

WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**Wohnbau und Wohnhaussanierung
als Konjunkturmotor**

Margarete Czerny, Michael Weingärtler

Wissenschaftliche Assistenz: Monika Dusek

März 2007

Wohnbau und Wohnhaussanierung als Konjunkturmotor

Margarete Czerny, Michael Weingärtler

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung
im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit

Begutachtung: Gunther Tichy

Wissenschaftliche Assistenz: Monika Dusek

März 2007

Wohnbau und Wohnhaussanierung als Konjunkturmotor

Margarete Czerny, Michael Weingärtler

Inhalt	Seite
1. Ausgangslage und Zielsetzung	1
1.1 <i>Entwicklung des Wohnbaus in Österreich</i>	2
1.2 <i>Beschäftigungswirkungen im Wohnbau</i>	4
2. Einfluss des Wohnbaus auf die Gesamtwirtschaft in Österreich	5
3. Haupteinflussfaktoren des österreichischen Wohnungsmarktes	8
3.1 <i>Demographische Einflussfaktoren</i>	8
3.1.1 Migration	8
3.1.2 Änderung der Lebensverhältnisse	11
3.1.3 Alterung der Bevölkerung	12
3.2 <i>Wohnbauförderung als wichtiges Instrument der österreichischen Wohnungspolitik</i>	13
3.2.1 Bedeutung und Entwicklung der Wohnbauförderung	14
3.2.2 Wohnbaubanken als zusätzliches Instrument der Wohnungspolitik	17
4. Wohnbauentwicklung im europäischen Vergleich	19
4.1 <i>Europäische Wohnungspolitik vor dem Hintergrund der Lissabon-Strategie</i>	19
4.2 <i>Bedeutung und Entwicklung des Wohnbaus in Europa</i>	20
4.3 <i>Unterschiedliche Entwicklung von Wohnbau, Gesamtwirtschaft und Wohnungspreisen in den einzelnen Ländern</i>	23
5. Hohes Wachstumspotential des Wohnbaus in den MOEL	25
6. Zusammenfassung der Ergebnisse und Handlungsbedarf	27
6.1 <i>Mittelfristig durch steigende Zuwanderung erhöhter Wohnungsbedarf: zusätzlich 10.000 Wohnungen pro Jahr</i>	27
6.2 <i>Hohe Beschäftigungseffekte: zusätzliche Wohnbauinvestitionen von 1 Mrd. € schaffen bis zu 12.000 Arbeitsplätze</i>	27
6.3 <i>Wohnbauförderung als wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument verstärkt nutzen</i>	28

6.4	<i>Internationale Erfahrungen: Förderungsprogramme wirken stabilisierend auf Preis- und Wohnbauentwicklung</i>	29
6.5	<i>Österreich: Wohnbauförderung als Instrument der sozialen und ökologischen Wohnungspolitik</i>	29
6.6	<i>Gezielter Einsatz der Förderungsprogramme</i>	30
	Pflegedienst-Wohnungen für Pflegepersonal	31
	Ökologischer Wohnbau: Diffusion des Niedrigenergie- und Passivhausstandards beschleunigen – Sanierungsrate von 2% auf 5% steigern	31
	Schaffung von gesetzlichen Rahmenbedingungen für das "Energiecontracting" für die private Wohnhaussanierung	31
	Verstärkte Nutzung von Energiecontracting und Reconstructing in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft	31
	Wohnungseigentum: Gesetzliche Verankerung einer Mindestrücklage zugunsten der thermischen Sanierung	32
6.7	<i>Know-how-Exportoffensive</i>	32
7.	Literaturhinweise	33

1. Ausgangslage und Zielsetzung

Der Wohnbau wurde vielfach in der Vergangenheit mit dem Attribut "Konjunkturmotor" versehen. Gesamtwirtschaftliche Wachstumsunterschiede konnten in einigen EU-Ländern zu einem beträchtlichen Teil auf den Einfluss des Wohnbaus zurückgeführt werden. Ein Einbruch im Wohnbau hat nicht nur Auswirkungen auf die Bauwirtschaft, sondern beeinflusst wiederum die Konsumentscheidungen der privaten Haushalte und infolgedessen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Die Wohnungswirtschaft nimmt wegen ihrer hohen Inlandswirksamkeit eine wichtige Rolle in der Wachstums- und Beschäftigungsstrategie, auch hinsichtlich des Lissabon-Zieles ein.

Der Wohnbau soll nicht nur die ausreichende Wohnungsversorgung gewährleisten, er ist überdies ein wesentlicher Faktor zur Absicherung des Wohlstands. Im Regierungsprogramm 2007 bis 2010 (*Bundeskanzleramt, 2007*) wird explizit darauf hingewiesen, dass Wohnen wie Arbeit oder Gesundheit ein Grundbedürfnis der Menschen sei und dass Wohnen leistbar und qualitativ hochwertig sein müsse. Um dies zu erreichen sei vor allem die Wohnbauförderung beizubehalten, umweltschonendes Wohnen anzustreben und erschwingliche Wohnungen für junge Menschen bereitzustellen.

Die Wohnungssituation hat auch Auswirkungen auf die Angebotsseite der Wirtschaft, insbesondere auf die Arbeitskräftemobilität innerhalb der EU. Engpässe auf dem Wohnungsmarkt sowie hohe Transaktionskosten behindern diese Mobilität der Arbeitskräfte (*Europäische Zentralbank, 2003*).

Abgesehen von der wirtschaftlichen Bedeutung beeinflusst der Wohnbau auch das Gesellschaftsleben nachhaltig und wirkt sich zudem langfristig auf die Umwelt und die sozialen und kulturellen Lebensbedingungen aus.

Das Hauptaugenmerk dieser Arbeit liegt in der Analyse der kurz- und längerfristigen Entwicklung des Wohnbaus im gesamtwirtschaftlichen Kontext. Dabei wird der Einfluss des Wohnbaus auf den gesamtwirtschaftlichen Konjunkturverlauf untersucht sowie die wichtigsten Einflussfaktoren des Wohnbaus dargestellt. Insbesondere wird auf die demographische Entwicklung und auf die Bedeutung der österreichischen Förderungsinstrumente eingegangen.

Zudem werden wohnungspolitische Maßnahmen vor dem Hintergrund des Lissabon-Zieles in den Ländern der EU 25 zusammengefasst, die im Rahmen der österreichischen EU-Präsidentschaft im Juni 2006 vorgestellt wurden. Darüber hinaus werden die Möglichkeiten für die österreichische Wohnungswirtschaft aufgezeigt, die sich aus den wachsenden Wohnbaumärkten der MOEL ergeben.

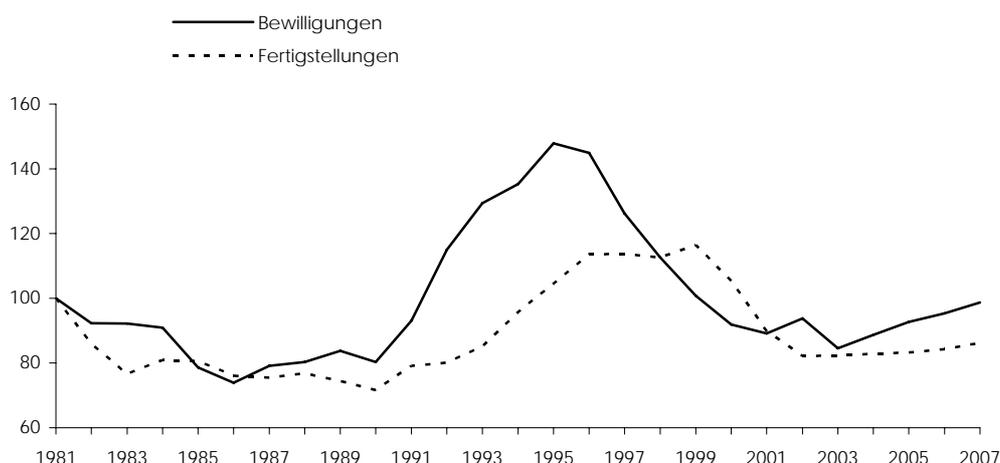
1.1 Entwicklung des Wohnbaus in Österreich

In Österreich war von 1991 bis 1997 ein lang anhaltender Wohnbauboom zu verzeichnen. Die Wohnungsnachfrage stieg infolge der starken Zuwanderung nach der Ostöffnung und des steigenden Bedarfs junger Haushalte aus der Babyboom-Generation der sechziger Jahre, die das haushaltsgründende Alter erreichten. Ab 1998 verringerte sich die Wohnbautätigkeit kontinuierlich, der Wohnbau verlor als Wachstumstreiber an Bedeutung – vor allem weil die Zahl der fertiggestellten Wohnungen ein hohes Niveau erreicht hatte und der Bedarf in bestimmten Segmenten des Wohnungsmarktes gesättigt war. Die Neubauleistung sank bzw. stagnierte von Ende der neunziger Jahre bis Mitte des neuen Jahrzehnts. Erst 2006 kam die Investitionstätigkeit wieder kräftig in Gang; die positive Entwicklung wird sich in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts fortsetzen.

Anfang der neunziger Jahre wurden rund 36.000 Wohnungen fertiggestellt, Mitte bzw. in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre waren es knapp 60.000 Wohnungen. Ab dem Jahr 2000 verringerte sich die jährliche Wohnbauproduktion auf etwa 43.000 Einheiten.

Abbildung 1: Bewilligte und fertiggestellte Wohnungen in Österreich

1981 = 100



Q: Statistik Austria, WIFO. 2003 bis 2007: vorläufige Werte.

Ein Vergleich der Wohnbauinvestitionen mit den wichtigsten Nachfragekomponenten in Zehnjahresperioden zeigt deutliche Wachstumsunterschiede. Die Wohnbauinvestitionen stiegen in den neunziger Jahren – nach der Stagnation in den achtziger Jahren – beinahe doppelt so stark wie das Bruttoinlandsprodukt, sanken hingegen in den letzten zehn Jahren um durchschnittlich 3% pro Jahr. Das Wachstum des realen BIP schwächte sich in der Zehnjahresperiode 1996/2006 mit durchschnittlich +2,2% pro Jahr im Vergleich zu den zehn Jahren zuvor ab (1986/1996 +2,7% p. a.). Die Gesamtwirtschaft wurde in der jüngsten Aufschwungsphase

seit 2005 zunächst durch die Exporte 2005 gestützt, während die Wohnbauleistungen erst 2006 kräftig zunahmen.

Übersicht 1: Entwicklung der Wohnbauinvestitionen im Vergleich mit den wichtigsten Nachfrageaggregaten

	BIP	Wohnbau- investitionen	Bauinvestitionen	Privater Konsum	Exporte
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in %				
1976/1986	+ 2,1	+ 0,0	- 0,1	+ 2,2	+ 5,4
1986/1996	+ 2,7	+ 4,4	+ 3,6	+ 2,7	+ 5,5
1996/2006	+ 2,2	- 3,0	+ 0,5	+ 1,5	+ 8,0
2006/2011	+ 2,5	+ 3,2	+ 2,8	+ 2,0	+ 6,5

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen, *Baumgartner – Kaniowski – Walterskirchen* (2007).

Die jüngste mittelfristige Prognose des WIFO rechnet bis 2011 mit einem deutlich stärkeren Wirtschaftswachstum als in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts (2001/2006). Die Entwicklung der Gesamtwirtschaft wird besonders von der Investitionstätigkeit im Bausektor und speziell im Wohnbau sowie vom Export getragen. Erstmals seit zehn Jahren wird die Wohnbautätigkeit bis 2011 mit durchschnittlich +3,2% (2006/2011) pro Jahr kräftiger wachsen als das Bruttoinlandsprodukt (+2,5% p. a.).

Ausschlaggebend für die Zunahme der Wohnungsnachfrage in dieser Fünfjahresperiode sind folgende Faktoren:

- Änderung der demographischen Rahmenbedingungen aufgrund der Zuwanderung,
- anhaltend niedrige Zinssätze,
- hohe Qualitätsansprüche und steigende Ansprüche an das Wohnumfeld,
- verstärkte Nachfrage nach energieeffizienten Bauten (die Einhaltung des Kyoto-Ziels erfordert auch den Einsatz neuer Technologien für Heiz- und Kühlsysteme),
- Zunahme der Mobilität,
- erhöhte Nachfrage nach Wohnungen für Singlehaushalte und für Ältere,
- verstärkte Nachfrage in zentralen urbanen Räumen,
- Änderungen der Ansprüche an Architektur und innovative Bauten,
- Neugestaltung ganzer Stadtentwicklungsgebiete,
- Zunahme der Nachfrage nach Wohnungen für sozial Schwächere und Zuwanderer.

1.2 Beschäftigungswirkungen im Wohnbau

Einschließlich der vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche ist der Wohnbausektor einer der wichtigen Arbeitgeber in der Volkswirtschaft. Von den insgesamt 240.000 unselbständig Beschäftigten in der Bauwirtschaft (HSV, 2006) entfallen etwa 40% auf den Wohnungsbau (rund 100.000 Personen laut WIFO-Schätzungen). Gemäß aktuellen WIFO-Berechnungen mit dem WIFO-Modell PROMETEUS sind dabei die direkten und indirekten Beschäftigungseffekte im Wohnbau am höchsten. Im Bauhilfsgewerbe, das großteils dem Wohnbau, insbesondere der Wohnhaussanierung zugeordnet werden kann, werden mit zusätzlichen Investitionen von 100 Mio. € rund 1.200 Arbeitsplätze geschaffen. Im gesamten Wohnbau liegen die direkten und indirekten Beschäftigungseffekte bei +1.100 (Übersicht 2).

Übersicht 2: Direkte und indirekte Beschäftigungseffekte im Bau- und Wohnungswesen

	Personen Je Investitionen von 100 Mio. €
Wohnbau insgesamt	+ 1.090
Wohnhaus- und Siedlungsbau	+ 990
Adaptierung, Hochbau	+ 1.075
Bauhilfsgewerbe	+ 1.150
Sonstiger Hochbau	+ 900
Tiefbau insgesamt	+ 780
Verkehrswegebau	+ 730
Sonstiger Tiefbau	+ 850

Q: WIFO-Berechnungen (2007).

Diese Beschäftigungseffekte sind im Wohnungsbau auch wesentlich höher als in den anderen Wirtschaftssektoren – etwa um fast 50% höher als in der Exportwirtschaft und um 25% höher als im privaten Konsum.

Auf Basis von unterschiedlichen Modellrechnungen in der EU können sich in einer langfristigen durchschnittlichen Betrachtung Beschäftigungseffekte von bis zu +24.000 ergeben (EU Focal Point on Housing, 2006). Die vorliegende Arbeit ermittelt die zusätzlichen Beschäftigungseffekte (marginale Effekte), die sich ergeben, wenn Wohnbauinvestitionen zusätzlich als Konjunktursteuerungsinstrument eingesetzt werden.

2. Einfluss des Wohnbaus auf die Gesamtwirtschaft in Österreich

Der Wohnbau ist ein wichtiger Sektor in der Bauwirtschaft und zählt zu den bedeutendsten binnenorientierten Wirtschaftssektoren der österreichischen Volkswirtschaft. Bau- bzw. Wohnbauinvestitionen gehören neben dem Konsum zu den wesentlichsten Einflussfaktoren der Inlandsnachfrage. Die nominellen Wohnbauinvestitionen wurden 2006 mit rund 11,5 Mrd. € in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesen. Dies entsprach rund 4,5% des Bruttoinlandsproduktes.

In der Vergangenheit galt der Wohnbau lange als Konjunkturmotor. Sein Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt hat sich allerdings seit den sechziger und siebziger Jahren – mit Ausnahme des Jahres 1988 und Mitte der neunziger Jahre – kontinuierlich verringert.

Zwischen der Entwicklung der Wohnbauinvestitionen des Wohnbaus und des BIP besteht ein enger Zusammenhang, wie bereits einfache Regressionsanalysen des WIFO belegen (1964/2005 $R^2=0,74$). Eine genauere Analyse der Konjunkturzyklen der Gesamtwirtschaft, des Wohnbaus und des Nichtwohnbaus (hier: Bauinvestitionen minus Wohnbauinvestitionen) erfolgte anhand von Quartalsdaten für das Bruttoinlandsprodukt und für die realen Wohnbauinvestitionen im Zeitraum 1988/2006¹⁾. Demnach wirkten die realen Wohnbauinvestitionen in den letzten zehn Jahren aus zwei Gründen stabilisierend auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung:

- Einerseits weisen die Wohnbauzyklen vergleichsweise geringe Schwankungen auf, und
- andererseits wirken die Wohnbauinvestitionen zu einem gewissen Grad gegenüber den Nicht-Wohnbauinvestitionen antizyklisch. Somit kann der Wohnungsbau Schwankungen des stärker volatilen Nicht-Wohnbaus ausgleichen, sodass der Konjunkturverlauf in der gesamten Bauwirtschaft stabilisiert wird.

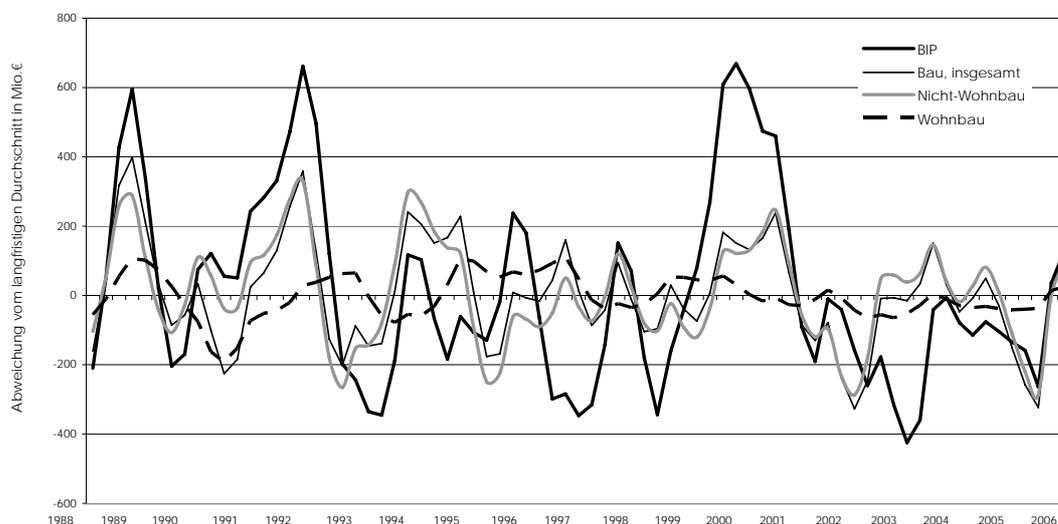
Abbildung 2 stellt die Baxter-King-gefilterten Konjunkturzyklen der Gesamtwirtschaft denen der verschiedenen Bauaggregate gegenüber. Die Ausschläge auf der Ordinate geben die Stärke der Konjunkturschwankung. Der Wohnbau fluktuiert demnach schwächer als die Bauwirtschaft insgesamt und vor allem als das Bruttoinlandsprodukt. In den letzten zehn Jahren wurden somit sowohl die Aufschwung- als auch die Abschwungbewegungen der Gesamtwirtschaft von den Wohnbauinvestitionen gedämpft. So wurde etwa der gesamtwirtschaftliche Aufschwung im Jahr 2000 von den Wohnbauinvestitionen nicht in vollem Ausmaß nachvollzogen. Andererseits stieg die Wohnbautätigkeit 2003 in der Periode der ungünstigen Wirt-

¹⁾ Für diese Untersuchung der Konjunkturschwankungen in den einzelnen Wirtschaftssektoren verwendete *Scheiblecker* (2007) ein Filtermodell (Baxter-King Filter), mit dem sich die Konjunkturreffekte eindeutig darstellen lassen. Dabei werden die einzelnen Zeitreihen um die Trendkomponente, die Saisonkomponente sowie die irreguläre Komponente (wie Störungen aufgrund einer unterschiedlichen Zahl der Arbeitstage) bereinigt, um den tatsächlichen Konjunkturreffekt zu isolieren.

schaftsentwicklung (2001/2003). Im Jahr 2003 expandierte die Wohnbauproduktion deutlich und stützte damit die Gesamtwirtschaft. Dazu kamen Sondereffekte durch vorgezogene Wohnbauten, weil eine Kürzung der Wohnbauförderung im Zuge der bevorstehenden Finanzausgleichsverhandlungen für die Periode 2004 bis 2008 befürchtet wurde (die allerdings ausblieb); der leichte Rückgang der Wohnbauinvestitionen laut VGR im Jahr 2003 dürfte auf statistische Umstellungen zurückzuführen sein. 2004 verringerte sich die Wohnbautätigkeit bei schwacher gesamtwirtschaftlicher Konjunktur, gegen Ende 2005 kündigte sich eine Belebung im Wohnbau an. Im Laufe des Jahres 2006 nahmen die Wohnbauleistungen kräftig zu, die realen Wohnbauinvestitionen dürften um über 7% ausgeweitet worden sein.

Im Gegensatz zum Wohnbau weist der Nicht-Wohnbau vergleichsweise starke Konjunkturschwankungen auf. Bis zu einem gewissen Grad wirkt die Entwicklung des Wohnbaus diesen entgegen oder gleicht sie sogar teilweise aus. Mit einem Kontingenztafeltest wurde untersucht, wie eng die Entwicklung von Wohnbau und Nicht-Wohnbau verknüpft sind. Dabei bestätigte sich, dass kein statistischer Zusammenhang zwischen den Konjunkturzyklen beider Bauaggregate besteht: Der korrigierte Kontingenzkoeffizient $K.KK^*$ beträgt 0,248, d. h. in nur rund einem Viertel aller Fälle expandieren oder schrumpfen die beiden Größen gleichzeitig. Da sich die Nicht-Wohnbauinvestitionen in hohem Gleichklang mit der gesamtwirtschaftlichen Konjunktur entwickeln, ist dies ein Beleg für die stabilisierende Funktion des Wohnbaus in Österreich.

Abbildung 2: Konjunkturzyklen im Wohnbau, in der Bauwirtschaft und in der Gesamtwirtschaft
Baxter-King-gefilterte Quartalsreihen



Q: WIFO-Berechnungen (2007).

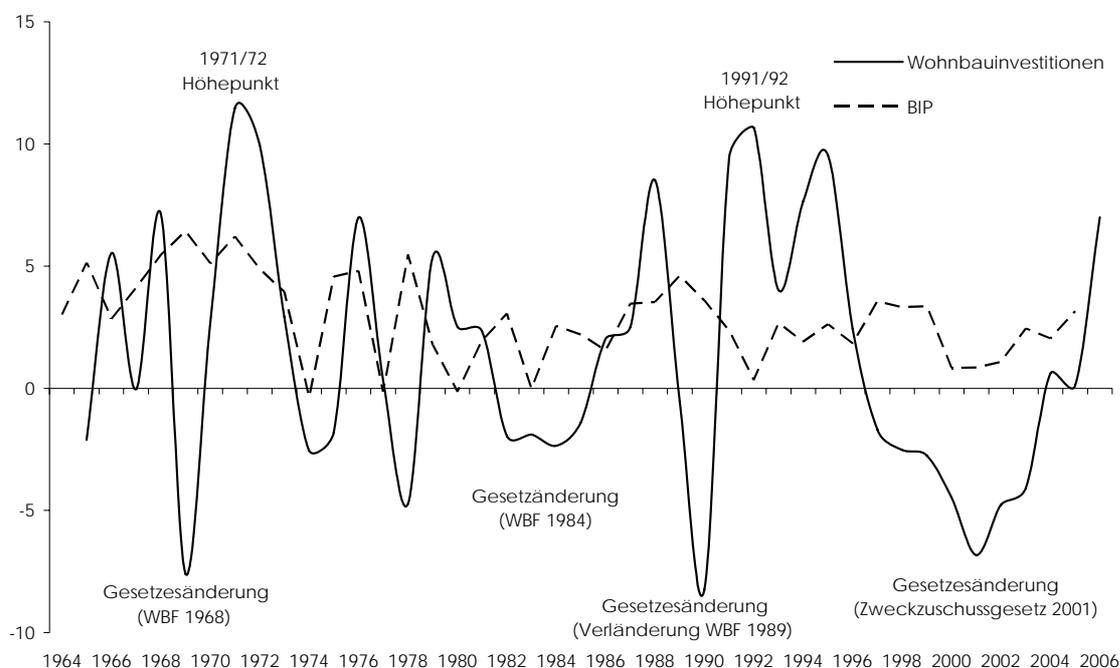
Die langfristigen Beobachtungen des Konjunkturverlaufs seit 1964 zeigen, dass der gesamte Konjunkturzyklus in Österreich – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – rund 7 bis 10 Jahre dau-

ert. In den Jahren 1967, 1975, 1982, 1991 und 2001 traten Rezessionen auf. Durchschnittlich wiederholen sich Rezessionen etwa alle 8 Jahre. Daran schließt sich eine Aufschwungsphase von 3 bis 4 Jahren an, gefolgt von einer leichten Wachstumsdelle, die weitere 3 bis 4 Jahre anhält. Der Aufschwung wird zuerst von den Exporten, dann von den Maschinen- und Ausrüstungsinvestitionen und von den Bau- und Wohnbauinvestitionen getragen. Er wird meist begleitet von einer Beschleunigung der Inflation. Darauf reagiert die Geldpolitik mit einer Anhebung des Leitzinssatzes. In der Folge wird nach dem Konjunkturaufschwung nicht weiter investiert, die Investitionen gehen stark zurück, was schließlich zur Rezession führt.

Der Wohnbauzyklus kann auf die allgemeine Konjunktur entweder gleichzeitig oder verzögert wirken, sie verstärken oder dämpfen. Die langfristigen Beobachtungen zeigen, dass die Wohnbauzyklen etwa doppelt so lang sein können wie der gesamtwirtschaftliche Konjunkturzyklus oder abgekoppelt verlaufen (Krugmann, 1994).

In Österreich dauert der Konjunkturzyklus im Wohnbau in der langfristigen Betrachtung 20 Jahre, unterbrochen durch Sonderfaktoren der Förderungsumstellungen. Ausreißer nach unten entstehen vorwiegend im Zusammenhang mit Änderungen der Wohnbauförderungsgesetze (Wohnbauförderung 1968, Wohnbauförderung 1984, Verlängerung der Wohnbauförderung 1989, Änderung des Zweckzuschussgesetzes 2001). Der Verlauf der langfristigen zyklischen Entwicklung wäre ein Hinweis dafür, dass der Wohnungsbau bis 2010 wieder anziehen wird.

Abbildung 3: Entwicklung der Wohnbauinvestitionen und des Bruttoinlandsproduktes, real Veränderung gegen das Vorjahr in %



Q: Statistik Austria, VGR, WIFO-Berechnung.

3. Haupteinflussfaktoren des österreichischen Wohnungsmarktes

Die Entwicklung der Nachfrage auf dem österreichischen Wohnungsmarkt wird vor allem von demographischen Faktoren geprägt. Einerseits wächst aufgrund der Alterung der Bevölkerung der Bedarf an altersgerechten Wohnungen, andererseits steigt der Wohnraumbedarf aufgrund geänderter Lebensverhältnisse (Trend zu Singlehaushalten) und einer Verbesserung des Lebensstandards. Das Bevölkerungswachstum, das zunehmend aus Zuwanderung gespeist wird, zählt zu den größten Herausforderungen für die Wohnungspolitik.

3.1 Demographische Einflussfaktoren

3.1.1 Migration

Die Wohnungsnachfrage und der daraus resultierende Neubaubedarf werden in Österreich hauptsächlich von der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung bestimmt. Dabei hat die Zahl der Geburten und Sterbefälle kurz- bis mittelfristig kaum Einfluss auf die Bevölkerungszahl. Sie hängen sehr stark mit den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zusammen und ändern sich daher nur sehr langsam. Große Schwankungen weist dagegen die grenzüberschreitende Migration auf; Zuwanderungswellen wirken sich dabei unmittelbar auf den Wohnungsmarkt aus. Neben dem direkten Effekt (in der ersten Generation) bewirkt Zuwanderung zudem durch Kettenwanderung (z. B. Familienzuzug) einen dauerhaften Zustrom. So war etwa die Einwanderung nach Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg von Wanderungswellen geprägt (Biffi, 2006).

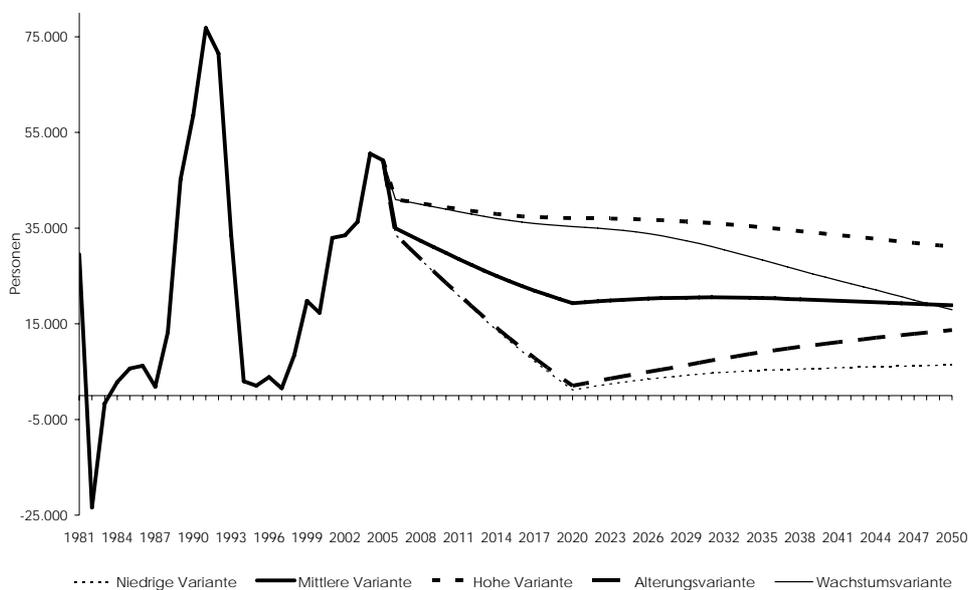
Migrationströme werden durch gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische sowie andere Ereignisse ausgelöst; Zeitpunkt und Größenordnung sind deshalb schwierig zu schätzen. Die Komplexität der Wirkungsmechanismen trägt dazu bei, dass die Unsicherheit über künftige Migrationsströme äußerst groß ist. Statistik Austria legt etwa fast jährlich eine Revision der längerfristigen Prognose vor²⁾.

Die aktuelle Wohnungsprognose der ÖROK (2005) basiert auf der mittleren ÖROK-Bevölkerungs- und Haushaltsprognose. Dabei dürfte allerdings der tatsächliche Anstieg der Migration (vgl. Übersicht 3) deutlich unterschätzt sein. Nach den stärksten Zuwanderungsjahren 1989 bis 1993 (Ostöffnung) mit einer Nettomigration bis rund +80.000 Personen pro Jahr entspannte sich die Entwicklung zwar und erreichte im Jahr 1997 einen Tiefpunkt. Seither ist wieder eine stärkere Nettozuwanderung zu verzeichnen, die im Durchschnitt +50.000 Personen beträgt. Die mittlere Wanderungsvariante geht jedoch von einem durchschnittlichen jährlichen An-

²⁾ Diese häufigen Revisionen sind allerdings nicht nur die Folge von Änderungen der Migrationsdynamik gegen Ende der neunziger Jahre, sondern auch der Umstellung der Erfassung der Bevölkerungsentwicklung (ÖROK, 2004, Hanika, 2005).

stieg zwischen 2005 und 2015 um rund 30.000 aus. Sie dürfte die Bevölkerungsentwicklung demnach tendenziell unterschätzen.

Abbildung 4: Entwicklung der Migration: Vergangenheit und Prognosevarianten

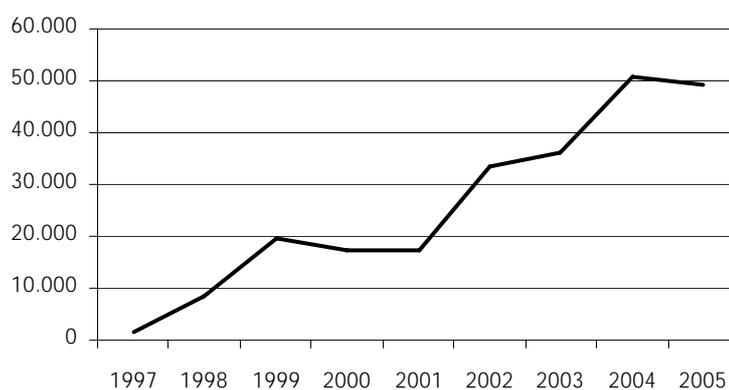


Q: Statistik Austria, WIFO.

Übersicht 3: Entwicklung der Nettomigration nach Österreich

Nettomigration nach Österreich

	Personen
1997	+ 1.537
1998	+ 8.451
1999	+ 19.787
2000	+ 17.272
2001	+ 17.274
2002	+ 33.507
2003	+ 36.297
2004	+ 50.582
2005	+ 49.172



Q: Statistik Austria, Demographisches Jahrbuch 2005.

Angesichts der jüngsten Migrationsentwicklung erscheint das Wachstumsszenario der Bevölkerungsprognose (mittlere Fertilität und Mortalität, hohe Migration) wahrscheinlicher. Das Be-

völkerungswachstum würde dann im Hauptszenario der ÖROK-Prognose von 2006 bis 2011 um etwa 130.000 Personen unterschätzt. Bei einer durchschnittlichen Größe der Migrantenhaushalte von 2,65 Personen (*Statistik Austria, 2002*) würden in diesem Zeitraum etwa 50.000 Wohnungen zusätzlich benötigt, rund 10.000 Wohneinheiten pro Jahr. Das WIFO schätzt deshalb, dass der Neubaubedarf 56.000 Wohneinheiten ausmachen und damit um etwa 10.000 höher sein wird als in der Wohnungsprognose der ÖROK (2005). Unter Berücksichtigung des ÖROK-Wachstumsszenarios wäre der stärkste Zuwachs gegenüber dem Hauptszenario mit +3% p. a. in den Bundesländern Tirol (+965 Wohneinheiten) und Vorarlberg (+478 Wohneinheiten) sowie mit +2,2% in Wien (+2.157 Wohneinheiten) und in Salzburg (+672 Wohneinheiten) zu erwarten. Im Burgenland und in Kärnten wäre der zusätzliche Bedarf an Wohnraum gegenüber dem Hauptszenario der Bevölkerungsprognose der ÖROK sehr gering (Übersicht 4). In der vorliegenden Prognose wurde die Struktur des Neubaubedarfs nach Bundesländern von der ÖROK-Schätzung beibehalten, obwohl der Bevölkerungszuwachs vor allem im Osten Österreichs unterschätzt sein dürfte und daher dort am ehesten Knappheiten entstehen könnten.

Übersicht 4: Szenarien der Bevölkerungsprognose und zusätzlicher Wohnungsbedarf

	Hauptszenario 2006/2011	ÖROK-Bevölkerungsprognose			Wohnungsbedarf Abweichung des Wachstums- vom Hauptszenario Pro Jahr Wohneinheiten
		Wachstums- szenario 2006/2011	Abweichung des Wachstums- vom Hauptszenario 2006/2011	Wachstums- vom Hauptszenario Pro Jahr	
			Personen		
Wien	+ 34.703	+ 63.285	+ 28.582	+ 5.716	+ 2.157
Niederösterreich	+ 26.058	+ 48.949	+ 22.891	+ 4.578	+ 1.728
Burgenland	+ 957	+ 5.125	+ 4.168	+ 834	+ 315
Steiermark	- 506	+ 16.204	+ 16.710	+ 3.342	+ 1.261
Kärnten	- 3.116	+ 4.803	+ 7.919	+ 1.584	+ 598
Oberösterreich	+ 18.510	+ 39.587	+ 21.077	+ 4.215	+ 1.591
Salzburg	+ 11.101	+ 20.009	+ 8.908	+ 1.782	+ 672
Tirol	+ 21.031	+ 33.813	+ 12.782	+ 2.556	+ 965
Vorarlberg	+ 10.778	+ 17.110	+ 6.332	+ 1.266	+ 478
Österreich	+119.516	+248.885	+129.369	+ 25.874	+ 9.764

Q: ÖROK, Statistik Austria, Bevölkerungsprognose 2004; WIFO-Berechnungen.

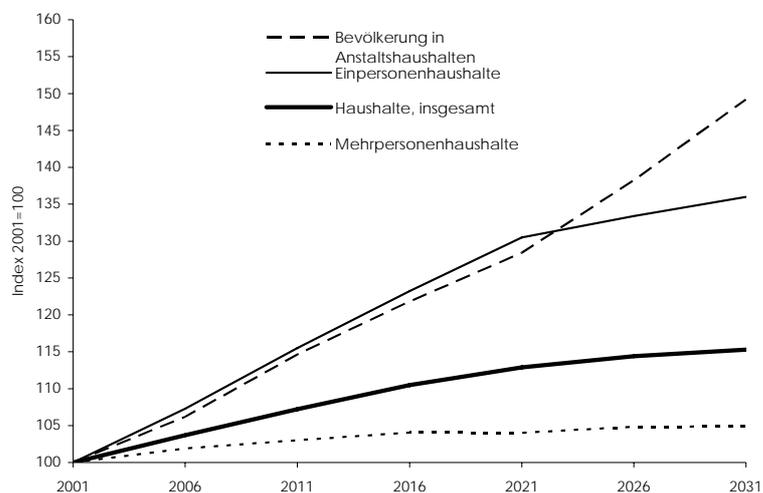
Der signifikante Anstieg der Nettomigration hat sowohl kurzfristige als auch langfristige Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt. Kurzfristig muss für diese Bevölkerungsgruppen Wohnraum geschaffen werden. Einkommensunterschiede zwischen inländischen und Migrantenhaushalten, die vor allem aus Qualifikations- und Bildungsunterschieden sowie aus dem Familienzuzug resultieren, schlagen sich in unterschiedlichen Haushaltsgrößen nieder.

Laut Volkszählung 2001 (*Statistik Austria, 2002*) leben in einem durchschnittlichen österreichischen Haushalt 2,36 Personen, in einem durchschnittlichen Migrantenhaushalt (ohne EU) 2,65

Personen. Am größten sind die Haushalte von Migranten aus der Türkei mit 3,64 Personen pro Haushalt und aus Mazedonien mit 3,25 Personen. Mit zunehmender Integration und steigendem Einkommen wird sich die Haushaltsgröße dem österreichischen Durchschnitt anpassen. Langfristig würde sich daraus ein zusätzlicher Wohnungsbedarf von ungefähr 300.000 Einheiten ergeben. Diese Anpassung der Einkommen von Migrantinnen und Migranten erfolgt jedoch erfahrungsgemäß sehr langsam: Laut der Erhebung von *Statistik Austria* (2006) im Rahmen von EU-SILC liegt das Medianeinkommen der bereits eingebürgerten Migranten mit 84% des Einkommensdurchschnitts der Gesamtbevölkerung nur geringfügig über dem der nicht eingebürgerten Migranten (78%). Vor allem Migranten (sowie Langzeitarbeitslose und Personen, die andere Sozialleistungen beziehen) leben häufig in schlechten Wohnverhältnissen. So verfügen im Bevölkerungsdurchschnitt nur 3% der Personen über kein WC oder keine Duschkmöglichkeit in der Wohnung, hingegen ist der Anteil der Personen aus Migrantenhaushalten mit 13% am höchsten unter den verglichenen Gruppen (laut Statistik Austria). Auch in dieser Hinsicht wird die Anpassung also nur sehr langsam erfolgen. Vor allem aufgrund der zu erwartenden Kettenmigration (z. B. Familienzug) wird ein Rückgang des Wohnungsbedarfs nicht erwartet. Derzeit enthält der Wohnungsbestand eine ausreichende Reserve, um diese Entwicklung auszugleichen.

3.1.2 Änderung der Lebensverhältnisse

Abbildung 5: Entwicklung der Haushaltszahl nach Größe und Art des Haushaltes 2031



Q: ÖROK, Statistik Austria, Bevölkerungsprognose 2004; WIFO-Berechnungen.

Aus demographischer Sicht haben neben der Migration vor allem Änderungen der Lebensbedingungen wesentliche Auswirkungen auf die künftige Wohnungsnachfrage. In den letzten Jahren zeichnete sich bereits der Trend ab, dass die Zahl der Mehrpersonenhaushalte nur

mäßig steigt, während die Zahl der Einzelhaushalte stark zunimmt (2001/2021 +30%). Ein ähnlich hoher Anstieg wird für die Zahl der Anstaltshaushalte erwartet (2001/2021 +28%), allerdings ausgehend von einem wesentlich niedrigeren Niveau.

Neben dem Trend zu Einzelhaushalten durch Änderung der Lebensverhältnisse vor allem in den Großstädten (Scheidungsrate in Wien 2005 63% gegenüber 46% im Österreich-Durchschnitt) zieht auch die Zunahme des Wohlstands Änderungen der Wohnungsnachfrage nach sich. Die Wohnnutzfläche steigt kontinuierlich und liegt im Wohnungsneubau derzeit bei 103 m² (2002; 1998 94 m²).

3.1.3 Alterung der Bevölkerung

Die Alterung der Bevölkerung hat einen wesentlich geringeren Einfluss auf die Neubautätigkeit als die Migration. Wohngemeinschaften für Ältere, Seniorenresidenzen sowie das "Betreute Wohnen" werden zwar an Bedeutung gewinnen, allerdings leben derzeit etwa 95% der älteren Menschen nach wie vor in der eigenen Wohnung (vgl. *Rischanek, 2005*) und wollen dies auch so lange wie möglich beibehalten (*OECD, 2005*).

Übersicht 5: Entwicklung der Bevölkerung über 65 Jahren bis 2031 gemäß ÖROK-Hauptzenario

	In 1.000				65-Jährige und Ältere 2001 = 100			Anteile an der Bevölkerung in %			
	2001	2011	2021	2031	2011	2021	2031	2001	2011	2021	2031
Österreich	1.241,8	1.472,5	1.710,9	2.113,5	119	138	170	15,5	17,8	20,3	25,1
Wien	248,1	285,1	319,3	376,9	115	129	152	16,0	17,7	19,3	22,6
Niederösterreich	248,6	299,6	346,9	429,8	121	140	173	16,1	18,7	21,2	26,0
Burgenland	50,1	55,0	64,7	80,6	110	129	161	18,1	19,7	23,2	28,9
Steiermark	195,9	225,1	255,7	315,6	115	131	161	16,6	19,0	21,8	27,5
Kärnten	91,2	105,2	121,8	150,0	115	134	164	16,3	19,0	22,4	28,3
Oberösterreich	204,4	240,7	281,7	357,1	118	138	175	14,8	17,0	19,6	24,9
Salzburg	69,6	88,1	108,2	135,5	127	155	195	13,5	16,4	19,6	24,5
Tirol	90,3	116,9	142,7	181,0	129	158	200	13,4	16,3	19,1	23,8
Vorarlberg	43,6	56,9	69,9	86,9	131	160	199	12,4	15,2	18,1	22,2

Q: ÖROK (2004).

Gemäß den aktuellen ÖROK-Bevölkerungsprognosen (ÖROK, 2004) wird die Bevölkerungsgruppe der 65-Jährigen und Älteren von 2001 bis 2010 stark zunehmen (+20%). Bis 2031 wird demnach durchschnittlich jede vierte in Österreich lebende Person 65 Jahre oder älter sein. Der Anteil der 65-Jährigen und Älteren wird in den Bundesländern Burgenland (28,9%) und Kärnten (28,3%) am höchsten, in Wien (22,6%) und in Vorarlberg (22,2%) am niedrigsten sein (Übersicht 5).

Die Wohnungspolitik und auch die Wohnungswirtschaft (Bauträger, Wohnbaugesellschaften, Hausverwaltungen und Bauunternehmen, Architekturbüros usw.) sind aufgrund der Alterung

der Bevölkerung gefordert, auf die geänderten Bedürfnisse einzugehen und diese bereits bei der Planung zu berücksichtigen.

Vor allem der Bedarf an wohnungsbezogenen Dienstleistungen wird zunehmen. Nach einer Erhebung des SRZ (*Czasny – Schöffmann – Stocker, 2006*) zum Stand der neuen Dienstleistungen im Wohnungssektor bieten zwar 53% der Bauvereinigungen generell seniorenspezifische Leistungen an, gemessen am Wohnungsbestand ist aber die Durchdringung sehr gering (unter 10% des Wohnungsbestands) – u. a. weil der Beobachtungszeitraum für die Bedürfnisse der Älteren nur die aktuelle Generation umfasst, sodass zutreffende Schlussfolgerungen auf die Anforderungen in 20 Jahren schwierig sind. Die *OECD* (2005) weist auf dieses Problem explizit hin und empfiehlt große Vorsicht bei Prognosen, da die Anpassung von Siedlungsräumen und die Bedürfnisse der Älteren umfangreichen wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Veränderungen unterliegen.

3.2 Wohnbauförderung als wichtiges Instrument der österreichischen Wohnungspolitik

Die österreichische Wohnungspolitik sieht das Wohnen als Grundbedürfnis an, dessen Erfüllung nicht völlig den freien Marktmechanismen unterliegen soll, sodass auch für einkommenschwache Haushalte genügend zeitgemäße Wohnungen zur Verfügung stehen. Eine ausreichende Wohnungsversorgung soll insbesondere durch die Wohnbauförderung gewährleistet werden sowie auch durch das Mietrechtsgesetz und das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz.

Die Ausgestaltung und Vergabe der Wohnbauförderung obliegt den einzelnen Bundesländern. Der Bund überweist den Ländern für den Wohnbau Zweckzuschüsse (laut Zweckzuschussgesetz) und Bedarfszuweisungen zum Ausgleich des Landeshaushaltes (laut Finanzausgleichsgesetz). Diese Mittel setzen sich zu rund 80% aus Steueranteilen und zu 20% aus dem Wohnbauförderungsbeitrag zusammen. Die Steueranteile bestehen wiederum aus Anteilen der veranlagten Einkommensteuer, der Lohnsteuer, der Kapitalertragsteuer I und der Körperschaftsteuer. Die Länder erhalten jeweils einen Anteil von 8,346% (seit 2003). Der größte Finanzierungsbeitrag stammt aus der Lohnsteuer. Zusätzlich erhalten die Länder 80,55% des Wohnbauförderungsbeitrags, der über einen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag eingehoben wird.

Die Zweckzuschüsse des Bundes betragen seit 1996 unverändert rund 1,78 Mrd. € pro Jahr (Bundesmittel). Im Jahr 2001 brachte eine Änderung des Zweckzuschussgesetzes (laut WBF-ZZG 2001) eine Lockerung der Zweckbindung, die Zweckbindung der Rückflüsse wurde zur Gänze aufgehoben. Zusätzlich verfügen die Länder über Mittel aus den Darlehensrückzahlungen (Rückflüsse: 2005 781 Mio. €) und den Veranlagungszinsen (10 Mio. €) sowie zu einem geringen Teil aus Landesmitteln (194 Mio. € für die Ausgaben der Wohnbauförderung). Den Bundesländern steht es frei, die Mittel neben dem Wohnbau auch für Investitionen in die Infrastruktur und in das Wohnumfeld sowie für Maßnahmen zur Erreichung des Kyoto-Zieles zu verwenden. Von diesem erweiterten Mitteleinsatz machten allerdings nur einige Bundeslän-

der Gebrauch. Insgesamt wurden im Jahr 2005 135 Mio. € für Infrastruktur und Kyoto-Maßnahmen ausgegeben, dies entspricht nur rund 6% der Ausgaben.

3.2.1 Bedeutung und Entwicklung der Wohnbauförderung

Die österreichische Wohnungspolitik verfügt anders als andere Länder mit der Wohnbauförderung über ein starkes Instrument zur Lenkung der Wohnbauentwicklung sowohl in ökonomischer Sicht als auch in Hinblick auf soziale, regionalplanerische und vor allem ökologische Aspekte.

Aus wirtschaftlicher Perspektive leistet die Wohnbauförderung einen entscheidenden Beitrag zur Finanzierung des Wohnbaus. Im Jahr 2002 wurden 35.142 Förderungszusicherungen im Wohnungsneubau vergeben. Dies entspricht einem Anteil an den Baubewilligungen von mehr als 80%. Die Wohnbauförderung übt folglich einen wesentlichen Einfluss auf die gesamte Wohnbauproduktion aus. Die Kosten der Finanzierung der Wohnbauförderung liegen bei rund 1% des BIP.

Der effektive Beitrag der einzelnen Fördersysteme (Darlehensförderung, Annuitätenförderung, rückzahlbare Annuitätenförderung usw.) zur Wohnbaufinanzierung ist dabei unterschiedlich hoch. Die Neubauförderung basiert zu einem überwiegenden Teil auf Förderdarlehen (1,3 Mrd. €); das Förderelement liegt hier in der Zinsdifferenz zu kommerziellen Krediten. Das Volumen der nicht rückzahlbaren Zuschüsse ist mit 0,25 Mrd. € vergleichsweise niedrig. Der Anteil jener Förderzuschüsse, die den Maastricht-Budgetsaldo beeinflussen, liegt bei nur rund 16% (Übersicht 6).

Übersicht 6: Ausgaben für die Wohnbauförderung 2005

	Rückzahlbar	Nicht rückzahlbar	Insgesamt
Neubau			
Darlehen	1.010		1.010
Annuitäten- und Zinszuschüsse	292	208	500
Sonstige verlorene Zuschüsse		40	40
Insgesamt	1.302	248	1.550
Sanierung			
Darlehen	126		126
Annuitäten- und Zinszuschüsse	8	304	312
Sonstige verlorene Zuschüsse		95	95
Insgesamt	135	399	533
Wohnbeihilfe			
Neubau		193	193
Sanierung		557	557
Insgesamt		750	750
Insgesamt	1.436	1.396	2.300

Q: Bundesministerium für Finanzen (2006).

Im Bereich der Wohnbauförderung traten in den letzten Jahren neben den ökonomischen und sozialen auch die ökologischen Aspekte in den Vordergrund. Alle Bundesländer haben ihr Fördersystem umgestellt und verstärkt ökologische Kriterien bei der Fördervergabe eingeführt. Der Niedrigenergiehausstandard zählt in den meisten Bundesländern zu den Mindestanforderungen des Förderansuchens. Die Wohnbauförderung ist darüber hinaus sehr anreizorientiert. So wird etwa in Niederösterreich bei Erreichen des Passivhausstandards in Kombination mit dem Einsatz eines alternativen Energieträgers ein doppelt so hohes Förderdarlehen gewährt wie für ein Ansuchen nach den reinen Mindeststandards.

Auch gemessen an der gesamten Wohnbaufinanzierung in Österreich zeigt sich der hohe Stellenwert der Wohnbauförderung in Österreich, auch wenn er in den letzten Jahren stark zurückgegangen ist: Hatten die aushaftenden Wohnbauförderdarlehen in den achtziger Jahren noch rund 40% der gesamten aushaftenden Wohnbaudarlehen ausgemacht, so verringerte sich ihr Anteil bis 2005 auf 20%.

Übersicht 7: Finanzierung des Wohnbaus

	Bauspar- darlehen	Andere Kreditinstitute	Aushaftende Darlehen		Insgesamt (einschließlich Versicherungen)	Anteil der Förderdarlehen In %
			Bankkredite insgesamt	Wohnbau- förderungs- darlehen		
	Mio. €					
1985	7.021	8.310	15.331	10.696	26.363	41
1990	9.783	11.505	21.288	16.065	37.694	43
1995	12.053	16.523	28.576	19.444	48.407	40
2000	13.272	27.448	40.720	21.950	63.093	35
2005	13.467	53.898	67.365	14.945	82.613	18

Q: Oesterreichische Nationalbank, WIFO.

Die Ausgaben der Länder für die Förderung des Wohnbaus und der Wohnbausanierung (Bundesmittel einschließlich der Rückflüsse und eigene Mittel) waren im Jahr 2005 mit 2,3 Mrd. € gegenüber dem Vorjahr zwar leicht rückläufig (-4,1%), gemessen an den Gesamtausgaben entsprachen sie allerdings dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre. Die Struktur der Ausgaben hat sich in dieser Periode wesentlich geändert. Mitte der neunziger Jahre verlagerte sich der Schwerpunkt aufgrund des hohen Neubaubedarfs von Förderdarlehen auf Annuitätenzuschüsse. Der dadurch kurzfristig verringerte Finanzierungsaufwand für die Bundesländer ermöglichte eine höhere Zahl an Förderungszusicherungen. Die Annuitätenzuschüsse stiegen zwischen 1994 und 1997 mit einer durchschnittlichen Steigerungsrate von knapp 30% pro Jahr. Im Jahr 2000 erreichte das Volumen der Darlehensförderung im Neubau mit 621 Mio. € ihren Tiefstwert – es war etwa halb so hoch wie Anfang der neunziger Jahre.

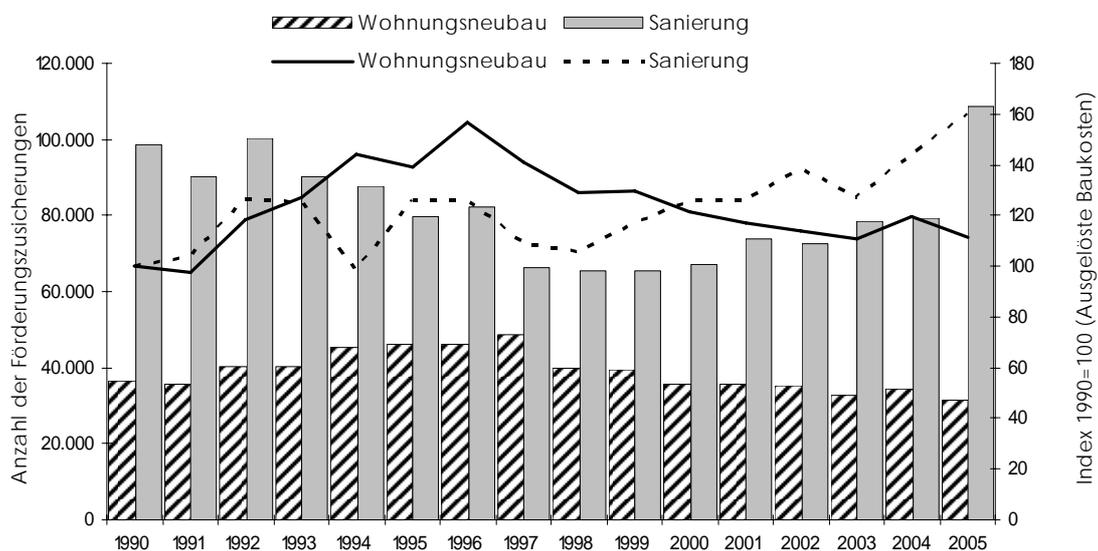
Die Wohnbauförderungsdarlehen werden als Maastricht-konform angesehen, da die Darlehensrückflüsse wieder dem öffentlichen Haushalt zur Verfügung stehen. Sie erhöhen daher langfristig nicht das Defizit der öffentlichen Haushalte. Die Annuitätenzuschüsse werden aller-

dings, sofern sie nicht rückzahlbar sind, als nicht Maastricht-konform eingestuft, weil sie die Länderhaushalte belasteten. Um das Haushaltsdefizit nicht zu erhöhen, rückte ab 2000 die Darlehensförderung wieder in den Vordergrund, rückzahlbare Annuitätenzuschüsse wurden verstärkt eingesetzt. Die Zahl der Wohneinheiten mit Förderungszusage sank zwischen 1998 und 2005 um durchschnittlich 5% pro Jahr (ausgenommen 2001 und 2004).

In den letzten Jahren ist eine Umstellung der Fördersysteme von der Annuitätenförderung oder Zuschussförderung auf eine Darlehensförderung zu beobachten (z. B. in Wien und Salzburg). Eine Darlehensförderung bindet pro Wohneinheit kurzfristig mehr Förderungsmittel als eine Annuitätenförderung.

Die Ausgaben für die Sanierungsförderung stiegen im Jahr 2005 um mehr als 4%, ihr Niveau entsprach damit ähnlich wie im Neubau dem langjährigen Durchschnitt. Dieser Anstieg betraf vor allem den Mehrgeschoßbau. Dies entspricht den wirtschaftspolitischen Vorgaben, die Wohnbauförderung in den Wohnhaussanierungssektor zu lenken, vor allem mit dem Ziel energiesparender Investitionen. In der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft sowie im Bereich der Gemeindewohnungen wurden nach Berechnungen des GBV rund zwei Drittel der Wohnungen thermisch saniert. Dies reduzierte den Energieverbrauch in den sanierten Wohnhäusern um etwa die Hälfte (Bauer, 2006).

Abbildung 6: Förderungszusicherungen im Wohnungsneubau und in der Wohnhaussanierung sowie dadurch ausgelöste Baukosten



Q: Bundesministerium für Finanzen (2006), WIFO. Ausgelöste Baukosten: Linie, Zahl der Förderungszusicherungen: Balken. Sanierungsförderungen enthalten auch viele kleine Einzelmaßnahmen, wie z. B. Heizkesseltausch usw.

3.2.2 *Wohnbaubanken als zusätzliches Instrument der Wohnungspolitik*

Ergänzend zur öffentlichen Wohnbauförderung (laut Wohnbauförderungsgesetzen) wird der mehrgeschossige Wohnbau auch durch das System der Wohnbaubanken unterstützt. Wohnbaubanken sind Spezialbanken zur Finanzierung des Wohnbaus in Österreich. Die dafür notwendigen Finanzierungsmittel werden mit Hilfe von langfristigen Anleiheemissionen, den "Wohnbauanleihen", aufgebracht. Die Wohnbaubanken sind heute zu einem weiteren wichtigen Instrument der österreichischen Wohnungspolitik geworden.

Die rechtliche Grundlage der Wohnbaubanken ist das "Bundesgesetz über steuerliche Sondermaßnahmen zur Förderung des Wohnbaus" (1993 vom Nationalrat beschlossen). Die durch Emission von Anleihen der Wohnbaubanken aufgebrachten langfristigen Mittel werden demnach zur Errichtung erschwinglicher Wohnungen verwendet. Um die Anlageform attraktiv zu gestalten, sind die Wohnbauanleihen mit einem doppelten Steuervorteil ausgestattet: Die Zinserträge von bis zu 4% sind von der Kapitalertragsteuer befreit, und der Erstanschaffungspreis kann im Rahmen der Sonderausgaben von der Einkommensteuer abgesetzt werden. Der doppelte Steuervorteil gilt nur für Privatpersonen. Die Befreiung von der Kapitalertragsteuer gilt für die gesamte Laufzeit, unabhängig von der Behaltdauer. In Zeiten schwankender Börsenkurse wird die Wohnbauanleihe als eine sichere Veranlagungsform angesehen, wenn eine Mindestverzinsung vereinbart wurde.

Das durch die Anleihen aufgebrachte Kapital wird derzeit ausschließlich zur Finanzierung von Wohnbauten verwendet und muss innerhalb von drei Jahren dem Wohnungsbau zugeführt werden. Die Wohnbaubanken stellen die aufgebrachten Mittel meist den Gemeinnützigen Bauvereinigungen in Form von zinsstabilen langfristigen Krediten zur Verfügung. Wohnbaubanken betreiben oft auch eigene Bauträgerunternehmen, die im mehrgeschossigen Wohnbau tätig sind. In Österreich gibt es derzeit sechs Wohnbaubanken (Wohnbaubanken der CA und der BA fusioniert zur BA-CA Wohnbaubank).

Zurzeit können die Wohnbaubanken Wohnungsneubauten und Sanierungen mit rund 1,5 Mrd. € pro Jahr mitfinanzieren. Laut Finanzierungsexperten werden damit rund 5 Mrd. € oder 45% der Gesamtbaukosten abgedeckt. Die restliche Finanzierung erfolgt meist über die Wohnbauförderung und durch Eigenmittel.

Die Wohnbaubanken verzeichnen seit 2000 einen sprunghaften Anstieg der Nachfrage nach den steuerfreien Anleihen. Ende 2006 erreichte das gesamte Anleihevolumen rund 11 Mrd. €. Davon wurden für die Finanzierung des Wohnbaus bereits rund 9 bis 10 Mrd. € verwendet. Das durchschnittliche jährliche Finanzierungsvolumen betrug in den letzten drei Jahren 1,5 Mrd. €. Damit leisteten die Wohnbaubanken einen beachtlichen Beitrag zur guten Wohnbaukonjunktur.

Heute sind die Wohnbaubanken ein wichtiges zusätzliches Instrument zur Finanzierung des Wohnbaus. Für den mehrgeschossigen Wohnbau stellen sie zusätzlich zur staatlichen Wohnbauförderung günstiges Kapital zur Verfügung. Die Wohnbaubanken können nur Wohnungen

mitfinanzieren, die auch förderungswürdig im Sinne der Wohnbauförderungsgesetze sind. Durch die Bindung an die Wohnbauförderung besteht auch eine Mietbegrenzung im Sinne förderungsrechtlicher Mietzinsbestimmungen. Dies ist mit ein Grund warum in Österreich die Mieten und Wohnungspreise weniger stark steigen als in anderen Ländern.

Angesichts der wachsenden Nachfrage nach Wohnbauanleihen wäre eine Ausweitung des Geschäftsfeldes in Richtung energieeffizienterer Investitionen für kommunale und öffentliche Hochbauten in Erwägung zu ziehen. Dies würde auch das Ziel einer Stärkung von Wachstum und Beschäftigung in der Gesamtwirtschaft unterstützen.

4. Wohnbauentwicklung im europäischen Vergleich

4.1 Europäische Wohnungspolitik vor dem Hintergrund der Lissabon-Strategie

Der Europäische Rat hat im März 2000 in Lissabon das Ziel formuliert, die Europäische Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Dabei soll ein Wirtschaftsraum geschaffen werden, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen. Neben wirtschaftlichen Zielen und der sozialen Kohäsion zählen das Thema Umwelt und die nachhaltige ökologische Entwicklung zu den weiteren Herausforderungen in der Union, auf die besonderes Augenmerk gelegt werden soll.

Der Wohnbau hat in der EU im Rahmen der Lissabon-Strategie einen wesentlichen Stellenwert und kann aus mehreren Gesichtspunkten wichtige Beiträge zu ihrer Realisierung leisten: Einerseits zählt er mit rund 16 Mio. direkt Beschäftigten und rund 45 Mio. Beschäftigten einschließlich der vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche zu den bedeutendsten Arbeitgebern. Der Wohnbau ist daher ein entscheidender Sektor zur Erreichung der Wirtschafts- und Beschäftigungsziele. Andererseits trägt der Wohnbau auch aus ökologischer Sicht eine hohe Verantwortung, da neben Industrie, Verkehr und Energieerzeugung im Gebäudebereich die höchsten Treibhausgasemissionen anfallen.

Die einzelnen EU-Länder haben die Bedeutung des Wohnbaus für die Gesamtwirtschaft erkannt. Dies zeigte u. a. das EU Focal Point Meeting on Housing, das unter der österreichischen Präsidentschaft 2006 in Wien stattfand. In einem Großteil der Länder (84%) liegen wirtschaftspolitische Programme zur Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung vor. EU-weit liegt der Schwerpunkt im Wohnungsneubau vor allem in der Anhebung der Qualität, ergänzt durch die ökologische Bauweise. Darüber hinaus gewinnt das Thema "Wohnen im Alter" in den westeuropäischen Ländern an Bedeutung. Da langfristige Daten und Analysen über die Wohnverhältnisse und besonders über die Bedürfnisse älterer Menschen fehlen und sich gerade die Bedürfnisse von Generation zu Generation ändern (*OECD*, 2005), gibt es derzeit noch kaum Politiklinien und wohnungspolitische Zielsetzungen für diese Bevölkerungsgruppe.

In den osteuropäischen Ländern ist die Wohnungspolitik noch stärker als im Westen auf die Errichtung von Wohnungsneubauten ausgerichtet. Dabei wird vor allem auf die soziale Ausgewogenheit geachtet. Tschechien etwa sieht spezielle Förderungen für Randgruppen vor und Litauen eine Halbierung des Mehrwertsteuersatzes für den sozialen Wohnbau.

Insgesamt zeichnet sich im Wohnbau aber ein starker Trend zur Wohnhaussanierung ab, der sich auch in der Wohnungspolitik spiegelt. Die EU-Länder sehen für diesen Bereich auch künftig mehr und vielschichtigere Förderungsprogramme vor. So können in Finnland Handwerkerrechnungen steuerlich abgesetzt werden.

Auch in Deutschland besteht die Möglichkeit der steuerlichen Förderung, falls die Sanierungsarbeiten den Energieverbrauch in Wohngebäuden und damit die CO₂-Emissionen reduzieren. Die "Förderungsprogramme zur steuerlichen Absetzung" sollen vor allem die Schwarzarbeit im privaten Bereich reduzieren und für zusätzliche Beschäftigung sorgen. Im Rahmen des "Programms zur Stärkung von Innovation, Investition, Wachstum und Beschäftigung" wird die Wohnhaussanierung über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW – zinsgünstige Darlehen) gefördert. Im Zuge der Föderalismusreform sollen die Länder finanzielle Kompensationszahlungen des Bundes erhalten, die bis 2013 für die soziale Wohnraumförderung zweckgebunden sind. (Die Eigenheimzulage, die die Bildung von Wohnungseigentum unterstützte, ist mit Ende 2005 ausgelaufen und wurde von einer Vielzahl anderer Förderprogramme der KfW abgelöst.)

Beinahe alle EU-Länder sehen Programme zur Förderung von Sanierungsmaßnahmen zur Steigerung der ökologischen Qualität und der Energieeffizienz vor. In den osteuropäischen Ländern gibt es ebenfalls entsprechende Programme, der Schwerpunkt liegt aber hier vor allem in der Modernisierung der Plattenbauten (insbesondere Ungarn).

Die Öffnung der EU-Strukturfonds für den Wohnbau ab 2007 für die neuen Mitgliedsländer wird auch unter dem Aspekt der Energieeinsparung und Emissionsdämpfung (Kyoto-Ziel) wichtige Beiträge zum Wachstum der Wohnungswirtschaft in den nächsten Jahren leisten können, falls entsprechende Programme ausgearbeitet werden. Ein Know-how-Transfer bezüglich der ökologischen innovativen Bauweisen aus der EU 15 würde das Wachstum noch beschleunigen.

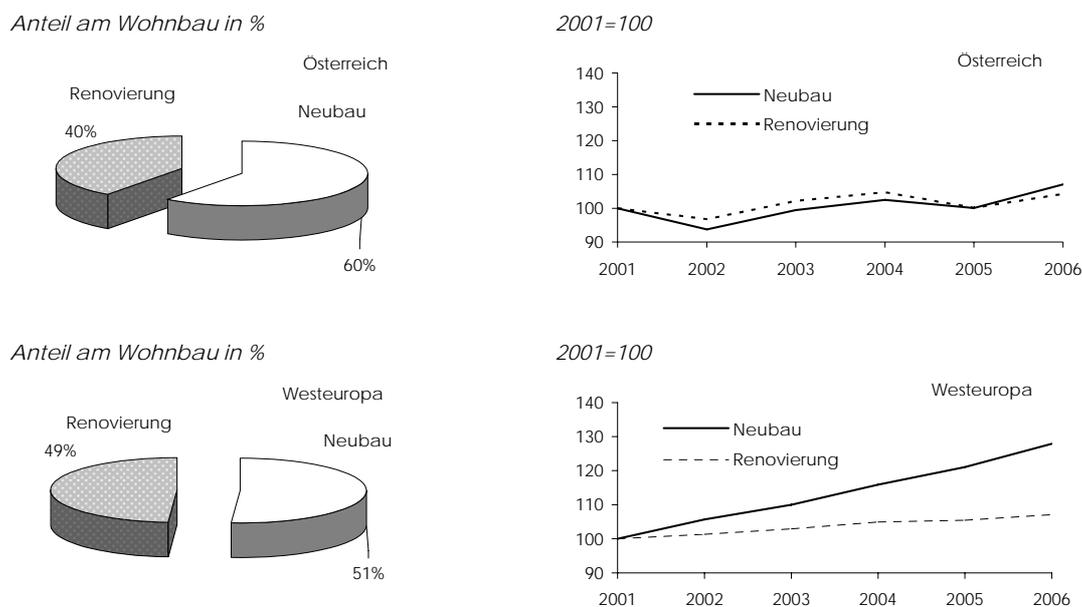
Zur Halbzeit der Lissabon-Strategie zeigt sich, dass die gesetzten Ziele sehr ambitioniert sind und dass sich der Vorsprung der USA (an deren Niveau die EU-Ziele gemessen werden) vergrößert. Vor diesem Hintergrund sind die EU-Länder aufgefordert, "nationale Reformprogramme für Beschäftigung und Wachstum" zu erarbeiten. Dabei sollen besonders die Bereiche Bildung und Innovation gefördert werden. Diese sind nach aktuellen Growth-Accounting-Modellen die wesentlichen Treiber von Produktivitätssteigerungen und dadurch von Wachstum und Beschäftigung. Deshalb zählen diese beiden Bereiche zu den Schlüsselkonzepten der Lissabon-Strategie. Im Wohnbau weisen gerade ökologische Bau- und Sanierungskonzepte ein hohes Innovationspotential auf. Die Entwicklungen der Ökologisierung stehen erst in der Anfangsphase und weisen auch ein hohes Exportpotential auf. Dieser Bereich könnte daher in den nationalen Reformprogrammen für Beschäftigung und Wachstum stärker forciert werden.

4.2 Bedeutung und Entwicklung des Wohnbaus in Europa

Der Wohnungsbau nimmt in der Bauwirtschaft Europas eine zentrale Stellung ein. Das europäische Bauvolumen beträgt in den 19 Euroconstruct-Ländern derzeit (2005) rund 1.300 Mrd. €; auf den Wohnungsbau entfallen 624 Mrd. € oder knapp die Hälfte (rund 48%; in Westeuropa beträgt der Anteil 51%). Etwas mehr als die Hälfte des Wohnbauvolumens wird im Neubau erbracht, etwas weniger als die Hälfte im Sanierungs- und Renovierungssektor. In Österreich

trägt der Wohnbau (Wohnungsneubau, Wohnhaussanierung und Renovierung bzw. laufende Instandhaltungen) rund 40% zum gesamten Bauvolumen bei, etwas weniger als im europäischen Durchschnitt (*Euroconstruct*, 2006).

Abbildung 7: Volumen von Wohnbau und Wohnungssanierung, real



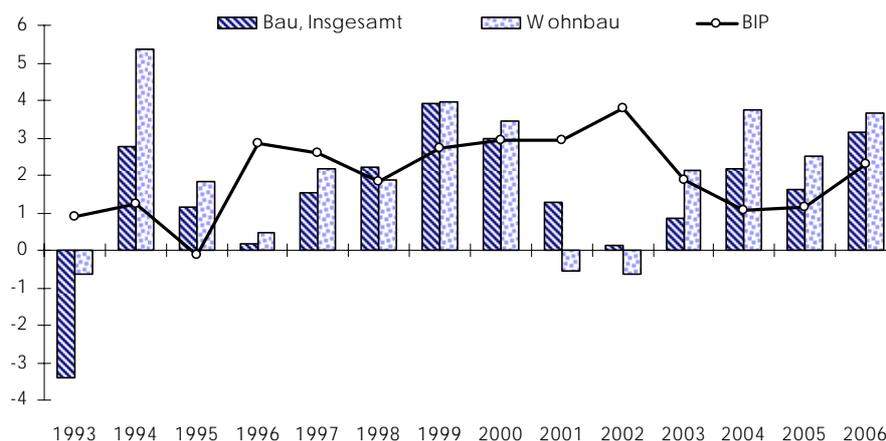
Q: Euroconstruct (2006).

Wie die Wohnbau-Konjunkturzyklen in den Euroconstruct-Ländern seit 1990 zeigen, waren die Aufschwungphasen im Wohnbau meist etwa doppelt so lang wie die Abschwungphasen. Einer rund 2 Jahre anhaltenden Rezession im Wohnungsbau folgte eine 4- bis 5-jährige Aufschwungphase, die durch eine Wachstumsdelle unterbrochen wurde. In den Abschwungphasen schrumpfte das europäische Wohnbauvolumen um bis zu ½%, in der gesamten Aufschwungperiode von 4 bis 5 Jahren wurde ein durchschnittliches Wachstum von knapp 3% pro Jahr erzielt. In den Jahren des Konjunkturmehrpunktes erreichten die Wachstumsraten im Durchschnitt der europäischen Länder 4% bis 5½%.

Mitte der neunziger Jahre kam in den im Forschungsnetzwerk "Euroconstruct" zusammengefassten Ländern ein Wohnbauboom in Gang, das reale Wohnbauvolumen stieg 1994 um über 5% und erreichte somit einen Konjunkturmehrpunkt. Den größten Wachstumsbeitrag leistete Deutschland, wo die Wohnbautätigkeit infolge der Wiedervereinigung stimuliert und durch die steuerbegünstigte Förderung der Wohnbauinvestitionen in Ostdeutschland rasant wuchs. 1995 schwächte sich das Wachstum der europäischen Wohnbauwirtschaft wieder ab und wurde im Jahr 1996 von einer Stagnation abgelöst (+0,5%). 1997 setzte, begünstigt durch den Rückgang der Zinssätze und die relativ gute Entwicklung der Gesamtwirtschaft, ein Konjunkturaufschwung ein, der 4 Jahre anhielt. Im Gegensatz zu dieser günstigen Entwicklung in den

meisten Ländern brach der Wohnbau in Deutschland – abgeschwächt auch in Österreich und der Schweiz – in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ein. Die Talfahrt war im mehrgeschoßigen Wohnungsbau besonders ausgeprägt.

Abbildung 8: Entwicklung des Wohnbaus und Bauvolumens in Europa
19 Euroconstruct-Länder, Veränderung gegen das Vorjahr in %



Q: Euroconstruct (2006).

In den Jahren 2001 und 2002 geriet der Wohnbau parallel zum gesamtwirtschaftlichen Konjunkturabschwung in ganz Europa in eine Rezession (-½%), die durch den Einbruch der Aktienmärkte verstärkt wurde. Zudem wuchs die Unsicherheit über das weitere Wachstum der Bevölkerung – der prognostizierte Rückgang der Bevölkerung und ein gesättigter Wohnungsmarkt mahnten zur Vorsicht. Die anhaltende Wohnbaukrise in Deutschland dämpfte das Ergebnis für Europa insgesamt. Erst 2003 und 2004 belebte sich die Nachfrage auf dem europäischen Wohnungsmarkt, stimuliert durch niedrige Zinssätze und die rasch steigenden Immobilienpreise in einigen europäischen Ländern (vor allem in Großbritannien, Spanien, Irland und in den nördlichen Ländern). Das Wachstum der Gesamtwirtschaft wurde in diesen Ländern zusätzlich von Investitionen in den Wohnbau und den steigenden Hauspreisen getrieben. 2005 schwächte sich die Zunahme des realen Wohnbauvolumens wieder etwas ab (+2½%) und beschleunigte sich mit dem gesamtwirtschaftlichen Konjunkturaufschwung 2006 kräftiger (+3,7%).

Für 2007 erwarten die 19 Euroconstruct-Länder wieder ein Nachlassen der Expansion im Wohnungsbau (+1,9%), 2008 und 2009 lauten die Prognosen auf nur mehr +0,5% pro Jahr, weil die Wohnbaunachfrage in Deutschland nicht ausreichend anzieht und die Wachstumsdynamik in den nördlichen Ländern nachlässt. Zudem geht der Wohnbauboom in Spanien und Irland zu Ende. Diese Abschwächung ist auf einen Rückgang der Neubauleistung zurückzuführen. Die erwartete Belebung der Sanierungs- und Renovierungsleistungen könnte den Rückgang im Wohnungsneubau in den kommenden Jahren kompensieren.

4.3 Unterschiedliche Entwicklung von Wohnbau, Gesamtwirtschaft und Wohnungspreisen in den einzelnen Ländern

In den letzten zehn Jahren (1995/2005) divergierte die Entwicklung des realen Wohnbauvolumens und des Bruttoinlandsproduktes in den einzelnen Ländern deutlich. In den Ländern mit dem höchsten durchschnittlichen Wirtschaftswachstum wurde auch die Wohnbauleistung überdurchschnittlich gesteigert (Irland Wirtschaftswachstum 9,7% p. a., Wohnbauvolumen real +7,9% p. a., Spanien +3,6% p. a. bzw. +6,1% p. a., ähnlich in den nördlichen Ländern). In jenen Ländern, die einen starken Rückgang der Wohnbauleistung verzeichneten, war auch ein geringes Wirtschaftswachstum zu beobachten. Vor allem in Deutschland ging das Wohnbauvolumen 1995/2005 – nach dem Boom im Gefolge der Wiedervereinigung – massiv zurück (-1,6%), das BIP erreicht nur einen realen Zuwachs von 1,4%. Ungünstig entwickelte sich der Wohnbau auch in Österreich, das reale Volumen erhöhte sich kaum (+0,9%), die Wohnbauinvestitionen waren rückläufig (-2,6%), und das Bruttoinlandsprodukt wuchs um nur 2,2%.

*Übersicht 8: Wohnbauvolumen, reales Bruttoinlandsprodukt und Wohnungspreise im internationalen Vergleich
1995/2005, Länder mit der höchsten Wachstumsrate bzw. dem deutlichsten Rückgang der Wohnbauinvestitionen*

	Wohnbauinvestitionen laut VGR	Wohnbauvolumen laut Euroconstruct	Bruttoinlandsprodukt	Haus- und Wohnungspreise
	Real, durchschnittliche jährliche Veränderung in %			
Irland	.	+ 9,7	+ 7,9	.
Spanien	+ 8,1	+ 6,1	+ 3,6	+ 7,1
Nördliche Länder				
Finnland	+ 5,8	+ 5,4	+ 3,5	+ 5,0
Schweden	+ 6,9	+ 3,4	+ 2,7	+ 5,5
Großbritannien	+ 2,5	+ 1,7	+ 2,8	+ 7,8
Deutschland	- 1,8	- 1,6	+ 1,4	- 1,6
Österreich	- 2,6	+ 0,9	+ 2,2	+ 2,0

Q: OECD, Euroconstruct, *Aiginger – Tichy – Walterskirchen* (2006), WIFO-Berechnungen.

In Irland und Spanien kam in den letzten zehn Jahren ein Wohnbauboom in Gang, der in Spanien noch anhält und einen starken Anstieg der Haus- und Wohnungspreise zur Folge hatte. Auch in den skandinavischen Ländern wuchs die Wohnbautätigkeit in den letzten zehn Jahren überdurchschnittlich, nachdem sie Anfang der neunziger Jahre infolge des massiven Subventionsabbaus eingebrochen war. In diesen Ländern beflügelte das hohe Wachstum im Wohnbau das gesamtwirtschaftliche Wachstum.

Aus einer WIFO-Studie (*Marterbauer – Walterskirchen, 2005*) geht hervor, dass in den Ländern mit lebhafter Wohnbaunachfrage die Hauspreise das gesamtwirtschaftliche Wachstum stark

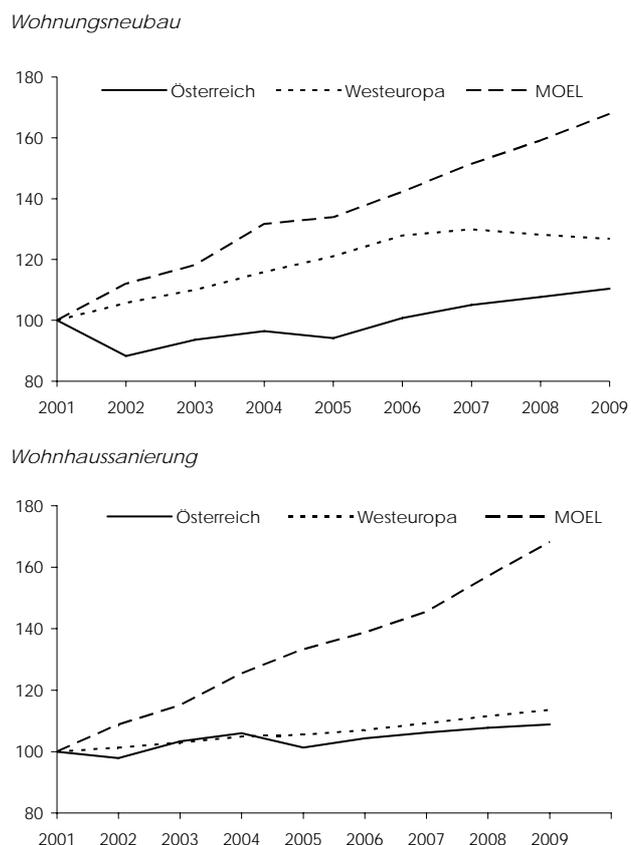
beeinflussen: In Ländern mit hohem Wirtschaftswachstum und steigenden Wohnungspreisen schwanken die Wohnbauinvestitionen demnach viel stärker als in Länder mit stabileren Wohnungspreisen. Vor allem in Großbritannien, Irland und Spanien und in den skandinavischen Ländern hatte der Anstieg der Wohnungspreise eine kräftige Zunahme der Wohnbautätigkeit und des BIP zur Folge. Bei steigenden Preisen wurde verstärkt in Wohnbauten investiert, um Spekulationsgewinne zu realisieren. In diesen Ländern dominieren marktorientierte Finanzierungssysteme, die Finanzmärkte bestimmen den Wohn- und Immobiliensektor, die Entwicklung der Zinssätze hat großen Einfluss auf die Wohnbautätigkeit. Ein starker Anstieg der Wohnungspreise birgt dann aber die Gefahr einer spekulativen Immobilienpreisblase. Zur Eindämmung der Preissteigerungen und der Inflationstendenzen reagieren die Notenbanken oft mit einer Anhebung der kurzfristigen Zinsen. In der Folge bricht die Investitionstätigkeit ein, und die Gesamtwirtschaft gerät in eine Rezession. In Volkswirtschaften mit marktdominierten Finanzmarktssystemen im Wohn- und Immobiliensektor ist demnach das Risiko von Finanzkrisen durch Immobilienpreisblasen hoch.

Jene Länder, in denen die Finanzierung der Wohnungswirtschaft eher auf bankdominierten Modellen beruht, weisen eine wesentlich stabilere Wirtschaftsentwicklung auf; zu ihnen gehört auch Österreich. Die Haus- und Wohnungspreise schwanken schwächer als in den Ländern mit marktorientierter Finanzierungsstruktur, Spekulationsgewinne stehen nicht im Vordergrund (*Marterbauer – Walterskirchen, 2005*). In Österreich geht zudem vom Wohnbauförderungssystem eine stabilisierende Wirkung aus. Wie oben dargelegt wurde, hat der Wohnbau in Österreich – insbesondere getragen durch die Wohnbauförderung – im Gegensatz zur reinen Marktsteuerung eine konjunkturverstetigende Wirkung.

5. Hohes Wachstumspotential des Wohnbaus in den MOEL

Das reale Wohnbauvolumen wird in den MOEL in den Jahren 2007 bis 2009 um 5% bis 6% pro Jahr wachsen (laut Euroconstruct-Prognose vom Dezember 2006), rund doppelt so rasch wie in Österreich (rund +3%). Die östlichen Nachbarländer weisen sowohl im Wohnungsneubau als auch im Sanierungssektor ein großes Potential auf. Mit der allmählichen Verbesserung der Wirtschaftslage und der Einkommenssituation ziehen auch die Wohnbauinvestition an, nachdem sie in den vergangenen 15 Jahren seit der Wiedervereinigung stark vernachlässigt wurden: Anfang der neunziger Jahre wurden in den MOEL 4 (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn) jährlich nur rund 1½ bis 2 Wohnungen pro 1.000 Einwohner fertiggestellt, 2005 waren es rund 3 Wohnungen pro 1.000 Einwohner, und bis 2009 könnten bereits 4 Wohnungen pro 1.000 Einwohner fertiggestellt werden (*Euroconstruct, 2006*).

Abbildung 8: Entwicklung des Wohnbauvolumens in Österreich, in den MOEL und in Westeuropa
2001 = 100



Q: Euroconstruct (2006), WIFO.

Von diesem Wachstumspotential könnte Österreich besonders profitieren. Dank der traditionell guten Nachbarschaftsbeziehungen entsteht beispielsweise das Projekt "Twin-City", eine Verbindung der beiden Städte Wien und Bratislava. Österreich hat im Bereich der energieeffizienten Bautechnologie und insbesondere in der Wohnhaussanierung sowie in der Renovierung von ganzen Stadtteilen ein beachtliches Know-how aufgebaut. Vor allem die thermische Sanierung von Geschößbauten, aber auch die Anwendung von innovativen Systemen für den Einfamilienhausbau erlauben die Realisierung hoher Energieeinsparungen (im gemeinnützigen Wohnungssektor konnte durch thermische Sanierung der Energieverbrauch in den sanierten Häusern um die Hälfte gesenkt werden). Eine gezielte Exportoffensive im Bereich des energieeffizienten Bauens würde die Kooperation mit den MOEL verstärken, sodass die österreichische Wohnungswirtschaft am Wohnbauboom in den MOEL partizipieren könnte.

6. Zusammenfassung der Ergebnisse und Handlungsbedarf

Die vorliegende Arbeit untersucht, welchen Beitrag die Wohnungswirtschaft zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Österreich leistet und welche Faktoren die Wohnbauleistung am stärksten beeinflussen. Dabei wird auf die Haupteinflussfaktoren wie Demographie und Förderungsmaßnahmen gesondert eingegangen und auf die wichtigen sozialen, ökonomischen und ökologischen Aspekte der Wohnungswirtschaft hingewiesen.

Der Wohnbau wurde in der Vergangenheit vielfach als "Konjunkturlokomotive" bezeichnet, weil die Wohnbauinvestitionen zu den bedeutendsten inländischen Nachfrageaggregaten zählen. Wegen seiner hohen Inlandswirksamkeit hat der Wohnungsbau eine wichtige Rolle in der Gesamtwirtschaft. Aufgrund der starken Verflechtungen mit anderen – sowohl vorgelagerten als auch nachgelagerten – Branchen weisen Wohnbauinvestitionen die höchsten Multiplikatorwirkungen bezogen auf die gesamtwirtschaftliche Produktion und Beschäftigung unter den Wirtschaftssektoren auf. Aus diesem Grund stimulieren Investitionen in die Wohnungswirtschaft die Nachfrage und damit Wachstum und Beschäftigung. Die EU betont auch die Beschäftigungswirkungen von Wohnbau und Wohnhaussanierung im Hinblick auf die Umsetzung der Lissabon-Strategie.

6.1 Mittelfristig durch steigende Zuwanderung erhöhter Wohnungsbedarf: zusätzlich 10.000 Wohnungen pro Jahr

Die jüngsten Zahlen zur Bevölkerungsentwicklung in Österreich weisen eine stetige Zuwanderung aus. Die Prognosen rechnen mit einer Zunahme der Bevölkerung in den nächsten 20 Jahren. Mittelfristig ergibt sich daraus ein deutlicher Anstieg der Wohnungsnachfrage, der sich zunächst nur zum Teil aus der Reserve decken lässt. Das WIFO schätzt den zusätzlichen jährlichen Wohnungsbedarf auf rund 10.000 Einheiten. Derzeit werden rund 43.000 Wohnungen pro Jahr fertiggestellt. In fünf bis zehn Jahren sollte die Produktion auf rund 55.000 Wohnungen pro Jahr erhöht werden. Die Wohnbauförderung wird dabei als Lenkungsinstrument eine wichtige Rolle spielen.

6.2 Hohe Beschäftigungseffekte: zusätzliche Wohnbauinvestitionen von 1 Mrd. € schaffen bis zu 12.000 Arbeitsplätze

Investitionen in den Wohnbau lösen unter den produzierenden Wirtschaftssektoren die größten direkten und indirekten Beschäftigungseffekte aus: Mit zusätzlichen Wohnbauinvestitionen von 1 Mrd. € können in der Gesamtwirtschaft bis zu 12.000 Arbeitsplätze geschaffen werden. Im privaten Konsum sind die Beschäftigungseffekte um ein Viertel niedriger, im Export halb so hoch.

Die vorliegende Arbeit ermittelt zusätzliche Beschäftigungseffekte. Diese sind niedriger als die durchschnittlichen Effekte, weil zusätzliche Wohnbauinvestitionen – etwa als Konjunktursteuerungsinstrument eingesetzt – zunächst die Auslastung der Beschäftigung erhöhen (Überstunden), sodass die Produktivität steigt, und erst in weiterer Folge zusätzliche Arbeitskräfte eingestellt werden.

Nach jüngsten WIFO-Berechnungen der Multiplikatorwirkungen auf das BIP erhöhen zusätzliche Investitionen von 1 Mrd. € in den Wohnungsbau die gesamtwirtschaftliche Produktion um 1,2 Mrd. €. Im privaten Konsum liegt der Multiplikator bei nur 1,0.

6.3 Wohnbauförderung als wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument verstärkt nutzen

Wie die Entwicklung der Wohnbauinvestitionen in Österreich im Vergleich mit dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum zeigt, ging vom Wohnungsbau in den letzten zehn Jahren eine stabilisierende Wirkung aus. Insbesondere während der letzten Rezession 2001/02 und vor allem im schwachen Konjunkturjahr 2003 milderte die verstärkte Wohnbautätigkeit den gesamtwirtschaftlichen Konjunkturabschwung. In dieser Zeit beschloss die Bundesregierung zwei Konjunkturstabilisierungspakete, die u. a. die Wohnbauinvestitionen stimulieren sollten. Neben den Maßnahmen zum verstärkten Ausbau der Infrastruktur wurde die Förderung von energiesparenden Wohnbauinvestitionen sowie Investitionen in die thermische Wohnhaussanierung forciert. Die Wohnbauumsätze stiegen 2003 merklich und stützten damit die schwache Gesamtwirtschaft. Die letzte Rezession war in Österreich dank der regen Baunachfrage nicht so stark ausgeprägt wie im EU-Durchschnitt. In der jüngsten Aufschwungphase 2006 zogen die Wohnbauleistungen kräftig an – sowohl im Wohnungsneubau als auch in der Wohnhaussanierung.

Langfristig verlieren zwar die Wohnbauinvestitionen gemessen am Bruttoinlandsprodukt tendenziell an Gewicht, sie mildern aber die Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Konjunktur. Überdies geht vom österreichischen Wohnbauförderungssystem eine nachfragesteuernde Wirkung aus. Gezielte wohnungspolitische Maßnahmen können in den zyklischen Abschwungphasen die Talfahrt der Gesamtwirtschaft verlangsamen. Die Wohnbauförderung könnte deshalb in Zukunft verstärkt als wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument bei schwacher Konjunktur eingesetzt werden. Unterstützend sollte die Planung von innovativen Wohnbauvorhaben – etwa von Stadtentwicklungsprojekten – vorgezogen werden ("Schubladenprojekte"), um in Abschwungphasen baureife Bauvorhaben rasch abrufen und unbürokratisch umsetzen zu können.

6.4 Internationale Erfahrungen: Förderungsprogramme wirken stabilisierend auf Preis- und Wohnbautwicklung

In jenen Ländern, in denen die Finanzierung des Wohnbaus überwiegend durch die Marktkräfte bestimmt wird, hat die Entwicklung der Zinssätze und der Wohnungspreise dominanten Einfluss auf die Wohnbautätigkeit. Spekulationen können eine Immobilienpreisblase entstehen lassen mit dem hohen Risiko einer Finanzkrise (z. B. in Großbritannien, Spanien). Jene Länder, in denen sich die Wohnungswirtschaft auf bankdominierte Finanzierungsmodelle und Förderungsprogramme stützt, weisen eine stabilere Entwicklung des Wohnbaus und der Wohnungspreise auf. Spekulationsgewinne stehen nicht im Vordergrund, sondern vielmehr soziale, ökologische und Versorgungsschwerpunkte. Insbesondere in Österreich geht vom Wohnbauförderungssystem eine stabilisierende Wirkung auf die Preisentwicklung und Wohnbautätigkeit aus.

6.5 Österreich: Wohnbauförderung als Instrument der sozialen und ökologischen Wohnungspolitik

Anders als viele andere europäische Länder verfügt Österreich mit dem Wohnbauförderungssystem über ein wirksames Instrument zur Lenkung der Wohnbautwicklung sowohl in ökonomischer Sicht als auch in Hinblick auf soziale, regionalplanerische und vor allem ökologische Aspekte.

Die österreichische Wohnungspolitik sieht das Wohnen als Grundbedürfnis an: "Wohnen muss leistbar und qualitativ hochwertig sein". Die geplante Grundrechtsreform wird auf Basis der Beratungen des Österreich-Konvents daher auf die "sozialen Grundrechte" ("Recht auf Wohnen") Bedacht nehmen. Auch in der EU erhält dieses Grundrecht (etwa vor dem Hintergrund der massiven Proteste in Frankreich) im Entwurf zur "Europäischen Verfassung" einen besonderen Stellenwert.

In Österreich verfolgt die Wohnungspolitik das Prinzip, die Wohnungswirtschaft nicht völlig den freien Marktmechanismen zu unterwerfen. Die Wohnbauförderung soll helfen, eine ausreichende Wohnungsversorgung – auch für einkommenschwache und junge Haushalte – zu gewährleisten. Das Regierungsprogramm 2007 bis 2010 weist in diesem Zusammenhang in seinem Unterkapitel über das "Wohnrecht" auf die Aufgaben der Wohnbauförderungspolitik der Länder hin, etwa bezüglich der Bereitstellung von "erschwinglichen Wohnungen für junge Menschen". Über ein Bekenntnis zur Beibehaltung der Wohnbauförderung hinaus soll ein "leistungsfähiges gemeinnütziges Wohnungswesen" unterstützt werden.

Neben der Wohnbauförderung und dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz spielt das Mietrechtsgesetz in der österreichischen Wohnungspolitik eine wichtige Rolle. Insbesondere vor dem Hintergrund der steigenden Betriebskosten wird eine Dynamisierung der Rechtsentwicklung im Wohnzivilrecht notwendig sein. Vor allem sollte der "Betriebskostenkatalog" durchfors-

tet und – wie im aktuellen Regierungsprogramm vorgesehen – in den kommenden Jahren an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden.

Im Rahmen der Wohnbauförderung überweist der Bund seit 1996 unverändert rund 1,78 Mrd. € pro Jahr an Zweckzuschüssen an die Länder. Die Ausgaben der Bundesländer für die Wohnbauförderung betragen (im Durchschnitt der letzten zehn Jahre) rund 2,3 Mrd. € pro Jahr. Neben den Zweckzuschüssen des Bundes dienen auch die Rückflüsse aus den Darlehen sowie zu einem geringen Teil die Landesmittel zur Finanzierung der Ausgaben der Wohnbauförderung. 2001 wurde die Zweckbindung der Rückflüsse aufgehoben, und die Länder können Fördermittel auch für Investitionen in die Infrastruktur, das Wohnumfeld sowie für Maßnahmen zur Erreichung des Kyoto-Zieles einsetzen.

Die gesamten Kosten der Finanzierung der Wohnbauförderung in Österreich sind mit rund 1% des BIP vergleichsweise gering. Tendenziell wendet die öffentliche Hand in Ländern mit überwiegender indirekter bzw. steuerlicher Förderung für den Wohnbau mehr auf als Österreich, dessen Wohnbauförderungssystem überwiegend als objektgestütztes Mischsystem konzipiert ist.

Im österreichischen Fördersystem besteht eine Vielfalt an Gestaltungsmöglichkeiten. So haben alle Bundesländer in den letzten Jahren ihr Fördersystem umgestellt und verstärkt ökologische Kriterien für die Fördervergabe eingeführt (Niedrigenergiehausstandard). Die Wohnbauförderung ist darüber hinaus stark anreizorientiert. In Niederösterreich etwa wird bei Erreichen des Passivhausstandards in Kombination mit einem alternativen Energieträger ein doppelt so hohes Förderdarlehen gewährt wie für ein Projekt nach den Mindeststandards.

Künftig sollte die Wohnungspolitik verstärkt auf soziale Kriterien ausgerichtet sein: Der Wohnungsbedarf der Migrantenhaushalte wächst, die Alterung der Gesellschaft und die Änderungen des Wohnumfeldes bedingen eine Anpassung der Bedürfnisse. Vor dem Hintergrund der verstärkten Zuwanderung wären gezielte Programme zur Verhinderung von Ghettobildung zu forcieren.

Die ökologische Ausrichtung der Wohnbauförderung sollte weiterhin Prioritäten in der breiten Umsetzung des Niedrigenergie- und Passivhausstandards im Neubau sowie in der Wohnhaussanierung setzen. Das Instrumentarium der Wohnbauförderung kann hier einen bedeutenden Beitrag zur Erreichung des Kyoto-Zieles leisten.

6.6 Gezielter Einsatz der Förderungsprogramme

Mittelfristig sollte die Wohnbauförderung durch neue Förderprogramme als Lenkungsinstrument einen neuen Stellenwert erhalten, um den Wohnungsbedarf decken zu können. Dabei ist verstärkt auf die Bereitstellung von sozialem Wohnraum zu achten. Darüber hinaus wären Innovationen im Bereich der Wohninfrastruktur und der wohnungsbezogenen Dienstleistungen anzustreben. Eine zentrale Rolle wird eine geeignete Reaktion auf die Alterung der Gesellschaft spielen, etwa in Bezug auf eine Anpassung der Wohnbauförderungsprogramme für Äl-

tere oder auf eine Forcierung von barrierefreiem Bauen (wie sie auch im Regierungsprogramm vorgesehen ist).

Pflegedienst-Wohnungen für Pflegepersonal

Teil einer Entwicklung von neuen Formen der Altenpflege wäre das Angebot von Pflegedienst-Wohnungen im selben Wohnblock: Insbesondere im gemeinnützigen Wohnbau, aber auch im privaten Wohnbau, könnte dieses Konzept helfen, Älteren die Pflege in der eigenen Wohnung zu erleichtern, weil das Pflegepersonal in unmittelbarer Nähe wohnen könnte. Eine permanente Erreichbarkeit des Pflegepersonals von "zu Hause" könnte die Lebensqualität der Älteren wesentlich verbessern und aus gesamtwirtschaftlicher Sicht die Betreuungs- und Pflegekosten senken.

Ökologischer Wohnbau: Diffusion des Niedrigenergie- und Passivhausstandards beschleunigen – Sanierungsrate von 2% auf 5% steigern

Durch gezielte Anreizfinanzierung sollte in Österreich flächendeckend ein Standard für Niedrigenergie- und Passivhäuser gesetzt werden. Zugleich sollte die thermische Sanierungsquote mittelfristig von 2% auf 5% angehoben werden; ein großes Potential besteht in der umfassenden thermischen Sanierung von Ein- und Zweifamilienhäusern. Hier wäre eine steuerliche Förderung der thermischen Wohnhaussanierung in Ergänzung zur Wohnbauförderung der Länder in Erwägung zu ziehen. Dies würde die private Sanierungstätigkeit stimulieren und die Qualität des österreichischen Wohnungsbestands heben sowie neben den ökologischen Vorteilen zusätzlich Beschäftigungs- und Wachstumsimpulse bringen.

Schaffung von gesetzlichen Rahmenbedingungen für das "Energiecontracting" für die private Wohnhaussanierung

Im Mietrechtsgesetz ist derzeit das "Energiecontracting" – d. h. die Möglichkeit zur Refinanzierung von energiesparenden Investitionen im Wege von Betriebskosteneinsparungen – noch nicht verankert, im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz besteht diese Möglichkeit bereits. Eine diesbezügliche Änderung des Mietrechtsgesetzes würde die Investitionsbereitschaft im privaten Wohnbau deutlich erhöhen. Die Umsetzung eines umfassenden Sanierungsprogramms im privaten Wohnungsbau würde die Qualität und den Wohnstandard des österreichischen Wohnungsbestands weiter heben und so neben den ökologischen Vorteilen auch einen zusätzlichen Impuls für Wachstum und Beschäftigung schaffen.

Verstärkte Nutzung von Energiecontracting und Reconstructing in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft

Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft sollte in Zukunft die Möglichkeit des "Energiecontracting" noch intensiver auf breiter Basis nutzen und die Möglichkeiten des "Reconstructing" (Ab-

riss und Neubau anstelle unwirtschaftlicher Sanierungen im Einvernehmen mit den Mietern) prüfen und realisieren.

Wohnungseigentum: Gesetzliche Verankerung einer Mindestrücklage zugunsten der thermischen Sanierung

Ein erhebliches Potential für ökologische Sanierungsmaßnahmen besteht auch im Bereich der Eigentumswohnungen. Derzeit fehlen aber die gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine Stimulierung der Investitionen: Voraussetzung für Renovierungsarbeiten ist die Zustimmung aller Wohnungseigentümer. Die gesetzliche Verankerung einer Mindestrücklage für energiesparende Investitionen könnte hier Abhilfe schaffen und den Anreiz für private ökologische Sanierungsinvestitionen – eventuell durch zusätzliche Steuerbegünstigungen – deutlich erhöhen.

6.7 Know-how-Exportoffensive

Ein weiterer Schwerpunkt der Wohnungspolitik sollte die Unterstützung einer Know-how-Exportoffensive sein. Das hohe Wachstumspotential der MOEL und die Möglichkeit der Unterstützung der EU-Strukturfonds für energieeffiziente Investitionen in den neuen EU-Ländern sollten zu einer verstärkten Kooperation führen, vor allem mit jenen österreichischen Wohnungsgesellschaften, Bauträgern, Architekturbüros und Bauunternehmen, die bereits Erfahrung und Know-how in Planung, Umsetzung und Management der Niedrigenergie- und Passivhausstandards haben. Dies würde neben dem ökonomischen Vorteil für die heimische Wirtschaft auch zur Erreichung des Kyoto-Zieles beitragen.

Das Wachstumspotential ist im Wohnbau in den MOEL doppelt so hoch wie in Österreich: Derzeit werden nur rund 3 Wohnungen pro 1.000 Einwohner errichtet; in den nächsten zehn Jahren müsste sich die Rate verdoppeln. Mit der Besserung der Einkommenssituation der Bevölkerung wird auch die Bereitschaft zu Investitionen in die Wohnhaussanierung und in den innovativen energieeffizienten Neubau zunehmen. Diese Entwicklung wäre zu unterstützen, um die Marktchancen der heimischen Wohnungswirtschaft durch eine gezielte Exportoffensive zu verbessern. Im Regierungsprogramm wird im Kapitel "Österreich – Partner in Europa und der Welt" ausdrücklich auf eine gezielte "Nachbarschaftspolitik" zu den östlichen EU-Anrainerstaaten hingewiesen, die auch einen verstärkten wohnungspolitischen Know-how-Transfer beinhalten könnte.

7. Literaturhinweise

- Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Zusammenfassung, WIFO, Wien, 2006, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27639&typeid=8&display_mode=2.
- Amann, W., et al., Steuerliches Förderungsmodell für die thermisch-orientierte Gebäudesanierung, Wien, 2006.
- Arge Baukulturreport, Österreichischer Baukulturreport 2006, im Auftrag der Österreichischen Bundesregierung, Wien, 2006.
- Bauer, E., Zur thermischen Sanierung in Österreich, Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen, Wien, 2007 (mimeo).
- Baumgartner, J., Kaniovski, S., Walterskirchen, E., "Österreichische Wirtschaft wächst mittelfristig kräftig. Mittelfristige Prognose für die Jahre 2007 bis 2011", WIFO-Monatsberichte, 2007, 80(2), http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=28261&typeid=8&display_mode=2.
- Biffi, G., "Bevölkerungsentwicklung und Migration", in *Aiginger – Tichy – Walterskirchen* (2006).
- Bundeskanzleramt, Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzperiode, Wien, 2007.
- Bundesministerium für Finanzen, Länderberichte gemäß § 4 Abs. 2 des Zweckzuschussgesetzes 2001 über die Wohnbauförderung (intern), Wien, 2006.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Detailausführungen: Nationales Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung. Teil III, Wien, 2005.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit-WIFO, Employment in Housing Construction, Renovation and Modernisation (EU 25): Implementation of the Lisbon Strategy. EU-Focal Points on Housing, Wien, 2006.
- Czasny, K., Schöffmann, B., Stocker, E., Neue Dienstleistungen im Wohnungssektor, Wien, 2006.
- Czerny, M., Zur aktuellen Wohnbau- und Wohnkostenentwicklung, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien, 2005.
- Czerny, M., Kramer, H., Kratena, K., Lehner, G., Puwein, W., Schebeck, F., Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Infrastruktur für Österreich, WIFO, Wien, 1995.
- Czerny, M., et al., Housing Finance System for Countries in Transition, im Auftrag der United Nations Economic Commission for Europe, New York–Genua, 2005.
- Czerny, M., Kratena, K., Köppl, A., Makroökonomische Wirkungen energiesparender Sanierungsaktivitäten im Wohnbau, Studie des WIFO im Auftrag der Gemeinschaft der Dämmstoffindustrie, Wien, 2002.
- Czerny, M., Wagner, K., "Strukturelle Einflussfaktoren auf den österreichischen Wohnungs- und Immobilienmarkt", Oesterreichische Nationalbank, Berichte und Studien, 2003, (3).
- Czerny, M., Weingärtler, M., Auswirkungen von Kürzungen der Wohnbauförderung in Niederösterreich, Studie des WIFO im Auftrag des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, Wien, 2000.
- Czerny, M., Weingärtler, M., Verwendung der Wohnbauförderungsmittel nach dem Finanzausgleichsgesetz 2001: Bundesländervergleich, Studie des WIFO im Auftrag der Steiermärkischen Landesregierung, Wien, 2002.
- Czerny, M., Weingärtler, M., Fakten zur Wohnbauförderung, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, 2004.
- Czerny, M., Weingärtler, M., Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Ökologisierung der öffentlichen Wohnbauförderung in Niederösterreich, WIFO, Wien, 2005, http://www.wifo.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&typeid=8&id=25775&display_mode=2&language=1.

- Czerny, M., Weingärtler, M., "Die österreichische Bauwirtschaft und ihre gesamtwirtschaftliche Bedeutung", in Arge Baukulturreport, Österreichischer Baukulturreport 2006, Studie im Auftrag der Österreichischen Bundesregierung, Wien, 2006.
- Davis, M., Heathcote, J., "Housing and the Business Cycle", *International Economic Review*, 2005, 46(3).
- Euroconstruct, 62nd Euroconstruct Conference. Summary Report: The Prospects for the European Construction Market 2006-2009, München, 2006, http://www.wifo.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27906&typeid=8&display_mode=2.
- Europäische Zentralbank, Report on Structural Factors in the EU Housing Markets, Frankfurt am Main, 2003.
- Hahn, F., Magerl, Ch., Sektorale Vermögensrechnung für Österreich, WIFO, Wien, 2006, http://www.wifo.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&typeid=8&id=25916&display_mode=2&language=1.
- Hanika, A., "Zukünftige Bevölkerungsentwicklung Österreichs 2005 bis 2050 (2075)", *Statistik Austria, Statistische Nachrichten*, 2005, (11).
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (HSV), Beschäftigte in Österreich, Wien, 2006.
- Kaniovski, S., Kratena, K., Marterbauer, M., Auswirkungen von Straßenbauinvestitionen auf Wachstum und Beschäftigung, WIFO, Wien, 2006, http://www.wifo.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&typeid=8&id=26734&display_mode=2&language=1.
- Kratena, K., Wüger, M., "PROMETEUS: Ein multisektorales makroökonomisches Modell der österreichischen Wirtschaft", *WIFO-Monatsberichte*, 2006, 79(3), S. 187-205, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=26339&typeid=8&display_mode=2.
- Krugman, P., "Competitiveness: A Dangerous Obsession", *Foreign Affairs*, 1994, 73(2), S. 28-44.
- Marterbauer, M., Walterskirchen, E., Einfluss der Haus- und Wohnungspreise auf Wirtschaftswachstum und Inflation, WIFO, Wien, 2005, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=25691&typeid=8&display_mode=2.
- Moser, P., Richtwertmieten in Wien, SRZ – Stadt- und Regionalforschung GmbH, Studie im Auftrag der AK-Wien, Wien, 2002.
- Oberhuber, A., et al., Benchmarking – Nachhaltigkeit in der Wohnbauförderung der Bundesländer, Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen, Wien, 2005.
- OECD, *Aging, Housing and Urban Development*, Paris, 2005.
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), ÖROK-Prognosen 2001-2031 – Teil 1: Bevölkerung und Arbeitskräfte nach Regionen und Bezirken Österreichs, Wien, 2004.
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), ÖROK-Prognosen 2001-2031 – Teil 2: Haushalte und Wohnungsbedarf nach Regionen und Bezirken in Österreich, Wien, 2005.
- Rischaneck, U., Projektbegleitung Seniorenwohnen Menzelgasse, Studie der Forschungsgesellschaft für Bauen und Wohnungen, Wien, 2005, http://www.fgw.at/publikationen/pdf/05/2005-2_rischaneck.pdf.
- Scheiblecker, M., *Austrian Sectoral Business Cycles in the European Context*, WIFO, Wien, 2007 (erscheint demnächst).
- Statistik Austria, *Volkszählung 2001 – Hauptergebnisse I*, Wien, 2002.
- Statistik Austria (2006A), *Demographisches Jahrbuch 2005*, Wien, 2006.
- Statistik Austria (2006B), *Einkommen, Armut und Lebensbedingungen – Ergebnisse aus EU-SILC 2004*, Wien, 2006.
- Statistik Austria (2006C), *Wanderungsstatistik 2004*, Wien, 2006.
- Walterskirchen, E., Aiginger, K., Steindl, S., "Teilstudie 2: Wachstum und Beschäftigung in Europa seit 1995", in *Aiginger – Tichy – Walterskirchen* (2006), http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27441&typeid=8&display_mode=2.

© 2007 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 •
Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 30,00 € • Kostenloser Download:

http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=28300&typeid=8&display_mode=2