

MARGARETE CZERNY

WOHNUNGSWIRTSCHAFT VOR NEUEN HERAUSFORDERUNGEN

Zusammenfassung einer Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit • Die Wohnungswirtschaft steht heute vor geänderten Rahmenbedingungen: Nach dem Wohnbauboom der neunziger Jahre scheint die Nachfrage nach Neubauten in den nächsten Jahren weitgehend gesättigt zu sein, Vermarktungsschwierigkeiten und Leerstellungen nehmen zu. Die Versorgung der österreichischen Bevölkerung mit Wohnraum ist so gut wie noch nie. Die seit Jahrzehnten ausgeprägte Angebotsorientierung der österreichischen Wohnungswirtschaft wickelt sich hin zu einer eindeutigen Nachfrageorientierung.

Die Wohnungswirtschaft ist in Österreich mit dem Förderungssystem eng verknüpft. Das in der Nachkriegszeit konzipierte Wohnbauförderungssystem betrifft die Akteure und Institutionen auf dem Wohnungsmarkt in unterschiedlichem Ausmaß. Unter dem Druck der Budgetkonsolidierung hat sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt, in den nächsten zwei bis drei Jahren ein Nulldefizit im Staatshaushalt zu erreichen. Im Bereich der Wohnbauförderung werden angesichts der sinkenden Wohnbaunachfrage Einsparungspotentiale gesehen. Vor diesem Hintergrund werden Reformen des österreichischen Wohnbauförderungssystems immer dringender.

Zudem hat sich die für die Wohnungswirtschaft relevante Zinsenlandschaft in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre und mit dem Eintritt Österreichs in die Währungsunion wesentlich verändert: Trotz kurzfristig steigender Tendenz ist das Niveau der langfristigen Zinsen anhaltend niedrig, die hohe Liquidität der Banken und die Öffnung des Marktes für ausländische Kreditinstitute bedeuten eine Intensivierung des Wettbewerbs in der Wohnbaufinanzierung. Privates Kapital könnte verstärkt für den Wohnbau nutzbar gemacht werden; neue Finanzierungsmodelle sind gefragt, damit der Staat sich aus der Wohnbaufinanzierung zurückziehen kann.

STRUKTURREFORM DER WOHNBAUFÖRDERUNG ERFORDERLICH

Die Grundzüge des heutigen Förderungssystems gehen auf die Nachkriegszeit zurück und waren primär auf die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit

Margarete Czerny (Koordination),
Wohnungswirtschaft vor neuen
Herausforderungen • Mit Beiträgen
von Peter Brandner, Fritz Breuss,
Margarete Czerny, Helmut
Mahringer, Thomas Url und Michael
Wüger • ISBN 3-901069-34-8 •
130 Seiten, ATS 700,- bzw.
EUR 50,87 • Bestellungen bitte an
das WIFO, Frau Christine Kautz,
A-1103 Wien, Postfach 91,
Tel. (+43 1) 798 26 01/282,
Fax (+43 1) 798 93 86,
E-Mail Christine.Kautz@wifo.ac.at

Wohnraum ausgerichtet. 50 Jahre nach Einführung des Förderungssystems stehen heute reichlich Neubauwohnungen zur Verfügung, im internationalen Vergleich liegt die Wohnraumversorgung im guten Mittelfeld (rund 460 Wohnungen je 1.000 Einwohner). Die allgemeine Kritik am Förderungssystem wendet sich gegen die Überversorgung, die geringe soziale Treffsicherheit, gegen die mangelnde Effizienz, die hohen Baukosten, das Fehlen von Wettbewerbsgleichheit unter den Bauträgern sowie gegen die Einschränkung des Spielraums für Marktmechanismen. Vor diesem Hintergrund erscheint das österreichische Förderungssystem heute reformbedürftig, weil öffentliche Mittel knapp sind und sich die Nachfragestruktur und Rahmenbedingungen auf dem Wohnungsmarkt geändert haben.

Die vorliegende Arbeit kommt – aufgrund eines internationalen Vergleichs der Situation der Wohnungswirtschaft in Österreich, einer Evaluierung der gesamtwirtschaftlichen Effekte der unter dem Druck der Konsolidierung des Staatshaushalts angekündigten Kürzung der staatlichen Wohnbauförderung sowie einer Untersuchung der wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekte der Wohnbauförderung und ihrer Finanzierungsaspekte – zu dem Schluss, dass sich zwar die Kürzung der Wohnbauförderung nicht zur Maastricht-relevanten Budgetkonsolidierung eignet, dennoch eine Strukturreform der Wohnbauförderung erforderlich ist und eine neue Zielorientierung für die künftige Förderungspolitik notwendig erscheint.

WOHNBAUFÖRDERUNG UND BUDGET-KONSOLIDIERUNG

Der Bund überwies im Jahre 2000 an die Länder 24,7 Mrd. S zweckgebunden für die direkte Wohnbauförderung und zusätzlich als Bedarfszuweisung 8,3 Mrd. S zur „Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichts im Haushalt“. Einschließlich der indirekten Förderung (Steuerverzichte, Prämien und sonstige Vergünstigungen) stellte der Staat im Jahre 2000 etwa 39 bis 40 Mrd. S oder rund 1,4% des Bruttoinlandsproduktes für die Wohnbauförderung zur Verfügung. Die gesamten Bauinvestitionen haben derzeit einen Anteil von 5,7% am Bruttoinlandsprodukt.

2001 wurde die Zweckbindung der Wohnbauförderung stark gelockert, auch Infrastrukturleistungen und Maßnahmen zur Erreichung des „Kyoto-Zieles“ der Reduktion von Schadstoffemissionen können künftig aus diesen Mitteln finanziert werden. Im Zuge der notwendigen Konsolidierung des Staatshaushaltes schlug die Bundesregierung Mitte 2000 vor, die Überweisung der Mittel für die Wohnbauförderung an die Länder um die Hälfte zu kürzen. Das WIFO hat die makroökonomischen Effekte dieser Kürzung der Wohnbauförderung sowie die Wirkungen auf den „Maastricht-relevanten“ Haushalts-

saldo errechnet. Soweit die Kürzung die Wohnbaudarlehen betrifft (knapp die Hälfte der Aufwendungen), kann sie das Maastricht-relevante Defizit nicht reduzieren. Die öffentliche Hand wird aber dennoch entlastet: nicht bloß in Bezug auf die Liquidität durch die Reduzierung der aktuellen Ausgaben – denen später allerdings auch geringere Rückflüsse folgen –, sondern auch effektiv im Ausmaß der Zinsdifferenz zwischen den Kosten der staatlichen Kreditaufnahme und den (geringeren) Zinssätzen der Wohnbaudarlehen.

Gemäß der Simulation mit dem WIFO-Makromodell sinkt in der Folge einer Halbierung der Wohnbauförderungsmittel die Zahl der fertiggestellten Wohnungen mittelfristig um rund 6.000 Einheiten pro Jahr, wenn die Länder die Reduzierung der Bundesmittel nicht durch andere Mittel wie z. B. Auflösung der Rücklagen oder Verkauf der aushaftenden Darlehen kompensieren. Aufgrund der damit verbundenen Nachfrageänderungen wäre die Zahl der Beschäftigten um rund 4.000 niedriger als in einem Basisszenario ohne Kürzung der Wohnbauförderung.

Die Berechnungen ergaben insgesamt, dass eine Kürzung der Bundesmittel für die Wohnbauförderung nicht geeignet ist, das „Maastricht-relevante“ Defizit des Gesamtstaates (Net Lending) zu reduzieren.

UMSCHICHTUNG DER WOHNBAUFÖRDERUNG VOM NEUBAU ZUR SANIERUNG

Unabhängig von einer etwaigen Kürzung der Wohnbauförderung ist mit einem Rückgang der Förderungsausgaben der Länder für den Neubau zu rechnen, weil der Nachholbedarf an Wohnungen weitgehend gedeckt ist und angesichts der demographischen Entwicklung eine Verringerung des Bedarfs zu erwarten ist. Daraus resultiert eine Überversorgung mit für den Wohnungsneubau zweckgebundenen Mitteln, weshalb eine alternative Verwendung zwangsläufig notwendig wird.

Fördermittel würden somit für Sanierungstätigkeit und wohnungsbezogene Infrastrukturleistungen frei. Eine Verlagerung der Förderungsschwerpunkte vom Neubau zu qualitativer Verbesserung des Altbestands – vor allem im Hinblick auf die Erreichung umweltpolitischer Ziele („Kyoto-Ziel“) – wäre zu forcieren.

SOZIALE TREFFSICHERHEIT ERHÖHEN

Großer Reformbedarf besteht in Bezug auf die soziale Treffsicherheit des Wohnbauförderungssystems. Die WIFO-Studie zeigt, dass in der Regel ein höheres Einkommen mit einer höheren Förderwahrscheinlichkeit einhergeht, die soziale Treffsicherheit also sehr gering ist. Den unteren Einkommenschichten wird mit dem gegenwärtigen System der Zugang zum Wohnungs-

markt nicht erleichtert. In Österreich erhalten 50% bis 60% aller Haushalte Mittel aus der Wohnbauförderung; Haushalte mit mittlerem (54% aller Haushalte) und höherem Einkommen (55% der Haushalte) werden überproportional, jene mit niedrigerem Einkommen unterproportional gefördert (Förderung im untersten Einkommensdrittel: 37% der Haushalte). Rund 26% der geförderten Haushalte entfallen auf das untere Einkommenssterzil, 36% auf das mittlere und 38% auf das obere. Das resultiert im Wesentlichen daraus, dass die Förderungswürdigkeit für die Objektförderung in den meisten Bundesländern nur zum Zeitpunkt der Zuteilung gegeben sein muss. Da die Grundversorgung mit Wohnungen in Österreich sichergestellt ist, sollte das Instrument der Wohnbauförderung gezielter für die sozial Schwächeren eingesetzt und so seine soziale Treffsicherheit erhöht werden.

ABKEHR VON DER „QUASI-BANKEN-FUNKTION“ DES STAATES

Mit der Internationalisierung der Finanzmärkte ist die Aufrechterhaltung der Wohnbauförderung – vor allem die öffentliche Darlehensgewährung – im bisherigen Ausmaß nicht mehr notwendig. Die Subventionierung von Krediten müsste den geänderten Rahmenbedingungen und insbesondere dem veränderten Zinsniveau angepasst werden.

Eine Umstellung der öffentlichen Darlehensförderung auf Bankenfinanzierung hätte nicht zwingend negative Effekte auf die Wohnbautätigkeit. Die Wohnbauförderung wurde eingeführt, um den Zugang zu marktmäßigen Wohnbaukrediten zu erleichtern. Heute stellen ein leistungsfähiger Banken- und Kreditapparat sowie Spezialbanken (Bausparkassen, Wohnbaubanken) langfristige Kredite zu günstigen Bedingungen für den Wohnbau zur Verfügung. Die öffentliche Hand könnte durch eine Umschichtung der Mittel von Wohnbaudarlehen zu zeitlich begrenzten oder rückzahlbaren Zinsstützungen ein wesentlich größeres Kreditvolumen für Wohnbauzwecke bewegen und damit eine größere Hebelwirkung erzielen.

Sowohl von den tatsächlichen Finanzierungskosten im Wohnbau (einschließlich Förderung) als auch von den Wohnungspreisen gehen keine signifikanten Signale auf die Wohnbautätigkeit aus. Das Fehlen eines messbaren Zusammenhangs zwischen Preissignalen und Wohnbautätigkeit dürfte auf die Ausschaltung von Marktmechanismen unter den Rahmenbedingungen der Wohnbauförderung zurückzuführen sein.

Bei Ersatz der öffentlichen Darlehensgewährung durch Bankenfinanzierung würde sich für den durchschnittlichen Haushalt eine finanzielle Mehrbelastung zwischen 470 S und 1.050 S pro Monat ergeben. Die Finanzierungskosten im freifinanzierten Wohnbau bleiben von Änderungen der Wohnbauförderung unberührt, während der Mehraufwand im hoch geförderten mehrgeschossigen Wohnbau im Extremfall rund 4.000 S monatlich erreichen kann.

Eine stärkere Bedarfsorientierung der Fördersummen würde die Erreichung der verteilungspolitischen Ziele erleichtern. Unter diesem Gesichtspunkt wäre die subjektive Komponente der Förderung zu betonen. Dies kann durch eine laufende Überprüfung des Einkommens geförderter Haushalte und einkommensabhängige Anpassungsklauseln sowohl für die Höhe der Rückzahlung als auch für die Höhe der Zinssubvention erfolgen. In der technischen Abwicklung besteht zwischen Darlehen und laufender Zinsstützung kein Unterschied, da für beide Förderarten der Fördergehalt beliebig modifiziert werden kann. Zinsstützungen sind jedoch wettbewerbsfördernder, weil zur Berechnung des Förderungsgehaltes von Wohnbauförderungsdarlehen immer auf abgeleitete Zinssätze der österreichischen Kreditinstitute zurückgegriffen werden muss. Längerfristig wäre daher ein alternativer Finanzierungskreislauf anzustreben, der es dem Staat ermöglicht, sich aus der Wohnbauförderung zurückzuziehen. Zur Vermeidung von Finanzierungsengpässen der wohnungssuchenden Haushalte müsste in diesem Fall der Aufbau eines staatlichen Garantiesystems für Wohnbaukredite angestrebt werden.