

# Staatsausgaben für Wohnen und deren Wirkung im internationalen Vergleich

Robert Wieser Alexis Mundt Wolfgang Amann

Dezember, 2013



# STAATSAUSGABEN FÜR WOHNEN UND DEREN WIRKUNG IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Im Auftrag des Landes Niederösterreich

Team:

Mag.Dr. Robert Wieser MMag. Alexis Mundt FH-Doz.Dr. Wolfgang Amann

Dezember, 2013

IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH PF 2, A 1020 Wien FN 193068 z Handelsgericht Wien Tel. + 43 1 968 60 08

Mail: office@iibw.at
Internet: www.iibw.at

ISBN 978-3-902818-13-3

#### Zitiervorschlag

Wieser, R., Mundt, A., Amann, W. (2013): Staatsausgaben für Wohnen und deren Wirkung im internationalen Vergleich (Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Niederösterreich, F-2214). ISBN 978-3-902818-13-3

# INHALT

HAUPTER	GEBNISSE	5
1 EIN 1.1 1.2 1.3 1.4	LEITUNG Interaktionen am Wohnungsmarkt Begründung staatlicher Eingriffe in die Wohnungsmärkte Vergleich wohnungsbezogener öffentlicher Kosten Vergleich der Wirkung von Wohnungspolitik	11 12 14 17 20
2 WC 2.1 2.2	DHNUNGSPOLITISCHE CHARAKTERISIERUNG Struktur der Förderungssysteme Position der Wohnungspolitik im Wohlfahrtsstaat	22 23 24
3 ÖFI 3.1 3.2 3.3 3.4 3.5	FENTLICHER AUFWAND Ausgaben Entgangene Einnahmen: Steuerliche Förderungen Staatliche Garantien Effektive Gesamtkosten der Förderungen Länderprofile	26 26 32 44 46 48
4 WIF 4.1 4.2 4.3	RTSCHAFTSPOLITISCHE <b>W</b> IRKUNGEN Wirkungskanäle Wohnungsproduktion Gesamtwirtschaftliche Stabilität	68 68 70 78
5 SO 5.1 5.2 5.3 5.4 5.5 5.6	Wohnversorgung Angebotsvielfalt Qualitäten des Wohnungsbestandes Leistbarkeit Nationale Österreichische Indikatoren Wohnen Soziale Eingliederung, Integration	84 85 87 90 93 96
6 UM 6.1 6.2 6.3 6.4	WELT- UND REGIONALPOLITISCHE WIRKUNGEN Energieeinsparung im Wohnungssektor als EU-Ziel Österreichische Performance Sektor Raumwärme Energieeffizienz in der Österreichischen Wohnbauförderung Suffizienz, Wohnflächenentwicklung, Grundverbrauch	99 99 99 102 104
7 Zus	SAMMENFASSENDE BEWERTUNG	106
8 ANI 8.1 8.2	HANG Tabellen- und Abbildungsverzeichnis Literatur	109 109 110

# **ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS**

AHP Affordable Housing Programme (UK)

BIP Brutto-Inlandsprodukt
BAI Bruttoanlageinvestitionen

BMS Bedarfsorientierte Mindestsicherung (AT)

BWBI Bruttowohnbauinvestitionen

COICOP Classification of Individual Consumption by Purpose (Klassifikation innerhalb der Volkswirt-

schaftlichen Gesamtrechnung)

ESt. Einkommensteuer

EU-SILC Community Statistics on Income and Living Conditions (EU-Statistik zu den Einkommens-

und Lebensbedingungen)

GBV Gemeinnützige Bauvereinigung

HLM Habtitations a loyer modere (Sozialwohnungsunternehmen, FR)

KÖSt. Körperschaftsteuer

LHA Local Housing Allowances (UK)

OECD Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

PTZ 0%-Krediten für private Eigentumsbildung (FR)

USt. Umsatzsteuer

VPO Viviendas de Protección Oficial ("öffentlich gesicherten Wohnungen")(ES)

WBF Wohnbauförderung

WBH Wohnbeihilfe

WEW Waarborgfonds Eigen Woningen (NL)

WFG Wohnbauförderungsgesetz

WGG Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz

Abkürzungen für die Bundesländer: CZ Tschechische Republik

В Burgenland DE Deutschland Κ Kärnten DK Dänemark NÖ Niederösterreich ES Spanien ΟÖ Oberösterreich FI Finnland S FR Frankreich Salzburg St Steiermark GR Griechenland Т Tirol HU Ungarn

V Vorarlberg IE Irland
W Wien IT Italien

NL Niederlande

Als Abkürzungen für die Staaten werden die NO Norwegen Internet Länderdomains verwendet: PLPolen ΑT Österreich PT Portugal ΑU Australien SE Schweden BE Belgien UK Großbritannien

CA Canada US USA

CH Schweiz

# **HAUPTERGEBNISSE**

Die vorliegende Studie des Instituts für Immobilien, Bauen und Wohnen (IIBW) wurde von der NÖ Wohnbauförderung beauftragt (F-2214). Sie liefert folgende Hauptergebnisse:

# Erstmalig umfassende Bewertung wohnungspolitischer Ausgaben im internationalen Vergleich:

Mit der vorliegenden Studie und ihrem umfassenden Ansatz der Bewertung wohnungspolitischer Ausgaben wird Neuland betreten. Es gibt keine vergleichbaren Untersuchungen in der internationalen Literatur. Berücksichtigt werden nicht nur direkte Förderungen an Wohnungsnutzer (Subjektförderungen) und Bauherren (Objektförderungen), Förderungen als Darlehen, verlorene Zuschüsse, Zins- oder Annuitätenzuschüsse, sondern auch Garantien und steuerliche Förderungen. Eine große Herausforderung ist die Parallelität von Fördersystemen auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen, die Abgrenzung wohnungsbezogener von z.B. umweltbezogenen Maßnahmen, die Barwertberechnung unterschiedlicher Auszahlungsmodalitäten sowie die finanzielle Bewertung von Steuererleichterungen, Garantien oder ordnungspolitischen Maßnahmen. Der Ländervergleich berücksichtigt Österreich (AT), Frankreich (FR), die Niederlande (NL), Großbritannien (UK), die Tschechische Republik (CZ) und Spanien (ES).

#### Unterschiedlicher F\u00f6rdermix

Die untersuchten EU-Länder praktizieren stark unterschiedliche Förderungssysteme. Einzelne, wie die Niederlande kommen mit wenigen Förderschienen aus (hier: Steuererleichterungen für Eigentümer, Wohnbeihilfen für Mieter und Haftungen für Wohnungseigentümer), in anderen Ländern, etwa Frankreich, hat sich über die Jahrzehnte eine Vielzahl unterschiedlicher Förderungen für fast alle Bevölkerungsschichten herausgebildet (hier rund 45 Förderinstrumente). Österreich liegt im Mittelfeld.

# Unterschiedliche Entwicklung der Objektförderung

Die direkte Förderung des Bauens durch Mittelzuweisungen an die Bauträger war europaweit das bestimmende wohnungspolitische Instrument in der Nachkriegszeit. Im Laufe der Jahrzehnte wurde sie in vielen Ländern durch vermehrte Subjektförderung und steuerliche Förderungen abgelöst. Allerdings kam es nach der Jahrtausendwende vielerorts zu einer Trendwende und wieder steigenden Objektförderungen. Die Mehrzahl der untersuchten Länder haben heute Objektförderungen zwischen 0,4 und 0,6% des BIP, besonders ausgeprägt in Österreich und Frankreich. Allerdings zeigt Frankreich einen stark steigenden Stellenwert an Objektförderungen, Österreich demgegenüber einen sinkenden. Objektförderungen werden europaweit wieder als probates Mittel zur Schaffung leistbaren Wohnraums sowie Energieeffizienz in Neubau und Sanierung erkannt.

# Konzeption der Wohnbeihilfe

Die Wohnbeihilfe ist in allen untersuchten Ländern die umfangreichste subjektbezogene Förderung. Daneben gibt es noch Eigenmittelersatzdarlehen und wohnungsbezogene Zahlungen im Rahmen der Sozialhilfe und der bedarfsorientierten Mindestsicherung. Förderungen des Eigenheims sind nicht eindeutig als Objekt- oder Subjektförderung identifizierbar. Die Wohnbeihilfe macht im europäischen Vergleich zwischen 0,04% (ES) und 1,5% des BIP (UK) aus. Österreich liegt mit 0,16% des BIP im unteren Bereich. Meist kommt sie nur bedürftigen Mietern zugute, nur in Frankreich und einzelnen österreichischen Bundesländern auch Eigentümern. Die Höhe der Wohnbeihilfe orientiert sich in erster Linie am Haushaltseinkom-

men, in einigen Fällen auch an der Haushaltsgröße, der Wohnfläche oder der Mietenhöhe. Die Modalitäten der Zuerkennung sind von Land zu Land, teilweise auch von Region zu Region sehr unterschiedlich.

# → Gerechtigkeit und Neutralität der Besteuerung

Die Steuersysteme vieler Länder bevorzugen Wohnungseigentum gegenüber der Miete und Veranlagungsalternativen. Die häufigsten dieser Förderungen sind die Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen und die Absetzbarkeit von Kreditzinsen. Dem stehen viele direkte Förderungen (objekt- und subjektseitig) und reduzierte Umsatzsteuersätze gegenüber, die mehrheitlich dem Mietwohnbau zugutekommen. Die relative Ausgewogenheit der Besteuerung von Miete und Eigentum in Österreich ist an der seit langem stabilen Struktur des Wohnungsbestands ablesbar. Generell sind theoretische Konzepte zu Neutralität und Gerechtigkeit von Steuersystemen nur eingeschränkt auf das Wohnen anwendbar, da die Wohnung zugleich Konsum- und Investitionsgut sein kann und da wohnungspolitische Maßnahmen neben fiskalischen Auswirkungen häufig auch umfangreiche Lenkungseffekte haben.

#### → Reduzierte Umsatzsteuersätze

Die EU-Regeln lassen reduzierte USt.-Sätze für Wohnungen, Wohnbau und Sanierungen zu, was von allen Mitgliedstaaten umfangreich genutzt wird. Trotz des großen Volumens dieser Steuererleichterung wurde sie in bisherigen wohnungspolitischen Vergleichen kaum je berücksichtigt. Das Fördervolumen in Österreich aus der reduzierten Umsatzsteuer bei Mietwohnungen sowie von Umsatzsteuervorteilen bei Bauherrenmodellen, Vorsorgewohnungen und Kaufoptionswohnungen wird auf € 80 Mio. pro Jahr geschätzt. Die anderen untersuchten Länder haben deutlich höhere Förderungsquoten aus dieser Position.

#### Absetzbarkeit von der Einkommensteuer

Alle untersuchten Länder sehen die Absetzbarkeit wohnungsbezogener Kosten von der Einkommensteuer vor, keines aber in vergleichbarer Höhe zu den Niederlanden, wo die Absetzbarkeit von Kreditzinsen für den Wohnungskauf einen Steuerentfall von zuletzt € 12 Mrd. (2% des BIP) und sehr stark steigende Wohnungsmarktpreise verursacht hat. Die wohnungsbezogenen Topf-Sonderausgaben in Österreich machen demgegenüber vergleichsweise bescheidene max. € 200 Mio. pro Jahr aus.

# > Kapitalertragsteuerbefreiung bei Wohnungsverkauf

Zahlreiche Länder bieten Steuererleichterungen beim Verkauf von Wohnimmobilien, etwa die Ertragsteuerbefreiung beim Verkauf von Hauptwohnsitzwohnungen wie in Österreich (nach zwei Jahren). Die fiskalische Begründung ist die Forcierung der Wohnmobilität. Nach dieser Argumentation ist die steuerliche Begünstigung von nicht selbst als Hauptwohnsitz genutzten Wohnungen allokativ und distributiv nicht nachvollziehbar. In Weiterentwicklung dieser Überlegung beschränken Länder wie Schweden die Steuerbefreiung auf den Fall, dass der Erlös in eine neue Wohnimmobilie investiert wird. Interessant ist auch das Modell Kanadas, wo statt einer Steuerbefreiung eine Steuerstundung bis zum Tod vorgesehen ist, wo also die KESt. aus dem Wohnungsverkauf die Erben trifft.

# → Kostenfalle steuerliche Förderungen

Entgangene Einnahmen des Staates durch Steuererleichterungen sind politisch allenthalben leichter argumentierbar als direkte Förderungsausgaben, da sie kaum im Voraus explizit hinsichtlich ihrer Budgetwirksamkeit darstellbar sind. Aus demselben Grund, aber auch wegen der stark unterschied-

lichen Steuersätze, der unzureichenden Datenbasis und knapper Sekundärliteratur ist der länderweise Vergleich steuerlicher Förderungen extrem schwierig. In vielen Fällen, z.B. in den Niederlanden, haben steuerliche Förderungen zu optimierendem Verhalten der Steuerpflichtigen, stark steigenden Immobilienpreisen und hoher Haushaltsverschuldung geführt.

# Imputierte Mieten als Steuerquelle?

Als Gegengewicht zur steuerlichen Bevorzugung von Wohneigentum (Absetzbarkeit von Zinsen, steuerbefreiter Verkauf) wenden einige europäische Länder, unter den untersuchten nur die Niederlande, das Instrument der Besteuerung imputierter Mieten an. Dabei wird unterstellt, dass der selbstnutzende Eigentümer laufende Erträge aus der Nutzung der eigenen Wohnung lukriert, bei denen steuerlich angesetzt werden kann. Ein Verzicht des Fiskus auf eine Besteuerung kann als Förderung ausgelegt werden. Dies ist insbesondere beim Ländervergleich relevant. Im Fall von imputierten Mieten geht es um außergewöhnlich hohe Beträge. Imputierte Mieten fließen übrigens in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ein und tragen nicht weniger als € 17 Mrd. zum österreichischen Bruttoinlandsprodukt bei.

# Gesamtkosten wohnungspolitischer Maßnahmen

Die untersuchten Länder haben stark unterschiedliche Kosten für ihre wohnungsbezogenen Maßnahmen zu tragen. Spitzenreiter sind mit 2,5% des BIP die Niederlande, gefolgt von Frankreich mit 2,5% des BIP und Großbritannien mit 1,7% des BIP. Das wohnungspolitische Regime in Österreich erweist sich mit Kosten von 0,9% des BIP als günstig und gleichzeitig hoch effektiv. Die Gesamtdarstellung der wohnungspolitischen Ausgaben kann mangels entsprechender Daten nicht alle staatlichen Maßnahmen berücksichtigen, insbesondere sind steuerliche Begünstigungen beim Verkauf von Wohnimmobilien, bei den imputierten Mieten und Kosten der staatlichen Garantien in diesen Werten nicht enthalten. Allerdings würde ihre Berücksichtigung den Aufwand in den Niederlanden und Großbritannien deutlich stärker erhöhen als in Österreich. Während in den meisten der untersuchten Länder der wohnungspolitische Aufwand seit Ende der 1990er Jahre teils stark angestiegen ist, war er in Österreich deutlich rückläufig. Diese Tendenz wird sich zumindest 2012 und 2013 fortsetzen.

# Gemeinnützige Bauvereinigungen als Empfänger von Objektförderungen

Gemeinnütziger Wohnbau ähnlich dem in Österreich etablierten System ist in vielen europäischen Ländern verbreitet. Er spielt in den Niederlanden eine ebenso große Rolle, wie in Frankreich und Großbritannien. Er profitiert vom wieder gestärkten Vertrauen der Staaten in objektbezogene Förderungen, nachdem in den 1990er und 2000er Jahren Subjektförderungen der Vorzug gegeben wurde.

#### Reservoir an Fördermodellen

In detaillierten Kapiteln zu den untersuchten Ländern wird die Vielzahl an einzelnen Fördermodellen und Reformansätzen beschrieben und bewertet. Sie sind ein Fundus für allfällige Reformwünsche in Österreich. Originell ist z.B. der Förderungsansatz *Help to Buy - equity loans* (UK), bei dem sich der Staat mit Eigenkapital am Wohnungskauf beteiligt, damit Miteigentümer wird und im Fall des neuerlichen Verkaufs der Wohnung an Verlust oder Gewinn beteiligt ist. Vielversprechend sind auf einer ganz anderen Ebene die niederländischen Modelle eines privatwirtschaftlichen Garantiefonds für sozialen Wohnbau und eines staatlichen Kreditgarantiesystems für Wohnungseigentümer. Als weiteres "Highlight" wird auf das tschechische Modell der Finanzierung thermischer Sanierungen durch den Verkauf von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten verwiesen.

# → Beurteilung wohnungspolitischer Effizienz

Die Wirksamkeit wohnungspolitischer Systeme ist schwierig zu messen, da sie auf unterschiedliche, teils ideologisch geprägte, Ziele ausgerichtet sind. Gleichzeitig sind die wohnungspolitischen Ziele meistens nur implizit ableitbar und nur selten explizit formuliert. Es sind allerdings einige Indikatoren identifizierbar, die eine "ideologiefreie" Bewertung erlauben, etwa Volumen und Stabilität der Wohnbauproduktion, Struktur und Angebotsvielfalt des Bestands, Leistbarkeit, geringe Volatilität von Wohnungspreisen, soziale Eingliederung und die Entwicklung des Wohnflächenkonsums.

# Wirtschaftspolitische Wirkungen

Auf Basis des außerordentlich umfangreichen Materials aus den sechs untersuchten Ländern und einer eingehenden theoretischen Analyse wird die wirtschaftspolitische Wirksamkeit verschiedener wohnungspolitischer Ansätze untersucht. Es wird aufgezeigt, dass Subjektförderungen nur unter den Bedingungen perfekter Märkte gegenüber Objektförderungen überlegen sind. Perfekte Märkte sind jedoch bekanntlich in der Praxis eher selten vorzufinden. Die realen Wohnbauinvestitionen in Österreich liegen im langjährigen Durchschnitt knapp unter jenen der Niederlande und Frankreichs, jedoch deutlich über jenen in Spanien und Großbritannien. Bemerkenswert ist die große Stabilität seit 2003, auch über die Jahre der Globalen Finanzkrise hinweg, in großem Gegensatz zu den meisten westeuropäischen Staaten. Der Hebel der Wohnbauförderung, das heißt der Faktor zwischen eingesetzten Förderungen und ausgelöstem Investitionsvolumen, lag in Österreich lange Zeit konstant bei etwa 4,5, ist mittlerweile aber auf über 5 gestiegen. Das ist deutlich besser als in der Mehrzahl der untersuchten Länder. Frankreich, die Niederlande und Großbritannien erreichen Faktoren von deutlich unter 3, mit zuletzt sogar sinkender Tendenz. Ein Hauptnutzen des österreichischen Systems der Wohnbauförderung ist die weitgehende antizyklische bzw. konjunkturstabilisierende Wirkung. Die Volatilität der Wohnungsmarktpreise im Eigentum liegt im Mittelfeld, allerdings hat sie in jüngster Vergangenheit stark zugenommen. Ähnlich den anderen untersuchten Ländern ist die Preiselastizität des Wohnungsangebots in Österreich gering, das heißt, die Anbieter reagieren in geringem Ausmaß auf steigende Preise. Dies ist aber auch in den meisten Ländern mit überwiegender Subjektförderung der Fall, z.B. in Großbritannien, den Niederlanden oder in Frankreich.

#### Frankreich

Die Wohnbauleistung hat sich in Frankreich und Österreich in den letzten zehn Jahren wesentlich stabiler entwickelt als in den anderen hier untersuchten Ländern. Die Wohnbaufördersysteme der beiden Länder sind sowohl im Hinblick auf die geförderten Bereiche als auch die eingesetzten Mittel ausdifferenzierter als in den Vergleichsländern. Gleichwohl unterscheiden sich die Förderniveaus gemessen am BIP zwischen Frankreich und Österreich deutlich. Die französischen Staatsfinanzen sind erheblich stärker durch wohnungsbezogene Kosten belastet als die österreichischen, und dennoch hat die französische Wohnungspolitik mit einigen gravierenden Problemen zu kämpfen.

#### Großbritannien und Niederlande

Noch deutlicher wird die relativ gute Performance der österreichischen Wohnungsmärkte im Vergleich mit dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden, von Spanien ganz zu schweigen. Die Probleme auf den Wohnungsmärkten des Vereinigten Königreichs und den Niederlanden sind, trotz sehr hoher staatlicher wohnungsbezogener Kosten, immens. Die Wohnbauleistung ist in beiden Ländern seit Jahren sehr schwach. Der Ausbruch der Finanzkrise hat den Eigentumssektor in beiden Ländern massiv beeinträchtigt. Zwei gemeinsame wesentliche Faktoren sind ungenügende Anreize auf Ebene der Gemeinden, Bau-

bewilligungen zu erteilen, und im internationalen Vergleich hohe Baukostensteigerungen. Beide Länder weisen im OECD-Vergleich eine sehr geringe Reaktion des Angebots auf Preissteigerungen auf. Die steuerlichen Förderinstrumente zur Forcierung des Eigentums wirken in beiden Ländern stark prozyklisch, das hohe Volumen der Wohnbeihilfen hatte im Vereinigten Königreich keine belebende Wirkung auf die Wohnungsproduktion. Die Kombination aus schlechter Realeinkommensentwicklung und anhaltend hohen Wohnungspreisen treiben die Wohnbeihilfeausgaben in die Höhe. In beiden Ländern ist der Grad der Verschuldung der privaten Haushalte sehr hoch, wenn auch in den Niederlanden die großen Geldvermögen teilweise ausgleichend wirken. Die verzerrten Anreize in der Wohnraumfinanzierung in den Niederlanden wurden von nationalen Experten und von internationalen Organisationen wiederholt kritisiert.

# Sozialpolitische Wirkungen

Auch bei den sozialpolitisch relevanten Indikatoren hat Österreich eine im internationalen Vergleich gute Performance. Der Wohnungsbestand liegt quantitativ und qualitativ über dem europäischen Durchschnitt. Den Haushalten wird ein breites Spektrum an Rechtsformen, Wohnungstypen und Preisklassen angeboten. Das Angebot an leistbaren Mietwohnungen liegt etwa zehn Prozentpunkte über dem EU-Durchschnitt. Österreich hat einen relativ jungen Wohnungsbestand, lediglich ein Drittel stammt aus den Jahren vor 1960, in Großbritannien sind dies demgegenüber 55%. Immer noch 14% der österreichischen Bevölkerung sind mit Mängeln wie Feuchtigkeit, Schimmelbildung oder zu dunklen Räume konfrontiert. Allerdings ist das ein ähnlicher Wert wie in den westeuropäischen Vergleichsländern. Etwas schlechter sieht es beim Überbelag aus, wo Österreich zwar unter dem EU-Durchschnitt, aber deutlich über dem Durchschnitt vieler westeuropäischer Staaten liegt. Hoch ist der Überbelag vor allem bei armutsgefährdeten Haushalten und bei Haushalten mit Kindern. Besonders hervorzuheben ist die soziale Integration, die durch das hiesige wohnungspolitische System erreicht wird. Es gibt keine Ghettos und nur geringe Segregation. Bei der Wohnzufriedenheit erreicht Österreich regelmäßig Spitzenwerte im EU-Vergleich. Die Qualität der Wohnversorgung ist auch bei unteren Einkommensschichten vergleichsweise hoch.

# Moderate Wohnkostenentwicklung

Der Anteil des Wohnens am privaten Konsum ist zwar auch in Österreich über die Jahre kontinuierlich angestiegen. Dies korreliert jedoch eng mit der Zunahme der durchschnittlichen Wohnfläche. Österreichische Haushalte wenden einen deutlich geringeren Teil ihrer Ausgaben für Wohnen auf als in fast allen westeuropäischen Ländern. Außerdem war die Dynamik seit Anfang der 2000er Jahre deutlich geringer als im europäischen Vergleich. Ein besonders positives Bild zeichnet der Indikator der Überbelastung durch Wohnkosten, die in Österreich nur 5% der Haushalte trifft, im Vergleich zu 12% im EU-Durchschnitt und sogar 16% in Großbritannien und 20% in Dänemark. Dies belegt die sehr gute Funktionsweise des österreichischen Systems der Wohnbeihilfe als Ergänzung zur Objektförderung. Andererseits zeigt die Entwicklung der letzten Jahre mit Preis- und Mietentwicklungen über der Inflationsrate und Lohnentwicklung, dass die Leistbarkeit von Wohnraum auch in Österreich gefährdet ist. Dies gilt besonders für armutsgefährdete Haushalte und Bezieher niedriger Einkommen.

# > Verteilungswirkung der Wohnbauförderung

Das österreichische Modell der Wohnbauförderung hat komplexe Wirkungszusammenhänge. Die Wohnbeihilfe wirkt verteilungspolitisch sehr effektiv, indem 90% der Ausgaben der unteren Hälfte der Einkommensbezieher zugutekommt. Bei der Objektförderung steigt zwar die Wahrscheinlichkeit auf Förderung mit dem Einkommen. Dieses Ergebnis beruht aber auf Einkommensdaten zum Analysezeit-

punkt und nicht zum Zeitpunkt des Wohnungsbezugs. Es ist also durchaus auch dahingehend interpretierbar, dass der Bezug einer geförderten Wohnung zur Etablierung einer Mittelstands-Familienkarriere beitragen kann. Die Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung gehen noch über diese Mechanismen hinaus. Aufgrund des integrativen Charakters des geförderten Wohnbaus werden auch die Preise in den anderen Marktsegmenten beeinflusst. Das Förderungssystem trägt zu einer Verstetigung der Mietenentwicklung bei. Die integrative Wirkung der Förderung trägt zu besseren Chancen der Menschen auch in anderen Lebensbereichen bei. Meritorische Wirkungen der Wohnbauförderung tragen zu einer stärker egalitären Gesellschaft bei.

# → Energie- und umweltpolitische Wirkungen

Wohnungspolitische Ausgaben betreffen in allen Vergleichsländern auch das zunehmend wichtiger werdende Thema des Klimaschutzes und der Energieeffizienz des Gebäudebestandes. Internationale Vergleiche zu den erzielten Ergebnissen sind aber rar. Die Emissionen im Sektor Raumwärme konnten in Österreich entsprechend der Klimastrategie 2007, nicht aber der Klimastrategie 2002 reduziert werden. Die Reduktion um 26% gegenüber dem Verbrauch von 1990 ist umso bemerkenswerter, als im selben Zeitraum die Wohnfläche um 36% ausgeweitet wurde. Allerdings liegt Österreich im europäischen Vergleich nur im Mittelfeld hinsichtlich der Reduktion des  $CO_2$ -Ausstoßes von Gebäuden. Eine sehr gute Performance zeigt demgegenüber die technologische Entwicklung im Bereich energieeffizienter Gebäude mit entsprechenden Potenzialen in der Exportwirtschaft. Nachholbedarf besteht bei den Wirkungsmechanismen zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden sowie zu einer zurückhaltenden Entwicklung des Wohnflächenkonsums.

# Fragile Komplexität

Das österreichische wohnungspolitische Modell wurde nicht in erster Linie auf theoretischen Grundlagen aufgebaut, sondern basiert auf einem jahrzehntelangen Austarieren gesellschaftlicher Positionen auf einer konsensorientierten zivilgesellschaftlichen Basis. Dieser zutiefst politische Zugang hat zu einem System von hoher Komplexität, aber auch Wirksamkeit geführt. Die teilweise schwach ausgebildete theoretische Untermauerung des Systems birgt allerdings die Gefahr, dass in politisch instabilen Phasen Fundamentalkritik fruchten und ein ganzes Politikgebäude zum Einsturz bringen kann. In dieser Weise kann die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland Ende der 1980er Jahre interpretiert werden.

# → Schlussfolgerungen für eine Reform der Förderung und Besteuerung des Wohnens in Österreich

Die dargelegten Befunde stellen der Förderung und Besteuerung des Wohnens in Österreich ein gutes Zeugnis aus. Die bestehenden Belastungen und Förderungen von Miete und Eigentum scheinen ausgewogen und wohl austariert. Eigentum wird durch geringe Sonderausgaben, den steuerfreien Verkauf von selbstgenutztem Eigentum und einige direkte Förderungen begünstigt, Mieten durch den reduzierten USt.-Satz und zahlreiche Maßnahmen der Wohnbauförderung. Für die Ausgewogenheit der Rechtsformen spricht die Stabilität der Struktur im Wohnungsbestand mit einem sogar langsam steigenden Anteil an Mieterhaushalten. Die Grundsteuer ist im internationalen Vergleich sehr niedrig. Eine allfällige Erhöhung würde Eigentümer und Mieter in ähnlichem Ausmaß treffen. Für eine Erhöhung spricht also weniger die Begünstigung der einen oder anderen Rechtsform, als die Verbindung von fiskalischen mit raumordnerischen Lenkungseffekten und die dadurch mögliche Entlastung des Faktors Arbeit.

# 1 EINLEITUNG

Der aktuelle Wohnungsmarktzyklus in Europa ist gekennzeichnet durch eine hohe Volatilität von Wohnbauinvestitionen und Häuserpreisen. Das Verhältnis von Häuserpreisen zu den Haushaltseinkommen ist seit Ende der 1990er Jahre bis zum Jahr 2007 in den meisten Ländern extrem angestiegen, die Korrekturen in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise waren, bis auf einige Ausnahmen, bisher vergleichsweise moderat. Die Krise hat sich vor allem auf die Wohnbauinvestitionen ausgewirkt, die im Jahr 2009 dramatisch eingebrochen sind und auch zuletzt wieder deutliche Schwächen zeigen. Der Wohnbau als Konjunkturmotor lässt derzeit aus! Die Kombination aus dem historisch hohen Hauspreisniveau und niedriger Wohnbaurate bringt vor allem Probleme für junge Haushalte und soziale Randgruppen. Mit der steigenden Arbeitslosigkeit ist aber auch der Mittelstand zunehmend bedroht. Die Staaten in Europa begegnen den sozialen Ungleichgewichten auf den Wohnungsmärkten mit sehr unterschiedlichen Ansätzen.

Alle europäischen Staaten fördern die Wohnungssektoren direkt durch staatliche Ausgaben und/oder indirekt durch steuerliche Erleichterungen. Eine umfassende Evaluierung der finanzpolitischen Maßnahmen ist seit langem ausständig. Bisherige Versuche haben nur sehr grobe internationale Vergleiche beinhaltet. Problembereiche, wie die Bewertung der indirekten steuerlichen Förderungen oder die Bewertung der staatlichen Förderdarlehen im Vergleich zu verlorenen staatlichen Zuschüssen werden in der Regel ausgespart. Die oftmals für internationale Vergleiche herangezogenen Daten von Eurostat im Rahmen der Cofog99 sind ungeeignet, weil entweder die Ausgabendefinition zu breit oder der Inhalt der Daten nicht eindeutig ist.

Vor allem aber scheiterte bisher ein hinreichend fundamentaler Vergleich an der Datenlage und an der unterschiedlichen Definition der Daten in den Ländern. In Österreich beispielsweise weichen die Daten aus den Wohnbauförderungsberichten der Länder an das Bundesfinanzministerium von den Rechnungsabschlüssen und Budgetplanungen der Länder ab. Sehr schwierig zu beurteilen ist in einigen Staaten die Abgrenzung von Wohnbeihilfen zur allgemeinen Sozialhilfe und die Abgrenzung von Sanierungsförderungen zu anderen Umweltförderungen, etwa mit dem Ziel von CO<sub>2</sub>-Einsparungen. Ein großes Problem wirft die international stark unterschiedliche steuerliche Behandlung der Immobilien auf. Dies betrifft Umsatzsteuern, Verkehrssteuern, Grund- und Wohnungssteuern, Kapitalertragsteuern, Vermögensteuern und Steuern auf imputierte Mieten. Darüber hinaus haben die Länder unterschiedliche föderale Strukturen mit einer unterschiedlichen Intensität der Wohnungsmarktförderung auf den einzelnen Ebenen. In einigen Ländern besteht ein wesentlicher Teil der Wohnbauförderung in der preisgünstigen Abgabe von Bauland durch die öffentliche Hand. Die Förderhöhe und der Fördereffekt einer solchen Maßnahme wird aber wesentlich durch andere Maßnahmen der öffentlichen Hand, vor allem die Flächenwidmung, bestimmt. Ein internationaler Vergleich allein dieser Fördermaßnahme würde eine umfassende Untersuchung erfordern.

Neben dem Versuch, festzustellen, wie hoch die Kosten der Staaten tatsächlich sind, soll hier auch versucht werden, die wohnungsmarktbezogenen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der staatlichen Förderungen zu evaluieren. Auch dies kann hier nur annähernd geschehen. Der Grund liegt darin, dass die Ergebnisse am Wohnungsmarkt das Resultat der Zusammenwirkung einer großen Zahl von Faktoren ist. Selbstverständlich hat der Staat in vielen Ländern über das Budget einen massiven Einfluss auf die Wohnungsmarktergebnisse. In manchen Ländern erreicht das Volumen aller direkten und indirekten Förderungen in einem Jahr mehr als 50% der Höhe der Wohnbauinvestitionen insgesamt. Wie sich die Märkte entwickeln, hängt aber auch entscheidend von staatlichen Regulierungen im Boden- und Wohnungsmarkt (Mieten, Bauordnungen, Flächenwidmungen etc.), von staatlichen Regulierungen auf dem

Finanzmarkt (Banken, Finanzierungsprodukte), von Zielvorstellungen der Wohnungspolitik, wie dem starken Bekenntnis zum Eigentum in manchen Ländern, aber auch von Maßnahmen in anderen Bereichen, wie der Sozialpolitik, der Wirtschafts- und der Geldpolitik ab. Der letztlich entscheidende Faktor sind die Erwartungen der Wohnungsmarktteilnehmer, d.h. der Akteure auf der Nachfrage- und auf der Angebotsseite der Wohnungsmärkte.

### 1.1 INTERAKTIONEN AM WOHNUNGSMARKT

Alle Wohnungsmärkte würden, wenn sie nicht teilweise von massiven staatlichen Interventionen betroffen wären, demselben grundlegenden Prinzip aller Güter- und Dienstleistungsmärkte folgen: die Preise würden sich solange verändern, solange Nachfrage und Angebot nicht im Einklang sind. Staatliche Interventionen wie die Mietenregulierung verhindern Preisreaktionen in den betroffenen Teilmarktsegmenten und haben entscheidenden Einfluss auf die Angebotsseite. Der Mechanismus der Preisanpassung auf den Wohnungsmärkten ist allerdings, unabhängig davon, von einigen Besonderheiten betroffen, die in dieser Kombination auf anderen Märkten nicht anzutreffen sind. Wohnungen können zugleich Konsum- und Investitionsgut sein, sie sind in der Regel immobil und die Form ihrer Nutzung hat spürbare Auswirkungen auf die Nachbarschaft, d.h. es können massive externe Effekte auftreten. Darüber hinaus ist oft schwer festzulegen, was genau geographisch und sachlich einen Wohnungsmarkt konstituiert, d.h. innerhalb welcher Gruppe von Wohnimmobilien der Preismechanismus überhaupt wirksam und funktionsfähig ist.

Neben den direkten Staatsinterventionen, wie Flächenwidmungen und Bauordnungen, gibt es zahlreiche weitere Faktoren und Barrieren, die verhindern, dass Wohnungen aus der Sicht der Nachfrager gleichwertige oder zumindest annähernd gleichwertige Substitute darstellen. Dazu gehören der Grad der Mobilität am Arbeitsmarkt, die Kosten des Pendelns, ethnische Segregation und Diskriminierungen, unterschiedliche lokale und regionale Fiskalpolitiken und Unterschiede im Angebot lokaler öffentlicher Güter. Das alles wird überlagert durch die Präferenzen der Nachfrager in Bezug auf die Rechtsformen Eigentum oder Miete und in Bezug auf spezielle Angebote beispielsweise für Familien und behinderte oder betreuungsbedürftige Menschen. Grundsätzlich sind Wohnungsmärkte daher lokale und sachlich enge Märkte, deren Grenzen aber veränderbar sind. Die zentralen verbindenden Elemente zwischen den lokalen Märkten sind die makroökonomische Entwicklung und die Entwicklung der Finanzierungsbedingungen für Haushalte und Wohnungsanbieter.

Die Nachfrage auf den Wohnungsmärkten hängt eng mit der Einkommenssituation der Haushalte zusammen, die im Rahmen ihrer Budgetbeschränkungen über die Wahl ihrer Konsumgüter entscheiden. Am Wohnungsmarkt agieren sie in der Regel als Preisnehmer, d.h. die Wahl der Wohnung hängt von der Mietenhöhe, der Lage und Qualität der Wohnung und den Suchkosten ab. Die aggregierte Nachfrage auf einem lokalen Wohnungsmarkt wird bestimmt durch Bevölkerungsveränderungen, Haushaltsformation, Einkommen und Nettovermögen der Haushalte, Qualität der Wohnungen (inkl. der Lagequalitäten) und dem Wohnungspreis. Haushalte mit höherem Einkommen suchen bevorzugte Standorte und treffen die Wahl zwischen Miete oder Eigentum, während Haushalte mit niedrigen Einkommen auf die verbleibenden Wohnungsangebote oder spezielle soziale Angebote angewiesen sind.

Da das Wohnen ein grundlegendes Bedürfnis deckt, ist die Einkommenselastizität der Nachfrage im Durchschnitt kleiner als 1. Wenn also das Einkommen eines Haushaltes um 1% steigt, steigen die Ausgaben für Wohnen um weniger als 1%. Je höher das Haushaltseinkommen, desto geringer ist in der Regel der Anteil der Wohnungsausgaben an den Gesamtausgaben. Auch die Preiselastizität der Wohnungsnachfrage ist im Durchschnitt unelastisch, d.h. die nachgefragte Menge an Wohnraum geht bei

einer Preiserhöhung um 1% um weniger als 1% zurück. Trotzdem kommt es wegen der Preiserhöhung zu einer Erhöhung der Ausgaben für Wohnen insgesamt.

Die Mobilität auf dem Wohnungsmarkt ist Ausdruck sowohl der Einkommens- als auch der Preiselastizität der Nachfrage. Je höher beide sind, desto höher ist die Mobilität im betreffenden Markt. Der Grad der Mobilität wiederum hat Auswirkungen auf das Verhalten der Anbieter und auf die Nachbarschaften. Vermieter fürchten bei hoher Mobilität den Verlust guter Mieter und werden sich bei Mieterhöhungen zurückhalten. Hohe Mobilität fördert aber auch die Segregation. Ein anhaltendes Abwandern von besser verdienenden Haushalten kann zu erheblichen sozialen Problemen in einer Wohnumgebung führen.

Von den privatwirtschaftlichen Anbietern auf Mietwohnungsmärkten wird angenommen, dass sie ihr Objekt in erster Linie als Investitionsobjekt sehen. Für Investitionsobjekte sind generell die erwartete Rendite und das Risiko im Verhältnis zum Rendite-Risiko-Profil von Investitionsalternativen entscheidend. Vermieter können ihr Rendite-Risiko-Verhältnis durch ihre Entscheidungen über Miethöhe und Qualität in gewisser Weise beeinflussen. Kurzfristig kann die Rendite erhöht werden, wenn auf aufwendige Investitionen verzichtet wird. Wichtig für Investitionsentscheidungen sind die Erwartungen über die Entwicklung der Wohnumgebung und die Einkommensentwicklung der Haushalte. Neubau ist in der Regel riskanter als eine aufwendige Sanierung, die wiederum riskanter ist als kleinere Adaptionen. Entwickler von neuen Wohnungen erwarten ein anderes Rendite-Risiko-Profil als Eigentümer von bestehenden Mietwohnungen. Das aggregierte Angebot am Wohnungsmarkt hängt von den Wohnungspreisen, den Baulandpreisen, den Baukosten, den Erhaltungskosten, den Leerstandsraten und den Kapitalkosten. Wie stark das Angebot auf Nachfrageänderungen reagiert, zeigt die Angebotselastizität (Caldera Sánchez & Johansson, 2011). Märkte mit einer geringen Angebotselastizität neigen eher zu anhaltender Knappheit, die sich in steigenden Preisen und Überbelag der Wohnungen äußert.

Eine generell wichtige Dimension der Anpassungen auf Wohnungsmärkten ist die Zeit. In kurzer Frist können starke Veränderungen der Nachfrage zu massiven Verwerfungen bzw. Ungleichgewichten führen. Der Grund ist, dass das Angebot auf solche Nachfrageschocks immer nur mit Verzögerung reagieren kann. Selbst in unregulierten Märkten und mit flexibelsten Baumethoden dauert es eine gewisse Zeit, bis eine zusätzliche (unerwartete) Nachfrage befriedigt werden kann. Es kommt zu Preisschüben und Rationierungen. Die Tatsache, dass die meisten lokalen Boden- und Wohnungsmärkte und auch das Baugeschehen massiv staatlich reguliert sind, verlängert in der Regel den Zeitraum der Anpassungen. Kurzfristige Ungleichgewichte sind daher die Regel auf Wohnungsmärkten.

In Bezug auf die mittlere und lange Frist teilen sich allerdings die Meinungen. Es ist unklar, was genau man unter einem langfristigen Gleichgewicht verstehen soll und, vor allem, wie man es wohnungs- und sozialpolitisch bewerten soll. Ein Gleichgewicht auf Märkten ist definiert als ein Zustand der Unveränderlichkeit bzw. Stabilität von Preisen und Mengen. Im Gleichgewicht entspricht die nachgefragte Menge der angebotenen und beide bestimmen das Preisniveau. Was aber ist die nachgefragte Menge auf Wohnungsmärkten? Und was ist die angebotene Menge? Sind stabile oder nur moderat steigende Preise ein Indiz für ein Gleichgewicht? Aus ökonomischer Sicht ja. Die zentrale Frage ist nur, wie bewertet man ein solches Gleichgewicht. Auch hinter stabilen Preisen kann sich sozialpolitisch Dramatisches abspielen, wenn Bevölkerungsteilen die Mittel fehlen, um ihren grundlegenden Wohnraumbedarf als Nachfrage Ausdruck zu verleihen. Aus der unterschiedlichen politischen Bewertung solcher Fragen manifestieren sich die unterschiedlichen nationalen Zugänge zur Staatsintervention auf den Wohnungsmärkten.

#### 1.2 BEGRÜNDUNG STAATLICHER EINGRIFFE IN DIE WOHNUNGSMÄRKTE

Die volkswirtschaftliche Argumentation für Staatseingriffe auf Märkten basiert auf dem Konzept des Marktversagens. Mit der Entstehung der Wohlfahrtsökonomie Ende des 19. Jahrhunderts hat sich ein Werkzeug entwickelt, mit dem unterschiedliche Marktversagenstatbestände identifiziert werden sollten, die sich auf die Effizienz des Marktergebnisses beziehen. Die Hauptformen für allokatives Marktversagen sind Marktmacht, Informationsasymmetrien und Externalitäten (externe Effekte). Alle diese Formen von Marktversagen können auf Wohnungsmärkten auftreten.

Marktmacht kann lokal entstehen und ist zunächst einmal eine Frage der Verfügungsmacht über Boden bzw. Bauland. Auch zwischen Mietern und Vermietern kann ein Marktmachtproblem auftreten. Die strenge Mietenregulierung in der Vergangenheit wurde im Wesentlichen mit dem Argument verteidigt, dass die Vermieter nach Abschluss des Mietvertrages über Marktmacht verfügen, die ihnen einen Spielraum bei Mietenerhöhungen gibt, da ein Wohnungswechsel für die Mieter sehr oft mit hohen Transaktionskosten verbunden ist. Sehr eng ist der Zusammenhang zwischen Marktmacht bzw. der Wettbewerbsintensität und dem Grad der Preiselastizität des Angebots.

Informationsasymmetrien beziehen sich auf die Verfügbarkeit und Qualität von Wohnungen sowie über Rechtstatbestände. Sie führen zu Friktionen am Wohnungsmarkt und fördern Marktmachtprobleme. Vor allem institutionelle Vermieter verfügen in der Regel über viel bessere Marktkenntnis als der Großteil der Mieter, weil sie sich im Gegensatz zu diesen täglich mit dem Markt auseinandersetzen. Eine extrem wichtige Rolle spielen Informationsasymmetrien im Zusammenhang mit der Finanzierung der Wohnung. Für Banken und andere Kreditgeber ist die Kreditwürdigkeit der Kreditwerber oft schwer zu beurteilen. In der Regel werden zur Absicherung von Wohnungskrediten materielle Sicherheiten verlangt, und gegenwärtige Einkommen spielen bei der Risikoabwägung eine größere Rolle als erhoffte zukünftige Einkommen. Dies ist ein Problem, das in Folge der Finanzkrise und der veränderten Rahmenbedingungen für die Aktivitäten der Banken wieder an Bedeutung gewinnt. Vor allem junge Haushalte sind davon stark betroffen.

Das gravierendste Effizienzargument für staatliche Eingriffe sind externe Effekte, die durch die Form der Nutzung der Wohnung entstehen. Investitionen in die Wohnungsverbesserung erhöhen nicht nur den Wert der Wohnung, sondern können auch werterhöhend auf benachbarte Wohnungen wirken. Dieser Effekt gilt natürlich auch umgekehrt, wobei die "Verslumung" als Extremergebnis anzusehen ist. Das zentrale marktwirtschaftliche Problem ist, dass die Effekte auf die Nachbarschaft nicht hinreichend in das privatwirtschaftliche Entscheidungs- bzw. Investitionskalkül eingehen und dadurch ohne staatliche Anreize vor allem in sozialen Problemregionen in der Regel zu wenig unternommen werden würde. Die Bedeutung solcher Externalitäten hängt ab von der Art der Investition und von der Konstitution des lokalen Wohnungsmarktes. Diese Effekte können vor allem auf städtischen Mietwohnungsmärkten mit hohen Bevölkerungsdichten massiv sein. Die Wohnbauprogramme für "Sensible Urbane Zonen" in Frankreich sind ein Beispiel dafür, wie ein Staat versucht, dem Problem der Externalitäten zu begegnen. Staatliche Intervention kann hier verschiedenste Formen und Intensitäten annehmen, von der Slumbereinigung, über staatlichen Wohnungsbau oder Wohnbausubventionen bis zur Hilfestellung bei der Koordination von Baumaßnahmen durch Private. Der Katalog möglicher Maßnahmen und Instrumente ist sehr umfassend. In diesem Zusammenhang spielen Objektförderungen eine bedeutende Rolle: Die Risiken von Investitionen durch private Investoren sind in sozialen Problemregionen wegen der starken externen Effekte besonders hoch. Dies betrifft vor allem Anstoßinvestitionen. Objektförderung, bestenfalls kombiniert mit komplementären Investitionen in Infrastruktur und öffentliche Güter, signalisiert die Bereitschaft der öffentlichen Hand

zur Quartierserneuerung. Sie erhöht die Investitionssicherheit und kann gezielt als Lenkungsinstrument im Hinblick auf gesellschafts-, umwelt- oder wirtschaftspolitische Ziele eingesetzt werden (s. Lugger & Holoubek, 2008; Amann & Mundt, 2012).

Neben den Effizienzargumenten für Staatseingriffe werden auch Gerechtigkeitsargumente angeführt. Da die Arbeitsmärkte immer dazu tendieren werden, stark unterschiedliche Einkommen zu generieren, würde auch am Wohnungsmarkt ohne Staatsintervention ein vergleichbares Maß an Ungleichverteilung entstehen. Die Staaten greifen daher durch unterschiedliche Maßnahmen ein, die von der staatlichen Wohnungsproduktion über die Subvention von Wohnungsbau bis zur direkten Subjektförderung in Form von Wohnbeihilfen reicht. Die Tatsache, dass viele Staaten heute einen Mix aus Subjekt- und Objektförderung anbieten geht auf Effizienzargumente und auf meritorisches Gedankengut zurück.

Das Argument für die direkte Auszahlung von Geldern in Form von Wohnbeihilfen anstatt von Objektförderungen basiert auf der Annahme, dass die Menschen ihre Konsumentscheidungen in rationaler
Weise selbst treffen können. Es kann, so die Befürworter, mit einer gegebenen Höhe an Staatsausgaben für Wohnbeihilfen im Vergleich zur Objektförderung ein insgesamt höheres Nutzenniveau erreicht
werden. Der hohe Anteil von Wohnbeihilfen an den gesamten Staatsausgaben für Wohnen in Ländern
wie Großbritannien und Frankreich weist darauf hin, dass diese Länder der Konsumentensouveränität
einen hohen Stellenwert einräumen. Zugleich fährt aber beispielsweise Frankreich auch ein massives
Volumen an staatlichen Objektförderungen.

Das (theoretische) sozialpolitische Argument für Objektförderungen ist meritorischer Art. Der Staat sorgt sich nicht nur um das Nutzenniveau der Einwohner sondern auch um die Zusammensetzung ihrer Konsumgüterbündel, und er bindet sich dabei teilweise selbst. Programme wie der "Decent Home Standard" in Großbritannien oder das "Recht auf eine angemessene Wohnung" in Frankreich zwingen die Staaten zu einem breiten Spektrum an Maßnahmen und Instrumenten, wobei Frankreich diese Selbstbindung derzeit wesentlich ernster nimmt als Großbritannien. Diese Programme stellen eine Form des "Güteregalitarismus" dar, wonach sich der Staat nicht nur um die Einkommensverteilung sorgt, sondern auch um die Bedingungen für die Nutzung bestimmter grundlegender Güter. Dieser Güteregalitarismus kann aber auch makroökonomisch begründet werden, und dies geschieht in letzter Zeit immer häufiger. Es wird zunehmend erkannt, dass die Qualität der Wohnumgebungen auch wesentliche regionalwirtschaftliche Effekte haben kann. Ein weiteres theoretisches Argument für Objektförderungen anstelle von Wohnbeihilfen ist ein Informationsargument. Wenn es für die Behörden schwierig ist, die wirklich Bedürftigen zu identifizieren bzw. wenn die Gefahr von Missbrauch besteht, können Sachzuwendungen anstelle von Geldzuwendungen die Programmeffizienz erhöhen, weil das Geld dann zielgerechter ausgegeben wird. Theoretisch zumindest lässt sich ein Mix aus Geld- und Sachsubventionen am Wohnungsmarkt verteidigen.

In der Realität wird die Wohnungspolitik allerdings sicher nicht allein und hauptsächlich von theoretischen Allokations- und Verteilungsargumenten getragen. Wohnen ist in der öffentlichen Meinung ein höchst sensibles Gut und eignet sich hervorragend für politischen Interventionismus. Eine Wohnungspolitik, die sich breiten Bevölkerungsschichten zuwendet, ist politisch leichter durchsetzbar als eine auf Randgruppen ausgerichtete. Zudem findet die direkte Wohnbauförderung nicht nur in der Bauwirtschaft sondern auch bei den zuständigen Behörden Unterstützung. Die Formulierung und die Durchsetzung von Wohnbauprogrammen binden eine erhebliche Menge an Ressourcen und schaffen Beschäftigung auch im öffentlichen Sektor. Es gibt aber auch theoretische Begründungen für eine Mittelstandsorientierung von Wohnungspolitik (Kemeny et al., 2001; Mundt & Amann, 2010). Nicht zuletzt wird die Woh-

nungspolitik auch häufig für konjunkturpolitischen Ziele eingesetzt, vor allem in konjunkturellen Tieflagen, aber nicht nur, wie die Beispiele Irland und Spanien vor Eintreten der Immobilien- und Finanzkrise gezeigt haben.

Wenige theoretische Argumente gibt es für die massive Eigentumsförderung in einigen Ländern. Ein Effizienzargument geht in die Richtung, dass Nachbarschaften, in denen Eigentum, vor allem in Form von Einfamilienhäusern und Reihenhäusern, besteht, homogener sind, einen engeren sozialen Zusammenhang aufweisen und insofern stabiler und demokratiepolitisch wertvoller sind. Andererseits zeigen solche Nachbarschaften ausgeprägte Widerstände gegen sozial oder infrastrukturell notwendige Veränderungen ("Not in my backyard", NIMBY-Verhalten) und führen tendenziell zum stärkeren Ausschluss oder erschwerten Zugang für Neuzugänge. Makroökonomisch und den Arbeitsmarkt betreffend ist die Eigentumsförderung aufgrund der verminderten Mobilität der Haushalte eher bedenklich, wobei der Mobilitätsgrad der Eigentümer von Land zu Land sehr unterschiedlich ist. Verteilungspolitisch jedenfalls ist die Eigentumsförderung eher kritisch zu sehen, auch wenn sich Programme an eher einkommensschwache Haushalte richten, wie die Förderungen eines "Intermediate Sectors" in England und Frankreich derzeit. Insgesamt dürfte die Eigentumsförderung, sofern sie einen volkswirtschaftlich verträglichen Mix an Wohnungstypen bzw. Rechtsformen gefährdet, eher schädlich sein. Zu bedenken ist auch der gefährliche Mix aus hoher Eigentumsquote, hoher Verschuldungsquote der Privathaushalte und instabiler Einkommensund Zinsenentwicklung. Für den Staat kann die Eigentumsförderung in Zeiten steigender Häuserpreise zudem teuer werden, vor allem wenn der Staat das Eigentum mit Steuererleichterungen fördert, deren Änderung aufgrund der hohen öffentlichen Aufmerksamkeit politisch oft schwer durchzusetzen ist. Die starke Eigentumsförderung durch steuerliche Abzugsfähigkeit der Zinsen auf Wohnungskredite hat die Abschaffung der Steuer auf imputierte Mieten in Großbritannien im Jahr 1963 um fast 40 Jahre überlebt (s. Kapitel 3.5.6). Diese indirekten steuerlichen Förderungen wirken in der Regel prozyklisch.

Neben der Eigentumsförderung ist auch die Mietenregulierung nicht unproblematisch. Die Mieten werden reguliert um Marktmacht zu beschränken, Umverteilung zu betreiben und auch um die Wohnungskosten insgesamt und damit die Inflation zu bremsen. Das Marktmachtargument kann lokal zutreffen und hängt eng mit der Mobilität der Haushalte, der Angebots- sowie der Wohnungsmarktsituation zusammen. Eine moderate Mietenregulierung, insbesondere für laufende Mietverträge hat durchaus etwas für sich, insbesondere in knappen Marktsituationen. Grundsätzlich wirkt sich aber jede Höchstpreisregulierung, vor allem der Anfangsmiete, auf das private Angebot an Mietwohnungen negativ aus. Je stärker der Preis "nach unten" reguliert wird, desto geringer wird die private Mietwohnungsproduktion sein. Strenge Mietenregulierung erfordert daher kompensierende staatliche Maßnahmen, wenn es auf den Wohnungsmärkten zu Knappheiten kommt. Es ist fraglich, ob eine so starke Regulierung der Mieten, wie in Schweden oder in den Niederlanden, wo über 90% aller Mieten reguliert sind und in der Folge der private Mietensektor zunehmend marginalisiert wird, ein nachhaltiges wohnungspolitisches Konzept darstellt.

In den letzten Jahren hat sich das Spektrum der Argumente für Staatsintervention am Wohnungsmarkt in verschiedene Richtungen weiterentwickelt. Zu nennen ist hier die Verknüpfung des Wohnungsmarktes mit Fragen der Umweltpolitik (Stichwort Energieeffizienz), der demographischen Alterung (Stichwort Betreutes Wohnen), des sozialen Zusammenhaltes, des Arbeitsmarktes und der makroökonomischen Entwicklung (Stichworte Arbeitsmobilität und Wohnungsproduktion als konjunkturtreibender Wertschöpfungsfaktor). In einigen Ländern wird Wohnungspolitik mehr oder weniger explizit und zunehmend als Teil eines umfassenderen gesellschafts-, umwelt- und wirtschaftspolitischen Ansatzes verstanden. Ein Preis für diesen Verständniswandel ist, dass die traditionellen Ziele der Staatsintervention im Wohnungsmarkt, die vor allem verteilungspolitisch motiviert waren, dort etwas in den Hintergrund treten

bzw. die zunehmend knapper werdenden staatlichen Mittel auf immer mehr Zwecke verteilt werden müssen. Vor allem die Haushalte in den unteren Einkommensgruppen bekommen diese Neuorientierung in einem Umfeld knapper staatlicher Mittel zu spüren.

#### 1.3 Vergleich wohnungsbezogener öffentlicher Kosten

Die zum Teil starken Unterschiede in den wohnungspolitischen Philosophien der Länder spiegeln sich sowohl in der Größenordnung der wohnungsbezogenen öffentlichen Kosten als auch im jeweiligen Maßnahmen- und Instrumentenmix wider. Die Hauptprobleme für einen Vergleich der öffentlichen Kosten liegen in den unterschiedlichen föderalen Strukturen der Länder, in der Bewertung der unterschiedlichen Förderungsarten und -instrumente und in der mancherorts überbordenden Reformfreudigkeit. Einige Staaten unterstützen den Wohnungssektor mit einer Vielzahl von verschiedenen Maßnahmen und Instrumenten und richten sich an breite Bevölkerungsgruppen. Beispielsweise sind im *Compte de logement* für Frankreich derzeit rund 45 Förderinstrumente angeführt, wobei einige Instrumente aufgrund großzügiger Einkommensgrenzen einem Großteil der Bevölkerung zugänglich sind. Der Katalog an französischen Fördermaßnahmen enthält einmalige Baukostenzuschüsse, Darlehen, Zinsen- und Annuitätenzuschüsse sowie Ermäßigungen und/oder Befreiungen bei Umsatzsteuer, Grundsteuern, Verkehrssteuern und Einkommens- bzw. Ertragssteuern (s. Kapitel 3.5.3). Andere Länder wiederum konzentrieren ihre Förderungen auf ein Minimum an Instrumenten. Die Niederlande beschränken sich im Wesentlichen auf großzügige Steuererleichterungen für Eigentümer, auf Wohnbeihilfen für Mieter und auf Haftungsübernahmen des Staates für Wohnbaukredite von Wohnungseigentümern (s. Kapitel 3.5.4).

Grundsätzlich wäre es für einen internationalen Vergleich wünschenswert, wenn die Ausgaben des Staates als gegenwärtige budgetwirksame Aufwendungen bzw. als Barwerte in einem Referenzjahr verstanden werden und um Risikofaktoren (Rückzahlungsausfälle bei Darlehen, Fördermissbrauch, Zinsenanstieg bei öffentlich bezuschussten Darlehen, etc.) ergänzt werden könnten. Wünschenswert wäre auch, wenn die Ausgaben im Referenzjahr nicht durch einmalige Sonderausgaben, etwa im Rahmen eines kurzfristigen Konjunkturprogrammes, allzu stark verzerrt würden. Im Zuge der Finanzkrise kam und kommt es in einigen Staaten zu Anpassungen ihrer Wohnbauförderprogramme, beispielsweise getragen durch massive konjunkturpolitische Stimulierung wie in Spanien 2009, in Frankreich in den Jahren 2010 und 2011, oder durch deutliche Zurücknahmen von Förderungen wie derzeit in Großbritannien und den Niederlanden.

Die Bartwerberechnung, die Bewertung des Fördergehalts der Förderungen und die Bewertung der Risiken der unterschiedlichen Förderungen für Private und den Staat werfen erhebliche Probleme auf:

Die Aufnahme von Darlehen des Staates bewirkt nur in Form der Tilgungs- und Zinszahlungen Ausgaben in einem Jahr, während Baukosten- und Zinsenzuschüsse unmittelbar öffentliche Ausgaben und Kosten darstellen. Bei den Darlehen ist zu berücksichtigen, dass sie je nach Land unterschiedliche Laufzeiten und Rückzahlungsvereinbarungen aufweisen können. Dazu kommt, dass der Fördergehalt der Darlehen schwierig zu ermitteln ist. Er liegt zwar im Wesentlichen in der Differenz zwischen der Annuität eines Kapitalmarktdarlehens und jener eines öffentlichen Darlehens, diese Differenz ist aber über die Laufzeit der Darlehen nicht konstant und zudem auf einen Barwert zu reduzieren. Dieser Barwert hängt von den Rückzahlungsvereinbarungen (Verhältnis von Zins zu Tilgungszahlungen während der Laufzeit), von der erwarteten Inflation und von der erwarteten Zinsentwicklung am Kapitalmarkt ab. Wenn sich die Kapitalmarktzinsen und/oder die Inflation (also die Realverzinsung) über die Laufzeit der Darlehen ändern, dann ändert sich auch der Fördergehalt der Darlehen. Ebenso kann auch für den Staat ein Zinsänderungsrisiko bestehen, sofern keine Fixzinsverein-

barung über die gesamte Laufzeit vorliegt. Durch den starken Rückgang der Zinsen seit Anfang der 1990er Jahre ist der Fördergehalt der öffentlichen Wohnbaudarlehen sukzessive gesunken. Die Zinsdifferenz zum Kapitalmarktdarlehen hat sich verkleinert. Dadurch sind zwar die Kosten dieses Instruments für die Staaten gesunken, gleichzeitig aber auch der relative Nutzen für die Begünstigten. Öffentliche Darlehen haben darüber hinaus einen großen Fördereffekt, wenn sie Eigenkapital des Fördernehmers substituieren, wenn sie also nachrangig besichert sind, sowie für Begünstigte, die ansonsten gar keinen Zugang zu Wohnbaufinanzierungen hätten.

- Bei einem direkten (verlorenen) Baukostenzuschuss und im Fall der Wohnbeihilfen entspricht die Ausgabe des Staates dem Barwert und zugleich zumeist auch dem Förderwert der Ausgabe. Komplizierter ist die Sache bei öffentlichen Zinsen- und Annuitätenzuschüssen zu Kapitalmarktdarlehen. Diese unterliegen unter Umständen einem erheblichen Zinsänderungsrisiko.
- Sehr schwierig sind auch die Bewertungen und ein Vergleich von Haftungsübernahmen und Bürgschaften durch den Staat. England beispielsweise f\u00f6rdert Eigent\u00fcmer immer st\u00e4rker durch Kredite, f\u00fcr welche der Staat die B\u00fcrgschaft \u00fcbernimmt. Hier entstehen nicht unmittelbar \u00f6ffentliche Kosten, es bestehen aber Risiken f\u00fcr den Staat, dass die Kreditnehmer ihren R\u00fcckzahlungsverpflichtungen nicht nachkommen. In Frankreich werden B\u00fcrgschaften von der staatlichen Gesellschaften SGFGAS \u00fcbernommen. In den Niederlanden haftete der Staat im Jahr 2011 f\u00fcr Wohnbaudarlehen im Ausma\u00e4 von rund 44% des BIP.
- Auch die indirekten steuerlichen Förderungen sind schwer zu bewerten bzw. noch schwerer international zu vergleichen. Beispielsweise gibt es Unterschiede bei Verkehrs-, Mehrwert-, Kapitalertrags- und Körperschaftsteuersätzen. Ein komplexes Problem wirft die Steuer auf imputierte Mieten auf. Einige Staaten haben eine solche Steuer, die meisten aber nicht. Theoretisch sollte eine solche Steuer zur Neutralität der Konsum- und/oder Investitionsentscheidungen in Bezug auf Wohnformen und Alternativveranlagungen beitragen. In der Realität sind die Steuersätze, dort wo es sie gibt (beispielsweise in den Niederlanden), meist gering und haben daher kaum allokativ oder verteilungspolitisch neutralisierende Wirkungen. Der Fördergehalt solcher Steuererleichterungen kann nur unter Vorbehalt mit stark vereinfachenden Annahmen näherungsweise ermittelt werden.
- Ein verhältnismäßig neuer Aspekt der Förderungen ist das Konzept des "Shared Ownership". In England beteiligt sich der Staat derzeit zu 20% am Eigentumserwerb durch Private und erhält im Gegenzug bei Verkauf 20% des Verkaufserlöses. Damit ist er an Chancen und Risiken der Hauspreisentwicklungen beteiligt, was auch ein Anreizproblem darstellen kann.
- Nicht zuletzt f\u00f6rdern einige Staaten und hier vor allem die unteren f\u00f6deralen Ebenen, d.h. die Gemeinden, den Wohnungsbau durch die Abgabe von g\u00fcnstigem Wohnbauland. Daf\u00fcr liegen f\u00fcr den folgenden Vergleich leider keine hinreichenden Daten vor.

Tabelle 1 zeigt einen Überblick über Finanzierungsinstrumente, die im sozialen Wohnbau mit direkten oder indirekten budgetären Auswirkungen auf den Staat eingesetzt werden. Diese Aufzählung von Instrumenten deckt aber nur einen Teil der Förderungen des Wohnungssektors ab, weil im Eigentumssektor eine ganze Reihe weiterer Instrumente Verwendung findet.

Die Vielzahl von Förderinstrumenten, die international Verwendung findet, die Problematik der Datenlage und die Schwierigkeiten bei deren Bewertung machen es notwendig, die Komplexität der Aufgabe zu reduzieren. Trotzdem soll der hier gezogene internationale Vergleich der wohnungsbezogenen öffentlichen Kosten mehr liefern als nur die übliche Kennzahl bezogen auf das BIP in einem Jahr. Wir stützen uns im Folgenden auf die relevanten nationalen Quellen zu den budgetären Auswirkungen der staatlichen Wohnungsmarktförderungen, d.h. in erster Linie auf die Veröffentlichungen und Daten aus den zuständigen Ministerien (s. Kapitel 3). Wir gehen bei den Kennzahlen ins Detail, wobei die Auswahl der

Kennzahlen die Vielfalt der nationalen Fördersysteme berücksichtigen muss. Verglichen werden kann nur, wozu entsprechende Daten vorliegen. Außerdem versuchen wir, zumindest in einigen Fällen, auch die Dynamik und die Veränderungen in den Strukturen der nationalen Fördersysteme in den letzten beiden Jahrzehnten darzustellen. Der Kennzahlenvergleich kann in einigen Fällen quantitativ vollzogen werden, beispielsweise im Vergleich der Wohnbeihilfen. In anderen Fällen, in denen mit der Förderung potentiell erhebliche Risiken verbunden sind (Zinsenzuschüsse, Haftungen, usw.) werden zwar Zahlen präsentiert, deren genauer Inhalt kann aber nicht quantitativ exakt bewertet und nur qualitativ eingeschätzt werden. Auch im Fall der indirekten Förderungen durch das Fehlen oder nur geringe Besteuerung von imputierten Mieten und Kapitalerträgen müssen wir uns mangels Datenbasis und aufgrund der vielen theoretischen Unsicherheiten vor allem auf qualitative Argumente zurückziehen.

Tabelle 1: Finanzierungs- und Förderungsinstrumente im Sozialen Wohnbau

	<u> </u>		
INSTRUMENT	BESCHREIBUNG	BEISPIELE	
Baukostenzuschuss	nzuschuss Kann Angebot direkt beeinflussen; oft benutzt um andere Finanzierungsquellen zu erschließen und zu sichern; Volumen hängt von budgetärer Situation und politischem Willen ab; volle Maastricht-Wirksamkeit		
Günstiges Bauland	Wichtiges Instrument für Stadtentwicklung; kann speziell für leistbares, gefördertes Wohnen eingesetzt werden; abhängig von Bodenverfügbarkeit und Marktbedingungen		
Öffentliche Darlehen Traditionelles Instrument für geförderten Wohnbau; kosteneffektiv; nachhaltiger Aufbau eines Kapitalstocks durch Kreditrückzahlungen und daher langfristiges Reinvestitionspotential; in letzter Zeit betroffen von staatlichen Einsparungen und der höheren Attraktivität der Kapitalmarktkredite aufgrund gesunkener Zinsen		AT, CZ	
Anspar- und Kredit- pläne			
Kapitalmarktkredite	Werden zunehmend zur Finanzierung des sozialen Wohnbaus eingesetzt; Risiken bestehen in sich ändernden Kapitalmarktbedingungen	ALLE	
Zinsen- und Annui- tätenzuschüsse	Nützlich vor allem bei kürzeren Laufzeiten z.B. bei Sanierungen und zu Beginn der Kreditlaufzeiten, um die Anfangsannuitäten niedrig zu halten; Kosten für den Staat hängen von der Lohnentwicklung, den Häuserpreisen und der Zinsenentwicklung ab	FR, CZ, AT	
Steuererleichterungen für Private Investoren	Auch im Sozialen Wohnbau genutzt, um Investoren für geringere Renditen und Gewinnbeschränkungen zu kompensieren	FR, ES, AT	
Steuererleichterungen für Soziale Wohnbau- träger	Wird in vielen Ländern den registrierten Wohnbauträgern gewährt; in Form von Investitionsprämien, Sonderabschreibungen, reduzierten Umsatzsteuersätzen und Ausnahmen bei Kapitalertrags- und Körperschaftsteuer	FR, AT	
Staatliche Garantien	Kreditgarantien und Bürgschaften des Staates reduzieren die Risiken für Kreditgeber und damit die Finanzierungskosten	UK, NL, FR, CZ	
Eigenkapital der Wohnbauträger	Soziale Wohnbauträger finanzieren auch aus Eigenkapital oder geben Kredite an andere Wohnbauträger	NL, AT, CZ	
Eigenkapital von Privathaushalten	Eigenkapital der Mieter, entweder als Baukostenzuschuss oder als Anzahlung auf Mietkauf, mitunter staatlich unterstützt	AT	

Quellen: Eigene Darstellung in Anlehnung an Lawson, 2011.

#### 1.4 VERGLEICH DER WIRKUNG VON WOHNUNGSPOLITIK

Die Wirkungen aller wohnungspolitischer Maßnahmen am Wohnungsmarkt sind allokativer und verteilungspolitischer Natur. Mit Allokation ist die Effizienz des Mitteleinsatzes gemeint, beispielsweise die Frage, wie viele Wohnungen in bestimmter Qualität mit bestimmten Lageeigenschaften in einer bestimmten Zeit mit einem bestimmten Betrag an staatlichen Mitteln errichtet werden. Dies ist eine sehr enge Definition der Effizienz, dem lokalen Charakter der Wohnungsmärkte entsprechend, sie ist aber für einen Vergleich der Wohnungspolitiken von Staaten nur eingeschränkt anwendbar.

Aus theoretischer Sicht ist die Wirkung staatlicher Eingriffe in den Wohnungsmarkt nicht immer ganz klar. Wohnbeihilfen verändern die Marktposition der Begünstigten. Sie erhöhen das verfügbare Einkommen bzw. die Kaufkraft der Empfängerhaushalte, was sowohl die Nachfrage nach Wohnkonsum als auch die Nachfrage nach anderen Gütern stärken kann. Die Haushalte werden ihre Wahl, innerhalb ihrer Möglichkeiten, nach ihren Präferenzen treffen. Wenn der Staat allerdings an den Bezug von Wohnbeihilfe Bedingungen knüpft, beispielsweise an eine Mindestqualität der Wohnung koppelt, kann der Bezieherhaushalt in der Verwendung der Mittel beschränkt, etwa sogar zu einem Umzug gezwungen sein.

Umstritten ist, in wie weit Wohnbeihilfen zu steigenden Mieten beitragen. Dies hängt vor allem davon ab, wie stark die Anreize für die Anbieter sind, der erhöhten Nachfrage durch mehr Mietwohnungsbau nachzukommen. In den Niederlanden führte der stetige Anstieg der Wohnbeihilfen in den vergangenen Jahren nicht zu einer erhöhten Produktion privater Mietwohnungen. In Großbritannien ist der Anteil des privaten Mietensektors im Bestand zwar angestiegen, allerdings vor allem durch Umwandlung von Eigentum- in Mietwohnungen, weniger durch Wohnungsneubau. Wie ein Instrument wirkt, hängt immer auch von der Wirkung anderer staatlicher Eingriffe in den Wohnungsmarkt ab. Wohnbeihilfen sind also ineffektiv, wenn die Angebotsseite auf die Nachfragestärkung nicht mit erhöhter Wohnungsproduktion nicht entsprechend reagiert. Sie sind in diesem Fall sogar sozialpolitisch problematisch, weil sie zu Mietsteigerungen im gesamten sensiblen unteren Einkommenssegment führen. Damit schmälert sich unter Umständen der Charakter der Wohnbeihilfen als Umverteilungsinstrument erheblich (vgl. Susin, 2002; Laferrère & Le Blanc, 2004).

Ein anderes Beispiel ist die Objektförderung im sozialen Wohnungssektor. Der Staat fördert die Produktion von Sozialwohnungen, damit einkommensschwache Haushalte direkt von Mieten unter dem Marktmietenniveau profitieren. Indirekt sollen aber auch andere einkommensschwache Haushalte profitieren, indem die zusätzlich gebauten Sozialwohnungen das "filtering down" von älteren Wohnungen mit niedrigerer Qualität fördern. Das erhöhte Angebot soll daher insgesamt das Mietenniveau im schwachen Einkommenssegment stabilisieren. Die Kritik an diesem Denkansatz ist, dass der geförderte Wohnbau den freifinanzierten Wohnbau, je nach Markt und Marktlage, bis zu einem gewissen Grade verdrängen kann ("Crowding Out"). Die Nachfrage im freien Sektor wird im Ausmaß der Anzahl an geförderten Haushalten reduziert, was dämpfend auf die Mietenentwicklung und damit die Investitionsbereitschaft im freien Sektor wirkt. Gesamtwirtschaftlich kann das kurzfristig ein Vorteil sein, weil es ein Beitrag zur Preisstabilität ist; langfristig verändert ein solches Modell die Anreize am Wohnungsmarkt insgesamt und die langfristigen Nettoeffekte sind ungewiss. Eine zweifellos positive Rolle des geförderten Wohnbaus ist im Bereich der externen Effekte zu finden. Der geförderte Wohnbau hat dort eine wichtige Aufgabe. Er kann aufzeigen, welche Potentiale in einer Nachbarschaft stecken, er kann durch Quersubventionierungen privates Kapital aktivieren und er kann Innovationen im Wohnbau forcieren. Die lange Geschichte und Erfahrung der Gemeinnützigen beinhaltet wertvolle Informationen über die Eigenheiten lokaler Märkte. Dies kann genutzt werden, um Fehlentwicklungen bzw. politisch unerwünschte Entwicklungen zu vermeiden.

Insgesamt sind daher die Wirkungen einzelner wohnungspolitischer Instrumente am Wohnungsmarkt immer im Kontext der lokalen Gegebenheiten und des Mix' aus unterschiedlichen Maßnahmen und Instrumenten zu verstehen. Wichtig ist festzuhalten, dass die sekundären oder indirekten Wirkungen eines Instrumentes manchmal die primären oder direkten überwiegen. Die gegenwärtige Sparpolitik in den europäischen Staaten wird die Wohnungsmarktsektoren zum Teil massiv betreffen (s. Kapitel 3.5). Im Vordergrund der Beurteilung stehen daher die eher stabilen Elemente der wohnungspolitischen Systeme, z.B. das Bekenntnis zum Eigentum und dessen massive Förderung, des Weiteren die Deregulierung der gemeinnützigen Wohnungssektoren und die Demontage des kommunalen Wohnbaus in den Niederlanden und Großbritannien, das breite Maßnahmenbündel aus Subjekt- und Objektförderungen in Frankreich, das Festhalten an der Priorität der Objektförderung in Österreich und die Konzentration auf das Eigentum in Tschechien und in Spanien.

Wir stützen den internationalen Vergleich zu den wohnungspolitischen Wirkungen der staatlichen Ausgaben für Wohnen auf einige zentrale Indikatoren (siehe Kapitel 4, 5, 6). Diese Indikatoren betreffen die Wohnungsproduktion (Wohnbauinvestitionen, Fertigstellungen, Nettoveränderung im Wohnungsbestand); die Angebotsvielfalt und die Struktur des Wohnungsbestandes; die Wohnversorgung und Leistbarkeit der Wohnungen; die soziale Eingliederung und Integration; und die Suffizienz, die Wohnflächenentwicklung und den Grundverbrauch.

# WOHNUNGSPOLITISCHE CHARAKTERISIERUNG

Mittlerweile existiert ein breites Interesse an vergleichender Wohnungspolitikforschung, das zum Entstehen zahlreicher Überblickswerke über wohnungspolitische Systeme in Europa und international beigetragen hat (Donner, 2000; 2006; 2011; Whitehead & Scanlon, 2007; Scanlon & Whitehead, 2008; Tsenkova, 2009; Hegedüs et al., 2013). Systematisierungen, die diese wohnungspolitischen Vergleiche in einen wissenschaftlichen Kontext einordnen, sind ebenfalls bereits mehrfach vorgelegt worden (Kemeny & Lowe, 1998; Matznetter, 2006; Matznetter & Mundt, 2012). Im Grunde geht es um die Unterscheidung von Denkansätzen, die die Entwicklung der Wohnungspolitik unter dem Stern der Vereinheitlichung und Standardisierung sehen (wachsende Dominanz des Eigentumssektors, Rückzug des Staates) und Denkansätze, die markante und langlebige Unterschiede zwischen den Wohnungspolitiken in spezifischen Wohlfahrtsstaaten betonen (*path dependency*; z.B. die Aufrechterhaltung von sozialen Mietensektoren in Österreich, den Niederlanden und Schweden).

Diese Literatur wird in der vorliegenden Studie bewusst nicht als Ausgangspunkt genommen, da vielmehr versucht wird, eine *empirische* Positionsbestimmung in den Vergleichsländern hinsichtlich der wohnungspolitischen Ausgaben vorzunehmen, ohne eine zu starke Fokussierung auf die theoretisch vorgeschlagene Klassifizierung unterschiedlicher wohnungspolitischer Systeme. Unter diese Klassifizierungen fallen vor allem jene, die an die Wohlfahrtsstaaten-Typologie von Esping-Andersen (1990; 1996) angelegt sind, sowie jene, die sich auf die Theorien Kemenys stützen (Kemeny, 1981; Kemeny et al., 2001; Kemeny et al., 2005). Die relative Position Österreichs in diesen Systematiken ist in umfangreichen Studien analysiert worden (Matznetter, 2002; Mundt, 2005; Amann & Mundt, 2010). Beide Klassifizierungen basieren jedoch sehr stark auf der Unterscheidung von theoretischen Idealtypen und sind nur teilweise empirisch abgesichert. Wenn empirisch auf die wohnungspolitischen Bruttokosten von europäischen Nationalstaaten eingegangen wird, dann beziehen sich die Analysen meist auf Ausgaben der 1980er und 1990er Jahre.

Seit damals ist es aber in Europa zu starken Veränderungen gekommen. Diesbezügliche Leitideen waren die Reduktion von Förderungen, die Umstellung von Objektförderung auf Subjektförderung, der Rückzug der direkten staatlichen Wohnungsproduktion, Privatisierung, ein Fokus auf Wohnungseigentum, die Verschiebung der wohnungspolitischen Zuständigkeit zu untergeordneten Gebietskörperschaften sowie Deregulierungen im Mietrecht (s. Donner, 2000; Amann et al., 2007; Scanlon & Whitehead, 2008; Hegedüs et al., 2013). Natürlich waren diese Tendenzen nicht in allen europäischen Nationalstaaten gleichmäßig stark ausgeprägt (s. Mundt & Amann, 2010), doch ist eine deutliche Kohärenz der Entwicklung erkennbar: In vielen Staaten wurde die Wohnungspolitik zunehmend liberal ausgerichtet. Damit war die Wohnungspolitik ähnlichen externen Einflüssen ausgesetzt, wie der Wohlfahrtsstaat als Ganzes.

Dann kam die Krise und mit ihr ein Wiedererwachen des Interesses an der Wohnungspolitik und dem Zusammenhang zwischen wachsenden Eigentumssektoren, der Geldpolitik, Hypothekarverschuldung und exzessivem Risiko. Die in den USA entstandene *Subprime*-Krise wird verstärkt als Auslöser oder gar Ursache der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise, auch in Europa, gesehen. Die Bedeutung von funktionierenden und leistbaren Mietensektoren wird seitdem international wieder verstärkt diskutiert. Andererseits stehen Ausgabenkürzungen, Budgetdisziplin und strukturelle Reformen auf der Aufgabenliste von EU-Staaten an oberster Stelle. Die empirische Vorgehensweise der vorliegenden Studie soll eine aktuelle Momentaufnahme der Ausgabenstruktur in den Vergleichsländern erstellen, um die Auswirkungen der beschriebenen externen Einflüsse genauer beleuchten zu können.

#### 2.1 STRUKTUR DER FÖRDERUNGSSYSTEME

Für die Einordnung der wohnungspolitischen Struktur der untersuchten Staaten wurden mehrere Kennzahlen ermittelt, die in diesem Kapitel kurz dargestellt sind.

#### 2.1.1 GRÖßE DER SOZIALEN MIETSEKTOREN

Wohlfahrtsstaaten haben unterschiedliche Möglichkeiten gefunden, eine ausreichende Wohnversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Kemeny (et al. 2005) teilt die modernen Wohlfahrtsstaaten hinsichtlich der Wohnungspolitik in zwei Gruppen ein, deren Unterscheidungsmerkmal die Tendenz zu mehr oder weniger Kollektivismus im Wohnungsbestand ist: Die den Eigenheimbesitz betonenden Staaten wie Australien, Kanada und die USA, haben eine auf das Private konzentrierte Gesellschaftsstruktur. Der Mietwohnungsmarkt in diesen Ländern ist dual: Der Sozialmietensektor wird durch den Staat kontrolliert, finanziert und bleibt bestimmten Zielgruppen mit niedrigen Einkommen sowie Risikogruppen vorbehalten. Er hat die Funktion eines Sicherheitsnetzes, trägt aber auch zur Segregation der darin wohnenden Haushalte bei. Der private Mietensektor in Ländern mit dualen Mietmärkten ist durch ein hohes Preisniveau und unsichere Vertragsverhältnisse gekennzeichnet. In einem "dualen Mietenmarkt" ist der soziale Sektor vom Wettbewerb mit dem privaten Sektor abgeschirmt. Diese Struktur ist neben den englischsprachigen Ländern für südeuropäische Länder und mittlerweile auch Mittel-Ost- und Südost-Europa typisch. Die zweite Gruppe von Staaten – zu der gemäß Kemeny u.a. Deutschland, Schweden, die Niederlande, Dänemark und Österreich gehören – hat eine historisch bedingte Tendenz zu mehr Kollektivismus in der Wohnungspolitikgestaltung: Es existiert ein großer Wohnungsbestand mit Kostenmieten, der durch seine Konkurrenz auch den privaten Mietsektor in einem einheitlichen Mietwohnungsmarkt beeinflusst. In einem "einheitlichen Mietenmarkt" wird das Mietenniveau durch den Wettbewerb zwischen dem privaten und dem geförderten Mietenmarkt bestimmt. Sozialwohnungen sind für breitere Bevölkerungsschichten zugänglich, wodurch Residualisierung und Ghettobildung vermieden werden sollen (s. Kapitel 5.2).

#### 2.1.2 FÖRDERUNG VON MIETE ODER EIGENTUM

Eng mit der oben beschriebenen Unterscheidung hängt die wohnungspolitische Orientierung auf Miete oder Eigentum zusammen. Einen großen sozialen Mietwohnungsbestand haben vor allem jene Länder aufgebaut, die seit der Nachkriegszeit Objektförderungen spezifisch für kommunale oder gemeinnützige Bauträger vorgesehen haben. Andere Staaten haben demgegenüber Wohneigentum forciert. Der zugrundeliegenden Argumentation seiner zahlreichen positiven Effekte (s. Kapitel 1.2) stehen mittlerweile auch kritische Argumente gegenüber (s. Kapitel 3.5). Der bisweilen beobachtbare politische Antagonismus von Miete vs. Eigentum hat mittlerweile an Bedeutung verloren, da z.B. durch Kaufoptionsmodelle in Österreich oder Privatisierungsinitiativen in den Niederlande, Schweden oder Spanien die Grenzen zwischen den Bestandsarten verwischt werden.

#### 2.1.3 OBJEKT- VS. SUBJEKTFÖRDERUNG

Viele Förderungen sind nur schwer der Objekt- bzw. Subjektseite zuordenbar (s. Kapitel 1.3). Dadurch wird die früher so wichtige Kenngröße des Anteils der Subjektförderung an allen Förderungen relativiert. Der Trend der 1990er und 2000er Jahre in Richtung Subjektförderung wird heute ambivalent beurteilt. In der vorliegenden Studie fokussiert die Analyse von Subjektförderungen auf Wohnbeihilfen (s. Kapitel 3.1. und 4.1).

#### 2.1.4 BEDEUTUNG VON INDIREKTEN STEUERLICHEN FÖRDERUNGEN

Der Untersuchung von Ausmaß und Wirkungen der indirekten, steuerlichen Förderung des Wohnungsmarktes wurde in der Vergangenheit wenig Gewicht beigemessen. Dies dürfte auch an der schlechten Verfügbarkeit geeigneter Daten liegen. Während staatliche Darlehen an Bauherren von sozialen Mietwohnungen in den staatlichen Budgets relativ klar ausgewiesen sind, ist das Ausmaß an Umsatzsteuerbegünstigungen im Wohnungsmarkt meist schlecht dokumentiert und nur indirekt berechenbar. Ein damit in Verbindung stehender Aspekt ist die steuerliche Behandlung imputierter Mieten (s. Kapitel 3.2).

### 2.2 Position der Wohnungspolitik im Wohlfahrtsstaat

Die wohnungspolitischen Fördersysteme sind immer im Kontext zu den jeweiligen sozialen und ökonomischen Strukturen von Nationalstaaten zu sehen. Sie sind Teil des Wohlfahrtsstaats. Dieser Aspekt ist für den Vergleich wohnungspolitischer Ausgaben wichtig, denn in einem stark verflochtenen Wohlfahrtsstaat ist die Abgrenzung zwischen wohnungspolitischen Ausgaben und anderen sozialstaatlichen Ausgaben oft schwierig.

In Abbildung 2 ist schematisch der Bereich "Wohnen" innerhalb des wohlfahrtsstaatlichen Gefüges dargestellt. Einige Aspekte sind hervorzuheben. Die Wohnbeihilfe ist zwischen den Bereichen Armutsbekämpfung und Wohnen angesiedelt. Übermäßige Wohnkosten können durch Wohnbeihilfen in der Wohnungspolitik oder durch Sozialhilfeausgaben abgedeckt werden, z.B. innerhalb der Bedarfsorientierten Mindestsicherung in Österreich (vgl. Kapitel 3.1.1) oder dem housing benefit in Großbritannien (s. Kapitel 3.5.6). Betreutes Wohnen berührt die Wohnungspolitik ebenso wie die Altenpflege und informelle häusliche Pflege. Die Verbindung zur Arbeitsmarktpolitik wird in dem Bestreben mancher Wohlfahrtsstaaten deutlich, die Mietkosten für breite Bevölkerungsschichten niedrig zu halten, um in der

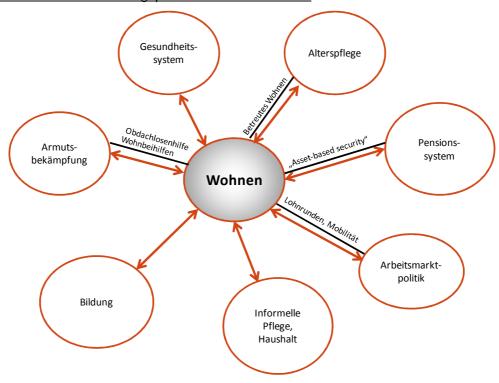


Abbildung 2: Position der Wohnungspolitik im Wohlfahrtsstaat

Quelle: IIBW

Wirtschaft niedrige Lohnrunden zu ermöglichen (z.B. in Österreich). Die exzessive Förderung des Wohneigentums muss auch unter dem Gesichtspunkt der "asset-based security" gesehen werden, die ein Schlagwort in vielen anglosächsischen Ländern, aber auch in Südeuropa, geworden ist. Das Eigenheim wird in einigen Wohlfahrtsstaaten bewusst mit der Funktion der Altersabsicherung verbunden und damit als Alternative zu geldmäßigen staatlichen Pensionen gesehen und staatlich unterstützt (für einen Überblick s. Doling & Ronald, 2010). Diese Verbindungen der Wohnungspolitik zu anderen Bereichen des Wohlfahrtsstaates müssen in den folgenden Ausführungen mitgedacht werden. Sie erschweren den internationalen Vergleich wohnungspolitischer Systeme weiter.

# 3 ÖFFENTLICHER AUFWAND

Der internationale Vergleich der öffentlichen wohnungsbezogenen Kosten geschieht hier im Detail für das Jahr 2011 bzw. für das Budgetjahr 2010/11 (Großbritannien) und 2010 (Spanien). Die Problematik der Konzentration auf ein bestimmtes Jahr wurde im Abschnitt 1.3. angesprochen.

Die folgenden Zahlenvergleiche basieren auf Recherchen bei den zuständigen nationalen Datenlieferanten. Die Zahlen von Eurostat im Rahmen der Cofog 1999 (Klassifikation der Staatsausgaben nach Verwendungszwecken) zum Wohnungswesen sind für die hier untersuchten Länder weitgehend unvollständig. Unter dem Code 06.1.0 (Wohnungswesen) sind im Rahmen der Cofog-Klassifikation eine Reihe von staatlichen Ausgabenpositionen zusammengefasst, allerdings ohne erkennbare Systematik und mit nicht nachvollziehbarem Gehalt. Beispielsweise werden für Österreich im Jahr 2011 Gesamtausgaben des Staates (Bund, Länder und Gemeinden) in Höhe von € 970 Mio. ausgewiesen. Tatsächlich lagen die Direkthilfen im Rahmen der Wohnbauförderung (ohne Wohnbeihilfen) bei € 2,3 Mrd. Besser verwertbar sind die Daten aus dem Cofog-Code 10.6.0 zu den Wohnbeihilfen. Hierunter sind alle staatlichen Geldleistungen zur Unterstützung von Mietern aber auch für Eigentümer zur Unterstützung bei Kreditkosten zusammengefasst. Die zentralen Quellen für die folgenden Vergleiche zu den ausgabenseitigen und steuerlichen Förderungen der Wohnungssektoren sind:

- Österreich: IIBW Datenreihe zu Wohnbauförderungsausgaben der Bundesländer auf Grundlage der Berichte der Förderungsstellen der Länder an das BMF; Sozialausgaben des Sozialministeriums; eigene Datenrecherche zu indirekten Förderungen in Anlehnung an Czasny & Moser, 2000; Knittler, 2009; eigene ergänzende Schätzungen;
- Tschechische Republik: Wohnungspoltische Ausgaben der Ministerien (MMR & UUR, 2012; 2013);
   Hegedüs et al., 2011; Lux, 2013; Sunega et al., 2011; eigene ergänzende Schätzungen;
- Frankreich: Compte de logement (1989 2012); eigene ergänzende Schätzungen;
- Niederlande: Vandevyere & Zenthöfer, 2012, Niederländisches Finanzministerium, 2010; eigene ergänzende Schätzungen;
- Spanien: Berichte über die Abgabenverwaltung des Finanzministeriums (MHAP, 2010; 2011); Pareja Eastaway & Sánchez Martínez, 2012; Pérez Barrasa et al., 2011;
- Vereinigtes Königreich/Großbritannien/England: Pawson & Wilcox (2008; 2010; 2011; 2012), GOV.UK (2013a; 2013b), Wilcox (2009).

#### 3.1 AUSGABEN

Traditionell wird bei den staatlichen Förderungen des Wohnungssektors zwischen Objekt- und Subjektförderungen unterschieden. Dies betrifft die Ausgabenseite gleichermaßen wie die steuerlichen Förderungen. Die Abgrenzung zwischen Objektförderung und Subjektförderung ist jedoch zuweilen schwierig. Sehr oft enthalten Maßnahmen, die der Objektförderung zugerechnet werden auch Eigenschaften einer Subjektförderung. Am schwierigsten ist die Abgrenzung im Bereich der Eigenheimförderung, da hier Bauträger und Bewohner meist identisch sind und für die Bedarfsprüfung der Förderungen sehr oft hohe Einkommensgrenzen gelten. In Frankreich beispielsweise bekommen Eigentumsgründer seit 1995 staatliche geförderte 0%-Kredite (PTZ-Kredite). Die Einkommensgrenzen wurden seither sukzessive angehoben und der potentielle Bezieherkreis dadurch beträchtlich ausgeweitet. Im Jahr 2011 konnten praktisch alle Erstkäufer Zugang zu PTZ-Krediten erlangen; Es wurde ein Rekordvolumen von 350.000 Kreditzusagen erreicht.

Die Abgrenzung von Subjekt- zu Objektförderung ist daher nicht eindeutig festlegbar. Unter den Begriff Subjektförderung fallen im Rahmen dieser Studie eine Reihe von unterschiedlichen Aufwandskategorien. Unterschieden wird dabei zwischen direkten Aufwendungen und indirekten Förderungen. In Österreich fallen unter die direkten Aufwendungen Wohnbeihilfen, Mietzinsbeihilfen, Mietbeihilfen (bzw. Wohnkostenanteile der bedarfsorientierten Mindestsicherung) sowie Zins- und Annuitätenzuschüsse zu Eigenmittelersatzdarlehen. Die Wohnbeihilfe stellt in allen hier untersuchten Ländern die wichtigste Ausgabenkategorie der direkten Subjektförderung dar. Zur indirekten Subjektförderung zählen die steuerliche Absetzbarkeit des Wohnungsaufwandes (Kreditzinsen bei Eigentümern und Vermietern, Betriebskosten, Erhaltungsaufwendungen etc.), die Förderung von Wohnbauanleihen und die Bausparförderung, wobei letzterer in Österreich auch der Charakter einer allgemeinen Sparförderung zukommt. Wichtige Komponenten der indirekten Subjektförderung sind aber auch Steuererleichterungen im Rahmen der Kapitalertragsteuern, im Rahmen der Vermögensteuern und in den Bereichen der Besteuerung von imputierten Mieten. Die indirekte steuerliche Förderung ist Gegenstand von Abschnitt 3.2.

#### 3.1.1 WOHNBEIHILFEN

Die Wohnbeihilfe stellt einen bedarfsgeprüften monetären Sozialtransfer dar, der als Zuschuss zum Mietaufwand von bedürftigen Mietern oder zu den Finanzierungskosten von bedürftigen Eigentümern gewährt wird. In den hier untersuchten Ländern gibt es eine Wohnbeihilfe für Eigentümer nur in Frankreich und in Österreich. Im Jahr 2010 betrug sie in Frankreich € 900 Mio., während die Wohnbeihilfe für Mieter € 15 Mrd. erreichte. In Österreich können Eigentümer nur in manchen Bundesländern ebenfalls Wohnbeihilfe beziehen, wobei lediglich Niederösterreich ein größeres Volumen erreicht (s. Amann & Mundt, 2012). Die Höhe der Wohnbeihilfe ist in allen Ländern im Wesentlichen vom Haushaltseinkommen abhängig, zum Teil auch von der Anzahl der im Haushalte lebenden Personen, von der Wohnfläche oder von der Mietenhöhe. Die Modalitäten der Zuerkennung sind von Land zu Land, teilweise aber auch von Region zu Region sehr unterschiedlich.

Im Referenzjahr schwankte der Anteil der Wohnbeihilfen am BIP zwischen 0,04% in Spanien und 1,5% im Vereinigten Königreich. In Spanien wurden Wohnbeihilfen auf zentralstaatlicher Ebene erst im Zuge der Finanzkrise und nur für Junghaushalte zeitlich beschränkt eingeführt. Geringe Wohnbeihilfen gab es schon zuvor auf Regionsebene. Im Vereinigten Königreich wurden demgegenüber zuletzt mehr als € 25 Mrd. für Wohnbeihilfen ausgegeben. Das waren 86% der gesamten budgetär sichtbaren wohnungsbezogenen Kosten des Staates oder 1,5% des BIP. Gemessen am BIP gibt das Vereinigte Königreich unter den sechs Ländern bei Weitem am meisten für Wohnbeihilfen aus (Tabelle 3).

Die Wohnbeihilfen sind im Vereinigten Königreich im Zuge des Immobilienbooms seit Mitte der 1990er Jahre deutlich zurückgegangen. Seit Ausbruch der Finanzkrise war allerdings wieder ein starker Anstieg zu verzeichnen (Abbildung 4). Die Regierung hat zuletzt durch einige Maßnahmen versucht, die Ausgabendynamik zu bremsen. Die lokalen Wohnbeihilfen (*Local Housing Allowances, LHA*) wurden um 6% bis 8% gekürzt. Zudem wurden 2013 auch Obergrenzen für staatliche Beihilfen eingeführt (500 £ für Paare mit oder ohne Kinder, 350 £ für Singles). Sie wirken sich bei Bezug von beispielsweise Arbeitslosengeld auch auf die Bezugshöhe einer Wohnbeihilfe aus. Durch die neuen Obergrenzen und Reformen bei der LHA werden Auswirkungen auf die Nachfrage nach Mietwohnungen in den höheren Preissegmenten erwartet. Im Jahr 2012 gab es in Großbritannien über 5,4 Mio. Wohnbeihilfebezieher, davon 3,8 Mio. im sozialen und 1,6 Mio. im privaten Mietensektor. In den letzten Jahren sind die Zahlen im privaten Mietensektor generell und vor allem in London gestiegen (Pawson & Wilcox, 2013a; 2013b). Einschränkend ist

hier festzuhalten, dass im Vereinigten Königreich die dominierende Wohnbeihilfe den Charakter einer allgemeinen Sozialhilfe hat und daher nicht nur dem Wohnungssektor zugewiesen werden kann.

Frankreich unterscheidet drei Arten von Wohnbeihilfen: ALF für junge Familien, ALS für alle Personen, deren Einkommen eine bestimmte Grenze unterschreitet und APL, eine Form, die sich v.a. an Bewohner von Mietwohnungen richtet, die mit Hilfe von Zinssubventionen und Verträgen zwischen Staat und Vermietern erbaut wurden. Im Jahr 2011 machten die Wohnbeihilfen € 16,6 Mrd. oder 37% der Summe aus direkten und indirekten Förderungen für den Wohnungssektor aus. Gemessen am BIP sind die Wohnbeihilfeausgaben in Frankreich in den letzten Jahrzehnten weitgehend stabil geblieben. Im Gegensatz zum Vereinigten Königreich gab es im Zuge der Finanzkrise keinen dramatischen Anstieg der Wohnbeihilfenquote.

Auch in den Niederlanden spielen die Wohnbeihilfen eine bedeutende Rolle. Das Land hat das Wohnbaufördersystem Mitte der 1990er Jahre stark reformiert und setzt seither vor allem auf die Subjektförderung. Die Wohnbeihilfen (seit 1.1.2006 *huurtoeslag*; früher *indivduele huursubsidie*) sind beim Zentralstaat angesiedelt. Die Höhe der Wohnbeihilfe hängt gegenwärtig von der Haushaltsgröße, vom Einkommen und von der Mietenhöhe ab. Ein geförderter Haushalt muss eine staatlich definierte einkommensabhängige "Basismiete" selbst tragen. Eine darüber hinausgehende Miete wird bis zu einer Qualitätsgrenze zu 100% und darüber hinaus bis zu einer absoluten Obergrenze zu 75% bezahlt. Dazu gibt es eine Reihe von Sonderregelungen für Singles und für junge und ältere Menschen.

Seit Anfang der 1990er Jahre lag der Anteil der Wohnbeihilfenbezieher im niederländischen Mietensektor durchwegs zwischen 28% und 33%. Seit Ausbruch der Finanzkrise kam es allerdings zu einem Anstieg. Im Jahr 2008 haben 1,12 Mio. Personen (ca. 36% aller Mieter) Wohnbeihilfe bezogen. Im Durchschnitt lag die Wohnbeihilfe bei € 145 im Monat; die Gesamtausgaben lagen bei € 1,95 Mrd. Im Jahr 2011 ist die Anzahl der Bezieher auf 1,15 Mio. (ca. 40% aller Mieter) und der Durchschnittsbetrag auf € 167 im Monat angestiegen. Die Ausgaben des Staates für Wohnbeihilfen lagen mit ca. € 2,3 Mrd. um 18% über den Ausgaben im Jahr 2008. Trotzdem ist der Anteil der Wohnbeihilfen am nominellen BIP bei etwa 0,4% konstant geblieben. Die Ausgaben dürften sich allerdings im Jahr 2012 deutlich erhöht haben. In den Niederlanden ist die Wohnbeihilfe nicht die wichtigste Förderung für die Mieter. Eine starke implizite Förderung entsteht für die Bestandsmieter durch das strenge Mietenregulierungssystem (siehe Kapitel 3.5.4).

Tabelle 3: Gesamtstaatliche Ausgaben für Wohnbeihilfen

	REFERENZJAHR	EFFEKTIVE BRUTTOKOSTEN DER WOHNBAUFÖRDERUNG GESAMT		Davon Wohnbeihilfen		
		€ Mrd.	in % des BIP	€ Mio.	in % des BIP	in % der Ge- samtkosten
Österreich	2011	2,7	0,9%	480	0,16%	18%
Tschechien	2011	1,2	0,8%	220	0,14%	18%
Frankreich	2011	45,0	2,3%	16.600	0,80%	37%
Niederlande	2011	15,0	2,5%	2.300	0,40%	15%
Spanien	2010	12,5	1,2%	380	0,04%	3%
Vereinigtes Königreich	2010/11	29,8	1,7%	25.600	1,50%	86%

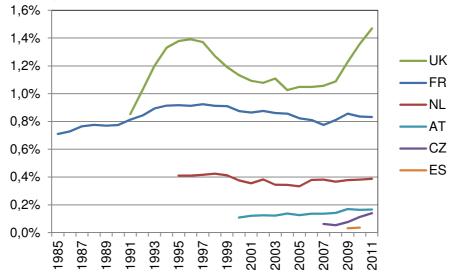
Anm.:

Die effektiven Bruttokosten der Wohnbauförderung enthalten keine\_Steuererleichterungen bei Kapitaler

tragsteuern, Vermögensteuern und Steuern auf imputierte Mieten;

Quellen: Nationale Quellen, IIBW

Abbildung 4: Entwicklung der Wohnbeihilfen in % des BIP



Quellen: nationale Quellen; NL - Eurostat (Cofog99), IIBW

In Österreich ist die Wohnbeihilfe im Rahmen der Wohnbauförderung Länderangelegenheit. Die Regeln der Zuerkennung differieren zum Teil erheblich (s. Mundt & Amann, 2009). Dabei ist die Wohnbeihilfe hierzulande zusammen mit der bedarfsorientierten Mindestsicherung die verteilungspolitisch progressivste öffentliche Transferleistung. Von der Wohnbeihilfe im Rahmen der Wohnbauförderung profitiert zu 90% die untere Hälfte der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen; 40% der Bezieher sind Pensionisten, 35% sind Haushalte mit ArbeiterInnen und Angestellten und 21% Nicht-Erwerbstätige (Knittler, 2009). Die Wohnbeihilfen (inklusive der Wohnkostenanteile der BMS) machten zuletzt rund € 480 Mio. oder 0,16% des BIP aus. Damit rangiert Österreich im unteren Bereich im Ländervergleich. Seit Einführung der allgemeinen Wohnbeihilfe (im privaten Mietbereich) in den meisten Bundesländern seit Mitte der 1990er Jahre sind die Ausgaben für Wohnbeihilfen stark angestiegen. Seit dem Jahr 2000 haben sich die Ausgaben mehr als verdoppelt. In den letzten drei Jahren konnte die Ausgabendynamik der Wohnbeihilfen aufgrund von Berechnungsumstellungen eingedämmt werden, doch werden nun vermehrt Teile der Mietkosten durch die bedarfsorientierte Mindestsicherung abgedeckt (s. Kapitel 3.5.1).

Noch weniger als Österreich gibt derzeit Tschechien für Wohnbeihilfen aus. Im Jahr 2011 waren es 0,14% des BIP, allerdings gab es auch in Tschechien in den letzten Jahren einen ansteigenden Trend, der voraussichtlich auch in Zukunft fortdauern wird, da er durch das Auslaufen der sehr strengen Mietenregulierung in Tschechien mitverursacht wird.

#### 3.1.2 OBJEKTFÖRDERUNGEN

Das Feld der Objektförderungen ist weit. Die länderweisen Unterschiede bei den Ausgaben (in Prozent des BIP) sind aber weit geringer als bei den Wohnbeihilfen. Sie lagen 2011 zwischen 0,2% im Vereinigten Königreich und 0,6% in Österreich. Die Niederlande haben keine nennenswerten laufenden Objektförderungen mehr. Damit wird deutlich, dass die direkte, bauträgerzentrierte Förderung des Wohnbaus, die so stark die Wohnungspolitik der meisten Länder in der Nachkriegszeit geprägt hat, weitgehend abgelöst wurde. Lediglich Österreich und Frankreich wenden unter den Vergleichsländern noch bedeutende Mittel objektseitig auf.

Für Frankreich werden im *Compte de Logement* unter dem Kapitel "Direkthilfen für Produzenten" zehn Arten von Darlehen und Baukostenzuschüssen und fünfzehn Arten von Zinsenzuschüssen angeführt. In Summe betrugen die effektiven Bruttokosten der Objektförderung im Jahr 2011 € 10,3 Mrd., davon waren € 3,5 Mrd. Barwerte aus Darlehen und Baukostenzuschüssen und € 6,8 Mrd. Zinsenzuschüsse. Von den € 3,5 Mrd. an Darlehen und Baukostenzuschüssen entfielen € 1 Mrd. auf Kredite für den sozialen Wohnbau (*PLA*), € 250 Mio. auf Darlehen für Sanierungen im sozialen Wohnbau (*PALULOS*) und € 300 Mio. auf Verbesserungen im privaten Mietensegment (*ANAH*). € 1,5 Mrd. waren kommunale Förderungen für verschiedene Zwecke; Im Rahmen der Aktion Wohnbau (*1%-logement*) wurden weitere € 300 Mio. an Investitionsförderungen vergeben. Die Zinsenzuschüsse setzen sich vorwiegend aus Zuschüssen für den sozialen Wohnbau in Höhe von € 3 Mrd. und aus den Zuschüssen zu den 0%-Krediten für private Eigentumsbildung (*PTZ bzw. PTZ+*) in Höhe von € 3,1 Mrd. zusammen.

Frankreich hat in den letzten Jahren die Objektförderungen besonders stark ausgeweitet, nachdem der Anteil am BIP über zwei Jahrzehnte rückläufig war und im Jahr 2004 ein Niveau von unter 0,2% erreicht hatte. Seit dem Jahr 2000 haben sich die Ausgaben für Objektförderung verdreifacht, während die Wohnbeihilfen im gleichen Zeitraum um "nur" 30% gestiegen sind. Am stärksten erhöht wurden seit dem Jahr 2000 die *PLA*-Kredite für die Gemeinnützigen (+1.400%), die Ausgaben im Bereich der Aktion Wohnbau (+900%) und die Förderungen durch die Gemeinden (+550%).

Interessant ist der im Vergleich zu Frankreich gegenläufige Trend der Objektförderungsausgaben in Österreich im letzten Jahrzehnt. Zwischen 2000 und 2011 ist die Ausgabenquote von über 1% vom BIP auf zuletzt nur mehr 0,6% vom BIP zurückgegangen. Real ist die Quote aufgrund unterschiedlicher Preisentwicklungen (Deflatoren) von BIP und Wohnbauinvestitionen noch deutlicher gesunken. Im Jahr 2011 betrug der Barwert der Gesamtausgaben für die Objektförderung in Österreich rund € 1,7 Mrd. Dieser Wert setzte sich aus € 560 Mio. an Barwerten für Darlehen und rückzahlbare Annuitätenzuschüssen, aus € 220 an verlorenen Zuschüssen, aus € 530 Mio. an nicht rückzahlbaren Annuitätenzuschüssen, aus € 220 an verlorenen Zuschüssen, aus ca. € 100 Mio. für den Sanierungsscheck und aus weiteren geschätzten € 245 Mio. an Förderungen der Gemeinden zusammen. Reine Zinsstützungen waren in Österreich kein Instrument der Wohnbauförderung.

Tabelle 5: Gesamtstaatliche effektive Ausgaben für Objektförderungen

	REFERENZJAHR	EFFEKTIVE BRUTTOKOSTEN DER WOHNBAUFÖRDERUNG GESAMT				
	NEFENENZJAHN	€ Mrd.	in % des BIP	€ Mio.	in % des BIP	in % der Ge- samtkosten
Österreich	2011	2,7	0,9%	1.700	0,6%	63%
Tschechien	2011	1,2	0,8%	800	0,5%	65%
Frankreich	2011	45,0	2,3%	10.300	0,5%	23%
Niederlande	2011	15,0	2,5%	-	-	-
Spanien	2010	12,5	1,2%	4.300	0,4%	34%
Vereinigtes Königreich	2010/11	29,8	1,7%	4.200	0,2%	14%

Anm.:

Die effektiven Bruttokosten der Wohnbauförderung enthalten keine Steuererleichterungen bei Kapitalertragsteuern, Vermögensteuern und Steuern auf imputierte Mieten;

Die Niederlande haben 2009 ein einmaliges Sonderwohnbauprogramm in Höhe von € 400 Mio. aufgelegt, das in drei Tranchen vergeben wurde, das hier wegen der Einschränkung auf das Jahr 2011 aber nicht berücksichtigt ist.

nicit betu

Quellen: Nationale Datenquellen, IIBW.

Der überwiegende Teil der Objektförderungen im Vereinigten Königreich wurde in Form von Baukostenzuschüssen an die Gemeinnützigen Bauvereinigungen (*Housing Associations*) vergeben. Die Gemeinnützigen (und auch das *Council Housing*) in England wurden im Zeitraum 2000 bis 2011 für Verbesserungen der Wohnungssubstanz im Rahmen der *Decent Home Standard (DHS)* - Initiative mit insgesamt £ 37 Mrd. unterstützt. Allerdings fand im Rahmen der kommunalen Budgets (*Council Housing*) eine Umverteilung statt; Deren Saldo gegenüber dem Zentralstaat war in den letzten Jahren durchwegs negativ (siehe das Länderprofil in Abschnitt 3.4). Im Rahmen des *National Affordable Housing Programme (NAHP) 2008/09 - 2010/11* wurden £ 8,9 Mrd. (ca. € 10,7 Mrd.) und im Rahmen des neuen *Affordable Housing Programme (AHP) 2011/12 – 2014/15* werden £ 1,75 Mrd. (ca. € 2,1 Mrd.) an staatlichen Förderungen vergeben. Der Großteil dieser Förderungen ging bzw. geht an Gemeinnützige Bauvereinigungen. Andere Formen der Objektförderungen, wie Zinsenzuschüsse für Eigentümer und Sanierungsförderungen im Eigentums- und Privatmietenbereich nahmen verhältnismäßig weniger Mittel in Anspruch. Zusammen waren das im Jahr 2011 etwa € 950 Mio.

Der Verlauf der Objektförderungsquote im Vereinigten Königreich zeigt Parallelen zu Frankreich. In den 1980er und 1990er Jahren wurden die Objektförderungsausgaben gemessen am BIP massiv zurückgefahren. Zwischen dem Jahr 2000 und 2010 zeigt sich wieder einen steigender Trend, im Budgetjahr 2010/11 wurden die Objektförderungen aber wieder deutlich reduziert. So betrug das Gesamtvolumen zuletzt nur mehr € 4,2 Mrd. oder 0,2% vom BIP. Damit erreichte die Objektförderung, mit Ausnahme der Niederlande, das geringste Niveau aller hier untersuchten Länder.

Spanien erreichte im Bereich der Objektförderungen zuletzt ein Niveau von 0,4% des BIP. Unter die Objektförderungen fallen vor allem die Förderungen des Gesamtstaates und der Autonomen Regionen für den Neubau von VPO-Wohnungen, die zu günstigeren Preisen an bedürftige Haushalte verkauft werden. Die Autonomen Regionen verwalten einen Hauptteil dieser Mittel, die über mehrjährige Wohnbaupläne umgesetzt werden (s. Kapitel 3.5.5). Obwohl die Zeitreihen, die unseren Analysen zugrunde liegen, zu kurz sind, um klare Trends abzulesen, sind die starken Schwankungen der Objektförderungen in der Vergangenheit kritisiert worden: Gerade in der Boom-Phase bis 2007 wurden vergleichsweise wenig Förderungen für VPO-Wohnungen eingesetzt, obwohl die Problematik der Leistbarkeit sich zusehends verschlechterte (Pareja Eastaway & Sánchez Martínez, 2009).

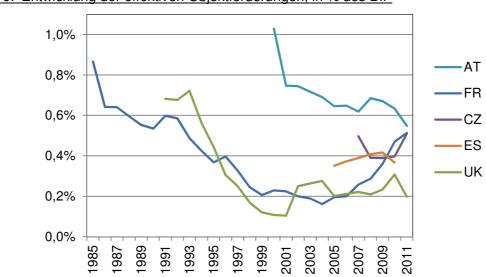


Abbildung 6: Entwicklung der effektiven Objektförderungen, in % des BIP

Quellen: nationale Datenquellen, IIBW

In Tschechien erreichten die Objektförderungen 2011 ein Niveau von 0,4% des BIP. Dieser relativ hohe Wert liegt jedoch an temporär hohen Ausgaben des "grünen Einsparprogramms" (s. Kapitel 3.5.2). Tendenziell liegen die Objektförderungen niedriger und betreffen vor allem die Bausparprämien des Finanzministeriums. Sie zeigen im Zeitverlauf eine stark sinkende Tendenz. Kaum ins Gewicht fallen die Ausgaben des Wohnbaufonds und des Ministeriums für Regionalentwicklung. Es handelt sich v.a. um Förderprogramme für die Sanierung von Geschosswohnbauten sowie für den Neubau von sozialen Mietwohnungen durch Gemeinden.

## 3.2 ENTGANGENE EINNAHMEN: STEUERLICHE FÖRDERUNGEN

Die wichtigsten Formen von Steuererleichterungen für den Wohnungssektor in den hier betrachteten Ländern sind die Steuerfreiheit imputierter (unterstellter) Mieten, die Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen, der Abzug von Kreditzinsen, Betriebskosten und Wohnungsinvestitionen von der Einkommensteuer und reduzierte Umsatzsteuersätze. Um volle Neutralität der Besteuerung in einem umfassenden Besteuerungssystem zu erreichen, müssten im Grunde die imputierten Mieten und die Veräußerungsgewinne besteuert werden und als Kompensation die Wohnungsaufwendungen von der Steuer absetzbar sein. Die Steuersysteme der Niederlande und der Schweiz verfolgen diese Idee in Ansätzen.

Die Steuersysteme der meisten hier untersuchten Länder favorisieren das Wohnungseigentum gegenüber der Miete und Veranlagungsalternativen. Sie sind insofern nicht neutral. Nach dem Ramsey-Prinzip der optimalen Besteuerung (Ramsey, 1927) sollten alle Güter nach den Angebots- und Nachfrageelastizitäten am Markt besteuert werden (inverse Elastizitätsregel). Eine Umsetzung des Ramsey-Prinzips hätte positive Effekte auf die Effizienz der Märkte, wäre aber verteilungspolitisch problematisch. Nach der Ramsey-Regel würden nämlich Güter mit unelastischer Nachfrage (Grundbedarfsgüter) höher besteuert werden als Güter mit elastischer Nachfrage (Luxusgüter), d.h. die Güterbesteuerung wäre regressiv. Eine Alternative wäre daher, Umverteilungsziele allein im Rahmen der Einkommensbesteuerung anzustreben (Progression) und alle anderen Güter gleichartig oder gar nicht zu besteuern (Atkinson & Stiglitz, 1976). Folgte man diesem Prinzip, dann müsste man in letzter Konsequenz aber auch auf jegliche Subventionierung von Gütern verzichten. Dass Modell von Atkinson und Stiglitz gilt allerdings nur unter bestimmten Annahmen, insbesondere unter der Annahme gleichartige Präferenzen der Individuen. Trotzdem sprechen eine Reihe von praktischen Gründen für eine gleichförmige Besteuerung von Gütern: Der Staat hat nicht genug Informationen über die Präferenzen der Bürger; Veränderungen der Technologien und Präferenzen würden theoretisch häufige Anpassungen der Steuersätze erfordern; Ein System gleichförmiger Umsatzsteuern ist nicht zuletzt auch leichter zu administrieren und es reduziert die Anreize für Interessengruppen, auf niedrigere Steuersätze für bestimmte Güter zu drängen.

Ein besonderes Problem der Besteuerung auf dem Wohnungsmarkt ist, dass Wohnungen zugleich Konsum- und Investitionsgut sein können. Dies macht die optimale Besteuerung von Wohnimmobilien zu einer noch schwierigeren Angelegenheit. Zudem werden Steuererleichterungen auch zu Lenkungseffekten oder aus konjunkturpolitischen Überlegungen eingesetzt. Beispielsweise sollen verringerte Umsatzsteuersätze für die Sanierung in Frankreich und den Niederlanden die Qualität der Wohnungen erhöhen, aber auch der Umwelt nützen. Zugleich ist die Sanierung arbeitsintensiver als der Neubau, d.h. die Förderung lässt sich auch konjunktur- und arbeitsmarktpolitisch einsetzen.

Tabelle 7: Steuern auf Wohneigentum im europäischen Vergleich

	=			
	BESTEUERUNG IMPUTIERTER MIETEN	ABZUG KREDITZINSEN VON DER STEUER	Besteuerung von Veräußerungserlösen	
Österreich	Nein	Ja (stark begrenzt)	Ja (Steuerfreiheit für Haupt- wohnsitze ab 2 Jahren)	
Tschechien	Nein	Ja (großzügig)	Ja (Steuerfreiheit für Haupt- wohnsitze ab 5 Jahren	
Frankreich	Nein	Steuerkredit für die ersten 5 Jahre	Ja (Steuerfreiheit für Haupt- wohnsitze ab 2 Jahren)	
Niederlande	Ja (durchschnittlich 0,55% - 0,60% vom Marktwert)	Ja (voll; seit 01/2013 nicht mehr für endfällige Kredite)	Nein	
Spanien	Nein	Steuerkredit mit Begrenzung	Ja (Steuerfreiheit ab 10 Jahrei oder bei Reinvestition inner- halb von drei Jahren)	
Vereinigtes Königreich	Nein	Nein	Nein	

Quelle: IIBW-Recherchen

Es ist allerdings eine Tatsache, dass die derzeitige Besteuerung von Wohnimmobilien in den meisten Ländern zu erheblichen Verzerrungen führt. Die unterschiedliche Behandlung von Mietern und Eigentümern führt zu Wohlstandsverlusten (Nakashima, 2010). Ineffizient ist auch die unterschiedliche Besteuerung von Wohnungseigentum im Vergleich zu anderen Konsum- und Investitionsgütern.

Die Erfassung der wichtigsten steuerlichen Förderungen des Wohnungssektors ist die bei Weitem schwierigste Aufgabe im Rahmen der vorliegenden Studie. Anders als bei den Staatsausgaben gibt es für steuerliche Förderungen keine einheitlichen Referenzpunkte. Das liegt vor allem an den unterschiedlichen Steuerformen und Steuersätzen (s. EC, 2013a). Praktisch alle relevanten Steuersätze im Bereich der Einkommen-, Umsatz-, Kapitalertrag-, Vermögensteuern usw. unterscheiden sich länderweise. Ein zweites Problem ist die Datenbasis. Mit Ausnahme von Frankreich liegt für keines der Länder eine umfassende Dokumentation der oftmals zahlreichen steuerlichen Förderungen für den Wohnungssektor vor. In der Sekundärliteratur werden häufig gerade diese indirekten Förderungen des Wohnungsmarktes nicht oder nur in Teilen behandelt. Ebenso wenig werden sie durch offizielle Dokumentationen (z.B. BMF, 2013) beziffert. Sehr oft ist man daher auf Schätzungen angewiesen.

Eine sehr detaillierte Aufstellung der steuerlichen Förderungen für den Wohnungssektor gibt der *Compte de Logement* für Frankreich. Darin sind für das Jahr 2011 sechzehn verschiedene Steuererleichterungen für Konsumenten und Produzenten angeführt. Aber auch hier fehlen Informationen, etwa zu den Steuerausfällen aufgrund der Befreiung der *Livret-A-* und *LDD-* (*Livret de Développement Durable*) Sparbücher von der Kapitalertragsteuer und die Steuererleichterungen beim Sparprodukt "*epargne-logement*". Die staatlich regulierten *Livret-A* Sparbücher spielen eine bedeutende Rolle in der Refinanzierung von Krediten für den sozialen Wohnbau.

Ein besonderes Problemfeld stellen die Steuerfreiheit der imputierten Mieten und die Bewertung der Kapitalertragsbesteuerung dar. Die imputierten Mieten werden von den hier betrachteten Ländern nur in den Niederlanden besteuert; Für die Kapitalertragsbesteuerung im Rahmen der Veräußerung von Wohnimmobilien gibt es länderweise sehr unterschiedliche Regelungen. Gemeinsam ist den meisten Steuersystemen aber, dass die Hauptwohnsitze nach einer bestimmten Behaltedauer von der Kapitalertragsbesteuerung befreit sind. Nur in den Niederlanden besteht eine generelle Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen, unabhängig vom Rechtsverhältnis (Hauptwohnsitz oder nicht) und von der Behalte-

dauer. Schätzungen der Steuervorteile für die Hauptwohnsitzeigentümer im Rahmen der Kapitalertragsbesteuerung liegen nur für Großbritannien, die Niederlande und Spanien vor. Keine entsprechenden Daten haben wir für Frankreich, Österreich und Tschechien. In den folgenden Ausführungen werden die vorhandenen Schätzwerte berücksichtigt.

#### 3.2.1 UMSATZSTEUERN

Nach den EU-Regeln für Umsatzsteuern (Richtlinie 2006/112/EC) dürfen für Güter und Dienstleistungen im Wohnungssektor reduzierte Umsatzsteuersätze angewandt werden, sofern sie sozialpolitischen Zielsetzungen dienen (Artikel 98 in Verbindung mit Annex III der Richtlinie). Nach Artikel 115 der Richtlinie dürfen Mitgliedstaaten, die am 1. Jänner 1991 einen reduzierten Umsatzsteuersatz im Wohnungssektor angewandt haben, diesen weiterhin anwenden. Außerdem kam schon seit 1999 für Renovierungs- und Reparaturarbeiten in Privatwohnungen die EU-Richtlinie 1999/85/EC zur Anwendung, welche reduzierte Umsatzsteuersätze für arbeitsintensive Dienstleistungen zuließ. Von den hier untersuchten Ländern haben Frankreich, die Niederlande, Spanien und das Vereinigte Königreich (nur die *Isle of Man*) die Richtlinie für neue steuerliche Regelungen genutzt. Es hat sich gezeigt, dass die Steuervorteile bei Renovierungs- und Reparaturarbeiten nur temporär an die Kunden weitergegeben wurden. Was damals als Experiment gedacht war, wurde im Jahr 2009 durch EU-Richtlinie 2009/47/EC jedoch noch einmal festgeschrieben. Die reduzierten Umsatzsteuersätze gelten noch heute; Die EU-Mitgliedstaaten nutzen auch die anderen Freiräume im Rahmen der Umsatzsteuerrichtlinie 2006 für den Wohnungssektor ausgiebig.

Dabei ist die Reduktion von Umsatzsteuersätzen im Wohnungssektor aus ökonomischer Sicht nicht unumstritten. Es kann dadurch einerseits zu Konsum- und Investitionsverzerrungen kommen. Andererseits können durch die Reduktion der Steuersätze zwar Baukosten und Mieten gesenkt werden. Es ist aber zweifelhaft, ob damit immer auch verteilungspolitische Ziele effizient erreicht werden. Aus wohnungspolitischer Sicht ist darüber hinaus entscheidend, inwieweit reduzierte Sätze zu erhöhter Bautätigkeit führen. Reduzierte USt.-Sätze sind bei Sozialwohnungen bzw. Sanierungen unterschiedlich motiviert und haben unterschiedliche Wirkungen: Im ersten Fall geht es um eine Senkung der Sozialmieten und den Ausbau des sozialen Wohnungsbestandes, im zweiten Fall um eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität, weil damit Eigenleistungen und Schwarzarbeit in der Sanierung zurückgedrängt werden können.

Alle untersuchten Länder, außer Österreich und die Niederlande, haben reduzierte Umsatzsteuersätze für Sozialmietwohnungen, und alle außer Österreich unterstützen bestimmte Sanierungsarbeiten durch reduzierte Sätze. Der Verkauf von Wohnungen unterliegt in Spanien und im Vereinigten Königreich reduzierten Sätzen, in Österreich sind Umsätze von Grundstücken "unecht" von der Umsatzsteuer befreit (§ 6 Abs 1 9 (a) UStG), es gibt aber eine Option, den Erlös umsatzsteuerpflichtig zum Normalsteuersatz zu behandeln, um eine Vorsteuerberichtigung zu vermeiden (§6 Abs. UStG).

In Frankreich betrugen die steuerlichen Förderungen im Jahr 2011 insgesamt € 19,3 Mrd., das sind 40% der gesamten wohnungsbezogenen Kosten des Staates (gem. *Compte de Logement* zzgl. "andere Förderungen" und die geschätzte Förderung der Ansparpläne *Livret-A* und *LDD*). Die bei Weitem höchsten Fördereffekte resultieren aus Reduktionen der Umsatzsteuersätze. Von einem reduzierten Umsatzsteuersatz profitieren Renovierungs- und Erhaltungsmaßnahmen sowie Mieter im Sozialwohnungsbereich. Der Neubau unterliegt demgegenüber dem Standardsteuersatz von 19,6%. Zusammengenommen betrug das Fördervolumen durch reduzierte Umsatzsteuersätze € 8,2 Mrd. Demgegenüber betrugen die Umsatzsteuereinnahmen im Zusammenhang mit Wohnungsnutzung und Wohnungsinvestitionen € 22,3 Mrd.

Tabelle 8: Reduzierte Umsatzsteuersätze beim Wohnen

	Normalsatz		reduzierter Satz oder 0%-Satz			
		Sozial- wohnungen (Annex III/10)	Renovierung und Reparatur (Annex III/10a aus RL 2009)	Bauland	Verkauf von (neuen) Woh- nungen	Bauarbeiten an neuen Ge- bäuden
Österreich	20%	-	-	(ex)	(ex)	-
Tschechien	21%	15%	15%	-	-	-
Frankreich	19,6%	7%	7% <sup>1)</sup>	-	-	-
Niederlande	21%	-	6% <sup>2)</sup>	-	-	-
Spanien	21%	4 u. 10%	10% <sup>3)</sup>	-	10%	4 u. 10%
Vereinigtes Königreich	20%	5 u. 0%	5% <sup>4)</sup>	(ex)	0%	0%

Anm.:

Stand 2013; 1) Wohnung muss vor mindestens 2 Jahren fertiggestellt worden sein; 2) nur für Verputz- u. Malerarbeiten bei Renovierungen von Wohnungen, die mindestens 15 Jahre alt sind; 3) nur Maurerarbeiten;

4) nur auf der Isle of Man; (ex) = Ausnahmen

Quelle: EC, 2013a

Für das Fördervolumen durch reduzierte Umsatzsteuersätze in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich konnten leider keine verlässlichen Daten ermittelt werden. In Spanien wird das Fördervolumen auf € 1,3 Mrd. geschätzt. In Österreich gehen wir von maximal € 80 Mio. an Fördervolumen infolge des reduzierten Umsatzsteuersatzes bei Mietwohnungen (10%) und aufgrund von Umsatzsteuervorteilen bei Bauherrenmodellen, Vorsorgewohnungen, Eigentumswohnungen und Kaufoptionswohnungen aus.

#### 3.2.2 EINKOMMEN- UND KÖRPERSCHAFTSTEUERN

Hohe Bedeutung haben Steuervorteile bei Einkommen- und Körperschaftsteuern. Ein wichtiger Einzelposten ist der Steuerabzug von Hypothekenzinsen bzw. der Steuerabzug von Wohnungsinvestitionen. Hier besteht aus Sicht einer optimalen Besteuerung ein enger Zusammenhang mit der Frage der Besteuerung imputierter Mieten (s. Kapitel 3.2.4), indirekt aber auch mit der Vermögensbesteuerung bzw. den Grundsteuern, sofern diese als Substitute für eine Nichtbesteuerung imputierter Mieten gelten können.

Abzüge von Wohnungsaufwendungen von der Einkommensteuer gibt es in allen Ländern. In Großbritannien wurde die Abzugsfähigkeit von Kreditzinsen für Eigentümer im Budgetjahr 2000/2001 eingestellt, Vermieter dagegen können weiterhin die Finanzierungskosten von der Steuer absetzen. In den letzten Jahren hat der *Buy-to-Let-*Markt auch aus diesem Grund einen starken Aufschwung erlebt. In Spanien und noch viel mehr in den Niederlanden ist die Absetzbarkeit von Kreditzinsen derzeit das wichtigste Instrument der indirekten Wohnbauförderung. In den Niederlanden hat sich das Einkommensteueraufkommen durch Abzug von Wohnungskreditzinsen im Jahr 2011 um € 12 Mrd. verringert, das waren knapp 2% des BIP. In Frankreich profitieren vor allem selbstnutzende Eigentümer von der steuerlichen Absetzbarkeit der Kreditzinsen. Das Fördervolumen daraus hat 2011 rund € 1,9 Mrd. betragen. In Österreich hat das Instrument in den letzten Jahrzehnten nach Steuerreformen an Bedeutung verloren. Im Rahmen des Sonderausgabentopfes geht man heute davon aus, dass etwa die Hälfte von den etwa € 400 Mio. pro Jahr, die im Sonderausgabentopf jährlich geltend gemacht werden, auf die Finanzierung von Wohnungsaufwendungen zurückgeht.

Die Befreiung von Körperschaftsteuer für soziale Wohnungsunternehmen gibt es in Frankreich, Österreich und im Vereinigten Königreich. In den Niederlanden wurde sie 2008 abgeschafft. In Frankreich machte diese Steuererleichterung 2011 etwa € 1 Mrd. aus. Für Österreich wird ein Abgabenentgang von rund € 60 Mio. pro Jahr geschätzt.

#### 3.2.3 KAPITALERTRAGSTEUERN, ANSPARPLÄNE, STEUERFREIHEIT VON VERÄUßERUNGSGEWINNEN

Bei Kapitalertragsteuern bestehen zwei Formen der Förderung von Wohnimmobilien. Dies sind zum einen reduzierte Kapitalertragsteuern für wohnbaurelevante Ansparpläne, wie die KESt.-Begünstigung für Wohnbauanleihen in Österreich (KESt.-Befreiung bis zu einem Zinsertrag von 4%) oder die *Livret-A* und *LDD*-Sparpläne in Frankreich. Erstere haben seit den 1950er Jahren eine hohe Bedeutung für die Finanzierung des sozialen Wohnbaus.

Die KESt.-Begünstigung von Wohnbauanleihen bzw. die staatlichen Prämien für das Bausparen in Österreich machten 2011 rund € 210 Mio. aus (bei einer Opportunitätskosten-Betrachtung mit alternativen Veranlagungsformen liegt der Förderungsaufwand weit darunter). In den Niederlanden betrug das Fördervolumen für Ansparpläne € 700 Mio. In Frankreich betrug der Bestand an Spareinlagen in den *Livret-A* und *LDD*-Sparplänen Mitte 2011 rund € 280 Mrd. (CdC, 2011). Die durchschnittliche Verzinsung lag bei 2,2%, wodurch sich Kapitalerträge in Höhe von ca. € 6,2 Mrd. ergaben. Bei einem Kapitalertragsteuersatz von 19% machte der Steuerentgang demnach € 1,2 Mrd. aus.

Eine zweite Form der Förderung im Rahmen der Kapitalertragsteuern sind Steuererleichterungen beim Verkauf von Wohnimmobilien. Die steuertheoretische Begründung für eine Besteuerung von Veräußerungsgewinnen ist ähnlich wie bei der Besteuerung der imputierten Mieten. Aus der Sicht der optimalen Besteuerung ist die Bevorzugung von Wohneigentum gegenüber anderen Vermögensgütern ineffizient. Allerdings gilt hier als Einschränkung, dass sich die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen bei Hauptwohnsitzen negativ auf die Mobilität der Haushalte auswirken kann (OECD, 2011a). In einigen Ländern, beispielsweise in Portugal, Spanien und Schweden, gibt es daher Steuererleichterungen, wenn die Erlöse aus dem Verkauf wieder in einen Hauptwohnsitz investiert werden. Diese Form der Steuererleichterung hat allerdings den Nachteil, dass insbesondere mit zunehmendem Alter der Personen die Konsumentscheidungen dadurch stärker in Richtung Wohnkonsum verzerrt werden, da sie ohne diese Steuererleichterung einen geringeren Wohnkonsum aufweisen würden. Ein anderes System hat daher Kanada, wo es eine Steuerstundung bis zum Tod des Veräußerers gibt, d.h. erst die Erbschaft wird mit der Steuer belastet (Boulhol, 2011, 24).

Mit Ausnahme der Niederlande sind in allen hier betrachteten Ländern Veräußerungsgewinne unter bestimmten Voraussetzungen steuerpflichtig. Die spezifischen Regelungen der Länder unterscheiden sich aber extrem stark. Dies betrifft beispielsweise die Art der Wohnung, die Frage ob Hauptwohnsitz oder nicht, die Behaltedauer, ab welcher die Steuerpflicht entfällt, und die Art der Besteuerung. Ausnahmen von der Steuerpflicht gibt es in einigen Ländern für Wohnungen, die eine bestimmte Zeit lang als Hauptwohnsitz der(des) Eigentümer(s) gedient haben. In den meisten Ländern wurde nach den Regelungen von 2011 bei frühzeitigem Verkauf eine Besteuerung schlagend.

In Großbritannien werden Kapitalerträge in der Regel zwischen 18% und 28% besteuert, Gewinne bei der Veräußerung von Hauptwohnsitzen sind jedoch ausgenommen. Für die Schätzung des Förderwertes, der dadurch den Wohnungseigentümern bzw. den Verkäufern von Hauptwohnsitzen zukommt, gibt es zwei unterschiedliche Ansätze: Das Finanzministerium errechnet einen Bruttowert, in dem der geltende Kapitalertragsteuersatz voll zur Anwendung kommt. Einen alternativen Nettowert errechnen Pawson & Wilcox (2012), indem sie eine Steuerstundung im Fall der Reinvestition der Verkaufserlöse in einen neuen Hauptwohnsitz, wie beispielsweise in Schweden, unterstellen. Die geschätzten Förderwerte im Budgetjahr 2010/11 schwanken daher je nach Berechnungsmethode zwischen £ 5,8 Mrd. (€ 6,9 Mrd.) und £ 8,8 Mrd. (€ 10,5 Mrd.).

In den Niederlanden wird zwischen Kapitalertrag- und Vermögensertragssteuer unterschieden. Bei der Kapitalertragsteuer in Höhe von 15% geht es ausschließlich um Ausschüttungen aus Anteilen oder Anteilszertifikaten von Kapitalgesellschaften. Veräußerungsgewinne bei Wohnimmobilien würden theoretisch unter die Vermögensertragssteuer fallen, wobei Vermögenserträge grundsätzlich progressiv im Rahmen der Einkommensteuer ("Box 1") besteuert werden. Nur für Dividenden und Kapitalerträge von wesentlichen (Unternehmens-)Beteiligungen ("Box 2") fällt eine Flatrate von 25% an. Sonstige Ersparnisse und Investitionen (inkl. Vermietungserträge) werden in "Box 3" mit 30% pauschal besteuert, wobei als Grundlage nicht die tatsächlich erzielten Einkünfte, sondern ein fiktiver Pauschalertrag von 4% auf das Nettovermögen unterstellt wird. Für die Niederlande schätzt das Finanzministerium die Förderung der Eigentümer durch Steuerfreiheit der Veräußerungsgewinne im Jahr 2011 auf € 7,4 Mrd. (Vandervyere & Zenthöfer, 2012, 16).

In Spanien betrug der Kapitalertragsteuersatz 2011 für Inländer 20%. Für den Zeitraum 2012 und 2013 wurde eine Progression eingeführt mit Sätzen zwischen 21% und 27%. In Spanien galt zuletzt Steuerfreiheit für Veräußerungsgewinne bei Personen im Alter über 65 Jahren oder generell ab einer Behaltedauer von über 10 Jahren. In anderen Fällen kann man der Kapitalertragsteuer entgehen, wenn man innerhalb von 3 Jahren mindestens einen Betrag in Höhe des Verkaufserlöses in eine neue Wohnimmobilie investiert. Für 2011 liegt eine Schätzung des diesbezüglichen Steuerentgangs in Höhe von € 1 Mrd. vor. Dieser Wert ist aber aufgrund der aktuell ungewöhnlichen Marktsituation in Spanien vermutlich nicht repräsentativ, d.h. üblicherweise wird diese Form der Steuererleichterung wesentlich höhere Werte erreichen.

Für Frankreich und Österreich liegen keine entsprechenden Schätzungen zur Höhe der Eigentümerförderung durch Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen vor. In Frankreich besteht Steuerfreiheit für Veräußerungsgewinne, wenn die Wohnung zumindest zwei Jahre als Hauptwohnsitz gedient hat. Für Zweitwohnsitze galt nach der alten *Plus Value* Steuer eine Reduktion der Steuerbasis ab dem 5. Jahr um 10%, so dass auch für Zweitwohnsitze nach 15 Jahren Behaltedauer Steuerfreiheit eintrat. Nach einer Reform 2012 hat sich diese Frist auf 30 Jahre verlängert.

In Österreich galt bis zum 1.4. 2012 die zehnjährige Spekulationsfrist. Bei Verkauf nach der Spekulationsfrist waren Veräußerungsgewinne steuerfrei, für Hauptwohnsitze galt die Steuerfreiheit schon ab 2 Jahren. Mit der Immobiliensteuer Neu wurde die Spekulationsfrist abgeschafft und für Liegenschaften, die ab dem 1.4.2002 angeschafft wurden, ein Steuersatz von 25% (früher progressiv bis zu 50%) auf die Veräußerungsgewinne eingeführt. Ein Gewinn bei Verkauf eines Hauptwohnsitzes bleibt nach wie vor nach 2 Jahren steuerfrei.

In Tschechien fällt eine Steuer auf Veräußerungsgewinne in Höhe von 15% an, allerdings nicht mehr ab einer Behaltedauer von 5 Jahren.

### 3.2.4 STEUERABZUG VON KREDITZINSEN UND STEUERFREIHEIT IMPUTIERTER MIETEN

Der Grundgedanke hinter der Besteuerung imputierter Mieten ist, dass selbstnutzende Wohnungseigentümer einen fiktiven Einkommensvorteil gegenüber Mietern haben, da sie keine Miete zu bezahlen haben. Angesichts der relativ hohen Anteile der Wohnungsmieten an den gesamten Wohnungs- und Konsumausgaben insgesamt, kommt diesem Vorteil sowohl verteilungspolitische als auch allokative Bedeutung zu. Derzeit haben in Europa beispielsweise die Niederlande, Belgien, die Schweiz, Norwegen und Schweden eine Steuer auf imputierte Mieten. In den Niederlanden beträgt der Steuersatz 0,55% vom Marktwert der Immobilie. Großbritannien und Frankreich haben die Besteuerung 1963 bzw. 1965 eingestellt.

Die fiktiven Mieteinnahmen von selbstnutzenden Wohnimmobilieneigentümern sind eine Einkommens-komponente von beachtlicher Größe. Beispielsweise wurden für Österreich die fiktiven Mieteinnahmen der Hauptwohnsitzeigentümer auf, je nach Ermittlungsverfahren, insgesamt € 10,9 bis 24,2 Mrd. geschätzt (Fessler & Schürtz, 2010). Steuertechnisch sollten diese fiktiven Mieten als Bestandteil der Vermögenseinkommen gelten, gleichbedeutend mit Zinsen, Dividenden oder Einkommen aus Vermietung und Verpachtung. Fiktive Mieteinnahmen haben aber nicht nur selbstnutzende Eigentümer sondern auch Mieter, die eine im Vergleich zur Marktmiete unterdurchschnittliche Miete bezahlen.

Trotz der Steuerfreiheit imputierter Mieten gewähren die meisten Ländern den Steuerabzug von Kreditzinsen und anderen Wohnungsaufwendungen. Großbritannien hat den Steuerabzug von Kreditzinsen für Eigentümer in den 1990er Jahren graduell auslaufen lassen und mit dem Budgetjahr 2000/2001 endgültig eingestellt. Die Systeme der anderen Länder sind sehr unterschiedlich. Die OECD hat für das Jahr 2009 errechnet, wie hoch der Finanzierungsvorteil der Wohnungseigentümer aufgrund der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Kreditzinsen ist. Die "Tax Wedge", also die Spanne zwischen Marktzinssatz und den Fremdkapitalfinanzierungskosten nach Steuern, war in den Niederlanden am höchsten. Tschechien wurde nicht berücksichtigt, das Land weist aber auch eine hohe Tax Wedge auf.

Die wichtige Rolle der steuerlichen Förderungen in den Niederlanden durch Absetzbarkeit der Kreditzinsen rechtfertigt eine genauere Betrachtung. Zwischen 1989 und 2013 ist die Eigentumsquote in den Niederlanden von 45% auf 60% angestiegen. Das ist vor allem auf die steuerliche Absetzbarkeit von Kreditzinsen zurückzuführen, dadurch ausgelöst aber auch auf steigende Häuserpreise, sehr hohe Belehnungsquoten und eine steigende Bedeutung von endfälligen Krediten (interest-only mortgages). Parallel dazu wurde die Objektförderung für den sozialen Wohnbaus auf Null gefahren. Die öffentlichen Kosten der Absetzbarkeit der Kreditzinsen sind vor allem in den 1990er Jahren, parallel zur Wohnungsmarktentwicklung, stark angewachsen und lagen in den letzten Jahren – trotz Finanzkrise, stark sinkender Aktivitäten am Wohnungsmarkt und sinkenden Häuserpreisen – regelmäßig über € 12 Mrd. pro Jahr. Dabei gab es bereits 2005 eine Einschränkung beim Zinsenabzug, indem die Förderung nur mehr für eine Immobilie und nur mehr für eine maximale Laufzeit von 30 Jahren gewährt wurde. Im Jahr 2011 wurden per Übereinkommen zwischen Finanzministerium, Aufsichtsbehörde, Versicherungen und Banken die maximalen

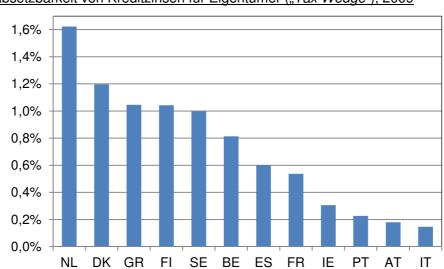


Abbildung 9: Absetzbarkeit von Kreditzinsen für Eigentümer ("Tax Wedge"), 2009

Anm.: Quellen: "Tax Wedge" = Spanne zwischen Marktzinssatz und Nach-Steuer-Fremdkapitalfinanzierungskosten OECD; 2011; eigene Darstellung

Tabelle 10: Wohnungsbezogener öffentlicher Aufwand in den Niederlanden, in € Mrd.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Abzugsfähigkeit von Kreditzinsen	11,8	12,1	12,4	12,7	12,4	12,0
Steuerfreiheit von Veräußerungserlösen	7,6	8,2	8,6	8,4	7,7	7,4
Förderung von Ansparplänen	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Steuern auf imputierte Mieten	-2,3	-2,4	-2,6	-2,7	-2,8	-2,7
Transfersteuern	-2,6	-2,9	-2,7	-1,6	-1,6	-1,2
Grundsteuern	-2,6	-2,7	-2,8	-2,9	-3,0	-3,1
Budgetäre Nettokosten	12,6	13,0	13,6	14,6	13,4	13,1
Budgetäre Nettokosten in % des BIP	2,3%	2,3%	2,3%	2,5%	2,3%	2,2%

Quelle: Vandevyere & Zenthöfer, 2012, 16.

Belehnungsquoten (*LTV-Ratios*) von 120% auf 106% gesenkt, seit Jänner 2013 gilt die Regelung, dass die maximalen Quoten bis 2018 weiter auf 100% gesenkt werden müssen. Außerdem sind seit Jänner 2013 die Zinsen auf endfällige Kredite nicht mehr von der Steuer absetzbar. Das wird das durchschnittliche Haus um 40.000 € verteuern. Diese und andere Maßnahmen werden in Zukunft nicht nur das staatliche Budget entlasten, sondern leiten eine Abkehr von der starken Eigentumsförderung hin zu einer Stärkung des Mietensekors ein. Die Eigentumsquote sinkt seit 2011 bereits wieder.

Addiert man den Steuerabzug der Kreditzinsen, die Steuerfreiheit der Veräußerungsgewinne und die Ausnahme von Ansparplänen für Amortisationen aus der Kapitalertragsteuer, betrug das gesamte steuerliche Fördervolumen der Niederlande im Jahr 2011 € 20,1 Mrd. oder 3,6% des BIP (s. Tabelle 10). Die "Nettosteuerposition", d.h. die Gegenüberstellung von Steuererleichterungen und Steuereinnahmen im Bereich der Wohnimmobilien ist, auch infolge der rückläufigen Häuserpreise und der sinkenden Kreditvergaben, schon seit 2009 rückläufig.

Neben dem fiskalischen Bereich spielt das Konzept imputierter Mieten auch in der Statistik eine Rolle. In der EU-Statistik zu den Einkommens- und Lebensbedingungen (EU-SILC) wird die Differenz zwischen aktueller (regulierter und subventionierter) Miete und Marktmiete als imputierte Miete berechnet. Die Begründung ist, dass imputierte Mieten das verfügbare Einkommen erhöhen und für (alternative) Konsum- und Sparzwecke zur Verfügung stehen (Törmälehto & Sauli, 2010). Eurostat weist auch im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (COICOP) imputierte Mieten aus. Diese erhöhten 2011 das österreichische Brutto-Inlandsprodukt um nicht weniger als € 16,8 Mrd.

#### EXKURS: STEUERNEUTRALITÄT DURCH IMPUTIERTE MIETEN?

Im Zusammenhang mit der Besteuerung imputierter Mieten in den Niederlanden stellt sich die Frage, ob damit Steuerneutralität erreicht werden kann. Im Folgenden wird versucht, eine grobe Schätzung auf Basis der entsprechenden Daten für die sechs Länder durchzuführen. Die Berechnungen basieren auf den Angaben zu den imputierten Mieten von Eurostat (COICOP), zu den Angaben der Europäischen Zentralbank über ausstehende Kredite für den Hauskauf, zu den typischen Hypothekenkreditzinsen der European Mortgage Federation (EMF, 2010; 2011) und zu Annahmen über den durchschnittlichen Einkommensteuer- bzw. Kapitalertragsteuersatz der Eigentümer und Sozialmieter. Die folgenden Berechnungen überschätzen den Steuervorteil insofern, als steuerrelevante Aufwendungen der Mieter in sozialen Wohnungen bzw. Steuerleistungen der Mieter, welche zusätzlich zu den Zinsaufwendungen der Eigentümer abzugsfähig wären, nicht berücksichtigt wurden.

Tabelle 11: Wertermittlung der Steuerfreiheit imputierter Mieten

	IMPUTIERTE MIETEN	ZINSAUFWAND	DIFFERENZ	STEUERVORTEIL (25%)	STEUERVORTEIL IN % DES BIP
Österreich	16.800	2.300	14.500	3.600	1,2%
Tschechien	9.900	700	9.200	2.300	1,5%
Frankreich	157.500	30.600	126.900	31.700	1,6%
Niederlande	29.100	16.000	13.100	3.300	0,5%
Spanien	71.900	22.900	49.000	12.300	1,2%
Vereinigtes Königreich	171.100	40.600	130.500	32.600	1,8%

Quellen: Eurostat, ECB, Hypostat, IIBW-Berechnungen

Die Niederlande besteuern, wie erwähnt, die imputierten Mieten mit einem Steuersatz von durchschnittlich 0,55% bis 0,60% des Werts des Wohnungseigentums. Tatsächlich wurden Steuereinnahmen in Höhe von € 2,7 Mrd. erreicht (s.Tabelle 10). Pawson und Wilcox (2013a) berichten nur für die Eigentümer in Großbritannien über einen mit Hilfe der Kapitalmarktmethode errechneten Steuervorteil in Höhe von 14,6 Mrd. € im Budgetjahr 2010/11.

Obwohl die Berechnungen zum Förderwert der Steuerfreiheit der imputierten Mieten hier sehr grob sind, kann man trotzdem einen Schluss ziehen: Der Steuervorteil dürfte in allen Ländern, die Niederlande ausgenommen, über 1% vom BIP liegen. Jedenfalls erhöht sich die staatliche Förderung des Wohnungssektors nach Berücksichtigung der Nichtbesteuerung der imputierten Mieten in allen Ländern, ausgenommen die Niederlande, beträchtlich.

Die OECD kritisiert, dass die steuerliche Bevorzugung von Wohnungsinvestitionen die Produktivität und das Wachstum (langfristig) einschränken können (OECD, 2010a). Aus der Sicht der Stabilität der Wohnungsmärkte wird angemerkt, dass die steuerliche Wohneigentumsförderung spekulatives Verhalten fördern kann, indem die Finanzierungskosten quasi künstlich nieder gehalten werden. Die Kombination aus Steueranreizen und Deregulierung der Hypothekarmärkte kann die Volatilität der Wohnimmobilienpreise erhöhen, insbesondere wenn zugleich Schwächen auf der Angebotsseite auftreten. Eine großzügige steuerliche Abzugsfähigkeit führt auch nicht automatisch zu höheren Eigentumsquoten. Aufgrund der regressiven Verteilungseffekte profitieren gerade junge Haushalte (als Erstkäufer) relativ wenig davon (Andrews et al., 2011).

Die Abzugsfähigkeit von Kreditzinsen von der Einkommensteuer wirkt in vielen Ländern zudem stark regressiv. Nach Untersuchungen von Matsaganis und Flevotomou (2007) und Matsaganis (2010) profitieren davon vor allem höhere Einkommensgruppen. In den Niederlanden übertreffen die Steuererleichterungen durch Zinsenabzug bei Weitem die Ausgaben für Wohnbeihilfen. Nach Matsaganis (2010) wird das verfügbare Einkommen dort im obersten Einkommensquintil durch den Zinsenabzug um 4,3% erhöht. Eine Abschaffung der Abzugsfähigkeit der Kreditzinsen würde die Progression im Einkommensteuersystem erhöhen.

Generell ist der Wert der imputierten Mieten für Eigentümer ohne Verschuldung ("outright owner") wesentlich höher als für Eigentümer mit laufenden Wohnungskrediten. So erhöht die imputierte Nettomiete die äquivalisierten Einkommen in den Niederlanden im Durchschnitt um 8% und in Großbritannien um 9%. Die Werte für die "outright owner" liegen aber bei 20% bzw. 18% (Figari et al. 2012).

Die Besteuerung imputierter Mieten für selbstnutzende Wohnungseigentümer ist eine Möglichkeit, die steuerliche Bevorzugung von Eigentümern auszugleichen. Diese Bevorzugung besteht insbesondere bei Absetzbarkeit von Kreditzinsen von der Einkommensteuer. Nachdem dies für Österreich nur sehr eingeschränkt zutrifft, ist auch die Besteuerung imputierter Mieten kein Thema, um unser Steuersystem stärker rechtsformneutral zu gestalten. Miete und Eigentum scheinen in Österreich im bestehenden System ausgewogen besteuert zu sein. Andere Länder gehen in eine ähnliche Richtung, indem beispielsweise Großbritannien die Absetzbarkeit von Kreditzinsen abgeschafft hat, allerdings fast 40 Jahre nach Abschaffung der Steuern auf imputierte Mieten. In Frankreich wird derzeit die Absetzbarkeit von Kreditzinsen von der Einkommensteuer zurückgefahren (Boulhol, 2011, 24).

## 3.2.5 GRUNDSTEUERN

Obwohl diese Studie einnahmeseitige Effekte von Steuern im Immobilienbereich nicht in der Berechnung der wohnungspolitischen Ausgaben berücksichtigt, soll doch hervorgehoben werden, dass große Parallelen zwischen Grundsteuern und der Besteuerung von imputierten Mieten bestehen, indem beides Belastungen des Wohnungseigentums sind. Besonders niedrige Grundsteuern können somit, ähnlich dem Aussetzen der Besteuerung von imputierten Mieten, als indirekte Subvention des Wohnungssektors, im Besonderen des Wohnungs- und Hauseigentums, gesehen werden. Die Möglichkeiten, mit der Grundsteuer eine allfällige Bevorzugung des Eigentums auszugleichen, sind allerdings insofern beschränkt, als diese Steuer häufig auf die Miete umgelegt wird und somit beide Rechtsformen in ähnlichem Ausmaß trifft. Änderungen im Regime der Grundsteuern sind überdies schwierig, als sie meistens in kommunaler Zuständigkeit liegen.

Die Grundsteuern haben in den untersuchten Ländern sehr unterschiedliche Bedeutung für die Finanzierung der Gebietskörperschaften. Die Datenlage ist allerdings aufgrund der kommunalen Zuständigkeiten überwiegend schlecht.

In Österreich sind Steuern auf unbeweglichen Besitz (Gebäude, Grundstücke) im internationalen Vergleich sehr gering. Insgesamt liegen Vermögensteuern ungeachtet der im internationalen Vergleich hohen Steuer- und Abgabenquote mit 1,8% am Gesamtsteueraufkommen sehr niedrig, wie zahlreiche

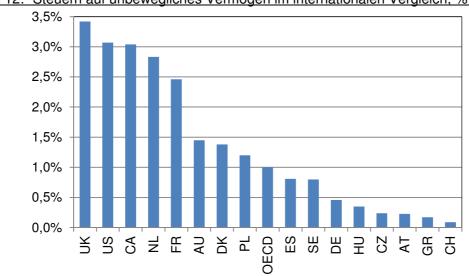


Abbildung 12: Steuern auf unbewegliches Vermögen im internationalen Vergleich, % des BIP, 2010

Quelle: OECD Revenue Statistics 2010, nach: Norregaard, 2013.

aktuelle Studien nachweisen (OECD, 2010a; Reiss & Köhler-Töglhofer, 2011; Keuschnigg et al. 2013; Norregaard, 2013). Steuern auf Vermögen machten 2011 lediglich 0,5% des Bruttoinlandsprodukts aus. In der gesamten EU weisen lediglich die Slowakei und Estland geringere Anteilswerte auf. Großbritannien (4,1% des BIP), Frankreich (3,7%) und die USA (3,0%) liegen weit darüber (OECD, 2012a). Grundsteuern tragen nur 0,23% zum BIP bei (Abbildung 12), im Vergleich zu 3,4% in Großbritannien oder 2,5% in Frankreich. Zwar werden in diesen Ländern teilweise auch kommunale Dienstleistungen wie Abfallbeseitigung sowie kommunale Infrastruktur über die Grundsteuer finanziert, die in Österreich über Kommunalabgaben und -gebühren extra verrechnet werden, doch liegt die Position Österreichs dennoch um unteren Ende des Vergleichs (s. Keuschnigg et al. 2013, 95).

In Österreich müssen folgende Steuerarten unterschieden werden:

Grundsteuer: Die österreichische Grundsteuer orientiert sich an den Einheitswerten, die für Wohngebäude 1973 bestimmt und seit damals nur pauschal angehoben wurden. Sie liegen stark unter dem Marktwert und bilden aktuelle Marktpreisstreuungen weniger genau ab als jene von 1973. Unter Mitbestimmung der Gemeinden beträgt der Steuersatz maximal 1% des Einheitswertes pro Jahr. 2011 betrug das Aufkommen aus der Grundsteuer € 620 Mio. Zwischen 1980 und 2006 sind in Österreich die Steuern auf unbewegliches Vermögen anteilsmäßig gesunken, während sie für den Durchschnitt der OECD-Länder zugenommen haben (Keuschnigg et al. 2013, 92).

<u>Grunderwerbssteuer:</u> Die Grunderwerbssteuer wird auf die Übertragung von Liegenschaften eingehoben und entspricht 3,5% des Kaufpreises bzw. des dreifachen Einheitswerts. Übertragungen unter Verwandten werden begünstigt. Österreich hat im internationalen Vergleich einen eher niedrigen Steuersatz (Keuschnigg et al. 2013, 98).

Immobilienertragssteuer: Bis 2012 wurden Gewinne auf Grundstücke und Gebäude nur dann versteuert, wenn sie innerhalb der Spekulationsfrist von 10 Jahren verkauft wurden (selbstgenutztes Wohneigentum zwei Jahre). Seit dem Stabilitätsgesetz 2012 ist diese Behaltefrist gefallen; Die Gewinne werden innerhalb der Einkommenssteuer berücksichtigt. Nach 10 Jahren ist lediglich ein jährlicher Inflationsabschlag bei Neuvermögen vorgesehen. Grundstücke, die vor 2002 gekauft wurden, werden pauschal mit 3,5% des Veräußerungserlöses und somit sehr gering belastet. Von der Besteuerung ausgenommen sind jedenfalls Hauptwohnsitze sowie selbst hergestellte Gebäude.

In ihrer Wohnstudie von 2011 (Andrews et al., 2011, 39) geht die OECD auf die großen Unterschiede der wohnungspolitischen Systeme in den OECD Mitgliedsstaaten ein und zeigt, dass nur wenige Staaten die großen Potenziale von Grundsteuern nutzen, obwohl diese Steuerart gegenüber der Besteuerung von Unternehmen, Finanzvermögen und Arbeitseinkommen große Vorteile bietet. Die OECD empfiehlt demgemäß eine Verlagerung der Besteuerung in diese Richtung sowie eine regelmäßige Aktualisierung der Steuergrundlagen auf Basis der Marktlage. Im Gegensatz zur Besteuerung von unbeweglichem Vermögen bewertet die OECD die Transaktionsgebühren und -steuern beim Haus- und Wohnungskauf (in Österreich v.a. die Grunderwerbssteuer) negativ, da sie die Märkte verzerren und die Mobilität der Haushalte behindern (OECD 2010a; OECD, 2011a).

In den Niederlanden zahlen sowohl Eigentümer als auch Wohnungsmieter Grundsteuer. Ihre Höhe variiert je nach Gemeinde zwischen 0,1% und 0,3% vom Verkehrswert der Immobilien. Die Grundsteuer kann mit der Körperschaftsteuer gegenverrechnet werden. In Spanien wird die jährliche Grundsteuer (*IBI – Impuesto Sobre Bienes Inmuebles*) vom Katastralwert (Grundstückswert plus Gebäudewert) be-

rechnet und unterscheidet sich je nach Kommune. Sie beträgt typischerweise zwischen 0,5% und 1% vom Katastralwert. Die Obergrenze liegt bei 1,1% für urbane und bei 0,9% für ländliche Grundstücke. Steuerbefreit sind in Spanien die Kirchen. In Frankreich werden Besitz und Nutzung einer Wohnimmobilie mit der Wohnsteuer (*taxe d'habitation*) für selbstnutzende Eigentümer und die meisten Mieter und mit der Grundsteuer (*taxe foncier*) belastet. Beide werden zugunsten der Gemeinden und Départements eingehoben. Das Aufkommen aus der *taxe foncier* hat im Jahr 2011 € 18 Mrd. betragen. Steuerbefreiungen machten 2011 laut *Compte de logement* in Summe € 1 Mrd. aus.

# 3.2.6 DIE STEUERLICHEN FÖRDERUNGEN IM ÜBERBLICK

Die Gesamtvolumina der steuerlichen Förderungen in der folgenden Tabelle 13 sind nur bedingt vergleichbar. Es fehlen für einige wichtige Bereiche verlässliche Informationen über den Förderwert der Maßnahmen. Beispielsweise liegen keine Daten zum Förderwert der Steuererleichterungen im Rahmen der Kapitalertragsteuer auf Veräußerungsgewinne für Frankreich, Österreich und Tschechien und keine Daten zu den Steuerausfällen aufgrund reduzierter Umsatzsteuersätze im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden vor. Darüber hinaus dürften die Berechnungsarten mancher Steuererleichterungen länderweise stark unterschiedlich sein. Für Frankreich, das Vereinigte Königreich, Österreich und Tschechien ist die steuerliche Förderung in der Tabelle insgesamt jedenfalls deutlich unterschätzt.

Tabelle 13: Förderungen in den einzelnen Steuerbereichen

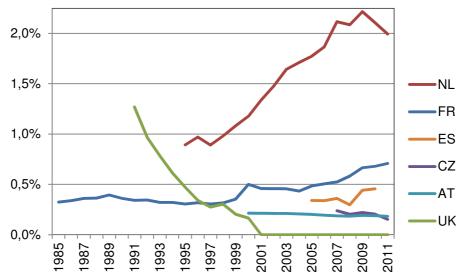
	Österreich		Tschechien		Frankreich	
	Mio. €	% BIP	Mio. €	% BIP	Mio. €	% BIP
Steuerliche Förderungen gesamt	550	0,2%	240	0,2%	19.300	1,0%
davon in den Bereichen						
Umsatzsteuern	80	0,03%	60	0,04%	8.200	0,4%
Einkommen-/Körperschaftssteuern	260	0,09%	180	0,12%	7.400	0,4%
Grundsteuern	k.A.		k.A.		1.000	0,05%
Kapitalertragssteuern - Veräußerungsgewinne	k.A.		k.A.		k.A.	
Ansparpläne (Prämien u. Steuererleichterungen)	210	0,07%	k.A.		1.200	0,1%
Transfersteuern	0	0,0%	k.A.		1.500	0,1%
Unbestimmt	0	0,0%	k.A.		0	0,0%
	Niederlande					
	Niede	rlande	Spa	nien	Großbri	itannien
	Niede Mio. €	rlande % BIP	Spa Mio. €	nien % BIP	Großbri Mio. €	itannien % BIP
Steuerliche Förderungen gesamt		1	•	ı		
Steuerliche Förderungen gesamt davon in den Bereichen	Mio. €	% BIP	Mio. €	% BIP	Mio. €	% BIP
	Mio. €	% BIP	Mio. €	% BIP	Mio. €	% BIP
davon in den Bereichen	Mio. € 20.100	% BIP	Mio. € 7.100	% BIP 0,7%	Mio. € 6.900	% BIP
davon in den Bereichen Umsatzsteuern	Mio. € 20.100 k.A.	% BIP 3,3%	Mio. € 7.100	% BIP 0,7% 0,1%	Mio. € 6.900 k.A.	% BIP
davon in den Bereichen Umsatzsteuern Einkommen-/Körperschaftssteuern	Mio. € 20.100 k.A. 12.000	% BIP 3,3%	Mio. € 7.100 1.300 4.800	% BIP 0,7% 0,1%	Mio. € 6.900 k.A. k.A.	% BIP
davon in den Bereichen Umsatzsteuern Einkommen-/Körperschaftssteuern Grundsteuern	Mio. € 20.100 k.A. 12.000 k.A.	% BIP 3,3% 2,0%	Mio. € 7.100  1.300 4.800 k.A.	% BIP 0,7% 0,1% 0,5%	Mio. € 6.900 k.A. k.A.	% BIP 0,4%
davon in den Bereichen Umsatzsteuern Einkommen-/Körperschaftssteuern Grundsteuern Kapitalertragssteuern – Veräußerungsgewinne	Mio. € 20.100  k.A. 12.000 k.A. 7.400	% BIP 3,3% 2,0%	Mio. € 7.100  1.300 4.800 k.A. 1.000	% BIP 0,7% 0,1% 0,5%	Mio. € 6.900 k.A. k.A. k.A.	% BIP 0,4%

Anm.: Ohne Steuervorteile im Bereich der imputierten Mieten (Ausnahme: Niederlande) und der Nichtbesteue-

rung bzw. der Besteuerungsprivilegien bei Veräußerungsgewinnen

Quellen: Nationale Datenquellen, IIBW

Abbildung 14: Entwicklung der steuerlichen Förderungen in % des BIP



Anm.:

Ohne Steuervorteile im Bereich der imputierten Mieten (Ausnahme: Niederlande) und der Nichtbesteuerung bzw. der Besteuerungsprivilegien bei Veräußerungsgewinnen

Quellen:

Nationale Datenquellen, IIBW

Die steuerlichen Förderungen zeigen eine interessante Entwicklung. Nach unseren Berechnungen ist die steuerliche Förderung in den Niederlanden durch Zinsenabsetzung zwischen Mitte der 1990er Jahre und 2007 sehr massiv von unter einem 1% auf über 2% des BIP angewachsen. Die jüngsten Maßnahmen zur Eindämmung dieser Kosten greifen nur langsam, da die Kosten ja aus dem Bestand an Krediten entstehen und nicht aus der Neukreditvergabe. Die Förderung dürfte aber wieder auf deutlich unter 2% des BIP sinken. Auch in Frankreich sehen wir einen Anstieg der steuerlichen Förderungen seit Ende der 1990er Jahre. Seither hat sich das Volumen von 0,4% auf 0,8% des BIP verdoppelt. Das geht vor allem auf die reduzierten Umsatzsteuersätze für Investitionen in Wohnungsverbesserungen zurück. In Großbritannien hat seit der Einstellung der Zinsabsetzung von der Einkommensteuer im Jahr 2001 die direkte steuerliche Förderung keine Bedeutung mehr. Allerdings hat die steuerliche Förderung durch Nichtbesteuerung der imputierten Mieten und Nichtbesteuerung von Veräußerungsgewinnen einen beträchtlichen Stellenwert. In Österreich verliert die steuerliche Förderung seit den 1990er Jahren tendenziell an Gewicht. In den 2000er Jahren ist sie in % des BIP weitgehend konstant geblieben, mit stärkeren Einschnitten seit 2011 (s. Kapitel 3.5.1).

#### 3.3 STAATLICHE GARANTIEN

Garantien können direkt oder indirekt ausgeformt sein. Bei direkten Garantien versichert der Staat die Kreditgeber gegen Kreditrückzahlungsausfälle und erhebt dafür eine Prämie von den Kreditnehmern. Das älteste und größte direkte staatliche Garantiesystem ist die US-amerikanische Federal Housing Administration, das bekannteste in Europa das 1993 in den Niederlanden eingeführte staatliche Hypothekengarantiesystem (*Waarborgfonds Eigen Woningen/WEW*). Als Alternative zu dieser Form kann der Staat Garantien für privatwirtschaftlich organisierte Kreditversicherungen gewähren, wie in Kanada. Beispiele für indirekte staatliche Garantien sind günstige staatliche Kreditlinien, die Gleichstellung von Schuldpapieren von (halböffentlichen) Kreditinstitutionen mit staatlichen Schuldpapieren bei Ankauf durch die Zentralbank und die Gleichstellung solcher Schuldpapiere mit staatlichen Schuldpapieren an der Börse. Von allen diesen impliziten Garantien profitieren Fannie Mae und Freddie Mac in den USA. Diese Instrumente werfen schwierige Fragen in Bezug auf die Einschätzung und Verteilung der Risiken auf. Moralisches Risiko

spielt, wie in jedem Versicherungssystem, immer eine gewisse Rolle. Gemeinsam ist den Instrumenten, dass sie die Risiken und die Finanzierungskosten für die geförderten Haushalte reduzieren können.

Eigentumskäufer in den Niederlanden können sich gegen eine günstige Prämie (0,45% der Kreditsumme im Jahr 2009; 0,55% im Jahr 2010, 0,70% im Jahr 2012) dagegen versichern, dass sie in Folge von Arbeitslosigkeit, Scheidung oder Gesundheitsproblemen den Kredit nicht länger bedienen können. Garantiert werden Kredite für Hauskauf und für Verbesserungsmaßnahmen. Der Anreiz, eine solche Versicherung abzuschließen, ist hoch, weil die Banken im Gegenzug zum Ausfall ihres Kreditrisikos die Zinsen senken. Der Staat (und die Gemeinden) fungieren als *lender of last resort*, d.h. sie übernehmen die Kosten, falls die Dotierung des Garantiefonds nicht ausreicht, um die Kreditausfälle zu decken (Donner, 2011). Im Jahr 2010 wurden 80% aller Hauskäufe bis zur Obergrenze der Garantie (€ 350.000) mit der staatlichen Garantie finanziert (Priemus, 2013). Ende 2011 hatte der Garantiefonds eine Dotierung von € 730 Mio. und garantierte Kredite in Höhe von € 141 Mrd. Das waren rund 24% des BIP (Vandevyere & Zenthöfer, 2012).

Das System hat bisher gut funktioniert, die Ausfallsquoten waren gering (Priemus et al. 2007; Priemus, 2013). Allerdings ist das langfristige Risiko für den Staat nur schwer abzuschätzen. Die Kredite haben lange Laufzeiten, die Kreditnehmer sind tendenziell eher einkommensschwach und die Versicherungsprämien geringer, als sie auf privaten Märkten anfallen würden. Zudem ist in den vergangenen Jahren das Kreditvolumen insgesamt, der Anteil von endfälligen Krediten und der Anteil von Krediten mit Verbriefungen – beides riskantere Kreditformen – stark angestiegen. Szenarienberechnungen von Cao (2006) haben noch keine Hinweise auf Probleme des WEW in einer Rezession ergeben. Die neueren Entwicklungen in den Niederlanden (Rezession, rückläufige Hauspreise) in Verbindung mit Einschränkungen bei der Zinsabsetzung könnten aber auch den Garantierahmen des WEW gefährden.

Das staatliche Kreditgarantiesystem der Niederlande wird unterschiedlich beurteilt. Kerste et al. (2011) kritisieren, das die starke Eigentümerförderung nicht das zentrale Interesse staatlicher Intervention am Wohnungsmarkt sein kann und das Instrument daher volkswirtschaftlich nicht zu rechtfertigen sei. Aus ihrer Sicht sind die Risiken für die Steuerzahler zu hoch, auch weil die Kreditversicherung dazu führt, dass ein Teil der Haushalte dadurch zu riskante Finanzierungsentscheidungen trifft. Priemus (2013) dagegen hebt die Vorteile des Garantiesystems in Krisenzeiten hervor und sieht es als effektives Instrument, um die Leistbarkeit und den Zugang zu Wohnungseigentum zu verbessern. Außerdem wurde das Instrument auch dazu genutzt, den Finanzierungsmarkt zu disziplinieren, in dem die Garantien nur gewährt werden, wenn bestimmte Bedingungen im Hinblick auf Struktur und Eigenschaften der Wohnungskredite eingehalten werden.

Auch die sozialen Wohnbauunternehmen in den Niederlanden profitieren von zwei Garantiefonds, dem WSW (Waarborgfonds Sociale Woningbouw) und dem CFV (Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting). Der WSW ist privatwirtschaftlich organisiert und hat "Triple A"-Ratings. Mit Hilfe des Fonds erhalten die gemeinnützigen Bauträger daher sehr günstige private Finanzierungen. Das garantierte Kapital betrug Ende 2010 € 85,3 Mrd. Neben dem Fonds geben aber auch Gemeinden Garantien für Kredite an gemeinnützige Bauvereinigungen. Über die Höhe dieser Garantien ist nichts bekannt, das Volumen dürfte allerdings eher klein sein. Der CFV ist ein Fonds auf Gegenseitigkeit, der von den gemeinnützigen Bauvereinigungen durch jährliche Beiträge finanziert wird und seit 1998 die Finanzaufsicht über die Bauvereinigungen hat. Dieser Fonds hilft, wenn ein Bauträger in finanziellen Schwierigkeiten ist, insbesondere hilft er durch zinsenlose Kredite, wenn ein Bauträger vom WSW keine Kredite mehr bekommt. Bisher hat der Fonds in dieser Art € 500 Mio. in 18 gemeinnützige Bauträger investiert. Die entscheidende Frage, insbesondere im Zusammenhang mit den Garantien durch den WSW, ist, in wie weit der Staat

hier als *lender of last resort* fungiert. Das Toprating des Fonds, und die Tatsache, dass seine Garantien bisher nicht schlagend geworden sind, sprechen derzeit zwar dagegen, dass Gemeinden oder Zentralstaat einspringen müssen. Die geplante Vermieterabgabe, die als Instrument der Budgetsanierung nach 2017 jährlich € 2 Mrd. einbringen soll, wird vor allem die Gemeinnützigen betreffen und könnte diese in erhebliche Schwierigkeiten bringen (van der Veer & Schuiling, 2013). Dies könnte auch die Garantiefonds und in weiterer Folge den Staat selbst treffen.

Neben den Niederlanden gibt es in den hier untersuchten Ländern staatliche Haftungen auch in Frankreich. Dort haftet die staatliche Gesellschaft SGFGAS seit 1993 für Wohnungskredite von Eigentümern und Mietern. In England wird ab 2014 der Staat Haftungen in Höhe von £ 12 Mrd. zur Eigentümerförderung (*Help to Buy*) übernehmen. Der Staat haftet derzeit im Rahmen des Programms *NewBuy* mit lediglich etwa € 23 Mio. Im Vereinigten Königreich gab es bisher nur privatwirtschaftlich organisierte Kreditversicherungen.

Das Beispiel Niederlande zeigt nicht nur, dass staatliche Garantien wissenschaftlich umstritten sind, es zeigt leider auch, dass der Wert der Förderung, der damit verbunden ist, praktisch nicht feststellbar ist. Eine finanzmathematische Bewertung der impliziten und expliziten Garantien scheint bisher nicht einmal in Ansätzen vorhanden zu sein. Hier müsste man einerseits auf die Opportunitätskosten des Garantiefonds abstellen, der in den Niederlanden als non-profit Unternehmen "kostendeckende" Versicherungsprämien verrechnet, andererseits aber auch die Möglichkeit in Betracht ziehen, dass der Staat bzw. der Steuerzahler doch einmal einspringen muss, wie zuletzt in den USA.

# 3.4 EFFEKTIVE GESAMTKOSTEN DER FÖRDERUNGEN

Der folgende Versuch, die effektiven Gesamtkosten (d.h. die Barwertbetrachtung der einzelnen Förderungen) für die sechs Länder tabellarisch zusammenzufassen, berücksichtigt nicht die Förderungen durch Nichtbesteuerung imputierter Mieten und Erleichterungen bei der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen. Zudem fehlen, insbesondere für das Vereinigte Königreich, Zahlen zu den Steuerentgängen bei Umsatzsteuern durch reduzierte Sätze und durch Befreiungen von sozialen Wohnbauunternehmen von der Körperschafts- und der Kapitalertragsteuer. Dadurch wird die staatliche Förderung des

Tabelle 15: Gesamtkosten der Wohnbauförderung 2010/11

	Referenz- jahr	BIP zu Markt- preisen	Effektive Bruttokosten der Wohnbauförderung insgesamt		Davon Ausgaben		Davon steuerliche Förderungen	
		Mrd. €	Mrd. €	% BIP	Mrd. €	% Gesamt- kosten	Mrd. €	% Gesamt- kosten
Österreich	2011	300,7	2,7	0,9%	2,1	78%	0,6	22%
Tschechien	2011	156,2	1,2	0,8%	1,0	81%	0,2	19%
Frankreich	2011	1.996,6	45,0	2,3%	26,9	60%	18,1	40%
Niederlande	2011	602,0	15,0	2,5%	2,3	15%	12,7	85%
Spanien	2010	1.063,4	11,5	1,1%	5,1	44%	6,4	56%
Vereinigtes Königreich	2010/11	1.746,6	29,8	1,7%	29,8	100%	k.A.	

Anm.:

Ohne Steuervorteile im Bereich der imputierten Mieten (Ausnahme: Niederlande) und der Nichtbesteuerung bzw. der Besteuerungsprivilegien bei Veräußerungsgewinnen.

Quellen: Nationale Quellen, Eurostat, IIBW

Wohnungssektors deutlich unterschätzt. In den Niederlanden und in Großbritannien betrug das Fördervolumen durch die Nichtbesteuerung bzw. die nicht neutrale Besteuerung von Veräußerungsgewinnen im Jahr 2011 jeweils rund € 7 Mrd., in Spanien rund € 1 Mrd. In den Niederlanden würden sich dadurch die effektiven Bruttogesamtkosten der Förderungen von 2,5% des BIP auf 3,7% des BIP erhöhen, in Großbritannien von 1,7% auf 2,1% des BIP und in Spanien von 1,1% auf 1,2% des BIP. Für Frankreich und Österreich würden sich die Bruttogesamtkosten bei Berücksichtigung der Kapitalertragsteuerfreiheit bei Hauptwohnsitzen gleichfalls um einige Zehntelprozentpunkte erhöhen. Zählt man die steuerliche Förderung durch Nichtbesteuerung der imputierten Mieten hinzu, dann erreichte das Gesamtfördervolumen auch in Frankreich und Großbritannien mehr als 3% vom BIP und in Spanien etwa 2,5% vom BIP. In Österreich und Tschechien lägen wir bei etwa 2% vom BIP. Weiters unberücksichtigt sind andere kostenwirksame Förderungen, etwa Opportunitätskosten des Staates durch die preisgünstige Abgabe von Wohnbauland. Durch diese Überlegungen wird deutlich, welchen enormen Stellenwert die steuerlichen Förderungen einnehmen und wie problematisch es ist, dass sie nicht konsistent dokumentiert werden.

Ohne Berücksichtigung dieser Komponenten schwankten die effektiven staatlichen Bruttokosten für die direkte und indirekte Wohnbauförderung im Jahr 2011 zwischen 0,8% in Tschechien und 2,5% in den Niederlanden. Der Schwerpunkt der Förderungen lag zumeist auf der Ausgabenseite, nur in den Niederlanden und in Spanien überwiegt die steuerliche Förderung.

Über einen längeren Zeitraum betrachtet zeigen sich sehr unterschiedliche Trends in den Niveaus der effektiven Wohnbauförderung in den sechs Ländern. Der stetige Rückgang der Förderungen in Großbritannien in den 1990er Jahren geht vor allem auf die sukzessive Reduktion und schließlich Einstellung der steuerlichen Förderung der Eigentümer durch Abzugsfähigkeit von Kreditzinsen im Budgetjahr 2000/2001 zurück.

Der starke Anstieg der Förderungsquote in den Niederlanden seit Ende der 1990er ist allein auf die volle Abzugsfähigkeit von Kreditzinsen von der Einkommensteuer in Verbindung mit steigenden Häuserpreisen und einem steigendem Volumen an Wohnungskrediten zurückzuführen. Die Anstiege in Frank-

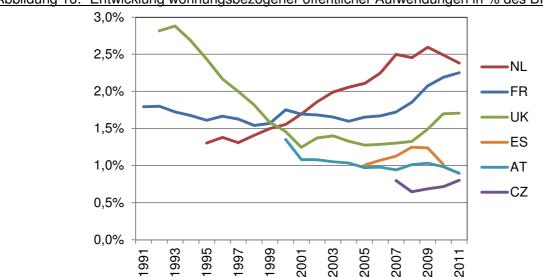


Abbildung 16: Entwicklung wohnungsbezogener öffentlicher Aufwendungen in % des BIP

Anm.:

Ohne Steuervorteile im Bereich der imputierten Mieten (Ausnahme: Niederlande) und der Nichtbesteuerung bzw. der Besteuerungsprivilegien bei Veräußerungsgewinnen.

Quellen:

Nationale Quellen, Eurostat, IIBW

reich seit 2007 sind zum Teil auf budgetäre Maßnahmen, auch im Rahmen von Konjunkturpaketen, zurückzuführen. Generell sind die Anstiege in einigen Ländern seit 2008 teilweise auch dem Rückgang im BIP als Vergleichsmaßstab geschuldet. Zuletzt hat es durch Reformmaßnahmen und Sparprogramme überall entweder Rückgänge oder zumindest eine Dämpfung der Anstiege gegeben (s. Kapitel 3.5). Mit dem Jahr 2012 und danach wird sich in Frankreich, in den Niederlanden, in Großbritannien und in Österreich ein deutlicher Rückgang der effektiven Bruttokosten der Wohnbauförderung zeigen.

# 3.5 LÄNDERPROFILE

# 3.5.1 ÖSTERREICH

In einem als "Verländerung" bezeichneten Prozess, der Ende der 1980er Jahre zu einem Abschluss kam, ist der Hauptteil der Kompetenzen in wohnungspolitischen Angelegenheiten vom Bund auf die Länder übergegangen. Als Folge verblieb dem Bund an wesentlichen wohnungspolitisch relevanten Kompetenzen das Steuerrecht und das Mietrecht sowie das Wohnungsgemeinnützigkeits- und Wohnungseigentumsgesetz (Donner 2000: 524). Die konkrete Ausgestaltung der direkten Fördermaßnahmen – also vor allem der Wohnbauförderung – kann seit Ende der 1980er Jahre durch jedes Bundesland frei bestimmt werden. Diese Selbstbestimmungsmöglichkeit hat in den vergangen Jahren zu sehr unterschiedlichen Zusammensetzungen der Förderkomponenten in den einzelnen Bundesländern geführt (vgl. Amann & Mundt, 2012).

Das österreichische wohnungspolitische System der Nachkriegszeit basierte auf Objektförderungen aus zweckgebundenen Lohnsteueranteilen, die dem gemeinnützigen Wohnungssektor, privaten Bauherren (Eigenheime, Sanierungen), Gemeinden und eingeschränkt auch gewerblichen Bauträgern zugutekommen. Im Rahmen des Wohnbauförderungsgesetzes (WFG) 1968 und des WFG 1984 wurde zusätzlich die Wohnbeihilfe als Subjektförderung eingeführt, jedoch nur für die Bewohner objektgeförderter Wohnungen. Die Notwendigkeit für derartige nachfrageseitige Unterstützungen ergab sich aus den hohen Kostenmieten und den steigenden Eigenmittelerfordernissen im geförderten Bereich.

2009 wurde die Zweckbindung der Bundeszuschüsse an die Länder aufgehoben. Damit entscheiden die Bundesländer allein ohne Bindung an quantitative Zielvorgaben über die Mittelverwendung. Objektförderungen im großvolumigen Neubau werden vor allem von gemeinnützigen Bauvereinigungen in Anspruch genommen, bei Einfamilienhäusern persönlich von Wohnungsnachfragern. Generell kommen alle Bestandsarten – im Speziellen aber der leistbare großvolumige Neubau und Eigenheime – in den Genuss von Förderungen. Die wegen großzügiger Anspruchsvoraussetzungen nur eingeschränkt einkommensabhängige Objektförderung ist als nahezu universelle Leistung konzipiert. Die Bedeutung indirekter steuerlicher Förderungen ist gering. Residualen Nachfragestützungen im Sinne von Wohnbeihilfen kommt ebenfalls eine nachrangige Bedeutung zu. Die österreichische Subjektförderung war vorerst auf den geförderten Mietsektor beschränkt, ist mittlerweile jedoch in den meisten Bundesländern in unterschiedlicher Weise auch dem privaten Mietsektor und dem Wohnungseigentum zugänglich. Die öffentliche Hand greift über die Wohnbauförderung hinaus über die Boden- und Stadterneuerungspolitik intensiv in die Wohnungsmärkte ein. Die österreichische Wohnungspolitik verfolgt nicht ausschließlich verteilungspolitische Aufgaben, konjunkturelle und arbeitsplatzschaffende – im zunehmenden Maße jedoch auch umweltpolitische – Ziele spielen auch historisch gesehen eine große Rolle (s. Kapitel 5 und 6).

Indirekte wohnungspolitische Instrumente werden in Österreich in vergleichsweise geringem Umfang angewandt. Seit 1973 werden in Österreich Bausparprämien gewährt, um zusätzliche Sparer zu gewinnen.

Ein "Bausparer" muss jedoch nicht ausschließlich für Wohnen verwendet werden. Die angesparten Summen ermöglichen den Bezug von günstigen Wohnbaukrediten. Seit 1994 wurden mehrere Wohnbaubanken gegründet, die steuerbegünstigte Anleihen zur Refinanzierung des großvolumigen Wohnbaus begeben. Von der Kapitalertragsteuer-Begünstigung der Anleihen profitiert u.a. der gemeinnützige Wohnungsneubau stark.

Bis 2010 stiegen die Wohnbeihilfen überproportional an (s. Kapitel 3.1.1). Dies lag auch an der Kostendynamik im objektgeförderten Bereich, vor allem aber an der Einführung "allgemeiner" Wohnbeihilfen für private Mietwohnungen. Dies wurde notwendig, nachdem der private Wohnungsmarkt aufgrund forcierter Wohnungssanierungen und einer Liberalisierung der Mietenbeschränkungen immer weniger Wohnungen im untersten Preissegment anbot (Amann et al., 2010a). Staatliche Transferleistungen spielen eine wachsende Rolle in der Korrektur ungleicher werdender Primäreinkommen (Guger, 2009).

#### a) Wohnungspolitische Nettokosten

Die monetäre Bewertung öffentlicher Förderungsausgaben ist mit umfangreichen Schwierigkeiten konfrontiert, indem verschiedene Ausgaben nicht klar zuordenbar sind oder völlig unterschiedliche Förderungsmodelle (z.B. Darlehen, verlorene Zuschüsse, Annuitätenzuschüsse, KESt.-Begünstigung) auf einen einheitlichen Barwert zusammen geführt werden müssen. Die nachfolgende Darstellung ist insofern nur als Näherungswert zu verstehen. Die indirekten Förderungen sind schlecht dokumentiert. Lediglich Czansy & Moser 2000 und Knittler 2009 legen eingehende Studien vor. Aber auch dort sind nicht alle indirekten Leistungen beziffert oder dokumentiert. Nach dem Bundeshaushaltsgesetz hat die Bundesregierung dem Nationalrat jährliche einen Förderungsbericht über direkte und indirekte Förderungen vorzulegen, zuletzt etwa den Förderungsbericht 2011 (BMF, 2013). Dieser Förderungsbericht enthält jedoch gemäß einer Kritik des Rechnungshofes (2013) bei Weitem nicht alle tatsächlichen Begünstigungsmaßnahmen, etwa im Bereich der Einkommensteuer. Er ist wenig übersichtlich und bedient sich einer kameralistischen Sprache.

Aufgrund der eigenen Recherchen konnte folgende Momentaufnahme der wohnungspolitischen Nettokosten erstellt werden. Länder und Bund tätigten 2011 folgende Ausgaben und indirekte Förderungen für Maßnahmen des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung:

- Wohnbauförderung der Länder: Bei Förderungsausgaben von € 2,66 Mrd. waren ca. € 1,55 Mrd. Darlehen bzw. rückzahlbare Zuschüsse. Angesichts der heutigen Kapitalmarktkonditionen kann der Förderbarwert dieser Förderungen mit 30-40% angesetzt werden. Unter Berücksichtigung dessen ergeben die objektseitigen Wohnbauförderungen der Bundesländer mit einem Barwert von ca. € 1,30 Mrd.
- Die Frage nach dem aktuellen Volumen von österreichischen Subjektförderungen im Wohnbereich ist statistisch nicht eindeutig zu klären. Unterschiedliche Statistiken gelangen zu abweichenden Ergebnissen. In der Zusammenschau ist festzuhalten, dass die Wohnbeihilfen innerhalb der Wohnbauförderungsausgaben der Bundesländer den größten Teil ausmachen (2011 rund € 376 Mio.). Einen weiteren größeren Posten machen die wohnungsbezogenen Transfers innerhalb der Sozialhilfe aus. Auch die Bedarfsorientierte Mindestsicherung enthält Wohnkosten, die früher von der Wohnbeihilfe (z.B. in Wien) abgedeckt wurden. Gemäß ihrem theoretischen Konzept ist ein Viertel der BMS für Wohnen vorgesehen. Bei 2011 rund € 440 Mio. Ausgaben der BMS entfallen daher maximal € 100 Mio. auf wohnungsbezogene Transfers.
- Weitere quantitativ viel geringere subjektbezogene Förderungen sind die Finanzämter administrierte Mietzinsbeihilfe (€ 1 Mio.) und sonstige Beihilfen.
- Die Bausparförderung sowie die KESt.-Begünstigung von Wohnbauanleihen verursachten 2011 einen öffentlichen Aufwand von ca. € 210 Mio. Seit damals sind diese Ausgaben stark rückläufig (s. unten).

- Im Rahmen der Sonderausgaben ist die Absetzbarkeit von der Einkommenssteuer für Wohnraumschaffung für den Eigenbedarf und Sanierungsmaßnahmen im Ausmaß von jährlich maximal € 2.920 möglich, in Sonderfällen bis zum doppelten Wert. Dem Förderungsbericht der Bundesregierung zufolge (BMF, 2013, 247) beliefen sich die Sonderausgaben 2011 auf insgesamt € 400 Mio. Eine genaue Abgrenzung der wohnungsbezogenen von sonstigen förderbaren Ausgaben ist nicht möglich, kann jedoch mit rund der Hälfte angesetzt werden (vgl. Knittler, 2009, 291).
- Der Sanierungsscheck des Bundes machte 2011 € 97 Mio. aus.
- Weitere Förderausgaben der Länder und Gemeinden (sie sind zahlreich, aber nirgends dokumentiert) und können nicht beziffert werden. In der unten stehenden Gesamtberechnung werden sie mit einem Aufschlag von 10% berücksichtigt.

Aus diesen Ausgabenpositionen ergibt sich ein öffentlicher Aufwand von ca. € 2,70 Mrd. Das entspricht 0,9% des Bruttoinlandsprodukts (s. Kapitel 3.1.2).

## b) AKTUELLE MABNAHMEN UND TRENDS

- Die wohnungspoltischen Ausgaben sind in Österreich rückläufig. Bei den indirekten Förderungen wurden seit 2010/11 einige Anpassungen vorgenommen: Entfallen ist die Sonderausgabenbegünstigung von Wohnbauanleihen, die Bausparprämie wurde stark reduziert (Rückgang 2010-2013 von € 153 Mio. auf € 55 Mio.). Damit setzt sich ein länger währender Trend der Eindämmung indirekter Förderungen fort (s. Czasny & Moser, 2000).
- Die steuerrechtliche Begünstigung von gemeinnützigen Bauvereinigungen, sowie andere Steuervergünstigungen wurden ebenfalls massiv eingeschränkt. Mittlerweile fallen vor allem noch die KÖSt.-Befreiung gemeinnütziger Bauvereinigungen (s. Arnold, 2008) sowie die USt-Begünstigung von Kaufoptionswohnungen, Vorsorgewohnungen, dem Bauherrenmodell, sowie der unechten Steuerbefreiung von neuen Eigentumswohnungen ins Gewicht.
- Die klassische objektseitige Wohnbauförderung ist ebenfalls seit einigen Jahren rückläufig. Die Bundesländer hatten 2012 Förderungsausgaben von € 2,56 Mrd., das ist gegenüber 2011 ein weiterer Rückgang um € 100 Mio. bzw. fast 4%. Im Jahresabstand konnte die Sanierung ihr Förderungsvolumen behaupten, während alle anderen Ausgabenpositionen sanken, besonders stark die Eigenheimförderung (-11%) und die Subjektförderung (-8%, wobei die Allgemeine Wohnbeihilfe wie in den Jahren zuvor zulegte). Überdurchschnittliche Rückgänge der Förderungsausgaben verzeichnen Salzburg, Wien und Oberösterreich (IIBW u.a., 2013). Nachdem die Förderungszusicherungen im Neubau zwischen 2009 und 2011 um 25% eingebrochen sind, kam es 2012 zu einer leichten Erholung mit +5% auf 25.000 Wohneinheiten.
- Bezogen auf die Barwerte der F\u00f6rderung haben vor allem die Darlehen in den letzten Jahren stark abgenommen, da aufgrund der niedrigen Zinslage der F\u00f6rdereffekt niedrigverzinster Landesdarlehen sinkt.
- Der bis 2010 beobachtete massive Ausgabenanstieg bei der Wohnbeihilfe konnte 2010 gestoppt und 2011 gedreht werden. Die Ausgaben sanken auch 2012 um -8% auf € 350 Mio. Der Rückgang ist auf verschärfte Zugangsbedingungen und die Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung zurückzuführen. Nimmt man nämlich die Subjektförderungen der Wohnbeihilfen und der Wohnkostenunterstützung innerhalb der BMS zusammen, bleibt die Ausgabendynamik nach wie vor hoch. Stark steigende Mietkosten im urbanen Bereich werden diesen Trend auch in Zukunft antreiben.

#### 3.5.2 TSCHECHISCHE REPUBLIK

Auf zentralstaatlicher Ebene sind vor allem das Ministerium für regionale Entwicklung (MMR) und der diesem zugeordnete Staatliche Wohnbaufonds, nachrangig auch das Finanzministerium und das Sozialmini-

sterium mit wohnungspolitischen Aufgaben befasst. Tatsächlich verfügt das Ministerium für regionale Entwicklung über weniger wohnungspolitische Mittel als die anderen beiden Ministerien (Lux, 2013). Im Bereich von leistbaren und sozialen Mietwohnungen sind es die Gemeinden, die Zielbestimmungen vorgeben und den Bestand an Kommunalwohnungen dementsprechend nutzen oder privatisieren. Die wohnungspolitischen Strategien, die durch die Zentralregierung vorgegeben und durch das Parlament bestätigt werden, sind meist sehr allgemein gehalten und beinhalten kaum quantitative Zielbestimmungen.

Die tschechische Wohnungspolitik war in der sozialistischen Ära, vor allem in den 1970er Jahren, auf Massenproduktion in Form von vorgefertigten Bausystemen ausgelegt. Gebaut wurden vor allem standardisierte Wohnsiedlungen mit hohen Dichten auf freiem Gelände an Stadträndern. Während die Quantitäten in den frühen 1970er Jahren mit 70.000 bis fast 100.000 neuen Wohneinheiten jährlich ihren Höhepunkt erreichten, waren die Qualitäten der neuen Wohnblocks – teilweise systembedingt – mangelhaft. Anders als in vielen anderen Staaten des Ostblocks, gab es bereits mehrere mögliche Wohnformen: Staatliche Mietwohnungen, Betriebswohnungen, Genossenschaftswohnungen und selbst genutzte Eigenheime.

Nachdem der Staat die Nachfrage nach Wohnraum nicht ausreichend bedienen konnte, wurden in Folge auch Wohnbaugenossenschaften und Unternehmen als wichtige Wohnungsanbieter tätig. Genossenschaften begannen 1959 zu bauen und erreichten schon bald ein hohes Bauvolumen, vor allem zwischen 1965 und 1992 (Donner, 2006, 41).

Nach der Wende war die Änderung der Wohnungspolitik vorerst keine politische Priorität. Klar war jedoch, dass sich der Staat aus der Wohnbaufinanzierung schnell zurückziehen und dem freien Markt eine Schlüsselrolle in weiten Bereichen des Wohnungsmarktes zuschreiben würde. Dies galt jedoch nicht für die Mietenregulierung, die – vor allem um steigende Wohnkosten einzudämmen – sehr lange aufrecht blieb. Erst Ende 2012 war der Übergang zur freien Mietensetzung im Großen und Ganzen abgeschlossen.

Die Grundpfeiler der Wohnungspolitik in den 1990er und 2000er Jahren waren: Restitution, Privatisierung und die steuerliche Förderung des Eigentums. Anders als in den meisten Transformationsstaaten wurde in der Tschechischen Republik kein individuelles Ankaufsrecht im gesamten ehemaligen staatlichen Wohnungsbestand eingeführt (Right-to-Buy), sondern die Bestände vorerst an die Gemeinden übertragen, welche die Wohnungen in der Folge an ansässige Bewohner oder private Investoren nach eigenem Gutdünken verkauften. Dies führte im Vergleich zu anderen Transformationsstaaten zu einer verlangsamten Privatisierung des Bestandes. Mittlerweile haben jedoch die Gemeinden auch in der Tschechischen Republik den Hauptteil ihrer Bestände privatisiert. Die Restitution, also die Rückführung ehemaliger Privatwohnungen an ihre Besitzer vor der kommunistischen Ära, betraf einen großen Wohnungsbestand, vor allem in den großen Städten. In Prag wurden rund 75% aller Wohnungen restituiert (ICA, 2005). In diesen neuen Privatbeständen blieb jedoch die strenge Mietenbeschränkung bestehen. Die Privatisierung betraf auch ehemalige Genossenschaftswohnungen (Grabmüllerova, 2005, 128). Der Genossenschaftssektor, der auch weiterhin eine große Rolle im Bestand spielt, ist somit eher dem Eigentumssektor als dem Mietsektor zuzurechnen (Lux, 2013, 152).

Wohnungspolitische Interventionen nach der Wende konzentrierten sich auf die indirekte Förderung des Eigentums, vor allem in Form sehr hoher staatlicher Prämien im Bauspar-System, das bereits 1993 eingeführt wurde. Die Abschreibbarkeit von Hypothekarzinsen und Zinszuschüsse zu Hypothekardarlehen spielten ebenfalls eine Rolle. Unterstützt wurde das System zusehends durch geförderte Kredite an junge Haushalte beim Hausbau und für den Erwerb von Eigentumswohnungen. All diese Förderungen wirken verteilungstechnisch tendenziell regressiv und kommen v.a. den oberen Einkommensschichten zugute (Donner, 2006, 92; Lux, 2013).

Die Bausparkredite werden für den Kauf von Einfamilienhäusern (37%), für Sanierung und Modernisierung (31%), für den Bau von Wohnungen und Häusern (14%) und für andere wohnrelevante Ausgaben (17%) genutzt (MMR & UUR, 2012, 42).

Die Förderung des Mietwohnungsbaus nimmt hingegen nur einen sehr beschränkten Platz in der Wohnungspolitik ein. Lediglich kurzfristige, immer wieder umgestellte Programme zur Förderung des Mietwohnungsbaus durch Gemeinden erreichten einen gewissen Stellenwert, waren jedoch nur eingeschränkt auf soziale Risikogruppen ausgerichtet und in ihrer Effektivität beschränkt. Im Bereich der Mietwohnungen wurde vielmehr ein Schwerpunkt auf Renovierungs- und Erneuerungsförderungen gelegt (PANEL und Nový Panel).

Für die Tätigkeit von gemeinnützigen Bauvereinigungen, wie sie beispielsweise in Österreich vorherrschen, gibt es in der Tschechischen Republik keine gesetzliche Grundlage. Auch die Voraussetzungen in der Zivilgesellschaft für derartige Initiativen sind schlecht. Die Genossenschaften haben den Weg zum Wohnungseigentum gewählt; Nur wenige genossenschaftliche Mietwohnungen kamen durch Neubau hinzu (Donner, 2006, 88).

#### a) Wohnungspoltische Nettokosten

Die staatlichen Ausgaben für Wohnungspolitik werden vom Ministerium für regionale Entwicklung jährlich nach einem gleichbleibendem Schema publiziert (MMR & UUR, 2012, 21; 2013, 21). Dadurch liegen Zeitreihen seit 2005 vor. Die Aufteilung der Ausgaben erfolgt nach Zuständigkeitsbereichen, also nach Ministerien (Regionalentwicklung, Finanzen, Arbeit und Soziales, Inneres, Umwelt) und dem Wohnfonds. Die Ausgaben sind tatsächliche Ausgaben, es erfolgt also keine Barwertberechnung, obwohl z.B. die Ausgaben des Wohnfonds weitgehend Darlehen sind. In unseren Berechnungen haben wir eine Barwertdarstellung durchgeführt und die Wechselkursentwicklung der Tschechischen Krone berücksichtigt, um eine Darstellung in Euro zu ermöglichen.

Die wichtigsten direkten Ausgaben sind die Zuschüsse zum Bausparkassensystem durch das Finanzministerium. Sie erreichten 2003 ihren Höhepunkt und nehmen seither ab. 2011 machten sie mit € 429 Mio. dennoch mehr als 40% der direkten Förderungen aus.

Bisherige Analysen der tschechischen Wohnungspolitikausgaben (Hegedüs et al., 2011, 324) für die Jahre 2000-2009, stützen sich auf die Daten der Ministerien, gehen jedoch kaum auf die indirekten steuerlichen Förderungen ein, da keine offiziellen Daten vorhanden sind. In Ergänzung zu den gut dokumentierten direkten Ausgaben, mussten somit Ausgabenkomponenten zugeschätzt werden:

- Die Abzugsfähigkeit von Kreditzinsen, die bis ca. € 12.500 pro Hauptwohnsitz und Jahr ausmachen können, betragen in Anlehnung an Sunega et al. (2011) in Summe rund € 180 Mio. pro Jahr.
- Die indirekte F\u00f6rderung des Wohnungssektors durch die Anwendung des niedrigen USt.-Satzes auf neue Wohnungen machte 2011 sch\u00e4tzungsweise € 57 Mio. aus.
- Der Fonds übernimmt Rückzahlungsgarantien von Darlehen (Genossenschaften, Private). Diese Garantien fallen mengenmäßig jedoch nicht ins Gewicht.

Für die Vergangenheit kann angenommen werden, dass indirekte Förderungen rund ein Drittel der Gesamtförderungen ausmachten. Im Analysejahr 2011 betrugen sie aufgrund der oben beschriebenen Tendenzen nur mehr 19%, vor allem weil die direkten Ausgaben aufgrund des "grünen Einsparungsprogramms" (s. unten) 2011 sehr hoch ausfielen. Die Gesamtausgaben beliefen sich 2011 auf rund € 1,25 Mrd., das sind 0,8% des BIP. Wohnbeihilfen machen einen zunehmend großen Teil der Ausgaben

aus (2011 rund 17%), weil die Mietenbeschränkung in der Tschechischen Republik ausgelaufen ist. Im August 2011 gab es rund 134.000 beziehende Haushalte in den Bereichen Mietwohnungen, Eigentum und Genossenschaft (MMR & UUR, 2012, 33-4).

Die Ausgaben des Wohnfonds und des Ministeriums für Regionale Entwicklung, die teilweise in den sozialen Mietwohnbau fließen, machten 2011 in einer Barwertbetrachtung lediglich 2% der Gesamtförderungen aus. 2007 lag dieser Anteilswert noch bei 7%.

#### b) AKTUELLE MABNAHMEN UND TRENDS

- Die Analysen von Lux zeigen, dass die wohnungspolitischen Ausgaben bisher sehr stark auf das Eigentümersegment ausgerichtet sind (Lux, 2013, 153). Für das Jahr 2008 wurden 78% der Ausgaben dem Eigentümersegment zugeschrieben (Hegedüs et al. 2011, 324). Die neue wohnungspolitische Strategie der Zentralregierung für 2020 legt einen höheren Stellenwert auf die Förderung des Mietwohnungssektors, doch wird dieser Schwerpunkt in den Budgetvoranschlägen noch nicht reflektiert.
- Im Allgemeinen wirken sich die Sparbemühungen der Tschechischen Regierung auch auf die Subventionstätigkeit der Ministerien und der Kommunen aus. Sowohl direkte als auch indirekte Förderungen wurden in den vergangenen Jahren zurückgefahren.
- Die indirekte F\u00f6rderung des Wohnungssektors durch die Anwendung des reduzierten USt.-Satzes auf neue Wohnungen, aber auch auf Wasser und Heizung, ist abh\u00e4ngig von der Neubauleistung und dem Preisniveau, sowie vom gesetzlich vorgegebenen Steuersatz. Dieser wurde seit 2010 schrittweise von 10 auf 15% erh\u00f6ht. Diese Anhebung trug dazu bei, dass die H\u00f6he der USt.-F\u00f6rderung im Wohnbereich von rund € 130 Mio. auf rund € 57 Mio. sank. 2013 erfolgte schlie\u00ddlich eine Zusammenlegung beider Steuers\u00e4tze auf 17,5%, wodurch die indirekte F\u00f6rderung ausl\u00e4uft.
- Das "grüne Einsparungsprogramm" fördert die Umstellung auf energiesparende Technologien bei Bau und Nutzung von Wohnungen. Gefördert werden vor allem die Dämmung von Einfamilienhäusern und Mehrgeschossbauten, die Umstellung auf energieeffiziente Heizungssysteme, Solarenergie, Passivhausbauweise, etc. Die Gelder für dieses Programm wurden durch den Verkauf von CO₂-Zertifikaten lukriert und werden durch das Bundesministerium für Umwelt verwaltet. Das Programm läuft seit 2009, bewusst als Konjunkturimpuls. Es ist eine ergänzende Förderung zu den Sanierungsförderungsschienen des Wohnfonds und wesentlich weiter reichend (ähnlich dem Bundessanierungsscheck in Österreich). 2011 wurden nicht weniger als € 337 Mio. (ein Drittel aller Direktförderungen) im Rahmen dieses Programms ausgegeben.

#### 3.5.3 Frankreich

Die französische Wohnungspolitik basiert auf zwei zentralen Prämissen: der persönlichen Freiheit in Bezug auf die Wohnungswahl und einem fundamentalem Recht auf Wohnversorgung, das 1989 eingeführt und seit 2008 auch rechtlich einklagbar ist. Aus diesen Prämissen leitet sich die breite Orientierung und starke Interventionskraft der staatlichen Wohnungspolitik ab. Der Staat unterstützt massiv sowohl die Bildung von Wohnungseigentum wie auch den Bau von privaten und sozialen Mietwohnungen. Trotz politischer Rhetorik wie "ein Frankreich der Eigentümer" wurde ein ausreichend großer privater Mietensektor stets als Notwendigkeit betrachtet, vor allem um junge Haushalte mit Wohnungen zu versorgen und die Mobilität der Haushalte zu fördern. Auch der soziale Sektor kann durch massive Förderungen seinen Anteil von rund 20% am Wohnungsbestand halten. Außerdem wurde die Wohnungspolitik in Krisenzeiten immer auch makroökonomischen Zielen, wie Konjunktur- und Beschäftigungsförderung, untergeordnet.

Historische Meilensteine der Wohnungspolitik waren:

- Das Wohnungsgesetz von 1977 (Barrot), mit dem die Orientierung auf Objektförderung, die zum Wiederaufbau nach dem Krieg notwendig geworden war, zurückgenommen und im Gegenzug eine umfangreichere Subjektförderung (APL-Wohnbeihilfe) eingeführt wurde.
- Das Mietengesetz von 1989 (Mermaz-Malandin), mit dem nach Jahren widersprüchlicher Mietrechtsreformen ein Kompromiss erzielt wurde, nach welchem seither die Anfangsmieten im privaten Mietensektor frei vereinbart werden können, nachfolgende Mieterhöhungen aber Index-gebunden sind.
- Einige Schritte zur Dezentralisierung von wohnungspolitischen Verantwortlichkeiten, wie das Recht für Bürgermeister, Baugenehmigungen zu erteilen (Anfang der 1980er Jahre), die Einführung von lokalen Wohnbauprogrammen (1991) und die Definition von "Sensiblen Urbanen Regionen" (zone urbane sensible, 1995) in Folge der zunehmenden sozialen Spannungen in städtischen Problemgebieten. Bei letzteren handelt es sich um 752 städtische Zielgebiete in 490 Kommunen mit rund 5 Mio. Einwohnern mit oberster politischer Priorität. Zur Beobachtung dieser Zielgebiete wurde 2003 eine eigene Behörde gegründet.
- Das SRU-Gesetz aus dem Jahr 2000, durch welches Städte mit über 5.000 Einwohnern verpflichtet wurden, ihren sozialen Wohnungsbestand auf zumindest 20% des Gesamtbestandes auszuweiten.
- Das Gesetz von Raffarin aus dem Jahr 2004 mit dem sich die Zentralregierung aus dem Prozess der Zuweisung von Sozialwohnungen zurückzog und auch die Zuständigkeiten für die Projektierung des sozialen Wohnbaus an gemeindeübergreifende Behörden delegierte. Im gleichen Jahr kündigte die Regierung einen massiven Ausbau des sozialen Wohnbaus im Rahmen eines sozialen Kohäsionsplans an. Das Wohnbauziel wurde seither allerdings regelmäßig verfehlt. Vor allem im Großraum Paris stieg die Unterversorgung mit Sozialwohnungen rasch an.

#### a) Das Wohnbaufördersystem in Frankreich - Stabile Komplexität

Die öffentliche Hand verausgabt einen, gemessen am BIP, sehr hohen Betrag an Subventionen für den Wohnungssektor. Im Jahr 2011 betrugen die direkten staatlichen Ausgaben für den Wohnungssektor ca. € 25 Mrd. Davon entfielen € 16,2 Mrd. auf Subjektförderungen und € 8,6 Mrd. auf Objektförderungen. Hinzu kommen indirekte Förderungen in Form von steuerlichen Erleichterungen in Höhe von € 16,4 Mrd. In Summe betrug das gesamte Fördervolumen geschätzte € 40,6 Mrd. (Compte de logement, 2012).

Die Komplexität des französischen Subventionssystems ist außerordentlich hoch (vgl. Schaefer, 2003; Compte de logement, 2012). Neben einer ausgeprägten Subjektförderung (v.a. Wohnbeihilfen) gibt es zahlreiche Instrumente der Objektförderung für Eigentümer und Mietensektoren. Die drei Wohnbeihilfen-Systeme (ALF für junge Familien, ALS für alle Personen, deren Einkommen ein bestimmtes Limit unterschreitet und APL, das sich v.a. an Bewohner geförderter Mietwohnungen richtet) werden von ca. 6 Mio. Haushalten in Anspruch genommen. Die Bezugsberechtigung hängt vom Haushaltseinkommen, von der Arbeitssituation der Haushaltsmitglieder, von der Haushaltszusammensetzung und vom Standort der Wohnung ab. Mehr als 90% der Wohnbeihilfen fließen an Mieter, etwa 5% an Wohnungseigentümer.

Finanziert werden die Wohnbeihilfen durch zwei Fonds, den FNAL (*Fonds national d'aides au logement*) und den FNPF (*Fonds national des prestations familiales*). Die Fonds wiederum werden aus staatlichen Transfers und Arbeitgeberbeiträgen dotiert. Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten müssen 0,95% der Lohnsumme abführen, was in Summe, nach Abzug verschiedener Ausnahmebestimmungen, jährlich ca. € 4 Mrd. ergibt. Die Hälfte davon geht an den FNAL, die andere Hälfte wird zur Eigentumsbildung von Erstkäufern, für Verbesserungen im privaten Mietenbestand, zur Unterstützung von arbeitsmarktbedingten Haushaltsumzügen und für staatliche Wohnungsmarktprogramme, vor allem im Bereich Stadterneuerung, eingesetzt.

Die staatlichen Auszahlungen für Darlehen und Baukostenzuschüsse kommen Großteils vom Zentralstaat und zu einem geringeren Teil von untergeordneten Gebietskörperschaften (Regionen, Departements und Gemeinden). Im Jahr 2011 entfielen darauf € 3,5 Mrd. oder 8% des gesamten Fördervolumens. Das Volumen der Zinssubventionen ist zuletzt wieder deutlich gestiegen und hat im Jahr 2011 € 6,8 Mrd. oder 15% des Gesamtfördervolumens betragen. Die zwei wichtigsten Positionen sind Zinsförderungen im Rahmen der Kredite für den sozialen Wohnbau und die PTZ-Kredite für Eigentumserwerb. PLA-Kredite für den sozialen Wohnungsneubau werden an HLM-Organisationen (PLA-CDC) und an private Wohnbauträger (PLA-CFF) vergeben. Theoretisch fallen rund 60% der französischen Haushalte unter die entsprechenden Einkommensgrenzen dieser Förderungen. Seit 1996 gibt es den "*PLA fiscal*", den reduzierten Umsatzsteuersatz für sozialen Wohnbau von 5,5%. Dieser sollte die direkte Subvention im PLA-Regime ersetzen. Neue PLA-Kredite waren daher von 1996 bis 1999 ausgesetzt, wurde aber aufgrund zu geringer Bautätigkeit 1999 durch das neue Regime "*PLUS*" und den neuen "*PLA integration*" wieder reaktiviert. Verbesserungen im sozialen Wohnungsbestand werden durch das Modell *PALULOS* gefördert, das 1978 eingeführt und seit 1998 auch vom reduzierten Umsatzsteuersatz von 5,5% profitiert.

Verbesserungen im privaten Wohnungsbestand (Miete und Eigentum) werden durch Förderungen der staatlichen Behörde *ANAH* gestützt. Einkommensschwächere Haushalte bekommen seit 1995 subventionierte Kredite, sogenannte PTZ-Kredite (0%-Kredite) zur Eigentumsbildung. Zugang und Kredithöhe in diesem Modell wurden 2005 ausgebaut. Im Jahr 2011 konnten praktisch alle Erstkäufer Zugang zu PTZ-Krediten erhalten; Es wurde ein Rekordwert von 350.000 Kreditzusagen in Höhe von durchschnittlich € 23.000 erreicht.

Ein immer größerer Teil der staatlichen Förderungen wirkt indirekt über Steuerregelungen und -ausnahmen. 2011 wurden in Summe € 14,1 Mrd. an Steuererleichterungen gewährt, rund 31% des gesamten Fördervolumens. Den Löwenanteil macht die Umsatzsteuerreduktion für Wohnbauinvestitionen aus, aber auch die Absetzbarkeit von Kreditzinsen von der Einkommensteuer gewinnt wieder an Bedeutung.

Der soziale Wohnbausektor unterliegt nicht der Körperschaftsteuer oder lokalen Gewerbesteuern (*taxes professionelle*); Die sozialen Vermieter zahlen geringere Umsatzsteuersätze und sind teilweise auch von der Grundsteuer befreit. Die Förderung der sozialen Wohnbauträger wurde zuletzt aus verschiedenen Gründen kritisiert: 1.) Die Finanzierung über das staatlich subventionierte Ansparsystem "*Livret-A*" verzerrt die gesamtwirtschaftlichen Spar- und Investitionsentscheidungen. 2.) Die sozialen Wohnbauträger sind zu kleinteilig strukturiert, können dadurch Skaleneffekte nicht ausreichend nutzen und produzieren teilweise am Bedarf vorbei. 3.) Die Mieten orientieren sich an historischen Herstellungskosten und liegen daher teilweise weit unter den tatsächlichen Marktverhältnissen. 4.) Die Mobilitätsrate der Bewohner im sozialen Wohnbau ist gering, und 5.) In erheblichem Ausmaß profitiert auch der Mittelstand von den Wohnungssubventionen (Egert, 2013).

Auch private Vermieter erhalten eine Reihe von steuerlichen Anreizen. Im Standard *foncier* Regime können neben den Erhaltungs-, Renovierungs- und Verbesserungsaufwendungen auch Kreditzinsen von der Steuer abgezogen werden. Bis zu 10.700 € an Verlusten aus Vermietungsgeschäften können bei der Einkommensteuerermittlung geltend gemacht werden. Bei Einhaltung bestimmter Mietpreisobergrenzen gelten für Vermieter im *Dispositif Robien recentre*-Modell, und noch stärker im *Borloo neuf ou populaire*-Modell, großzügige Abschreibungsmöglichkeiten und AfA-Sätze für die Berechnung der Einkommensteuer. Neben den beiden Einkommensteuermodellen gilt für private Vermieter bei Renovierungen unter bestimmten Voraussetzungen ein ermäßigter Umsatzsteuersatz (*tax sur la valeur ajoutee*) von 5,5%.

#### b) Wohnungspolitische Nettokosten

Im Compte de logement sind neben den Förderungen für den Wohnungssektor auch die Steuereinnahmen aus der Wohnbautätigkeit angeführt. Im Jahr 2011 betrugen die gesamten Einnahmen des Staates aus dem Wohnungssektor rund € 59 Mrd. Die sektorspezifischen Steuern machten € 32 Mrd. aus. Die wichtigsten davon waren Grundsteuern (€ 18 Mrd.), Steuern auf Immobilieneinkünfte (€ 3,1 Mrd.) und die Registersteuer (eine Art Grunderwerbsteuer, die aus verschiedenen Komponenten besteht; € 8,5 Mrd.). Die Einnahmen aus Umsatzsteuern betrugen € 22,3 Mrd. und Steuern im Zusammenhang mit dem Energieverbrauch und Versicherungssteuern brachten noch einmal € 3,9 Mrd. Stellt man die wohnungssektorspezifischen Steuern dem sichtbaren Subventionsvolumen in Höhe von € 40,6 Mrd. gegenüber, ergibt sich eine Nettosubventionierung von € 8 bis 9 Mrd., wobei der Förderbarwert deutlich darunter liegt. Allerdings berücksichtigt diese Zahl nicht den Verzicht auf eine Steuer auf imputierte Mieten und Steuererleichterungen bei Kapitalertragsteuern, deren Aufkommen in Frankreich im zweistelligen Milliardenbereich läge.

### c) AKTUELLE MABNAHMEN UND TRENDS

Der Wohnungssektor war in den letzten Jahren von zwei umfassenden fiskalischen Maßnamepaketen betroffen. Die Konjunkturprogramme 2009/2010 haben neben zusätzlichen Förderungen für den sozialen Wohnbau auch erhöhte Steueranreize für Investitionen im privaten Mietensektor und höhere Subventionen für Bau oder Ankauf von Eigenheimen durch einkommensschwache Haushalte gebracht. Dadurch sind die effektiven staatlichen Förderausgaben beträchtlich angestiegen.

Im Sparbudget 2012 wurden dagegen Förderungen für private Wohnbauinvestitionen und für Eigentumsgründung durch einkommensschwache Haushalte drastisch gekürzt. Für die 0%-Kredite (PTZ bzw. PTZ+) zur Eigentumsgründung wurden erneut Einkommensgrenzen eingeführt und die Förderung auf Neubauten beschränkt. Beides führte zu starken Einsparungen, da bis dahin der Neubau gegenüber dem Ankauf bestehender Eigenheime stark in der Minderzahl war. Es wird damit gerechnet, dass die staatlichen Ausgaben für den PTZ+ im Jahr 2012 durch die Reform von € 2,6 Mrd. auf nur mehr € 800 Mio. zurückgegangen sind (Vorms, 2012).

Aktuelle Reformen und Reformankündigungen im französischen Subventionssystem betreffen vor allem Änderungen im Steuersystem. Seit Anfang 2012 werden Zweiwohnsitze bei Verkauf nach fünf Jahren mit einer erhöhten Wertzuwachssteuer belastet. Steuerfreiheit tritt erst nach 30 Jahren und nicht wie bis dahin nach 15 Jahren ein. Für 2014 ist eine Reduktion der Umsatzsteuer im sozialen Neubau von 7% auf 5% geplant. Im Gegenzug soll der Sozialwohnungssektor zusätzlich 150.000 Wohnungen pro Jahr errichten.

#### 3.5.4 NIEDERLANDE

Die Niederlande waren seit Ende des 2. Weltkrieges immer wieder von Wohnungsknappheit betroffen. In den 1950er und 1960er Jahren lag der Fokus der Wohnungspolitik auf der Förderung des sozialen Wohnbaus. Der Wohnungsnotstand konnte beseitigt werden, allerdings oft in Form von Großanlagen mit billigen und mäßig qualitätvollen Wohnungen. In den 1970er Jahren wandelten sich daher die Ziele der Wohnungspolitik hin zu größerer Vielfalt und entsprechend mehr Wahlfreiheiten für die Haushalte. Die Einführung der Wohnbeihilfe sollte auch Haushalten mit geringem Einkommen Optionen eröffnen. Ende der 1970er Jahre sollte eine stärkere (steuerliche) Subventionierung des Eigentumssektors auf Kosten der Objektförderungen im sozialen Mietwohnungssegment die Eigentumsquote erhöhen. Die Wirtschaftskrise Ende der 1970er Jahre führte allerdings zu einem Einbruch der Bautätigkeit im Eigentumssegment. Erneut musste der Soziale Mietensektor stärker gefördert werden, um einen Wohnungsnotstand zu verhindern. Dafür war wieder ein Ausbau der staatlichen Objektförderung notwendig. Ende

der 1980er Jahre begann dann ein grundlegender Wandel in der niederländischen Wohnungspolitik, dessen Startschuss durch die neuen wohnungspolitischen Leitlinien für die 1990er Jahre unter Wohnungsminister Heerma gegeben wurde. Diese Leitlinien sahen vor allem eine stärkere Rolle des Marktes und eine Erhöhung der Effizienz und Effektivität der Wohnungsmärkte vor, getragen durch Deregulierung, Privatisierung, Dezentralisierung und ein strafferes Finanzmanagement im Bereich der Staatsausgaben für Wohnen.

Die Staatsausgaben für Wohnen wurden 1992 auf ein Globalbudget umgestellt, im Rahmen dessen die Gemeinden und Regionen frei über die Vergabe von Subventionen entscheiden konnten. Durch den Verkauf von Wohnungen aus dem Bestand im Sozialsektor sollten auch ärmere Haushalte zu Wohnungseigentümern werden können, wobei u.a. mit Modellen des geteilten Eigentums (*shared ownership*) experimentiert wurde. Seit 1993 legen die Gemeinden Ziele und Aufgaben der Wohnbauvereinigungen fest und kontrollieren deren Erfüllung. Mit 1. Januar 1995 wurde das alte Objektförderungssystem für den sozialen Sektor grundlegend umgebaut. Der Staat hat sich in Form von Abschlagszahlungen (Erlassung von Tilgungen von staatlichen Wohnbaudarlehen) aus der Objektförderung schrittweise zurückgezogen. Seit 2005 sind keine Förderungen mehr geflossen. Die Wohnbeihilfe dagegen wurde 1997 wesentlich ausgebaut.

Im letzten Jahrzehnt und zunehmend seit dem Ausbruch der Finanzkrise leiden die Niederländischen Wohnungsmärkte wieder unter Angebotsproblemen. Im Jahr 1995 wurde zwischen Zentralregierung und 26 Stadtregionen Wohnbauziele für die Periode bis 2004 vereinbart, die mit 650.000 neuen Wohnungen auch erreicht wurden. Die Knappheit am Wohnungsmarkt war allerdings stärker als erwartet und hat sich seit 2000 noch weiter verschärft.

#### a) Wohnungspolitische Nettokosten

Das Subventionssystem der Niederlande ist heute weit weniger komplex als in den meisten anderen europäischen Ländern. Seit der Abschaffung der direkten Objektförderung in den 1990er Jahren konzentrieren sich die staatlichen Beihilfen fast ausschließlich auf die Subjektebene. Dabei profitieren Eigentümer von zwei wichtigen steuerlichen Förderungen: der Abzugsfähigkeit von Zinsen auf Wohnungskredite von der Einkommensteuer und der Steuerbefreiung des Wohneigentums von Kapitalertrags- und Vermögensteuern. Zinsen auf Wohnungskredite können (unter bestimmten Voraussetzungen) in voller Höhe zum Grenzsteuersatz von der Einkommensteuer abgezogen werden. Die Höhe der Steuersubvention steigt daher mit dem Einkommen bis zum höchsten Grenzsteuersatz. Die Befreiung von der Vermögensteuer bedeutet einen Steuervorteil von Wohneigentum gegenüber anderen Vermögensformen in Höhe von 1,2% pro Jahr, da alle anderen Vermögen pauschal mit einem Steuersatz von 30% auf eine angenommene Rendite von 4% besteuert werden.

Im Gegenzug unterliegen Wohnungseigentümer aber anderen Steuern des Zentralstaates, der Gemeinden und anderer staatlicher Institutionen. Insbesondere zahlen selbstnutzende Eigentümer eine Steuer auf imputierte Mieten in Höhe von 0,55% des Wohnimmobilienwertes. Beim Kauf von Wohnimmobilien fielen bisher 6% Transaktionssteuer an.

Die jährlichen Nettokosten der Eigentumsförderung für das Budget lagen in den letzten Jahren in einer Größenordnung von € 12,6 bis € 14,6 Mrd. bzw. bei 2,2 % bis 2,6 % vom BIP. Den weitaus höchsten Kostenfaktor stellt die steuerliche Absetzbarkeit der Kreditzinsen dar (s. Kapitel 3.2.4).

Mieter profitieren in den Niederlanden von expliziten und impliziten Förderungen. Eine starke implizite Förderung entsteht durch das strenge Mietenregulierungssystem. In 95% der Mietwohnungen liegt die regulierte Miete unter der Miete, die, *ceteris paribus*, bei einem freien Markt entstehen würde (vgl. Schilder, 2012). Mieten ist vor allem bei langer Mietdauer ein "gutes Geschäft", da auch die Mieterhöhungen stark reguliert sind. Diese implizite Subvention wirkt unabhängig vom Einkommen und anderen Eigenschaften der Mieter. Sie liegt im Durchschnitt weit höher als die explizite Form der Wohnbeihilfe und führt zu erheblichen Marktverzerrungen. Nach Schätzungen von Schilder (2012) werden dadurch Mieter in den Niederlanden bedeutend stärker gestützt als Eigentümer. Ihre Schätzung basiert auf der Differenz von steuerneutralen und tatsächlichen Nutzerkosten und weist für den Eigentumssektor eine jährliche Gesamtförderung von € 12,1 Mrd. und für den Mietensektor von € 17,4 Mrd. aus. Mieter wurden nach dieser Quelle zuletzt im Durchschnitt mit rund 5.300 € pro Jahr und Eigentümer mit 3.200 € pro Jahr gefördert. Die hohe implizite Subvention der Mieter durch die starke Mietenregulierung hat nur indirekt Wirkungen auf das staatliche Budget. Die unmittelbareren Folgen sind eine Umverteilung von Vermietern zu Mietern und den damit zusammenhängenden wohnungsmarktbezogenen und makroökonomischen Konsequenzen.

Die Wohnbeihilfen (seit 1.1.2006 huurtoeslag; früher indivduele huursubsidie) dagegen sind beim Staat direkt ausgabenwirksam. Die Höhe der Wohnbeihilfe hängt gegenwärtig von der Haushaltsgröße, vom Einkommen und von der Mietenhöhe ab. Ein geförderter Haushalt muss eine staatlich definierte einkommensabhängige "Basismiete" selbst tragen. Eine darüber hinausgehende Miete wird bis zu einer Qualitätsgrenze zu 100% und darüber hinaus bis zu einer absoluten Obergrenze zu 75% gefördert. Dazu gibt es eine Reihe von Sonderregelungen für Single-Haushalte und für junge und ältere Menschen.

Seit Anfang der 1990er Jahre lag der Anteil der Wohnbeihilfenbezieher im Mietensektor durchwegs zwischen 28% und 33%. Seit Ausbruch der Finanzkrise kam es allerdings zu einem starken Anstieg. Im Jahr 2008 haben 1,12 Mio. Personen (ca. 36% aller Mieter) Wohnbeihilfe bezogen. Im Durchschnitt lag die Wohnbeihilfe bei 145 € im Monat. Die Gesamtausgaben lagen bei € 1,95 Mrd. Im Jahr 2011 ist die Anzahl der Bezieher auf 1,15 Mio. (ca. 40% aller Mieter) und der Durchschnittsbetrag auf 167 € im Monat angestiegen. Die Ausgaben des Staates für Wohnbeihilfen lagen mit ca. € 2,3 Mrd. um 18% über den Ausgaben im Jahr 2008.

#### b) AKTUELLE MABNAHMEN UND TRENDS

Um den negativen Auswirkungen der Finanzkrise auf den Wohnungsmarkt entgegen zu treten wurden einige Reformschritte gesetzt. Zunächst wurde 2009 ein einmaliges Förderprogramm mit einem Gesamtvolumen von € 400 Mio. aufgelegt, das in drei Tranchen vergeben wurde. Im gleichen Jahr wurde die Obergrenze für Kredite an Eigentümer mit staatlicher Kreditgarantie von € 265.000 auf € 350.000 erhöht, seit 2013 wird sie allerdings wieder sukzessive auf den ursprünglichen Betrag zurückgeführt. 2010 folgte eine Reduktion der Umsatzsteuer für Sanierungsmaßnahmen von 19% auf 6%. Es wurde eine neue Abgabe für Vermieter und eine Reduktion der Steuerabschreibungen von Zinsaufwendungen angekündigt. Im Jahr 2011 wurden die Transfersteuer von 6% auf 2% reduziert, die maximale Belehnungsquote auf Neukredite von 120% auf 106% verringert und ein Mindestanteil für Tilgungsleistungen bei Kreditrückzahlungen von 50% festgelegt. Vorher konnten die Zinsen auf endfällige Kredite (*interest only mortgages*) voll abgeschrieben werden. Seit 2013 sind Zinsen auf endfällige Kredite überhaupt nicht mehr abschreibbar.

Eine scharfe Zäsur für den sozialen Sektor stellt die Einführung der neuen Vermieterabgabe dar. Sie soll ab 2018 rund € 2 Mrd. an Abgabenaufkommen einbringen und wird vor allem den Mietwohnungsbestand der Gemeinnützigen Bauvereinigungen treffen. Diese befürchten, dass sie die Abgabe nicht in

voller Höhe auf die Mieter überwälzen werden können. Nach Schätzungen wird die Abgabe bis zu 2 Monatsmieten pro Jahr ausmachen (van der Veer & Schuiling, 2013). Die Inanspruchnahme von Eigenkapital der Bauvereinigungen würde die Neubautätigkeit negativ beeinflussen.

#### 3.5.5 SPANIEN

Unter der Herrschaft Francos erfüllte die spanische Wohnungspolitik fast ausschließlich konjunktur- und beschäftigungspolitische Ziele. Die Verteilungswirkungen wohnungspolitischer Instrumente wurden erst ab 1976 bewusst in die Politikgestaltung einbezogen. Das Ziel einer sozialen Umverteilung bestimmt aber bis heute nicht in überwiegendem Maße die Gestaltung der Wohnungspolitik. Die spanische Wohnungspolitik im 20. und 21. Jahrhundert basiert überblicksmäßig auf folgenden Elementen: die kontinuierliche einseitige Förderung des Wohnungseigentums im Gegensatz zur Miete, der Einsatz mehrjähriger unter den Gebietskörperschaften akkordierter Aktionspläne (Planes de Vivienda), die Konzentration auf indirekte über Steuerbegünstigungen abgewickelte Förderungen, sowie das nahezu völlige Fehlen des öffentlichen Wohnbaus. Der Einsatz direkter öffentlicher Mittel für wohnungspolitische Zwecke ist generell gering und schwankt mit den Aktionsplänen und durch die Unterschiedlichkeit der Eigenmittel der Autonomen Regionen. Steuerliche Begünstigungen machen hingegen eine massive Unterstützung aus, vor allem wenn man - was bei den meisten spanischen Untersuchungen nicht der Fall ist - die reduzierte Umsatzsteuer auf Wohnungskäufe mit berücksichtigt (s. unten). Der spanischen Familie kommt in Wohnungsangelegenheiten entscheidende Bedeutung zu: Zum einen wohnen erwachsene Kinder lange im elterlichen Haushalt, zum anderen spielen intrafamiliäre Kostenbeteiligungen beim Wohnungskauf, der aufgrund der Marginalität des Mietsektors die generelle Voraussetzung einer Haushaltsgründung darstellt, eine wichtige Rolle (Mundt, 2005; Kunnert & Baumgartner, 2012, 39-40).

Mehr als in Österreich hat die spanische Zentralregierung die Möglichkeit, nationale Aktionspläne für die Wohnungspolitik vorzugeben und dadurch die Richtlinien für die generelle Gestaltung der Wohnungspolitik im Gesamtstaat zu entwerfen. Sie gibt die Rahmenbedingungen für die Finanzierungspolitik vor: jährliche Fördermenge, Förderintensität, Darlehensbedingungen etc. Die Zentralregierung trägt die Verantwortung der generellen Finanzierung der Aktionspläne und ist mit deren Kontrolle betraut. Durch ihre Kompetenz in der Steuerpolitik hat die Zentralregierung die Möglichkeit der indirekten Wohnförderung, vor allem über die Absetzbarkeit von Zinsen und den Einsatz der reduzierten Mehrwertsteuer beim Wohnungskauf. Die Regionen müssen sich in der Umsetzung wohnungspolitischer Maßnahmen und in der Erlassung von Ausführungsgesetzen an die Vorgaben der Zentralregierung halten, wobei sie mitunter eigene regionale Aktionspläne vorsehen. Die von den Autonomen Regionen eigenständig für wohnungspolitische Zwecke getätigten Ausgaben stellen lediglich einen geringen Anteil ihrer Gesamtausgaben dar, schwanken aber stark zwischen den einzelnen Regionen.

Die öffentlichen Wohnbauprogramme dienten lange Zeit dem Ziel, die Beschäftigung im Bausektor hoch zu halten und die Wirtschaft über Multiplikatoreffekte, d.h. durch induzierte Ausweitung der aggregierten Nachfrage, anzukurbeln. Seit etwa 1984 versucht die öffentliche Hand verstärkt, öffentliche Förderungen auf die Nachfrageseite des Wohnungsmarktes zu konzentrieren und die Finanzierungserfordernisse speziell für schlechter verdienende Einkommensgruppen zu erleichtern. In dieser Bestrebung stützt sie sich vor allem auf die 1978 eingerichteten "öffentlich gesicherten Wohnungen" (im Folgenden: VPO für viviendas de protección oficial), die neben den indirekten Förderungen das klassische Element der spanischen Wohnbau- und Finanzierungspolitik darstellen. Die Voraussetzungen für die Klassifikation einer entstehenden Wohnung als VPO werden administrativ festgesetzt (Größe, Verkaufspreis, Begünstigte). Sie werden durch private Bauträger erbaut und sind meist für den Verkauf bestimmt. Eine entstehende

Wohnung mit VPO-Status wird durch Baukostenzuschüsse oder Zinssubventionen unterstützt, welche während der Bautätigkeit dem Bauherren zufließen, mit Verkauf der Wohnung und Übernahme des Finanzierungskredites jedoch an den Wohnungskäufer übergehen. Die Höhe der Gesamtförderung, die Darlehensbedingungen und die begünstige Bevölkerungsgruppe werden in den Aktionsplänen bestimmt.

Dieses Grundkonzept der VPO wurde im Laufe der Zeit durch zusätzliche Wohnungsklassifikationen und Förderungsmethoden erweitert. Bezog sich die Förderung vormals nur auf Neubauten, so wurde sie 1984 auf Restaurierungsvorhaben und 1989 auf wiederverkaufte Wohnungen ausgedehnt. 1989 wurde außerdem eine spezielle Kategorie von Wohnungen geschaffen, die sich an Haushalte mit besonders geringen Einkommen richtet (Rodríguez, 2010, 143-9). Dennoch hat das VPO-System kaum nachhaltige Spuren hinterlassen: VPO-Wohnungen sind nur über einen gewissen Zeitraum preisbeschränkt, werden aber danach dem freien Markt zugeführt. Die Produktion von VPO war stets sehr gering. In Zeiten steigender Preise und sinkender Leistbarkeit wurden vergleichsweise weniger statt mehr VPO-Wohnungen produziert (s. Pareja Eastaway & Sánchez Martínez, 2012; Hoekstra et al., 2009). So hat sich der starke Preisanstieg von Wohnungen zwischen 1997-2002 unmittelbar auf Grundstückspreise ausgewirkt und dadurch die Produktion von geförderten Wohnungen negativ beeinflusst (Sánchez Martínez, 2004, 163).

Einem funktionierenden Mietwohnungsmarkt wurde in Spanien keine Chance gegeben. Zuerst beeinträchtigte ein exzessiver Mieterschutz, der keine Renditen ermöglichte, das Angebot an Mietwohnungen, ab 1985 eine schnelle und weitgehende Liberalisierung, die starke Mietpreissteigerungen und Unsicherheit in Mietverhältnissen ergab und somit die Nachfrage nach Mietwohnungen einschränkte (s. dazu Pareja-Eastaway & Sánchez Martínez, 2009; Kunnert & Baumgartner, 2012, 39-40). Noch entscheidender war jedoch die stark einseitige Begünstigung des Eigentumssektors über die steuerlich Absetzbarkeit von Kreditzinsen und Investitionen.

2007 wurde erstmals eine flächendeckende Wohnbeihilfe eingerichtet, die sich an junge Haushalte zwischen 22 und 30 Jahren richtete, um Ihnen die Hausstandsgründung zu erleichtern. Die Hilfe war mit € 210 monatlich auf vier Jahre beschränkt. Steuerliche Anreize für Vermieter kamen dazu, um das Angebot an Mietwohnungen zu erhöhen (Castaño Martínez, 2012).

#### a) Wohnungspolitische Nettokosten

Im Analysejahr 2010 wurden nach unseren Berechnungen rund € 11,6 Mrd. für Förderungen des Wohnungssektors ausgegeben, das sind 1,1% des BIP. Rund zwei Drittel flossen in die steuerliche Förderung: 11% für die reduzierte Umsatzsteuer, 41% für den Steuerabzug auf Hypothekarzinsen, sowie 8% auf Steuervergünstigungen für die Reinvestition von Transaktionsgewinnen bei Hauptwohnsitzen und für Mietwohnungsanbieter (MHAP, 2011).

Die direkten staatlichen wohnungspoltischen Ausgaben konzentrieren sich auf die "Planes de vivienda". Die gesamtstaatlichen Vorgaben werden durch eigene regionale "Planes de vivienda" ergänzt. Die Gesamtausgaben sind schwer herauszurechnen, denn so wie in Österreich ist der Gesamtstaat für die Finanzierung, die Regionen aber für die Umsetzung verantwortlich (Sánchez Martnez, 2004, 164; Pérez Barrasa et al., 2011; Pareja Eastaway & Sánchez Martínez, 2012). Neben den Überweisungen des gesamtstaatlichen Budgets wenden die Regionen noch eigene Mittel für die Förderung des Wohnungswesens auf. Der Zentralstaat und die Autonomen Regionen gaben 2010 in Summe innerhalb ihrer Wohnbaupläne rund € 4,2 Mrd. direkter Subventionen aus, davon lediglich € 375 Mio. für Wohnbeihilfen für junge Haushalte, der Hauptteil jedoch für VPO-Wohnungen. Die Einnahmen aus Steuern auf Immobilientransaktionen sind eine wichtige Einnahmequelle für die Regionen, werden aber aufgrund ihrer mobilitätseinschränkenden Wirkung von der OECD kritisiert (OECD, 2012b, 42)

#### b) AKTUELLE MABNAHMEN UND TRENDS

- Die dramatischen Auswirkungen des Platzens der Immobilienblase ab 2008 sind in keinem europäischen Land so sichtbar wie in Spanien. Noch 2009 gingen Analysen davon aus, dass der Wohnungssektor in Spanien aufgrund seiner als sicher beschriebenen Verbriefung von Hypotheken gut gegen die Krise gewappnet sei (Sánchez Martínez, 2009). Diese Erwartungen haben sich nicht erfüllt.
- 2009 wurde noch einmal durch indirekte Förderungen versucht, den Einbruch des Wohnungsmarktes zu verhindern. Aufgrund von Steuererleichterungen auf wiederinvestierte Gewinne aus Wohnungsverkäufen und für die Anbieter von Mietwohnungen stiegen die indirekten Subventionen 2009 auf € 9,5 Mrd, oder 0,9% des BIP. Gemeinsam mit den direkten Wohnbauförderungen wurden 2009 rund 1,4% des BIP für die Wohnungspolitik ausgegeben. Die Auswirkungen auf die Dynamik des Wohnungsmarktes waren jedoch gering. Im Gegenteil: Seit 2009 ist die Neubautätigkeit, das Volumen von Wohnungstransaktionen und das Preisniveau weiter rückläufig.
- Die massive Wirtschaftskrise und der Druck auf öffentliche Budgets haben seitdem zu massiven Einschnitten bei der Wohnungsförderung geführt. Vor allem Steuererleichterungen wurden im Rahmen von Konsolidierungsmaßnahmen abgeschafft bzw. eingeschränkt. In der Vergangenheit konnten nicht nur die Hypothekarzinsen vollständig abgesetzt werden, sondern auch bis zu € 1.356 pro Jahr für den Wohnungskauf und Reparaturmaßnahmen. Beides wurde mittlerweile vollkommen abgeschafft. Auf Drängen der EU-Kommission wurde die USt. auf Neubauwohnungen, die noch 2012 auf 4% gesenkt wurde, wieder angehoben, und zwar auf 10%. Das Wegfallen der Abschreibungsmöglichkeiten für Hypothekarzinsen und Teile des Kaufpreises führte in Kombination mit der höheren Umsatzsteuer zu einer durchschnittlichen Verteuerung von Wohnungskäufen um 20% mit Anfang 2013 (s. Rubio Guerrero, 2012; Expansion 7.1.2013).
- Während der Zeit des großen Booms in Spanien ist diesem Land in wohnungspolitischer Hinsicht das schlimmste passiert, das sich in Bezug auf die Funktionsfähigkeit eines Wohnungsmarktes vorstellen lässt: Zahlreiche Wohnungen wurden ausschließlich zu Spekulationsgründen gekauft, ohne Eigennutzung und ohne Vermietung. Dies wurde aufgrund der erwarteten Preissteigerungen als rentabel angesehen. Durch dieses Verhalten wurde das Angebot an Wohnungen trotz massiver Preisanstiege verkleinert und nicht vergrößert und die Preise stiegen weiter. Der Leerstand nahm massiv zu (Castaño Martínez, 2012). Die erfolgte Marktbereinigung ist unzureichend. Angebotspreise werden wegen drohender Realverluste der "Investition" hoch gehalten.
- Gerade für (einkommensschwächere) Randgruppen, die nicht auf die Unterstützung der Familie zählen können, erweist sich der Zugang zum Wohnungsmarkt nach wie vor schwierig. Nur langsam re-etabliert sich ein privater Mietenmarkt.

#### 3.5.6 GROßBRITANNIEN

Die Länder des vereinigten Königreiches, England, Wales, Schottland und Nordirland verfügen über unterschiedliche politische und administrative Arrangements für ihre Wohnungsmärkte. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich aber vorwiegend auf England, wo sich rund 83% des Wohnungsbestandes des Vereinigten Königreiches befinden. In England setzt die Zentralregierung die Rahmenbedingungen für die landesweite Wohnungspolitik fest, welche durch die lokalen Behörden (*Local Housing Authorities, LHAs*) umgesetzt werden. Im Jahr 2008 gab es 354 LHAs, darunter 36 in Großstädten, 47 in Grafschaften, 238 in Bezirks-Countis und 33 in den Londoner Stadtbezirken. Seit dem Jahr 2009 stellen regionale Entwicklungsagenturen (*Regional Development Agencies*) in allen 9 Regierungsregionen Englands in den *Regional Housing Boards (RHBs)* sicher, dass sich die Wohnungspolitik in geeigneter Weise in die regionalen Raumordnungs-, Transport-, Wirtschafts- und nachhaltigen Entwicklungspläne einfügt.

Auch England hatte nach dem zweiten Weltkrieg mit einem desolaten Wohnungsbestand und mit Wohnungsknappheit zu kämpfen. Über 80% des Wohnungsneubaus wurde zu Beginn der 1950er Jahre von den Kommunen durchgeführt. Deren Anteil sank in der Folge dann auf 45% im Jahr 1975 und wurde in den 1980er Jahren auf beinahe Null zurückgefahren. Der kommunale Wohnbau war bis Ende der 1970er Jahre massiv durch staatliche Objektförderungen gestützt worden, die ab 1980 sukzessive zurückgenommen wurden. Die Rolle der Kommunen im sozialen Mietensektor wurde zunehmend durch gemeinnützige Bauträger (housing associations) übernommen. Mit dem Housing Act von 1980 wurde auch das RTB (Right-to-Buy Scheme) eingeführt, wonach die Kommunen Sozialwohnungen an die Mieter verkaufen konnten. Bereits im Jahr 1972 wurde ein nationales Wohnbeihilfensystem für einkommensschwache Mieter im privaten und sozialen Mietensektor, nicht aber für einkommensschwache Eigentümer eingeführt.

Meilensteine der englischen Wohnungspolitik waren der *Housing Act* von 1988 und der *Local Government and Housing Act* von 1989. Der *Housing Act* von 1988 zielte auf eine Liberalisierung der Finanzierungsbedingungen für die *Housing Associations*. Sie konnten in der Folge Finanzierungs- und Investitionsentscheidungen ohne staatliche Kontrolle durchführen, im Gegensatz zu den kommunalen Wohnbauträgern. Jenen wurden durch das Gesetz von 1989 die Finanzierungsgrundlagen weitgehend entzogen und man zwang sie, die Mieten zu erhöhen. Seit 2002 gibt es zunehmend Anreize für die kommunalen Wohnbauträger, das Management in sogenannte *ALMOs (Arms length management organisations)* auszulagern. Nur diesen wurden Objektförderungen im Rahmen des *Decent Home Standard* Programms zugestanden, nicht aber den Kommunen selbst.

Durch den *Housing Act* von 1988 kam es auch zur Mietenliberalisierung im privaten Mietensegment. Seither werden Anfangsmiete und Mietveränderungen während der Laufzeit nicht mehr staatlich kontrolliert. Der Anteil des privaten Mietensektors im Wohnungsbestand war bis dahin über Jahrzehnte hinweg rückläufig. 1918 waren in England und Wales 76% aller Wohnungen private Mietwohnungen, nur 1% waren soziale Mietwohnungen und nur 23% Wohnungseigentum. Der Anteil der privaten Mietwohnungen ist bis 1981 auf 11% gesunken, während der Anteil der sozialen Mietwohnungen einen Spitzenwert von 31% erreicht hat.

Es war Ende der 1980er Jahre ein deklariertes Regierungsziel, dem privaten Mietensektor wieder auf die Beine zu helfen, unter anderem durch Maßnahmen, wie die Ausweitung des BES (*Business Expansion Scheme*) in den Jahren 1988 bis 1994. Großzügige Steuerabschreibungen auf Wohnimmobilieninvestitionen und Befreiungen von der Kapitalertragsteuer nach fünf Jahren Behaltedauer sollten institutionelle Investoren anlocken und haben dem Sektor tatsächlich vorübergehend Aufwind verschafft, allerdings zu hohen staatlichen Kosten (Haffner et al., 2009, 44). Ein neuer Anlauf, die Attraktivität des privaten Mietensektors für Investoren zu erhöhen, wurde 2004 unternommen, als die Regierung ankündigte, *REITS (Real Estate Investment Trusts)* zuzulassen. Allerdings wurden zeitgleich mit dem *Housing Act* von 2004 auch neue Regulierungen geschaffen, mit erschwerten Zulassungsbedingungen für private Vermieter, mit der Einführung eines Mietrücklagensystems und verschärfter Kontrollen für Miethäuser im Miteigentum, den HMO (*Houses in multiple occupation*).

Die Prioritäten der Wohnungspolitik Englands haben sich im letzten Jahrzehnt verändert. Im Mittelpunkt stehen nicht mehr allein der Wohnbau, die Wohnqualitäten und die Leistbarkeit, sondern die Einfügung der Wohnungspolitik in einen breiteren Ansatz von ökonomischen, sozialen und umweltpolitischen Zielen (Haffner et al. 2009). Die Wohnungspolitik steht jetzt im Dienste des *Sustainable Communities Plan*, wonach die Qualität der Wohnungebung mit Hilfe von Neubau- und Sanierungsinitiativen gehoben werden sollen. Im Rahmen des *Decent Home Standard*-Programmes soll allen Bewohnern ein angemessener

Wohnraum zur Verfügung stehen, allerdings nicht zum Selbstzweck, sondern als Voraussetzung für die Erreichung übergeordneter makroökonomischer und raumordnungspolitischer Ziele, wie mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt und nachhaltige durchmischte Nachbarschaften. Betroffen von den Maßnahmen und Regulierungen sind aber vor allem die sozialen Wohnbauunternehmen, Zielvorgaben für den privaten Mietensektor gibt es nicht.

Seit 2006 gibt es auch das Ziel, das sogenannte "intermediate affordable housing" zu fördern. Dabei handelt es sich um einen Sektor, der Wohnungen zu Preisen über dem Sozialen Mietensektor, aber unter Marktniveau anbieten soll. Unter anderem sollen dabei gegenwärtige und prospektive Mieter von Sozialwohnungen, Schlüsselarbeitskräfte und potentielle Erstkäufer, die über zu wenig Mittel verfügen, mittels spezieller Kredite gefördert werden, um sogenannte *Open Market HomeBuys* durchführen zu können. Das Programm soll einen neuen Weg ins Eigentum für Zielgruppen ermöglichen, die zu einkommensschwach sind, um aus eigenen Kräften Eigentum zu erwerben.

a) DAS WOHNBAUFÖRDERSYSTEM IN ENGLAND – STARKER WANDEL UND INFLATION VON MINIREFORMEN Der öffentliche Sektor fördert das Wohnen derzeit in direkter Weise über staatliche Ausgaben, vor allem in Form von Wohnbeihilfen, und über Kreditgarantien. Direkte staatliche Zuschüsse und Förderungen nehmen einen sinkenden Anteil ein und scheinen generell im Auslaufen zu sein. Auch steuerliche Förderungen spielen seit der Abschaffung der Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen von der Einkommensteuer für Eigentümer im Budgetjahr 1999/00 kaum noch eine Rolle. Nur noch für Privatvermieter gibt es die Möglichkeit, Kreditzinsen steuerlich abzusetzen.

Die Struktur der staatlichen Förderung des Wohnungswesens (ohne steuerliche Förderungen, Fördereffekte der niedrigen Sozialmieten sowie Abgabe von günstigem Wohnbauland, aber inkl. der *Right to Buy*-Rabatte) hat sich in den vergangenen beiden Jahrzehnten massiv zugunsten der Mietensektoren verschoben. Im Budgetjahr 1990/91 wurden noch mehr als 50% der Förderungen für den Eigentumssektor aufgewendet, im Budgetjahr 2010/11 waren es nur mehr 6%. Der Anteil des Sozialen Mietensektors ist von 36% auf 63% gestiegen, jener der Privatmieten von 9% auf 35%. Das Gesamtvolumen der direkten staatlichen Förderungen inkl. der RTB-Rabatte hat sich in den Budgetjahren 2009/10 und 2010/11 bei £ 25 Mrd. (€ 36,7 Mrd.) stabilisiert.

Die Verschiebungen innerhalb der staatlichen Förderungen für den Wohnungssektor gehen vor allem auf den starken Anstieg der *Wohnbeihilfen* zurück. Ihr Anteil an den direkten Ausgaben (ohne steuerliche Förderungen) ist von 29% im Budgetjahr 1990/91 auf 86% im Budgetjahr 2010/11 angestiegen. Im Jahr 2012 gab es in Großbritannien über 5,4 Mio. Wohnbeihilfebezieher, davon 3,8 Mio. im sozialen und 1,6 Mio. im privaten Mietensektor. Gestiegen sind in den letzten Jahren vor allem die Zahlen im privaten Mietensektor, vor allem in London (Pawson & Wilcox, 2013a).

Der zweitwichtigste Bereich staatlicher Förderungen für den Wohnungssektor waren in den letzten Jahren die *Förderungen für die Gemeinnützigen*. Ihr Anteil lag im Budgetjahr 2010/11 bei 10%. Die Gemeinnützigen (und auch das Council Housing) in England wurden im Zeitraum 2000/01 bis 2010/11 im Rahmen der *Decent Home Standard (DHS)*-Initiative staatlich unterstützt. Es wurden in dem Zeitraum insgesamt £ 37 Mrd. in die Verbesserung der Wohnungssubstanz investiert. Für den Zeitraum 2011/12 bis 2014/15 sind für das Programm weitere rund £ 2 Mrd. vom Staat zugesagt (£ 1,6 Mrd. für das Council Housing und £ 465 Mio. für die Gemeinnützigen). Im Rahmen des *National Affordable Housing Programme (NAHP) 2008/09 – 2010/11* wurden £ 8,9 Mrd. und im Rahmen des neuen *Affordable Housing Pro-*

gramme (AHP) 2011/12 - 2014/15 werden £ 1,75 Mrd. an staatlichen Förderungen vergeben. Der Großteil dieser Förderungen ging bzw. geht an die gemeinnützigen Housing Associations.

Ein stark umstrittener Bereich der staatlichen Förderungen sind die Wohnungsbudgets der Kommunen (Council Housing). Die betreffenden Budgetsalden sind seit Anfang der 1990er Jahre aus mehreren Gründen rückläufig und waren in einigen Jahren über alle Kommunen hinweg sogar positiv. Die Gründe dafür sind erstens, dass die Kommunen seither kaum noch sozialen Wohnungsneubau betreiben, dieser wurde von den Housing Associations übernommen, zweitens, dass die Kommunen die Mieten erhöht haben und drittens, dass die Kommunen teilweise sehr hohe Einnahmen durch den Verkauf von Wohnungen im Rahmen des Right-to-Buy Programms erzielten. Zwischen 1980 und 2010 wurden von den Kommunen in Großbritannien mehr als 2,3 Mio. Wohnungen verkauft. Zwischen den Kommunen und dem Finanzministerium gab es in der Vergangenheit verschiedene Arrangements zu Ausgleichszahlungen, die häufig kritisiert wurden. Dabei wurde unter anderem berücksichtigt, dass höhere Mieten für Gemeindewohnungen zu höheren Ausgaben des Staates für Wohnbeihilfen führten. Bei positiven Budgetsalden im Bereich Wohnen mussten die Kommunen dann Transfers an das Finanzministerium leisten, das wiederum Subventionen an Gemeinden vergab, deren Wohnungsbestand besonders desolat war. Seit dem Jahr 2001 wurden in England und Wales fast durchgängig Überschüsse verzeichnet.

#### b) Wohnungspolitische Nettokosten

Eine Besonderheit des britischen Steuersystems ist die massive indirekte steuerliche Förderung des Wohnungseigentums durch das Fehlen einer Besteuerung von imputierten Mieten und die Kapitalertragsteuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen bei Wohnimmobilienverkauf. Demgegenüber stehen eine Erbschaftssteuer und die Stamp duty, eine andere Form von Transaktionssteuer. Eigentümer von Wohnimmobilien zahlen zwar auch Council tax, diese wird aber auch von Mietern gezahlt, ist daher weitgehend rechtsformneutral (aber nicht verteilungsneutral, weil regressiv) und wurde in der folgenden Gegenüberstellung nicht einbezogen. Nach Schätzungen von Pawson u. Wilcox (2013a) hat sich die Netto-Steuerposition der Wohnungseigentümer (Erbschaftssteuer und stamp duty abzgl. Steuerfreiheit von imputierten Mieten und Kapitalerträgen) mit den steigenden Hauspreisen bis ins Budgetjahr 2003/04 ständig verbessert.

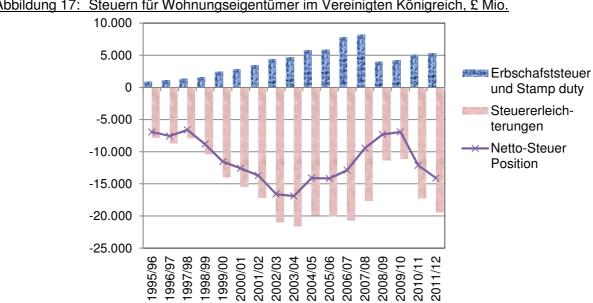


Abbildung 17: Steuern für Wohnungseigentümer im Vereinigten Königreich, £ Mio.

UK Housing Reviews 2018/09 und 2010/11, Compendium Tables, Table 2.6., eigene Berechnungen. Quelle:

In diesem Budgetjahr standen den Einnahmen aus Erbschaftssteuer und Stempelgebühren in Höhe von £ 4,7 Mrd., Steuererleichterungen in Höhe von £ 21,5 Mrd. gegenüber (Bei der Berechnung des Steueraufkommens aus den imputierten Mieten wurde eine volle Abzugsfähigkeit der Kreditzinsen unterstellt).

Die Netto-Position der Eigentümer hat daher fast £ 17 Mrd. betragen. Sie ist dann im Zuge der Finanz-krise beträchtlich zurückgegangen, zuletzt aber wieder deutlich angestiegen. Der *Stamp duty-*Satz wurde 2012 erhöht, was die Einnahmen aus der Steuer auf 300 Mio. £ pro Jahr anwachsen lassen wird. Die Steuererleichterungen für Wohnungseigentümer in Großbritannien werden politisch kaum diskutiert, obwohl sie massive regressive Effekte haben und sich zudem wegen der preisstimulierenden Wirkung negativ auf Erstkäufer (d.h. vor allem jungen Haushalte) auswirken.

Die direkten wohnungsbezogenen Opportunitätskosten des öffentlichen Sektors bestehen aus zwei Komponenten: Erstens aus den Sozialmieten, die regional unterschiedlich stark unter den Marktmieten liegen und zweitens aus der günstigen Bereitstellung von Wohnbauland. Die ökomische Subvention der sozialen Mieten wurde von Wilcox (2009) berechnet. Er schätzt die Gesamtsubvention für das Budgetjahr 2007/08 für England auf £ 3,7 Mrd. in den Gemeindewohnungen (*Council Housing*) und auf £ 3,1 Mrd. in den Wohnungen der Gemeinnützigen (*Housing Associations*) geschätzt. Die Summe von £ 6,7 Mrd. ist bedeutend, selbst im Vergleich mit den massiven Wohnbeihilfen in Höhe £ 15,7 Mrd. und dem Steuerentgang bei den imputierten Mieten in Höhe von £ 9,2 Mrd. im gleichen Budgetjahr. Allerdings darf die Zahl von £ 6,7 Mrd. nicht einfach zu den restlichen staatlichen Förderungen addiert werden, um ein Gesamtfördervolumen zu schätzen, weil es sonst zu Doppelzählungen kommen würde, da der Staat ja die niedrigen Mieten stützt. Das Ausmaß der ökonomischen Subvention durch die niedrigen Sozialmieten wird in den nächsten Jahren aber fallen, weil die Gemeinden und die Gemeinnützigen gezwungen sind, die Mieten zu erhöhen.

#### c) AKTUELLE MABNAHMEN UND TRENDS

Im gemeinnützigen Wohnbau reflektiert die Ablöse des NAHP-Programms durch das AHP-Programm unter der neuen Koalitionsregierung in besonderem Maße den Wechsel der politischen Prioritäten. Unter dem AHP-Programm werden zwar in Summe weniger Wohnungen gefördert werden (68.000 im Vergleich zu 93.000 im NAHP-Programm), der Output pro staatlich bereitgestelltem £ soll aber erheblich höher sein. Die durchschnittliche staatliche Subvention pro Wohnung beträgt im AHP unter £ 20.000 im Vergleich zu £ 51.000 im NAHP. Diese erhebliche Reduktion der Förderung soll einerseits dadurch ermöglicht werden, dass die Baukosten mit £ 141.000 deutlich unter den Baukosten im NAHP-Programm liegen (£ 155.000). Andererseits dürfen die Mieten der geförderten Wohnungen im Rahmen des neuen Affordable Rent (AR) funding model bis auf ein Niveau von 80% der Marktmieten erhöht werden. Dem steht allerdings entgegen, dass gegenwärtig die Wohnbeihilfen gekürzt werden, was dazu geführt hat, dass die Durchschnittsmieten der AHP-Wohnungen im Budgetjahr 2011/12 in allen Regionen unter der erlaubten Maximalgrenze liegen. In London beispielsweise haben sie, wegen der dortigen hohen Preise, ein Niveau von nur 53% erreicht. Eine weitere Finanzierungsquelle soll aus dem Verkauf und vor allem aus einer höheren Miete bei Neuvermietung der Wohnungen der Gemeinnützigen entstehen. Dadurch werden in England (ohne London) ca. 75.000 Wohnungen aus dem sozialen Sektor de facto verschwinden. Als letzte Konsequenz wird der Verschuldungsgrad der Housing Associations steigen, weil im neuen Programm auch der Anteil der Fremdkapitalfinanzierung steigen soll.

Im Bereich der kommunalen Budgets (*council housing*) wurde das wechselseitige Transfersystem nun dadurch beendet, dass die Gemeinden eine einmalige Netto-Abschlagszahlung in Höhe von £ 7,6 Mrd. an HM Treasury leisten. Im Gegenzug erhält der kommunale Wohnbau wieder das Recht, Kredite auf-

zunehmen und erhält zudem Förderungen, unter anderem für größere Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen, auch um den *Decent Home Standard* in seinem Wohnungsbestand bis 2015 zu erfüllen. Der einmalige Transfer von den Kommunen zum Zentralstaat verringert zwar nicht die öffentliche Verschuldungsposition Großbritanniens insgesamt, verbessert aber die britische Position am internationalen Kapitalmarkt, da hier das Budget des Zentralstaates im Vordergrund steht. Die Kontrolle der kommunalen Budgets durch HM Treasury wird weiterhin streng gehandhabt werden, insgesamt hat der kommunale Wohnbau aber wieder neue Möglichkeiten erhalten, nachdem er fast 20 Jahre kaum aktiv agieren konnte.

Für die Förderung des Eigentumserwerbs hat es in den letzten Jahren verschiedene Programme gegeben, zuletzt auch solche, die nicht *means tested* sind, d.h. unabhängig vom Einkommen der Haushalte vergeben werden. Unter dem Titel "*Help to Buy*" werden derzeit 4 verschiedene Programme zusammengefasst (GOV.UK, 2013b):

- Help to Buy equity loans stellen eine Beteiligung (!) des Staates am Wohnungswert dar. Wer bis zu einer Preisobergrenze einer Wohnung von £ 600.000 (=Fördergrenze) zumindest 5% Eigenkapital aufbringt, erhält vom Staat eine Beteiligung in Höhe von 20% des Kaufpreises. Der Staat erhält dann bei Verkauf der Wohnung im Gegenzug 20% des Verkaufspreises, d.h. der Staat wird zum Miteigentümer und ist damit an Risiko und Chance beteiligt. Das Programm hat eine Laufzeit von 3 Jahren ab April 2013 und ein Volumen von £ 3,5 Mrd.. Es sollen damit 74.000 Wohnungskäufer, unabhängig von deren Einkommen, gefördert werden.
- Shared Ownership ermöglicht Haushalten mit Einkommen unter 60.000 £ pro Jahr, eine Wohnung von Gemeinnützigen zu kaufen, vorausgesetzt, es ist Eigenkapital in Höhe von 5% vom Kaufpreis vorhanden. Die staatliche Unterstützung liegt hier in der Förderung des Baus der Wohnungen, nicht in der Förderung der Kredite. Diese Form beinhaltet durch die hohe Belehnungsquote (bis 95% des Kaufpreises) gewisse Risiken für die Käufer.
- Auch NewBuy unterstützt Käufer neuer Wohnungen dadurch, dass nur 5% Eigenkapital notwendig sind. Für die Kredite in Höhe von max. 95% des Kaufpreises gibt es staatliche Garantien. Die Gesamtbaukosten dürfen 500.000 £ nicht überschreiten. Das Programm wurde im März 2012 gestartet; bis März 2013 wurden 2.300 Wohnungen errichtet. Der Staat haftete im März 2013 in Summe mit 23,1 Mio. £. Das Programm ist bisher weit hinter den Erwartungen geblieben.
- Help to Buy mortgage guarantee soll ab Anfang 2014 für drei Jahre Käufer mit Eigenkapital in Höhe von 5% vom Kaufpreis einer neuen oder gebrauchten Wohnung unterstützen. Die staatlichen Kreditgarantien gelten für Erstkäufer und andere Eigentumserwerber, nicht aber für Buy-to-let Wohnungen. Die Kaufpreisobergrenze liegt bei 600.000 €. Für Förderungswerber gibt es keine Einkommensgrenzen, d.h. das Programm ist nicht means tested. In Summe ist ein Garantievolumen von € 12 Mrd. vorgesehen, das in etwa ein Kreditvolumen von € 130 Mrd. bewegen könnte.

Darüber hinaus hat die Regierung in den Jahren 2012 und 2013 einige Maßnahmen zur Förderung des Ankaufs von Sozialwohnungen durch die Mieter (*Right-to-buy*) gesetzt. Die Einnahmen durch den Verkauf der Wohnungen sollten einerseits von den Kommunen zum Defizitabbau und gleichzeitig aber auch zur Finanzierung neuer Sozialwohnungen genutzt werden. Eine zweite Maßnahme war die Reduktion der Anwartschaftszeiten für *Right-to-buy* und *Right-to-aquire* von 5 Jahre auf 3 Jahre. Allein diese Maßnahme soll aus bis zu 200.000 Haushalten Wohnungseigentümer machen. Die National Housing Federation bezweifelt, dass durch die hohen Rabatte und dadurch geringeren Verkaufserlöse ein Ersatz der Wohnungen im Verhältnis 1:1 tatsächlich möglich sein wird (House of Commons, 2013).

Auch die beiden neuen Förderprogramme zum Eigentumserwerb (*Help to buy - equity loans* und *Help to buy - mortgage guarantee*) werden kritisiert (National Housing Federation, 2013). Folgende Kritik-

punkte werden angeführt: Massive Mitnahmeeffekte, da alle potentiellen Käufer gefördert werden, auch solche, die es sich ohne Förderung hätten leisten können; Beitrag zu einem neuen housing bubble, da die Häuserpreise bereits fast wieder Vorkrisenniveau erreicht haben und das Angebot nicht entsprechend reagiert; Dadurch weiter steigende Preise verringern die Leistbarkeit für einkommensschwächere Haushalte und verlängern den Boom-Bust-Zyklus; Moral Hazard-Probleme durch die Kreditgarantien; Das equity loan Programm fördert eine Wohnung im Durchschnitt mit £ 47.000. Das ist das gleiche Ausmaß, mit dem kürzlich noch Sozialwohnungen unter dem National Housing Programme 2008-2011 (NAP) gefördert wurden und erheblich mehr als für "leistbare Mieten" und leistbare Eigentumswohnungen unter dem gegenwärtigen Affordable Homes Programme 2011-2015 (AHP) an Förderungen vergeben werden. Anstelle von 74.000 Eigentumswohnungen hätten mit dem Volumen von £ 3,5 Mrd. 175.000 leistbare Wohnungen gefördert werden können.

# 4 WIRTSCHAFTSPOLITISCHE WIRKUNGEN

# 4.1 WIRKUNGSKANÄLE

Grundsätzlich sollten staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt auf eine Verbesserung der Allokation und der Verteilung (Bekämpfung von Marktversagen) hinzielen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Wirkungen unterschiedlicher Instrumente (Raumplanung, Mietenregulierung, Subventionen usw.) außerordentlich komplex und stark abhängig von gesellschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen sind. Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit der Frage, wie sich die Veränderungen bei den staatlichen Förderungen des Wohnungssektors in den letzten Jahren auf die Wohnbauproduktion und auf Elemente der gesamtwirtschaftlichen Stabilität in den sechs untersuchten Ländern ausgewirkt haben. Die sozialpolitischen und umweltpolitischen Wirkungen sind Themen der Kapitel 5 und 6.

Die unmittelbare Wirkung der Objektförderung ist die Senkung der Finanzierungskosten der Wohnbauträger. Die am häufigsten vorgebrachten Argumente für die Objektförderung sind die Überwindung von Kreditrationierungen am Kapitalmarkt und die Verhinderung negativer und die Förderung positiver externer Effekte. Unter anderem soll der Wohnkonsum in meritorischer Weise gelenkt werden und zu gesunden Nachbarschaften beitragen, was gesellschafts- und wirtschaftspolitisch positive Effekte haben soll. Argumente gegen die Objektförderung sind eine eingeschränkte Wahlfreiheit der Haushalte und höhere Kosten im Vergleich zur Subjektförderung. Dass der Staat mit der Subjektförderung ein zur Objektförderung äquivalentes Nutzenniveau mit niedrigeren Kosten erreichen kann, setzt allerdings einen weitgehend friktionsfreien Wohnungsmarkt voraus. Nur wenn die Bedingungen auf den lokalen Wohnungsmärkten derart sind, dass der freifinanzierte Wohnbau auf Nachfrageveränderungen ausreichend flexibel reagieren kann und dies auch tut, ist die Objektförderung der Subjektförderung unterlegen. In dem Fall führt sie zu einer Verdrängung des marktfinanzierten privaten Angebots (*crowding out*), was volkswirtschaftlich ineffizient wäre.

Die Subjektförderung dagegen ist getragen von dem Gedanken der Konsumentensouveränität. Ihre Verfechter sehen die Wohnungsnachfrager als rationale Konsumenten, die am besten wissen, wie sie unter den gegebenen Budgetbeschränkungen ihre Konsumentscheidungen treffen und ihr Nutzenniveau maximieren. Kreditrationierungen für einkommensschwache Haushalte sind in dieser Sichtweise unvermeidliche Ergebnisse am Kapitalmarkt. Die Aufgabe des Staates ist es demgemäß, kreditrationierten Haushalten, vor allem jungen Haushalten, direkt finanziell unter die Arme zu greifen, damit sie ihre Nachfrage am Wohnungsmarkt artikulieren können.

Untersuchungen zeigen, dass eine allgemeingültige Aussage über die Vorteilhaftigkeit von Objekt- und Subjektförderung nicht möglich ist. Es hängt von der Konstitution des jeweiligen lokalen Wohnungsmarktes ab, wie effektiv und effizient unterschiedliche Förderinstrumente wirken. Khadduri et al. (2003) kommen zu dem Schluss, dass die Objektförderung bevorzugt in Regionen mit engen Märkten und hohem Mietendruck eingesetzt werden sollte, speziell dort wo ein mangelndes Angebot an leistbarem Wohnraum besteht. Wenn es trotz des Einsatzes von Wohnbeihilfen nicht dazu kommt, dass private Wohnbauträger die Nachfrage nach leistbarem Wohnraum decken, dann verfehlt die Subjektförderung ihr Ziel. Bei zu geringer Angebotsreaktion führen Wohnbeihilfen tendenziell zu steigenden Wohnungskosten, die Wohnbeihilfen werden über die Preise direkt an die Wohnungsanbieter weitergereicht, ohne dass ausreichend zusätzliches Wohnungsangebot entsteht. In solchen Situationen kommt es zu Netto-Verlusten für alle einkommensschwachen Haushalte.

Eine entscheidende Frage ist, warum es dem freifinanzierten Wohnbau trotz Subjektförderung nicht gelingt, ausreichend Wohnraum zu schaffen. Länder wie Großbritannien, die Niederlande und auch Frankreich geben sehr viel für Wohnbeihilfen aus, kämpfen aber immer wieder mit Angebotsproblemen auf ihren Wohnungsmärkten. Die Hauptursache dafür liegt nicht darin, dass die Subjektförderung von falschen Annahmen über die Rationalität der Haushalte ausgeht, sondern in den Friktionen, die der Staat selbst auf den Wohnungsmärkten produziert. Dabei versucht er durch Regulierungen in den Bereichen Wohnraumfinanzierung, Raumordnung, Bauordnung, Mietpreisen usw. bestimmten Formen von Marktversagen entgegenzutreten und setzt ganz bewusst auf eine Schwächung bzw. Lenkung und Kontrolle der Marktkräfte. Dass dabei Friktionen entstehen, ist unvermeidlich. Und hier kommt die Objektförderung als zusätzliches, kompensierendes Element ins Spiel. Sie wird oder muss eingesetzt werden, weil sie als zweitbeste Lösung der Subjektförderung in solchen Situationen überlegen ist. Zudem kann sie, wie in den Kapiteln 5 und 6 gezeigt wird, in effektiver und effizienter Weise auch in anderen Bereichen, nicht nur im quantitativen, sondern auch im qualitativen Wohnungsangebot, im Bereich der Umverteilung, im Bereich der sozialen Kohärenz oder im Umweltbereich eingesetzt werden.

Ein aussagekräftiger Maßstab für die Funktionsweise von Wohnungsmärkten ist die Volatilität von Wohnungspreisen und Wohnbauproduktion. Zwischen diesen beiden Größen besteht zumindest kurzfristig ein Abtauschverhältnis. Je schwächer das Wohnungsangebot auf Preisschwankungen reagiert, desto höher wird die Volatilität der Preise sein. Ein sehr flexibles Angebot dagegen kann die Preisentwicklungen stabilisieren. Aufgrund der starken makroökonomischen Interpendenz von Häuserpreisen, privater Konsumnachfrage und Konjunktur wird eine hohe Volatilität der Preise gesamtwirtschaftlich kritischer gesehen als eine (zeitweilig) hohe Volatilität der Wohnbauproduktion, obwohl letztere vor allem für das Baugewerbe Nachteile bringt. Dieses macht allerdings "nur" gut 4-5% der Wertschöpfung aus und hat daher einen geringeren Stellenwert als das Entstehen von Preisblasen am Immobilienmarkt, die sich gesamtwirtschaftlich schon oft dramatisch ausgewirkt haben.

Umstritten bzw. diskussionswürdig ist die Frage, inwieweit eine stabile Wohnungsproduktion auf einem bestimmten Niveau volkswirtschaftlich wünschenswert ist. Dies ist ein Gedanke, der zunächst einmal aus ökonomischer Sicht abwegig erscheint. Warum sollte man ein bestimmtes Wohnbauniveau aufrechterhalten wollen, wenn die Nachfrage plötzlich nach oben oder unten ausbricht? Auf Nachfrage-änderungen nicht zu reagieren wäre ökonomischer Humbug. Betrachtet man allerdings den letzten Wohnungsmarktzyklus in der EU seit Mitte der 1990er Jahre, dann spricht zumindest einiges dafür, dass man sowohl eine exzessive (Spanien, Irland) wie auch eine über lange Zeit unterdurchschnittliche Wohnbauleistung (Großbritannien) vermeiden sollte. Entscheidend ist ja viel mehr, wie gut man Nachfrageveränderungen prognostizieren kann und wie effektiv und effizient man darauf wohnungspolitischen reagieren kann. Eine stabile Wohnbauproduktion hat einen Wert an sich nur bei stabilen Rahmenbedingungen. Dann allerdings hat sie tatsächlich einen sehr hohen Wert. Daran anschließend erst stellt sich die zweite Frage, nämlich inwieweit der Staat durch bestimmte Förderinstrumente effektiv und effizient zu einer stabilen Wohnbauproduktion beitragen kann.

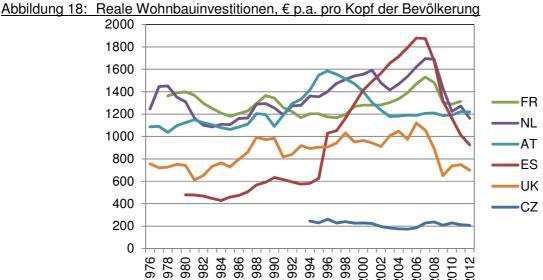
Aus der Sichtweise stabiler Wohnungsmärkte ist festzuhalten, dass staatliche Förderinstrumente, welche Boom- und Bust-Zyklen generieren oder auch nur verstärken, volkswirtschaftlich schädlich sind. Im Hinblick darauf werden vor allem (Ertrags-und Vermögens-)Steuern auf Immobilien überwiegend positiv beurteilt (OECD, 2010a). Der Umstand, dass die Steuerbelastung mit dem Wohnungspreisniveau steigt und fällt, macht aus den Steuern automatische Stabilisatoren, d.h. sie wirken anti-zyklisch. Bei steigenden Preisen wird die Nachfrage durch die Steuern gedämpft, bei fallenden Preisen fällt die Steuerbelastung und unterstützt damit die Nachfrage. Umgekehrt wirken Steuererleichterungen in diesen Steuerbereichen in der Regel

pro-zyklisch. Die Volatilität der Preise ist meistens dort am höchsten, wo es massive Steuererleichterungen für Wohnungseigentümer gibt und wo zugleich der Charakter der Wohnung als Investitionsgut überwiegt.

Neben den direkt wohnungsmarktbezogenen Wirkungen der staatlichen Förderpolitik gibt es darüber hinausgehende gesamtwirtschaftliche Wirkungen. Diese betreffen nicht nur die Wertschöpfungsanteile, die mit der Wohnungsproduktion und den Dienstleistungen verbunden sind, sondern auch die gesamtwirtschaftliche Allokation, wie im engeren Sinne die Frage der steuerlichen Bevorzugung der Wohnbauinvestitionen im Vergleich zu anderen real- und finanzwirtschaftlichen Investitionen und im weiteren Sinne die Frage nach den langfristigen Wachstumsimplikationen der Wohnbauförderpolitiken.

#### 4.2 WOHNUNGSPRODUKTION

Da die Wohnungsmärkte sehr langfristige Zyklen aufweisen, ist es von Vorteil, hier zunächst die langfristige Entwicklung zu betrachten. Dafür stehen für die hier untersuchten Länder unterschiedliche Zeitreihen zur Verfügung. Im Zeitraum 1980 bis 2012 betrugen die durchschnittlichen realen Wohnbauinvestitionen pro Kopf und Jahr in den Niederlanden € 1.390, in Frankreich € 1.330, in Österreich € 1.290, in Spanien € 1.020 und im Vereinigten Königreich € 900. Die stabilsten Wohnbauinvestitionen pro Kopf weist Frankreich auf, die volatilsten Spanien. Der Variationskoeffizient (Standardabweichung/Mittelwert) betrug in Frankreich 0,07 und in Spanien 0,48 im Vergleich zu 0,11 bis 0,14 in den anderen drei Ländern (Tschechien wegen der kurze Reihe ausgenommen). Obwohl hier natürlich Unterschiede bei den Preisen und Steuern (unterschiedliche Umsatzsteuersätze in den Ländern!), dem Wohlstandsniveau und den Präferenzen eine Rolle spielen, springen neben der außergewöhnlichen Entwicklung in Spanien auch die Unterschiede bei den Entwicklungen in Frankreich und im Vereinigten Königreich ins Auge. Im Durchschnitt investierten die Franzosen im Zeitraum 1980 bis 2012 um fast 50% mehr in den Wohnbau als die Briten, und dies trotz vergleichbarem Wohlstandsniveau. Sehr deutlich zeigt sich auch die Konstanz der realen Wohnbauinvestitionen pro Kopf in Österreich seit 2003. Der lange Aufschwung in den Niederlanden bis 2007 wurde nur durch eine Regierungskrise in den Jahren 2002 und 2003 unterbrochen. Zuletzt war dort der Einbruch aber ähnlich dramatisch wie in Spanien. Im Folgenden wird die Wohnungsproduktion in den Vergleichsländern genauer betrachtet.



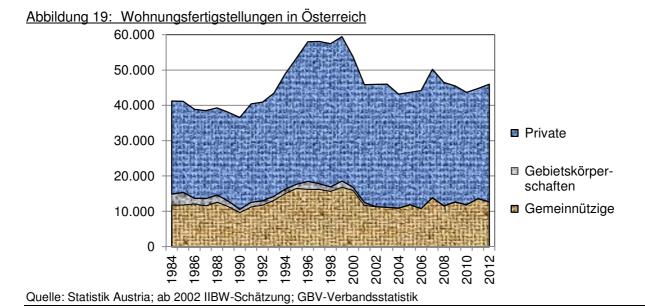
Bruttoanlageinvestitionen Wohnbau, verkettete Volumen, Preisniveau 2000, Wechselkurse 2000 Anm.: Quelle: Eurostat

Für Baubewilligungen und Fertigstellungen von Wohnungen in ÖSTERREICH stehen erst seit kurzem wieder konsistente Daten zur Verfügung. Bis 2002 wurden baupolizeiliche Meldungen ausgewertet. Die Umstellung auf ein zentrales Adress-, Gebäude- und Wohnungsregister (AGWR) gestaltete sich schwierig. Die ab 2009 veröffentlichten Daten wiesen anfangs erhebliche Untererfassungen auf. Angesichts dessen wird für gesamtstaatliche Daten auf Euroconstruct/WIFO-Daten zugegriffen. Die Länder-Daten werden vom IIBW auf Basis der Baubewilligungszahlen und Förderungszusicherungen bis 2012 geschätzt.

Die vorliegenden Fertigstellungszahlen zeigen eine im Zeitverlauf und vor allem im internationalen Vergleich ausgesprochen kontinuierliche Entwicklung (Abbildung 19). Einen deutlichen Bau-Boom gab es in Österreich demgegenüber Mitte der 1990er Jahre. Mehrere Ursachen führten Ende der 1980er Jahre zu einem starken Nachfrageüberhang, der massive Preissteigerungen am privaten Wohnungsmarkt zur Folge hatte. Das Auftreten der Babyboom-Generation der sechziger Jahre am Wohnungsmarkt war nicht erkannt worden. Der Fall des Eisernen Vorhangs und insbesondere der Zerfall Jugoslawiens führten zu einer Zuwanderungswelle, die demgegenüber unvorhersehbar war. Es wurde politisch rasch reagiert, indem mit dem Instrument der Wohnbauförderung der Wohnungsneubau angekurbelt wurde. Aber auch die Privaten (physische Personen und sonstige juristische Personen) erhöhten ihre Bauproduktion massiv. Der Höhepunkt der Fertigstellungen wurde 1999 mit knapp 60.000 Einheiten erreicht.

Seit 2000 schwanken die Fertigstellungen in Österreich (inkl. Zu- und Umbauten) um rund 46.000 Einheiten pro Jahr. Die Fertigstellungen von Eigenheimen entwickelten sich in den vergangenen Jahren mit moderaten Schwankungen zwischen 15.000 und 18.000 pro Jahr; 2012 waren es knapp 18.000. Der Geschoßwohnbau zeigt ähnlich geringe Schwankungen bei 21.000 bis 24.000 Fertigstellungen (mit Ausnahme eines Ausreißers 2007), mit zuletzt etwa 22.400 Einheiten. Im Rahmen von Sanierungen (Auf-, Zu- und Umbauten in bestehenden Bauten) und in "sonstigen" Neubauten entstanden weitere 5.500 bis 6.500 neue Wohnungen jährlich).

Österreichische Gemeinden verfügen über einen Bestand von ca. 300.000 Wohnungen, wobei Wien mit ca. 210.000 Wohneinheiten den Hauptteil hält und dadurch zu den weltweit größten sozialen Wohnungsanbietern zählt. Aus dem Neubau haben sich die Gemeinden jedoch fast gänzlich zurückgezogen. Sie setzen für die Produktion von leistbaren Wohnungen mittlerweile auf die gemeinnützigen Bauvereinigungen, die ein sehr konstante Bautätigkeit entfalten (s. Abbildung 19).



Die Anzahl der Fertigstellungen in der <u>TSCHECHISCHEN REPUBLIK</u> verringerte sich nach der Wende von ca. 55.000 im Jahr 1989 kontinuierlich auf den Tiefstand von nur ca. 13.000 Einheiten 1995. Das waren nur 1,3 Fertigstellungen pro 1.000 Einwohner (MMR & UUR, 2011, 52). Seitdem stiegen die Neubauzahlen wieder kontinuierlich an und erreichten vor der Krise 2007 ein Niveau von ca. 42.000 Einheiten (4,0 Fertigstellungen pro 1.000 Einwohner). Gemäß Euroconstruct sanken die Fertigstellungszahlen danach kontinuierlich und lagen 2012 bei unter 29.000 Einheiten (Euroconstruct, 2013; MMR & UUR, 2012, 74).

Der Neubau nach der Wende betraf überwiegend das Eigentumssegment, v.a. Eigenheime. Der Mietwohnungsbau, insbesondere der private, kam demgegenüber fast gar nicht in die Gänge, da er im Gegensatz zu Eigentumswohnungen nur längerfristig Gewinne zulässt (Grabmüllerova, 2005, 126). Außerdem war die Nachfrage nach Mietwohnungen auch aufgrund der fehlenden Leistbarkeit bei unregulierten Neubauwohnungen gering.

Die Gemeinden nahmen ihre Rolle als Anbieter von leistbaren und sozialen Mietwohnungen nur sehr beschränkt und unterschiedlich wahr. Der Neubau von Gemeindewohnungen konnte die schleichende Privatisierung bei Weitem nicht ausgleichen: 2000 waren lediglich 7% des gemeindeeigenen Bestandes nach 1991 errichtete Neubauwohnungen (Sykora, 2003, 84). Erst in den frühen 2000er Jahren nahm der Neubau von Gemeindewohnungen mit ca. 5.000 jährlichen Fertigstellungen (MMR & UUR, 2011, 78) eine maßgeblichere Stellung ein, wobei rund 88% davon mit staatlichen Förderungen realisiert wurden (Sykora, 2003, 95). Genossenschaftswohnungen wurden in vergleichsweise nur geringer Zahl fertiggestellt, am meisten 2004 mit ca. 1.500 Einheiten. Die fortlaufende Umwandlung von Genossenschafts- in Eigentumswohnungen überkompensierte den Neubau bei Weitem, sodass der Genossenschaftsanteil von 19% 1991 auf ca. 12% 2008 zurückging (Lux, 2012, 5).

Für die Tätigkeit von gemeinnützigen Bauvereinigungen, wie sie beispielsweise in Österreich vorherrschen, gibt es in der Tschechischen Republik keine gesetzliche Grundlage. Auch die Voraussetzungen in der Zivilgesellschaft für derartige Initiativen sind unzureichend. Die Genossenschaften haben den Weg zum Wohnungseigentum gewählt; Nur wenige genossenschaftliche Mietwohnungen kamen durch Neubau hinzu (Donner, 2006, 88).

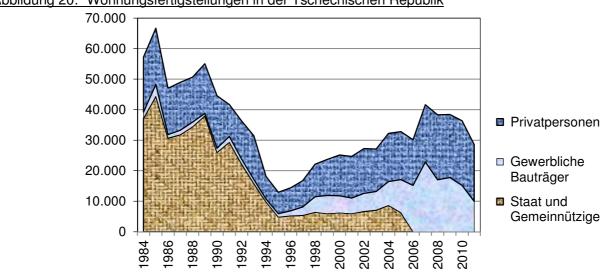


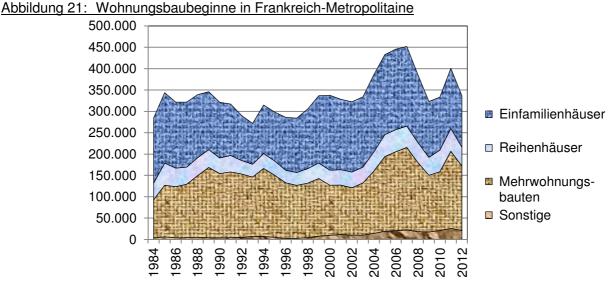
Abbildung 20: Wohnungsfertigstellungen in der Tschechischen Republik

Quelle: MMR & UUR, 2011, 60; MMR & UUR, 2013, 74

In den Jahren 1980 bis 2012 waren in Frankreich (Metropolitaine) durchschnittlich 340.000 Baubeginne zu verzeichnen, der kleinste Wert wurde 1993 mit 270.000, der Maximalwert im Jahr 2007 mit 450.000 registriert.

Zwischen 2001 und 2012 ist der Wohnungsbestand in Frankreich von 29,3 auf 33,2 Mio. angestiegen. Im Durchschnitt sind jährlich 350.000 Wohnungen hinzugekommen, rund 52.000 (15%) davon waren Sozialwohnungen, davon wiederum wurden 34.000 (10%) von den HLM errichtet. Der Zuwachs an Sozialwohnungen lag in den letzten 10 Jahren aber unter dem Anteil des sozialen Sektors im Bestand. Der Großteil der Wohnbauinvestitionen geht auf Privatpersonen zurück, deren Anteil seit 2002 in einer Bandbreite von 45% bis 55% gelegen hat. Der Anteil von juristischen Personen des Privatrechts (AGs und Personengesellschaften) lag zwischen 25% und 33%, sonstige Bauträger nahmen weitere 7% bis 10% ein.

Nach Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2008 ging die Anzahl der Baubeginne stark zurück, im Jahr 2011 allerdings konnten mit Hilfe zusätzlicher staatlicher Förderung erneut 400.000 Baubeginnen erreicht werden. Der Mehrwohnungsbau hat sich in den letzten Jahren bedeutend besser entwickelt als der Eigenheimbau. Nach Einführung der PTZ-Kredite in den 1990er Jahren ist der Anteil des Eigenheimbaus (Einfamilien- und Reihenhäuser) von 50% auf über 60% angewachsen. Der höchste Anteil wurde 2002 mit 62% erreicht. Mittlerweile hat die Anzahl der Baubeginne von Wohnungen in Mehrwohnungsbauten den Bau von Einfamilienhäusern überflügelt. 2012 wurde mit 120.000 Baubeginnen von Einfamilienhäusern der niedrigste Wert seit 1995 erreicht. Der langjährige Durchschnitt liegt bei 150.000 Häusern. Seit 2010 liegt der Anteil der Einfamilienhäuser zwischen 35% und 37%. Dies ist weit unter dem Spitzenwert von 2002, als 52% erreicht wurden. Der Reihenhausbau dagegen kann sich noch behaupten. Sein Anteil lag zuletzt immer über 13%. Der Rückgang beim Einfamilienhausbau hat sicher mehrere Ursachen, vor allem schwache Realeinkommensentwicklungen und hohe Häuserpreise. Zum Teil ist der Rückgang aber auch durch Rücknahmen bei den Förderungen zu erklären. Die Vergabe von PTZ-Krediten wurde 2012 beträchtlich eingeschränkt (siehe Abschnitt 3.5.3).



Quelle: INSEE

Während die realen Wohnbauinvestitionen in den NIEDERLANDEN seit Anfang der 1980er Jahre bis 2007 stark zugelegt haben, sind die Wohnungsfertigstellungen seit Ende der 1980er Jahre trotz steigender Bevölkerungszahlen tendenziell zurückgegangen. In den Niederlanden gibt es seit 1995 keine laufenden direkten Objektförderungen mehr. Das geschätzte staatliche Fördervolumen von € 14,3 Mrd. im Jahr 2011 bestand zu € 12 Mrd. (83%) aus dem steuerlichen Abzug der Kreditzinsen und zu € 2,3 Mrd. (17%) aus Wohnbeihilfen. Eine indirekte Form der Objektförderung besteht allerdings zusätzlich durch staatliche Kreditgarantien (siehe Abschnitt 3.4). Die Niederlande gehören seit Mitte der 1990er Jahre zu den Ländern Westeuropas mit den am stärksten wachsenden Wohnbaukosten. Zwischen 1995 und 2009 sind die realen Wohnbaukosten um durchschnittlich 1,9% pro Jahr angestiegen. Stärker war der Anstieg nur in Schweden mit 3,0% p. a. und im Vereinigten Königreich mit 2,5% p.a. Die hohen Kostensteigerungen hatten dämpfende Effekte auf die Wohnbauleistung.

Der Einbruch bei den Fertigstellungen nach 2009 betrifft allein den Eigentumssektor, und hier vor allem den gewerblichen Bau von Eigentumswohnungen und Reihenhäusern. Gründe dafür sind einerseits Verschärfungen bei der steuerlichen Absetzbarkeit von Kreditzinsen, die zu einer Erhöhung der Finanzierungskosten für neue Kreditnehmer geführt haben. Da Eigentümer Zinsen auf endfällige Kredite nicht mehr von der Steuer absetzen können und die maximal zulässigen Belehnungsquoten reduziert wurden, müssen neue Kreditnehmer jetzt über ein höheres Einkommen verfügen als in der Vergangenheit. Sie bekommen weniger hohe Kredite und müssen gleichzeitig von Beginn an höhere Rückzahlungsraten akzeptieren. Zudem sind die Kreditzinsen in den Niederlanden relativ hoch, was auf zu geringen Wettbewerb unter den Banken zurückgeführt wird. Eine weitere Ursache für den schwächeren Eigentumssektor sind höhere Pensionsbeiträge und neue einkommensabhängige Gesundheitsversicherungsprämien. beides Maßnahmen, die die verfügbaren Einkommen und die Kaufkraft verringert haben.

Die Reformen im Eigentumssektor haben die Nachfrage auf den Mietensektor umgelenkt. Tatsächlich zieht der Neubau von Mietwohnungen seit dem Tiefpunkt im Jahr 2002 wieder an, auch über die Krisenjahre hinweg. Die Vereinbarungen zwischen Zentralregierung und den Stadtregionen im Jahr 1995 beinhalteten auch die Vorgabe, den Anteil des sozialen Wohnbaus auf 30% zu reduzieren. In der Folge hat sich der Anteil des sozialen Mietwohnungsbaus zwischen 1995 und 2002 praktisch halbiert. Mittlerweile hat er aber wieder ein Niveau von etwa 20.000 Wohnungen pro Jahr erreicht, wenn hier auch das

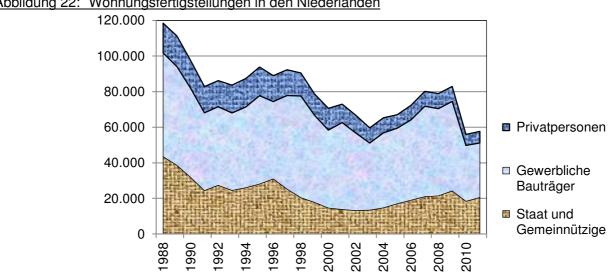


Abbildung 22: Wohnungsfertigstellungen in den Niederlanden

Quelle: CBS

zunehmende Engagement der Gemeinnützigen im Eigentumswohnungsbau eine Rolle spielen mag. Der Neubau von privaten Mietwohnungen jedenfalls spielt seit Mitte der 1980er Jahre nur mehr eine sehr geringe Rolle. Dessen Anteil lag zuletzt fast durchwegs unter 10%. Institutionelle Investoren beschweren sich über die rigiden Staatseingriffe im Mietensektor und über unfairen Wettbewerb durch die gemeinnützigen Bauträger.

Trotz einer schwachen Bautätigkeit in der ersten Hälfte der 2000er Jahre, ist der Anteil des sozialen Mietensektors am Wohnungsbestand der Niederlande immer noch sehr hoch. Im Jahr 2011 setzte sich der Wohnungsbestand aus 60% Eigentum, 33% sozialen Mietwohnungen und 7% Privaten (Sonstigen) Mietwohnungen zusammen. Im Jahr 1971 lagen die Anteile bei 35%, 37% und 28%. Man kann daher festhalten, dass die massive Eigentumsförderung seit den 1970er Jahren die Eigentumsquote fast ausschließlich auf Kosten des privaten Mietsektors erhöht hat. Die geringe Attraktivität des privaten Mietensektors geht zurück auf die strenge Mietenregulierung in Kombination mit einem relativ alten Bestand an Mietwohnungen. Rund 1/3 der privaten Mietwohnungen wurde vor dem 2. Weltkrieg errichtet. Der private Sektor unterliegt nicht den Regelungen des Wohnungszuteilungssystems, er hat keine speziellen Aufgaben, etwa vergleichbar mit den Anforderungen, welche der soziale Sektor seit 1997 für die Erhöhung der Lebensqualität der Nachbarschaften zu erfüllen hat, und er unterliegt nicht der strengen Regulierung und Aufsicht wie sie im sozialen Sektor herrscht. Andererseits profitiert der private Sektor auch nicht von günstigerem Wohnbauland und erst seit 2008 unterliegen auch die sozialen Wohnbauvereinigungen der Körperschaftsteuer.

Die Entwicklungen der Wohnungsmärkte in SPANIEN in den letzten Jahren zeigen, welche volkswirtschaftlichen Schäden eine Kombination aus verzerrten Marktpreisen und falschen wirtschaftspolitischen Entscheidungen auslösen kann. Das spanische Verständnis von Wohnungspolitik war nie ein sozialpolitisches, sondern immer ein wachstumspolitisches (Wieser, 2011). Die Eigentumsquote ist mit 85% extrem hoch, und der soziale Mietensektor spielt dementsprechend kaum eine Rolle. Der Wohnungssektor hat schon in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre als Wachstumsmotor fungiert, mit stark steigenden Häuserpreisen und Wohnbauinvestitionen. Diese Entwicklung war Anfang der 1990er Jahre nur kurz unterbrochen, die Wohnbauinvestitionen haben schon ab 1993 wieder stark angezogen, und zwischen 1997 und 2007 sind dann nicht nur die Wohnbauinvestitionen und die Fertigstellungen, sondern auch die Häuserpreise sehr stark angestiegen.

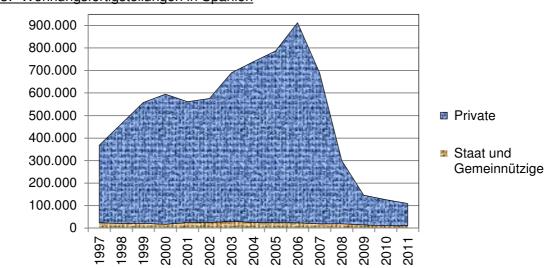


Abbildung 23: Wohnungsfertigstellungen in Spanien

Quelle: Ministerio de Fomento.

Wegen des stark rückläufigen Zinsniveaus, mit zeitweise negativen Realzinsen, und steigenden Realeinkommen hat sich die durchschnittliche Leistbarkeit kreditfinanzierter Käufe trotz der höheren Häuserpreise bis 2007 nicht wesentlich verschlechtert. Gleichzeitig sind die Bauzeiten in Spanien relativ lang, Fertigstellungszeiten betragen durchschnittlich 18 bis 24 Monate, daher reagiert das Angebot zwar stark, aber relativ langsam auf Preisveränderungen. Dies ist auch der Grund, warum es noch nach Ausbruch der Krise im Jahr 2007 zu einer beträchtlichen Angebotserhöhung gekommen ist. Im Jahr 2010 waren rund 1 Mio. unverkäufliche Wohnungen und Häuser am Markt, rund 4% des Bestandes. In den Küstenregionen mit hohem Anteil an Zweitwohnsitzen und Ferienhäusern lag der Angebotsüberhang noch deutlich darüber.

Im VEREINIGTEN KÖNIGREICH zeigt sich, im Gegensatz zur Entwicklung in den Niederlanden, eine zuletzt stark zunehmende Rolle des privaten Mietwohnungsbaus. Mit dem zentralstaatlich verordneten Rückzug der Kommunen aus dem Wohnbau in den 1980er Jahren wurde das Wohnbaugeschehen weitgehend eine Privatangelegenheit. Die jährliche Bauleistung der gemeinnützigen Bauträger schwankte in den letzten 30 Jahren zwischen 13.000 und 39.000 Wohnungen, ihre Anteile am Wohnungsneubau zwischen 6% und 23%. Zuletzt war ihre Bauleistung stabil bei ca. 30.000 Wohnungen pro Jahr, was durchwegs über 20% Wohnbauanteil entsprach. Die Angebotsschwäche auf den britischen Wohnungsmärkten hat sich seit der Finanzkrise dramatisch verschärft. Nach Schätzungen wäre in den nächsten 20 Jahren von privater Seite jährlich eine Bauleistung von 200.000 Wohnungen notwendig um den Bedarf zu decken. Zuletzt lag die private Bauleistung bei nur etwa der Hälfte dieser Zahl.

Die Umschichtungen bei der Wohnbauförderung in den letzten 20 Jahren scheinen sich gerade heute besonders negativ auszuwirken. Zu Beginn der 1990er Jahre machten die Förderungen über 3% des BIP aus, wobei rund 30% auf Wohnbeihilfen, 27% auf Objektförderungen und 44% auf den steuerlichen Zinsenabzug entfielen. Das Förderniveau wurde, auch wegen der Einstellung der steuerlichen Förderung auf 1,3% des BIP im Jahr 2001 reduziert. Seither steigt das Fördervolumen zwar wieder, im Jahr 2011 lag es bei € 40,7 Mrd. oder 2,3% des BIP, es besteht allerdings zu 86% aus Wohnbeihilfen. Die Briten geben fast 2% des BIP jährlich für Wohnbeihilfen aus. Fast die gesamte Wohnbauförderung dient allein der Reaktion auf die misslichen Marktergebnisse, die sich seit Jahren mit geringen Wohnbauraten und, durch die Krise nur kurz unterbrochenen, stark steigenden Wohnungspreisen darstellen.

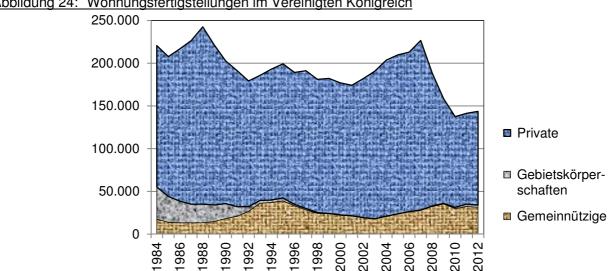


Abbildung 24: Wohnungsfertigstellungen im Vereinigten Königreich

Quelle: Department for Communities and Local Government, LiveTable 241

Zuletzt zeigte sich in den Vergleichsländern noch keine nachhaltige Erholung bei der Wohnbautätigkeit. Nach einem Anstieg der Wohnbaugenehmigungen in Frankreich und Österreich im Jahr 2011 waren im Jahr 2012 wieder Rückgänge zu verzeichnen. Besonders stark gingen die Baubewilligungen in Spanien und in den Niederlanden zurück. In Spanien sind die Häuserpreise zwischen Mitte 2007 und Mitte 2013 um 37% eingebrochen, und noch immer geht man von einer Zahl von rund 1 Mio. Häusern aus, die, mittlerweile überwiegend im Eigentum der Banken, noch immer unverkäuflich sind. Gleichzeitig fehlt leistbarer Wohnraum in den Städten. Derzeit wird eines von sechs Häusern von Ausländern erworben, vorwiegend in den Küstenregionen. Für Spanier ist es immer noch sehr schwierig, Kredite zu bekommen. In den Niederlanden sind die Häuserpreise seit 2008 nominell um über 20%, real um 30% zurückgegangen. Das niederländische BIP war zwischen 2011 und 2013 in den meisten Quartalen in Rezession, ein Wachstum wird frühestens für 2014 erwartet. Die Rabobank sieht aber trotz der aktuellen Einsparungen der Regierung im Bereich der Wohnungsmarktförderungen, Anzeichen einer Erholung auf dem Wohnungsmarkt. Die Anzahl an Transaktionen und auch die Preise sind zuletzt leicht angestiegen, die Leistbarkeit hat aufgrund des geringeren Preisniveaus wieder deutlich zugenommen. Die Rabobank rechnet auf Jahresbasis 2013 mit einer Stabilisierung der Transaktionen und bei den Preisen 2014 (Rabobank, 2013).

800 700 -EU 27 600 -ES 500 CZ 400 •FR 300 -NL 200 AT 100 -UK 0 

Abbildung 25: Index der Wohnbaugenehmigungen (Anzahl Wohnungen) (2010 = 100)

Quelle: Eurostat

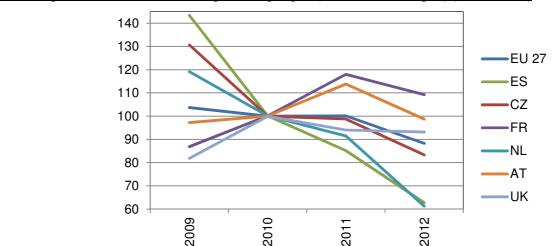


Abbildung 26: Index der Wohnbaugenehmigungen (Anzahl Wohnungen) (2010 = 100)

Quelle: Eurostat

## 4.3 GESAMTWIRTSCHAFTLICHE STABILITÄT

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Wohnbaus hat sich seit 1995 länderweise sehr unterschiedlich entwickelt. Im Zeitraum 1995 bis 2012 lag der durchschnittliche Anteil der Bruttowohnbauinvestitionen (BWBI) am BIP in den EU-27 bei 5,4%. Von den analysierten Ländern hatte nur Spanien ein, mit 8,3% allerdings deutlich, höheres Niveau. Die Niederlande erreichten mit 5,4% den EU-Durchschnitt. Die niedrigsten Anteile wiesen Tschechien mit 3,2% und das Vereinigte Königreich mit 3,4% auf. Der durchschnittliche Anteil in Österreich lag bei 4,6%. Noch etwas deutlicher werden die strukturellen Unterschiede im Indikator Bruttowohnbauinvestitionen in Prozent der Bruttoanlageinvestitionen (BAI) insgesamt. Hier lag der durchschnittliche Anteil in den EU-27 im Zeitraum 1995 bis 2012 bei rund 27%. Während die Niederlande und Frankreich etwa den EU-Durchschnitt erreichten, lagen Österreich und das Vereinigte Königreich mit etwa 20% deutlich darunter. Weit abgeschlagen lag Tschechien mit nur 12%, absoluter Spitzenreiter war Spanien mit über 32%.

Vor allem im Zeitverlauf zeigen sich bemerkenswerte Entwicklungen (Abbildung 27). In Tschechien steigt die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Wohnbausektors seit 1995 mehr oder weniger stetig an. Der Anteil der BWBI an den BAI hat sich von 7,6% im Jahr 1995 auf 16% erhöht und damit mehr als verdoppelt. In Spanien hat sich der Anteil der Wohnbauinvestitionen an den Bruttoanlageinvestitionen insgesamt von einem unterdurchschnittlichen Niveau ausgehend seit dem Ende der 1990er Jahre dramatisch nach oben entwickelt. Im Jahr 2007 wurden dort mehr als 4 von 10 Euros an Investitionskapital in den Wohnbau investiert. Bemerkenswert ist aber auch der hohe Anteil der BWBI an den BAI in Frankreich: seit 2005 liegt er bei über 30%. In den Niederlanden hatte der Wohnbau lange Zeit den gleichen Stellenwert wie in Frankreich, er wurde aber von der Wirtschaftskrise wesentlich härter getroffen. Zuletzt wurde ein Anteil von 25% an den BAI erreicht. Ganz anders war die Entwicklung in Österreich, wo der Anteil der BWBI an den BAI schon seit dem Jahr 2000 unter 25% liegt und einige Zeit sogar nur bei rund 20% lag. Im Vereinigten Königreich gab es Mitte des letzten Jahrzehntes eine Zunahme der Bedeutung des Wohnbaus, der Einbruch im Jahr 2009 war dort allerdings auch besonders stark.

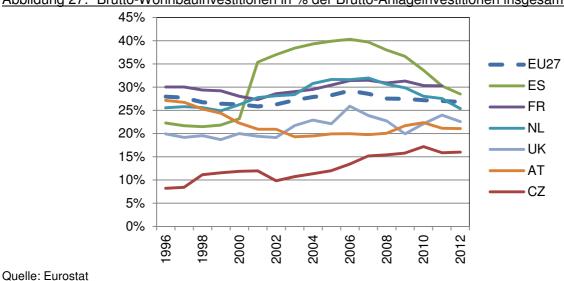


Abbildung 27: Brutto-Wohnbauinvestitionen in % der Brutto-Anlageinvestitionen insgesamt

Ein zentraler Maßstab der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen staatlicher Wohnungsmarktsubventionen ist die Volatilität der Wohnungseigentumspreise. Abbildung 28 zeigt, dass die Volatilität der Häuserpreise in den hier untersuchten Ländern mit fehlender oder niedriger Besteuerung von Veräußerungsgewinnen (Großbritannien, Spanien, Niederlande) seit Anfang der 1980er Jahre überdurchschnittlich hoch war. Österreich weißt eine mittlere Volatilität der realen Häuserpreise auf, wobei die starken Hauspreisanstiege in den Jahren 2011 und 2012 hier allerdings noch nicht berücksichtigt sind.

Neben der Kapitalertragsteuer bei Immobilientransaktionen hat auch die Absetzbarkeit von Kreditzinsen von der Einkommensteuer erhebliche Bedeutung in Europa (siehe Kapitel 3.2.3). Der Finanzierungsvorteil, der bei den Kreditnehmern durchden Steuerabzug entsteht, wird international als "*Tax Wedge*" bezeichnet. Am stärksten ausgeprägt ist die "*Tax Wedge*" in den Niederlanden und in Tschechien, in Großbritannien wurde der Steuerabzug im Jahr 2001 eingestellt. Während Erlandsen et al. (2006) noch einen starken Zusammenhang zwischen der Volatilität der Häuserpreise und der "*Tax Wedge*" für den Zeitraum 1970 bis 2001 feststellen, ist nach den uns vorliegenden jüngeren Daten im Länderquerschnitt nur mehr ein schwach positiver Zusammenhang zu sehen. Das heißt aber nicht, dass von diesem Instrument nicht beträchtliche Wirkungen auf die Häuserpreise ausgehen. Es zeigt vielmehr, dass auf die Wohnungsmärkte eine Vielfalt von Faktoren einwirkt, deren Zusammenspiel in den letzten Jahren durch Deregulierung, Liberalisierung, Veränderungen in der Demographie, Finanzmarkt- und Bankenkrise usw. komplexer geworden ist.

Grundsätzlich hängen die Wirkungen staatlicher Subventionen entscheidend von den Rahmenbedingungen auf den betreffenden Wohnungsmärkten ab. Nach Meen (2006), beispielsweise, ist die Volatilität auf den britischen Wohnungsmärkten nicht primär auf Spekulationswellen zurückzuführen, sondern in erster Linie auf die generell schwache Angebotsseite. Weil der Wohnungsneubau auf Preisänderungen (seit langem schon) unzureichend stark reagiert, schlagen Veränderungen bei den Einkommen und bei den Zinsen (bzw. bei den Einkommens- und Zinserwartungen) nicht nur kurz- sondern auch mittelfristig viel stärker auf die Preise durch als anderswo. Deregulierungen auf den Hypothekenmärkten seit den 1980er Jahren und Veränderungen auf den Arbeitsmärkten seit den 1990er Jahren haben diese Effekte erheblich verstärkt. Für die schwache Angebotsseite in Großbritannien, und nicht nur dort, werden in erster Linie restriktive Raumplanungen, zum Teil aber auch komplizierte Bauordnungen, opportunistisches Verhalten von Kommunen und Wettbewerbsprobleme im Bausektor verantwortlich gemacht. In einigen Ländern, insbesondere in den Niederlanden, spielt zudem die starke Mietenregulierung eine bedeutende Rolle.

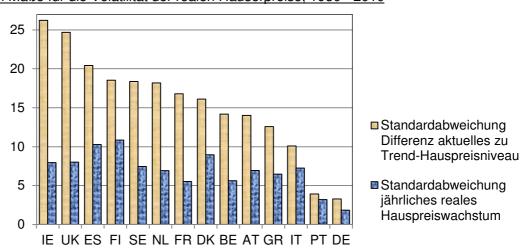


Abbildung 28: Zwei Maße für die Volatilität der realen Häuserpreise, 1980 - 2010

Anm.: Quelle: 1.) abweichende Untersuchungsperioden für Österreich (1986-2010), Portugal (1993-2010) und Griechenland (1993-2010); 2.) das Trend-Hauspreisniveau wurde mit Regressionsanalyse geschätzt IIBW nach nationalen Hauspreisdaten

Die folgende Abbildung 30 zeigt, dass sämtliche hier untersuchten Länder (für Tschechien liegen keine Berechnungen vor) Probleme auf der Angebotsseite der Wohnungsmärkte aufweisen. Die langfristige Preiselastizität des Angebots, d.h. die langfristige Reaktion des Angebots auf Preisveränderungen, ist in allen hier untersuchten Ländern vergleichsweise schwach. Dies ist insofern bemerkenswert als vor allem Großbritannien, Frankreich und die Niederlande ihre Wohnungssektoren massiv mit staatlichen Finanzmitteln fördern, und zwar vorwiegend mit Subjektförderungen, die der Theorie gemäß gerade diese Funktion der Märkte stärken sollte.

30 IE Volatilität der Häuserpreise 25 ES 20 NL FR DK 15 ΑT GR 10 IT 5 РΤ 0 2 0,5 1,5 0 Tax Wedge

Abbildung 29: Korrelation zwischen der Volatilität der realen Häuserpreise und der "Tax Wedge"

Anm.: 1.) Volatilität der Abweichung des aktuellen Hauspreisniveaus vom Trendhauspreisniveau, das mit Regressionsanalyse geschätzt wurde; 2.) Die "Tax Wedge" misst die Differenz aus dem aktuellen Zinsniveau und der Nachsteuerbelastung der Kreditbedienung. Je höher der Wert ist, desto höher ist die steuerliche Förderung. Quelle: OECD, 2011; IIBW nach nationalen Hauspreisdaten.

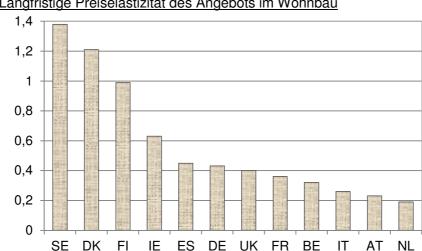


Abbildung 30: Langfristige Preiselastizität des Angebots im Wohnbau

Anm.:

Die Berechnungen basieren auf ökonometrischen Fehlerkorrekturmodellen der Wohnbauinvestitionen, wobei als Erklärungsfaktoren die Häuserpreise, die Wohnbaukosten und die Bevölkerungsentwicklung herangezogen wurden.

Quelle:

Caldera Sánchez &. Johansson, 2011.

Zwei weitere Indikatoren, das Verhältnis von Wohnbauinvestitionen zu den Förderungen und das Verhältnis der privaten Haushaltsverschuldung zu den Förderungen, werden für die Analyse herangezogen. Sie geben allerdings nur grobe Hinweise auf die wohnungs- und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Wohnbauförderungen der Länder. Abbildung 31 zeigt das Investitionsvolumen in den Wohnbau (Neubau und Sanierung) pro eingesetztem Euro an Wohnbauförderungsmitteln im Zeitablauf. Man kann den Indikator sowohl als ein Effektivitätsmaß betrachten, als auch als einen Indikator für den Förderdurchsatz der Wohnbauinvestitionen. Jedenfalls darf der Indikator nicht ohne weiteres kausal interpretiert werden, in dem Sinne, dass die staatlichen Förderungen allein kausal für die Niveauunterschiede bei den Wohnbauinvestitionen verantwortlich sind. Eine zentrale Schwäche des Indikators ist, dass er die sonstigen Finanzierungsbedingungen im Wohnbau, insbesondere die stark unterschiedlichen Finanzmarktinstitutionen (Akteure, Kreditmarktregulierungen usw.) in den Ländern nicht berücksichtigt. Eine weitere Schwäche liegt darin, dass er nicht um Baukostensteigerungen bereinigt ist. Zwar sind die (realen) Baukosten in Frankreich und in den Niederlanden im Betrachtungszeitraum in etwa gleich stark gestiegen, im Vereinigten Königreich aber um einiges stärker. Schließlich lässt sich aus dem Indikator auch nicht herauslesen, wie stark Verdrängungseffekte wirken, d.h. wie stark freifinanzierter Wohnbau durch geförderten verdrängt wird.

Die Entwicklungen waren augenscheinlich stark unterschiedlich. In Frankreich war die "Effektivität" der Wohnbauförderung in Relation zur Bauleistung trotz zahlreicher Reformen im Wohnbauförderungssystem seit Mitte der 1980er Jahre relativ konstant hoch. Frankreich hat seit langem ein komplexes, dennoch aber ausgewogenes Wohnbauförderungssystem. Ein Euro an Wohnbauförderung stand 3 bis 4 Euro an Wohnbauinvestitionen gegenüber. Das Verhältnis hat sich im Zuge des Wohnbaubooms erhöht und ist nach Ausbruch der Krise etwas zurückgegangen. Der Grund dafür dürfte darin liegen, dass der freifinanzierte Wohnbau grundsätzlich prozyklisch agiert.

Ganz anders die Entwicklung in den Niederlanden: Die massive Ausweitung der steuerlichen Förderung durch Abzug von Kreditzinsen zeigt sich immer weniger effektiv. Das Verhältnis von Wohnbauinvestitionen zu Förderungen hat sich in den letzten 15 Jahren halbiert. Am wenigsten effektiv scheint das Fördersystem aber im Vereinigten Königreich zu sein. Bemerkenswert ist zwar, dass die Rückführung der Förderungen seit Anfang der 1990er Jahre durch das Auslaufen des Zinsenabzugs von der Steuer für Eigentümer die Effektivität bis 2007 stark erhöht hat, trotzdem lag das Niveau immer unter jenem von Frank-

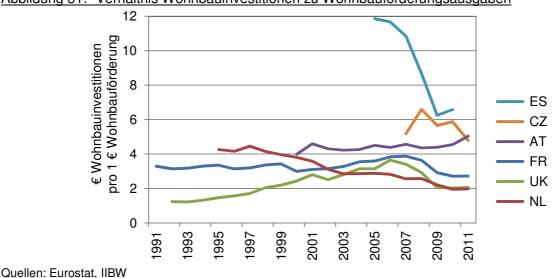


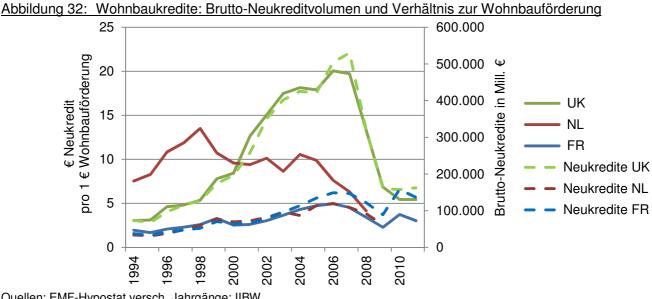
Abbildung 31: Verhältnis Wohnbauinvestitionen zu Wohnbauförderungsausgaben

reich. In der Krise ist die Effektivität wieder deutlich gesunken. Als Interpretation bietet sich an, dass die Wohnbauförderinstrumente im Vereinigten Königreich, insbesondere die dominierende Wohnbeihilfe, prozyklisch wirken, während diese Effekte in Frankreich weniger stark ausgeprägt sind.

Die Effektivität der österreichischen Wohnbauförderung ist gemäß dieser Indikatoren hoch. Pro Euro an Wohnbauförderung wurden hierzulande seit dem Jahr 2000 mehr Wohnbauinvestitionen ausgelöst als in Frankreich, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich. Bemerkenswert ist dies insofern, als der Wohnbauboom in Osterreich vorverlagert bis Ende der 1990er Jahre stattgefunden hat. Dass die "Effektivität" zuletzt, im Gegensatz zu den anderen Ländern, sogar angestiegen ist, geht einerseits auf Rückführungen bei der Wohnbauförderung zurück, und andererseits auf die völlig andere Entwicklung auf den österreichischen Wohnungsmärkten seit Ausbruch der Krise.

Ein zweiter Indikator zeigt das Verhältnis der Wohnbauförderungsausgaben zur Neukreditaufnahme der privaten Haushalte. In Ländern mit hohem Anteil an Objektförderungen (Darlehen, Zuschüssen), wie Österreich und Frankreich, wirkt die Förderung überwiegend als Substitut zu Kapitalmarktdarlehen. Trotzdem bleibt das Kapitalmarktdarlehen die Hauptfinanzierungsform im Wohnbau. In Ländern, die auf Subjektförderung in Verbindung mit privaten und/oder staatlichen Kreditgarantien setzen, wird der Wohnbau ausschließlich über den Kapitalmarkt finanziert. Eine starke steuerliche Förderung wie in den Niederlanden, im Vereinigten Königreich und in Tschechien, entfaltet eine prozyklische Wirkung auf die Neuverschuldung der privaten Haushalte. In Abbildung 32 werden diese Unterschiede für den letzten Wohnungsmarktzyklus dargestellt.

Obwohl das Verhältnis der Wohnbauförderung zum BIP in Frankreich, dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden vergleichbar hoch ist, war der Zusammenhang zwischen Wohnbauförderung und Brutto-Neuverschuldung der Haushalte sehr unterschiedlich. In Frankreich war die Verschuldung der privaten Haushalte weit geringer; Öffentliche Darlehen wirkten hier als Substitute für Kapitalmarktdarlehen. Im Jahr 2008 lag das Brutto-Neukreditvolumen im Vereinigten Königreich um den Faktor 4 über Frankreich, und die Niederlande hatten über einen langen Zeitraum, trotz der weit geringeren Größe des Landes, ähnlich hohe Neukreditvolumina wie Frankreich.



Quellen: EMF-Hypostat versch. Jahrgänge; IIBW

In Frankreich wirkt die Kombination von langen Kreditlaufzeiten, einem hohen Anteil von Fixzinskrediten und staatlichen Kreditgarantien stabilisierend. Im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden dagegen fehlen die automatischen Stabilisatoren im Steuersystem und es fehlt eine ausreichend flexible Angebotsseite. Ein durch positive Einkommenserwartungen und sinkende Zinsen ausgelöster Nachfrageschock führt daher leicht zu stark steigenden Häuserpreisen und steigender privater Verschuldung, wobei sich Häuserpreise und Verschuldung gegenseitig aufschaukeln.

Gegenwärtig sieht die EU-Kommission sowohl für das Vereinigte Königreich als auch für die Niederlande makroökonomische Ungleichgewichte aufgrund der hohen Verschuldung der privaten Haushalte (Europäische Kommission, 2013b). Im Fall des Vereinigten Königreichs wird auf die schwache Wohnbauleistung und auf den hohen Anteil von variabel verzinsten Krediten hingewiesen, der aufgrund der hohen privaten Verschuldung beträchtliche Risiken bei zukünftigen Zinsanstiegen bergen. Im Fall der Niederlande wird kritisiert, dass die Bankbilanzen einseitig mit Wohnungskrediten belastet sind, ein Umstand, der in ähnlicher Form in Spanien bereits eine Bankenkrise ausgelöst hat. Gleichzeitig wird aber eingeräumt, dass der hohen Verschuldung der privaten Haushalte in den Niederlanden auch überaus hohe Geldvermögen gegenüberstehen. Der Rückgang der Häuserpreise und Aktivitäten auf dem Wohnungsmarkt belasten jedenfalls derzeit über negative Vermögenseffekte die konjunkturelle Entwicklung beträchtlich.

Die Globale Finanzkrise 2008 hat sich als Labor für die Wirkungsweisen wohnungspolitischer Systeme erwiesen. Im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern erfuhren die Wohnungsproduktion und das Preisgefüge der Wohnungsmärkte in Österreich keinen Einbruch. Beide hängen offensichtlich eng mit dem System wohnungspolitischer Interventionen zusammen. Die Neubauförderung setzte auf Kontinuität, bei der Sanierungsförderung kam es 2009 zu einer massiven Ausweitung. Wenngleich die öffentlichen Haushalte auch damals schon unter strikten Budgetrestriktionen agierten, war ihnen diese Offensive möglich, ohne die öffentliche Verschuldung außerplanmäßig zu erhöhen. Auch ein Teil des Kapitalmarktes stellte weiterhin Finanzierungen zur Verfügung, und zwar jener, der seit je auf nationale Finanzierungskreisläufe setzt, die Bausparkassen und Wohnbaubanken. Als dritte Stütze erwies sich die strukturelle und Eigenkapitalstärke des gemeinnützigen Wohnungssektors. Alle drei Komponenten haben sich über Jahrzehnte hinweg politisch wohl austariert entwickelt und stützen sich auf breiten Rückhalt in der Zivilgesellschaft. Die Globale Finanzkrise hat besser als jeder theoretische Nachweis die Effektivität dieses Modells aufgezeigt. Die Finanzierung des gemeinnützigen, aber auch des privaten Wohnbaus war zwar unter Druck, lief aber weiter. Dies stärkte das Vertrauen anderer Marktteilnehmer in den Wohnungs- und Bausektor und bewirkte einen erheblichen Kapitalzufluss. Diese Entwicklung hatte angesichts des gesamtgesellschaftlichen Stellenwerts des Bau- und Immobilienwesens - sie sind zusammen für 15% des BIP verantwortlich – große Auswirkungen auf andere Wirtschaftssektoren. Österreich hat die Krise gesamtwirtschaftlich besser überstanden als der Durchschnitt der Euro-Zone. Dies ist zu einem erheblichen Teil auf die Stabilität des wohnungspolitischen Systems zurückzuführen. Die Entwicklungen unter den "Labor-Bedingungen" der Krise zeigen, dass wohnungspolitische Systeme das Potenzial haben, effektive Stabilisatoren oder "shock absorber" für die Wirtschaft insgesamt und natürlich auch für den einzelnen Bürger zu sein.

# 5 Sozialpolitische Wirkungen

Um die sozialpolitischen Wirkungen der wohnungspolitischen Systeme zu untersuchen, wurden Indikatoren entwickelt, die EU-weit vergleichbar sein sollen. Neben quantitativen Indikatoren (z.B. Wohnfläche pro Person; Wohnungsbestand pro 1.000 Einwohner) wird auf qualitative Merkmale (Altersstruktur des Wohnungsbestands, energetische Qualität, Überbelag, Mängel in der Ausstattung, etc.) und die Wohnkosten gesetzt. In Kombination mit einer Einkommensbetrachtung werden diese Aspekte zu "Leistbarkeitsindikatoren" zusammengeführt. Angesichts vielfacher länderweiser Unterschiede und der Komplexität von Datenquellen und Berechnungsmethoden ist die vergleichende Gegenüberstellung dennoch nur mit Einschränkungen möglich.

Die Europäische Union trägt wesentlich dazu bei, statistische Erhebungen in den Mitgliedsstaaten anzugleichen und vergleichbar zu machen. EU-SILC ("Community Statistics on Income and Living Conditions") ist hierbei die umfassendste Erhebung, die Lebensbedingungen von Privathaushalten in der Europäischen Union über Stichprobenbefragungen sammelt. Wohnsituation und Wohnkosten spielen eine wichtige Rolle in der Erhebung. An der jährlichen Befragung beteiligen sich alle 28 Mitgliedsstaaten, zusätzlich Norwegen und Island, sowie die Türkei und die Schweiz. In Österreich nehmen jährlich rund 6.000 Haushalte an SILC teil. Dazu wird die entsprechende Anzahl an Adressen zufällig aus dem Zentralen Melderegister (ZMR) gezogen. Drei Viertel der befragten Haushalte werden wiederholt befragt (jedoch maximal vier Mal in Folge), um Veränderungen der Lebenssituation im Zeitverlauf feststellen zu können. Nach dem Mikrozensus ist EU-SILC die größte fortlaufende Haushaltsbefragung in Österreich. Andere wichtige wohnwirtschaftliche Maßzahlen lassen sich aus den Gebäude- und Volkszählungen ableiten – hier sogar mit höherer Genauigkeit, da es sich um keine Stichproben- sondern um eine Vollerhebung handelt. Der Auszug aus dem Adress- und Wohnungsregister 2011, der die bisherige Methodik der im Zehnjahresabstand durchgeführten Gebäude-/Wohnungszählungen ersetzen wird, ist allerdings noch nicht verfügbar. Die letzte Vollerhebung stammt daher aus 2001.

Zur zwischenstaatlichen Vergleichbarkeit der Erhebungen werden von der EU und Eurostat verbindliche Richtlinien und Definitionen, z.B. zu Einkommensbestandteilen oder Haushaltstypen, vorgegeben. Obwohl sich Erhebungsmethoden und begriffliche Abgrenzungen laufend verbessern, ist bei der Vergleichbarkeit der Daten zwischen Ländern immer noch sehr große Vorsicht geboten. Ein Beispiel: Mietbestandsverhältnisse werden in EU-SILC in Marktmieten und reduzierte Mieten unterteilt. In Schweden hat der subventionierte, gemeindeeigene Mietsektor hohe Qualitäten und ein sehr großes Volumen erreicht. Damit wird das allgemeine Mietniveau entscheidend beeinflusst. Zusätzlich ist nach wie vor eine Mietenregulierung aufrecht, die die Maximalmieten und die jährlichen Steigerungen beider Segmente beschränkt. Dadurch sind Marktmieten und gemeinnützige Mieten annähernd gleich hoch. Die Bestandsabgrenzung erfolgt jedoch nach dem Kriterium, ob Haushalte die Miete ihrer Wohnung als geringer als das Marktniveau betrachten oder nicht. Widersinnigerweise haben nach dieser Betrachtung gerade Schweden, die Niederlande und Dänemark gar keine Mietsektoren mit reduzierter Miete. Gerade in diesen Ländern hat aber das soziale Mietsegment massiv dazu beigetragen, die Preisentwicklung des freifinanzierten, kommerziellen Mietsegments einzudämmen und somit ein einheitliches Mietniveau für beide Sektoren zu schaffen (s. Kemeny et al. 2001; Kemeny et al. 2005). Zusammenhänge dieser Art müssen bei der Interpretation von EU-SILC Daten berücksichtigt werden.

Eurostat bemüht sich, die nationalen Ergebnisse übersichtlich und im Zeitverlauf darzustellen und verfügbar zu machen (s. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/). Selten werden jedoch Schwankungsbreiten ausgewiesen und daher in der Interpretation Trends unterstellt, die gar nicht vorhanden sind. Manchmal

erweisen sich Zahlen als unrealistisch. Im Falle Deutschlands hat die Widersinnigkeit mancher an Eurostat gemeldeter Daten sogar dazu geführt, dass Deutschland in einigen vergleichenden Darstellungen nicht mehr aufscheint, z.B. hinsichtlich der Wohnkostenbelastung. Leider legt Eurostat bei der Darstellung der EU-SILC-Ergebnisse und Indikatoren zu Wohnverhältnissen ein sehr geringes Maß an Selbstkritik zu tage. Zwischenjährliche stark schwankende Anteilswerte bleiben ebenso unerklärt wie schwer nachvollziehbare Ergebnisse etwa für Deutschland und Dänemark (s. Eurostat, 2013).

#### 5.1 WOHNVERSORGUNG

Die Wohnversorgung in Österreich zeigt im internationalen Vergleich eine sehr gute Performance. Für 1.000 Einwohner steht ein Wohnungsbestand von 496 Wohneinheiten zur Verfügung. Der EU27 Durchschnitt liegt 2011 bei rund 477 Einheiten (s. Abbildung 33). Einen quantitativ deutlich über Österreich liegenden Wohnungsbestand weisen Spanien aufgrund des sehr hohen Anteils an Zweit- und Ferienwohnungen (568 Einheiten), sowie Frankreich (534 Einheiten) auf. Deutschland hat einen bezogen auf die Bevölkerungszahl ähnlich großen Wohnungsbestand wie Österreich, während die anderen Vergleichsländer deutlich darunter liegen. Natürlich handelt es sich hierbei nur um eine sehr grobe Maßzahl, die nicht auf regionale Unterschiede im Wohnungsbestand eingeht. Vor allem in Staaten Osteuropas, aber auch in Deutschland, sind die Unterschiede zwischen stagnierenden Gebieten, mit teilweise leer stehendem Wohnungsbestand, und Boom-Regionen mit einem enorm hohen Neubaubedarf eklatant.

Die Neubauleistung ist aktuell in Frankreich am höchsten, trotz eines insgesamt besonders hohen Wohnungsbestands. Wenn die Neubauleistung (gemessen an den Wohnungsfertigstellung pro 1.000 Einwohner) im EU27 Durchschnitt mit 1 skaliert wird, liegen Frankreich mit 2,3, Österreich mit 1,5 und Polen mit 1,2 deutlich darüber (Abbildung 33). In Spanien und Großbritannien ist der Wohnungsneubau, der vor der Krise von so großer volkswirtschaftlicher Bedeutung war, stark eingebrochen (beide rund 0,7). In Deutschland wurde 2011 ebenfalls ein unterdurchschnittliches Niveau mit einer Indexzahl von 0,6 erreicht. Mittlerweile hat der Neubau in Deutschland jedoch an Dynamik gewonnen (Details zur Neubautätigkeit der Vergleichsländer s. Kapitel 4.2)

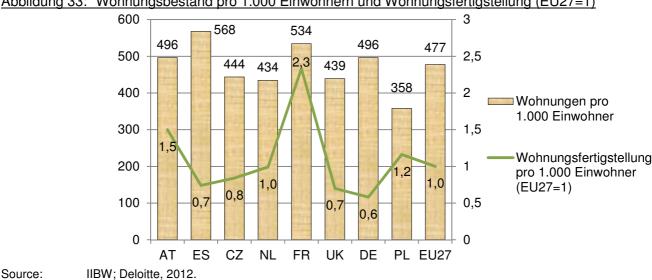


Abbildung 33: Wohnungsbestand pro 1.000 Einwohnern und Wohnungsfertigstellung (EU27=1)

Die verfügbare Wohnfläche pro Person liegt in Österreich mit 44m² deutlich über dem EU27-Durchschnitt von 38m². Auch in Frankreich und Deutschland sind die durchschnittlichen Wohnflächen ähnlich groß. In Polen und der Tschechischen Republik liegen die Wohnflächen mit 25m² und 32m² deutlich unter dem EU27-Durchschnitt.

Die OECD publiziert den Indikator Räume pro Person, weist jedoch darauf hin, dass sehr unterschiedliche Konzepte, welche Räume inkludiert sind, angewandt werden (OECD, 2011a, 86). Es ergibt sich ein ähnliches Bild: Österreich, Deutschland, Frankreich und Deutschland liegen nahe beim OECD-Schnitt von rund 1,6 Räumen pro Person. Belgien und einige angelsächsische Länder (Kanada, Australien, Neuseeland), die in den OECD-Schnitt einberechnet werden, aber auch die Niederlande, liegen bei oder über 2 Räumen pro Person. Die osteuropäischen Länder haben deutlich niedrigere Werte. Eine Analyse der durchschnittlichen Wohnflächen pro Wohnung für das Jahr 2009 zeigt ähnliche Ergebnisse (s. EC JRC, 2012, 16). In manchen Transformationsländern führen geringe Wohnungsgrößen und hohe durchschnittliche Haushaltsgrößen zu Problemen des Überbelags.

Wohnungsbedarf entsteht in erster Linie aus demographischen Entwicklungen, aus Bevölkerungszuwachs, dem – meist stärkeren – Zuwachs an Haushalten und durch Wanderung ausgelöste Ungleichgewichte. Weiters führen Abbrüche und Umnutzungen von Wohnbauten zu zusätzlichem Bedarf. Aufgrund komplexer Abhängigkeiten der Einflussfaktoren kommt es häufig vor, dass trotz eines länderweise quantitativ großen Wohnungsbestands massive Angebotslücken bestehen. Dies ist besonders ausgeprägt in vielen Transformationsländern zu beobachten, wo Emigration und geringe Geburtenraten zu Bevölkerungsrückgang und in der Folge hohen Kennzahlen der quantitativen Wohnversorgung geführt haben. Tatsächlich hat die Entwicklung zu massiven Leerständen in wirtschaftlich rückständigen Regionen, aber umso höherem Wohnungsbedarf in den wirtschaftlichen Zentren geführt. Außerdem tragen ineffiziente Wohnungsmärkte häufig dazu bei, dass Wohnungsneubau am Bedarf vorbei geht, indem überwiegend gehobene Nachfragesegmente, oft in spekulativer Absicht, angesprochen werden. Kaum ein Land verfügt über zuverlässige Wohnungsbedarfsprognosen. Klare Indikatoren für Wohnungsbedarf sind jedoch die Entwicklungen der Marktpreise und ihrem Verhältnis zu den Einkommen ("House-priceto-income ratio").

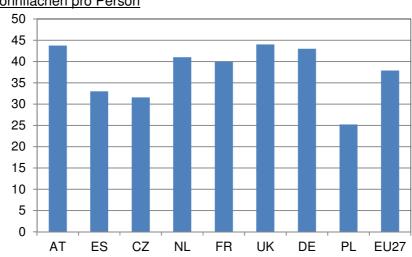


Abbildung 34: Wohnflächen pro Person

Source:

Nationale Statistische Ämter, Housing Statistics in the EU 2010, IIBW;

### 5.2 ANGEBOTSVIELFALT

#### 5.2.1 BESTANDSSEGMENTE

Angesichts breit gestreuter Präferenzen der Haushalte für unterschiedliche Wohnformen ist Angebotsvielfalt die Voraussetzung für effiziente Ergebnisse. Dabei geht es vor allem um Kostenvariation in den einzelnen Sektoren, jedoch auch um Einstiegshürden und um die Orientierung an unterschiedlichen Fristen. Ein möglichst großer Sektor an selbstgenutztem Wohnungs- und Hauseigentum als Ziel der Wohnungspolitik war früher das Credo hauptsächlich bürgerlicher, konservativer Wohnungspolitik (Behring & Helbrecht, 2002; Andrews & Caldera Sánchez, 2011). Mittlerweile werden hingegen auch die Nachteile exzessiv hoher Eigentumsquoten erkannt und international diskutiert (OECD, 2010a; 2011a; Andrews et al. 2011). Vor allem wenn hohe Eigentumsquoten mit einer übermäßigen Verschuldung von Haushalten einhergehen, wird die Krisenanfälligkeit eines wohnungspolitischen Systems erhöht (s. Kapitel 4.3). Eine übermäßige Eigentumsquote kann darüber hinaus auch die Arbeitskräftemobilität hemmen, vor allem wenn es aufgrund von Preisrückgängen in der Abstiegsphase zu einer negativen Vermögensbilanz von Haushalten kommt (Andrews et al. 2011, 21).

Das wichtigste Argument für die Etablierung eines funktionstüchtigen Mietmarktes, insbesondere eines sozialen Mietsegments, ist jedoch die Leistbarkeit des Wohnraums und somit das Vorhandensein günstiger Wohnalternativen für Junghaushalte, Bezieher niedriger Einkommen und spezieller Risikogruppen. Abbildung 35 gibt eine aktuelle Darstellung der Bestandsverhältnisse in den Vergleichsländern wieder. Sie basiert auf Stichprobenerhebungen und unterscheidet Eigentum, Sozialmiete, Privatmiete und Sonstige (meist unentgeltliche Wohnungsnutzung). Es folgt eine genauere Beschreibung der Vergleichsländer.

## a) <u>ÖSTERREICH</u>

Etwa 50% der österreichischen Haushalte leben im Eigentum (Hauptwohnsitze), davon 11% in Eigentumswohnungen und 39% in Eigenheimen. Der Anteil an Eigenheimen reicht von 73% im Burgenland bis nur 7% in Wien. Rund 40% der Haushalte leben in Miete, die sich in drei Sub-Sektoren aufgliedert. Private Mietwohnungen waren mit rund 585.000 Wohnungen (16%) bis in die 1990er Jahre die stärkste Gruppe, wurden seither aber vom sozial gebundenen Mietwohnungssektor überholt. Es gibt etwa 290.000 Gemeindewohnungen (8%), der größte Teil davon in Wien (ca. 210.000). Gemeinnützige Bauvereini-

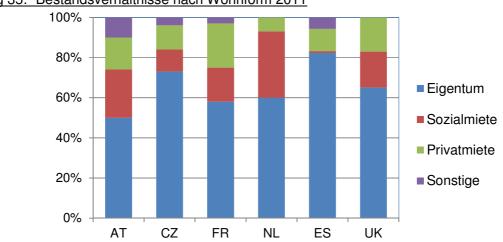


Abbildung 35: Bestandsverhältnisse nach Wohnform 2011

Quelle: Aktuelle Daten aufgrund von Mikrozensen für 2011 und 2012; Statistik Austria, MZ 2012; Lux, 2013, 151; Insee et SOeS, 2012; DCLG, Live table 101, CBS; Banco de España, 2013.

gungen verwalten mittlerweile rund 560.000 Mietwohnungen (sowie 38.000 fremde Mietwohnungen und 245.000 Eigentumswohnungen, 2011). In Summe umfasst der sozial gebundene Mietwohnungssektor rund 24% des Wohnungsbestands. Dieser Anteil liegt um etwa 10 Prozentpunkte über dem EU15-Durchschnitt. Besonders hoch ist auch der Anteil der sonstigen Wohnverhältnisse mit rund 10%.

#### b) TSCHECHISCHE REPUBLIK

Nach einer Schätzung von Matin Lux (Lux, 2013, 151) auf Basis von EU-SILC Daten besteht der Tschechische Wohnungsbestand zu 39% aus Eigenheimen, 22% Eigentumswohnungen, 12% Genossenschaftswohnungen, 11% kommunale Mietwohnungen, ca. 12% private Mietwohnungen und ca. 4% andere Rechtsformen. Seit den 1990er Jahren hat es aufgrund von Privatisierungen und Restitution eine starke Verschiebung von Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen hin zu Eigentumswohnungen gegeben. Bereits im Jahr 2000 war rund die Hälfte des ehemaligen staatlichen Wohnungsbestandes privatisiert worden (Sykora, 2003, 83). Dennoch ist das Eigentumssegment in der Tschechischen Republik noch immer nicht so dominant wie in den meisten anderen Transformationsstaaten. Eine exaktere Einschätzung wird mit den Ergebnissen der Bevölkerungs- und Wohnungszählung von 2011 vorliegen. Vorerst sind nur vorläufige Auswertungen dieser Zählung zugänglich (MMR & UUR, 2013, 50-2), folgen jedoch einer anderen Systematik.

Heute haben weder der Staat noch die Gemeinden Zugriffsrechte auf Genossenschaftswohnungen. Daher sind die Nutzungsrechte von Genossenschaftswohnungen, auch wenn sie formal als Mietverhältnisse gewertet werden, weitgehend mit Eigentumsrechten gleichzusetzen, denn sie sind zeitlich unbeschränkt und können am Markt gehandelt werden (Grabmüllerova, 2005, 136; Donner, 2006, 89-90). Die Genossenschaften müssen einer Übertragung in der Regel zustimmen. Auch die Untervermietung ist zulässig. Ähnlich wie bei Wohnungseigentümergemeinschaften (WEG) bestehen gebäudeweise organisierte Rücklagenfonds. Eine Quersubventionierung über den Gesamtbestand einer Genossenschaft ist nicht möglich. Seit den frühen 1990er Jahren ist darüber hinaus gesetzlich festgesetzt, dass Genossenschaftsanteile auf Wunsch der Nutzer in Eigentumsanteile umgewandelt werden können.

#### c) FRANKREICH

Der Wohnungsbestand in Frankreich umfasst derzeit rund 33 Mio. Wohnungen, davon dienen 27,7 Mio. Wohnungen als Hauptwohnsitze. Die Hauptwohnsitze befinden sich zu 58% im Eigentum, 17% sind soziale Mietwohnungen und 25% private Mietwohnungen und andere Mietverhältnisse bzw. leerstehend. Der soziale Sektor wird vorwiegend durch die *HLM*-Organisationen (*habtitations a loyer modere; 47%*) und soziale Wohnbauunternehmen (*Entreprise sociale pour l'habitat, 42%*) organisiert, zu einem geringeren Anteil auch von halb-öffentlichen, gemischtwirtschaftlichen Unternehmen (*SEM*, *Societe d'economie mixte, 8%*) und von anderen Non-Profit-Vereinigungen. Die *HLM*-Organisationen sind zum Teil in öffentlichem und zum Teil in Privateigentum, agieren auf Non-Profit-Basis und werden vom Wohnungsministerium kontrolliert.

Der Sonstige Mietensektor enthält neben dem traditionellen privaten Sektor auch den mit staatlichen Krediten geförderten Intermediärsektor. Aufgrund der geringen Durchlässigkeit zwischen sozialem und privatem Mietensektor hat sich die französische Wohnungspolitik in den letzten Jahren verstärkt um den Ausbau des intermediären Mietensektors bemüht. Rund 40% der Bevölkerung hat keinen oder nur sehr eingeschränkten Zugang zu sozialen Mietwohnungen. Der Grund liegt in der historisch bedingten geographischen Konzentration des sozialen Sektors. In ca. 21.000 französischen Gemeinden mit rund 12% der Bevölkerung Frankreichs gibt es derzeit überhaupt keine Sozialwohnungen. Dieser Umstand birgt Probleme u.a. für Arbeitskräfte im Tourismus und in der Industrie in diesen Regionen.

Das Eigentumssegment hat seit 1970 von 45% auf heute rund 58% des Wohnungsbestandes zugenommen, das soziale Segment wurde vor allem in den 1970er und 1980er Jahren ausgebaut, und hält sich seit damals bei rund 17% (Bosvieuy & Worms, 2012).

#### d) NIEDERLANDE

In Summe läuft die niederländische Wohnungspolitik, trotz zaghafter Versuche, Eigentum auch für Niedrigverdienerhaushalte zu ermöglichen, auf eine Segmentierung des Wohnungsmarktes hinaus. Die Erhöhung der Eigentumsquote ist seit gut zwei Jahrzehnten prioritäres Ziel. Gleichzeitig soll der soziale Wohnungssektor, trotz massiver Einschnitte seit Anfang der 1990er Jahre, als zweite Säule weiterhin stark bleiben (Haffner et al. 2011). Der private Mietwohnungssektor spielt in der Wohnungspolitik vordergründig kaum eine Rolle. Er spaltet sich in ein Luxussegment oberhalb der Liberalisierungsgrenze und in ein Niederqualitätssegment. Letzteres wird von vielen Haushalten (junge Haushalte, Studenten, Zuziehenden usw.) vor allem temporär genutzt, bis entweder im sozialen Sektor Wohnungen frei werden oder das eigene Heim finanzierbar wird. Die Spaltung zwischen sozialem und privatem Mietensektor ist allerdings geringer als beispielsweise in Großbritannien. Sie wird sich vermutlich auch dadurch weiter reduzieren, dass die sozialen Wohnbauvereinigungen in den Niederlanden zunehmend marktorientiert, vor allem im Wohnungseigentumsbau, handeln.

Das Eigentumssegment hat in den Niederlanden seit 1981 von 42% auf 60% (2011) zugenommen, während das soziale Mietsegment 1989 mit 41% den Höhepunkt erreichte und mittlerweile auf 33% gesunken ist. Die private Miete hat hingegen seit den 1980er Jahren stark an Bedeutung verloren und liegt aktuell bei 7% (Haffner et al., 2011, 207).

#### e) SPANIEN

Die spanische Nationalbank stützt sich in ihren Einschätzungen über die Zusammensetzung des spanischen Wohnungsbestandes auf die Ergebnisse der Volkszählungen sowie auf Stichprobenerhebungen in den Jahren dazwischen. Nach diesen Daten für 2011 teilen sich die 25,21 Mio. Wohnungen in Spanien auf 72% Hauptwohnsitze, 15% Nebenwohnsitze und 14% unbewohnte und andere Wohnungen auf (Banco de España, 2013).

Spanien hat mit mindestens 82% eine der höchsten Eigentümerquoten in der EU (Banco de España, 2013, 3). 1960 lag der Mietwohnungsanteil noch bei 40%, mittlerweile bei nur noch 12%. Eine derartig hohe Eigentumsquote ist nicht weiter verwunderlich, zumal die spanische Wohnungspolitik seit der Francozeit auf eine gezielte Eigentumsförderung ausgelegt wurde (Behring & Helbrecht, 2002). Die Bestände an öffentlichen Sozialwohnungen, die zu sozial verträglichen Mieten angeboten werden und vorwiegend im Besitz der Gemeinden sind, werden auf weniger als 1% des Wohnungsbestandes geschätzt (vgl. Pareja Eastaway & Sánchez Martínez, 2012). Mit den öffentlich ko-finanzierten Sozialwohnungen wurde kein sozialer Mietwohnungsbestand aufgebaut, sondern sie wurden an begünstigte Haushalte übergeben ("Viviendas de protección oficial"). Erst in den Jahren der Krise nach 2008 hat das Mietsegment wieder ein wenig zugenommen, vor allem weil zwangsdelogierte Eigentümerhaushalte auf Mietwohnungen angewiesen sind. Rund 6% der Wohnungen werden gebührenfrei oder anders genutzt.

#### f) **GROBBRITANNIEN**

Die Anreize, Wohnungseigentum zu erwerben, waren in England seit dem 2. Weltkrieg stets hoch. Der Staat hat das Wohnungseigentum vor allem über die (2001 abgeschaffte) steuerliche Absetzbarkeit von Kreditzinsen stark gefördert. Dies hat dazu beigetragen, dass die Eigentumsquote seit den 1950er Jahren stetig angestiegen ist. 2001 wurde ein Höhepunkt mit rund 69%. Die Finanzkrise und die nachfol-

gende Wirtschaftskrise haben allerdings zu Kreditrationierungen und zu schwachen Einkommensentwicklungen geführt. Eigentum ist, auch wegen dem hohen Hauspreisniveau, derzeit für viele nicht mehr erschwinglich. Davon hat vor allem der private Mietensektor profitiert. Sein Anteil am Wohnungsbestand war im Jahr 2011 mit 17,1% so hoch wie seit den 1970er Jahren nicht mehr. Im Gegenzug ist die Eigentumsquote auf das Niveau vom Ende der 1980er Jahre zurückgegangen.

### 5.2.2 GRÖßE DES SOZIALEN WOHNUNGSSEGMENTS

Die sozialen Wohnungssektoren sind in den untersuchten Ländern stark unterschiedlich groß (Abbildung 36). Mit 138 sozialen Mietwohnungen pro 1.000 Einwohner führen die Niederlande die Liste der Vergleichsländer an. Österreich liegt mit 104 Wohnungen ebenfalls sehr hoch. Die Privatisierung des Kommunalbestandes hat in Großbritannien zu nur mehr 80 Wohnungen pro 1.000 Einwohner geführt, in der Tschechischen Republik nach der Wende sogar zu nur noch 26 Wohnungen. Den geringsten sozialen Mietbestand hat Spanien mit nur 11 solchen Wohnungen pro 1.000 Einwohner.

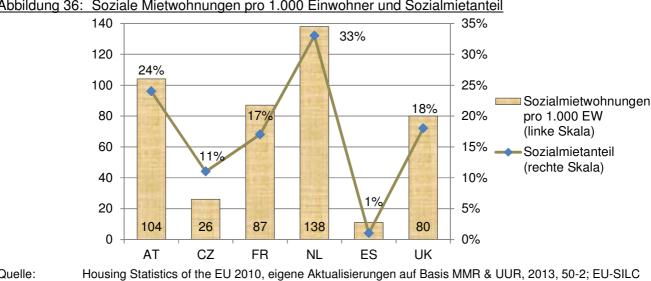


Abbildung 36: Soziale Mietwohnungen pro 1.000 Einwohner und Sozialmietanteil

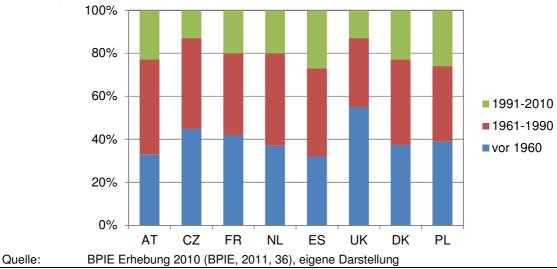
Quelle:

#### 5.3 QUALITÄTEN DES WOHNUNGSBESTANDES

#### 5.3.1 ALTER DES WOHNUNGSBESTANDES

Die Altersstruktur des Wohnungsbestandes in den Vergleichsländern ist vor allem durch zwei Faktoren geprägt: Das Ausmaß der Kriegszerstörungen im Zweiten Weltkrieg (vor allem in Österreich und Deutschland relevant) sowie die Intensität des Baubooms in den 1990er und 2000er Jahren (vor allem in Spanien, teilweise in Polen). In Großbritannien und den Niederlanden, die beide eine sehr niedrige Preiselastizität des Wohnungsangebots aufweisen (s. Caldera Sánchez & Johansson, 2011), war dieser Bauboom wesentlich geringer. Österreich weist einen im Vergleich sehr jungen Bestand auf: 67% des Wohnungsbestandes stammen von nach 1960, der Mittelwert der Vergleichsländer liegt hingegen bei 60%. Den im Vergleich ältesten Wohnungsbestand hat Großbritannien mit 55% der Wohnungen mit Baujahr vor 1960, in Spanien und Österreich ist dies lediglich ein Drittel. Auch in der Tschechischen Republik ist der Wohnungsbestand vergleichsweise alt, vor allem weil die Bauproduktion nach der Wende für einige Jahre sehr schwach war.

Abbildung 37: Altersstruktur des Wohnungsbestandes



Die bis dato umfassendste Erhebung zu den energetischen Qualitäten und der Altersstruktur des Wohnungsbestandes in europäischen Ländern wurde 2008 in Auftrag von ERABUILD durchgeführt (Itard et al., 2008). Eine einheitliche Begriffsbestimmung und Abgrenzung von Einzelklassen wurde hierbei jedoch nicht vorgenommen, wodurch ein direkter Vergleich schwierig ist (s. Itard et al., 2008, 32). Es zeigt sich, dass das Gebäudealter nur ein grober Indikator für die Qualität des Wohnungsbestandes ist. Zwar nehmen die Wohnqualitäten und energetischen Standards im Neubau tendenziell zu, doch beeinflusst auch das Ausmaß der Sanierungsaktivität die Qualitäten des Wohnungsbestandes, insbesondere in thermisch-energetischer Hinsicht. Bisher sind noch keine systematischen Darstellungen über die Energieeffizienz, etwa auf Basis der Gebäudeausweise, in den EU Staaten vorhanden. Mit der Zunahme der Bedeutung von energiepolitischen Zielsetzungen in der Wohnungspolitik (s. Kapitel 6) werden internationale Vergleiche vermutlich in näherer Zukunft eine bessere Basis erhalten.

Abgesehen von diesen großen Unterschieden differieren die Länder auch in Bezug auf die typische Wohngebäudeform (Einfamilienhäuser, Reihenhäuser, Mehrgeschoßwohnbau) und somit auch hinsichtlich der energetischen Qualität.

Vor allem in Westeuropa kam es in den vergangenen Jahrzehnten zu einer starken Verbesserung der energetischen Qualität von Wohngebäuden, hauptsächlich durch EU-Vorgaben zur Energieeffizienz im Gebäudesektor und dadurch ausgelöste Sanierungsaktivitäten (s. Kapitel 6). Der mit Abstand überwiegende Teil des Bestands ist technisch vollwertig ausgestattet (Kategorie A) (vgl. Andrews et al. 2011, 15). In vielen osteuropäischen Staaten besteht hingegen nach wie vor ein massiver Rückstand bei notwendigen Sanierungen (vgl. Nieboer et al., 2012).

#### 5.3.2 GRAVIERENDE WOHNUNGSMÄNGEL

Um die Qualität der Wohnungen in der EU zu messen, geht Eurostat den von Haushalten berichteten gravierenden Qualitätsmängeln in Wohnungen nach (EU-SILC). Abbildung 38 gibt jenen Teil der Bevölkerung wieder, der zumindest einen von vier gravierenden Wohnungsmängel angibt: Ein undichtes Dach; feuchte Wände, Böden oder Fundamente; Schimmelbildung und zu dunkle Räume. Da die einzelnen Mängel nicht detailliert unterschieden werden, ist der Indikator nur beschränkt aussagekräftig. Der wohl gravierendste Mangel einer Wohnung, ist das Fehlen von sowohl Bad als auch Dusche in der

Wohnung. Diese Form der materiellen Beeinträchtigung kommt erfreulicherweise in Westeuropa kaum noch vor. Der relativ hohe EU27-Durchschnitt von 3% der Bevölkerung ist auf entsprechende Mängel in einzelnen CEE- und SEE-Länder zurückzuführen (z.B. Rumänien 37% der Bevölkerung, Lettland 18%).

In Österreich sind gemäß EU-SILC insgesamt 223.000 Menschen bzw. 3% der Bevölkerung von Mängeln in der Wohnung wie fehlendes Bad oder WC, Schimmelbildung oder zu dunklen Räumen, betroffen (mindestens zwei der vier Wohnprobleme). Bei armutsgefährdeten Personen sind es aber immerhin noch 6% (s. Tabelle 43, S. 96; BMASK, 2011).

# 5.3.3 ÜBERBELEGUNG

Ausreichend Platz in der eigenen Wohnung ist wichtig für das Wohlergehen aller Haushaltsmitglieder und besonders bedeutend für schulische Lernerfolge von Kindern (s. OECD, 2011a, 84). Eurostat hat eine komplexe Formel zur Darstellung des Überbelags unter Berücksichtigung der Haushaltszusammensetzung und anderer Faktoren entwickelt. Folgende Grenzwerte werden angewandt: Ein Zimmer für den Haushalt, ein Zimmer für ein Beziehungspaar im Haushalt, ein Zimmer für jede Einzelperson über 18 Jahre, ein Zimmer pro Paar an Jugendlichen (12-17 Jahre) desselben Geschlechts, ein Zimmer pro jedem zusätzlichen Jugendlichen, ein Zimmer pro Paar an Kindern unter 12 Jahren.

Dieser Indikator wird je nach Haushaltstyp berechnet und sollte auch in diesem Sinne haushaltsspezifisch interpretiert werden. Abbildung 39 gibt für die Vergleichsländer die Überbelegungsquote für Haushalte allgemein, für armutsgefährdete Haushalte sowie für Haushalte mit abhängigen Kindern basierend auf EU-SILC Ergebnissen für 2011 wieder. Armutsgefährdete Haushalte haben in den meisten Ländern eine rund doppelt so hohe Wahrscheinlichkeit in einer überbelegten Wohnung zu Wohnen. Im EU27-Durchschnitt sind es fast 30% aller armutsgefährdeten Haushalte. In den Niederlanden und in Großbritannien sind die Unterschiede zwischen allen Haushalten und armutsgefährdeten Haushalten gering, und auch das allgemeine Niveau ist sehr niedrig. In Frankreich und Deutschland ist die allgemeine Überbelegungsquote niedriger als in Österreich, doch auch hier sind armutsgefährdete Haushalte deutlich stärker betroffen. Auffallend gering ist die Überbelegungsquote auch in Spanien.

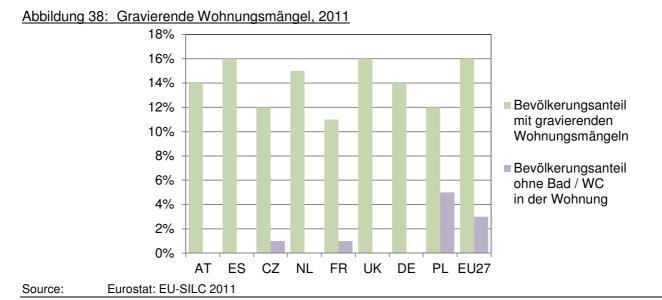
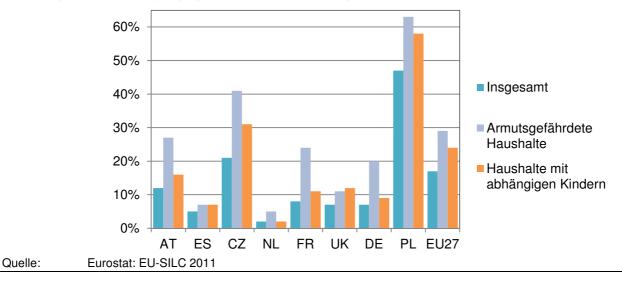


Abbildung 39: Überbelegungsguoten nach Haushaltstyp, 2011



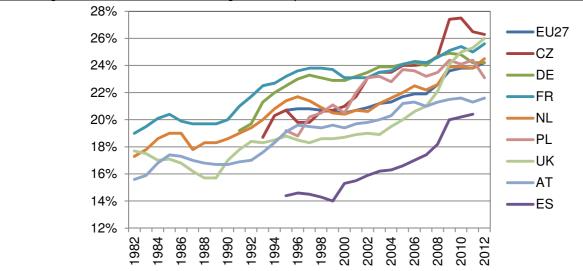
Obwohl Haushalte mit abhängigen Kindern unter dem Gesichtspunkt der Überbelegung tendenziell Risikohaushalte sind, gelingt es in den meisten Vergleichsländern, die Überbelegungsquote bei dieser Gruppe um die oder unter 10% zu halten (s. Abbildung 39). Besonders hohe Überbelegungsquoten in Haushalten mit abhängigen Kindern gibt es in Osteuropa (Rumänien, Ungarn, Kroatien, Lettland alle über 60%). Auch in Polen wohnen knapp 60% aller Haushalte mit abhängigen Kindern in überbelegten Wohnungen. Die niedrigsten Überbelegungsquoten unter Haushalten mit abhängigen Kindern gibt es in den Niederlanden mit lediglich 2%. Auch Finnland und Norwegen haben niedrige Überbelegungsquoten von rund 5%.

#### 5.4 LEISTBARKEIT

#### 5.4.1 KONSUMAUSGABEN FÜR WOHNEN

Die durchschnittlichen Konsumausgaben für Wohnen steigen in fast allen Ländern stärker als die Einkommen (s. Abbildung 40). Dies hat unterschiedliche Ursachen. Einerseits steigen Grund- und Baukosten

Abbildung 40: Anteil der Konsumausgaben der privaten Haushalte für Wohnzwecke im Zeitverlauf 28%



sowie Immobilienpreise über der Inflationsrate. Dies ist einerseits auf steigende bauliche Standards, andererseits auf Knappheit am Markt und geringe Angebotselastizität zurückzuführen. Andererseits spielen auch Nachfragefaktoren eine Rolle, wenn bewusst größere Wohnungen oder höhere Qualitäten gesucht werden. In entwickelten Volkswirtschaften sinken die anteiligen Ausgaben für einzelne Konsumgruppen unvermeidlicherweise, insbesondere für Lebensmittel und Kleidung. Daraus resultieren Entscheidungen zu Mehrkonsum in anderen Bereichen, eben auch beim Wohnen. Daher ist es nicht unproblematisch, lediglich von "Wohnkostenbelastung" zu sprechen, denn ein gewisser Teil der Ausgaben geht nicht auf ein fehlendes Angebot an günstigem Wohnraum zurück, sondern stellt eine bewusste Haushaltsentscheidung dar.

In Frankreich haben die Wohnausgaben privater Haushalte von 19,4% im Jahr 1981 auf 25,6% des Gesamtkonsums 2012 zugenommen. In den Niederlanden gaben die Haushalte 1981 rund 16,9% ihrer Konsumausgaben für Wohnen aus, 2012 waren es 24,5%. Sehr deutlich stiegen die relativen Wohnkonsumausgaben auch in Spanien, wo sie von 14,4% im Jahr 1995 aufgrund stark steigender Wohnungspreise und zunehmendem Flächenkonsum auf 20,4% 2011 zunahmen. Auch in Österreich hat der Anteil der Wohnkosten am privaten Konsum über die Jahre kontinuierlich zugenommen. Lag er in den 1970er Jahren noch unter 13%, erreichte er bis Anfang der 2000er Jahre 19,7% und liegt mittlerweile (2012) bei 21,6%. Der Anstieg korreliert weitgehend mit der Zunahme des Wohnflächenkonsums. Abbildung 40 macht deutlich, dass die wohnungsbezogenen Konsumausgaben in Österreich stets unter den Werten der meisten Vergleichsländer lagen. Seit Anfang der 2000er Jahre zeigt Österreich zusätzlich eine deutlich geringere Dynamik als der europäische Durchschnitt.

Die Analyse der Daten zeigt als klares Muster, dass mit steigenden durchschnittlichen Einkommen auch der Anteil wohnungsbezogener Konsumausgaben steigt. Mit steigendem Wohlstand nehmen also die Ausgaben für Wohnen überproportional zu. Dies liegt an der Struktur des Konsums. Bei niedrigen Einkommen müssen die Haushalte einen überproportionalen Teil für Grundbedürfnisse wie Nahrung und Kleidung ausgeben. In hochentwickelten Ländern entfallen weniger als 10% der Konsumausgaben auf Nahrungsmittel, in Entwicklungsländern demgegenüber mehr als die Hälfte. Für Wohnen werden unter solchen Umständen Alternativen und Standards mit entsprechend geringen Kosten gesucht. Die steigenden Anteile in sind also als Abbild des steigenden Wohlstands in Europa zu verstehen.

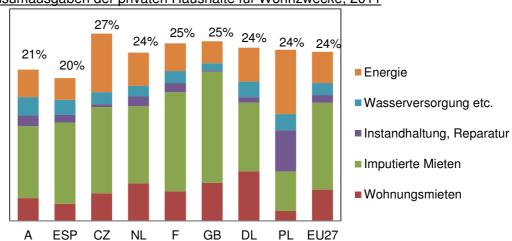


Abbildung 41: Konsumausgaben der privaten Haushalte für Wohnzwecke, 2011

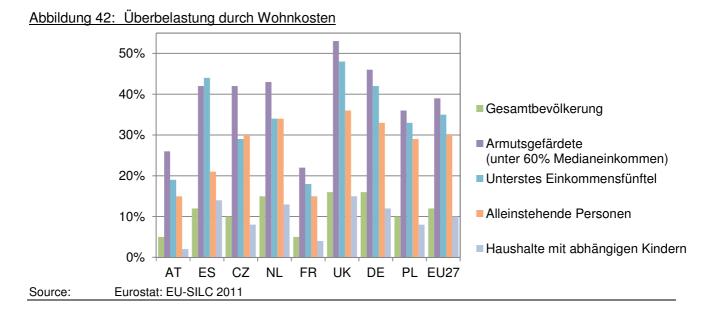
Quelle: Eurostat, VGR nach Coicop.

Abbildung 41 zeigt eine Aufgliederung der wohnungsbezogenen Konsumausgaben (COICOP-Klassifikation) mit der dominanten Stellung imputierter, also unterstellter, Mieten. Diese werden für das Eigentumssegment berechnet. Die stark überproportionalen Energiekosten in Tschechien und Polen resultieren daraus, dass die dortigen Haushalte ähnliche Energiepreise bei deutlich geringeren Haushaltseinkommen zu bewältigen haben.

### 5.4.2 BELASTUNG DURCH WOHNKOSTEN

Im Eurostat-Indikator "Überbelastung durch Wohnkosten" (*tessi160*) wird der Anteil der Bevölkerung wiedergeben, bei dem die gesamten Unterkunftskosten unter Berücksichtigung von Wohnbeihilfen mehr als 40% des verfügbaren äquivalenten Haushaltsnettoeinkommens ausmacht. Rund 12% der EU27-Bevölkerung waren 2011 nach dieser Definition durch die Wohnkosten überbelastet. Sehr hoch lag der Wert in Großbritannien mit 16%, in Österreich und Frankreich lag der Wert mit 5% am niedrigsten.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass der hohe Anteil der Objektförderung in Österreich gemeinsam mit dem ebenfalls hohen Anteil an Sozialwohnungen und Gemeindebauten dazu beiträgt, die Wohnungskosten niedrig zu halten. Höhere Mieten hätten vor allem für ärmere Bevölkerungsschichten nachteilige Auswirkungen, bzw. ein größerer Teil der Bevölkerung wäre auf Wohnbeihilfen und soziale Unterstützung angewiesen (Knittler, 2009, 302). Noch hält Österreich somit eine im EU-Vergleich ausgesprochen günstige Position hinsichtlich der Leistbarkeit von Wohnraum. Andererseits hat die Leistbarkeit gerade in den letzten Jahren aufgrund lokal auftretender massiver Preissteigerungen (Wien, Innsbruck, Graz, Salzburg) in Kombination mit stagnierenden oder sinkenden Reallöhnen gelitten.



95

# 5.5 NATIONALE ÖSTERREICHISCHE INDIKATOREN WOHNEN

In Anlehnung an europäische Indikatoren zur Entwicklung von Einkommensungleichheiten und Lebensbedingungen von Bevölkerungsgruppen wurde in Österreich ein Katalog von 17 nationalen Eingliederungsindikatoren definiert. Im Bereich Wohnen basiert er auf den Ergebnissen der jährlichen EU-SILC Erhebungen, die Definitionen sind jedoch durchwegs anders als jene von Eurostat. Die nationalen Indikatoren ermöglichen dennoch einen guten Vergleich im Zeitverlauf. Zwischen 2005 und 2011 zeigt sich eine hohe Konstanz der auf Wohnqualitäten abgestellten Indikatoren (Überbelag in Mehrpersonenhaushalten, Belastung durch die Wohnumgebung, prekäre Wohnqualität). Der Überbelag ist tendenziell besser geworden. Der Anteil der Bevölkerung, der durch den Wohnungsaufwand unzumutbar belastet wird (Wohnungsaufwand inkl. Energie mehr als ein Viertel des verfügbaren Einkommens), ist im selben Zeitraum jedoch deutlich von 15% auf 18% angewachsen (BMASK, 2013). Im Unterschied zum EU-weit gebräuchlichen Indikator (s. oben) wird die Überbelastung bei Wohnkosten hier bei über einem Viertel des Einkommens (EU: 40%) angesetzt.

Die Wohnzufriedenheit ist in Österreich sehr hoch, vor allem bei der Zufriedenheit mit der Wohnumgebung erreicht Österreich im EU-Vergleich regelmäßig Spitzenwerte (s. Czasny & Stocker, 2007; Czasny et al. 2008). Andererseits weist das BMASK, gestützt auf die EU-SILC Daten für 2010, auf eine Polarisierung von Problemlagen im Bereich Wohnen hin. Bei den Indikatoren für Überbelag, Wohnkostenanteil und Qualität hatten Armutsgefährdete einen drei- bis fünfmal so hohen Anteil als Personen über der Armutsgefährdungsschwelle (BMASK, 2011, 126).

Tabelle 43: Nationale Indikatoren für soziale Eingliederung, Österreich, 2005-11, Bereich Wohnen

	EU-SILC 2005	EU-SILC 2010	EU-SILC 2011
ÜBERBELAG IN MEHRPERSONENHAUSHALTEN (in % der Bevölkerung in Mehrpersonenhaushalten) weniger als 2 Räume bei 2 Personen, als 3 bei 3, etc.; oder jedenfalls, wenn die Wohnfläche weniger als 16m² beträgt, oder pro Wohnraum durchschnittlich weniger als 8m² zur Verfügung stehen. Küchen werden nicht als Wohnraum gerechnet.	8%	6%	5%
PREKÄRE WOHNQUALITÄT (in % der Bevölkerung) kein WC, Feuchtigkeit oder Schimmel, dunkle Wohnräume, weder Waschküche noch Waschmaschine (2 oder mehr)	3%	3%	3%
BELASTUNG DURCH WOHNUMGEBUNG (in % der Bevölkerung) Kriminalität, Lärm, Umweltverschmutzung (mindestens zwei).	10%	10%	10%
UNZUMUTBARER WOHNUNGSAUFWAND (>25%) (in % der Bevölkerung) Mehr als 25% des verfügbaren Einkommens, Wohnbeihilfen von beiden abgezogen. Wohnkosten: Mieten, BK, Heizung, Energie, Instandhaltung, Zinszahlungen für Kredite (Energie geschätzt nach Rechtsverhältnissen aus Konsumerhebung).	15%	18%	18%

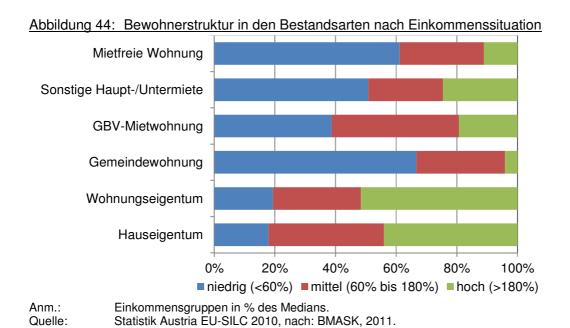
Quellen: BMASK, 2011, 110; BMASK, 2013, 94.

## 5.6 Soziale Eingliederung, Integration

Eine soziale Wohnungspolitik kann integrierend aber auch separierend wirken, je nachdem, ob eine räumliche, ethnische oder einkommensspezifische Wohnsegregation der Bevölkerung verringert oder sogar befördert wird. Hierzu gibt es keine auf Indikatoren basierten europäischen Vergleiche. Zur Einordnung Österreichs sollte jedenfalls der integrationsstiftende und bewusst auf breite Bevölkerungsschichten ausgelegte Charakter der Wohnungspolitik betont werden, der in zahlreichen Studien veranschaulicht wurde (vgl. u.a. Deutsch, 1999; Donner, 2000; Breuss, 2001; Blaas & Wieser, 2004; Czasny, 2004; 2009; Czerny & Weingärtler, 2007; Lugger & Holoubek, 2008; Knittler, 2009; Amann & Mundt, 2009; Mundt & Amann, 2010).

Eine auf breite Bevölkerungsschichtung und Bestandsarten ausgerichtete Förderungspolitik im Bereich Wohnen ist jedoch nicht unumstritten. Von Kritikern werden "fehlende Treffsicherheit", "Mitnahmeeffekte" und zu hohe Ausgaben angeführt. Es ist immer wieder behauptet worden, dass das System der Wohnbauförderung vorwiegend besserverdienende Schichten begünstigt und somit als "Mittelstandsförderung" klassifiziert werden kann (vgl. u.a. Felderer et al., 1999, 74; Czerny, 2001; Brandner & Wüger, 2001). Verteidiger des bestehenden Systems der Wohnbauförderung halten diesen Befunden entgegen, dass die Wohnbauförderung bewusst universell angelegt ist, dass somit *auch* eine Förderung der Mittelschicht angestrebt wird. Czasny (2004: C-22 bis C-35) kritisiert, dass Inzidenzstudien der Wohnbauförderungsausgaben oft zu einseitige Methoden verwenden, und dass es vielmehr notwendig ist, die sozialen Integrations- und Verteilungseffekte der gesamten Wohnungspolitik in die Betrachtung mit einzubeziehen. So ist beispielsweise der kostendämpfende Faktor des Sozialmietsektors auf den gesamten Wohnungsmarkt zu berücksichtigen. Betont wird die Notwendigkeit eines möglichst universellen Zugangs zum sozialen Wohnungssegment, um Zielbestimmungen der sozialen Durchmischung und des sozialen Zusammenhaltes gerecht zu werden und zu verhindern, dass wohnungspolitische Leistungen zu Fürsorgeleistungen degradiert werden (Czasny & Moser, 2000, 384).

Die aktuellste empirische Untersuchung der Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung wurde im Rahmen der WIFO-Umverteilungsstudien 2009 vorgelegt (Knittler, 2009). Wenn die Inzidenz der Wohnbauförderungsausgaben im Erstrundeneffekt betrachtet wird, zeigt sich das klare Bild, dass einkommens-



abhängige Wohnbeihilfen eine eindeutige Umverteilungswirkung zugunsten der unteren Einkommensschichten haben. Rund 90% der beziehenden Haushalte befinden sich in der unteren Hälfte der Bruttoäquivalenzeinkommen (Knittler 2009, 295). Demgegenüber steigt im Bereich der Objektförderung (inklusive Eigenheimförderung) die Förderwahrscheinlichkeit mit dem Einkommen, d.h. mittlere und höhere Einkommen profitieren stärker. Der soziale Wohnungssektor wirkt jedoch sehr wohl über allgemeine Gleichgewichtseffekte präventiv gegenüber Armut und Armutsgefährdung, indem er zur Dämpfung der Wohnkosten in allen Marktsegmenten beiträgt sowie sichere langfristige Wohnverhältnisse für Bezieher niedriger Einkommen anbietet.

Von besonderem Belang ist die Frage, ob arme oder armutsgefährdete Haushalte ausreichend durch den sozialen Wohnungssektor versorgt werden oder in welcher Form sie vom System der Wohnbauförderung profitieren. Abbildung 44 gibt die Zusammensetzung der Bewohnerstruktur in den unterschiedlichen Bestandssegmenten in Österreich wieder.

Während im Gemeindewohnungsbestand zwei Drittel der Bewohner niedrige Einkommen (unter 60% des Medianeinkommens) aufweisen, liegt dieser Anteil bei gemeinnützigen Mietwohnungen bei nur 39%. Der GBV-Bestand ist also erheblich auf den Mittelstand ausgerichtet: 42% der Bewohner haben mittlere Einkommen. Hohe Einkommensbezieher sind vor allem im Haus- und Wohnungseigentum vertreten, aber auch im Bereich privater Mietverhältnisse. Durch diese Analyse wird deutlich die wichtige Stellung des kommunalen Wohnbaus, vor allem in Wien, für die Wohnversorgung unterer Einkommensbezieher aufgezeigt, während der GBV-Bestand auf untere und mittlere Einkommensbezieher abstellt.

Die Einkommensgrenzen für den Bezug von Objektförderungen sind in Österreich im internationalen Vergleich hoch angesetzt (Donner, 2000, 120). Momentan liegen sie bei einem Zweipersonenhaushalt bei rund € 55.000 netto pro Jahr, in Wien sogar bei € 62.000 (geförderte Mietwohnungen) (Amann & Mundt, 2012, 63). Das Haushaltseinkommen wird in der Regel nur zu Beginn der Nutzungsdauer überprüft. Eine "Fehlbelegung" des sozialen Wohnungsbestandes mit Besserverdienenden wird seitens der Wohnungspolitik in Kauf genommen, um soziale Durchmischung auf Ebene des Einzelgebäudes sowie auf Quartiersebene zu erreichen und ethnische und soziale Segregation zu verhindern. Diese Vorgangsweise hat sich historisch bewährt, denn im Gegensatz zu internationalen Entwicklungen sind Ghettobildungen und kleinräumige soziale Konzentrationen in Österreich kaum vorhanden. Gerade die Objektförderung hat in diesem Sinn einen stark integrationsstiftenden Charakter und erwiesener Maßen positiven Einfluss auf das im EU-Kontext immer wichtiger werdende Ziel des sozialen Zusammenhalts. Aufgrund der hohen Finanzierungsbeiträge zum geförderten Wohnbau haben sich aber Zugangsbarrieren für Bezieher niedriger Einkommen ergeben. Durch Eigenmittelersatzdarlehen und eine Adaptierung der Fördersysteme (z.B. SMART Wohnungen und Wohnbauinitiative 2011 in Wien, Wohnzuschuss und Baurechtsaktion in Niederösterreich) wird dieser Tendenz entgegengewirkt, doch sollte in Zukunft auch in Österreich ein Schwerpunkt auf eine Verringerung der Zutrittsbarrieren zum geförderten Wohnbau gelegt werden.

# 6 UMWELT- UND REGIONALPOLITISCHE WIRKUNGEN

Der Gebäudebereich wird in der EU als wichtigstes Potenzial gesehen, die Energie- und Umweltziele, die in den letzten drei Jahrzehnten stark an Bedeutung gewonnen haben, großflächig umzusetzen. Durch geeignete wohnungspolitische Eingriffe, Anreize und gesetzliche Regelungen kann es gelingen, den Energieverbrauch im Gebäudebereich einzudämmen und durch eine effiziente Siedlungsstruktur lange Wege und den motorisierten Individualverkehr einzudämmen, um die negativen Umwelteffekte des Verkehrs zu verringern. Diese Wirkungen sind im EU-Vergleich nicht umfassend dokumentiert. Im Folgenden wird die Position Österreichs im EU-Kontext basierend auf den vorhandenen Quellen dargestellt.

### 6.1 ENERGIEEINSPARUNG IM WOHNUNGSSEKTOR ALS EU-ZIEL

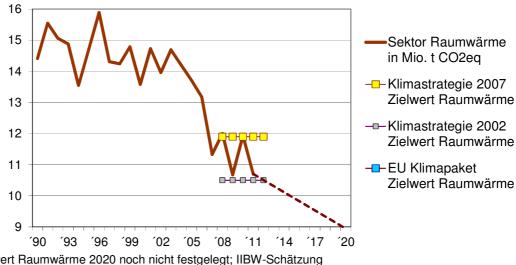
Seitens der EU steht mittlerweile ein konsistentes Regelwerk zur Reduktion der Treibhausgase aus dem Gebäudesektor zur Verfügung. Ausgehend von dem strategischen Klima- und Energiepaket der EU (2009) geben die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009), die Neufassung der EU-Gebäuderichtlinie (2010) und die Energieeffizienz-Richtlinie (2012) den bau- und wohnrechtlichen Rahmen vor (s. IIBW, 2013). Im Klima- und Energiepaket (2009) wurden die 20-20-20-Ziele der EU festgeschrieben: Senkung der Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 20% gegenüber dem Stand von 1990, Steigerung der Nutzung erneuerbarer Energiequellen auf 20% der Gesamtenergieproduktion, Senkung des Energieverbrauchs um 20% des voraussichtlichen Niveaus von 2020 durch Verbesserung der Energieeffizienz. Gemäß Klima- und Energiepaket sind die österreichischen Emissionen in den Sektoren, die nicht dem Emissionshandel unterliegen, bis 2020 gegenüber 2005 um 16% zu reduzieren. Die Treibhausgasemissionen für den Gebäudesektor sollen nach EU Vorgaben bis 2050 um insgesamt 90% gesenkt werden. Dies ist ohne die effektive Weiterentwicklung der Wohnbauförderung undenkbar, erfordert aber darüber hinaus ordnungsrechtliche Maßnahmen.

In Summe über alle Sektoren zeigt Österreich in längerfristiger Perspektive eine deutlich überdurchschnittliche Entwicklung des Energieverbrauchs mit +13% zwischen 2001 und 2005 im Vergleich zu nur 3% im EU-Durchschnitt. Bis 2009 kam es krisenbedingt europaweit zu einem deutlichen Rückgang des Energieverbrauchs. Die darauf folgende Konjunkturbelebung führte aber dazu, dass in Österreich 2010 wieder das Niveau von 2005 erreicht wurde. Der Primärenergieverbrauch korreliert nach wie vor eng mit der wirtschaftlichen Entwicklung. Die angestrebte Entkoppelung ist erst ansatzweise umgesetzt (IIBW 2013, 10).

# 6.2 ÖSTERREICHISCHE PERFORMANCE SEKTOR RAUMWÄRME

Erfolgreicher als bei den Gesamtemissionen waren die Bemühungen Österreichs beim Sektor "Raumwärme und sonstiger Kleinverbrauch". Hier lagen die Treibhausgasemissionen zwischen 1990 und 2004 bei Bereinigung um Heizgradtage (klimatische Schwankungen) weitgehend stabil bei 14 bis 15 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent (Abbildung 45). Seit 2006 ist hingegen ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen. Der Zielwert der Klimastrategie 2007 von 11,9 Mio. t CO<sub>2eq</sub> im Durchschnitt des Kyoto-Verpflichtungszeitraums 2008-2012 wurde 2008 und 2010 geringfügig überschritten, in den anderen Jahren aber deutlich unterschritten. Der ambitioniertere Zielwert der Klimastrategie 2002 von 10,5 Mio. t CO<sub>2eq</sub> wurde demgegenüber in allen Jahren verfehlt (Lebensministerium 2012, 6, 10; Amann & Mundt 2012, 89). In Umsetzung der EU-Klimaziele bis 2020 wird zurzeit ein Zielwert für den Sektor Raumwärme festgelegt, der jedenfalls deutlich unter 9 Mio. t CO<sub>2eq</sub> liegen soll.

Abbildung 45: Treibhausgasemissionen im Sektor Raumwärme



Anm.: Quelle: Zielwert Raumwärme 2020 noch nicht festgelegt; IIBW-Schätzung

Umweltbundesamt, 2013; Klimastrategien, IIBW

Im Sektor Raumwärme lag Österreich 2011 mit -26% gegenüber 1990 etwas unter der Entwicklung der Europäischen Union mit -22% und somit deutlich besser als in den anderen Treibhausgas-Sektoren (Abbildung 46). Deutlich besser liegt aber beispielsweise Deutschland mit -41% gegenüber 1990. Die besonders gute Performance der CEE-Länder Ungarn und Tschechien ist auf abrupte Emissionsminderungen in den ersten Jahren der Transformation aufgrund des Wechsels der Energieträger zurückzuführen und damit nur bedingt aussagekräftig. Die vergleichsweise schlechten Werte der Schweiz haben ihren Grund in der dort anhaltend regen Bautätigkeit und demografischen Entwicklung.

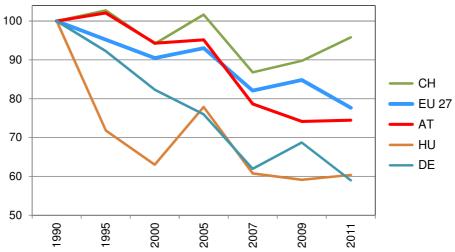
Die gute Entwicklung der Emissionen aus Gebäuden gewinnt zusätzlich an Signifikanz angesichts der Ausweitung der Gesamt-Wohnfläche in Osterreich seit 1991 um nicht weniger als 36% von 282 auf ca. 383 Millionen Quadratmeter. Durch verbesserte Wärmedämmung in Neubau und Sanierung, die Erneuerung von Heizkesseln und den Einsatz von Brennstoffen mit geringerem Kohlenstoffgehalt (biogene Energieträger, Fernwärme, Erdgas) konnten die emissionstreibenden Trends (deutliche Zunahme an Bevölkerung, Haushalten, Pro-Kopf-Nutzfläche) überkompensiert werden.

Die beeindruckende Performance der Emissionen aus Gebäuden darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass auch in diesem Bereich noch maßgebliche Anstrengungen nötig sind. Seitens der EU werden die Weichen gestellt, die Emissionen in diesem Bereich bis 2030 um 40% und bis 2050 um 90% zu senken (EC, 2011; EC, 2013c). Die Ziele des österreichischen Klimaschutzgesetzes sind bescheidener mit Einsparungen von nur 15% bis 2020.

Ergänzend zur Treibhausgas-Inventur des Umweltbundesamtes dokumentiert das Lebensministerium die Treibhausgas-Emissionsreduktion durch die Wohnbauförderung. Basis ist die Berichtspflicht der Länder im Rahmen der Art. 15a B-VG-Vereinbarung von 2008 (Lebensministerium, 2008; 2009; 2011; 2012). Durch die Umstellung des Berichtsformats ab dem Jahr 2009 sind die publizierten Ergebnisse, insbesondere in Bezug auf die CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktion, nur bedingt mit Daten der Perioden 2005-2006 sowie 2007-2008 vergleichbar (Tabelle 47).

Durch Wohnbauförderungsmaßnahmen der Länder wurden 2008 Emissionseinsparungen im Ausmaß von rund 495.000 t CO<sub>2eq</sub>, 2009 von 462.000 t CO<sub>2eq</sub>, 2010 von 441.000 t CO<sub>2eq</sub> und 2011 von nur mehr

Abbildung 46: Index Treibhausgas-Emissionen Gebäude (1990 = 100)



Anm.:

CRF-Sektoren 1A4a – 1A4c; Gemäß Sektorenaufteilung müsste für den Sektor "Gebäude" der Subsektor 1A4c (Landwirtschaft u.a.) herausgerechnet werden, was aufgrund der Datenverfügbarkeit in Eurostat nicht möglich ist. 1A4c macht <10% der Emissionen im Sektor aus; CO₂-Äquivalente

Quelle:

Eurostat

313.000 t CO<sub>2eq</sub> ausgelöst. Die im Zeitverlauf negative Tendenz wird auf einen Rückgang der Sanierungstätigkeit, aber auch auf das geringer werdende Sanierungspotenzial im Bestand, zurückgeführt (Lebensministerium, 2013, 9). Die Emissionseinsparungen ergeben sich durch Maßnahmen im Bereich thermisch-energetischer Sanierungen, d.h. Gebäudehüllensanierungen und Heizungstausch (89%) sowie durch vermiedene Emissionen im Neubau (6%) und Emissionsreduktionen durch thermische Solaranlagen (5%) (ebd., 18).

Aus europäischer Perspektive liegen Studien vor, die die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Gebäudesektor auf die Nutzfläche herunter brechen (BPIE, 2011). Besonders hoch sind die CO<sub>2</sub>-Emissionen in Irland, der Tschechischen Republik, Luxemburg und Polen mit über 105 kg CO<sub>2</sub>/m² Nutzfläche. Sehr niedrig sind sie demgegenüber in Norwegen, Schweden, der Schweiz, aber auch Frankreich und Spanien mit jeweils unter 30 Kg/m². In Norwegen und Frankreich sind die niedrigen Werte vor allem auf den hohen Einsatz von Wasserkraft bzw. Kernenergie zurückzuführen (ebd. 43). Österreich liegt mit einem Wert von etwa 40 ebenfalls unter den Spitzenreitern.

Bisher gibt es noch kein verlässliches Benchmarking für einen Vergleich zwischen den EU Ländern zum Elektrizitätsverbrauch von Haushalten und die Effizienz der Heizungssysteme. Es liegt hier erst lücken-

Tabelle 47: CO<sub>2</sub>-Reduktion durch die Wohnbauförderung (in t CO<sub>2eo</sub>/a)

<u> </u>										
	Ö	В	K	NÖ	OÖ	S	ST	Т	٧	W
2008	495.000									
2009	462.000									
2010	441.000	5.100	34.900	85.000	132.900	24.100	72.600	40.700	21.100	24.900
2011	313.000									

Anm.: Quellen: Abgezielt wird auf Förderungsanträge (Nichtrealisierung nicht abgebildet) Lebensministerium, 2011; 2012; 2013; Für 2010: IIBW Daten der Bundesländer. haftes Datenmaterial vor, das jedoch zeigt, dass der Elektrizitätsverbrauch im Wohnungsbereich der EU nach wie vor zunimmt. Zwischen 2005 und 2010 ist er jährlich um 1,69% gestiegen (EC JRC, 2012, 124). Während die Effizienz der im Haushalt eingesetzten Geräte zusehends höher wird, steigt auch deren Anzahl. Die Entwicklung des Elektrizitätsverbrauchs in Wohnungen ist jedoch in den EU Ländern zwischen 2005 und 2010 durchaus unterschiedlich. Eindämmen konnten ihn lediglich sechs EU-Länder (Malta, Belgien, Slovakei, Großbritannien, Schweden und Dänemark). Stark gestiegen ist er hingegen in Lettland, Zypern, Spanien und Estland. Auch in Österreich gab es eine geringfügige Zunahme (ebd. 24).

Der Gaskonsum der Haushalte ging in der EU27 zwischen 2005 und 2010 um 5,73% zurück (EC JRC, 2012, 28). Dies ist vor allem auf die Verbesserung der thermisch-energetischen Eigenschaften von Wohngebäuden zurückzuführen. Seit 2010 ist der Gaskonsum jedoch wieder gewachsen, teilweise aufgrund überdurchschnittlich kalter Winter, teilweise aufgrund der Konjunktur. Natürlich hängt der Gaskonsum der Haushalte in einzelnen EU-Staaten stark von der Anzahl der Heiztage ab, jedoch ebenso von der Effizienz der Heizsysteme, der thermischen Isolierung und der Größe der Wohnungen. Im EU-Vergleich haben die Niederlande, Ungarn, Luxemburg und Großbritannien sehr hohe Niveaus des Gaskonsums pro Wohnung. Niedrig ist der Verbrauch vor allem in Estland, Griechenland und Lettland und ebenso in Polen, Slowenien und Finnland, wobei bei diesen Ländern der hohe Anteil an Fernwärme positiv hervorgehoben wird (ebd. 32). Österreich nimmt beim Gasverbrauch pro Wohneinheit eine Position im guten europäischen Mittelfeld ein.

# 6.3 ENERGIEEFFIZIENZ IN DER ÖSTERREICHISCHEN WOHNBAUFÖRDERUNG

Die österreichische Politik kann sich bei der Umsetzung der EU-Vorgaben unterschiedlicher Methoden bedienen: Rechtliche Maßnahmen, Änderungen des Baurechts als Verpflichtung oder Änderung der Wohnbauförderung als Anreizsystem. Die bisherige Entwicklung zeigt, dass es vor allem durch die Adaption der Wohnbauförderung gelungen ist, die oben beschriebenen Erfolge zu realisieren. Dennoch wird die Überzeugung vertreten, dass es in Zukunft stärkerer Anpassungen beim Bau- und Wohnrecht bedarf, wenn die positive Entwicklung weiter vorangetrieben werden soll.

Energieeffizienz war in Österreich schon vor dem EU-Beitritt Ziel der Wohnbauförderung. Schon 1980 (BUKI. 1980/351) und 1995 (1995/388) wurden Art. 15a B-VG-Vereinbarungen mit der Verpflichtung der Länder verabschiedet, mit Mitteln der Wohnbauförderung und des Baurechts zur Energieeinsparung beizutragen. Mit der Verländerung der Wohnbauförderung 1987/88 war die Einbeziehung der Energiesparförderung in die Regelförderung möglich. Während der 1990er Jahre begannen alle Bundesländer, Energieeffizienzmaßnahmen durch Hebesätze anzuregen, zuerst im Neubau, schließlich auch in der Sanierung und hinsichtlich der Nutzung erneuerbarer Energiequellen (Amann, 1997). Energieeffizienz im Wohnbau gewann mit dem EU-Beitritt Österreichs weiter an Bedeutung. In den folgenden Jahren führten die Bundesländer, beginnend mit Vorarlberg und der Steiermark, thermische Mindeststandards als Förderungsvoraussetzung ein. Innerhalb kurzer Zeit bis 2006 war dies Förderungsvoraussetzung in allen Bundesländern.

In zahlreichen Regelwerken der 2000er Jahre, wie der Klimastrategie 2002, wurde die Wohnbauförderung für die Ökologisierung von Wohnungsneubau und Sanierung in Anspruch genommen. Mit der Art. 15a B-VG-Vereinbarungen von 2005 und 2008 wurden gemeinsame Qualitätsstandards zur Emissionseinsparung definiert, thermische Mindeststandards und Anreizsysteme für umfassende thermische Sanierungen eingeführt. Die Orientierung der Wohnbauförderung an klima- und umweltpolitischen Zielen und der erhebliche Mitteleinsatz zu diesem Zweck sind hauptverantwortlich für die positive Entwicklung der

Emissionen im Sektor Raumwärme. Österreich ist Vorreiter bei der Implementierung von energetisch anspruchsvollen Standards im Wohnbau (Passivhausstandard, Plus-Energie-Haus, Fast-Null-Energie-Standard). Dies eröffnet auch bedeutsame wirtschaftspolitische Perspektiven, nicht zuletzt im Export.

Durch die schrittweise Verschärfung der thermischen Mindeststandards in den Förderbestimmungen der Bundesländer ist es vor allem seit 2006 gelungen, den geförderten Wohnungsneubau innerhalb von wenigen Jahren auf Niedrigenergiestandard zu bringen (Amann & Lugger, 2007; Amann et al., 2012). Die Art. 15a B-VG-Vereinbarung "über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen" (2008) gibt einen klaren Fahrplan hinsichtlich der Verschärfung der thermischen Standards im Neubau bis 2014 vor. Abbildung 48 zeigt, wie massiv die Bundesländer ihre Anforderungen an die Energieeffizienz im Geschoßbau über die letzten Jahre hinweg verschärft haben. Flächendeckende Wirkung haben diese Aktivitäten aber deshalb entfaltet, weil der geförderte Wohnbau angesichts seiner Größe auf alle andere Sektoren ausstrahlt. Diese können sich kaum baulichen Standards entziehen, die im geförderten Wohnbau bereits breit umgesetzt werden.

In leichter Verzögerung zu den Förderbestimmungen der Länder folgten die entsprechenden Bauordnungen, die ebenfalls, im Abstand von wenigen Jahren, die energietechnischen Vorgaben verschärften (s. Hüttler, 2007). Die thermischen Mindeststandards der Wohnbauförderung lagen meist 20-30% unter den Werten der jeweiligen Bauordnungen, in Einzelfällen bis zu 50% (Salzburg bis 2009). Mit einerseits der OIB-Richtlinie 6 (Energieeinsparung und Wärmeschutz im Baurecht), andererseits der Art. 15a B-VG-Vereinbarung 2008 (Wohnbauförderung) wurden die Grenzwerte beider Regime Bundesländerübergreifend vereinheitlicht. Derzeit liegen die Grenzwerte der Wohnbauförderung rund ein Drittel unter jenen des Baurechts. Sie werden sich im Zuge der Umsetzung des Nationalen Plans bis 2020 auf Niedrigstenergiestandard angleichen.

Soweit zu den gesetzlichen Vorgaben. Abbildung 49 zeigt die tatsächliche Umsetzung, soweit sie über die Daten des Lebensministeriums zur Energieeffizienz im geförderten Neubau nachvollziehbar ist. Der spezifische Heizwärmebedarf ist in diesem Segment zwischen 2005 und 2011 im österreichischen Durchschnitt von rund 42 auf 29 kWh/m².a<sub>HWB</sub> gesunken. Die Reduktion ist in allen Bundesländern ersichtlich, wobei manche Bundesländer bereits von niedrigerem Niveau gestartet sind.

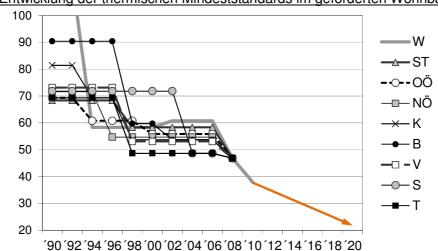


Abbildung 48: Entwicklung der thermischen Mindeststandards im geförderten Wohnbau

Anm.: Mindeststandards bei mittlerem Oberflächen-Volums-Verhältnis  $(A/V) \le 0,4$ , HWB in kWh/m².a Quelle: FGW-Loseblattsammlung zu den Förderungsvorschriften der Länder, IIBW

60 50 40 30 20 **2005** 10 **2009 2011** 0 Ö NÖ ΟÖ S В K ST ٧ W

Abbildung 49: Spezifischer Heizwärmebedarf im geförderten Neubau, Bundesländer im Zeitverlauf

Quelle: Anm.: Eigene Darstellung nach Lebensministerium, 2013, 17.

m.: Aufgrund einer Erhebungsumstellung sind 2005er Werte mit Folgewerten nur bedingt vergleichbar.

# 6.4 SUFFIZIENZ, WOHNFLÄCHENENTWICKLUNG, GRUNDVERBRAUCH

Auch im Bereich des Flächenverbrauchs und dem sparsamen Umgang mit der beschränkten Ressource Bauland sieht die Wohnbauförderung Anreize vor. Hier ist die österreichische Wohnbauförderung jedoch weit weniger effektiv als im Bereich des Energiebedarfs. Der schonende Umgang mit der Ressource Boden ist vielfach begründet. Landschaft ist als Ressource aufzufassen, die zu schützen ein viel höherer Stellenwert zukommen sollte. Kompakte Ortsbilder sind zivilgesellschaftlich von großer Bedeutung. Sie sind aber auch eine Voraussetzung für die Sicherung fiskalischer Spielräume auf Gemeindeebene. Schließlich spricht die Marktdynamik von Bauland für seine sparsame Inanspruchnahme. Bauland hatte über Jahre hinweg eine deutlich größere Preisdynamik als die Gesamtteuerung und selbst die Immobilienpreise. Verdichtete Bauweisen werden bereits vielfältig über die Wohnbauförderung der Länder forciert. Diese Anreize wirken jedoch noch beschränkt.

Zersiedelung hat in vielen Regionen ein besorgniserregendes Ausmaß angenommen. Der Verlust kompakter Ortsbilder hat vielfältige Nachteile, neben der Zerstörung von Landschaftsräumen z.B. übermäßige Kosten für die Bereitstellung von Infrastruktur, die wirtschaftliche Schwächung der Ortskerne, Diffusion zivilgesellschaftlicher Strukturen etc. Von hoher Relevanz für eine verstärkte Flächensuffizienz im österreichischen Wohnbau sind Ansätze zur Bewusstseinsbildung und Modelle, verdichtete Bauweisen ökonomisch zumindest ebenso attraktiv wie freistehende Eigenheime zu machen.

Alle Bundesländer versuchen mittlerweile durch Regelungen in den Wohnbauförderungsbestimmungen Anreize zur flächenschonenden Bebauung und zum Einsatz ökologischer Baustoffe zu setzen (Amann et al., 2010b; Amann & Mundt, 2012). Manche Bundesländer sehen für Bauvorhaben in verdichteter Bauweise (Häuser in Gruppen, Doppelhäuser, Reihenhäuser, Gruppenwohnbauten und dergleichen) spezielle Förderschienen mit in der Regel höheren Förderungen als für freistehende Eigenheime vor. Andere Bundesländer bieten für verdichtete Bauweisen spezielle Zuschläge (oder Bonuspunkte) innerhalb der regulären Eigenheimförderung oder Mehrgeschoss-Förderung an. Um der Zersiedlung entgegenzuwirken und die Nachverdichtung in Orts- und Stadtkernen zu fördern, beinhalten die Förderbestimmungen der Bundesländer spezielle Zuschläge, die für Neubauvorhaben, aber auch für Sanierungen, innerhalb von Ortskernen, Stadtzentren, Bauland Kerngebieten und dergleichen gewährt werden.

Eine spezielle Position nehmen Vorarlberg und Tirol ein, die generell die Förderung bei Eigenheimen und im Bereich von Mehrgeschosswohnungen vom Grundflächenverbrauch abhängig machen (Vorarlberg ab 2014 nur mehr in entschärfter Form). Das bedeutet, dass hier die Förderhöhe stufenweise mit dem Flächenverbrauch pro Wohneinheit abnimmt, wodurch verdichtete Bauweisen stark begünstigt werden.

Die beschriebenen energie- und umweltbezogenen Anreize sind in Hinblick auf regionale, nationale und EU- Zielvorgaben zu begrüßen, doch bestehen in der Ausrichtung der österreichischen Wohnbauförderung noch erhebliche Barrieren. Die Anreize der Wohnbauförderung haben Grenzen. Bereits jetzt lässt sich beobachten, dass strenge Auflagen zu Energieeffizienz, Flächeneffizienz und ökologische Maßnahmen dazu führen können, dass Haushalte oder Bauträger auf Förderungen verzichten. Dies ist auch deswegen möglich, weil Baurecht, allgemeine Flächenwidmung und rechtliche Mindestbestimmungen weit weniger ambitionierte Ziele verfolgen als die Wohnbauförderungssysteme der Bundesländer. Auch innerhalb der Wohnbauförderung bestehen gegenläufige Zielsetzungen. Beispielsweise besteht im Bereich der Eigenheimförderung eine Divergenz zwischen Zielen der regionalen Entwicklung und des Strukturerhalts einerseits und der Suffizienz und des schonenden Flächenverbrauchs andererseits. So ermöglichen die Förderungsbestimmungen der meisten Bundesländer nach wie vor sehr große Wohnflächen, energetisch ineffiziente Bebauungsformen und suboptimale Anbindungen.

# 7 ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG

## STRUKTUR UND ENTWICKLUNG DER WOHNBAUFÖRDERUNGSAUSGABEN

Die hier untersuchten sechs europäischen Staaten fördern ihre Wohnungssektoren in sehr unterschiedlichem Ausmaß. Die budgetär nachweisbaren wohnungsbezogenen öffentlichen Kosten lagen im Referenzjahr 2011 in Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien über 2% des BIP. In Österreich,
Tschechien und Spanien demgegenüber bei 1% des BIP und darunter. Nicht eingerechnet in diese
Kennzahl sind, aufgrund der großen praktischen Schwierigkeiten eines Vergleiches, die Förderungen im
Bereich der Kapitalertragsteuern bei Veräußerung von Wohnimmobilien und die implizite Förderung des
Wohnungseigentums durch Verzicht auf eine Besteuerung von imputierten Mieten. Wenn man diese
Steuererleichterungen mit einbeziehen würde, dann erreichte man Förderniveaus von über 3% in
Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien und um oder über 2% in den anderen Ländern.

Volumen und Struktur der Förderungen haben sich in den letzten 20 Jahren stark gewandelt. Das Volumen, gemessen am BIP, wurde in Frankreich, im Vereinigten Königreich und in Österreich seit den 1990er Jahren kontinuierlich zurückgefahren, nur in den Niederlanden ist es im Zuge des Wohnbaubooms angestiegen. In Folge der Finanzkrise sind die Kosten in % des BIP in Frankreich und im Vereinigten Königreich wieder angestiegen, während sie in Österreich und den Niederlanden gesunken sind. Die Entwicklungen in der Krise waren teilweise aber auch den Rückgängen im BIP als Vergleichsmaßstab geschuldet. Die Objektförderung hat zugunsten der Subjektförderung in allen Ländern, mit Ausnahme Österreichs, massiv an Bedeutung verloren. Im Jahr 2011 lag der Anteil der effektiven Objektförderungen (d.h. der Barwerte der Förderungen) nur mehr zwischen 0,3% des BIP im Vereinigten Königreich und 0,5% des BIP in Österreich. In den Niederlanden wurde die laufende Objektförderung im Jahr 1995 praktisch eingestellt, nachdem den gemeinnützigen Bauvereinigungen zukünftige Förderungen in Form einer einmaligen Abschlagszahlung abgegolten wurden. Seither finanzieren sich die Gemeinnützigen in den Niederlanden nur mehr durch Mieterlöse und (garantierte) Kapitalmarktdarlehen.

Der Anteil der Wohnbeihilfen an den wohnungsbezogenen Kosten ist zwar in fast allen Ländern angestiegen, gemessen am BIP waren die Ausgaben für Wohnbeihilfen allerdings weitgehend konstant, mit Ausnahme vom Vereinigten Königreich. Dort sind die Wohnbeihilfen zwischen 2008 und 2011 von 1,2% des BIP auf über 2% des BIP angewachsen. In den anderen Ländern liegt diese Quote zwischen 0,1% in Spanien und 0,8% in Frankreich. Österreich gab 2011 0,4% vom BIP für Wohnbeihilfen aus.

Die Kosten des Staates durch indirekte steuerliche Förderungen variieren extrem. Wenn man von Steuererleichterungen bei Wohnungsverkauf und der Steuerbefreiung von imputierten Mieten absieht (nur die Niederlande besteuern die imputierten Mieten), dann schwankt das Verhältnis der steuerlichen Förderungen zum BIP zwischen nahe 0% im Vereinigten Königreich und über 2% in den Niederlanden. Bei der Interpretation dieser Zahlen ist allerdings Vorsicht geboten. Die steuerliche Förderung in den Niederlanden besteht hier nur aus dem Steuerabzug von Wohnungskreditzinsen für Wohnungseigentümer. Die Anreizstruktur dieser Förderung hat zu einer extrem hohen Verschuldung der privaten Haushalte geführt. Die Verschuldung und die Zinsbelastungen sind so hoch, dass auch eine Besteuerung der imputierten Mieten zu einem Satz, wie er für andere Vermögenserträge gilt, zu einer Nettoförderung des Sektors führen würde. Tatsächlich besteuern die Niederländer die imputierten Mieten zu einem deutlich geringeren Satz. Die Differenz aus Steuerentgang durch Zinsenabzug und Steueraufkommen aus imputierten Mieten liegt bei rund € 10 Mrd. Das Vereinigte Königreich dagegen hat den Zinsenabzug für Wohnungseigentümer im Jahr 2001 eingestellt. Berechnungen zeigen, dass unter den dort herrschenden Bedingungen mit Nettoeinkünften des Staates in einer Größenordnung von rund € 15 Mrd. zu rech-

nen gewesen wäre (Pawson & Wilcox, 2013a). Dies zeigt, dass der Förderwert einer bestimmten Maßnahme von Land zu Land sehr unterschiedlich zu beurteilen ist. Er hängt von den steuerrechtlichen Rahmenbedingungen, von den grundlegenden Eigenschaften des Wohnbaufinanzierungssystems und von den Bestandsverhältnissen am Wohnungsmarkt ab.

Zuletzt sind noch die staatlichen Kreditgarantien zu erwähnen. Hierbei handelt es sich um einen Bereich, der noch wenig erforscht ist, obwohl er in einigen Ländern hohe Bedeutung hat. In den Niederlanden garantiert der Staat direkt für Kredite an Wohnungseigentümer. Der Staat dient letztlich auch als *lender of last resort* für die Kredite an die gemeinnützigen Wohnbauvereinigungen. Für die Kreditnehmer ergaben sich in den letzten Jahre dadurch, je nach allgemeinem Zinsniveau, Finanzierungskostenvorteile von 0,5%- bis 1,5%-Punkten. Der Fördereffekt war also sehr hoch. Die Risiken für den Staat werden bisher aber nicht wirklich gut verstanden bzw. wird dieses Instrument von der Wissenschaft durchaus unterschiedlich eingeschätzt (Priemus, 2013). Bisher hat das System weitgehend reibungsfrei funktioniert. Ein ähnliches Garantiesystem hat auch Frankreich. Das Vereinigte Königreich hat für die nächsten Jahre ein Programm mit staatlichen Kreditgarantien für Wohnungseigentümer eingerichtet.

### Wohnungs- und wirtschaftspolitische Wirkungen der Förderungen

Obwohl hier mit Hilfe einfacher Indikatoren keine Kausalitäten festgestellt werden können, liefern diese zusammengenommen doch ausreichend Hinweise für einige aussagekräftige Interpretationen.

Die Wohnbauleistung hat sich in Frankreich und Österreich in den letzten zehn Jahren wesentlich stabiler entwickelt als in den anderen hier untersuchten Ländern. Die Wohnbaufördersysteme der beiden Länder sind sowohl im Hinblick auf die geförderten Bereiche als auch die eingesetzten Mittel ausdifferenzierter als in den Vergleichsländern. Gleichwohl unterscheiden sich die Förderniveaus gemessen am BIP zwischen Frankreich und Österreich deutlich. Die französischen Staatsfinanzen sind erheblich stärker durch wohnungsbezogene Kosten belastet als die österreichischen, und dennoch hat die französische Wohnungspolitik mit einigen gravierenden Problemen zu kämpfen: So haben mehr als 5% der Bevölkerung keine adäguate Wohnversorgung, weil das Angebot in den betroffenen Regionen nicht ausreichend auf die Nachfrage reagiert (OECD, 2011b). Schuld daran ist zum Teil opportunistisches Verhalten der Gemeinden, das dazu führt, dass zu wenige Baugenehmigungen erteilt werden. Das private Mietensegment, das für die Mobilität auf den Arbeitsmärkten so wichtig ist, droht zwischen dem 20%-Zielanteil für den sozialen Mietensektor in den wachsenden Großstadtregionen und dem generellen Ziel einer Eigentumsquote von 70% aufgerieben zu werden. Dazu trägt auch die unausgewogene Mietenregulierung bei. Strukturelle Schwächen hat Frankreich auch durch betriebswirtschaftlich gesehen zu kleine soziale Wohnbauunternehmen (HLM), zu hohe Transaktionssteuern, zu wenig Wettbewerb bei der Wohnungskreditvergabe und durch zahlreiche Verzerrungen und Anreizprobleme bei den Immobiliensteuern (OECD, 2011b). Die größte Stärke der französischen Wohnungspolitik ist das nachhaltige System der Wohnungsfinanzierung, das durch sorgsame Kreditvergabe zu relativ wenigen Kreditausfällen und zu einer im internationalen Vergleich geringen Verschuldung der privaten Haushalte geführt hat (Vorms, 2012).

Noch deutlicher wird die, relativ gesehen, gute Performance der österreichischen Wohnungsmärkte im Vergleich mit dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden, von Spanien ganz zu schweigen. Die Probleme auf den Wohnungsmärkten des Vereinigten Königreichs und den Niederlanden sind, trotz sehr hoher staatlicher wohnungsbezogener Kosten, immens. Die Wohnbauleistung ist in beiden Ländern seit Jahren sehr schwach. Der Ausbruch der Finanzkrise hat den Eigentumssektor in beiden Ländern massiv beeinträchtigt. Zwei gemeinsame wesentliche Faktoren sind ungenügende Anreize auf Ebene

der Gemeinden, Baubewilligungen zu erteilen und im internationalen Vergleich hohe Baukostensteigerungen. Beide Länder weisen im OECD-Vergleich eine sehr geringe Reaktion des Angebots auf Preissteigerungen auf (OECD, 2011c; OECD, 2010b; Wieser, 2011). Die liberaleren Mietengesetze im Vereinigten Königreich haben zwar dazu beigetragen, dass der private Mietensektor sich zuletzt wieder erholt und die Probleme im Eigentumssektor wenigstens zum Teil kompensiert hat. In den Niederlanden dagegen hat die starke Mietenregulierung einen Aufschwung des privaten Mietensektors verhindert, er bleibt dort weitgehend marginalisiert. Die steuerlichen Förderinstrumente zur Forcierung des Eigentums wirken in beiden Ländern stark prozyklisch, das hohe Volumen der Wohnbeihilfen hatte im Vereinigten Königreich keine belebende Wirkung auf die Wohnungsproduktion. Die Kombination aus schlechter Realeinkommensentwicklung und anhaltend hohen Wohnungspreisen treiben die Wohnbeihilfeausgaben in die Höhe, sodass zuletzt massive Einschnitte beschlossen werden mussten. In beiden Ländern besteht ein hoher Grad der Verschuldung der privaten Haushalte, wenn auch in den Niederlanden die hohen Geldvermögen teilweise ausgleichend wirken. Die verzerrten Anreize in der Wohnraumfinanzierung in den Niederlanden wurden von nationalen Experten und von internationalen Organisationen (z.B.: OECD, 2010a; Vandevyere & Zenthöfer, 2012) wiederholt kritisiert. Zuletzt hat die Europäische Kommission erneut darauf hingewiesen und dabei auch die Struktur der Wohnungskredite (hoher Anteil variabel verzinster Kredite) im Vereinigten Königreich kritisiert (EC, 2013b).

Die relativ gute Performance der Wohnungsmärkte und der Wohnbauförderung in Österreich bedeutet aber nicht, dass es hier in Bezug auf Wohnbau und Gesamtwirtschaft keine Probleme gibt. Erstens sollte erwähnt werden, dass gerade in Österreich der Anteil an variabel verzinsten Krediten (und Fremdwährungskrediten) seit einigen Jahren außerordentlich hoch ist. Zwar ist der Verschuldungsgrad zuletzt, trotz stark steigender Wohnungseigentumspreise, nicht wesentlich angestiegen, trotzdem würden ein Zinsenanstieg und/oder negative Wechselkursentwicklungen die zukünftigen Rückzahlungsbelastungen der privaten Haushalte deutlich erhöhen. Zweitens weisen die österreichischen Wohnungsmärkte im Durchschnitt eine geringe Preiselastizität des Angebots auf, das sich in den letzten Jahren durch starke Preissteigerungen in den Großstädten und zu geringen Wohnbau ebendort widerspiegelt. Drittens gehen die Wohnbauförderungsausgaben tendenziell zurück, während gleichzeitig die Konkurrenz um die Fördergelder steigt. Um die Förderungen konkurrieren Neubau und Sanierung, ökologische Maßnahmen und Maßnahmen zur Verhinderung von Segregation usw. Außerdem steigen die Baukosten durch Normen und Qualitätsstandards. Dies alles könnte die Neubauleistung in Zukunft negativ beeinflussen.

#### Soziale und umweltpolitische Wirkungen der Wohnungspolitik

Die Untersuchung zeigt sehr deutlich, dass es keinen direkten Zusammenhang zwischen der Höhe der wohnungspoltischen Ausgaben (weder in der Vergangenheit noch der aktuellen) und der Qualität und Angebotsvielfalt des Wohnungsbestandes gibt. Gerade Österreich hat im internationalen Vergleich geringe wohnungspolitische Ausgaben, schneidet aber bei den Vergleichen zu Qualitätsmerkmalen (z.B. Alter des Bestandes, gravierende Wohnungsmängel, Überbelag, thermische Qualitäten, Angebotsvielfalt) besonders gut ab. Auch in Österreich gilt jedoch: armutsgefährdete Haushalte sind von allen Wohnproblemen massiv stärker betroffen als der Bevölkerungsschnitt. In Österreich trifft das vor allem auf die Überbelegung zu (s. Kapitel 5.3.3). Auch die Überbelastung mit Wohnkosten ist bei Risikohaushalten wesentlich höher als in der Gesamtbevölkerung. Hier profitiert Österreich aber noch von vergleichsweise niedrigen Bestandsmieten, die durch das große Segment des geförderten Wohnbaus bestimmt werden. Die nationalen Indikatoren zeigen aber auch hier, dass sich aufgrund der hohen Marktdynamik Leistbarkeitsprobleme zunehmend ergeben. Diesen zu begegnen, sollte das Hauptaugenmerk der künftigen österreichischen Wohnungspolitik geschuldet sein.

# 8 ANHANG

# 8.1 TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS

rabelle 1:	Finanzierungs- und Forderungsinstrumente im Sozialen Wonnbau	19
Abbildung 2:	Position der Wohnungspolitik im Wohlfahrtsstaat	24
Tabelle 3:	Gesamtstaatliche Ausgaben für Wohnbeihilfen	28
Abbildung 4:	Entwicklung der Wohnbeihilfen in % des BIP	29
Tabelle 5:	Gesamtstaatliche effektive Ausgaben für Objektförderungen	30
Abbildung 6:	Entwicklung der effektiven Objektförderungen, in % des BIP	31
Tabelle 7:	Steuern auf Wohneigentum im europäischen Vergleich	33
Tabelle 8:	Reduzierte Umsatzsteuersätze beim Wohnen	35
Abbildung 9:	Absetzbarkeit von Kreditzinsen für Eigentümer ("Tax Wedge"), 2009	38
Tabelle 10:	Wohnungsbezogener öffentlicher Aufwand in den Niederlanden, in € Mrd.	39
Tabelle 11:	Wertermittlung der Steuerfreiheit imputierter Mieten	40
Abbildung 12:	Steuern auf unbewegliches Vermögen im internationalen Vergleich, % des BIP, 2010	41
Tabelle 13:	Förderungen in den einzelnen Steuerbereichen	43
Abbildung 14:	Entwicklung der steuerlichen Förderungen in % des BIP	44
Tabelle 15:	Gesamtkosten der Wohnbauförderung 2010/11	46
Abbildung 16:	Entwicklung wohnungsbezogener öffentlicher Aufwendungen in % des BIP	47
Abbildung 17:	Steuern für Wohnungseigentümer im Vereinigten Königreich, £ Mio.	64
Abbildung 18:	Reale Wohnbauinvestitionen, € p.a. pro Kopf der Bevölkerung	70
Abbildung 19:	Wohnungsfertigstellungen in Österreich	71
Abbildung 20:	Wohnungsfertigstellungen in der Tschechischen Republik	72
Abbildung 21:	Wohnungsbaubeginne in Frankreich-Metropolitaine	73
Abbildung 22:	Wohnungsfertigstellungen in den Niederlanden	74
Abbildung 23:	Wohnungsfertigstellungen in Spanien	75
Abbildung 24:	Wohnungsfertigstellungen im Vereinigten Königreich	76
Abbildung 25:	Index der Wohnbaugenehmigungen (Anzahl Wohnungen) (2010 = 100)	77
Abbildung 26:	Index der Wohnbaugenehmigungen (Anzahl Wohnungen) (2010 = 100)	77
Abbildung 27:	Brutto-Wohnbauinvestitionen in % der Brutto-Anlageinvestitionen insgesamt	78
Abbildung 28:	Zwei Maße für die Volatilität der realen Häuserpreise, 1980 - 2010	79
Abbildung 29:	Korrelation zwischen der Volatilität der realen Häuserpreise und der "Tax Wedge"	80
Abbildung 30:	Langfristige Preiselastizität des Angebots im Wohnbau	80
Abbildung 31:	Verhältnis Wohnbauinvestitionen zu Wohnbauförderungsausgaben	81
Abbildung 32:	Wohnbaukredite: Brutto-Neukreditvolumen und Verhältnis zur Wohnbauförderung	82
Abbildung 33:	Wohnungsbestand pro 1.000 Einwohnern und Wohnungsfertigstellung (EU27=1)##	85
Abbildung 34:	Wohnflächen pro Person	86
Abbildung 35:	Bestandsverhältnisse nach Wohnform 2011	87
Abbildung 36:	Soziale Mietwohnungen pro 1.000 Einwohner und Sozialmietanteil	90
Abbildung 37:	Altersstruktur des Wohnungsbestandes	91
Abbildung 38:	Gravierende Wohnungsmängel, 2011	92
Abbildung 39:	Überbelegungsquoten nach Haushaltstyp, 2011	93
Abbildung 40:	Anteil der Konsumausgaben der privaten Haushalte für Wohnzwecke im Zeitverlauf	93
Abbildung 41:	Konsumausgaben der privaten Haushalte für Wohnzwecke, 2011	94
Abbildung 42:	Überbelastung durch Wohnkosten	95
Tabelle 43:	Nationale Indikatoren für soziale Eingliederung, Österreich, 2005-11, Bereich Wohnen	96
Abbildung 44:	Bewohnerstruktur in den Bestandsarten nach Einkommenssituation	97
Abbildung 45:	Treibhausgasemissionen im Sektor Raumwärme	100

Abbildung 46:	Index Treibhausgas-Emissionen Gebäude (1990 = 100)	101
Tabelle 47:	CO <sub>2</sub> -Reduktion durch die Wohnbauförderung (in t CO <sub>2eq</sub> /a)	101
Abbildung 48:	Entwicklung der thermischen Mindeststandards im geförderten Wohnbau	103
Abbildung 49:	Spezifischer Heizwärmebedarf im geförderten Neubau, Bundesländer im Zeitverlauf	104

#### 8.2 LITERATUR

- Amann, W. & Mundt, A. (2009): Armutspolitische Dimensionen von Gemeindewohnraum, gemeinnützigem Wohnbau und Wohnbauförderung, in: Dimmel, N., Heitzmann, K. & Schenk, M. (Hg.): Armut in Österreich, Innsbruck, Studienverlag, 538-56.
- Amann, W. & Mundt, A. (2010): Indicators of an Integrated Rental Market in Austria, in: Housing Finance International, December 2010, 35-44.
- Amann, W. & Mundt, A. (2012): Berichtsstandard Wohnbauförderung 2012. Studie im Auftrag des Landes Wien, MA 50, Wien: IIBW.
- Amann, W., Hüttler, W., Mundt, A. (2012): Austria: Social housing providers at the forefront of energy efficiency. In: Nieboer, N., Gruis, V., Tsenkova:, van Hal, A. (Hg.)(2012): Energy Efficiency in Housing Management, Earthscan.
- Amann, W., Mundt, A., Lugger, K. (2010a): Wohnkostenstatistik in Österreich Methodik, Ergebnisse, Interpretation, Wien: IIBW, im Auftrag der Arge Eigenheim.
- Amann, W.; Komendantova, N. & Mundt, A. (2007): Die Wohnbauförderung im Spannungsfeld wohnungspolitischer Effizienz. Studie im Auftrag des Landes Niederösterreich. Wien, IIBW.
- Amann, W.; Mundt, A. & Springler, E. (2010b): Minderung des Grundflächenverbrauchs im Wohnbau. Studie im Auftrag des Landes Niederösterreich, Wien: IIBW.
- Andrews, D. & Caldera Sánchez (2011): Drivers of Homeownership Rates in Selected OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers No. 849.
- Andrews, D.; Caldera Sánchez, A. & Johansson, A. (2011): Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers No. 836.
- Antipa, P. & Schalk, Ch. (2010): Impact of fiscal policy on residential investment in France, in: de Bandt, O. et al. (2010): Housing Markets in Europe A Macroeconomic Perspective, Springler Verlag, Heidelberg, 385-406.
- Arnold, W. (2008): Entwicklung der Steuerbefreiung im Wohnungsgemeinnützigkeitsbereich. In: Lugger, K. & Holoubek, M. (Hg.): Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit ein europäisches Erfolgsmodell, Wien: Manz, 111-20.
- Atkinson, A.B.& Stiglitz, J.E., (1976): The design of tax structure: direct versus indirect taxation. Journal of Public Economics 6: 55–75.
- Banco de España (2013): Indicadores del Mercado de la Vivienda. Madrid: Banco de España.
- Behring, K. & Helbrecht, I. (2002): Wohneigentum in Europa. Ursachen und Rahmenbedingungen unterschiedlicher Wohneigentümerquoten in Europa, Ludwigsburg: Wüstenrot Stiftung.
- Blaas, W. & Wieser, R. (2004): Einfluss von Wohnbauförderung und Richtwertsystem auf die Mietenentwicklung. Studie des Instituts für Finanzwissenschaften und Infrastrukturpolitik der TU Wien im Auftrag der AK Wien. Wien: AK.
- BMASK (Hg.) (2013): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich. Ergebnisse aus EU-SILC 2011. Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Wien: BMASK.
- BMASK (Hrsg) (2011): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich. Ergebnisse aus EU-SILC 2010. Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Wien, BMASK.
- BMF (2013): Förderungsbericht 2011. Bericht der Bundesregierung gemäß § 54 BHG. III-375 der Beilagen XXIV. GP Bericht Hauptdokument gesamt, elektronisch übermittelte Version.
- Bosvieux & Vorms, 2012; konnte ich nicht mehr finden; bitte Zitat auf Seite ca. 95 streichen;

- Boulhol, H. (2011): Making the French housing market work better, OECD Economics Department Working Papers, Nr. 861.
- BPIE (=Buildings Performance Institute Europe) (2011): Europe's Buildings under the Microscope. A country-by-country review of the energy performance of buildings, Brüssel: BPIE.
- Brandner, P. & Wüger, M. (2001): Sozialpolitische Aspekte der Wohnbauförderung. In: Czerny, M. (Koordination): Wohnungswirtschaft vor neuen Herausforderungen, Wien: WIFO, 59-78.
- Breuss, F. (2001): Makroökonomische Auswirkungen einer Änderung der Wohnbauförderung Eine Modellanalyse. In: Czerny, M. (Koordination): Wohnungswirtschaft vor neuen Herausforderungen, Wien: WIFO 36-51.
- Caldera Sánchez, A. & Johansson, A. (2011): The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers, Nr. 837, OECD Publishing.
- Cao, L. (2006): The Feasibility and Functioning of Public Mortgage Insurance Models: An International Comparison, Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen, Zoetermeer.
- Castaño Martínez, M. S. (2012): La Eficacia de la Política de la Vivienda en España, in: Informe Comercial Española (Secretaria de Estado de Comercio España), # 867 (Economía de la Vivienda en España), 7-21. http://www.revistasice.com/en/ICE/Pages/Sumario.aspx?numero=867 [4.7.2013].
- CdC (2011): Collecte mensuelle en août 2011 sur le Livret A et le Livret de Développement Durable (LDD), http://www.caissedesdepots.fr. [7.5.2013].
- Cecodhas (2012): Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems. Brüssel: CECODHASS.
- Czasny, K. & Moser, P. (2000): Einsatz und Gesamtwirkung der Wohnbauförderungsmittel, Frankfurt/Main u.a..
- Czasny, K. (2004): Die Bedeutung des Wohnungswesens für den sozialen Zusammenhalt in Europa. Hauptergebnisse des SOCOHO- Projekts aus österreichischer Sicht, Wien: SRZ Stadt- und Regionalforschung GmbH.
- Czasny, K. (2009): Wohnbau und Integration, In: "Zukunft" März 2009.
- Czasny, K.; Feigelfeld, H.; Hajek, J.; Moser, P.; & Stocker, E. (2008): Wohnzufriedenheit und Wohnbedingungen in Österreich im europäischen Vergleich. Gefördert durch den Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank, Wien: SRZ.
- Czasny, K.; Stocker, E. (2007): Wohnzufriedenheit im heimischen Wohnungswesen. In: Hoscher, D.; Wala, Th.; Wurm, K. (Hg.): Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung 2007. Wien: LexisNexis, 1-14.
- Czerny, M. & Weingärtler, M. (2007): Wohnbau und Wohnhaussanierung als Konjunkturmotor. Wien: WIFO.
- Czerny, M. (Koordination) (2001): Wohnungswirtschaft vor neuen Herausforderungen, Wien: WIFO.
- Deloitte (Hg.) (2013): Property Index. Overview of European Residential Markets. European housing 2012, Prag: Deloitte.
- Deutsch, E. (1999): Wohnbaufinanzierung und intergenerationelle Vermögensbildung. Wien: Linde.
- Doling, J. & Ronald, R. (2010): Home ownership and asset-based welfare. In: Journal of Housing in the Built Environment, Vol. 25, 165-73.
- Donner, C. (2000): Wohnungspolitiken in der Europäischen Union, Wien: Donner Selbstverlag.
- Donner, C. (2006): Wohnungspolitik in Mittelosteuropa, Wien: Donner Selbstverlag.
- Donner, C. (2011) Mietwohnungspolitik in Europa, Wien: Donner Selbstverlag.
- EC (2011): Mitteilung der Kommission "Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO2-armen Wirtschaft bis 2050". KOM(2011) 112.
- EC (Europäische Kommission) (2013a): VAT Rates Applied in the Member States of the European Union Situation at 1 st July 2013, Ref. Ares(2013)2656291 15/07/2013.
- EC (Europäische Kommission) (2013b): Communication from the Commission to the European Parliament and to the Eurogroup Results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, COM(2013) 199 final, Brüssel 10.4.2013.

- EC (Europäische Kommission) (2013c): Grünbuch Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030. KOM(2013) 169.
- EC JRC (=European Commission Joint Research Center) (2012): Energy Efficiency Status Report. Electricity Consumption and Efficiency Trends in the EU-27. Luxemburg: EU.
- ECB (2009): Housing Finance in the Euro Area, Structural issues Report. Frankfurt a.M.: European Central Bank.
- Egert, B. (2013), The Efficiency and Equity of the Tax and Transfer System in France, OECD Economics Department Working Papers, No. 1038, Paris: OECD.
- EMF (=European Mortgage Federation) (2010): Hypostat 2009. A Review of Europes's Mortgage and Housing Markets. European Mortgage Federation.
- EMF (=European Mortgage Federation) (2011): Hypostat 2010. A Review of Europes's Mortgage and Housing Markets. European Mortgage Federation.
- Esping-Andersen, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1996) Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies. London et al.: Sage.
- Euroconstruct (2013): 75th Euroconstruct Conference Copenhagen 13&14 June 2013. Country Report. Copenhagen: Institute for Futures Studies.
- Eurostat (2013): Wohnstatistiken in der EU, basierend auf EU-SILC 2011, online: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics explained/index.php/Housing statistics/de [12.9.2013].
- Expansion (7.1.2013): La compra de vivienda se encarece un 20% por el IVA y elf in de la deducción. Online: http://www.expansion.com/2013/01/07/economia/1357587262.html [3.9.2012].
- Felderer, B.; Helmenstein, C.; Lee, G. S.; Schmidt-Dengler, Philipp (1999): Die Entwicklung der regionalen Wohnraumnachfrage in Österreich. Studie des IHS im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten. Wien: IHS.
- Fessler, P. & Schürz, M. (2010), Informationen zum kleinen Häuselbauer, Wirtschaft und Gesellschaft, 2, S. 181-198.
- Figari, F.; Paulus, A.; Sutherland, H.; Tsakloglou, P.; Verbist, G. & Zantomio, F. (2012): Taxing Home Ownership: Distributional Effects of Including Net Imputed Rent in Taxable Income. IZA DP Working Paper Nr. 6493.
- GOV.UK (2013a): Benefits & Credits: Support for Mortgage Interest (SMI), https://www.gov.uk/support-for-mortgage-interest/overview [10.7.2013].
- GOV.UK (2013b): Help to Buy: home ownership schemes, a guide from GOV.UK, https://www.gov.uk/affordable-home-ownership-schemes/overview [10.7.2013].
- Grabmüllerova, D. (2005): Chapter 3. Housing Finance in Czech Republic, in: OECD (Hg.) (2005): Housing Finance Markets in Transition Economies: Trends and Challenges. Paris: OECD publishing, 117-40.
- Guger, A. (Projektleitung) (2009): Umverteilung durch den Staat in Österreich. Wien: WIFO.
- Haffner, M. & Heylen, K. (2010): User Costs and Housing Expenses. Towards a more comprehensive approach to affordability, in: Housing Studies, Vol. 26 (4), 593-614.
- Haffner, M. (2011): The private rented sector in the Netherlands, in: Scanlon, K. & Kochan, B. (Hg.): Towards a sustainable private rented sector The lessons from other countries, London: LSE, 61-75.
- Haffner, M. et al. (2011) s. 92; streichen und durch Haffner, M. (2011) und Haffner et al. (2009) ersetzen. Im zweiten Zitat im gleichen Absatz auch streichen und durch CBS ersetzen;
- Haffner, M., Hoekstra, J., Oxley, M. & van der Heijden, H. (2009): Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries?, Delft University: Housing and Urban Policy Studies 33.
- Haffner, M.; Hoekstra, J.; Oxley, M. & Van der Heijden, H. (2010): Universalistic, Particularistic and Middle Way Approaches to Comparing the Private Rental Sector, in: International Journal of Housing Policy, Vol. 10 (4), 357-77.

- Hegedüs, J., Lux, M. & Sunega, P. (2011): Decline and depression: the impact of the global economic crisis on housing markets in two post-socialist states, in: Journal of Housing and the Built Environment, Vol. 26 (3), 315-33.
- Hegedüs, J.; Lux, M. & Teller, N. (Hg.) (2013): Social Housing in Transition Countries (= Routledge Studies in Health and Social Welfare Nr.10). London & New York: Routledge, 146-62.
- Hoekstra, J.; Heras Saizarbitoria, I. & Etxezarreta Etxarri, A. (2009): Recent changes in Spanish housing policies. Subsidized owner-occupancy dwellings as a new tenure sector? In: Journal of Housing and the Built Environment 25 (1): 125-38.
- House of Commons (2013): Reforming the Right to Buy in 2012 and 2013, Standard Note SN/SP/6251, 17. Juli 2013.
- ICA Housing (2005): Co-operative housing in Czech Republic. Online: http://www.chfcanada.coop/icahousing/pages/membersearch.asp?op=country&id=5 [5.4.2011].
- IIBW (Hg.) (2013): Bestandsaufnahme der Österreichischen Baulandschaft. Stadtmorphologie. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie. Wien: IIBW.
- IIBW/Arge Eigenheim/FV Steine-Keramik (2013): Wohnbauförderung in Österreich 2012. Wien, IIBW.
- Itard, L.; Meijer, F., Vrins, E. & Hoiting, H. (2008): Building Renovation and Modernisation in Europe: State of the Art Review. Final Report. Research project at request of ERABUILD. With the collaboration of William Fawcett, Minna Sunikka, Rofaida Lahrech, Wolfgang Amann, Alexis Mundt, Rainer Greiff. Delft (NL), OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology, NL.
- Kemeny, J. & Lowe, S. (1998): Schools of Comparative Housing Research: From Convergence to Divergence. Housing Studies, Vol. 13 (2), 161-76.
- Kemeny, J. (1981): The Myth of Homeownership. London: Routledge and Kegan Paul.
- Kemeny, J., Andersen, H.T., Matznetter, W. & Thalman, P. (2001): Non-retrenchment reasons for state with-drawl: developing the social rental market in four countries. Institute for Housing and Urban Research Working Paper 40, Uppsala, Uppsala University.
- Kemeny, J., Kersloot, J. & Thalmann, P. (2005): Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies, in: Housing Studies Vol. 20 (6), pp. 855-72.
- Kerste, M., Risseeuw, P., Baarsma, B. & Rosenboom, N. (2011): Publieke belangen en hypotheekregulering (public interests and mortgage regulation), Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Keuschnigg, C.; Fortin, I.; Schönpflug, K.; Schuster, P.; Schwab, T. & Schwarzbauer, W. (2013): Zur Besteuerung von Vermögen in Österreich. Aufkommen, Verteilung und ökomische Effekte. Studie im Auftrag der WKO. Wien: IHS.
- Khadduri, J., Burnett, K. & Rodda, D. (2003), Targeting Housing Production Subsidies Literature Review, Cambridge MA: Abt Associates, Inc.
- Knittler, K. (2009): Wohnbauförderung. In: Guger, A. (Projektleitung): Umverteilung durch den Staat in Österreich, Wien: WIFO, 276-305.
- Kunnert, A. & Baumgartner, J. (2012): Instrumente und Wirkungen der österreichischen Wohnungspolitik. Wissenschaftliche Assistenz: Ursula Glauninger, Michael Weingärtler, Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. Wien: WIFO.
- Laferrère, A. & Le Blanc, D. (2004): How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case, in: Journal of Housing Economics, Vol. 13, 36-67.
- Lebensministerium (2008): Treibhausgas-Emissionsreduktion durch die Wohnbauförderung. Bericht des Bundes und der Länder über die Wirkungen von Maßnahmen zur Treibhausgas-Emissionsreduktion im Rahmen der Wohnbauförderung und der Finanzierungsinstrumente des Bundes im Zeitraum 2005-2006, Wien: Lebensministerium.
- Lebensministerium (2009): Wohnbauförderung und Kyoto-Finanzierung 2007-2008. Zusammenfassender Bericht des Bundes und der Länder über die Wirkungen von Maßnahmen zur Treibhausgas-Emissionsreduktion im Rahmen der Vereinbarung über Maßnahmen im Gebäudesektor (BGBL. II Nr. 251/2009), Wien: Lebensministerium.
- Lebensministerium (2011): Wohnbauförderung und Kyoto-Finanzierung 2009. Zusammenfassender Bericht des Bundes und der Länder über die Wirkungen von Maßnahmen zur Treibhausgas-Emissionsreduktion

- im Rahmen der Vereinbarung über Maßnahmen im Gebäudesektor (BGBL. II Nr. 251/2009), Wien: Lebensministerium.
- Lebensministerium (2012): Wohnbauförderung und Kyoto-Finanzierung 2010. Zusammenfassender Bericht des Bundes und der Länder über die Wirkungen von Maßnahmen zur Treibhausgas-Emissionsreduktion im Rahmen der Vereinbarung über Maßnahmen im Gebäudesektor (BGBL. II Nr. 251/2009), Wien: Lebensministerium.
- Lebensministerium (2013): Wohnbauförderung und Kyoto-Finanzierung 2011. Zusammenfassender Bericht des Bundes und der Länder über die Wirkungen von Maßnahmen zur Treibhausgas-Emissionsreduktion im Rahmen der Vereinbarung über Maßnahmen im Gebäudesektor (BGBL. II Nr. 251/2009), Wien: Lebensministerium.
- Lugger, K. & Holoubek, M. (2008): Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit ein europäisches Erfolgsmodell. Festschrift für KR Helmut Puchebner zum 65.Geburtstag. Wien: Manz.
- Lux, M. & Sunega, P. (2010): The future of housing systems after the transition The case of the Czech Republic, in: Communist and Post-Communist Studies, Vol. 43, 221-31.
- Lux, M. (2013): The Czech Republic: Locked between Municipal and Social Housing, in: Hegedüs, J.; Lux, M. & Teller, N. (Hgs.): Social Housing in Transition Countries (= Routledge Studies in Health and Social Welfare Nr.10). London & New York: Routledge, 146-62.
- Matsaganis, M. (2010), Estimating the distributional effects of mortgage interest tax relief in Europe, Working Paper, Athen: Athens University of Economics & Business.
- Matsaganis, M. und Flevotomou, M. (2007), The impact of mortgage tax relief in the Netherlands, Sweden, Finland, Italy and Greece, EUROMOD Working Paper 2/07, University of Essex.
- Matznetter, W. & Mundt, A. (2012): Housing and Welfare Regimes. In: Clapham, D.; Clark, W. & Gibb, K. (Hg.): The SAGE Handbook of Housing Studies. London u.a.: Sage, 274-94.
- Matznetter, W. (2002): Social Housing in a Conservative welfare State: Austria as an Example. Urban Studies, Vol. 39 (2), 265-82.
- Matznetter, W. (2006): Quo vadis, comparative housing research? Paper presented at the ENHR conference, Ljubljana, 2.-5.7.2006.
- Meen, G (2006): Ten new propositions in UK housing macroeconomics: An overview of the first years of the century' conference paper, ENHR conference, Ljubljana, 2.-5.7.2006
- MHAP (=Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) (2010): Memoria de la Administración Tributaria. Ano 2019. Madrid: MHAP.
- MHAP (=Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) (2011): Memoria de la Administración Tributaria. Ano 2010. Madrid: MHAP.
- MMR & UUR (=Tschechisches Ministerium für regionale Entwicklung & Institut für räumliche Entwicklung, Brünn) (2012): Selected data on housing 2011. Prag: MMR.
- MMR & UUR (=Tschechisches Ministerium für regionale Entwicklung & Institut für räumliche Entwicklung, Brünn) (2013): Vybrané údaje o bydlení 2012. Vorläufiges Manuskript. Prag: MMR.
- Mundt, A. & Amann, W. (2009): Evaluierung der Subjektförderung in Wien. Studie im Auftrag der MA50 Wien. Wien: IIBW.
- Mundt, A. & Amann, W. (2010): Indicators of an Integrated Rental Market in Austria, in: Housing Finance International, Winter 2010: 35-44.
- Mundt, A. (2005): Wohnungspolitik in Österreich und Spanien im Kontext von Wohlfahrtsregimen. Ungedruckte Diplomarbeit Wirtschaftsuniversität Wien, Wien.
- Nakashima, M. (2010): Optimal Capital Income Taxation with Housing, Federal Reserve Bank of Philadelphia Working Paper No. 10-11.
- National Housing Federation (2013): Briefing Budget 2013. London: NHF.
- Nieboer, N., Gruis, V., Tsenkova, S. & van Hal, A. (2012): Energy Efficiency in Housing Management, London & New York: Earthscan.
- Niederländisches Finanzministerium (2010): Rapport Brede Heroverwegingen, Hoofdstuk 4: Wonen.

- Norregaard, J. (2013): Taxing Immovable Property. Revenue Potential and Implementation Challenges. IMF Working Paper 13/129.
- Norris, M. & Winston, N. (2012): Home-ownership, housing regimes and income inequalities in Western Europe, in: International Journal of Social Welfare, Vol. 21, 127-38.
- OECD (2010a): Tax Policy Reform and Economic Growth. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2010b), OECD Economic Survey of the Netherlands 2010. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011a): Housing Conditions, in: How's Life? Measuring Wellbeing. Paris: OECD Publishing, 81-102.
- OECD (2011b): OECD Economic Survey of France 2011. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011c): OECD Economic Survey of United Kingdom 2011. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2012a): Revenue Statistics 1965-2011. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2012b): OECD Economic Survey of Spain 2012. Paris: OECD Publishing.
- OÖ WBF (=Oberösterreichische Wohnbauförderungsabteilung) (2012): Wohnbaubericht 2011 Oberösterreich. Leistungen Finanzierung Ziele: Linz: Land Oberösterreich.
- O'Sullivan, A. & Gibb, K. (2012): Housing Taxation and the Economic Benefits of Homeownership, in Housing Studies, Vol. 27 (2), 267-79.
- Oxley, M. & Haffner, M. (2010): Housing taxation and subsidies: international comparisons and the options for reform. JRF programme paper: Housing Market Taskforce.
- Pareja-Eastaway, M. & Sánchez Martínez, M. (2012): La Política de Vivienda en España: Leccións Aprendidas y Retos de Futuro, in: Revista Galega de Economía, Vol. 21 (2), 203-32.
- Pareja-Eastaway, M. & Sánchez-Martínez, M. (2009): European Rental Markets: Regulation or Liberalization? The Spanish Case. In: Arestis, P., Mooslechner, P. & Wagner, K. (Hg.): Housing Market Challenges in Europe and the United States: Any Solutions Available?, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Pawson, H. u. Wilcox: (2008): Help with housing costs, in: UK Housing Review 2007/08, Section 2, Chapter 6, Chartered Institute of Housing, Coventry.
- Pawson, H. u. Wilcox: (2010): UK Housing Review Briefing Paper 2010, Chartered Institute of Housing, Coventry.
- Pawson, H. u. Wilcox: (2011): UK Housing Review Briefing Paper 2011, Chartered Institute of Housing, Coventry.
- Pawson, H. u. Wilcox: (2012): UK Housing Review Briefing Paper 2012, Chartered Institute of Housing, Coventry.
- Pawson, H. u. Wilcox: (2013a): Help with housing costs, in: UK Housing Review 2013, Section 2, Chapter 6, Chartered Institute of Housing, Coventry.
- Pawson, H. u. Wilcox: (2013b): Housing expenditure plans, in: UK Housing Review 2013, Section 2, Chapter 4, Chartered Institute of Housing, Coventry.
- Pérez Barrasa, T.; Rodríguez Coma, M. & Blanco Moreno, Á. (2011): Política de Gasto en Vivienda. España, 2010, Madrid: Insituto de Estudios Fiscales. Online: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles\_trabajo/2011\_01.pdf [4.5.2013].
- Priemus, H. (2013): Public mortgage guarantee: instrument to cope with impacts of the financial crisis on the owner-occupied housing market evidence from the Netherlands, in: Journal of Housing and the Built Environment, Vol. 28: 345-62.
- Priemus, H., Elsinga, M. & Cao, L. (2007): Public Mortgage Guarantee: Risks for the Tax Payer?, in: Housing Finance International, June 2007: 16-23.
- Rabobank (2013), The Netherlands: signs of stabilisation, Economic Update, October 01, 2013.
- Ramsey, F.P. (1927): A Contribution to the Theory of Taxation, In: Economic Journal, Vol. 37 (147), 47-61.
- Rechnungshof (2013): Bericht des Rechnungshofes. Transparenz von Begünstigungen im Einkommenssteuerrecht. Bund 2013/3. Wien: Rechnungshof, 111-91.
- Reiss, L. & Köhler-Töglhofer, W. (2011): Österreichs Steuerstruktur im internationalen Vergleich Eine statistisch-ökonomische Analyse, in: Geldpolitik & Wirtschaft, Q1/11, 22-43.
- Rodríguez, R. (2010): La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y retos. In: Revista Invi Nr. 69, Vol. 25, 125-59.

- Rubio Guerrero, J. (2012): La Fiscalidad Inmobiliario en España: Una Panorámica, in: Informe Comercial Española (Secretaria de Estado de Comercio España), # 867 (Economía de la Vivienda en España), 89-108.
- Sánchez Martínez, M. (2004): El coste de la política de vivienda: un análisis a través de las distintas Administraciones Públicas. In: Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, XXXVI (140), 353-71.
- Sánchez Martínez, M. (2005): Distributive Aspects of Public Expenditure on Housing in Spain, in: International Journal of Housing Policy, Vol. 5 (3), 237-53.
- Sánchez Martínez, M. (2008): The Spanish Financial System: Facing up to the Real Estate Crisis and Credit Crunch, in: International Journal of Housing Policy, Vol. 8 (2), 181-96.
- Scanlon, K. & Whitehead, C. (Hg.) (2008): Social Housing in Europe II. A review of policies and outcomes. London: LSE.
- Schaefer, J. (2003): Financing Social Housing in France, in: Housing Finance International, Vol. 17 (4), 27-34.
- Schilder, F. (2012): Essays on the economics of housing subsidies, Habilitation, Universität Amsterdam.
- SFRB (=Tschechischer Staatlicher Wohnbaufonds) (2001): Der Staatliche Wohnbaufonds. Rechtliche Grundlagen und Organe. Olomouc: SFRB.
- SFRB (=Tschechischer Staatlicher Wohnbaufonds) (2010a): Státní fond rozvoje bydlení. Srpen: SFRB.
- SFRB (=Tschechischer Staatlicher Wohnbaufonds) (2010b): Nový Panel. Program na podporu oprav a rekonstrukcí bytových domů. Olmouc: SFRB.
- Stagel, W. (2004): Wohnbauförderung und Wohnversorgung im internationalen Vergleich. Endbericht im Auftrag der Oberösterreichischen Landesregierung, Ressort Wohnbau. Linz: isw.
- Statistik Austria (Hg.) (2013): Tabellenband EU-SILC 2011. Einkommen, Armut und Lebensbedingungen, Wien: Statistik Austria.
- Stephens, M & van Steen, G (2011): Housing Poverty" and Income Poverty in England and the Netherlands, in: Housing Studies, Vol. 26, (7), 1035-57.
- Stephens, M. (2003): Globalisation and Housing Finance in Advanced and Transition Economies, in: Urban Studies, Vol. 40 (4-5), 1011-26.
- Sunega, P.; Jahoda, R., Kostelecky, T.; Lux, M. & Bata, K. (2011): Reforma bytové politiky v ČR: návrh avýsledky simulací. Prag: Soziologisches Institut der Tschechischen Akademie.
- Susin: (2002): Rent vouchers and the price of low-income housing, in: Journal of Public Economics, Vol. 83, 109-152.
- Sykora, L. (2003): Between the State and the Market: Local Government and Housing in the Czech Republic, in: Lux, M. (Hg.): Housing Policy: An End or a New Beginning?, Budapest: Open Society Institute, 47-116.
- Törmälehto, V.-M. & Sauli, H. (2010), The distributional Impact of Imputed Rent in EU-SILC, Eurostat Methodologies and Working Papers, Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Tsenkova, S. (2009): Housing Policy Reforms in Post-Socialist Europe. Lost in Transition. Heidelberg: Physica Verlag.
- Umweltbundesamt (Hg.) (2009): Klimaschutzbericht 2009, Wien: Umweltbundesamt.
- Umweltbundesamt (Hg.) (2010): Klimaschutzbericht 2010, Wien: Umweltbundesamt.
- Umweltbundesamt (Hg.) (2011): Klimaschutzbericht 2011, Wien: Umweltbundesamt.
- Umweltbundesamt (Hg.) (2012): Klimaschutzbericht 2012, Wien: Umweltbundesamt.
- Umweltbundesamt (Hg.) (2013): Klimaschutzbericht 2013, Wien: Umweltbundesamt.
- URS Praha (2009): The Czech Construction Handbook 2009. Handbook for Professionals. 16. aktualisierte Auflage im Auftrag des SFRB. Prag: URS Praha.
- URS Praha (2013): STAVEBNICTVÍ ČESKÉ REPUBLIKY 2012. Prag: URS Praha.
- Van der Veer, J. & Schuiling, D. (2013): Economic crisis and regime change in Dutch social housing: The case of Amsterdam, Paper präsentiert an der RC43 Konferenz, 10.-12. Juli 2013.

- Vandevyvere, W. & Zenthöfer, A. (2012): The housing market in the Netherlands, European Economy, Economic Papers 457, Juni 2012.
- Vorms, B. (2012): The effectiveness of the French credit system faced with the challenge of budgetary restrictions, in: Housing Finance International, Summer 2012, 20-4.
- Whitehead, C. & Scanlon, K. (Hg.) (2007): Social Housing in Europe. London, LSE.
- Whitehead, C. (2007): Social Housing in England, in: Scanlon, K. & Whitehead, C. (Hg.): Social Housing in Europe, London: LSE, 54-69.
- Wieser, R. (2011): Stabilisierende und destabilisierende Faktoren auf den Wohnungsmärkten der EU-14, Studie im Auftrag des Verbandes der Gemeinnützigen Bauvereinigungen Österreichs. Wien: GBV. www.gbv.at/Document/View/4273.
- Wilcox (2009): Social rents and economic subsidies, Housing Revenue Account Review Rents and Service Charges Working Paper, Communities and Local Government.