

WIFO

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

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**WOHNUNGSWIRTSCHAFT VOR
NEUEN HERAUSFORDERUNGEN**

MARGARETE CZERNY (KOORDINATION)

März 2001

WOHNUNGSWIRTSCHAFT VOR NEUEN HERAUSFORDERUNGEN

MARGARETE CZERNY (KOORDINATION)

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

Mit Beiträgen von Peter Brandner, Fritz Breuss,
Margarete Czerny, Helmut Mahringer, Thomas Url
und Michael Wüger

Begutachtung: Gunther Tichy
Wissenschaftliche Assistenz: Martina Agwi,
Monika Dusek, Ursula Glauninger

März 2001

WOHNUNGSWIRTSCHAFT VOR NEUEN HERAUSFORDERUNGEN

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Einleitung und Problemstellung	1
<i>Margarete Czerny</i>	
2. Situationsanalyse	3
<i>Margarete Czerny</i>	
2.1 <i>Die Wohnungswirtschaft nach dem Wohnbauboom der neunziger Jahre</i>	3
Wohnungsnachfrage	10
2.2 <i>Die Wohnbaupolitik Österreichs im internationalen Vergleich</i>	13
2.2.1 Wohnungsversorgung im internationalen Vergleich	13
2.2.2 Tendenzielle Verlagerung der Neubautätigkeit zur Sanierung	19
3. Wirtschaftspolitische Aspekte der Wohnbauförderung	21
3.1 <i>Österreichs Wohnbauförderung im Umbruch</i>	21
<i>Margarete Czerny</i>	
3.1.1 Grundzüge des österreichischen Wohnbauförderungssystems	21
3.1.2 Mittelaufbringung	22
3.1.3 Mittelverwendung: Ausgaben der Wohnbauförderung	24
3.1.4 Aushaftende Darlehen und Zahlungsverpflichtungen	27
3.2 <i>Wohnungsförderung im internationalen Vergleich</i>	29
<i>Margarete Czerny</i>	
3.2.1 Unterschiede der Förderungspolitik	29
3.2.2 Künftige Schwerpunkte der europäischen Förderungspolitik	33
3.2.3 Rückzug aus der Wohnbauförderung in Europa	34
3.3 <i>Makroökonomische Auswirkungen einer Änderung der Wohnbauförderung – Eine Modellanalyse</i>	36
<i>Fritz Breuss</i>	
3.3.1 Einleitung	36
3.3.2 Das Wohnbaumodell	37
3.3.3 Simulationen einer Änderung der Wohnbauförderung	42
3.3.4 Schlussfolgerungen	48
Anhang: Gleichungen für das Wohnbaumodell	49

3.4	<i>Auswirkungen einer Kürzung der Wohnbauförderung auf den Arbeitsmarkt</i>	52
	<i>Helmut Mahringer</i>	
3.4.1	Branchenstruktur der Beschäftigungswirkungen einer Kürzung der Wohnbauförderung	53
3.4.2	Beschäftigungssituation in der Bauwirtschaft und im Wohnbau	54
3.4.3	Beschäftigungsstruktur in der Bauwirtschaft im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung	56
3.4.4	Schlussfolgerungen	58
3.5	<i>Sozialpolitische Aspekte der Wohnbauförderung</i>	59
	<i>Peter Brandner, Michael Wüger</i>	
3.5.1	Wohnbauförderung im Lichte von sozioökonomischen und demographischen Faktoren sowie anderen Merkmalen	60
3.5.2	Ergebnisse der Konsumerhebung 1993/94	60
3.5.3	Multivariate Modelle zur Wohnbauförderung: Ergebnisse zur Konsumerhebung	69
3.5.4	Ergebnisse der SRZ-Daten zu Mietwohnungen	71
3.5.5	Schlussfolgerung	77
3.5.6	Anhang	78
4.	Der Einfluss öffentlicher Fördermittel auf die Finanzierungskosten von Wohnbauinvestitionen	81
	<i>Thomas Url</i>	
4.1	<i>Vorbemerkungen</i>	81
4.1.1	Die Struktur der Wohnbaufinanzierung in Österreich	82
4.1.2	Bestimmung des gewichteten Zinssatzes zur Wohnbaufinanzierung	84
4.2	<i>Die Auswirkung des Zinssatzes auf die Wohnbauinvestitionen</i>	95
4.2.1	Simulation einer verminderten Wohnbauförderung	100
4.3	<i>Zur Dauerhaftigkeit niedriger Zinssätze auf dem Kreditmarkt</i>	103
4.3.1	Der Zusammenhang zwischen Sekundärmarktrendite und Hypothekarzinsatz	106
4.3.2	Der Einfluss der Marktstruktur auf das Niveau der Hypothekarzinsätze	111
4.3.3	Die Wirkung von Inflationsschüben auf das Zinsniveau	113
4.3.4	Europäischer Zinsverbund durch die Europäische Währungsunion	114
4.4	<i>Schlussfolgerungen</i>	118
	<i>Anhang A: Das intertemporale Entscheidungsproblem privater Haushalte unter Liquiditätsbeschränkungen</i>	120
	<i>Anhang B: Berechnung der Bruttokreditvergabe von Bankkrediten</i>	124
	<i>Anhang C: Das Bestandsanpassungsmodell der Wohnbaunachfrage</i>	125

5. Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen	127
<i>Margarete Czerny</i>	
5.1 <i>Wohnbauförderung und Budgetkonsolidierung</i>	127
5.2 <i>Geringerer Bedarf an Wohnbauförderungsmitteln</i>	128
5.3 <i>Umschichtung der Wohnbauförderung vom Neubau zur Sanierung</i>	128
5.4 <i>Soziale Treffsicherheit erhöhen</i>	129
5.5 <i>Abkehr von der "Quasi-Bankenfunktion" des Staates</i>	129
6. Literaturhinweise	131

WOHNUNGSWIRTSCHAFT VOR NEUEN HERAUSFORDERUNGEN

1. Einleitung und Problemstellung

Margarete Czerny

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 Leerstehungen nehmen zu. Die Versorgung der österreichischen Bevölkerung mit Wohnraum ist so gut wie noch nie. Die seit Jahrzehnten ausgeprägte Angebotsorientierung der österreichischen Wohnungswirtschaft wick einer eindeutigen Nachfrageorientierung.

Die allgemeine Konjunktur entwickelt sich in den Jahren 2000/01 positiv, die persönlich verfügbaren Einkommen steigen, die Arbeitslosigkeit sinkt. Die Beschäftigungssituation ist relativ günstig und das Anspruchsniveau an Wohnraum hoch. Inflationsrate und Zinsen sind trotz steigender Tendenz deutlich niedriger als Anfang der neunziger Jahre. Aufgrund der hohen Liquidität der Banken stehen ausreichend Finanzierungsmittel zu viel günstigeren Konditionen zur Verfügung als im Durchschnitt der letzten zwanzig Jahre. Auch längerfristig werden die Finanzierungsbedingungen günstig bleiben.

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. Die Wohnungswirtschaft ist davon insofern betroffen, als etwa 33½ Mrd. S jährlich an Wohnbauförderungsmitteln vom Bund an die Länder überwiesen werden und hier angesichts der sinkenden Wohnbaunachfrage ein relativ hohes Einsparungspotential gesehen wird. Vor diesem Hintergrund werden Reformen des österreichischen Wohnbauförderungssystems immer dringender. Insbesondere auch wegen der schon seit Jahren u. a. von internationalen Stellen (OECD, IMF) geäußerten Kritik, das österreichische Wohnbauförderungssystem sei nicht mehr zeitgemäß, ineffizient und weise eine geringe soziale Treffsicherheit auf, erscheint eine Strukturreform des österreichischen Förderungssystems unumgänglich.

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. Das –

trotz kurzfristig steigender Tendenz – anhaltend niedrige Niveau der langfristigen Zinsen sowie die hohe Liquidität der Banken und die Öffnung des Marktes für ausländische Kreditinstitute ändern die Rahmenbedingungen für die Wohnbaufinanzierung merklich. Privates Kapital könnte verstärkt für den Wohnbau nutzbar gemacht werden; neue Finanzierungsmodelle sind gefragt, damit der Staat sich aus der Wohnbaufinanzierung zurückziehen kann.

Die vorliegende Arbeit leistet einen wesentlichen Beitrag zur Entscheidungsfindung für Reformüberlegungen und unterstützt die wohnungspolitische Diskussion mit Fakten und Analysen. Neben den wirtschafts- und sozialpolitischen sowie finanziellen Aspekten geht sie auf die Frage ein, welche Konsequenzen eine Reduktion der öffentlichen Wohnbauförderung für die Wohnbaunachfrage, die Gesamtwirtschaft, die Staatsverschuldung usw. hat.

Im Kapitel 2 wird eine Situationsanalyse des österreichischen Wohnungsmarktes mit Bezug auf die internationale Entwicklung vorgenommen. Das österreichische Wohnbauförderungssystem wird dargestellt und mit der Förderungspolitik anderer europäischer Länder verglichen.

Die wirtschaftspolitischen Aspekte wie gesamtwirtschaftliche und soziale Folgen der österreichischen Förderungspolitik vor allem vor dem Hintergrund möglicher Budgetkürzungen stehen im Mittelpunkt von Kapitel 3. Mit Hilfe des WIFO-Makromodells ermittelt Fritz Breuss die Wirkungen einer Kürzung der Wohnbauförderung auf Wohnbautätigkeit, Beschäftigung und Budgetsituation. Mit beschäftigungspolitischen Aspekten insbesondere in jenen Branchen, die von Änderungen der Förderpolitik unmittelbar betroffen sind, befasst sich Helmut Mahringer.

Einen weiteren Schwerpunkt der Studie bildet die Analyse der sozialen und verteilungspolitischen Aspekte der Wohnbauförderung von Michael Wüger und Peter Brandner. Dabei werden erstmals für Österreich anhand von multivariaten statistischen Modelle fundierte Aussagen in Bezug auf die wichtigsten sozioökonomischen und wohnungsbezogenen Einflussfaktoren (wie Einkommen, Zahl der Kinder im Haushalt, Größe, Art und Alter der Wohnung usw.) getroffen.

Thomas Url analysiert die Finanzierung des Wohnbaus detailliert, besonders die Finanzierungsstruktur des österreichischen Wohnbaus unter Berücksichtigung des Einflusses der öffentlichen Fördermittel auf die Finanzierungskosten von Wohnbauinvestitionen.

Im letzten Teil der Arbeit werden aufgrund der Teilanalysen der Handlungsbedarf und Vorschläge für eine Strukturreform und eine neue Zielorientierung der Förderungspolitik ausgearbeitet, die als Orientierungshilfe für die wirtschaftspolitische Entscheidungsfindung dienen sollen.

2. Situationsanalyse

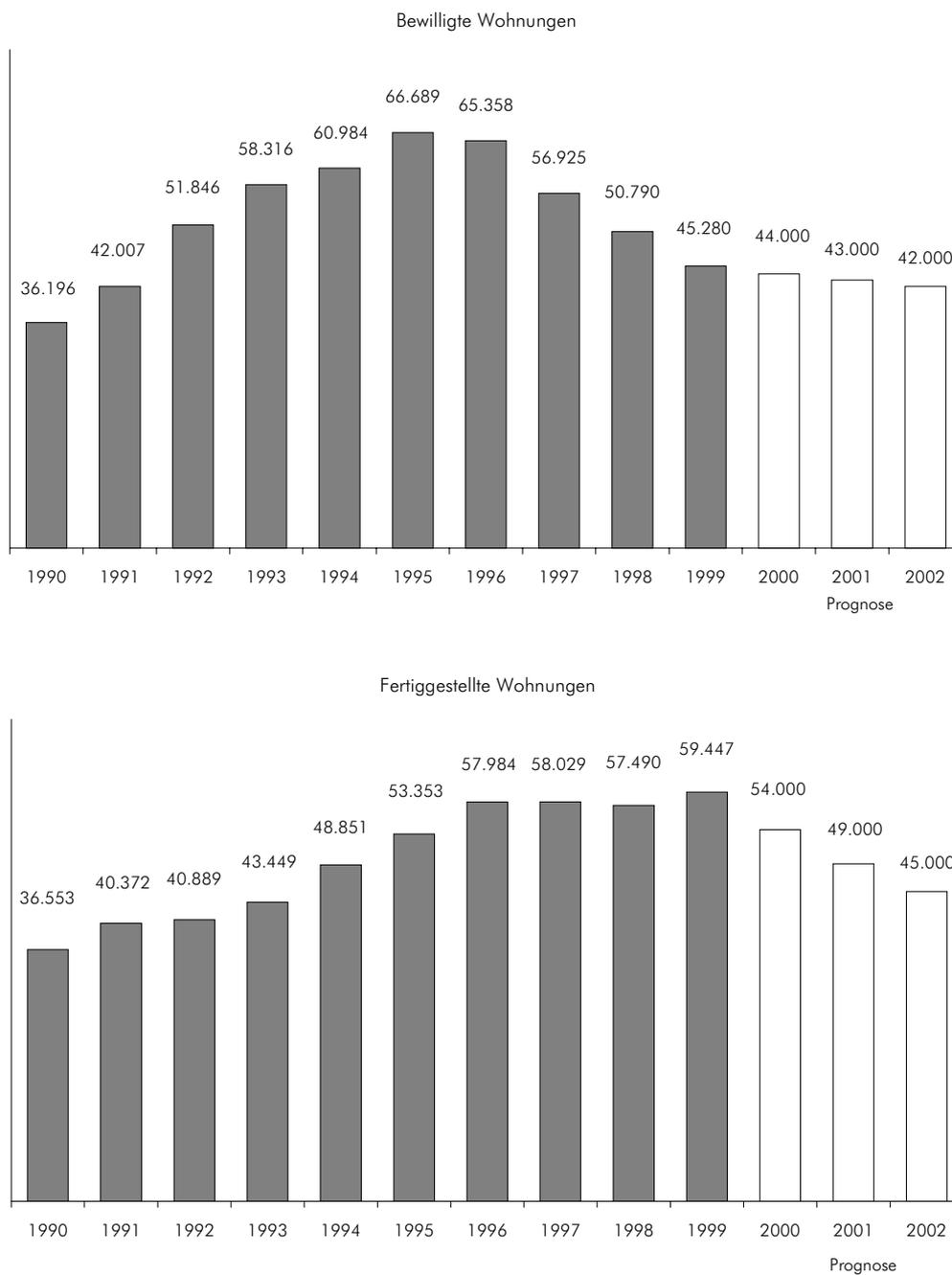
Margarete Czerny

2.1 Die Wohnungswirtschaft nach dem Wohnbauboom der neunziger Jahre

Die österreichische Wohnungswirtschaft verzeichnete im Laufe der neunziger Jahre den stärksten Wohnbauboom der Nachkriegszeit. Dieser Boom war zu Beginn der neunziger Jahre durch den unerwartet hohen Zustrom der Bevölkerung als Folge der Ostöffnung und durch den Eintritt der Babyboomgeneration ins haushaltsgründende Alter ausgelöst worden und ging 1998/99 zu Ende. Die Wohnungspolitik reagierte im Laufe der neunziger Jahre mit einer Forcierung der Neubautätigkeit, die Zahl der geförderten Wohnungen erhöhte sich merklich.

Im Jahre 1999 wurden 59.400 Wohnungen fertiggestellt, um knapp 23.000 mehr als Anfang der neunziger Jahre (1990: 36.500 Wohnungen). Obschon die Anzahl der bewilligten Wohnungen seit 1996 tendenziell zurückgeht, erreichte die Fertigstellungszahl 1999 einen Rekordwert. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass zwischen der Baubewilligung und der Fertigstellung von Wohnungen bzw. der Fertigstellungsmeldung ein durchschnittlicher Zeitraum (Baudauer) von 3 bis 3½ Jahren liegt. Bis Mitte der neunziger Jahre stieg die Zahl der Bewilligungen besonders stark, 1995/96 war sie fast doppelt so hoch wie zu Beginn der neunziger Jahre (1995 66.700, 1996 65.400, 1990 36.200). Seit 1996/97 sinkt die Zahl der bewilligten Wohnungen im Österreich-Durchschnitt kontinuierlich (1999 45.300, -20.000 gegenüber 1996).

Abbildung 1: Zahl der bewilligten und fertiggestellten Wohnungen in Österreich



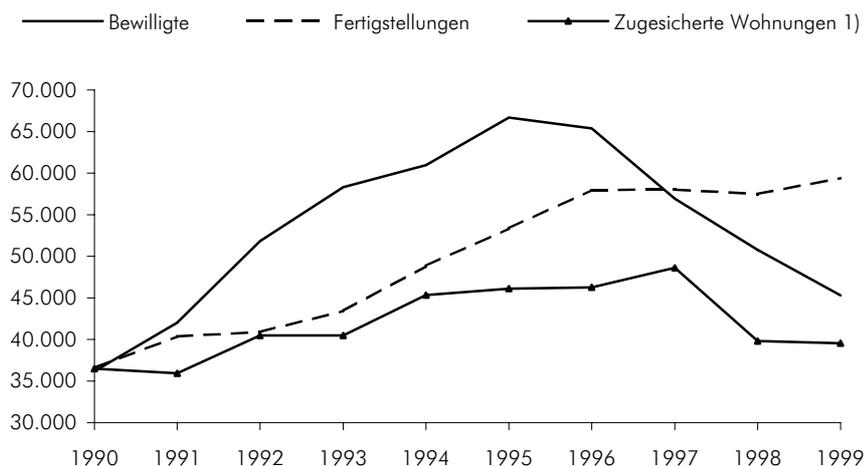
Q: Statistik Austria, Wohnungsdaten; WIFO-Prognose.

Übersicht 1: Zahl der bewilligten, fertiggestellten und zugesicherten geförderten Wohnungen

	Bewilligte Wohnungen		Fertiggestellte Wohnungen		Zugesicherte geförderte Wohnungen	
	Anzahl	Veränderung in %	Anzahl	Veränderung in %	Anzahl	Veränderung in %
1990	36.196	.	36.553	.	36.487	.
1991	42.007	+ 16,1	40.372	+ 10,4	35.934	- 1,5
1992	51.846	+ 23,4	40.889	+ 1,3	40.488	+ 12,7
1993	58.316	+ 12,5	43.449	+ 6,3	40.502	± 0,0
1994	60.984	+ 4,6	48.851	+ 12,4	45.352	+ 12,0
1995	66.689	+ 9,4	53.353	+ 9,2	46.113	+ 1,7
1996	65.358	- 2,0	57.984	+ 8,7	46.284	+ 0,4
1997	56.925	- 12,9	58.029	+ 0,1	48.619	+ 5,0
1998	50.789	- 10,8	57.490	- 0,9	39.814	- 18,1
1999	45.280	- 10,8	59.400	+ 3,3	39.543	- 0,7

Q: Bundesministerium für Finanzen; Statistik Austria, Wohnungsdaten; WIFO.

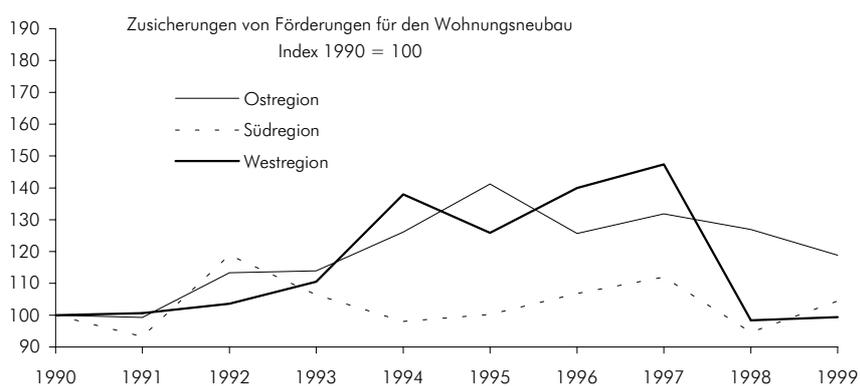
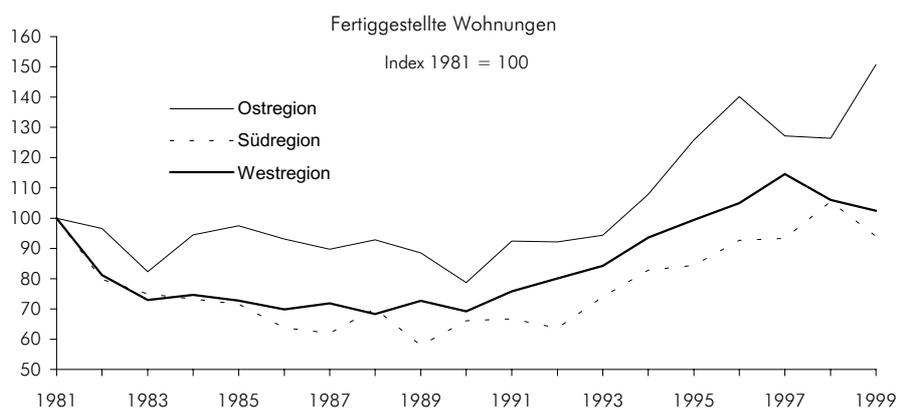
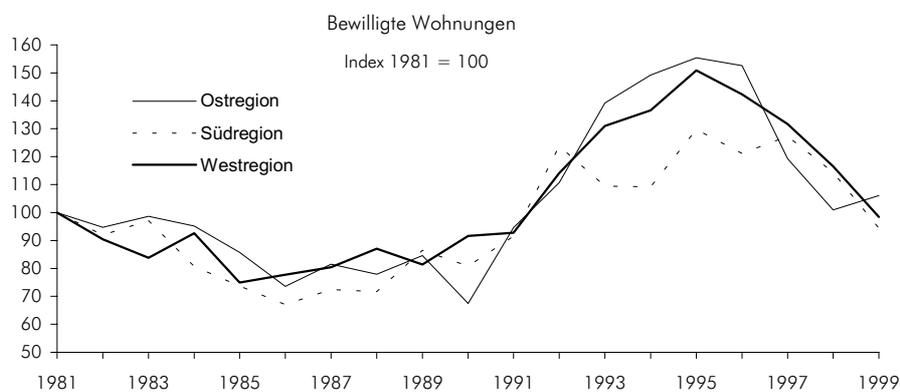
Abbildung 2: Zahl der bewilligten, fertiggestellten und zugesicherten geförderten Wohnungen
Index 1990 = 100



Q: Statistik Austria, Wohnungsdaten; WIFO. – ¹⁾ Anzahl der zugesicherten Förderungen für den Wohnungsneubau laut Bundesministerium für Finanzen, Jahresbericht gemäß § 4 WBF-ZG der Bundesländer; WIFO-Berechnungen.

Als Folge der regen Wohnbaunachfrage wurden auch die öffentlichen Förderungen kräftig ausgeweitet. Seit Beginn der neunziger Jahre bis 1997 stiegen die Förderungszusicherungen im Wohnungsneubau kräftig (von rund 36.500 im Jahre 1990 auf 48.600 im Jahre 1997). Die meisten Förderungszusicherungen wurden in der Periode 1994 bis 1997 erteilt. 1998 war bereits ein deutlicher Rückgang zu beobachten (Übersicht 1).

Abbildung 3: Regionale Entwicklung der Wohnbautätigkeit
 Bewilligte, fertiggestellte und zugesicherte Wohnungen nach Regionen



Q: Bundesministerium für Finanzen, Jahresbericht gemäß § 4 WBF-ZG der Bundesländer; WIFO-Berechnungen. Ost-Region: Wien, Niederösterreich, Burgenland; Süd-Region: Steiermark, Kärnten; West-Region: Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg.

Regional verlief die Entwicklung der Wohnbautätigkeit unterschiedlich (Abbildung 3). Dies zeigt auch die unterschiedliche Dynamik der Förderungszusagen. Während der Nachholbedarf vor allem in den östlichen und westlichen Bundesländern höher war, war der Anpassungsbedarf in den südlichen Bundesländern geringer. Einige Bundesländer haben ihr Förderungssystem von Direkt-darlehen auf Annuitätenzuschüsse umgestellt (z. B. Niederösterreich), um so mit den vorhandenen Mitteln mehr Wohnungen fördern zu können. In Wien wurde die Neubautätigkeit besonders forciert, neue Stadtteile wurden errichtet (Donau-City) und die Stadterweiterung (Wohnsiedlungen am Stadtrand) zügig vorangetrieben. Allein in Wien hat sich die Zahl der zugesicherten geförderten Wohnungen in den neunziger Jahren stark ausgeweitet (von etwa 5.000 Anfang der neunziger Jahre auf jeweils über 10.000 in den Jahren 1994 bis 1996). Die Förderungszusagen (Wohnungsneubau) wurden 1997 bis 1999 auf etwa 7.000 pro Jahr zurückgenommen (Übersicht 2). In allen Bundesländern war das Angebot zum Ende der neunziger Jahre ausreichend, sodass die meisten Bundesländer im Jahre 2000 ihre Förderungszusagen weiter zurücknehmen müssen.

Übersicht 2: Zahl der Förderungszusagen für den Wohnbau nach Bundesländern

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Wien	5.090	5.985	6.006	8.282	10.008	10.054	10.049	7.031	6.897	6.988
Niederösterreich	8.547	7.721	9.598	6.911	6.975	9.463	7.345	11.547	10.604	9.725
Burgenland	1.156	980	1.167	1.660	1.665	1.370	1.201	924	1.279	859
Steiermark	6.020	5.491	7.377	5.450	5.009	5.679	5.508	5.250	5.617	5.275
Kärnten	2.062	2.051	2.235	3.150	2.917	2.423	3.127	3.798	2.032	3167
Oberösterreich	7.860	6.781	7.093	7.143	8.453	7.393	9.888	11.245	5.792	6.051
Salzburg	2.305	2.186	2.289	2.342	3.841	4.257	3.636	2.455	2.195	2.110
Tirol	1.633	2.684	2.447	2.923	3.756	2.925	3.427	4.135	3.420	3.588
Vorarlberg	1.814	2.055	2.276	2.641	2.728	2.549	2.103	2.234	1.978	1.780
Insgesamt	36.487	35.934	40.488	40.502	45.352	46.113	46.284	48.619	39.814	39.543

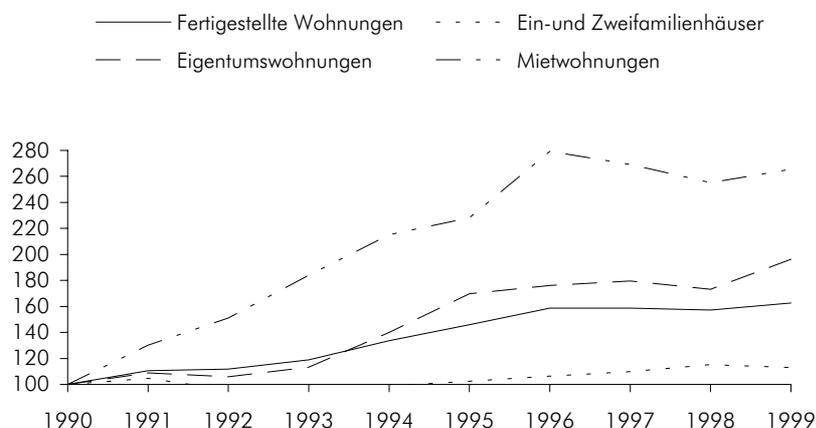
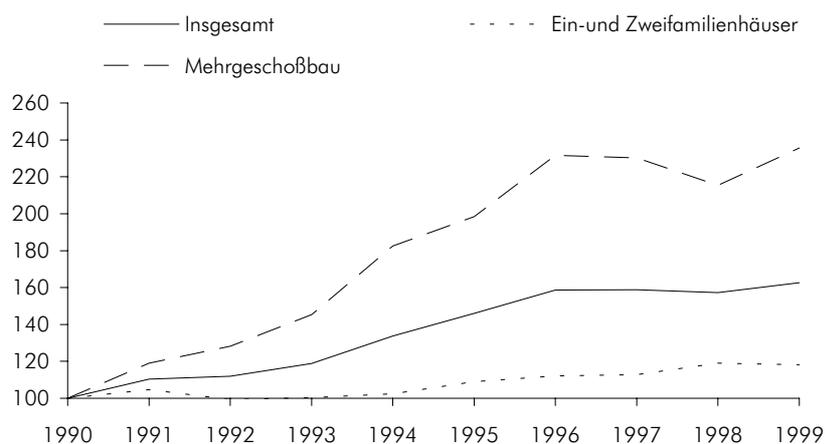
Q: Bundesministerium für Finanzen, Jahresbericht gemäß § 4 WBF-ZG der Bundesländer; WIFO-Berechnungen.

Während des Wohnbaubooms der neunziger Jahre wurde insbesondere der mehrgeschossige Wohnbau – vor allem der Mietwohnbau – stimuliert. Dadurch nahmen die Geschossbauten im Laufe der neunziger Jahre wesentlich stärker zu als der Ein- und Zweifamilienhausbau. Als Folge der forcierten Stadterweiterungspolitik nahm die Zahl der Mietwohnungen vor allem in Wien zu, während sich der Ein- und Zweifamilienhausbau im Österreich-Durchschnitt kontinuierlicher entwickelte (Abbildung 4). 1999 wurden in Österreich insgesamt rund 32.600 Wohneinheiten in Mehrgeschossbauten errichtet, im Ein- und Zweifamilienhausbau waren es knapp 24.000 Einheiten. Die Zahl der Fertigstellungen stieg im Geschossbau seit Anfang der neunziger Jahre von etwa 18.000 auf 33.000 Wohneinheiten im Jahre 1999. Die Zahl der Ein- und Zweifamilienhäuser erhöhte sich hingegen nur von etwa 20.000 im Jahre 1990 auf etwa 24.000 im Jahre 1999. Zur Finanzierung des privaten Eigenheimbaus haben die Bausparkassen und die Hypothekenbanken ihre Darlehensleistung merklich erhöht. Der private Eigenheimbau wird überwiegend von privaten und gewerblichen Bauträgern durchgeführt, der Geschossbau überwiegend von gemeinnützigen Bauun-

ternehmen bzw. Bauträgern. Rund 19.000 Wohnungen wurden 1999 (laut Meldungen der Gemeinnützigen Bauvereinigungen) von gemeinnützigen Bauunternehmen errichtet, davon entfallen etwa 14% auf Eigentumswohnungen und rund 86% auf Miet- und Genossenschaftswohnungen.

Abbildung 4: Entwicklung der Zahl der fertiggestellten Wohnungen nach Wohnform und Rechtsverhältnis

Index 1990 = 100



Q: Statistik Austria, Wohnungsdaten, WIFO.

In der Folge der regen Wohnbautätigkeit der vergangenen Jahre ist demnach das Wohnungsangebot heute ausreichend. Das reichliche Angebot ist auch auf erste Liberalisierungsschritte zurückzuführen, die bereits Mitte der neunziger Jahre durch Änderungen des Mietrechts und durch die Einführung des Richtwertsystems eingeleitet wurden. Dadurch kommen mehr Wohnungen aus dem Altbestand auf den Markt. In weniger attraktiven Randlagen gibt es zu zunehmend Vermarktungs-

schwierigkeiten und längere Leerstehungen neugebauter Wohnungen, der Druck auf die Baupreise steigt.

Die Dynamik der Preisentwicklung im Wohnungsneubau hat sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre abgeflacht. Die Neubaukosten lagen 1998 bei 18.650 S pro m² und sind im Vergleich zum Vorjahr laut Statistik Austria kaum mehr gestiegen, jene der gemeinnützigen Bauträger, Gebietskörperschaften und der privaten Bauträger im Geschossbau weisen sogar eine sinkende Tendenz auf (Übersicht 3). Die Baukosten der Gebietskörperschaften (vor allem Gemeindebauten) lagen mit rund 16.300 S pro m² Nutzfläche 1998 deutlich unter jenen der anderen Bauträger, u. a. auch aufgrund der Bauträgerwettbewerbe, die in Wien zur Senkung der Baukosten seit einigen Jahren durchgeführt werden. Zusätzlicher Druck auf die Wohnbaupreise entsteht durch den zunehmenden Wettbewerb gegenüber dem Wohnungsangebot der Neubauten, dem das Angebot im Althausbestand ausgesetzt ist.

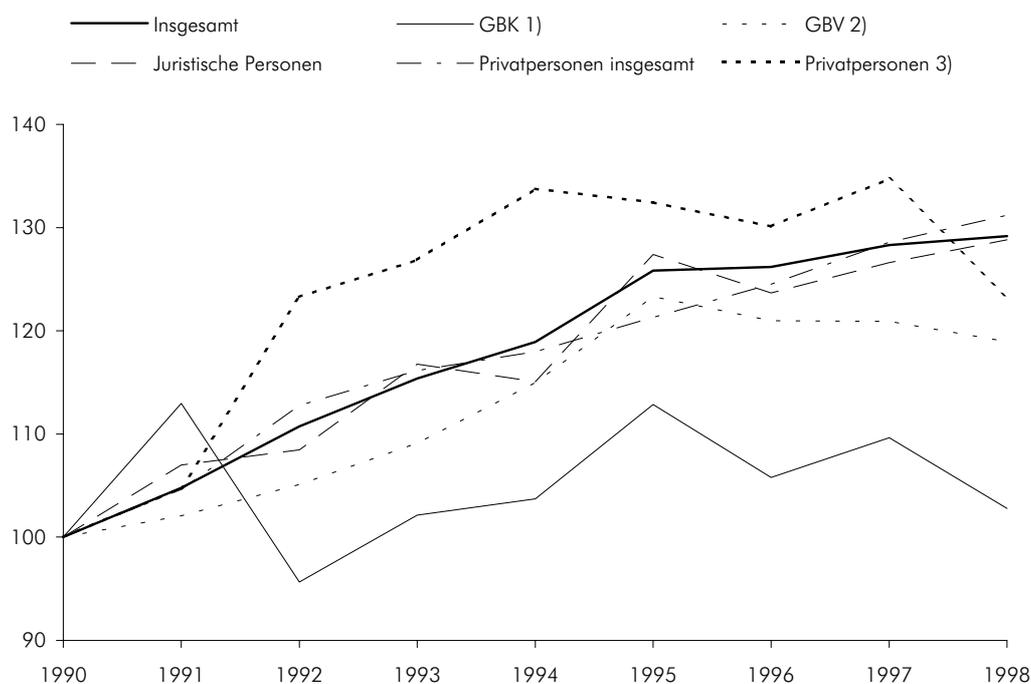
Übersicht 3: Baukosten im Wohnungsbau nach Bauträgern in Österreich

	Bauträger insgesamt		Gebietskörperschaften		Gemeinnützige Bauvereinigungen		Sonstige juristische Personen		Physische Personen	
	Summe	Mehr-geschoss-bauten	Insgesamt	Mehr-geschoss-bauten	Insgesamt	Mehr-geschoss-bauten	Insgesamt	Mehr-geschoss-bauten	Insgesamt	Mehr-geschoss-bauten
	S je m ² Nutzfläche									
1990	14.440	15.968	15.880	16.260	15.830	15.996	16.870	17.323	13.620	13.329
1995	18.170	19.970	17.920	17.920	19.520	19.500	21.490	21.730	16.520	17.650
1996	18.220	19.440	16.800	16.860	19.150	19.050	20.860	21.090	16.960	17.340
1997	18.530	19.580	17.410	17.400	19.140	19.070	21.360	21.540	17.510	17.960
1998	18.650	19.300	16.320	16.250	18.830	18.600	21.730	21.650	17.870	16.430
	Veränderung gegen das Vorjahr in %									
1990	+ 5,0	+ 8,6	+ 20,2	+ 22,7	+ 5,9	+ 9,9	- 1,4	- 1,7	+ 5,2	+ 1,1
1995	+ 5,8	+ 8,5	+ 8,8	+ 9,9	+ 7,3	+ 7,6	+ 10,7	+ 14,5	+ 2,8	- 1,0
1996	+ 0,3	- 2,7	- 6,3	- 5,9	- 1,9	- 2,3	- 2,9	- 2,9	+ 2,7	- 1,8
1997	+ 1,7	+ 0,7	+ 3,6	+ 3,2	- 0,1	+ 0,1	+ 2,4	+ 2,1	+ 3,2	+ 3,6
1998	+ 0,6	- 1,4	- 6,3	- 6,6	- 1,6	- 2,5	+ 1,7	+ 0,5	+ 2,1	- 8,5

Q: Statistik Austria.

In den kommenden Jahren werden vor dem Hintergrund der Reform des Wohnrechts (Wohnrechtsnovelle 2000), die Mitte 2000 in Kraft trat, eine weitere Ausweitung des Wohnungsangebotes aus dem Altbestand sowie Flexibilisierung, Deregulierung und Liberalisierung auf dem Wohnungsmarkt erwartet.

Abbildung 5: Baukostenentwicklung nach Bauträgern in Österreich
Index 1990 = 100

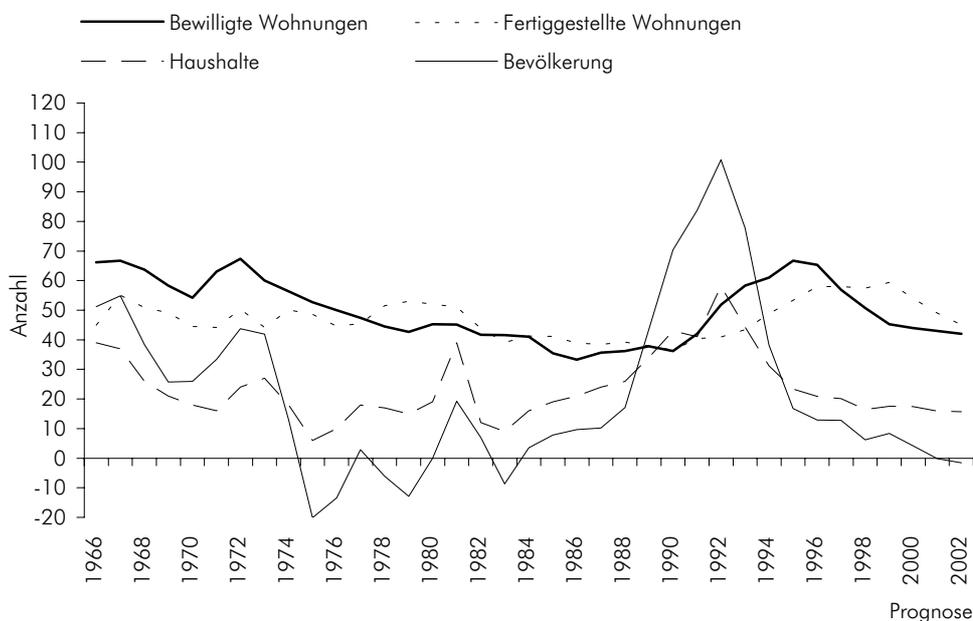


Q: Statistik Austria, Wohnungsdaten. – ¹⁾ Gebietskörperschaften. – ²⁾ Gemeinnützige Bauträger. – ³⁾ Mehrgeschossbau.

Wohnungsnachfrage

Die Wohnungsnachfrage wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst, in einem überwiegenden Ausmaß jedoch von der demographischen Entwicklung. Die Wohnungsnachfrage wird in Österreich aus dieser Sicht in den nächsten Jahren merklich zurückgehen. Laut Bevölkerungsprognose von Statistik Austria (mittlere Prognosevariante) ist die österreichische Bevölkerung schon ab 2002 absolut rückläufig. Die Zahl der Haushalte wird in den nächsten Jahren um nur noch 15.000 pro Jahr steigen – nach rund +20.000 in der zweiten und +45.000 in der ersten Hälfte der neunziger Jahre. Derzeit ist die Zahl der fertiggestellten Wohnungen mit 59.400 (1999) beinahe doppelt so groß wie der Zuwachs der Haushalte. Aufgrund der demographischen Veränderungen wird der Wohnungsbedarf somit mittelfristig auf unter 40.000 pro Jahr sinken. Die WIFO-Prognosen rechnen bereits bis zum Jahre 2002 mit einem Rückgang der fertiggestellten Wohnungen auf 45.000 Einheiten. Laut Wohnungsbedarfsprognosen der ÖROK (2000) werden im Zeitraum 2001/2006 etwa 43.200 Wohnungen jährlich errichtet.

Abbildung 6: Bevölkerung, Haushalte, bewilligte und fertiggestellte Wohnungen

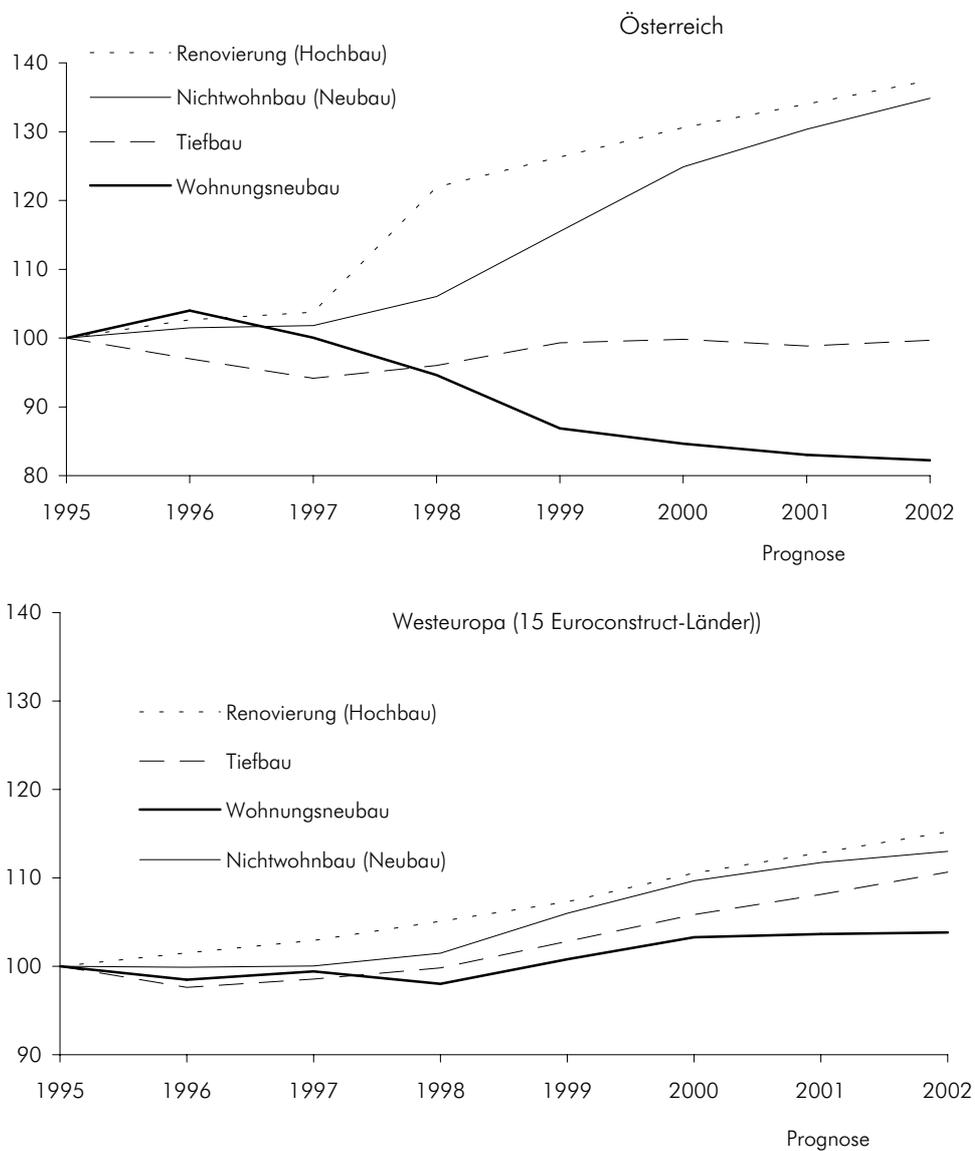


Q: Statistik Austria, WIFO. Bevölkerung, Haushalte: absolute Veränderung gegen das Vorjahr.

Generell sollte die Bedarfsättigung im Neubau eine Verlagerung der Investitionstätigkeit vom Neubau zur Sanierungstätigkeit bewirken. In Wien werden durch neue Förderungsbestimmungen der Stadt Wien, die Anfang 2000 in Kraft traten, verstärkte Impulse für die Revitalisierung der innerstädtischen Wohnbauten erwartet. Forciert werden ökologische Baumaßnahmen und thermische Sanierung.

Mit der Verlagerung der Wohnbautätigkeit vom Neubau auf Sanierungsinvestitionen wird Österreich auch dem internationalen Trend folgen. In Westeuropa nimmt die reale Bauproduktion im gesamten Renovierungs- und Sanierungssektor tendenziell zu, während der Wohnungsneubau stagniert. Für Österreich wird mit einer deutlich sinkenden Tendenz der Neubauproduktion in den kommenden zwei Jahren gerechnet, während die Prognosen für den Renovierungs- und Modernisierungssektor eine positive Entwicklung erwarten lassen (Euroconstruct, 2000).

Abbildung 7: Entwicklung des realen Bauvolumens in Österreich und Westeuropa nach Bausparten
Index 1995 = 100



Q: Euroconstruct, Wien, Juni 2000; WIFO.

2.2 Die Wohnbaupolitik Österreichs im internationalen Vergleich

2.2.1 Wohnungsversorgung im internationalen Vergleich

In Österreich sind wie in ganz Westeuropa dem Wohnungsneubau deutliche Grenzen gesetzt. Dies lässt sich aus den Berichten der Euroconstruct, die im Juni 2000 vom WIFO veranstaltet wurde, ableiten: Anfang des 21. Jahrhunderts ist die Wohnraumversorgung in Westeuropa so gut wie noch nie zuvor seit dem Zweiten Weltkrieg. In Westeuropa¹⁾ beträgt der Wohnungsbestand 1999 bei 450 pro 1.000 Einwohner (Übersicht 4). In Österreich liegt die Wohnraumversorgung mit 460 Wohnungen pro 1.000 Einwohner etwas über dem Durchschnitt – vor allem als Folge der kräftigen Neubautätigkeit der vergangenen Jahre. 1999 wurden in Österreich 7,3 Wohnungen pro 1.000 Einwohner fertiggestellt, mit dieser Rate rangiert Österreich nach Spanien, Irland und Portugal. Im Durchschnitt der 15 westeuropäischen Länder werden derzeit nur 5 Wohnungen pro 1.000 Einwohner fertiggestellt (1999), in den nächsten zwei bis drei Jahren wird in Westeuropa eine Verringerung der Fertigstellungsrate auf 4,8 Wohnungen erwartet.

Bezogen auf den Wohnungsbestand weist Österreich 1999 eine relativ hohe Rate an fertiggestellten Wohnungen auf. Mit 1,6% des gesamten Wohnungsbestandes ist die Zahl der neugebauten Einheiten in Österreich wesentlich höher als im Durchschnitt der westeuropäischen Länder (1,1%).

Übersicht 4: Wohnungsbestand und fertiggestellte Wohnungen in Westeuropa 1999

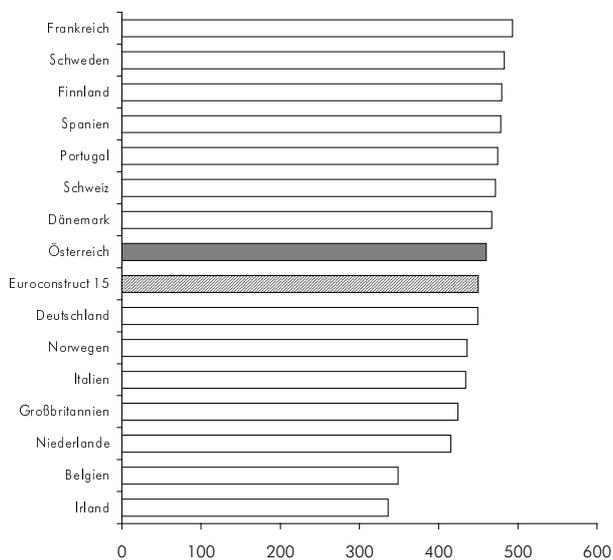
	In 1.000	Wohnungsbestand		Fertiggestellte Wohnungen Je 1.000 Einwohner
		Absolut	Je 1.000 Einwohner	
			Im Eigentum ¹⁾ Anteile in %	
Österreich	3.722	460	56	7,3
Belgien	3.560	349	65	4,5
Dänemark	2.474	467	43	3,2
Finnland	2.480	480	63	6,0
Frankreich	28.850	493	55	5,4
Deutschland	36.800	449	40	5,0
Irland	1.259	336	80	12,4
Italien	25.029	434	75	3,7
Niederlande	6.588	415	50	5,0
Norwegen	1.940	436	78 ²⁾	4,4
Portugal	4.743	474	66	8,5
Spanien	19.039	478	78	13,0
Schweden	4.277	483	62	1,3
Schweiz	3.372	472	39 ²⁾	5,2
Großbritannien	24.450	424	68	3,1
Euroconstruct 15	168.583	450	53	5,0

Q: Euroconstruct, Wien, Juni 2000; WIFO. – ¹⁾ CEPI, Bundesinnung der Immobilien- und Vermögenstreuhänder. – ²⁾ Laut Institut für Städtebau Bonn 1997, letztverfügbare Daten.

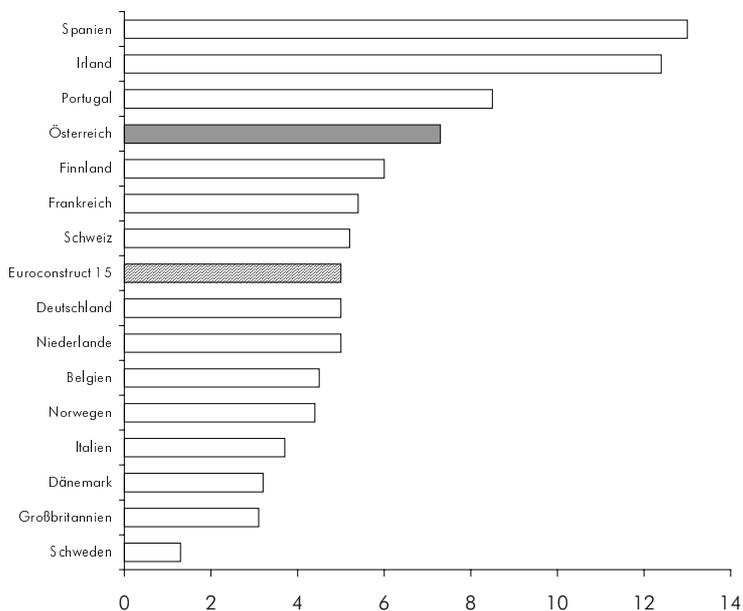
¹⁾ Belgien, Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Irland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Spanien, Schweiz, Schweden.

Abbildung 8: Internationaler Vergleich

Wohnungsbestand je 1.000 Einwohner, 1999

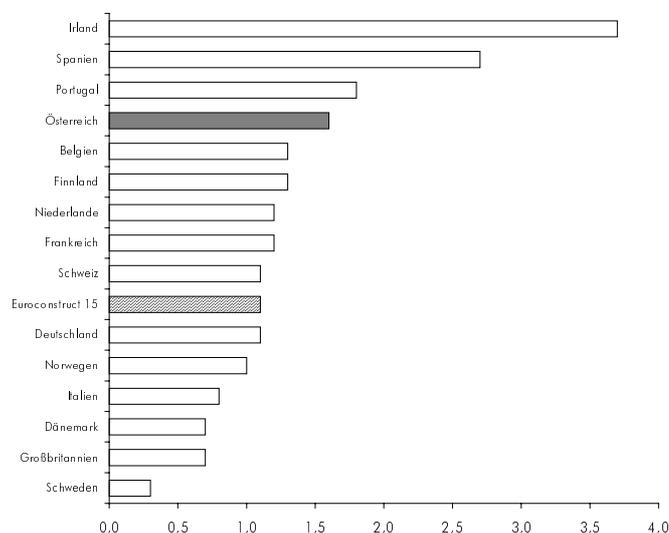


Fertiggestellte Wohnungen je 1.000 Einwohner, 1999



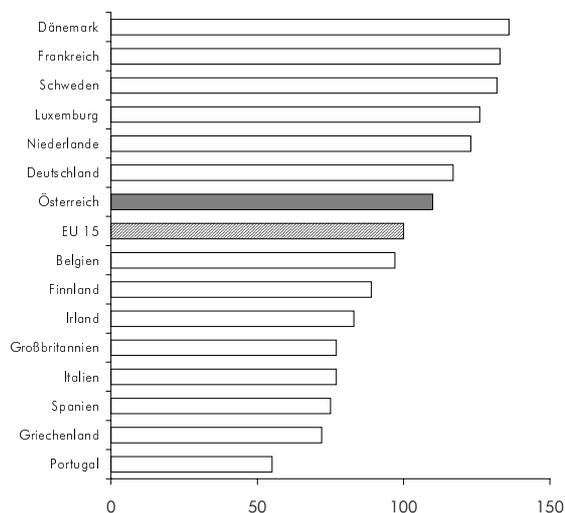
Q: Euroconstruct, Wien, Juni 2000; WIFO.

Abbildung 9: Fertiggestellte Wohnungen in % des Wohnungsbestands 1999



Q: Euroconstruct, Wien, Juni 2000; WIFO.

Abbildung 10: Wohnbaupreise im internationalen Vergleich
Preisniveau (EU 15 = 100), 1997



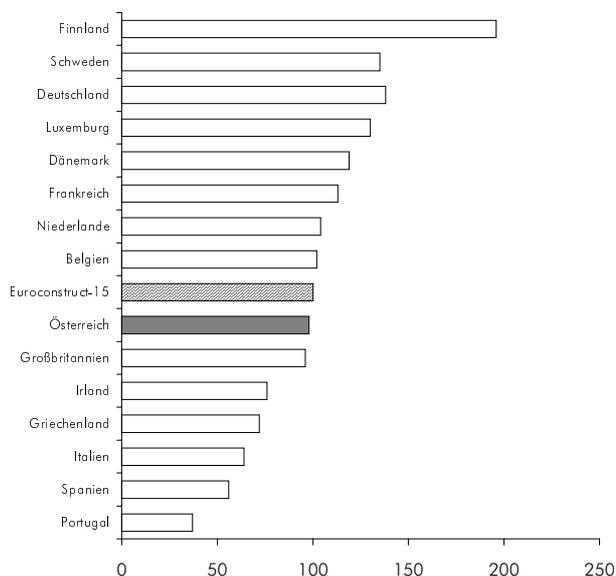
Q: Statistik Austria, zu Kaufkraftparitäten; Eurostat.

Die Wohnbaupreise sind in Österreich höher als im westeuropäischen Durchschnitt, die Bruttomieten – als Folge der stärkeren mietrechtlichen Regulierungen – hingegen niedriger (laut Eurostat)

1997; Abbildungen 10 und 11). Etwa ein Fünftel des verfügbaren Haushaltsbudgets wird im Durchschnitt für das Wohnen ausgegeben, viel weniger als in anderen europäischen Ländern. Am meisten muss die Bevölkerung für das Wohnen in Relation zu den gesamten privaten Haushaltsausgaben in Luxemburg (30%), der Schweiz (29,6%), Frankreich (29,1%) und Dänemark (28,0%) aufwenden. Österreich liegt mit 21% (1999) im unteren Drittel der EU-Länder. Am wenigsten wird in Irland und in Portugal für das Wohnen ausgegeben (Abbildung 12).

Durch die starke mietrechtliche Bindung im Bereich der Mietwohnungen und die Kostenmieten der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft konnten die Sozialmieten im Vergleich zu anderen Ländern in Österreich niedrig gehalten werden. Überdies war der Anstieg der Mieten im sozialen Sektor in Österreich in den neunziger Jahren weniger stark ausgeprägt als in anderen EU-Ländern. In Deutschland und Österreich waren die sozialen Mieten unter den EU-Ländern Anfang der neunziger Jahre am geringsten, der Anstieg war in Österreich in den neunziger Jahren schwächer als in anderen EU-Ländern.

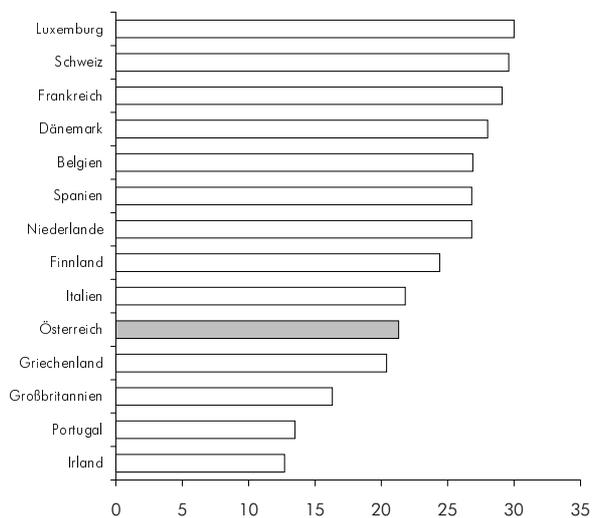
Abbildung 11: Bruttomieten im internationalen Vergleich
Preisniveau (EU 15 =100), 1997



Q: Statistik Austria, zu Kaufkraftparitäten; Eurostat.

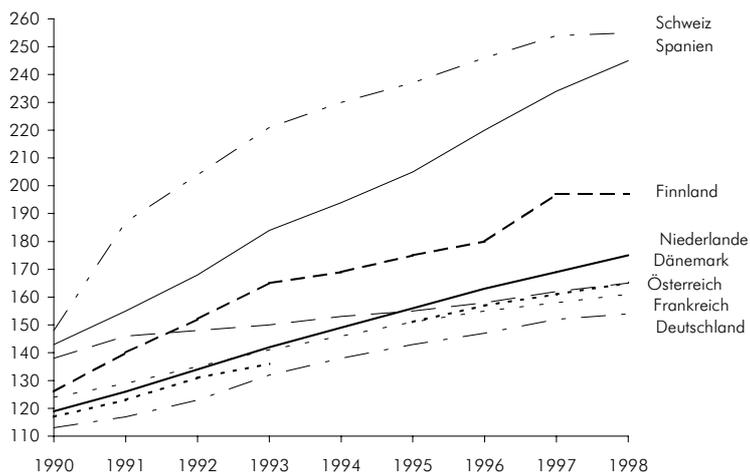
Der Wohnungsaufwand erhöhte sich in Österreich insgesamt im Vergleich mit den Verbraucherpreisen kräftiger als in anderen Ländern (Abbildungen 14 und 15), was auf den Anstieg der Betriebskosten (insbesondere die Erhöhung der öffentlichen Abgaben wie Kanal-, Wassergebühren usw.) zurückzuführen sein dürfte.

Abbildung 12: Durchschnittliche Ausgaben für das Wohnen in der EU
In % der gesamten Haushaltsausgaben, 1999



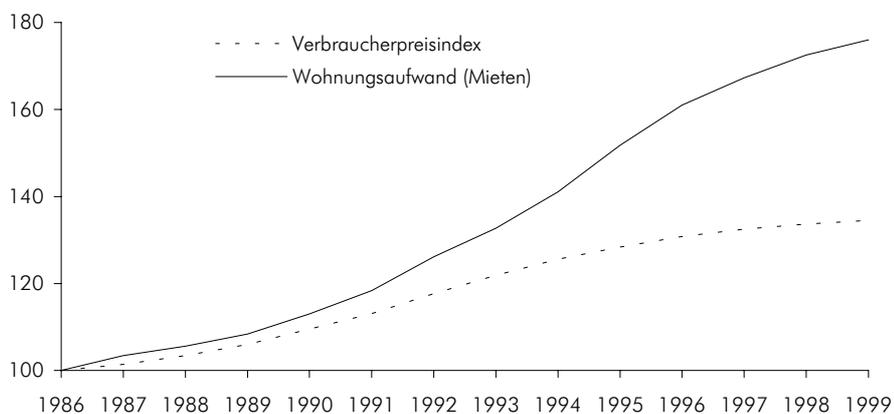
Q: Ministerie van Volkshuisvesting (2000).

Abbildung 13: Mietenindex für soziale Wohnbauten
Index 1985 = 100



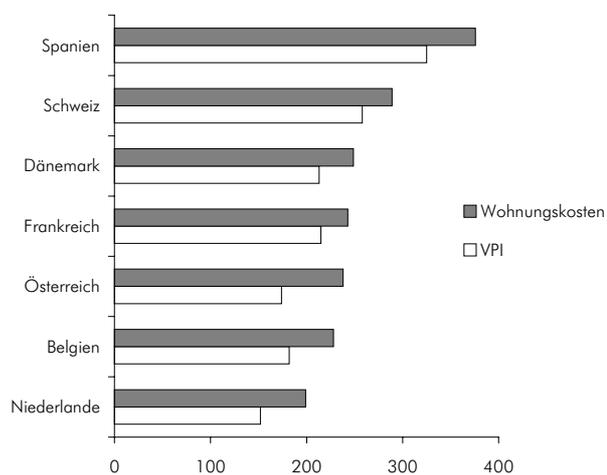
Q: Ministerie van Volkshuisvesting (2000).

Abbildung 14: Entwicklung der Verbraucherpreise und Wohnungsaufwand (Mieten) in Österreich
Preisindex 1986 = 100



Q: Statistik Austria, WIFO.

Abbildung 15: Wohnungskosten und Verbraucherpreise ausgewählter europäischer Länder 1999
Index 1980 = 100



Q: Ministerie van Volkshuisvesting (2000).

2.2.2 *Tendenzielle Verlagerung der Neubautätigkeit zur Sanierung*

In der Wohnungswirtschaft der westeuropäischen Länder ist eine tendenzielle Verlagerung von der Neubau- zur Sanierungs- und Renovierungstätigkeit zu erkennen. Noch in den siebziger Jahren war das Verhältnis der Produktion im Neubau zur Modernisierungs- und Sanierungstätigkeit 70 : 30. Ende der neunziger Jahre machte der Wohnungsneubau im Durchschnitt der 15 westeuropäischen Euroconstruct-Länder 52% des gesamten Wohnbaus aus, der Sanierungsbereich 48%. Bis 2010/2015 könnten die Sanierungs- und die Modernisierungsarbeiten auf einen Anteil von 60% bis 70% steigen und die Neubauleistungen nur mehr 30% bis 40% des gesamten Wohnbauvolumens ausmachen.

Diese gravierenden Strukturverschiebungen innerhalb des Wohnbausektors sind im Wesentlichen auf folgende 3 Faktoren zurückzuführen:

- den ausreichenden Versorgungsstand der europäischen Bevölkerung mit Wohnraum,
- die rückläufige demographische Entwicklung,
- das Bestreben, den Altbestand qualitativ zu verbessern und zu erhalten.

Die europäischen Entwicklungstendenzen gelten auch für Österreich. Das Sanierungs- und Modernisierungspotential ist in den städtischen Ballungsräumen und vor allem in Wien groß. Thermische und energetische Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen sollen vor dem Hintergrund einer gesamtwirtschaftlichen Strategie zur Erreichung des Kyoto-Zieles künftig an Bedeutung gewinnen.

3. Wirtschaftspolitische Aspekte der Wohnbauförderung

3.1 Österreichs Wohnbauförderung im Umbruch

Margarete Czerny

Die Wohnbauförderung ist in Österreich mit der Regierungsbildung im Jahre 2000 und den Bemühungen um die Budgetkonsolidierung wieder in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion geraten. Gegenwärtig sind die Ziele der österreichischen Wohnungspolitik nicht eindeutig definiert. Die Wohnbauförderung hatte ursprünglich zum Ziel, die Versorgung der österreichischen Bevölkerung mit Wohnraum sicherzustellen. Ein hoher Versorgungsgrad ist jedoch bereits erreicht. Die Wohnbauförderung ist heute unter einem weiten Spektrum wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischer Aspekte sowie unter dem Gesichtspunkt der Umwelt-, Raumordnungs- und Infrastrukturpolitik zu sehen.

Das Gut "Wohnen" wird zum einen als "Wirtschaftsgut" interpretiert, das langlebig, standortgebunden und teuer ist. Dieses Wirtschaftsgut sollte heute auch den Marktmechanismen unterworfen sein. Zum anderen ist das Wohnen und die Wohnung ein Sozialgut, auf das jeder auch dann Anspruch hat, wenn er sich nicht aus eigener Kraft mit Wohnraum versorgen kann. Um den sozialen Aspekten gerecht zu werden, muss der Staat im Bereich des Wohnens intervenieren. Dies kann über die soziale Feinsteuering der Wohnbeihilfe und Subjektförderung erfolgen. Reformüberlegungen der Wohnbauförderung sollten vor dem Hintergrund folgender Herausforderungen getroffen werden:

- einerseits einen möglichst großen Spielraum für die Marktwirtschaft in der Wohnungswirtschaft zu schaffen und
- andererseits die soziale Komponente des Wohnens stärker zu berücksichtigen und den Menschen in den Mittelpunkt der Wohnungspolitik zu stellen.

In der österreichischen Förderungspolitik der Wohnungswirtschaft ist weder die soziale Treffsicherheit noch der Marktmechanismus ausgeprägt. Im Folgenden werden die Grundzüge des österreichischen Förderungssystems im Vergleich mit anderen europäischen Ländern dargestellt, um so die Schlussfolgerungen für eine neue Zielorientierung in Österreich zu erleichtern.

3.1.1 Grundzüge des österreichischen Wohnbauförderungssystems

Das österreichische Wohnbauförderungssystem geht in seiner Konzeption auf die Nachkriegszeit zurück und ist traditionell auf die Objektförderung ausgerichtet. Nur ein geringer Teil entfällt auf die Subjektförderung in Form von Wohnbeihilfen. Die Objektförderung besteht im Wesentlichen in

direkten Darlehen, Zinsen- und (nichtrückzahlbaren und rückzahlbaren) Annuitätenzuschüssen sowie verlorenen Zuschüssen (nichtrückzahlbare Einmalzahlungen). Gefördert wird die Errichtung und Sanierung von Miet- und Eigentumswohnungen sowie Eigenheimen. Einkommenschwache Bevölkerungsschichten erhalten zusätzlich eine Wohnbeihilfe zur Verringerung ihrer monatlichen Wohnkostenbelastung.

Die Kompetenz der Gesetzgebung und Durchführung der Wohnbauförderung liegt bei den einzelnen Bundesländern. Rund 95% der Fördermittel werden jährlich von Bund an die Länder überwiesen. Sie stammen von Steueranteilen und dem Wohnbauförderungsbeitrag. Die Länder stellen zusätzliche Mittel aus Rückflüssen der öffentlichen Wohnbaudarlehen sowie aus Landesmitteln (in einem sehr geringen Anteil) zur Verfügung. Neben der Wohnbauförderung gibt es die indirekte Förderung in Form von Bausparprämien, Steuerverzichten bzw. steuerlichen Begünstigungen für Wohnraumbeschaffung usw., die im Verhältnis zur direkten Förderung gering sind. Die steuerlichen Begünstigungen wurden bereits 1997 stark zurückgenommen bzw. teilweise abgeschafft.

In den anderen europäischen Ländern wurde der Wohnbauförderung im Laufe des vergangenen Jahrzehnts immer weniger Bedeutung beigemessen. Nach einer Übergangsphase wurde die Objektförderung in den meisten Ländern wesentlich eingeschränkt oder abgeschafft. Meist wurde auf Subjektförderung oder steuerliche Förderung umgestellt. Auch wurde ein System von langfristiger Bankenfinanzierung mit niedrigen Annuitäten für den Wohnungsbau aufgebaut, während dies in Österreich durch die Beibehaltung des hohen Anteils an öffentlichen Wohnbaudarlehen nicht der Fall war. So verzeichnete Österreich bis Anfang der neunziger Jahre zwanzig Jahre hindurch die höchsten Hypothekarzinsätze Europas. Diese Situation änderte sich erst in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre. Mit dem Eintritt in die Währungsunion sanken auch die Zinsen deutlich. Wegen des ausgeprägten Objektförderungssystems war es in Österreich nicht notwendig, einen adäquaten Kapitalmarkt mit entsprechenden Refinanzierungskonditionen für den Wohnbau zu schaffen.

3.1.2 *Mittelaufbringung*

Der Bund überwies im Jahre 2000 an die Länder 33 Mrd. S an Wohnbauförderungsmitteln einschließlich der Bedarfszuweisungen (laut vorläufigem Erfolg). Davon sind 24,7 Mrd. S zweckgebunden; 8,3 Mrd. S sind Bedarfszuweisungen, die nicht zweckgebunden sind (Übersicht 6). Die Bedarfszuweisungen stehen den Ländern zur freien Verfügung und können nach Bedarf für den Wohnbau eingesetzt werden. Im Jahre 1999 betragen die Bedarfszuweisungen 8,2 Mrd. S, davon wurde ein geringer Teil von rund 500 Mio. S für den Wohnbau verwendet. Nachdem die zweckgebundenen Mittel für die Wohnbauförderung und Wohnhaussanierung gemäß dem "Wohnbauförderungszweckzuschussgesetz 1989" von 1996 bis 2000 auf 24½ Mrd. S jährlich fixiert worden waren, stiegen die Bedarfszuweisungen von 2,1 Mrd. S im Jahre 1996 auf 8,2 Mrd. S 1999. Laut Bundesvoranschlag wurden im Jahre 2000 7,9 Mrd. S an Bedarfszuweisungen an die Bundesländer überwiesen. Die Rechtsgrundlage für die Überweisung an die Länder bildet das Finanzausgleichsgesetz, das bis Ende 2000 neu verhandelt wurde. Die Zweckbindung der Wohnbauförde-

rung wurde weitgehend gelockert, die Fördermittel können auch für Infrastrukturinvestitionen oder für Maßnahmen zur Erreichung des "Kyoto-Zieles" eingesetzt werden.

Übersicht 5: Einnahmen und Ausgaben für die Wohnbauförderung in Österreich

	Einnahmen ¹⁾	Ausgaben ²⁾	Saldo	Rücklagenstand
	Mio. S			
1990	21.468	23.898	– 2.430	10.785
1991	23.607	24.326	– 719	11.000
1992	28.380	28.015	365	10.251
1993	30.508	31.575	– 1.067	10.893
1994	29.060	33.818	– 4.758	6.678
1995	30.379	33.767	– 3.388	8.450
1996	32.948	31.786	1.162	11.436
1997	34.545	32.627	1.918	13.574
1998	34.415	34.770	– 355	12.830
1999	34.786	33.003	1.783	15.325

Q: Bundesministerium für Finanzen, Länderberichte der Landesregierungen, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Zweckgebundene Bundesmittel einschließlich Rückflüsse und Veranlagungszinsen (ohne Landesmittel). – ²⁾ Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung.

Übersicht 6: Ausgaben des Bundes und zweckgebundene Wohnbauförderungsmittel

	Ausgaben des Bundes	Zweckgebundene Wohnbauförderungsmittel des Bundes	Bedarfszuweisungen ¹⁾	Überweisungen des Bundes insgesamt	Anteil der zweckgebundenen Wohnbauförderung am Bundeshaushalt
	Mio. S				In %
1985	433.015	15.176			3,5
1986	464.764	16.825			3,6
1987	479.356	17.255			3,6
1988	517.824	20.020			3,9
1989	540.664	16.744			3,1
1990	564.736	17.806			3,2
1991	619.857	19.864			3,2
1992	657.960	21.754			3,3
1993	699.685	22.783			3,3
1994	731.447	22.326			3,1
1995	764.593	23.474			3,1
1996	754.788	24.652	2.135	26.787	3,3
1997	749.838	24.738	4.854	29.592	3,3
1998	777.600	24.769	7.750	32.513	3,2
1999	787.767	24.721	8.246	32.967	3,1
2000 ²⁾	781.458	24.732	8.300	33.032	3,2
2001 ³⁾	809.078	24.700	9.540	34.240	3,1

Q: Bundesministerium für Finanzen, Jahresbericht gemäß § 4 WBF-ZG der Bundesländer; WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Bedarfszuweisungen an die Länder gemäß § 21a FAG 1997 (nicht zweckgebundene Mittel). – ²⁾ Vorläufiger Erfolg. – ³⁾ Voranschlag.

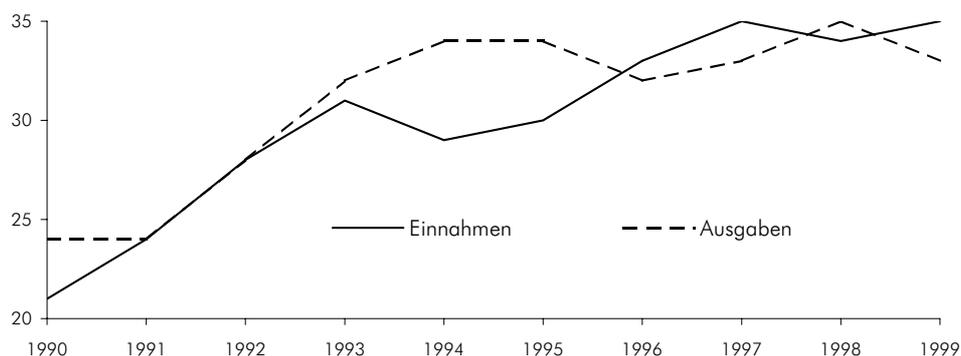
Die Bundesmittel zur Wohnbauförderung stammen aus zweckgebundenen Einnahmen (9,2% der Einkommen-, Lohn-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer, Wohnbauförderungsbeitrag des Bundes, 1% der Lohn- und Gehaltssumme, je zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgebracht). Bei guter Konjunktur und steigenden Steuereinnahmen erhöhen sich die Mittel der Bedarfszuwei-

sung und damit auch die gesamten Überweisungen. Die Einnahmen der Länder für die Wohnbauförderung übersteigen derzeit deren Ausgaben. 1999 betrug die Rücklagenbildung über 15 Mrd. S. Die zweckgebundenen Mittel des Bundes machten im Jahre 2000 3,2% des Bundeshaushalts aus.

3.1.3 Mittelverwendung: Ausgaben der Wohnbauförderung

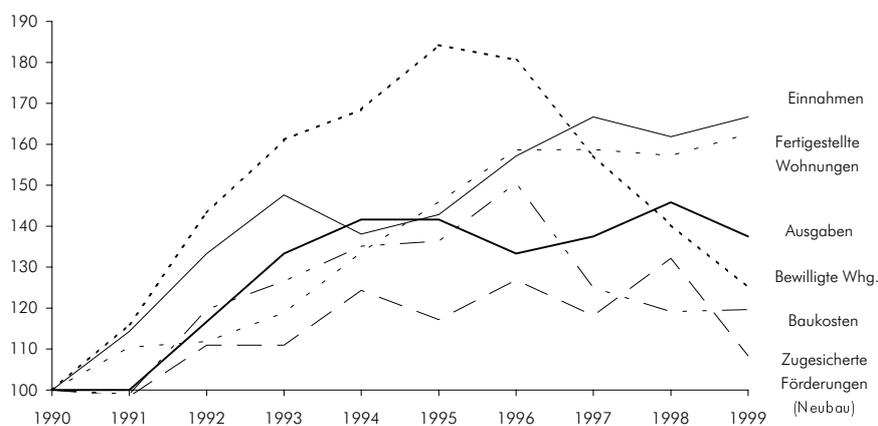
Die Länder gaben 1998 34,77 Mrd. S und 1999 (nach vorläufigen Berechnungen) rund 33 Mrd. S für die Wohnbauförderung aus. Dafür wurden 1999 die zweckgebundenen Mittel in der Höhe von 24½ Mrd. S verwendet, zudem Rückflüsse aus Darlehen und veranlagten Finanzmitteln von 9 Mrd. S. Aus den Bedarfszuweisungen (8,2 Mrd. S) setzten die Bundesländer 1999 nur rund 0,5 Mrd. S für die Wohnbauförderung ein.

Abbildung 16: Einnahmen und Ausgaben der Wohnbauförderung in Österreich Mrd. S



Q: Bundesministerium für Finanzen, Jahresbericht gemäß § 4 WBF-ZG der Bundesländer; WIFO-Berechnungen.

Abbildung 17: Einflussfaktoren für die Wohnbauförderung
Index 1990 = 100



Q: Bundesministerium für Finanzen, Jahresbericht gemäß § 4 WBF-ZG der Bundesländer; WIFO-Berechnungen.

Übersicht 7: Ausgaben für die Förderung des Wohnungsneubaus und der Wohnhaussanierung

	1990		1996		1998		1999	
	Mrd. S	Anteile in %						
<i>Förderung insgesamt</i>								
Objektförderung ¹⁾	22,3	93	29,9	94	32,5	93	30,5	92
Darlehen ²⁾	15,8	66	15,9	50	16,4	47	14,6	44
Annuitäten und Zinszuschüsse	5,2	22	8,9	28	10,0	29	10,2	31
Sonstige verlorene Zuschüsse	1,3	5	5,1	16	6,1	18	5,7	17
Subjektförderung ³⁾	1,6	6	1,9	6	2,3	7	2,5	8
<i>Neubauförderung</i>								
Objektförderung	18,6	78	23,0	72	25,1	72	22,8	69
Darlehen ²⁾	15,0	63	15,6	49	15,7	45	13,8	42
Annuitäten und Zinszuschüsse	2,4	10	3,2	10	4,4	13	4,6	14
Sonstige verlorene Zuschüsse	1,2	5	4,2	13	5,0	14	4,4	13
Subjektförderung	1,5	6	1,5	5	1,9	5	2,0	6
<i>Sanierungsförderung</i>								
Objektförderung	3,6	15	6,9	22	7,3	21	7,7	23
Darlehen ²⁾	0,7	3	0,4	1	0,7	2	0,8	2
Annuitäten und Zinszuschüsse	2,8	12	5,6	18	5,5	16	5,6	17
Sonstige verlorene Zuschüsse	0,1	0	0,9	3	1,1	3	1,3	4
Subjektförderung (Sanierung) ⁴⁾	0,1	0	0,4	1	0,4	1	0,5	2
<i>Ausgaben für die Wohnbauförderung</i>	23,9	100	31,8	100	34,8	100	33,0	100

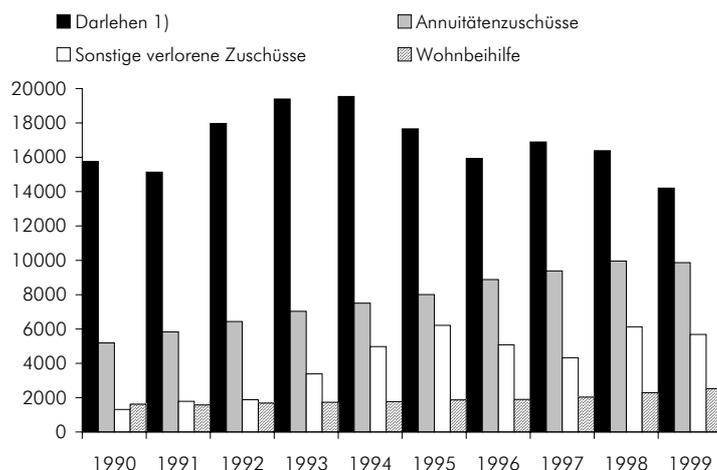
Q: Bundesministerium für Finanzen, Jahresbericht gemäß § 4 WBF-ZG der Bundesländer; WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Darlehen und Eigenmittlersatzdarlehen, Annuitäten- und verlorene Zuschüsse. – ²⁾ Darlehen und Eigenmittlersatzdarlehen. – ³⁾ Wohnbeihilfe Neubau und Sanierung – ⁴⁾ 1990 Anteil der Subjektförderung an den Gesamtausgaben 0,4%.

Die Länder geben die Fördermittel zu 92% für die Objektförderung (Landesdarlehen 44%, Annuitäten- und Zinszuschüsse 31%, verlorene Zuschüsse 17%) und zu 8% für die Subjektförderung in Form der Wohnbeihilfe aus (1999; Übersicht 7).

In der Neubauförderung dominiert (1999) nach wie vor die Darlehensförderung mit 42%, während 14% auf die Annuitätzuschüsse und 13% auf verlorene Zuschüsse entfallen. Nur ein geringer Teil wird im Rahmen der Neubauförderung für die Wohnbeihilfe verwendet (2,1 Mrd. S oder 6%).

Einige Bundesländer haben in den neunziger Jahren den Schwerpunkt auf Annuitätzuschüsse verlagert (z. B. Niederösterreich). Auch die sonstigen verlorenen Zuschüsse sind sprunghaft gestiegen – vor allem wegen der Umstellung des Förderungssystems in Wien auf verlorene Zuschüsse¹⁾. Die Darlehensförderung, die zu Beginn der neunziger Jahre in Österreich knapp zwei Drittel ausgemacht hatte, wurde im Laufe der neunziger Jahre zugunsten der Annuitätenförderung und der verlorenen Zuschüsse zurückgenommen.

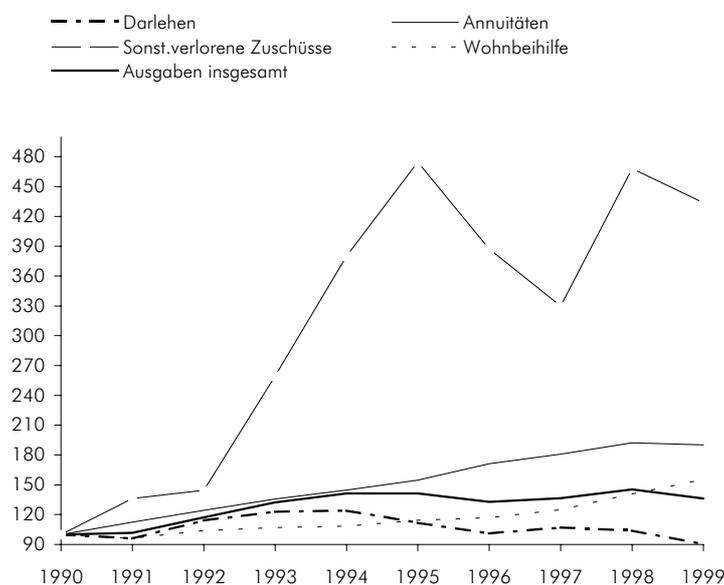
Abbildung 18: Struktur der Wohnbauförderungsausgaben
Mio. S



Q: Bundesministerium für Finanzen, Jahresbericht gemäß § 4 WBF-ZG der Bundesländer; WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Darlehen und Eigenmittlersatzdarlehen.

¹⁾ Eine neuerliche Umstellung von verlorenen Zuschüssen auf Darlehen ist in Wien vorgesehen.

Abbildung 19: Entwicklung der Wohnbauförderungsausgaben
Index 1990 = 100



Q: Bundesministerium für Finanzen, Jahresbericht gemäß § 4 WBF-ZG der Bundesländer; WIFO-Berechnungen.

3.1.4 Aushaftende Darlehen und Zahlungsverpflichtungen

In den Jahrzehnten seit Einführung des Wohnbauförderungssystems nach dem Zweiten Weltkrieg haben die aushaftenden Darlehen einen hohen Stand erreicht. 1999 betragen die aushaftenden Darlehen aller Bundesländer rund 308 Mrd. S. Dem standen Verpflichtungen für künftige Zahlungen von rund 100 Mrd. S (1999) gegenüber; davon entfallen rund 10 Mrd. S auf Wohnbaudarlehen, die zugesichert, aber noch nicht ausbezahlt wurden, und rund 90 Mrd. S auf Annuitätenzuschüsse (Annuitätenzuschüsse im Neubau 54 Mrd. S, Sanierungen 36 Mrd. S). Nach Schätzungen dürften in den Ländern jährlich rund 10 Mrd. S für laufende Verpflichtungen aus den bereits vergebenen Förderungen anfallen.

Einige Länder sehen in dem hohen Stand an aushaftenden Darlehen Möglichkeiten zur raschen Budgetsanierung. Die aushaftenden Darlehen könnten an Banken verkauft werden und die "Quasi-Bankenfunktion" der Länder im Zusammenhang mit der Wohnbauförderung zurückgedrängt werden.

Übersicht 8: Aushaftende Darlehen, Rücklagen und Zahlungsverpflichtungen der Länder

	Wien	Nieder- öster- reich	Burgen- land	Steier- mark	Kärnten	Ober- öster- reich	Salzburg	Tirol	Vorarl- berg	Öster- reich
	Mrd. S									
<i>1998</i>										
Förderungsausgaben	9,5	5,0	0,7	4,8	2,3	5,9	2,4	2,8	1,7	34,8
Aushaftende Darlehen	41,7	62,6	13,3	43,0	25,9	47,8	11,2	30,2	19,3	295,0
Rücklagen	3,5	4,2	0,8	2,6	0,4	0,5	0,9	0,0	0,0	12,8
Zahlungsverpflichtungen	24,4	38,2	1,1	19,1	1,6	10,8	1,2	1,6	3,0	101,1
<i>1999</i>										
Förderungsausgaben	8,1	5,3	0,6	5,1	1,8	4,8	2,4	3,1	1,8	33,0
Aushaftende Darlehen	40,3	63,8	13,8	47,4	29,1	49,3	11,9	31,7	20,3	307,5
Rücklagen	4,1	5,2	1,0	2,4	0,9	0,7	1,0	0,0	0,0	15,3
Zahlungsverpflichtungen	22,1	41,9	0,9	19,9	2,0	11,2	1,0	0,0	3,0	102,1

Q: Bundesministerium für Finanzen, Jahresbericht gemäß § 4 WBF-ZG der Bundesländer; WIFO-Berechnungen von vorläufigen Werten.

3.2 Wohnungsförderung im internationalen Vergleich

Margarete Czerny

3.2.1 Unterschiede der Förderungspolitik

Die Wohnbauförderungspolitik spielt in den einzelnen europäischen Ländern eine unterschiedliche Rolle. In beinahe allen Ländern greift der Staat durch verschiedene Anreize in die Wohnungswirtschaft ein: z. B. um das Angebot an Sozialwohnungen zu erhöhen oder die sozialen Ungleichgewichte bei zu hoher Mietbelastung für Bezieher niedriger Einkommen auszugleichen, oder auch um den privaten Hausbau oder den privaten Mietwohnungssektor anzukurbeln.

Im Rahmen der Euroconstruct-Konferenz in Wien, die vom WIFO veranstaltet wurde, widmeten sich namhafte internationale Wohnbauexperten dem Vergleich der europäischen Förderungssysteme. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse²⁾ dieser Tagung dargestellt. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage, welche Position Österreichs Wohnbauförderungssystem im internationalen Vergleich hat und welche ausländischen Erfahrungen von Nutzen für bevorstehende Reformschritte in Österreich sein könnten.

Alle westeuropäischen Länder haben Förderungssysteme etabliert, die eine finanzielle Unterstützung für das "Wohnen" gesetzlich regeln. Die Wohnbauförderungssysteme und die Form der Unterstützung sind jedoch sehr unterschiedlich. Die Ziele der Wohnungspolitik sind in den meisten Ländern sehr vielfältig: das "Recht auf Wohnen" für alle zu garantieren, den freien Zugang zu Wohnungen zu ermöglichen, soziale Ungleichgewichte auszugleichen, Wohnungskosten zu verringern, umweltschonende Baumaßnahmen zu fördern oder das Problem der Obdachlosigkeit zu bekämpfen.

Im Hinblick auf die Förderungspolitik in Europa stellt *de la Morvonnais* (2000) im Rahmen der Euroconstruct-Konferenz Folgendes fest:

1. Grundsätzlich gibt es zwei Modelle der Wohnbauförderung in Europa: In einigen Ländern gilt das zentralistische Modell wie etwa in Frankreich, in anderen das dezentralistische Modell wie in Deutschland – hier haben die Länder völlige Autonomie in Bezug auf die Wohnungspolitik und kommen für etwa drei Viertel der gesamten direkten Förderung und für etwa die Hälfte des Wohnungsgeldes auf. In Österreich, den Niederlanden und auch in Großbritannien liegt die Gesetzgebungs- und Durchführungskompetenz bei den Ländern, aber die finanziellen Mittel kommen zum Großteil aus dem Bundesbudget. In allen europäischen Staaten liegt die steuerliche Förderung im Kompetenzbereich des Bundes oder der Zentralregierung.

²⁾ Dieser Beitrag gibt die Ausarbeitungen von *de la Morvonnais* (2000) wieder.

2. In den meisten Ländern sind spezielle Finanzierungsinstitutionen für die Vergabe von Wohnbaukrediten zuständig, die meist eine dominierende Rolle im jeweiligen Land spielen z. B. die Bausparkassen in Österreich und Deutschland, die "building societies" in Großbritannien und spezielle Wohnbaubanken und Hypothekenbanken in anderen Ländern. Die Unterschiede zwischen den Bedingungen der Hypothekenzinsen haben dabei signifikanten Einfluss auf die Eigentumsbildung.
3. Die Wohnbauförderung ist in den einzelnen Ländern eng mit der Organisationsform des sozialen Wohnbaus verknüpft. So spielen in Frankreich die HLM, die Wohnungsgenossenschaften in den Niederlanden, die Gemeinnützigen Wohnbauvereinigungen in Österreich und in Schweden, die Wohnungsgenossenschaften in Großbritannien eine gesonderte Rolle im gesamten Förderungssystem.
4. Die Förderungspolitik ist auch immer mit Stadtplanung und Stadtentwicklung verbunden, der Einfluss ist aber von Land zu Land sehr unterschiedlich.

Generell hat sich die Wohnungspolitik in Europa in den letzten 50 Jahren stark verändert: Nachdem das Wohnungsdefizit in der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg beseitigt worden war, spielten qualitative Aspekte eine zunehmende Rolle in der Förderungspolitik. In den meisten Ländern wichen die staatlichen Interventionen in der Wohnungswirtschaft den freien Marktmechanismen. In vielen Ländern wurde auch vor dem Hintergrund von Budgetkonsolidierungsmaßnahmen immer mehr die Frage gestellt, ob öffentliche Wohnbauförderungen überhaupt noch notwendig seien und erhalten bleiben sollten.

Viele Länder stellten die Rolle der Förderungspolitik zur Diskussion. In den meisten Ländern wurde die historische Objektförderung, die in der Wiederaufbauphase notwendig gewesen war, als nicht mehr zeitgemäß bezeichnet. Sie wurde im Laufe der neunziger Jahre stark reduziert oder völlig abgebaut und durch eine Subjektförderung (Beihilfen für das Wohnen) oder eine Sozialhilfe ersetzt.

Die einzelnen Förderungssysteme sind stark von nationalen und historischen Strukturen geprägt. Eine Quantifizierung aller Förderungsausgaben ist angesichts der großen Heterogenität sehr schwierig. Das französische Wirtschaftsforschungsinstitut BIPE (*de la Morvonnais*, 2000) hat im Auftrag des französischen Wohnbauministeriums die Förderungssysteme von fünf europäischen Ländern sowie den USA verglichen; die Ergebnisse wurden im Rahmen der Euroconstruct-Konferenz vorgestellt. Trotz gegebener Unschärfen wurde die Höhe der Wohnbauförderung nach Förderungskategorien quantifiziert. Dabei wurden die einzelnen Förderungsmaßnahmen der Länder in drei Kategorien zusammengefasst: direkte, indirekte und steuerliche Förderung.

Die *direkte Förderung* besteht in den meisten Ländern in der Subventionierung der Zinsen für Wohnungsneubau, Sanierung oder Stadterneuerung, nicht aber in öffentlichen Förderungsdarlehen (Österreich bildet hier eine Ausnahme). Die direkte Förderung geht meist zulasten des Staatshaushalts.

Die *indirekte Förderung* bezieht sich meist auf die Subjektförderung, sie ist eine Förderung des Individuums. Sie wird im Wesentlichen dem einzelnen Mieter gewährt – mit wenigen Ausnahmen auch den Hauseigentümern. Diese Förderung wird in den meisten Ländern aus den Sozialbudgets bereitgestellt. Zu den indirekten Förderungen werden auch die Förderung des Bausparens oder sonstige indirekte Vergünstigungen gezählt. Diese Art der Förderung ist beispielsweise in Frankreich und in Großbritannien relativ hoch.

Die *steuerliche Förderung* des Wohnen spielt in den einzelnen europäischen Ländern eine sehr unterschiedliche Rolle. Steuererleichterungen für den Erwerb von Wohnungen werden in beinahe allen Ländern gewährt. In Frankreich und Deutschland gibt es auch für den Mietwohnungsbau steuerliche Begünstigungen, um private Investitionen zu stimulieren. Solche Steuerbegünstigungen werden aber nicht in Österreich, den Niederlanden, Schweden oder Großbritannien gewährt. Die steuerliche Förderung forciert meist die Eigentumsbildung und kommt den besserverdienenden Haushalten zugute. Sie dient meist als Anreizsystem für private Wohnbauinvestitionen. Die Steuererleichterungen für Wohnungskauf bzw. Wohnbauinvestitionen sind generell entgangene Steuereinnahmen des Staates.

Übersicht 9: Struktur der Wohnbauförderung im internationalen Vergleich 1997

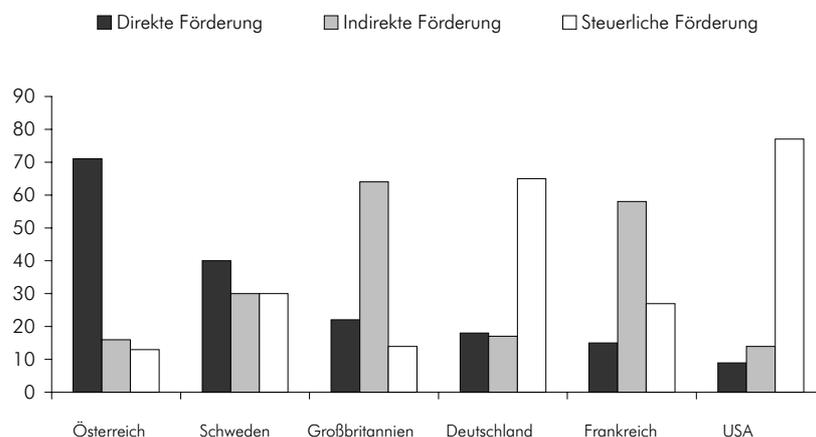
	Österreich	Schweden	Großbritannien	Deutschland	Frankreich	USA
	Anteile in %					
Direkte Förderung	71	40	22	18	15	9
Steuerliche Förderung	13	30	14	65	27	77
Indirekte Förderung	16	30	64	17	58	14

Q: Euroconstruct, Wien, Juni 2000; WIFO.

Der Ländervergleich zeigt, dass in Österreich die direkte Förderung (öffentliche Darlehen und Zinsen- und Annuitätzuschüsse) dominiert. Die direkte Förderung in Form einer öffentlichen Darlehensvergabe sehen die anderen europäischen Länder nur sehr eingeschränkt vor. In anderen Ländern bezieht sie sich zum Großteil auf Zinszuschüsse, oder es wird ein niedriges Zinsniveau für den Sozialwohnbau garantiert.

In Schweden werden die direkte, die indirekte und die steuerliche Förderung zu etwa gleichen Anteilen gewährt, während in Deutschland die steuerliche Förderung dominiert.

Abbildung 20: Struktur der Wohnbauförderung im internationalen Vergleich 1997
Anteile in %



Q: Euroconstruct, Wien, Juni 2000.

Vergleich der Wohnbauförderung in Relation zum BIP

Internationale Vergleichsdaten für die Wohnbauförderung in Relation zum BIP liegen für sechs Länder (einschließlich der USA) für das Jahr 1997 vor (*de la Morvonnais, 2000*). Diese Vergleiche sind aber mit großer Vorsicht zu interpretieren, da die Förderungsvielfalt und unterschiedliche Systeme die Zurechenbarkeit verzerren und oft zu Fehlinterpretationen im Ländervergleich führen können. Die Daten zeigen folgendes Bild: Für Österreich machen die Förderausgaben rund 1,3% bzw. 1,4% des BIP aus, in Deutschland, Großbritannien und Schweden (einschließlich der indirekten Förderung) 2% und darüber. Dies dürfte vor allem mit dem Förderungsmix zusammenhängen. Generell kann beobachtet werden: Je großzügiger die steuerliche Förderung durch Steuerverzichte ist, desto höher ist der Anteil der Wohnbauförderung am BIP.

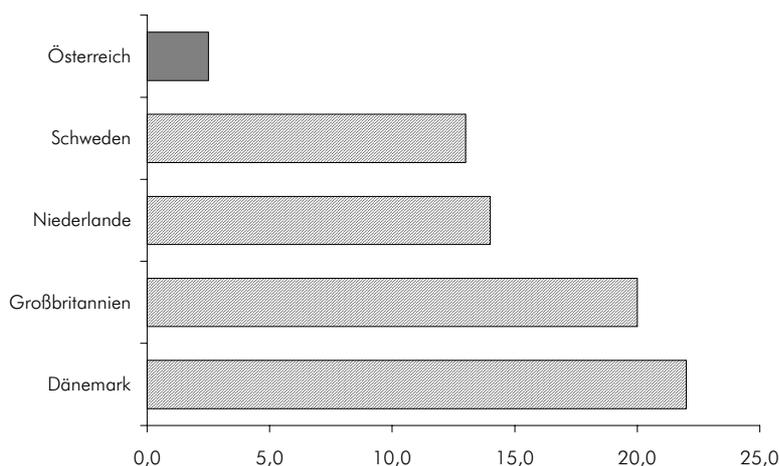
Trotz des hohen Anteils an direkter Förderung (dominiert durch Darlehensförderung, verlorene Zuschüsse und Annuitätenzuschüsse) sind die Förderausgaben in Relation zum BIP in Österreich geringer als in den Ländern mit hoher steuerlicher Förderung. Der Anteil der Objektförderung ist in Österreich im Vergleich zu den anderen Ländern jedoch sehr hoch. Wegen der starken Konzentration auf die Subjektförderung ist etwa in den europäischen Ländern die Zahl der Wohnbeihilfenbezieher viel größer als in Österreich. Gemäß einem Vergleich des Verbandes der gemeinnützigen Bauvereinigungen beträgt der Anteil der Wohnbeihilfenbezieher an allen Haushalten in Österreich nur 2,5% (*Bauer, 2000*), in Deutschland 8%, in Schweden 13%, in den Niederlanden 14%, in Dänemark 22% und in Frankreich 27%.

Übersicht 10: Anteil der Wohnbauförderung am Bruttoinlandsprodukt im internationalen Vergleich 1997

	Mrd. €	In % des BIP
Österreich ¹⁾	2,4	1,3
Frankreich	16,0	1,3
Deutschland	38,4	2,0
Großbritannien	29,5	2,6
Schweden	5,3	2,7
USA	112,2	1,6

Q: Euroconstruct, Wien, Juni 2000. – ¹⁾ Laut WIFO-Schätzung beträgt die direkte und indirekte Förderung 2,8 Mrd. € oder 1,4% des BIP.

Abbildung 21: Wohnbeihilfeempfänger im internationalen Vergleich 1995 bzw. 1997
Anteil in % der Haushalte



Q: Bauer (2000). Datenquellen: Statistik über Wohnen der Europäischen Union 1998, GBV-Schätzungen für Österreich 1997, andere Länder 1995.

Aus Berechnungen des BIPE (*de la Morvonnais*, 2000) geht hervor, dass die staatliche Wohnbauförderung im Durchschnitt der sechs Vergleichsländer zwischen 750 € (rund 10.000 S) und 1.500 € (über 20.000 S) pro Haushalt und Jahr ausmacht (1997).

3.2.2 Künftige Schwerpunkte der europäischen Förderungspolitik

Die Wohnungspolitik nahm in der Vergangenheit in allen Ländern Europas in Form der direkten Wohnbauförderung einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung des Wohnungsbestands. Das

Defizit an Wohnungen in den Nachkriegsjahren hätte ohne die direkte Wohnbauförderung nicht beseitigt werden können.

Die schrittweise Einführung der Wohnbeihilfen bzw. Subjektförderung brachte für viele Haushalte mit niedrigem Einkommen eine wesentliche Entlastung im Bereich der Wohnkosten. Unter diesem Gesichtspunkt spielt die Wohnungspolitik eine wichtige sozialpolitische Rolle.

Dennoch hatte die Wohnbauförderung in den einzelnen Ländern sehr viele unerwünschte Wirkungen, die von Kritikern immer wieder hervorgehoben werden. Diese Kritik hat *de la Morvonnais* (2000) in vier Punkten zusammengefasst:

1. Jedes Förderungssystem arbeitet gegen die Erhöhung der Produktivität und Effektivität. Meist unternehmen Institutionen, die im Wohnungssektor tätig sind (wie z. B. soziale Wohnbaugesellschaften), nicht genug Anstrengungen, ihre Kosten zu reduzieren, weil die öffentlichen Mittel ohnehin die höheren Mieten ausgleichen würden.
2. Alle Ad-hoc-Maßnahmen zur Ankurbelungen der Wohnbauinvestitionen lösen auch Fehlförderungen aus. Jene Nachfrager, die auch ohne Wohnbauförderung Investitionen getätigt hätten, profitieren von den subventionierten Preisen. Dafür gibt es umfangreiche Evidenz z. B. Steuererleichterungen für Haushalte mit hohem Einkommen. Fehlförderungen entstehen etwa auch durch Gewährung von Fördermitteln an Haushalte, die nicht mehr förderungswürdig sind, weil sie sich im Laufe der Jahre finanziell besser stellen konnten.
3. Die Wohnbauförderung bewirkt eine ungleiche Verteilung von Förderungsmitteln, direkte Förderungen haben meist einen geringen Umverteilungseffekt.
4. Die Förderung im sozialen Wohnbau erweist sich oft als Fehlinvestition in Billigwohnungen. So wurden in Frankreich und in Großbritannien soziale Wohnbauten in minderer Qualität am Stadtrand errichtet. Dadurch kam es zu Ghettobildungen, die in diesen Ländern heute bedeutende soziale Probleme nach sich ziehen. Im sozialen Wohnbau steht die Förderung meist unter dem quantitativen Aspekt, d. h. möglichst viele und billige Wohnungen auf geringstem Raum zu errichten. Dabei wird kaum auf die soziale Durchmischung und das Wohnumfeld geachtet. Österreich hebt sich hier von anderen Länder positiv ab: Durch die Wohnungspolitik der Gemeinden und der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft konnte eine Ghettobildung – wie sie in anderen Großstädten beobachtet wird – bisher größtenteils abgewehrt werden. Auch in Schweden wurden früher z. B. im selben Wohngebäude sozial bedürftige Mieter, private Mieter und Eigentümer untergebracht und direkt gefördert.

3.2.3 *Rückzug aus der Wohnbauförderung in Europa*

In beinahe allen europäischen Ländern war im Laufe des letzten Jahrzehnts ein Rückzug aus der staatlichen direkten Wohnbauförderung festzustellen. Die Tendenz war meist, keine direkte Subventionierung für den sozialen Wohnbau mehr zur Verfügung zu stellen. Die Investitionsprogramme

für neue Sozialwohnungen wurden stark reduziert. Wie im Rahmen der Euroconstruct-Konferenz festgestellt wurde, verzeichnete der soziale Wohnbau in Europa 1999 die niedrigste Investitionsrate seit dem Zweiten Weltkrieg, besonders in Frankreich, den Niederlanden, Dänemark, Großbritannien, Spanien und Finnland.

Als Folge des markanten Rückgangs der direkten Wohnbauförderung – und auch der Subventionen für den sozialen Wohnbau – zeigt sich ein deutlicher Trends der Erhöhung der individuellen Wohnbeihilfen bzw. Subjektförderung in allen Ländern. Hingegen ist kein eindeutiger Trend in der steuerlichen Förderung erkennbar. Mit Ausnahme Deutschlands, wo nach der Wiedervereinigung zahlreiche steuerliche Maßnahmen die Errichtung von Wohnraum und die Eigentumsbildung stimulierten, wurde auch die steuerliche Förderung für den Wohnbau in den europäischen Ländern reduziert. In einigen Fällen, wie in Schweden, fiel die Reduktion der Förderungsmittel dramatisch aus (*de la Morvonnais, 2000*).

Insgesamt wird die Wohnbauförderung künftig in den europäischen Ländern weiter eingeschränkt werden. Die Drosselung könnte in Österreich stärker ausfallen als in anderen Ländern, in denen einschneidende Reformen der Wohnbauförderung schon früher eingeleitet wurden.

Tendenziell wird der Anteil der Neubauförderung zugunsten der Förderung für Sanierung und Renovierung des Althausbestands und der Stadterneuerung zurückgehen. In der Wohnungspolitik der europäischen Staaten werden qualitative Ziele Vorrang vor den quantitativen haben.

3.3 Makroökonomische Auswirkungen einer Änderung der Wohnbauförderung – Eine Modellanalyse

Fritz Breuss

3.3.1 Einleitung

Die staatliche Wohnbauförderung geht – wie oben ausgeführt – in ihrer aktuellen Form auf die fünfziger Jahre zurück. Der Bund stellt den Ländern den größten Teil der Mittel dafür zur Verfügung. Die Länder sind die eigentlichen Träger der Wohnbauförderung. Der Zwang, den Staatshaushalt zu sanieren, und die häufige Kritik an der Effizienz des bisherigen Fördersystems (Stichwort Objektförderung) regten die Diskussion über eine Änderung des bisherigen Systems an. Zum einen geht es um eine Steigerung der Effizienz der eingesetzten Mittel (Übergang von Objekt- zu Subjektförderung), zum anderen will der Bund bei der Unterstützung der Länder Mittel einsparen und diese alternativ – entweder zur Sanierung des Staatshaushalts oder zur Senkung von Lohnnebenkosten – verwenden. Wie die Analyse zeigen wird, ist eine Kürzung der Bundesmittel für die Wohnbauförderung nicht geeignet, das Maastricht-relevante Defizit des Gesamtstaates (Net Lending) zu reduzieren. Eine Verringerung der Überweisung der Mittel des Bundes an die Länder zum Zwecke der Wohnbauförderung bewirkt lediglich eine Umverteilung der Budgetlasten vom Bund zu den Ländern. Dadurch bleibt das Net Lending, das sich aus den Haushalten von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern zusammensetzt, unberührt. Im Gegenteil, durch die nachgefragedämpfende Wirkung der Kürzung der Wohnbauförderung könnte das gesamtstaatliche Defizit sogar steigen.

Die folgende Untersuchung hat zwei Ziele:

- Erstellung eines "Wohnbaumodells" und Anbindung an das WIFO-Makromodell,
- Evaluierung der Auswirkungen einer Reform der Wohnbauförderung auf den Wohnbausektor und die Gesamtwirtschaft.

Zur Analyse der makroökonomischen Wirkungen von Änderungen der bisherigen Wohnbaupolitik in Österreich wird das WIFO-Makromodell um einen Wohnbaublock erweitert. Der "Wohnbaublock" besteht aus drei neu formulierten Gleichungen (Nachfrage nach fertiggestellten Wohnungen, Wohnbauinvestitionen mit wechselseitiger Abhängigkeit, Definition der Mittelaufbringung des Bundes für die Überweisung an die Länder für Zwecke der Wohnbauförderung), einer Verknüpfung der Gleichung für die Nachfrage nach privaten Investitionen mit Wohnbauinvestitionen und der (schon bisher verwendeten) Gleichung für die Aufbringung der Wohnbauförderungsbeiträge des Bundes. Mit diesen Änderungen ist es möglich, mehrere Szenarien einer allfälligen Kürzung bzw. alternativen Verwendung der Wohnbauförderungsmittel zu simulieren.

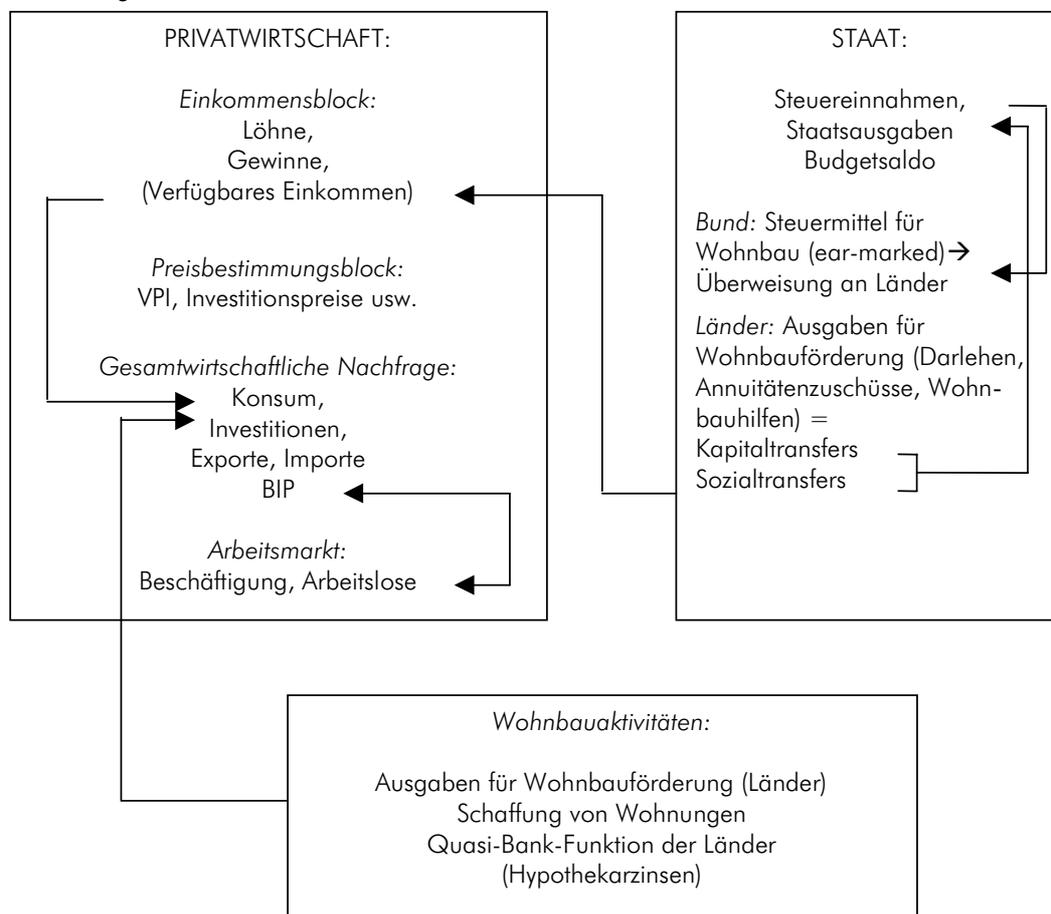
Selbst wenn im Zuge des Vorhabens der Bundesregierung, bis zum Jahr 2002 ein "Null-Defizit" zu erzielen, von einer wesentlichen Änderung des bisherigen Systems der staatlichen Wohnbauförderung (vorerst) Abstand genommen wird (d. h. keine Kürzung der Bundesmittel erfolgt), weil die Länder auf anderem Wege die erforderlichen Beiträge zur Budgetsanierung leisten sollten, ist eine Reform der Wohnbauförderung für die Zukunft nicht ausgeschlossen. Insofern können die folgenden Überlegungen bei einer künftigen Neugestaltung der Wohnbauförderung Orientierung geben. Als vorübergehende "kleine" Reform könnte die Zweckbindung der Bundesmittel für die Wohnbauförderung der Länder teilweise aufgehoben werden. Dadurch hätten die Länder einen größeren Manövrierspielraum. Sie könnten die Wohnbaugelder dann auch für andere Bauzwecke verwenden (Infrastruktur, Schulen, Spitäler, Altersheime usw.).

3.3.2 *Das Wohnbaumodell*

Das bestehende WIFO-Makromodell³⁾ enthält keine explizite Berücksichtigung der Wohnbauaktivitäten. Es gibt lediglich eine Gleichung für einen Teil der Mittelaufbringung für Zwecke des Wohnbaus, die Wohnbauförderungsbeiträge des Bundes und eine Gleichung für die privaten Investitionen (die implizit die Wohnbautätigkeit enthält). Um die Wohnbauaktivitäten explizit zu berücksichtigen, musste das Modell in einigen Bereichen adaptiert und dieser neue Modul an das Hauptmodell angekoppelt werden. Dies gilt sowohl für die Beziehungen der Finanzierung der Wohnbauförderung sowie der Überweisung der Bundesmittel an die Länder (Staatskonto) als auch für die Aufbringung und Verwendung der Wohnbaufördermittel und die dadurch ausgelöste Nachfrage nach Wohnbauinvestitionen bzw. deren Ergebnis in Form von fertiggestellten Wohnungen. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die Anbindung an das Hauptmodell gegeben (Abbildung 22).

³⁾ Das bisherige WIFO-Makromodell besteht aus 136 Definitions- und 36 Verhaltensgleichungen.

Abbildung 22: Wohnbauaktivitäten im WIFO-Makromodell



Aufbringung der Mittel für die Wohnbauförderung

Der Bund überweist derzeit an die Länder Mittel für die Wohnbauförderung im Ausmaß von rund 33 Mrd. S (*WBBUNDL*). Davon sind derzeit 24³/₄ Mrd. S zweckgebunden ("ear-marked"; *WOHNBL*; Übersicht 11). Der Rest wird als Bedarfszuweisung (*BEDARFBL*) den Ländern zur freien Verfügung überwiesen. Der Bund bringt die Mittel für den Wohnbau aus folgenden Steuermitteln auf (Definitionsgleichung):

$$(1) \quad WBBUNDL = (EKLST + KKST + KEST - 9,5) 0,09223 + WFBF 0,8055,$$

$$(1a) \quad WOHNBL = WBBUNDL - BEDARFBL,$$

WBBUNDL . . . Mittel des Bundes für die Wohnbauförderung, *WOHNBL* . . . zweckgebundene Mittel für die Wohnbauförderung (Überweisung des Bundes an die Länder), *BEDARFBL* . . . Bedarfszuweisung des Bundes an die Länder (nicht zweckgebunden), *EKLST* . . . Einkommen- und Lohnsteuereinnahmen des Bundes, *KKST* . . . Körperschaftsteuereinnahmen des Bundes, *KEST* . . .

Einnahmen des Bundes an Kapitalertragsteuer I (Dividenden), *WBFB* . . . Wohnbauförderungsbeiträge des Bundes (1% der Lohn- und Gehaltssumme, wird je zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgebracht). 0,09223 bzw. 0,8055 sind die Sätze, mit denen die Mittel des Bundes für die Wohnbauförderung errechnet werden.

Die durch die Definitionsgleichung (1) bestimmten Mittel ergeben derzeit rund 33 Mrd. S. Davon sind rund 24¾ Mrd. S zweckgebunden für die Wohnbauförderung. Diese Steuermittel des Bundes werden laut § 21a Finanzausgleichsgesetz (FAG 1997) an die Länder überwiesen. Der Restbetrag (33 – 24,7 = 8,3 Mrd. S) verbleibt den Ländern zur freien Verfügung (Nichtwohnbau). Diese Überweisungen des Bundes an die Länder sind innerhalb des Staatskontos (das Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger umfasst) saldenneutral.

Übersicht 11: Wohnbauförderung der Länder – Aufbringung der Mittel und Ausgaben

	Zweckgebundene Steuermittel des Bundes zur Wohnbauförderung	Bedarfszuweisungen Bund an Länder	Steuermittel der Länder insgesamt	Veranlagungszinsen und Rückflüsse	Eigenmittel der Länder (Differenz)	Ausgaben der Länder für Wohnbauförderung insgesamt	Direkte Wohnbauförderung der Länder
	Überweisung Bund an Länder ¹⁾	Überweisung Bund an Länder ²⁾	Überweisung Bund an Länder	Rücklagen der Länder			
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5)	(6) = (1) + (4) + (5)	
	Mio. S						In % des BIP
1990	17.806		17.806	3.660	2.432	23.898	1,29
1991	19.864		19.864	3.742	720	24.326	1,23
1992	21.754		21.754	6.625	– 364	28.015	1,34
1993	22.783		22.783	7.724	1.080	31.587	1,46
1994	22.326		22.326	6.734	4.758	33.818	1,48
1995	23.474		23.474	6.905	3.388	33.767	1,42
1996	24.652	2.135	26.787	8.737	– 1.603	31.786	1,30
1997	24.738	4.854	29.592	9.830	– 1.941	32.627	1,29
1998	24.769	7.750	32.519	9.681	320	34.770	1,33
1999	24.721	8.246	32.967	8.086	196	33.003	1,23
2000 ³⁾	24.732	8.300	33.032	8.086	182	33.000	1,17

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO. – ¹⁾ Laut § 1 Zweckzuschussgesetz und § 3 Bedarfszuweisungsgesetz. – ²⁾ Bedarfszuweisung an die Länder (nicht zweckgebunden) laut § 21a FAG 1997. – ³⁾ Vorläufiger Erfolg.

Im Falle einer allfälligen teilweisen Aufhebung der Zweckbindung könnten die Länder die bisher nur für den Wohnbau vorgesehenen Fördermittel (*WOHNBL*) auch für andere Bauvorhaben (Infrastruktur, Schulen, Spitäler, Altersheime usw.) einsetzen. Dies wäre dann sinnvoll, wenn sich der bisher abzeichnende Trend und darauf aufbauende Prognosen einer Abnahme der Wohnbaunachfrage bewahrheiten würden.

Das Einkommen- und Lohnsteueraufkommen bzw. jenes von Körperschaft- und Kapitalertragsteuer werden im Modell durch entsprechende Steuergleichungen endogen erklärt. Die spezifische Gleichung für die *Wohnbauförderungsbeiträge des Bundes (WBFB)* lautet⁴⁾:

$$(2) \quad WBFB = f(HBGK, YWG),$$

WBFB . . . Wohnbauförderungsbeiträge des Bundes, *HBGK* . . . Höchstbeitragsgrundlage für die Krankenversicherung, *YWG* . . . Leistungseinkommen brutto.

Ausgaben für Wohnbauförderung

Die Länder – zuständig für die staatliche Wohnbauförderung⁵⁾ – geben derzeit rund 33 Mrd. S für die Wohnbauförderung (*WBFL* – jeweils in Mrd. S) aus. Diese Mittel werden derzeit aus den Überweisungen des Bundes (*WOHNBL*), aus Rückflüssen von veranlagten Finanzmitteln (*RUECKL*) von rund 8 Mrd. S und aus restlichen Eigenmitteln (*EIGENLAND*) aufgebracht (Übersicht 11). Die *Ausgaben der Länder für die Wohnbauförderung* können durch folgende Definitionsgleichung dargestellt werden:

$$(3) \quad WBFL = WOHNBL + RUECKL + EIGENLAND,$$

WBFL . . . Wohnbauförderungsausgaben der Länder, *WOHNBL* . . . zweckgebundene Mittel für die Wohnbauförderung (Überweisung des Bundes an die Länder), *RUECKL* . . . Veranlagungszinsen und Rückflüsse der Länder aus Darlehen, *EIGENLAND* . . . Eigenmittel der Länder.

Die Ausgaben der Länder für Wohnbauförderung (*WBFL*) erfolgen nach drei Kategorien:

1. *Darlehen*: Hier agieren die Länder wie "Quasi-Banken". Sie vergeben an die Wohnungswerber Darlehen (Kredite) und Annuitäten zur Beschaffung von Wohnraum (Häuser, Wohnungen). Diese Aktivitäten sind *nicht* relevant für das Net Lending (Finanzierungssaldo des Staates). Sie sind vielmehr ebenso wie die daraus resultierenden Rückflüsse in die Länderbudgets Forderungen der Länder gegenüber dem privaten Sektor (Errichter von Einfamilienhäusern, Wohnungskäufer usw.). Der Anteil der Darlehensgewährung für den Wohnbau ist von 66% 1990 auf 44% 1999 zurückgegangen.
2. *Annuitätenzuschüsse*: Dies sind *Kapitaltransfers* an inländische Wirtschaftssubjekte (Wohnraumbeschaffer). Sind die Annuitätenzuschüsse nicht rückzahlbar, so sind sie relevant für das Net Lending; wenn sie rückzahlbar sind, sind sie wie Darlehen zu behandeln und nicht relevant für das Net Lending. Rund 15% der Annuitätenzuschüsse sind rückzahlbar (bisher nur im "Salz-

⁴⁾ Im Text wird nur die Struktur der funktionalen Abhängigkeit der zu erklärenden Variablen dargestellt. Die ökonomisch geschätzten Verhaltensgleichungen sind im Anhang zu finden.

⁵⁾ Daneben fördern Bausparkassen durch Darlehen, die über steuerlich geförderte Ansparungen finanziert werden, den privaten Wohnbau (Einfamilienhäuser, Wohnungen usw.).

burger Modell" verwendet; wird zunehmend auch den anderen Ländern empfohlen). 85% der Annuitätenzuschüsse sind *nicht rückzahlbar*. Der Anteil der Annuitätenzuschüsse stieg von 27% 1990 auf 48% 1999.

3. *Wohnbeihilfen*: Diese sind laufende (Sozial-)Transfers der Länder an private Haushalte (*TRR*) und relevant für das Net Lending. Der Anteil der Wohnbeihilfen ist von 7% im Jahre 1990 auf 8% im Jahre 1999 leicht gestiegen.

Mit den Wohnbaufördermitteln der Länder (*WBFL*) und den Eigenmitteln werden Wohnungen erstellt (75% entfallen auf Wohnungsneubau und 25% auf Wohnhaussanierung). Diese initiieren Wohnbauinvestitionen. Eine eigene Verhaltensgleichung beschreibt die realen *Wohnbauinvestitionen* (*IWBR*) in Österreich:

$$(4) \quad IWBR = f\left(\frac{WBFL}{PI}, ZINSH, HHTOT\right),$$

IWBR . . . Wohnbauinvestitionen brutto, real, *WBFL* . . . Wohnbauförderungsausgaben der Länder, *PI* . . . Deflator Bruttoanlageinvestitionen, *ZINSH* . . . Hypothekarzinzsatz, *HHTOT* . . . Zahl der Haushalte insgesamt.

Die kurzfristige Elastizität der realen Wohnbauinvestitionen in Bezug auf die realen Wohnbaufördermittel beträgt 0,06 (die langfristige 0,17). Bei einem Anstieg der Wohnbaufördermittel um 10% steigen demnach in der Regel die Wohnbauinvestitionen real um 0,6% (langfristig um 1,7%) bzw. gehen bei einer Kürzung in diesem Ausmaß zurück. Die (indirekte) Elastizität der Zahl der fertiggestellten Wohnungen in Bezug auf die realen Wohnbaufördermittel (aus der Verknüpfung der Gleichungen (4) und (5)) beträgt 0,04 (bzw. langfristig 0,24). Bei einem Anstieg der Wohnbaufördermittel um 10% nimmt demnach in der Regel die Zahl der fertiggestellten Wohnungen um 0,4% zu (langfristig um 2,4%) bzw. sinkt bei einer Kürzung in diesem Ausmaß. Gemessen am Stand an Wohnungsbestand von derzeit rund 60.000 resultiert somit aus einer Kürzung der Wohnbaufördermittel um 10% eine Abnahme um 240 (bzw. langfristig um 1.440) Wohnungseinheiten (aus einer Halbierung der Mittel eine Verringerung um rund 1.200 bzw. 7.200 Einheiten). Der Hypothekarzinzsatz spielt – mit einer Semi-Elastizität der realen Wohnbauinvestitionen in Bezug auf die Hypothekarzinzsätze von –0,02 kurzfristig bzw. –0,07 langfristig und der Zahl der fertiggestellten Wohnungen in Bezug auf die Hypothekarzinzsätze von –0,02 kurzfristig bzw. –0,03 langfristig – eine eher untergeordnete Rolle in der Wohnbaunachfrage. Eine Zunahme der Zahl der Haushalte macht neue Investitionen für Wohnungen notwendig.

Die Zahl der *fertiggestellten Wohnungen* (*FWOHN*) ist zum einen abhängig von den Wohnbauinvestitionen (und durch Gleichung (4) indirekt auch von den Wohnbaufördermitteln der Länder) und zum anderen ebenfalls vom Hypothekarzinzsatz, der Bevölkerungsentwicklung und der Zahl der Haushalte durch folgende Verhaltensgleichung:

$$(5) \quad FWOHN = f\left(IWBR, \frac{BEVTOT}{HHTOT}, ZINSH\right),$$

FWOHN . . . fertiggestellte Wohnungen in 1.000 Einheiten, *IWBR* . . . Wohnbauinvestitionen brutto, real, *BEVTOT* . . . Gesamtbevölkerung in 1.000, *HHTOT* . . . Zahl der Haushalte insgesamt, *ZINSH* . . . Hypothekarzinsatz.

Da die Wohnbauinvestitionen ein Teil der privaten Investitionen sind, wurden sie in der Verhaltensgleichung für die *Nachfrage nach privaten Investitionen (IPR)* als zusätzliche Variable berücksichtigt. Damit ist der Wohnbausektor über die Investitionen mit der Gesamtwirtschaft verknüpft. Diese neue Gleichung ersetzt die im WIFO-Makromodell enthaltene Investitionsgleichung:

$$(6) \quad IPR = f(GDPRPP, RPR - PI\%, IWBR\%),$$

IPR . . . Bruttoanlageinvestitionen Privatwirtschaft, real, *GDPRPP* . . . BIP Privatsektor, real, *RPR* . . . Prime Rate, *PI%* . . . Prozentveränderung des Deflators der Privatinvestitionen, *IWBR%* . . . Veränderung der Wohnbauinvestitionen gegen das Vorjahr in %, brutto, real.

Damit ist der Wohnbaublock komplettiert und mit dem WIFO-Makromodell verknüpft.

3.3.3 Simulationen einer Änderung der Wohnbauförderung

Das bisherige System der Wohnbauförderung in Österreich wird aus den verschiedensten Gründen kritisiert: Zum einen wäre es an der Zeit, die Effizienz zu steigern, am besten durch den Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung. Dadurch wäre es möglich, gezielt die tatsächlich bedürftigen Wohnungswerber zu fördern. Hier soll und kann kein Urteil darüber abgegeben werden, ob diese Kritik berechtigt ist. Eine andere Gruppe sieht im derzeitigen System der Wohnbauförderung ein lukratives Potential zur Sanierung der öffentlichen Haushalte.

Im Zuge der Wohnbauförderung haben die Länder eine Rolle als "Quasi-Banken" übernommen. Diese Funktion dürfte in einer Welt integrierter Finanzmärkte (Wirtschafts- und Währungsunion) nicht mehr adäquat sein. Aus der bisherigen Fördertätigkeit haben die Länder einen hohen Bestand an ausstehenden Wohnbodarlehen akkumuliert (1999 rund 308 Mrd. S). Ein Teil der daraus resultierenden Forderungen könnte an Banken abgetreten werden. Dadurch würde einerseits die "Quasi-Banken-Aufgabe" der Länder im Zusammenhang mit der Wohnbauförderung zurückgedrängt, und andererseits würden kurzfristig mehr Mittel für zusätzliche Wohnbauförderung frei, was aber längerfristig den Spielraum einschränkt. Mit Annuitätenzuschüssen könnte über die Banken die Errichtung von ebenso vielen Wohnungen gefördert werden wie bisher. Allerdings könnte sich durch den sukzessiven Wegfall der Wohnbauförderung (Annuitätenzuschüsse und Wohnbeihilfe) das Bauen verteuern. Die Hypothekarzinsen könnten dadurch steigen. Dies muss unter den Bedingungen eines funktionierenden Kapitalmarktes nicht unbedingt der Fall sein.

Bei einer sofortigen Kürzung der Bundesmittel für die Wohnbauförderung müsste berücksichtigt werden, dass die Länder längerfristig über die Gewährung von Annuitätenzuschüssen Verpflichtungen im Ausmaß von rund 10 Mrd. S pro Jahr eingegangen sind – die Länder könnten somit die Wohnbauförderung nicht sofort im selben Ausmaß drosseln.

Die Länder trugen zum Staatshaushalt bisher einen positiven Haushaltssaldo von 0,5% des BIP bei – zum großen Teil aus den Überschüssen im Rahmen der Wohnbauförderung. Diesen für die Erreichung des mittelfristigen Ziels eines ausgeglichenen Staatshaushalts (gefordert im Stabilitäts- und Wachstumspakts und aufgrund der neuen Zielvorgabe der Bundesregierung, bis zum Jahr 2002 ein "Nulldefizit" anzustreben) wichtigen Beitrag der Länder würden Einschnitte im System der Wohnbauförderung möglicherweise verringern.

Im Folgenden werden die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer Kürzung der Bundesmittel für die Wohnbauförderung um 15 Mrd. S (rund die Hälfte der bisher zur Verfügung stehenden zweckgebundenen Mittel einschließlich Bedarfszuweisungen) mit dem um die Wohnbauaktivitäten adaptierten WIFO-Makromodell simuliert, und zwar in drei Szenarien:

- "*Szenario I – Halbierung der Wohnbauförderungsmittel*": Der Bund kürzt die Bundesmittel für die Wohnbauförderung anhaltend um 15 Mrd. S p. a.; die Länder reduzieren ihre Förderung im selben Ausmaß (hauptsächlich, indem sie in diesem Ausmaß keine neuen Darlehen vergeben). Dies hat reale Effekte auf die Investitionstätigkeit im Wohnbausektor. Die Zahl neuer Wohnungen würde gedämpft. Die Budgeteffekte beschränken sich auf eine Verlagerung zwischen den Gebietskörperschaften (der Bund wird entlastet), die Länder erhalten weniger Einnahmen. Für den Staat insgesamt (Net Lending) ergäben sich keine direkten (wohl aber indirekte) Budgeteffekte.
- "*Szenario II – Halbierung der Wohnbauförderungsmittel und Streichung der Wohnbeihilfen*": In dieser Untervariante von Szenario I wird untersucht, inwieweit eine mit der Kürzung der Wohnbaufördermittel einhergehende Streichung der Wohnbeihilfen (Sozialtransfers) die privaten Haushalte betreffen würde (soziale Effekte).
- "*Szenario III – Halbierung der Bundesmittel, aber keine Kürzung der Wohnbauförderung, Zinsanstieg*": Der Bund kürzt die Wohnbaufördermittel um 15 Mrd. S, die Länder schränken die Wohnbauförderung nicht ein. Die Länder finanzieren den Ausfall der Bundesmittel durch Abtretung von Forderungen aus den ausstehenden Wohnbaudarlehen im Ausmaß von 15 Mrd. S pro Jahr an die Banken. Dies hat direkt keine realen Effekte und berührt auch nicht das Net Lending. Sollte dadurch allerdings die Finanzierung des Wohnbaus verteuert werden, so würde über eine Anhebung der Hypothekarzinsen die Wohnbaunachfrage gedämpft.

Szenario I – Halbierung der Wohnbauförderungsmittel

Die anhaltende Halbierung der Mittel, die der Bund den Ländern (teils zweckgebunden – *WOHNBL*, teils als Bedarfszuweisung ohne Zweckbindung – *BEDARFBL*) derzeit überweist, und eine Kürzung der Wohnbaufördermittel durch die Länder im selben Ausmaß (*WBFL*) hätte reale Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Das Net Lending des Gesamtstaates wäre direkt nicht betroffen. Durch die Verringerung der Überweisung des Bundes an die Länder verlagern sich die Budgetlasten vom Bund auf die Länder.

Die Länder können theoretisch die Wohnbauförderung dadurch kürzen, dass sie z. B. die Neugebung von Wohnbaurdarlehen um 15 Mrd. S p. a. einschränken. Die Annuitätenzuschüsse können nicht sofort gesenkt werden, weil sie für bestehende Darlehen bereits mittelfristig zugesagt wurden. Diese mittel- bis langfristige Bindung beträgt derzeit rund 10 Mrd. S pro Jahr. Eine Kürzung der Wohnbeihilfen wäre sozial schwer verträglich, da dies Einschränkungen von Sozialtransfers bedeuten und das Haushaltseinkommen beeinträchtigen würde.

Die Simulation von Szenario I basiert auf einer nachhaltigen Kürzung der Wohnbauförderung (*WBFL*) um 15 Mrd. S, beginnend mit dem Jahr 2000 (Übersicht 12). Mittelfristig (in fünf Jahren) sinken die Wohnbauinvestitionen real um rund 9½%. Dadurch werden um 5.400 weniger neue Wohnungen fertiggestellt. Der private Konsum wird kaum beeinträchtigt, weil in diesem Szenario angenommen wurde, dass die Sozialtransfers nicht gekürzt werden. Insgesamt sinkt das Niveau des realen BIP mittelfristig um rund 0,2% (gegenüber der Basislösung). Die Einschränkung der Wohnbaunachfrage hat auch Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt. Mittelfristig werden dadurch um rund 3.900 Unselbständige weniger beschäftigt. Aufgrund der leichten Dämpfung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage kann die Inflation etwas eingedämmt werden. Allerdings hat dieses Szenario negative Auswirkungen auf den Staatshaushalt: Das Net Lending wird mittelfristig – infolge eines geringeren Steueraufkommens bzw. zusätzlicher Transfers für Arbeitslosenunterstützung – um rund 2½ Mrd. S belastet. Dem Ziel der Haushaltskonsolidierung würde man in dieser Konstellation nicht nahe kommen, sondern sich sogar noch weiter davon entfernen.

Der Rückgang der Zahl der fertiggestellten Wohnungen aufgrund dieser Simulationsrechnung entspricht etwa dem natürlichen Angebotsüberschuss, den man für die nächsten fünf Jahre erwartet. Angesichts der bestehenden Überkapazitäten hätte somit selbst eine Kürzung der Wohnbauförderung um die Hälfte keine einschneidenden ökonomischen Auswirkungen.

Die Kürzung der Wohnbauförderung hat im WIFO-Makromodell die der keynesianischen Theorie entsprechenden Auswirkungen eines Nachfragerückgangs. Sie hat mit einem BIP-Multiplikator von 0,3 nur halb so große Nachfragewirkungen wie z. B. eine "klassische" Kürzung der Staatsausgaben, d. h. der realen öffentlichen Investitionen, für die sich im WIFO-Makromodell nach fünf Jahren ein Staatsausgabenmultiplikator (d. h. Auswirkung auf das reale BIP) von 0,7 ergibt.

Übersicht 12: Szenario I – Anhaltende Kürzung der Wohnbauförderung ab 2000 um 15 Mrd. S pro Jahr

		2000		2001		2002		2003		2004	
		Veränderung gegenüber der Basislösung									
Fertiggestellte Wohnungen	Anzahl	–	1.574	–	3.104	–	4.221	–	4.943	–	5.353
Wohnbauinvestitionen	In %	–	3,49	–	5,86	–	7,48	–	8,60	–	9,38
Bruttoanlageinvestitionen	In %	–	0,56	–	1,32	–	1,52	–	1,43	–	1,21
Privater Konsum	In %	–	0,02	–	0,06	–	0,08	–	0,09	–	0,08
Bruttoinlandsprodukt (BIP)	In %	–	0,06	–	0,16	–	0,19	–	0,19	–	0,17
Unselbständig Beschäftigte	Absolut	–	670	–	2.020	–	3.130	–	3.750	–	3.870
	In %	–	0,02	–	0,06	–	0,10	–	0,12	–	0,12
Arbeitslosenquote	Prozentpunkte	+	0,01	+	0,02	+	0,02	+	0,01	±	0,00
Verfügbares persönliches Einkommen, nominell	In %	–	0,05	–	0,11	–	0,13	–	0,14	–	0,14
Lohnquote	Prozentpunkte	+	0,03	+	0,05	+	0,03	±	0,00	–	0,02
Deflatoren											
Privater Konsum	In %	+	0,01	+	0,01	±	0,00	–	0,03	–	0,06
Bruttoanlageinvestitionen	In %	+	0,01	+	0,01	–	0,01	–	0,03	–	0,06
BIP	In %	–	0,01	–	0,02	–	0,04	–	0,07	–	0,10
Leistungsbilanz	In % des BIP	+	0,06	+	0,15	+	0,17	+	0,15	+	0,12
Budgetsaldo	Mrd. S	–	0,61	–	1,57	–	2,10	–	2,36	–	2,42
Defizitquote	In % des BIP	–	0,02	–	0,06	–	0,07	–	0,08	–	0,08
Schuldenquote	In % des BIP	+	0,07	+	0,19	+	0,29	+	0,38	+	0,45

Szenario II – Halbierung der Wohnbauförderungsmittel und Streichung der Wohnbeihilfen

Dieses Szenario entspricht zunächst dem Szenario I; zusätzlich wird hier untersucht, welche sozialen Effekte eine Streichung der Wohnbeihilfen (Sozialtransfers) hätte. Die Sozialtransfers (*TRR*) werden ab dem Jahr 2000 anhaltend um 8% der gesamten Kürzung der Wohnbauförderung von 15 Mrd. S, also um 1,2 Mrd. S zurückgenommen (Übersicht 13).

Die Auswirkungen auf den Bausektor sind dieselben wie im Szenario I. Lediglich in jenen Bereichen, in denen die Sozialtransfers eine Rolle spielen, ergibt sich eine Beeinträchtigung. Dies betrifft die persönlich verfügbaren Einkommen, die über den Simulationszeitraum von fünf Jahren geringfügig (um 0,2 Prozentpunkte) schwächer steigen als in Szenario I (ohne Kürzung der Sozialtransfers). Dadurch wird die private Konsumnachfrage etwas geschwächt. Der gesamtstaatliche Haushalt wird im Ausmaß der Minderausgaben für die Sozialtransfers entlastet.

Insgesamt wären in diesem Szenario kaum gesamtwirtschaftliche Folgen zu erwarten. Dies schließt nicht aus, dass damit vereinzelt soziale Härten verbunden sind.

Im Sinne einer Budgetsanierung (Reduzierung des Net Lending) könnten auch die Annuitätenzuschüsse gekürzt werden, wenn auch wegen der mittelfristigen Bindung nicht sofort. Diese sind budgettechnisch Kapitaltransfers und, sofern es sich um nicht rückzahlbare Zuschüsse handelt (rund 85% aller Annuitätenzuschüsse) relevant für das Net Lending. Ausgehend vom Anteil der Annuitätenzuschüsse an der gesamten Wohnbauförderung von derzeit 48% könnte durch eine Kürzung derselben das Net Lending um rund 6,1 Mrd. S reduziert werden ($15 \text{ Mrd. S} \times 0,48 \times 0,85$).

Dann könnte das Net Lending insgesamt in diesem Szenario um 8 bis 9 Mrd. S mittelfristig gesenkt werden.

Übersicht 13: Szenario II – Anhaltende Kürzung der Wohnbauförderung ab 2000 um 15 Mrd. S und der Sozialtransfers um 1,2 Mrd. S pro Jahr

		2000	2001	2002	2003	2004
		Veränderung gegenüber der Basislösung				
Fertiggestellte Wohnungen	Anzahl	– 1.574	– 3.104	– 4.221	– 4.943	– 5.352
Wohnbauinvestitionen	In %	– 3,49	– 5,86	– 7,48	– 8,60	– 9,38
Bruttoanlageinvestitionen	In %	– 0,57	– 1,35	– 1,55	– 1,46	– 1,24
Privater Konsum	In %	– 0,06	– 0,11	– 0,15	– 0,16	– 0,16
Bruttoinlandsprodukt (BIP)	In %	– 0,07	– 0,17	– 0,21	– 0,21	– 0,18
Unselbständig Beschäftigte	Absolut	– 740	– 2.170	– 3.370	– 4.050	– 4.230
	In %	– 0,02	– 0,07	– 0,11	– 0,13	– 0,13
Arbeitslosenquote	Prozentpunkte	+ 0,01	+ 0,02	+ 0,02	+ 0,01	+ 0,01
Verfügbares persönliches Einkommen, nominell	In %	– 0,12	– 0,19	– 0,22	– 0,23	– 0,24
Lohnquote	Prozentpunkte	+ 0,03	+ 0,06	+ 0,04	+ 0,01	– 0,01
Deflatoren						
Privater Konsum	In %	+ 0,01	+ 0,01	– 0,01	– 0,03	– 0,07
Bruttoanlageinvestitionen	In %	+ 0,01	+ 0,01	– 0,01	– 0,04	– 0,06
BIP	In %	– 0,02	– 0,03	– 0,05	– 0,08	– 0,11
Leistungsbilanz	In % des BIP	+ 0,08	+ 0,17	+ 0,19	+ 0,17	+ 0,14
Budgetsaldo	Mrd. S	+ 0,47	– 0,50	– 1,05	– 1,30	– 1,36
Defizitquote	In % des BIP	+ 0,02	– 0,02	– 0,04	– 0,05	– 0,05
Schuldenquote	In % des BIP	+ 0,03	+ 0,12	+ 0,20	+ 0,26	+ 0,30

Szenario III – Halbierung der Bundesmittel, aber keine Kürzung der Wohnbauförderung, Zinsanstieg

In diesem Szenario wird eine Verteuerung der Wohnbaufinanzierung durch einen Anstieg der Hypothekarzinsen simuliert. Dieses Szenario hat nur Beispielcharakter, sein Eintreten ist wenig wahrscheinlich.

Der Bund kürzt die Wohnbaufördermittel um 15 Mrd. S. Dies verbessert die Budgetposition des Bundes und verschlechtert jene der Länder. Dennoch verringern die Länder die Wohnbauförderung nicht. Sie finanzieren sie, indem sie von den ausstehenden Wohnbaudarlehen – Finanzforderungen der Länder an den privaten Sektor ("Quasi-Bankenfunktion der Länder), die bis 1999 auf 308 Mrd. S angewachsen sind – 15 Mrd. S pro Jahr an Banken abtreten ("Liquidisierung"). Durch die teilweise Abtretung der Wohnbaufinanzierungstätigkeit der Länder an die Banken könnte sich die Wohnbaufinanzierung verteuern. Dies muss nicht der Fall sein, wenn angesichts der mit schrumpfendem Wohnbau rückläufigen Tendenz der Nachfrage nach Wohnbaufördermittel (Darlehen, Kredite) ein Konkurrenzkampf um dieses Bankengeschäft einsetzt. Vom teilweisen Rückzug der Länder könnten auch die Bausparkassen profitieren, für sie würde sich ein zusätzliches Finanzierungsgeschäft auf tun. Angesichts der Integration der europäischen Finanzmärkte durch die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion könnte ein Teilrückzug der Länder aus der Wohn-

baufinanzierung aber auch keine Kostensteigerung in der Wohnbaufinanzierung bewirken, da Kredite ebenso in Schilling wie in Euro zur Verfügung stehen.

Dennoch wird hier beispielhaft der Fall simuliert, wie sich eine Anhebung der Hypothekarzinsen im Ausmaß von 1 Prozentpunkt auf die Wohnbauaktivitäten sowie auf die Volkswirtschaft insgesamt auswirken würde⁶⁾ (Übersicht 14).

Übersicht 14: Szenario III – Halbierung der Bundesmittel, aber keine Kürzung der Wohnbauförderung, Zinsanstieg

		2000	2001	2002	2003	2004
		Veränderung gegenüber der Basislösung				
Fertiggestellte Wohnungen	Anzahl	– 983	– 2.748	– 3.737	– 4.277	– 4.542
Wohnbauinvestitionen	In %	– 2,18	– 3,68	– 4,72	– 5,44	– 5,94
Bruttoanlageinvestitionen	In %	– 0,35	– 0,82	– 0,95	– 0,89	– 0,75
Privater Konsum	In %	– 0,01	– 0,04	– 0,05	– 0,06	– 0,05
Bruttoinlandsprodukt (BIP)	In %	– 0,04	– 0,10	– 0,12	– 0,12	– 0,10
Unselbständig Beschäftigte	Absolut	– 420	– 1.260	– 1.950	– 2.340	– 2.410
	In %	– 0,01	– 0,04	– 0,06	– 0,07	– 0,08
Arbeitslosenquote	Prozentpunkte	+ 0,01	+ 0,01	+ 0,01	+ 0,01	± 0,00
Verfügbares persönliches Einkommen, nominell	In %	– 0,03	– 0,07	– 0,08	– 0,09	– 0,09
Lohnquote	Prozentpunkte	+ 0,02	+ 0,03	+ 0,02	± 0,00	– 0,01
Deflatoren						
Privater Konsum	In %	± 0,00	+ 0,01	– 0,00	– 0,02	– 0,04
Bruttoanlageinvestitionen	In %	± 0,00	+ 0,01	– 0,00	– 0,02	– 0,04
BIP	In %	– 0,01	– 0,01	– 0,03	– 0,05	– 0,06
Leistungsbilanz	In % des BIP	+ 0,04	+ 0,09	+ 0,11	+ 0,09	+ 0,07
Budgetsaldo	Mrd. S	– 0,38	– 0,98	– 1,31	– 1,47	– 1,51
Defizitquote	In % des BIP	– 0,02	– 0,04	– 0,05	– 0,05	– 0,05
Schuldenquote	In % des BIP	+ 0,04	+ 0,12	+ 0,18	+ 0,24	+ 0,28

Wie in den vorangegangenen Szenarien würde sich das Net Lending durch die Kürzung der Bundesmittel direkt nicht verändern, nur indirekt über die Rückwirkungen des realen Sektors (Einkommen – Steuern usw.) auf den gesamten Staatshaushalt.

Aufgrund der Verteuerung der Wohnbaufinanzierung werden innerhalb des Simulationszeitraums von fünf Jahren um 4.500 Wohnungen weniger fertiggestellt (–900 pro Jahr). Die Wohnbauinvestitionen steigen real um rund 1¼ Prozentpunkte pro Jahr schwächer als in der Basislösung ohne Veränderung der Wohnbauförderung. Die übrigen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind sehr gering. Das reale BIP wird kaum beeinträchtigt, die Zahl der Beschäftigten erhöht sich pro Jahr um rund 200 langsamer. Das gesamtstaatliche Budgetdefizit würde sogar etwas steigen, weil die Dämpfung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage den Anstieg der Einkommen und daher das Steueraufkommen beeinträchtigt. Die Inflation wird in diesem Szenario nicht berührt. Da die allfällige Mehrbelastung der Wohnungswerber durch die teilweise Verlagerung der Wohnbaufinanzierung

⁶⁾ Thomas Url ermittelt in Abschnitt 4 der vorliegenden Studie, dass eine Kürzung der Wohnbaufördermittel um 15 Mrd. S, verbunden mit einer Umschichtung in Schillinghypothekarkredite die Zinskosten um 0,4 Prozentpunkte, bei einer Umschichtung in Fremdwährungskredite um 0,2 Prozentpunkte steigen lassen würde.

von den Ländern auf die Banken nur halb so hoch sein dürfte wie die hier simulierten Effekte (Erhöhung der Hypothekarzinsen um höchstens $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt), kann man daraus schließen, dass diese Variante der Änderung der Wohnbaufinanzierung kaum Auswirkungen auf den realen Sektor der Volkswirtschaft haben würde.

3.3.4 *Schlussfolgerungen*

Ob und in welcher Form das Wohnbauförderungssystem geändert wird, ist letztlich eine politische Entscheidung. Die vorliegende Simulation von Szenarien diente dazu, die möglichen gesamtwirtschaftlichen Implikationen aufzuzeigen. Ausgangspunkt der Überlegungen war eine Halbierung der Bundeszuschüsse an die Länder, d. h. eine bleibende Kürzung der Bundesmittel um rund 15 Mrd. S pro Jahr. Würden die Länder im selben Ausmaß die Wohnbauförderung verringern (indem sie weniger Wohnbaudarlehen gewähren), so hätte dies in jedem Fall negative Auswirkungen auf den Wohnbaubausektor (Dämpfung der Investitionen und der Zahl neuerrichteter Wohnungen). Die Rückwirkungen auf die Volkswirtschaft insgesamt wären allerdings mäßig. Werden gleichzeitig mit der Einschränkung der Wohnbauförderung der Länder auch die Wohnbeihilfen (Sozialtransfers) gekürzt, so wären die Folge vereinzelt soziale Härtefälle, die gesamtwirtschaftlichen Effekte würden kaum verändert.

Wenn die Kürzung der Bundesmittel für den Wohnbau an die Länder nicht eine Einschränkung der Wohnbauförderung durch die Länder zur Folge hat, ergeben sich im Wohnbausektor und in der Gesamtwirtschaft keine Veränderungen. Allerdings müssten die Länder die Weiterführung der Wohnbauförderung etwa durch Abtretung ihrer hohen ausstehenden Darlehensbestände an private Banken finanzieren. Dadurch könnte – aber nicht zwingend – eine Verteuerung der Wohnbaufinanzierung eintreten. Eine Simulation einer Anhebung der Hypothekarzinsen um 1 Prozentpunkt ermittelt zwar gewisse Einbußen im Wohnbausektor. Die gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen wären allerdings sehr gering.

Die Modellsimulationen zeigen, dass die bisher diskutierten Änderungen der Wohnbauförderung zum Zwecke der Budgetsanierung (Staatshaushalt insgesamt) ungeeignet sind. Eine Kürzung der Bundesmittel an die Länder bedeutet lediglich eine Verlagerung der Budgetlasten vom Bund auf die Länder. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Belastung der öffentlichen Haushalte langfristig nicht dennoch verringert werden könnte. Die spezifische Maastricht-Definition des Budgetdefizits sieht zwar Ausgaben (zu Recht), nicht aber Kredite als defizitrelevant an, da sie – weil rückzahlbar – die Vermögensposition des Staates nicht beeinträchtigen. Langfristige Kredite zu sehr niedrigen Zinsen (eventuell sogar unter der Inflationsrate) enthalten jedoch ein erhebliches Subventionselement.

Für den gesamten Staatshaushalt (Net Lending), der relevant ist für die Erreichung des im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschriebenen Zieles eines ausgeglichenen Staatshaushalts (das nun schon im Jahr 2002 realisiert werden soll), sind solche Überlegungen irrelevant. Nur wenn mit der Kürzung der Bundesmittel auch eine Einschränkung der Wohnbeihilfen (Sozialtransfers) und der

Annuitätzuschüsse (Kapitaltransfers) einhergeht, kann das Net Lending entsprechend reduziert werden. Dies ist aber aus politischen Gründen nur sehr schwer durchzusetzen. Was bleibt, ist neben der Umstellung von einer Objekt- auf eine Subjektförderung mit dem Ziel einer besseren sozialen Treffsicherheit ein teilweiser Rückzug der Länder aus ihrer bisherigen "Quasi-Banken"-Tätigkeit (durch die Darlehensvergabe). Banken würden die Wohnbaufinanzierung übernehmen, während sich die Länder auf (rückzahlbare oder zeitlich begrenzte) Annuitätzuschüsse und Wohnbeihilfen beschränken.

Anhang: Gleichungen für das Wohnbaumodell

Wohnbauförderungsbeiträge Bund (WBFB)

Abhängige Variable: $\log \frac{WBFB_t}{WBFB_{t-1}}$

1965/1997

Variable	Koeffizient	t-Statistik
Konstante	-0,250322	-2,752745
D68	-0,041178	-2,852417
D80	0,109334	8,432809
$\log \frac{WBFB_{t-1}}{HBGK_{t-1}}$	-0,146402	-2,695812
$\log \frac{HBGK_t}{HBGK_{t-1}}$	0,416930	12,32354
$\log \frac{YWG_t}{YWG_{t-2}}$	0,373441	11,52750
R ²	0,949243	
DW	2,404512	

Wohnbauinvestitionen brutto, real (*IWBR*)

Abhängige Variable: $\log(IWBR_t)$

1968/1999

Variable	Koeffizient	t-Statistik
<i>D69</i>	-0,138356	-4,297576
<i>D70</i>	-0,073988	-2,409926
<i>D78</i>	-0,064872	-2,389237
<i>D81</i>	0,077226	2,497547
<i>D92</i>	0,071684	2,604588
<i>D95</i>	0,097401	3,458711
$\log \frac{WBFL_t}{PI_t}$	0,056611	2,362740
<i>ZINSH_t</i>	-0,021295	-5,254726
$\log(HHTOT_t)$	0,182561	5,300192
$\log(IWBR_{t-1})$	0,676059	9,752029
<i>R</i> ²	0,988789	
<i>DW</i>	1,907886	

Fertiggestellte Wohnungen (*FWOHN*)

Abhängige Variable: $\log(FWOHN_t)$

1965/1998

Variable	Koeffizient	t-Statistik
<i>D73</i>	-0,220027	-2,913864
$\log(IWBR_t)$	0,769640	4,558314
$\log \frac{BEVTOT_t}{HHTOT_t}$	2,909612	4,302865
<i>ZINSH_{t-1}</i>	-0,015522	-2,283236
$\log(FWOHN_{t-1})$	0,436086	3,399882
<i>R</i> ²	0,750395	
<i>DW</i>	2,356892	

Bruttoanlageinvestitionen Privatwirtschaft, real (*IPR*)

Abhängige Variable: $\log \frac{IPR_t}{IPR_{t-1}}$

1966/1998

Variable	Koeffizient	t-Statistik
Konstante	-1,156368	-6,380114
<i>D6671</i>	0,073584	3,681569
<i>D8283</i>	-0,075655	-4,488939
<i>D81</i>	0,042565	1,764886
$\log \frac{IPR_{t-1}}{GKPRPP_{t-1}}$	-0,327920	-4,857343
$\log \frac{GDP RPP_t}{GDP RPP_{t-1}}$	2,122601	8,669699
$\log (GDP RPP_{t-1})$	0,092564	5,312731
$\left(RPR_t - \frac{\Delta PI_t}{PI_t} \cdot 100 \right) - \left(RPR_{t-1} - \frac{\Delta PI_{t-1}}{PI_{t-1}} \cdot 100 \right)$	-0,005033	-1,828271
$\Delta \log (IWR_t + IWR_{t-1})$	0,246196	1,959582
<i>R</i> ²	0,888054	
<i>DW</i>	2,898342	

3.4 Auswirkungen einer Kürzung der Wohnbauförderung auf den Arbeitsmarkt

Helmut Mahringer

Änderungen der Gestaltung der Wohnbauförderung werden immer wieder auch im Zusammenhang mit ihren Beschäftigungswirkungen diskutiert. Die Aufgabe der Wohnbauförderung kann jedoch nicht in erster Linie in der Sicherung von Beschäftigung liegen, sondern im Wesentlichen in der adäquaten Wohnraumversorgung der Bevölkerung. Die Auswirkungen auf die Beschäftigung sind jedoch zu beachten; sofern Strukturprobleme auftreten, die die Beschäftigungschancen für bestimmte Gruppen auf dem Arbeitsmarkt verschlechtern, ist eine Gegensteuerung durch geeignete arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu erwägen.

In den Szenarien zur Kürzung der Mittel für die Wohnbauförderung (vgl. Kapitel 3.3) werden die Effekte auf die Wohnbautätigkeit und ihre Wirkungen auf weitere makroökonomische Kennzahlen – u. a. die Beschäftigung – dargestellt. Darin wird gezeigt, ob und wieweit eine Einschränkung der Wohnbauförderung auf die Investitionen in den Wohnbau wirkt und welche Beschäftigungsverluste im Vergleich mit dem Basisszenario (das die Beibehaltung der Wohnbauförderung annimmt) zu erwarten sind.

Im vorliegenden Kapitel wird im Anschluss daran überprüft, welche Struktureffekte von einer Kürzung der Wohnbauförderung auf die Beschäftigung zu erwarten sind, um zeitgerecht geeignete Maßnahmen zugunsten betroffener Gruppen setzen zu können. In diesem Zusammenhang stellen sich vor allem die folgende Fragen:

- *In welchen Branchen sind Beschäftigungsverluste zu erwarten?* Neben direkten Wirkungen in den Bereichen der Bauwirtschaft sind in geringerem Ausmaß auch Zulieferbranchen betroffen.
- *Wie ist die Beschäftigungsentwicklung dieser Branchen unabhängig von einer Reduktion der Wohnbauförderung einzuschätzen?* Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist es nicht unerheblich, ob in diesen Branchen Beschäftigung geschaffen oder abgebaut wird. In schrumpfenden Branchen bzw. Branchen mit hoher Arbeitslosigkeit würden zusätzliche negative Wirkungen die Arbeitsmarktchancen weiter beeinträchtigen und den Anpassungsbedarf freigesetzter oder arbeitsloser Arbeitskräfte erhöhen.
- *Welche Arbeitskräfte sind von möglichen negativen Beschäftigungseffekten betroffen?* Als Grundlage für die Ausarbeitung begleitender Maßnahmen zur Abfederung von entstehenden Problemen auf dem Arbeitsmarkt ist festzustellen, welche Personengruppen von Beschäftigungsverlusten betroffen sind. Für die Beurteilung der Integrationschancen spielen insbesondere die Qualifikation und das Alter der Betroffenen eine Rolle.

3.4.1 Branchenstruktur der Beschäftigungswirkungen einer Kürzung der Wohnbauförderung

Unter der Annahme einer Kürzung der Mittel, die der Bund (aus dem Titel der Wohnbauförderung bzw. der Bedarfszuweisung) an die Länder überweist, um 15 Mrd. S und einer entsprechenden Verringerung der Wohnbauförderungsmittel durch die Länder ergibt sich über fünf Jahre gegenüber dem Basisszenario ein Rückgang der unselbständigen Beschäftigung um 3.900 (vgl. Kapitel 3.3, Szenario I).

Welche Branchen (innerhalb und außerhalb der Bauwirtschaft) besonders von Arbeitsplatzverlusten infolge eines Produktionsrückgangs in der Bauwirtschaft betroffen sind, wird anhand von Daten zur Input-Output-Struktur der österreichischen Wirtschaft untersucht. Die Input-Output-Rechnung erlaubt eine Gliederung in direkte Effekte eines Endnachfragerückgangs und indirekte Effekte, die durch die Lieferbeziehungen zwischen Unternehmen (intermediäre Nachfrage) entstehen. In Ergänzung der Ergebnisse der Simulationen mit dem WIFO-Makromodell bietet die Input-Output-Betrachtung daher einen genaueren branchenspezifischen Einblick in die Beschäftigungsreaktionen und die Möglichkeit zum Vergleich innerhalb der Bauwirtschaft und mit anderen Branchen. Dabei können die in den Branchen unterschiedlichen Verflechtungs- und Arbeitsintensitäten der Produktion berücksichtigt werden⁷⁾. Die Verteilung der Beschäftigungswirkung eines Rückgangs der Nachfrage nach Bauleistungen (infolge einer Kürzung der Wohnbauförderung) erfolgt auf Basis der Input-Output-Tabelle 1990 von Statistik Austria, die auf ÖNACE-Klassen umgeschlüsselt wurde⁸⁾.

Über 70% der direkten und indirekten Beschäftigungseffekte eines Rückgangs der Nachfrage nach Bauleistungen treffen die Beschäftigten der Bauwirtschaft, etwas über 10% die Beschäftigten in der Sachgüterproduktion, wobei hier insbesondere die Zulieferbranchen der Gewinnung von Steinen und Erden, der Be- und Verarbeitung von Holz, der Herstellung und Bearbeitung von Glas und Waren aus Steinen und Erden sowie der Herstellung von Metallerzeugnissen Auswirkungen verzeichnen.

Der Dienstleistungsbereich trägt gut 15% der Beschäftigungseffekte. Gemessen an ihrem Beschäftigtenstand sind die Auswirkungen am größten im Transportgewerbe (5% des Effektes) und den unternehmensbezogenen Dienstleistungen (3% des Effektes). Die verbleibenden Wirkungen verteilen sich auf andere Dienstleistungsbereiche (z. B. die beschäftigungsstarken Branchen Handel, Kredit- und Versicherungswesen).

⁷⁾ Branchen mit engen Zulieferverflechtungen zu anderen heimischen Betrieben weisen hohe Produktionsmultiplikatoren und damit – bei gleicher Arbeitsintensität der Produktion – auch höhere Beschäftigungsmultiplikatoren auf; in Branchen mit arbeitsintensiver Produktion sind die Beschäftigungsmultiplikatoren höher als im Sachgüterbereich insgesamt.

⁸⁾ Da die Berechnung der Multiplikatoren auf Basis einer Input-Output Tabelle und nicht in einem geschlossenen Modell erfolgt, werden keine "Zweitrundeneffekte" berücksichtigt, die die Veränderung der Nachfrage infolge der Produktionsdämpfung und damit der Verringerung der Beschäftigung und Einkommen abbilden würden (vgl. *Holub – Schnabl, 1994*).

Übersicht 15: Verteilung der Beschäftigungswirkung einer Änderung der Endnachfrage nach Produkten der Bauwirtschaft: direkte und indirekte Effekte

	Wohnbau	Sonstiger Hochbau	Verkehrswegebau	Wasserbau	Bauwirtschaft insgesamt
	Anteile am Gesamteffekt in %				
Beschäftigungseffekte	100	100	100	100	100
Direkt	66	68	62	61	66
Indirekt	34	32	38	39	34
Sachgütererzeugung und Bergbau					11
Bauwesen					6
Dienstleistungen					17

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis der Input-Output-Tabelle 1990 für Österreich. Die Werte sind auf Basis 1999 inflations- und produktivitätsbereinigt. Die Zuordnung zu den einzelnen Bereichen der Bauwirtschaft erfolgt aufgrund von Lohnkostenanteilen (vgl. Czerny – Kratena, 1999).

Die Beschäftigungswirkung von Änderungen der Nachfrage nach Produkten der Bauwirtschaft sind im Wohnbau um etwa 13% höher als in der Bauwirtschaft insgesamt. Dies liegt vor allem an einem höheren Anteil des arbeitsintensiver produzierenden Bauhilfsgewerbes – insbesondere im Bereich der Wohnungsanierung. Daraus ist zu schließen, dass eine Verringerung der Wohnbauförderung im Sanierungssektor größere Beschäftigungsverluste auslöst als im Wohnungsneubau⁹⁾.

3.4.2 Beschäftigungssituation in der Bauwirtschaft und im Wohnbau

Die Bauwirtschaft beschäftigt gut 8% der unselbständig Erwerbstätigen in Österreich. Seit Mitte der neunziger Jahre ist die Beschäftigung in der Bauwirtschaft leicht rückläufig, 1998 und 1999 trotz eines Wachstums der Gesamtbeschäftigung in Österreich.

Dem Wohnbau kommt ein wesentlicher Anteil an der Beschäftigung im Bauwesen zu: Etwa 100.000 Personen sind im Wohnbau (einschließlich Adaptierungen im Hochbau und dem wohnbaubezogenen Bauhilfsgewerbe) beschäftigt¹⁰⁾. Aufgrund von Sonderfaktoren (Auflösung der Mietzinsrückstellungen) verzeichnete das Baunebengewerbe 1998 ein kräftiges Beschäftigungswachstum. Danach reduzierte sich das Beschäftigungsniveau wieder deutlich (Übersicht 16).

⁹⁾ Dies gilt unter der plausiblen Annahme, dass die Wirkung der Wohnbauförderung für Sanierungsprojekte nicht geringer ist als jene für den Wohnungsneubau.

¹⁰⁾ Die Abgrenzung der Beschäftigung im Wohnbau ist erst unterhalb des ÖNACE-Viersteller-Niveaus möglich. Da Daten auf diesem Aggregationsniveau nicht durchgängig vorhanden sind, müssen Beschäftigungszeitreihen durch Verkettungen und statistische Verfahren ergänzt werden.

Übersicht 16: Unselbständig Beschäftigte im Wohnbau und der Bauwirtschaft im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung

	Wohnbau ¹⁾			Bauwirtschaft insgesamt ²⁾			Gesamtwirtschaft ²⁾		
	Personen	Veränderung gegen das Vorjahr		Personen	Veränderung gegen das Vorjahr		Personen	Veränderung gegen das Vorjahr	
		Personen	In %		Personen	In %		Personen	In %
1996	93.913			264.894			3.047.253		
1997	94.398	+ 485	+ 0,5	266.708	+ 1.813	+ 0,7	3.055.569	+ 8.316	+ 0,3
1998	100.842	+ 6.444	+ 6,8	264.567	- 2.141	- 0,8	3.076.665	+21.096	+ 0,7
1999	96.843	- 3.999	- 4,0	262.737	- 1.830	- 0,7	3.107.898	+31.233	+ 1,0
2000 ³⁾				257.576	- 5.161	- 2,0	3.133.738	+25.840	+ 0,8

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Einschließlich Anteil am Baunebengewerbe. – ²⁾ Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. – ³⁾ WIFO-Prognose.

Für die nächsten Jahre ist eine mäßige Entwicklung der Bauwirtschaft zu erwarten. Für 2000 wird ein Wachstum von 2% und für 2001 von 1% prognostiziert, wobei sich insbesondere die Investitionen im Wohnbau schwach entwickeln werden. Dementsprechend sind in den nächsten Jahren keine Beschäftigungsgewinne in der Bauwirtschaft und sogar Beschäftigungsverluste im Bereich des Wohnungsneubaus zu erwarten. Im Jahr 2000 sank die Beschäftigung in der Bauwirtschaft um 5.100 (-2,0%), während die Zahl der unselbständig Beschäftigten insgesamt um 25.800 (+0,8%) gewachsen ist. Auch für die weiteren Jahre ist eine unterdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung in der Bauwirtschaft zu erwarten. Im europäischen Vergleich verfügt Österreich mit einem Beschäftigtenanteil von 8,7% an den unselbständig Erwerbstätigen insgesamt über eine groß dimensionierte Bauwirtschaft. Im EU-Durchschnitt beträgt der Anteil der Bauwirtschaft etwa 6%, in Schweden 4,8%. Lediglich Spanien, Portugal und Luxemburg weisen einen etwas höheren Beschäftigtenanteil in der Bauwirtschaft auf als Österreich¹¹⁾.

Die Bauwirtschaft zählt zu den Saisonbranchen und ist daher von einer hohen Arbeitskräftefluktuation geprägt. Die Beschäftigungsaufnahmen von Unselbständigen machen 70% bis 80% des jahresdurchschnittlichen Beschäftigtenbestands aus. Häufig sind Beschäftigungsepisoden durch Arbeitslosigkeit unterbrochen und werden nach saisonalen Auslastungslücken wieder aufgenommen. Etwa die Hälfte der Beschäftigungsaufnahmen erfolgt bei früheren Arbeitgebern.

Als Saisonbranche ist die Bauwirtschaft im Jahresdurchschnitt auch von hoher Arbeitslosigkeit betroffen. Im Jahresdurchschnitt 1999 waren 39.000 Personen, die zuvor in der Bauwirtschaft gearbeitet hatten, arbeitslos gemeldet; das entspricht einer Arbeitslosenquote von 12,9%. In den letzten Monaten ist jedoch ein Rückgang der Arbeitslosigkeit früher im Bauwesen Beschäftigter zu erkennen, und das trotz einer Abnahme der Beschäftigung in der Bauwirtschaft. Dies deutet darauf hin, dass bei guten Beschäftigungschancen außerhalb der Bauberufe auch die Branche gewechselt wird.

¹¹⁾ Internationale Vergleichsdaten (Werte für 1997) basieren auf Czerny (2000).

In der Sachgütererzeugung ist die Beschäftigungsdynamik ebenfalls schwach. Bergbau, Industrie und Gewerbe verzeichneten 1999 gegenüber 1998 einen Rückgang der Zahl der unselbständig Beschäftigten um 0,8%. Unter den Branchen, die von einem Ausfall der Nachfrage nach Leistungen der Bauwirtschaft relativ stark betroffen sind, bildet nur die Herstellung von Metallerzeugnissen eine Ausnahme: Die Beschäftigung wuchs 1999 um 1,7%. In den betroffenen Branchen des Dienstleistungssektors, dessen Arbeitskräftezahl 1999 gegenüber 1998 um 2,2% stieg, war die Entwicklung im Transportgewerbe unterdurchschnittlich (Landverkehr +0,8%) und in den unternehmensbezogenen Dienstleistungen deutlich überdurchschnittlich (+8,8%). Insgesamt sind die aus indirekten Effekten außerhalb der Bauwirtschaft resultierenden Beschäftigungseffekte aber als wenig bedeutend einzustufen.

3.4.3 Beschäftigungsstruktur in der Bauwirtschaft im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung

Die Beschäftigungsstruktur der Bauwirtschaft unterscheidet sich erheblich von jener der österreichischen Gesamtwirtschaft: In der Bauwirtschaft sind zu fast 90% Männer beschäftigt; diese Struktur gilt auch für den Hochbau und das Baunebengewerbe.

Im Hochbau entspricht die Altersverteilung der Beschäftigten weitgehend jener der Beschäftigten insgesamt (Übersicht 17); der Anteil Älterer übersteigt jenen in der Bauwirtschaft insgesamt. Im Baunebengewerbe ist dagegen ein deutlich höherer Anteil jüngerer Beschäftigter festzustellen.

Übersicht 17: Altersverteilung der Beschäftigten in der Bauwirtschaft 1997

Altersgruppe	Hochbau	Baunebengewerbe	Anteile in %	
			Bauwirtschaft insgesamt	Beschäftigte insgesamt
Unter 25 Jahren	15,2	30,0	20,7	13,8
25 bis 45 Jahre	56,1	51,9	54,7	57,3
Über 45 Jahre	28,7	18,1	24,6	28,9

Q: Statistik Austria, Mikrozensus 1997, Jahresdurchschnittswerte; WIFO-Berechnungen.

Die Arbeitsplatzstruktur wird in der Bauwirtschaft von Arbeiterberufen dominiert, nur gut 11% der Beschäftigten sind Angestellte (oder Beamte), knapp 6% Selbständige (Übersicht 18). Fast drei Viertel der Beschäftigten sind Arbeiter (einschließlich Lehrlinge), an der Gesamtbeschäftigung beträgt ihr Anteil hingegen nur gut ein Drittel. Facharbeiter dominieren gegenüber ungelernten Arbeitern.

Im Hochbau ist der Anteil der ungelernten Arbeiter mit 40% deutlich höher als in der Bauwirtschaft insgesamt. Im Baunebengewerbe dominieren dagegen die Facharbeiter mit über 50% der Beschäftigung.

Übersicht 18: Berufliche Stellung der Beschäftigten in der Bauwirtschaft 1997

	Hoch- und Tiefbau	Baunebengewerbe	Bauwirtschaft insgesamt	Beschäftigte insgesamt
	Anteile in %			
Selbständige und Mithelfende	2,3	10,9	5,7	14,0
Angestellte und Beamte	10,1	13,8	11,5	48,1
Facharbeiter	43,4	50,2	45,8	15,1
Sonstige Arbeiter	40,1	11,0	29,2	19,6
Lehrlinge	4,1	14,1	7,9	3,1

Q: Statistik Austria, Mikrozensus 1997, Jahresdurchschnittswerte; WIFO-Berechnungen.

Das Qualifikationsniveau ist, der beruflichen Verwendung entsprechend, in der Bauwirtschaft deutlich geringer als in der Beschäftigung insgesamt (Übersicht 19). 29% der Beschäftigten in der Bauwirtschaft verfügen höchstens über einen Pflichtschulabschluss, 61% über einen Lehrabschluss. Im Hochbau ist das Qualifikationsniveau noch etwas niedriger, im Baunebengewerbe höher.

Übersicht 19: Qualifikationsniveau der Beschäftigten in der Bauwirtschaft 1997

	Hoch- und Tiefbau	Baunebengewerbe	Bauwirtschaft insgesamt	Beschäftigte insgesamt
	Anteile in %			
<i>Höchste abgeschlossene Ausbildung</i>				
Kein Pflichtschulabschluss	0,7	0,2	0,5	0,5
Pflichtschule	32,7	21,5	28,4	21,8
Lehrabschluss (Berufsschule)	58,9	64,9	61,3	42,8
Berufsbildende mittlere Schule	3,5	6,9	4,8	11,5
Allgemeinbildende höhere Schule	0,9	1,6	1,1	5,4
Berufsbildende höhere Schule	2,3	4,0	2,9	9,2
Universität, Hochschule	1,1	1,0	1,0	8,8

Q: Statistik Austria, Mikrozensus 1997, Jahresdurchschnittswerte; WIFO-Berechnungen.

Beschäftigungsverluste durch eine Reduktion der Wohnbauförderung würden hauptsächlich zulasten der Bauwirtschaft gehen. Dadurch würden Beschäftigungsmöglichkeiten vor allem für männliche Arbeiter reduziert. Das Qualifikationsniveau der Beschäftigten ist im Hochbau, in den der Wohnungsneubau fällt, besonders niedrig. Über 40% der Beschäftigten arbeiten als ungelernete Arbeiter, ein Drittel verfügt höchstens über einen Pflichtschulabschluss.

In der Bauwirtschaft ist der Ausländeranteil an der Beschäftigung relativ hoch: Er lag 1999 bei knapp 18%, gegenüber knapp 10% bezogen auf die Gesamtbeschäftigung¹²⁾.

¹²⁾ Meldung von unselbständigen Beschäftigungsverhältnissen beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (ohne geringfügig Beschäftigte).

3.4.4 Schlussfolgerungen

Die Beschäftigungsentwicklung und -struktur der Bauwirtschaft lässt aus mehreren Gründen Probleme aufgrund eines Beschäftigungsabbaus infolge der Kürzung der Wohnbauförderung erwarten:

1. *Schlechte Wachstumsaussichten:* Die Beschäftigung schrumpft derzeit in der Bauwirtschaft leicht und wird auch in den nächsten Jahren nicht expandieren. Es ist also nicht mit einer Wachstumsdynamik zu rechnen, die frei werdenden Arbeitskräften zusätzliche Beschäftigungschancen in derselben Branche bieten würde. Durch die hohe Fluktuation in der Bauwirtschaft werden jedoch kaum fixe Belegschaftsteile ihren Arbeitsplatz verlieren, vielmehr werden die Wiedereinstellungen im Saisonverlauf zurückgehen.
2. *Bestehende Arbeitslosigkeit:* Bereits jetzt liegt die Arbeitslosigkeit von zuvor in der Bauwirtschaft Beschäftigten (auch aufgrund von Saisoneinflüssen) über dem Durchschnitt, d. h. es gibt keinen Arbeitskräftemangel und damit wenig offene Beschäftigungsmöglichkeiten für freigesetzte Arbeitskräfte im gleichen Berufsfeld. Daher dürfte sich eine Reduktion der Nachfrage nach Arbeitskräften in einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit niederschlagen.
3. *Niedriges Ausbildungsniveau:* Die schlechte und zumeist branchenspezifische Ausbildung der Beschäftigten lässt eine rasche Wiederbeschäftigung in anderen Wirtschaftsbereichen schwierig erscheinen. Zur Unterstützung der Beschäftigungschancen außerhalb der Bauwirtschaft wäre eine berufliche Neuorientierung nötig, die gerade für Geringqualifizierte aufwendig ist. Geringqualifizierte haben jedoch überdies einen hohen Anteil an der Arbeitslosigkeit.
4. *Selektionsprozesse:* Insbesondere Ältere und Geringqualifizierte sowie Arbeitskräfte mit gesundheitlichen Problemen dürften nur schwer wieder in Beschäftigung gelangen, da bei steigender Arbeitslosigkeit in einem Arbeitsmarktsegment verstärkt Selektionsmechanismen wirksam werden, die für Personen mit eingeschränkter Einsetzbarkeit das Risiko langfristiger Ausgrenzung aus der Erwerbstätigkeit erhöhen.

Den zu erwartenden Problemen für die Beschäftigungssituation von Arbeitskräften aus der Bauwirtschaft sollte durch rechtzeitige Einbindung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in die Umstellung der Wohnbauförderung Rechnung getragen werden. Diese Maßnahmen sollten möglichst frühzeitig die Möglichkeit einer Umorientierung der Beschäftigungsperspektiven für Personen vorsehen, die von einem Arbeitsplatzverlust bedroht sind.

3.5 Sozialpolitische Aspekte der Wohnbauförderung

Peter Brandner, Michael Wüger

In zahlreichen Studien wurde analysiert, welche ökonomischen Effekte die Wohnbauförderung hat und wem sie zugute kommt. Neben den naheliegenden Auswirkungen auf die Wohnbauinvestitionen wurden u. a. die Auswirkungen auf das Konsum- und Sparverhalten analysiert (Czerny, 1990) und Rückschlüsse auf die Treffsicherheit gezogen. Demnach beeinflusst die Wohnbauförderung die Liquidität der privaten Haushalte und begünstigt vor allem die Nachfrage nach einkommenselastischen Gütern, insbesondere nach dauerhaften Konsumgütern, die großteils importiert werden. Neben den Ausgaben für dauerhafte Konsumgüter, die unmittelbar mit der Wohnraumschaffung zusammenhängen wie z. B. Möbel, Einrichtungsgegenstände usw. (komplementäre Güter), profitiert auch die Pkw-Nachfrage von der Wohnbauförderung. Außerdem erhöht die Wohnbauförderung das Sparen.

Das deutet darauf hin, dass die Wohnbauförderung Mitnahmeeffekte hat, d. h. in ihren Genuss kommen auch Haushalte, die selbst ohne Wohnbauförderung neuen Wohnraum schaffen würden. In diesem Fall bedeutet die Wohnbauförderung hauptsächlich eine günstige Finanzierungsmöglichkeit und/oder eine frühere Erfüllung des Wohnungswunsches. Die vermuteten Mitnahmeeffekte bestätigt eine andere Studie (Deutsch – Schöpp, 1990). Demnach wird ein guter Teil der Fördermittel durch Haushalte absorbiert, die gemessen an ihren liquiden Mitteln¹³⁾ auf dem freien, ungeforderten Wohnungsmarkt auftreten könnten. Diese Mittel fehlen dort, wo soziale Bedürftigkeit gegeben ist, sodass Korrekturbedarf aus sozialer Sicht vorhanden zu sein scheint.

Das bestehende System teilt nach den Ergebnissen dieser Studie wegen seiner Objektförderungslastigkeit¹⁴⁾ Fördermittel den Haushalten mit einer gewissen, relativ hohen Wahrscheinlichkeit (60%) zu, wird jedoch verteilungspolitischen Zielen kaum gerecht. Einzig im Bereich der Gemeindewohnungen in den Städten und der Eigenheime, die mit hohem Selbstleistungsanteil errichtet werden, bevorzugt die Förderung die sozial Schwächeren, während die Förderung der Gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften und Genossenschaften den Beziehern höherer Einkommen zugute kommen. Insbesondere in Phasen, in denen eine Grundversorgung mit Wohnungen bereits sichergestellt ist, sollte das Instrument der Wohnbauförderung gezielt für die sozial Schwächeren eingesetzt werden.

¹³⁾ Wichtig ist dabei nicht nur die Einkommenslage, sondern auch die Vermögenssituation.

¹⁴⁾ Jene Haushalte, die keine ausreichenden Sicherheiten und Einkommen für die Gewährung von Bankkrediten anzubieten haben, sind paradoxerweise vom System der objektgeförderten Wohnungen ausgeschlossen. Die Subjektförderung wirkt den regressiven Tendenzen der Objektförderung entgegen, hat aber aus den verschiedensten Gründen nur geringe Bedeutung.

3.5.1 *Wohnbauförderung im Lichte von sozioökonomischen und demographischen Faktoren sowie anderen Merkmalen*

Im Folgenden werden zwei Datenstöcke analysiert, die Informationen über die Struktur der geförderten Haushalte liefern können. Diese Daten werden zunächst deskriptiv statistisch analysiert. Danach werden sie – wo es möglich ist – erstmals für Österreich mit Hilfe eines multivariaten statistischen Modells weiter untersucht. Dies erlaubt zu erklären, ob die Tatsache, dass ein Haushalt Wohnbauförderung bezieht oder nicht, durch sein Einkommen, das Alter des Haushaltsvorstands, die Zahl der im Haushalt lebenden Kinder, die Wohnungsnutzfläche und andere Faktoren beeinflusst wird. So können fundiertere Aussagen zu den Effekten der Wohnbauförderung getroffen werden, weil der Gesamteinfluss dieser Faktoren und ihre Wechselwirkungen dargestellt werden.

Die eine Datenquelle ist die derzeit verfügbare Konsumerhebung (1993/94), die andere sind Erhebungen der Stadt + Regionalforschung GmbH (SRZ). Die Konsumerhebungen werden in Österreich als Querschnitterhebungen in Zehnjahresabständen durchgeführt, um ein Gewichtungsschema für den Verbraucherpreisindex zu erhalten. Sie erlauben darüber hinaus eine Darstellung der Haushalte nach sozioökonomischen und demographischen Merkmalen. Da in der jüngsten Erhebung auch gefragt wurde¹⁵⁾, ob die Haushalte Wohnbauförderung beziehen, können mit diesem Datenmaterial die Lebensumstände der geförderten Haushalte (Einkommensituation, Alter des Haushaltsvorstands, Haushaltsgröße, Wohnungsgröße usw.) aufgezeigt werden. dazu stehen Angaben von 6.604 österreichischen Haushalten zur Verfügung.

Von der SRZ liegen "Sensorerhebungen" (rund 11.500 Interviews) aus den Jahren 1997/98 über private, geförderte und kommunale Mietwohnungen vor¹⁶⁾. Außerdem enthalten die Erhebungen Informationen über das monatliche Nettoeinkommen des Haushaltes und die Miethöhe, sodass geförderte und nichtgeförderte Haushalte, gegliedert nach diesen Merkmalen, dargestellt werden können. Im Gegensatz zur Konsumerhebung, von der Einzeldaten zur Verfügung stehen, liegt das Datenmaterial der SRZ nur auf aggregierter Ebene vor. Multivariate statistische Modelle, die auf Individualdaten aufbauen, können daher nur mit dem Datenstock der Konsumerhebung geschätzt werden.

3.5.2 *Ergebnisse der Konsumerhebung 1993/94*

Das Datenmaterial der Konsumerhebung kann einen guten Einblick über das sozioökonomische Umfeld der Haushalte geben. Es enthält u. a. Angaben zum Einkommen. Erhoben wurde allerdings

¹⁵⁾ Im Rahmen der Konsumerhebung wurden nur Besitzer von Eigenheimen und Eigentumswohnungen nach der Gewährung von Wohnbauförderung befragt. Die Gruppe der geförderten Haushalte umfasst jene, die diese Frage bejahten, zuzüglich der Bewohner von Genossenschafts-, Dienst- und Gemeindewohnungen, die mit Mitteln der Wohnbauförderung errichtet wurden.

¹⁶⁾ Dieser Datenstock ist daher eine gute Ergänzung des Datenmaterials der Konsumerhebung, in der ja auf eine Befragung zur Wohnbauförderung für Mietwohnungen verzichtet wurde.

hauptsächlich das Einkommen der Unselbständigen und das – wie die Ergebnisse zeigen – nur unvollständig¹⁷⁾). Über die ausgewiesenen Konsumausgaben und durch Projektion auf adäquate Datenstöcke der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) sowie Annahmen und die Anwendung von ökonomischen Methoden wurde versucht, die augenscheinlichen Verzerrungen der Erhebung zu bereinigen (Wüger, 1998), um vertretbare Einkommensdaten zu erhalten. Die Haushalte wurden im Rahmen der Konsumerhebung auch über ein notwendiges Mindesteinkommen sowie über die Entwicklung des Lebensstandards im Vergleich zum Vorjahr bzw. vor fünf Jahren befragt. Sie wurden überdies gebeten, ihre finanzielle Situation zu beurteilen; diese Angaben zur subjektiven Einschätzung der Einkommensituation ergänzen die objektiven Daten.

Wohnbauförderung und Haushaltseinkommen

Förderungen sind an Einkommensobergrenzen gebunden. Im Rahmen der Objektförderung muss die Förderungswürdigkeit jedoch nur zum Zeitpunkt der Zuteilung gegeben sein. Da sich die Einkommenssituation der Haushalte aus den verschiedensten Gründen nach der Zuteilung der Wohnbauförderung verbessern kann, können die Einkommen der geförderten Haushalte diese Obergrenzen teils deutlich übertreffen. Für die Zuerkennung einer Objektförderung sind außerdem Eigenmittel bzw. Sicherheiten erforderlich, die ein gewisses Einkommensniveau bzw. günstige Einkommensperspektiven voraussetzen. Aus diesen Gründen dürfte zwischen Förderung und Einkommenshöhe ein positiver Zusammenhang bestehen. Die Subjektförderung kommt nur sozial Bedürftigen zugute, woraus ein negativer Zusammenhang zwischen der Einkommenshöhe und der Wohnbauförderung resultieren sollte.

Nach den Ergebnissen der Konsumerhebung werden in Österreich Haushalte mit einer Wahrscheinlichkeit von 48,8% gefördert¹⁸⁾, d. h. 48,8% aller österreichischen Haushalte beziehen in irgendeiner Form Wohnbauförderung. Die Wahrscheinlichkeit, gefördert zu werden, steigt tendenziell mit dem Einkommen¹⁹⁾. Im ersten Einkommensterzil ist sie mit 37,5% deutlich unterdurchschnittlich, im zweiten (rund 54%) und dritten (rund 55%) hingegen überdurchschnittlich. Verfeinert

¹⁷⁾ Im Durchschnitt aller Einkommensklassen sind die in der Konsumerhebung ausgewiesenen Nettoeinkommen um 20,6% niedriger als die Gesamtkonsumausgaben derer, die im Zuge der Konsumerhebung eine Einkommensangabe machten; die Einkommen sind also aus den verschiedensten Gründen (Wüger, 1998) untererfasst.

¹⁸⁾ Hier wird unter Förderwahrscheinlichkeit der Anteil der geförderten Haushalte an der Grundgesamtheit verstanden. Sie ist nach unten gut abgesichert. Der hier errechnete Prozentsatz von 48,8% ist niedriger als der von Deutsch – Schöpp (1990) ermittelte. Er erhöht sich auf 52,5%, wenn man die Antwortverweigerer analog zu den Antwortenden aufteilt. Nimmt man jene Haushalte aus der Grundgesamtheit, die nicht zur Wohnbauförderung befragt wurden und die nicht über andere Merkmale (Rechtsträger) eindeutig zugeteilt (gefördert oder nicht) werden konnten, so erreicht die Förderwahrscheinlichkeit 58,0%. In einem Subsample (siehe dazu weiter unten), in dem im Zusammenhang mit Eigentumswohnungen und Eigenheimen nur die Angaben jener berücksichtigt werden, die das Wohnobjekt selbst erworben bzw. erbaut haben, beträgt die Förderwahrscheinlichkeit gut 60%.

¹⁹⁾ Die Angaben der Haushalte zum erforderlichen Mindesteinkommen und zur Einschätzung der finanziellen Situation bestätigen dies: Die Wahrscheinlichkeit, gefördert zu werden, nimmt mit der (geäußerten) Höhe der Mindesteinkommen zu. Gefördert werden eher jene, deren Lebensstandard sich verbessert hat.

man den Maßstab und betrachtet Dezile, so steigt die Wahrscheinlichkeit, gefördert zu werden, bis zum 5. Dezil kontinuierlich, darüber ist die Tendenz nicht so eindeutig (Übersicht 20).

Übersicht 20: Förderwahrscheinlichkeit nach Einkommensklassen

	Geförderte Wohnungen	Nichtgeförderte Wohnungen	Unbekannt	Insgesamt
	Anteile an allen Wohnungen in %			
1. Dezil	34,7	55,7	9,6	100,0
2. Dezil	34,8	54,1	11,1	100,0
3. Dezil	40,6	51,2	8,2	100,0
4. Dezil	48,1	45,9	6,1	100,0
5. Dezil	54,9	39,4	5,7	100,0
6. Dezil	52,0	41,1	6,9	100,0
7. Dezil	57,6	38,3	4,0	100,0
8. Dezil	56,2	37,1	6,7	100,0
9. Dezil	55,5	38,2	6,4	100,0
10. Dezil	53,2	39,4	7,4	100,0
1. Quintil	34,8	54,9	10,3	100,0
2. Quintil	44,3	48,5	7,1	100,0
3. Quintil	53,4	40,3	6,3	100,0
4. Quintil	56,9	37,7	5,4	100,0
5. Quintil	54,3	38,8	6,9	100,0
1. Quartil	35,7	54,3	10,0	100,0
2. Quartil	49,6	44,2	6,2	100,0
3. Quartil	54,9	39,5	5,6	100,0
4. Quartil	54,9	38,1	6,9	100,0
1. Terzil	37,5	53,2	9,3	100,0
2. Terzil	53,6	40,5	5,9	100,0
3. Terzil	55,2	38,4	6,4	100,0
Insgesamt	48,8	44,0	7,2	100,0

Q: Konsumerhebung 1993/94.

25,6% der geförderten Haushalte entfallen auf das erste Einkommensterzil (Übersicht 21), auf das zweite 36,6% und auf das dritte 37,7%. Haushalte mit mittlerem und höherem Einkommen werden überproportional gefördert, jene mit niedrigem Einkommen unterproportional. Nach Einkommensdezilen ist der Anteil der geförderten Haushalte bis zum 4. Dezil unterdurchschnittlich, darüber überdurchschnittlich. Diese Ergebnisse bestätigen die Aussage, wonach die Wohnbauförderung verteilungspolitischen Zielen kaum gerecht wird²⁰⁾.

²⁰⁾ Dass die Subjektförderung den sozial Bedürftigen zugute kommt und damit der regressiven Wirkung der Objektförderung entgegenwirkt, kann ebenfalls anhand der Informationen zu den Beziehern von Mietbeihilfe aus der jüngsten Konsumerhebung bestätigt werden. In ihren Genuss kommen jedoch nur etwa 2% der Haushalte.

Übersicht 21: Struktur der Förderung der Haushalte nach Einkommensklassen

	Geförderte Wohnungen	Nichtgeförderte Wohnungen	Unbekannt	Insgesamt
	Anteile an allen Haushalten in %			
1. Dezil	7,1	12,7	13,3	10,0
2. Dezil	7,1	12,3	15,4	10,0
3. Dezil	8,3	11,6	11,4	10,0
4. Dezil	9,8	10,4	8,4	10,0
5. Dezil	11,3	9,0	7,9	10,0
6. Dezil	10,7	9,3	9,6	10,0
7. Dezil	11,8	8,7	5,6	10,0
8. Dezil	11,5	8,4	9,3	10,0
9. Dezil	11,4	8,7	8,9	10,0
10. Dezil	10,9	9,0	10,3	10,0
1. Quintil	14,3	24,9	28,7	20,0
2. Quintil	18,2	22,0	19,8	20,0
3. Quintil	21,9	18,3	17,5	20,0
4. Quintil	23,3	17,1	14,9	20,0
5. Quintil	22,3	17,6	19,1	20,0
1. Quartil	18,3	30,8	34,7	25,0
2. Quartil	25,4	25,1	21,7	25,0
3. Quartil	28,1	22,4	19,6	25,0
4. Quartil	28,2	21,7	24,0	25,0
1. Terzil	25,6	40,3	43,1	33,3
2. Terzil	36,6	30,7	27,3	33,3
3. Terzil	37,7	29,1	29,6	33,3
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Konsumerhebung 1993/94.

Dass von der Wohnbauförderung eher die reicheren Haushalte profitieren, zeigt auch ein Einkommensvergleich zwischen geförderten und nichtgeförderten Haushalten: Das Durchschnittseinkommen der geförderten Haushalte ist nach den Ergebnissen der Konsumerhebung um rund 12% höher als das der nichtgeförderten²¹⁾.

Wohnbauförderung und Alter des Haushaltsvorstands

Die Gliederung der Förderwahrscheinlichkeit nach dem Alter des Haushaltsvorstands gibt Auskunft zur Entwicklung der Auswirkungen der Wohnbauförderung über den Lebenszyklus (Übersicht 22). Demnach weist die Förderwahrscheinlichkeit eine umgekehrte U-Form über den Lebenszyklus auf, d. h. der Anteil der Geförderten steigt zunächst mit dem Alter und geht ab einer gewissen Altersgruppe zurück. Seinen Höchstwert erreicht er in der Altersgruppe der 30- bis 39-Jährigen mit rund 59% der Haushalte; 26,3% aller geförderten Haushalte fallen in diese Alterskategorie (Über-

²¹⁾ Die Sparquote der geförderten Haushalte ist höher als die der nichtgeförderten.

sicht 23). Deutlich überdurchschnittlich partizipiert nach den Ergebnissen der Konsumerhebung auch die Klasse der 40- bis 49-Jährigen von der Wohnbauförderung.

Übersicht 22: Förderwahrscheinlichkeit nach Altersklassen

	Geförderte Wohnungen	Nichtgeförderte Wohnungen	Unbekannt	Insgesamt
	Anteile an allen Haushalten in %			
<i>Alter des Haushaltsvorstands</i>				
Bis 19 Jahre	25,0	75,0	0,0	100,0
20 Jahre bis 29 Jahre	43,5	49,0	7,5	100,0
30 Jahre bis 39 Jahre	59,1	35,3	5,6	100,0
40 Jahre bis 49 Jahre	56,2	37,8	6,0	100,0
50 Jahre bis 59 Jahre	49,0	45,2	5,9	100,0
60 Jahre bis 64 Jahre	40,4	51,5	8,1	100,0
65 Jahre bis 74 Jahre	38,5	53,4	8,0	100,0
75 Jahre und älter	31,8	52,3	15,9	100,0
Insgesamt	48,8	44,0	7,2	100,0

Q: Konsumerhebung 1993/94.

Übersicht 23: Struktur der Förderung der Haushalte nach Altersklassen

	Geförderte Wohnungen	Nichtgeförderte Wohnungen	Unbekannt	Insgesamt
	Anteile an allen Haushalten in %			
<i>Alter des Haushaltsvorstands</i>				
Bis 19 Jahre	0,0	0,1	0,0	0,1
20 Jahre bis 29 Jahre	7,6	9,5	8,9	8,5
30 Jahre bis 39 Jahre	26,3	17,3	16,8	21,7
40 Jahre bis 49 Jahre	24,3	18,1	17,7	21,1
50 Jahre bis 59 Jahre	19,0	19,4	15,4	18,9
60 Jahre bis 64 Jahre	6,0	8,5	8,2	7,2
65 Jahre bis 74 Jahre	12,1	18,5	17,0	15,2
75 Jahre und älter	4,8	8,7	16,1	7,3
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Konsumerhebung 1993/94.

Wohnbauförderung und Zahl der Kinder

Abhängig von der Kinderzahl eines Haushalts gelten höhere Einkommensgrenzen der Wohnbauförderung und Darlehenssummen. Bei entsprechend guter finanzieller Lage des Haushalts wird daher die Kinderzahl die Wahrscheinlichkeit, Mittel der Objektförderung zu erhalten, erhöhen. Wenn man davon ausgeht, dass Kinderreichtum den Wohlstand verringert, steigt andererseits die Wahrscheinlichkeit, Mittel der Subjektförderung in Anspruch nehmen zu können, ebenfalls mit der Zahl der Kinder. Sowohl für finanziell Gutgestellte als auch für finanziell Schwächere sollte daher die

Kinderzahl die Wahrscheinlichkeit, Mittel der Wohnbauförderung zu erhalten, positiv beeinflussen. Wie aus Übersicht 24 hervorgeht, steigt die Förderwahrscheinlichkeit mit der Zahl der Kinder. Nach den Ergebnissen der Konsumerhebung beziehen 42,7% der kinderlosen Haushalte Wohnbauförderung, aber 51,9% der Haushalte mit einem Kind, 59,1% der Haushalte mit zwei Kindern und 60,6% der Haushalte mit drei und mehr Kindern. Diese Gruppen sind jedoch recht unterschiedlich besetzt; der mit Abstand größte Teil der geförderten Haushalte (Übersicht 25) entfällt auf kinderlose Familien (48,2%), der Anteil ist aber deutlich niedriger als unter den nichtgeförderten Haushalten.

Übersicht 24: Förderwahrscheinlichkeit nach der Zahl der Kinder im Haushalt

	Geförderte Wohnungen	Nichtgeförderte Wohnungen	Unbekannt	Insgesamt
	Anteile an allen Haushalten in %			
Kein Kind	42,7	49,5	7,9	100,0
1 Kind	51,9	41,8	6,3	100,0
2 Kinder	59,1	34,0	6,9	100,0
3 und mehr Kinder	60,6	34,1	5,3	100,0
Insgesamt	48,8	44,0	7,2	100,0

Q: Konsumerhebung 1993/94.

Übersicht 25: Struktur der Förderung der Haushalte nach der Zahl der Kinder im Haushalt

	Geförderte Wohnungen	Nichtgeförderte Wohnungen	Unbekannt	Insgesamt
	Anteile an allen Haushalten in %			
Kein Kind	48,2	61,9	60,1	55,1
1 Kind	20,6	18,4	17,0	19,4
2 Kinder	21,4	13,6	17,0	17,7
3 und mehr Kinder	9,8	6,1	5,8	7,9
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Konsumerhebung 1993/94.

Wohnbauförderung und Nutzfläche des Wohnobjektes

Ein wichtiger Parameter für die Gewährung von Wohnbauförderung ist die Nutzfläche der Wohnung bzw. des Eigenheimes (gemessen an der Quadratmeterzahl). Am stärksten gefördert sind nach den Ergebnissen der jüngsten Konsumerhebung Wohnobjekte mit einer Größe zwischen 121 m² und 130 m², nicht zuletzt weil (zumindest in manchen Bundesländern) die Obergrenze für die Förderwürdigkeit bei 130 m² lag bzw. liegt: 68,3% aller Wohnobjekte in dieser Größenkate-

gorie sind gefördert (Übersicht 26), und von allen geförderten Wohnungen entfallen rund 16% auf diese Größenklasse (Übersicht 27)²²⁾.

Übersicht 26: Förderwahrscheinlichkeit nach der Größe der Wohnung

	Geförderte Wohnungen	Nichtgeförderte Wohnungen	Unbekannt	Insgesamt
	Anteile an allen Wohnungen in %			
Bis 50 m ²	36,1	55,3	8,7	100,0
51 m ² bis 60 m ²	46,3	46,3	7,4	100,0
61 m ² bis 70 m ²	48,6	44,7	6,7	100,0
71 m ² bis 80 m ²	47,5	45,9	6,5	100,0
81 m ² bis 90 m ²	50,9	43,3	5,8	100,0
91 m ² bis 100 m ²	48,2	44,0	7,8	100,0
101 m ² bis 120 m ²	47,4	45,4	7,2	100,0
121 m ² bis 130 m ²	68,3	25,2	6,6	100,0
Über 130 m ²	45,0	46,8	8,2	100,0
Insgesamt	48,8	44,0	7,2	100,0

Q: Konsumerhebung 1993/94.

Übersicht 27: Struktur der Förderung der Haushalte nach der Größe der Wohnung

	Geförderte Wohnungen	Nichtgeförderte Wohnungen	Unbekannt	Insgesamt
	Anteile an allen Wohnungen in %			
Bis 50 m ²	8,6	14,6	14,0	11,6
51 m ² bis 60 m ²	8,2	9,0	8,9	8,6
61 m ² bis 70 m ²	10,2	10,4	9,6	10,3
71 m ² bis 80 m ²	12,5	13,4	11,7	12,8
81 m ² bis 90 m ²	12,0	11,3	9,3	11,5
91 m ² bis 100 m ²	9,7	9,8	10,7	9,9
101 m ² bis 120 m ²	12,8	13,6	13,3	13,2
121 m ² bis 130 m ²	16,2	6,6	10,5	11,5
Über 130 m ²	9,8	11,2	12,1	10,6
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Konsumerhebung 1993/94.

Wohnbauförderung, Bezugsjahr und Art des Erwerbs

In der jüngsten Konsumerhebung wurde auch nach dem Bezugsjahr der Wohnung gefragt sowie nach der Art des Erwerbs von Eigenheimen und Eigentumswohnungen, sodass die Auswirkungen der Förderung auch im Lichte dieser Merkmale dargestellt werden können. Je jünger eine Wohnung gemessen an ihrem Bezugsjahr, desto eher ist sie in der Regel gefördert (Übersichten 28 und

²²⁾ In dieser Größenklasse weicht der Anteil der geförderten Haushalte am deutlichsten von dem der nichtgeförderten ab (Übersicht 27).

29). Für Wohnungen, die zwischen 1950 und 1989 bezogen wurden, nimmt die Förderwahrscheinlichkeit mit dem Alter der Wohnung (gemessen am Bezugsjahr des derzeitigen Wohnungsinhabers) ab. Seit 1990 ist dieser Trend gebrochen, die Förderwahrscheinlichkeit nicht weiter gestiegen.

Übersicht 28: Förderwahrscheinlichkeit nach dem Bezugsjahr der Wohnung

	Geförderte Wohnungen	Nichtgeförderte Wohnungen	Unbekannt	Insgesamt
	Anteile an allen Wohnungen in %			
Vor 1950	16,1	72,1	11,8	100,0
1950 bis 1959	37,2	52,5	10,3	100,0
1960 bis 1969	45,1	48,2	6,7	100,0
1970 bis 1979	56,6	37,3	6,1	100,0
1980 bis 1989	62,6	30,9	6,5	100,0
Ab 1990	48,2	46,8	4,9	100,0
Insgesamt	48,8	44,0	7,2	100,0

Q: Konsumerhebung 1993/94.

Übersicht 29: Struktur der Förderung der Haushalte nach dem Bezugsjahr der Wohnung

	Geförderte Wohnungen	Nichtgeförderte Wohnungen	Unbekannt	Insgesamt
	Anteile an allen Wohnungen in %			
Vor 1950	3,9	19,5	19,6	11,9
1950 bis 1959	6,9	10,7	12,8	9,0
1960 bis 1969	15,2	17,9	15,2	16,4
1970 bis 1979	24,3	17,8	17,7	21,0
1980 bis 1989	36,6	20,0	25,6	28,5
Ab 1990	13,1	14,1	9,1	13,3
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Konsumerhebung 1993/94.

Übersicht 30: Förderwahrscheinlichkeit nach dem Erwerb des Eigenheims

	Geförderte Wohnungen	Nichtgeförderte Wohnungen	Unbekannt	Insgesamt
	Anteile an allen Wohnungen in %			
Selbst erbaut oder erworben	55,8	36,8	7,4	100,0
Erbschaft	17,4	75,0	7,6	100,0
Schenkung	30,1	59,2	10,7	100,0
Unbekannt	10,7	33,2	56,0	100,0
Insgesamt	42,5	45,7	11,8	100,0

Q: Konsumerhebung 1993/94.

Unter den selbst erworbenen und geerbten Eigentumswohnungen überwiegen die geförderten Wohnungen, unter den geschenkten die nichtgeförderten. Eigenheime sind nur dann überwiegend gefördert, wenn sie selbst errichtet wurden. Der Großteil der geförderten Eigentumswohnungen wie auch Eigenheime (mehr als 80%) entfällt auf die Kategorie "selbst erworben" bzw. "selbst erbaut". Die Wohnbauförderung hilft also hauptsächlich, etwas Neues zu schaffen. Geförderte Objekte werden seltener geschenkt oder vererbt als nichtgeförderte.

Übersicht 31: Struktur der Förderung der Haushalte nach dem Erwerb des Eigenheims

	Geförderte Wohnungen	Nichtgeförderte Wohnungen	Unbekannt	Insgesamt
	Anteile an allen Wohnungen in %			
Selbst erbaut oder erworben	86,6	53,2	41,3	66,0
Erbschaft	9,1	36,6	14,3	22,2
Schenkung	2,1	3,8	2,7	2,9
Unbekannt	2,2	6,4	41,7	8,8
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Konsumerhebung 1993/94.

Übersicht 32: Förderwahrscheinlichkeit nach dem Erwerb der Eigentumswohnung

	Geförderte Wohnungen	Nichtgeförderte Wohnungen	Unbekannt	Insgesamt
	Anteile an allen Wohnungen in %			
Selbst erworben	83,9	13,0	3,1	100,0
Erbschaft	56,5	39,1	4,3	100,0
Schenkung	38,7	51,6	9,7	100,0
Unbekannt	15,8	28,4	55,8	100,0
Insgesamt	57,0	20,7	22,4	100,0

Q: Konsumerhebung 1993/94.

Übersicht 33: Struktur der Förderung der Haushalte nach dem Erwerb der Eigentumswohnung

	Geförderte Wohnungen	Nichtgeförderte Wohnungen	Unbekannt	Insgesamt
	Anteile an allen Wohnungen in %			
Selbst erworben	84,8	36,2	8,0	57,6
Erbschaft	2,7	5,2	0,5	2,7
Schenkung	2,5	9,2	1,6	3,7
Unbekannt	10,0	49,4	89,9	36,0
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Konsumerhebung 1993/94.

Die Angaben zur Art des Erwerbs können auch dazu verwendet werden, um ein Subsample zu bilden, um etwa die Verteilungswirkung der Wohnbauförderung für jene Haushalte aufzuzeigen, die das Wohnobjekt selbst gekauft bzw. gebaut haben. Für dieses Subsample ergibt sich eine durchschnittliche Förderwahrscheinlichkeit von 60,7%. Im ersten Einkommensterzil liegt die Förderwahrscheinlichkeit bei 50,3%, im zweiten bei 66,5% und im dritten bei 65,2%. Die Struktur der geförderten Haushalte nach der Einkommenshöhe ergibt folgendes Bild: Auf das erste Einkommensterzil entfallen 27,7% der geförderten Haushalte, auf das zweite 36,5% und auf das dritte 35,8%. Haushalte mit mittlerem und höherem Einkommen werden überproportional gefördert, jene mit niedrigem Einkommen unterproportional. Diese Ergebnisse bestätigen also die des gesamten Samples, wonach die Wohnbauförderung verteilungspolitischen Zielen kaum gerecht wird²³). Dies gilt auch, wenn man die Angaben des Subsamples (selbst erworbene bzw. gebaute Eigentumswohnungen bzw. Eigenheime) um die der Haushalte in den anderen Wohnobjekten (Genossenschafts-, Dienst-, Gemeindewohnungen) ergänzt. Auf das erste Einkommensterzil entfallen in diesem Fall 30,8% der geförderten Haushalte, auf das zweite 35,0%, auf das dritte 34,3%.

3.5.3 *Multivariate Modelle zur Wohnbauförderung: Ergebnisse zur Konsumerhebung*

Bisher wurden nur eindimensionale Zusammenhänge dargestellt (Wohnbauförderung jeweils in Abhängigkeit vom Einkommen, vom Alter des Haushaltsvorstandes, von der Kinderzahl, von der Nutzfläche des Wohnobjektes usw.). Damit können aber nur sehr grobe Zusammenhänge aufgezeigt werden. Ziel muss es jedoch sein, den Gesamteinfluss dieser Faktoren auf die Wohnbauförderung und ihre Wechselwirkungen darzustellen. In multivariaten statistischen Modellen wird in diesem Sinne die Tatsache, ob ein Haushalt Wohnbauförderung bezieht oder nicht, durch seine Einkommenshöhe, das Alter des Haushaltsvorstands, die Zahl der im Haushalt lebenden Kinder, die Nutzfläche und andere Einflussfaktoren erklärt.

Basierend auf einem Subsample der Konsumerhebung wurde ein multinomiales Logit-Modell (siehe Anhang) geschätzt. Dieses Subsample umfasst 3.549 Wohnobjekte, deren Zuordnung nach der Art des Erwerbs und nach der Förderung aus den Antworten eindeutig möglich war: selbst erworbene bzw. gebaute Eigentumswohnungen bzw. Eigenheime, Genossenschafts-, Dienst- und Gemeindewohnungen. Ökonometrisch geschätzt wurde der Zusammenhang zwischen der Förderung eines Wohnobjektes und Haushaltsmerkmal (Einkommenshöhe, Alter des Haushaltsvorstands, Zahl der im Haushalt lebenden Kinder, Nutzfläche und Bezugsjahr des Objekts). Von primärem Interesse ist zwar weiterhin der Einfluss der Einkommensvariable, im Gegensatz zu Kapitel 3.5.2 jedoch im Gesamtzusammenhang mit den anderen Einflussgrößen. Im Rahmen einer solchen multivariaten Modellierung kann vermieden werden, Effekte deshalb z. B. der Einkommensvariablen zuzuschreiben,

²³) Auch die Aussagen zu den anderen Einflussfaktoren (Alter, Kinderzahl, Nutzfläche) werden durch das Subsample bestätigt.

weil nicht gleichzeitig um einen (möglichen) Einfluss der anderen Haushaltsmerkmale "korrigiert" wurde.

Die Ergebnisse des Logit-Modells sind in Übersicht 34 zusammengefasst. Beschrieben wird zum einen der Einfluss der Größen auf die Wahrscheinlichkeit, eines der angeführten geförderten Wohnobjekte zu bewohnen, relativ zur Wahrscheinlichkeit, nicht in den Genuss einer Förderung gekommen zu sein (Förderwahrscheinlichkeit). Zum anderen werden die marginalen Effekte auf die Wahrscheinlichkeit, ein gefördertes Wohnobjekt zu bewohnen, ausgewiesen. Berechnet wurden die marginalen Effekte am jeweiligen Durchschnitt der Merkmalsvariablen.

Übersicht 34: Zusammenhang zwischen der Förderung von Wohnobjekten und Haushaltsmerkmalen

	Einkommen des Haushaltes	Alter des Haushaltsvorstands	Zahl der Kinder	Bezugsjahr des Objektes	Nutzfläche des Objektes
	Wahrscheinlichkeit der Förderung eines Wohnobjekts relativ zur Nichtförderung / Marginaler Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, ein gefördertes Wohnobjekt zu bewohnen, berechnet am Durchschnitt des jeweiligen Haushaltsmerkmals				
Eigenheim (selbst erworben)	•/-	--/--	++/++	++/•	++/++
Genossenschaftswohnung	++/++	--/--	++/•	++/++	--/--
Dienstwohnung	+ /•	--/--	++/++	++/++	--/--
Gemeindewohnung	++/•	--/--	++/+	++/++	--/--
Eigentumswohnung (selbst erworben)	++/++	-/•	•/•	++/++	--/--

Ergebnisse basieren auf Schätzungen mit multinomialen Logit-Modellen (siehe Anhang; Schätzergebnisse werden auf Anfrage zur Verfügung gestellt). ++ bzw. + . . . positiver Effekt signifikant auf dem 5%- bzw. 10%-Niveau, -- bzw. - . . . negativer Effekt signifikant auf dem 5%- bzw. 10%-Niveau, • . . . kein Effekt.

Der Einfluss der Haushaltsmerkmale auf die Förderwahrscheinlichkeit

In dieser Modellschätzung sind fast alle Koeffizienten statistisch hoch signifikant; dies rechtfertigt bzw. bestätigt die Notwendigkeit einer über eindimensionale Zusammenhänge hinausgehenden multivariaten Analyse.

Die Erkenntnis, dass die Wohnbauförderung verteilungspolitischen Zielen kaum gerecht wird, unterstreichen auch die Modellschätzungen: In der Regel geht ein höheres Einkommen mit einer höheren Förderwahrscheinlichkeit einher. Fast immer statistisch positiv ist auch der Zusammenhang der Förderwahrscheinlichkeit mit der Zahl der Kinder und dem Bezugsjahr des Wohnobjekts, statistisch negativ fast immer der Einfluss des Alters des Haushaltsvorstands sowie der Nutzfläche.

Zwischen dem Besitz eines selbst erworbenen Eigenheimes und dem Einkommen konnte hingegen kein statistisch signifikanter Zusammenhang festgestellt werden. Nichtmonetäre Eigenleistungen und Nachbarschaftshilfe dürften die Bedeutung des in der Konsumerhebung angegebenen Haushaltseinkommens relativieren. Im Gegensatz zu den anderen Wohnobjekten wirkt die Variable "Nutzfläche" signifikant positiv auf die Förderwahrscheinlichkeit. Die Erreichung der Nutzflächenobergrenze für die Gewährung von Wohnbauförderung ist für Eigenheime eher die Regel, während neben kleinen vor allem mittlere Wohnungsgrößen gefördert werden.

Marginale Effekte der Haushaltsmerkmale auf die Förderwahrscheinlichkeit

Diskrete Entscheidungsmodelle, wie das hier verwendete multinomiale Logit-Modell, sind nichtlineare ökonometrische Modelle. Daher gibt der geschätzte Koeffizient einer erklärenden Variablen nicht direkt das Ausmaß des Einflusses auf die abhängige Variable an, sondern muss extra berechnet werden (siehe Anhang).

Eine (marginale) Erhöhung des Einkommens über das Durchschnittseinkommen hinaus hat auf die Wahrscheinlichkeit, eine Genossenschafts- oder eine Eigentumswohnung zu erhalten, einen statistisch signifikant positiven Effekt (Übersicht 34). Für Dienst- und Gemeindewohnungen ist der Effekt einer Einkommensvariation am Durchschnittseinkommen statistisch nicht signifikant. Dieses Ergebnis zeigt ebenfalls, dass das verteilungspolitische Ziel, unteren Einkommenschichten den Zugang zum Wohnungsmarkt zu erleichtern, mit der gegenwärtigen Wohnbauförderung nicht erreicht wird.

3.5.4 Ergebnisse der SRZ-Daten zu Mietwohnungen

Der Datenstock der Stadt + Regionalforschung GmbH (SRZ) gibt, wie erwähnt, Auskunft über Mietwohnungen unterteilt in private, geförderte und kommunale Miete. Die Daten liegen nur in aggregierter Form vor, sodass sie nur deskriptiv statistisch analysiert werden können.

Nach den Erhebungen der SRZ entfallen auf die Kategorie kommunale und geförderte Miete 52,9%²⁴⁾ der befragten Haushalte und 47,1% auf die Kategorie private Miete. Der Anteil kommunaler und geförderter Mieten nach der Einkommenshöhe ist, wie aus Übersicht 35 hervorgeht, im ersten und zweiten Einkommensterzil eher unterdurchschnittlich, im dritten überdurchschnittlich (Übersicht 35)²⁵⁾. Zwischen diesen beiden Kategorien zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede: Während der Anteil (Förderwahrscheinlichkeit) der geförderten Mietwohnungen mit dem Einkommen des Haushalts steigt, sinkt er für kommunale Mietwohnungen. Wie erwähnt zeigen auch *Deutsch – Schöpp* (1990), dass im Bereich der Gemeindewohnungen in den Städten die sozial Schwächeren durch die Förderung bevorzugt werden, während in den anderen Bereichen die Wohnbauförderung verteilungspolitischen Zielen nicht gerecht wird.

²⁴⁾ Diese Verteilung deckt sich mit jener laut Konsumerhebung, wenn man deren Daten gemäß dem Rechtsträger der Förderung zuordnet.

²⁵⁾ Dasselbe gilt für den Anteil der geförderten Haushalte (Übersicht 36).

Übersicht 35: Anteil der geförderten Miete nach dem Einkommen (Förderwahrscheinlichkeit)

	Private Miete	Kommunale und geförderte Miete		Insgesamt	Alle Mietwohnungen
		Kommunale Miete	Geförderte Miete		
Anteile an allen Mietwohnungen in %					
1. Dezil	48,6	31,1	20,3	51,4	100,0
2. Dezil	47,2	33,4	19,6	52,8	100,0
3. Dezil	47,0	27,7	25,4	53,1	100,0
4. Dezil	44,6	27,4	28,0	55,4	100,0
5. Dezil	48,3	26,1	25,6	51,7	100,0
6. Dezil	49,9	26,1	24,1	50,1	100,0
7. Dezil	48,8	23,4	27,8	51,2	100,0
8. Dezil	45,3	27,9	26,7	54,5	100,0
9. Dezil	45,7	21,5	32,8	54,3	100,0
10. Dezil	46,0	18,9	35,1	54,0	100,0
1. Quintil	47,8	32,2	19,9	52,2	100,0
2. Quintil	45,7	27,6	26,7	54,3	100,0
3. Quintil	49,1	26,1	24,8	50,9	100,0
4. Quintil	47,1	25,7	27,3	52,9	100,0
5. Quintil	45,9	20,2	33,9	54,1	100,0
1. Quartil	47,6	31,7	20,8	52,4	100,0
2. Quartil	46,7	26,6	26,8	53,3	100,0
3. Quartil	47,5	26,5	26,0	52,5	100,0
4. Quartil	46,8	20,6	32,6	53,2	100,0
1. Terzil	47,5	30,4	22,1	52,5	100,0
2. Terzil	48,5	25,4	26,1	51,5	100,0
3. Terzil	45,4	23,2	31,4	54,6	100,0
Insgesamt	47,1	26,3	26,5	52,9	100,0

Q: SZR, Sonderauswertung der SENSOR-Datenbank. Die Förderungswahrscheinlichkeit ergibt sich erst aus der vergleichenden Interpretation dieser Werte, in der Übersicht dargestellt sind aber (Anteile von) Mietwohnungen nach Rechtsform und Einkommensklassen der Mieter.

Wie nach den Ergebnissen der Konsumerhebung sind nach den Erhebungen der SRZ die Nettoeinkommen der Haushalte mit privater Miete (also der nichtgeförderten Haushalte) im Durchschnitt niedriger als die jener Haushalte, die in geförderten Mietobjekten wohnen (Übersicht 37). Das Durchschnittseinkommen der Bewohner von Gemeindebauten ist hingegen niedriger als das jener Haushalte, die in Objekten mit privater Miete wohnen. Auch die Mietzahlungen sind in den geförderten Objekten etwas höher als in denen mit privater Miete – eine Tatsache, die bedenklich stimmen muss.

Übersicht 36: Struktur der Förderung von Mietwohnungen

	Private Miete	Kommunale und geförderte Miete		Insgesamt	Alle Mietwohnungen
		Kommunale Miete	Geförderte Miete		
Anteile an allen Mietwohnungen in %					
1. Dezil	10,3	11,8	7,6	9,7	10,0
2. Dezil	10,0	12,7	7,4	10,0	10,0
3. Dezil	10,0	10,5	9,6	10,0	10,0
4. Dezil	9,5	10,4	10,5	10,5	10,0
5. Dezil	10,2	9,9	9,6	9,8	10,0
6. Dezil	10,6	9,9	9,1	9,5	10,0
7. Dezil	10,3	8,9	10,5	9,7	10,0
8. Dezil	9,6	10,6	10,1	10,3	10,0
9. Dezil	9,7	8,2	12,4	10,3	10,0
10. Dezil	9,8	7,2	13,2	10,2	10,0
1. Quintil	20,3	24,5	15,0	19,7	20,0
2. Quintil	19,4	20,9	20,1	20,5	20,0
3. Quintil	20,8	19,8	18,7	19,2	20,0
4. Quintil	20,0	19,5	20,6	20,0	20,0
5. Quintil	19,5	15,3	25,6	20,5	20,0
1. Quartil	25,2	30,1	19,6	24,8	25,0
2. Quartil	24,7	25,2	25,2	25,2	25,0
3. Quartil	25,2	25,1	24,5	24,8	25,0
4. Quartil	24,8	19,6	30,7	25,2	25,0
1. Terzil	33,6	38,5	27,7	33,1	33,3
2. Terzil	34,3	32,2	32,8	32,5	33,3
3. Terzil	32,1	29,3	39,5	34,4	33,3
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: SZR, Sonderauswertung der SENSOR-Datenbank.

Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn man in der Stichprobe des SRZ nur Haushalte betrachtet, die das Wohnobjekt in den letzten zwei Jahren bezogen haben (Übersichten 38 bis 40). In diesem Sample macht die kommunale und geförderte Miete nur 37,9% aus, die private Miete 62,1%, in der gesamten Stichprobe hingegen 52,9% bzw. 47,1%. Die kommunale und geförderte Miete kommt nach den Ergebnissen dieses eingeschränkten Samples eher den sozial Bedürftigen zugute, und die Einkommen der Haushalte mit privater Miete sind höher. Die privaten Mietzahlungen sind sowohl absolut als auch relativ (gemessen am Einkommen) höher als die Miete für kommunale und geförderte Mietobjekte.

Übersicht 37: Höhe des Einkommens und der Miete in Mietwohnungen

	Private Miete		Kommunale und geförderte Miete				Insgesamt		Alle Mietwohnungen	
	Netto- einkom- men	Miete ein- schließlich Betriebs- kosten	Netto- einkom- men	Miete ein- schließlich Betriebs- kosten	Netto- einkom- men	Miete ein- schließlich Betriebs- kosten	Netto- einkom- men	Miete ein- schließlich Betriebs- kosten	Netto- einkom- men	Miete ein- schließlich Betriebs- kosten
	In S je Monat und Haushalt									
1. Dezil	7.082	2.272	7.127	2.144	7.282	2.371	7.188	2.234	7.136	2.252
2. Dezil	9.822	2.452	10.206	2.171	10.004	2.511	10.131	2.297	9.986	2.370
3. Dezil	12.100	2.983	12.000	3.091	12.083	3.017	12.040	3.056	12.068	3.022
4. Dezil	14.059	3.395	14.241	3.127	14.132	3.525	14.186	3.328	14.130	3.358
5. Dezil	16.279	3.733	16.457	3.724	16.359	3.575	16.408	3.650	16.346	3.690
6. Dezil	18.751	4.010	18.987	3.758	18.824	4.152	18.909	3.947	18.830	3.978
7. Dezil	21.724	4.233	21.977	3.514	21.858	4.071	21.912	3.816	21.820	4.020
8. Dezil	25.536	4.671	25.613	3.675	25.606	4.232	25.610	3.947	25.576	4.276
9. Dezil	31.148	4.736	31.155	4.043	31.347	4.544	31.271	4.346	31.215	4.524
10. Dezil	44.577	5.603	42.893	4.683	43.891	5.325	43.541	5.100	44.017	5.332
1. Quintil	8.431	2.361	8.719	2.158	8.620	2.440	8.681	2.266	8.561	2.311
2. Quintil	13.054	3.184	13.116	3.109	13.157	3.283	13.137	3.195	13.099	3.190
3. Quintil	17.536	3.874	17.723	3.741	17.555	3.855	17.641	3.797	17.589	3.834
4. Quintil	23.562	4.444	23.955	3.602	23.694	4.150	23.820	3.884	23.699	4.148
5. Quintil	37.879	5.171	36.654	4.343	37.829	4.948	37.390	4.722	37.615	4.928
1. Quartil	8.967	2.709	9.167	2.500	9.190	2.780	9.176	2.611	9.076	2.658
2. Quartil	14.761	3.219	14.869	3.154	14.756	3.283	14.813	3.218	14.789	3.219
3. Quartil	20.961	4.104	21.540	3.590	21.314	4.005	21.428	3.795	21.206	3.942
4. Quartil	35.390	5.175	34.491	4.276	35.923	4.930	35.368	4.677	35.378	4.910
1. Terzil	9.973	2.703	10.007	2.565	10.312	2.824	10.135	2.674	10.058	2.688
2. Terzil	17.812	3.827	17.735	3.474	17.627	3.755	17.680	3.616	17.744	3.718
3. Terzil	32.798	4.918	31.091	4.029	33.274	4.694	32.347	4.412	32.552	4.641
Insgesamt	19.987	3.799	18.677	3.287	21.781	3.868	20.234	3.578	20.118	3.683

Q: SZR, Sonderauswertung der SENSOR-Datenbank.

Übersicht 38: Förderwahrscheinlichkeit von in den letzten 2 Jahren bezogenen Mietwohnungen

	Private Miete	Kommunale und geförderte Miete		Insgesamt	Alle Mietwohnungen
		Kommunale Miete	Geförderte Miete		
Anteile an allen Mietwohnungen in %					
1. Dezil	65,3	19,0	15,7	34,7	100,0
2. Dezil	71,5	18,2	10,2	28,5	100,0
3. Dezil	49,4	18,6	31,4	50,0	100,0
4. Dezil	45,9	20,0	34,1	54,1	100,0
5. Dezil	63,6	22,4	13,9	36,4	100,0
6. Dezil	67,9	16,1	16,1	32,1	100,0
7. Dezil	69,5	11,0	19,5	30,5	100,0
8. Dezil	64,2	11,5	24,3	35,8	100,0
9. Dezil	61,9	14,4	23,7	38,1	100,0
10. Dezil	67,5	9,6	22,9	33,7	100,0
1. Quintil	68,6	18,6	12,8	31,4	100,0
2. Quintil	47,5	19,0	33,1	52,1	100,0
3. Quintil	65,8	19,2	15,0	34,2	100,0
4. Quintil	66,9	11,3	21,9	33,1	100,0
5. Quintil	64,4	12,8	23,3	35,6	100,0
1. Quartil	67,3	17,9	14,8	33,0	100,0
2. Quartil	51,7	21,1	27,5	48,3	100,0
3. Quartil	67,2	14,1	18,7	32,8	100,0
4. Quartil	64,7	11,0	23,9	34,9	100,0
1. Terzil	60,7	17,3	22,0	39,3	100,0
2. Terzil	62,1	18,5	19,6	37,9	100,0
3. Terzil	64,0	12,5	23,4	36,0	100,0
Insgesamt	62,1	16,5	21,4	37,9	100,0

Q: SZR, Sonderauswertung der SENSOR-Datenbank.

Übersicht 39: Struktur der Förderung von in den letzten 2 Jahren bezogenen Mietwohnungen

	Private Miete	Kommunale und geförderte Miete		Insgesamt	Alle Mietwohnungen
		Kommunale Miete	Geförderte Miete		
Anteile an allen Mietwohnungen in %					
1. Dezil	9,1	10,0	6,4	7,9	8,6
2. Dezil	11,3	10,8	4,7	7,4	9,8
3. Dezil	8,9	12,6	16,4	14,7	11,2
4. Dezil	9,0	14,7	19,4	17,4	12,2
5. Dezil	12,1	16,0	7,7	11,3	11,8
6. Dezil	13,1	11,7	9,0	10,2	12,0
7. Dezil	12,3	7,4	10,0	8,9	11,0
8. Dezil	10,9	7,4	12,0	10,0	10,6
9. Dezil	6,9	6,1	7,7	7,0	6,9
10. Dezil	6,4	3,5	6,4	5,3	5,9
1. Quintil	20,4	20,8	11,0	15,3	18,4
2. Quintil	17,8	26,8	36,1	32,1	23,3
3. Quintil	25,2	27,7	16,7	21,5	23,8
4. Quintil	23,2	14,7	22,1	18,9	21,6
5. Quintil	13,3	10,0	14,0	12,1	12,9
1. Quartil	25,5	25,5	16,4	20,6	23,6
2. Quartil	24,9	38,1	38,5	38,1	29,9
3. Quartil	30,6	24,2	24,7	24,5	28,3
4. Quartil	19,0	12,1	20,4	16,8	18,2
1. Terzil	33,6	35,9	35,5	35,7	34,4
2. Terzil	39,4	44,2	36,1	39,4	39,4
3. Terzil	27,0	19,9	28,8	24,9	26,2
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: SZR, Sonderauswertung der SENSOR-Datenbank.

Angesichts dieser Ergebnisse dürfte die verteilungspolitisch bedenkliche Bevorzugung der reicheren Haushalte durch die Wohnbauförderung hauptsächlich dem Umstand zuzuschreiben sein, dass die Förderungswürdigkeit nur im Zeitpunkt der Zuteilung gegeben sein muss. Dadurch kommen Haushalte in den Genuss der Wohnbauförderung, deren Einkommen nach der Zuteilung aus den verschiedensten Gründen wesentlich höher ist als vorher.

Übersicht 40: Höhe des Einkommens und der Miete von in den letzten 2 Jahren bezogenen Mietwohnungen

	Private Miete		Kommunale und geförderte Miete				Insgesamt		Alle Mietwohnungen	
	Netto-einkommen	Miete einschließlich Betriebskosten	Netto-einkommen	Miete einschließlich Betriebskosten	Netto-einkommen	Miete einschließlich Betriebskosten	Netto-einkommen	Miete einschließlich Betriebskosten	Netto-einkommen	Miete einschließlich Betriebskosten
	In S je Monat und Haushalt									
1. Dezil	6.799	3.132	7.090	2.187	7.362	2.462	7.211	2.309	6.942	2.846
2. Dezil	9.835	2.707	10.455	2.077	9.276	3.439	10.020	2.580	9.888	2.671
3. Dezil	11.875	3.674	12.218	3.130	12.338	3.094	12.294	3.107	12.086	3.389
4. Dezil	13.625	4.323	14.480	2.967	13.466	4.670	13.835	4.049	13.739	4.174
5. Dezil	15.920	4.172	16.320	4.213	16.293	3.612	16.310	3.981	16.061	4.102
6. Dezil	18.618	4.629	18.689	4.638	18.403	5.401	18.546	5.018	18.595	4.755
7. Dezil	21.522	5.291	21.872	3.719	21.561	4.902	21.675	4.468	21.569	5.039
8. Dezil	25.001	5.888	25.268	4.086	25.301	4.766	25.290	4.548	25.105	5.409
9. Dezil	30.592	5.239	30.226	4.501	31.460	5.378	30.985	5.040	30.742	5.163
10. Dezil	43.986	7.857	42.163	5.609	40.665	5.077	41.126	5.240	43.039	6.990
1. Quintil	8.479	2.897	8.812	2.131	8.197	2.888	8.561	2.439	8.505	2.753
2. Quintil	12.752	3.999	13.434	3.042	12.948	3.947	13.126	3.616	12.948	3.799
3. Quintil	17.325	4.410	17.332	4.395	17.433	4.579	17.376	4.476	17.342	4.433
4. Quintil	23.158	5.572	23.550	3.900	23.599	4.828	23.583	4.510	23.299	5.220
5. Quintil	37.036	6.499	34.679	4.914	35.659	5.240	35.314	5.126	36.419	6.007
1. Quartil	8.989	3.321	9.227	2.607	9.127	3.468	9.181	2.998	9.052	3.214
2. Quartil	14.643	3.874	14.952	3.326	13.901	3.781	14.357	3.584	14.505	3.734
3. Quartil	20.695	4.984	20.890	4.145	21.061	4.868	20.988	4.557	20.791	4.844
4. Quartil	33.693	6.516	32.992	4.937	32.675	5.319	32.776	5.197	33.372	6.054
1. Terzil	9.954	3.234	10.315	2.638	11.189	3.255	10.804	2.983	10.288	3.136
2. Terzil	17.851	4.698	17.082	3.884	16.976	4.836	17.027	4.373	17.538	4.575
3. Terzil	30.702	6.060	29.576	4.396	30.153	4.956	29.951	4.760	30.432	5.594
Insgesamt	18.680	4.576	17.136	3.537	18.701	4.311	18.018	3.973	18.429	4.347

Q: SZR, Sonderauswertung der SENSOR-Datenbank.

3.5.5 Schlussfolgerung

In diesem Abschnitt wurden zwei Datenstöcke analysiert, die Informationen über die Struktur der geförderten Haushalte liefern. Diese Daten wurden zunächst deskriptiv statistisch und danach – erstmals für Österreich – mit Hilfe eines multivariaten statistischen Modells analysiert.

Die Ergebnisse belegen, dass die Wohnbauförderung verteilungspolitischen Zielen kaum gerecht wird: In der Regel geht ein höheres Einkommen mit einer höheren Förderwahrscheinlichkeit einher. Das verteilungspolitische Ziel, unteren Einkommenschichten den Zugang zum Wohnungsmarkt zu erleichtern, wird mit der gegenwärtigen Konzeption der Wohnbauförderung nicht erreicht. Eine wesentliche Ursache dafür ist der Umstand, dass die Förderwürdigkeit nur zum Zeitpunkt der Zuteilung gegeben sein muss.

Insbesondere in Phasen, in denen eine Grundversorgung mit Wohnungen bereits sichergestellt ist, sollte das Instrument der Wohnbauförderung gezielt für die sozial Schwächeren eingesetzt werden, um das Ziel der sozialen Gerechtigkeit zu erreichen.

3.5.6 Anhang

Die Untersuchung basiert auf einem diskreten Entscheidungsmodell (Maier – Weiss, 1990). Dies ist ein ökonometrisches Modell, in dem die abhängige Variable nur zwei Werte (binäres Modell) oder mehr als zwei Werte (multinomiales Modell) annimmt. Solche Modelle (Logit- oder Probit-Modelle – je nachdem, welche Verteilungsannahmen unterstellt werden) können im Kontext der mikroökonomischen Konsumtheorie abgeleitet werden und sind für die Verbindung von Theorie und Empirie von Nachfragemodellen mit diskreten Alternativen von grundlegender Bedeutung. In einem solchen Rahmen werden die Modelle aus einem Entscheidungskalkül abgeleitet. Dabei wird bestimmt, welche Faktoren die Bewertung einer Alternative beeinflussen (Charakteristika der entsprechenden Alternative und sozioökonomische Charakteristika des Entscheidungsträgers).

Für die rein statistisch-ökonometrische Betrachtung ist dieser entscheidungstheoretische Hintergrund jedoch weniger bedeutsam. Die formale Struktur des in der vorliegenden Studie verwendeten Logit-Modells ist so allgemein, dass damit jeder diskrete Prozess abgebildet werden kann. Jedes auf Auswahlwahrscheinlichkeiten basierende Modell kann in der Form des Logit-Modells ausgedrückt werden.

Ausgangspunkt ist eine Menge von j Elementen mit jeweils einer (wahren) Auswahlwahrscheinlichkeit p_j , die den Axiomen der Wahrscheinlichkeit genügt, d. h.

$$0 \leq p_j \leq 1, \quad \sum_j p_j = 1, \quad j = 1, \dots, J.$$

Da die Auswahlwahrscheinlichkeiten nicht-negativ sind, kann eine Variable W_j als $W_j = \ln p_j$ definiert werden, sodass sich $p_j = \exp(W_j)$ ergibt. Da die Summe der Auswahlwahrscheinlichkeiten 1 ist, kann dieser Ausdruck durch diese Summe dividiert werden, sodass die Auswahlwahrscheinlichkeiten in der Form

$$p_j = \frac{p_j}{\sum_j p_j} = \frac{\exp(W_j)}{\sum_j \exp(W_j)}$$

dargestellt werden können.

Um das Logit-Modell im Rahmen einer Regressionsanalyse nutzbar zu machen, wird die Auswahl bzw. Entscheidung für eine der $J + 1$ Alternativen von verschiedenen Faktoren abhängig gemacht. Das Wahrscheinlichkeitsmodell lautet dann ("Prob" steht für Wahrscheinlichkeit, "Fkt" für Funktion) allgemein (Greene, 1997):

Prob (Auswahl = Element j) = Prob ($Y = j$) = Fkt (Einflussfaktoren/Parameter) = $\Lambda (\beta' x)$

bzw. konkret – $\Lambda ()$ bezeichnet die multinomiale logistische Verteilungsfunktion – als Logit-Modell:

$$\text{Prob} (Y = j) = \Lambda (\beta' x) = \frac{e^{\beta_j' x}}{\sum_j e^{\beta_j' x}} \quad j = 0, \dots, J, \quad \beta_0 = 0.$$

Dabei ist x der Vektor der erklärenden Variablen und β der zu schätzende Parametervektor. Das Modell kann auch in den "logs-odds"

$$\ln \left\{ \frac{\text{Prob} (Y = j)}{\text{Prob} (Y = 0)} \right\} \quad j = 0, \dots, J$$

formuliert werden, wobei eine der Auswahlwahrscheinlichkeiten als "numéraire" fungiert (z. B. $j = 0$. . . nicht gefördertes Wohnobjekt", $j = 1, \dots, 5$. . . geförderte Wohnobjekte als Alternativen: selbst gebaut bzw. erworbenes Eigenheim, Genossenschafts-, Dienst- und Gemeindewohnungen und selbst erworbene Eigentumswohnung). Die Parameter des Logit-Modells – sie werden mit einer Maximum-Likelihood-Prozedur geschätzt – geben dann den Einfluss der Variablen auf die Wahrscheinlichkeit an, dass Alternative $j = 1, \dots, J$ gewählt wird, relativ zur Wahrscheinlichkeit, dass Alternative $j = 0$ gewählt wird.

Im Logit-Modell – wie in allen nichtlinearen ökonomischen Modellen – stehen die geschätzten Koeffizienten nicht notwendigerweise für den marginalen Effekt, d. h. das Ausmaß des Einflusses einer Variation einer erklärenden Variablen auf die abhängige Variable. Die Höhe (und unter Umständen sogar die Richtung) dieser marginalen Auswahlwahrscheinlichkeiten kann aber berechnet werden, sie hängt jedoch auch vom Ausgangswert der Variablen ab, von dem aus die Variation durchgeführt wird. Meist werden die marginalen Effekte am Durchschnittswert berechnet.

4. Der Einfluss öffentlicher Fördermittel auf die Finanzierungskosten von Wohnbauinvestitionen

Thomas Url

4.1 Vorbemerkungen

In diesem Abschnitt wird die Struktur der Wohnbaufinanzierung untersucht, wobei aufbauend auf früheren Arbeiten des WIFO (Mooslechner, 1990, Hahn, 1997) erstmals eine Schätzung der Finanzierungsstruktur der Bruttowohnbauinvestitionen in Österreich präsentiert wird. Diese Schätzung liefert die Grundlage zur Berechnung der durchschnittlichen Zinskosten von Wohnbauinvestitionen in Österreich. Die Auswirkungen von Änderungen der Wohnbauförderung auf die durchschnittlichen Finanzierungskosten können so leicht dargestellt und in ein Modell für die Wohnbaunachfrage eingebaut werden. Damit kann in der Folge für das Jahr 1998 eine Simulation durchgeführt werden, die die Auswirkungen der Verringerung von Fördermitteln auf die Finanzierungskosten und damit die zusätzliche Belastung für den einzelnen privaten Haushalt beschreibt.

Dieser Ansatz beschränkt den Zusammenhang zwischen Wohnbauinvestitionen und Wohnbauförderung auf die Finanzierungskosten. Damit wird der zentrale Gegenstand der Kalkulation privater Haushalte in Bezug auf die Wohnungsnachfrage in den Mittelpunkt der Analyse gerückt: Wieweit werden mit der Wohnbauförderung die verfügbaren Einkommen der Haushalte entlastet bzw. wie hoch ist die verbleibende Belastung durch ungeforderte Finanzierungsformen? Diese Problemstellung vermeidet weitgehend die störende Wirkung häufiger Änderungen der Förderlandschaft, ungeklärter Preiseffekte der Wohnbauförderung und der unvermeidbaren Mischung von Qualitätsunterschieden in einer aggregierten Analyse. Ein Ausblick auf die künftigen Rahmenbedingungen der österreichischen Zinslandschaft vermittelt abschließend einen Eindruck über die Möglichkeiten zur Verallgemeinerung der Simulationsergebnisse des Jahres 1998 auf die weitere Zukunft.

Im Folgenden werden unter dem Begriff Wohnung immer mehrgeschossige Häuser und Einfamilienhäuser zusammengefasst. Ähnlich wird unter Wohnbau sowohl die Errichtung neuer Wohnungen bzw. Häuser als auch deren Sanierung verstanden. Dasselbe gilt für die Wohnbauförderung, in der alle Teile der Förderung, d. h. Neubauten und Sanierungen, enthalten sind.

Übersicht 41: Wohnbaukredite in Österreich

Bestände

	Bankkredite			Versicherungs-kredite	Wohnbau-förderungs-darlehen	Insgesamt	Nachrichtlich: Bankkredite anderer Kreditinstitute		
	Bauspar-darlehen ¹⁾	Andere Kredit-institute	Summe				Subventionierte Wohnbaukredite ²⁾		Fremd-währungs-kredite
							Insgesamt	Zinssubven-tioniert	
Mio. S									
1985	96.613	114.343	210.956	4.624	147.186	362.766	114.343	96.194	.
1986	105.650	120.030	225.680	4.565	160.099	390.344	120.030	95.692	.
1987	113.183	125.857	239.040	4.731	175.930	419.701	125.857	107.296	.
1988	117.320	136.246	253.566	4.714	187.633	445.913	136.246	109.057	.
1989	123.420	146.872	270.292	4.675	200.167	475.134	146.872	110.528	.
1990	134.614	158.317	292.931	4.683	221.062	518.676	158.317	117.296	.
1991	142.114	170.749	312.863	4.724	225.648	543.235	170.749	119.875	.
1992	149.186	181.026	330.212	4.813	238.981	574.006	177.993	118.005	.
1993	156.330	191.068	347.398	5.053	249.895	602.346	178.344	118.355	.
1994	158.769	213.894	372.663	5.835	261.274	639.772	181.810	119.780	.
1995	166.768	227.362	394.130	5.326	267.549	667.005	189.481	122.983	760
1996	158.570	262.885	421.455	7.289	276.796	705.540	210.332	139.534	2.275
1997	172.393	285.904	458.297	7.140	277.672	743.109	218.110	127.565	5.448
1998	167.656	316.622	484.278	7.097	289.972	781.347	208.804	132.470	14.234
1999	158.264	357.995	516.259	7.442	–	–	211.247	137.125	31.306

Anteile an den Wohnbaukrediten insgesamt in %

1985/1998	25,3	33,1	58,3	1,0	40,7	100,0	29,9	21,4	0,2
-----------	------	------	------	-----	------	-------	------	------	-----

Q: OeNB. – ¹⁾ Einschließlich Zwischendarlehen. – ²⁾ Subventionierte und zinssubventionierte Wohnbaukredite von 1985 bis 1994 geschätzt.

4.1.1 Die Struktur der Wohnbaufinanzierung in Österreich

Die Wohnbauförderung setzt ihre Mittel in Österreich zum Großteil in der Gewährung langfristiger Darlehen zu einem begünstigten, d. h. unter dem Marktwert liegenden Zinssatz ein. Übersicht 41 zeigt die Struktur aller aushaftenden Wohnbaukredite. Im Folgenden wird auf die Werte des Jahres 1998 näher eingegangen, weil für dieses Jahr zum Zeitpunkt der Berechnungen alle Finanzierungsgrößen vollständig vorliegen. Insgesamt hafteten 1998 Wohnbaukredite im Ausmaß von 781,3 Mrd. S aus. Die Wohnbauförderungsdarlehen der Länder bilden im Durchschnitt zwei Fünftel der Fremdfinanzierung. Der größte Teil der Darlehen wird allerdings von Kreditinstituten vergeben. Der Anteil der Bankkredite an der Fremdfinanzierung des Wohnbaus stieg in den letzten Jahren auf den bisherigen Höchstwert von 62%. Diese Entwicklung ist durch die Einschränkung der Vergabe von Wohnbauförderungsdarlehen, die zur Zeit niedrigen Zinssätze für Wohnbaukredite (speziell in ausländischer Währung) und den verstärkten Einsatz von Zinssubventionen bzw. Annuitätzuschüssen bedingt.

Die Auswirkung der Zinsstruktur zeigt sich am deutlichsten im Anteil der Bauspardarlehen an der Fremdfinanzierung. Bausparkkredite mit einem festen Zinssatz von 6% sind in einer Periode niedriger Zinssätze im Vergleich mit Hypothekendarlehen wenig günstig. Durch ihre lange Laufzeit haben Bausparkkredite mit ihrem festen Zinssatz aber einen Wettbewerbsvorteil gegenüber variabel verzinsten herkömmlichen Bankkrediten. Im Vergleich mit Fremdwährungskrediten fehlt ihnen auch das Wechselkursänderungsrisiko. Trotzdem reagieren die privaten Haushalte in Österreich deutlich auf die gegenwärtige Zinslandschaft. Ausstehende Bausparkkredite wurden 1998 verstärkt vorzeitig getilgt, während die Neuvergabe auf hohem Niveau starken Schwankungen unterliegt. Der Anteil der Bausparkkredite an der gesamten Fremdfinanzierung betrug 1998 etwa 21,5% und lag damit deutlich unter dem langjährigen Durchschnitt.

Die Wohnbaukredite der anderen Kreditinstitute (ohne Bausparkassen) gewannen hingegen Marktanteile. Die Nachfrage privater Haushalte verschob sich zu den nichtgeförderten Schillingkrediten und teilweise zu Fremdwährungskrediten, die 1998 aber erst 1,8% des aushaftenden Kreditvolumens einnahmen. Die späte Bearbeitung des Geschäftsfeldes Fremdwährungskredit durch heimische Banken ist vermutlich mit dem geringen Zinsabstand zwischen in- und ausländischen Zinssätzen vor 1995 zu begründen. Die Einstellung österreichischer Privathaushalte gegenüber dem Wechselkursrisiko von Fremdwährungskrediten lockerte sich auch erst vor kurzer Zeit. Deshalb befindet sich diese Finanzierungsform noch in einer Aufbauphase mit hohen Wachstumsraten und vergleichsweise höherem Anteil an den Neuvergaben.

Zwischen 1985 und 1998 waren im Durchschnitt fast alle von Kreditinstituten vergebenen Wohnbaukredite subventioniert (Übersicht 41). Diese Zuteilung beruht auf einer Rückrechnung von Daten aus der neuen vierteljährlichen Kreditstatistik auf Grundlage der Wohnbaukredite aus der früheren halbjährlichen Kreditstatistik. Insgesamt wurden im Durchschnitt zwischen 1985 und 1998 nur knapp 4% der Darlehen zu "normalen" Konditionen vergeben, d. h. 96% der Wohnbaufinanzierung erfolgten nicht zu Marktkonditionen. Diese Schätzung liegt über den Werten von *Mooslechner* (1990), der 86% der Wohnbaudarlehen des Jahres 1988 eine Förderung zuordnet.

Der Unterschied zwischen der aktuellen Schätzung und den Werten von *Mooslechner* (1990) entsteht durch die neue Hochrechnung des Bestands subventionierter Wohnbaukredite für die Periode 1985 bis 1994. In der früheren halbjährlichen Kreditstatistik wurde nicht zwischen subventionierten Wohnbaukrediten und anderen subventionierten Krediten unterschieden; daher zog *Mooslechner* (1990) Erhebungen der OeNB über den Anteil subventionierter Wohnbaukredite an den gesamten subventionierten Krediten für seine Schätzung heran (*Oesterreichische Nationalbank*, 1989). Diese Hochrechnung stimmt allerdings nicht mit den aggregierten Daten der halbjährlichen Kreditstatistik des betreffenden Jahres überein. Seit 1995 sind in der neuen Kreditstatistik subventionierte Wohnbaukredite der Kreditinstitute getrennt erfasst. Die gesamten Wohnbaukredite der Kreditinstitute wurden schon in der alten Erhebung bis 1984 zurück erfasst. Die neue Datenlage bietet daher die

Möglichkeit für eine Revision der alten Schätzung¹⁾). Zwischen 1992 und 1998 verringerte sich der Anteil der subventionierten Wohnbaukredite an den gesamten Wohnbaukrediten von 98,6% auf 85,3% (Übersicht 41).

Das hier entwickelte Bild einer stark durch Förderungen beeinflussten Finanzierungsstruktur im österreichischen Wohnbau kann durch mehrere Faktoren verzerrt sein: Nicht als Wohnbaukredite deklarierte Darlehen können durchaus für Wohnbauzwecke verwendet worden sein. Betriebsratskredite, Gehaltsvorschüsse, Kontokorrentrahmen und andere kurzfristige Refinanzierungsmöglichkeiten, die ohne Angabe des Verschuldungsgrundes in Anspruch genommen werden, können Ursache einer Unterschätzung des gesamten für Wohnbauzwecke gewidmeten Kreditvolumens sein. Zusätzlich sind Transfers oder Kredite innerhalb der Familie hier nicht erfasste Finanzierungsformen, so dass das Ausmaß der Fremdfinanzierung unterschätzt wird. Eine Studie über den italienischen Wohnungsmarkt (*Guiso – Japelli, 1998*) zeigt, dass private Transfers im Durchschnitt etwa 20% des Kaufpreises betragen und damit zumindest in Italien einen substantiellen Beitrag zur Finanzierung von Eigentumswohnungen bestreiten. Vergleichbare Ergebnisse liegen für Österreich nicht vor.

4.1.2 Bestimmung des gewichteten Zinssatzes zur Wohnbaufinanzierung

Wohnbauinvestitionen werden aus mehreren Quellen finanziert. Private Haushalte und auch Wohnbauintermediäre sind dabei bemüht, die Finanzierungskosten möglichst niedrig zu halten. Dabei lösen private Haushalte ein Optimierungsproblem, in dem der gesamte Konsum des Haushalts maximiert wird, ohne die dynamische Budgetbeschränkung zu verletzen. Eine dynamische Budgetbeschränkung setzt das erwartete Lebenseinkommen eines Haushalts seinen Ausgaben gleich. Sie erlaubt dem Haushalt eine zeitweilige Verschuldungsposition, die erst in der Zukunft durch die Kreditrückzahlung ausgeglichen wird. Insgesamt kann ein Haushalt in seinem Wirtschaftsleben aber nicht mehr Geld ausgeben, als er erwartet einzunehmen. Mit der Kreditaufnahme kann ein privater Haushalt den Eigentumserwerb oder einen Barerlag für Genossenschaftswohnungen ohne lange Ansparperioden finanzieren.

Je größer der Fremdfinanzierungsanteil im Wohnbau ist, desto wichtiger wird die Verzinsung einzelner Finanzierungsarten. Im Optimierungsproblem im Anhang A würden statt eines einzelnen Zinssatzes zur Fremdfinanzierung mehrere unterschiedlich hohe Zinssätze angewandt. Ein Haushalt, dem mehrere Finanzierungsverfahren zur Verfügung stehen, wird nur dann zwischen zwei Finanzierungsarten indifferent sein, d. h. keines eindeutig bevorzugen, wenn deren Zinssatz bzw.

¹⁾ Für die vorliegende Studie werden die subventionierten Wohnbaukredite aus dem Verhältnis der gesamten zinssubventionierten Kredite zu den Wohnbaukrediten ohne Bauspardarlehen geschätzt. Diese Zahl wird mit den Daten der neuen Kreditstatistik so verkettet, dass kein statistischer Bruch entsteht. Dabei wird angenommen, dass der Verkettungsfaktor zwischen 1985 und 1991 stabil war. Unter dieser Annahme waren alle in diesem Zeitabschnitt vergebenen Wohnbaukredite subventioniert.

die Rückzahlungsmodalitäten gleichartig sind. Bietet eine Finanzierungsart günstigere Konditionen, so wird der Haushalt versuchen, diese Verschuldungsart möglichst weitgehend auszunutzen.

Wohnbauförderungsdarlehen bilden in Österreich die günstigste Art der Verschuldung. Der Zinssatz schwankt entsprechend der föderalen Struktur der Wohnbauförderung zwischen den einzelnen Bundesländern und ist oft auch abhängig von der Restlaufzeit eines Darlehens. In einigen Bundesländern werden zinsenlose Darlehen zur Förderung von Mietwohnungen angeboten, in anderen steigt der Zinssatz in der Rückzahlungsperiode und erreicht am Ende der Darlehensperiode höchstens 6% (Tirol). Im Durchschnitt der Länder beträgt die Verzinsung von Wohnbauförderungsdarlehen zur Errichtung von Mietwohnungen 1,7% (Übersicht 42). Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass die Förderung von Miet- und Eigentumswohnungen gleichartig ist, d. h. für beide Darlehen wird dieselbe Verzinsung angenommen.

Übersicht 42: Durchschnittliche Verzinsung von Wohnbaudarlehen der Bundesländer, 2000

	Durchschnittlicher Zinssatz ¹⁾ In %	Vergabe nach Ländern ²⁾ Anteile in %
Burgenland	1,79	3,5
Kärnten	3,09	12,9
Niederösterreich	0,00	17,5
Oberösterreich	1,79	26,6
Salzburg	0,00	6,4
Steiermark	1,00	8,8
Tirol	3,18	12,4
Vorarlberg	2,88	7,2
Wien ³⁾	1,50	4,7
Österreich	1,68	100,0

Q: Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Mit Laufzeiten gewichtet. – ²⁾ 1998 ohne Eigenmittelsatzdarlehen. – ³⁾ In Wien werden erst seit 1997 wieder Wohnbaudarlehen angeboten. Zur Berechnung des durchschnittlichen Zinssatzes für Österreich wurde für Wien ein Zinssatz von 1,5% angenommen.

Ein nutzenoptimierender Haushalt würde seine gesamte Fremdfinanzierung durch Wohnbauförderungsdarlehen decken, weil sie nominell vergleichsweise niedrig und real teilweise sogar negativ verzinst sind (Anhang A). Das würde aber den finanziellen Rahmen der Wohnbauförderung sprengen und wird daher von der vergebenden Landesbehörde durch Deckelung der Darlehenssumme verhindert. Ähnliche Mengenbeschränkungen bestehen für Zinssubventionen, verlorene Zuschüsse und für Bauspardarlehen. Ein optimierender Haushalt wird daher nach und nach, von der billigsten Finanzierungsart ausgehend, den jeweils angebotenen Kreditrahmen voll ausschöpfen²⁾.

Ein weiterer Teil der Mittel für die Wohnbauförderung wird in Form von Zinszuschüssen und verlorenen Zuschüssen gewährt. Diese Art der Förderung ist wenig kapitalintensiv und verkleinert eben-

²⁾ Im Modell in Anhang A müssten entsprechend zusätzliche Nebenbedingungen für die Grenzen einzelner Kreditrahmen eingeführt werden, die in der Optimierung eigene Schattenpreise erhalten, sobald sie bindend werden.

falls die Zinskosten der Wohnbaufinanzierung. Die größte Einzelkomponente der Ausgaben bilden die direkten Wohnbauförderungsdarlehen (Übersicht 43). Insgesamt wird zur Zeit aber bereits gleich viel für Zinssubventionen und verlorene Zuschüsse aufgewandt. Vor allem in der Förderung von Sanierungen dominieren Zinszuschüsse. Die verlorenen Zuschüsse finden erst seit Beginn der neunziger Jahre breitere Verwendung.

Übersicht 43: Wohnbauförderung der Länder durch Wohnbaudarlehen, Annuitäten-, Zinszuschüsse sowie verlorene Zuschüsse

	Ausgaben für Wohnbaudarlehen ¹⁾	Annuitäten und Zinszuschüsse	Sonstige verlorene Zuschüsse
	Mrd. S		
1985	14,6	3,4	0,1
1990	15,8	5,2	1,3
1991	15,1	5,8	1,8
1992	18,0	6,4	1,9
1993	19,4	7,0	3,4
1994	19,5	7,5	5,0
1995	17,6	8,0	6,2
1996	15,9	8,9	5,1
1997	16,9	9,4	4,3
1998	16,4	10,0	6,1

Q: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. – ¹⁾ Laufende Vergabe für Wohnbau und Sanierung.

Diese beiden Förderungsarten vermindern die Zinssätze subventionierter Bankkredite für den Wohnbau. In der Kreditstatistik der OeNB zählen dazu alle Kredite mit begünstigtem Zinssatz, Zinsen- und Annuitätenzuschüssen. Die Bauspardarlehen werden nicht zu dieser Größe hinzugerechnet, weil die Subvention an den Sparer und nicht an den Kreditnehmer ausgezahlt wird. Das Ausmaß von Zinssubventionen für Wohnbaukredite kann in Zinsäquivalente umgerechnet werden, indem die Summe aus beiden Förderungsarten zu den subventionierten Bankkrediten in Beziehung gesetzt wird. Dieses Verhältnis gibt das Zinsäquivalent der Wohnbauförderung durch Zinssubventionen und verlorene Zuschüsse an.

Übersicht 44 zeigt die relative Bedeutung aller Subventionsarten für Fremdmittel über die Zeit: Zinssubventionierte Kredite dominieren die Kreditfinanzierung des Wohnbaus. Im Jahr 1985 waren alle Wohnbaukredite in der einen oder anderen Form subventioniert, der Großteil davon durch Zinssubventionen. Bis 1998 verlor diese Stützung kontinuierlich an Bedeutung. Sie wurde durch niedrig verzinste nichtgeförderte Kredite bzw. Fremdwährungskredite ersetzt. Der deutliche Anstieg nichtsubventionierter Kredite nach 1993 könnte auch auf einer Erfassungslücke der neuen Kreditstatistik beruhen: Vielleicht sind die mit einem Kredit verbundenen verlorenen Zuschüsse dem Kreditinstitut nicht bekannt und scheinen daher in der Meldung an die OeNB nicht auf.

Übersicht 44: Struktur der inländischen Bankkredite für Beschaffung und Erhaltung von Wohnraum Bestände

	Fremdwährungs- kredite	Zinssubventio- nierte Kredite	Sonstige subven- tionierte Kredite ¹⁾ Anteile in %	Nichtgeförderte Schillingkredite	Kredite insgesamt	Mio. S
1985	.	84,1	15,9	0,0	100,0	114.343
1986	.	79,7	20,3	0,0	100,0	120.030
1987	.	85,3	14,7	0,0	100,0	125.857
1988	.	80,0	20,0	0,0	100,0	136.246
1989	.	75,3	24,7	0,0	100,0	146.872
1990	.	74,1	25,9	0,0	100,0	158.317
1991	.	70,2	29,8	0,0	100,0	170.749
1992	.	65,2	33,1	1,7	100,0	181.026
1993	.	61,9	31,4	6,7	100,0	191.068
1994	.	56,0	29,0	15,0	100,0	213.894
1995	0,3	54,1	29,2	16,3	100,0	227.362
1996	0,9	53,1	26,9	19,1	100,0	262.885
1997	1,9	44,6	31,7	21,8	100,0	285.904
1998	4,5	41,8	24,1	29,6	100,0	316.622
1999	8,7	38,3	20,7	32,2	100,0	357.995

Q: OeNB, WIFO-Berechnungen. Ohne Bausparkassen. – ¹⁾ Verlorene Zuschüsse, Haftungszusagen und zweckgebundene Einlagen öffentlicher Stellen.

Die Zinskosten der Haushalte für Wohnbalkredite der Banken werden um ausgezahlte Zinsstützungen (Übersicht 43) gemindert. In Bezug auf die zinssubventionierten Kredite entsteht so eine Förderung im Ausmaß von 3,3% bis 7,7%, d. h. der Zinssatz des durchschnittlichen geförderten Wohnbalkredites einer Bank liegt in diesem Ausmaß unter der marktmäßigen Verzinsung eines Hypothekarkredites. Zählt man die sonstigen verlorenen Zuschüsse hinzu und setzt diese Summe in Beziehung zu den gesamten subventionierten Wohnbalkrediten, so steigt die zinsäquivalente Förderung in den letzten Jahren geringfügig (Übersicht 45). Diese hohen Werte können durch die ungenügende Erfassung subventionierter Kredite in der Kreditstatistik der OeNB entstehen.

Die Bauspardarlehen bilden die dritte große Förderungsart. In den Bausparkassen wird mit einer Zinssubvention der Einlagezinssatz für die Sparer durch den Staat über den Zinssatz vergleichbarer Veranlagungsmöglichkeiten angehoben. Umgekehrt senkt diese Förderung die Refinanzierungskosten der Bausparkassen und erlaubt es ihnen damit, vergleichsweise große Investitionsvolumina zu günstigen Konditionen zu sammeln. Diese können dann in Form von einheitlich und festverzinsten Bauspardarlehen vergeben werden. Die genaue Ausgestaltung des Bausparkassensystems und dessen Vorteile werden in Mooslechner (1996) und Hahn (1997) eingehend beschrieben. Die angestrebte Wirkung von Bauspardarlehen ist ähnlich der Wohnbauförderung: Sie soll eine Senkung und Stabilisierung der Finanzierungskosten auf konstant 6% erreichen. Zuletzt sank die Verzinsung von Bauspardarlehen wegen des niedrigen Hypothekarzinssatzes und der Konkurrenz durch Fremdwährungskredite sogar auf bis zu 4,5%.

Die Wohnbauförderung nimmt – unabhängig davon, ob Darlehen oder Zinssubventionen gewährt werden – den Charakter einer Zinsstützung an, d. h. die Finanzierungskosten des Wohnbaus sind niedriger als ohne Förderung. Mooslechner (1990, S. 164) berechnete den Wert der Zinssubvention für ein bestimmtes Jahr (1988). Er schätzte den Förderungsgehalt aller Komponenten der Wohnbauförderung im Vergleich mit dem Hypothekarzinsatz auf 24 Mrd. S, d. h. durch die Wohnbauförderung ersparten sich private Haushalte Zinskosten in diesem Ausmaß. Umgelegt auf den durchschnittlichen Hypothekarzinsatz von 10% (1988) betrug der Unterschied durch die Zinssubvention in diesem Jahr also 5,6 Prozentpunkte (Fördergehalt).

Übersicht 45: Zinsäquivalente Wohnbauförderung durch laufende Zuschüsse der Länder¹⁾

	Annuitäten- und Zinszuschüsse	Annuitäten-, Zinsen- und verlorene Zuschüsse
	In % der aushaftenden	
	zinssubventionierten	subventionierten
	Wohnbaukredite der Banken (ohne Bausparkassen)	
1985	3,58	3,08
1986	3,85	3,21
1987	3,93	3,50
1988	3,25	3,54
1989	7,66	6,25
1990	4,42	4,10
1991	4,86	4,46
1992	5,46	4,68
1993	5,94	5,85
1994	6,27	6,87
1995	6,52	7,51
1996	6,36	6,63
1997	7,35	6,28
1998	7,52	7,71

Q: WIFO-Berechnungen. Subventionierte und zinssubventionierte Kredite von 1985 bis 1994 geschätzt.

Im Folgenden wird eine Schätzung der gewichteten Zinskosten zur Finanzierung von Wohnbauten vorgenommen. Dazu müssen in einem ersten Schritt die Gewichte einzelner Finanzierungsarten ermittelt werden. Die Gewichte sollen auf die aktuellen Investitionsvorhaben des laufenden Jahres abgestimmt sein. Die Kreditbestände sollten dafür nicht verwendet werden, weil darin die gesamten in der Vergangenheit aufgenommenen und derzeit noch laufenden Kredite enthalten sind. Deren Finanzierungskosten richten sich nach der Zinsvereinbarung (variabel oder fest), den Laufzeiten und den Förderbedingungen zum Zeitpunkt des Abschlusses bzw. nach dem vorzeitigen Rückzahlungsverhalten. Daher verzerren Gewichte aufgrund des ausstehenden Kreditvolumens die Bedeutung einzelner Finanzierungsarten für die laufenden Wohnbauinvestitionen.

Eine bessere Übereinstimmung besteht zwischen neu vergebenen Krediten des laufenden Jahres und den Bruttowohnbauinvestitionen. Das Ausmaß der neu vergebenen Kredite eines Jahres ist aber nur für Wohnbauförderungs- und für Bauspardarlehen bekannt. Selbst wenn für alle Fremdfinanzierungsformen diese Werte zur Verfügung stünden, würde durch die fehlende Fristenkongruenz zwischen Kreditauszahlung und Investitionstätigkeit eine Unschärfe in der Zuordnung von Zinskosten

ten zu Wohnbauinvestitionen entstehen. Trotz dieser Unschärfe wird im Folgenden die Bruttokreditvergabe als eine erste Annäherung auf Grundlage der Nettokreditvergabe geschätzt. Die Vorgangsweise ist im Kasten "Grundlagen zur Berechnung des gewichteten Zinssatzes" kurz dargestellt und in Anhang B ausführlicher beschrieben.

Übersicht 46: Bedeutung einzelner Finanzierungsarten im Wohnbau

Laufende Finanzierung

	Wohnbau- darlehen	Bauspar- darlehen	Nicht- geförderte Bank- und Versiche- rungskredite	Subventio- nierte Bankkredite	Fremd- währungs- kredite von Banken	Eigenmittel	Brutto- wohnbau- investitionen
	Anteile in %						
1970	17,3	26,5	1,0	20,4	.	34,9	100,0
1980	26,9	41,2	1,0	20,2	.	10,7	100,0
1990	25,3	34,1	0,9	34,0	.	5,7	100,0
1991	17,1	26,7	0,9	43,4	.	12,0	100,0
1992	17,8	27,7	12,5	27,8	.	14,2	100,0
1993	17,7	26,8	13,4	24,3	.	17,8	100,0
1994	16,0	22,1	16,4	25,3	.	20,1	100,0
1995	12,5	24,8	17,9	23,3	0,5	20,9	100,0
1996	10,8	23,0	17,0	24,1	1,0	24,0	100,0
1997	11,5	26,3	27,2	14,5	2,2	18,3	100,0
1998	11,0	23,0	35,9	4,5	5,9	19,6	100,0
Maximum	31,9	41,2	35,9	43,4	5,9	34,9	100,0
Minimum	10,8	18,6	0,9	4,5	0,0	5,7	100,0
Durchschnitt	23,2	27,0	5,6	25,4	0,3	18,4	100,0
Standardabweichung	6,7	5,6	9,2	7,9	1,2	6,9	

Q: WIFO-Berechnungen.

Übersicht 46 zeigt die Struktur der Finanzierung von Wohnbauinvestitionen, wobei Bankkredite weiter in subventionierte, nichtgeförderte und Fremdwährungskredite zerlegt sind. Der Anteil der Wohnbauförderungsdarlehen an der Finanzierung erreichte 1987 mit nahezu einem Drittel einen Höchstwert; zuvor und danach waren mit einem Fünftel bis einem Zehntel niedrigere Werte zu verzeichnen. Etwas geringeren Schwankungen ist der Anteil der Bauspardarlehen an den Bruttoinvestitionen ausgesetzt. Diese Finanzierungskomponente reagiert stark auf relative Zinsabstände zur freien Finanzierung. Vor allem die hohen Zinssätze der Zwischenfinanzierung werden von privaten Haushalten nur in Perioden mit hohen Zinserwartungen in Kauf genommen.

Die Zinssätze der einzelnen Verschuldungsformen sind in Übersicht 47 zusammengefasst. Sie sind ebenfalls zum Großteil Schätzwerte, weil mit Ausnahme des Hypothekarzinsatzes und der Sekundärmarktrendite keine erhobenen Werte vorliegen. Für die Wohnbauförderungsdarlehen wird entsprechend der gesetzlichen Lage bis 1983 ein konstanter Zinssatz von 0,5% angenommen, danach steigt dieser Wert auf 1%, und ab 1990 wird ein kontinuierlicher Anstieg auf das Niveau von 1,7% in Übersicht 42 angenommen. Vom nominellen Darlehenszinssatz muss das Zinsäquivalent der

direkt mit Darlehen verknüpften Förderungen (Wohnbeihilfen und fällige Bürgschaften) abgezogen werden; die effektive nominelle Verzinsung von Wohnbauförderungsdarlehen war deshalb um etwa 1 Prozentpunkt niedriger.

Grundlagen zur Berechnung des gewichteten Zinssatzes

Von den Bruttokreditvergaben einzelner Fremdfinanzierungsarten sind nur zwei vollständig erfasst: Wohnbauförderungsdarlehen und Bauspardarlehen. Die anderen Komponenten müssen anhand von Indikatoren geschätzt werden. Ähnliches gilt für die zugehörigen Zinssätze: Der Zinssatz für Wohnbauförderungsdarlehen etwa ist wegen der föderalen Struktur der Wohnbauförderung über die Bundesländer gemittelt. Die folgende Darstellung beschreibt kurz die Grundlage für die Übersichten 46 und 47.

Gewichte

Wohnbaudarlehen	Daten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit zur Vergabe von Wohnbaudarlehen
Bausparkassendarlehen	Daten der Arbeitsgemeinschaft der Bausparkassen zur Vergabe von Bauspardarlehen
Nichtsubventionierte Bank- und Versicherungskredite	Schätzung mit Hilfe der Bruttovergabe von Bauspardarlehen und dem Verhältnis der Nettobestandsveränderungen von Bankkrediten zu Bauspardarlehen (siehe Anhang B)
Subventionierte Bankkredite	Die Aufteilung zwischen subventionierten und nicht-subventionierten Bankkrediten orientiert sich an den Beständen
Fremdwährungskredite	Nettokreditvergabe entspricht der Bruttokreditvergabe
Eigenmittel	Restgröße

Zinssätze

Wohnbaudarlehen	Durchschnitt über Bundesländer und Laufzeiten abzüglich Zinsäquivalent der Wohnbeihilfe und sonstiger Zuschüsse
Bausparkassendarlehen	Gewichtetes Mittel aus 6% Festzinssatz (85%) und laufender Sekundärmarktrendite (15%)
Bank- und Versicherungskredite	Hypothekarzinsatz
Zins- und annuitätensubventionierte Bankkredite	Hypothekarzinsatz abzüglich Zinsäquivalent der Zinssubvention und verllorener Zuschüsse
Fremdwährungskredite	Dreimonats-LIBOR für Schweizer Franken plus Zuschlag von 1,5 Prozentpunkten für Verwaltungs- und Vertriebskosten
Eigenmittel	Sekundärmarktrendite Bund

Übersicht 47: Zinssätze einzelner Finanzierungsarten im Wohnbau

Laufende Finanzierung

	Wohnbau- darlehen ¹⁾	Bauspardarlehen (einschließlich Zwischendarlehen)	Bank- und Versicherungs- kredite ²⁾	Zins- und annuitä- tenssubventionierte Bankkredite ³⁾	Fremdwährungs- kredite von Banken ⁴⁾	Eigenmittel ⁵⁾
	In %					
1970	0,05	6,27	7,70	4,70	.	7,82
1971	0,07	6,26	7,60	4,60	.	7,71
1972	0,10	6,21	8,10	5,10	.	7,37
1973	0,11	6,34	8,80	5,80	.	8,25
1974	0,12	6,56	11,10	8,10	.	9,74
1975	0,13	6,54	11,00	8,00	.	9,61
1976	0,13	6,41	10,30	7,30	.	8,75
1977	0,11	6,41	10,40	7,40	.	8,74
1978	– 0,31	6,33	10,00	7,00	2,38	8,21
1979	– 0,40	6,29	9,50	6,50	3,75	7,96
1980	– 0,53	6,49	12,30	9,30	7,14	9,24
1981	– 0,53	6,69	13,40	10,40	10,79	10,61
1982	– 0,62	6,59	12,30	9,30	6,69	9,92
1983	– 0,64	6,33	10,30	7,30	5,69	8,17
1984	– 0,17	6,30	10,40	7,40	5,95	8,02
1985	– 0,18	6,27	10,20	7,12	6,53	7,77
1986	– 0,12	6,20	10,20	6,99	5,83	7,33
1987	– 0,07	6,14	10,00	6,50	5,41	6,91
1988	– 0,05	6,10	10,00	6,46	4,70	6,67
1989	0,08	6,17	10,10	3,85	8,57	7,14
1990	0,33	6,41	10,25	6,15	10,46	8,74
1991	0,45	6,39	10,35	5,89	9,75	8,61
1992	0,51	6,34	10,00	5,32	9,38	8,27
1993	0,60	6,10	8,50	2,65	6,46	6,64
1994	0,70	6,10	7,00	0,13	5,66	6,69
1995	0,75	6,07	7,00	– 0,51	4,59	6,47
1996	0,84	5,90	6,60	– 0,03	3,55	5,30
1997	0,87	5,82	6,10	– 0,18	3,21	4,79
1998	0,89	5,74	5,90	– 1,81	3,10	4,29

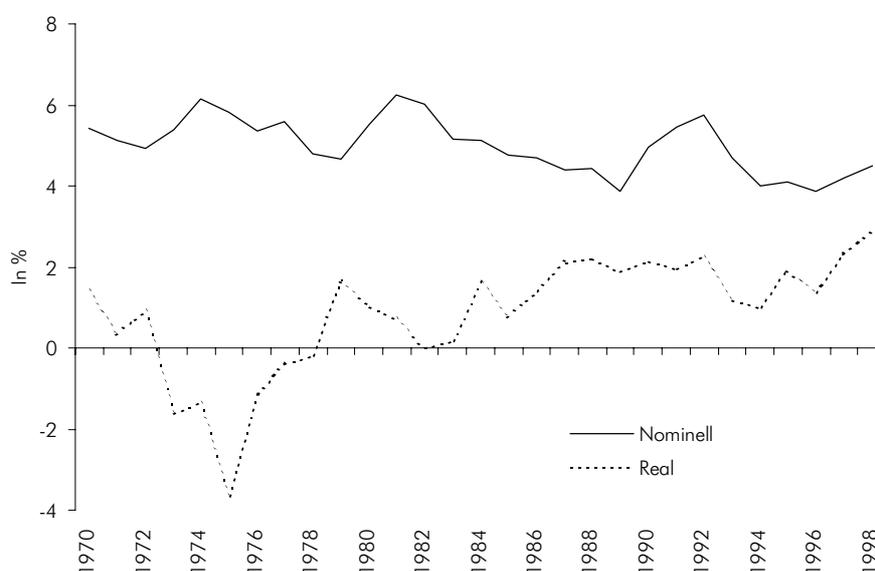
Q: OeNB, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Durchschnittlicher Zinssatz für Wohnbaurdarlehen abzüglich der zinsäquivalenten Wohnbeihilfe und sonstiger Zuschüsse. – ²⁾ Hypothekarzinsatz. – ³⁾ Hypothekarzinsatz abzüglich hochgerechneter Zinssubvention aus Übersicht 44. – ⁴⁾ Dreimonats-LIBOR für Schweizer Franken plus Verwaltungskostenzuschlag von 1,5 Prozentpunkten. – ⁵⁾ Sekundärmarktrendite Bund.

Die Verzinsung von Bauspardarlehen fasst echte Bauspardarlehen und Zwischendarlehen unter der Annahme zusammen, dass konstant ein Anteil von 15% der Darlehen zur Zwischenfinanzierung dient. Für diesen Anteil wird angenommen, dass er mit der Sekundärmarktrendite verzinst ist. Diese Korrektur bedeutet, dass ab 1996 die durchschnittliche Verzinsung von Bausparkrediten unter 6% sinkt. Die Zinsannahme für subventionierte Wohnbaurkredite der Banken gibt für die Periode vor 1985 vor, dass der Fördergehalt konstant 3 Prozentpunkte ausmachte. Dieser Betrag wird vom Hypothekarzinsatz abgezogen; ab 1985 folgt der Abzug des Fördergehalts entsprechend den Werten in Übersicht 45. Der Zinssatz für Fremdwährungskredite entspricht dem Dreimonats-LIBOR für Schweizer Franken und einem Zuschlag von 1,5 Prozentpunkten für Verwaltungs- und Vertriebs-

kosten des Kreditinstitutes. Die Vernachlässigung von Yen-Zinsen für die Periode bis 1998 ist damit motiviert, dass bis 1998 nur 7% der gesamten Fremdwährungskredite in Yen abgeschlossen wurden. Die Eigenmittel werden entsprechend dem Optimierungsansatz in Anhang A mit der Sekundärmarktrendite verzinst. Sie sind Opportunitätskosten des in der Wohnung gebundenen Eigenkapitals.

Aus der Verknüpfung der nominellen Zinssätze mit den Anteilen einzelner Finanzierungsarten folgen die gewichteten Zinskosten für Wohnbauinvestitionen in Abbildung 23. Die nominellen Zinskosten schwanken zwischen 3,8% gegen Ende des Beobachtungszeitraums und 6,2% zu Beginn der achtziger Jahre. Die Schwankungen der nominellen gewichteten Zinskosten sind damit deutlich geringer als jene des Hypothekarzinsfußes. Mooslechner (1990) ermittelte für 1988 die durchschnittliche Verzinsung der Wohnbaufinanzierung unter Ausschluss von Eigenmitteln privater Haushalte mit 4,4%. Die hier berechneten gewichteten Zinskosten betragen unter Berücksichtigung von Opportunitätskosten der Eigenmittel ebenfalls nominell 4,4%. Wenn man, wie Mooslechner (1990), nur die Fremdfinanzierung als Grundlage zur Gewichtung heranzieht, ergeben sich gewichtete Fremdfinanzierungskosten von 4,6%. Der Unterschied entsteht zum Großteil durch die höhere Verzinsung von Hypothekendarlehen im Vergleich zu Eigenmitteln.

Abbildung 23: Gewichtete Zinskosten der Wohnbaufinanzierung



Q: WIFO-Berechnungen.

Die realen gewichteten Zinskosten werden vereinfachend als Differenz zwischen den nominellen gewichteten Zinskosten und der ersten Inflationsprognose des WIFO für das entsprechende Jahr berechnet. Die realen Zinskosten waren ab Mitte der siebziger Jahre einige Jahre lang negativ. Die

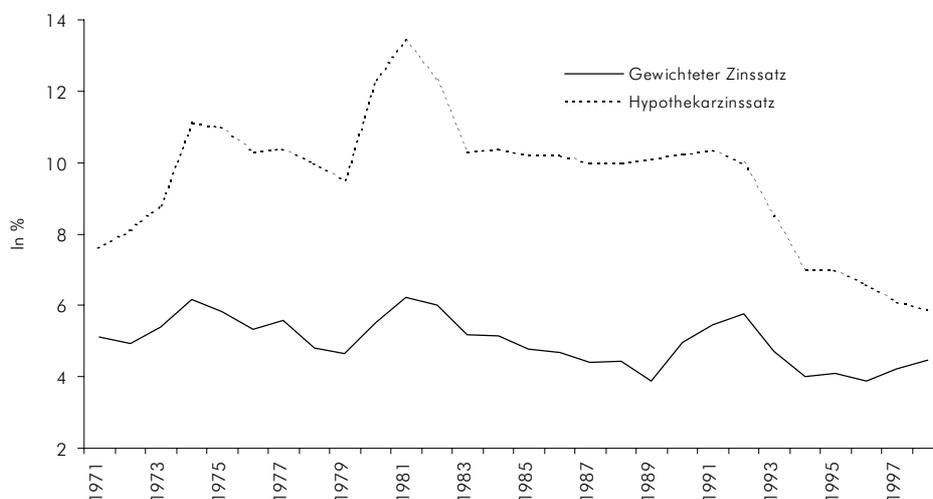
nominellen Zinssätze reagierten nicht im entsprechenden Ausmaß auf höhere Inflationserwartungen. Wegen der vergleichsweise hohen Schwankung der Inflationsprognose ist auch der Verlauf der realen gewichteten Zinskosten unruhiger. Deutlich erkennbar sind aber der Anstieg zwischen 1975 und 1990 und die Beruhigung auf höherem Niveau seither. Durch die niedrigen Inflationsraten der letzten Jahre konvergierten nominelle und reale Zinskosten. Zur Zeit sind die Realzinssätze der Wohnbaufinanzierung auf einem historisch hohen Niveau.

Der Unterschied zwischen den nominellen gewichteten Zinskosten und dem Hypothekarzinsatz ist teilweise beträchtlich (Abbildungen 24 und 25). Besonders in Jahren mit großen Sprüngen des Hypothekarzinsatzes fällt der Anstieg der durchschnittlichen Kosten der Wohnbaufinanzierung wesentlich geringer aus. In der Hochzinsperiode 1981 betrug der Hypothekarzinsatz 13,4%, während der gewichtete Zinssatz nur leicht auf 6,2% anstieg. In diesem Jahr ist mit 7,2 Prozentpunkten auch der größte Unterschied im gesamten Beobachtungszeitraum zu verzeichnen. Seit damals sinkt die Zinsdifferenz, mit einer kurzen Unterbrechung 1989, unter das Niveau von Anfang der siebziger Jahre. Seit 1997 ist der Unterschied erstmals kleiner als 2 Prozentpunkte.

Für ein einzelnes Wohnbauprojekt kann die gesamte Subvention in Bezug zu den gesamten Baukosten gesetzt werden. Der Unterschied zwischen dieser Quote und dem "Referenzzinssatz" wird von der Europäischen Kommission als Zinsäquivalent einer Subvention bezeichnet. In der österreichischen Wohnbauförderung werden mehrere unterschiedliche Förderarten gemischt. Die Förderung mit einem Wohnbaudarlehen entsteht durch den im Vergleich zu Marktbedingungen niedrigen Zinssatz. Das Ausmaß der Subvention müsste in diesem Fall durch die Berechnung des Barwertes der Zinsstützung über die gesamte Laufzeit des Wohnbaudarlehens ermittelt werden. Ähnliches gilt für laufende Zinsstützungen und Bausparkkredite. Nur für verlorene Zuschüsse, die während der Bauzeit vollständig ausgezahlt werden, steht die Subventionssumme im Investitionszeitpunkt bereits fest.

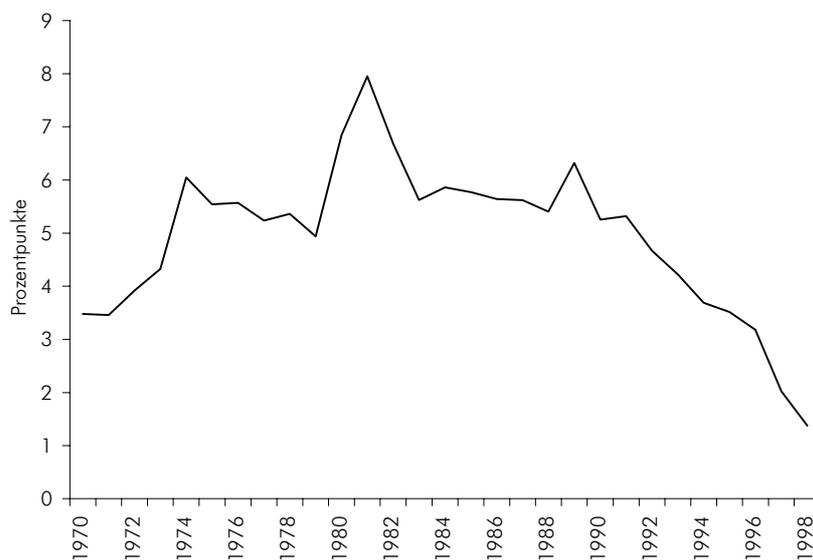
Da die Barwertberechnung einer Zinsstützung vom erwarteten künftigen Niveau des Referenzzinssatzes abhängt, wird im Folgenden der Fördergehalt der Wohnbauförderung indirekt durch den Unterschied zwischen den durchschnittlichen Fremdfinanzierungskosten einschließlich der Wohnbausubventionen und dem Hypothekarzinsatz berechnet. Im Gegensatz zu den Finanzierungskosten für Wohnbauten (Abbildung 24) werden also Eigenmittel aus der Berechnung ausgeklammert. Damit wird verhindert, dass der Fördergehalt durch den Eigenfinanzierungsanteil beeinflusst wird.

Abbildung 24: Vergleich von Hypothekarzinsatz und gewichteten Zinskosten der Wohnbaufinanzierung



Q: WIFO-Berechnungen.

Abbildung 25: Fördergehalt der Wohnbauförderung in Österreich auf Basis des Hypothekarzinsatzes



Q: WIFO-Berechnungen.

In einer von staatlichen Subventionen unbeeinflussten Welt würden Fremdmittel nur durch Kreditinstitute bereitgestellt, d. h. die Fremdfinanzierung würde zu 100% durch Kreditinstitute erfolgen. Als Referenzgröße zur Bestimmung des Fördergehaltes von Wohnbausubventionen bietet sich unter dieser Annahme der Hypothekarzinsatz an. Die Wohnbausubventionen senken die durchschnittlichen Finanzierungskosten unter diesen Referenzwert. Der Differenzbetrag zwischen dem Hypothekarzinsatz und den durchschnittlichen Kosten der Fremdfinanzierung wird im Folgenden als Fördergehalt der Wohnbausubventionen bezeichnet.

Der so berechnete Fördergehalt ist in Abbildung 25 dargestellt. Ausgehend von einem Niveau von etwa 3,5 Prozentpunkten (1970) stieg er bis Anfang der achtziger Jahre und erreichte 1981 mit knapp 8 Prozentpunkten seinen Höchstwert. Seither sank der Fördergehalt auf seinen bisherigen Tiefstpunkt von etwa 1,4 Prozentpunkten (1998). Diese Entwicklung ist vor allem auf den Rückgang des Hypothekarzinsatzes und den vermehrten Einsatz niedrig verzinsten Fremdwährungskredite zurückzuführen. Der Anstieg des Hypothekarzinsatzes bzw. der Abbau des Zinsdifferentials zur Schweiz bzw. zu Japan würde den Fördergehalt der Wohnbaufinanzierung wieder anheben.

4.2 Die Auswirkung des Zinssatzes auf die Wohnbauinvestitionen

Die Wohnbaunachfrage privater Haushalte ist ein vielschichtiges Entscheidungsproblem, in dem das Anspruchsniveau an die Wohnqualität, familiäre Umstände, die aktuelle und die künftige Einkommenssituation, Beschränkungen der Möglichkeit zur Fremdkapitalaufnahme, staatliche Förderungen, die steuerliche Behandlung impliziter Mieten, der relative Preis zwischen einer Miete und den Opportunitätskosten des Eigentumserwerbs (das ist z. B. der Zinssatz einer sicheren Veranlagung oder der Wert einer Liquiditätsbeschränkung) und die persönliche Rate der Zeitpräferenz zusammenwirken.

Der Neubau einer Wohnung ist mit einem hohen Anfangsaufwand verknüpft, der meist die Möglichkeiten zur vollständigen Eigenfinanzierung durch Haushalte oder Wohnungsintermediäre weit übersteigt. Hohe Schuldbeträge mit langen Rückzahlungsperioden bewirken, dass die Zinsen der Fremdfinanzierung im Wohnungsbau eine wichtige Kostenkomponente sind. Im Sonderfall der Wohnbaugenossenschaften, die Mietwohnungen vergeben, gibt es ein Mischsystem, in dem ein Teil des Mietaufwands durch einen Barerlag ersetzt wird. Der Barerlag dient zur Finanzierung des Wohnungsbaus oder Grunderwerbs und mindert die Finanzierungskosten der Genossenschaft. Dadurch können niedrigere Mieten vorgeschrieben werden. Für den Haushalt bestehen in diesem Fall die Wohnungskosten aus der direkten Mietzahlung zuzüglich der entgangenen Zinsen aus einer möglichen Veranlagung des Eigenerlags in einer sicheren Veranlagungsform.

Die Wohnungsnachfrage eines privaten Haushalts ist also ein Problem, in dem aktuelle und künftige Einflussfaktoren eine zentrale Rolle spielen. Ein nutzenmaximierender Haushalt wird seine Wohnungsnachfrage entsprechend dem aktuellen Vermögensbestand und dem permanenten, d. h. dem aktuellen und dem erwarteten künftigen Einkommen bestimmen. Wenn der Fremdfinanzie-

rungsanteil zu groß wird, können Liquiditätsbeschränkungen eintreten. In diesem Fall erhält der Haushalt nicht die gesamte gewünschte Kreditsumme, sondern nur einen Teil. Das Ausmaß der Kreditaufnahme ist daher nicht nur vom Zinssatz abhängig, sondern angebotsseitig durch das Kreditinstitut beschränkt. Durch asymmetrische Information über die künftige Zahlungsfähigkeit des Schuldners entsteht auf Seiten des Kreditgebers Unsicherheit über die Rückzahlungswahrscheinlichkeit des aushaftenden Kredits. In diesem Fall würde das Kreditinstitut die Vergabe eines Darlehens verweigern bzw. eine geringere Darlehenshöhe anbieten.

Die marktüblichen Liquiditätsbeschränkungen nehmen zwei Formen an:

- Kreditinstitute beurteilen die Zahlungsfähigkeit eines privaten Haushalts am Verhältnis zwischen laufendem Haushaltseinkommen und den Tilgungs- bzw. Zinszahlungen. Dieses Verhältnis beschreibt die Zahlungskapazität des Haushalts anhand aktueller Einkommenströme. Dadurch bleiben künftige Einkommensteigerungen des Haushalts unberücksichtigt, und die aktuellen Ausgaben des Haushalts unterliegen einer Liquiditätsbeschränkung. Die Wohnbauförderungs-darlehen zeichnen sich durch eine sehr lange Laufzeit aus und erstrecken dadurch Tilgungs- und Zinszahlungen über einen langen Zeitraum. Für den Haushalt sinkt dadurch das Verhältnis zwischen laufenden Wohnungsfinanzierungskosten und laufendem Einkommen.
- Zum anderen können Vermögensgegenstände als Pfand hinterlegt werden. Im Fall der Finanzierung von Wohnungseigentum bildet die gekaufte Wohnung ein grundbücherlich gesichertes Pfand mit üblicherweise gut abschätzbarem Wiederverkaufswert. Das Verhältnis zwischen Verschuldung und Pfandwert beschreibt die Liquidationsfähigkeit des Haushalts. Aus der Sicht des Kreditgebers sollte dieses Verhältnis möglichst klein sein.

Wenn ein Haushalt liquiditätsbeschränkt ist, muss er seine Wohnungsnachfrage einschränken und sich mit einer kleineren Wohneinheit zufrieden geben. In der Folge können durch vermehrte Spar-tätigkeit oder Steigerung des Einkommens der Vermögensbestand erhöht und die Liquiditätsbe-schränkung abgebaut werden. Dieses Problem wird in Anhang A formal dargestellt. Empirische Analysen der Bedeutung von Liquiditätsbeschränkungen sind nur für Italien und die USA bekannt. In Italien wird durch Erbschaften und Geschenke innerhalb der Familie die Ansparzeit für den Wohnungserwerb verkürzt; gleichzeitig steigt der Wert der gekauften Wohnung (*Guiso – Japelli, 1998*). *Haurin – Hendershott – Wachter (1997)* weisen für junge Haushalte in den USA nach, dass die Wahrscheinlichkeit des Eigentumserwerbs durch Kreditbeschränkungen um bis zu 50% reduziert wird. Nach *Duca – Rosenthal (1994)* würde der Anteil von Eigenheimbesitzern in den USA von 64,5% der Haushalte auf 73% steigen, wenn Liquiditätsbeschränkungen aufgehoben würden.

Lamont – Stein (1997) führen einen indirekten Beweis für die Bedeutung von Liquiditätsbeschrän-kungen, indem sie die Reaktion von Wohnungspreisen auf den Anteil der Fremdfinanzierung unter-suchen. Sie weisen nach, dass in Städten mit kleinerem Fremdfinanzierungsanteil die Wohnungs-preise weniger stark auf Änderungen des laufenden Einkommens reagieren als in Städten mit ho-hem Fremdfinanzierungsanteil. Offensichtlich reichen die Folgen von Einkommensänderungen

über den direkten Einkommenseffekt hinaus, weil die Verschuldungsbereitschaft privater Haushalte mit dem Einkommen steigt und dadurch die Wohnungsnachfrage im Vergleich zum Angebot überproportional zunimmt. Die Folge sind steigende Wohnungspreise.

Zur Beurteilung der Wirksamkeit von Liquiditätsbeschränkungen in Österreich müsste auf Individualdaten zurückgegriffen werden. Diese stehen aber im Zusammenhang mit der Wohnungsfinanzierung nicht zur Verfügung. Insgesamt dürfte die Bedeutung von Liquiditätsbeschränkungen allerdings gering sein, weil Genossenschaften einen Großteil des Wohnbaus abwickeln und damit auch dessen Finanzierung übernehmen. Die geringe Unterscheidung der Wohnbauförderung zwischen Miet- und Eigentumsobjekten vermindert die potentiellen Auswirkungen von Liquiditätsbeschränkungen, weil Mietwohnungen – zumindest auf dem freien Markt – üblicherweise ohne Barerlag vergeben werden.

Im Entscheidungsproblem eines privaten Haushalts wird das Ausmaß der nachgefragten Wohnungsfläche theoretisch mit Hilfe des Optimierungskalküls in Anhang A bestimmt. In dieses theoretische Entscheidungsmodell fließt auch die Möglichkeit einer Liquiditätsbeschränkung ein. Die optimale nachgefragte Größe einer Wohneinheit bestimmt sich nach der Ausgewogenheit zwischen den Kosten einer etwas größeren Wohneinheit und dem entgangenen Nutzen aus einer etwas kleineren Einheit und der damit verbundenen verzinnten Ersparnis. Wenn ein Haushalt aus einer Veranlagung eine hohe Verzinsung und damit einen größeren Konsum in der Zukunft erzielen kann, wird er weniger laufende Ausgaben tätigen wollen. Gleichzeitig sinkt die Verschuldungsbereitschaft. Weitere Bestimmungsgründe für die Wohnungswahl sind steuerliche Eingriffe. Die Steuerbefreiung impliziter Mieten treibt z. B. einen Keil zwischen die Opportunitätskosten des Wohnungserwerbs – den Nettoertrag nach Kapitalertragsteuer einer sicheren Veranlagung in Staatsanleihen – und die steuerbefreiten impliziten Mieten. Entscheidend sind auch die relativen Preise zwischen Wohnen und anderen Konsumgütern sowie die Entwicklung der Wohnungspreise bzw. Mieten über die Zeit. Wenn Wohnen gegenüber anderen Gütern teurer wird, sinkt die Nachfrage. Umgekehrt steigt die Nachfrage nach Wohnungen, wenn eine Steigerung der Wohnungspreise erwartet wird.

Die Wirkung der Wohnbauförderung reicht also über mehrere Kanäle. Die Förderung regt den Wohnbau an und vergrößert das Angebot relativ zur Nachfrage, sodass tendenziell die Preise sinken. Objektbezogene Förderungen können aber auch gegenteilige Auswirkungen haben und die Wohnbaupreise im Rahmen der Fördergrenzen erhöhen. Welcher der beiden Effekte überwiegt, hängt von den Elastizitäten der Angebots- und Nachfragegleichungen ab. Empirische Untersuchungen zu diesem Thema fehlen in Österreich bislang, doch zeigen internationale Baukostenvergleiche überdurchschnittlich hohe Preise für Österreich.

Ein zweiter Wirkungskanal bezieht sich auf die Senkung der Finanzierungskosten durch Darlehen und Subventionen. Der Zusammenhang zwischen Zinssatz und Wohnungsnachfrage ist im theoretischen Modell eindeutig negativ. Wahrscheinlich ist sogar eine Rückkoppelung zwischen den Zinskosten und dem Schattenpreis der Liquiditätsbeschränkung: Wenn der Zinssatz steigt, erhöht sich

der laufende Finanzierungsaufwand, und der Haushalt unterliegt eher einer Liquiditätsbeschränkung. Weiters haben Wohnbauförderungsdarlehen teilweise sehr lange Laufzeiten und verteilen damit die Rückzahlung des Kredits (Annuität) über einen größeren Zeitraum. Dadurch sinkt die laufende Belastung des verfügbaren Einkommens eines Haushalts, und Liquiditätsschranken werden weniger wirksam. Auch die Zinsstützung kann Nebenwirkungen in Form höherer Zinsmargen der Kreditinstitute zur Folge haben.

Das Ausmaß der tatsächlichen Reaktion der Haushalte auf eine Veränderung der Finanzierungskosten muss in der Praxis mit empirischen Verfahren bestimmt werden, die auf den Daten einer Volkswirtschaft mit voll ausgebauter Wohnbauförderung beruhen. Nur unter Berücksichtigung dieser Einschränkung können Aussagen über die Zinsreaktion der Wohnbaunachfrage getroffen werden. Dazu wird auf die in *Hahn (1997)* geschätzten Wohnbau-Investitionsfunktionen zurückgegriffen. Sie beruhen auf einem Bestandsanpassungsmodell und beziehen die Veränderungsrate des Wohnungsbestands auf Erklärungsgrößen wie das Realeinkommen, die Bevölkerungsstruktur, den Realzins, die Realmieten, die Wohnungspreise und die Arbeitslosigkeit (Anhang C). Das Modell erzielt eine hohe statistische Erklärungskraft.

Die Ergebnisse von *Hahn (1997)* fasst Übersicht 48 für Gleichungen, in denen der Realzinssatz vorkommt, zusammen. Grundsätzlich sind die Effekte einer Zinssteigerung auf die Wohnbauinvestitionen gering. Eine Steigerung der realen Sekundärmarktrendite um 1 Prozentpunkt senkt die Wachstumsrate der Wohnbauinvestitionen um 0,03 bis 0,04 Prozentpunkte, hat also praktisch keine Auswirkung auf die realen Wohnbauinvestitionen. Da auch der zweite Wirkungskanal der Wohnbauförderung über die Wohnungspreise in Gleichung (6) (Übersicht 48) nicht signifikant die Änderung des Wohnungsbestands beeinflusst, liegt die Vermutung nahe, dass durch die österreichische Wohnbauförderung die Wohnbauinvestitionen von Preissignalen entkoppelt sind.

In *Hahn (1997)* wurde nur die reale Sekundärmarktrendite als erklärender Zinssatz verwendet. Da dieser Zinssatz nicht den tatsächlichen Finanzierungskosten entspricht, werden im Folgenden die Gleichungen mit den gewichteten Zinskosten der Wohnbaufinanzierung, dem Hypothekarzinsatz und einer Kombination aus gewichteten Zinskosten und der Differenz zur Sekundärmarktrendite neu geschätzt. Die Koeffizienten der neuen Zinsvariablen sind in Übersicht 49 wiedergegeben. Die Koeffizienten der anderen erklärenden Variablen sind zur besseren Übersichtlichkeit nicht in Übersicht 49 enthalten. Die gewichteten Zinskosten sind in den meisten Varianten nicht signifikant, d. h. die gesamten Finanzierungskosten haben keinen statistisch nachweisbaren Einfluss auf die Wohnbaunachfrage in Österreich. Dieses Ergebnis verwundert angesichts des Verlaufs der gewichteten Realzinssätze nicht weiter. Mit Ausnahme der Periode zwischen 1973 und 1979 bewegte sich der Realzins auf niedrigem Niveau in einem vergleichsweise engen Band (Abbildung 23). In Gleichung (7) treten die gewichteten Zinskosten signifikant, aber mit einem etwas kleineren Koeffizienten als in den Originalschätzungen in *Hahn (1997)* auf. Wegen der Autokorrelation in den Residuen dieser Schätzgleichung sind die Teststatistiken jedoch nicht aussagekräftig. Im Gegensatz

dazu sind die Hypothekarzinssätze in fast allen Gleichungen signifikant, die Koeffizienten sind denen der Sekundärmarktrendite sehr ähnlich.

Übersicht 48: Ausgewählte Schätzgleichungen für die Entwicklung des realen Wohnungsbestands

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>Gleichungen mit der Sekundärmarktrendite, real</i>							
Konstante		-0,173	-0,228*	-0,190	-0,222*	-0,263	-0,197
Permanentes Einkommen (<i>t</i>)	0,014**	0,021**	0,019**	0,018*	0,018*	0,020**	0,017**
Sekundärmarktrendite (<i>t</i>)		-0,0003*	-0,0003**	-0,0003*	-0,0003*	-0,0003	
Sekundärmarktrendite (<i>t</i> - 1)	-0,0004**						-0,0004***
Inflation im Wohnbau (<i>t</i> - 2)						-0,003	
Reale Miete (<i>t</i>)			0,009		0,006*	0,010	
Veränderung der Arbeitslosigkeit (<i>t</i>)				-0,001*	-0,001*		-0,001*
Bevölkerung insgesamt (<i>t</i>)	0,009**						
Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (<i>t</i>)		0,046*	0,067**	0,045*	0,059	0,073*	0,046*
Kapitalbestand (<i>t</i> - 1)	-0,021*	-0,044**	-0,059**	-0,039**	-0,050**	-0,062**	-0,038**
Veränderung des Kapitalbestands (<i>t</i> - 1)	0,374**	0,550**	0,579**	0,609**	0,612**	0,603**	0,480***
Box-Ljung-Q-Statistik	6,85	8,77	11,89	12,72*	13,73*	10,21	6,92
Bestimmtheitsmaß	0,80	0,80	0,81	0,81	0,82	0,81	0,84

Q: Hahn (1997), Anhang A; WIFO-Berechnungen. *** . . . signifikant auf dem Niveau von 1%, ** . . . signifikant auf dem Niveau von 5%, * . . . signifikant auf dem Niveau von 10%.

Dieses Ergebnis legt die Hypothese nahe, dass die gewichteten realen Zinskosten in Österreich deutlich unter der Rate der Zeitpräferenz oder unter der Rendite einer Alternativveranlagung liegen und daher keinen Einfluss auf die Wohnbaunachfrage entfalten können. Mooslechner (1990) betonte bereits, dass in einem System mit hohem Subventionselement die Finanzierungskosten vermutlich nur einen marginalen Effekt auf die Wohnbaunachfrage haben. Tatsächlich dürften die freifinanzierten Beträge einen – wenn auch kleinen – Einfluss auf die Wohnbauinvestitionen ausüben. Zur Überprüfung dieser Aussage bietet sich eine Aufspaltung der Finanzierungskosten in zwei Komponenten an: die durchschnittlichen Finanzierungskosten in Form der gewichteten Zinskosten und die Grenzkosten in Form der Sekundärmarktrendite oder der Hypothekarzinssätze. Die Grenzkosten sind hier als Zinsdifferential zwischen den gewichteten Zinskosten und der Sekundärmarktrendite definiert.

Die Ergebnisse dieser Schätzgleichungen in Übersicht 49 zeigen, dass in den meisten Fällen mit insignifikanten Durchschnittskosten die Zinsbelastung der Grenzfinanzierung tatsächlich investitions-hemmend wirkt (Gleichungen (1), (3) und (6) in Übersicht 49). Die Koeffizienten des Zinsdifferentials sind größer als die der anderen Zinssätze. Ein Vergleich der Koeffizienten muss aber berücksichtigen, dass das Zinsdifferential im Durchschnitt um etwa zwei Drittel unter dem jeweiligen Zinssatz liegt.

Zusammenfassend gehen also sowohl vom gewichteten Zinssatz als auch von den Wohnungspreisen keine signifikanten oder nur geringfügig wirksame Signale für die Entwicklung des Wohnungs-

bestands aus. Das Fehlen eines empirische Zusammenhangs zwischen Preissignalen und Wohnbautätigkeit dürfte auf die Ausschaltung von Marktmechanismen unter den Rahmenbedingungen der Wohnbauförderung zurückzuführen sein. Weitere Versionen der Schätzgleichung enthalten das Verhältnis zwischen realen Zinszahlungen für laufende Wohnbauinvestitionen und dem realen verfügbaren Einkommen; dieses Verhältnis kann als Liquiditätsschranke angesehen werden. Es ist aber in keiner der Schätzgleichungen signifikant. Dieses Ergebnis liefert einen Anhaltspunkt dafür, dass Liquiditätsbeschränkungen für die österreichische Wohnbaunachfrage keine Rolle spielen.

Übersicht 49: Ausgewählte Schätzgleichungen für die Entwicklung des realen Wohnungsbestands mit alternativen Zinssätzen

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>Gleichungen mit den gewichteten Zinskosten, real</i>							
Gewichtete Zinskosten (t)		0,0001	0,0001	-0,0000	0,0002	0,0003	
Gewichtete Zinskosten ($t - 1$)	-0,0002						-0,0003**
Box-Ljung-Q-Statistik	12,08*	8,20	9,19	22,37***	17,10*	8,73	37,01***
Bestimmtheitsmaß	0,82	0,86	0,86	0,89	0,91	0,88	0,92
<i>Gleichungen mit dem Hypothekarzinsatz, real</i>							
Hypothekarzinsatz (t)		-0,0003**	-0,0003**	-0,0002*	-0,0003*	-0,0002	
Hypothekarzinsatz ($t - 1$)	-0,0004***						-0,0004***
Box-Ljung-Q-Statistik	5,46	9,66	12,30*	13,09*	13,85*	10,82	5,52
Bestimmtheitsmaß	0,83	0,80	0,81	0,81	0,82	0,81	0,85
<i>Gleichungen mit dem Differentialzinssatz, real</i>							
Gewichtete Zinskosten (t)		0,0000	0,0002	-0,0000	0,0002	0,0003	
Gewichtete Zinskosten ($t - 1$)	-0,0003						-0,0003**
Zinsdifferential zur Sekundärmarktrendite (t)		-0,0006**	-0,0007**	-0,0003	-0,0005	-0,0006*	
Zinsdifferential zur Sekundärmarktrendite ($t - 1$)	-0,0007*						-0,0003
Box-Ljung-Q-Statistik	9,62	12,93*	10,08	21,73***	12,41*	8,91	34,76***
Bestimmtheitsmaß	0,85	0,89	0,90	0,90	0,92	0,91	0,93

Q: Hahn (1997), Anhang A; WIFO-Berechnungen. *** . . . signifikant auf dem Niveau von 1%, ** . . . signifikant auf dem Niveau von 5%, * . . . signifikant auf dem Niveau von 10%. – ¹⁾ Vereinfachend werden nur die Koeffizienten der Zinsvariablen angegeben.

4.2.1 Simulation einer verminderten Wohnbauförderung

Die Simulation einer Senkung der Wohnbeihilfe ist unter den aktuellen empirischen Rahmenbedingungen besonders schwierig. Im geltenden System mit Wohnbauförderung ist offensichtlich der Preismechanismus auf dem Wohnungsmarkt unwirksam, sodass eine starke Änderung der Förderbedingungen – wie etwa die Halbierung der Förderleistung – bedeutende Reaktionen von Produzenten und Nachfragern auslösen kann. Eine Simulation mit dem Bezugspunkt Finanzierungskosten erscheint am wenigsten mit diesen Störfaktoren belastet, weil hier nicht nur ein intertemporaler Preis geändert wird, sondern auch das disponible Einkommen eines Haushalts durch höhere Zinszahlungen geschmälert wird. Beide Effekte sind in abgeschwächter Form schon im bisherigen System wirksam. Im historischen Vergleich würde eine Senkung der Wohnbauförderung um die Hälfte

den Trend der letzten Jahre fortsetzen und den Fördergehalt von Wohnbaufinanzierungen gegen Null bringen (Abbildung 25). Durch die Konvergenz der Marktzinssätze gegen das langfristige nominelle Niveau des gewichteten Zinssatzes verschlechtern sich die Liquiditätsbedingungen eines Haushalts infolge einer Kürzung nur marginal. Dadurch wird die Anwendung einer linearen Schätzgleichung in der Simulation möglich.

Für die Simulation der Kürzung der Wohnbauförderung wird die Schätzgleichung (7) in Übersicht 49 mit den gewichteten realen Zinskosten als erklärende Variable verwendet. Die Simulation betrifft nur das Jahr 1998 und vergleicht die realisierten Wohnbauinvestitionen und deren Finanzierungskosten mit einem Szenario, in dem die Wohnbauförderungsdarlehen um 15 Mrd. S zurückgehen³⁾. Die fehlende Finanzierung wird durch zwei alternative Reaktionen der Haushalte bzw. Wohnbauintermediäre ersetzt: In Simulation 1 werden Fremdwährungskredite und in Simulation 2 Hypothekarkredite anstelle der Wohnbauförderungsdarlehen aufgenommen. In Übersicht 50 sind die Ergebnisse, getrennt nach dem jeweiligen Ausweichverhalten der Haushalte, zusammengefasst.

Übersicht 50: Auswirkung einer Einschränkung der Vergabe von Wohnbauförderungsdarlehen um 15 Mrd. S
1998

		In % der Basislösung	Mio. S	
Einsparung durch verminderte Vergabe geförderter Darlehen	Simulation 1 und 2	– 91,6	– 15.000,0	
Verringerung von Wohnbauinvestitionen	Simulation 1	– 0,01	– 9,8	
	Simulation 2	– 0,01	– 22,1	
		Insgesamt		S je Haushalt ¹⁾
		Prozentpunkte (Zinsäquivalent)	Mio. S	
Geschätzter Mehraufwand für private Haushalte durch höhere Zinszahlungen	Simulation 1	0,22	331,6	5.583
	Simulation 2	0,50	751,5	12.652

Q: WIFO-Berechnungen. Ohne Berücksichtigung von Liquiditätsbeschränkungen, die durch die Drosselung der Vergabe von Wohnbauförderungsdarlehen entstehen können. Simulation 1 . . . Substitution durch Fremdwährungskredite, Simulation 2 . . . Substitution durch Hypothekarkredite. – ¹⁾ 1998 wurde 59.400 Wohneinheiten saniert bzw. neu errichtet.

Die Ergebnisse sind allerdings mit Vorsicht zu interpretieren, weil durch die Einschränkung der Wohnbauförderungsdarlehen auf ein Zehntel ihres ursprünglichen Umfangs ein Systemwechsel erzeugt werden kann, der sowohl Haushalte als auch Wohnbauintermediäre zu einer grundlegend anderen Verhaltensweise veranlassen kann. So könnten durch die Umschichtung zu Bankkrediten nicht nur stärkere Preisreaktionen entstehen, sondern auch bisher unbekannte Liquiditätsbeschrän-

³⁾ Auf eine Simulation der Verringerung von Zins- und Annuitätenzuschüssen wird hier verzichtet, weil vergangene Förderzusagen dieser Art über längere Laufzeiten bindend sind und daher Änderungen im Ausmaß von 15 Mrd. S nicht möglich sind.

kungen auftreten. Wenn Kreditinstitute nur Darlehen mit einer Laufzeit zwischen 20 und 30 Jahren anbieten, steigt die monatliche Annuität gegenüber Wohnbauförderungsdarlehen mit einer Laufzeit von über 40 Jahren (z. B. in Kärnten und der Steiermark). Andererseits kann von der Eindämmung der Subventionen auf dem Wohnbaumarkt eine weiter preis- und zinssenkende Wirkung ausgehen.

Besonders wichtig ist das Anbieterverhalten. Die über Jahrzehnte in einem Klima der völligen Risikolosigkeit aktiven gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften könnten durch die erzwungene Übernahme des Bauherrnrisikos eine wesentlich restriktivere Baupolitik umsetzen. In diesem Fall würde die theoretisch mögliche glatte Substitution von Wohnbauförderungsdarlehen durch Fremdwährungs- oder Hypothekarkredite nicht stattfinden. Die Kürzung der Wohnbauförderung würde in diesem Fall über die reinen Finanzierungskosten hinausgehende Mengeneffekte zeitigen⁴⁾.

Durch die Umschichtung zu Bankkrediten steigen die Finanzierungskosten für den Durchschnittshaushalt entsprechend der gewählten alternativen Finanzierungsart. Wenn nur Fremdwährungskredite aufgenommen werden, fällt der Zuwachs vergleichsweise gering aus (0,18 Prozentpunkte). Mit einer Umschichtung in Schilling-Hypothekarkredite erhöhen sich die Zinskosten um 0,4 Prozentpunkte. Die Mehrkosten aus der höheren Zinsbelastung für private Haushalte und Wohnungsintermediäre betragen im Durchschnitt zwischen 265 Mio. S und 601 Mio. S. Da die Investitionsausgaben auf Zinsänderungen in diesem geringen Ausmaß kaum reagieren, bleiben die Auswirkungen einer Kürzung der Wohnbauförderungsdarlehen um 15 Mrd. S bzw. 90% ohne Folgen für den Wohnbau.

Wie die beiden Simulationen zeigen, sind die Folgen einer verstärkten Finanzierung des Wohnbaus über Kreditinstitute gering, wenn sich die Änderung der Förderlandschaft tatsächlich nur in einer Steigerung der Finanzierungskosten niederschlägt. Das Investitionsvolumen bleibt unverändert, und der finanzielle Mehraufwand ist vergleichsweise niedrig. Umgelegt auf die 59.400 sanierten bzw. neu errichteten Wohneinheiten des Jahres 1998 entsteht für den durchschnittlichen Haushalt, d. h. jenen Haushalt, der seine Wohnbauinvestition entsprechend der durchschnittlichen Finanzierungsstruktur aus Übersicht 46 finanziert, eine finanzielle Mehrbelastung von 5.583 S (Simulation 1) bzw. 12.652 S (Simulation 2) jährlich.

Dieser Durchschnittswert sollte jedoch um mögliche Extremwerte ergänzt werden. Von den 59.400 Einheiten waren einige vollständig freifinanziert, sodass diese Bauherren von einer Kürzung der Wohnbauförderung nicht betroffen wären. Das andere Extrem lässt sich am Beispiel einer 75-m²-Wohnung in einem mehrgeschossigen Wohnbau veranschaulichen: Unter der Annahme eines Baupreises von 19.300 S pro m² und eines Eigenerlags von 300.000 S durch den Haushalt werden zur Zeit etwa 1,15 Mio. S durch Wohnbauförderungsmittel finanziert. Bei einer Kürzung der Förderung auf ein Zehntel müssen 1,03 Mio. S freifinanziert werden. Im Fall einer Ersatzfinanzie-

⁴⁾ Angesichts der langen Vorlauf- und Bauzeiten im mehrgeschossigen Wohnbau von etwa zwei bis drei Jahren sind Anpassungen des Investitionsverhaltens erst mit einer entsprechenden Verzögerung zu erwarten.

rung durch Hypothekarkredite entsteht für diesen Haushalt eine jährliche finanzielle Mehrbelastung von 51.750 S oder rund 4.300 S pro Monat.

Haushalte mit höherer Eigenfinanzierungskraft könnten die Zusatzbelastung im Bereich zwischen Simulation 1 und 2 halten. Eine vollständige Ersatzfinanzierung über Eigenkapital ist wegen der hohen Opportunitätskosten in Form der österreichischen Sekundärmarktrendite nicht optimal. Wenn solche Haushalte Fremdwährungskredite aufnehmen, sinkt die Belastung durch Kapitalkosten unter das Niveau der Sekundärmarktrendite. Damit geht der Haushalt allerdings ein Wechselkursrisiko ein.

Das Simulationsergebnis wird vom günstigen Zinsniveau im Simulationsjahr beeinflusst: Die Zinssätze für Fremdwährungskredite betragen 3,1% und für Hypothekarkredite 5,9% (Übersicht 47). Wenn die Marktzinssätze niedrig sind, ist auch der Fördergehalt der Wohnbauförderungsdarlehen entsprechend klein, und die Verschiebung zu teureren Bankkrediten hat entsprechend geringe Folgen für die gesamten Finanzierungskosten. Zur Verallgemeinerung der Simulationsergebnisse ist eine Analyse der langfristigen Aussichten auf den Kapitalmärkten notwendig.

4.3 Zur Dauerhaftigkeit niedriger Zinssätze auf dem Kreditmarkt

Die in Übersicht 47 dargestellten nominellen Zinssätze liegen am Ende der Beobachtungszeit deutlich unter ihrem langfristigen Durchschnitt. Die Sekundärmarktrendite und der Hypothekarzinsatz weisen seit 1996 das niedrigste Niveau der letzten 30 Jahre auf. Angesichts niedriger Zinssätze in der Simulationsperiode muss die Frage beantwortet werden, ob dies ein zeitweiliges Phänomen ist, oder ob das Zinsniveau dauerhaft niedrig bleibt. In letzterem Fall ist auch der Fördergehalt ungekürzter Wohnbauförderungsdarlehen in Zukunft niedrig, sodass eine Streichung der Fördermittel geringe Auswirkungen auf die Finanzierungskosten privater Haushalte und damit auf ihre Wohnbaunachfrage hat.

Die Antwort auf diese Frage muss den Eintritt Österreichs in den Binnenmarkt und die Europäische Währungsunion (EWU) berücksichtigen. Seit 1. Jänner 1999 ist Österreich Teil der EWU und hat dadurch die geldpolitische Handlungsfreiheit verloren. Schon zuvor fixierte die Oesterreichische Nationalbank den Wechselkurs des Schillings gegenüber der DM und verzichtete damit freiwillig auf diskretionäre geldpolitische Aktivitäten. So konnte ein im internationalen Vergleich niedriges nominelles Zinsniveau erreicht werden. Übersicht 51 zeigt die nominellen Sekundärmarktrenditen von Staatsanleihen europäischer Länder. Die Rendite österreichischer Staatsanleihen lag im gesamten Zeitraum zwischen 1960 und 1999 um nur 0,4 Prozentpunkte über jener deutscher Anleihen. Im europäischen Vergleich waren nur in den Niederlanden und in Luxemburg die Zinssätze noch näher am deutschen Vergleichswert. Schweizer Anleihen bilden wegen der niedrigen Staatsverschuldung, des ausgeprägt internationalen Bankensystems und des Rufs der Schweiz als internationaler Finanzplatz eine Ausnahme.

Übersicht 51: Kennzahlen zur längerfristigen Entwicklung des Zinsniveaus

	1960/1999				1960/1979			
	Mittelwert	Standard- abweichung	Spannweite	Variations- koeffizient	Mittelwert	Standard- abweichung	Spannweite	Variations- koeffizient
	In %		Prozent- punkte		In %		Prozent- punkte	
Sekundärmarktrendite für Staatsanleihen, nominell								
Deutschland	7,13	1,42	6,14	0,20	7,28	1,25	4,60	0,17
Frankreich	8,33	2,87	11,10	0,34	7,25	2,01	5,51	0,28
Italien	10,37	4,11	16,17	0,40	8,61	3,10	9,61	0,36
Großbritannien	9,42	2,83	10,08	0,30	9,29	3,26	9,34	0,35
Schweiz	4,51	1,08	4,76	0,24	4,47	1,17	4,19	0,26
Schweden	8,77	2,66	8,56	0,30	7,18	1,72	5,54	0,24
Niederlande	7,19	1,78	7,64	0,25	6,82	1,81	5,92	0,27
Österreich	7,53	1,39	6,52	0,18	7,78	0,89	3,22	0,11
Dänemark	10,21	3,90	16,09	0,38	9,96	3,25	10,06	0,33
Norwegen	7,93	3,00	8,98	0,38	6,02	1,29	4,01	0,21
Belgien	8,06	2,23	8,98	0,28	7,21	1,32	4,53	0,18
Portugal	10,28	5,81	18,04	0,56	6,61	3,87	13,22	0,59
Irland	10,01	3,68	12,51	0,37	9,63	3,75	11,41	0,39
Luxemburg	7,45	1,38	5,30	0,18	7,08	0,34	0,94	0,05
Finnland	9,04	1,90	8,52	0,21	8,53	1,04	4,17	0,12
Hypothekarzinzsatz, nominell								
Österreich	8,88	1,90	8,40	0,21	8,46	1,37	3,70	0,16
Deutschland	7,77	1,44	5,30	0,18	7,55	1,35	4,44	0,18
Schweiz	5,23	0,97	3,93	0,19	4,86	0,69	2,00	0,14
Sekundärmarktrendite für Staatsanleihen, real								
Deutschland	4,00	1,15	5,10	0,29	3,64	0,97	3,09	0,27
Frankreich	2,82	2,52	9,73	0,89	0,87	1,65	6,01	1,90
Italien	2,55	3,76	17,72	1,47	0,64	3,83	14,42	6,02
Großbritannien	2,59	3,20	16,27	1,23	1,21	3,40	14,62	2,82
Schweiz	1,08	1,68	7,55	1,55	0,42	1,82	6,43	4,33
Schweden	2,88	2,85	9,85	0,99	1,01	1,84	6,49	1,82
Niederlande	3,07	2,37	8,53	0,77	1,22	1,81	5,99	1,48
Österreich	3,61	1,36	5,41	0,38	3,06	1,55	4,93	0,51
Dänemark	4,29	2,63	11,32	0,61	2,65	2,16	7,27	0,82
Norwegen	2,27	3,19	11,86	1,41	0,09	2,36	8,61	27,10
Belgien	3,85	2,46	10,92	0,64	2,31	2,61	9,40	1,13
Portugal	-0,91	6,24	28,39	-6,83	-3,97	6,49	23,74	-1,64
Irland	2,91	3,38	14,38	1,16	1,25	2,78	11,44	2,22
Luxemburg	2,97	2,75	12,39	0,93	0,58	2,65	7,56	4,54
Finnland	2,80	4,00	17,34	1,43	0,65	4,13	13,89	6,33
Hypothekarzinzsatz real								
Österreich	4,96	1,87	7,32	0,38	3,73	1,47	5,14	0,39
Deutschland	4,64	1,23	6,06	0,27	3,90	0,95	3,36	0,24
Schweiz	1,80	2,07	8,52	1,15	0,81	2,19	7,86	2,71

Übersicht 51/Fortsetzung

	1980/1989				1990/1999			
	Mittelwert	Standard- abweichung	Spannweite	Variations- koeffizient	Mittelwert	Standard- abweichung	Spannweite	Variations- koeffizient
	In %		Prozent- punkte		In %		Prozent- punkte	
Sekundärmarktrendite für Staatsanleihen, nominell								
Deutschland	7,53	1,47	4,54	0,19	6,43	1,65	4,62	0,26
Frankreich	11,73	2,80	7,35	0,24	7,09	1,78	5,25	0,25
Italien	14,46	4,31	11,22	0,30	9,79	3,22	8,54	0,33
Großbritannien	11,14	1,95	5,38	0,17	7,96	1,91	6,39	0,24
Schweiz	4,69	0,46	1,45	0,10	4,41	1,44	4,29	0,33
Schweden	12,04	1,00	3,23	0,08	8,68	2,60	8,18	0,30
Niederlande	8,25	1,85	5,23	0,22	6,88	1,44	4,05	0,21
Österreich	8,18	1,33	3,94	0,16	6,39	1,75	4,65	0,27
Dänemark	13,72	4,03	10,64	0,29	7,19	2,23	6,44	0,31
Norwegen	12,42	1,09	3,29	0,09	7,26	2,09	5,59	0,29
Belgien	10,60	2,36	5,88	0,22	7,22	1,82	5,37	0,25
Portugal	17,17	2,51	7,63	0,15	10,74	5,40	14,46	0,50
Irland	13,20	2,93	8,09	0,22	7,58	1,88	5,52	0,25
Luxemburg	8,77	1,20	3,37	0,14	6,50	1,30	3,31	0,20
Finnland	10,41	1,19	4,18	0,11	8,63	3,04	8,52	0,35
Hypothekarzinzsatz, nominell								
Österreich	10,92	1,25	3,40	0,11	7,68	1,98	5,40	0,26
Deutschland	8,16	1,48	4,63	0,18	7,82	1,69	10,11	0,22
Schweiz	5,43	0,48	1,81	0,09	5,79	1,50	7,83	0,26
Sekundärmarktrendite für Staatsanleihen, real								
Deutschland	4,63	0,90	2,96	0,19	4,11	1,52	5,10	0,37
Frankreich	4,35	2,08	6,87	0,48	5,19	0,93	2,51	0,18
Italien	3,26	3,05	10,22	0,93	5,67	1,73	5,25	0,31
Großbritannien	3,70	3,12	10,62	0,84	4,25	1,59	4,70	0,37
Schweiz	1,42	1,43	4,46	1,00	2,07	1,15	3,88	0,56
Schweden	4,11	2,69	9,42	0,65	5,40	2,27	6,38	0,42
Niederlande	5,38	1,01	3,44	0,19	4,43	1,19	3,76	0,27
Österreich	4,34	1,05	3,28	0,24	3,98	0,83	2,47	0,21
Dänemark	6,81	1,56	5,28	0,23	5,07	2,16	6,30	0,43
Norwegen	4,08	3,03	8,24	0,74	4,82	1,68	4,89	0,35
Belgien	5,70	0,78	2,49	0,14	5,07	1,11	2,94	0,22
Portugal	-0,47	4,90	13,42	-10,44	4,75	1,88	5,60	0,39
Irland	3,86	4,34	11,22	1,12	5,28	1,47	4,68	0,28
Luxemburg	4,05	2,92	7,77	0,72	4,26	0,50	1,68	0,12
Finnland	3,23	2,55	7,15	0,79	6,45	1,95	5,76	0,30
Hypothekarzinzsatz, real								
Österreich	7,08	1,18	3,86	0,17	5,27	1,06	3,03	0,20
Deutschland	5,25	0,94	3,09	0,18	5,50	1,24	8,32	0,23
Schweiz	2,16	1,70	5,64	0,79	3,44	0,90	4,67	0,26

Q: IFS, OECD.

Ein Vergleich der Sekundärmarktrenditen über mehrere Jahrzehnte zeigt die erfolgreiche Disinflation nach den beiden Erdölpreisschocks. Hatten österreichische Staatsanleihen im Durchschnitt der

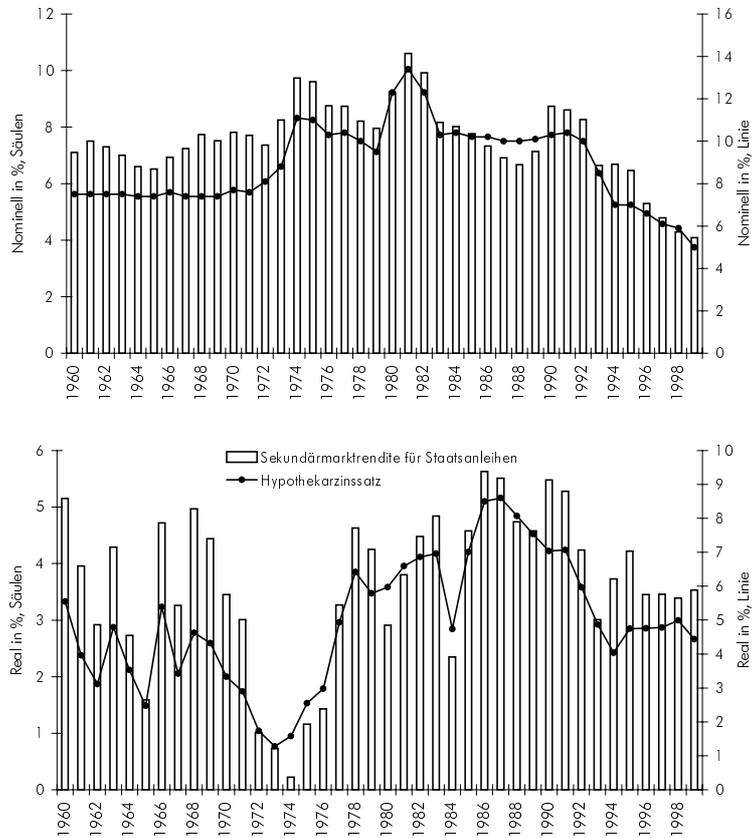
sechziger und siebziger Jahre noch eine Rendite von 7,8% gebracht, so stieg die Rendite im Durchschnitt der achtziger Jahre auf 8,2% und sank in der Folge auf 6,4% (1990/1999). Dieser Rückgang ist in erster Linie auf geringere Inflationserwartungen in Österreich zurückzuführen. Das ist an der Entwicklung der Realzinssätze nur bedingt erkennbar. Diese sind internationalen Vergleich unzureichend als nomineller Zinssatz abzüglich der laufenden Inflationsrate definiert. Im Gegensatz zu den nominellen Zinssätzen liegen die Hartwährungsländer hier im europäischen Spitzenfeld; die realen Sekundärmarktrenditen in Deutschland wurden nur von den dänischen Werten übertroffen. Die Werte für Österreich liegen geringfügig unter den deutschen Zinssätzen, aber um fast 1 Prozentpunkt über dem europäischen Durchschnitt.

Die Entwicklung zwischen 1960 und 1999 ist durch eine Steigerung der Realzinssätze geprägt, die erst gegen Ende der Beobachtungsperiode korrigiert wurde. Der Durchschnittswert lag in der Periode 1990/1999 in Österreich über dem langjährigen Mittelwert. Die Anbindung an die Geldpolitik der Deutschen Bundesbank brachte für Österreich im internationalen Vergleich erst in der Phase nach 1980 vergleichsweise niedrige Realzinssätze (Übersicht 51). In den meisten anderen Ländern verfestigten sich die Inflationserwartungen auf hohem Niveau und erforderten zum Ausgleich des Inflationsrisikos einen deutlichen Zinsaufschlag. Die Schweizer Staatsanleihen bilden auch im Hinblick auf die realen Ertragsraten eine niedrig verzinsten Ausnahme.

4.3.1 *Der Zusammenhang zwischen Sekundärmarktrendite und Hypothekarzinsatz*

Die Hypothekarzinsätze sind eng mit den Sekundärmarktrenditen verbunden, weil Kreditverträge für Wohnbauinvestitionen durchwegs lange Laufzeiten haben und die Besicherung durch eine Hypothek ein geringes Ausfallrisiko mit sich bringt. Der Markt für langfristige Staatsanleihen ist ein möglicher Anhaltspunkt für die Preisfindung von Hypothekarkrediten. Da Staatsanleihen gut definierte Verträge mit hoher Bonität sind und auf einem liquiden Markt gehandelt werden, sind sie ein geeigneter Indikator für die reinen Kapitalkosten. Die Abbildungen 26 bis 28 zeigen für Österreich, die Schweiz und Deutschland sowohl die Sekundärmarktrendite für Staatsanleihen als auch die Hypothekarzinsätze. Während in Österreich und der Schweiz die nominellen Hypothekarzinsätze teilweise unter der Sekundärmarktrendite liegen, sind sie in Deutschland durchwegs höher. Das Bild für die Realzinssätze ist weniger eindeutig, weist aber in dieselbe Richtung.

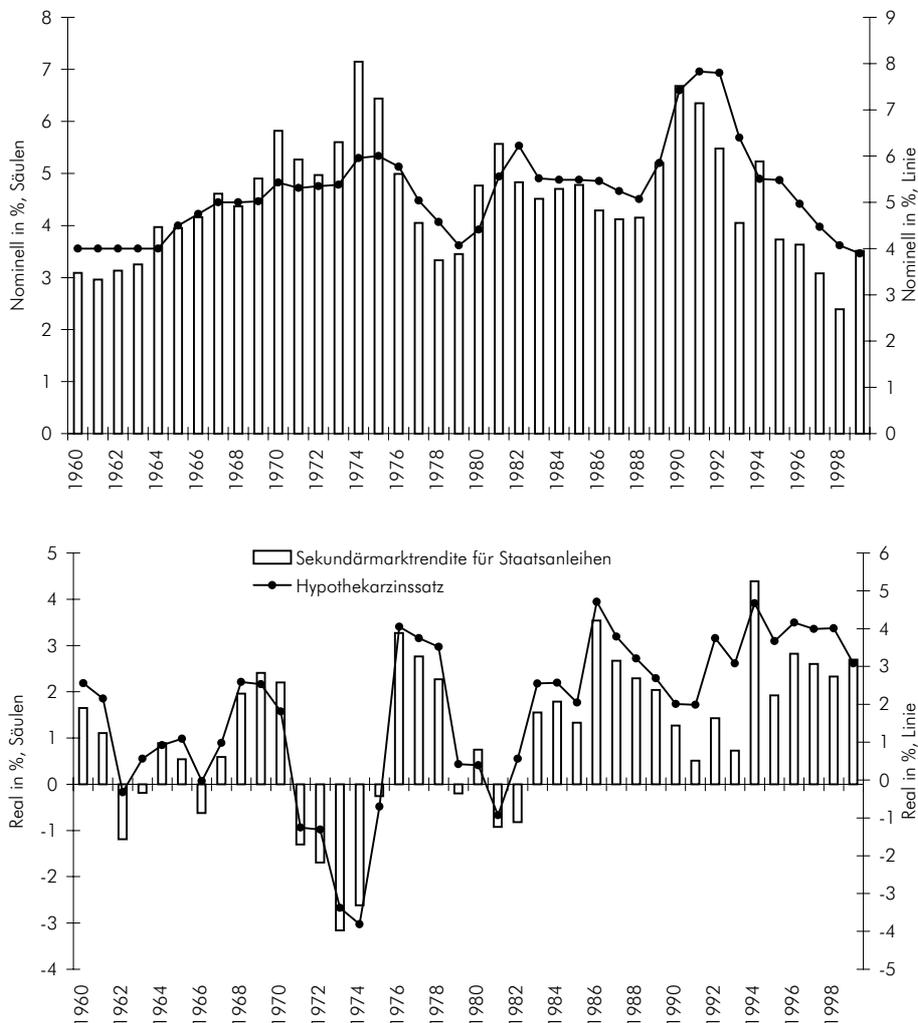
Abbildung 26: Hypothekarzinzsatz und Wertpapierrendite in Österreich im Vergleich



Q: IFS, OeNB, eigene Zusammenstellung.

Der Zusammenhang zwischen den nominellen Zinssätzen von Staatsanleihen und Hypothekarkrediten wurde nur in Österreich seit den sechziger und siebziger Jahren enger (Übersicht 52). In der Schweiz nahm er ab, und in Deutschland verharrte er auf hohem Niveau. Etwas undeutlicher ist das Bild für die Realzinssätze – ihr Zusammenhang mit der Sekundärmarktrendite ist nun in Österreich sogar etwas schwächer als in den sechziger und siebziger Jahren. In der Schweiz bestätigt sich der bereits von den nominellen Zinssätzen gewonnene Eindruck. Nur in Deutschland ist ein stetig wachsender Gleichklang zu verzeichnen. Aus österreichischer Sicht sind zwei Ergebnisse aus Übersicht 52 interessant:

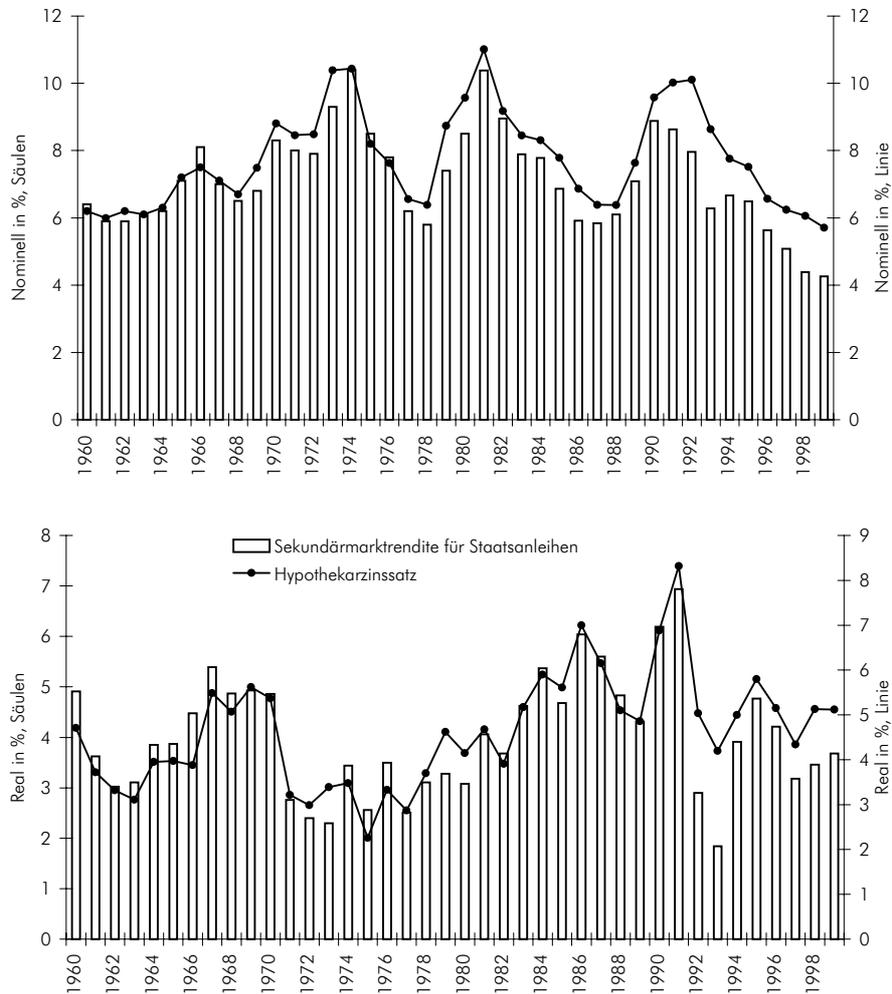
Abbildung 27: Hypothekarzinzsatz und Wertpapiere in der Schweiz im Vergleich



Q: IFS, OeNB, eigene Zusammenstellung.

Erstens wird nicht nur der Zusammenhang zwischen nationalen nominellen Sekundärmarktrenditen und Hypothekarzinzsätzen enger, sondern auch der zwischen den österreichischen Sekundärmarktrenditen und Schweizer bzw. deutschen Hypothekarzinzsätzen. Zweitens tritt dieses Phänomen auch zwischen österreichischen und deutschen Realzinssätzen auf, während die österreichischen und Schweizer Realzinssätze in den neunziger Jahren sogar eine gegenläufige Entwicklung aufwiesen. Aus dieser negativen Korrelation können österreichische Haushalte allerdings keinen Nutzen durch Arbitragegeschäfte ziehen, weil die Berechnung der Realzinssätze jeweils auf den nationalen Verbraucherpreisindizes beruht.

Abbildung 28: Hypothekarzinsatz und Wertpapierrendite in Deutschland im Vergleich



Q: IFS, OeNB, eigene Zusammenstellung.

In Zukunft wird die Sekundärmarktrendite für Staatsanleihen ein weniger guter Indikator für die reinen langfristigen Kapitalkosten sein, weil die europäischen Regierungen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ihre Nettoneuverschuldung im Durchschnitt auf Null senken wollen. In der Folge sind Neuemissionen nur mehr mit der Überwälzung alter Schulden verbunden, und der Markt trocknet relativ zur Nachfrage an sicheren Veranlagungsmöglichkeiten aus. Vermutlich wird dadurch der Zinsabstand zum Hypothekarzinsatz oder privaten Anleihen steigen. Das Fehlen des Ausfallrisikos von Staatsanleihen wird einen höheren Preis erlangen. Diese Entwicklung wird durch Investitionsvorschriften für institutionelle Anleger noch verstärkt.

Übersicht 52: Zusammenhang von Hypothekarzinsätzen und allgemeinem Zinsniveau
Korrelationskoeffizienten

	Sekundärmarkttrendite für Staatsanleihen und Hypothekarzinsatz, nominell		
	Österreich	Schweiz	Deutschland
<i>Österreich</i>			
1960/1999	0,85	0,47	0,70
1960/1979	0,90	0,72	0,53
1980/1989	0,96	0,16	0,95
1990/1999	0,97	0,98	0,98
Veränderung 1990/1999 gegenüber 1960/1979	+ 0,06	+ 0,26	+ 0,45
<i>Schweiz</i>			
1960/1999	0,54	0,76	0,79
1960/1979	0,46	0,92	0,81
1980/1989	0,67	0,33	0,81
1990/1999	0,87	0,88	0,88
Veränderung 1990/1999 gegenüber 1960/1979	+ 0,41	- 0,04	+ 0,07
<i>Deutschland</i>			
1960/1999	0,67	0,56	0,90
1960/1979	0,43	0,76	0,94
1980/1989	0,90	0,18	0,98
1990/1999	0,95	0,96	0,95
Veränderung 1990/1999 gegenüber 1960/1979	+ 0,52	+ 0,19	+ 0,01
	Sekundärmarkttrendite für Staatsanleihen und Hypothekarzinsatz, real		
	Österreich	Schweiz	Deutschland
<i>Österreich</i>			
1960/1999	0,85	0,55	0,63
1960/1979	0,90	0,60	0,53
1980/1989	0,95	0,56	0,41
1990/1999	0,86	- 0,70	0,89
Veränderung 1990/1999 gegenüber 1960/1979	- 0,04	- 1,30	+ 0,37
<i>Schweiz</i>			
1960/1999	0,43	0,95	0,45
1960/1979	0,56	0,97	0,39
1980/1989	0,50	0,96	0,81
1990/1999	- 0,74	0,78	- 0,46
Veränderung 1990/1999 gegenüber 1960/1979	- 1,31	- 0,19	- 0,85
<i>Deutschland</i>			
1960/1999	0,52	0,33	0,86
1960/1979	0,33	0,39	0,88
1980/1989	0,42	0,84	0,95
1990/1999	0,67	- 0,60	0,95
Veränderung 1990/1999 gegenüber 1960/1979	+ 0,34	- 1,00	+ 0,06

Q: WIFO-Berechnungen.

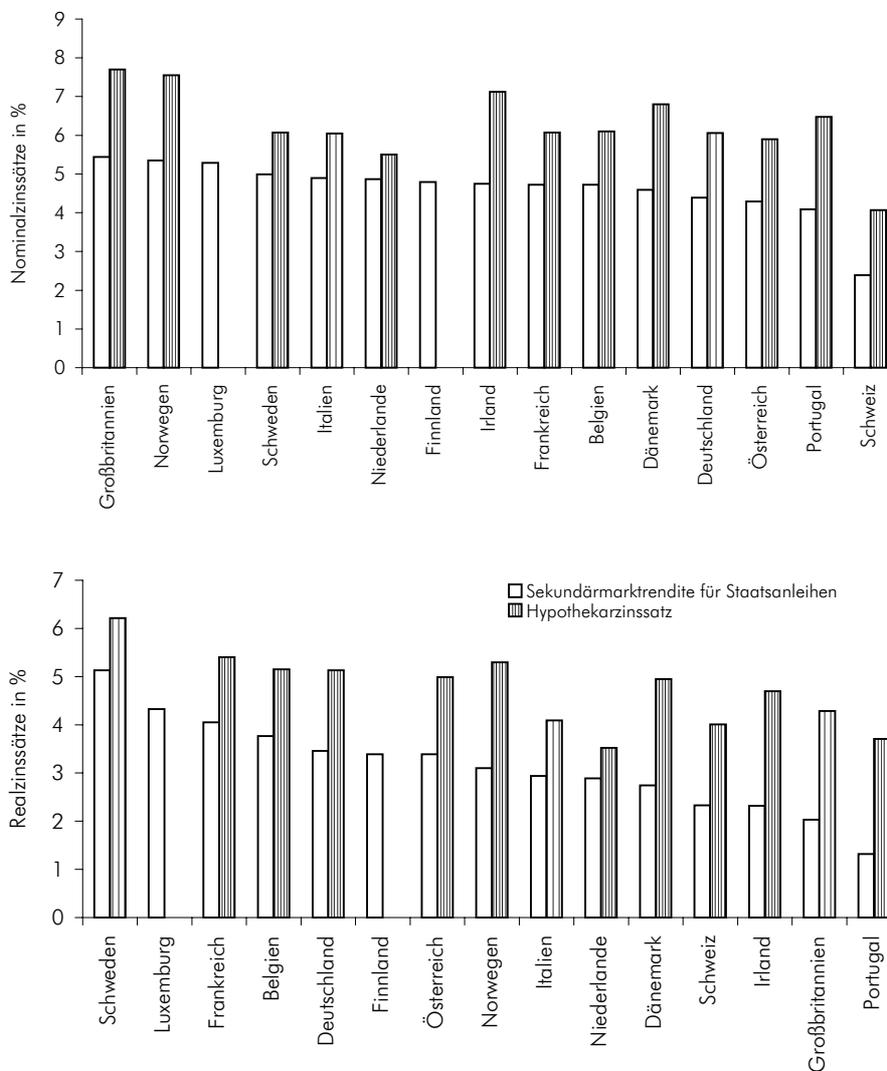
4.3.2 Der Einfluss der Marktstruktur auf das Niveau der Hypothekarzinsätze

Der Hypothekarzinsatz ist durch die Refinanzierungskosten der Banken und die Struktur auf dem Kreditmarkt mitbestimmt. Der Einfluss der Refinanzierungskosten auf die Hypothekarzinsätze erzeugt einen Wirkungskanal für geldpolitische Maßnahmen auf den Wohnbau. Die Verknappung von Geld steigert die Refinanzierungskosten der Kreditinstitute und verteuert so Kredite. Je nachdem, wie groß der Anteil flexibel verzinsten Kredite ist, steigen die Zinskosten privater Haushalte mehr oder weniger verbreitet. Im Extremfall, wenn alle Kredite festverzinst sind, wirkt die Zinserhöhung nur auf die Neuabschlüsse, während im alternativen Extrem – mit vollständig flexibel verzinsten Krediten – auch der gesamte Altbestand von einem Anstieg der Zinskosten betroffen ist. In Bezug auf die Wohnbauinvestitionen sind praktisch nur die laufenden und die erwarteten Finanzierungskosten von Bedeutung.

Die Hypothekarzinsätze betragen 1998 in Europa zwischen 4,1% (Schweiz) und 7,7%. (Großbritannien). Innerhalb der Euro-Zone ist die Spannweite geringer. In den Niederlanden waren die Hypothekarzinsätze am niedrigsten (5,5%), in Irland am höchsten (7,1%). Abbildung 29 zeigt die Sekundärmarktrenditen europäischer Länder und die jeweiligen Hypothekarzinsätze. Der Aufschlag auf die Sekundärmarktrendite ist in den einzelnen Ländern durchaus unterschiedlich: zwischen 0,6 (Niederlande) und 2,4 Prozentpunkten (Irland, Portugal). In Österreich betrug der Aufschlag 1,6 Prozentpunkte und lag damit sogar unter dem in Deutschland verrechneten Wert (1,7 Prozentpunkte). Gegenüber den Ergebnissen von *Mooslechner* (1990) ist damit eindeutig eine Verminderung der Margen österreichischer Kreditinstitute festzustellen. Offenbar schuf der Eintritt in den Binnenmarkt gemeinsam mit der schwachen Kreditnachfrage und der Umschichtung zu niedrig verzinsten Fremdwährungskrediten einen ausreichend hohen Wettbewerbsdruck und verminderte so die Aufschlagsmöglichkeiten für Kreditinstitute.

Dieser Eindruck wird auch vom Verlauf der Nettozinsersparspanne österreichischer Kreditinstitute bestätigt. Die Nettozinsersparspanne gibt den Unterschied zwischen der Verzinsung von Ausleihungen und Einlagen an und zeigt damit die Profitabilität im angestammten Kreditgeschäft. Sie blieb im ersten Jahr nach dem EU-Beitritt nahezu konstant und sank seit 1996 kontinuierlich um etwa ein Drittel auf knapp über 2% gegen Ende 1999. Diese Entwicklung war sicher durch Binnenmarkteffekte, schwaches Wachstum der Kreditnachfrage und Zunahme der Fremdwährungskredite bestimmt. Einige dieser Faktoren wirken auch in der Zukunft und dämpfen die Möglichkeiten zur abermaligen Erhöhung der Zinsmargen durch die Kreditinstitute. Verschärfend wirken in diesem Zusammenhang die Untersuchungen der Europäischen Kommission über verbotene Preisabsprachen unter österreichischen Kreditinstituten, sodass auch in Zukunft niedrige Zinssätze zu erwarten sind.

Abbildung 29: Internationaler Vergleich der Zinssätze 1998



Q: IFS, OECD, Verband deutscher Hypothekarbanken, WIFO-Berechnungen.

Eine andere Entwicklung beeinflusst die Passivseite der Kreditinstitute. Die Renditeerwartungen der Anleger werden heute mit einfachen und niedrig verzinste Sparprodukten nicht mehr erfüllt. Sparrer nutzen die Konkurrenz der Institute um Anleger und erzielen damit höhere Einlagenzinssätze. Das verteuert die Refinanzierung der Banken und unterwirft sie gleichzeitig höheren Ertragsschwankungen. Wenn die Refinanzierungskosten sich stärker am Geldmarktsatz anlehnen, besteht gleichzeitig ein engerer Verbund zu den geldpolitischen Maßnahmen der Europäischen Zentralbank. Das verstärkt die Tendenz zu variabel verzinste Krediten und unterwirft die Kreditnehmer dem Zinsänderungsrisiko. Ein höheres Zinsänderungsrisiko steigert auch den Unterschied zwischen den Zins-

sätzen von variabel und festverzinsten Wohnbaukrediten. Die langfristige Auswirkung auf die Zinsentwicklung festverzinslicher Wohnbaukredite dürfte eher zinssteigernd sein, weil Swaptechniken für Kleinkreditnehmer mit zu hohen Transaktionskosten verbunden sind.

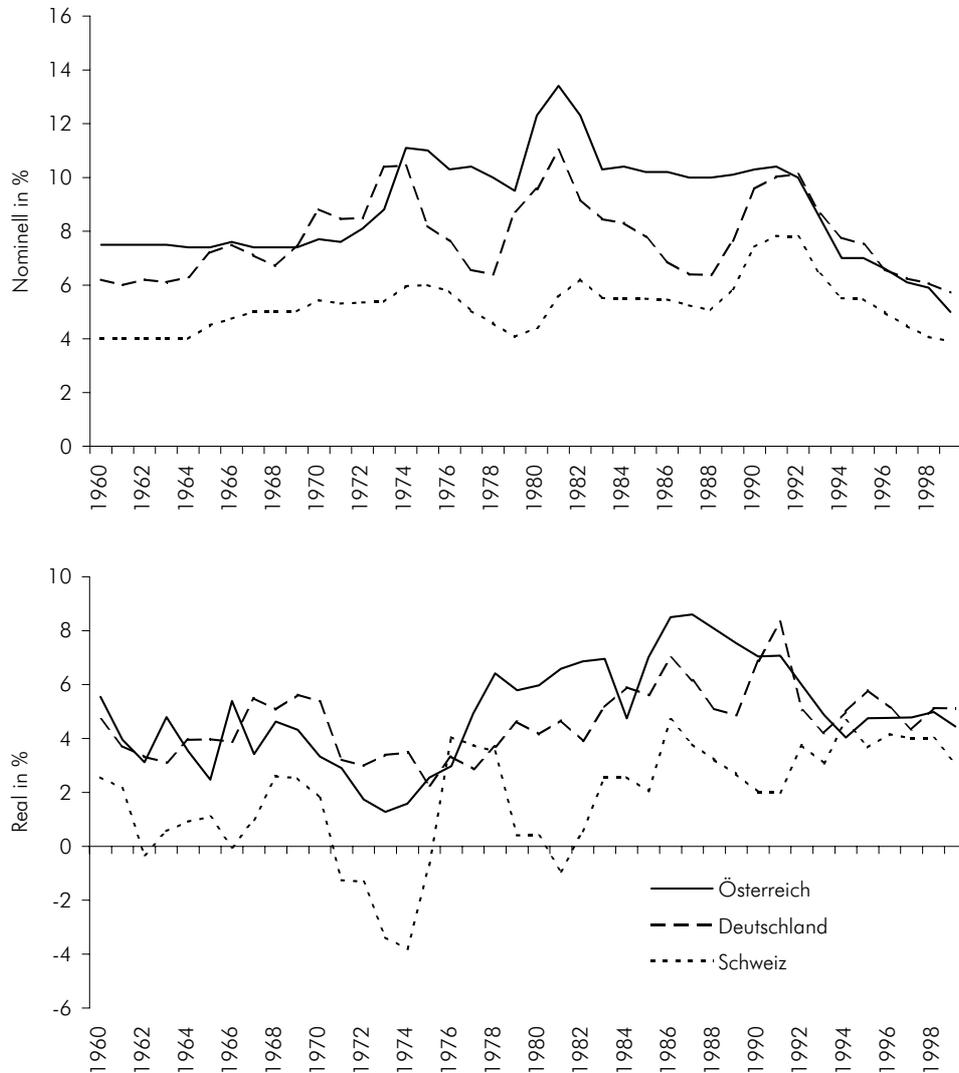
In diesem Zusammenhang sind die Wohnbauanleihen der Kreditinstitute erwähnenswert, weil damit die Refinanzierung der Wohnbaukredite auf den Kapitalmarkt verlagert wird. Den Kreditinstituten steht so ein Refinanzierungsinstrument zur Verfügung, das festverzinst ist und über die vorgegebene Laufzeit nicht eingelöst werden kann. Dadurch entfällt für das Kreditinstitut zwar das Liquiditätsrisiko, es kann aber die Zinsspanne zwischen kurzfristigen Spareinlagen und langfristigen Krediten nicht mehr vollständig ausnutzen. Diese Situation wurde durch eine weitere Wohnbauförderung in Form der Kapitalertragsteuerbefreiung von Wohnbauanleihen durch den Bund entschärft. Diese Befreiung senkt die Refinanzierungskosten der Kreditinstitute relativ zu anderen Vermögensiteln mit derselben Laufzeit. Je nachdem, wie lange diese Begünstigung gewährt wird, bleibt damit die Auswirkung der oben erwähnten zinssteigernden Faktoren klein.

4.3.3 *Die Wirkung von Inflationsschüben auf das Zinsniveau*

Einen weiteren Einblick in die künftige Zinsentwicklung liefert die Analyse der vergangenen Inflation. Im langfristigen Vergleich liegen die Hypothekarzinsätze zur Zeit auf niedrigem Niveau (Abbildung 30). In den sechziger Jahren war die Zinsentwicklung in Österreich durch starre, aber hohe Zinssätze geprägt. Im Gegensatz dazu begannen die Zinssätze in Deutschland und der Schweiz bereits Mitte der sechziger Jahre zu steigen. Der Höhepunkt dieser Entwicklung wurde in Deutschland und Österreich 1981 erreicht; danach sanken die Hypothekarzinsätze mit einer kurzen Unterbrechung zu Beginn der neunziger Jahre auf historische Tiefstwerte. Die Schweiz konnte sich aufgrund ihrer bevorzugten Situation als internationaler Finanzplatz dieser Entwicklung entziehen. Das Niveau der Schweizer Hypothekarzinsätze ist immer niedriger als in den beiden Nachbarländern.

Der Großteil der Zinsentwicklung wird durch unerwartete Inflationsschübe und verfestigte Inflationserwartungen erzeugt. Das kann an den Realzinssätzen (hier unzureichend als Nominalzinssätze abzüglich der Veränderung des Verbraucherpreisindex definiert) geprüft werden. Zu Beginn der Periode hoher Inflationsraten mit dem ersten Erdölpreisschock entstanden negative Realzinssätze mit der Folge, dass in den achtziger Jahren der Rückgang der Inflationsrate nicht voll auf die Nominalzinssätze durchschlug. Danach dürfte die Stabilitätspolitik der Deutschen Bundesbank für Deutschland und Österreich ein Klima niedriger Inflationserwartungen hergestellt haben. Die Erwartungen zur Geldpolitik der Europäischen Zentralbank sind von der im Maastricht-Vertrag als vorrangiges Ziel festgelegten Preisstabilität (Inflationsrate unter 2%) geprägt. Zur Zeit verfehlt die Europäische Zentralbank dieses Ziel knapp.

Abbildung 30: Hypothekenzinssätze im internationalen Vergleich



Q: OeNB, SNB, DBB, IFS, eigene Zusammenstellung.

4.3.4 Europäischer Zinsverbund durch die Europäische Währungsunion

Unter den Zielvorgaben der Europäischen Zentralbank sollten die Inflationsraten auch in Zukunft niedrig bleiben. Diese Erwartung hat entsprechende Rückwirkungen auf die Renditen langfristiger Staatsanleihen. Unter der Nebenbedingung langfristig ausgeglichener Staatshaushalte werden die nominellen und realen Zinssätze für Staatsanleihen in Zukunft niedriger sein als in der Zeit zwischen 1975 und 1985. Einen angemessenen Vergleichszeitraum bietet eher die Periode vor 1973,

in der allerdings der Kapitalverkehr zwischen europäischen Ländern durchwegs starken Beschränkungen unterlag. Das ist am Zusammenhang zwischen Zinssätzen europäischer Staatsanleihen deutlich erkennbar; die Übersichten 53 und 54 zeigen diesen Zusammenhang anhand des Korrelationskoeffizienten zwischen europäischen Nominal- und Realzinssätzen für Staatsanleihen. Der erste Block beider Übersichten zeigt, dass der Zusammenhang zwischen den Sekundärmarktrenditen der einzelnen Länder 1960 bis 1979 noch sehr locker war. Für Luxemburg ergibt sich mit einigen Ländern sogar eine negative Korrelation, d. h. der Zinssatz für Staatsanleihen bewegte sich in Luxemburg gegengleich zu dem der meisten anderen europäischen Länder.

In den achtziger und neunziger Jahren setzte ein deutlicher Wandel hin zur stärkeren Integration des europäischen Kapitalmarktes ein, und in den neunziger Jahren ist die durchschnittliche Korrelation der Sekundärmarktrendite für Staatsanleihen europäischer Länder fast vollständig. Die Aufhebung der Beschränkung von Kapitaltransfers über Staatsgrenzen hat also einen nahezu einheitlichen Markt für Staatsanleihen in Europa geschaffen. Das länderspezifische Zinsrisiko ist stark vermindert und beschränkt sich auf außergewöhnliche Ereignisse, die die Zahlungsfähigkeit eines bestimmten Landes betreffen. Zinssätze für langfristige Kapitalveranlagungen sollten also in Zukunft im europäischen Verbund schwanken und großteils von europaweit wirkenden Faktoren bestimmt sein. Insgesamt trat mit dem Eintritt in die Währungsunion ein Regimewechsel ein, der durch vertragliche Regelungen erstmals die Preisstabilität als vorrangiges Ziel für die Zentralbank definiert. Sowohl für die nominellen als auch für die realen Zinssätze sollte daher in mittlerer Zukunft ein niedriges Niveau vorherrschen.

Übersicht 53: Internationaler Zusammenhang der Zinsentwicklung
Korrelationskoeffizienten für die Sekundärmarktrendite für Bundesanleihen, nominell

	Deutschland	Frankreich	Italien	Großbritannien	Schweiz	Schweden	Niederlande	Österreich	Dänemark	Norwegen	Belgien	Portugal	Irland	Luxemburg	Finnland
1960/1979															
Deutschland	1,00														
Frankreich	0,52	1,00													
Italien	0,15	0,86	1,00												
Großbritannien	0,53	0,97	0,86	1,00											
Schweiz	0,88	0,57	0,21	0,58	1,00										
Schweden	0,28	0,91	0,96	0,89	0,29	1,00									
Niederlande	0,69	0,93	0,75	0,91	0,73	0,84	1,00								
Österreich	0,55	0,86	0,66	0,91	0,65	0,67	0,79	1,00							
Dänemark	0,48	0,97	0,90	0,95	0,48	0,95	0,92	0,79	1,00						
Norwegen	0,32	0,92	0,94	0,89	0,31	0,95	0,80	0,71	0,96	1,00					
Belgien	0,47	0,94	0,90	0,94	0,51	0,95	0,93	0,75	0,96	0,90	1,00				
Portugal	-0,03	0,73	0,89	0,70	-0,07	0,90	0,58	0,46	0,83	0,90	0,77	1,00			
Irland	0,61	0,95	0,80	0,98	0,60	0,85	0,92	0,87	0,94	0,87	0,92	0,68	1,00		
Luxemburg	0,31	-0,47	-0,49	-0,48	0,39	-0,64	-0,12	-0,27	-0,57	-0,64	-0,41	-0,62	-0,46	1,00	
Finnland	0,13	0,72	0,90	0,76	0,18	0,84	0,67	0,55	0,75	0,76	0,79	0,72	0,67	-0,51	1,00
Durchschnitt	0,42	0,74	0,66	0,74	0,45	0,69	0,74	0,64	0,74	0,68	0,74	0,53	0,73	-0,36	0,56
1980/1989															
Deutschland	1,00														
Frankreich	0,92	1,00													
Italien	0,93	0,99	1,00												
Großbritannien	0,92	0,85	0,84	1,00											
Schweiz	0,80	0,56	0,58	0,66	1,00										
Schweden	0,73	0,81	0,76	0,61	0,56	1,00									
Niederlande	0,98	0,93	0,92	0,96	0,72	0,69	1,00								
Österreich	0,95	0,93	0,93	0,96	0,69	0,70	0,97	1,00							
Dänemark	0,90	0,95	0,94	0,91	0,52	0,68	0,94	0,95	1,00						
Norwegen	-0,35	-0,09	-0,09	-0,34	-0,53	0,02	-0,37	-0,21	-0,17	1,00					
Belgien	0,93	0,97	0,97	0,84	0,64	0,80	0,93	0,92	0,92	-0,23	1,00				
Portugal	0,26	0,38	0,36	0,10	0,23	0,52	0,22	0,21	0,20	-0,10	0,52	1,00			
Irland	0,87	0,95	0,93	0,88	0,50	0,74	0,91	0,94	0,95	-0,08	0,95	0,42	1,00		
Luxemburg	0,35	0,57	0,59	0,17	0,16	0,55	0,30	0,39	0,43	0,35	0,61	0,74	0,58	1,00	
Finnland	0,55	0,39	0,45	0,29	0,72	0,39	0,45	0,36	0,30	-0,58	0,51	0,36	0,23	0,24	1,00
Durchschnitt	0,70	0,72	0,72	0,62	0,49	0,61	0,68	0,69	0,67	-0,20	0,73	0,32	0,70	0,43	0,33
1990/1999															
Deutschland	1,00														
Frankreich	0,99	1,00													
Italien	0,88	0,89	1,00												
Großbritannien	0,95	0,97	0,87	1,00											
Schweiz	0,94	0,92	0,75	0,85	1,00										
Schweden	0,95	0,98	0,88	0,96	0,87	1,00									
Niederlande	0,99	0,99	0,90	0,97	0,93	0,96	1,00								
Österreich	0,99	0,98	0,90	0,93	0,93	0,93	0,98	1,00							
Dänemark	0,99	0,99	0,88	0,95	0,93	0,96	0,98	0,99	1,00						
Norwegen	0,97	0,95	0,77	0,87	0,94	0,87	0,94	0,96	0,97	1,00					
Belgien	0,99	1,00	0,89	0,96	0,94	0,97	0,99	0,98	0,99	0,94	1,00				
Portugal	0,98	0,97	0,87	0,91	0,94	0,91	0,96	0,99	0,98	0,96	0,97	1,00			
Irland	0,97	0,99	0,93	0,98	0,89	0,98	0,99	0,97	0,98	0,90	0,99	0,94	1,00		
Luxemburg	0,95	0,92	0,79	0,85	0,92	0,85	0,90	0,97	0,95	0,96	0,93	0,98	0,88	1,00	
Finnland	0,99	0,99	0,89	0,94	0,93	0,95	0,98	0,99	1,00	0,96	0,99	0,98	0,98	0,96	1,00
Durchschnitt	0,97	0,97	0,86	0,93	0,91	0,93	0,96	0,96	0,97	0,93	0,97	0,95	0,95	0,92	0,97
Veränderung 1990/1999 gegenüber 1960/1979															
Deutschland	+0,48														
Frankreich	+0,73	+0,03													
Italien	+0,42	-0,00	+0,01												
Großbritannien	+0,07	+0,35	+0,54	+0,28											
Schweiz	+0,67	+0,07	-0,08	+0,07	+0,57										
Schweden	+0,30	+0,07	+0,15	+0,05	+0,19	+0,12									
Niederlande	+0,45	+0,12	+0,24	+0,02	+0,28	+0,26	+0,19								
Österreich	+0,52	+0,02	-0,01	-0,00	+0,44	+0,01	+0,06	+0,20							
Dänemark	+0,64	+0,03	-0,16	-0,02	+0,63	-0,08	+0,14	+0,25	+0,01						
Norwegen	+0,52	+0,05	-0,01	+0,03	+0,44	+0,02	+0,06	+0,23	+0,03	+0,04					
Belgien	+1,02	+0,24	-0,02	+0,21	+1,01	+0,02	+0,38	+0,53	+0,15	+0,05	+0,20				
Portugal	+0,37	+0,04	+0,13	-0,00	+0,29	+0,13	+0,07	+0,09	+0,03	+0,03	+0,07	+0,26			
Irland	+0,65	+1,39	+1,28	+1,33	+0,53	+1,49	+1,03	+1,24	+1,53	+1,60	+1,34	+1,60	+1,34		
Luxemburg	+0,86	+0,27	-0,01	+0,19	+0,75	+0,11	+0,31	+0,45	+0,24	+0,20	+0,20	+0,26	+0,31	+1,47	
Finnland															
Durchschnitt	+0,55	+0,23	+0,20	+0,18	+0,46	+0,24	+0,22	+0,33	+0,23	+0,24	+0,23	+0,42	+0,23	+1,27	+0,40

Q: WIFO-Berechnungen.

Übersicht 54: Internationaler Zusammenhang der Zinsentwicklung
 Korrelationskoeffizienten für die Sekundärmarktrendite für Bundesanleihen, real

	Deutsch-land	Frank-reich	Italien	Groß-britan-nien	Schweiz	Schwe-den	Nieder-lande	Öster-reich	Däne-mark	Norwe-gen	Belgien	Portugal	Irland	Luxem-burg	Finnland
1960/1979															
Deutschland	1,00														
Frankreich	0,46	1,00													
Italien	0,58	0,83	1,00												
Großbritannien	0,55	0,61	0,68	1,00											
Schweiz	0,46	0,23	0,36	0,13	1,00										
Schweden	0,45	0,44	0,63	0,54	0,20	1,00									
Niederlande	0,37	0,12	0,34	0,39	0,36	0,27	1,00								
Österreich	0,53	0,40	0,66	0,54	0,52	0,54	0,62	1,00							
Dänemark	-0,04	0,08	0,22	-0,10	0,38	0,19	0,07	0,19	1,00						
Norwegen	0,33	0,31	0,47	0,58	0,09	0,64	0,30	0,69	0,12	1,00					
Belgien	0,43	0,65	0,83	0,74	0,37	0,63	0,64	0,78	0,22	0,69	1,00				
Portugal	0,41	0,75	0,82	0,68	0,12	0,64	0,19	0,49	0,02	0,47	0,74	1,00			
Irland	0,52	0,46	0,61	0,91	0,08	0,49	0,57	0,66	-0,10	0,70	0,75	0,57	1,00		
Luxemburg	0,16	0,74	0,84	0,81	0,06	0,59	0,61	0,69	0,48	0,52	0,90	0,68	0,82	1,00	
Finnland	0,42	0,74	0,83	0,72	0,25	0,54	0,45	0,66	0,15	0,58	0,87	0,76	0,73	0,93	1,00
Durchschnitt	0,40	0,49	0,62	0,56	0,26	0,49	0,38	0,57	0,13	0,46	0,66	0,52	0,55	0,63	0,62
1980/1989															
Deutschland	1,00														
Frankreich	0,81	1,00													
Italien	0,67	0,91	1,00												
Großbritannien	0,78	0,81	0,88	1,00											
Schweiz	0,78	0,64	0,30	0,35	1,00										
Schweden	0,78	0,96	0,89	0,80	0,56	1,00									
Niederlande	0,79	0,81	0,67	0,61	0,74	0,78	1,00								
Österreich	0,46	0,61	0,55	0,51	0,44	0,67	0,71	1,00							
Dänemark	-0,07	-0,03	0,27	0,40	-0,53	0,12	-0,25	-0,04	1,00						
Norwegen	0,72	0,86	0,65	0,60	0,77	0,80	0,65	0,41	-0,24	1,00					
Belgien	0,51	0,40	0,23	0,11	0,45	0,35	0,37	0,23	-0,48	0,24	1,00				
Portugal	0,32	0,39	0,10	-0,08	0,61	0,39	0,56	0,60	-0,68	0,36	0,69	1,00			
Irland	0,84	0,90	0,66	0,65	0,83	0,87	0,77	0,50	-0,23	0,95	0,41	0,48	1,00		
Luxemburg	0,84	0,76	0,49	0,46	0,85	0,77	0,74	0,52	-0,33	0,74	0,70	0,70	0,88	1,00	
Finnland	0,75	0,90	0,71	0,60	0,76	0,84	0,69	0,50	-0,29	0,97	0,41	0,47	0,93	0,81	1,00
Durchschnitt	0,64	0,69	0,57	0,53	0,54	0,69	0,62	0,48	-0,17	0,60	0,33	0,35	0,67	0,64	0,65
1990/1999															
Deutschland	1,00														
Frankreich	0,50	1,00													
Italien	0,03	0,68	1,00												
Großbritannien	-0,44	0,03	0,71	1,00											
Schweiz	-0,23	-0,32	-0,31	0,09	1,00										
Schweden	-0,49	-0,10	0,21	0,48	0,61	1,00									
Niederlande	0,69	0,89	0,60	-0,00	-0,42	-0,21	1,00								
Österreich	0,87	0,80	0,27	-0,41	-0,44	-0,48	0,85	1,00							
Dänemark	0,43	0,92	0,74	0,14	-0,54	-0,26	0,89	0,73	1,00						
Norwegen	0,43	0,87	0,70	0,16	-0,32	-0,11	0,79	0,70	0,90	1,00					
Belgien	0,58	0,99	0,69	0,03	-0,36	-0,10	0,93	0,84	0,92	0,87	1,00				
Portugal	0,32	0,82	0,93	0,53	-0,36	-0,03	0,77	0,52	0,85	0,78	0,82	1,00			
Irland	0,32	0,79	0,80	0,40	-0,38	-0,09	0,86	0,54	0,87	0,74	0,80	0,88	1,00		
Luxemburg	0,71	0,60	0,10	-0,52	-0,27	-0,35	0,53	0,85	0,49	0,61	0,63	0,26	0,17	1,00	
Finnland	0,23	0,85	0,94	0,54	-0,22	0,21	0,77	0,47	0,85	0,84	0,85	0,94	0,86	0,28	1,00
Durchschnitt	0,28	0,59	0,51	0,12	-0,25	-0,05	0,57	0,44	0,57	0,57	0,61	0,57	0,54	0,29	0,60
Veränderung 1990/1999 gegenüber 1960/1979															
Deutschland															
Frankreich	+0,04														
Italien	-0,55	-0,15													
Großbritannien	-0,99	-0,58	+0,03												
Schweiz	-0,70	-0,56	-0,68	-0,03											
Schweden	-0,94	-0,55	-0,42	-0,05	+0,41										
Niederlande	+0,31	+0,77	+0,26	-0,39	-0,78	-0,48									
Österreich	+0,34	+0,40	-0,39	-0,95	-0,96	-1,02	+0,23								
Dänemark	+0,48	+0,84	+0,53	+0,24	-0,92	-0,45	+0,82	+0,55							
Norwegen	+0,10	+0,56	+0,23	-0,42	-0,41	-0,75	+0,49	+0,02	+0,79						
Belgien	+0,16	+0,34	-0,14	-0,71	-0,73	-0,73	+0,29	+0,05	+0,70	+0,18					
Portugal	-0,09	+0,06	+0,11	-0,15	-0,48	-0,67	+0,58	+0,03	+0,83	+0,30	+0,08				
Irland	-0,19	+0,33	+0,19	-0,51	-0,46	-0,58	+0,29	-0,12	+0,97	+0,04	+0,05	+0,31			
Luxemburg	+0,55	-0,13	-0,74	-1,32	-0,32	-0,94	-0,09	+0,16	+0,01	+0,09	-0,27	-0,42	-0,65		
Finnland	-0,19	+0,10	+0,11	-0,18	-0,47	-0,32	+0,32	-0,19	+0,69	+0,26	-0,02	+0,19	+0,13	-0,66	
Durchschnitt	-0,12	+0,11	-0,11	-0,43	-0,51	-0,54	+0,19	-0,13	+0,43	+0,11	-0,05	+0,05	-0,01	-0,34	-0,02

Q: WIFO-Berechnungen.

4.4 Schlussfolgerungen

Die Wohnbauförderung zielt in Österreich auf eine Senkung der Finanzierungskosten für die Errichtung neuer Wohnbauten und die Sanierung des Altbestands ab. Aus wirtschaftstheoretischer Sicht werden Wohnbauförderungen mit negativen externen Effekten und Liquiditätsbeschränkungen privater Haushalte begründet. Während negative externe Effekte in Österreich kaum auftreten, werden Liquiditätsbeschränkungen mit der österreichischen Wohnbauförderung erfolgreich unterbunden.

Die vom Mitteleinsatz bedeutendste Förderart sind Wohnbauförderungsdarlehen, aber auch die Zinsstützung für Bausparverträge, Zinssubventionen und verlorene Zuschüsse zu Bankkrediten und der Verzicht auf die Kapitalertragsteuer von Wohnbauanleihen benötigen einen erheblichen Mitteleinsatz der öffentlichen Hand. Im Jahr 1998 wurden 16,4 Mrd. S an Wohnbaudarlehen vergeben, für Zinssubventionen wurden 10 Mrd. S und für verlorene Zuschüsse weitere 6,1 Mrd. S aufgewandt. Die Subvention der Bausparverträge kostete den Bund weitere 0,3 Mrd. S, und durch die Kapitalertragsteuerbefreiung von Wohnbauanleihen entstanden Steuerausfälle. Innerhalb der Sonderausgaben des § 18 EStG können Zins- und Kreditrückzahlungen für eng eingegrenzte Sanierungsmaßnahmen von der Einkommensteuer abgesetzt werden. Diese Begünstigung dürfte zu etwa 3 Mrd. S in Anspruch genommen worden sein, sodass dem Bund unter der Annahme eines durchschnittlichen Grenzsteuersatzes von 30% knapp 1 Mrd. S an Einkommensteuer entgingen.

In der hier vorgenommenen Berechnung der tatsächlichen Finanzierungskosten von Wohnbauinvestitionen sind die Auswirkungen der Wohnbauanleihen und die Absetzbarkeit von Fremdfinanzierungskosten des Wohnbaus im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung nicht weiter berücksichtigt. Im Durchschnitt der Jahre 1985 bis 1998 waren unter Ausschluss dieser beiden Komponenten 96% aller ausstehenden Bankkredite gefördert, d. h. es wurden nur 4% der Wohnbaukredite zu Marktkonditionen vergeben. Die Durchschnittsbildung verzerrt allerdings den Eindruck über die aktuelle Lage. In den letzten Jahren stieg der Anteil nichtgeförderter Kredite rasch und erreichte 1998 das bisher höchste Niveau von 32%.

Der gewichtete nominelle Zinssatz von Wohnbauinvestitionen, d. h. die tatsächlichen Finanzierungskosten von Wohnbauinvestitionen, schwankte zwischen dem Höchstwert von 6,2% zu Beginn der achtziger Jahre und 3,9% in der zweiten Hälfte neunziger Jahre. Die Schwankungsbreite ist deutlich geringer als die der Hypothekarzinsätze und zeigt, dass öffentliche Förderungen erfolgreich zu einer Stabilisierung der nominellen Finanzierungsbelastung beitragen. Umgerechnet auf reale gewichtete Zinssätze überschießt die Wohnbauförderung ihr Ziel: Mitte der siebziger Jahre waren die realen Zinssätze unter Berücksichtigung der Förderung sogar negativ, d. h. zusätzlich zum niedrigen Zinsertrag aus Wohnbauförderungsdarlehen erlitt die öffentliche Hand Kapitalverluste. Zur Zeit sind die Realzinssätze wegen der niedrigen erwarteten Inflation relativ hoch.

Der Unterschied zwischen Hypothekarzinsatz und den gesamten Fremdfinanzierungskosten ist die zinsäquivalente Wohnbauförderung. Sie wird hier als Fördergehalt der Wohnbauförderung be-

zeichnet. Der Fördergehalt entwickelte sich von einem niedrigen Niveau zu Beginn der siebziger Jahre ausgehend (2,3 Prozentpunkte) bis 1981, als er mit 7,2 Prozentpunkten seinen Höhepunkt während der letzten 30 Jahre erreichte, sehr dynamisch. Seit damals ist der Fördergehalt mit einer kurzen Unterbrechung in der Hochzinsphase 1989 auf seinen bisherigen Tiefstpunkt im Jahr 1998 von 1,4 Prozentpunkten gesunken. Dazu trugen sowohl der Rückgang der Hypothekarzinsätze als auch die günstigere Finanzierung über Fremdwährungskredite bei.

Die Auswirkung der Finanzierungskosten auf Wohnbauinvestitionen ist statistisch nicht signifikant oder vernachlässigbar klein. Die Nettowohnbauinvestitionen reagieren in den Schätzgleichungen kaum auf Änderungen der realen Finanzierungskosten. Da auch keine Liquiditätsbeschränkungen in den aggregierten Daten nachgewiesen werden konnten, liegt die Schlussfolgerung nahe, dass die Wohnbauförderung Marktsignale erfolgreich ausschalten konnte.

In einer Simulation sind die Auswirkungen einer Kürzung der Wohnbauförderungsdarlehen um 15 Mrd. S auf etwa ein Zehntel des Wertes von 1998 vergleichsweise gering. Die Bruttowohnbauinvestitionen reagieren kaum auf die Verschlechterung der Förderbedingungen, weil die Ersatzfinanzierung über Hypothekarkredite oder Fremdwährungskredite im Simulationsjahr 1998 sehr günstig war. Den eingesparten öffentlichen Subventionen von 15 Mrd. S steht ein Investitionsausfall zwischen 10 Mio. S und 22 Mio. S gegenüber. Etwas größer ist der zusätzliche Finanzierungsaufwand: Je nachdem, ob der Ausfall der Wohnbauförderungsdarlehen durch Fremdwährungskredite oder durch Hypothekarkredite finanziert wird, steigen die Finanzierungskosten um 330 Mio. S bzw. 750 Mio. S. Umgerechnet auf die 59.400 im Jahr 1998 sanierten bzw. neuerrichteten Wohneinheiten ist mit einer Mehrbelastung je Haushalt zwischen 5.600 S und 12.650 S pro Jahr zu rechnen. Dieser Durchschnittswert sollte jedoch um mögliche Extremwerte erweitert werden. Die Finanzierungskosten im freifinanzierten Wohnbau bleiben von Änderungen der Wohnbauförderung unberührt, während der umfangreich geförderte mehrgeschossige Wohnbau im Extremfall wesentlich stärker betroffen ist.

Die Simulationsergebnisse zeigen, dass die Versorgung mit Wohnraum durch die angenommene Einschränkung der Wohnbauförderung nicht gefährdet ist. Dennoch ist die finanzielle Mehrbelastung für den durchschnittlichen Haushalt mit 470 S bis etwa 1.050 S monatlich nicht vernachlässigbar. Für besonders stark geförderte Einheiten kann der Mehraufwand sogar 4.000 S monatlich erreichen. Eine stärkere Bedarfsorientierung der verbleibenden Fördersumme und die vollständige Umstellung auf Zinsstützungen bzw. verlorene Zuschüsse ermöglichen die Erreichung verteilungspolitischer Ziele.

Die Simulationsergebnisse hängen von drei zentralen Annahmen ab:

- In der Simulation treten keine Liquiditätsbeschränkungen auf, d. h. private Haushalte und Wohnungsintermediäre können sich ohne Einschränkung im Rahmen des künftigen erwarteten Einkommens verschulden. Nach Abbau der Förderung kann diese Beschränkung für Haushalte in Form einer Ablehnung von Krediten, kürzerer Laufzeiten und damit höherer Annuitäten oder

kleinerer Kreditsummen auftreten. In diesem Fall geht die Wohnbauleistung stärker als in den Simulationen zurück.

- Es wird angenommen, dass keine Verhaltensänderung der Wohnbaugenossenschaften auftritt. Der Umstieg von einem risikolosen und vollständig vorfinanzierten Geschäft zur Übernahme der Finanzierungsverantwortung und des Bauherrnrisikos könnte eine stärkere Einschränkung der realen Investitionstätigkeit zur Folge haben. In der vorliegenden Simulation wird eine reibungslose Substitution von billigen Wohnbauförderungsdarlehen zu teureren Fremdwährungs- und Hypothekarkrediten angenommen.
- Die Kosten einer alternativen Finanzierung waren im Simulationsjahr 1998 niedrig; die Gefahr langfristig höherer Zinssätze ist zur Zeit aber gering.

Anhang A: Das intertemporale Entscheidungsproblem privater Haushalte unter Liquiditätsbeschränkungen

Die Konsumentscheidung privater Haushalte wird in der Wirtschaftstheorie als ein Problem der Nutzenmaximierung aufgefasst. Der Nutzen durch Konsum wird unter der Nebenbedingung maximiert, dass die Ausgaben gleich den Einnahmen sein müssen. Üblicherweise genügt die Darstellung des Entscheidungsproblems innerhalb einer Periode, sodass die laufenden Einnahmen der Periode zuzüglich des Vermögensbestands gleich den Ausgaben der laufenden Periode sein müssen. Dynamische Nebenwirkungen können in diesem Fall vernachlässigt werden. Der Wohnungsneubau ist jedoch einem Investitionsprojekt gleichzusetzen, in dem ein privater Haushalt entweder direkt oder indirekt über einen Wohnungsintermediär (Wohnbaugenossenschaft) eine hohe Anfangsleistung erbringt und in der Folge einen Konsumstrom in Form der Bewohnung ohne oder mit niedrigen laufenden Belastungen erzielt. Manchmal reicht der aktuelle Vermögensbestand zur Finanzierung der Ausgaben nicht aus, und der Haushalt muss sich verschulden. Dieses Problem kann ohne Berücksichtigung der Zeitdimension nicht ausreichend modelliert werden und erfordert neben dem Einschluss künftiger Konsummöglichkeiten in das Maximierungsproblem auch die Berücksichtigung der Entwicklung des Vermögens über die Zeit.

Dazu wird im Folgenden ein Modell von Meghir – Weber (1996) dargestellt, in dem auch Liquiditätsbeschränkungen für Haushalte mit unzureichendem Vermögensbestand zum Zeitpunkt des Wohnungsbaus berücksichtigt sind. Jeder Haushalt hat in Periode t eine Nutzenfunktion U_t

$$U_t = U_t(X_t, X_{t-1}),$$

die von den in Periode t konsumierten Gütern X_t und den in der Vorperiode konsumierten Gütern X_{t-1} abhängt, wobei $X_t = (x_{1t}, \dots, x_{Nt})$ ein Vektor mit den konsumierten Mengen aller Konsumgüter ist. Darin sind alle nichtdauerhaften Konsumgüter und die Nutzung der dauerhaften Konsumgüter, z. B. Bewohnen einer Wohnung, enthalten. Jeder Haushalt besitzt eine Anfangsausstat-

tung an Nettovermögen A_t , die sich entsprechend der folgenden Gleichung über die Zeit entwickelt:

$$A_{t+1} = (1 + R_t) (A_t - P_t X_t + y_t).$$

Die Vermögensposition eines Haushalts entspricht in jeder Periode dem verzinnten veranlagten Vermögen der Vorperiode $((1 + R_t) A_t)$ zuzüglich der verzinnten Spareinlagen der laufenden Periode. Das laufende Sparvolumen entspricht dem Unterschied zwischen laufendem disponiblen Einkommen y_t und den laufenden Konsumausgaben $P_t X_t$, wobei P_t der Preisvektor für N Konsumgüter ist. Wenn S verschiedene Veranlagungsmöglichkeiten mit unterschiedlicher Verzinsung bzw. Verschuldung zugelassen werden und der Haushalt sich verschulden kann, ist $A_t = (a_{1t}, \dots, a_{St})$ ein Vektor mit einzelnen Vermögens- und Schuldtiteln a_{ji} ; dementsprechend ist $R_t = (r_{1t}, \dots, r_{St})$ ein Vektor mit unterschiedlichen Zinssätzen.

Wenn eine Liquiditätsbeschränkung angenommen wird, kann der Haushalt nicht beliebig hohe Kredite aufnehmen. Der Gläubiger hat bestimmte Vorstellungen über die Verschuldungsfähigkeit eines Haushalts, die in Abhängigkeit vom beobachtbaren laufenden Einkommen oder dem vorhandenen Nettovermögen gebildet werden. Ein nicht liquiditätsbeschränkter Haushalt könnte den Barwert seines gesamten in der Zukunft liegenden Einkommens als Pfand für einen Kredit verwenden. Durch das Fehlen von Sicherheit über das künftige Einkommensniveau und die Möglichkeit des Kreditnehmers, das künftige Einkommen durch seinen Arbeitseinsatz entsprechend zu beeinflussen, entstehen Liquiditätsbeschränkungen.

Kreditinstitute bestimmen die Darlehenshöhe daher anhand des beobachteten Einkommens oder leicht in Geld umsetzbarer Vermögensgrößen (*LaFayette – Haurin – Hendershott*, 1995). Jüngere Haushalte sind von Liquiditätsbeschränkungen eher betroffen als ältere Haushalte, weil sie in ihrem bisherigen Berufsleben noch kein großes Vermögen aufbauen konnten. Der Eigenerlag in Genossenschaftswohnungen ist ein typisches Beispiel für eine Vermögensbeschränkung, in der ein Haushalt einen Teil der Investitionskosten bar vorlegen muss. Das Verhältnis zwischen erwarteten Zins- und Rückzahlungen und laufendem Einkommen ist eine typische Einkommensbeschränkung, die von Kreditinstituten gern zur Einschätzung der Rückzahlungsfähigkeit von Kreditnehmern verwendet wird. Eine Liquiditätsbeschränkung kann formal durch

$$A_{t+1} \geq g(\xi)$$

dargestellt werden, wobei ξ ein Vektor mit personenspezifischen Merkmalen ist, die die Kreditwürdigkeit des Haushalts kennzeichnen und $g(\cdot)$ eine Funktion ist, die die Regel zur Bestimmung des höchstmöglichen Verschuldungsniveaus beschreibt. Die personenspezifischen Bestimmungsfaktoren können das aktuelle Lohnniveau oder dauerhafte pfandfähige Konsumgüter wie Autos oder auch Wohnungen sein. Diese Bedingung legt fest, dass das Nettovermögen zu jedem Zeitpunkt t größer als ein personenspezifischer Schwellenwert sein muss. Diese Liquiditätsbeschränkung verringert nur den Konsum an Wohnungen, die mit einem Barerlag verknüpft sind. Reine Mietwohnungen ohne

Ablöseforderung wären davon nicht betroffen, solange die Einkommenssituation des Haushalts nicht dauerhaft überfordert wird.

Der Erwerb von Eigentumswohnungen schafft gleichzeitig eine Verschuldungsmöglichkeit in Form des Pfandwertes der Wohnung. Die Nettovermögensposition des Haushalts wird dadurch – abgesehen von Transaktionskosten – kaum verändert. Durch einen Anstieg der Wohnungspreise wächst sogar die Verschuldungsmöglichkeit von Wohnungsbesitzern, weil der Pfandwert der Immobilie mit steigt.

Für gegebene künftige Einkommen y_t , Zinssätze r_t und Konsumgüterpreise p_t maximiert der Haushalt den Nutzen jeder Periode U_t durch die Wahl des optimalen Konsumniveaus X_t^* , wobei die Nettovermögensposition A_t dazu verwendet wird, den Einkommens- und Konsumstrom über die Zeit anzugleichen. Dieses Problem kann als Bellmann-Gleichung (V_t) angeschrieben werden:

$$V_t(X_{t-1}, A_t) = \max_{X_t, A_{t+1}} \left\{ U_t(X_t, X_{t-1}) - \frac{1}{1+\delta} E_t[V_{t+1}(X_t, A_{t+1})] \right\},$$

die zur Bestimmung des optimalen Konsum- und damit gleichzeitig des Vermögenspfades über die Zeit unter gegebenen Erwartungen zum Zeitpunkt t (E_t) über die künftige Einkommens- und Zinsentwicklung dient (Sargent, 1987). Der künftige Konsum ist entsprechend dem Ausmaß der individuellen Ungeduld weniger wert als der Konsum in der laufenden Periode. Deshalb wird die Wertfunktion der nächsten Periode im Ausmaß der individuellen Rate der Zeitpräferenz δ abgezinst. Die Bedingungen erster Ordnung für dieses Problem sind

$$\lambda_t = E_t \left\{ \frac{1+r_t}{1+\delta} (\lambda_{t+1} + \mu_t) \right\}$$

$$\frac{\partial U_t}{\partial x_{jt}} + \frac{1}{1+\delta} E_t \left(\frac{\partial U_{t+1}}{\partial x_{jt}} \right) - \frac{p_{jt}}{1+\delta} E_t [(1+r_t)(\lambda_{t+1} + \mu_t)] = 0.$$

Beide Bedingungen beschreiben, wie ein Haushalt seinen Konsum über die Zeit optimal verteilt und die Spartätigkeit bzw. Kreditaufnahme zum Ausgleich zwischen angestrebtem Konsumniveau und laufendem Einkommen benutzt. Die erste Gleichung zeigt, dass der Grenznutzen des Vermögens λ_t sich über die Zeit entsprechend dem Verhältnis zwischen Zinssatz und der Rate der Zeitpräferenz entwickelt und die Liquiditätsbeschränkung der aktuellen Periode den Grenznutzen des aktuellen Vermögens steigert, d. h. der Grenznutzen des aktuellen Konsums steigt relativ zum Grenznutzen des künftigen Konsums, und die Spartätigkeit fällt geringer aus, solange μ_t ungleich Null ist.

Die Schlupfvariable μ_t ist der Kuhn-Tucker-Multiplikator der Liquiditätsbeschränkung des Haushalts und ist nur dann gleich Null, wenn diese Beschränkung nicht bindend wirkt, d. h. der Haushalt Kredite in gewünschter Höhe abschließen kann. Alle Haushalte, die über ein ausreichend hohes

Ausgangsvermögen verfügen, sind nicht liquiditätsbeschränkt; ihr Grenznutzen des Vermögens ist dementsprechend kleiner. Liquiditätsbeschränkte Haushalte können ihre Kreditaufnahmemöglichkeit durch eine Ausweitung ihres aktuellen Vermögens vergrößern, daher ist auch der Grenznutzen des Vermögens im Ausmaß des Schattenpreises der Liquiditätsbeschränkung höher. Wenn der sichere Zinssatz gleich der Rate der Zeitpräferenz ist und keine Liquiditätsbeschränkung besteht, bleibt der Grenznutzen des Vermögens konstant.

Zur Darstellung der Konsumententscheidung ist die zweite Gleichung geeigneter, in der die Optimalitätsbedingung für den Konsumpfad bestimmt ist. Sie verlangt, dass im Optimum der Grenznutzen aus dem Konsum einer Einheit des Gutes x_{jt} gleich dem erwarteten Ertrag sein muss, wenn statt der Konsumausgabe das Geld zum sicheren Zinssatz veranlagt worden wäre. Je stärker ein Haushalt liquiditätsbeschränkt ist (μ_t ist hoch), desto höher wird der aktuell mögliche Konsum von x_{jt} bewertet. Die herkömmliche dynamische Optimalitätsbedingung (Euler-Gleichung) für den Konsum folgt aus der Verknüpfung beider Optimalitätsbedingungen in

$$\frac{\frac{\partial U_t}{\partial x_{jt}} + \frac{1}{1+\delta} E_t \left(\frac{\partial U_{t+1}}{\partial x_{jt}} \right)}{E_t \left[\frac{p_{jt}}{p_{jt+1}} \left(\frac{\partial U_{t+1}}{\partial x_{jt+1}} + \frac{1}{1+\delta} E_{t+1} \left(\frac{\partial U_{t+2}}{\partial x_{jt+1}} \right) \right) + u_t p_{jt} \right]} = \frac{1+r_t}{1+\delta}.$$

Im Optimum ist demnach das Verhältnis der Grenznutzen aus dem Konsum heute (U_t) und morgen (U_{t+1}) gleich dem Zinssatz, korrigiert um die Rate der Zeitpräferenz. Auch in dieser Darstellung der Optimalitätsbedingung wird augenscheinlich, dass Liquiditätsbeschränkungen den Gegenwartsverbrauch einschränken und daher der aktuelle Konsum einen höheren Grenznutzen stiftet.

Dieses allgemeine Beispiel kann leicht auf die Wohnungsentscheidung übertragen werden. Für einen liquiditätsbeschränkten Haushalt wird die Wahl zwischen einer Mietwohnung ohne Barerlag bzw. Ablösezahlung und einer Genossenschafts- bzw. Eigentumswohnung nicht wie üblich nur vom relativen Preis zwischen diesen beiden Wohnungstypen bestimmt, sondern zusätzlich vom Wert der Liquiditätsbeschränkung. Wenn die Liquiditätsbeschränkung bindend wirkt, muss sich der Haushalt immer für eine Mietwohnung entscheiden, weil die Anfangsbelastung zu hoch ist.

Wenn der Haushalt die künftige Einkommenshöhe durch höheren Arbeitseinsatz steigern kann, erfolgt nicht nur eine Rückkoppelung zwischen Liquiditätsbeschränkung und Sparvolumen, sondern auch eine Rückkoppelung auf das – in diesem Modell als exogen angenommene – Arbeitsangebot des Haushalts. In diesem Fall wird das Einkommen endogen durch den Wunsch nach einem Wohnungstyp mit hohen Erfordernissen an das Barvermögen bestimmt.

Anhang B: Berechnung der Bruttokreditvergabe von Bankkrediten

Die Veränderung der Kreditbestände zum Jahresendstand gegenüber dem Jahresendstand des Vorjahres ergibt die "Nettokreditveränderung" N_t . Sie kann als Annäherung für die Bruttokreditvergabe V_t herangezogen werden, weil der Kreditbestand zu Jahresende K_t immer dem Kreditbestand zu Jahresanfang K_{t-1} zuzüglich der Bruttokreditvergabe des laufenden Jahres V_t abzüglich der Tilgungszahlungen und etwaiger Ausfälle T_t sein muss:

$$K_t = K_{t-1} + V_t - T_t$$

bzw.

$$N_t = K_t - K_{t-1} = V_t - T_t.$$

Die Veränderung des Kreditbestands über das Jahr entspricht also dem Unterschied zwischen Bruttovergabe und Tilgungen. Diese Größe liegt für alle Finanzierungsformen vor und wurde bereits von Hahn (1997) verwendet. Für sich allein haben die Daten der Nettokreditvergabe keinen großen Informationswert; die Aufspaltung der gesamten Kreditvergabe in Bauspardarlehen und Bankkredite erlaubt jedoch zumindest eine Abschätzung der Bruttokreditvergabe der Banken

$$N_t = V_t^{BSK} + V_t^{KI} - T_t^{BSK} - T_t^{KI},$$

wobei hier nur zwischen Bausparkassen (*BSK*) und anderen Kreditinstituten (*KI*) unterschieden wird. Durch die Nutzung vorhandener Daten über die Bruttokreditvergabe an Bauspardarlehen und die Definition der Tilgungen als Anteile x_t bzw. y_t an den Bruttovergaben

$$(T_t^{KI} = x_t V_t^{KI}, T_t^{BSK} = y_t V_t^{BSK})$$

kann folgendes Verhältnis unterstellt werden:

$$\frac{N_t^{KI}}{N_t^{BSK}} = \frac{V_t^{KI} - T_t^{KI}}{V_t^{BSK} - T_t^{BSK}} = \frac{V_t^{KI} - x_t V_t^{KI}}{V_t^{BSK} - y_t V_t^{BSK}} = \frac{V_t^{KI} (1 - x_t)}{V_t^{BSK} (1 - y_t)}.$$

Aus dieser Beziehung ergibt sich folgende Formel zur Berechnung der Bruttokreditvergabe der Banken:

$$V_t^{KI} = \frac{N_t^{KI} (1 - y_t)}{N_t^{BSK} (1 - x_t)} V_t^{BSK}.$$

Die Bruttokreditvergabe der Banken schwankt also proportional zum Verhältnis der Nettokreditvergaben beider Sektoren, gewichtet mit dem Verhältnis zwischen beiden Tilgungsquoten, x_t und y_t . Unter der Annahme, dass beide Tilgungsquoten gleich groß sind ($x_t = y_t$), schwankt die Bruttokreditvergabe der Banken im Verhältnis der Nettokreditvergaben beider Sektoren proportional zur Bruttokreditvergabe der Bausparkassen. Diese Beziehung wird in der Schätzung genutzt und um

Ausreißer, die durch die vorzeitige Tilgung von Bauspardarlehen in Niedrigzinsperioden entstehen, korrigiert.

Der Anteil der Bankenfinanzierung schwankt stärker als die beiden geförderten Fremdfinanzierungsarten. Die Verteilung zwischen subventionierten und nichtgeförderten Krediten verhält sich entsprechend den Daten aus Übersicht 44. Der Rückgang des Bestands subventionierter Kredite zeigt sich 1998 in Form der niedrigen Bruttokreditvergabe in diesem Jahr. Der Anteil subventionierter Kredite an der Finanzierung der Bruttoinvestitionen sank auf 4,5% (Übersicht 46). Die Nettoveränderung der Fremdwährungskredite sollte zur Zeit noch gleich der Bruttoveränderung sein, weil diese Kredite erst seit vier Jahren in nennenswertem Umfang vergeben werden, ihre Laufzeit gewöhnlich lange ist und die Tilgung üblicherweise erst am Ende der Laufzeit erfolgt. Die Eigenmittel privater Haushalte nehmen in dieser Schätzung eine Pufferfunktion ein. Sie waren in der ersten Hälfte der siebziger Jahre mit etwa einem Drittel vergleichsweise hoch und verringerten sich in der Periode mit hohen Inflationsraten. Zur Zeit stellen private Haushalte nur knapp ein Fünftel der Finanzierungskosten in Form von Eigenmitteln bereit.

Anhang C: Das Bestandsanpassungsmodell der Wohnbaunachfrage

Die Bestandsanpassungsmodelle der Wohnbaunachfrage (Stone – Rowe, 1957) gehen vom optimalen Bestand an Wohneinheiten aus. Alle Haushalte ermitteln ihre optimale Nachfrage an Wohnungseinheiten in einem Entscheidungsmodell, wie es z. B. in Anhang A beschrieben ist. Da der gewünschte Bestand in der Regel über dem tatsächlichen Bestand liegt, entsteht ein zusätzliches Investitionsbedürfnis, das den tatsächlichen an den gewünschten Wohnungsbestand heranzuführt. Wohnbauten sind typischerweise Produkte, deren Erzeugung sich über mehrere Jahre erstreckt. Deshalb erfolgt auch die Anpassung nur mit einer gewissen Verzögerung. Die Wachstumsrate des Wohnungsbestands hängt daher nicht nur vom Unterschied zwischen gewünschtem und tatsächlichem Bestand ab, sondern auch von verzögerten vergangenen Wachstumsraten:

$$\frac{K_t}{K_{t-1}} = \left(\frac{K_t^*}{K_{t-1}} \right)^{\tau_1} \left(\frac{K_{t-1}}{K_{t-s}} \right)^{\tau_2}.$$

Die Parameter τ_1 und τ_2 werden als Anpassungsparameter 1. und 2. Ordnung bezeichnet und zeigen das Ausmaß der Reaktion auf Ungleichgewichte zwischen gewünschtem Wohnungsbestand K^* und tatsächlichem Bestand der letzten Periode bzw. die Wirkung der Bauzeit. Eine genaue Beschreibung solcher Systeme geben Egebo – Richardson – Lienert (1990) und Hahn (1997). Durch Logarithmieren dieser Gleichung folgt ein Ansatz für die Wachstumsrate des Wohnbaubestands, d. h. die Nettowohnbauinvestitionen:

$$\Delta k_t = \tau_1 (k_t^* - k_{t-1}) + \tau_2 (k_{t-1} - k_{t-2}),$$

wobei Kleinbuchstaben logarithmierte Werte darstellen. Diese Anpassungsgleichung muss durch spezielle Erklärungsfaktoren für die Wohnbaunachfrage ergänzt werden. In Hahn (1997) hängt der optimale Wohnbestand vom realen permanenten Einkommen (ypr), der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (be), der realen Sekundärmarktrendite (IR), der Veränderung der Arbeitslosenquote gegenüber dem Vorjahr (ΔU), den realen Mietpreisen (pm) und dem Deflator des Wohnbaus (dwb) ab:

$$k^* = f(ypr, be, IR, pm, dwb, \Delta U).$$

Diese Schätzgleichung für die Bestandsveränderung berücksichtigt gleichermaßen Angebots- und Nachfragefaktoren. Mit Ausnahme der Arbeitslosenquote und der beiden Wohnungsbestandsvariablen gehen alle Erklärungsfaktoren mit dem durchschnittlichen Wert der letzten zwei Perioden ein. Dadurch soll die lange Planungs- und Bauzeit von Wohnbauten ausreichend berücksichtigt werden. Aus der Kombination des Bestandsanpassungsmodells mit den Erklärungsfaktoren des optimalen Wohnungsbestands folgt die Beziehung

$$\Delta k_t = b_0 + b_1 ypr_t + b_2 IR_t + b_3 pm_t + b_4 dwb_t + b_5 \Delta U_t + b_6 be_t + b_7 k_{t-1} + b_8 (k_{t-1} - k_{t-2}),$$

die in einigen Variationen geschätzt wird. Die Ergebnisse sind in Übersicht 48 und 49 dargestellt.

5. Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Margarete Czerny

Die österreichische Wohnungswirtschaft steht heute vor völlig neuen Herausforderungen. Historisch bedingt spielte die Wohnbauförderung immer eine zentrale Rolle in der Wohnungspolitik. Im Zuge der Budgetkonsolidierung und Einsparungspläne der Bundesregierung wurde auch an eine Kürzung der Wohnbauförderung gedacht. Dies löste heftige öffentliche Diskussionen um die Zukunft der Wohnbauförderung und Wohnungswirtschaft in Österreich aus.

Die Grundzüge des heutigen Förderungssystems gehen auf die Nachkriegszeit zurück und waren primär auf die Versorgung der Bevölkerung mit adäquatem Wohnraum ausgerichtet. Nach dem Wohnbauboom der vergangenen Jahre stehen 50 Jahre nach Einführung des Förderungssystems ausreichend Neubauwohnungen zur Verfügung, im internationalen Vergleich ist die Wohnraumversorgung gut (rund 460 Wohnungen je 1.000 Einwohner). Die allgemeine Kritik an dem Förderungssystem wendet sich vielmehr 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.

5.1 Wohnbauförderung und Budgetkonsolidierung

Der Bund überwies im Jahre 2000 an die Länder 24,7 Mrd. S zweckgebunden für die direkte Wohnbauförderung und zusätzlich eine Bedarfszuweisung von 8,3 Mrd. S zur "Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichts im Haushalt". Die Bedarfszuweisung kann u. a. für Zwecke der Wohnbauförderung verwendet werden, wovon aber bisher kaum Gebrauch gemacht wurde. 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 Bruttoinlands-

produktes für die Wohnbauförderung zur Verfügung. Die gesamten Bauinvestitionen haben derzeit einen Anteil von 5,7% am Bruttoinlandsprodukt.

Ab 2001 wird die Zweckbindung der Wohnbauförderung stark gelockert, künftig können auch Infrastrukturleistungen und Maßnahmen zur Erreichung des "Kyoto-Zieles" 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 einer Kürzung der Wohnbauförderung sowie die Wirkungen auf den "Maastricht-relevanten" Haushaltssaldo errechnet. Soweit diese 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, wenn die Länder die Reduzierung der Bundesmittel nicht durch andere Mittel wie z. B. die 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 der Wohnbauförderung nicht geeignet ist, das "Maastricht-relevante" Defizit des Gesamtstaates (Net Lending) zu reduzieren.

5.2 Geringerer Bedarf an Wohnbauförderungsmitteln

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 in naher Zukunft weniger Wohnungen benötigt werden. Daraus resultiert eine Überversorgung mit für den Wohnungsneubau zweckgebundenen Mitteln, weshalb eine alternative Verwendung zwangsläufig notwendig wird.

5.3 Umschichtung der Wohnbauförderung vom Neubau zur Sanierung

Der reduzierte Bedarf an herkömmlicher Neubauförderung setzt Fördermittel 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.

5.4 Soziale Treffsicherheit erhöhen

Großer Reformbedarf besteht in Bezug auf die soziale Treffsicherheit des Wohnbauförderungssystems. Die vorliegende 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 Wohnungsmarkt nicht erleichtert. In Österreich erhalten rund 50% bis 60% aller Haushalte Mittel aus der Wohnbauförderung, wobei Haushalte mit mittlerem (54% aller Haushalte) und höherem Einkommen (55% der Haushalte) überproportional, jene mit niedrigerem Einkommen unterproportional gefördert werden (Förderung im untersten Einkommensdrittel: 37% der Haushalte). 25,6% der geförderten Haushalten entfallen auf das untere Einkommenssterzil, 36,5% auf das mittlere und 37,7% 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.

5.5 Abkehr von der "Quasi-Bankenfunktion" 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 – vor allem 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 heute 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 vom gewichteten Zinssatz als auch von den Wohnungspreisen gehen keine signifikanten oder nur geringfügig wirksame Signale für die Entwicklung des Wohnungsbestands aus. Das Fehlen eines empirischen Zusammenhangs zwischen Preissignalen und Wohnbautätigkeit dürfte auf die Ausschaltung von Marktmechanismen unter den Rahmenbedingungen der Wohnbauförderung zurückzuführen sein.

Gemäß den Simulationsergebnissen muss eine Einschränkung der Wohnbauförderung die Versorgung mit Wohnraum nicht gefährden. Bei Ersatz der öffentlichen Darlehensgewährung durch Ban-

kenfinanzierung würde sich für den durchschnittlichen Haushalt eine finanzielle Mehrbelastung zwischen 470 S und 1.050 S pro Monat ergeben.

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, weil 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 wohnungsuchenden Haushalte müsste in diesem Fall der Aufbau eines staatlichen Garantiesystems für Wohnbaukredite angestrebt werden.

6. Literaturhinweise

- Amann, W., "Kompetenzverlagerung im Wohnungswesen", FGW-Schriftenreihe, 1999, (132).
- Bauer, E., Wohnbaufinanzierung in Zukunft, Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen, Wien, 1995.
- Bauer, E., Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen, Wien, 2000 (mimeo).
- Der-Petrossian, B., Housing and Environment, Report of the Vienna Workshop, United Nations Centre for Human Settlement (HABITAT), 1999.
- Bosek, P., Rießland, B., Schmidinger, J., "Fremdmittel- und Eigenmittel-Finanzierung im mehrgeschossigen Wohnbau", Förderung des Wohnungswesens in Österreich, FGW-Schriftenreihe, 2000, (138).
- Bundesministerium für Finanzen, Jahresbericht gemäß § 4 WBF-ZG der Bundesländer, Wien, 1999.
- Czasny, K., Moser, P., Einsatz und Gesamtwirkung der Wohnbaufinanzierungsmittel, Peter Lang, Wien, 2000.
- Czerny, M. (Koordination), Zur Neugestaltung der Wohnungspolitik in Österreich, WIFO, Wien, 1990.
- Czerny, M., Beschäftigungseffekte im Wohnbau und in der Wohnhaussanierung, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wien, 2000.
- Czerny, M., Köppl, F., Aspekte der Wohnbauförderung, Kammer für Arbeit und Angestellte für Wien, Wien, 1994.
- Czerny, M., Kratena, K., Beschäftigungseffekte der Bauproduktion gemäß der steirischen Bauvorschau 2000, Studie des WIFO im Auftrag des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung, Wien, 1999.
- de la Morvonnais, P., Housing Policy – Expected Changes and Trends, 49th Euroconstruct Conference, Wien, 2000.
- Deutsch, E., Wohnungsfinanzierung und intergenerationelle Vermögensbildung, Wien, 1995.
- Deutsch, E., "Die Wohnbauförderung zwischen Finanzierungsreform und gesellschaftlicher Aufgabe", Förderung des Wohnungswesens in Österreich, FGW-Schriftenreihe, 2000, (138).
- Deutsch, E., et al., Neue Wege der Wohnungsfinanzierung, Konzepte für den Wiener Wohnbau, Forschungsbericht, Wien, 1999.
- Deutsch, E., Schöpp, W., Wohnkosten, Haushaltsvermögen und Förderungseffizienz. Strategien für einen intergenerationalen Lastenausgleich, Wien, 1990 (mimeo).
- Donner, Ch., Das Ende der Wohnbauförderung, Selbstverlag, Wien, 1995.
- Duca, J. V., Rosenthal, S. S., "Borrowing Constraint and Access to Owner-Occupied Housing", Regional Science and Urban Economics, 1994, (24), S. 301-322.
- Egebo, T., Richardson, P., Lienert, I., "A Model of Housing Investment for the Major OECD Economies", OECD Economic Studies, 1990, (14), S. 151-188.
- Euroconstruct, Trends in the European Construction Industry, Summary Report, 49th Euroconstruct Conference, Wien, 2000.
- Europäische Kommission, Statistische Daten über Wohnen in der europäischen Union, Brüssel, 1998.
- Felderer, B., Frisch, H., Kramer, H., Untersuchung zu Schlüsselbereichen der Budgetpolitik, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, des Instituts für Höhere Studien und des Vorsitzenden des Staatsschuldenausschusses im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, 2000.
- Forschungsstelle für Wohnen, Bauen und Planen, "Förderung des Wohnungswesens in Österreich", Wohnbaufinanzierung, FGW-Schriftenreihe, 2000, (138).
- Greene, W. H., Econometric Analysis, Prentice-Hall, New Jersey, 1997.

- Guiso, L., Japelli, T., "Private Transfers, Borrowing Constraints and the Timing of Home Ownership", Centre for Economic Policy Research, CEPR Discussion Paper, 1998, (2050).
- Hahn, F. (Koordination), Beschäftigungswirkung der Bausparförderung in Österreich, Studie des WIFO im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Österreichischer Bausparkassen, Wien, 1997.
- Haurin, D. R., Hendershott, P. H., Wachter, S. M., "Borrowing Constraint and the Tenure Choice of Young Households", *Journal of Housing Research*, 1997, (8), S. 137-154.
- Henderson, H., Calvert-Henderson Quality Life Indicators, Calvert Group, 2000.
- Holub, H., Schnabl, H., Input-Output-Rechnung, R. Oldenburg, München–Wien, 1994.
- LaFayette, W. C., Haurin, D. R., Hendershott, P. H., "Endogenous Mortgage Choice, Borrowing Constraints and the Tenure Decision", NBER Working Paper, 1995, (5074).
- Lamont, O., Stein, J. C., "Leverage and House-Price Dynamics in U. S. Cities", NBER Working Paper, 1997, (5961).
- Lugger, K., Österreichisches Wohnhandbuch 2000, Studien-Verlag, Innsbruck–Wien, 2000.
- Maier, G., Weiss, P., Modelle diskreter Entscheidungen, Springer-Verlag, Wien, 1990.
- Meghir, C., Weber, G., "Intertemporal Nonseparability or Borrowing Restrictions? A Disaggregate Analysis Using U. S. Consumption Panel Data", *Econometrica*, 1996, (64), S. 1151-1181.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Housing Statistics in the European Union 2000, Den Haag, 2000.
- Mooslechner, P., "Makroökonomische Finanzierungsstruktur des Wohnbaus in Österreich", in Czerny (1990), S. 142-170.
- Mooslechner, P., Aspekte zur Effizienz der Bausparförderung in Österreich, Arbeitsgemeinschaft österreichischer Bausparkassen, Wien, 1996.
- Oesterreichische Nationalbank, "Subventionierte Kredite in Österreich per Ende 1988", *Mitteilungen des Direktoriums der OeNB*, 1989, (8), S. 6-13.
- ÖROK, Haushaltsentwicklung und Wohnungsbedarf in Österreich 1996-2021, Wien, 2000.
- Rosen, H. S., "Housing Subsidies", in Auerbach, A. J., Feldstein, M., *Handbook of Public Economics*, Vol. I, Elsevier, Amsterdam, 1985, S. 375-420.
- Sargent, T. J., *Dynamic Macroeconomic Theory*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1987.
- Stone, R., Rowe, D. A., "The Market Demand for Durable Goods", *Econometrica*, 1957, (25), S. 423-443.
- Synthesis Forschungsgesellschaft, Wohnungsversorgung in Wien, Prognose 2000, Wien, 1999.
- Wüger, M., Die langfristige Entwicklung der Einkommensverteilung in Österreich. Der private Konsum als Indikator der Verteilung, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Wien, 1998.

© 2001 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

ISBN 3-901069-34-8

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: ATS 700,- bzw. EUR 50,87