

Michael Klien

Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung

Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung

Wohnbeihilfe, Wohnbaurdarlehen und der Bezug von geförderten Wohnungen haben äußerst unterschiedliche und teils gegenläufige Verteilungswirkungen. Die Wohnbeihilfe weist eine hohe soziale Treffsicherheit auf, Wohnbaurdarlehen entfallen eher auf Haushalte mit mittlerem oder höherem Einkommen. Mit steigenden Mieten nimmt die Verteilungswirkung des Bezuges von geförderten Wohnungen zu. Davon profitieren jedoch Haushalte bis in sehr hohe Einkommensgruppen.

Distributional Effects of the Austrian Housing Subsidy Scheme

Housing subsidies, housing loans and the attribution of subsidised housing have very different and sometimes contradictory distributional effects. Housing subsidies have a high social accuracy, housing loans tend to be granted to households with medium or higher incomes. As rents rise, the distributional effect of obtaining subsidised housing increases. However, households up to very high income groups benefit from this.

Kontakt:

Dr. Michael Klien: WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, michael.klien@wifo.ac.at

JEL-Codes: D31, H41, H53, H54, I38, O18, R28 • **Keywords:** Einkommensverteilung, sozial- und wohlfahrtsstaatliche Geld- und Sachleistungen, Wohnbeihilfe, Wohnbaurdarlehen geförderte Wohnungen

Der vorliegende Beitrag fasst die Hauptergebnisse des Kapitels 5.6 "Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung" der Umverteilungsstudie des WIFO zusammen: Silvia Rocha-Akis, Jürgen Bierbaumer-Polly, Julia Bock-Schappelwein, Martina Einsiedl, Michael Klien, Thomas Leoni, Simon Loretz, Hedwig Lutz, Christine Mayrhuber, Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015 (im Auftrag von Bundeskanzleramt und Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, mit finanzieller Unterstützung des Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank, Mai 2019, 50 €, kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/61782>). Die Analyse verwendet Daten der European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), der Konsumerhebung und des Household Finance and Consumption Survey (HFCS).

Begutachtung: Alois Guger • **Wissenschaftliche Assistenz:** Martina Einsiedl (martina.einsiedl@wifo.ac.at)

1. Einleitung

Mit rund 2,5 Mrd. € war die Wohnbauförderung 2015 eines der größten Förderinstrumente auf Länderebene und die primäre Förderung im Bereich Wohnen. Drei zentrale Bereiche der Wohnbauförderung üben Einfluss auf die Einkommensverteilung aus:

- Direkte Transfers an private Haushalte in Form der Wohnbeihilfe dienen der Senkung der laufenden Wohnkostenbelastung. Dieser als Subjektförderung bezeichnete Teil der Wohnbauförderung spielt in Österreich traditionell eine eher untergeordnete Rolle (2015: 343 Mio. €, einschließlich Sanierung).
- Deutlich höher sind die Ausgaben im Bereich der Objektförderung (2015: 2.185 Mio. €), die unterschiedlichsten Instrumente zur Unterstützung von Neubau- und Sanierungsmaßnahmen umfasst. Gefördert werden einerseits Haushalte, die ein Eigenheim besitzen (2015: 30% der Förderzusicherungen) und andererseits die Errichtung und Erhaltung von Gemeinde- und Genossenschaftsbauten (2015: 70% der Förderzusicherungen). Im ersten Fall profitieren Haushalte, die etwa geförderte Wohnbaurdarlehen erhalten, über eine Senkung der Finanzierungskosten von den Fördermaßnahmen. Im zweiten Fall profitieren Haushalte indirekt, indem Wohnungen mit vergünstigten Mieten zur Verfügung gestellt werden.

Anders als die Wirkungen der Wohnbeihilfe, deren Gesamtausgaben dem "Nutzenzufluss" der Haushalte entsprechen, sind die Wirkungen in der Objektförderung jeweils relativ zum "Marktergebnis" zu sehen. Sie ergeben sich etwa aus der Ersparnis an Finanzierungskosten durch günstige Wohnbaurdarlehen im Vergleich zu einem marktüblichen Kredit oder an Mietkosten in Genossenschaftswohnungen gegenüber einer privaten Mietwohnung. Die staatlichen Ausgaben und der Nutzenzufluss der privaten Haushalte fällt dabei zeitlich auseinander: Während die staatliche Ausgabe zu Beginn

anfällt, kommen ihre Wirkungen den Haushalten erst in den folgenden Jahren (laufend) zugute. Die in EU-SILC 2016 beobachteten Wirkungen der Objektförderung bilden daher das Ergebnis von staatlichen Leistungen in der Vergangenheit ab.

Details zu den Analyseergebnissen sind in den Studien *Rocha-Akis et al. (2019)* und *Klien (2016)* zu finden.

2. Wohnbeihilfe (Subjektförderung)

Grundsätzlich ist die Wohnbeihilfe ein bedarfsgeprüfter Sozialtransfer, dessen Höhe sich aus der Differenz zwischen anrechenbarem Wohnungsaufwand und zumutbarer Wohnungsaufwandsbelastung ergibt. Das Instrument ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet, zumeist hängt die Höhe des Transfers aber vom Haushaltseinkommen, der Haushaltgröße und der Wohnfläche ab. Zusätzlich begünstigt werden besonders belastete Haushaltsgruppen wie junge und kinderreiche Familien oder Alleinerziehende.

Die Haushalte, die Wohnbeihilfe bezogen, gehörten 2015 überwiegend dem ersten und zweiten Einkommenszehntel an (41% bzw. 33%; drittes Zehntel 15%, viertes bis zehntes Zehntel jeweils rund 10%). Über 80% der beziehenden Haushalte und 73% der Mittel entfielen auf das unterste Einkommensviertel (Übersicht 1). Etwas weniger deutlich unterschied sich die Entlastungswirkung der Wohnbeihilfe nach Einkommensgruppen: Am höchsten war sie mit durchschnittlich 9,3% des Einkommens im untersten Zehntel, sie sank jedoch mit steigendem Einkommen viel langsamer als die Zahl der beziehenden Haushalte. Die durchschnittliche Förderhöhe nahm daher mit der Einkommenshöhe tendenziell zu, wenngleich die meisten Haushalte mit Wohnbeihilfenbezug in unteren Einkommensbereichen angesiedelt waren.

Übersicht 1: Verteilung und Bedeutung der äquivalenten Wohnbeihilfe der betroffenen Haushalte

Quantileinteilung nach Bruttoäquivalenzgesameinkommen

| | 2010 | | | | 2015 | | | |
|-------------------|-----------|--------------|--------------------------|--|-----------|--------------|--------------------------|--|
| | Haushalte | | Äquivalente Wohnbeihilfe | | Haushalte | | Äquivalente Wohnbeihilfe | |
| | Anzahl | Anteile in % | Anteile in % | In % des Bruttoäquivalenzgesameinkommens | Anzahl | Anteile in % | Anteile in % | In % des Bruttoäquivalenzgesameinkommens |
| 1. Dezil | 71.701 | 35,1 | 34,5 | 14,7 | 72.000 | 41,0 | 32,1 | 9,3 |
| 2. Dezil | 72.397 | 35,4 | 38,9 | 9,9 | 58.142 | 33,1 | 32,4 | 7,9 |
| 3. Dezil | 29.213 | 14,3 | 14,2 | 6,8 | 26.098 | 14,9 | 20,7 | 8,7 |
| 4. bis 10. Dezil | 31.212 | 15,3 | 12,3 | 3,6 | 19.429 | 11,1 | 14,8 | 5,8 |
| 1. Quartil | 160.776 | 78,6 | 80,7 | 10,9 | 143.278 | 81,6 | 73,0 | 8,4 |
| 2. Quartil | 35.520 | 17,4 | 16,4 | 5,2 | 27.628 | 15,7 | 22,9 | 7,8 |
| 3. bis 4. Quartil | 8.228 | 4,0 | 2,9 | 2,3 | 4.762 | 2,7 | 4,1 | 4,8 |
| Insgesamt | 204.523 | 100,0 | 100,0 | 8,5 | 175.668 | 100,0 | 100,0 | 8,0 |

Q: Statistik Austria, EU-SILC 2011 (Verwaltungsdaten), EU-SILC 2016; HFCS 2009, HFCS 2014; WIFO-Berechnungen.

Gegenüber 2010 verstärkte sich dieser Trend, der Anteil der Haushalte mit Wohnbeihilfenbezug verschob sich weiter zu den unteren Einkommensgruppen. Dagegen sank der Anteil der Mittel, die auf das erste und zweite Einkommenszehntel entfielen, von 73,5% auf 64,5%. Entsprechend verringerte sich die Entlastung im untersten Zehntel von 14,7% auf 9,3% des Einkommens und erhöhte sich im vierten Zehntel (von 3,6% auf 5,8%) und darüber.

Die Ursachen dieser Entwicklung sind mangels Detailinformationen unklar. So sank die Zahl der Haushalte mit Wohnbeihilfenbezug seit 2010 um 30.000 bzw. 15%, das Volumen war mit –20% sogar noch etwas stärker rückläufig. Neben einer Verschärfung der

Zugangsbestimmungen in einigen Bundesländern nach 2010 dürfte sich hier auch die Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung niedergeschlagen haben. So ersetzt bzw. verringert in einigen Bundesländern der Bezug von Wohnbedarfsmitteln aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung den Anspruch auf Wohnbeihilfe.

3. Zinsvorteil (Objektförderung I)

Ein wesentliches Element der Wohnbauförderung ist in Österreich die Eigenheimförderung. Die Daten von EU-SILC geben Auskunft über Verteilung und Höhe von geförderten Wohnbaudarlehen der österreichischen Haushalte. Dies deckt zwar nicht das gesamte Spektrum der Objektförderungsarten ab, Wohnbaudarlehen sind aber weiterhin die wichtigste Förderart (2015: 49% der Zusicherungen).

Unter bestimmten Annahmen kann anhand dieser Informationen der jährliche Zinsvorteil für die Haushalte geschätzt werden. Zentral ist dabei die Annahme des Zinsdifferentials zwischen dem geförderten Wohnbaudarlehen und einem Marktzinssatz. Um sowohl die aktuelle Niedrigzinsphase als auch die in der Vergangenheit – und auch für die Zukunft zu erwartenden – höheren Zinssätze zu berücksichtigen, wird ein Zinsdifferential von 2 Prozentpunkten angenommen¹⁾.

Von den im Rahmen der Eigenheimförderung geförderten Wohnbaudarlehen ging demnach 2015 eine Verteilungswirkung zugunsten höherer Einkommen aus. Die Zahl der Haushalte mit Wohnbaudarlehen stieg vom ersten bis zum siebenten Einkommenszehntel gleichmäßig auf mehr als das Fünffache. Ab dem sechsten Zehntel verblieb die Zahl der begünstigten Haushalte auf relativ hohem Niveau und sank erst im obersten Zehntel wieder. Die Gesamtzahl der Haushalte mit geförderten Wohnbaudarlehen war etwas höher als 2010, im Bereich hoher Einkommen aber etwas geringer (Übersicht 2).

Übersicht 2: Verteilung und Bedeutung des äquivalenten Zinsvorteils der betroffenen Haushalte

Quantileinteilung nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen

| | 2010 | | | | 2015 | | | |
|------------|---------------------|-----------------|---|---|---------------------|-----------------|---|---|
| | Haushalte Anzahl | Anteile in % | Äquivalenter Zinsvorteil Anteile in % | In % des Bruttoäquivalenz- gesamteinkommens | Haushalte Anzahl | Anteile in % | Äquivalenter Zinsvorteil Anteile in % | In % des Bruttoäquivalenz- gesamteinkommens |
| 1. Dezil | . | . | . | . | . | . | . | . |
| 2. Dezil | 11.561 | 3,2 | 4,8 | 4,7 | 14.294 | 3,7 | 3,3 | 1,9 |
| 3. Dezil | 25.402 | 7,0 | 7,9 | 2,8 | 33.211 | 8,5 | 10,6 | 2,1 |
| 4. Dezil | 33.319 | 9,2 | 7,6 | 1,7 | 34.735 | 8,9 | 11,6 | 1,8 |
| 5. Dezil | 32.267 | 8,9 | 7,7 | 1,5 | 32.854 | 8,5 | 7,1 | 1,0 |
| 6. Dezil | 49.630 | 13,6 | 13,6 | 1,5 | 48.316 | 12,4 | 10,8 | 0,9 |
| 7. Dezil | 45.831 | 12,6 | 12,0 | 1,3 | 58.704 | 15,1 | 14,1 | 0,9 |
| 8. Dezil | 51.480 | 14,1 | 16,2 | 1,3 | 53.589 | 13,8 | 11,0 | 0,6 |
| 9. Dezil | 57.726 | 15,9 | 15,5 | 0,9 | 65.808 | 16,9 | 16,0 | 0,6 |
| 10. Dezil | 48.858 | 13,4 | 12,4 | 0,5 | 35.451 | 9,1 | 11,3 | 0,5 |
| 1. Quartil | 31.332 | 8,6 | 10,9 | 4,1 | 40.549 | 10,4 | 12,1 | 2,7 |
| 2. Quartil | 78.987 | 21,7 | 19,4 | 1,7 | 86.165 | 22,2 | 24,7 | 1,5 |
| 3. Quartil | 118.158 | 32,5 | 32,4 | 1,4 | 131.332 | 33,8 | 29,2 | 0,8 |
| 4. Quartil | 135.366 | 37,2 | 37,3 | 0,7 | 130.537 | 33,6 | 34,0 | 0,6 |
| Insgesamt | 363.843 | 100,0 | 100,0 | 1,1 | 388.583 | 100,0 | 100,0 | 0,9 |

Q: Statistik Austria, EU-SILC 2011 (Verwaltungsdaten), EU-SILC 2016; HFCS 2009, HFCS 2014; WIFO-Berechnungen.

Der Zinsvorteil gegenüber einem höherverzinsten marktüblichen Darlehen betrug insgesamt 19,7 Mio. € pro Monat und streute aufgrund der sehr unterschiedlichen

¹⁾ Details zu den Berechnungen und die Ergebnisse für die Annahme eines Zinsdifferentials von 1 Prozentpunkt bzw. 3 Prozentpunkten sind Rocha-Akis et al. (2019) zu entnehmen.

Inanspruchnahme deutlich über die Einkommensgruppen. Besonders gering war der Anteil am Gesamtzinsvorteil mit unter 4% im ersten und zweiten Einkommenszehntel, in der oberen Einkommenshälfte lag er zwischen 10% und 16%.

4. Mietvorteil (Objektförderung II)

Der überwiegende Teil der Objektförderung fließt mit 70% der Zahl der Förderungszusicherungen in den Bereich des gemeinnützigen Wohnbaus. Entsprechend hoch ist im internationalen Vergleich der Anteil der geförderten Wohnungen am Gesamtbestand: Gemeinnützige Rechtsträger und Genossenschaften sind Eigentümer von rund 14% der Gesamtzahl der Wohnungen in Österreich (Gebäude- und Wohnungsregister 2011). Darüber hinaus stehen 9% des Bestandes im Eigentum von Gemeinden und sind somit ebenfalls nicht der Preisbildung auf dem privaten Mietmarkt unterworfen.

Mieter und Mieterinnen erhalten im gemeinnützigen oder öffentlichen Wohnungsbestand einen finanziellen Vorteil in Form einer Mietminderung. Das Referenzszenario, um diesen Mietvorteil quantifizieren zu können, ist die Miete, welche der Haushalt für eine gleichwertige Wohnung auf dem privaten Mietmarkt aufzubringen hätte (Details zur Berechnung in Rocha-Akis et al., 2019).

Übersicht 3: Verteilung und Bedeutung des äquivalenten Mietvorteils der betroffenen Haushalte

Quantileinteilung nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen

| | 2010 | | | | 2015 | | | |
|------------|-----------|--------------|--------------------------|---|-----------|--------------|--------------------------|---|
| | Haushalte | | Äquivalenter Mietvorteil | | Haushalte | | Äquivalenter Mietvorteil | |
| | Anzahl | Anteile in % | Anteile in % | In % des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens | Anzahl | Anteile in % | Anteile in % | In % des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens |
| 1. Dezil | 98.718 | 14,9 | 16,6 | 17,7 | 104.386 | 15,0 | 15,6 | 15,5 |
| 2. Dezil | 93.641 | 14,1 | 13,9 | 8,2 | 107.711 | 15,5 | 14,6 | 8,9 |
| 3. Dezil | 72.930 | 11,0 | 10,4 | 5,9 | 90.407 | 13,0 | 13,8 | 7,7 |
| 4. Dezil | 76.886 | 11,6 | 10,3 | 4,7 | 76.774 | 11,0 | 10,6 | 5,9 |
| 5. Dezil | 71.180 | 10,7 | 9,7 | 4,0 | 78.554 | 11,3 | 10,4 | 4,8 |
| 6. Dezil | 60.370 | 9,1 | 9,7 | 4,0 | 68.595 | 9,9 | 10,0 | 4,6 |
| 7. Dezil | 59.616 | 9,0 | 8,8 | 3,2 | 55.720 | 8,0 | 8,2 | 4,0 |
| 8. Dezil | 55.355 | 8,3 | 8,0 | 2,7 | 53.560 | 7,7 | 7,5 | 3,2 |
| 9. Dezil | 47.264 | 7,1 | 7,4 | 2,3 | 36.754 | 5,3 | 6,6 | 3,5 |
| 10. Dezil | 28.739 | 4,3 | 5,3 | 1,7 | 23.424 | 3,4 | 2,7 | 1,5 |
| 1. Quartil | 231.512 | 34,8 | 36,4 | 10,3 | 258.626 | 37,2 | 37,0 | 10,5 |
| 2. Quartil | 181.843 | 27,4 | 24,5 | 4,5 | 199.205 | 28,6 | 28,0 | 5,8 |
| 3. Quartil | 144.698 | 21,8 | 21,8 | 3,4 | 146.131 | 21,0 | 21,1 | 4,1 |
| 4. Quartil | 106.646 | 16,0 | 17,3 | 2,2 | 91.922 | 13,2 | 13,9 | 2,7 |
| Insgesamt | 664.698 | 100,0 | 100,0 | 4,3 | 695.885 | 100,0 | 100,0 | 5,4 |

Q: Statistik Austria, EU-SILC 2011 (Verwaltungsdaten), EU-SILC 2016; HFCS 2009, HFCS 2014; WIFO-Berechnungen.

Haushalte mit niedrigem Einkommen waren 2015, wie die Verteilung über die Einkommenszehntel zeigt (Übersicht 3), überproportional in geförderten Wohnungen anzutreffen. Der Anteil sank mit steigendem Einkommen kontinuierlich von rund 15% im untersten Zehntel auf 3,4% im obersten.

Zwischen Gemeindebauten und gemeinnützigen Bauten ergeben sich aber erhebliche Unterschiede. So entfielen Gemeindewohnungen nur zu rund 25%, gemeinnützige Wohnungen jedoch zu 44% auf die obere Einkommenshälfte. In Gemeindewohnungen waren relativ mehr Haushalte mit niedrigem Einkommen zu finden (erstes Viertel 44%) als auf dem privaten Mietmarkt (38%). Im Bereich der gemeinnützigen Wohnbauten betrug dieser Anteil nur 30%. Diese geringe Nutzung durch Haushalte im ersten Viertel dürfte mit den erforderlichen Eigenmitteln für den Genossenschaftsbeitrag

zusammenhängen. Seit 2010 ergab sich jedoch eine Zunahme des Anteils einkommensschwacher Haushalte in Genossenschaftsbauten (2010 erstes Viertel rund 26%). Der finanzielle Vorteil für Haushalte in geförderten Wohnungen machte 2015 pro Monat rund 120 Mio. € aus. Damit war das Umverteilungsvolumen, das vom Angebot an geförderten Wohnungen ausgeht, dreimal so groß wie die Wirkung der Wohnbeihilfe und der Eigenheimförderung zusammen. Nicht zuletzt aufgrund des Anstieges der Mieten auf dem privaten Mietmarkt war das Volumen zudem wesentlich höher als 2010 (85 Mio. €), vor allem weil die Mieten im geförderten Bereich erheblich schwächer stiegen als auf dem privaten Mietmarkt.

5. Zusammenfassung

Von den einzelnen Komponenten der Wohnbauförderung gehen äußerst unterschiedliche Verteilungswirkungen aus. Während die Wohnbeihilfe 2015 primär Haushalten mit (sehr) niedrigem Einkommen zugutekamen (erstes bis drittes Einkommenszehntel), wirkte die Eigenheimförderung (Zinsvorteil) eher zugunsten der Haushalte mit mittlerem und hohem Einkommen. Die Verteilungswirkung des Mietvorteils in geförderten Wohnungen lag zwischen diesen beiden Effekten. Haushalte mit niedrigem Einkommen waren zwar im geförderten Wohnbau häufiger vertreten als jene mit mittlerem Einkommen und diese häufiger als Haushalte mit hohem Einkommen, ein beträchtlicher Anteil der Haushalte im geförderten Wohnbau gehörte aber dem dritten oder vierten Einkommenszehntel an.

Die unterschiedlichen Wirkungen der Förderungskomponenten ergaben sich dabei primär durch die unterschiedliche Inanspruchnahme über die Einkommensgruppen. Die Leistungshöhe variierte dagegen offenbar nicht systematisch über die Einkommenszehntel. Nur die Wohnbeihilfe mit steigendem Einkommen wurden (absolut) zunehmend in Anspruch genommen. Die wesentlichen Verteilungswirkungen blieben gegenüber 2010 unverändert.

Gemessen am Volumen ging die größte Umverteilungswirkung vom Angebot an geförderten Wohnungen aus (120 Mio. € pro Monat). Aufgrund der starken Mietensteigerung in den letzten Jahren gewann dieses Instrument nochmals deutlich an Bedeutung. Um ein Bild der Gesamtverteilungswirkung der Wohnbauförderung zu erhalten, muss deshalb neben den direkten Transferzahlungen an die Haushalte jedenfalls auch der Mietvorteil durch den geförderten Wohnbau berücksichtigt werden.

6. Literaturhinweise

Klien, M., "Zusatzauswertungen zu den Verteilungswirkungen der Objektförderung", in Rocha-Akis, S., Bierbaumer-Polly, J., Einsiedl, M., Guger, M., Klien, M., Leoni, Th., Lutz, H., Mayrhuber, Ch., Umverteilung durch den Staat in Österreich, WIFO, Wien, 2016, S. 260-271, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/58820>.

Rocha-Akis, S., Bierbaumer-Polly, J., Bock-Schappelwein, J., Einsiedl, M., Klien, M., Leoni, Th., Loretz, S., Lutz, H., Mayrhuber, Ch., Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015, WIFO, Wien, 2019, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/61782>.