

Fritzsche, Carolin; Groß, Anton

Article

Ein Überblick über Wohnungsmarktpolitik in europäischen Ländern

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fritzsche, Carolin; Groß, Anton (2017) : Ein Überblick über Wohnungsmarktpolitik in europäischen Ländern, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 24, Iss. 2, pp. 3-11

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/170213>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ein Überblick über Wohnungsmarktpolitik in europäischen Ländern

Carolyn Fritzsche und Anton Groß*

Einleitung

Wohnungsmarktpolitik hat erhebliche Auswirkungen auf viele Marktakteure und damit auf die gesamte wirtschaftliche Entwicklung: Regulierungen und gesetzliche Auflagen einerseits und verfügbare Fördermöglichkeiten andererseits beeinflussen die Investitionsentscheidungen von Immobilienunternehmen, die Kreditvergabe der Banken und nicht zuletzt auch das Spar- und Mobilitätsverhalten der privaten Haushalte. Die Wirkungsweise staatlicher Eingriffe ist daher schwer vorhersehbar, weshalb unerwünschte Nebeneffekte entstehen können: Beispielsweise sollte die Deckelung der Mietpreise durch die „Mietpreisbremse“ große Preisanstiege verhindern. Gleichzeitig verringert sie aber den Anreiz, neue Mietwohnungen zu bauen [KHOLODILIN und ULBRICHT (2014) und DESCHERMEIER et al. (2014)] und gibt Anlass, Vermeidungsstrategien zu entwickeln [z.B. durch eine Umwandlung von unmöbliertem Wohnraum in möblierte Wohnungen, vgl. WIRTSCHAFTSWOCHE (2015) und FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (2016)]. Deshalb bedürfen staatliche Fördermaßnahmen vor ihrer Einführung einer genaueren Analyse.

In Deutschland gibt es aktuell eine rege wohnungsmarktpolitische Diskussion bezüglich verschiedener staatlicher Eingriffe, wie z.B. zur Verschärfung der Energieeffizienzvorgaben für Wohngebäude, zur Ausweitung des Sozialwohnungsbaus oder zur Einführung eines „Baukindergeldes“. Je nach konkreter Ausgestaltung können die Vorschläge unterschiedliche Effekte auf dem Wohnungsmarkt hervorrufen. Zur Bereicherung dieser Diskussion kann es hilfreich sein, die Umsetzung von Fördermaßnahmen in anderen Ländern näher zu betrachten. Viele Nachbarstaaten verfolgen ähnliche Ziele in der Wohnungsmarktpolitik wie Deutschland und in der Literatur existieren nur wenige (aktuelle) Übersichten zur Wohnungsmarktpolitik im internationalen Vergleich [vgl. BBR (2006), OXLEY und HAFFNER (2010) und OECD (2011)].

In diesem Artikel wird die Bandbreite der Förderpolitiken in anderen europäischen Volkswirtschaften aufgezeigt. Trotz unterschiedlicher Wohnungsmarktsysteme und abweichender institutioneller Rahmenbedingungen sind Gemeinsamkeiten in den Strategien zwischen den europäischen Ländern vorhanden, insbesondere bezüglich der Bewältigung der Zuwanderung auf dem Wohnungsmarkt und zur Erreichung klimapolitischer Ziele. Im

Anschluss an den Überblick über die Wohnungsmarktpolitik in anderen Ländern werden beispielhaft drei Ansätze näher betrachtet, die in ähnlicher Art und Weise auch in Deutschland diskutiert werden.

Überblick

Tabelle 1 bietet eine Übersicht über die Vielzahl an laufenden und kürzlich abgeschlossenen Fördermaßnahmen in den europäischen Staaten.¹ Die Fördermaßnahmen lassen sich hinsichtlich ihrer Ausgestaltung in vier Gruppen einordnen. In den meisten Ländern spielen fiskalische Maßnahmen eine wichtige Rolle: Erstens wird in Form von Steuererleichterungen in den Wohnungsmarkt interveniert (so in Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Schweden und der Schweiz) und zweitens zählen Subventionen insbesondere in Form von zinsverbilligten Darlehen (so in Großbritannien, Italien, den Niederlanden, Österreich, Polen und Ungarn) zur gängigen Wohnungsmarktpolitik in Europa. Zur dritten Gruppe gehören direkte Eingriffe, wie durch den Bau von Sozialwohnungen durch öffentliche Unternehmen (so in Finnland, Irland, Norwegen und Polen). In die vierte Gruppe fallen regulatorische Maßnahmen bezüglich der Quantität und Qualität der Wohnungen und der Preisentwicklung, z.B. in Form von Vorschriften zu energetischen Standards (so in Frankreich, Großbritannien, Irland und Schweden).

Ein wichtiges Ziel, das mit den Fördermaßnahmen verfolgt wird, ist die energetische Sanierung des Wohnungsbestandes und damit die Steigerung der Energieeffizienz in den entsprechenden Ländern (so in Dänemark, Großbritannien, Italien, den Niederlanden, Österreich, Schweden und der Schweiz). Daneben adressieren viele Maßnahmen Herausforderungen, die durch die Bevölkerungsbewegung in die Städte (so in Finnland) und die verstärkte Zuwanderung (so in Schweden, Belgien, Frankreich und den Niederlanden) auf dem Wohnungsmarkt entstehen. In den meisten Ländern wird zudem das Ziel verfolgt, preislich angemessenen Wohnraum für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen bereit-

* Carolyn Fritzsche ist Doktorandin und Anton Groß war zur Erstellung des Beitrages studentische Hilfskraft an der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Tabelle 1: Instrumente der Wohnraumförderung anderer europäischer Länder

Land	Nr.	Instrument	Steuer- erleichterung	Subvention	Direkter Eingriff	Regulatori- scher Eingriff	Ziele
Belgien	1	Reduktion der Mehrwertsteuer auf Neubauten sowie bei Sanierungsmaßnahmen (lfd.)	•				Stabilisierung krisenbedingt geschwächter Wohnungsmärkte durch Wohnungsneubau und Sanierung
Däne- mark	2	Öffentliche Zuschüsse für Sanierungs- und Renovierungsarbeiten (abgeschl.)		•			Sanierung des verfügbaren Wohnraums
	3	Steuerliche Absetzbarkeit der Sanierungskosten (abgeschl.)	•				Sanierung des verfügbaren Wohnraums
Finn- land	4	ARA (Wohnbau Finanz- und Entwicklungszentrum, lfd.)			•		Schaffung von Wohnraum für benachteiligte Haushalte
Frank- reich	5	„Scellier“-Gesetz (Absetzbarkeit eines Teils der Kosten einer Immobilie von der Steuer, abgeschl.)	•				Unterstützung des Wohnungsbaus vor dem Hintergrund steigender Bevölkerungszahlen
	6	„Duflot“-Gesetz (Einkommenssteuerermäßigungen für den Bau von Mietwohnungen, abgeschl.)	•				Vergrößerung des Wohnungsbestandes
	7	„Pinel“-Gesetz (siehe Duflot-Gesetz, lfd.)	•				Vergrößerung des Bestandes an Mietwohnungen und Eigentumswohnungen
	8	„Prêt-a-taux-zero“, „PTZ+“ und „eco-PTZ“ (Zinsfreie Hypothekendarlehen für den Neubau und Erwerb von Wohnungseigentum und Steuererleichterungen für die energetische Sanierung, lfd.)	•	•			Steigerung der Wohneigentumsquote sowie energetische Sanierung bestehenden Wohnraums
	9	„Solidarité et Renouvellement Urbain“ (lfd.)				•	Schaffung eines Mindestbestandes an Sozialwohnungen, Verringerung regionaler Ungleichheiten, Sensibilisierung der Verwaltung bzgl. des Sozialwohnungsbaus
	10	Reduzierung der Mehrwertsteuer für Umbau- und Sanierungsmaßnahmen (abgeschl.)	•				Energetische Sanierung des verfügbaren Wohnraums
Groß- britan- nien	11	„Help-to-Buy“-Programm (lfd.)		•			Unterstützung beim Erwerb von Wohnungseigentum und beim Neubau Steigerung der Wohneigentumsquote
	12	„Affordable Homes“-Programm (lfd.)		•			Förderung des Sozialwohnungsbaus
	13	„Green Deal“-Programm (lfd.)		•			Energetische Sanierung des Wohnungsbestandes
	14	„Energy Companies Obligation“-Programm (lfd.)				•	Energetische Sanierung des Wohnungsbestandes
	15	FirstBuy-Programm (ab 2013 als Teil von Help-to-Buy weitergeführt, abgeschl.)		•			Unterstützung insb. finanzschwacher Haushalte beim Erwerb von Wohnungseigentum und beim Neubau, Steigerung Wohneigentumsquote

Fortsetzung Tabelle 1:

Land	Nr.	Instrument	Steuer- erleichterung	Subvention	Direkter Eingriff	Regulatori- scher Eingriff	Ziele
Italien	16	Steuererleichterungen zur Stimulierung der Sanierungs- und Renovierungsmaßnahmen (lfd.)	•				Energetische Sanierung des verfügbaren Wohnraums
	17	Staatlich bezuschusste Immobilenkredite (lfd.)		•			Unterstützung finanzschwacher Haushalte bei der Finanzierung
	18	Garantiefonds für erstes Eigenheim (lfd.)		•			Unterstützung finanzschwacher Haushalte bei der Finanzierung
Irland	19	Strategie zur Förderung des sozialen Wohnbaus (lfd.)			•	•	Schaffung von Wohnraum für benachteiligte Haushalte, Schaffung eines flexiblen Sozialwohnungssystems
Niederlande	20	Maßnahmenpaket zur Stimulierung der Investitionen in den Wohnungsbau (lfd.)	•	•			Vergrößerung und Sanierung des Wohnungsbestandes
	21	Steuererleichterungen und weitere Maßnahmen zur Stimulierung von Sanierung und Renovierung (abgeschl.)	•				Sanierung des Wohnungsbestandes
Norwegen	22	Staatliche Förderung des Baus von Studentenheimen (lfd.)			•		Vergrößerung des Bestandes von Studentenheimen
Österreich	23	Förderung der thermischen Gebäudesanierung (lfd.)		•			Energetische Sanierung des Wohnungsbestandes
Polen	24	„Mieszkanie dla Młodych“-Programm (lfd.)		•			Unterstützung der jungen Bevölkerung beim Erwerb von Wohneigentum, Steigerung der Wohneigentumsquote
	25	Investitionsprogramm der Bank Gospodarstwa Krajowego (lfd.)			•		Vergrößerung des Bestandes an preisgünstigen, kommunalen Mietwohnungen
Schweden	26	Steuererleichterungen bei Modernisierungs- und Ausbaumaßnahmen (lfd.)	•				Sanierung des Wohnungsbestandes
	27	Lockerung der Bauauflagen für Hausbesitzer (lfd.)				•	Vergrößerung des Mietwohnungsbestandes
	28	Investitionspaket zur Stimulierung des Wohnungsbaus (lfd.)		•		•	Vergrößerung des Mietwohnungsbestandes
Schweiz	29	Gebäudeprogramm zur Förderung der Energieeffizienz (lfd.)	•				Energetische Sanierung des Wohnungsbestandes
Ungarn	30	Wachstums-Kredit-Programm (lfd.)		•			Unterstützung bei der Finanzierung von energieeffizientem Neubau

Anmerkung: abgeschl. = abgeschlossen - lfd = laufend.

Quellen: BAFU (2015), EUROCONSTRUCT (2015 und 2016), FIEC (2011–2015), Shelter (2015), eigene Darstellung.

zustellen. Diese Themen werden auch aktuell auf dem deutschen Wohnungsmarkt diskutiert.

Inwiefern die Ziele der Regierungen in den europäischen Ländern erreicht werden konnten, lässt sich anhand der veröffentlichten Berichte der EUROPEAN CONSTRUCTION FEDERATION (FIEC) und des EUROPÄISCHEN FORSCHUNGS- UND BERATUNGSNETZWERKS EUROCONSTRUCT nicht beurteilen. Daher wurden in diesem Artikel drei Förderprogramme von großen europäischen Ländern ausgewählt, welche im Folgenden näher vorgestellt werden. Die Ziele, die mit diesen drei Maßnahmen verfolgt werden, werden in ähnlicher Art und Weise aktuell in Deutschland diskutiert. Eine ausführliche und kritische Betrachtung der Förderpraxis in anderen Ländern kann die wohnungsmarktpolitische Diskussion hierzulande bereichern.

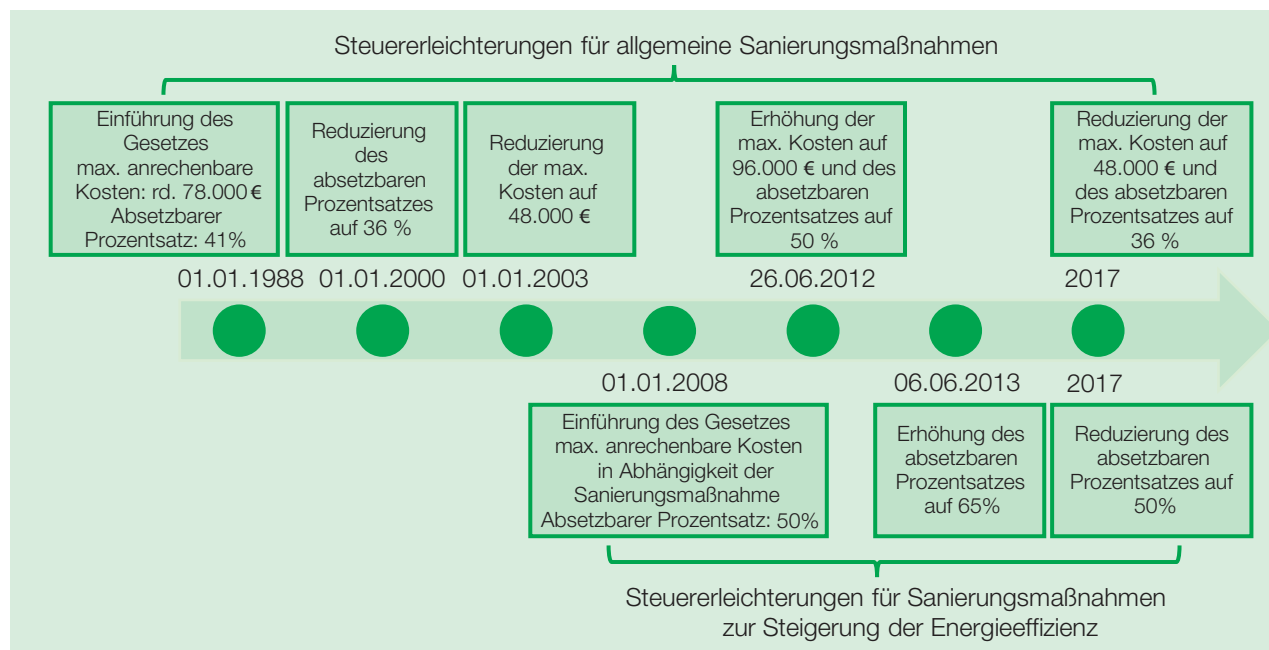
Energetische Sanierung in Italien

Wohnungsmarktpolitische Eingriffe des Staates können ökonomisch begründet sein, wenn ein Marktversagen vorliegt. Ein Marktversagen kann entstehen, wenn externe Kosten vorliegen, die wohlfahrtsmindernde Folgen für unbeteiligte Dritte haben, die im Marktpreis nur unzureichend berücksichtigt werden. Ein Beispiel dafür ist die Nutzung fossiler Energieträger, welche in Form von Treibhausgasemissionen negative Effekte auf den Klimawandel hat. Die Kosten der Umweltinanspruchnahme spiegeln sich nur unzureichend in den Preisen wider. In dem vom Bundeskabinett im Jahr 2016 beschlossenen Klima-

schutzplan wurde explizit darauf hingewiesen, dass Gebäude für einen Großteil der Treibhausgasemissionen verantwortlich sind. Der Staat kann an dieser Stelle korrigierend eingreifen, beispielsweise indem er energetische Standards für Wohngebäude festlegt, um die Energieeffizienz des Wohnungsbestandes zu erhöhen. Das Energiekonzept der Bundesregierung fordert einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand bis zum Jahr 2050. Es liegt die Vermutung nahe, dass die Energieeffizienzvorgaben zukünftig weiter verschärft werden.²

Die italienische Politik setzt ebenfalls bei der energetischen Sanierung einen wohnungsmarktpolitischen Schwerpunkt: Der alte Gebäudebestand in Italien führt zu einer im europäischen Vergleich relativ niedrigen Energieeffizienz. Italien verfügt wie Deutschland über einen überdurchschnittlich hohen Anteil an vor dem Jahr 1980 gebauten Wohnungen. Dieser Anteil betrug im Jahr 2011 rund 72 % im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 66 % [in Deutschland: 71 %, vgl. EUROSTAT (2015)]. Die politischen Entscheidungsträger in Italien haben sich für Steuererleichterungen für Umbaumaßnahmen entschieden. Die Förderungsmaßnahmen adressieren zum einen generelle Umbaumaßnahmen und im besonderen Maße auch Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz von Wohngebäuden. Private Haushalte können einen bestimmten Prozentsatz der im Zuge der Renovierungsmaßnahmen entstandenen Kosten von ihrem zu zahlenden Einkommensteuerbetrag absetzen. Dabei wurde der konkrete Prozentsatz im Zeitverlauf immer wieder angepasst (vgl. Schaubild 1).

Schaubild 1: Entwicklung der Ausgestaltung der Steuererleichterungen im Bereich Renovierung und Instandhaltung in Italien



Quellen: Agenzia Centrate (2008), Zeni (2013), EUROCONSTRUCT (2016), eigene Darstellung.

Nach einer Auswertung des italienischen Finanzministeriums sowie der Nationalagentur für neue Technologien, Energie und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung (ENEA) belief sich die Anzahl der Anträge auf Steuererleichterungen in der Zeit zwischen den Jahren 1998 und 2015 auf über 12 Mill. [STEMPERINI (2016)]. Damit verbunden war ein Gesamtinvestitionsvolumen von 207,1 Mrd. €. Als Kosten der Steuerermäßigung wird die Gesamtsumme der Steuerausfälle in Höhe von 90,2 Mrd. € deklariert.

Aus den Berichten von EUROCONSTRUCT (2016) geht hervor, dass der Anteil der Sanierungsmaßnahmen an den italienischen Wohnungsbauinvestitionen besonders hoch ist. Der Anteil dieses Bereichs an der gesamten Bauproduktion stieg von 28 % im Jahr 2006 auf 41 % im Jahr 2016. Während der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 und 2009 war beim Neubau ein deutlicher Rückgang zu beobachten, die Investitionen in die Sanierungsmaßnahmen verblieben jedoch auf einem konstant hohen Niveau. In den nächsten Jahren wird seitens der italienischen Regierung von einem moderaten Wachstum ausgegangen. Italien liegt in Bezug auf die Bauproduktion im Bereich der Wohnungssanierungen gemessen in absoluten Werten an zweiter Stelle in der EU (hinter Deutschland).

Inwiefern die gesteigerten Investitionen in die Sanierung des Gebäudebestandes durch die eingeführten Steuererleichterungen ausgelöst wurden, lässt sich nur schwierig beurteilen. Es ist denkbar, dass aufgrund des hohen Gebäudealters Sanierungsmaßnahmen ohnehin rentabel gewesen und von der Privatwirtschaft auch ohne staatliche Unterstützung durchgeführt worden wären. Damit wäre eine Erneuerung des Gebäudebestandes auch ohne Steuererleichterungen in gleicher Qualität und in gleichem Umfang erfolgt. Leider lassen sich solche Mitnahmeeffekte nur schwierig quantifizieren und sind in der Regel nicht vermeidbar.

Frankreich: Solidarité et Renouvellement Urbain

Ein weiterer Grund für das Eingreifen des Staates in den Wohnungsmarkt ist eine als unsozial und ungerecht empfundene Wohnraumversorgung durch den marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus. Theoretisch ist in den europäischen Ländern auch für Haushalte mit niedrigem Einkommen Wohnraum verfügbar, jedoch werden dabei bestimmte Mindeststandards nicht erfüllt (z. B. eine bestimmte Wohnungsgröße oder Nähe zum Stadtzentrum). In Deutschland war die Zahl der bundesweit verfügbaren Sozialwohnungen lange Zeit rückläufig [KALTENBRUNNER und WALTERSBACHER (2014)]. Allerdings haben inzwischen mehrere Bundesländer ihre Aktivitäten

im Sozialen Wohnungsbau deutlich erhöht; primäres Ziel dabei ist es, zusätzlichen Wohnraum für Menschen mit geringem Einkommen zu schaffen.

Auch in Frankreich stagnierte der soziale Wohnungsbau, obwohl gleichzeitig ein erhöhter Bedarf an Wohnungen für finanzschwache Haushalte zu beobachten war: Ende der 1990er Jahre wurden die Möglichkeiten zur Einwanderung von Arbeitnehmern und zu Familienzusammenführungen ausgeweitet, weshalb die Nachfrage nach Sozialwohnungen stieg [JACQUOT (2002)]. Die Politik beschloss daraufhin die planerische Fördermaßnahme „Solidarité et Renouvellement Urbain“ (SRU). Dabei müssen bestimmte Gemeinden einen Mindestanteil an Sozialwohnungen bereitstellen (vgl. Tab. 2). Wird der Zielwert nicht erreicht, so werden die betroffenen Gemeinden mit einer Abgabe sanktioniert (vgl. § 55 SRU-Gesetz). Das Sanktionssystem wurde im Laufe der Jahre mehrfach novelliert. Im Wesentlichen bestanden die Veränderungen in einer Erhöhung der Zielwerte sowie in der Verschärfung des Sanktionsmechanismus.

In der letzten abgeschlossenen Planungsperiode haben 22 % der durch das Gesetz betroffenen Gemeinden ihren Zielwert verfehlt. Insgesamt lassen sich die säumigen Gemeinden als die reicheren charakterisieren [vgl. hier und im Folgenden LEVASSEUR (2015)], d. h. es ist möglich, dass sich bestimmte Gemeinden bewusst für eine Strafabgabe entscheiden. Insgesamt stieg die Anzahl der Sozialwohnungen in Frankreich zwischen den Jahren 1999 und 2015 von 4,1 Mill. auf 4,6 Mill. an [VIGNOLLES (2014)].

Es gibt mehrere Studien, welche die Effekte des SRU-Gesetzes und die damit assoziierten Gesetze untersucht haben. VIGNOLLES (2014) analysiert die Auswirkung des Gesetzes mit Hilfe eines Vergleichs zwischen einer ausgewählten Gruppe der betroffenen Gemeinden und denjenigen Gemeinden, welche nur knapp unter der Mindestgröße für das Greifen des Gesetzes liegen. Er findet heraus, dass sich rund die Hälfte des Wachstums im Sozialwohnungsbestand in den betroffenen Gemeinden durch die durch das Gesetz ausgelösten Effekte erklären lässt [vgl. auch GOBILLON und VIGNOLLES (2016)]. BONO et al. (2012) ermitteln hingegen einen deutlich geringeren Effekt des Gesetzes auf das Wachstum im Bereich des Sozialwohnungsbaus. In der Studie führen die Autoren eine Schätzung durch, wobei der Bau von Sozialwohnungen in den betroffenen Gemeinden mit der hypothetischen Entwicklung im Falle der Nichteinführung der Reform verglichen wird. Diese hypothetische Entwicklung wird mit Hilfe der Auswertung der Wachstumspfade im Sozialwohnungsbau von nicht betroffenen Gemeinden konstruiert. Bei der verwendeten Methode können jedoch nicht die Nebeneffekte von SRU-Gemeinden auf umliegende Gemeinden berücksichtigt werden, die nicht von dem Programm betroffen sind. So ist es zumindest fraglich, ob

Tabelle 2: Ausgestaltung der Reform „Solidarité et Renouvellement Urbain“ in Frankreich

Betroffene Regionen	Gemeinden mit mehr als 3.500 Einwohner oder Gemeindeverbände mit mehr als 50.000 Einwohnern
Zielsetzung	Mindestanteil an Sozialwohnungen relativ zum gesamten Wohnungsbestand von 20 % bis zum Jahr 2020 Zwischenziele mit Planungshorizont von jeweils drei Jahren abhängig vom anfangs vorliegenden Anteils an Sozialwohnungen und unabhängig von den sich ändernden politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen
Evaluierung	Nach Ablauf von drei Jahren
Sanktionierung	Bei Nichterreichung des Zielwertes Abgabe gemäß SRU-Gesetz § 55 in Abhängigkeit der Steuerkraft

Quellen: Levasseur (2015), eigene Darstellung.

der Bestand an sozialen Wohnungen auch in nicht betroffenen Gemeinden ohne das Gesetz mit der gleichen Intensität gewachsen wäre, da diese z. B. durch die Bauaktivität der Nachbargemeinden den Sozialwohnungsbau zurückgefahren haben oder erst auf den Sozialwohnungsbau aufmerksam geworden sind [vgl. LEVASSEUR (2015)].

Zusammenfassend lässt sich der tatsächliche Beitrag der Reform zum Wachstum im Bereich des Sozialwohnungsbaus nicht zweifellos nachweisen. Selbst wenn der Bestand an sozialen Wohnungen gewachsen ist, bleibt es fraglich, ob deren Entstehung sich auch tatsächlich nach dem lokalen Bedarf orientiert. Die Reform richtet sich nicht nach der wohnungswirtschaftlichen, sozioökonomischen und finanzpolitischen Lage der Kommunen. Dadurch kann zum einen der Bau von zusätzlichen Sozialwohnungen in den Kommunen mit schrumpfender Bevölkerungszahl erzwungen werden, was zu einem erhöhten Leerstand führen kann. Zum anderen können reichere Gemeinden, in welchen ein tatsächlicher Bedarf nach weiteren Sozialwohnungen herrschen könnte, die Zahlung der Sanktionen dem Bau vorziehen. Beide Beispiele deuten auf fehlende Anreizkompatibilität des SRU-Gesetzes hin. Es bleibt zudem unklar, ob die Ausweitung der Sozialwohnungen nicht auch durch verstärkte private Bautätigkeit und den Kauf von Belegungsrechten günstiger hätte erreicht werden können [vgl. FRITZSCHE (2015)].

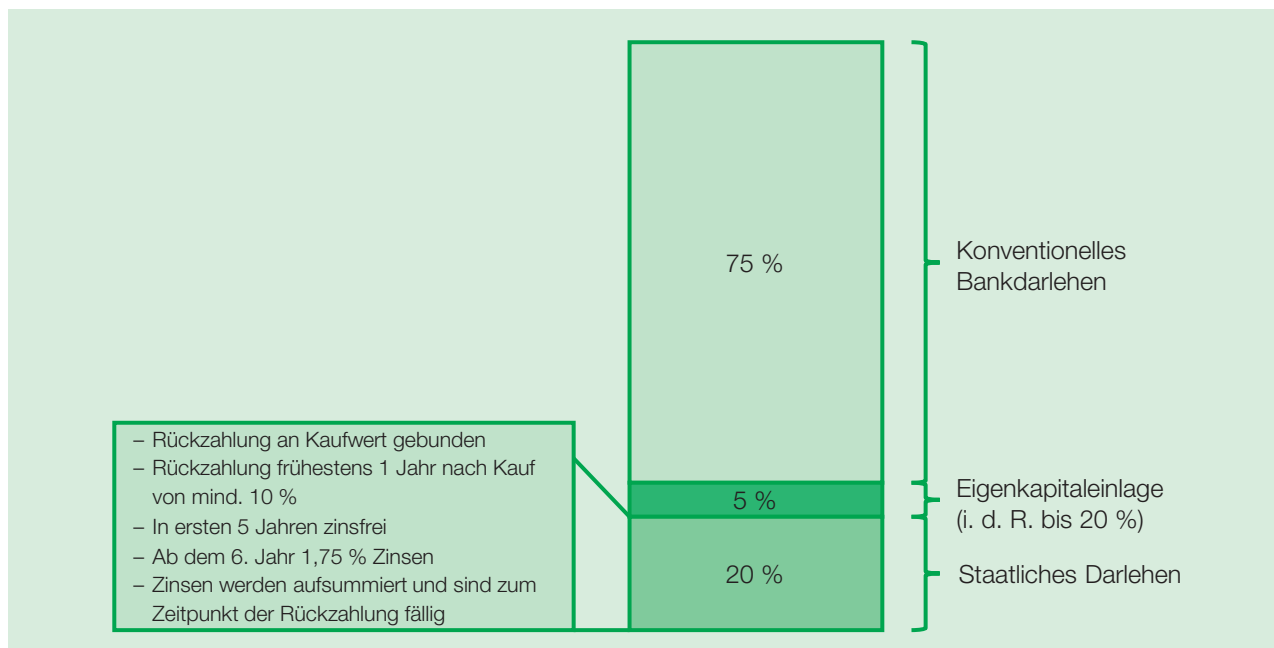
Großbritannien: Help-to-Buy

Ein weiteres, häufig verfolgtes Ziel der Wohnraumförderung ist, Haushalte beim Erwerb von Wohneigentum zu unterstützen [BMUB (2017)]. Dabei soll das Wohneigentum als eine Form der Vermögensbildung und der privaten Altersvorsorge gestärkt werden. Ökonomisch gesehen ist jedoch nicht eindeutig, warum der Wohneigentumserwerb anderen Formen der Vermögensbildung und Alters-

vorsorge überlegen sein sollte. In der aktuellen politischen Debatte in Deutschland nimmt jedoch die Förderung von Familien bei der Bildung von selbst genutztem Wohneigentum eine zentrale Rolle ein: Die Vorschläge reichen von Familienfreibeträgen für die Grunderwerbsteuer über Entlastungen von weiteren Nebenkosten bis hin zur Einführung eines „Baukindergeldes“.

In Großbritannien wurde die Wohneigentumsquote ebenfalls als zu niedrig eingeschätzt. Nach einer rückläufigen Entwicklung in den letzten zehn Jahren (70 % im Jahr 2005 vs. 65 % im Jahr 2014) liegt sie aktuell unter dem europäischen Durchschnitt (67 % im Jahr 2014). Das britische DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT identifizierte die wichtigsten Hürden beim Eigentumserwerb wie folgt: Erstens haben potenzielle Hauseigentümer Schwierigkeiten bei der Finanzierung eines Immobilienkredits, und zweitens stellen Kreditgeber sehr hohe Anforderungen an den Eigenkapitalanteil bei der Kreditvergabe. Um die privaten Haushalte beim Erwerb von Hauseigentum zu unterstützen und damit die Wohneigentumsquote nachhaltig zu steigern, startete die britische Regierung das Help-to-Buy Eigenheimzulage-Programm im April 2013 (als Nachfrageprogramm von FirstBuy). Typischerweise stellt der Staat im Rahmen des Förderprogramms dem Käufer ein nahezu zinsfreies Darlehen i. H. v. 20 % des Kaufwertes für Wohnungskäufe bis zu einer Höhe von £ 600.000 zur Verfügung (vgl. Schaubild 2 und Tab. 3).

Das Programm wurde mit einem Budget von £3,7 Mrd. ausgestattet und sollte schätzungsweise 74.000 Wohnungskäufer zwischen den Jahren 2013 und 2016 unterstützen. Bis Ende des Jahres 2015 wurden im Rahmen des Programms allein in England 73.813 Wohnungen gekauft. Die Gesamtsumme der vergebenen staatlichen Darlehen in England betrug zu diesem Zeitpunkt £3,2 Mrd. bei einem Gesamtwert der gekauften Immobilien von £ 16,3 Mrd. [DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GO-

Schaubild 2: Ausgestaltung des Programms „Help-to-Buy“ in Großbritannien

Quellen: Levasseur (2015), eigene Darstellung.

Tabelle 3: Ausgestaltung des Programms „Help-to-Buy“ in Großbritannien

Name des Programms	Help-to-Buy	FirstBuy
Dauer	2014 bis 2017	2011 bis 2013
Voraussetzungen	Maximaler Preis der Immobilien auf £ 600.000 begrenzt	Maximaler Preis der Immobilie auf £ 280.000 begrenzt
	Erwerb von neuen oder bestehenden Wohnungen	Nur neue Wohnungen
	Wohnung wird selbst genutzt	
	Keine Zweitwohnung	
	Keine Kombination mit weiteren staatlichen Fördermöglichkeiten	
Zielgruppe	Eigenheimerwerber	Erwerber des ersten Eigenheims
	Keine Einkommensbegrenzungen	Bruttoeinkommen des geförderten Haushalts darf nicht mehr als £ 60.000 betragen
Anzahl der teilnehmenden Haushalte	73.813 (bis Ende 2015)	10.633

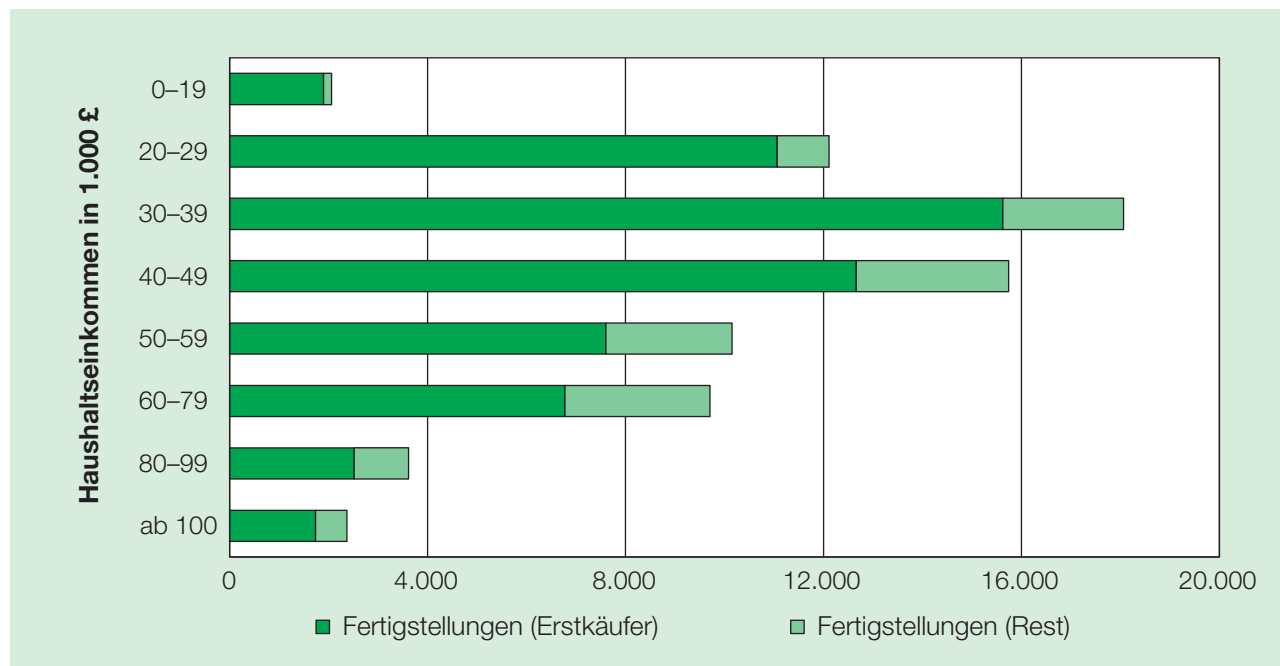
Quellen: Department for Communities and Local Government (2014 und 2016), eigene Darstellung.

VERNMENT (2016)]. Wie Abbildung 1 zeigt, verfügen etwa zwei Drittel der geförderten Haushalte über ein Bruttoeinkommen unter £ 50.000 pro Jahr. Der Anteil der Erstkäufer an der Gesamtzahl der Programmteilnehmer beträgt 81 %.

Wie auch bei den anderen vorgestellten Fördermaßnahmen lassen sich die direkten Effekte auf den Wohnungsmarkt durch das „Help-to-Buy“-Programm sehr schwierig quantifizieren. Das DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT geht davon aus, dass zwi-

schen 25 bis 50 % aller im Rahmen des Programms getätigten Wohnungskäufe im Bau von zusätzlichen Wohnungen resultieren. Diese Annahmen basieren jedoch nicht auf Ergebnissen früherer Studien zu Fördereffekten und sind als sehr unsicher zu bewerten. Kritisch zu betrachten ist der Anstieg des Preisniveaus für Wohnimmobilien durch das „Help-to-Buy“-Programm. Laut einer Studie der Wohltätigkeitsorganisation SHELTER (2015) beläuft sich die durchschnittliche Preissteigerung für eine

Abbildung 1: Geförderte Wohnungen im Rahmen des Help-to-Buy-Programms in Großbritannien von 2013 bis 2015 nach Haushaltseinkommen (in 1.000 £)



Quellen: Department for Communities and Local Government (2015 und 2016), eigene Berechnung und Darstellung.

Wohnung dabei auf ca. £8.250 bei einem durchschnittlichen Wohnungspreis von £275.000. Dadurch ist es möglich, dass insgesamt das Preisniveau auf dem Wohnungsmarkt steigt und damit auch die Mieten.

Fazit

Viele Probleme, die auf dem deutschen Wohnungsmarkt existieren, werden auch von anderen Regierungen europäischer Staaten identifiziert. Dabei spielen insbesondere die Steigerung der Energieeffizienz von Wohngebäuden und die Bereitstellung von Wohnraum für einkommensschwache Haushalte eine zentrale Rolle. Zur Begegnung dieser Herausforderungen werden überwiegend fiskalische Maßnahmen in Form von Steuererleichterungen und Subventionen von Darlehen in den europäischen Ländern durchgeführt.

Anhand von drei Beispielen wurde in diesem Artikel versucht, die konkrete Ausgestaltung von unterschiedlichen Maßnahmen in Italien, Frankreich und Großbritannien näher zu erläutern und Probleme aufzuzeigen. Bei den italienischen Steuererleichterungen zur Sanierung des Wohnungsbestandes sind Mitnahmeeffekte denkbar, die jedoch schlecht beobachtbar und auch nur schwierig zu vermeiden sind. Die Ausgestaltung des Gesetzes zur Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus in Frankreich erscheint wenig anreizkompatibel, da Gemeinden auch ohne erhöhten Bedarf an sozialem Wohnraum ihren Bestand ausweiten müssen. Das Wohneigentums-

programm in Großbritannien ging mit Preissteigerungen einher. Es zeigt sich, dass politische Eingriffe in den Wohnungsmarkt Auswirkungen entfalten, die so nicht von den Regierungen beabsichtigt waren. Dies sollte bei der Abwägung von Vor- und Nachteilen bei der Einführung einer neuen Fördermaßnahme berücksichtigt werden.

Literaturverzeichnis

- AGENZIA CENTRATE (Hrsg.) (2008): Le Agevolazione Fiscali per le Ristrutturazioni Edilizie, Guida aggiornata alla risoluzione, 457, Dezember 2008.
- BAFU – BUNDESAMT FÜR UMWELT (Hrsg.) (2015): Das Gebäudeprogramm – Was wird gefördert, abgerufen unter <http://www.bafu.com>.
- BBR – BUNDESSAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2006): Vergleich wohnungspolitischer Ansätze in EU-Staaten, Internationales Expertengespräch, BBR-Online-Publikation 6/2006, Bonn.
- BONO, P. H.; DAVIDSON, R. und A. TRANNOY (2012): Analyse Contrefactuelle de l'article 55 de la Loi SRU sur la Production de Logements Sociaux, HAL archives-ouvertes.
- BMUB – BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, BAU UND REAKTORSICHERHEIT (Hrsg.) (2017): Kurzinfo Wohnraumförderung – Das wohnungspolitische Förderinstrumentarium, <http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung>, abgerufen am 25.01.2017.

- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (Hrsg.) (2014): Help to Buy equity loan scheme, England, März 2014.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (Hrsg.) (2016): Help to Buy (equity loan scheme) and Help to Buy: NewBuy statistics, Daten bis 31. Dezember 2015, Housing Market Statistical Release, England, März 2016.
- DESCHERMEIER, P., HAAS, H., HUDE, M. und M. VOIGTLÄNDER (2014): Die Folgen der Mietpreisbremse: Eine Analyse am Beispiel der Wohnungsmärkte in Berlin und Köln, IW Policy Paper, No. 17/2014.
- EUROCONSTRUCT (Hrsg.) (2015): 79th EUROCONSTRUCT Country Report, Warschau, Juni 2015.
- EUROCONSTRUCT (Hrsg.) (2016): 81st EUROCONSTRUCT Country Report, Dublin, Juni 2016.
- FIEC – EUROPEAN CONSTRUCTION INDUSTRY FEDERATION (Hrsg.) (2011): Die Bautätigkeit in Europa, 54/2011, Brüssel.
- FIEC – EUROPEAN CONSTRUCTION INDUSTRY FEDERATION (Hrsg.) (2012): Die Bautätigkeit in Europa, 55/2012, Brüssel.
- FIEC – EUROPEAN CONSTRUCTION INDUSTRY FEDERATION (Hrsg.) (2013): Die Bautätigkeit in Europa, 56/2013, Brüssel.
- FIEC – EUROPEAN CONSTRUCTION INDUSTRY FEDERATION (Hrsg.) (2014): Die Bautätigkeit in Europa, 57/2014, Brüssel.
- FIEC – EUROPEAN CONSTRUCTION INDUSTRY FEDERATION (Hrsg.) (2015): Die Bautätigkeit in Europa, 58/2015, Brüssel.
- EUROSTAT (Hrsg.) (2015): People in the EU – Statistics on Housing Conditions, Statistics Explained, abgerufen unter <http://ec.europa.eu>.
- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (2016): Mit möblierten Wohnungen gegen die Mietpreisbremse, Wohnungsmarkt, erschienen am 05.09.2016.
- FRITZSCHE, C. (Hrsg.) (2015): Eine kommunale Wohnungsbau-gesellschaft für Dresden, ifo Dresden berichtet 22 (06), S. 25–34.
- GOBILLON, L. und B. VIGNOLLES (2016): Evaluation de l'effect d'une politique spatialisée d'accès au logement, Revue économique, 67 (3), S. 615–637.
- JACQUOT, A. (2002): La demande potentielle de logements: L'impact du vieillissement de la population, INSEE Première, 875, Dezember 2002.
- KALTENBRUNNER, R. und M. WALTERSBACHER (2014): Wohnsituation in Deutschland, in: BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte, Wohnen, 64 (20–21), Bonn.
- KHOLODILIN, K. A. und D. ULBRICHT (2014): Mietpreisbremse: Wohnungsmarktregulierung bringt mehr Schaden als Nutzen, DIW Wochenbericht, Nr. 15/2015, S. 319–327.
- LEVASSEUR, S. (2015): La loi SRU et les quotas de logements sociaux – 15 ans après, quel bilan? ofce les notes, 54, Dezember 2015.
- OECD (Hrsg.) (2011): Housing and the Economy: Policies for Renovation, Economic Policy Reforms 2011, Part II, Chapter 4.
- OXLEY, M. und M. HAFFNER (2010): Housing Taxation and Subsidies: International Comparison and the Options for Reform, JRF Programme Paper: Housing Market Taskforce.
- SHELTER (2015): How Much Help is Help to Buy? Help to Buy and the Impact on House Prices, September 2015.
- STEMPERINI, A. (2016): Public Housing Funding/Policy in Europe, Sonderauswertung auf Anfrage.
- VIGNOLLES, B. (2014): Les dynamiques locales dans le logement social de 1999 à 2011 – l'effet de la loi SRU, le point sur, 195, Commissariat Général au Développement Durable, Oktober 2014.
- WIRTSCHAFTSWOCHE (2015): Mietpreisbremse bringt Luxusmieten auf dem Kiez, Wohnungsmarkt, erschienen am 30.03.2015.
- ZENI, A. (2013): Detrazioni del 36–50% e 55–65% – Proroghe e potenziamento dell'agevolazione, Gruppo di Studio Eutekne SpA.

¹ In Tabelle 1 werden nur wichtige, große Förderinstrumente aufgelistet, die in den Berichten von EUROCONSTRUCT und FIEC vorgestellt wurden.

² Auch im Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt hat die Bundesregierung festgehalten, dass in den Städten und Gemeinden „eine saubere Umwelt und ein intaktes Klima“ angestrebt werden sollen.