effizientere Nutzung des Bestands sowie die bessere verkehrliche Vernetzung mit dem Umland. Die Studie endet mit einem Fazit, in dem die zentralen Schlussfolgerungen zusammengefasst werden.

2 Irrwege der Wohnungspolitik

Als Antwort auf die in einigen Ballungszentren angespannten Wohnungsmärkte hat die Wohnungspolitik in den vergangenen Jahren vor allem auf zwei Instrumente gesetzt: Die Mietpreisbremse und die soziale Wohnraumförderung. Mit der Mietpreisbremse, die in rund 330 Städten seit dem Jahr 2015 gilt (BBSR, 2017), soll der Mietpreisanstieg bei den Wiedervertragsmieten gebremst werden, indem die Mieten bei einem Wert von 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete gedeckelt werden. Mit der sozialen Wohnraumförderung wird hingegen das Ziel verfolgt, günstigen Wohnraum im Neubau zu schaffen. Im Folgenden werden beide Instrumente kurz diskutiert.

2.1 Die Mietpreisbremse

Die Mietpreisbremse war ein wesentliches Thema des Bundestagswahlkampfes 2013 und wurde zügig nach der Wahl umgesetzt. Sie sieht vor, dass in angespannten Wohnungsmärkten auch Wiedervertragsmieten reguliert werden können. Über die Anwendung und Definition angespannter Wohnungsmärkte entscheiden die Bundesländer. Konkret sieht das Gesetz vor, dass die Miete nur maximal 10 Prozent über der ortsübli-

chen Vergleichsmiete liegen darf (§556 Bürgerlichen Gesetzbuch, BGB). Dabei gibt es aber einige Ausnahmen:

- Die Mietpreisbremse gilt nicht für Wohngebäude, die nach dem 1. Januar 2016 erstellt worden sind.
- Auch bei grundlegend sanierten Gebäuden gilt die Mietpreisbremse bei der Erstvermietung nach Sanierung nicht.
- Außerdem darf die Wiedervertragsmiete dann 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen, wenn auch die Vormiete schon über dem Niveau lag. Eine weitere Steigerung ist dann aber nicht möglich.

Sowohl Untersuchungen des IW Kölns (Deschermeier et al., 2017b) als auch des DIW (Kholodilin et al., 2016) zeigen, dass die Mietpreisbremse bisher nur mäßig auf die Mietpreisentwicklung gewirkt hat. Ein Grund ist sicherlich, dass die Mietpreisbremse von Vermietern und auch Mietern weitestgehend ignoriert wird, zum Teil aus Unwissenheit über die Mietspiegel, zum Teil aber auch deswegen, weil Mieter händeringend nach Wohnungen suchen und bereit sind eine hohe Miete hierfür zu zahlen. Auch die schwierige Umsetzung des Gesetzes vermindert die Wirksamkeit, denn Mieter müssen letztlich gegen den Vermieter klagen und erhalten bislang im Erfolgsfall keine rückwirkende Kompensation für die zu viel gezahlte Miete. Daher gibt es in der Bundespolitik Bestrebungen, die Mietpreisbremse zu verschärfen und mehr Auskunftspflichten für Vermieter und Sanktionsmöglichkeiten einzuführen (Henger et al., 2017).

Die im Jahr 2017 neu gewählten Landesregierungen in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein streben hingegen an, die Mietpreisbremse nicht mehr anwenden zu wollen. Der Grund hierfür ist, dass die Mietpreisbremse nicht nur nicht wirkt, sondern auch Gefahr läuft, negative Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit auszuüben. Zur Sicherung angemessener Neuvertragsmieten, würden dann §5 WiStG (Wirtschaftsstrafgesetz, Mietpreisüberhöhung darf max. 20 Prozent über ortsüblicher Vergleichsmiete liegen wenn geringes Angebot an Wohnraum vorliegt) und § 291 StGB (Strafgesetzbuch, so genannter Mietwucherparagraph: Neuvertragsmiete darf max. 50% über ortsüblicher Vergleichsmiete) greifen. Jedes Bundesland muss Gebiete mit knappem Wohnungsangebot selbst bestimmen für maximal fünf Jahre.

Die Mietpreisbremse hat darüber hinaus auch technische Probleme. Durch die Mietpreisbremse erhalten die Mietspiegel eine Funktion, die sie nicht erfüllen können. Qualifizierte Mietspiegel liegen nur in rund 130 Städten und Landkreisen vor, einfache Mietspiegel in rund 600, und in rund 10.500 Kommunen liegt kein Mietspiegel vor (BBSR, 2017). Aber auch die qualifizierten Mietspiegel, die auf Basis anerkannter wissenschaftlicher Methoden erstellt werden müssen, bilden nicht das aktuelle Marktgeschehen ab, sondern die Entwicklung der letzten vier Jahre. Zudem werden die Mietspiegel nur alle

2 Jahre aktualisiert. Entsprechend ist es nicht verwunderlich, dass die Marktmieten deutlich von der ortsüblichen Vergleichsmiete abweichen (Deschermeier et al., 2016a). In Berlin liegen fast 70 Prozent aller Inserate 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete (Deschermeier et al., 2017b). Eine vollständig wirkende Mietpreisbremse käme damit einem Mietstopp gleich.

Die internationalen Erfahrungen mit Mietstopps sind breit und die Bewertung unter Ökonomen weitestgehend einheitlich (Turner/Malpezzi, 2003). Am deutlichsten hat es der schwedische Ökonom Assar Lindbeck (Lindbeck, 1972) ausgedrückt: "In many cases rent control appears to be the most efficient technique presently known to destroy a city—except for bombing."

Ein Mietstopp führt zu gravierenden Verhaltensänderungen, die die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes beeinträchtigen. Durch den Mietstopp wird die Rendite der Vermieter vermindert, und sie entspricht nicht mehr den Knappheitsverhältnissen. Es besteht daher der Anreiz, die Einnahmen anderweitig zu erzielen, etwa indem die Nutzungsentgelte für Parkplätze deutlich erhöht werden, nur noch möbliert vermietet wird oder aber hohe Abstandszahlungen von neuen Mietern für die Übernahme von Küchen oder Einbauschränken verlangt werden. Ist dies nicht möglich, werden Vermieter versuchen die Wohnungen an Selbstnutzer zu verkaufen. Gerade die umfangreichen Mietpreiseingriffe in Spanien oder Großbritannien haben in den 1960er und 1970er Jahren dazu geführt, dass die Wohneigentumsquoten deutlich gestiegen sind. Dies hat aber dazu geführt, dass auch Haushalte ohne große Einkommen und Sicherheiten Immobilien kaufen müssen, die schnell in die Überschuldung geraten können. Gerade dies war ein Auslöser der Finanzkrise (Akerlof/Shiller, 2009). Ist auch der Verkauf nicht möglich, zum Beispiel wegen Umwandlungsverbotes, wie sie in Deutschland auch im Rahmen von Erhaltungssatzungen angewendet werden, kommt es letztlich zu einem Investitionsrückgang. Da sich die Anlage nicht mehr rentiert, wird kein Geld in die Wohnungen gesteckt, teilweise nicht einmal mehr Instandsetzung vorgenommen – und auf diese Weise der Immobilienbestand faktisch zerstört.

Hinzu kommt, dass die niedrigen Mieten auch nicht zwangsläufig sozialschwachen Haushalten zu Gute kommen. Mieten haben auch eine Signalfunktion, und durch niedrige Mieten werden auch solche Haushalte angezogen, die ansonsten vielleicht ins Umland gezogen wären. Dies bedeutet, dass Vermieter eine noch größere Auswahl unter den Mietinteressenten haben und sich im Regelfall für bonitätsstarke und ruhige Haushalte entscheiden werden. Also statt der Alleinerziehenden mit zwei Kindern eher das kinderlose Doppelverdiener-Ehepaar.

Ganz grundsätzlich sind Eingriffe in die Preisbildung immer problematisch, da Preise wichtige Lenkungs- und Signalfunktionen haben. Entsprechend ist es richtig, wenn nun aus der Politik, etwa in NRW, erste Signale kommen, die Mietpreisbremse wieder abzuschaffen.

2.2 Die soziale Wohnraumförderung

Mit der sozialen Wohnraumförderung unterstützt die Politik eine breite Palette von Maßnahmen, die der Finanzierung von Wohnungen dienen. Hierzu zählen Eigentumsmaßnahmen, der Bau von Studentenwohnheimen und Flüchtlingsunterkünften, die Sanierung von Sozialwohnungen und ganz maßgeblich der Bau von neuen Sozialwohnungen. Gerade mit dem Bau von Sozialwohnungen möchte die Politik zwei Ziele auf einmal erreichen. Zum einen soll die Mietkostenbelastung von Haushalten mit niedrigem Einkommen gesenkt werden, zum anderen soll der Zugang zum Wohnungsmarkt für die Haushalte erleichtert werden, die ansonsten nur schwer eine Wohnung finden. Je nach Region und Wohnungsmarktlage kann es sich hierbei unter anderem um Großfamilien, Haushalte mit Migrationshintergrund oder auch Haftentlassene handeln. Diese Ziele sollen durch den Bau von Sozialwohnungen erreicht werden. Dabei erhalten Investoren eine Subvention in Form günstiger Zinsen, vergünstigtem Bauland oder aber direkten Zuschüssen, wenn sie sich verpflichten Sozialwohnungen zu bauen, die etwa bestimmte Mietpreise nicht überschreiten. Vermietet werden darf dann nur an Haushalte, die einen Wohnberechtigungsschein haben. Nach der Belegungsbindung, die je nach Programm 20 Jahre oder länger sein kann, werden die Wohnungen dann in den freien Wohnungsmarkt überführt.

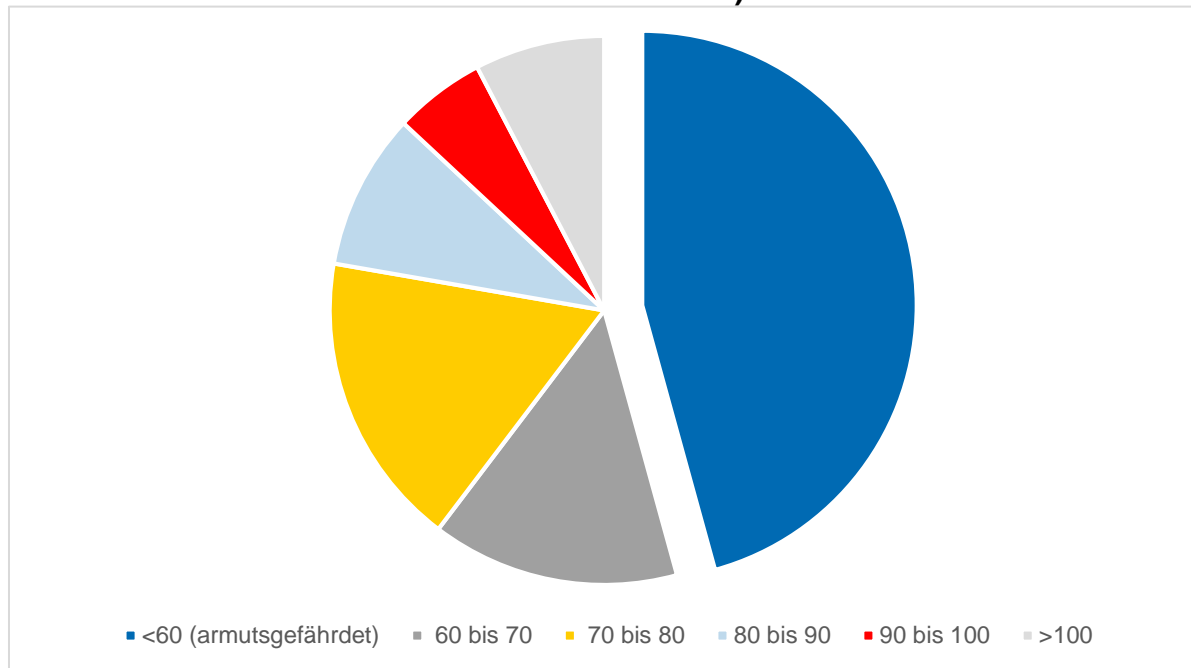
Nachdem der soziale Wohnungsbau ein wesentlicher Baustein der Wohnungspolitik in den Nachkriegsjahren war, liefen die Programme ab den 1980er Jahren langsam aus. Die Zahl der belegungsgebundenen Wohnungen fiel entsprechend von etwa 3 Millionen im Jahr 1990 auf unter 1,5 Millionen im Jahr 2010 (Deutscher Bundestag, 2017). Seitdem erlebt der soziale Wohnungsbau eine politische Renaissance. Die Förderung des Bunds wurde von 500 Millionen Euro auf 1,5 Milliarden Euro zwischen 2015 und 2017 erhöht. Viele Bundesländer haben eigene Programme aufgestockt und erweitert, so dass insgesamt im Jahr 2016 rund 3,4 Milliarden Euro von Bund und Ländern ausgegeben wurden. Die Zahl der neu gebauten Sozialwohnungen ist zwar in der Folge um rund 10.000 auf 24.500 Wohnungen gestiegen, bleibt aber auf einem relativ geringen Niveau. Im Zeitraum 2011 bis 2016 wurden insgesamt nicht einmal 60.000 Sozialwohnungen zur Vermietung gebaut (Bundesregierung, 2017).

Schon quantitativ kann der soziale Wohnungsbau die Situation in den Ballungsräumen nicht entlasten. Wesentlich problematischer sind jedoch die folgenden zwei Punkte:

1. Der soziale Wohnungsbau konkurriert mit freifinanzierten Wohnungen. Es mangelt derzeit nicht an Investoren, die in den Wohnungsbau investieren möchten, sondern vor allem an Bauland (BMUB, 2017). Förderungen treiben die Nachfrage nach Bauland weiter an, werden bei dem derzeit unelastischen Baulandangebot aber eher zu weiteren Baulandpreiserhöhungen führen. Da der Grund und Boden nur einmal genutzt werden kann, wird die Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus somit zu einer Verdrängung privatfinanzierter Wohnungen führen. Das Mengenproblem kann also durch den sozialen Wohnungsbau nicht gemindert werden.
2. Die Treffsicherheit der sozialen Wohnraumförderung ist gering. Die Verdrängung freifinanzierter Bautätigkeit wäre vertretbar, wenn dafür Wohnungen entstehen, die sozialpolitischen Zielgruppen dienen. Tatsächlich zeigen aber etwa (Schiefer/Voigtländer, 2016), dass nur 45 Prozent der Mieter von Sozialwohnungen armutsgefährdet sind, also weniger als 60 Prozent des Median-Einkommens verdienen (Abbildung 1). Dabei ist die Zahl der armutsgefährdeten Haushalte mit 7 Millionen deutlich größer als die Zahl der Sozialwohnungen, die zwischen 1,0 und 1,5 Millionen liegt. Ursächlich hierfür sind die fehlende Einkommensprüfung nach dem Einzug sowie die sehr weite Einkommens-Definition bei der Zuteilung der Wohnberechtigungsscheine. Dies könnte gegebenenfalls durch eine Fehlbelegungsabgabe geheilt werden, allerdings bleibt ein grundsätzliches Dilemma: Für stabile Wohnstrukturen bedarf es einer sozialen Durchmischung, die aber bei Sozialwohnungen zu mangelnder Treffsicherheit führt. Gerade wenn größere Siedlungen mit Sozialwohnungen entstehen sollen, ist die soziale Durchmischung bei gleichzeitig geforderter Treffsicherheit eine große Herausforderung.

Der Bau von Sozialwohnungen kann damit die Anspannung im Wohnungsmarkt allenfalls sehr begrenzt lösen. Dies gilt insbesondere auch für die Überlegung, eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit einzuführen, bei der entsprechende Unternehmen letztlich nur noch Sozialwohnungen bewirtschaften dürfen (Voigtländer, 2016). Nichtsdestotrotz dient der Bau von Sozialwohnungen der Schaffung von Belegungsrechten, die den Zugang von Haushalten mit Schwierigkeiten bei der Vertragsschließung erleichtert. Allerdings müssen Belegungsrechte nicht mit dem Neubau verknüpft werden (vgl. Kp. 3.2).

Abbildung 1: Verteilung der Einkommen von Nutzern von Sozialwohnungen (Einkommen im Verhältnis zum Median-Einkommen) im Jahr 2014



Quelle: Schier/Voigtländer (2015)

3 Ansätze für eine wirksame Wohnungspolitik

Sowohl Mietpreisbremse als auch die soziale Wohnraumförderung weisen erhebliche Mängel auf, weshalb sie entweder nicht in der Weise wirken wie intendiert oder aber zu unspezifisch wirken. Welche Instrumente soll die Wohnungspolitik stattdessen nutzen? Im Folgenden werden vier Ansätze dargestellt, die im vorhandenen Markt mit angespannten Wohnungsmärkten die Lage für Haushalte mit geringen Einkommen verbessern können. Grundsätzlich sollen alle Ansätze dazu beitragen, die Wohnkostenbelastung von sozialschwachen Haushalten zu reduzieren und/oder Haushalte mit Zugangsproblemen zu unterstützen. Folgende Ansätze stehen im Weiteren im Fokus: Das Wohngeld, der Kauf von Belegungsrechten im Bestand, die bessere Nutzung des Bestands und der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur.

3.1 Wohngeld

Mit dem Wohngeld besteht in Deutschland ein Instrument, das zielgenau die Haushalte unterstützt, bei denen die Wohnkosten relativ zum Einkommen hoch sind. Im Jahr 2016 erhielten in Deutschland knapp 630.000 Haushalte Wohngeld, durchschnittlich bekommt ein Zwei-Personenhaushalt Wohngeld in Höhe von 184 Euro pro Monat (siehe Tabelle 1; BBSR, 2017a; Bundesregierung, 2017). Das Wohngeld stellt einen sehr effi-

zienten Sozialtransfer dar (Deutscher Bundestag, 1994; BBSR, 2013). Als subjektbezogenes Instrument der sozialen Wohnungspolitik ist es dabei insbesondere den staatlichen Eingriffen auf der Angebotsseite (objektbezogen) in Effizienzpunkten und sozialer Treffsicherheit überlegen (Nolte/Voß, 1997; Clamor et al., 2011). Anders als bei der sozialen Wohnraumförderung gibt es einen Rechtsanspruch auf die staatliche Leistung. Darüber hinaus wird das Wohngeld, auch rückwirkend, an das Einkommen angepasst, so dass die soziale Treffsicherheit gewährleistet ist. Ein weiterer Vorteil: Wohngeldempfänger können den gesamten Wohnungsmarkt nutzen und sind nicht auf spezifische Angebote wie etwa Sozialwohnungen angewiesen.

Das Wohngeld setzt voraus, dass der für die Deckung des allgemeinen Lebensunterhaltes erforderliche Regelbedarf bereits durch eigene Einkünfte erreicht wird. Liegen ausreichende eigene Einkünfte nicht vor, dann muss das Existenzminimum durch die Grundsicherung gewährleistet werden, welche auch die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) mit abdeckt. Gegenüber der Grundsicherung hat das Wohngeld deutliche Effizienzvorteile, da die Haushalte immer mit einem Teil an der Bestreitung der Wohnkosten beteiligt sind und dementsprechend gemäß ihrer Präferenzen Wohnraum nachfragen – die Haushalte haben also Anreize, möglichst günstig zu wohnen.

Die Höhe des Wohngelds ist abhängig von der Haushaltsgröße, der zu berücksichtigenden Miete oder Zinsbelastung und dem Einkommen und ist im Wohngeldgesetz (WoGG) geregelt. Das Wohngeld ist gerade so konzipiert, dass die wohngeldberechtigten Haushalte in der Regel nur 30-40 Prozent ihres Nettoeinkommens für das Wohnen ausgeben müssen (Hubert, 1996; BBSR, 2013). Dabei können sowohl Selbstnutzer (Eigentümer) als auch Mieter vom Wohngeld profitieren. Das Wohngeld steigt mit zunehmender Miete an, solange bis der jeweilige Höchstbetrag erreicht ist, die in sechs Mietenstufen regional gestaffelt sind. Übersteigt die tatsächliche Miete den Höchstbetrag, dann wird nur der Höchstbetrag zur Berechnung des Wohngelds herangezogen. Damit wird verhindert, dass die Haushalte ihren Wohnkonsum aufgrund des Wohngelds zu stark ausweiten.

Um die Reichweite und Funktionsfähigkeit des Wohngelds über die Zeit zu erhalten, muss das Wohngeld in regelmäßigen zeitlichen Abständen an die Preis- und Mietentwicklungen angepasst werden (Hubert, 1996; Henger, 2015; BBSR, 2013). Das Wohngeld erfährt einen inflationsbedingten Kaufkraftverlust und die Kappung durch die Höchstbeträge ist ebenfalls nicht mehr angemessen. Darüber hinaus werden die Regelsätze der Grundsicherung seit dem Jahr 2010 nach einer festen Methode jährlich angepasst, was zur Folge hat, dass jedes Jahr einige Wohngeldempfänger in die Grundsicherung wechseln müssen, da sie dort erhöhte Transferleistungen erhalten. Wie die Zeitpunkte der letzten Reformen in den Jahren 1990, 2001, 2009 und 2016 zeigen,

erfolgen die Anpassungen jedoch nur sehr unregelmäßig und verzögert. Die letzte Anpassung erfolgte im Jahr 2016, also sieben Jahre nach der letzten Reform, was vor dem Hintergrund der Dynamik ein sehr langer Zeitraum war. Im Jahr 2011 wurde das Wohngeld sogar de facto gesenkt, weil der erst im Jahr 2009 eingeführte Heizkostenzuschlag wieder abgeschafft wurde. In diesen sieben Jahren haben sich die Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes massiv verändert und vor allem sind die Mieten deutlich gestiegen. Mieter müssen wesentlich mehr zahlen und mitunter sind Mieten, die 2009 als besonders hoch angesehen wurden, mittlerweile üblich, werden aber nicht mehr angemessen bezuschusst. Während das Grundsicherungsniveau kontinuierlich steigt und sich den gestiegenen Lebenshaltungskosten anpasst, ist dies beim Wohngeld nur eingeschränkt der Fall. Eine Folge dieser Regelung ist, dass im Zeitablauf immer mehr Menschen vom Wohngeldbezug in die Grundsicherung fallen, weil ihr Einkommen in Kombination mit den Wohnkosten und dem Wohngeld nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt zu bestreiten. Für den Zeitraum 2016 bis 2022 wird geschätzt, dass die Zahl der Wohngeldempfänger auf gut 350.000 Haushalte zurückgehen wird (Tabelle 1). Auch anhand des Ausgabenverlaufs der letzten Jahre lässt sich festmachen, dass das Wohngeld aufgrund fehlender Anpassungen an die Marktmieten und Verbraucherpreise entwertet wird. Trotz allgemein steigender Mieten sind die Wohngeldausgaben zwischen 2010 und 2015 von 1,7 Milliarden Euro auf unter 630 Millionen Euro gesunken. Die Zahl der Empfänger ist im gleichen Zeitraum von über einer Million auf 460.000 gesunken. Erst mit der Reform 2016 sind die Ausgaben dann wieder gestiegen (Tabelle 1).

Tabelle 1: Wohngeld: Geförderte Haushalte und Ausgaben (Prognose)

	2015	2016*	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Reine Wohngeldhaushalte	421.300	397.000	592.700	495.200	494.700	462.200	430.000	386.500	357.000
Mischhaushalte	38.100	35.400	35.500	33.600	32.300	31.400	30.600	28.500	28.400
Wohngeldhaushalte insgesamt	459.400	432.400	628.200	528.800	527.000	493.600	460.600	415.000	385.400
Wohngeldausgaben in Mio. Euro	627,8	572,4	1.206,4	1.052,2	958,1	860,7	786,6	708,3	653,1

Quellen: IW Köln auf Basis der EVS 2013, * Ohne Wohngeldreform 2016

Diese Problematik ließe sich einfach lösen, indem die Mietobergrenzen und auch die Zahlungen insgesamt dynamisiert werden. Steigen die Mieten in einer Stadt, sollten auch die Mietobergrenzen beim Wohngeld steigen. Liegen diese Daten nicht vor, sollten die Grenzen zumindest mit der allgemeinen Steigerung der Verbraucherpreise erhöht werden. Dies wäre ein Fortschritt, allerdings wäre dies in sehr angespannten Märkten

wie Berlin oder München unzureichend, da die Steigerungsrate der Mieten über dem der Verbraucherpreise liegt. Es spricht also viel dafür, dass die Städte eine gute Datenbasis haben sollten, um den Wohnungsmarkt möglichst genau abbilden zu können. Darüber hinaus wäre auch eine allgemeine Erhöhung des Wohngelds bedenkenswert. Aktuell endet der Bezug des Wohngelds zum Beispiel bei einer vierköpfigen Familie bei einem Bruttoeinkommen von 38.000 Euro. Haushalte mit einem solchen Einkommen haben aber in vielen Großstädten und begehrten Universitätsstädten Probleme, geeigneten Wohnraum zu bezahlen. Entsprechend sollten nicht nur die Zahlungen an die unteren Einkommen erhöht werden, sondern auch die Einkommensgrenzen dynamisiert werden. Mit einer Erhöhung des Wohngelds um rund 500 Mio. Euro jährlich und damit auf ein Niveau des Jahres 2010 könnten die Wohngeldleistungen erhöht und die Lage vieler Haushalte entspannt werden. Finanziert werden könnte dies etwa durch eine Reduktion der Mittel in der sozialen Wohnraumförderung.

Gegen das Wohngeld wird häufig eingewandt, dass die Wohngeldzahlungen vor allem den Vermietern nutzen. Steigen die Wohngeldzahlungen, würden dies die Vermieter in den Mieten berücksichtigen und die Entlastung würde sich somit reduzieren. Ganz so einfach können Mieten jedoch nicht erhöht werden. Gerade für bestehende Mietverträge gibt es enge Grenzen für Mieterhöhungen, sodass Vermieter nicht auf Anpassungen im Wohngeld reagieren können. Anders sieht dies bei Neuvertragsmieten aus. Hier könnten die Vermieter theoretisch die höhere Zahlungsfähigkeit einpreisen, sofern etwa die Mietpreisbremse nicht gilt. Auch dies ist aber unwahrscheinlich, weil die Wohngeldempfänger nur einen kleinen Teil der Wohnungsnachfrager darstellen. Da es keine spezifischen Angebote für Wohngeldempfänger gibt und Vermieter sich einer breiten Nachfrage gegenübersehen, werden sie die Preise kaum anpassen können. Dies lässt sich auch empirisch belegen (Clamor et. al., 2009).

Eine Dynamisierung und Erhöhung des Wohngelds wäre ein wichtiger Schritt, um die Wohnkostenbelastung von Geringverdienern auf ein angemessenes Niveau zu senken. Daher ist es als gutes Signal zu werten, dass nun auch eine zumindest zweijährliche Anpassung des Wohngelds in der Politik diskutiert wird (BMUB, 2017b). Eine Wohnkostenbelastung von 30 Prozent gilt vielfach als vertretbar und eine regelmäßige Anpassung der Leistungen würde dazu führen, dass diese Quote auch nicht – wie jetzt vielfach – im Zeitablauf steigt. Zudem sollte eine Klimakomponente in das Wohngeld integriert werden, damit es zu keinen sozialen Härten aufgrund von Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudebestand kommt (BBSR, 2017a). Eine solche Klimakomponente sollte Haushalte dabei unterstützen, eine Wohnung mit höherem Energieeffizienzstandard anzumieten oder nach einer energetischen Modernisierung und anschließender Erhöhung der Nettokaltmiete ohne Mehrkosten darin wohnen bleiben zu bleiben. Dies lässt sich relativ einfach erreichen, indem die Höchstbeträge für Gebäude ab einem bestimm-

ten Energieeffizienzstandard (z.B. KfW 85) höher gesetzt werden als für die restlichen Gebäude.

Darüber hinaus sollte in Zukunft auch stärker auf das Wohngeld hingewiesen werden. Schätzungen gehen davon aus, dass deutlich mehr als 40 Prozent der Anspruchsberechtigten kein Wohngeld beantragen (Bruckmeier/Wiemers, 2012). Ein Grund kann sein, dass die Beträge in Einzelfällen nur gering sind, aber ein anderer sicherlich auch, dass nur wenig Haushalte von dieser Leistung überhaupt wissen.

3.2 Kauf von Belegungsrechten

Das Wohngeld dient dazu, die Zahlungsfähigkeit der Haushalte zu verbessern und damit das Zahlungsproblem zu lösen. Durch eine Erhöhung des Wohngelds könnten zahlreiche Haushalte mit geringen Einkommen ihre Wohnkostenbelastung senken und auch die Zahl möglicher, dann bezahlbarer Wohnungen deutlich steigern. Allerdings gibt es auch eine Zahl an Haushalten, die auch bei ausreichender Zahlungsfähigkeit Schwierigkeiten haben, eine Wohnung zu finden. Dieses Problem ist als Zugangsproblem bekannt (Clamor et al., 2011). Nach Hubert/Tomann (1991) leiden besonders diejenigen Haushalte am Zugangsproblem, bei denen Vermieter entweder eine fehlende Vertragstreue und bzw. oder Sozialverträglichkeit vermuten. Dabei kann es sich um unterschiedlichste Gruppen handeln. Nach einer Studie des BBSR (2014) berichten gerade Wohnungsämter in Großstädten von zunehmenden Problemen, für Alleinerziehende, Haushalte mit Migrationshintergrund und bisher obdachlose Wohnungen zu finden.

Genau für solche Fälle bietet es sich an, Belegungsrechte im Bestand zu erwerben. Mit Belegungsrechten erwirbt eine Kommune das Recht, die Mieterauswahl vorzunehmen. Alternativ sind auch Lösungen denkbar, wo der Vermieter aus drei Bewerbern, die von der Kommune ausgewählt werden, wählen kann. Im Gegenzug erhält der Vermieter eine zusätzliche Kompensation, entweder in Form einer Einmalzahlung oder einer laufenden Zahlung.

Im Vergleich zu Belegungsbindungen, die über den Bau neuer Sozialwohnungen entstehen und die auch Festsetzungen des Mietpreises beinhalten, bietet der Kauf von Belegungsrechten im Bestand zwei entscheidende Vorteile:

1. Die Neubaukosten sind sehr hoch, entsprechend müssen hohe Subventionen gewährt werden, um die Mieten von Sozialwohnungen auf ein sozialverträgliches Niveau zu reduzieren. Wohnungen im Bestand sind deutlich günstiger.

2. Belegungsrechte im Bestand können lokal deutlich breiter gestreut werden als Belegungsbindungen über Sozialwohnungen. Dadurch vermindert sich die Gefahr einer Kumulation von sozialen Risiken.

Tatsächlich gibt es in zahlreichen Großstädten in Deutschland Programme zum Kauf von Belegungsrechten im Bestand. In Frankfurt am Main etwa werden seit Anfang der 2000er Jahre Belegungsrechte im Bestand gekauft, auch in München oder Hamburg gibt es solche Programme. Von den Kommunen wird der Erfolg derartiger Programme bisher aber eher als überschaubar angesehen. Ein wesentliches Problem wird darin gesehen, einen angemessenen Preis für das Belegungsrecht zu finden.

Grundsätzlich muss das Belegungsrecht getrennt werden von einer Subventionierung des Wohnraums. In vielen Städten wird mit dem Ankauf des Belegungsrechtes auch eine Subventionierung des Wohnraums verbunden. In Frankfurt am Main etwa wird die Differenz zwischen einer Miete von 5 Euro und der ortsüblichen Vergleichsmiete der jeweiligen Wohnung übernommen. Das Zugangsproblem sollte jedoch vom Zahlungsproblem getrennt werden, um das Instrument nicht zu überfrachten. Der Preis für das Belegungsrecht hängt dann von den Risiken des Vermieters ab (Eekhoff et al., 2000). Der Preis wird umso höher sein,

- je länger das Belegungsrecht gilt,
- je geringer der Einfluss auf die Mieterauswahl ist,
- je besser der Zustand der Wohnung ist,
- je angespannter die Lage im Wohnungsmarkt ist.

Die Dauer des Belegungsrechts hat einen Einfluss auf die Höhe des Preises, weil der Vermieter damit länger auf seine alleinige Entscheidungsgewalt verzichtet. Allerdings sind längere Zeiträume für die Planungssicherheit der Kommune wichtig. Bei einer strikten Vorgabe des Mieters werden Vermieter das Risiko als groß einschätzen, einen „Problemmieter“ zu erhalten. Daher haben sich Dreier- oder Fünfer-Listen bewährt. Der Zustand der Wohnung ist positiv mit dem Preis des Belegungsrechts korreliert, weil der mögliche „Schaden“ an der Wohnung als größer erwartet werden kann. Und schließlich hängt der Preis auch von alternativen Vermietungschancen ab. Ist mit Leerstand zu rechnen, sehen die Vermieter das Belegungsrecht gegebenenfalls sogar als Chance, in stark nachgefragten Märkten werden Vermieter dagegen eine höhere Kompensation für die Abgabe der Mieterauswahl verlangen.

Da es eine größere Zahl von Einflussfaktoren gibt, ist eine pauschale Preisbestimmung für Belegungsrechte schwierig. Hinzu kommt, dass gerade Kleinvermieter ebenfalls kaum einschätzen können, wie hoch der erforderliche Aufschlag auf die Miete sein müsste. Es bietet sich daher an, den Preis der Belegungsrechte nicht ex-ante vorzuge-

ben, sondern stattdessen in Auktionsverfahren zu ermitteln. Solche Auktionen finden etwa in Belgien Anwendung (Kirchner, 2006). Hierzu bedarf es aber auch entsprechender Informationsveranstaltungen, damit Vermieter über die Rahmenbedingungen informiert sind. Außerdem sollte geprüft werden, ob die Kommune das Schadensrisiko übernimmt, also für eventuelle Schäden an der Wohnung haftet. Dies dürfte gerade für Kleinvermieter das größte Risiko darstellen, das noch dazu am schwierigsten zu kalkulieren ist. Auf der anderen Seite kann die Kommune natürlich Mindestqualitäten definieren.

Es ist ohne Frage, dass sich ein solcher Markt erst einspielen muss. Auf Seiten der Kommunen bedarf es der Überzeugung, damit den Zugang zu Wohnungen für bestimmte Zielgruppen zu gewährleisten, auf Seiten der Vermieter bedarf es des Vertrauens, durch die Kommune nicht überfordert zu werden. Die Erfahrungen aus Belgien zeigen aber sehr wohl, dass ein Markt für Belegungsrechte möglich ist. Außerdem gibt es in vielen Großstädten bereits gute Ansätze, auf denen aufgebaut werden kann.

Um den Markt zu beleben, bietet es sich darüber hinaus an, zunächst mit großen Wohnungsgesellschaften zu kooperieren. Zwar gibt es bereits eingeübte Partnerschaften mit kommunalen oder genossenschaftlichen Wohnungsanbietern, aber wenig Zusammenarbeit mit großen privaten Wohnungsgesellschaften. Die Kooperation mit großen Anbietern bietet dabei einige Vorteile. Erstens können die Belegungsrechte flexibel vergeben werden. So kann etwa vereinbart werden, dass für zum Beispiel 3 Prozent des Bestands das Belegungsrecht an die Stadt abgetreten wird. Dann gilt das Belegungsrecht nicht für spezifische Wohnungen, wodurch eine größere Variabilität entsteht. Außerdem kann gerade bei großen Wohnungsbeständen eine bessere Durchmischung gewährleistet werden. Und nicht zuletzt sind große Wohnungsgesellschaften offener für solche Kooperationen, weil sie kein „Klumpenrisiko“ tragen wie Kleinvermieter, die oft nur wenige Wohnungen vermieten, und weil große Wohnungsgesellschaften auch ihre soziale Verantwortung sehen (Voigtländer, 2007). Unternehmen wie die LEG Immobilien sind bereit, die Wohnungsversorgung auch der Mieter zu übernehmen, die im freien Markt Zugangsschwierigkeiten haben, solange es faire Regelungen mit den Städten gibt.

Eine weitere Spielart der Belegungsrechte ist die Anmietung von Wohnungen durch die Kommune. Auch dies gewährt Haushalten mit Zugangsschwierigkeiten die Möglichkeit, in privaten Wohnungen zu leben. Allerdings stellt sich dann das Problem, dass Zugangsschwierigkeiten vom Zahlungsproblem zu trennen. Letztlich sollte diese Option daher nur für Ausnahmefälle in Betracht gezogen werden, etwa für Haushalte, die auf dreier Listen regelmäßig nicht zum Zug kommen.

Die Sicherung des Zugangs zum Wohnungsmarkt wird in den nächsten Jahren deutlich relevanter, weil es darum geht eine große Zahl von schutzberechtigten Flüchtlingen in den Wohnungsmarkt zu integrieren. Hier bietet der beschriebene Kauf von Belegungsrechten eine gute Möglichkeit, auch in angespannten Märkten Zugangsmöglichkeiten zu schaffen. Dies gilt vor allem dann, wenn Belegungsrechte mit der Schaffung von Wohnraum im Bestand kombiniert wird, wie der nächste Abschnitt zeigt.

3.3 Bessere Nutzung des Bestands

Die Schaffung neuer Wohnungen in neu errichteten Gebäuden ist auf Dauer unverzichtbar, gerade in den wachsenden Großstädten. Allerdings gestaltet sich der Neubau aus verschiedenen Gründen als schwierig (Voigtländer, 2017). Um dennoch zusätzlichen Wohnraum zu schaffen, ist es lohnend, die Potenziale des Wohnungsbestands genauer zu prüfen. Im Wohnungsbestand kann insbesondere über die drei folgenden Stellschrauben die Wohnraumversorgung verbessert werden:

- Den Um- und Ausbau von bestehenden Gebäuden
- Die Erschließung von Einliegerwohnungen und Untervermietungen
- Die Verbesserung der Allokation durch Umzüge

Der Um- und Ausbau von Bestandgebäuden beinhaltet die Schaffung neuen Wohnraums durch bauliche Maßnahmen. Hierunter fällt neben der Modernisierung leerstehender und vom Leerstand bedrohter Gebäude unter anderem der Ausbau von Dächern oder die Umwandlung von Büro- zu Wohngebäuden. Mit der Erschließung von Einliegerwohnungen ist hingegen die Vermietung von Wohnräumen gemeint, die bisher in bestehenden Wohnungen nicht oder nur kaum benutzt werden. Mit der Verbesserung der Allokation durch Umzüge ist schließlich gemeint, dass zum Beispiel ältere Mieter in großen Wohnungen leben, die sie gar nicht benötigen. Viele Menschen bleiben häufig auch dann in einer gewohnten Wohnumgebung, wenn die Kinder ausziehen, der Partner stirbt oder das Einkommen im Rentenalter sinkt. Dieses Problem ist als so genannter Remanenzeffekt bekannt (Just, 2013), der beschreibt, dass sich Wohnungsgrößen nach einem Auszug von Haushaltsmitgliedern nicht so schnell anpassen lassen, was zu steigenden Wohnflächen pro Kopf und damit auch zu steigenden Infrastrukturkosten pro Kopf führt (Siedentop et al., 2006). Würden derartige Wohnungen verstärkt durch Umzüge frei, könnten Potenziale etwa für Familien gehoben werden. Alle drei Möglichkeiten sollten in Zukunft geprüft und angegangen werden und lassen sich auch kombinieren. Im Folgenden sollen die Optionen nacheinander diskutiert werden.

Die Potenziale des Ausbaus von bestehenden Gebäuden sind in den letzten Jahren mehrfach analysiert worden (Tichelmann et al., 2016). Schätzungen gehen davon aus, dass allein in Regionen mit angespannten Märkten 580.000 Mehrfamilienhäuser aufge-

stockt werden könnten, wodurch 1,1 Millionen zusätzliche Wohnungen entstehen können – also genug, um den Fehlbedarf der letzten Jahre auszugleichen (vgl. Deschermeier et al., 2017a). Nach Angaben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin bieten allein die Gründerzeitbestände der 1920er und 1930er Jahre ein Potenzial von rund 50.000 zusätzlichen Wohnungen in der Bundeshauptstadt. Der Ausbau der Gebäude der Nachkriegszeit bis 1978 könnte ein ähnliches Potenzial bieten (Baba/Kemper, 2016).

Die Potenziale sind damit groß, und der Ausbau bestehender Gebäude bietet weitere Vorteile. So ist für die Schaffung dieser Wohnungen kein neues Bauland notwendig und im Wesentlichen auch keine neue Infrastruktur (Siedentop et al., 2006). Dennoch werden die Potenziale kaum genutzt. Baba und Kemper (2016) schätzen, dass weniger als 2 Prozent der neu geschaffenen Wohnungen in den letzten Jahren durch Dachaufstockungen entstanden sind. Dies sind weniger als 10.000 Wohnungen pro Jahr.

Hierfür gibt es eine Reihe von Gründen. Oftmals ist es schwierig, Baugenehmigungen zu erhalten, da es sich bei Aufstockungen um komplexere Bauvorhaben handelt. Insbesondere der Brandschutz erweist sich hier als Hemmschuh (Voigtländer, 2017). Hinzu kommen aber weitere Auflagen, die die Aufstockungen deutlich verteuern. Hierzu gehören die Stellplatzpflicht, also die Auflage der Bereitstellung zusätzlicher Parkplätze, die Einhaltung von energetischen Standards wie im Neubau, der Wegfall des Bestandsschutzes für das Gesamtgebäude oder aber die Pflicht zum Einbau von Aufzügen. All dies kann die Kosten so stark erhöhen, dass sich der Bau nicht lohnt (Baba/Kemper, 2016).

Angesichts der Notwendigkeit der Schaffung neuer Wohnungen in den Städten müssen die Rahmenbedingungen für den Dachausbau verbessert werden. Eine ganz entscheidende Maßnahme bestünde darin, Dachausbauten nicht als Neubauten anzusehen, sondern als Bestandsmaßnahmen (Baba/Kemper, 2016). Damit würde verhindert werden, dass der Bestandsschutz für das Gebäude entfällt und etwa im Gesamtgebäude höhere energetische Standards umgesetzt werden müssen. Selbstverständlich wäre ein Dachausbau weiter genehmigungspflichtig, aber die Hürden für die Umsetzung der Maßnahme wären dann deutlich geringer. Darüber hinaus wäre es wichtig, dass die Städte solche Maßnahmen auch politisch unterstützen und dabei helfen, mögliche Widerstände zu überwinden. Hilfreich wäre es auch, wenn die Städte gerade privaten Eigentümern auch Beratungsangebote zur Verfügung stellen. Denkbar sind etwa auch finanzielle Förderungen, für die sich die Stadt im Gegenzug wiederum Belegungsrechte sichern könnte (siehe vorherigen Abschnitt).

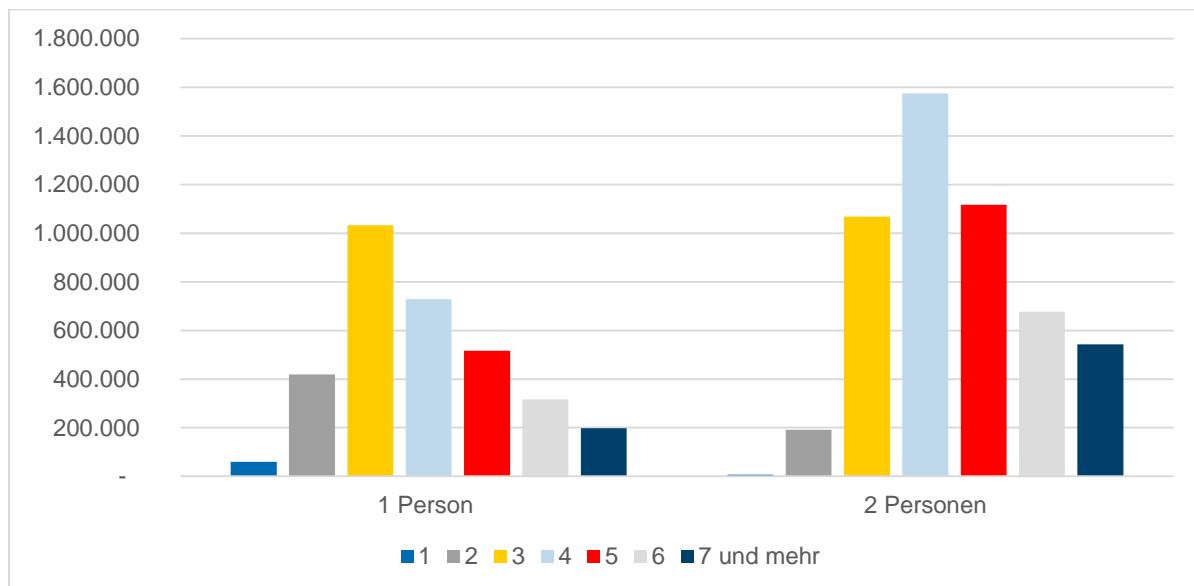
Angesichts des erheblichen Mangels an Wohnungen in den Großstädten sowie der Schwierigkeiten bei der Bereitstellung neuen Baulands sollten die Möglichkeiten der Aufstockungen systematischer genutzt werden. Dabei sollten die Städte auch ihren Ermessungsspielraum nutzen, um Bauvorhaben zu erleichtern.

Ein zweiter Ansatz besteht darin, den vorhandenen Wohnungsbestand besser zu nutzen. Viele Haushalte leben in Wohnungen, die sie nicht vollumfänglich nutzen. Ein typisches Beispiel sind etwa Rentner, die alleinstehend oder zu zweit in großen Einfamilienhäusern leben. Dies kann selbstverständlich gewünscht sein, doch oft werden in solchen Fällen viele Räume kaum sinnvoll genutzt. Hier wäre es bedenkenswert diese Räume unterzuvermieten oder aber daraus Einliegerwohnungen zu machen. Auch dies würde die Situation im Wohnungsmarkt entspannen.

Auf Basis des sozio-oekonomischen Panels, einer regelmäßigen Befragung von Haushalten, lässt sich zeigen, dass auch eine umfangreichere Vermietung von Ein- und Zweifamilienhäusern große Potenziale birgt (SOEP, 2017). Betrachtet man einmal nur Ein- und Zwei-Personenhaushalte in städtischen Räumen, die im selbstgenutzten Wohneigentum leben und unterstellt, dass Haushalte typischerweise nur maximal zwei Räume mehr als die Zahl der Personen tatsächlich nutzen (also bei einer Person Wohnzimmer, Schlafzimmer und Arbeitszimmer), ist ein großes Potenzial an nicht genutztem Wohnraum erkennbar (Abbildung 2). Bei den selbstnutzenden Ein-Personen Haushalten leben über 1,76 Millionen in Wohnungen mit 4 Zimmern und mehr, bei den Zwei-Personenhaushalten sind es sogar 2,34 Millionen Wohnungen, die mehr als 5 Räume aufweisen. Selbst wenn beispielsweise nur 10 Prozent dieser insgesamt 4,1 Millionen Wohnungen als Einliegerwohnung oder zur Untervermietung genutzt werden könnten, stünde kurzfristig ein zusätzliches Potenzial von mehr als 410.000 Wohnungen in städtischen Räumen zur Verfügung.

Besonders viel Potenzial ist dabei bei Rentnerhaushalten vorhanden. Jeweils ein Drittel der Rentnerhaushalte lebt in Wohnungen mit 4 und mehr Räumen (Einpersonenhaushalte) oder 5 und mehr Räumen (Zweipersonenhaushalte).

Abbildung 2: Zahl der Räume in Wohnungen genutzt von Ein- oder Zwei-Personenhaushalten (Selbstnutzer) im Jahr 2015



Quelle: SOEP, 2017

Eine Untervermietung ist zwar formal die einfachste Möglichkeit, den Wohnraum zu nutzen, wird bei vielen Haushalten aber auf wenig Zustimmung stoßen, da man in der Regel auch Sanitärräume und Küche teilen muss. Zudem werden Untervermietungen gerade über Portale zunehmend erschwert. Dabei kann auch das temporäre Wohnen, also etwa über einen Zeitraum von einem Monat und mehr, den Wohnungsmarkt entlasten, sofern vorher nicht genutzter Wohnraum vermietet wird. Wichtiger ist daher die Frage, ob aus den ungenutzten Wohnräumen eine eigenständig vermietbare Einliegerwohnung entstehen kann. Dies ist mit Umbauten verbunden, doch gerade wenn mehrere Räume ungenutzt sind, kann sich eine Aufteilung lohnen. Eine Einliegerwohnung setzt voraus, dass es einen eigenen Eingang gibt, außerdem sind eigene Sanitäreanlagen und eine Küche obligatorisch. Für den Vermieter ergibt sich der Vorteil, dass die Schuldzinsen für die Einliegerwohnung ebenso wie die Abschreibungen und andere Aufwendungen von der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen werden können. Die Mieteinnahmen sind aber natürlich steuerpflichtig.

Für ältere Haushalte bedeutet der Umbau einen großen Aufwand, sowohl finanziell als auch organisatorisch. Für die organisatorischen Herausforderungen können die Städte mit Beratungsangeboten helfen. Wie auch beim Dachgeschossausbau ist es bei Einliegerwohnungen auch eine Frage der Haltung der Städte, ob solche Optionen ergriffen werden. Bieten die Städte hier Hilfestellungen an, könnte dies die Bereitschaft der Eigentümer zu Baumaßnahmen deutlich erhöhen. Hinzu kommt der finanzielle Aufwand, dem allerdings später auch Mieterträge gegenüberstehen. Gerade für ältere Haushalte

könnten lange Rückzahlungszeiten aber unattraktiv sein, sodass hier Förderungen hilfreich sein können. Bislang werden von der KfW nur Einliegerwohnungen im Neubau unterstützt, im Bestand jedoch nicht. Hier könnten die Fördermaßnahmen erweitert werden. Im Gegenzug könnten sich die Kommunen gegebenenfalls auch Belegungsrechte sichern.

Einliegerwohnungen waren gerade in den 1960er bis 1980er Jahren ein wichtiges Instrument zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes, das vor allem durch steuerliche Anreize unterstützt wurde (Deutscher Bundestag, 1982). Diese Option sollte angesichts des großen Potenzials im Wohnungsbestand wieder ergriffen werden. Dabei ist zu sehen, dass dies eine Win-Win Situation darstellt, denn die zusätzlichen Mietangebote tragen zur Entspannung des Wohnungsmarktes bei, die zusätzlichen Mieteinnahmen hingegen verbessern die Einkommen der Eigentümer und ermöglichen es vielen Haushalten damit erst, in dem bislang genutzten Haus oder der Wohnung dauerhaft zu bleiben.

Neben den selbstgenutzten Immobilien sind auch im Mietwohnungsbestand Potenziale für eine bessere Allokation vorhanden. Gerade in der aktuellen Lage gehen die Mieten bei bestehenden Verträgen und Wiedervertragsmieten auseinander, so dass Haushalte trotz zu großer Wohnungen die Wohnungen nicht wechseln. Hinzu kommt die vertraute Umgebung und die Umzugskosten, die Haushalte von einem eigentlich sinnvollen Wechsel in eine kleinere Wohnung abhalten. Nach Daten des SOEP leben knapp 1,3 Millionen Ein- und Zweipersonenhaushalte im städtischen Raum in Wohnungen, die mit 4 bzw. 5 Räumen ausgestattet sind. Wie eine Studie der Schader-Stiftung zeigt, sind rund ein Drittel aller Haushalte über 55 Jahre bereit, noch einmal umzuziehen, gerade auch weil sie ihre Wohnung als zu groß empfinden (Heinze et al., 1997). Bevorzugt werden dann barrierearme Wohnungen gesucht, die bislang allerdings noch Mangelware sind. Nichtsdestotrotz können hier Umzugshilfen zusätzliche Anreize setzen, den Wohnungswechsel tatsächlich zu vollziehen. Erfahrungen großer Wohnungsgesellschaften zeigen allerdings, dass die Haushalte nur in seltenen Fällen bereit sind, tatsächlich umzuziehen, selbst wenn Umzugskosten teilweise übernommen werden.

Die Ursache hierfür liegt im Weggang aus dem gewohnten sozialen Umfeld. Die Praxis zeigt, dass die Umzugsbereitschaft dann steigt, wenn innerhalb des gewohnten Quartiers bzw. der Siedlung eine kleinere Wohnung angeboten werden kann, die fußläufig von der alten Wohnung entfernt liegt. Damit stellen der Umkreis wie auch das Angebot einer freien, kleinen Wohnung innerhalb dieses Bereichs weitere Parameter einer realisierbaren Umverteilung von Wohnraum dar.

Hinsichtlich der technischen Herrichtung der kleineren Wohnung sind die Motivlagen der älteren Bewohner für den Umzug im Kern zu beachten. Aus den Erfahrungen heraus zu urteilen, bestehen hier ganz unterschiedliche Motive. Die barrierearme Herrichtung ist sicherlich ein Kernansatz, um körperlicher Beeinträchtigung zu begegnen. Zudem spielt aber auch die Sicherheit der Wohnungen eine Rolle. So zeigt die Praxis, dass bei einem Umzug Wünsche nach sicheren Wohnungstüren, abschließbaren Fenstern sowie Lage im Ersten Obergeschoss im Vordergrund stehen. Nur wenn die Bedürfnisse der älteren Bewohner berücksichtigt werden, und auf diese sehr individuell und differenziert auch bei der technischen Herrichtung durch das Wohnungsunternehmen eingegangen wird, wird die Umverteilung von Wohnraum erfolgreich sein.

Zusammenfassen lässt sich festhalten, dass im Bestand vielfältige Potenziale zur Verbesserung der Wohnungsversorgung vorhanden sind. Je nach Art der Gebäude und Eigentümerstruktur sind die Potenziale jedoch sehr unterschiedlich und es müssen individuelle Lösungen gefunden werden. Aufgrund der großen Potenziale lohnt es sich aber, diese Möglichkeiten eingehend zu prüfen, da so auch kurzfristig erhebliche Verbesserungen des Wohnungsangebots erzielt werden können.

3.4 Stärkung von Wohnstandorten im Umland

Durch die bessere Nutzung des Bestands in den Großstädten können erhebliche Potenziale für die Wohnraumversorgung erschlossen werden. Nichtsdestotrotz wird die Nachfrage vielerorts weiter über dem Angebot liegen. Die Großstädte entwickeln sich zunehmend zu den Wirtschaftsmotoren der Volkswirtschaft. In vielen Großstädten entstehen überproportionale viele und speziell gut bezahlte Arbeitsplätze. Zunehmend relevanter werden wissensorientierte Dienstleistungen wie etwa die Informationstechnologie, die Unternehmensberatung oder aber allgemein unternehmensnahe Dienstleistung. Hierfür ist es wichtig, dass sich Fachkräfte, Unternehmen und Kunden in unmittelbarer Nähe befinden, und dies ist vor allem in den Großstädten gewährleistet.

Es wird daher auf Dauer mehr Menschen in die Großstädte ziehen (Voigtländer, 2017). Gleichzeitig streben immer mehr Menschen an, Pendelzeiten zu verringern und die vorhandenen Zeitbudgets effizient zu nutzen. Gerade deshalb haben zentrale Orte in den Großstädten so an Attraktivität gewonnen. Allerdings ist der Raum in zentralen Orten begrenzt, so dass notgedrungen mehr Menschen ausweichen müssen und dabei Orte bevorzugen, die gut an die Metropolen angebunden sind. Gelingt es nun, das Umland besser an die Großstädte anzubinden, erweitern sich die Möglichkeiten für die Menschen, wodurch die Großstädte automatisch entlastet werden. Ein gutes Beispiel für diese Wirkung ist Montabaur. Das beschauliche Städtchen in Rheinland-Pfalz und die angrenzenden Gemeinden haben seit der Eröffnung des ICE Bahnhofs im Jahr 2002

entgegen dem Trend im Westerwaldkreis an Bevölkerung zugewonnen (Böckling, 2012). Die Bevölkerung in Montabaur ist zwischen 2004 und 2015 um knapp 1.400 Einwohner auf über 13.800 Einwohner gewachsen.

Natürlich ist der Ausbau der ICE-Strecken ebenso langwierig (wenn nicht sogar langwieriger) wie der Bau neuer Stadtviertel. Planungsverfahren wie für den Rhein-Ruhr Express brauchen eine lange Vorlaufzeit. Hinzu kommt, dass die bestehenden Kapazitäten im Schienenverkehr weitestgehend ausgereizt sind, eine höhere Taktung daher oft nicht möglich ist. Dennoch bestehen selbstverständlich viele Möglichkeiten, die Anbindung an den ÖPNV zu verbessern. Eine wichtige Möglichkeit besteht darin, das Fernbussystem zu verbessern. Gerade Fernbusse können Umlandgemeinden an Regionalbahnhöfen oder ICE-Bahnhöfen anschließen. Es bietet sich an, dass hier Kommunen kreativ mit Fernbusunternehmen kooperieren, um etwa den Einwohnern einen besseren, häufigeren und schnelleren Zugang zu dem Zugverkehr in die Metropolen zu ermöglichen (Spars/Voigtländer, 2015). Gerade die Möglichkeit ohne eigenes Auto schnell in die Metropolen zu pendeln gilt bei vielen Haushalten als attraktiv. Auch Car-sharing-Angebote, der Ausbau der Schnellradwege für E-Bikes und auch mehr Park-and-Ride Plätze an den Bahnhöfen können die Attraktivität der Umlandgemeinden erhöhen.

Eine gute verkehrliche Anbindung ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Menschen Wohnstandorte im weiteren Umfeld abseits der Großstädte akzeptieren, aber längst nicht der einzige. Wie eine Umfrage des IW Köln unter den 50- bis 65-jährigen zeigte (Deschermeier et al., 2015), sind neben der guten Anbindung an den ÖPNV auch die Einkaufsmöglichkeiten vor Ort entscheidend für die Attraktivität eines Wohnstandortes. Für jüngere Haushalte spielt darüber hinaus die Qualität von Schulen und Kindergärten eine große Rolle. Gerade die unbefriedigende Schulsituation erschwert es manchen Standorten im Ruhrgebiet, als günstige Alternative zu Düsseldorf wahrgenommen zu werden, trotz guter Anbindung an die Rheinmetropolen. Ein weiterer wichtiger Punkt ist der Ausbau des Breitbandnetzes. Während in den Großstädten ein schneller Datenzugang mittlerweile Standard ist, sind gerade viele ländlichere Regionen sprichwörtlich von schnellem Internet abgehängt, was die Attraktivität zusätzlich mindert. Und nicht zuletzt spielen auch Freizeitmöglichkeiten und Naherholungsgebiete eine wichtige Rolle.

Letztendlich muss vor Ort geprüft werden, welche Maßnahmen besonders wichtig sind, um die Attraktivität der Umlandgemeinden zu erhöhen. Dabei gibt es aber vor allem in NRW die Chancen auf Win-Win Situationen: Während in Düsseldorf, Köln oder Münster Wohnungsmangel herrscht, drohen in mancher Stadt im Ruhrgebiet oder auch im Bergischen Land erhebliche strukturelle Leerstände, die auf Dauer einen Abriss erfordern.

Gelingt es nun, solche Standorte attraktiver zu gestalten, können hohe Neubaukosten und Abrisskosten vermieden werden. Hier sind vor allem die Länder gefordert, gemeinsam mit den Gemeinden Lösungen zu finden und Investitionen zu initiieren.

In Deutschland organisieren die Raumordnung, das Zentrale-Orte-Konzept und der siedlungsstrukturelle Ansatz der dezentralen Konzentration die überörtliche Leistungserbringung der Daseinsvorsorge und Infrastruktur über die Einteilung der Städte in Ober-, Mittel- oder Grundzentren (Henger et al., 2013). Hierdurch wird für neben der flächendeckenden Sicherung der Daseinsvorsorge und dem Erreichen möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse unter anderem auch eine Entlastung der Großstädte, eine Nutzungsdurchmischung und eine Verringerung des Verkehrsaufkommens erreicht (Blotevogel, 2002). Die Raumordnung und die Landesplanung sehen sich jedoch vor dem Hintergrund der stark wachsenden Metropolen einerseits und der Schrumpfung peripher ländlicher Räume einer großen Bewährungsprobe ausgesetzt. Hier gilt es, die Planungen besser miteinander zu verzahnen, um die vorhandenen Ressourcen besser zu nutzen.

Bei Investitionen in die Infrastruktur sollten auch private Investitionen mitgedacht werden. Letztlich generiert eine Verbesserung des Wohnumfelds auch Erträge in Form höherer Steuern und gestiegener Grundstückspreise. Werden die Investoren hieran beteiligt, könnte das Problem der Vorfinanzierung der Infrastruktur gelöst werden. Gerade zu diesem Zweck wurden Infrastrukturfonds ins Leben gerufen. Bislang investieren Infrastrukturfonds vor allem in Asien und Australien (vgl. OECD, 2015), aber solche Finanzierungsstrukturen sind auch durchaus in Deutschland denkbar.

Der Zeitpunkt für die Gewinnung privater Investitionen für die Infrastruktur ist in jedem Fall günstig. Weltweit suchen Anleger aufgrund der anhaltenden Niedrigzinsphase nach Investitionsalternativen. Investitionen in Infrastruktur können hier attraktiv sein, da sie stetige und langfristige Erträge bieten.

4 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Wohnungsmärkte in den Großstädten stehen unter erheblichem Druck. Die starke Zuwanderung in die Städte verbunden mit der zu geringen Bautätigkeit haben die Preise und Mieten in den Großstädten deutlich ansteigen lassen. Zwar wird die Zuwanderung mit hoher Wahrscheinlichkeit zukünftig wieder nachlassen, doch die Rolle der Großstädte als Wachstumsmotoren wird für eine kontinuierliche Anziehung junger Erwerbstätiger sorgen. Damit wird für viele Haushalte wohnen in der Stadt zum Luxusgut (Voigtländer, 2017).

Es ist daher dringend notwendig, dass mehr Wohnraum in den Städten entsteht. Hierzu müssen Nachverdichtungspotenziale erschlossen und vor allem neue Stadtviertel gebaut werden. Die Erfahrungen zeigen jedoch, dass dies Zeit benötigt. Schließlich müssen zunächst die Planungen erstellt und die Genehmigungen erteilt werden, ehe mit dem eigentlichen Bau begonnen werden kann. Alles in allem kann ein Jahrzehnt vergehen, ehe die erforderlichen Prozesse abgeschlossen sind. Diese Zeit ist jedoch hinsichtlich der großen Knappheiten und bei den großen Problemen bei der Wohnraumversorgung nicht verfügbar. Gerade für die Integration der schutzbedürftigen Flüchtlinge in den Wohnungsmarkt, aber auch für die Versorgung von Studenten und anderer einkommensschwacher Gruppen bedarf es zeitnaher Lösungen, um die Wohnkostenbelastung zu begrenzen. Wie in dieser Studie gezeigt wurde, stellen die Mietpreisbremse und die soziale Wohnraumförderung nur Scheinlösungen dar, die teilweise die Lage sogar verschlechtern können. Daher wurden in dieser Studie vier alternative Instrumente diskutiert, die eine größere Wirksamkeit aufweisen:

1. **Dynamisierung und Erhöhung des Wohngelds.** Damit könnte privaten Haushalten oberhalb der Grundsicherung treffsicher geholfen werden. Das Wohngeld ist so konzipiert, dass die Wohnkostenbelastung nicht ausufert. Doch gerade die fehlende Dynamisierung entwertet dieses Instrument über die Zeit. Bei einer jährlichen Anpassung der Beträge könnte eine ausufernde Wohnkostenbelastung gerade in stark nachgefragten Ballungsräumen sozialpolitisch abgefedert werden
2. **Kauf von Belegungsrechten.** Neben dem Zahlungsproblem haben einige Haushalte auch ein Zugangsproblem zum Wohnungsmarkt. Durch den Kauf von Belegungsrechten im Bestand, etwa in Form von kommunalen Auktionen, könnten die Städte den Zugang zum Wohnungsmarkt etwa für Haushalte mit Migrationshintergrund, Großfamilien oder Alleinerziehende sichern. Hierbei bietet sich auch eine Kooperation mit großen kommunalen und privaten Wohnungsgesellschaften an.
3. **Bessere Nutzung des Bestands.** Im Bestand liegen noch vielfältige Potenziale für zusätzlichen Wohnraum. Über den Ausbau von Dachgeschossen können rund eine Million zusätzliche Wohnungen geschaffen werden, weitere rund 4 Millionen Wohnungen in städtischen Räumen werden vermutlich mindergenutzt und bieten Potenzial für Untervermietungen oder Einliegerwohnungen. Darüber hinaus wohnen auch rund 1,3 Millionen Mieterhaushalte in sehr großen Wohnungen, vor allem Rentner, für die ein Umzug in kleinere Wohnungen relevant sein könnte. Diese Potenziale sind nicht einfach zu heben, aber es lohnt sich für Städte durch Beratungen, maßvolle finanzielle Anreize und Kreativität die Potenziale zu heben, um die Wohnungsmarktlage kurzfristig zu entspannen.

4. **Stärkung von Wohnstandorten im Umland.** Die Großstädte sind begehrt und viele Menschen möchten zentral wohnen – doch der Raum ist letztlich begrenzt. Daher ist es wichtig, den Menschen Alternativen zu bieten, also Wohnstandorte mit attraktivem Umfeld und vor allem einer guten verkehrlichen Anbindung an die Zentren. Gerade in NRW bieten sich hier Potenziale, da stagnierende und wachsende Städte oft nah beieinander sind.

Die Verbesserung der Wohnungsmarktlage in den Großstädten ist möglich. Hierzu müssen aber konsequent die vorhandenen Möglichkeiten genutzt werden und die föderalen Ebenen, also Bund, Land und Kommune, besser miteinander verzahnt werden. Darüber hinaus sollten gerade die Städte vermehrt die Kooperation mit den privaten Unternehmen suchen. Gerade wenn es um die bessere Nutzung des Bestands und Belegungsrechte geht, können sich Kommunen und Unternehmen unterstützen. Schließlich profitieren beide Seiten davon, wenn die Wohnungsmarktversorgung verbessert wird.

5 Literatur

Akerlof, George A. / **Shiller**, Robert J., 2009, Animal spirits. How human psychology drives the economy, and why it matters for global capitalism, Princeton

Baba, Ludger / **Kemper**, Julia, 2016, Potenziale und Rahmenbedingungen von Dachaufstockungen und Dachausbauten, BBSR-Online-Publikation, Nr. 08/2016, Bonn

BBSR, 2013, Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngelds, BBSR-Sonderveröffentlichung, Bonn

BBSR, 2014, Kommunale Strategien für die Versorgung einkommensschwächerer und sozial benachteiligter Haushalte, BBSR-Sonderveröffentlichung, Bonn

BBSR, 2017a, Machbarkeits- und Umsetzungsstudie für eine Klimakomponente im Wohngeld Ein, BBSR-Online-Publikation, Nr. 05/2017, Berlin

BBSR, 2017, Mietpreisbremse und Kappungsgrenze: Wie die Regelungen in den Ländern umgesetzt werden,
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/RahmenbedInstrumente/Projekt_eFachbeitraege/mietpreisbremse/start-node.html [24.7.2017]

Blotevogel, Hans H., 2002, Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Hannover

BMUB, 2017, Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive,
http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_bezahlbares_wohnen_bauen_bf.pdf [24.7.2017]

BMUB, 2017b, Hendricks: „Wir brauchen eine regelmäßige Anpassung des Wohngelds“, Pressemitteilung vom 5.7.2017,
<http://www.bmub.bund.de/pressemitteilung/hendricks-wir-brauchen-eine-regelmaessige-anpassung-des-wohngelds/>

Böckling, Dominik, 2012, Die Bevölkerungsentwicklung im Westerwaldkreis von 1974 bis 2008, Koblenz

Bruckmeier, Kerstin / **Wiemers**, Jürgen, 2012, A new targeting - a new take-up? Non-Take-up of social assistance in Germany after social policy reforms, in: Empirical Economics, 43. Jg., Nr. 2, S. 565–580

Bundesregierung, 2017, Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016, Berlin

Clamor, Tim / **Henger**, Ralph / **Horschel**, Nicole / **Voigtländer**, Michael, 2011, Das Wohngeld als Instrument zur sozialen Absicherung des Wohnens, in: Informationen zur

Raumentwicklung, 2011., Nr. 9, S. 535–544

Deschermeier, Philipp, 2016, Die Großstädte im Wachstumsmodus. Stochastische Bevölkerungsprognosen für Berlin, München und Frankfurt am Main bis 2035, IW-Report, Nr. 38, Köln

Deschermeier, Philipp / **Haas**, Heide / **Hude**, Marcel / **Voigtländer**, Michael, 2016a, A first analysis of the new German rent regulation, in: International Journal of Housing Policy, 16. Jg., Nr. 3, S. 267–292

Deschermeier, Philipp / **Henger**, Ralph / **Seipelt**, Björn / **Voigtländer**, Michael, 2017a, Zuwanderung in die Großstädte und resultierende Wohnungsnachfrage. Gutachten für die d.i.i. Deutsche Invest Immobilien GmbH, Köln

Deschermeier, Philipp / **Kochskämper**, Susanna / **Schier**, Michael / **Voigtländer**, Michael, 2015, Der Wohnungsmarkt 2030 - Wie und wo die Generation 65+ leben wird, Köln

Deschermeier, Philipp / **Seipelt**, Björn / **Voigtländer**, Michael – Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2016b, Ein Mietpreisindex für studentisches Wohnen, Köln

Deschermeier, Philipp / **Seipelt**, Björn / **Voigtländer**, Michael, 2017b, Evaluation der Mietpreisbremse, IW policy paper, Nr. 5, Köln

Deutscher Bundestag, 1982, Bericht der Bundesregierung über das Zusammenwirken finanzwirksamer, wohnungspolitischer Instrumente, Drucksache 9/1708, Bonn

Deutscher Bundestag, 1994, Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik, Drucksache 13/159, Berlin

Deutscher Bundestag, 2017, Antwort der Bundesregierung. Sozialer Wohnungsbau in Deutschland Entwicklung, Bestand, Perspektive, Drucksache 18/11403, Berlin

Eekhoff, Johann / **Böschen**, Iris / **Lemmer**, Astrid / **Lepach**, Alexander, 2000, Wohnungswirtschaft als Partner der Wohnungspolitik. Entwicklungen und Perspektiven in NRW, Köln

Gyourko, Joseph / **Mayer**, Christopher / **Sinai**, Todd, 2013, Superstar Cities, in: American Economic Journal: Economic Policy, 5. Jg., Nr. 4, S. 167–199

Heinze, Rolf G. / **Eichener**, Volker / **Naegele**, Gerhard / **Bucksteeg**, Mathias / **Schaurte**, Martin, 1997, Neue Wohnung auch im Alter. Folgerungen aus dem demographischen Wandel für Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft, Darmstadt

Henger, Ralph, 2015, Reform des Wohngelds. Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes, **Deutscher Bundestag**

Henger, Ralph / **Schier**, Michael / **Daniel**, Sarah, 2017, Immobilienpolitik 2017 – Die Wahlprogramme von CDU, FDP, SPD, B90/Die Grünen und Die Linke im Vergleich, Köln/Berlin

Hubert, Franz, 1996, Zur Reform des Wohngelds, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 116. Jg., Nr. 4, S. 503–529

Hubert, Franz / **Tomann**, Horst, 1991, Der Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand. Eine ökonomische Wirkungsanalyse, Gutachten im Auftrage des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Berlin

Just, Tobias, 2013, Demografie und Immobilien, München

Kholodilin, Konstantin A. / **Mense**, Andreas / **Michelsen**, Claus, 2016, Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht, in: DIW Wochenbericht, Nr. 22

Kirchner, Joachim, 2006, Wohnungsversorgung für unterstützungsbedürftige Haushalte. Deutsche Wohnungspolitik im europäischen Vergleich, Sozialwissenschaft, Wiesbaden

Lindbeck, Assar, 1972, The Political Economy of the New left, an Outsider's View, New York

Nolte, Roland / **Voß**, Oliver, 1997, Nachfrage- und Angebotswirkungen des Wohngelds. Theoretische Analyse und empirische Überprüfung, Münster

OECD, 2015, Infrastructure Financing Instruments and Incentives

Schier, Michael / **Voigtländer**, Michael, 2016, Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand, in: IW-Trends, 43. Jg., Nr. 1, S. 21–35

Siedentop, Stefan / **Koziol**, Matthias / **Gutsche**, Jens-Martin / **Schiller**, Georg / **Walther**, Jörg, 2006, Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung, BBR-Online-Publikation, Nr. 3/2006

SOEP, Sozioökonomisches Panel, 2017, <https://www.diw.de/soep>

Spars, Guido / **Voigtländer**, Michael, 2015, Divergierende Wohnungsmärkte in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg., Nr. 3, S. 208–212

Tichelmann, Karsten Ulrich / **Groß**, Katrin / **Günther**, Matthias, 2016, Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen, Darmstadt

Turner, Bengt / **Malpezzi**, Stephen, 2003, A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control, in: Swedish Economic Policy Review, 10. Jg., S. 11–56

Voigtländer, Michael, 2007, Die Privatisierung öffentlicher Wohnungen, in: Wirtschaftsdienst, 11/2007, S. 748–753

Voigtländer, Michael, 2016, Sieben gute Gründe gegen eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit, IW-Gutachten, Köln

Voigtländer, Michael, 2017, Luxusgut Wohnen. Warum unsere Städte immer teurer werden und was jetzt zu tun ist