



Bundesamt  
für Bauwesen und  
Raumordnung

**Vergleich wohnungspolitischer Ansätze  
in EU-Staaten, Internationales Expertengespräch**  
*Comparison of approaches to housing policy  
in EU countries, Hearing of international experts*

Dokumentation des gemeinsam vom Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung und dem Bundesministerium für Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung durchgeführten Expertengesprächs  
am 4. November 2005 in Berlin

**Projektleitung**

Rolf Müller, Iris Ammann

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

## Inhalt

Einleitung	2
Expertenübersicht	3
Dokumentation	
<b>Moderation / Begrüßung</b>	
<b>Thomas Janicki</b> , Ministerialdirigent Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Berlin	6
<b>Dr. Christian Donner</b> Unabhängiger Sachverständiger und Univ. Lektor, Wien, Österreich	7
<b>Professor Bengt Turner</b> Institute for Housing and Urban Research, Gävle, Sweden	19
<b>Erste Diskussionsrunde</b>	28
<b>Professor Christine Whitehead</b> London School of Economics and Political Science, LSE, Great Britain	31
<b>Hubert S. van Eyk</b> Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, The Hague, The Netherlands	41
<b>Dr. Joachim Kirchner</b> Institut Wohnen und Umwelt GmbH, Darmstadt, Deutschland	45
<b>Hedvig Vestergaard</b> Danish Building Research Institute, Horsholm, Denmark	54
<b>Zweite Diskussionsrunde</b>	65
<b>Patrick de la Morvonnais</b> BIPE, France	71
<b>Ulrich Pfeiffer</b> empirica, Berlin, Deutschland	78
<b>Dr. Peter Gurtner</b> Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen, Schweiz	90
<b>Schlussbemerkungen</b>	96
<b>Anhang</b>	
Themenschwerpunkte	102
Teilnehmerliste	104
Literaturübersicht	

## Einleitung

In der aktuellen wohnungspolitischen Diskussion werden zunehmend die Erfahrungen anderer Staaten Europas stärker thematisiert. Im internationalen Kontext sind eine Reihe von Studien mit verschiedenen Schwerpunktthemen zu jeweils aktuellen Fördermaßnahmen oder zur Gestaltung einzelner wohnungspolitischer Rahmenbedingungen in anderen europäischen Staaten erschienen. Dabei finden sich auch verschiedene Arbeiten mit (Effizienz-) Vergleichen der Staaten untereinander bzw. mit den Verhältnissen in Deutschland. Gleichwohl fällt es nicht leicht, einen zusammenfassenden Überblick zu gewinnen.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) auf Anregung der Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (ARGEBAU) am 4.11.2005 in Berlin ein internationales Expertengespräch zu europäischen Wohnungspolitiken gemeinsam mit dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) durchgeführt. Ziel dieses Hearings war es, Ansatzpunkte, Inhalte und Erforderlichkeit einer zusammenfassenden Studie zu den wohnungspolitischen Erfahrungen und Ansätzen in anderen EU-Staaten zu diskutieren.

Das Themenspektrum im Bereich des Wohnungswesens ist breit und vielschichtig ausgerichtet. Infolgedessen wurden die Inhalte der Veranstaltung auf die wohnungspolitischen Grundlinien und Strategien sowie ihre Umsetzungen und Wirkungen in ausgewählten europäischen Ländern im Vergleich zu Deutschland konzentriert. An dem Expertengespräch nahmen namhafte Autoren internationaler Studien aus 8 verschiedenen EU-Staaten sowie Vertreter des Bundes und der Länder teil.

Anhand der von den Experten anschaulich dargestellten wohnungspolitischen Konzeptionen und Strategien in den von ihnen vorgestellten europäischen Ländern im Vergleich zu Deutschland wurde deutlich, dass Ziele und Inhalte nationaler wohnungspolitischer Ansätze in Europa nur schwerlich vergleichbar mit denen in der Bundesrepublik Deutschland sind. Der insgesamt entspannte Wohnungsmarkt in Deutschland unterscheidet sich grundlegend von der Situation in anderen europäischen Ländern, deren Marktsituation häufig durch einen Nachfrageüberhang gekennzeichnet wird. Eine übergreifende und zusammenfassende Untersuchung europäischer Wohnungspolitiken verspricht vor diesem Hintergrund derzeit keinen weiterführenden Erkenntnisgewinn.

Nachfolgend wird das Expertengespräch dokumentiert.

Rolf Müller

Iris Ammann

## Experten / Speakers



**Dr. Christian Donner**

Unabhängiger Sachverständiger und  
Universitäts Lektor  
Schlimekgasse 15, A-1238 Wien/Austria  
Email: [christian@donner.at](mailto:christian@donner.at)



**Hubert S. van Eyk**

Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment  
Directorate General of Housing  
Policy Management Department (ipc 200)  
PO Box 30941  
NL-2500 GX The Hague/The Netherlands  
Email: [Huib.vanEyke@minvrom.nl](mailto:Huib.vanEyke@minvrom.nl)



**Dr. Peter Gurtner**

Direktor  
Bundesamt für Wohnungswesen  
Storchengasse 6, 2540 Grenchen/Switzerland  
Email: [info@bwo.admin.ch](mailto:info@bwo.admin.ch)



**Dr. Joachim Kirchner**

Institut Wohnen und Umwelt GmbH  
Annastraße 15, 64285 Darmstadt/Germany  
Email: [j.kirchner@iwu.de](mailto:j.kirchner@iwu.de)



**Patrick de La Morvonnais**

BIPE  
Le Vivaldi –11/13 rue RenéJacques, F92138 Issy-les-Moulineaux Cedex/France  
Email: [patrick.delamorvonnais@bipe.fr](mailto:patrick.delamorvonnais@bipe.fr)



**Ulrich Pfeiffer**

Aufsichtsratsvorsitzender  
empirica AG  
Kurfürstendamm 234, 10719 Berlin/Germany  
Email: [berlin@empirica-institut.de](mailto:berlin@empirica-institut.de)



**Professor Bengt Turner**

Institute for Housing and Urban Research  
P.O. Box 785, 80129 Gävle/Sweden  
Email: [Bengt.turner@ibf.uu.se](mailto:Bengt.turner@ibf.uu.se)



**Professor Christine Whitehead**

Professor of Housing Economics

London School of Economics and Political Science, LSE, London, Room PS300

Portsmouth St Houghton Street, WC2A2AE London/Great Britain

Email: [c.m.e.whitehead@lse.ac.uk](mailto:c.m.e.whitehead@lse.ac.uk)



**Hedvig Vestergaard**

Senior Researcher

Danish Building Research Institute

Dr. Neergaards Vej 15, DK-2970 Horsholm/Denmark

Email: [hev@sbi.dk](mailto:hev@sbi.dk)

## Dokumentation

### Moderation:

**Thomas Janicki, Ministerialdirigent**  
**Leiter der Unterabteilung: Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft im**  
**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Berlin**

eröffnet die Veranstaltung mit dem Hinweis, dass die Bundesregierung in der Diskussion über die gegenwärtige deutsche Wohnraumförderung die Erfahrungen mit den Wohnungspolitiken in anderen Staaten Europas stärker thematisiert. Der Vergleich mit anderen EU-Staaten könnte für anstehende wohnungspolitische Reformen in Deutschland hilfreich sein.

Die Referenten/innen aus dem In- und Ausland, die Vertreter/innen der Länderseite, die Kollegen/innen aus dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie die Kollegen/innen vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung aus Bonn, die diese Veranstaltung vorbereitet haben, werden begrüßt.

Vor Eintritt in die Tagesordnung erläutert der Moderator die Hintergründe der Veranstaltung.

In Deutschland sind in vielen Politikbereichen Reformen notwendig, wobei das Wohnungswesen im Augenblick nicht im Zentrum des politischen Interesses steht. Der deutsche Wohnungsmarkt ist qualitativ und preislich im europäischen Maßstab leistungsfähig. Probleme zeigen sich jedoch auf regionaler Ebene, wobei die Märkte zunehmend differenzierter werden. Wie auch in anderen Politikfeldern, stellt sich für den Bereich des Wohnungswesens die Frage, ob die Kompetenzverteilung innerhalb des föderativen Systems noch zeitgemäß ist. Die frühere Regierung hatte bereits im Rahmen der Föderalismuskommission diese Frage mit dem Ziel diskutiert, ein neues Gleichgewicht zu definieren. Politische Entscheidungsprozesse sollen friktionsfreier organisiert sowie Verantwortung effizienter verlagert werden. Diese Diskussion ist unter der Überschrift „Subsidiarität“ zu führen. Im Kern geht es darum, wesentliche Kompetenzen der Wohnungspolitik dorthin zu verlagern, wo die Probleme auch praktisch auftreten, also in Kommunen und Städten.

Die Veranstaltung wird Aufschluss geben, wie die Partner aus anderen europäischen Ländern mit diesen oder ähnlichen Problemen umgehen. Allein mit abstrakten Prinzipien kann es keine Problemlösungen geben. Dem Prinzip der Subsidiarität stehen andere Prinzipien gegenüber, wie das der Effizienz durch Standardisierung und Wahrnehmung von Größenvorteilen. Die Föderalismuskommission wird abwägen müssen, was per saldo vorrangig sein soll.

Traditionell neigen unsere europäischen Partnerländer zur Standardisierung der Größenvorteile, d.h. zu einer mehr zentralen Behandlung dieser Themen. Diese länderspezifischen Unterschiede werden in der heutigen Diskussion näher betrachtet werden. Hier wie dort verlangen Probleme adäquate Lösungen vor faktischen Hintergründen. Die Anhörung wird zeigen, welche Strukturen in den vorgestellten europäischen Partnerländern vorherrschen, wo Problemschwerpunkte liegen und welche Antworten und Lösungen die Politik favorisiert. Allgemein bekannt ist, dass Deutschland, aber auch die Schweiz, einen relativ hohen Anteil an Mietwohnungen haben, wohingegen andere EU-Länder stärker eigentumsorientiert sind.

Gemeinsamkeiten im Politikfeld Wohnen sind trotz unterschiedlicher Strukturen mit den meisten EU-Ländern vorhanden.

Beispielsweise in Bezug auf die Migration- und Segregationsproblematik, die zum Teil mit Einwanderungsbewegungen, aber auch mit ökonomischen Prozessen zu tun hat. Auch bezüglich der demografischen Entwicklungen und daraus resultierender Konsequenzen, gibt es Gemeinsamkeiten. Kaum ein Land in Europa, das einen Kinderüberschuss hat. Die meisten EU-Länder werden längerfristig mit dynamischen Alterungsprozessen konfrontiert.

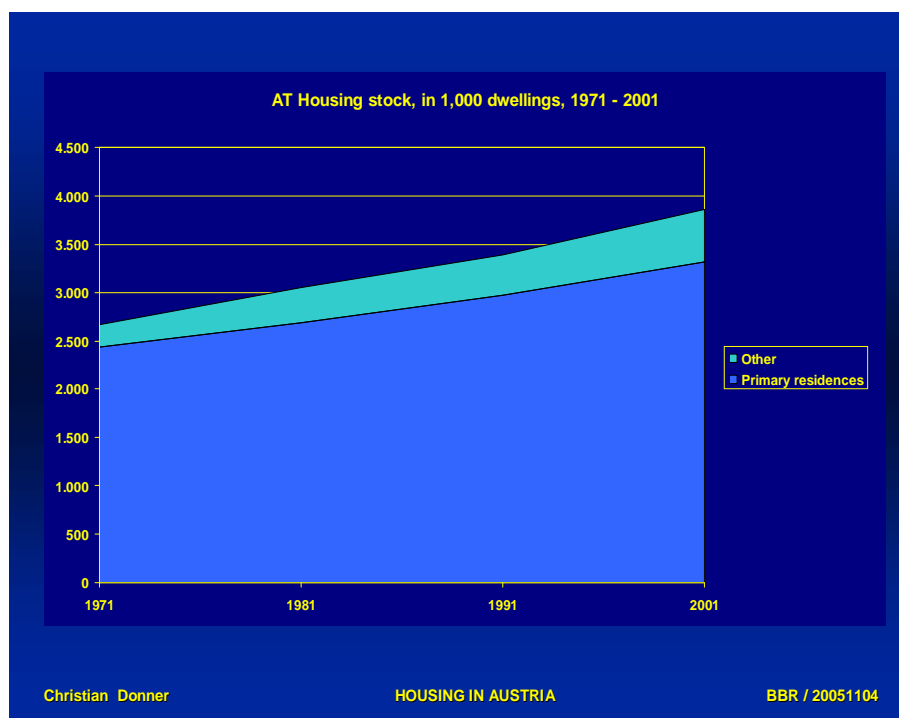
Der Moderator bittet die Diskutanten auch diese Themen in den Impulsreferaten sowie den Interventionen aufzugreifen.

Herr Dr. Donner aus Österreich wird als erster Experte um seinen Vortrag gebeten.

**Dr. Christian Donner**  
**Unabhängiger Sachverständiger und Univ. Lektor, Wien/Österreich**

Dr. Donner hat nach langjähriger Tätigkeit als Architekt im Ausland mehrere Untersuchungen zur österreichischen Wohnungspolitik publiziert und danach die Wohnungspolitiken von 15 EU-Ländern analysiert und in einer viel beachteten Studie (Wohnungspolitiken in der Europäischen Union, Wien, 2000) veröffentlicht. Der sich wandelnde Wohnungsbestand und die Fluktuation des Wohnungsneubaues stehen in engem Zusammenhang mit der Entwicklung der österreichischen Wohnungspolitik.

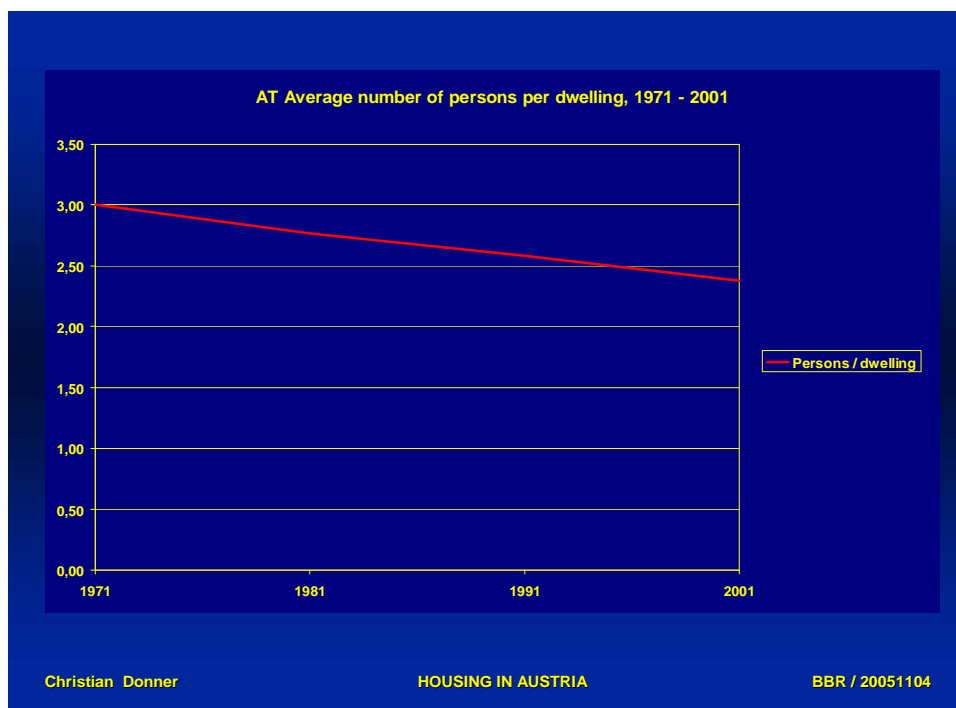
**1) Wohnungsbestand**



Entwicklung des Wohnungsbestandes

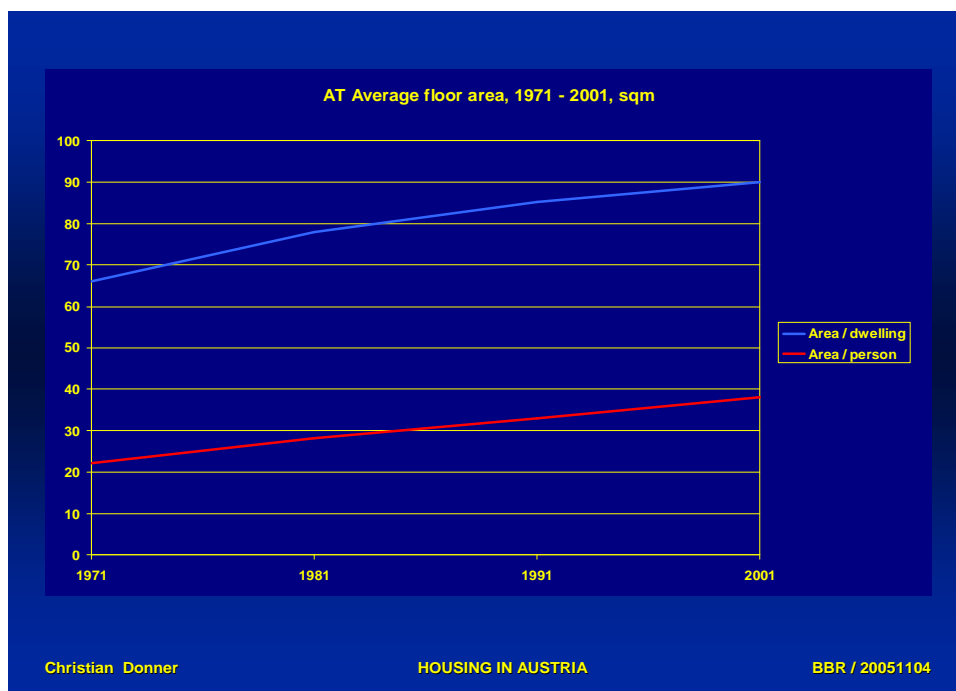


Die österreichische Bevölkerung ist im Zeitraum von 1970 bis 2000 von 7,5 Millionen auf 8 Millionen Einwohner angewachsen. Parallel dazu ist die Zahl der Hauptwohnsitze von 2,4 auf 3,3 Millionen Einheiten gestiegen. Zweitwohnsitze und sonstige haben erkennbar an Bedeutung zugenommen.



Anzahl der Personen je Wohnung

Eine klare „Abwärtsentwicklung“ auf gegenwärtig rund 2,4 Personen pro Wohnung.

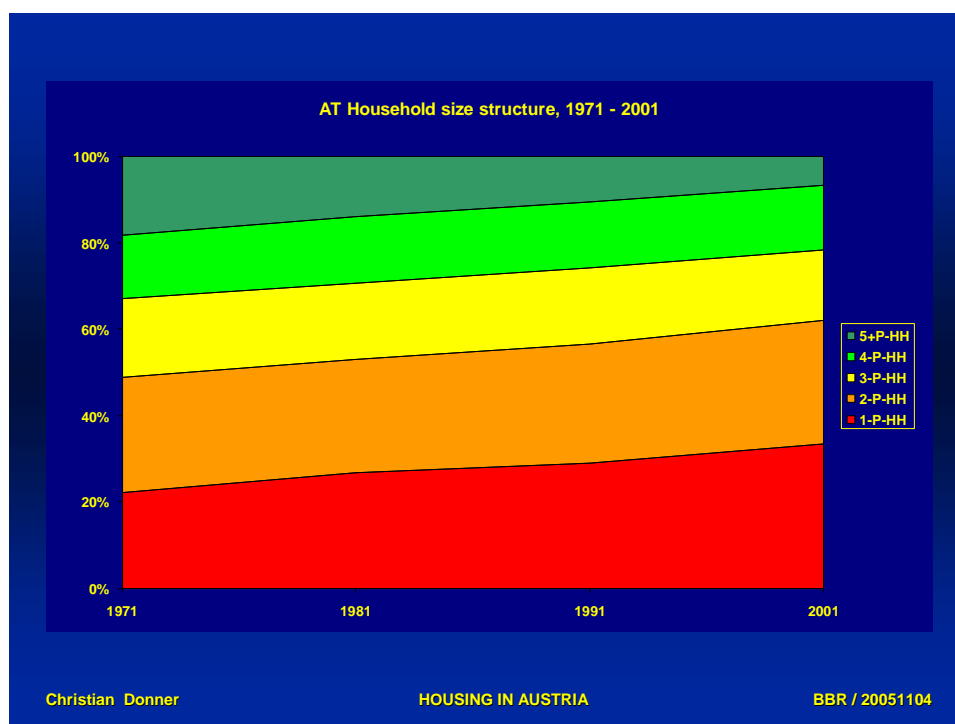


Nutzfläche pro Wohnung/pro Person

In den letzten 30 Jahren hat sich die Nutzfläche pro Wohnung von 65qm auf etwa 90qm erhöht. Bemerkenswert ist die Veränderung der Fläche pro Person im gleichen Zeitraum von etwa 22qm auf 38-39qm.

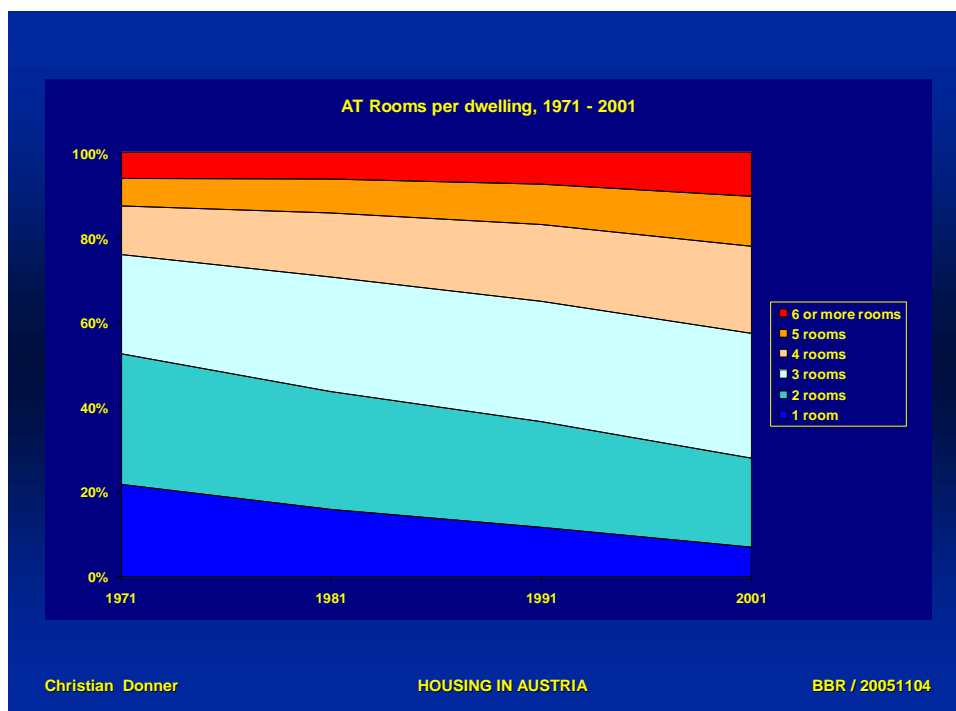
Dabei lassen sich erhebliche regionale Unterschiede feststellen. In Städten fällt die Fläche pro Wohnung geringer aus als in ländlich geprägten Gebieten mit einem höheren Anteil an Eigenheimen.

Hervorgehoben wird, dass die für die einzelnen Personen verfügbare Wohn- oder Nutzfläche regional im Durchschnitt praktisch konstant ist. In Städten finden sich kleinere Wohnungen, aber eben auch kleinere Haushalte.



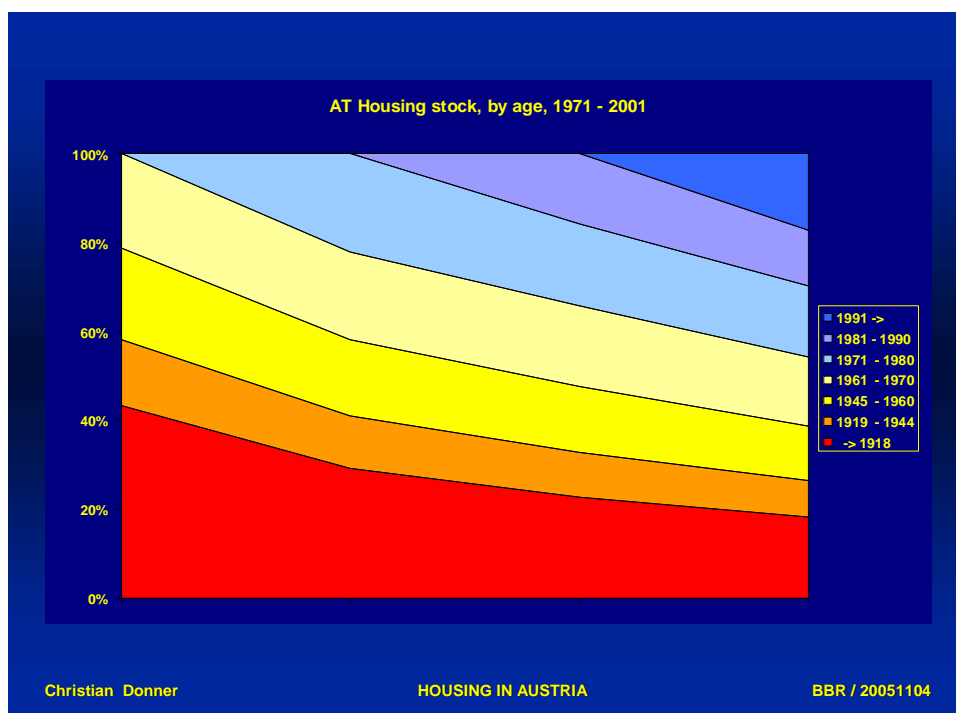
#### Haushaltsstrukturen

In den Städten zeigt sich eine deutliche Zunahme der Einpersonenhaushalte, teilweise um bis zu 50 %. Am anderen Ende der Skala liegen die Fünf- und Mehrpersonenhaushalte, deren Anteil deutlich abgenommen hat, während die übrigen Haushaltsgrößen relativ konstant geblieben sind.



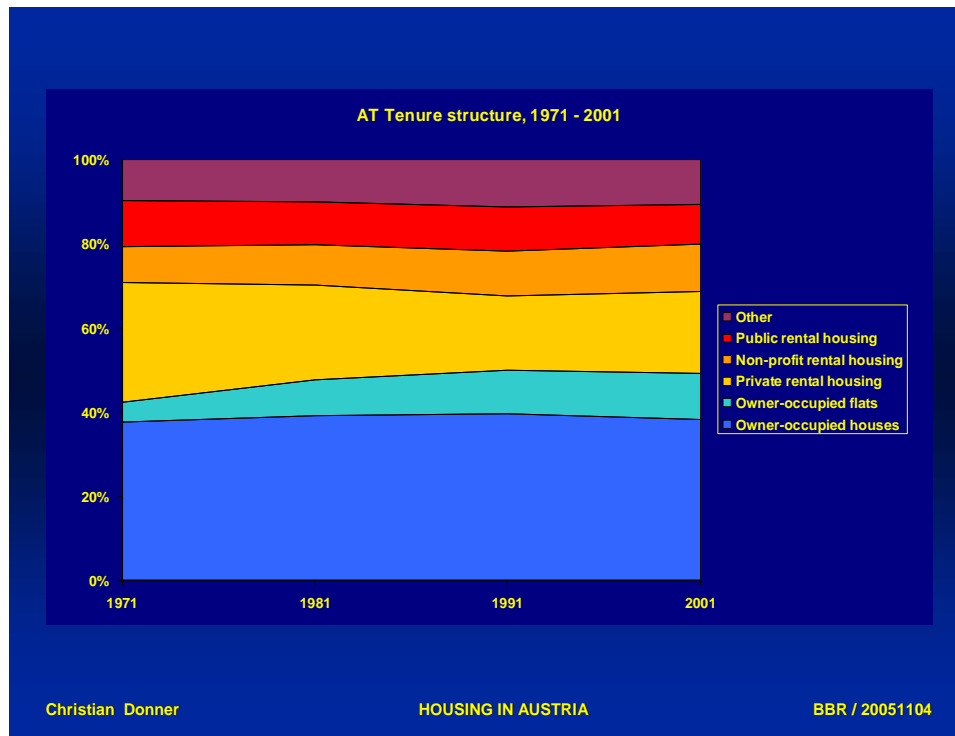
Anzahl der Räume pro Wohnung

Wohnungen mit nur einem Wohnraum sind im betrachteten Zeitraum von 20 % auf 9-10 % zurückgegangen, während der Anteil an größeren Wohnungen zugenommen hat. Die Haushalte werden kleiner, aber die Wohnungen werden kontinuierlich größer. Dementsprechend hat die durchschnittliche Zahl der Wohnräume pro Person von 0,9 auf 1,4 zugenommen.



Baualterstruktur

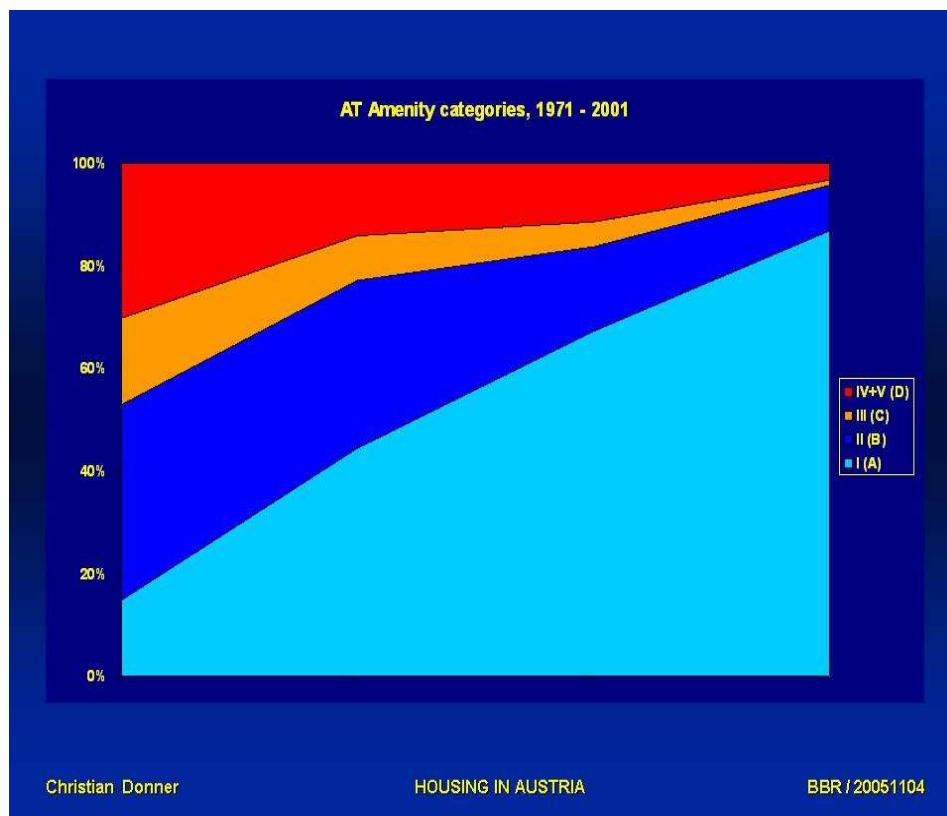
Deutlich erkennbar ist der relative Rückgang in der Wohnungsalterklasse vor 1919, der zum Teil auf Abbrüche zurückzuführen ist. Die Anteile der übrigen Baualterklassen sind ebenfalls rückläufig, begründet durch die Ausweitung des gesamten Bestandes. Die blau schattierten Felder der Graphik kommen altersgeordnet als Bestände ab 1970 hinzu.



Gliederung des Wohnungsbestandes nach der Rechtsform

Eigenheime und Eigentumswohnungen machen fast die Hälfte des Bestandes aus. Diverse Mietformen wie private, gemeinnützige, und öffentliche Mietwohnungsbestände (meist kommunale) bestimmen den übrigen Markt.

Die österreichische Wohnungsmarktstatistik weist eine Besonderheit auf. Der Indikator „other/andere“ subsumiert so genannte Dienstwohnungen, Naturalwohnungen und andere Rechtsformen. Dieser Umstand führt zu einer gewissen Unschärfe. Generell kann jedoch die Verteilung innerhalb der vorherrschenden Rechtsformen, nämlich dem Eigentums- und Mietmarkt, mit etwa 50:50 angenommen werden.

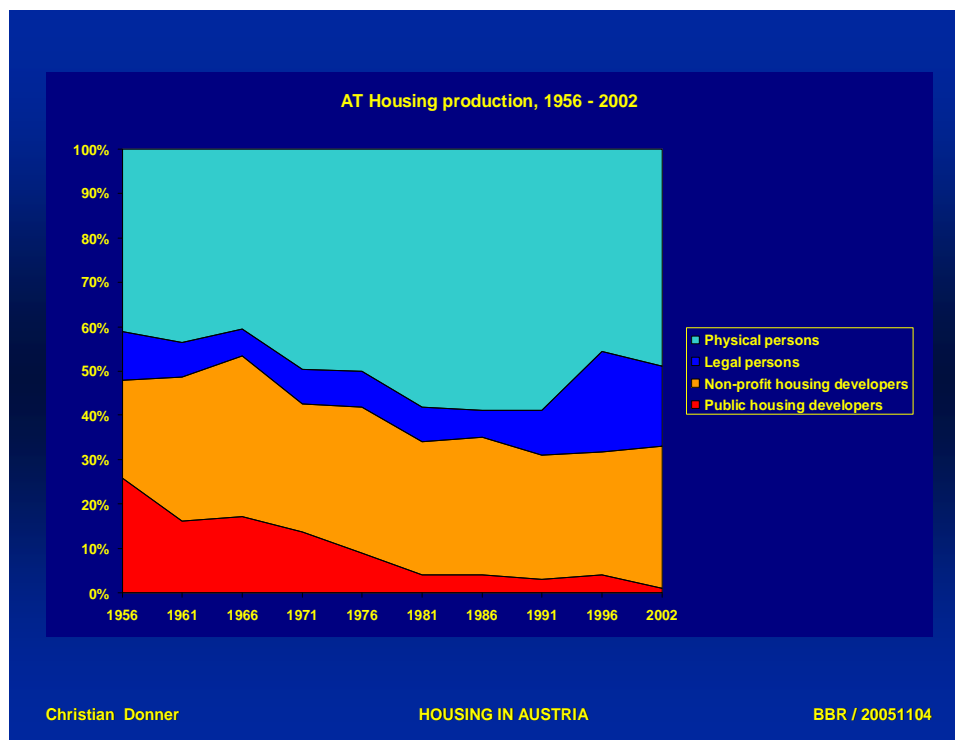


#### Wohnungsbestand nach Qualitätskriterien

Die Einteilung des Wohnungsbestandes erfolgt in den Qualitätskategorien: A, B, C, D. Die hellblaue Fläche definiert Komplettausstattung mit Zentralheizung (Kategorie A).

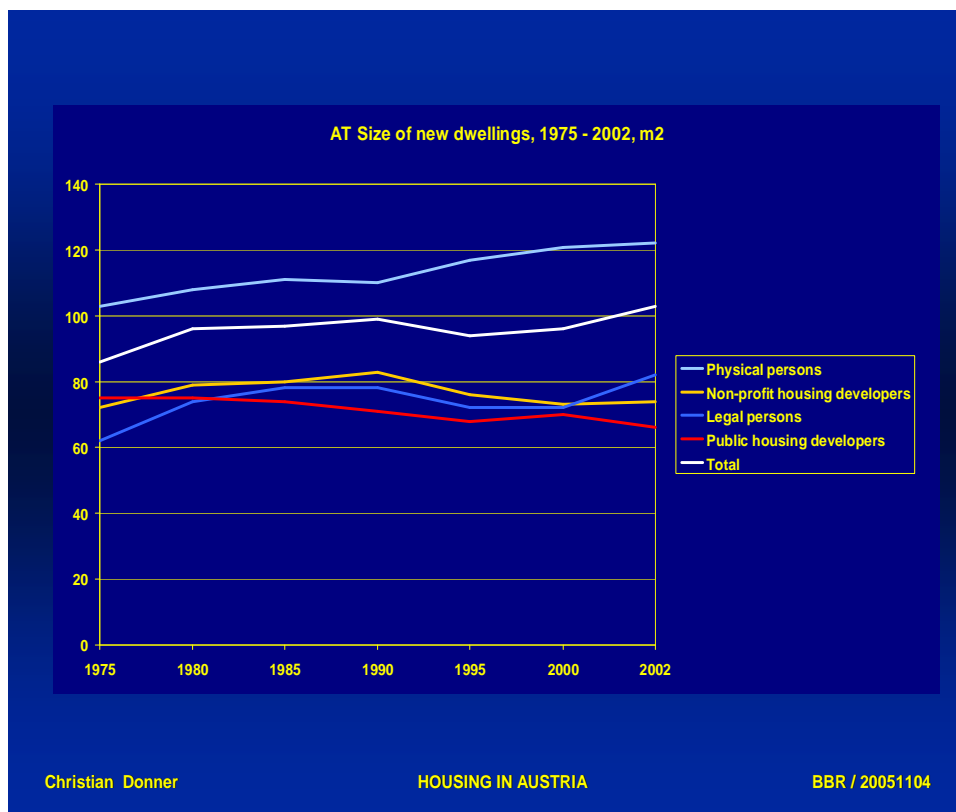
Dieses Segment zeigt eine rasante Zunahme auf aktuell 87 Prozent des Bestandes. Es verbleibt nur ein geringer Rest schlecht ausgestatteter Wohnungen. Marginal sind diejenigen ohne Badezimmer – orange Fläche. Sie sind nahezu verschwunden. Die roten Flächen weisen Substandardwohnungen aus, die keine eigene Toilette innerhalb des Wohnungsverbandes haben. Im Bundesdurchschnitt beträgt dieser Anteil nur wenige Prozentpunkte. In Wien ist er allerdings dreimal so hoch, da der Wohnungsbestand im Durchschnitt älter und teilweise schlechter ausgestattet ist.

## 2) Wohnungsneubau



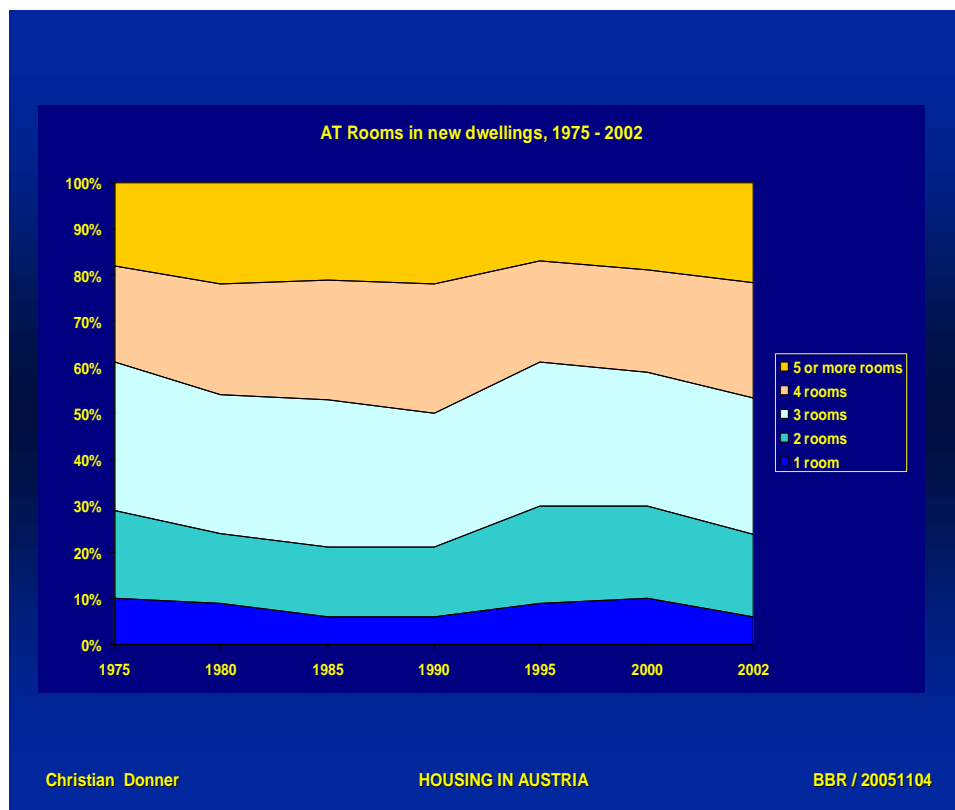
### Wohnungsproduktion/Bauträger

Die Graphik macht deutlich, dass seit den 70er Jahren, der Anteil von durch private Personen errichteten Wohnungen um 50 Prozent schwankte. Öffentliche Wohnbauträger, insbesondere die Gemeinden, haben im gleichen Zeitraum eindeutig an Bedeutung verloren. Historisch betrachtet wurde in Wien überdurchschnittlich stark in den kommunalen Wohnungsbau investiert. In den letzten Jahrzehnten hat sich die Hauptstadt mehr und mehr von der Rolle des Direktanbieters zurückgezogen und ihr Engagement stärker in die Förderung des gemeinnützigen Wohnbaus verlagert. Bemerkenswert ist die rezente Entwicklung bei den privaten juristischen Personen, die im Wesentlichen gewerbliche Bauträger sind.



#### Entwicklung der durchschnittlichen Neubau-Nutzfläche

Die hellblaue Linie zeigt einen Anstieg von 100qm auf 120qm in von privaten Bauherren („physical persons“) errichteten Eigenheimen. Der Gesamtmittelwert pendelt seit längerer Zeit um eine Größenordnung von 100qm. Die durchschnittliche Fläche der von verschiedenen Bauträgern errichteten Mietwohnungen bewegte sich in etwa um die 80qm oder knapp darunter.



Anzahl der Wohnräume im Neubau

Diese Graphik entspricht der strukturellen Gliederung der Folie 5 (Anzahl der Wohnräume im Bestand). Im Ergebnis sind die Proportionen im Neubau und Bestand fast identisch. Dieses Niveau widerspiegelt die Entwicklung der letzten Jahre und bleibt derzeit relativ konstant.

### 3) Wohnungspolitisches Instrumentarium

#### *Der Bodensektor*

Österreich, mit seinem großen Anteil alpiner Topographie, verfügt in seinem Territorium nur über ca. 40 Prozent potenziellen Dauersiedlungsraum.

In einigen (westlichen) Landesteilen ist das Baulandangebot eher knapp. Hingegen verfügt man in den östlichen Landesteilen noch großzügig über Bauland.

Wie reagiert Österreich wohnungspolitisch darauf? Was geschieht gegen das spekulative Horten von Bauland?

In der Vergangenheit gab es verschiedene Ansätze wie z.B. den 1984 gegründeten Wiener Bodenbeschaffungs- und Stadterneuerungsfonds (heute: Wohnfonds Wien). Dieser Fond fungierte in Wien als Baulandangebotsmonopol für gemeinnützige Bauträger. Diese konnten Bauland nur über den Fonds erwerben. Erst nachdem auch gewerbliche Bauträger in den Genuss der öffentlichen Wohnbauförderung kamen, büßte dieser Fond seine Monopolstellung ein. Seit etlichen Jahren ist dieser Fonds auch im Stadterneuerungsbereich erfolgreich tätig.

Ein anderes Bodenmarktinstrument ist die befristete Widmung von Bauland. Eine Praxis, die sich z.B. in Salzburg als erfolgreich erwiesen hat. Die Baulandwidmung hat für 10 Jahre Gültigkeit.



Findet innerhalb dieser Frist keine bauliche Nutzung durch den Bauherr/Grundeigentümer statt, erfolgt eine automatische Rückwidmung in Grünland.

#### *Gemeinnützige Bauträger*

Es existieren rund 200 gemeinnützige Unternehmen. Die Zahl der Genossenschaften und Kapitalgesellschaften ist annähernd gleich. Die staatliche Wohnbauförderung in Form von niedrig verzinslichen Darlehen hat traditionell diesen Sektor bevorzugt. Zusätzlich mussten die Mieter, je nach Bundesland, fünf oder zehn Prozent der Baukosten als Eigenmittel aufbringen. Diese Praxis entspricht allerdings nicht dem Charakter einer echten Mietwohnung. Ergänzt wird der Finanzierungsmix durch Kapitalmarktdarlehen.

Ursprünglich hatten gemeinnützige Bauträger kein nennenswertes Eigenkapital. Es wurde zu nahezu 100 Prozent mit Fremdmitteln der verschiedensten Art finanziert. Durch eine Reihe von überkompensierenden Entgeltelementen war es gemeinnützigen Bauträgern im Laufe der Zeit möglich, erhebliches Eigenkapital aufzubauen. Investitionen erfolgten überwiegend in den Erwerb von Bauland. Das System der Kostenmieten ermöglicht es, die gesamten Aufwendungen durch den geleisteten Mietzins zu decken. Über das Ende der Laufzeiten der Förderungsdarlehen/Kapitalmarktdarlehen hinaus zahlte – zumindest in der Vergangenheit - der Mieter weiterhin die vertraglich vereinbarte Miete, ohne entsprechende Anpassung an die aktuelle, meist niedrigere Kostenmiete. Die daraus resultierende Überzahlung führte in der Vergangenheit zu politischen Auseinandersetzungen.

Eine Marktbeherrschung des geförderten Wohnungssektors durch gemeinnützige Bauvereinigungen gibt es heute nicht mehr. Wurden in der Vergangenheit gemeinnützige Gesellschaften und Genossenschaften durch den fast ausschließlichen Zugang zu Fördermitteln noch privilegiert, so sind auch diese Unternehmen heute marktwirtschaftlichen Prozessen ausgesetzt.

Seit Mitte der 90er experimentiert Wien erfolgreich mit einem weiteren Anreizinstrument: Bauträgerwettbewerbe, bei denen der architektonische Entwurf gemeinsam mit der Bauausführung bewertet wurde, führten nicht nur zu erheblichen Kostensenkungen, sondern vor allem auch zu Qualitätssteigerungen. Leider erwies sich das Verfahren in der Praxis als sehr aufwändig.

#### *Wohnbaufinanzierung*

Genau wie in Deutschland haben in Österreich die Bausparkassen an Bedeutung gewonnen. Die Zahl der Bausparverträge bewegt sich in der Größenordnung von fünf Millionen bei einer Bevölkerung von acht Millionen. Dies ist eine hohe Marktdurchdringung, obwohl die staatlichen Bausparprämien in den letzten Jahrzehnten sukzessive abgesenkt wurden.

Die Bausparkassen haben damit geworben, marktunabhängige Darlehen über die vertragliche Ansparzeit mit 6 Prozent zu garantieren. Solange die Marktzinsen sich über 6 Prozent bewegten, war dies ein durchaus attraktives Angebot. Ende der 90er Jahre war das nicht mehr der Fall. Marktdarlehen pendelten sich zwischen 4,5 oder 5 Prozent ein. Die Bausparkassen sahen sich gezwungen nachzuziehen und noch günstigere Darlehen anzubieten. Liquide Mittel hatten sich in der Zwischenzeit genügend angesammelt, was durchaus als Kuriosität betrachtet werden darf.

Was tut man, wenn zuviel Geld vorhanden ist und nicht zweckbestimmt eingesetzt werden kann? Aus diesem Grunde hat die Regierung vor einiger Zeit beschlossen, den zulässigen Einsatzbereich für Bauspardarlehen auszuweiten. Jetzt kann ein Bauspardarlehen auch für die Ausbildung der Kinder oder für Pflegefälle in der Familie verwendet werden. Mit dem ursprünglichen Bausparmodell haben diese Varianten aber nichts mehr zu tun.

Auf dem Gebiet der geförderten Wohnbaufinanzierung hat Österreich eine wichtige Richtungsänderung vorgenommen. Anknüpfend an die schon seit langem bestehende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist es Ende der 80er Jahre zu einem grundsätzlichen Wandel gekommen. Der Bund hat die Verantwortung für die Gestaltung der Wohnbauförderung (auch der ordnungspolitischen) an die neun Bundesländer abgetreten. Die Länder sind für diesen Sektor der Wohnungspolitik nunmehr allein verantwortlich. Ihrer neuen Kompetenz folgend wurden bereits Wohnbauförderungsgesetze, Richtlinien usw. von den Ländern beschlossen/erlassen. Die Ausgestaltung ist dabei außerordentlich vielfältig. Instrumente wie Förderungsdarlehen, Baukostenzuschüsse, Zinszuschüsse zu Kapitalmarktdarlehen oder Annuitäten Zuschüsse, auch befristete rückzahlbare Zinszuschüsse wurden beschlossen, dann wieder zurückgenommen etc. Die zahlreichen Änderungen haben schließlich einen „Förderungsdschungel“ entstehen lassen, der einen wertenden Vergleich zwischen den Bundesländern sehr erschwert.

Vor dem Hintergrund der EU Maastricht-Konvergenzkriterien werden derzeit Förderungsdarlehen favorisiert. Österreich fürchtet die Problematik eines Budgetdefizits, wie es leider in Deutschland bereits eingetreten ist. Den Richtwert von 3 Prozent Haushaltsdefizit zu überschreiten, würde zu erheblichem Druck aus Brüssel führen.

Daher versucht Österreich im Rahmen der Wohnbauförderung vermehrt zinsgünstige Darlehen zu vergeben, die als Finanztransaktionen nicht direkt auf das Budget belastend wirken.

#### *Wohnungsbestand*

Ein Viertel aller Wiener Wohnungen sind Gemeindewohnungen, die eine wichtige Rolle für die Wohnungsversorgung spielen. Aus innenpolitischen Gründen werden, mit sehr wenigen Ausnahmen, in diesen Wohnbeständen noch keine Ausländer zugelassen. (NACHTRAG: seit 1.1.2006 können sich auch Ausländer für eine Gemeindewohnung vormerken lassen.) In einzelnen Neubauprojekten gab es dagegen einen gesteuerten Mix von Inländern und Ausländern. Innerhalb des gemeinnützigen Sektors zeigen sich unterschiedliche Entwicklungen. Genossenschaften haben nicht dieselben Interessen wie Kapitalgesellschaften. Möglicherweise bewegt sich dieser Sektor in Richtung Privatisierung. Der österreichische Staat war in fünf gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften der Alleineigentümer. Die Veräußerung dieser Wohnungsbestände hat zu kontroversen Diskussionen geführt. Thematisiert wurde die Frage, wem dieser gemeinnützige Wohnungsbestand gehöre, der ja ausschließlich mit Mitteln der öffentlichen Hand und denen der Mieter finanziert wurde. Eigenmittel der gewerblichen Bauträger wurden in diese Bestände ja nur marginal investiert.

Auf dem Sektor der privaten Mietwohnungen wurden erst im Jahre 1982 so genannte „Kategoriemieten“ eingeführt. Die Einteilung erfolgte in Kategorien A, B, C, D, ohne Rücksicht auf die Lage der Wohnung. Kategoriemieten waren v.a. für den Wiener Altmietwohnungsbestand von Bedeutung. Seit 1993 gilt nunmehr das so genannte Richtwertsystem. Richtwertmieten

berücksichtigen auch unterschiedliche Lagequalitäten. Sie erlauben es auch, die Mieten längerfristig an die Marktmieten heranzuführen.

Ergänzend wurde 1968 die Wohnbeihilfe (in Deutschland: Wohngeld) eingeführt. Sie war ursprünglich nur für geförderte Mietwohnungen zugänglich. Im Laufe der Jahre wurde dieses Förderinstrument auch auf den Eigentumssektor ausgeweitet und ist heute auch in etlichen Bundesländern schon für private Mietwohnungen verfügbar. Obwohl parteipolitisch zunächst nicht goutiert, wurde diese Praxis auch in Wien übernommen.

#### *Steuerpolitik*

Die Grundsteuer ist wegen völlig veralteter Einheitswerte generell gering. Aufwendungen zur Schaffung von Wohnraum können noch immer im Rahmen der Einkommensteuer als so genannte Sonderausgaben geltend gemacht werden. Allerdings nur zu einem Viertel und mit Einkommensbegrenzung. Die Grunderwerbsteuer sieht – mit wenigen Ausnahmen – einen Regelsteuersatz von 3,5 % vor, Umsätze aufgrund von Wohnungsmietverträgen sind mit 10 Prozent statt 20 Prozent Umsatzsteuer-Regelsatz belastet. Steuerlich wird in Österreich die Wohnung als Konsumgut und nicht als Investitionsgut behandelt.

#### *Schlussbemerkung*

Wie finanziert sich dieses relativ großzügige wohnungspolitische System?

Die Mittelbereitstellung für die österreichische Wohnbauförderung basierte auf zwei Säulen eines langfristig wirksamen Systems, das sich allerdings in der Zwischenzeit bereits überlebt hat. Zum einen sind es die Wohnbauförderungsbeiträge, die von allen Beschäftigten abgeführt werden, zum anderen sind es Prozentanteile der Lohn- und Einkommensteuer sowie der Körperschaftssteuer.

Diese Beträge, rund 80 Prozent aus der ersten Steuerquelle und etwa 10 Prozent aus der zweiten, haben über die Jahrzehnte relativ üppige Mittel für die Wohnbauförderung aufgebracht. Seit 1996 ist dieses System eingefroren worden. Es gibt nur noch einen Fixbetrag von rund 1,8 Mrd. Euro, der jährlich für die Wohnbauförderung bereitgestellt wird. Diese Mittel werden nach einem Schlüssel auf die einzelnen Bundesländer aufgeteilt.

Bereits seit 1996 gibt es Bemühungen, dieses „Provisorium“ auf eine neue Basis zu stellen. Das ist bisher nicht gelungen.

Kritisch ist, dass bereits ein Überschuss an Mitteln angehäuft wurde, da der Mittelabfluss mangels ausreichender Nachfrage nicht gewährleistet ist.

Die Entwicklung ist ähnlich wie bei den Bausparkassen. Die ursprünglich zweckgebundenen Mittel wurden kontinuierlich „weicher“, indem nicht nur wohnungsrelevante Investitionen mit diesen Mitteln bestritten werden.

Der **Moderator** dankt Herrn Dr. Donner für den interessanten Vortrag und leitet über zum nächsten Referenten.

**Professor Bengt Turner**  
**Institute for Housing and Urban Research, Gävle/Sweden**

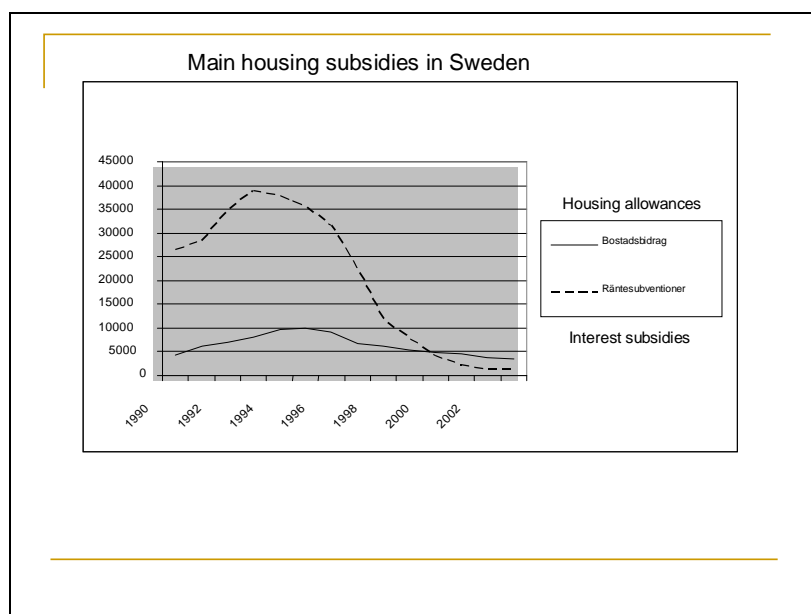
Municipal housing in Sweden, this is by the way our office building; it is also beside the point.

This is an overview and I will try to be brief, not as brief as Mr. Donner, but brief enough. I will start with an overview and I will talk about the sector in Sweden and I will talk about debit social or public, something about rent-setting, about the development, about sale and a few words about the production of affordable housing. So I am not going into details, because you can all read the power point presentation and various papers, but just a brief presentation.

Swedish Housing Policy 1990-2002 (2004)				
	Intervention	1990	1998	2002 (2004)
<b>Taxes</b>	<b>Interest deductions</b>	40 %	30 %	30 %
	<b>Real estate tax</b>			
	Owner-occupation	1,4 %	1,4 %	1,5 % (1 % )
	Rented Properties	2,5 %	1,5 %	1,2 % (0,5 %)
<b>Subsidies</b>	<b>Housing allowances</b>	All households	Only families w children	ditto
	<b>Interest Subsidies</b>			
	Owner- occupation	Above 4,9 %	Less subsidies	Removed
	Rented properties	Above 2,7 %	30 % (of gap)	Ditto
	<b>Investment subsidies for new construction</b>	Limited	Ditto	Investment subsidies for affordable housing
<b>Regulations</b>	<b>Rent regulation</b>	Fair rent system	Ditto, but market adapted	Ditto
	<b>Finance provision</b>	Private mortgage institutes	State mortgage loans are abolished	New Guarantees introduced

Source: Turner och Whitehead, 2001, Ball, 2004 and ECB 2003

Interest deductions, no idea if it is even readable, interest tax were reduced as in many other countries, real estate tax, the percentage was reduced, but it is still a very important tax in Sweden and it creates a lot of excitement among the population. Actually people are very, very unhappy with the real estate tax, but it is important to the finance ministry. Housing allowances were reduced, normally now only give it to families, but in all tenure forms. Interest-subsidies, that are what we call general subsidies, were reduced considerably from something that was very, very much subsidised into something that is very little subsidised and where most of the risks are transferred to the market. Instead we have replaced it with investment subsidies or upfront-grants, which are very much targeting the low income project and affordable housing. We are used to have a rent regulation system, which used to be rather strict and now it is more based on market terms and it is more market adapted and authorities are trying to imitate the market.



The financial system also used to be regulated and is now deregulated. The State-Mortgage Bank does not have any preferential situation any longer and we introduce systems with guarantees. So this is a quite drastic graph of what happened to subsidies in Sweden. Interest-subsidies are almost nil and housing allowances also reduced, but is now relatively more important. And this very much fits into the general development in Europe. Interest-subsidies are being faced out all across Europe, tax benefits to owners were being reduced in most countries apart from Holland and possibly Denmark. Grants that mean subsidies given directly to different areas are getting more important, allowances to households are in a way decreasing, but relatively they would be more important. There is a tendency to create more arrangements from public housing into more housing associations, the way they did it in Holland and Britain. Real estate tax is an important instrument, particularly in Eastern Europe. So for Sweden part, public expenditure on housing policies is down from 1,25 % down to 0,4 %. These data are not very reliable even if they come from European Central Bank, because it is very hard to define what is subsidy and what is not, what is off budget subsidies and what is in budget subsidies. So this is an accounting exercise. This is something I have stolen or borrowed from Christine Whitehead, which is a lovely graph, colourful.

<b>Public expenditure on housing policies</b> (% of GDP)			
	1980	1990	2000
Belgium	na	0.8	1.0 <sup>3)</sup>
Denmark	1.3	1.3	1.4
Germany	0.9	0.6	0.9
Greece	0.2	0.2	0.2
Spain	1.3 <sup>1)</sup>	2.3	1.4 <sup>4)</sup>
France	na	1.1	1.1 <sup>4)</sup>
Ireland	na	na	na
Italy	0.3	0.14	0.1 <sup>2)</sup>
Luxembourg	na	0.8 <sup>2)</sup>	0.6
Netherlands	na	0.9	0.7 <sup>4)</sup>
Austria	1.4	1.3	1.3 <sup>4)</sup>
Portugal	na	0.3	0.8
Finland	1.4	1.6	1.2
Sweden	1.0	1.5	0.4
United Kingdom	na	na	0.6

Source: ECB, 2003

Sweden is here, where we have a larger social housing or public housing sector and a large private rental sector - one of the larger in Europe. Netherlands' is larger and UK is larger. Normally it goes from North to South and the character is public in the North of Europe and it is more social in the South of Europe, with a few exceptions of UK, which has a large sector which is still social. Including in the unoccupied sector in Sweden, it is the co-operative sector, which very much acts like an ownership sector.

### 5.6 Some aspects of the social housing sector

	Who is landlord? <sup>1)</sup>	Does a legal framework exist?	Is this sector called "social"?
Austria	a,b	Yes	Yes
Belgium	a,b	Yes	Yes
Cyprus <sup>2)</sup>	a	Yes	Yes
Czech Republic	a,c	Yes	No - Municipal rental housing
Denmark	a,b	Yes	No
Estonia	a	Yes	No - Municipal rental housing
Finland	a,b,c	Yes	Yes
France	b	Yes	Yes
Germany	a,b,c	Yes	Yes - Social housing assistance
Greece	None	No	No
Hungary	a	Yes	No - Municipal rental housing
Ireland	a,b	Yes	Yes
Italy	na	na	na
Latvia	a,c	Yes	Yes
Lithuania	a	Yes	Yes
Luxembourg	a,b,c	Yes	Yes
Malta	a	Yes	Yes
Netherlands	a,b	Yes	Yes
Poland	a,b,c	Yes	Yes, or Affordable housing
Portugal	a,b,c	Yes	Yes - Low housing construction
Slovak Republic	a	Yes	No - Municipal rental housing
Slovenia	a,c	Yes	No - Non-profit sector
Spain	a,b,c	Yes	Yes - Social rental housing subsector
Sweden	b	Yes	No
United Kingdom	na	na	na

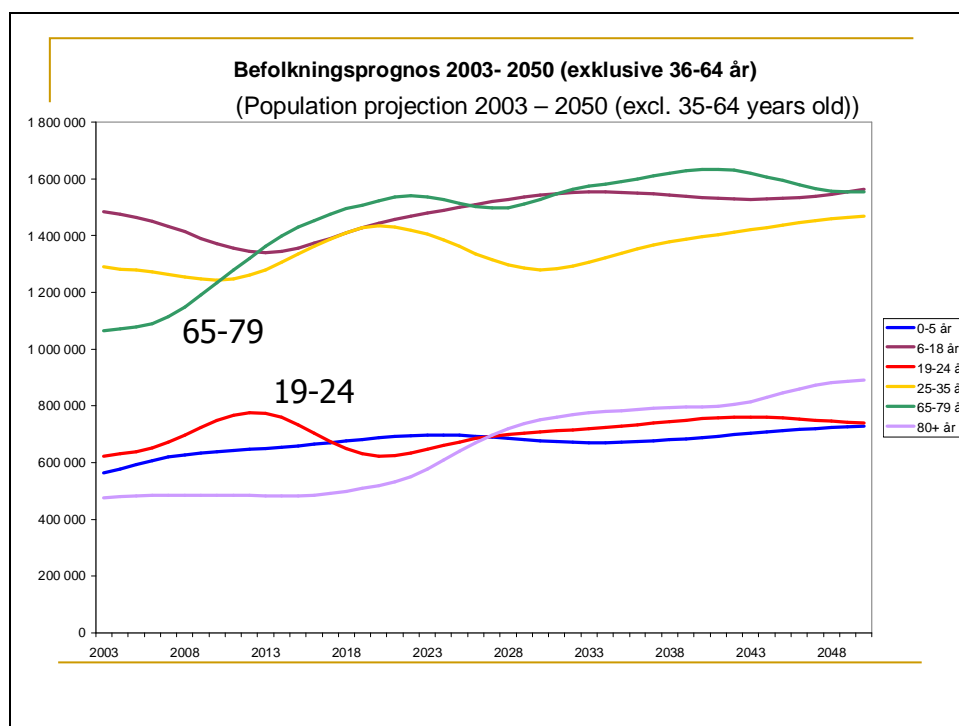
1 a = Public entity (state, region, municipality)

b = Legal entity operating on a non-profit principle (public beneficial associations, housing associations, etc.)

c = Private legal or physical person

d = Other

This is from European housing statistics, made by Sweden and Czech in partnerships this time and in Sweden is one of the few countries in Europe, including Denmark and Greece for some reason, where they say NO to the question if the sector is called social. So Sweden perceived very much the housing public sector and municipal sectors, not the social sector, which is partly, I will come to that now. So the housing stock by tenure used to be an increasing, drastically increasing over the years up to 1990. From then on it kept stable. It is not decreasing as ice, but one quarter of the flats or dwellings in Sweden belong to the public rented sector. And it is a sector, this rented sector, mostly the sector for families with just one person. There is a mix of all the people as well, but demographically it tends to be sector for single households or two person households. The share households in different age groups will tell you that it is a sector for young people and then when you get older, people disappear and then they eventually come back again, but basically it is a part of the career. You start off in the public rental sector and then you go on to the co-operative sector and the own occupied sector and then you possible retire in the public sector. These are very much schemes, the same information.

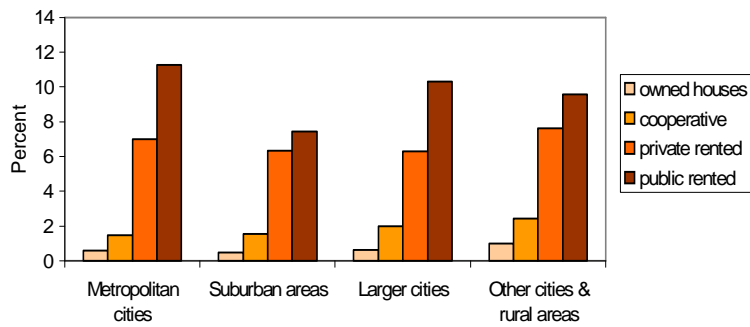


So from this point of view the future of the public sector is quite bright, because the share population increasing are the people in the age of 65-79 and in the age 19-24. Those are the most important customers in the future on the housing market. And it has a lot to do with adaptation for old age living. Back to the question on the social aspect and splitting it up in tenure forms and house of type - clearly the disposable income is lower in public housing, public rented than in private rented, which is lower than in co-operative and own-occupied sector, but the difference is not that large. And if you also compensate for different age patterns, much of the differences in disposable income across tenure form are vanishing. But it depends on how you treat the statistics.



## Socioeconomic pattern across tenure forms and regional markets

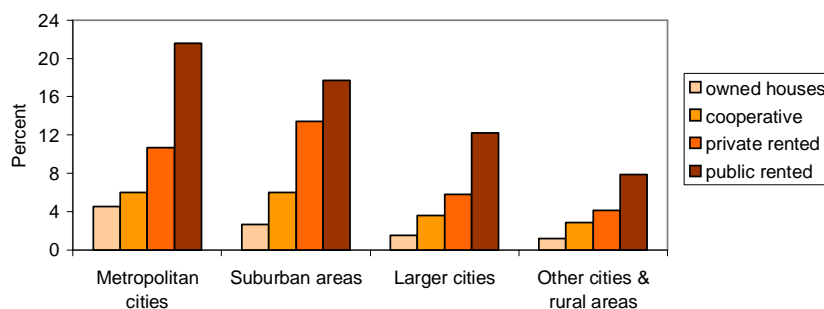
Figure 3 Families living on social benefit in different tenure types in 2002



From a moreover social point of view, then the public sector appears to be much more social. Families living on social benefits in different tenures, in metropolitan areas, 12 % of the households in the public sector are families living on social benefits and in the owner-occupied sector just around 1 %. And this is a large area, phenomena for the large cities, but the differences are quite small across Sweden.

## Socioeconomic pattern across tenure forms and regional markets

**Figure 8 Immigrant families from poor countries in different tenure types in 2002**



And the same pattern exists for immigrant families from poor countries in different tenure forms. The basic lesson here is that there is not much difference between the public and the private rented sector, but vulnerable households tend to end up in the public sector. From rent setting perspective it is a level playing field between public and private rental sector. There is no closed entry, no maximum income. The municipal landlord would be very, very happy if there was a high income family wanting to approach living in the sector. They would be very, very happy about that. Rents are set in negotiation between the local municipal landlord and the local tendency association. There is normally one municipal housing company per municipality. It is based on the representation of house of preferences, location, quality, size etc. There are different administrative systems taking location and quality into consideration within the cost burden of this one municipal housing company. This means also that rents may vary across municipalities, because the level of historic costs could be very different in different municipalities.

And these are the 286 municipalities of Sweden. This line is a representation of the price of owner-occupied houses, there are some municipalities in Stockholm, and there are some municipalities in the forest area of Sweden, also German families buy summer houses there. That is down here. This is the rent level, which varies very little across even the same high price and low price areas and this of course creates a tension. So rent setting is very much based on location aspects, this is centre location, this is outskirts. This is actually how in Denmark, in Copenhagen by the way, this is absolutely not Sweden; you have very few donkeys in Sweden. You should never make jokes when it is translated, because then you get a time lag that is hard to handle. You started with traditional public housing, which is a risk that the traditional situation risk taker it is a rent norm, it is for integration. All these are nice good aspects of well-fare society. Then some of the municipal housing companies turned into being more commercial. The manager tended to enter the Rotary Club and becoming management style. Somehow the municipality turned more into social housing. And for commercial it means that their profit seeker or loss minimise, they believe in

market rents, they believe in segmentation within their stock.

Social housing is more a social allocation still segregation, but it is also with co-operation with the social administration. But also Sweden has a development towards conversion into tendency co-operative or conversion into housing associations. And it all depends on the local situation, if there is a municipality with shortage or a municipality with excess supply. These are the areas where the German families are buying summer houses in Sweden - very cheap, very nice if you like trees. It all fits into a very large difference in price development in Sweden across different parts of Sweden.

Summing up this section, we have a high demand pressure. The public sector tends to be much more commercial and where you have low demand pressure, the public municipal housing tends to be much more into social housing. But of course politicians always arguing that if you have a public sector then you should be to the benefit of the vulnerable people. And there are even politicians who might say that if you live in a low demand area, it should even be efficient even if it has a social aim of course. There has been a lot of selling out of properties.

**Public and private rented dwelling and cooperative dwellings in Stockholm municipality**

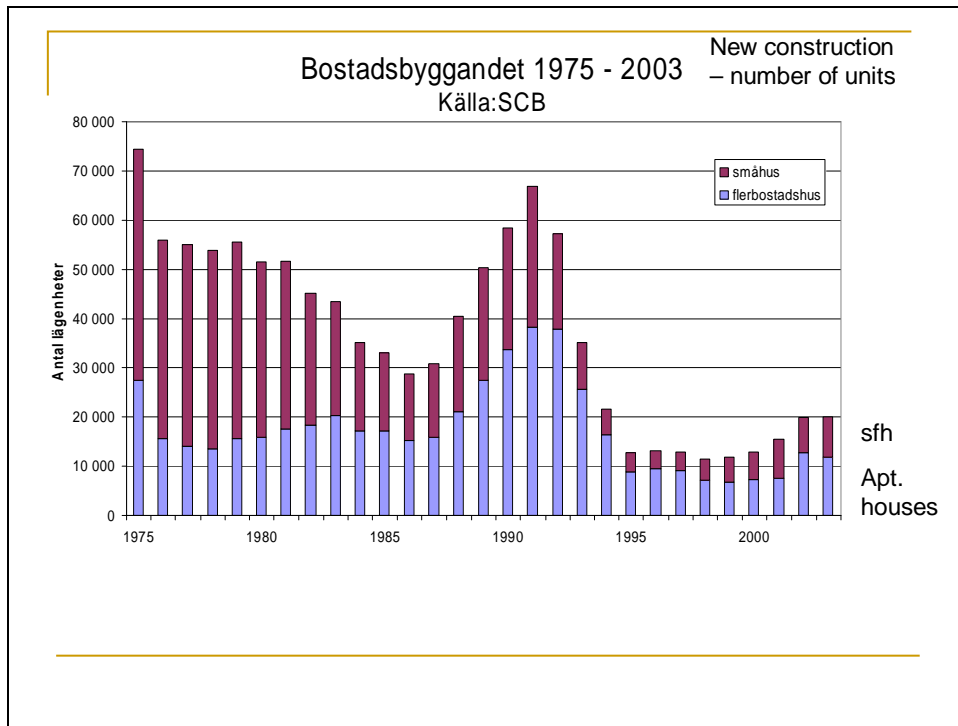
Share in % (excl. sfh)

	Stockholm municipality				City Centre				Suburbs			
	Rented			Coop.	Rented			Coop.	Rented			Coop.
	Pu	Pr	T		Pu	Pr	T		Pu	Pr	T	
1990	34	40	74	25	<b>17</b>	<b>54</b>	71	29	50	28	78	21
2001	28	34	62	37	<b>13</b>	<b>38</b>	51	49	43	31	74	26

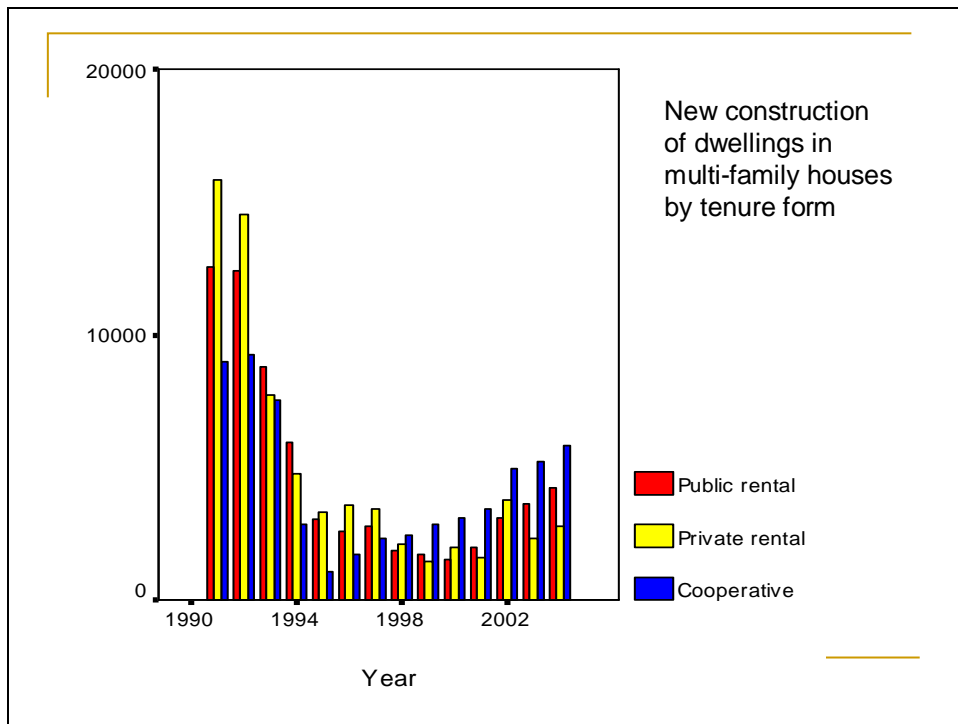
Pu = Public rented dwellings  
 Pr = Private rented dwellings  
 T = All rented dwellings

But mostly in Stockholm municipality you will see that the public sector decreased in the inner city of Stockholm from 17 % to 13 % and the private rented sector decreased even more. And of course it meant that the co-operative sector became larger. This is partly a consequence of a market system where the rents in the centre location are far below the real market rents.

Final section - new construction.



It used to be a large production and then it dropped because a recession and now it is slowly picking up again, with building single family houses and apartment houses.



And if you look more on multi-family houses, it used to be a large production of private rental housing, they decreased. And now when market is picking up again, the co-operative sector is building, but the public rental sector is also building. So actually the public sector is not out in Sweden, it is still building, but it is dominated by the market builders, by the co-operative builders. This is not what we are building any longer. This is by the way from Japan, but it could be anywhere in Sweden. This is not what we are building any longer. We see very little of these new constructions in Sweden. This is what we are building, turning torso, you can comfortably see Denmark and Copenhagen from there. You can see all of Denmark from there, from the top! Or like this! Or we are building in field, where we combine old houses with new houses, up market houses or finally we build by the waterfront. So public housing is still alive in Sweden. It is social but it is also trying to be more upmarket and to follow the market stream, because it does that to care for needs of the community. So it is very much a player in the municipality competition against other municipalities and the municipal housing is one instrument in this game. Thank you very much!

## Diskussion

### Ulrich Pfeiffer empirica, Berlin

Die Erläuterungen der schwedischen und österreichischen Wohnverhältnisse erzeugen ein Gefühl von Resignation. Welche Bedeutung hat es noch, wenn konstatiert wird, dass 30 Prozent der Wohnbestände in den genannten Länder in der Verantwortung der Kommune oder bei den gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften, also im geschützten Sektor angesiedelt sind.

In Deutschland zeigt sich, dass die Zuweisung einer Sozialwohnung in einem großen Neubaugebiet in vielerlei Hinsicht einem „kriminellen Akt“ gleichkommt. Die Menschen ziehen oft in ein Gebiet mit überwiegend Sozialhilfeempfängern und Arbeitslosen. Nur 10 Prozent der Schüler besuchen ein Gymnasium. Die Abbrecherquote in den Hauptschulen erreicht ein Maximum. Die soziale Wohnungspolitik in Deutschland hat sich in den Auswirkungen zum Teil in ihr Gegenteil gekehrt. Sozialwohnungsgebiete hierzulande haben zur Konzentration der sozialen Probleme beigetragen. Billige Altbaugelände, heruntergekommene Arbeiterquartiere aus der Vorkriegszeit, in denen ebenfalls Segregation zu finden ist, bieten den Einwanderern oder den Unterschichten die dort leben ein bisschen mehr Freiheit und Selbstbestimmung. Hier finden die Menschen immerhin eine innere Differenzierung. Da sind z.B. kleinere von Ausländern geführte Geschäfte u.ä., die das Wohnviertel menschlicher gestalten. Diese Bewohner sind nicht abhängig von Verwaltungsstrukturen, die zentralistisch die gleichen Wohnungen nach gleichen Prinzipien bereitstellen, in denen alles einheitlich zu funktionieren hat, sogar der Rasenschnitt. Mieter fühlen sich unter diesen Bedingungen wie Nummern und nicht wie Individuen.

Offen bleibt, wie viel Prozent der Menschen in Deutschland überhaupt in solchen überforderten Wohngebieten leben. Es ist auch nicht bekannt, wie hoch der Anteil Jugendlicher ist, die in ihrer Schul- und Berufsentwicklung, bedingt durch ihr Wohnumfeld, benachteiligt sind. Die Segregationsproblematik erfordert mehr Beachtung.

Eine ausreichende Wohnungsversorgung zu gewährleisten, wäre bei Ausweisung von genügend Bauland kein Problem mehr. In wohlhabenden Gemeinden unterbleibt dies zum einen, weil die Eigentümer unter sich bleiben wollen und zweitens, weil das Gefühl in der Bevölkerung vorherrscht, es gäbe nicht genügend Platz zum Bauen.

Es ist nicht gelungen, Mechanismen des schnellen, preiswerten und effizienten Recycling von Brachland zu entwickeln. Schaffen es andere EU-Länder, ihre Brachen schon nach wenigen Jahren wieder zu aktivieren und kann man das preiswert hinbekommen?

Was hilft es, die Angebotselastizität durch Baulandverknappung zu reduzieren, wenn dann anschließend die realen Preise in die Höhe getrieben werden oder Subventionen weitgehend bei den Immobilieneigentümern und Bodeneigentümern landen? Subventionen sind darum ein Absurdum.

Bildlich gesprochen bedeutet dies, mit dem einen Fuß tritt man auf die Bremse, d.h. die Angebotselastizität der Märkte wird reduziert und mit dem anderen Fuß gibt man Vollgas und hat Freude daran, dass man eine Menge Sprit verbraucht. Dieses Beispiel macht die Absurdität vieler Strukturen deutlich.

In Deutschland streiten wir über Art und Höhe der Subventionen. Was sagen die Subventionen denn überhaupt aus? Es ist nicht von Belang zu erfahren, wie viele Sozialwohnungen es gibt oder wie viele davon gefördert werden. Vielmehr wäre von Interesse zu erfahren, wie die materiellen Marktmechanismen von Segregation, Familienfeindlichkeit in den Städten, Isolation von älteren Menschen funktionieren? Wie erreicht man ein elastisches Angebot?

#### **Moderator**

Herr Janicki verweist darauf, dass die skizzierten Probleme allgemein tatsächlich so wahrgenommen werden und stellt die Frage, auf welcher Basisstruktur sich diese Probleme entwickeln konnten? Beim Thema Segregation und sozialer Wohnungsbau wird deutlich, ob und inwieweit sich im gemeinnützigen Wohnungssektor ein geschützter Bereich etablieren konnte. In der Belegung gibt es einen Prozess der Destrukturierung. Überwiegend sind es doch die sozial Schwächeren einer Gesellschaft, die dieses Wohnsegment frequentieren.

#### **Dr. Christian Donner Univ. Lektor, Wien**

äußert sich zum Themenfeld „Baulandangebot“. Österreich habe in West und Ost unterschiedliche Situationen. Im Westen herrscht überdurchschnittlich rege Bautätigkeit. Aufgrund physischer Grenzen zeigt sich dort schon eine Baulandverknappung. Bedingt durch einen geringen Anteil an Siedlungsraum in den westlichen Bundesländern kommt es zur Zersiedelung der Landschaft. Die örtlichen Bürgermeister haben in der Vergangenheit großzügig gewidmet bis hin zur Überwidmung. Private Interessen setzen sich immer wieder durch. In Wien findet sich hingegen eine gänzlich andere Situation, die vor allem historisch begründet ist.

Schwankungen gibt es im Sektor der Baulückenfüllung bzw. Brachen- und Neunutzung. Manifestiert sich die Wohnungsnachfrage, reagiert man mit mehr Stadterweiterungsgebieten. Man setzt auf den Neubau, und plant großzügige Widmungsgebiete. In Zeiten geringerer Nachfrage wird das Interesse an Baulückenfüllung umso aktiver.

Die Effizienz der österreichischen Wohnungspolitik sollte nicht überbewertet werden. Sie ist sicherlich umfassend aktiv gewesen, wenn auch angebotsseitig orientiert. Aber letztendlich eine „Gießkanne“. Bei der Förderung wurden spezifische Eigenheiten nicht sonderlich berücksichtigt.

Ein Politikum, besonders in Vorwahlzeiten, ist der Umstand, dass Ausländer in Österreich keinen Zugang zu Gemeindewohnungen haben: Diese Thema ist ein „heißes Eisen“ für die politischen Akteure. Niemand möchte hier vorgeführt werden. Das Thema wird aus diesem Grunde weitestgehend ausgeblendet.

Die Unterbringung der überwiegend aus der Türkei und aus Jugoslawien zugewanderten Gastarbeiter wurde dem privaten Mietwohnungsmarkt überlassen, der all zu häufig von schlechter Qualität war. Substandardwohnungen wurden zu großen Teilen von den Zuwanderern überbesetzt. Korrekturmaßnahmen erfolgten durch großzügig geförderte Bestanderneuerungen. Das durchaus mit Erfolg. Private Eigentümer von Miethäusern konnten üppige Förderungen in Anspruch nehmen. Sie hatten vor allem das Recht die Mieten im Altbestand anzupassen, wenn durch die Sanierung eine Kategorieverbesserung erfolgte.

Insgesamt jedoch ist die Integration der Ausländer durch eine flexible Vorgehensweise in Österreich nicht schlecht gelaufen. Extreme wie Autoverbrennungen, Krawalle und Gewaltexzesse, wie sie bereits in anderen EU- Staaten vorkommen, zeigen sich in Österreich nicht.

**Patrick de La Morvonnais**  
**BIPE, France**

Social and geographical segregation is probably the most critical problem we have to face in lots of areas in our countries. If I take the example of France during the years of 1965-1975, we had to face a huge shortage of dwellings and the answer at that time was naturally to increase subsidies in order to produce low cost dwellings. But a huge mistake was also to make a direct link between the geographical location of those dwellings (HLM) and the stone subsidies. This has lead to a critical situation which makes impossible any social mixing. This is mainly the case for the north-east districts of Paris region or some other big cities. In those areas, poverty is increasing, which leads to a higher violence. In the same time, we notice overcrowding dwellings, and huge difficulties to keep the housing stock in good conditions. That's probably why you see at the moment those conflicts in many northeast districts of the Paris region which tend to become a social bomb. Because shortages of land and reduced public financing, the French government as no real idea for solving this problem. A huge program was decided in order to demolish 200.000 dwellings within the next eight years. The aim is to rebuild the same amount, to encourage social mixing and to avoid big buildings. But this is probably insufficient according to the size of the problems.

**Joachim Paas**  
**Bayerisches Staatsministerium des Innern, München**

lenkt die Aufmerksamkeit auf das Thema Segregation in Bezug auf die vorgenannten Beiträge. Eine gute Durchmischung innerhalb der Wohngebiete sei überaus wichtig. Wenn dies nicht gelingt, kommt es durchaus zu den vorgenannten Verwerfungen, so auch in Bayern in Gebieten mit einer hohen Verdichtung. Aber überall dort, wo Nachbarschaften zwischen denjenigen, die mehr Mittel zum Leben und Wohnen haben und den Mietern im geförderten Wohnungsbau konsequent angelegt wurden, klappt das Zusammenleben relativ gut. Das Risiko für Auffälligkeiten typischer Problemgruppen, kann so deutlich reduziert werden.

Dr. Donner wird um nähere Erläuterungen zum österreichischen Wohngeldsystem gebeten. Wenn es zutrifft, dass Wohnbeihilfe nur Mieter im geförderten Wohnungsbau erhalten, müssten alle anderen Mieter die relativ hohen Marktmieten zahlen. Herr Pass merkt an, dass diese Praxis immer dann zum Problem wird, wenn die Mieten generell niedriger sind, zumal in Österreich viele geförderte Wohnungen auf dem Markt sind.

In Österreich habe die Bundesregierung die Zuständigkeiten für den geförderten Wohnungsbau auf die Länder übertragen. In Deutschland wird diese Maßnahme derzeit diskutiert und voraussichtlich auch eingeführt. Die Praxis unterschiedlicher Regelungen habe sich offensichtlich in Österreich nicht durchsetzen können. Man sei also auf das „Bewährte“ zurückgekommen und habe wie ehemals einheitliche Strukturen eingeführt. Die Länder seien zwar in der Lage den geförderten Wohnungsbau zu gestalten, aber die Finanzierung erfolge wieder durch den Bund.

Dr. Donner wird um weitere Informationen zu diesem Punkt gebeten.

#### **Dr. Christian Donner**

##### **Univ. Lektor, Wien/Österreich**

Ursprünglich war die Wohnbeihilfe, analog das Wohngeld in Deutschland, nur für den geförderten Wohnbau vorgesehen. Also eine Art Ergänzungsförderung, da man die objektseitige Förderung nicht unbeschränkt ausweiten konnte. Im Laufe der Jahre wurde sie dann doch auch auf den Eigentumssektor ausgedehnt – später sogar auf den privaten Mietwohnungssektor. In dieser Hinsicht ist Wien über seinen politischen Schatten gesprungen.

Zu den vielen Regelungen innerhalb der neun österreichischen Bundesländer ist anzumerken, dass hier ein Dickicht von über 27 verschiedenen Förderungsmodellen geschaffen wurde (Hinweis: 1995 wurden diese Förderungsmodelle in einer Studie von Dr. Donner umfassend untersucht). Leider hat sich bis heute daran wenig geändert. Auf Druck der EU vor dem Hintergrund der Maastrichtkriterien betreffend Budgetüberschreitungen, wird versucht Zuschüsse durch Förderungsdarlehen zu ersetzen.

Die Frage nach den Finanzierungsmechanismen ist ein weiteres wichtiges Thema.

Die gegenwärtige „eingefrorene“ Form der Mittelaufbringung durch den Bund und die Verwaltung dieser Mittel durch die Länder ist auf dem Hintergrund des staatlichen Finanzausgleichs zu sehen, der immer wieder zu komplexen und langwierigen Verhandlungen führt. Fehlleitungen von Mitteln lassen sich kaum vermeiden, wenn deren Aufbringung und Einsatz in Händen unterschiedlicher Gebietskörperschaften liegt.

Der **Moderator** bittet als nächste Referentin Frau Professor Christine Whitehead um ihren Vortrag.

#### **Professor Christine Whitehead**

##### **London School of Economics and Political Science, LSE, Great Britain**

The fundamental objectives of housing policy are clearly stated in the UK as ‘a decent home for everyone at a price within their means’. Of course the definitions change – particularly with respect to the priorities given to particular groups of households and to the definition of a decent home - which is now coming to include neighbourhood and use not just dwelling.



Policy developed after the war through four stages;

- Stage one until the 1960s concentrated on new building and clearing slums with large scale public intervention and direct provision by local authorities.
- Stage two covering the 1970s was more about managing maintaining and allocating the available stock - as the numerical deficit had been removed and public finances were becoming more difficult. There was more emphasis on using existing assets effectively and on targeting assistance away from general to particular needs.
- Stage three in the 1980s and 1990s was all about privatisation of the existing public sector stock – first to tenants and then to independent social landlords. This was made possible by the liberalisation of global finance markets and the integration of housing into the general finance system.
- Stage 4 involved further restructuring particularly of the social sector from local authorities to housing associations and to emphasis on the community and neighbourhood rather than the dwelling itself.

As a result of these changes the social sector was run down from almost one third of the stock to somewhat under 20 % now. Dwellings were transferred to housing associations who are non-profit organisations and who concentrate on housing poorer and more disadvantaged households. The sale of the stock has meant that spatially there is less concentration of poverty and more mixed communities – but the tenure itself is highly residualised. Moreover rents have risen – but income related benefits remain extremely generous at the bottom end of the system - so no one should be in housing specific poverty.

Over the last thirty years the amount of public assistance given to housing has changed very little – but it is targeted completely differently. In 1980 the majority went in supply subsidies to social housing and mortgage tax relief to owner occupiers. Now the vast majority goes in housing benefit and there is no mortgage tax relief. Nor is there new building in the local authority sector. There are still capital grants for housing associations but these are supplemented by borrowing from the private sector and by cross subsidy from land values

The attached summary from the Evaluation of English Housing Policy 1975 – 2000 of which Christine Whitehead was one of the authors provides an overview of policy over the last thirty years.

### **SUMMARY – Introduction**

The report provides an evaluation of housing policy over the period 1975-2000. It also draws on the lessons from this period in order to assess present and future housing policies, which cannot yet be subjected to a results-based evaluation.

### **Housing Policy 1975-2000**

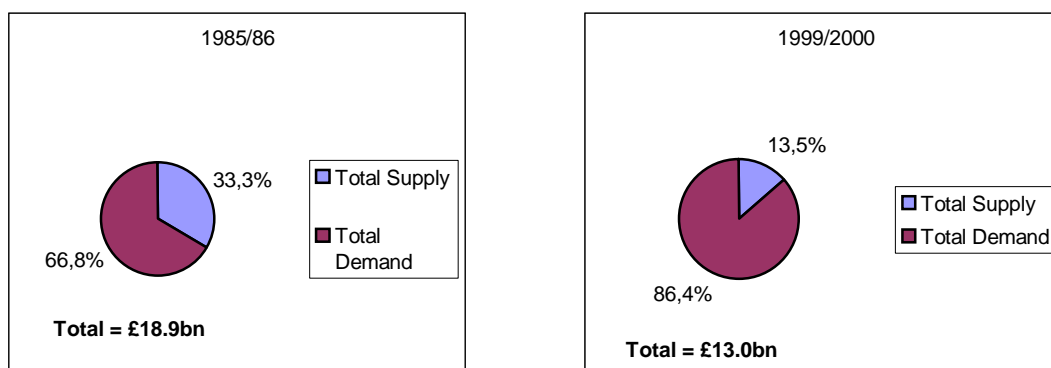
The research team conducted an evaluation of five high-level housing policy themes over the period 1975-2000. The themes were derived from an analysis of policy statements over the period. The team selected the following themes: Supply, Need and Access; Finance and Affordability; Housing & Neighbourhood Quality; Widening Choice and Management Effectiveness. These evaluations demonstrated that:

- Individual policy instruments are most successful when judged in their own terms. For example, Right to buy raised the level of home-ownership, the homelessness legislation provided a safety net for eligible families, and the planning system helped to protect the countryside. A series of policies reduced government funding and improved its targeting.
- Policies often had unintended consequences. Frequently these were undesirable ones. Along with economic change and wider housing market restructuring, Right to buy and the homelessness legislation contributed to the residualisation of social rented housing which in turn created concentrations of poverty and exclusion. Targeting subsidies on the poorest tenants reduced incentives to work.
- Policies often also presented trade-offs. For example, the greater choice for borrowers that arose from the liberalisation of the mortgage market also resulted in greater risks for certain households, as did changes in the safety nets. The planning system may have protected the countryside, but it has also contributed to housing shortages and higher prices. Transferring social rented housing to the housing association sector has fragmented management and increased the costs of funding. It has also fragmented ownership and therefore made regeneration and renewal more complex.
- Policies are most successful when they follow the grain of economic and social change – and least successful when they do not. On the positive side the staged removal of mortgage interest relief occurred during a period of falling interest rates that tended to outweigh the loss of subsidy. On the negative side policies aimed at neighbourhood regeneration have often produced disappointing results because they have been overwhelmed by unfavourable economic circumstances.
- Overall, there is considerable evidence of good governance with few instances of direct wastage of government funding and little large-scale dead-weight loss. Few policies have been almost entirely unsuccessful and are an example of one that was.
- Housing policies are clearly only one factor in shaping wider housing systems. Institutional, economic and social contexts are fundamental to shaping both policies and outcomes.

Three **policy clusters** were identified as being of particular importance during the evaluation period:

- Deregulation and liberalisation. The deregulation of the financial system combined with housing privatisation mainly through the Right to Buy, were key to promoting the growth of owner-occupation from about 58 to 70 per cent of households. The deregulation of private sector rents laid the foundations for the successful growth and reorientation of the private rented sector towards the end of the period. However, despite the emphasis on the independence of social landlords, policies in the social rented sector became more centralised and detailed, as governments attempted to improve management performance.
- Restructuring housing subsidies. Housing subsidies were radically restructured. In 1975 more than 80 per cent of housing subsidies were supply-side subsidies intended to promote the provision of affordable homes. By 2000 more than 85 per cent of housing subsidies were on

the demand-side reducing housing costs for those on low incomes, with Housing Benefit emerging at the main subsidy instrument. Public spending on housing rose by 35 per cent in real terms between 1975 and 1992, but has since fallen to 16 percentage points below the 1975 level because supply-side subsidies were cut and Mortgage Interest Relief (MIR) for



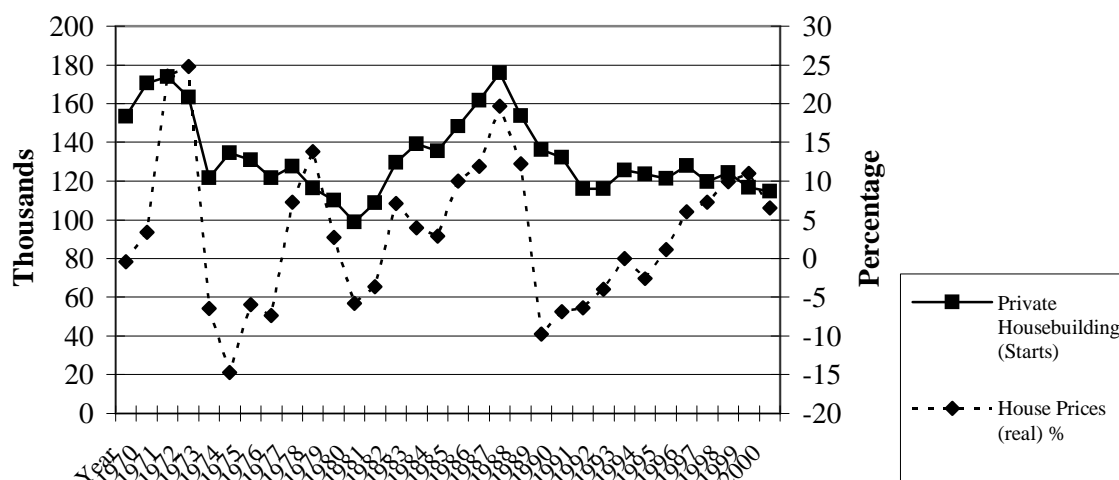
home-owners was finally removed. The phasing out of MIR was progressive because it was on average worth more to better off households. Changes in the balance between demand and supply-side subsidies in the rented sectors redistributed resources progressively between relatively poor households, but because tenants in the social rented sector are relatively poor as a group this change can be seen as regressive.

Asset restructuring.

Both of the above strands of policy changes were associated with a massive asset restructuring as ownership of much local authority housing was shifted to the housing association sector, which also became the main provider of new social rented housing. This occurred while public funding commitments were in decline and helped to maintain affordability. The creation of a more business-orientated social rented sector together with the expansion of both private equity and private finance has fundamentally changed governance and incentive systems across tenures although the process is by no means complete.

**Seven key housing specific legacies** emerged from the evaluation period:

- The supply-side failed to provide adequately for expanding demands and needs in both the social and private sectors. The failure arose from changes in both, subsidy and regulation, as well as the spatial restructuring of demand.
- Patterns of affordability shifted over the period. These have left most households better off but tended to worsen the position of those currently trying to find secure accommodation in both the rented and owner-occupied sectors, particularly in high-demand regions. Affordability at the bottom end of the private rented sector remains a major problem.



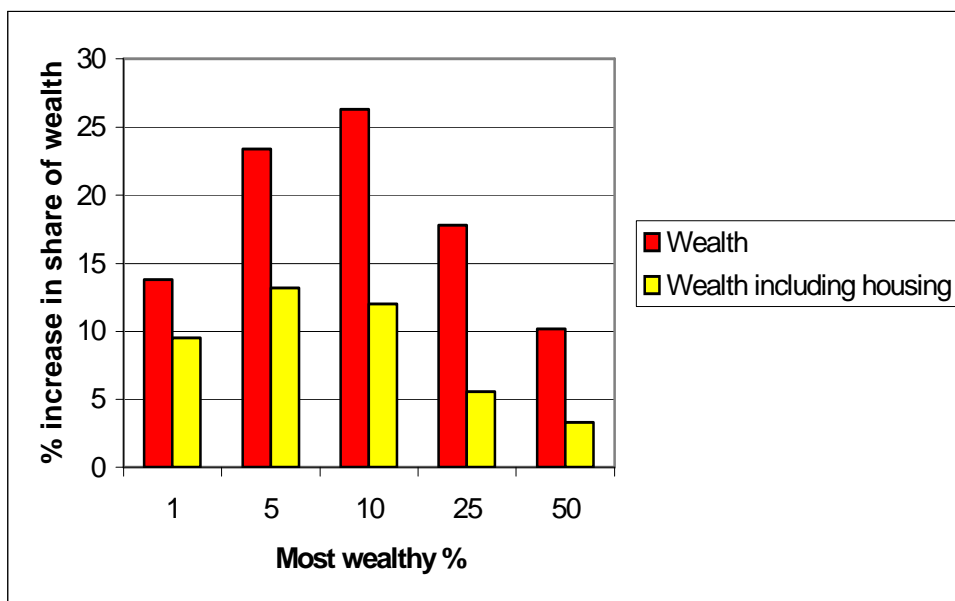
**Chart 2: Private house building has become less responsive to rising house prices**

Source: Council of Mortgage Lenders

Tenure and to a lesser extent location polarisation grew throughout the period, reflecting both housing policies (notably the Right to Buy and the homelessness legislation) and economic change.

- Choice increased for the majority of households, although sometimes, as in the case of mortgage market deregulation, with associated increases in risk. At the bottom end of the system safety nets in the form of Housing Benefit and homelessness legislation provided protection for substantial numbers of people, both for those affected by economic downturns and those in longer-term need.
- Widening home-ownership and rising house prices helped to slow the general growth in wealth inequality during the evaluation period – but at the cost of the exclusion of those further down the system and of new entrants to housing.

Chart 3: The growth in home-ownership has slowed the growth of wealth disparities, but has left the 'have-nots' further behind



Percentage Changes in Share of Wealth 1976-2001. Figures refer to marketable wealth, which excludes pension rights. Source: Inland Revenue

- Housing quality on average improved significantly, but funding and regulatory constraints particularly on local authorities as well as economic pressures in the private sector have contributed to problems of disrepair and unacceptability of housing across tenures.
- The interaction of housing policies with economic restructuring became more complicated and produced markedly different fortunes for neighbourhoods both between and within regions.

Most fundamentally, the housing system as a whole has not become more robust, responsive and self-sustaining. This has left a legacy of massively different outcomes between those who are already reasonably housed and those trying to gain access to the system. It has also generated increasingly obvious uncertainties for both individuals and the economy (through the impact of housing on macroeconomic variables). At the beginning of the period the Housing Policy Review aimed to develop a coherent set of strategies that would enable choice between tenures and access to affordable housing for all across these tenures. At the end of the period the objective remains unchanged, but instead of coherence there are clearly two separate sectors operating to different rules, and generating a wealth of different policies responding to particular problems.

### Housing Policy Today

Although the evidence does not yet exist to evaluate current housing policies, the following assessment is based on the lessons derived from the evaluation of policy during the 1975-2000 period.

The Government is faced with seven broad areas where the housing system is not working properly:

- Supply mechanisms are not providing sufficient amounts of new housing, for the market, intermediate ('affordable') or social rented sectors. In particular the private sector has not filled the gap left by the limitation on supply subsidies to support the provision of social rented housing.
- The deregulated finance market combines with a highly regulated land market to produce housing market instability. In turn the unstable housing market can exacerbate macro-economic instability and affect competitiveness. On the other hand a flexible housing sector can make macro-economic policies more effective, for example by facilitating mobility.
- Social sector tenants in high demand areas can usually only obtain accommodation or move when presenting with specific and serious housing needs and are generally unable to exert consumer preferences.
- The management of the social rented sector is increasingly complex as it becomes more closely linked with wider neighbourhood management objectives, such as tackling crime and anti-social behaviour. It is also open to greater risks as it takes on different responsibilities and is more dependent on private finance while at the same time facing greater regulation.
- There are growing concerns about the viability of deprived neighbourhoods across the country but particularly in low demand areas, as well as about the acceptability of traditional social rented housing to those who have other housing options.
- The housing needs of some groups, including particularly larger Black and Minority Ethnic (BME) households and those in need of residentially-based support, are not being met by general housing policies.
- Disrepair persists in parts of all sectors, together with inadequate renovation programmes to maintain properties in effective use. The capacity to modify existing stock particularly with respect to insulation to meet broader environmental requirements is an important element in this context.

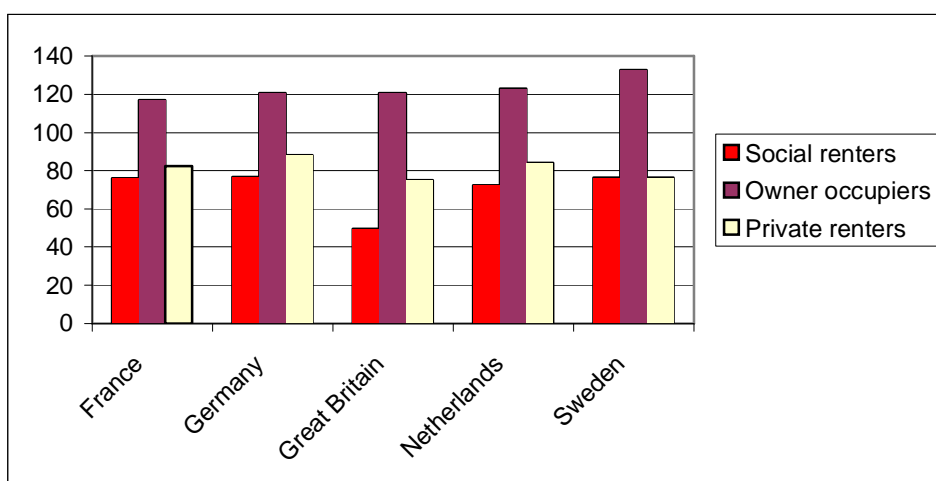
The research team's **assessment of current policies at the end of the period** concluded that:

- Mechanisms to secure an adequate supply of new housing in high demand areas are inadequate. The root of the problem lies in the difficulties in bringing appropriate land forward for development, but also in the costs of provision that inhibits demand as well as the lack of funding for affordable housing. These factors reduce the private sector's ability to fill the gaps left by reduced social sector investment.
- The housing market remains unstable and inadequately robust with marginal owner-occupiers especially at risk if the economy turns down. Equally, fluctuating housing wealth continues to affect demand in the economy through equity withdrawal. This demand has so far been managed successfully, although it does mean that general interest rates are higher than would

otherwise be the case. It would be more difficult to prevent an inflationary housing market spilling over into higher general inflation should the UK join the Euro.

- Some longer-term financial questions, notably the development of a framework to facilitate broader-based institutional investment in both private renting and owner-occupation, and the improvement of conditions under which equity release can smooth lifetime payments and income, have yet to be addressed fully.
- The housing and social security systems inhibit employment by promoting spatial polarisation and weakening financial incentives to find work. Regional variations in housing costs and in house price inflation inhibit both labour mobility and the capacity to build a coherent demand-side housing subsidy.
- The poverty of tenants combined with the design of the social security safety net makes it difficult for tenants in the social rented sector to exercise choice through market-like mechanisms, while administrative mechanisms also fail to empower tenants. This is a fundamental barrier to the integration of tenures and wider opportunity.

**Chart 4: The relative poverty of British social tenants is a barrier to increasing choice**



The chart shows household incomes as a percentage of the average. France (1996); Germany (1999); Great Britain (1997/98); Netherlands (1998); Sweden (1997).

- Policies to encourage inclusive communities are battling against the tide, especially in low demand areas, in part reflecting polarisation in the housing system, but more fundamentally uneven regional patterns of economic growth.
- Some household groups continue to face differentially poor housing access and conditions. These groups include some Black and Minority Ethnic communities, refugees and asylum seekers, as well as key workers where housing policy is treated as a substitute for labour market adjustment. The need for broader based supported housing, especially in the form of floating support to keep people comfortably in their own homes, is clearly growing.

- Policies to support environmental sustainability and increase housing density similarly battle against the tide as a result of current pricing structures and underlying demand pressures, as well as the lack of appropriate instruments to address improvement in the existing stock.
- Improvements in the management of social rented housing have been limited by the pursuit of managerial objectives, continued shifts in policy and requirements; and by the regulatory framework. There are, however, more fundamental concerns that there is an inherent tendency for management costs to rise.
- The Decent Homes standard is achievable in the bulk of the social rented sector, although probably not to timetable in areas where management is relatively poor. Financial rules regarding rent setting may endanger longer-term maintenance. Maintenance problems in the owner-occupied sector are likely to worsen as the population of elderly homeowners - with fewer resources and less interest in maintenance – grows. Regulatory mechanisms in the private rented sector cannot bring about acceptable standards particularly because quality and therefore the additional costs of raising these standards are not reflected in higher rents either in low or high demand areas.

### **Housing Futures**

The evaluation has shown that many policies pursued over the past 25 years have been successful in their own terms, yet many of the problems identified at the beginning of the period have not been addressed effectively because:

- Emerging challenges remain unanticipated because policies are formulated as reactions to particular problems.
- Policies are often narrowly conceived because they deal with the symptoms of particular problems and ignore wider contextual influences.
- Consequent unanticipated behavioural responses to policy instruments sometimes spawn an array of follow-up policies leading to excessive micro-management.
- There is little vision of what a coherent and robust system would look like, and therefore little attempt to test policies against achievement of this system.

There are four key requirements for the housing system to function well over the coming decades:

- It must exhibit robustness to changing economic conditions and shocks.
- It must be flexible in response to economic needs.
- It must be able to respond to demographic changes.
- It must adapt to rising aspirations in terms of both demand and the capacity to adjust existing stock and sustain neighbourhoods



Although a decent home for everyone at a price within their means must remain the key housing objective, the way in which housing policy is conceived must change if these problems are to be overcome:

- The first challenge is to achieve policy coherence. Housing policy has become increasingly fragmented, with the department responsible for housing losing influence both to what is now the Department of Work and Pensions and to the Treasury. The development of regional level policy making risks further fragmentation of the system. A mechanism for coherent cross-governmental policy development for housing, with a pre-evaluation element, is missing.

This is emphatically not a call for policy to be based on rigid planning mechanisms, whether they are conceived at a national, regional or local level, although of course high quality information systems are a part of any well-functioning system.

- The second challenge is to consider demand and supply sides together and within the context of uneven regional economic development. This challenge arises from the recognition that the relatively efficient financial market combines with inefficient supply side results in access and affordability problems, market instability and labour market immobility. Better pricing of the costs and benefits to society would help to achieve a more efficient level of land release within the current planning gain framework and would support the sustainability agenda.
- The third challenge is to renew the emphasis placed on subsidised building. Demand-side subsidies alone have clearly failed in this context. The costs to government over time can be limited by the development of better financial instruments including greater use of equity finance. More fundamentally there is a strong case for more balanced regional economic growth which needs to be addressed in the broader policy arena.
- The fourth challenge is to recognise that nature of housing system and of housing policy is constrained by social and economic context. Macroeconomic instability has disproportionate impacts on the housing system because of the importance of wealth and debt within it. This in turn feeds back on the achievement of macro objectives. Housing contributes to flexibility in macro-management, but similarly takes the blame for macro-mismanagement. This symbiosis needs to be recognised directly in policy development.
- The fifth challenge is to create greater choice in social rented sector. This will be hard to achieve partly because of the poverty of tenants, partly because of over-regulation and partly because of under-supply. Yet the safety net role of social rented sector is needed to respond to labour market polarisation, inequality and the nature of social security system. Crucially there is a need to reform the Housing Benefit system, in parallel with the new welfare state, particularly with respect to tax credits systems. This is a necessary first step for providing the basis of a viable social rented sector, as well as work incentives.
- The sixth challenge is to create a viable social rented sector that is a tenure of choice. This challenge can be tackled only once the fifth challenge has been met. Only then would the social rented sector stand some chance of becoming viable, i.e. not trapped as low-aspiration tenure subjected to excessive micro-management. The key is to promote simultaneous

disassociation from direct state ownership and management, to allow flexible response while promoting solidarity within the sector. Some redistribution of financial surpluses between social landlords is needed, but the incentive to create them too must be retained to allow reinvestment to meet long-term sustainability objectives. A degree of risk for social landlords is probably necessary to provide incentive to anticipate future demands and aspirations.

- The seventh challenge is to reduce the barriers between the social rented sector and the market sector. Once again the achievement of the objective is dependent on the achievement of the previous one. So far only the Right to Buy and to a far lesser extent low-cost homeownership schemes do this. Opening up subsidies to competition from private sector landlords would be one possible way in which barriers could be reduced. Equally, the potential for introducing equity into both social and private housing institutions should be addressed.
- The eighth challenge is to devise mechanisms for collective repairs within buildings in multiple ownership and for renewal in neighbourhoods where ownership structures are fragmented.
- The final challenge is to reconsider the distributive impact of housing subsidies alongside their wider social consequences. Inconsistencies in the distribution of subsidies are well recognised, especially the lack of support for low-income homeowners and the failure of Housing Benefit to provide adequate assistance for many of those at the bottom of the private rented sector. But the growing importance of housing wealth also needs consideration. Housing will increasingly provide a key link to wider social policy, including smoothing income over the life cycle (e.g. reverse mortgages in retirement and paying for long-term care); and intergenerational life chances (paying for children's education and inheritance). Housing raises new questions of equality of opportunity and outcome, as well as public spending.

Der **Moderator** bittet Herrn Pfeiffer um ein Resümee zum Ende des ersten Teils der Veranstaltung.

**Ulrich Pfeiffer**  
**empirica, Berlin**

gibt zu bedenken, dass die Vielfalt der Subventionen und Regelungen in den österreichischen Bundesländern nicht das Problem sind. Interessant sei lediglich die ökonomische Effektivität einer Förderung, die man sowohl innerhalb einheitlicher aber auch pluralistischer Förderstrukturen sichern kann. Fördertechniken zu differenzieren und zu dezentralisieren sei nicht zu kritisieren. Beunruhigender sei vielmehr, Subventionen als Geschenkangebot zu verteilen. Bekommen die Länder globale Subventionen, sollten sie zumindest die Freiheit haben, ihre Präferenzen selbst festzulegen, sei es nun die Familienförderung, das Eigentum, der Mietsektor oder die Modernisierung.

Der **Moderator** kündigt Herrn Hubert van Eyk aus den Niederlanden als nächsten Experten an.

**Hubert S. van Eyk**  
**Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, The Hague, The Netherlands**

Contrary to my own planning I was actually intending to say a couple of remarks from the Dutch prospective on the basis of some of the remarks which have been made especially by Mr. Pfeiffer

and the discussion which we had before the coffee break. So I will be discussing things more than presenting things so to speak.

If we look at The Netherlands in comparison with the German situation, the Austrian situation and perhaps also to an extent to other countries including Switzerland, you can say that The Netherlands is a rather centralistic kind of country. We do not have 'Länder', of course we have three administrative layers, the middle one being provinces and perhaps most comparable with 'Länder', but at that provincial level there is hardly any competence responsibility for housing. The significance of the municipalities of the "Kommunen" has grown over the past few years and it is clear that if we look at the discussions in The Netherlands on the development of housing policy that this is being concentrated on a number of large towns and cities. Again looking at things in a comparative European context, you should keep in mind that The Netherlands do not really have big cities.

The largest city is Amsterdam, but it has about 700.000-800.000 inhabitants. Rotterdam has somewhere around 450.000 to 500.000 inhabitants. So we do not have big metropolises, so to speak, like you have in Germany and in France and wherever. On the other hand we have a comparatively large amount of let us say middle size towns. But housing problems are really, you know, focusing on cities and urban areas in The Netherlands. Yes, segregation is a problem there. A couple of years ago, before the president of administration took over, there was a very remarkable political shift in The Netherlands, caused by a politician, who took a very clear explicit stands on the question of how to deal with especially so called minorities, big minorities in deed – 20 to 30 % of the population in Amsterdam is of foreign origin and the same can be said for Rotterdam and Den Haag and Utrecht.

Rotterdam is definitely a city which houses a lot of migrant or immigrant people, with the usual general characteristics of rather low incomes and low educational levels. In quite recent times the city of Rotterdam has been kind of setting the tone for how to deal with this problem of segregation or to put it in a positive way, integration and social inclusion. And perhaps I might raise the issue which has not been mentioned so far, the city of Rotterdam has tried to introduce a rather strict allocation policy in fact trying to thereby promote that certain neighbourhoods, especially inner city neighbourhoods, allocate a population people who want to live in such areas up to a certain percentage of the total population, which is quite dramatic I would say. And yes indeed I think we will have taken into account European legislation, which is of course of a more generic equal orientation than setting limits to certain income groups in certain areas. But this policy line is nevertheless followed, pursued. When it comes to national policy as far as country and segregation is concerned or improving the position of segregated people, I think it might be interesting to draw your attention that we have a national policy line, which is I would say in terms of the state budget the second largest item and that is concentrated on the uplift of problematic neighbourhoods. We have made a survey a couple of years ago to identify, where the most needy neighbourhoods are located and this involved a lot of discussion of course and nobody is always completely satisfied with the ultimate choice that was taken, that was made. But we have identified 56 problematic neighbourhoods. A lot of attention is being paid to capacitating the relevant municipalities to implement all kinds of improvement measures. I think that you can compare it with what you have in Germany like the "Soziale Stadt", something like that. I am not too familiar with that programme, but it always reminds me of our approach, when I read about it. This

neighbourhood approach is actually one which is encompassing three pillars as we say, being let us say a social pillar, a fiscal pillar and an economic pillar. So measures in those three fields are in an integrated way apply to uplift those problematic neighbourhoods and covenants or agreements between the central state and national government and these municipalities have been concluded with yes I believe with all of them in the meantime. And they are based on multi-annual integrated development plans, which is partly but only partly subsidised by the government. It remains to be seen to what extent this will in fact lead to positive results. I think the planning horizon is somewhere around 2010. So we will have to wait and see how it all works out.

Another aspect I would like to refer to is that in The Netherlands social housing associations are extremely important players in the field of housing, housing provision and housing maintenance. We are on top of the list so to speak, when it comes to the total share of housing represented by the social housing institutions in Europe. 35% of the total stock is social, rental and the total rental stock is a bit less than 50% and home ownership is on the increase. I will come back to that as a final kind of theme I would like to deal with. But these housing associations are also quite well represented in the big cities, in the problematic areas as well. Not exclusively of course, but they are not only present in a clear, dominant way, but they are also financially very strong organisations. They have a legal task, a kind of an exclusive legal task to provide social housing in other words housing for let us say the lower incomes. They are important partners in these covenants or agreements, which I just mentioned to uplift problematic neighbourhoods. And they are expected by government to invest a lot of their huge capital into improvement of housing and a new alternative housing after demolition of certain parts of the existing stock. They are being stimulated to do so not necessarily by new subsidies, which are very limited, contrary perhaps to the Austrian situation. There is only a very limited amount of an object subsidisation or investment subsidisation taking place, but they are stimulated to do so by the central government to give them a certain degree of liberty in their rent setting. We imagine that 95% of that total social rental stock in The Netherlands is regulated, rent regulated, which means of course that the rents have to be set on the basis of an objective nationwide rating system, which can be applied to any house and also to social housing of course and on the basis of which a certain reasonable rent is calculated. It is regulated in that way and secondly also regulated because of limitations to increase rents. This is a yearly parliamentary event whereby maximum reasonable rent increases are discussed and agreed upon. But by giving them somewhat more liberty in that regulated system, we hope that their involvement will be increased and that they will increase housing production and perhaps also sell a part of their housing stock all according to the local situations. These housing associations and this has been articulated by their national federation only very recently again, they are very proud about the fact that they own and manage a rather different associated housing stock. It is not just a kind of standardised low level or inexpensive part of the stock, but there is variation in the stock. I think that this is a very important characteristic of the social housing situation, which you have to keep in mind in The Netherlands.

So although they are independent organizations, they have a legally binding task and the freedom to set rents especially is limited. On the other hand there is of course, and I think Mr. Pfeiffer said that as well, with specific reference to The Netherlands - we have a very considerable home

ownership segment, which is growing. If my analysis of the figures is correct, I think that home ownership is increasing in every country of the EU, if you look at it in a longer term, and the most in the new member states of course, which have a very specific situation as far as home

ownership is concerned. But this is increasing and it has been stimulated by something which we cannot call a traditional subsidy, but in fact it is a subsidy and that is the tax deductibility of a mortgage interest.

Without taxing the imputed rent? Then it is a real subsidy.

Yes, well it depends on the level of the imputed rent of course. I was going to say something about that. If you look at what it means in state income, you might consider that the biggest subsidy which the state is giving to the housing sector in general. It is a very generous scheme, because contrary to most of the other countries, I believe all the countries in the European Union. It is not maximised, so even very rich people can make use of it, for large amounts of mortgages. And this has been part of our housing financial system over so many years. You know this is an interesting question, it is there to stay. One and a half month ago a cabinet minister, a new one by the way, raised the issue of trying to limit this tax deductibility. Well, our prime-minister and representatives of the social democratic and conservative liberal party, which are the major partners in our administration, told him – those are my words – to shut up, because this was simply not done. But the funny thing is that it is raised again and again over the past so many years and it is bound to be perhaps also a problem concerning in relation to EU legislation. That is another matter.

Home ownership is on the increase, this system of tax deductibility is a very prominent measure and I might add that we have even tried to promote home ownership to an even larger extent by specific subsidies. It might be – I can be very honest about that – that subsidy scheme has failed. It does not work, so little use has been made of it. It is still on the budget, but it has no real effectiveness. But home ownership is bound to increase, if you look at new housing production also in the big cities, the majority of new production is in the middle and upper income top price categories of housing. This is a reflection of demand. There has been and still is, it has persisted of a quite number of years, there still is a shortage of such a middle and more expensive housing in The Netherlands, but we are trying to stimulate that policy and thereby releasing dwellings on the lower end of the market so to speak for people for whom those cheaper houses were intended to begin with. So we are trying to promote home ownership but also increase the amount of social dwellings, social rental dwellings, by kind of trying to liberalise, deregulate our rental sector to an extent.

And finally Mr. Chairman, if I may, I have not really taken into account how much speaking time I have already used. I know what you mean, Mr. Pfeiffer, you are referring to the very steep rising of the owner occupied dwellings, which in fact have been taken place. If I may just give you a rough picture of the price increase, it looks a little bit complicated. In any case, if you would summarise it I suppose, the conclusion would be that price increases of owner occupied housing have increased up until a couple of years ago by 10-20% annually, which is really terrible, especially in certain areas. There are regional differences. They have increased not to that same extent after that, the increase is levelling off. I suppose that this is already illustrated in that slide, but I will come back to that in a moment and I would just like to add perhaps another element into the discussion. It is relevant for The Netherlands in any case.

We and all EU countries have been used to deal with our national local and other level instruments for housing. I would just like to point out that the EU legislation is becoming important for The

Netherlands at least. Of course housing as we all know does not belong to the mandate, the official responsibility of the European Union of Brussels of course, but we are effected by it very directly, through other areas of competence. We have of course the directive on building products, which is an extremely slow process from the point of view of effective administration - one could ask if this is the right kind of thing to implement at European level. In any case this will lead its own life and it might lead to profits and lowering costs in the countries concern. But then we have of course this directive on energy performance of buildings, which also refers to housing, residential buildings. The administrative costs involved by implementing this directive are very high. We have some political problems at this very moment in The Netherlands on exactly this aspect and we are kind of considering more or less trying and postponing the implementation a little bit. But it is a problem, which also exists in other countries.

And another question in this regard that confronted us was the EU rules on air quality. These are translated towards the Dutch situation, of a very restrictive nature. Because it will mean that certain building locations, which we have identified and which we have agreed upon can not be factually built, because it would deteriorate the air quality to such an extent that it is not in line with the EU directive. This is possibly a very specific thing for The Netherlands, being as you know a very densely populated country. But I can imagine that this is a similar problem for certain metropolitan areas in other parts of our EU.

Finally rules on competition affect housing. These housing associations, as I said being so proud that they have a very mixed composition of housing are looked at by Brussels by a commissionaire of Dutch origin by the way, from the point of view of competition and she has recently made some critical remarks on the desirability of these housing associations to have such a more expensive part in their housing stock. Well this is all being discussed now. In any case, I just want to make my point. We have to keep EU legislation in mind. Mr. Chairman, I have a couple of other remarks, which I perhaps can introduce later on.

Der **Moderator** weist auf einige Besonderheiten innerhalb der EU-Bürokratie hin.

Die nationalen Kontrolleure in Brüssel seien durchaus stringent. Interessant sei auch, dass gerade die übergeordnete Brüsseler Ebene stärker auf die Formulierung nationaler Wohnungspolitiken einwirkt. Entgegen dem Trend, Wohnungspolitik eher auf die unteren Ebenen zu delegieren, entwickeln sich in der Gemeinschaft Tendenzen, Bereiche der Wohnungspolitik auf eine höhere Entscheidungsebene zu ziehen, mit der Folge von mehr Bürokratie und höheren Kosten. Von Interesse dürfte sein, ob und ggf. wie der Vice-President of The European Commission in Charge of Enterprise and Industry, Mr. Verheugen, diesen Sektor reformieren wird.

Herr Dr. Kirchner aus Darmstadt wird als nächster Referent um seinen Vortrag gebeten.

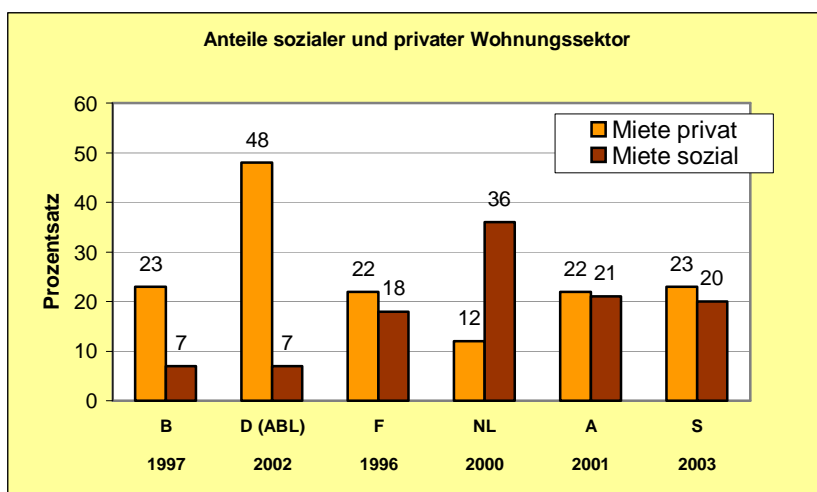
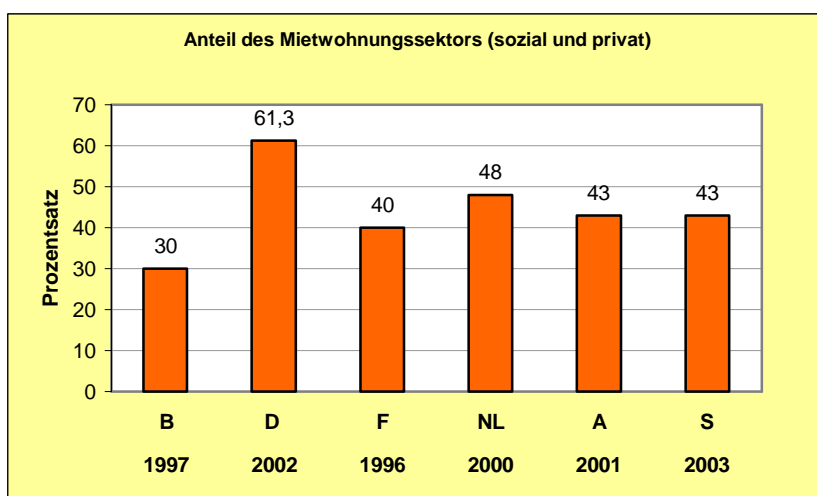
**Dr. Joachim Kirchner**  
**Institut Wohnen und Umwelt GmbH, Darmstadt**

konzentriert seinen Vortrag auf das Wohnungsangebot für die einkommensschwachen und die sozial benachteiligten Haushalte. Den Verhältnissen in Deutschland werden ansatzweise auch die in ausgewählten anderen Ländern gegenübergestellt. Das Referat basiert auf einer von Dr.

Kirchner durchgeführte Untersuchung zur Sicherung eines belegungsgebundenen Wohnungsbestandes im europäischen Vergleich. Die Studie umfasst die Länder Belgien, Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Österreich und Schweden und dient als Grundlage für den heutigen Vortrag.

### Wohnungsmarktsektoren

Vergleicht man die Anteile des Mietwohnungssektors, egal ob sozial oder privat vermietet, dann erreichen die alten Länder der Bundesrepublik Deutschland mit 55 % den höchsten Wert. Für ganz Deutschland liegt der Anteil sogar über 60 %. Nachfolgend werden im Wesentlichen die alten Bundesländer betrachtet, da Sozialwohnungen in den neuen Ländern kaum eine Rolle spielen.



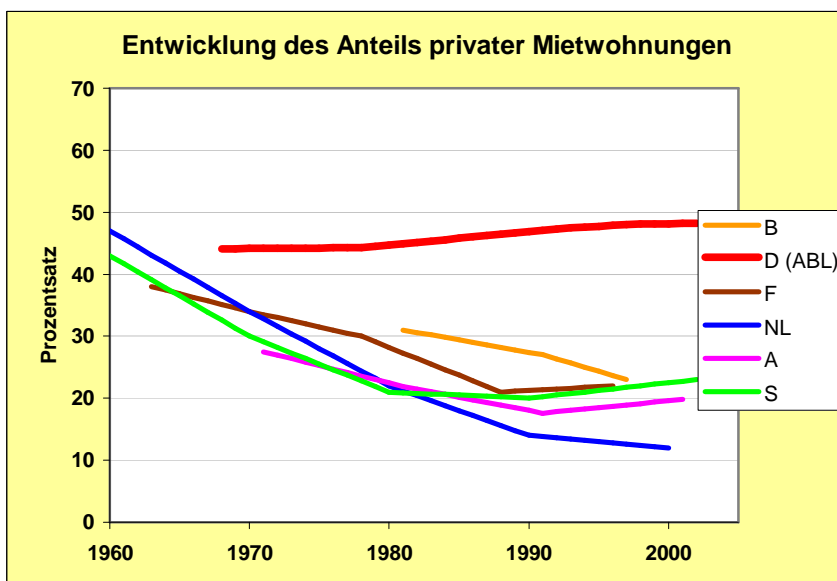
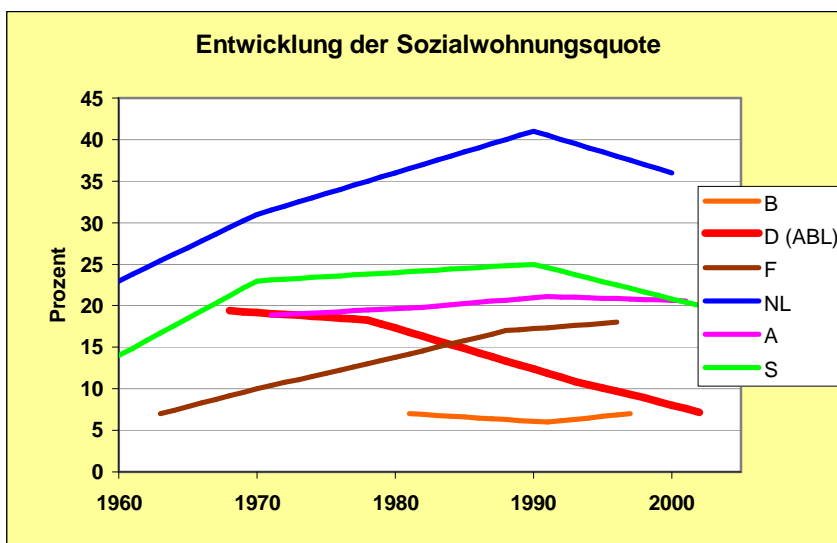
Noch ungleichmäßiger wird das Bild, wenn man zwischen sozial und privat vermieteten Wohnungen unterscheidet, wobei die beiden Begriffe von Land zu Land unterschiedlich definiert werden.

Die Anteile des sozialen Mietwohnungssektors sind in Belgien und Deutschland mit ca. 7 % am niedrigsten und in den Niederlanden mit 36 % am höchsten. Die anderen Länder liegen bei ca. 20 %.

Beim privaten Mietwohnungssektor hat Deutschland mit 48 % den höchsten Anteil und die Niederlande mit 12 % den niedrigsten. In den anderen Ländern liegt der private Mietwohnungssektor bei 20 %.

### Die Entwicklung der Sektoren

Auch bei der Entwicklung der Sektoren fallen die alten Länder der Bundesrepublik Deutschland aus dem Rahmen. Seit Ende der 60er Jahre ist der Anteil der Sozialwohnungen hier kontinuierlich gesunken, während er in den anderen Ländern noch weiter angestiegen ist.





Umgekehrt ist dagegen das Bild beim privaten Mietwohnungssektor. Während in den anderen Ländern der Anteil privat vermieteter Wohnungen rasant gesunken ist, hat er in Deutschland zugenommen.

#### Definition des Sozialsektors

Die Unterschiede lassen sich nur verstehen, wenn man sich die Definition des sozialen Mietwohnungssektors anschaut.

Sozialwohnungen sind in Deutschland Wohnungen die gefördert wurden, und aufgrund der Förderung einer Zugangsbeschränkung und einer Mietpreisbindung unterliegen. Die Bindungen sind zeitlich begrenzt. Nach Bindungsauslauf können die Wohnungen ohne besondere Einschränkungen vermietet werden. Nicht als Sozialwohnungen werden die Wohnungsbestände der kommunalen Wohnungsunternehmen gezählt, soweit sie keinen förderungsrechtlichen Bindungen unterliegen.

Der Bindungszeitraum hängt vom Förderungsweg ab. Bei den Sozialwohnungen des 1. Förderungsweges beläuft er sich auf etwa 40 Jahre. Bei der 1989 eingeführten vereinbarten Förderung und bei der Förderung nach dem Wohnraumförderungsgesetz von 2001 ist mit 20 bis 25 Jahren zu rechnen.

Ohne die zeitliche Beschränkung wäre die Sozialwohnungsquote nicht 7 % sondern ca. 17 %. Der Beitrag des sozialen Mietwohnungsbaus zum Wohnungsangebot ist also deutlich höher als die niedrige Sozialwohnungsquote andeutet. Der Bindungsauslauf wird sich auch in Zukunft fortsetzen. An den Bestandszahlen 2002 gemessen wird die Sozialwohnungsquote dadurch von 7,2 % auf 4 % im Jahr 2020 sinken.

Die Ausgestaltung ist im Zusammenhang mit der Entscheidung zu sehen, ein zielgruppenspezifisches Angebot nicht allein über die Förderung des Wohnungsbaus gemeinnütziger Wohnungsunternehmen anzustreben, die als Unternehmen einer sozialen Verpflichtung unterliegen, sondern über eine Wohnungsbauförderung in die alle Anbieter einbezogen werden.

Ein großer Teil der Förderung ging aber an die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen. Deren Wohnungen unterlagen nach Auslauf der förderungsrechtlichen Bindungen den gemeinnützigkeitsrechtlichen Einschränkungen, die eine Zugangsbeschränkung aber nicht vorsahen. Die Gemeinnützigkeit wurde 1990 abgeschafft. Unter anderem deshalb, weil die gemeinnützigkeitsrechtlichen Bindungen in Relation zur Steuerbefreiung als nicht ausreichend angesehen wurden.

Auf die geschilderte Entwicklung wurde mit einer Reform des Förderungsrechts reagiert. Während die Förderung nach dem II. Wohnungsbaugesetz noch auf die breiten Schichten der Bevölkerung gerichtet war, soll sie nach dem Wohnraumförderungsgesetz auf die hilfsbedürftigen Haushalte konzentriert werden. Eine weitere Neuerung ist in der Ausweitung der Förderungstatbestände zu sehen. Nach dem alten Recht war zunächst nur der Neubau und ab 1994 auch die Modernisierung förderfähig. Nach dem Wohnraumförderungsgesetz können auch nicht bauliche Maßnahmen gefördert werden, soweit dadurch Belegungsrechte begründet werden. Damit reagierte man darauf, dass es auf stagnierenden und schrumpfenden Märkten nicht sinnvoll ist, den Rückgang des Sozialwohnungsbestandes durch den Neubau zu kompensieren.

Die Definition des Sozialsektors in den anderen Untersuchungsländern weicht von der in Deutschland ab.

1. Während die Zugehörigkeit zum sozialen Sektor in Deutschland über die Förderung und die mit ihr verbundenen Bindungen festgelegt wird, zählen in den anderen Ländern die die Wohnungen bestimmter Anbieter, wie gemeinnützige oder kommunale Wohnungsunternehmen, zum Sozialsektor. Das Problem des Bindungsauslaufs besteht in diesen Ländern dementsprechend nicht.
2. Der soziale Sektor ist aber nicht notwendig mit zugangsrechtlichen und mietpreisrechtlichen Einschränkungen verbunden. Das ist bei den von mir untersuchten Ländern neben Deutschland nur in Belgien und Frankreich der Fall, nicht dagegen in den Niederlanden und in Schweden. In Österreich gibt es zwar förderungsrechtliche Zugangsbeschränkungen, die aber soweit gefasst sind, dass sie kaum jemanden ausschließen.

### Öffentliche Wohnungsunternehmen

Angesichts des weiter fortschreitenden Bindungsauslaufs erhalten die Wohnungsbestände der öffentlichen Wohnungsunternehmen ein größeres Gewicht. Bei den öffentlichen Anbietern kann zwischen staatlichen und kommunalen Wohnungsunternehmen unterschieden werden.

Nach Schätzungen des Instituts Wohnen und Umwelt hatten die öffentlichen Anbieter in den alten Bundesländern Ende der 90er Jahre einen Bestand von ca. 1,9 Mio. Wohnungen. Davon wurden bis Mitte 2005 ca. 450.000 privatisiert. Verkauft wurden vor allem die Bestände der staatlichen Anbieter. Fasst man die Sozialwohnungen und die nicht gebundenen Wohnungen der kommunalen Wohnungsunternehmen zusammen,<sup>1</sup> dann ergibt sich für die alten Bundesländer ein Anteil von knapp 10 % (9,8 %).

In den neuen Bundesländern liegt der Anteil der kommunalen Wohnungsunternehmen deutlich höher. 1993 wurden dort 27 % der Wohnungen von kommunalen Unternehmen angeboten.

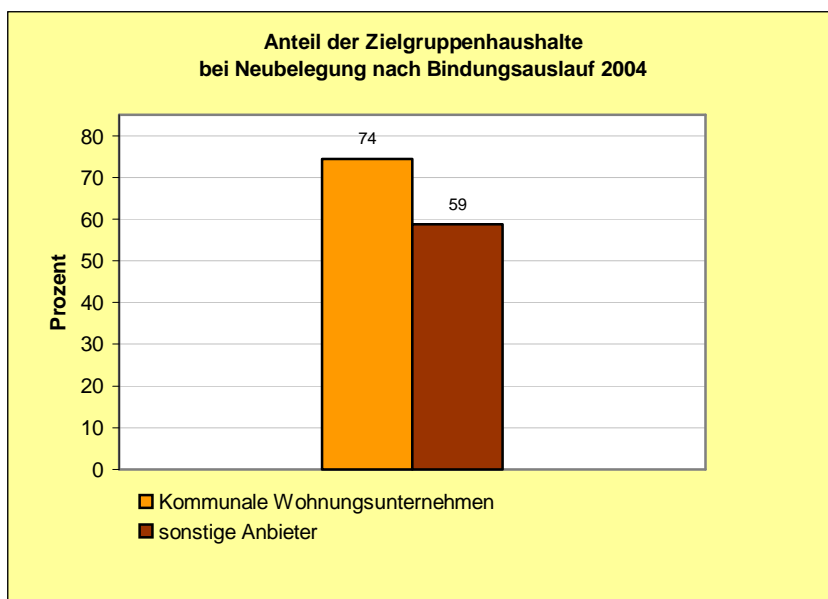
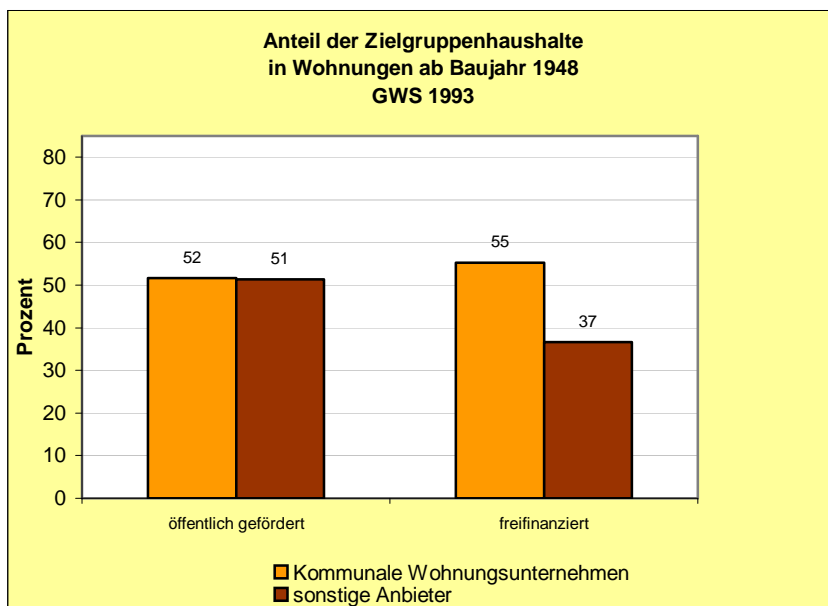
Angesichts der schrumpfenden Sozialwohnungsbestände sollten die kommunalen Bestände nicht verkauft werden. Für die Zielgruppenhaushalte haben sie nämlich die gleiche Bedeutung wie die Sozialwohnungen. Wie die Abbildung zeigt, lag der Anteil der Zielgruppenhaushalte (§ 25 II. WoBauG) nach der Gebäude- und Wohnungsstichprobe 1993 in den freifinanzierten Mietwohnungen der kommunalen Anbieter sogar höher als in den Sozialwohnungen. Eine empirische Erhebung des IWU, die 2004 in sechs westdeutschen Großstädten<sup>2</sup> durchgeführt wurde, bestätigt die Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen nochmals. Befragt wurden Haushalte in Wohnungen, bei denen die Bindungen in den letzten Jahren weggefallen sind. Bei den kommunalen Wohnungsunternehmen wurden 74 % der nach Bindungsauslauf neu vermieteten Wohnungen mit Zielgruppenhaushalten (§ 9 Abs. 2 WoFG) belegt. Bei den sonstigen Anbietern lag der Anteil mit 59 % deutlich darunter.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Bestand der kommunalen Unternehmen in den alten Bundesländern gegenwärtig ca. 1,1 Mio. bzw. 4 % des Bestandes, davon 580.000 öffentlich gefördert.

<sup>2</sup> Bremen, Duisburg, Köln, Mannheim, Frankfurt am Main und München.

<sup>3</sup> Aufgrund des methodischen Vorgehens können die Ergebnisse zwar nicht als repräsentativ im Sinne der Stichprobentheorie angesehen werden. Wegen des recht großen Stichprobenumfangs und der Berücksichtigung von Gebäuden unterschiedlicher Unternehmens- und Gemeindetypen liefert die Untersuchung jedoch vermutlich allgemein gültige Befunde. Aus den Listen bindungsfrei gewordener Wohnungen wurden durch bewusste Auswahl pro Untersuchungsstadt 200 Wohnungen ausgewählt. Innerhalb jeder Stadt wurden räumlich auseinander liegende Klumpen mit mehreren Gebäuden ausgewählt. Für die Auswahl der Gebäude waren unterschiedliche Kriterien wie die Art des Gebäudeeigentümers oder das Jahr des Bindungsauslaufs maßgebend.



### **Bedeutung der ehemaligen Sozialwohnungen**

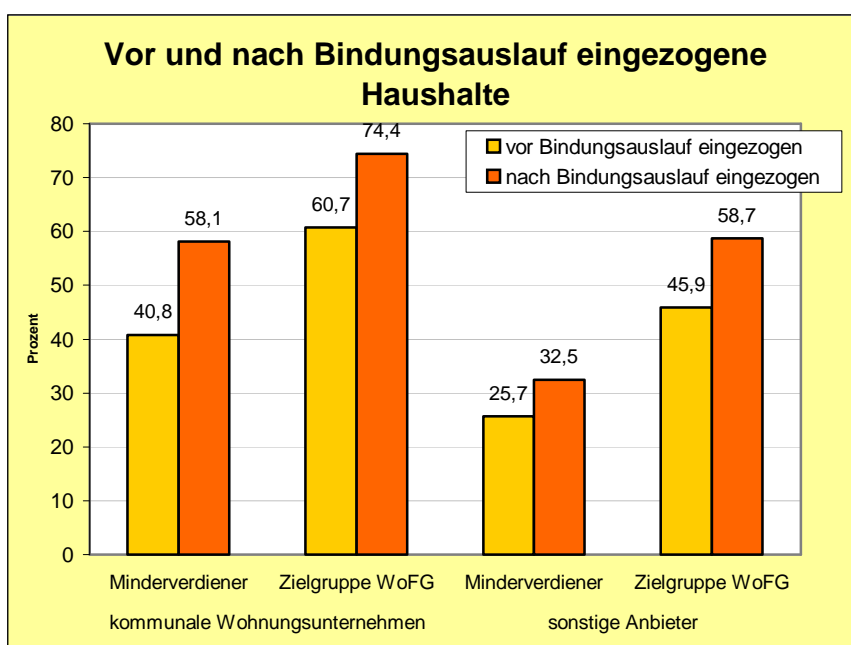
Nachfolgend wird der Frage nachgegangen, wie sich die Schrumpfung des Sozialwohnungsbestandes auf die Wohnungsversorgung der Zielgruppenhaushalte auswirkt. Dabei erscheint es zweckmäßig, zwischen zwei Funktionen zu unterscheiden, die dem sozialen Wohnungsbau zugewiesen werden können. Das ist zum einen die Ausweitung des Wohnungsangebots für einkommensschwache Haushalte und zum anderen die Schaffung kommunaler Belegrechte für die Haushalte mit Zugangsschwierigkeiten.

Das Angebot für einkommensschwache Haushalte lässt sich durch den sozialen Wohnungsbau nur ausweiten, wenn die Wohnberechtigung auf Haushalte eingeschränkt wird, die sich

freifinanzierte Neubauten in angemessener Größe nicht leisten können. Ohne Zugangsbeschränkung würde die Förderung zu einer Verdrängung des freifinanzierten Wohnungsbaus führen. Ein kommunales Belegungsrecht ist für die Angebotsausweitung aber nicht erforderlich. Aus angebotspolitischer Sicht erscheint der Bindungsauslauf dann nicht problematisch, wenn die aus den Bindungen fallenden Wohnungen, aufgrund ihres Alters oder ihrer Beschaffenheit, ohnehin von den Zielgruppenhaushalten belegt werden.

Da gegenwärtig vor allem die Bindungen bei älteren Wohnungen wegfallen, dürfte der momentane Bindungsauslauf aus angebotspolitischer Sicht relativ unproblematisch sein.

Das wird durch die bereits erwähnte Untersuchung des IWU bestätigt. Wie die Abbildung zeigt, ist der Anteil der Minderverdienenden und der Zielgruppenhaushalte bei den nach Bindungsauslauf eingezogenen Mietern höher als bei den Altmietern. Der überwiegende Teil der ehemaligen Sozialwohnungen wird also auch ohne Zugangsbeschränkung an die Zielgruppen des Wohnraumförderungsgesetzes vermietet. Bei den kommunalen Wohnungsunternehmen sind die jeweiligen Anteile deutlich höher als bei den sonstigen Anbietern, was die Bedeutung dieser Unternehmen nochmals unterstreicht.



Problematisch kann der Bindungsauslauf aber für die zweite Funktion des sozialen Wohnungsbaus werden, die darin besteht, den Kommunen eine Zugriffsreserve für die Unterbringung von Haushalten mit Zugangsschwierigkeiten zu bieten. Durch den Wegfall der Sozialbindungen geht das kommunale Belegungsrecht nämlich verloren. Bislang hat der Bindungsauslauf selbst in den Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt wie Frankfurt und München noch zu keinen schweren Angebotsengpässen geführt, was auch daran liegt, dass die kommunalen Wohnungsunternehmen dort von jeher eine starke Stellung haben.

### Der wohnungspolitische Kontext

Die Zielgruppenhaushalte der Wohnungspolitik, die nicht im sozialen Sektor versorgt werden

können, sind auf den nicht gebundenen Mietwohnungsbestand angewiesen. Da der Anteil dieser Wohnungen in Deutschland sehr hoch ist, dürften die Chancen der Zielgruppenhaushalte in diesem Sektor eine angemessene Wohnung zu finden, relativ groß sein. Worauf lässt sich dieser hohe Anteil zurückführen? Hier ließe sich eine Vielzahl von Gründen finden, von denen zwei erwähnt werden sollen. Das ist zum einen die Akzeptanz bei den Mietern und zum andern die ausreichende Wirtschaftlichkeit für die Vermieter. Beides wird wesentlich vom Miet- und Steuerrecht beeinflusst.

Das Mietrecht gewährt den Mietern einen umfassenden Kündigungsschutz. Gekündigt werden kann im Wesentlichen nur bei Vertragsverletzungen und bei Eigenbedarf. Um die Wirtschaftlichkeit sicherzustellen, wurde den Eigentümern das Recht eingeräumt, die bei Vertragsabschluss vereinbarten Entgelte im Rahmen der ortsüblichen Vergleichsmiete anzuheben, die, von kurzfristigen Preisspitzen in Knappheitslagen abgesehen, den Marktmieten entspricht.

Die steuerliche Behandlung der Mietwohnungen kann als eine großzügige allgemeine Angebotsförderung mit einem Schwerpunkt auf Bestandsinvestitionen angesehen werden. Die günstige steuerliche Behandlung ergibt aus den Abschreibungsmöglichkeiten für Neubauten, der Besteuerung der Wertzuwächse von Wohnungen im Privatvermögen und der Einstufung vieler Modernisierungsinvestitionen als sofort absetzbare Erhaltungsaufwendungen. Voraussetzung für die Steuervorteile war der unbeschränkte Verlustausgleich zwischen den verschiedenen Einkunftsarten, der mittlerweile eingeschränkt wurde.

Für die Schrumpfung des privaten Mietwohnungssektors in den anderen Ländern können verschiedene Gründe angeführt werden. In den Ländern ohne eine hohe direkte Förderung (Belgien, Frankreich) war das Steuerrecht nicht so vorteilhaft wie in Deutschland. Daneben bot das Mietrecht den Mietern in der Vergangenheit nicht so viel Sicherheit wie in Deutschland (Belgien, Frankreich), was den Anreiz verstärkte ins Eigentum oder den sozialen Sektor zu wechseln. In den Ländern mit einem hohen Anteil an direkter Förderung wurden die gemeinnützigen Anbieter bevorzugt (Niederlande, Österreich und in den ersten Nachkriegsjahrzehnten auch Schweden). Daneben ist das Mietrecht für private Investitionen teilweise nicht so günstig (Schweden).

## **Interventionen**

### **Ulrich Pfeiffer empirica, Berlin**

Bei der Bewertung der Sozialstruktur der Mieter in kommunalen und anderen Wohnungsbeständen müsse besonders aufmerksam hingesehen werden. Als Aufsichtsratsvorsitzender - erst seit 4 Monaten - einer Wohnungsgesellschaft in Berlin-Mitte habe er verstanden, warum das Unternehmen in eine wirtschaftliche Schieflage geraten sei. In Berlin gibt es zu viele billige Wohnungen. Bei der Suche nach Mietern könne man bei dem Überangebot an preiswerten Wohnungen nicht wählerisch sein und nimmt nahezu jeden, vor allem auch Sozialhilfeempfänger. Es gibt in Berlin Wohnungsgesellschaften, die bei der Neuvermietung 40 Prozent Sozialhilfeempfänger haben, weil andere Mieter nicht interessiert sind. Das ist nicht unbedingt soziales Verhalten, sondern Segregation der ärmeren Schichten in unattraktiven Beständen.

**Dr. Joachim Kirchner****Institut für Wohnen und Umwelt, Darmstadt**

Stimmt dieser Aussage zu, weist aber darauf hin, dass seiner Meinung nach der soziale Wohnungsbau nicht mehr erforderlich ist, da diesen Haushalten genügend Wohnungen auch ohne eine Belegungsbindung zur Verfügung stehen. Das scheint momentan der Fall zu sein. Die Segregation hängt weniger davon ab, ob eine Wohnung sozial gebunden ist oder nicht, sondern vielmehr von der Qualität des Bestandes. Anhand von Zahlen kann man nachweisen, dass die Konzentration von Sozialhilfeempfängern und von Ausländern zwar sehr hoch ist, aber bei weitem sind das nicht die Gebiete mit den höchsten Konzentrationen. Die eigentliche Segregation findet in anderen Beständen statt. In diesem Zusammenhang sind die hauptsächlich frei finanzierten Bestände der 50er und 60er Jahre zu nennen. Problemhaushalte finden sich gerade in diesen Beständen in relativ hoher Konzentration.

Der Moderator bittet als nächste Referentin Frau Hedvig Vestergaard aus Dänemark um ihren Vortrag.

**Hedvig Vestergaard****Danish Building Research Institute, Horsholm, Denmark**

Thank you for the invitation to participate in this hearing on housing policy in the EU countries and to give a lecture on Danish housing policy and housing situation. First I will give an introduction to recent knowledge on housing preferences and an outline of the conditions for housing policy in Denmark. In the following sections focus turns to housing assistance policy, level of subsidisation and important characteristics of the different housing tenures. I will conclude with a discussion of how housing policy have developed in recent years.

## Introduction

Below you see a photo of a couple sitting at a table in the sun on a terrace in front of a house. If it was not for the black cat lying on the green lawn next to a young boy with a red ball under his right foot, you could think that it was a summer holiday photo of a German couple in a vacation house at the Danish West-Coast. But this is not the case. It is a photo from 1969 of a Danish couple sitting in front of their new single-family detached house.

Figure 1 Single-family detached house by Johan Christensen



Source: The association of manufacturers of standard houses in Denmark (1969)

This type of housing – single-family detached housing - is still viewed as the dream house in Denmark. A representative survey of housing preferences in 2001 showed that 46 % of all tenants wanted to move to an owner-occupied house within five years (Danish Building Research Institute & Institute for Local Government Studies, 2001). In a similar survey made in 1986, the figure was 29 %. In 2001 only 4 % of tenants were unsure of the type of tenure they wanted within five years, as against 17 % in 1986. In 2001 more than 70 % of Danes wanted to be or become owner-occupiers within five years, as Table 1 shows. Those with preferences for owner-occupation were predominantly persons under 50 years of age who lived with a partner and planned to move to another house.

*Table 1 Preferred type of tenure in 5 years' time, 1986 and 2001 (percentage)*

	Type of tenure, 1986 and 2001									
	Owner-occupied		Rented		Cooperative		Other, stated		not stated	
Preferred tenure in years' time	1986	2001	1986	2001	1986	2001	1986	2001	1986	2001
Owner-occupied	89	88	29	46	10	25	31	34	68	71
Rented	1	6	44	43		7	4		12	16
Cooperative	1	2	7	6	61	62	7		6	8
Other			3	1	3	1	36	58	2	1
Undecided	9	4	17	4	26	5	22	8	12	4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Number of respondents	692	1,028	257	372	53	98	30	14	1,032	1,512

Source: Danish Building Research Institute & Institute for Local Government Studies, 2001, p. 76

Among survey respondents planning to move house, the preferred house types were new single-family detached houses built after 1990, older villas or traditionally built brick houses and farmhouses, which by their nature are all in limited supply (Table 2).

*Table 2 Present and preferred type of housing within 5 years in 2001: respondents planning to move house (percentage)*

	Present	Preferred	Difference
Single-family detached house, after 1990		18	17
Holding, farmhouse	3	12	9
Older villa or brick house	11	20	8
Other	3	3	1
Terraced house	10	7	-3
Single-family detached house, 1960-1990	21	17	-4
Block of flats	51	22	-28
Total	100	100	
Number of respondents	446	446	

Source: Danish Building Research Institute & Institute for Local Government Studies, 2001, p. 80



The least wanted were blocks of flats and single-family detached houses built between 1960 and 1990, which are in much more abundant supply. Nearly 50 % of all single-family houses in Denmark were built between 1960 and 1990 when prefabricated or modular standard houses were dominant.

In 2001 a lot of untested factors could have influenced the answers of those planning to move within five years' time. One of them could be the common knowledge that it is difficult to get access to rented housing. Ordinary private rented housing is not available in the regulated areas (most urban areas) and there are long waiting lists for attractive social housing estates in urban areas. Another factor is that the economic situation in Denmark was generally much better in 2001 than it was in 1986, when we had a recession.

#### Conditions for housing policy

The population in Denmark is 5.4 million distributed on 2.4 million households. 85 % of the population lives in urban areas. The average floor space per person is around 50 m<sup>2</sup>.

The numbers of different type of tenures, owner-occupied housing, private rented housing, social housing, cooperative housing and public housing have changed from 1950 to 2000. The number of owner-occupied housing units in the stock has been steadily growing, while the number of private rented housing units has steadily declined. The number of social housing units has grown at a steady rate. In this period cooperative housing became so important that it got its own statistical category. This is shown explicitly with an X introduced for the year 2000 in Figure 2a and Figure 2b. This has added to the rather steep decline of private rentals. Social housing or not-for-profit housing increased during the whole period. Public housing is a rather small housing stock mostly owned by municipalities. In some older Social-Democratic led cities, this used to be quite large and to some degree it used to be a kind of 'emergency' housing.

Figure 2a Ownership and type of tenure, 1000 units, 1960-2000

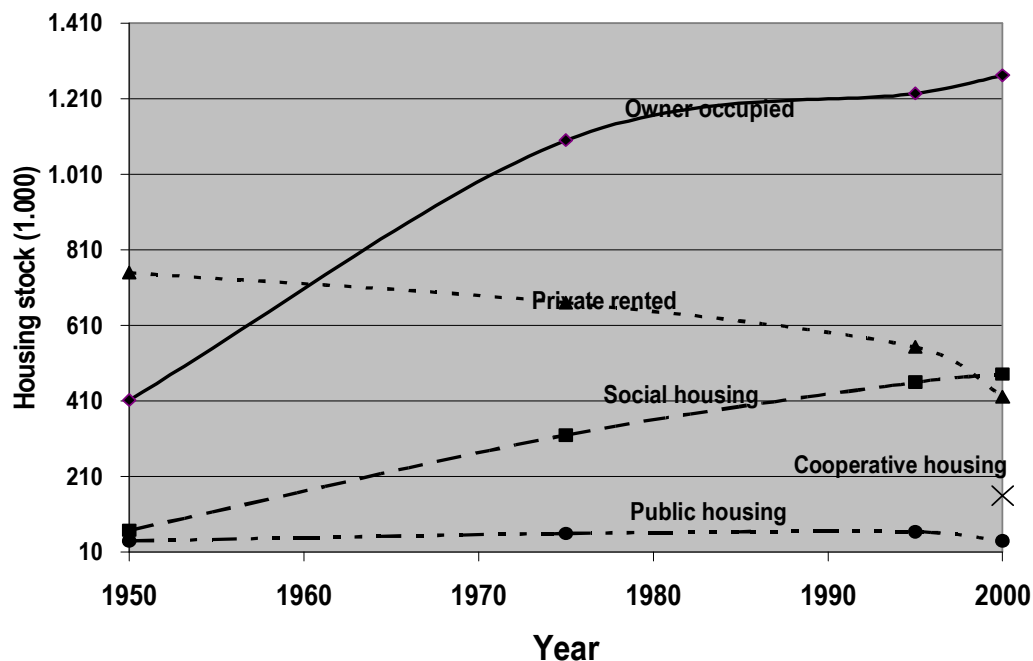
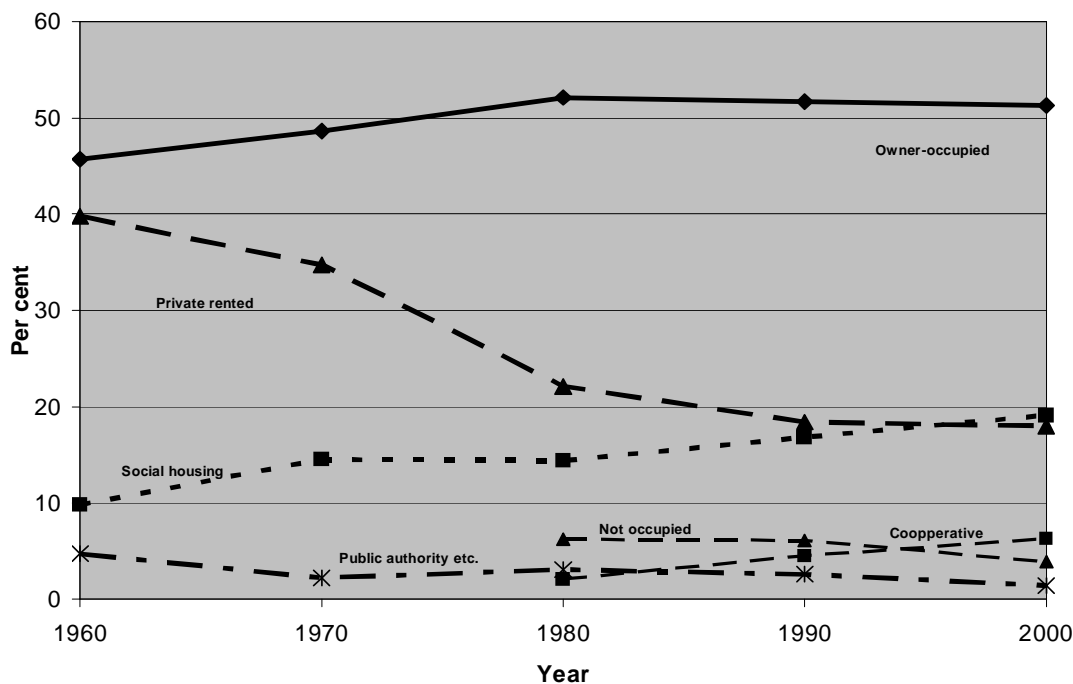


Figure 2b Ownership and type of tenure, per cent, 1960-2000



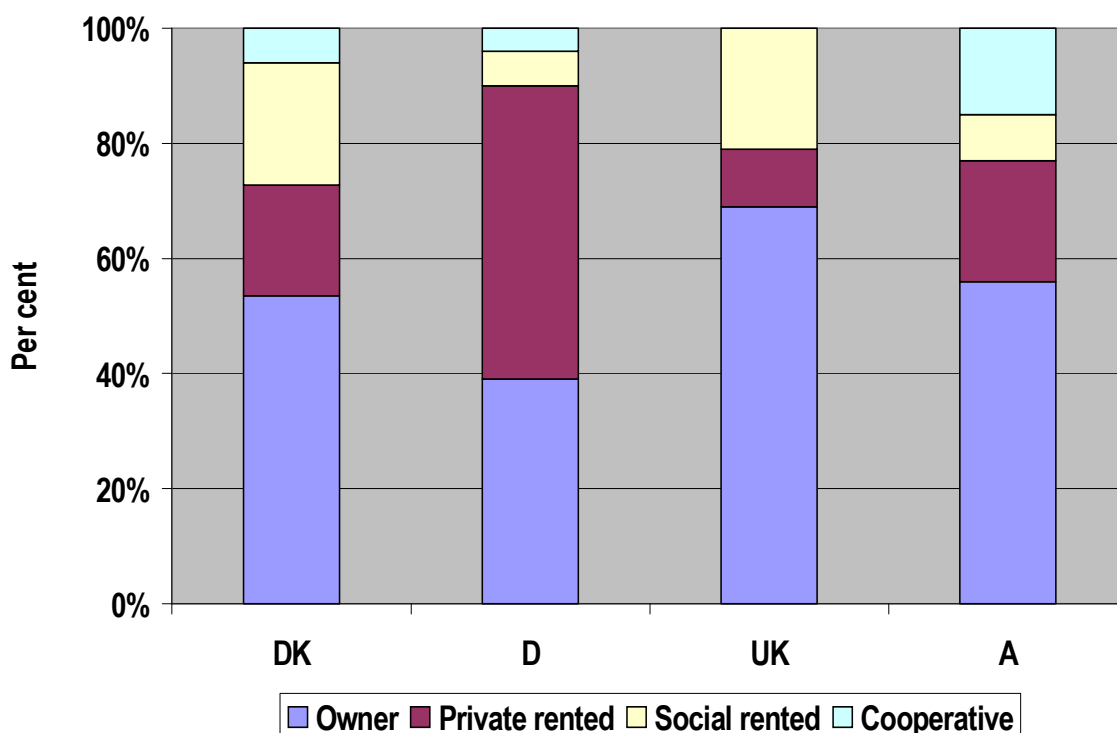
Source: Det økonomiske Råd, Formandskabet, 2001, p. 234

Households considered difficult to house would often be offered housing in the municipally owned stock and not in the non-profit or social housing stock. But the municipally owned housing stock has been sold off by many municipalities in order to raise funds for current spending. Social housing now covers 20 % of the total stock - a little more than private rented housing - and public

housing is declining. Housing cooperatives has also been a growing sector. Owner-occupation has increased to around 50 % of the total housing stock. For more than 20 years it has been hovering between 51 and 53 % of the stock depending on growth or recession in the general economy. During recessions, part of the home-owner stock is actively rented out. People do not want to realise a loss when they sell their property so they might opt for letting and thus become landlords for a while.

Accounting for over 50 % of the stock, owner-occupation is quite important in Denmark: But not as important as in the United Kingdom where owner-occupation is around 70 % of the stock (Figure 3). The Danish social housing and the private rented sectors are of an equal size and combined they make up 40 % of the total stock. The cooperative sector makes up the rest.

Figure 3 Housing by type of ownership in Denmark, Germany, United Kingdom and Austria, 1999



What we call social housing in Denmark is to some degree the same as cooperative housing in Austria and also as the HSB type of housing cooperative (The Savings and Construction Association of the Tenants) in Sweden. Social housing in Denmark is owned and managed by self-owning (not-for-profit) housing associations.

Another important feature of Danish housing and housing policy is a national system covering the whole country. There is one single level of legislation and there are only minor differences in municipal regulations in relation to housing and planning, even though Danish municipalities have enjoyed a high degree of autonomy. The three levels of government are going to be retained in the structural reform being implemented by the end of 2006. Formally the more than 270 municipalities have a lot of influence on implementing housing policies, but many of them have not really made

use of it, as having a local housing policy is something quite modern in Denmark. Not all municipalities have a formulated policy, but housing is more and more important and the biggest cities like Copenhagen and Aarhus have been very active in their housing policy.

Rented housing is mostly regulated. It accounts for most of the private rented stock and for all social rented housing, i.e. about half of the housing market is regulated. Social housing has cost rents according to historical costs which means that you cannot adjust to market changes. Private rented housing still has a rent regulation that was first introduced in 1937 just before the Second World War. It has of course changed since then, but the major part of the stock is still regulated and mainly the stock in cities. Social housing used to be (or formally is) housing for all like in Sweden. It used not to be stigmatising to live in social housing and I would say it is not today either, but in practice it has moved towards becoming special-purpose housing. Especially newly built dwellings in the social sector have become special-purpose housing. They are often built for young people, for elderly people or for special groups with a handicap. This is what the municipalities like to build in order to service present citizens and avoid residents from outside they do not like to have. There is a concern about attracting the kind of residents concentrated on large housing estates and associated with social and cultural problems. Like in France, Britain or The Netherlands, Denmark also has a concentration of socially vulnerable groups on large housing estates.

Most actors in building are private developers, also in the social or non-profit housing sector, because the housing associations are private entities. There are public regulations where municipalities and national rules stipulate how and where you may build. In practice these regulations are implemented through negotiations with the involved stakeholders and property developers. Denmark does not have charitable organisations or a volunteer or third sector in housing – the welfare state fills or has adopted this role. In relation to construction and maintenance of owner-occupied housing, there is a third sector in the form of undeclared employment in an informal construction sector as well as do-it-yourself work. The high payroll taxes in Denmark makes construction work at market prices very expensive for consumers. Copenhagen has a free settlement, a free city – Christiania – that belongs to what you could define as a third sector.

Land bottleneck in the form of a lack of available building lots is a problem in the Copenhagen Metropolitan Area. It is not so much because there is no land available; it is more the case of some local authorities around Copenhagen being reluctant to allow new building. They do not like e.g. more social housing, because they do not want the problems new residents might bring with them when moving in; and if they allow new owner-occupied housing for families, they will have to offer new schools and expand all kinds of services. Occupied with upcoming local elections, municipal politicians want to wait and see what happens in relation to the implementation of the structural reform. But the building activity in the municipality of Copenhagen has increased in recent years after a long period with hardly any investments in new house building. Since 1993 economic activity has moved from Western Denmark to Eastern Denmark and has called forth a demand pressure and a price boom on the Copenhagen housing market.

#### Housing assistance policy and subsidies

Housing assistance in Denmark is high. Direct personal housing subsidies are rent subsidies for tenants in private rented housing and in the non-profit social housing sector and for pensioners. If

non-pensioners cannot afford to live in owner-occupied housing, they have to move to rented housing in order to be entitled to receive individual housing benefits. Housing benefits for pensioners – pensioners' rent allowance – are available for rented dwellings as a subsidy and for cooperative and owner-occupied dwellings, partly or fully as a loan.

Owner-occupied housing is indirectly subsidised through tax relief for interest payments on loans, a low evaluation of the taxable value of living in an owner-occupied house plus a low tax on the value of the property. A tax stop introduced in 2001 has been especially beneficial for owners of houses in areas with rising house prices. This means increasing indirect subsidies compared with areas where house prices are not rising. A tax exemption for the cooperative housing sector is also an indirect subsidy.

At present hardly any private-rented housing is built as there is no market incentive. Owner-occupation is based on market conditions. The Danish system does not provide any subsidies to support people, who wish to become owner-occupiers. Housing associations have built up some funds and, since 1966, a central fund for renovation and improvement in the social housing sector. Through this system resources for improvements have been made available. A recent development, since 2003, is that the liberal-conservative government wants to introduce a right to buy in the social housing sector. The proposal has resulted in the introduction of a trial period to sell 5,000 social housing units to residents. None has so far been sold.

There is assistance in relation to refurbishment and social initiatives in troubled housing estates. Since the middle of the 1980s there has been a string of such programmes. In the beginning these programmes mainly dealt with technical questions, but in recent years social and cultural issues have also come into focus. I have been involved in evaluating these programmes and know that neither Denmark nor any other European country has been able to find the remedy for troubled estates. Concentrations of socially deprived and ethnic minorities continue to live on large housing estates. At the same time that Denmark experiences general economic growth, these socially deprived housing areas are getting more and more negative attention. The problem continues to grow and in May 2005 the Government launched a so-called 'Ghetto Programme' in order to improve a large number of estates, neighbourhood schools and institutions and to give residents incentives to move into other residential areas. A specially appointed Programme Committee is advising the Government. The name 'Ghetto Programme' is not very popular, as it compounds the problems by stigmatising the estates and the residents.

Table 3 Housing subsidies in Denmark, Germany and United Kingdom in per cent of GDP, end 1990s, Source Donner 2000

	<i>Denmark</i>	<i>Germany</i>	<i>United Kingdom</i>
<i>Direct:</i>			
<i>Personal</i>	0.73	?	1.46
<i>Bricks + mortar</i>	0.47	0.3	0.44
<i>Indirect:</i>			
<i>Tax relief</i>	1.46	0.5	0.33

Table 3 gives an estimate of direct and indirect housing subsidies in per cent of GDP in Denmark, Germany and United Kingdom by the end of the 1990s. In Denmark 2.5 % of GDP is spent on housing subsidies. Over the years independent economists have repeatedly recommended a lowering of the level of subsidies. But politically it is a no-go area today. Those who proposed a lowering of housing subsidies are told that they have misunderstood their role and have too little respect for political life and democracy, as they have for generations continued to give advice that nobody – especially no politician – likes or is able to use in practice. In Denmark indirect tax relief is 1.5 % of GDP which is equivalent to the direct personal subsidies in United Kingdom. I do not have figures for personal direct subsidies in Germany. But especially indirect subsidies for owner-occupiers are at a high level in Denmark compared with Germany and United Kingdom.

#### Housing tenures

Today **social rented is a non profit housing sector** with more than 700 independent housing associations. The sector has a history reaching back more than one hundred years. Initially the workers' movement and philanthropic movements were the founders. German housing policy development at that time became an important source of inspiration for the first Danish building associations. They have developed into independent self-owning (not-for-profit) housing associations. The 700 local housing associations are made up of 8,000 self-contained units – housing estates – that each has to balance costs and expenditures. There is no cross-subsidisation between housing associations or housing estates within the same housing association in Denmark.

An important advantage of the cost rent system is that local problems are identified very fast. Local actors – the tenants' board, the housing association and the municipality – have an incentive to act very rapidly on the situation. Once there is a problem and a housing estate has a deficit and vacancies, the system acts very quickly. On the negative side of the cost rent system is that rents in the older and often more attractive stock are very much lower than in the newer stock. Rents do not reflect differences in quality, location and demand. This means that households who will never be in a position to pay their own housing costs can be trapped in the most expensive housing in the social sector. Unpopular large estates with high rents and low housing quality end up with a concentration of vulnerable residents depending on individual housing assistance and social benefits. Residents in a position to pay the high rents will mostly chose to go for owner-occupied housing. This is a recipe for segregation within the social housing sector.

Since 1966 the National Fund for Non-profit Housing Associations (Landsbyggefond) has accumulated rent-related contributions from the older stock. In early 2001 the National Organisation of Housing Associations (Boligselskabernes Landsforening) announced how the future resources in the fund should be reserved for upgrading the older housing stock in the sector. Politically they do not have sufficient support to hold the position and in the short term the government wants to allocate the funds to financing new building in the social housing sector. The intention seems to be to integrate the fund with the central government budget in order to relieve the pressure on general taxes and extend the tax stop policy introduced in 2001. Currently the part of the subsidy for financing new social housing, which used to be financed through general tax revenues, already comes from future payments into this fund. This is very unpopular in the sector, as it seems to make the poorest residents pay for social obligations in relation to housing in order to reduce taxes. - The really big money is going to roll into the fund from 2009, and the fund has

already taken up loans which will have to be covered by funds that will come in after 2009. By then the 50-year loans raised from the end of the 1940s and onwards will be paid out. As the cost rents will continue to be paid as if there still was a loan to service the surplus will be going into the National Fund for Non-profit Housing. In this way there is going to come a lot of money into the system and this is the cause of political controversy about how this money is going to be spent.

New social housing is for the first 84-91 % financed by regular mortgage bonds sold on the market like bonds for financing other types of buildings. On the next 7-14 % there is a municipal guarantee. There is a state subsidy covering interest rates above 6 %. As the market interest rate is down to about 4 %, the State currently has a surplus – not a deficit - from the social sector. The remaining 2 % is a tenant's deposit.

What is really considered to crown the achievement of social housing in Denmark is the tenants' democracy, where tenants got the majority on the boards of the housing associations in 1984. Thus associations and estates are managed by elected tenants.

There is municipal access to 25+ % of vacant units in social housing. And the background for subsidies to the sector is this role of solving the societal responsibility for providing housing. The usual way to access social housing is through membership of a housing association and by signing up on a waiting list. Especially in pressure areas like Copenhagen and Aarhus, there are many people waiting to be offered a dwelling. In areas with less pressure on the local housing market, the waiting list to be offered a dwelling is short. There are also internal waiting lists, so once you get a dwelling you can make a housing career by advancing to better housing inside the housing association. So people might start in a very expensive dwelling and then move on to a less expensive and more attractive dwelling. As the cost rents are linked to the original building costs, rents in deprived housing estates built in the 1960s and 1970s and even in the 1980s in Copenhagen are higher than in the older often more attractive and better located estates. Reforms and improvement programmes have so far not caused rents to reflect differences in quality, location and demand of social housing.

A large part of older **private rented housing** is governed by rent regulation while a very limited stock built after 1991 has market rents. The very up-market private rented units lose out to owner-occupation. Households that can pay the market rent often choose owner-occupation. Recently an experiment or a small programme was introduced to promote low cost private rented housing. The outcome was a development with private rented housing in Aalborg in the north of Denmark where land costs are relatively low. Here it was in competition with local social housing that had difficulties filling vacancies. Tenants on neighbouring social housing estates moved to the new private rented development. The programme did not give any incentive to build private rented housing in Copenhagen or in any other local areas in Denmark that needed more housing. From 1966 until 1979 many older private rented blocks of flats were subdivided and sold off individually for owner-occupation. From 1975 sitting tenants got the option to form cooperatives and buy out the private landlord.

Private **housing cooperatives** became popular after 1981. Until then this housing stock did not increase. There have been two main trends. One is that older private rented housing is turned into cooperatives as the sitting tenants have the option to take over the property, if the landlord wants

to sell. The other is a subsidy programme initiated in 1981 to promote new building of cooperative housing, also for the elderly. Currently there are no subsidies for cooperatives. There is no property tax on cooperative housing. Access to cooperatives usually takes place through an internal waiting list managed by the board of the cooperative or direct personal contacts. The price of the share of the cooperative giving access to it is regulated.

Access to **owner-occupied housing** is market regulated. The stock is made up of 90 % single-family housing; the rest is condominiums or owner-occupied flats. There is no taxation of capital gains and also no writing off if the owner-occupier improves or does renovations of the house. There is real estate tax for owner-occupied housing. Originally it was neutral vis-à-vis the tax value of interest deductibility, but this connection has been lost long ago. The combination of the current tax stop and house price increases in the pressure areas has made it very popular to move into owner-occupied housing in recent years. When the economy is generally going very well, everyone who has the opportunity moves to owner-occupation. At the same time recession areas with less growth experiences vacant dwellings in the social housing sector. When Denmark experiences growth, social housing often loses part of its usual share of the market. When the economic tide turns, social housing usually has an easier time - this was the experience in the period from 1986 to 1993.

#### Strategic reorientation of housing policy

Current problems and challenges in Danish housing policy can be summarised as:

- Fear of the electorate → housing policy packed away
- Housing policy affects elections 1998 and 2001
- Concentration of socially deprived and ethnic minorities on social housing estates
- Poorly functioning rent market and utilisation of the housing stock
- Low equity in the owner-occupied housing stock
- Political initiative: government propose to sell social housing to residents end of 2001
- Experiment with the sale of 5,000 units 2004 - 2007
- Conflict in relation to the future funds in The National Fund for Non-profit Housing Associations
- New immigration from the accession countries
- An ageing population
- A shrinking public budget situation - tax stop
- The impact of migration to city centres like Aarhus and Copenhagen
- Structural reform of regions and municipalities
- Low supply of land for house building in the Copenhagen Metropolitan Area

Housing policy is a source of fear of the electorate among politicians. No party with an ambition to come into office wants to announce any change for housing, because they risk losing on Election Day. The lesson is: If you want to come into government, you have to stay away from housing issues. Housing policy questions actually decided who was going to take office in 1998 and 2001. Soon after a new liberal conservative government took office in 2001, the Department of Housing and Urban Affairs was abolished and housing issues were distributed across various government departments, in particular to the Ministries of Economic & Business Affairs, Social Affairs, Refugees, Immigration & Integration Affairs, the Environment and Finance.



The miserable conditions on the deprived housing estates have been on the political agenda for more than 20 years. The issue is not solely a question of the state of the buildings. It is really education and labour market integration that have to come into focus.

Because of a poorly functioning rent market, the housing stock is probably used inefficiently. Rents closer to market values would allow people to make undistorted choices both concerning housing and asset structure.

Especially for younger households, very low equity in the owner-occupied stock presents a potential for future macroeconomic imbalance.

Since 2001, the Government's proposal to sell off social housing has received a lot of attention. Nothing has yet resulted, except an experiment of selling 5,000 units in the period from 2004 to 2007. There is also a conflict about who can decide on selling.

Immigration from the accession countries is also going to be a challenge for the housing market. This includes new housing demand as well as price competition in the building sector. This might create political problems as labour organisations want to control the wages and immigrants also need housing.

An ageing population and a shrinking public budget situation – accompanied by the tax stop - means that there will be less money for subsidies in the system at a time when the structural reform of regions and municipalities have to be phased in by the end of 2006. Housing policy will have to find a new way of functioning. The relation between the national level and the local level will have to find a new, still unknown, formula.

A concentration of growth in the urban centres like Copenhagen and Aarhus is a challenge in relation to the pressure on local housing markets. Especially the Copenhagen Metropolitan Area experiences house price increases without an adequate response from new construction. Municipalities surrounding Copenhagen have not expanded fast enough to keep pace with increasing demand in the capital region as a whole.

#### References:

Det Økonomiske Råd, Formandskabet. (2001). Dansk Økonomi: Forår 2001. [Danish Economic Council, Danish Economy, Spring 2001] København.

Foreningen af Typehusproducenter i Danmark. [The Association of Manufacturers of Standard Houses in Denmark] (1969) 287 typehuse. [287 Standard Houses]final København.

Landsbyggefonden. [National Fund for Non-profit Housing Associations] (2001). Fysisk genopretning og forbedring af almennyttige boligafdelinger. [Refurbishment of housing Estates]. København.

Statens Byggeforskningsinstitut & Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut. [Danish Building Research Institute & Institute for Local Government Studie] (2001). Det danske boligmarked - udvikling i boligforsyning og boligønsker [The Danish Housing Market – Trends in Housing Supply

and Housing Preferences]. København: Byforum.  
[http://www.sbi.dk/download/pdf/det\\_danske\\_boligmarked.pdf](http://www.sbi.dk/download/pdf/det_danske_boligmarked.pdf)

Vestergaard, H. (2001). Boligpolitiske problemer og udfordringer: Interview med nøglepersoner på boligmarkedet [Danish Housing Policy: Problems and Challenges]. (By og Byg Dokumentation 002). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.  
<http://www.sbi.dk/boligforhold/boligpolitik/boligpolitiske-problemer-og-udfordringer/boligpolitiske-problemer-og-udfordringer>

Vestergaard, H. (2006). Single family detached housing - A branch of paradise or a problem? In Doling, J. and Elsinga, E. (eds.). Home ownership: getting in, getting from, getting out, Part ii. Delft University Press.

Der Moderator dankt Frau Vestergaard für den interessanten Vortrag.

Er merkt an, dass in den Vorträgen im Kern stets die Frage aufkommt, welche Wohngebiete Gefahr laufen, gettoisiert zu werden. Herr Pfeiffer sei der Meinung, dass diese Definition von grundsätzlicher Bedeutung sei – eine Schlüsselfrage. Es wurde die „Landfrage“ mit dem Wort „Gettoprogramm“ umschrieben. Notwendig sei vor allem die Definition von „Getto“. Insbesondere wenn bereits existierende Gettos mit Hilfe von finanziellen und/oder sozial flankierenden Transfers umstrukturiert oder präventiv deren Entstehung verhindert werden sollte. Die Referenten/innen werden um Vorschläge gebeten, wie aus ihrer Sicht diese gefährdeten Wohngebiete zu definieren wären. Mrs. Whitehead erwähnt in ihrem Vortrag eine Größenordnung von ungefähr 1.500 definierten „deprived areas“. Nach welchen Kriterien werden „deprived areas“ definiert? Deutschland hat ein Städtebauförderungsprogramm West, mit der Überschrift „Soziale Stadt“ aufgelegt. Mit komplexen politischen Ansätzen, die nicht nur rein investiv, sondern darüber hinaus sozial, finanziell und ökologisch sind, wird versucht in Deutschland Brennpunkte zu entschärfen. In diesem Zusammenhang wird es interessant sein zu erfahren, wie andere EU-Ländern diese Problematik behandeln, welche Definitionen gelten und welche Lösungen die Politik anbietet.

## Diskussion

### Professor Christine Whitehead

#### London School of Economics and Political Science, LSE, Great Britain

I would have to say that like all Anglo-Saxon approaches it was not friendly - it was inclement. The way that you define things is in part what evidence you have. If you go back to say, well, what evidence do we need in principle, you never get anywhere. When we were doing this, we were basically using neighbourhood senses statistics and educational authorities statistics and social security statistics, where we got GIS or other means of identification. The emphasis was very much on household structure, single parent household, young people living alone etc., tenure, turn over of housing, how rapidly housing was turning over in the area which is seen as being both - in some context good and in some context bad - so it cannot be seen separately. The levels of income, unemployment and participation are a whole economic environment. And health services and the styles of health problems and care requirements in the area, education and truancy, education in term of qualifications and other things of this sort. So it is a cultural perception of what an area is, which is problematic. And some extend physical, so it does relate to The Netherlands. I

suspect with our systems do not look very different. I think what we have done since then, particularly in context to the path-finder approaches, is to try to identify areas of change and therefore pre-indicators rather than current indicators of problems and also about the dynamics of turnover that changing employment patterns etc. But I guess that our problem - and I think I have heard it in at least three of the topics so far - is that we are probably not bad at identifying them. Identifying is not terribly helpful if we cannot find a mechanism for achieving good outcomes. And as "Ulrich" already said to me, and I would agree, there are various areas in the country, Manchester, Brighton etc., where we have regenerated areas three times in the last 20 years. It made an awful lot of a difference. If you do improve an area, then you tend to give people opportunity, and they may tend to move. So the people maybe better, but it is not always the case of the area looks any better on the indicated.

#### **Moderator**

Unabhängig von Definitionen oder einer statistischen Methodik wird die Identifizierung der Bewohner mit ihrem Wohnviertel der beste Anreiz sein, damit das eigene Wohnumfeld nicht zu einer „deprived area“ herabgestuft wird. Allein schon ein negatives Image kann durchaus wie eine „self-fulfilling prophecy“ wirken.

#### **Professor Bengt Turner**

##### **Institute for Housing and Urban Research, Gävle, Sweden**

Yes, just a remark to that depressing attitude. We also identify the depressed areas in Sweden of course, you see this normal criteria on the share of immigrants, crime rate etc. All the generation activities going on in Sweden over the last twenty years have not really changed the ranking of this area. We still have the same ranking between the different areas. But then of course you need to keep in mind that this scale is very much a social construction because so what we call deprived area could be immigrant dense area, where people live there voluntarily, because they want to live with their country-man. So they do not see their areas deprived in any way. But I agree it is hard to find a real good solution as Christine Whitehead said. If you increase labour opportunities, people tend to move away from the area. So that may be encouraging from the individual point of view but it is not encouraging from the area point of view. Life is hard.

#### **Ulrich Pfeiffer**

##### **empirica, Berlin**

Christine, I understand your point, but in terms of indicators Germany is an underdeveloped backward country. As a kind of partisan, I was fighting getting school data for Berlin since five, six years. We evaluated the so-called social neighbourhood program. We did not get the school data. We do not know how many are drop-outs, how many go to a gymnasium and so on. As long as you do not know the problems you cannot even start to formulate a policy. In Mainz, we wanted the addresses of children who do not finish basic schools and do not go to gymnasium. The school boards said we do not see an interest of the city in these data, so you do not get them. Which means, we are building an indicator and trying to define deprived neighbourhoods and do not get the school data. A second point we have to separate definition of areas from evaluation of programs. Of course I understand that certain areas which are part of a program have high unemployment rates after ten years of being within the program. But the turnover has changed. The local manager in broad water farm in London told me that he thinks he is successful, because young boys, when they grow up in his neighbourhood have a higher chance to go on and going on

is the success. And because this neighbourhood is architecturally bad again and again certain types of groups move in, but they are treated in a way that in spite of living in the deprived neighbourhood they have at least the chance of having a good school education. I think we should not get in this sceptic position saying we have ten years later the same area. But the structure and living in this area can change. And therefore I think having a system of comparable information between cities and "Länder" (so in our situation) could be very helpful to formulate policy and evaluate policy. An example: PISA shows that North-Rhine-Westphalia is very bad in the school results, but North-Rhine-Westphalia has more areas with high percentage of foreigners and so on. So my assumption is if we had good regional data and indicators for the deprived neighbourhoods, we could show that the bad school results are concentrating on certain areas. In some cities in North-Rhine-Westphalia 40 % of the children in a city grow up in deprived neighbourhoods. In Munich this is not the case, in Stuttgart this is not the case. So the schools work under worse conditions, but we have a stupid public debate. North-Rhine-Westphalia is bad in schooling and Bavaria is good, but we should have a public debate about areas with 50 % - 60 % foreigners living under bad conditions. Schools have a more difficult job and we have not found the type of school we need in these areas. So the discussions should concentrate on the type of school, not on a comparison between North-Rhine-Westphalia versus Bavaria.

#### **Moderator**

In Deutschland wird viel über Wettbewerbsföderalismus debattiert. Doch zeigt sich, dass die Kultusbehörden der Länder, die aufgrund ihrer Kompetenzen diesen Wettbewerb fördern könnten, in einem geistigen Kartell verharren und bewusst diese Daten hintanstellen. Ein Benchmarking wurde Deutschland erst durch PISA aufgezwungen. Die Kultusminister beachten internationale Studien zuwenig. Sie sind der Meinung, bereits genügend Kenntnisse über die Verhältnisse zu haben. Im Widerspruch berichtete kürzlich die Presse über die Veröffentlichung einer aktuellen Studie/Expertise mit dem Inhalt, dass Kinder von sozial gut gestellten Familien in unserem Schulsystem besser vorankämen, als Kinder aus sozial benachteiligten Familien. Diese Studie war gerade erst publiziert. Außer diesem Hinweis in der Presse gab es keinerlei weitere Informationen darüber – und auch keine öffentliche Diskussion.

Diese Geisteshaltung in den Köpfen unserer Eliten ist ein grundlegendes Problem. An diesem Beispiel wird deutlich, dass davon nicht nur der Wohnungsbereich, sondern auch andere Politikbereiche betroffen sind. Das muss sich ändern. Könnte die Wohnungspolitik diesbezüglich Akzente setzen, wäre das ein guter Fortschritt.

#### **Patrick de la Morvonnais**

##### **BIPE, France**

I do not think that the definition of difficult districts is a good question, because obviously there is no criterion like e.g. concentration, which gives good results. For example we have in the 13<sup>th</sup> District of Paris - China town –where there is no problem at all, even if the concentration of Chinese people is very strong, because there is an automatic internal regulation. If I could make a joke, in France a difficult district is by definition a district, where the minister Sarkozy goes during the night when there are problems. But the real question to my opinion would be: do we have enough matter to say e.g. that increasing the own ownership ratio in the society is something which diminishes the risk of social conflicts. It would be interesting to know if countries like UK or some other countries with high ownership rates have less risk of urban concentration than countries, which respond only by rental solutions. That is probably a question. If the answer is yes,

then we should say, well forget about the social rental sector. Try to encourage home ownership as much as possible. The matter is certainly not so easy, but the question should be answered in the view of international comparisons.

**Dr. Peter Gurtner**

**Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen/Switzerland**

Für die Schweiz gilt, dass es trotz der niedrigsten Wohneigentumsquote im EU-Vergleich relativ wenige Problemgebiete und keine vergleichbaren Unruhen in den Vorstädten gibt. Die Frage der sozialen Stabilisierung durch Eigentum ist daher differenzierter zu betrachten. Wichtige Gründe der geringen schweizerischen Wohneigentumsquote sind die vergleichsweise späte Einführung des Stockwerkeigentums, die hohen Bau- und Landkosten im Verhältnis zu den Einkommen, ein funktionierender Mietwohnungsmarkt und der hohe Ausländeranteil.

Was die Wirkungskette betrifft, so ist zu fragen, ob Bildungsmängel und die damit verbundenen geringeren Verdienstmöglichkeiten zu problematischen Wohnformen führen, oder ob schlechte Wohnformen soziale Probleme generieren. Selbstverständlich bestehen in beiden Richtungen Wechselwirkungen, doch dürften eher die Wohnformen entscheidend sein. In der Vergangenheit hat man oft an den sozialen Bedürfnissen der Menschen vorbeigeplant und problematische Quartiere gebaut.

Der **Moderator** vermutet, dass Schweizer ihr Wohneigentum häufiger vermieten, anstatt es selber zu nutzen.

**Hubert S. van Eyk**

**Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, The Hague, The Netherlands**

Mr. Chairman, just a few short remarks, firstly on the question of benchmarking, PISA-Study etc. It is my impression that in The Netherlands we have been undertaking such an exercise for quite a number of years and on the regular basis, we have regular housing demand surveys and housing quality surveys. In a couple of years both will then be integrated. They are research projects, financed by the ministry and belong to some of the most expensive major research projects we have in The Netherlands that involves a couple of millions of Euro so to speak. But it is quite relevant for not only national government but also for local people to determine the quality and the housing demand. That is one thing. Concerning this interesting question, which Mr. de la Morvonnais raised, you know more ownership, less deterioration so to speak. I know in connection with one or a couple of the restructuring areas, which I spoke of during my presentation, those 56 problematic neighbourhoods, that when it comes to multi-family dwellings in those areas, and where one would expect to have home owner associations, you know owner occupied multi-family dwellings having home owner associations, that very many of them are dormant. They do not really exist. That goes to show of course that this should be reinvigorated by all kind of measures which one can think of. But that is the real problem for city administrators and certainly a problematic sector in those problematic neighbourhoods is also the small private rental sector. I mean the rental sector represented by landlords, who own a couple of houses that like the baker around the corner of the street. The level of refurbishment of those rented dwellings is problematic, but it is a relatively small part of the total housing stock.

**Dr. Christian Donner****Univ. Lektor, Wien/Österreich**

Die Zuwanderung in Österreich ist in den letzten Jahrzehnten deutlich angestiegen. Die Ausländerquote beträgt für ganz Österreich derzeit etwa 10 Prozent. In einigen Bezirken innerhalb Wiens sind es sogar bereits 40 Prozent und mehr. Vor diesem Hintergrund wurden in Wien großzügige und flexible Förderungsmodelle entwickelt. Sie konnten den hier bereits beschriebenen Verdrängungsprozessen erfolgreich entgegenwirken.

Für die Erneuerung des Wohnungsbestandes wurden den Eigentümern in Form von „Sockelsanierungen“ Förderungen angeboten, mit denen sie in erster Linie die allgemeine Gebäudesubstanz sanieren konnten. Eine Verpflichtung, gleichzeitig die Sanierung der Wohnungen im Innern vorzunehmen, bestand nicht. Dadurch konnten die Mieter in den Wohnungen bleiben und je nach eigenen Möglichkeiten im Laufe der Zeit selber modernisieren. Diese relativ großzügigen Förderungen wirkten erfolgreich gegen die nach erfolgreicher Sanierung sonst üblichen Verdrängungsmechanismen.

Was ist aber tatsächlich gewollt? Möchte man durch Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen einkommensstärkere Bevölkerungsschichten ansiedeln oder genügt es, einfach nur optisch das Stadtbild zu verbessern. Dieses Ziel wird durchaus durch diese Form der „Sockelsanierungen“ erreicht. Die Außenansicht wird geschönt, obwohl es hinter den Fassaden unverändert marode bleibt.

Kann es gelingen, die Armut abzuschaffen, indem man in Richtung Grundeinkommen steuert? Sollte der Staat unterhalb von 60 Prozent des Medialeinkommens alles auf ein einheitliches Einkommensniveau bringen?

Für das restliche Spektrum bliebe dann der Markt übrig. Diese Denkmodelle sind durchaus diskussionswürdig. Segregation von 100 Prozent wäre ein Getto im Sinne von „gated communities“ nach dem Motto „Grenzen wir euch aus oder grenzen wir uns ab?“

Soll ein Bild mit viel Weiß und schwarzen Einsprengseln entstehen, ein „Cappuccino“ mit unterschiedlichen Farbschattierungen oder ein einheitlicher Milchkaffee?

**Moderator**

Diese Bemerkungen machen deutlich, dass erst einmal die Grundfragen geklärt sein müssen, um mit politischen Maßnahmen darauf reagieren zu können.

**Ulrich Pfeiffer****empirica, Berlin**

Es stellt sich die Frage nach den Ursächlichkeiten der hier beschriebenen Muster. Haben problematische Siedlungsformen zu den skizzierten sozialen Verwerfungen geführt oder verläuft es gerade andersherum? Reicht es aus, die Wohnstrukturen zu verbessern, damit im sozialen Umfeld auch alles besser läuft?

Alles Fragen, auf die es leider keine eindeutigen Antworten gibt. Pragmatisch betrachtet, gibt es in jeder Großstadt einen gewissen Prozentsatz an ausgesprochen problematischen Wohngebieten. Das Dilemma besteht darin, dass diese Quartiere jedoch noch mindestens für 30 bis 50 Jahre gebraucht werden. Ein Abriss, um neue attraktivere Wohngebiete zu bauen, wird nicht finanzierbar sein.

Mit Hilfe kluger Indikatoren könnte man zumindest schon mal anfangen z.B. Schulergebnisse mit einander vergleichbar zu machen. Wie muss aber eine Schule in einer belasteten Nachbarschaft aussehen, damit sie trotz der ungünstigen Umfeldbedingungen gute Schulergebnisse hervorbringt?

Und was erklärt, dass trotz einer ungünstigen Ausgangslage in manchen kritischen Wohngebieten Schulen existieren, die durchaus gute Ergebnisse vorweisen können.

Viele Fragen auf die es Antworten allein mit quantitativen Messsystemen nicht geben kann.

Nur ein realistisches Bild der Wirklichkeit kann in unserem politischen System überzeugen helfen, die notwendige Zustimmung und damit Ressourcen zu erlangen, die für Veränderungen benötigt werden. Leider ignoriert die Mittelschicht, dass z.B. ein Hauptschüler in Berlin, der keinen Schulabschluss erwirbt, den Staat im Barwert mindestens 50.000 Euro kosten wird. Es ist abzusehen, dass er in seinem „Erwerbsleben“ überwiegend arbeitslos sein wird. Dagegen betragen die Schulkosten, um den jungen Menschen über die Ausbildungshürden zu heben, vielleicht nur 5.000 Euro. Solange dieses Missverhältnis nicht erkannt und akzeptiert wird, bleibt der beklagte Kreislauf im Gange. Es breiten sich weiterhin soziale Spannungen in problematischen Wohngebieten aus – die Spirale dreht sich munter weiter.

Die Schwierigkeit für die politisch Verantwortlichen die richtigen Antworten und Maßnahmen zu finden besteht darin, einfache Indikatoren zu entwickeln und sie dann auch kreativ anzuwenden.

Sicherlich ist eine höhere Eigenheimquoten erstrebenswert und wäre durchaus hilfreich. Sie wird aber nicht als „Königsweg“ dazu führen, alle sozialen Probleme zu lösen. Ein Ereignis in Los Angeles Süd in Gebieten mit 100 Prozent Wohneigentum zeigt anschaulich, dass eine hohe Eigentümerquote nicht allein geeignet ist, alle sozialen Spannungen zu vermeiden oder aufzuheben. Schwarze Hauseigentümer fielen dort über koreanische Lebensmittelhändler her, die in Aufruhr waren, und misshandelten sie.

Dennoch kann eine hohe Eigentumsquote helfen, andere Probleme einzudämmen. Es bedarf hoher Aufmerksamkeit, bestimmte Ziele zu formulieren und aufzuzeigen, wo diese Eigentumsquote in ihrer positiven Wirkung endet, welche Probleme sie nicht und welche sie löst.

Um Entwicklungen voran zu bringen sind neue Erkenntnisse unabdingbar. Das kann aber nicht bedeuten, dass bestimmte Informationen darum händierend benötigt werden, nur um eine rationale Grundlage für den Start einer richtigen Politik auszumachen.

**Dr. Peter Gurtner**

**Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen/Switzerland**

Selbstverständlich benötigt eine gute Politik Daten und Informationen. Der eigentliche Kern dürfte allerdings sein, dass die Themen der Wohnungspolitik und der Stadterneuerung längst nicht mehr für sich allein betrachtet und diskutiert werden können. Die Politikfelder Bildung, Gesundheit, Wohnen und Stadtbau sind alle miteinander verknüpft. Damit ist das Festhalten am Ressortdenken mit entsprechenden Budgets problematisch. Nötig wären vermehrt themenorientierte „task forces“ aus verschiedenen Amtsstellen, die zeitlich begrenzt und mit gemeinsamen beigesteuerten Etatgeldern bestimmte Sachfragen behandeln.

Selbstverständlich existieren auch in der Schweiz Problemsiedlungen. In einer Überbauung mit einer besonders hohen Konzentration von Menschen aus den früheren Balkanrepubliken wurde mit verschiedenen Abteilungen der örtlichen Behörde ein Pilotprojekt durchgeführt. Dank der intensiven Zusammenarbeit und gezielter Maßnahmen hat sich die Situation in diesem Viertel tatsächlich gebessert. Die Folge war aber, dass andere Quartiere die gleiche Unterstützung fordern, was rasch an finanzielle Grenzen stößt und zu Frustrationen in den übergangenen Stadtteilen führt.

Der **Moderator** dankt für die engagierten Debattenbeiträge in denen ein Plädoyer für ein multidimensionales Denken zum Ausdruck kommt.

Er stellt die Referenten aus Frankreich, Deutschland und der Schweiz für den nachfolgenden Diskussionsblock vor.

**Patrick de La Morvonnais**  
**BIPE, France**

**Introduction:** in the space of just two years, the housing situation in France has experienced a radical change. The demographic projections established by the INSEE in 2003 on the basis of the 1999 census anticipated a gradual decrease in the number of households and therefore a gradual slowdown in quantitative needs. We thought at the time that housing policy would be limited in the future to a more qualitative management of the existing stock and to social action (i.e. financial aid for people rather than building subsidies).

Two events strongly challenged this view: strong growth in both the property market (in almost complete contradiction to the general economic situation) and prices, and a major revision of the demographic environment.

**An exceptional climate for housing**

The year 2005 should see 400,000 construction starts (versus 314,000 in 2003 and 363,000 in 2004), a level that has not been seen since 1980. Spain is currently experiencing a much stronger rate of construction, but the French results are clearly better than those of Germany, the United Kingdom or Italy.

The exceptional vitality of the property market can also be measured by soaring prices: **between 1998 and 2005, the price of existing housing units has more than doubled**. In contrast with the preceding cycle of rising property prices (1986-1990), these increases are not limited to the Paris region but concern the entire country, with the strongest rises being observed in the west and the south. We should also note that these price increases on certain local markets are sustained by foreign demand: nearly 8% of secondary residences in France (or approximately 250,000 units) are owned by non-residents, and this demand is growing on a regular basis.

During the 2003-2005 period, new housing loans granted to households are expected to increase by 55%, underlining the intensity of demand.



**Housing market indicators**

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005 (estimated)</b>
Construction starts	+4%	+16%	+10%
Sales of new housing	+20%	+9%	+5%
Prices of existing housing units	+14%	+16%	+10%
New housing loans to households	+13%	+22%	+13%

**Explanatory comments**

It is difficult to find an explanation for housing demand in the recent macroeconomic environment if one considers the chronically weak increases in households' available income and the persistence of unemployment, which currently affects 10% of the active population. Some explanation is therefore needed to understand recent developments in the French market.

A highly attractive financial context

The **historically low level of long rates** is clearly the primary reason for the upturn in the property market. There are even fewer constraints on the supply of loans to households given the fact that businesses are seeking little credit in an unfavourable climate for productive investment. Competition among banks in the housing sector is therefore very strong, particularly since the risk of making loans to households is limited, all things considered.

It is **the extension of the term of the loans**, however, that probably constitutes the crucial factor. France was previously characterized by short loan terms, well below the norm in most European countries (especially in Northern Europe). In the space of just a few years, the average term of home loans has increased by four years (from 13 years in 2000 to 17 years in 2005), thus enabling households to start the process of buying their first home earlier with a lower down payment. It is now common to borrow over a 20- to 25-year period, which was previously impossible. As a consequence, the incentive to maximize household indebtedness has strongly increased. It is estimated that 10-15% of households previously excluded from home ownership are now deemed eligible.

Furthermore, we are seeing an increase in **inter-generational transfers** in France: gifts from parents or grandparents are assisting young households in the accumulation of the down payment required for home ownership. Some 800,000 people have already benefited from tax measures authorizing these gifts, subject to a ceiling of €30,000.

Very – even exceedingly – favourable tax incentives for private investors

In France, the **so-called Robien incentives** allow investors who buy a new housing unit for rental purposes (provided that they rent it for a period of nine years) to deduct depreciation at the rate of 8% from their taxable income during the first five years and then at the rate of 2.5% over the following 10 years. In all, this measure allows investors to amortize 65% of the value of the property, constituting an average tax advantage of €22,500. This measure has been applied to some 60,000 housing units per year since 2003. In a manner of speaking, it could be argued that the public authorities have shirked their responsibilities by entrusting the task of increasing the

supply of rental housing units to private investors. In so doing, they have considerably reduced their efforts to promote the construction of social housing units for the rental market.

#### Demographic revival in France

The INSEE's new method of census taking, responsibility for which is now shared by the State and the *communes* (municipalities), substitutes the technique of annual surveys for the traditional count organized every eight or nine years. The results of the first survey under this new system were published by the INSEE in January 2005, allowing us to take stock of the situation as of 1 January 2004.

At that date, the estimates indicate a **population of 60.2 million people in metropolitan France, with 25.4 million households**. Since the census-taking methods are not comparable, the relationship between these new figures and those resulting from the old method bring up some delicate questions.

In relation to the forecasts for 1 January 2004, which had previously been established on the basis of the comprehensive 1999 census, **the new evaluations have led to an upward revision of the population of metropolitan France (by an additional 453,000 people) and the number of households (by an additional 448,000)**. To justify these levels, the INSEE is proposing a new estimate of the average annual variations in population and households between 1 January 1999 and 1 January 2004.

Annual population growth is thus estimated at 341,000 people, including a net natural increase of 226,000, net immigration of 82,000 and an increase of 33,000 due to statistical adjustments (in a manner of speaking, this is an admission that the 1999 census underestimated the actual situation). Even if we don't take this adjustment into account, net annual population growth amounts to 308,000 people over the 1999-2003 period, a figure sharply higher than projections made in 2003 on the basis of the preceding census (i.e. an additional 251,000 people).

The inaccuracy is even more blatant where households are concerned: the average household size is now estimated at 2.37 as of 1 January 2004, though the INSEE forecast it at 2.39 as of the same date on the basis of the 1999 census. Depending on the hypothesis adopted regarding the break-up of households, it can be acknowledged that the annual increase in the number of households during the 1999-2003 period ranged from 269,000 to 317,000, while the trend projections anticipated only 241,000.

These calculations are of course approximate. In order to reconcile the two census systems, the INSEE had to introduce a statistical adjustment of 330,000 people as of 1 January 2004, preferring to allocate half of the total to the 2004 survey and reserving the option of applying an analogous adjustment (i.e. 33,000 people) each year up to 2009.

As one can see, the revisions are quite substantial in terms of level and, in particular, variation (in annual growth of population and households). The new census method has produced one of the expected effects: a reduction in the underestimation of certain population categories.

As regards the annual increases for 1999-2003, the adjustments made can be justified as follows:

- The cyclical fertility index stood at 1.86 children per woman between 1999 and 2003 versus 1.72 between 1990 and 1998; the total number of births thus increased in spite of a decline in the number of women of childbearing age.
- The number of deaths stabilized (with the exception of 2003, due to the heat wave); the upsurge in lifespan compensated for the effect of the increasing number of elderly people.
- As a result, the net natural population change (the net difference between births and deaths) was amplified.
- At the same time, there was an increase in net immigration, which also increased in diversity, with less immigration from Southern Europe but stronger inflows from the rest of Europe (the United Kingdom and Eastern Europe), Asia and North Africa.

The net demographic data currently adopted by the INSEE are as follows:

**Annual population growth in metropolitan France** (in thousands)

	1999	2000	2001	2002	2003	1999-2003 average
<i>Births</i>	745	775	771	762	761	763
<i>Deaths</i>	538	531	531	535	550	537
Net natural population change	207	244	240	227	211	226
Net immigration	60	70	85	95	100	82
Statistical adjustment	33	33	33	33	33	33
<b>Total</b>	<b>300</b>	<b>347</b>	<b>358</b>	<b>355</b>	<b>344</b>	<b>341</b>

For the moment, it is impossible to present an analogous summary for households.

We are obliged to recognize that demographic growth was stronger than anticipated during the 1999-2003 period, with a net natural population increase and a substantial increase in net immigration. For households, the increase is also certainly more sustained (with an underestimation of the 1999 population, external migration and “de-cohabitation”, i.e. an increase in the number of households as a result of couples splitting up). This no doubt explains why the demand for housing has intensified in recent years – a demand that was clearly underestimated on the basis of data from the preceding census.

The INSEE has also published its 2004 results, which indicate an acceleration in demographic trends in France last year. For metropolitan France, the population increase is estimated at 360,000 people. There has also been a marked increase in life expectancy at birth: 76.7 years for males as compared with 75.8 in 2003, and 83.8 years for females as compared with 82.9 in 2003. Households change their behaviour

These three explanations (i.e. the financial environment, tax measures and demography) are not sufficient to explain the current situation, however; in large part, the explanation is of a sociological nature.

In an uncertain economic environment, first-time home ownership is considered a **haven**. The high level of rents, concerns about retirement and the growing mistrust of the stock market by households all make investing in property more attractive. One could also say that households are tending to turn inwards, placing more emphasis on their private lives and security rather than on their professional lives and risk-taking.

Another explanation stems from the role played by **internal migration** in France: some very substantial migratory flows are being observed from the North and the East of the country towards the South and West. This trend could develop even further for three reasons:

- The number of people approaching retirement age will considerably increase during the course of the next 10 years; many will choose to leave the areas in which they have lived their professional lives (the Paris region in particular) to settle in a region offering a more attractive living environment. A high level of mobility is thus being anticipated for senior citizens.
- The difficulty in finding housing in the Paris region is leading many young households to leave the capital when they decide to have children; and Paris is no longer a required stopover on the expected professional career path.
- The various regions of France are increasingly distinctive in terms of appeal (as regards jobs, living conditions and so on).

Such migrations within France will thus probably accelerate and lead to an additional demand for housing units since there is a lack of coordination in this regard: the available supply in a neglected region does not accordingly decrease the demand in attractive regions.

### **The risks**

The current euphoria in the property market can give rise to several types of risk.

#### The bursting of the property bubble

Developments in the price of residential property represent a crucial issue. A marked decline in 2006 after the slowdown in 2005 would trigger a sudden change in investors' behaviour (the latter would rapidly desert a sector where profitability is no longer guaranteed) as well as in that of first-time homebuyers (who would wait for the processes of falling prices to fully play itself out). This reversal of the existing property market would quickly spread to the private new-construction market as residential property developers take a more cautious approach. Such a scenario (i.e. the bursting of the property bubble), while clearly possible, seems to us to be relatively improbable. Admittedly, examples from abroad (the UK, in particular) show us that the process of collapsing prices can be rapid and sudden; unlike the latter, however, the supply of housing units in France is clearly insufficient with regard to actual needs (due to rapid demographic changes, the scarcity of social housing units and so on), without even considering the deficit accumulated over the last several years. The year 2006 will no doubt see such a decline, but in our opinion it will be limited in scope: a fall of 10% would seem highly unlikely, so we would tend to limit it to 5%. We

also feel that there is a low probability of the property bubble bursting. In any case, such a phenomenon would have less of a macroeconomic impact in France. In many Western countries, households can borrow up to the full amount of the equity in their homes, so a sudden reversal in house prices would see such households' indebtedness increase while the value of their mortgages drop sharply. This mechanism is potentially even more serious when it is amplified by a system that for the most part involves variable-rate loans (as in the UK).

#### Rising household indebtedness

The second risk is related to an escalation in household indebtedness. The housing debt-to-disposable-income ratio, which stood at 34% in 2002, could reach 48% by 2006 and exceed 60% by 2010. One can take two different views of this situation: a) one might consider this increase very rapid, raising the concern that the level of household debt would lead banks to take a more cautious approach in granting loans; or b) one might recognize the fact that indebtedness in France remains very moderate in relation to most countries, where ratios exceeding 100% are not unheard-of (in the United Kingdom, The Netherlands, Denmark and the United States, for instance).

#### The risk of exclusion

Although certain households can take advantage of favourable financial conditions to achieve home ownership, most average-income households are experiencing increasing difficulty in finding affordable housing.

The scarcity of supply in most large metropolitan areas has resulted in a very tight rental market. In Paris, for instance, the average rent per sq.m is currently €20 (versus €15 in 2000): under such conditions, a 50-sq.m flat rents for €1,000 per month, requiring a net monthly income of €3,000. It is clear that the private sector is rapidly being priced out of reach. At the same time, waiting lists in the social housing sector are becoming longer by the day: over the last several years, 40,000 housing units of this type were constructed each year – a figure that is manifestly inadequate in relation to demand. The difficulties are naturally exaggerated in the Ile de France (greater Paris) region, where the level of construction currently stands at 35,000 units per year while closer to 50,000 are needed.

As regards home ownership, the increase in property prices and weak gains in personal income can be expressed as follows: in 1998, one year's income would buy 31 sq.m in the existing property market, but in 2005, one year's income will only finance 19 sq.m. In spite of the extension of loan terms and low interest rates, the average debt service ratio for the purchase of a home (i.e. the monthly payment compared to monthly income) increased from 24% in 1998 to 32% in 2005. In this context, it is not surprising to find that first-time home buyers as a percentage of total buyers moved down from 75% in 2000 to 60% in 2004. It is becoming increasingly difficult for modest households to achieve home ownership through work income alone.

Households are therefore forced to adapt. Due to difficulties in finding housing in central metropolitan areas and their inner suburbs, young households aspiring to a single-family home must move farther and farther away from urban centres. An analysis of building permits issued in

2004 is striking in this regard: although 43% of new housing units are constructed in the town centres and inner suburbs where 58% of the population is concentrated, rural municipalities, where 28% of French households are located, have attracted 37% of total flows for new construction (houses and flats). This return to rural areas is probably proof that the strategy of "moving outwards" is one possible response to the sudden rise in property prices. It is too early, however, to declare this a structural trend: sustained higher oil prices would completely alter the housing/transportation equation. Calculations tend to show that the additional cost of moving away from the city centre (i.e. the purchase of a car, higher transportation costs and other expenses) is approximately equivalent to the savings on monthly payments for a dwelling that may end up appreciating less in value or being more difficult to resell.

A second way of adapting has an impact on the quality of the housing unit or, more specifically, its size. At current price levels, aspiring homeowners are often required to lower their expectations: families are forced to buy smaller dwellings even though average floor area in France is already somewhat below European norms.

Enduring quantitative needs

The INSEE has not yet reformulated its demographic forecasts for the medium term on the basis of the new census data. In all probability, the new projections will presume an annual increase of 340,000 inhabitants in metropolitan France and approximately 250,000 additional households each year over the 2006-2015 period. In view of demolitions (some of which have already been decided upon: 200,000 rental social-housing units will be torn down during the 2004-2012 period as part of a national urban-renewal programme) and considering the high demand for secondary residences, the potential demand for new housing can be estimated at nearly 350,000 units per year for the next 10 years. This figure does not take into account the previously accumulated deficit, upon which it is impossible – and probably illusory – to put a figure in any case.

It is just as important, however, to break down this volume of housing units. The supply of social housing for rental is already grossly insufficient and this situation will only worsen if France faces a substantial flow of immigration in coming years, as many other European countries have done. Similarly, we need to consider the plight of students, only 15% of whom are able to obtain accommodation in the structures provided for the purpose (i.e. residence halls), and we must not forget the elderly in view of their increasing demographic weight and need for such facilities as retirement homes and specially adapted residences.

The response to these needs requires a reorientation in housing aid policies. It is important to resume the construction of rental social housing units through the revaluation of building subsidies. Although the government is convinced that this is necessary, the approach raises two major problems:

- The primary obstacle stems from **the limited supply of property in France**: the scarcity of build able land at acceptable prices often prevents the launch of rental social housing projects; as a result, the government is trying to accelerate the release of public land (belonging to the military and the SNCF [national railway system], for example); moreover, the land problem is general in scope.
- The second obstacle is related to the **budget deficit**, which currently represents 3.4% of GDP and is likely to exceed the 3% threshold until 2007; we should add that the public

debt will reach €1,200 billion in 2006, or more than 68% of GDP, representing a strong argument against the redeployment of public subsidies.

Housing aid policy should no doubt **reconsider the use of tax incentives**. The so-called Robien incentives currently represent €300 million annually. Admittedly, they have given rise to a substantial supply of private rental housing, but they have also resulted in some unwanted effects: in addition to the windfall effect, this system has probably contributed to inflation in property prices and distorted the social mix (encouraging the settlement of well-to-do population categories in the centre of metropolitan areas and, conversely, driving more modest social categories to the suburbs or even further out).

#### Conclusion

The very positive housing situation in France today must not obscure the fact that problems persist and new concerns are coming to light. In the short term, the bursting of the property bubble represents a risk whose exact consequences are unknown. In the medium term, the demographic environment and broad sociological trends (i.e. a continuing decrease in the average size of households, internal and external migration and so on) argue in favour of the persistence of substantial quantitative needs.

In spite of budgetary constraints, **the State should re-orient its housing policy** to respond to this demand, which will require strong action as regards the availability of build able land. In the absence of such a policy, housing opportunities are likely to become increasingly **unequal** in France as they are no longer accessible solely through the sweat of one's brow and the ill-considered extension of credit could weigh too heavily on households. In general terms, the current level of prices and rents requires of households an exceedingly heavy debt service ratio, with two negative effects in macroeconomic terms: not enough manoeuvring room to revive consumer spending and an insufficient level of mobility, which is detrimental to employment.

It would also be a major mistake to accentuate **spatial segregation** in housing in France at a time when it is already sufficiently strong and the root of a multitude of social problems.

Der **Moderator** merkt an, dass Herr de la Morvonnais die Baulandproblematik ebenfalls als Themenschwerpunkt hervorhebt.

Herr Janicki vertritt die Ansicht, die Verbilligung von Bauland wird umso notwendiger, je weniger Finanzausstattung den potentiellen Bauherren zukünftig zur Verfügung steht. Die Diskussion zu diesem Thema sollte fortgesetzt werden.

Als nächster Referent wird Herr Pfeiffer gebeten, die Vortragsreihe fortzusetzen.

#### **Ulrich Pfeiffer** **empirica, Berlin**

empfindet die hohen Baulandpreise in Deutschland als kontraproduktiv. Betrachte man allerdings die Verfügbarkeit von Bauland in England, insbesondere London mit seiner Kernstadt-Umland-Problematik, dann sei die Situation dort, wie auch in anderen europäischen Metropolen,

wesentlich dramatischer als beispielsweise in München. In der Bundesrepublik existiert eine vergleichsweise komfortable Situation. In der Vergangenheit wurden in Deutschland pro Tag 100 Hektar Land in Bauland umgewidmet. Dieser hohe Flächenverbrauch ist politisch nicht mehr gewollt. Es gibt momentan Tendenzen, die Umwidmungsfäche auf 30 Hektar pro Tag zu begrenzen, mit der Konsequenz, dass die hohen Baulandpreise das Bauen vielerorts extrem verteuern. Dieser Automatismus von Verknappung auf der einen Seite und Verteuerung auf der anderen ist weit verbreitet. In Regionen, in denen Bauland teuer und knapp ist, funktioniert der Wettbewerb am Baumarkt zwangsläufig schlecht. Die Folge ist, dass oft nur kleinere Projekte zu realisieren sind.

Darüber hinaus verkomplizieren sich die Bau vorbereitenden Maßnahmen meist noch durch eine unnötig aufwändige Bürokratie. Ist Bauland knapp und teuer, entwickeln sich fast zwangsläufig administrativ komplizierte Systeme, insbesondere für die Ausweisung von Bauland.

Erschwert wird das Verfahren noch dadurch, dass die wenigen freien Grundstücke durch die Politik mit einer Vielzahl von Auflagen zusätzlich belastet werden. Das macht vielerorts eine Bebauung von vornherein unmöglich. Ein Mangel an Bauland wirkt sich auf den gesamten Wohnungssektor negativ aus.

Der Bereitstellung von Bauland geht grundsätzlich ein politisch administrativer Prozess voraus. An dieser Systematik wird sich in Deutschland, selbst vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und eines möglichen Überangebots an Wohnraum, kaum etwas ändern. Der Entscheidungsträger über Bebaubarkeit und Nutzung einer Fläche bleibt die Kommune oder eine andere Behörde. Eine effizientere Organisation der Interaktionen zwischen politisch administrativen Prozessen und denen des Marktes wäre allerdings wünschenswert.

In der Bundesrepublik herrscht Mangel an familienfreundlichen Wohnungen und Wohneigentum für Familien. Auch dies ist eine Folge der hohen Baulandpreise. In Deutschland, aber auch in anderen europäischen Ländern, beobachten wir einen Anstieg der Bodenpreise bei gleichzeitig rückläufiger Bautätigkeit.

In den Umlandgemeinden entstehen Allianzen zwischen Eigentümern und Naturschützern. Diese Parteien unterscheiden sich zwar in ihrer Motivation, aber in ihrer Zielrichtung, nämlich der Verknappung von Bauland, sind sie durchaus identisch. In durch Eigentümerhaushalten dominierten Gemeinden wird häufig mit Hilfe von künstlicher Baulandverknappung eine Verteuerung von Grund und Boden bewirkt, was auch durchaus politisch gewollt ist. Die Interessen der Immobilienbesitzer und die der Naturschützer verbindet ein gemeinsamer Nenner.

Gibt es eine Lösung? In Europa existieren unterschiedliche Steuersysteme. Dänemark z.B. hat eine stringente Bodenbesteuerung; Großbritannien eine eigenwillige „council tax“, Deutschland hat hingegen eine niedrige Grundsteuer. Eine aus ökonomischer Sicht einfache Lösung wäre den Boden mit hohen Steuern zu belasten, damit die Eigentümer, die Flächen brach liegen lassen oder Bauerwartungsland haben, entsprechend höhere Steuern zahlen. Folglich würde das Baulandangebot steigen und der Markt könnte sich flexibler entwickeln. Kurz: Der fehlende Bodenmarkt wäre durch empfindliche Besteuerung zu aktivieren.

In der Logik der Steuersysteme macht es Sinn, Ressourcen stärker als Einkommen zu besteuern. Derzeit wagt jedoch politisch niemand diese Reformvorschläge zu realisieren. Die



verantwortlichen Minister haben tatsächlich großen Mut bewiesen, als sie den Verkehrswert des Bodens als Bemessungsgrundlage definierten und Gebäude pauschaliert bewerten. Belastet werden nach diesem Vorschlag die Grundstücke.

Vor dem Hintergrund, dass in Deutschland seit 40 Jahren keine Neubewertung vorgenommen wurde, würden durch diese Regelung deutliche Preisverschiebungen hervorgerufen. Die Umstellung dieses Bewertungssystem würde daher zu enormen Belastungsverschiebungen führen.

Im Gegensatz zu Deutschland können in denjenigen EU-Ländern mit 50 bis 60 Prozent Eigentümerhaushalten weitere Belastungsverschiebungen kaum mehr realisiert werden. Das System „Thatcher“ in England geriet seinerzeit wegen der Reform der Grundsteuer in eine Krise. Es handelt sich durchaus politisch um einen heiklen Punkt.

Als theoretischer Ökonom hat man schnell eine Lösung parat. Als Politökonom hingegen weiß man aber auch, dass sich die deutsche Mittelschicht gegen Zusatzbelastungen massiv wehren wird.

Wenn, wie das in Deutschland vorgeschlagen wird, nur das bebaubare Land besteuert, das landwirtschaftliche dagegen ausgeklammert wird, stellt sich die Frage nach dem Zeitpunkt für eine Besteuerung des Ackerlandes nach städtischen Werten.

Die Praxis zeigt, dass erst zu einem recht späten Zeitpunkt, in der Regel kurz vor der Bebauung, der städtische Wert für die Besteuerung zugrunde gelegt wird. Annähernd so ist auch die Praxis in anderen EU-Ländern, im Gegensatz zu den USA.

Die Besteuerung sollte zum Zeitpunkt der Vorlage eines Bebauungsplans greifen können. Ein durchaus einfaches wie wirksames Prinzip.

Wir besitzen damit zwar ein schönes theoretisches Instrument, nur in der politischen Praxis werden wir große Schwierigkeiten haben, es wirksam umzusetzen.

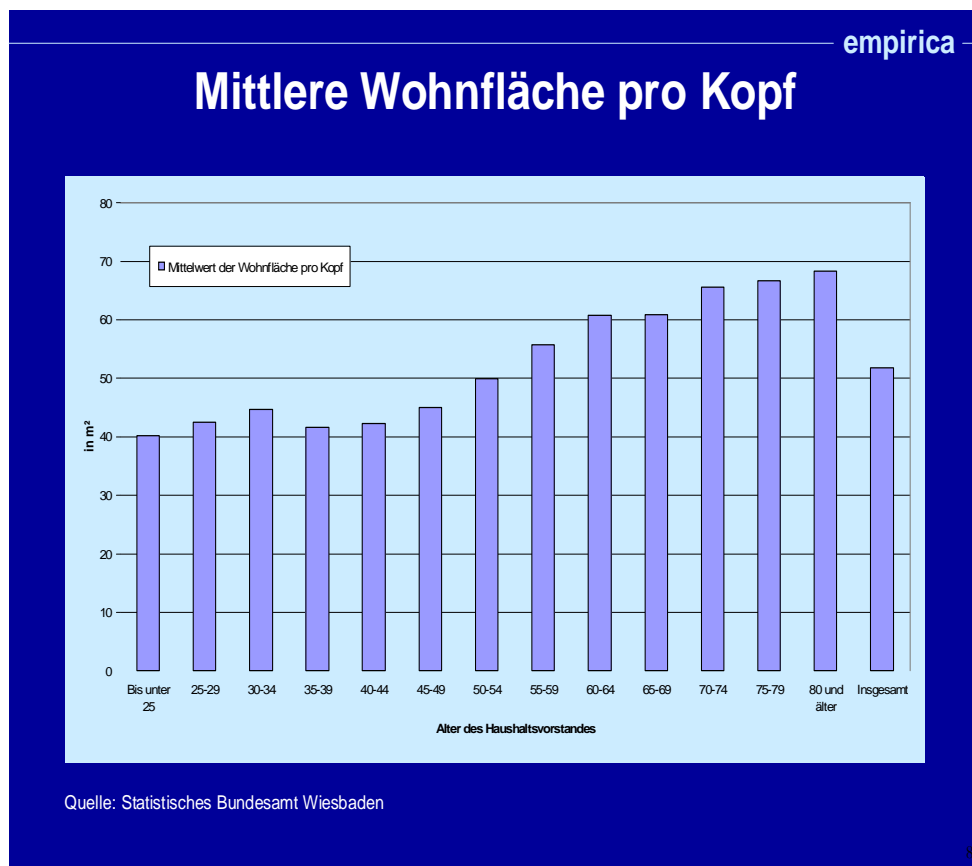
Tatsache ist, dass nirgendwo in Europa Recycling-Prozesse gut funktionieren. Großbritannien hatte in einzelnen Bereichen wie z.B. „Dockland-Corporations“ oder öffentliche Entwicklungsgesellschaften, die zuvor mit weitgehenden Enteignungsrechten ausgestattet wurden, punktuell Erfolge mit seinen Recycling-Prozessen gehabt. Schaut man sich aber in East Manchester um, existieren dort nach wie vor riesige Stadtbrachen.

Diese Areale sind seit Jahrzehnten unbeachtet und nicht mobilisiert worden, wo hingegen in den sub-urbanen Zonen die Bebauung weitergeht. Diese Diskrepanz findet sich praktisch überall in Europa.

Als Problem erweist sich leider die historisch bedingte Stigmatisierung dieser Gebiete. Massive Anschubsubventionen könnten hier Abhilfe schaffen. Recycling-Prozesse sind nicht nur technische Vorgänge. Sie bewirken, dass aus der Historie stigmatisierte Areale in der öffentlichen Meinung aufgewertet werden könnten.

Die Besteuerungsfrage bleibt politisch schwer zu lösen.

Gleichzeitig regt sich in den sub-urbanen Zonen Widerstand aus dem grünen Spektrum und den Immobilieneigentümern gegen mehr Ausweisung von Bauland. Ein kaum lösbares Dilemma.



Die Alterung führt in Westdeutschland zu einer Steigerung der Wohnfläche pro Kopf von 10 qm. Die Nachfrage nach Wohnfläche wird rapide steigen, trotz Alterung. Der Bedarf an Bauland bleibt bestehen, es sei denn, dieser Trend kann gestoppt werden.

In Deutschland existieren rd. 1,8 Mio. Einpersonenhaushalte in Einfamilienhäusern im Alterssegment 60+. Theoretisch wäre es möglich, Menschen im Alter von über 50 Jahren in kleine Eigentumswohnungen umziehen zu lassen. Die größeren Wohnungen wären somit für die nächste Generation verfügbar. Diese Bereitschaft ist allerdings nicht vorhanden.

Unsere alternde Gesellschaft wird zukünftig in ganz Europa noch mehr Flächen beanspruchen und die Gesellschaft zeigt sich durchaus bereit, diese Flächenmenge auch preisgünstig bereitzustellen. Das birgt langfristig einen nachhaltigen Konflikt, der in den Dimensionen überall gleich groß sein dürfte. Ob nun in England, Holland, Frankreich oder in Deutschland.

Wohneigentum in einer alternden Gesellschaft erweist sich als Vorteil. Die Mehrheit der Deutschen weiß, dass die langfristigen öffentlichen Renten nicht ausreichen werden, um den Lebensstandard im Alter zu sichern. Das gilt auch für die Menschen in Großbritannien, Frankreich und anderen EU-Ländern.

Die jetzige Rentnergeneration wird die letzte sein, die über komfortable Alterseinkommen verfügt. Historisch gesehen ist das eine Dividende aus dem Wirtschaftswachstum und der günstigen Altersschichtung aus der Nachkriegszeit.

Heute sind die Geburtenraten in den meisten EU-Ländern niedrig.

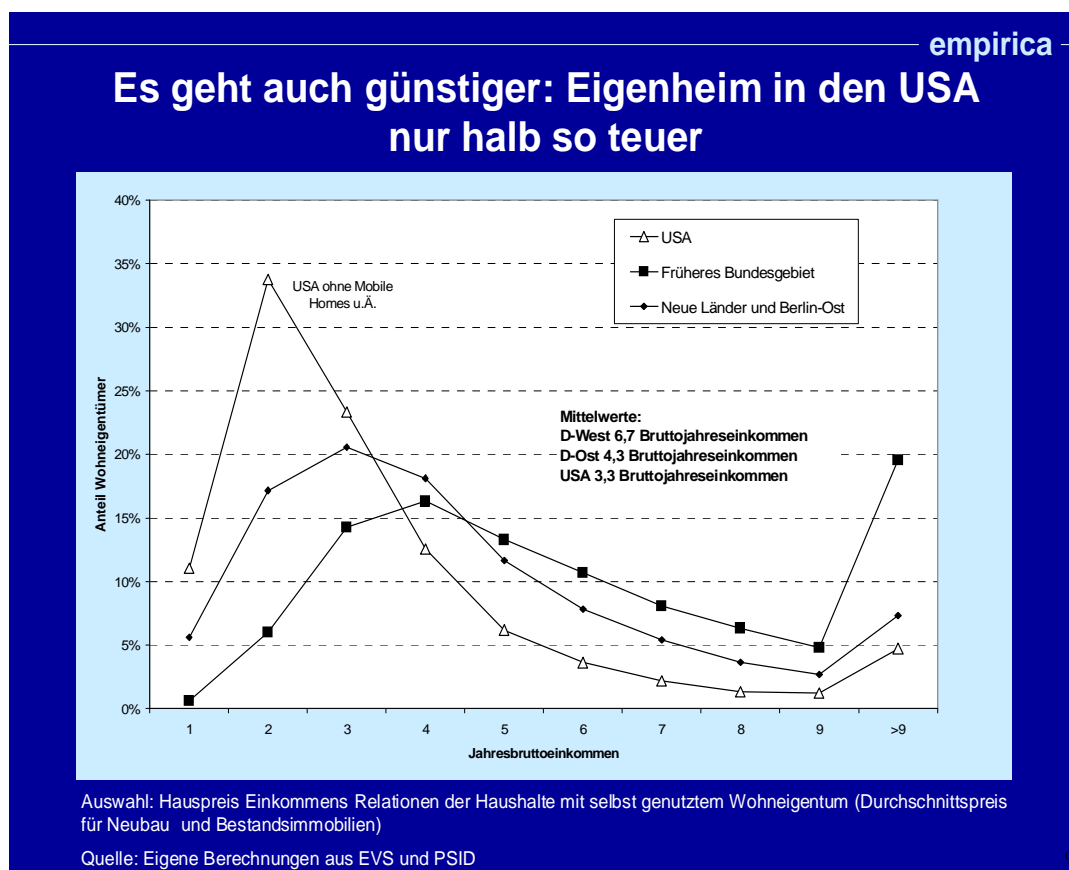
Nur Frankreich, Schweden und Großbritannien haben einigermaßen nachhaltige Geburtenraten.

In diesen Ländern wird sich die Altersschichtung nicht so dramatisch verschlechtern.

Deutschland, Belgien, Holland, Schweiz, Spanien und Italien haben zum Teil dramatisch geringe Geburtenraten. In Deutschland sind die Geburtenraten von Akademikern mittlerweile unter „Eins“ gesunken. 40 Prozent der jungen Akademiker/innen bekommen gar keine Kinder mehr. Aus der absehbaren Altersschichtung heraus entstehen gravierende Probleme. Die Alterssicherungslasten werden unerträglich steigen. Gleichzeitig steigen die Sparraten nicht an, ebenso stagniert das private Geldvermögen.

In Europa sind Wohneigentümer diejenigen, die sparen. Wobei die Deutschen besonders zum Sparen angeregt werden, da sie erst im mittleren Alter Wohneigentum erwerben können.

Wohneigentum ist in Deutschland im europäischen Vergleich sehr teuer. Dieser Zwang wirkt einerseits heilsam. Ein negatives Moment bleibt es dennoch, nur durch den Übergang in den Immobilienmarkt zum Sparen gezwungen zu werden.

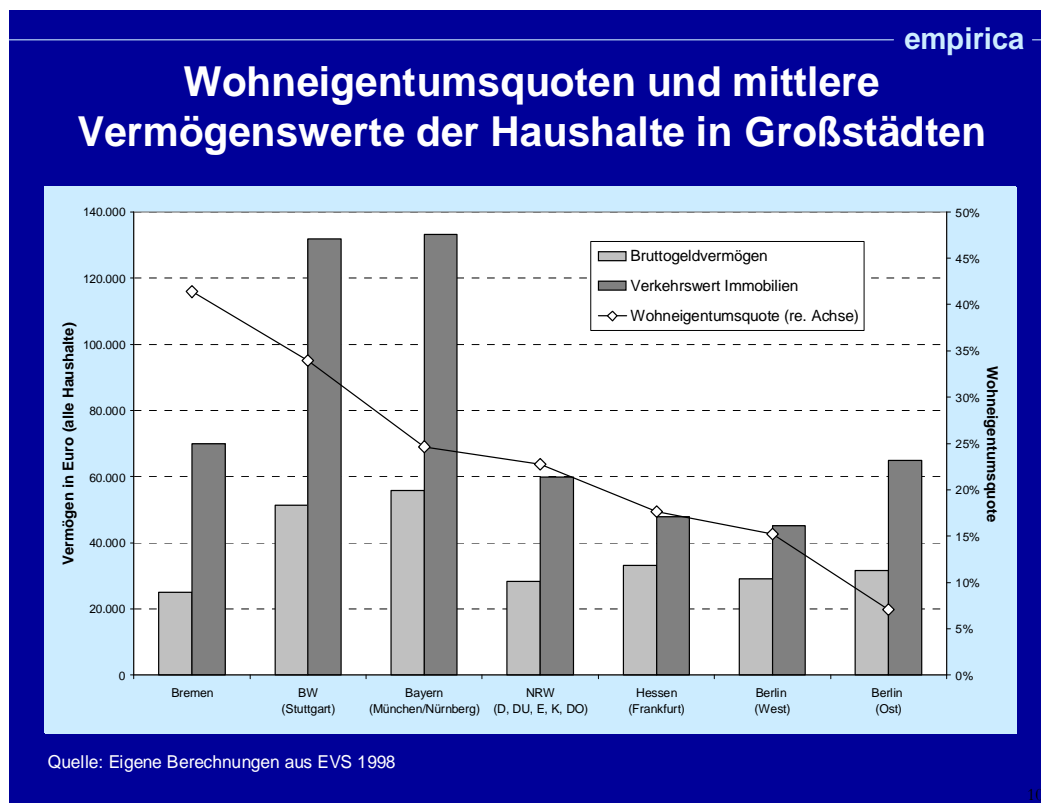


Der Vergleich mit den USA auf dieser Grafik zeigt deutlich, dass die deutsche Linie massiv nach rechts verschoben ist. Die Westdeutschen geben sechs bis sieben Jahreseinkommen für ihr Wohneigentum aus, die Ostdeutschen vier bis drei, die Amerikaner 3,3.

In Ostdeutschland sind die Baukosten geringer als in Westdeutschland.

Die Relation zu Großbritannien dürfte ähnlich sein.

Der Einflussbereich von Politik wird so deutlich.



Unabhängig davon gilt, dass Städte mit dem höchsten Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern, wie beispielsweise Bremen, gleichzeitig auch die höchste Eigentumsquote haben. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, was war zuerst da: „Das Ei oder die Henne“?

Dort, wo historisch begründet, traditionell kleine Häuser gebaut werden, sind die Eigentumsquoten höher. Dort, wo historisch begründet große Mietskasernen benötigt und gebaut wurden wie z.B. in Berlin, sind die Eigentumsquoten niedrig. Der soziale Wohnungsbau hat an dieser Tradition angeknüpft und entsprechend Mietwohnungen gebaut.

Wollen wir allerdings das Alterssicherungsvermögen anheben, so müssen wir kleine Häuser bauen. Eine große Sünde des sozialen Wohnungsbaus war es, übrigens wie in allen EU-Ländern, überdimensioniert zu bauen. Keines dieser massigen Häuser wird älter als 100 Jahre werden. Die schwache Nachfrage dieser Wohnform wird zu deren Rückbau führen.

Wohneigentum ist zur Wohnungsversorgung und zur Alterssicherung wichtig. Will man die Eigentumsquoten steigern, sind weniger die Subventionen, als die Hausformen und die Angebotspreise entscheidend. Außer ein paar Familienförderungen sollten generell alle Subventionen gestrichen werden.

Das entscheidende Kriterium wird die Angebotspolitik sein. Widersprüchlich sind Politiken dann, wenn man auf der Angebotsseite verteuert und auf der Nachfrageseite subventioniert. Ein solches Handeln entbehrt jeder Vernunft.

Leider funktionieren politische Systeme so. Für den Bürger ist nicht gleich erkennbar, dass die Bodenpreise politisch forciert sind. Doch Politiker werden durchaus unter Druck gesetzt, die teuren Preise zu ermöglichen.

Tappt man in diese Falle, setzt sich ein irrationaler Kreislauf in Gang. Dies soll nicht als Vorwurf verstanden werden. Manche Länder sind in dieser Irrationalität sogar noch weiter fortgeschritten als Deutschland.

In Sachen Baukosten sind wir jedoch unangefochten Weltmeister. Ein vollkommen unsinniger Tatbestand vor dem Hintergrund eines problematischen Bodenmarktes und schwieriger administrativer Regulierungen.

Die Vermögensfrage ist wegen eines weiteren Aspekts auch noch von Bedeutung. Unterstellt, Deutschland schafft die Flächenumwidmung von derzeit 100 Hektar pro Tag auf 30 Hektar zu reduzieren, würde das eine Preisexplosion provozieren, mit der Folge, dass sich Neubau- und auch Bestandsobjekte deutlich verteuern würden. 80 Prozent des deutschen Vermögens sind Immobilienwerte. Das sind 5.000 Mrd. Euro.

Eine Verteuerung von nur 10 Prozent würden bereits 500 Mrd. Euro Mehrkosten auslösen.

Unsere Politiker streiten extrem ideologisch um die Anhebung der Vermögenssteuer. Dabei geht es vielleicht um „nur“ zwei bis drei Milliarden Mehrbelastung für die Vermögenssteuerzahler. Gleichzeitig sind alle politischen Lager bereit, ein paar hundert Milliarden Euros den Alteigentümern von Immobilien und Boden zuzuschieben, indem sie das Bauland rationieren. Sie verdrängen beharrlich den Zusammenhang zwischen Rationierung und Preisentwicklung und sind offensichtlich hemmungslos bereit, schlimmste Vermögenskonzentrationen zu erzeugen ohne ein schlechtes Gewissen zu haben.

Es bleibt nur zu hoffen, dass bei den Entscheidungsträgern bald rationalere Überlegungen einsetzen. Leider stehen dagegen die massiven Interessen der Alteigentümer und der Naturschützer. Die einen wollen ihre Vermögen maximieren und die anderen wollen die Natur schützen.

Die Vermögensschützer gemeinsam mit den Naturschützern sind eine heilige Allianz oder, wenn man so will, eine unheilige, aber politisch mächtige Verbindung.

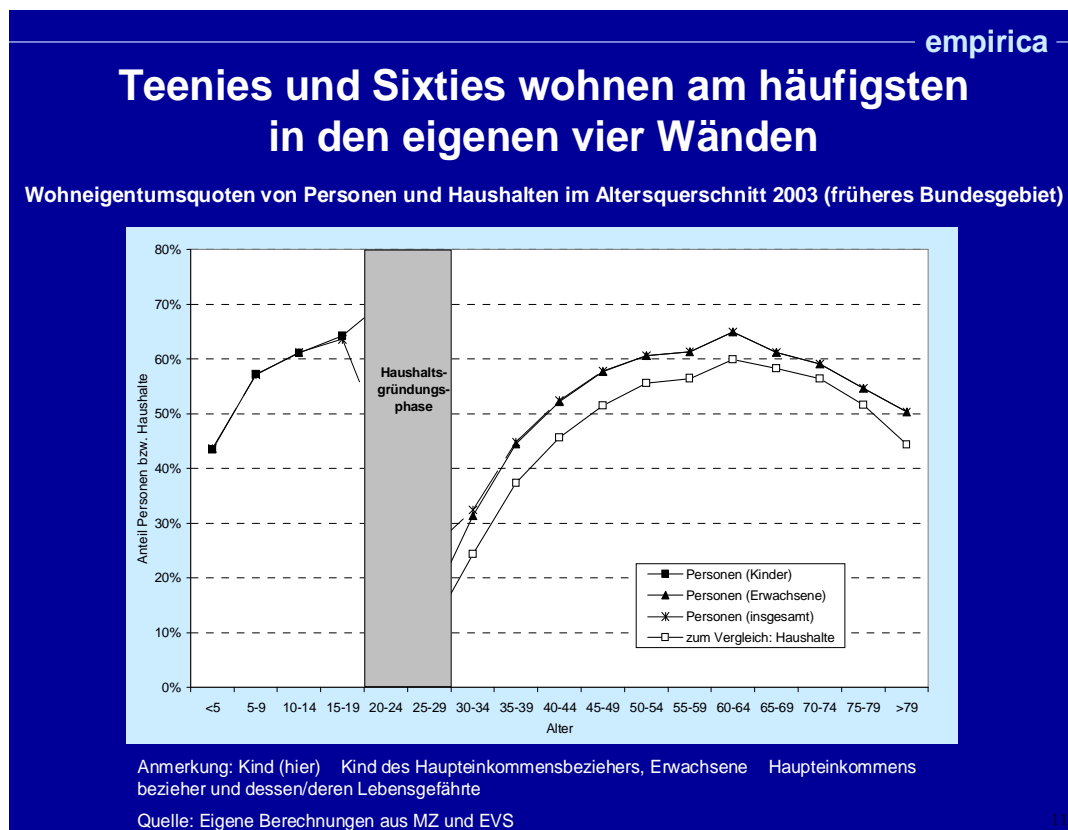
Geht Deutschland weiter den Weg der Rationierung von Bauland und damit der Verteuerung von Wohnimmobilien, steuern wir auf eine Zweiklassengesellschaft hin. Bereits jetzt haben die Eigentümer im Rentenalter massiv mehr Vermögen als die Mieter.

Natürlich entwickeln sich daraus deutliche Unterschiede im Lebensstandard.

Irgendwann werden wir bei der Ausweitung der Eigentumsquoten an Grenzen stoßen. Real existieren dann zwei massiv unterschiedliche Gruppen in der deutschen Gesellschaft. Verschärfen wird sich die Situation noch dadurch, dass die Immobilienwerte durch die Politik künstlich hochgehalten werden.

Aus deutscher Sicht sollte die Familienpolitik eine deutlichere Priorität genießen, da unsere Geburtenraten zu niedrig sind.

Ein paar EU-Länder, wie z.B. Frankreich und Schweden, haben das Problem bereits gelöst. In Großbritannien gibt es offensichtlich eine historisch höhere Geburtenbereitschaft als sie etwa in Deutschland existiert. In diesem Punkt gibt es durchaus nationale Unterschiede.



Die Grafik widerspiegelt die Zahl der Kinder in Deutschland, die in Eigenheimen aufwachsen.

Kinder unter 5 Jahren sind mit nur 40 Prozent vertreten. Das deutsche Eigenheim wird erst im Alter von ca. 40 Jahren erworben. Dann sind die Kinder meist schon zehn Jahre und älter.

Das Eigenheim wird für zehn Jahre ein „Familien/Heim“ sein, danach ist es für 20 Jahre ein „Ehepaar/Heim“. Daran schließen sich weitere 10 Jahre als „Witwen-r/Heim“.

Die geringste Zeit ist es nach diesem Zyklus ein „Familien/Heim“, da der Eigentumserwerb bei hohen Preisen erst spät realisiert werden kann.

Das ist unsozial, da das Eigenheim seine sozialste Wirkung entfaltet, wenn die Dreijährigen auf dem eigenen Grundstück spielen können. Die höchste Wohnquote im Wohneigentum der Eltern stellt sich aber erst ein, wenn die Kinder 15 Jahre alt sind. In diesem Alter ist die Sozialisierungsprägung schon weit fortgeschritten. Die Jugendlichen identifizieren sich weniger mit ihren Wohnverhältnissen. Das Eigenheim wird unter Umständen von Jugendlichen dann eher negativ bewertet, weil es außerhalb der Stadtzentren angesiedelt ist.

Länder wie z.B. Großbritannien, in den bereits 25jährige zu 50 Prozent Wohneigentümer sind und 75 Prozent aller Wohnungen in Eigenheimen sind, haben eine andere Tradition als die Kontinentaleuropäer.

Holland besitzt einen hohen Anteil an Geschosswohnungen, der durch die staatliche Politik künstlich hochgehalten wurde.

Der Altmeister der Wohnungspolitik Rudolf Eberstadt hatte schon vor dem Ersten Weltkrieg behauptet, die Mietskaserne ist eine politisch „gewillkürte“ Schöpfung.

Heute sind es Hochhäuser und Großsiedlungen, die wir als politisch „gewillkürte“ Schöpfungen charakterisieren. Es sind keine nachfrageorientierte Gebilde.

Überall in Europa zeigt sich, dass die Nachfrager an Einfluss gewinnen. Leider wurde dieser Umstand bisher in dieser Veranstaltung nicht gewürdigt

In einigen Ausführungen war sogar ein Bedauern herauszuhören, dass der soziale Wohnungsbau ein Auslaufmodell ist. Der Rückgang im sozialen Wohnungsbau stellt für Deutschland eine positive Entwicklung dar. Die „Abdankung“ der Bauherren im 20. Jahrhundert und deren Ersetzung durch Gremien und Prinzipienarchitekten haben eine soziale und bauliche Katastrophe bewirkt. Diese provokante These möge als Diskussionsaufforderung aufgefasst werden.

Im 21. Jahrhundert haben die Nachfrager mehr Einfluss auf den Markt. Das gilt von Großbritannien bis Frankreich, jedoch noch nicht in Österreich. Die Österreicher werden durch ihr stark administriertes System noch Krisen erfahren. Die Bedeutung der Nachfrage im 21. Jahrhundert führt dazu, dass sich professionelle Akteure mit „Amateuren“ auseinandersetzen müssen.

Offene Märkte sind besser geeignet Probleme zu lösen. Obwohl Märkte mitunter auch dazu tendieren, homogene Siedlungen zu produzieren. Deren Auswüchse sind allen aus Amerika bekannt. Planung behält ihre Bedeutung, wenn es darum geht, differenzierte Gebäude und Qualitäten in Neubauarealen zu schaffen.

Wir brauchen nach wie vor ein öffentliches Management, z.B. seriöse Entwicklungsgesellschaften, die über den Boden verfügen und öffentliche Entscheidungen, die den Marktinvestoren Rahmen setzen. Wir brauchen die Vielfalt von Wohnungen. Es können Bedingungen an die Vermarktung von Boden geknüpft werden. Ein intelligentes Zusammenspiel von Planung und privaten Investitionen wirkt sich stets produktiv aus. Partiiell funktionieren diese Abstimmungen bereits, wenn auch nicht systematisch.

empirica

## Barwerte der Neuverpflichtungen im Wohnungswesen 2001 – Einzelposten (I)

	Barwerte 2001***		Summe
	Ost	West	
<b>Mietwohnungen</b>			
Steuerförderung			
degressive AfA (Neubau)	173	1.358	<b>1.531</b>
Sofortabschreibung Erhaltungsaufwand (Bestand)	378	1.920	<b>2.298</b>
Investitionszulage (Neubau)	20	-	<b>20</b>
Investitionszulage (Modernisierung)	720	-	<b>720</b>
<b>Selbstgenutzte Wohnungen****</b>			
KfW (Wohnraummodernisierungsprogramm Ostdeutschland)	74	-	<b>74</b>
KfW (Wohneigentumsprogramm)	k.A.	k.A.	<b>63</b>
KfW (Programm zur CO2-Minderung)	k.A.	k.A.	<b>59</b>
KfW (CO2-Gebäudesanierungsprogramm)	k.A.	k.A.	<b>88</b>
Steuerförderung			
Investitionszulage (Modernisierung)	100	-	<b>100</b>
Eigenheimzulage (Grundförderung Bestand)	374	1.473	<b>1.848</b>
Eigenheimzulage (Kinderzulage Bestand)	248	1.052	<b>1.301</b>
Eigenheimzulage (Ökozulage Bestand)	0	1	<b>1</b>
Eigenheimzulage (Grundförderung Neubau)	976	3.219	<b>4.196</b>
Eigenheimzulage (Kinderzulage Neubau)	345	1.183	<b>1.528</b>
Eigenheimzulage (Ökozulage Neubau)	26	87	<b>113</b>
Eigenheimzulage (Grundförderung Ausbau/Erweiterung)	61	143	<b>204</b>
Eigenheimzulage (Kinderzulage Ausbau/Erweiterung)	66	175	<b>241</b>
Eigenheimzulage (Ökozulage Ausbau/Erweiterung)	0	0	<b>0</b>

19

Anmerkungen zum Thema „steuerliche Subventionen“.

Die Grafik zeigt das deutsche Wohnungsbudget für das Jahr 2001. In Deutschland ist besonders problematisch, dass ein massiver Anteil der Subventionen rein steuerlich ist.

Betrachten wir die degressive Abschreibung.

Sie greift zu Beginn eines Neubaus und geht anschließend über in die Sofortabschreibung von Erhaltungsaufwand. Es ist ökonomisch nicht nachzuvollziehen, warum z.B. eine neue Zentralheizung sofort abgeschrieben werden kann.

In der Budgetdarstellung findet sich kein Hinweis über den Posten „Verlustverrechnung aus Vermietung und Verpachtung mit anderen Einkunftsarten“.

Andere EU-Länder gewähren diese Verlustrechnungen auch, allerdings Spanien und Frankreich in reduzierter Form. Großbritannien verzichtet auf dieses Subventionsinstrument.

Private Hauseigentümer besitzen in Deutschland den größten Anteil am Mietwohnungsbestand. Ein Grund dafür ist, dass private Hausinvestoren steuerlich besser gestellt werden als Unternehmen. Investitionen im Mietwohnungssektor erzielen hohe Abschreibungen. Die Schuldzinsen können abgesetzt werden, Wertsteigerungen werden nicht behindert. Darüber hinaus können kalkulatorische Verluste vom zu versteuernden Einkommen abgesetzt und damit die eigene



Steuerlast deutlich reduziert werden. Das ist die gigantischste Subvention im Wohnungsbereich in Deutschland.

Leider wird die Verlustrechnung offiziell nicht als Subventionsinstrument definiert. Im Subventionsbericht der Bundesregierung findet man weder Erläuterungen noch quantitative Auswertungen darüber. Politisch ist das auch bewusst so gewollt.

Dieses Instrument ist keineswegs förderlich, da es lediglich private Investoren mit Spitzeneinkommen am Wohnungsmarkt wettbewerbsfähig hält. Nicht der „beste Investor“ agiert, sondern der mit der höchsten Steuerlast. Dies darf kein Qualitätskriterium sein. Besonders in Deutschland nehmen diese Verzerrungen deutlich zu. Länder wie Großbritannien kennen dieses Problem nicht. Andere Länder gewähren den generellen Schuldzinsenabzug bei Wohneigentum.

Es ist absurd eine progressive Förderung zugrunde zu legen, ohne hinterher die erzielten Realeinkommen aus der Nutzung progressiv zu besteuern. Steuersystematisch ist das nicht zu rechtfertigen. Das Dilemma ist erkennbar.

Die neue Bundesregierung schafft die Eigenheimzulage ab, will aber die direkten und indirekten steuerlichen Begünstigungen sowie Halbsubventionen unangetastet lassen. Deutschland wird das erste Land unter konservativer Regierungsführerschaft sein, das das Wohneigentum gegenüber der Miete diskriminiert. Ein unverständliches und nicht vertretbares Vorgehen. Offensichtlich scheuen die politisch Verantwortlichen davor zurück, die Mietwohnungssubventionen zu beschneiden. Man fürchtet die Mobilisierung von leicht zu organisierenden Mieterprotesten, speziell in den Großstädten.

Kürzt der Staat Subventionen mit der Folge, dass die Mieten erhöht werden müssen, dürfte es nicht schwierig sein, die Mieterklientel ideologisch aufzustacheln.

Es zeigt sich, dass die Regierung trotz enormer Haushaltsprobleme nicht den Mut aufbringt, unsinnige Subventionen aufzuheben. Die Macht der Lobbyisten sowie historische Traditionen und vieles mehr verhindern Veränderungen in Deutschland; aber auch in anderen EU-Ländern. Wir benötigen ein rationales Steuersystem, mit einer ausgewogenen Verknüpfung von Steuer- und Programmförderung.

Vor diesem Hintergrund könnte man durchaus resignieren, doch auch mit kleinen Verbesserungen wäre schon viel bewirkt.

Fazit: Ein effektiver Bodenmarkt und ein ordentlicher Wettbewerb der Bauwirtschaft kann in Europa eine Situation hervorbringen, in der kein Land Produktionssubvention oder ähnliches benötigt.

Die meisten EU-Länder werden massive Probleme als Folge der Segregation zu lösen haben.

In der Masse gesehen handelt es sich nicht um rein wohnungspolitische Probleme, die ergo auch nicht mit wohnungspolitischen Lösungen eliminiert werden können.

Würde man in der Lage sein, die betroffenen Wohngebiete zu modernisieren, müssten die Bewohnern trotzdem ein Wohnrecht zu niedrigen Mieten erhalten, da anderenfalls der Kreislauf von Verdrängung und Segregation wieder in Gang kommt.

Alle kennen das. Sanierung macht arme Leute wohnungslos. Sie wandern ab in preiswertere Wohnungen, bis wieder eine Sanierung einsetzt und alles beginnt wieder von Vorne.

In Peking ereignet sich das zurzeit in Reinkultur. Eine quasi kapitalistische Stadterneuerung reißt die ungeliebten Billigquartiere ab, Hochhäuser entstehen und die früheren Bewohner werden in das nächste Billigwohngebiet vertrieben. Die Geschichte wiederholt sich offensichtlich immer wieder.

Das Thema Segregation ist hinlänglich ausdiskutiert.

Die Wohnungsprobleme in Deutschland könnten - begünstigt durch gute Einkommen und einem anspruchsvollen Technikniveau - durchaus ohne Subventionen gelöst werden. Es sollte gelingen, den Wettbewerb am Baulandmarkt zu fördern. Fehlt der offene und faire Wettbewerb, wird das Wirtschaftsgut Wohnen unverändert teuer bleiben.

Deutlich wird das am Beispiel einer Untersuchung von empirica Berlin.

Das Stuttgarter Umland wurde mit dem Umland von Berlin verglichen.

Im Umland von Berlin erwarben 60 Prozent der Käufer Wohneigentum ohne Subventionen, ausschließlich aus eigenem Einkommen. Im Umland von Stuttgart gab es ganze zwei Prozent Käufer von Wohneigentum, die die Finanzierung ausschließlich aus eigenen Einkommen schafften.

Im Stuttgarter Umland sind die Immobilien exorbitant teuer. Die Gründe sind hinlänglich bekannt. Bauland ist teuer, bauen ist teuer, es gibt nur kleine Losgrößen, die Produktionen sind ineffizient und zum Schluss wollen auch noch baden-württembergische Qualitätsstandards berücksichtigt sein. Ein „closed shop“ Markt in der reichsten Region Deutschlands, in der sich nur eine Minderheit Wohneigentum leisten kann.

Völlig anders dagegen die Situation in Rostock/Ostdeutschland. Die Preise sind hier mittlerweile so niedrig, dass breite Bevölkerungsschichten Wohneigentum erwerben können.

Der Vergleich der Regionen in Deutschland macht deutlich, inwieweit Angebotsbedingungen langfristig über die soziale Qualität von Märkten entscheiden. Innerhalb von Europa gibt es ähnliche Unterschiede. In Holland z.B., das lange Zeit als das Mekka der niedrigen und preisgünstigen Produktion galt, erleben wir, dass Holländer nach Deutschland abwandern, um ein preiswertes Haus zu erwerben. Jahrzehntelang war dies genau umgekehrt. Die Deutschen gingen nach Holland um ein preiswertes Haus zu erwerben. Die Pendlerströme bewegen sich nun in die andere Richtung. Niemand hätte das historisch jemals für möglich gehalten.

Es wird aber auch deutlich, wie sehr diese Angebotsbedingungen politisch bedingt sind. Letzten Endes entscheidet immer nur politisches Handeln darüber, wie funktionsfähig und sozial

Wohnungsmärkte in Hinblick auf Menge und Qualität von Wohnungen sind, nicht aber, was die gesellschaftlichen Bedingungen des Zusammenlebens in problematischen Nachbarschaften angeht. Das ist ein neues, überaus drängendes Thema, das gelöst werden muss. Alle bisherigen Unternehmungen reichen nicht aus.

Die Maßnahmen reichen weder in England, noch in Frankreich, noch in Holland aus. Ein Mitarbeiter im Holländischen Innenministerium räumte auf Nachfrage ein, dass man trotz langjähriger Arbeit keine Fortschritte erzielt hat. Die Probleme in den EU-Ländern unterscheiden sich kaum von einander. Leider verfügen die Holländer über keine präzisen Indikatoren, die aufzeigen könnten, wie sich die Durchlaufgeschwindigkeit der Problembewohner entwickelt hat.

Hier zeigt sich einmal mehr, wie sehr differenziertere Indikatoren über Problemlagen benötigt werden, um komplexe Strategien zwischen Wohnungspolitik, Sozialpolitik und Bildungspolitik zu entwickeln.

Der **Moderator** dankt Herrn Pfeiffer für die anschaulichen Ausführungen. Viele Aspekte der deutschen Wohnungsmarktprobleme unter Einbeziehung der EU- Partnerländer wurden deutlich angesprochen. Erfreulich sei die Tatsache, dass die Baulandverknappung nicht überall in Deutschland gegeben sei.

Ein zögerlicher Reformwille in der Wohnungspolitik könnte den Trend zur Abwanderung von überwiegend gut ausgebildeten jungen Menschen ins Ausland beschleunigen. Aus überwiegend ökonomischen Gründen würden bereits heute eine große Anzahl Deutscher ins Ausland abwandern. Sollte die Bundesregierung die Altersvorsorgeprobleme nicht in den Griff bekommen und keine bessere Politik zugunsten junger Familien anbieten können, wird sich diese Entwicklung verstärken.

Der Moderator bittet nunmehr Herrn Dr. Gurtner aus der Schweiz um seinen Vortrag.

Die Schweiz gilt in vielfacher Hinsicht in Europa als Musterland. Vielleicht kann gerade auch die Schweizer Wohnungspolitik gute Beispiele für die Lösung der vielfachen Probleme in Europa liefern.

**Dr. Peter Gurtner**  
**Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen/Switzerland**

### **Themenschwerpunkt I**

Wohnungspolitische Rahmenbedingung in der EU

Die Wohnungsversorgung ist primär eine Aufgabe der Privatwirtschaft und die Finanzierung des Wohnungsbaus erfolgt in erster Linie über das Bankensystem

Zwei Drittel der Bevölkerung wohnen in Miete. Damit steht die Schweiz bezüglich der Eigentumsquote im europäischen Vergleich am Schluss, doch es bestehen große Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Wichtige Gründe für die niedrige Eigentumsquote sind: relativ späte Einführung des Stockwerkeigentums, ein funktionierender und qualitativ guter Mietwohnungsmarkt, das ungünstige Verhältnis von Kosten und Einkommen und der hohe Anteil der ausländischen Bevölkerung.

Seit einigen Jahren steigt die Eigentumsquote. Der Grossteil der Wohnungsproduktion entfällt heute auf Stockwerkeigentum und Einfamilienhäuser. Der verbleibende Mietwohnungsbau konzentriert sich auf höhere Einkommensschichten und auf Regionen mit gutem Entwicklungspotenzial, was tendenziell zu einer Verknappung des preisgünstigen Angebots führt. Punkto Wohnfläche (44 m<sup>2</sup> pro Person), Wohnungsausstattung, Wohnumfeld und generelle Zufriedenheit mit der Wohnsituation steht die Schweiz im internationalen Vergleich gut da. Kritikpunkte betreffen meist lokale Umweltbelastungen durch Lärm und Verkehr, den Mangel an kinderfreundlichen Wohnungen sowie vor allem die hohen Wohnkosten. Im Jahr 2000 hatte jeder fünfte Haushalt dafür mindestens ein Drittel des Einkommens aufzubringen.

Die Mietwohnungen gehören zu über 55 % Privatpersonen. Auf gemeinnützige Bauträger und die öffentliche Hand entfallen im Durchschnitt rund 10 % des Angebots mit höheren Anteilen in einzelnen Städten. Den Rest teilen sich institutionelle Investoren und Immobilienfirmen.

Die Gründe für den hohen Anteil der privatwirtschaftlichen Wohnungsversorgung liegen unter anderem in der ordnungspolitischen Tradition, im vergleichsweise liberalen Mietrecht, den ausreichenden Renditen und der Zufriedenheit der Bewohner mit dem Angebot und der durch Mietwohnungen erleichterten Mobilität.

Den gemeinnützigen Wohnbauträgern kommt jedoch als dritte Kraft zwischen einem auf Rendite orientierten Wohnungsbau und dem individuellen Eigentum eine wichtige Rolle zu. Sie sorgen für einen Grundstock preisgünstiger Unterkünfte. In ihren Wohnungen leben überdurchschnittlich viele Menschen mit tieferen Einkommen. Ihre Bewohner genießen im Allgemeinen eine höhere Wohnsicherheit. Selbsthilfe und Eigenverantwortung schaffen Geborgenheit und Identität. Die Stärkung dieses Sektors stellt deshalb einen Schwerpunkt der noch verbliebenen öffentlichen Förderungstätigkeit dar.

Eine Investorenbefragung aus dem Jahre 2004 zeigt, dass gesamthaft eine große Bereitschaft besteht, sich weiterhin im Wohnungsbau zu engagieren. Sie weist aber auch auf verschiedene Hindernisse hin. An erster Stelle stehen die Schwierigkeiten mit den Bauvorschriften und den Bewilligungs- und Einspracheverfahren. Als ein weiterer wichtiger Hemmschuh wird der Mangel an Bauland genannt. Das Kernproblem im Bodenmarkt ist jedoch nicht der quantitative Mangel an Bauland, sondern dessen unzureichende Verfügbarkeit. Dazu kommen Zonenordnungen, welche häufig einer höheren Ausnützung im Wege stehen. Eingriffe in die Nutzungs- und Verfügungsfreiheit sind aber höchst unpopulär und fiskalische Lenkungsmaßnahmen fast ebenso unbeliebt. Auch eine eigene Bodenpolitik der Gemeinden hat nur an wenigen Orten Tradition.

## **Themenschwerpunkt II**

### Ausrichtung der Förderpolitik

In der Schweiz findet keine allgemeine Wohnbauförderung mehr statt. Sie beschränkt sich auf spezifische Ziele. Zu diesen gehören im erst kürzlich erlassenen Wohnraumförderungsgesetz die Sicherstellung der Wohnungsversorgung für finanz- und sozialschwache Gruppen, die Förderung von preisgünstigem Wohneigentum für Schwellenhaushalte, die Stärkung von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie die Verbesserung der Wissens- und Entscheidungsgrundlagen.

Innerhalb dieser Ziele gelten für die Ausrichtung der Hilfe folgende Prioritäten:

- Modellvorhaben
- Objekte mit behinderten- und betagtegerechten Wohnungen
- Erneuerung von bestehenden Objekten
- Neubauten in Gebieten mit tiefem Leerwohnungsbestand

Innerhalb dieser Kategorien werden bevorzugt:

- Objekte mit kantonaler oder kommunaler Zusatzhilfe
- Objekte, die mit Ressourcen haushälterisch umgehen, eine hohe bauliche Qualität aufweisen, den Bedürfnissen von Familien, Kindern und Jugendlichen, älteren Menschen und Menschen mit Behinderung entsprechen und eine ausgewogene soziale Durchmischung der Bewohnerschaft ermöglichen.

Die eigentliche Wohnbauförderung ist im Prinzip eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Nebst der stark reduzierten Bundeshilfe gibt es aber nur noch drei Kantone und einzelne Gemeinden, die eine eigene, zum Teil sehr bescheidene Wohnbauförderung betreiben. Dabei steht überall die Stärkung der gemeinnützigen Bauträger und zum Teil die Erneuerungstätigkeit im Vordergrund.

Zieht man den Kreis der Wohnungspolitik etwas weiter um die der Wohnungsproduktion vor- und nachgelagerten Märkte, so zeigt sich ein vielfältigeres Bild, das jedoch im Allgemeinen keine Förderungsaktivitäten, sondern Bestrebungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen umfasst. Angesprochen sind z.B. die Raumplanung, die Bauvorschriften, das Mietrecht, die Altersvorsorge und die Ausländerpolitik

Die direkte Förderung beschränkt sich fast nur noch auf zinsgünstige Darlehen. Spezielle Steueranreize gibt es im Mietwohnungsbereich nicht. Für wirtschaftlich schwächere Bezieher von Altersrenten gibt es eine Art Mietbeihilfe, indem mit der sozial begründeten Ergänzungsleistung auch ein Teil der Wohnkosten abgegolten wird.

Es gibt weder spezielle Kapitalmarktinstrumente noch spezifische Investitionsanreize für den Wohnungsbau. Eine Ausnahme stellen die allgemeine steuerliche Abzugsmöglichkeit der Schuldzinsen und die Emissionszentrale gemeinnütziger Wohnbauträger dar, welche in bescheidenem Umfang vom Bund verbürgte langfristige Obligationenanleihen begibt und das Mittelaufkommen ihren Mitgliedern als zinsgünstige Hypotheken zur Verfügung stellt.

Das mit einer „dynamischen Finanzierung“ operierende Förderungsmodell wurde kürzlich nach 25-jähriger Dauer außer Kraft gesetzt. Die zur Rückzahlung der Verbilligungsvorschüsse erforderlichen regelmäßigen Mietzinserhöhungen ließen sich wegen der stagnierenden Einkommens- und Teuerungsentwicklung nicht mehr durchsetzen. Gleichzeitig führte die Verbürgung von Nachgangshypotheken im Zuge der Immobilienkrise der Neunzigerjahre zu großen Verlusten der öffentlichen Hand.

Die gezielte Förderung von Wohneigentum beschränkt sich heute weitgehend auf das wenig benutzte Instrument der Rückbürgschaften. Mit diesen übernimmt der Bund einen Teil des Risikos von Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften, bei denen Schwellenhaushalte mit geringen Einkommen und Vermögen Bürgschaften bis zu 90 % der Anlagekosten beantragen können. Eine eigentliche Bausparförderung gibt es nur einem einzigen Kanton. Hingegen können die Mittel der Altersvorsorge in einem bestimmten Umfang zur Finanzierung von Wohneigentum eingesetzt werden.

Ein allgemeiner Förderungseffekt kann sich je nach dem Grad der Fremdverschuldung und dem Zinsniveau aus dem Steuersystem ergeben, das bei der Berechnung des steuerbaren

Einkommens den Abzug von Schuldzinsen und Unterhaltsaufwendungen erlaubt, umgekehrt aber auch einen Eigenmietwert aufrechnet.

Zur Sicherung des geförderten Wohnungsbestandes gilt während der Laufzeit der Hilfe (meist 25 Jahre) ein im Grundbuch eingetragenes Zweckentfremdungsverbot. Zudem unterstehen die Wohnungen über den gleichen Zeitraum hinweg einer Mietzinskontrolle. Da die Bauträger meistens gemeinnützige Akteure sind, bleiben die Wohnungen in der Regel auch nach Ablauf der Hilfe dem preisgünstigen Sektor erhalten.

Auf Bundesebene existieren keine speziellen Programme zur Siedlungs- und Quartiererneuerung. Im Rahmen der kürzlich beschlossenen Agglomerationspolitik, der Energie- und Immigrationspolitik unterstützt der Bund jedoch in bescheidenem Umfang Modellvorhaben zur Aufwertung von Quartieren, zur sozialen Integration, zum begleiteten Wohnen und zur energetischen Verbesserung von Gebäuden. In verschiedenen Städten und Agglomerationen bestehen zahlreiche Bestrebungen zur Verbesserung der Siedlungsverhältnisse (Verkehrsberuhigung, Wohnumfeldgestaltung, Verbesserung der Sicherheit, etc.).

### **Themenschwerpunkt III**

Strategische Neuorientierung der Wohnungspolitik

Wie oben erwähnt, wurde kürzlich nach umfangreichen Abklärungen die Wohnungspolitik überarbeitet und ein neues Wohnraumförderungsgesetz erlassen, das die Hilfen auf wirtschaftlich Schwache konzentriert und zu diesem Zweck vor allem die gemeinnützigen Bauträger mit Darlehen und Bürgschaften unterstützt. Allerdings wurden kurz nach der Einführung die verfügbaren Mittel als Folge verschiedener Entlastungsprogramme massiv gekürzt. Bis 2009 sind alle direkten Darlehenszahlungen sistiert, sodass nur noch indirekte Hilfen im Sinne der erwähnten Rückbürgschaften, der Bürgschaften für die Emissionszentrale gemeinnütziger Wohnbauträger und eines Fonds de Roulement zur Anwendung gelangen. Im Parlament sind zudem verschiedene Vorstöße hängig, die eine vollständige Abschaffung der staatlichen Wohnbauförderung verlangen.

Die Wohnungsproduktion hat in den letzten Jahren selbstständig auf veränderte Haushaltsformen, neue Lebensstile und die Zunahme der Betagten zu reagieren begonnen. Zudem ist man sich bewusst, dass der Produktionsbedarf an Wohnungen aus demografischen Gründen längerfristig sinken wird. Ein Spezialproblem stellen in einzelnen Gemeinden die ethnischen Veränderungen in der Bewohnerschaft dar, was koordinierte Maßnahmen der Wohnungs-, Sozial- und Immigrationspolitik erfordert.

Die Wohnbauförderung ist in dieser Hinsicht für ein „Trendsetting“ zu unbedeutend. Über die Wohnforschung und die Unterstützung von guten Beispielen stellt sie jedoch bezüglich der sich verändernden Bedürfnisse wichtige Entscheidungsgrundlagen und Lösungsvorschläge zur Verfügung.

In der Schweiz ist der Bestand staatlicher Wohnungen sehr gering und dessen Privatisierung deshalb kein Thema.

Die Altersvorsorge in der Schweiz beruht auf einem so genannten 3 Säulen-Prinzip. Dieses umfasst die staatliche Vorsorge (1.Säule) im Umlageverfahren, die obligatorische berufliche

Vorsorge (2. Säule) im Kapitaldeckungsverfahren und die freiwillige private Vorsorge (3. Säule), wobei bei Letzterer zwischen einem gebundenen Teil (Säule 3a) und einem ungebundenen Teil (Säule 3b) unterschieden wird.

In die gebundene Selbstvorsorge können pro Jahr durch Personen, welche obligatorisch einer Vorsorgeeinrichtung der beruflichen Vorsorge angehören, heute rund 6'000 Franken einbezahlt werden. Personen, die keiner Vorsorgeeinrichtung angehören, z. B. Selbstständigerwerbende können pro Jahr höchstens rund 30'000 Franken einzahlen. Die Einzahlungen können vom steuerbaren Einkommen abgezogen und später für die Finanzierung von Wohneigentum eingesetzt werden. Bei der Auszahlung unterliegt die bezogene Summe einem gegenüber dem Einkommenssteuersatz stark reduzierten Steuersatz.

Seit 1995 können auch Teile der 2. Säule für die Finanzierung von selbst bewohntem Wohneigentum bezogen oder verpfändet werden. Verwendungszwecke sind der Erwerb, die Erstellung oder Renovation von Wohneigentum, die Amortisation von Hypothekendarlehen und der Kauf von Anteilscheinen von Wohnbaugenossenschaften. Bei rund einem Fünftel aller Käufe von bestehendem Wohneigentum sind solche Gelder im Spiel. Bei neuem Wohneigentum ist nicht weniger als jeder dritte Kauf eines Eigentumsobjekts mit Vorsorgemitteln mitfinanziert. Pro Jahr nimmt rund 1 % der Versicherten die entsprechenden Möglichkeiten wahr. Bis heute wurden rund 20 Milliarden Franken an Vorsorgegeldern bezogen.

Der **Moderator** dankt Herrn Dr. Gurtner für den interessanten Vortrag.

Er bittet um nähere Erläuterungen zum Entnahmehmodell innerhalb des Systems der privaten Altersvorsorge in der Schweiz. Demnach sei möglich, angespartes Kapital zu entnehmen und damit den Grundstückserwerb oder den Bau eines Eigenheims oder einer eigenen Wohnung mit zu finanzieren. In Deutschland sei eine ähnliche Regelung eingeführt worden. Allerdings mit der Verpflichtung, den entnommenen Betrag bis zum Alter von 65 Jahren wieder einzuzahlen. Diese Bedingung sei in der Schweiz nicht vorgesehen.

Steuerlich wird die Kapitalbildung zur Altersvorsorge in der Schweiz begünstigt. Dr. Gurtner wird gebeten zu erläutern, ob aus diesem Grunde eine Nachversteuerung bei Entnahme vorgesehen ist oder es sich um eine gänzlich „freie“ Entnahmemöglichkeit handelt?

**Dr. Peter Gurtner**

**Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen/Switzerland**

Das entnommene Kapital ist nur dann zurückzuzahlen, wenn das Haus vor Erreichung des Pensionierungsalters (65 Jahre) verkauft wird und soweit der Erlös den Vorbezug deckt.

Besonders in Zeiten sinkender Immobilienwerte besteht das Risiko, dass Letzteres nicht mehr zutrifft, was zu einer entsprechenden Rentenkürzung führt. Ein weiterer kritischer Punkt ist die auch in Deutschland akut gewordene Unterdeckung verschiedener Pensionskassen. Das kann zu einer übermäßigen Beanspruchung der Vorbezugsmöglichkeiten führen, da die Versicherten in einer solchen Situation Rentenkürzungen befürchten. In der Schweiz hat das gewisse Änderungen an den gesetzlichen Grundlagen ausgelöst, indem zum Beispiel den Kassen längere Auszahlungsfristen zugestanden werden.

Bezüglich der steuerlichen Behandlung gilt der Grundsatz, dass obligatorische Einlagen im Rahmen der 2. Säule vollständig und freiwillige Beiträge im Rahmen der 3. Säule bis zu bereits erwähnten Beträgen vom Einkommen abgezogen werden können. Wird das angesparte Kapital für den Kauf, die Erstellung oder Erneuerung von Wohneigentum beansprucht, so ist es mit einem reduzierten Satz zu versteuern.

Der **Moderator** findet es interessant, dass die Entnahme aus der betrieblichen Altersvorsorge möglich sei. In Deutschland gäbe es dagegen großen Widerstand, derartige Entnahmen zuzulassen. Eine nicht unerhebliche Anzahl technischer Argumente würden als Hinderungsgründe dagegen vorgetragen.

**Dr. Peter Gurtner**

**Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen/Switzerland**

verweist auf eine Evaluation dieser Instrumente, die nach zehnjähriger Praxis unlängst durchgeführt wurde. Sie zeigt, dass diese Modelle funktionieren und auf recht großes Interesse stoßen. Die Ergebnisse sind auf der folgenden Website verfügbar: [www.bwo.admin.ch](http://www.bwo.admin.ch) Rubrik Forschung, Unterrubrik Publikationen, Forschungsberichte. Titel: Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge., März 2004

**Frager aus dem Auditorium**

Wie wird der Mietwohnungsbau in der Schweiz steuerlich behandelt? Wird der Wertzuwachs beim Verkauf einer Mietwohnung versteuert? Können Investitionen steuerlich in voller Höhe sofort geltend gemacht werden, so wie das in Deutschland bei bestimmten Investitionen praktiziert wird? Eine große Anzahl von Investitionen können sofort abgeschrieben werden, auch wenn eine Lebensdauer von zehn Jahren oder zum Teil länger vorliegt.

Gewährt die Schweiz, analog dem deutschen System, auch Verrechnungsmöglichkeiten, die es möglich machen, Verluste in unterschiedlichen Einkommensarten hin- und her zu schieben?

**Dr. Peter Gurtner**

**Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen/Switzerland**

Das Steuersystem ist auf Grund der Steuerhoheit der Gemeinden, Kantone und des Bundes sehr vielfältig, weshalb die Antworten je nach Frage nicht für alle Gebietskörperschaften die gleichen sind. Generell kann jedoch gesagt werden, dass Veräußerungsgewinne zu versteuern sind, wobei die Erfassung je nach Kanton und Eigentübertyp über eine Sondersteuer oder die allgemeine Ertragssteuer erfolgt. Bauherrenmodelle oder steuerliche Investitionsanreize sind in der Schweiz nicht üblich. Hingegen können Schuldzinsen, Unterhaltsaufwendungen und Abschreibungen von z.B. 1.5 – 2.0 % steuerlich abgezogen werden. Die Aufrechnung von Verlusten und Gewinnen ist innerhalb bestimmter zeitlicher Grenzen möglich. Beim individuellen Wohneigentum ist ein Eigenmietwert zu versteuern. Dafür sind Schuldzinsen und Unterhaltsaufwendungen abzugsfähig.

Der **Moderator** bittet die Teilnehmer um abschließende Statements.

Die Partnerländer befinden sich häufig in ganz unterschiedlichen strukturellen Situationen. Dementsprechend differieren die politischen Instrumente. Es gibt viele gemeinsame Probleme, die hier auch benannt wurden. Bei den hier präsentierten Lösungsansätzen gibe es durchaus noch offene Fragen. Die Philosophien gehen mal in Richtung „mehr Markt“, mal in Richtung



„Regulierung“, mal in Richtung „Dezentralisierung“ sowie auch in Richtung „Zentralisierung“. Diese Informationsgrundlagen bilden durchaus eine solide Basis für ein Fazit.

## **Schlussbemerkungen**

### **Professor Christine Whitehead**

#### **London School of Economics and Political Science, LSE, Great Britain**

I will try. I suppose what did I learn? I learnt that I was right that I do not understand the German, Austrian and Swiss systems, and possibly I never will. But I learnt a great deal about them, which has been helpful. I think I also learnt that you think that you cannot get rid of mortgage tax relieve - I think you can. We did it from a situation, where every politician was saying it is totally impossible. We put the principles of getting rid of it in place 1974 and we got rid of it in 2000. But that is the only way to do it. I was going to say; well we are right, you are wrong. And when I realised that we are saying exactly the same about capital gains tax. Is it impossible for us to introduce the capital gain tax, which is actually what is fundamentally distorting the whole system? And I hope that I will be proved wrong again. I think that what I have learnt and it is very difficult to deal with it, is the fundamentals of the same. They can't be changed for about underline income distribution, they are about the fact, that Denmark it is inherently imperfect. They are about the fact we live next door to one another, and therefore we are not very happy about having new building next door to us, we are not very happy about having people we do not know or like next door to us. And those are fundamental, whether we are rich or poor. The issue of housing in relationship to other aspects of welfare, I get the impression that we are using it a little bit too much as an excuse why we do not have to deal with housing. And I think there are some real housing issues still to be dealt with. I went to a meeting with our minister a couple of weeks ago and I was told I was out of date, because I wanted a decent home for every household. What matters now is place. But a place is about good quality housing as much as it is about anything else. So I am a little worried about our capacities to move problems away. Another that really helps to answer the question, the indebtedness question is the other one which interests me. As everybody knows, we and a number of other countries had a massive issue between 1989 and 1995, when we had a situation where a large number of the people were in negative equity and a large number of people lost their homes. Our indebtedness now it is higher, but our exposure to risk is actually significantly lower. Our payments per month are a lower proportion of income and the amount of equity, which we have, is higher. So I think there is a problem about adjustment versus levels here. And if you are in adjustment stage, it is very, very dangerous indeed. We are still possibly open to massive reductions. All of those are thoughts rather than coherence, but I think that we are living in a world, which is a global word. Every country, not every country, but America as well as everything else is massively surprised by what is happening to house prices. House prices are de-coupling from the underlying relationships that demand and supply in some parts of almost all countries. And I think this has something to do with globalisation of mortgage markets and investment markets in a way which we would be foolish to underestimate.

### **Dr. Christian Donner**

#### **Univ. Lektor, Wien/Österreich**

bezieht sich auf den seiner Meinung nach sehr informativen und weit gespannten Vortrag von Ulrich Pfeiffer (empirica, Berlin), der sich energisch gegen die künstliche Baulandverknappung ausgesprochen hat, die zu höheren Baulandpreisen führt, die dann oft mit dem Prinzip „Bremse

und Gaspedal gleichzeitig“ hinterher wieder aufgefangen werden sollen. Dem ist zuzustimmen. Zustimmung auch in Bezug auf die identifizierten Mechanismen der einschlägigen Lobby. Zum einen die Ökologen, die im Sinne des Umweltschutzes gegen eine weitere Freigabe von Bauland eintreten. Zum anderen die Eigentümer, die davon begünstigt werden.

Donner gibt aber zu bedenken, dass die Ökologen unter Umständen durchaus im Sinne der Allgemeinheit agieren und nicht individuelle Partikulärinteressen vertreten. Sie dienen mit ihrem Eintreten gegen die Ausweisung von Baulandflächen vielleicht dem allgemeinen Wohl. Jeder weiß, dass Bauland prinzipiell nicht vermehrbar ist, räumlich begrenzt ist und dass die Beschränkung natürlich eine Funktion der jeweiligen Traditionen ist.

Die Definition von Dichte ist sicher beeinflusst von persönlicher Erfahrung. Für einen Niederländer wird eine relativ hohe Dichte durchaus akzeptabel, weil sie ihm vertraut ist und schlicht und einfach ein Faktum darstellt. Für einen Norweger würde vielleicht eine vergleichbare Dichte völlig unerträglich sein, wenn er ihr im Alltag ständig ausgesetzt wäre. Das sind natürlich nationale Befindlichkeiten, über die man nicht einfach hinweg geht.

Grundsätzlich gilt aber, dass Bauland beschränkt ist, potentiell Bauland auch. Es tritt dann wahrscheinlich so etwas wie ein Kippeffekt ein, wenn immer weiter und weiter umgewidmet und das offene Land verbaut wird. Dieser Kippeffekt tritt in unterschiedlicher Höhe ein. Aber doch irgendwann. Man könnte sagen, dass dieser Mehrpreis, der durch die knappe Baulandwidmung ausgelöst wird, sozusagen den Preis für den Freikauf der offenen Landschaft darstellt. So als würden wir in Brasilien ein paar Quadratkilometer Urwald kaufen. Das ist in etwa dieselbe Mechanik.

Die Diskussionsrunde mit Vertreter/innen aus 8 verschiedenen EU Ländern hat versucht Gemeinsamkeiten in der Ausgestaltung einer rationalen Wohnungspolitik, vielleicht einer europäischen Wohnungspolitik, auszumachen.

Das kann nicht gut gelingen. Die Mitgliedsländer sind in ihren jeweiligen Traditionen, ihren eigenen nationalen Erfahrungen und Geschichten verhaftet. Die Wohnungspolitik kann kein EU-Thema sein, sondern bleibt ein nationales im Sinne der Subsidiarität.

Das Thema dürfe und solle nicht überstrapaziert werden.

### **Hubert S. van Eyk**

#### **Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, The Hague, The Netherlands**

It is of course difficult to summarise, but a couple of remarks I would like to make. I think it was Mr. de la Morvonnais, who said that complexity was evident everywhere. Now that sounds rather cheap perhaps, but it really strikes me that housing is organised as it is in the different member states, a very complicated issue. Even though all of us are faced with let us say three major problems and this is you know sufficient availability, good quality and acceptable affordability. Those are the main items we are all dealing with. But the way we are solving it is really complicated I think. I do not know if this is true for other important areas of policy, and I suppose it is, to an extent. But it always strikes me and it is very difficult to compare and learn from each other. Even though one is often when one listens to the different national presentations up to think oh, that is an interesting development, which we might use. This was certainly also the case during

several presentations today. A second thing that struck me is indeed segregation. I think that this is going to be you know high on the political agenda, also for housing people. In spite of the fact that perhaps housing is not the major contributing factor to solving segregation problems, it is a necessary condition. And it is a very expensive kind of expenditure to achieve. So it will be I think in the forefront of all kinds of urban renewal regeneration programs we are facing with. It struck me by the way that Doctor Gurtner did not mention segregation as far as a problem in the Switzerland is concerned at all. A third remark I would like to make is this question of shortages of land "Bauland". If you asked me concerning The Netherlands, I would not say that shortage of land is a major issue. What is the major issue, is the complexity of regulation and this is also I think - sorry another world? That does not to extend, they are overlapping. I agree with you, but there are certain procedures as far as building permits are concerned for instance. Yes, I agree with you for instance, when it comes to physical planning issues, then it coincides. But in The Netherlands we are trying to help out the communities and the municipalities to work with the regulation that has been set up as central government. We have what we so call buster teams. Teams sent out to certain municipalities to help and to speed up the whole construction process including the preparatory phase. I would not think that land shortage is the major problem that regulation. And that of course is also a reflection of what I said outside, that strikes me how complex things are. Not only if you compare them internationally, but also for ourselves, are they often very complex. An almost final remark I would like to make a notice the question of indebtedness. I think that we are all facing that problem in the EU. We all want to stick to the Maastricht criteria, certain minimal conditions for the state bookkeeping so to speak, but we are all running into difficulties. I remember that when Germany entered the difficult limit or boundary between what is acceptable or not in terms of indebtedness, that The Netherlands was very critical towards Germany. But in the meantime we have similar problems and I am happy that the German government has not been formed yet, so that we do not have to expect an immediate retaliation. I think this is going to pose a constant pressure on the national and also municipal budgets as far as housing is concerned. That is perhaps a reason to promote home ownership and to reduce all kinds of tax benefits. But I do not know if this is going to you know really solve the problems, which we still have. I think that the complexities of our systems derive from an earlier stage – you know mass-subsidisation took place, especially in the rental sectors. I think that is where it all started. And the system kind of got more complicated towards other target groups that came up. But if we promote home own ownership I think the ultimate question will be, how big your social housing sector should be. In the framework of the commission for Europe of the United Nations this was discussed and studied to an extent prominently lead by somebody from Austria. This question could not be answered. My professor during my academic formation always said you have to be careful in always wanting to define things exactly, because reality is a little bit different. I will leave it at that.

### **Patrick de la Morvonnais**

#### **BIPE, France**

It is not a conclusion, but just a remark. After hearing all these lecturers, I have the feeling, that, although the demographic situation is quite different from one country to another, we all underestimate housing needs to greater extent, because the classical calculation of those needs is obviously quite simple. And it is based on demographic trends, which are always wrong. Because we do not know how to integrate the difficult problems of migrations, internal or external, because we do not know how to deal with the huge amount of potential demolition in the second

crowd around cities. All those reasons make probably that in most of the European countries, needs are underestimated. I think that could maybe not be a conclusion, but a theme for a further reflection.

### **Hedvig Vestergaard**

#### **Danish Building Research Institute, Horsholm/Denmark**

Thank you. I have a few reflections; one is that conditions changed very slowly in housing. That can be regarded as positive as well as negative. But actually the perceived low rate of home ownership here in Germany was also more or less a problem 30 years ago. Even if the rate has increased, it is still perceived as a problem. The experience from Denmark is that even though the government formulates policies and implements them, it might be that they never have any effects. Either because the policies are not possible to implement in practice or the government changes and the policies are taken off the agenda. I think one of the more general European problems that have been pointed out here today is about deprived housing areas and segregation questions, which started to come up around 1980. This issue was first discussed and a focus of research in Great Britain and after a short while it came to other countries. It seems to have become a very persistent problem and nobody has found solutions. I do not think deprived housing areas are bound up with a low ownership rate.

Deprived housing areas can also be seen as lack of a family friendly housing policy and a low reproduction rate. In addition the atmosphere of raising a family is negative due to the economic crisis you have in a number of European countries.

People do not like to raise a family if they are in a state of economical insecurity. There is nothing new here. And we also have to consider in relation to this that the Third World has moved into Europe. It is a globalisation problem and maybe we have to look at the deprived areas in quite a different way and to use some of the working methods that people working with local development projects in the Third World use. There we also have to include education and integration. A main issue is that people need to be integrated into the labour force and to interact with society. This might be more important than housing itself. You cannot improve housing if you do not improve people's living situations. This is where local responsibility is very important, much more than indicators. My experience is that the exercise of creating indicators is closely related to developing systems to get money from the central government to local governments. The indicators become more and more refined in order to argue for getting funds. They should not be an end in themselves. They do not solve problems – the outcome might just be further stigmatisation of deprived housing areas. Thank you!

### **Dr. Peter Gurtner**

#### **Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen/Switzerland**

Die Wohnungsversorgung in der Schweiz ist gut, doch bestehen selbstverständlich auch bei uns spezifische Probleme, sei es im Zusammenhang mit den hohen Wohnkosten für einkommensschwächere Haushalte, der geringen Eigentumsstreuung, der Lärm- und Umweltbelastung, dem Mietrecht, der Altbauerneuerung u.a.m.

Gesamthaft nicht besorgniserregend sind zum Glück die Verhältnisse in so genannten Problemquartieren. Größere Schwierigkeiten im Immigrationsbereich treten nicht so sehr in Wohnungsfragen, sondern im Zusammenhang mit der Schule, der Jugendarbeitslosigkeit und

andern gesellschaftlichen Phänomenen auf. Wie in vielen EU-Ländern ist die Wohnungspolitik heute auch in der Schweiz politisch stärker umstritten. Es bestehen gar einzelne Bestrebungen, die Wohnbauförderung auf Bundesebene abzuschaffen.

Die Tagung hat aber gezeigt, dass „neuere“ Politikfelder vielfache Beziehungen zum Wohnungswesen haben. Statt von „Abschaffung“ spräche man daher besser von einer besseren Vernetzung der Wohnungspolitik mit anderen Fachbereichen zur Lösung übergeordneter Wohn- und Siedlungsfragen. Dabei wird man über das bloße Subventionsdenken hinauskommen und einen breiteren Ansatz wählen müssen, ist doch ein hoher staatlicher Förderungsaufwand häufig auch das Spiegelbild einer für alle höheren Steuerlast.

Der **Moderator** dankt allen Diskutanten für ihre engagierten Beiträge und Interventionen.

Er unterstreicht die Notwendigkeit, mehr Transparenz zu schaffen und Ziele und Instrumente aufeinander abzustimmen. Alte Traditionen sollten überdacht werden. Sicherlich ein schwieriger Prozess, insbesondere bei Respektierung länderspezifischer Besonderheiten.

Problematisch erweist sich für Deutschland, dass, zumindest in den Wachstumsregionen, die Baulandfrage nicht adäquat gelöst ist. Ursächlich hierfür seien nicht nur lokale Interessen, sondern eben auch durch den deutschen Föderalismus bedingte Blockaden. Den Kommunen wurde durch die Verfassung ein Selbstverwaltungsrecht eingeräumt, das nunmehr in der Baulandpolitik ausgiebig praktiziert wird. Daraus resultieren Schwierigkeiten für regulative Änderungen. Sollten die Kommunen in nächster Zukunft nichts an dieser Praxis ändern, so müsste es dem Bund im Gegenzug erlaubt sein, an seine Finanzhilfen entsprechende Bedingungen zu knüpfen.

Die Bundesregierung wird im Wohnungswesen und Städtebau Reformen auf den Weg bringen, um den unterschiedlichen Herausforderungen in diesem Politikfeld gerecht zu werden. Die heutige Veranstaltung hat interessante und wichtige Impulse für diesen Prozess geliefert.

Herzlichen Dank an alle Beteiligten.

## Anhang

Themenschwerpunkte

Teilnehmerliste

Literaturübersicht

## Themenschwerpunkte und Diskussionsleitfragen

### Themenschwerpunkt I: Wohnungspolitische Rahmenbedingungen in der EU

- Wie ist die Bedeutung der einzelnen Teilmärkte (Miete, Wohneigentum, genossenschaftliches Wohnen) auf dem Wohnungsmarkt der zu vergleichenden Staaten und gibt es Gemeinsamkeiten?
- Welche Rolle und Bedeutung haben öffentliche und private Akteure und der sog. „dritte Sektor“ und was sind die Ursachen (Förderpolitik - siehe Ziffer 2, Mietrecht, Steuerrecht, sonstiges)?
- Stellt das Bodenangebot einen Engpass für den Wohnungsneubau dar?

### Themenschwerpunkt II: Ausrichtung der Förderpolitik

- Gibt es eher eine allgemeine Förderung des Wohnungsbaus oder mehr zielgruppenspezifische Politik?
- Was sind die wichtigsten förderpolitischen Ziele (soziale Absicherung, Umweltschutz über Energieeinsparung, Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, usw.)?

- Welche Förderschwerpunkte existieren innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten? Auf welcher staatlichen Ebene wird was gefördert für diverse Teilmärkte und in welchem Umfang?
- In welchem Ausmaß und mit welchen (förder- und steuerrechtlichen) Instrumenten beeinflussen die Staaten das Mietwohnungsangebot?
- In welchem Umfang werden Kapitalmarktinstrumente eingesetzt? Welche Investitionsanreize für Investoren werden praktiziert und mit welchen Ergebnissen? Welche Erfahrungen gibt es mit Zinssubventionen (Zinszuschüsse, steuerliche Anerkennung von Schuldzinsen) und wie sind deren quantitative Merkmale?
- Welche Instrumente zur Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums werden bevorzugt angewandt?
- Maßnahmen zur Sicherung des belegungsgebundenen Wohnungsbestandes?
- Welche Strategien verfolgen andere EU-Staaten zur Aufwertung sozial benachteiligter Stadtquartiere (Programm „Soziale Stadt“) bzw. sozial benachteiligter Gruppen?

### Themenschwerpunkt III: Strategische Neuorientierung der Wohnungspolitik

- Wie hat die Politik auf Veränderungen reagiert? Welche besonderen strategischen Neuorientierungen gab es in jüngerer Vergangenheit in ausgewählten EU-Ländern? Erfolgte eine Umsetzung dieser Strategien?
- Sind bereits Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik erkennbar?
- Welche Erfahrungen haben andere Staaten mit der Privatisierung kommunaler bzw. staatlicher Wohnungen gemacht? Gibt es staatlich geförderte Systeme der privaten Altersvorsorge, die das selbstgenutzte Wohneigentum mit einbeziehen?

## Topics and central questions

### Topic I:

#### General conditions for housing policy in the EU

- How important are the sub-segments of the housing markets (private rented housing, home ownership, cooperative housing) of the compared countries? Are there conformities?
- How important are public and private actors involved and the so-called „third sector“ and what are the causes? (assistance policy, tenancy law, tax law, etc.)?
- Is land supply a bottleneck for the construction of new housing?

### Topic II:

#### Focus of housing assistance policy

- Is there a rather general assistance of housing or does policy focus on specific groups?

- What are the most important objectives of housing assistance (social protection, environmental protection by saving energy, reducing land use etc.)?
- What are the focal points of housing assistance in the EU countries? What is assisted for various sub-segments, on which governmental level and to what extent?
- To what extent and by which instruments (of assistance and tax law) do the countries influence the supply of private rented housing?
- To what extent are instruments of the capital market being applied? Are there incentives for investors and what are the results? What are experiences with mortgage subsidies (mortgage grants, fiscal allowance of mortgage debts) and what are their quantitative characteristics?
- Which instruments are preferably applied to assist owner-occupied housing?
- What are instruments to sustain the social rented housing stock?

- What strategies do EU countries pursue to enhance urban neighbourhoods with specific social development needs (e.g. the German program „Social City“)?
- What strategies do EU countries pursue to support socially disadvantaged groups?

### Topic III:

#### Strategic reorientation of housing policy

- How did policy react on changes? Which special strategic reorientations have recently emerged in selected EU countries? Have these strategies been implemented?
- Have demographic developments already affected housing markets and housing policy?
- Which experiences do other countries have with the privatisation of municipal or public housing stock? Are there publicly funded systems for private retirement provisions, taking owner-occupied housing into account?



## Teilnehmerliste

Internationales Expertenhearing am 4.11.2005 in Berlin  
Hearing of international experts on November 4, 2005 in Berlin

### VERGLEICH WOHNUNGSPOLITISCHEN ANSÄTZE IN EU-STAAATEN COMPARISON OF APPROACHES TO HOUSING POLICY IN EU COUNTRIES

- |     |                       |   |
|-----|-----------------------|---|
| 1.  | Ammann, Iris          | Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn                        |
| 2.  | Andreas, Wilfried     | Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin             |
| 3.  | Awenius, Gunter       | Innenministerium Baden-Württemberg, Stuttgart                       |
| 4.  | Busch, Peter          | Ministerium für Infrastruktur u. Raumordnung Brandenburg, Potsdam   |
| 5.  | Demuth, Nina          | Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn                        |
| 6.  | Döhmer, Sabine        | Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin     |
| 7.  | Donner Dr., Christian | Experte, Wien/Österreich  |
| 8.  | Eckart Dr., Wolfgang  | Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung             |
| 9.  | Eyck van, Hubert S.   | Experte, Den Haag/Niederlande                                       |
| 10. | Gurtner Dr., Peter    | Experte, Grenchen/Schweiz   |
| 11. | Hertrampf, Urte       | Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin     |
| 12. | Hixt Dr., Lothar      | Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Thüringen, Erfurt        |
| 13. | Janicki, Thomas       | Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin     |
| 14. | Kindler, Helga        | Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin     |
| 15. | Kirchner Dr., Peter   | Experte, Darmstadt/Deutschland                                      |
| 16. | Köppl, Michael        | Sächsisches Staatsministerium des Innern, Dresden                   |
| 17. | Mezler, Johannes      | Behörde für Stadtentwicklung u. Umwelt d. Freien Hansestadt Hamburg |

- |     |                            |   |
|-----|----------------------------|---|
| 18. | Morvonnais de La, Patrick  | Experte, Issy-les-Moulineaux/Frankreich   |
| 19. | Müller, Rolf               | Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn  |
| 20. | Müschen, Kurt              | Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie u. Gesundheit, Hannover |
| 21. | Paas, Joachim              | Bayerisches Staatsministerium des Innern, München                                   |
| 22. | Pecina, K.                 | Ministerium für Finanzen u. Bundesangelegenheiten des Saarlandes, Saarbrücken       |
| 23. | Pfeiffer, Ulrich           | Experte, Berlin/Deutschland   |
| 24. | Raffnsøe, Jørgen           | Danish Building Research Institute, Horsholm  |
| 25. | Rahm, Christian            | Bayerisches Staatsministerium des Innern, München                                   |
| 26. | Saefkow, Monika            | Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin                     |
| 27. | Schlosser Dr., Christian   | Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin                     |
| 28. | Schneider, Siegfried       | Ministerium für Bau u. Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg                 |
| 29. | Turner Prof., Bengt        | Experte, Gävle/Schweden   |
| 30. | Vestergaard, Hedvig        | Experte, Horsholm/Dänemark  |
| 31. | Wehrs von Dr., Frank-Bodo  | Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz                          |
| 32. | Whitehead Prof., Christine | Experte, London/England   |
| 33. | Wulff, Uwe                 | Senatsverwaltung für Bau, Umwelt u. Verkehr, Hansestadt Bremen                      |

Wohnungspolitische und wohnungswirtschaftliche Veröffentlichungen im internationalen (überwiegend EU ) Vergleich

Land	Verfasser/ Institut	Typ	Titel	Jahr der Veröff.	Inhalt	
EU DE AT BE DK ES FR FI GR IE IT LU NL PT SE UK Beitritt andere						
<b>Wohnungspolitische Grundsatzanalysen</b>						
EU	French General Directorate for Urban Planning, Housing and Construction gemeinsam mit BIPE (Marktforschung/Paris)	Umfrage (Housing policies) in allen EU-Staaten, Arbeitspapier zu den Ergebnissen der Umfrage	European public policy concerning access to housing	2000	Rechtslage (Recht auf Wohnen), Leerstände, sozialer Wohnungsbestand, privater Mietsektor, Erneuerungsbestrebungen, Darstellung der wichtigsten Veränderungen/Entwicklungen in den EU-Ländern	
EU	Diverse Autoren für Secretary of State responsible for Housing in the Brussels-Capital Region - representing Belgium at the 15th meeting of EU Housing	Reflections and summary report, Report wurde anlässlich der 15. EU-Housing-Conference in Padua von Belgien präsentiert (Extrapapier: Summary)	Interactions between national housing policies and the legislation, initiatives and decisions of the EU	2003	Erläuterung des Subsidiaritätsprinzips, Ausschluss der Wohnungspolitik aus den EU-Politikfeldern (Gründe), Wege zu mehr Kompetenz und Annäherung in diesem Politikfeld, Auswertung eines Fragebogen an die Mitgliedstaaten mit einer Analyse des Wohnungsmarktes, gesetzliche Regelungen, Leitfaden für Angleichung der Informationen über Finanzierungsangebote, soziale Integration, Wohnen von (Im-)Migranten, Bekämpfung von Diskriminierung, soziale Wohnraumpolitik, Grundrechtscharta, Einbeziehung des Rechts auf Wohnen,	
EU	Arbeitskreis Wohnungs-politik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn	Positionspapier	Die EU und die Städtebau-, Wohnungsbau- und Baupolitik in Deutschland	2003	EU (Kommission in Brüssel) und deren Einfluss/Einwirkung auf das Politikfeld Wohnungswesen, Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Aktivitäten der Wohnungsbauminister der EU-Mitgliedstaaten	
DE AT BE DK ES FR FI GR IE IT LU NL PT SE UK	Donner, Christian, Wien	Studie	Wohnungspolitiken in der EU (1945-2000) Theorie und Praxis	2000	Wohnungsmarkt, Bauland, Wohnbau, Wohnbaufinanzierung, Wohnungsbestand, Wohnungsaufwand, Steuern, Statistik, Wohnungspolitische Ziele u. Marktintervention	
	CZ; SL; SLO; HU; KROATIEN	Dr. Astrid Kratschmann, Monika Gröger, Erste Bank; in: WBFÖ 2/2204	Aufsatz	Wohnungsmarkt in den neuen EU-Ländern	2004	Wohnungsbestand, Ausstattung, Rechtsverhältnisse, sozialer Wohnungsbau, Neubau
	PL, SLW, TS, HU,	Hans-Joachim (Achim) Dübel in Schriftenreihe des Center of Legal Competence (CLC), Wien	Studie	Wohnbauförderung in Mitteleuropa	2004	Darstellung und Analyse der Wohnbauförderungssysteme in vier der neuen Beitrittsländern aus Mitteleuropa
	CZ; PO; ES; SL; RO; BU; and other CEE-Countries (East European Countries)	Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute - Budapest	Country reports	Housing Policy: An End or a New Beginning?	2003	Politikfeld sozialer Wohnraum, wirtschaftliche und soziale Perspektiven, Länderprofile, Modelle: Miete, Wohneigentum in ausgewählten Staaten Ost- und Zentraleuropas
EU	Präsentiert anlässlich der Jahressitzungen der EU-Wohnungsminister-konferenz, erstmals seit 2000	Regelmäßige Länderberichte, zusammengefasst als Synthesenbericht	Zusammenfassung der regelmäßig vorgelegten Länderberichte über die Entwicklung der Wohnungsbaupolitik in der EU	2000, 2001	Inhalt und Grundsatz von Wohnungsbaupolitik, aktuelle Entwicklungen, Reformen, Veränderungen, Tendenzen, Erwartungen, Projekte für die Zukunft, Wirtschafts- und Wohnungsmarktentwicklung, Demographie, Finanzierung/Kosten/Investitionen/Subventionen/Qualität/ Modernisierung von Wohnraum, Nachhaltigkeit	
DE AT BE DK ES FR FI GR IE IT LU NL PT SE UK	Prof. Maclenna, Mark Stephens, Prof. Kemp, University of Glasgow, i.A. Europaparlament	Bericht	Wohnungspolitik in den EU-Mitgliedstaaten	1996	allg. Überblick zur Struktur der Wohnungspolitik; Bereitstellung von Wohnungen für Niedriglohnempfänger; Analyse : Wohneigentum, Privater Mietwohnungsmarkt, sozialer Wohnraum, Subventionen, Obdachlosigkeit; Rolle der EU (Programme, Maßnahmen weitere Entwicklungen für wohnungsbauorientierte EU-Tätigkeiten), nationale Maßnahmen	
EU	15th Meeting of EU-Ministers of Housing - Padua	Final document proposal	Housing policies and european integration - Problems and prospects	2003	Europäische Integration/Annäherungen/Ausblick/ im Politikfeld Wohnungswesen allgemein. Einfluß auf die EU- Wohnungspolitik trotz mangelnder Kompetenz durch andere Politikfelder (Finanzen, Energie, Soziales etc.), Protokollarische Darstellung der Konferenzbeschlüsse/Termine/Absichtserklärungen	

Land														Verfasser/ Institut	Typ	Titel	Jahr der Veröff.	Inhalt					
EU	DE	AT	BE	DK	ES	FR	FI	GR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK	Beltritt	andere						
<b>Wohneigentum</b>																							
	DE		BE			FR						NL		SE	UK		US	empirica Qualitative Marktforschung, Struktur- und Stadtforschung, Bonn	Ressortforschung im Auftrag des Bundesbauministeriums	Stützung der Wohneigentumsbildung durch Sicherungsinstrumente - ein internationaler Vergleich	1998	Instrumente der Wohneigentumssicherung (Privatwirtschaftliche sowie Öffentliche Hand) ; Risiko, Ursachen und Konsequenzen des Verlustes von Wohneigentum - Länderanalysen und Bewertungen - Übertragbarkeit der Instrumente (anderer Länder) auf Deutschland (Empfehlungen)	
	DE		BE			FR						NL		SE	UK		SW, US	empirica Qualitative Marktforschung, Struktur- und Stadtforschung, Bonn	Ressortforschung im Auftrag des Bundesbauministeriums - Kurzfassung-	Best practice in mortgage protection - European evidence Stützung der Wohneigentumsbildung durch Sicherungsinstrumente - ein internationaler Vergleich	1998	Instrumente der Wohneigentumssicherung (Privatwirtschaftliche sowie Öffentliche Hand) ; Risiko, Ursachen und Konsequenzen des Verlustes von Wohneigentum - Länderanalysen und Bewertungen - Übertragbarkeit der Instrumente (anderer Länder) auf Deutschland (Empfehlungen)	
	DE	AT			ES							NL			UK		SW	ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München i.A. der Wüstenrot Stiftung, Ludwigsburg, Behring, Karin; Helbrecht, Ilse	Forschungsprojekt	Wohneigentum in Europa, Ursachen und Rahmenbedingungen unterschiedlicher Wohneigentümerquoten in EU	2002	Quantifizierung von Wohneigentumsquoten und qualitative Fallstudien (Historie, Nationalspezifik, regelhafte Zusammenhänge)	
EU	DE				ES	FR				IT						UK	CZ	INDIEN, US, JAPAN	ifs, Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V.	Schriftenreihe Band 63	Wohneigentumsbildung im internationalen Vergleich, 36. Königssteiner Gespräch - Referate und Statements, 3./4. Mai 2001	2001	Eigentumsbildung und Eigentumsfinanzierung, Eigentumpolitik als Strategie gegen Leerstände, Sparquote und Verschuldung von privaten Haushalten
<b>Sozialer Wohnungsbau / soziale Wohnraumförderung</b>																							
	DE		BE	DK			FI					NL		SE	UK			Busch-Geertsema, Volker, GISS, Bremen; im Auftrag von BMV/BW vertreten durch BBR Bonn/Bln	Bericht/Studie	Wohnungslosenpolitik in anderen EU-Ländern - Übertragbarkeit von Konzepten und Maßnahmen auf Deutschland	2001	Forschungsprojekt: Gute Beispiele zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit aus anderen EU-Ländern, Prüfung ihrer Übertragbarkeit auf deutsche Verhältnisse	
	DE					FR			IE			NL		SE	UK		Australien, Canada, New Zealand, US	Department for Work and Pension, London, John Ditch, Alan Lewis, Steve Wilcox, Social Policy, University of York	In-house report 83, Study	Social housing, Tenure and Housing Allowance: An International Review	2001	Aktualisierung und Ausdehnung einer früheren Studie über Wohngeld (Kemp 1997), vergleichender Länder-Überblick in Bezug auf Versorgung mit Sozialwohnungen und Wohngeldleistungen	
EU																		Dr. Wolfgang Amann, erschienen in WBFÖ 3/2001 - Wien	Aufsatz/Besprechung der "Donner-Studie"	EU-Länder halten an Sozialwohnungen fest	2001	siehe Donner Studie	
	DE		BE	DK	ES	FR		GR	IE	IT	LU	NL	PT		UK			European Observatory on Homelessness, Dr.Dagmar Avramov, Brüssel	Fourth Research Report	Homelessness in the European Union - Social and Legal Context of Housing Exclusion in the 1990th	1995	Entwicklung/Ursachen von Obdachlosigkeit in der EU bis 1994, Rechtsgrundlagen (right to housing) und deren Anwendung in EU, div. Tabellen/Grafiken zur Bevölkerungs-, Haushalts- und Wohnungsbestandsentwicklung, Armut, Infrastruktur etc. Förderpolitiken: Österreich im Vergleich mit anderen EU-Ländern	
	DE	AT				FR						NL		SE	UK		SW	Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW), Linz, Österreich, Dr. Stigel	Kurzfassung einer Studie (Veröffentlichung vorauss. Herbst 04)	Wohnbauförderung und Wohnversorgung im internationalen Vergleich - Kurzfassung	2004	Vermietung von Wohnraum (sozial, privat), Belegungsrechte, selbstgenutzter Wohnraum, Wohngeld	
	DE	AT	BE			FR						NL		SE	UK		Australien, Canada, NO, Japan, SW, US, Turkey	OECD Territorial Development Service - Urban Affaires Division - Paris	Report	Strategies for Housing and Social Integration in Cities	1996	Teilnahme von 17 OECD-Mitgliedstaaten in einer Projektgruppe; Ergebnisse zu: Niedrige Wohnqualität und Arbeitslosigkeit, Obdachlosigkeit, Wohnumfeld, Erschwinglichkeit von Wohnen; Mieten, Hauspreise und Einkommen, Bevölkerung, Bewohnerstrukturen (Eigentum, Miete, Sozialwohnung), Wohnzuschüsse, Finanzierung	
	DE	AT	BE		ES	FR	FI	GR	IE		LU	NL	PT	SE	UK	CZ; LA; MA; PO; SL; HU;	Armenia, Belarus, Bosnien/Herzegovina, Croatia, Island, Norwegen, Rumänien, Serbien/Montenegro, Ukraine, Kosovo, Schweiz, Bulgarien, Canada, Russian,	United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) with European Liaison Committee for Social Housing (CECODHAS) - Prag	Workshop Dokumentation	Workshop on Social Housing - Social Housing in the UNECE Region	2003	Definition/Diskussion/Ausblick von "Social Housing Policy" (status quo, Programme, Reformen, Rechtsgrundlagen, Management, Projekte, Ergebnisse, Strategien, Nachhaltigkeit, etc.) der Teilnehmerstaaten vertreten durch nationale Experten	

Land	Verfasser/ Institut	Typ	Titel	Jahr der Veröff.	Inhalt		
<b>Privater Mietwohnungsbau</b>							
DE BE DK ES FR GR IE LU NL PT UK	Dübel, A., Pfeiffer, Ulrich; im Auftrag der EU-Kommission - Luxemburg	Vgl.Studie (im BBR nicht vohandern). Aufsatz dazu in: Der Langfristige Kredit, Jg. 46, 1995, Heft 4, S. 112-117.	Wirtschaftliche Situation des privaten Wohnungsbaus in Westeuropa	1994	Anteil des privaten Mietwohnungsbaus (Bestand und Neubau für die Jahre 90-92), Entwicklung der Mietgesetzgebung, Strategien zur Förderung privater Investitionen, Strukturen der Mietwohnungsbaufinanzierung		
<b>Marktwirtschaftliche Analysen</b>							
DE AT BE DK ES FR FI GR IE IT LU NL PT SE UK	European Central Bank, Frankfurt/Main	Report	Structural Factors in the EU Housing Markets	2003	Gründe und Auswirkungen von Schwankungen im Wohnungsmarkt der EU: Übersicht über Entwicklung des Wohnungsmarktes in EU seit 1980; Schwerpunkt: strukturelle Aspekte des Wohnungsmarktes, den Einfluss auf die Geld- und Wirtschaftspolitik und Preise speziell für Wohnimmobilien, Mietentwicklung, Steuern (Housing), Hypotheken und Subventionen.		
DE AT BE DK FR FI GR NL PT SE UK Cz, Hu, LI, SL Australia, Canada, Iceland, US	Kathleen Scanlon, Christine Whitehead London School of Economics	Survey/Report	Housing tenure and mortgage systems - survey of 19 countries	2004	Analysen: Hypothekensystem, Subventionen im Wohnungswesen, Besitzverhältnisse sowie die jeweilige Steuersituation		
DE ES FR UK CZ; HU;	Roy, Friedemann; in: Immobilien & Finanzierung, 01/2003, S.35-39.	Aufsatz	Förderung und Finanzierung des Wohnungsbaus in Europa	2003	Schrumpfende Immobilienmärkte in Deutschland, Wachstum in anderen EU-Ländern (Bestandsaufnahme/Analyse/ Instrumente)		
<b>Finanzwirtschaftliche Analysen</b>							
		CZ; ES; HU; BU; RU;RUS; LE; LI; PO; SL; SLO	empirica, Bonn, Auftragsarbeit für Bundesamt für Wohnungswesen, Schweiz, Bauministerium, Bonn, Mini.of ForeignAffairs, NL; Verband privater Bausparkassen, Bonn, UN - EcoCommissionEU-UNECE, Schweiz	Bericht	Wohnungsfinanzierungssysteme in Übergangsländern - Glossar der Schlüsselkonzepte und Begriffe -	1996	Wohnungsfinanzierung, Finanzierungsinstitutionen, Privatisierung, Restitution, Immobilienbewertung, Subventionen
DE DK ES FR IT NL PT UK	Imperial College London - The Business School - Professor David Miles	Vortrag Professor David Miles anlässlich der "European Mortgage Federation Conference, Brüssel 2003" (Power Point-Präsentation)	Comments on: Financial Integration of European Mortgage Markets	2003	Ausgangsfrage: Ist der Markt für Hypotheken in den untersuchten Ländern nicht einheitlich? Diverse Tabellen zu: Entwicklung der Hypothekenzinsen 93-2003, Rückführungsstrukturen, Produktvariationen, Vorfälligkeitsentschädigung		
DE AT BE FR FI GR NL PT SE	Institut für Finanzdienstleistungen (Achim Tiffe) Hamburg, Auftragsarbeit für den Bundesverband der Verbraucherzentralen	Studie/vgl.Übersicht	Vorfälligkeitsentschädigung in Europa	2004	Vergleichende Übersicht zur Vorfälligkeitsentschädigung für die vorzeitige Beendigung von Hypothekarkrediten in acht Europäischen Staaten dargestellt an einem ausgewählten Beispiel		
EU	USA, Canada, Australien, Japan u.a. OECD-Staaten	OECD - Paris	OECD Economic Outlook Workingpaper 17/2004	2004	Bedeutung des Wohnungsmarktes bei wirtschaftlicher Schwäche und seine monetären Impulse in den OECD-Ländern. Analyse: Wohnpreise/Schwankungen, Zusammenhänge von Preisniveau und Wohnkosten, Vermögen und Konsum, Darstellung von Hypotheken- und Wohnungsmarktindikatoren, Bedeutung der Wohneigentumsbildung, Transaktionskosten, Besteuerung von Immobilien/Gewinne/Erträge		
DE FR IT UK USA; CANADA; JAPAN	OECD - Paris, Economics department Laurence Boone, Nathalie Girouard	OECD Economic Studies No 35, 2002/02	The stock market, the housing market and consumers behaviour (G7 Countries)	2002	Untersuchung/Gegenüberstellung der Vermögensstruktur und er Preise in den G 7 Ländern für Aktien und Immobilien, Trends, Einfluss von Deregulierung auf das Verhältnis beiden Anlageformen, Analyse von Kurz- und langfristiger Anlage - Zeitreihen, Prognose über Anlagetendenzen		

Land														Verfasser/ Institut	Typ	Titel	Jahr der Veröff.	Inhalt				
EU	DE	AT	BE	DK	ES	FR	FI	GR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK	Beltritt	andere					
<b>Finanzwirtschaftliche Analysen</b>																						
						FR				IT					UK		Selection of G7 countries , USA; CANADA; JAPAN	OECD - Paris, Economics department Laurence Boone, Nathalie Girouard, Isabelle Wanner	Working-Paper No 308	Financial market liberalisation, Wealth and Consumption	2001	Deregulierung/Liberalisierung des Finanzsektors in den meisten OECD-Ländern in den letzten 20 Jahren, Mechanismen der Geld- und Fiskalpolitik, Wohnpreise, Liberalisierung (global) mit Auswirkung auf das Verhältnis von Konsum und Anlagevermögen - insbesondere Geld und Immobilienanlagen.
EU																	other OECD-Countries	OECD - Paris, Statistics directorate and Statistical office of the European Community, Luxembourg (EUROSTAT)	Statistisches Methodenpapier	Sources and methods - Construction price indices	2001	Darstellung konzeptioneller Probleme (durch unterschiedliche Quellen und Methoden) der Ermittlung von Baupreisindizes in OECD/EU-Ländern, internationale Klassifikationen
EU																	Japan, Canada, USA	OECD -Paris	OECD Economic Outlook Working Papers No. 68 and Economics Department Working Papers No. 279	House prices and economic activity	2000, 2001	Entwicklung der Immobilienpreise, Zinsen, Deregulierung des Hypothekenmarktes, Eigenkapitalausstattung der Haushalte, Konsumverhalten, Marktanteile der kreditgebenden Institute, Investitionen im Wohnungsbau, wirtschaftliche Faktoren mit Einfluß auf die Baupreise
	DE	AT	BE	DK	ES	FR	FI	GR	IE	IT		NL		SE	UK		SW	RICS, Internationaler Fachverband für Grundbesitz, Immobilien, Bauwesen, Umwelt, London	Bericht erscheint jährlich	RICS Europäischer Wohnungsbericht	2002, 2003, 2004	Zinsen, Immobilienpreise, Hypotheken, Kreditwesen, Erschwinglichkeitsprobleme, Immobilienmärkte, Bauquoten, Eigentumsquoten, Entwicklung der Wohnungsmärkte Umfassender Leitfaden über die Lage der Wohnungsmärkte in Europa
	DE		BE	DK	ES	FR				IT		NL		SE	UK			Stefan Jokl, in: Der Langfristige Kredit 14/94	Aufsatz	Wohnungsbaufinanzierung und Wohnungsbauförderung in Westeuropa - ein Überblick	1994	Konjunktur und Wohnungsmärkte, Finanzierungssysteme und Finanzierungsmärkte, Staatliche Fördermaßnahmen
<b>Vergleichende Statistiken</b>																						
EU																		Department of housing of the direction general of planning, housing and heritage, Wallonie/Belgium	Survey -regelmäßige Umfrage mit einem einheitlichem Muster	Housing Statistics in the European Union 2002 - 8th edition	2003	Allgemeine Daten (z.B. Bevölkerung, Altersstruktur, Haushalte, Haushaltsgröße etc.), Qualität des Wohnungsbestandes (z.B. Alter, Ausstattung, Größe), Verfügbarkeit von Wohnraum (z.B. Personenanzahl pro Wohnung, Neubauquoten, Bestand an Sozialwohnungen etc.), Wohnkosten (z.B. Hypotekensysteme, Steuern, Zinsentwicklungen, Preise für Neubau und Bestand etc.)
	DE	AT	BE	DK	ES	FR	FI		IE	IT		NL	PT	SE	UK	CZ; HU; PO;SL	SW, NO	Euroconstruct; Annette Hughes DKM. Ireland	Chapter of a summary report	56thConference in Portugal - Outlook 2004-2006 Chapter: European Housing market Chapter: European Housing market Statistical Appendix	2003	Wohnungsbestand, Wohnungsmarkt, Wohneigentum, Fertigstellungen, Baugenehmigungen, Marktprognosen, Investitionen
EU																	alle 10	National Agency for Enterprise and Housing, DENMARK	Survey -regelmäßige Umfrage mit einem einheitlichem Muster	Housing Statistics in the European Union 2003 - 9th edition	2004	Allgemeine Daten (z.B. Bevölkerung, Altersstruktur, Haushalte, Haushaltsgröße etc.), Qualität des Wohnungsbestandes (z.B. Alter, Ausstattung, Größe), Verfügbarkeit von Wohnraum (z.B. Personenanzahl pro Wohnung, Neubauquoten, Bestand an Sozialwohnungen etc.), Wohnkosten (z.B. Hypotekensysteme, Steuern, Zinsentwicklungen, Preise für Neubau und Bestand etc.)
	DE	AT	BE	DK	ES	FR	FI	GR	IE		LU	NL	PT	SE	UK	CZ; ES; HU; LA; LI; PO; SLO SLOW;	BU; CA; NO; RO; RUS; SW; USA u.v.m.	UNECE- United Nations Economic Commission for Europe, Genf	Bulletin	Housing Statistics - EU/USA	2004	Breitgefächerte tabellarische Darstellung (Zeitreihen) der Haushalts- und Wohnungsversorgung in den untersuchten Ländern
	DE	AT	BE	DK	ES	FR	FI		IE	IT		NL	PT	SE	UK	PO; SLOWAKEI; CZ; HU	NO; SW	Volker Rußig in: ifo Schnellidienst 2/2003		Anhaltender Rückgang der Wohnungsfertigstellungen in Europa	2003	Ergebnisse der EUROCONSTRUCT-Winterkonferenz 2002 in München (Wohnungsfertigstellungen, Eigenheim- und Geschosswohnungsbau, Wohneigentumsquoten, Wohnungsbauintensität, Wohnungspreise)
<b>Methodenanalyse</b>																						
EU																Beitrittsländ er	andere OECD-Länder	UNECE- United Nations Economic Commission for Europe, Genf	Bericht - Arbeitspapier	Internationale Comparisons of Housing (experience from the last ECP rounds) - ECP = European Comparison Programm	2001	Problematik der Vergleichbarkeit von Daten innerhalb EU/OECD-Staaten - Versuch einer Annäherung hinsichtlich unterschiedlicher Datenerhebung/Methoden für Wohnkosten/ Preise/ Qualität/Anzahl von Wohnungen/ Vorstellung eines mathematischen Wahrscheinlichkeitsmodells

Land	Verfasser/ Institut	Typ	Titel	Jahr der Veröff.	Inhalt
EU DE AT BE DK ES FR FI GR IE IT LU NL PT SE UK Beitritt andere DE AT BE DK ES FR FI GR IE IT LU NL PT SE UK	Volker Rußig und André Scharmanski, ifo Schnelldienst 11/2004	Aufsatz	Wohnimmobilienpreise in Europa: Anhaltende Aufwärtstendenz mit ausgeprägten Entwicklungsunterschieden	2004	Beurteilung div. Datenquellen und unterschiedlicher Methodik auf die Verlässlichkeit von Zeitreihen (kritisch) - eingeschränkte Vergleichbarkeit; Preisentwicklung, Wohnungsbautätigkeit/Intensität, Deflationsrisiken