

Michael Klien

Österreich 2025 – Perspektiven einer regional differenzierten Wohnungs- und Verkehrspolitik vor dem Hintergrund des demographischen Wandels in Österreich

Österreich 2025 – Perspektiven einer regional differenzierten Wohnungs- und Verkehrspolitik vor dem Hintergrund des demographischen Wandels in Österreich

Das starke Wachstum der Wohnbevölkerung lässt regional unterschiedliche Veränderungen der Nachfrage nach Wohnungen erwarten. Wie die Ergebnisse einer Analyse mit Discrete-Choice-Methoden auf Basis aktueller Mikrozensusdaten zeigen, haben der Anstieg der Wohnkosten und eine Verbesserung der Erreichbarkeit großen Einfluss auf die Wahl der Wohnregion. Aus diesen Ergebnissen können Anforderungen an die Infrastruktur-, Wohnungs- und Verkehrspolitik abgeleitet werden, um den skizzierten Entwicklungen Rechnung zu tragen bzw. sie zu begleiten.

Austria 2025 – Perspectives of a Regionally Differentiated Housing and Transport Policy Against the Backdrop of Demographic Change in Austria

A rapid increase in the residential population is expected to lead to regional differences in the demand for housing. An analysis using discrete choice methods and based on current microcensus data found that the rising costs of housing and better accessibility are the biggest factors in the choice of location. These findings can be used to obtain conclusions for infrastructure, housing and transport policies that account for and accompany such developments.

Kontakt:

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

JEL-Codes: C35, R21 • **Keywords:** Wohnkosten, Erreichbarkeit, Wohnortentscheidung, Suburbanisierung, Bevölkerungswachstum

Dieser Beitrag fasst die Ergebnisse eines Teilprojektes des WIFO-Forschungsprogrammes "Österreich 2025" zusammen: Michael Klien, Österreich 2025 – Perspektiven einer regional differenzierten Wohnungs- und Verkehrspolitik vor dem Hintergrund des demographischen Wandels in Österreich (September 2016, 65 Seiten, 60 €, Download 48 €: <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/58985>).

Das Forschungsprogramm "Österreich 2025" wird von Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, Oesterreichischer Nationalbank, Klima- und Energiefonds, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und Hannes Androsch Stiftung bei der Österreichischen Akademie der Wissenschaften finanziell unterstützt. Einzelne Projekte finanziert durch die Bundesarbeitskammer, das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, die Landwirtschaftskammer Österreich und die Wirtschaftskammer Österreich werden ebenfalls im Rahmen des Forschungsprogramms abgewickelt.

Begutachtung: Andrea Kunnert, Stefan Schönfelder • **Wissenschaftliche Assistenz:** Michael Weingärtler (Michael.Weingaertler@wifo.ac.at)

Die Wohnortwahl – d. h. die Entscheidung, in der Stadt, im suburbanen Raum oder im ländlichen Raum zu wohnen – wird von einer Vielzahl an Faktoren bestimmt, insbesondere durch die Wohnkosten und die räumliche Erreichbarkeit. Im Gegensatz zu vielen demographischen Entwicklungen können Wohnkosten und Erreichbarkeiten durch staatliches Handeln zumeist direkt beeinflusst werden und sind bereits jetzt Ziel verschiedenster Maßnahmen. Die Reaktionen der privaten Haushalte auf relative Änderungen der Wohnkosten und der Erreichbarkeit und ihre Elastizität bestimmen dabei den Spielraum für Politikmaßnahmen.

In den letzten zehn Jahren wuchs die Bevölkerung in Österreich um mehr als 400.000 Personen bzw. fast 5%, wesentlich stärker als im EU-Durchschnitt (rund +3%; Eurostat, 2016). Bis 2025 wird sich dieser Trend noch beschleunigen (mehr als +500.000 Personen bzw. um +6% gegenüber 2015; Statistik Austria, 2015A). Wien wird voraussichtlich noch vor 2030 wieder die Marke von 2 Mio. Einwohnern und Einwohnerinnen überschreiten (2014: 1,766 Mio.). Für Stadttagglomerationen im Allgemeinen und speziell

für die Großstädte Linz, Salzburg, Innsbruck und Graz werden bis 2030 Wachstumsraten von mehr als 10% prognostiziert. Zugleich wird die Bevölkerung in strukturschwachen Regionen wenig wachsen oder sogar schrumpfen (ÖROK, 2015). Obwohl diese Prognosen aufgrund der hohen Volatilität der internationalen Migrationsströme – des Haupttreibers der Bevölkerungsentwicklung in den kommenden Jahren – einigermaßen unsicher sind, verdeutlichen die skizzierten Veränderungen, vor welchen großen und heterogenen Herausforderungen die regionalen Wohnungsmärkte in den kommenden Jahren stehen werden. Eine regional differenzierte Wohnungs- und Verkehrspolitik ist ein wesentlicher Baustein, um diesen Herausforderungen zu begegnen.

Der Einfluss von Wohnkosten und Erreichbarkeit auf die Wohnortwahl wird im Folgenden mit Hilfe von Choice-Modellen analysiert. Die so ermittelten Elastizitäten werden dann zur Simulation der Auswirkungen ausgewählter Entwicklungen auf die Wohnortsentscheidung und damit auf die regionale Verteilung der Wohnbevölkerung bis 2025 eingesetzt:

- starke Wohnkostensteigerungen im städtischen Raum,
- Verbesserung der Verkehrserreichbarkeit im ländlichen Raum.

Vor allem in den letzten zehn Jahren erhöhten sich die Wohnkosten im städtischen Raum deutlich (Klien, 2016). Aufgrund des dynamischen Bevölkerungswachstums, das sich auf die Kernstädte konzentriert, dürfte dieser Trend auch in den kommenden Jahren vorherrschen. Durch eine Verbesserung der Erreichbarkeit können sub-urbane und periphere Regionen attraktiver gemacht werden, um dem Wohnkostendruck in den Kernstädten zu begegnen.

Die abschließend entworfenen Politikempfehlungen beziehen sich auf Maßnahmen, die die sich abzeichnenden Herausforderungen begleiten und zum Teil auch abmildern können. Wie die vorliegende Untersuchung zeigt, ist der Zusammenhang zwischen Wohnkosten, Erreichbarkeit und Wohnortsentscheidung nicht nur theoretisch fundiert, sondern lässt sich empirisch für Österreich nachweisen. Diese Thematik wurde zumindest in der österreichischen Diskussion zur Leistbarkeit von Wohnen bisher kaum beachtet¹⁾.

1. Wohnortsentscheidung österreichischer Haushalte

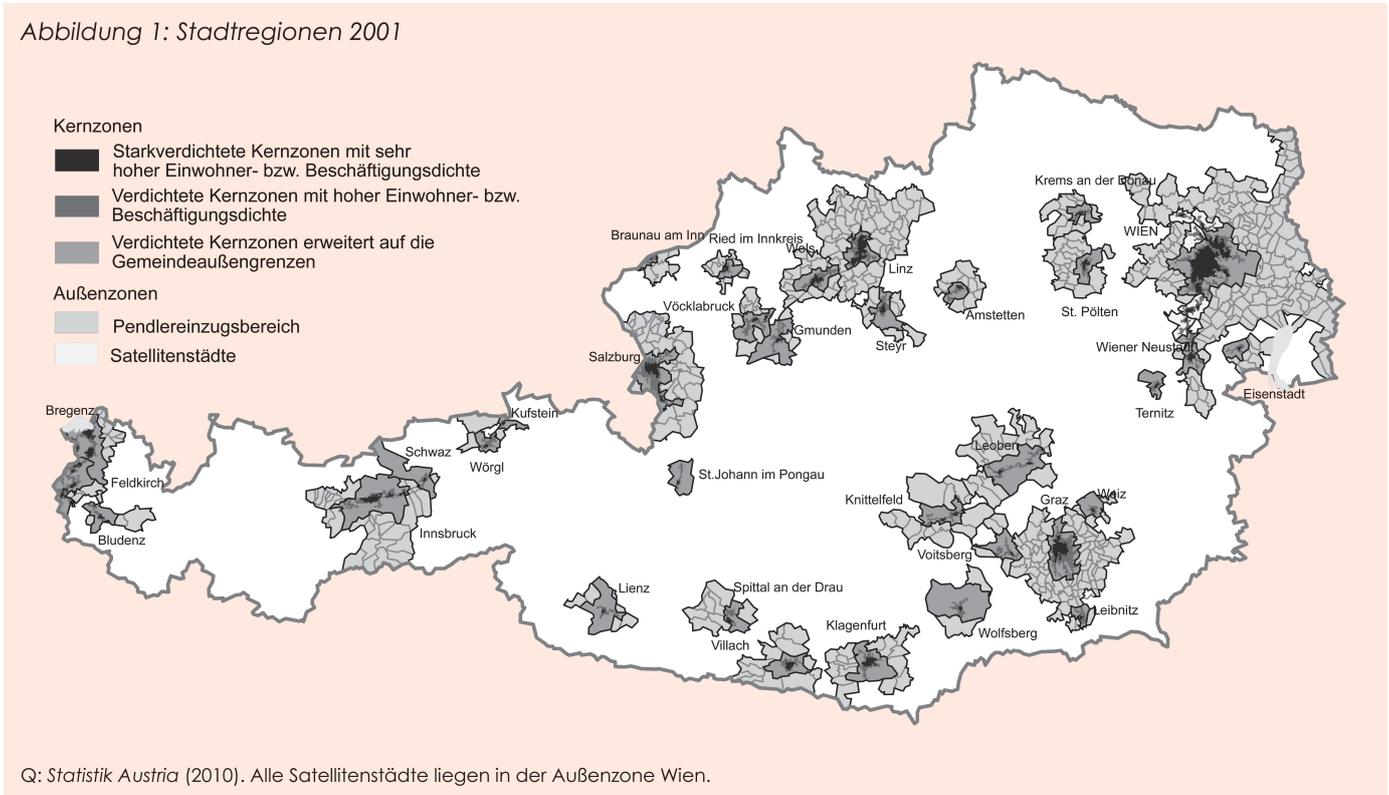
Die Modellierung der Wohnortsentscheidung der österreichischen Haushalte erfolgt in Anlehnung an eine Reihe von Discrete-Choice-basierten Zugängen wie So – Orazem – Otto (2001), Bayer – Keohane – Timmins (2009), Plantinga et al. (2013), Sinha – Cropper (2013). Allen diesen Ansätzen liegt ein Wahlmodell zugrunde, wonach Haushalte aus einem nutzenmaximierenden Kalkül den Wohnort wählen; wesentlich ist jeweils die Spezifikation der Entscheidungsmöglichkeiten. Im Folgenden wird die Stadtregionsklassifikation von Statistik Austria (2010) verwendet (Wonka – Laburda, 2010; Abbildung 1).

Der Fokus auf Stadtregionen anstelle anderer Kategorien wie NUTS-Regionen ist motiviert durch die enge Verflechtung der Städte mit ihrem Umland und die dadurch entstehenden Pendelbeziehungen. Rein administrative Abgrenzungen, selbst auf kleinräumigem Niveau wie etwa der Gemeindeebene, werden der realen Siedlungsentwicklung nicht gerecht. Das Stadtregionskonzept von Statistik Austria definiert dabei einerseits dicht besiedelte Kernzonen mit einer entsprechenden Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahl und andererseits Außenzonen, welche dennoch in der Einflussphäre der Kernstadt liegen und funktional mit dieser verbunden sind. Die Kernzonen werden anhand der Einwohner- und Beschäftigtendichte identifiziert, Außenzonen aufgrund hoher Auspendelbewegungen in eine Kernzone (Wonka – Laburda, 2011). Regionen, die zu keiner Stadtregion gehören, werden unter der

¹⁾ Als eine der wenigen Ausnahmen weist Kunnert (2016) darauf hin, dass die Höhe der Wohnkosten zumindest in Teilen eine Entscheidung der Haushalte ist.

Bezeichnung "ländlicher Raum" zusammengefasst, um den ganzen Möglichkeitsraum für Wohnortsentscheidungen der Haushalte abzubilden. Im Jahr 2011 entfielen 1,934.000 Haushalte auf Kernzonen, 503.000 Haushalte auf Außenzonen und 1,209.000 Haushalte auf den ländlichen Raum. Details zur langfristigen Siedlungsentwicklung seit den 1970er-Jahren sowie zur Entwicklung von Wohnkosten und Erreichbarkeit präsentiert *Klien (2016)*.

Abbildung 1: Stadtregionen 2001



1.1 Bestimmungsfaktoren der Wohnortwahl

Die als Alternativen der Wohnortwahl definierten Raumkategorien Kernzonen, Außenzonen und ländlicher Raum unterscheiden sich anhand der anfallenden Wohnkosten, ihrer Erreichbarkeit und einer Vielzahl anderer beobachteter und unbeobachteter Merkmale. Der Mikrozensus liefert Informationen zur gewählten Wohnregion und zu den Wohnkosten je Haushalt. Um die Elastizität der Haushalte gegenüber den Wohnkosten zu ermitteln, sind Informationen über die fiktiven Wohnkosten einer Wohnung derselben Qualität an einem anderen Wohnort erforderlich. Sie werden mit Hilfe von hedonischen Regressionen geschätzt, die neben Wohnungs- und Gebäudemerkmalen wie Wohnfläche oder Baujahr auch Standortinformationen (Bundesland und Gemeindegrößenklasse) enthalten. Damit gehen auch regionspezifische Zu- und Abschläge in die Berechnung der Vergleichsmieten ein. So ergeben sich etwa für einen Haushalt in einer oberösterreichischen Kernzone andere Vergleichswohnkosten bei einem Umzug in eine Außenzone oder in den ländlichen Raum als für Haushalte in anderen Bundesländern.

Eine analoge Vorgehensweise wird zur Bestimmung des Faktors Erreichbarkeit gewählt: Die Erreichbarkeitsdaten des ÖIR werden mit den Mikrozensusseinheiten auf Ebene der Gemeindegrößenklasse nach Bundesland verknüpft. Die hypothetische Erreichbarkeit der nicht gewählten Wohnorte wird dann über regionspezifische Zerlegungen ermittelt. Ein Haushalt im ländlichen Raum im Burgenland erhält dadurch für den Fall eines Umzuges in eine Kernstadt oder Außenzone eine andere hypothetische Erreichbarkeit als Haushalte in anderen Bundesländern.

Neben Wohnkosten und Erreichbarkeit sind auch andere wohnortspezifische Faktoren relevant, die typischerweise als Annehmlichkeiten oder Unannehmlichkeiten bezeichnet werden. Dazu gehören z. B. der Umweltzustand, die Kriminalitätsrate, das Angebot an Freizeitmöglichkeiten oder die Verfügbarkeit hochwertiger Gesundheits-

und Bildungseinrichtungen. Zur Abbildung dieser Faktoren enthalten die Choice-Modelle alternativenspezifische "fixe Effekte". Diese Terme bilden den durchschnittlichen Nutzen aller nicht im Modell enthaltenen Faktoren ab, welcher einem Wohnort zuzurechnen ist.

Eine weitere Gruppe von Bestimmungsfaktoren der Wohnortwahl bezieht sich nicht auf den Wohnort selbst, sondern auf den jeweiligen Haushalt. Aus den Informationen des Mikrozensus werden im Folgenden der Haushaltstyp, der Stundenlohn der Haushaltsrepräsentanten (als Indikator für das Haushaltseinkommen) sowie ein Indikator für ausländische bzw. österreichische Staatsbürgerschaft berücksichtigt. Für den Haushaltstyp werden Einpersonenhaushalte, Paare ohne Kinder, Paare mit Kindern, Alleinerziehende, sonstige Mehrpersonenhaushalte sowie Mehrfamilienhaushalte unterschieden. Der Stundenlohn der Haushaltsrepräsentanten wird nach Quintilen der empirischen Verteilung abgebildet, sodass sich 5 Einkommensgruppen ergeben. Andere Charakteristika wie die genaue Haushaltsgröße oder das Alter der Haushaltsrepräsentanten wurden nicht berücksichtigt, da deren hohe Korrelation mit den im Modell abgebildeten Faktoren (z. B. Familientyp) eine Interpretation der Ergebnisse erschweren würde und ihr Einfluss auf die Ergebnisse in Bezug auf Wohnkosten und Erreichbarkeit gering wäre. Weitere Details zur Datengrundlage, der ökonometrischen Vorgangsweise und der Konstruktion der hypothetischen Wohnkosten und Erreichbarkeit diskutiert *Klien* (2016).

1.2 Ergebnisse der Choice-Modelle

Die Ergebnisse der ökonometrischen Schätzungen zur Wohnortwahl der österreichischen Haushalte auf Basis des Mikrozensus zeigt Übersicht 1. Da die Wohnkosten und die Erreichbarkeit wie erwähnt in einer engen funktionalen Beziehung stehen, gehen die Variablen getrennt in die Modelle ein.

Einige der haushaltsspezifischen Variablen haben einen statistisch signifikanten Einfluss auf die Wahl der Wohnregion: Haushalte mit höherem Einkommen sind z. B. überdurchschnittlich in Kernzonen und unterdurchschnittlich in Außenzonen sowie dem ländlichen Raum vertreten, signifikant sind die Ergebnisse jedoch nur im 5. Einkommensquartil. Auch Paare ohne Kinder sowie Mehrpersonenhaushalte wohnen seltener in Außenzonen und im ländlichen Raum als in Kernzonen. Die Effekte differieren aber teils stark zwischen den Wahlmöglichkeiten: So sind Haushalte mit ausländischen Staatsangehörigen als Haushaltsrepräsentant zwar überdurchschnittlich häufig in Kernzonen als in Außenzonen anzutreffen, aber nur knapp unterdurchschnittlich oft im ländlichen Raum.

Die Schätzungen zum Einfluss einer Veränderung der Wohnkosten und der Erreichbarkeit auf die Haushaltsverteilung liefern die erwarteten Ergebnisse: Unter der Annahme, dass alle anderen Faktoren gleich bleiben, verringert ein Anstieg der Wohnkosten die Wahrscheinlichkeit, dass eine Region als Wohnort gewählt wird. Eine Verteuerung des Wohnens in einer Region macht somit andere Regionen attraktiver. Da der Flächenverbrauch je Haushalt in Außenzonen und im ländlichen Raum höher ist als in Kernzonen, dürfte sich die höhere Attraktivität aufgrund niedrigerer Wohnkosten weniger in geringeren Wohnausgaben als in einem höheren Konsum an Wohnen niederschlagen (*Klien*, 2016).

Ähnlich verringert sich die Wahrscheinlichkeit der Wahl eines Ortes als Wohnort mit der Dauer der Fahrt im motorisierten Individualverkehr in ein städtisches Zentrum (Zunahme der Erreichbarkeit in Minuten). Eine kurze Fahrzeit in städtische Zentren macht daher Wohnregionen attraktiver. Tendenziell verbessert sich die Erreichbarkeit durch eine Ausweitung des Verkehrsangebotes über die Zeit.

Die im Durchschnitt negative Wohnkostenelastizität wird in hohem Ausmaß bestimmt von Haushalten mit inländischem Haushaltsrepräsentanten und höherem Einkommen²⁾. Umgekehrt reagieren einkommensschwache und Haushalte mit ausländi-

²⁾ Ergebnisse der getrennten Schätzung des Choice-Modells für österreichische und ausländische Haushaltsrepräsentanten oder nach Einkommensquintilen.

schem Haushaltsrepräsentanten eher unelastisch auf Änderungen der Wohnkosten. Angesichts der hohen Relevanz von Migrantennetzwerken für die Wohnortentscheidung ausländischer Staatsangehöriger erscheint dies plausibel. Auf eine Veränderung der Erreichbarkeit reagieren die Haushalte dagegen ohne nennenswerten Unterschied zwischen diesen Haushaltstypen oder Nationalitäten.

Übersicht 1: Ergebnisse der Choice-Modelle zur Wohnortwahl österreichischer Haushalte

	Choice-Modell 1	Choice-Modell 2
Wohnkosten je m ²	- 1,028*** (0,217)	
Erreichbarkeit in Minuten		- 0,086*** (0,004)
<i>Kernzone = Basiskategorie¹⁾</i>		
<i>Außenzonen</i>		
Paare ohne Kinder	- 0,289* (0,174)	- 0,185 (0,176)
Mehrpersonenhaushalte	- 1,665*** (0,521)	- 1,167** (0,488)
Alleinerziehende	0,252 (0,259)	0,168 (0,267)
Mehrfamilienhaushalte	- 21,540*** (0,376)	- 20,080*** (0,340)
Paare mit Kindern	0,080 (0,192)	0,199 (0,191)
Einkommen 2. Quintil	0,094 (0,212)	0,182 (0,213)
Einkommen 3. Quintil	- 0,064 (0,221)	- 0,112 (0,223)
Einkommen 4. Quintil	- 0,238 (0,221)	- 0,170 (0,224)
Einkommen 5. Quintil	- 0,496** (0,224)	- 0,326 (0,224)
Ausländische Staatsbürgerschaft	- 0,650*** (0,188)	- 0,712*** (0,192)
Konstante	- 1,497*** (0,181)	- 0,663*** (0,183)
<i>Ländlicher Raum</i>		
Paare ohne Kinder	- 0,262** (0,132)	- 0,360*** (0,138)
Mehrpersonenhaushalte	- 0,636** (0,301)	- 0,320 (0,315)
Alleinerziehende	0,341* (0,189)	0,051 (0,185)
Mehrfamilienhaushalte	- 0,100 (0,593)	0,069 (0,460)
Paare mit Kindern	- 0,044 (0,148)	- 0,055 (0,147)
Einkommen 2. Quintil	0,004 (0,164)	- 0,023 (0,175)
Einkommen 3. Quintil	0,152 (0,164)	0,074 (0,166)
Einkommen 4. Quintil	0,029 (0,165)	- 0,007 (0,169)
Einkommen 5. Quintil	- 0,413** (0,173)	- 0,366** (0,177)
Ausländische Staatsbürgerschaft	- 0,268* (0,143)	- 0,197 (0,140)
Konstante	- 0,986*** (0,135)	1,911*** (0,212)
Zahl der Beobachtungen	9.066	9.066

Q: Statistik Austria (2015B), WIFO-Berechnungen. Kursive Zahlen in Klammer ... Standardfehler. * ... signifikant auf dem Niveau von 10%, ** ... signifikant auf dem Niveau von 5%, *** ... signifikant auf dem Niveau von 1%. - ¹⁾ Koeffizienten: Abweichungen von den Kernzonen.

1.3 Simulationsergebnisse

Die Elastizitäten der Haushalte in Bezug auf Wohnkosten und Erreichbarkeit werden in zwei Simulationen geschätzt. Diese Berechnungen zeigen, wie sich die Entscheidungen der Haushalte im Aggregat gegenüber dem Status quo verändern, wenn

sich die Charakteristika der Wahlmöglichkeiten oder die Haushaltscharakteristika ändern.

1.3.1 Szenario A: Relative Wohnkostensteigerung in Kernzonen um 10%

Die erste Simulation unterstellt einen Anstieg der Wohnkosten in den Kernzonen gegenüber Außenzone und ländlichem Raum um 10%. Die Annahme ist von ihrer Größenordnung her nicht unrealistisch, da die Steigerungen in den vergangenen 10 Jahren sogar noch größer waren. So differierte nach *Klien* (2016) die Wohnkostenentwicklung zwischen Großstädten (mehr als 100.000 Einwohner und Einwohnerinnen) und kleinen Orten (Bevölkerung unter 2.000) zwischen den Jahren 2004 und 2014 um 25%. Das Szenario einer relativen Verteuerung in den Kernzonen ist motiviert durch die starke internationale Migration, welche sich vorwiegend auf Kernzonen konzentriert. Wie die Schätzungen gezeigt haben, reagieren Haushalte mit ausländischem Haushaltsrepräsentanten ceteris paribus auf Wohnkostensteigerungen nicht mit Abwanderung in eine andere Region. Selbst wenn also in einem räumlichen Gleichgewicht Wohnkostensteigerungen in Kernzonen durch die Wanderungsbewegungen auch die Wohnkosten in Außenzonen und im ländlichen Raum beeinflussen dürften, ist der aktuelle Nachfrageüberhang in den Kernstädten wenig reagibel und eine permanente relative Steigerung der Wohnkosten um 10% somit realistisch.

Übersicht 2: Simulationsergebnisse Szenario A – Anstieg der Wohnkosten um 10% innerhalb von 3 Jahren

	Status quo Anteile an allen Haushalten in %	Szenario A Anteile an allen Haushalten in %	Abweichungen vom Status quo in %
Kernzonen	66,4	62,2	- 7
Außenzonen	12,1	13,9	+ 15
Ländlicher Raum	21,5	23,9	+ 11

Q: Statistik Austria (2015B), WIFO-Berechnungen.

Aufgrund der ermittelten negativen Elastizität hat erwartungsgemäß die Wohnkostensteigerung in den Kernzonen eine Verlagerung der Haushalte in die Außenzonen und in den ländlichen Raum zur Folge (Übersicht 2). Von 66,4% verringert sich die Wahrscheinlichkeit der Wahl einer Kernzone als Wohnort durch die Wohnkostensteigerung um 4,2 Prozentpunkte auf 62,2%; zugleich steigt sie in den Außenzonen um 1,8 Prozentpunkte und im ländlichen Raum um 2,4 Prozentpunkte. Die gewählte Methode (Mixed-Logit-Modell) ermöglicht das plausible Ergebnis größerer relativer Anteilzuwächse der Außenzonen als des ländlichen Raumes.

Auch eine Übersiedlung innerhalb der Kernzone kann eine Reaktion auf den Anstieg der Wohnkosten sein, möglicherweise geht sie mit einem Verlust an Wohnqualität oder Wohnfläche einher. Im Preissteigerungsszenario entfallen weiterhin 62,2% der Haushalte auf die Kernzonen. Die grundsätzliche Abwanderungstendenz ist aber bereits durch die negative Wohnkostenelastizität determiniert.

Die Schätzungen liefern somit durchaus erhebliche Reaktionen auf die Wohnkostensteigerung, die aber vor dem Hintergrund eines tendenziell wenig mobilen Haushaltsbestandes gesehen werden müssen. Laut Mikrozensus ändern pro Jahr nur rund 4% der Haushalte ihren Wohnsitz. Im verwendeten Sample der Haushalte, deren Haushaltsrepräsentant den Arbeitsplatz nicht wechselt, ändern nur 2% der Haushalte ihren Wohnsitz. Der Rückgang des Anteils der Kernzonen an allen Haushalten um 4,2 Prozentpunkte betrifft damit nur 320.000 aller Haushalte, welche die Wohnadresse innerhalb von drei Jahren wechselten, bzw. 160.000 übersiedelnde Haushalte aus dem in die Berechnung berücksichtigten Subsample und einen Abfluss von 13.440 bzw. 6.720 Haushalten innerhalb von drei Jahren. Kumuliert auf mittlere oder lange Frist ergeben sich aber durchaus substanzielle Effekte, auch im Hinblick auf den Haushaltsbestand. Wie stark sich der Haushaltsbestand insgesamt verändert, hängt primär davon ab, wie permanent das Wohnkostendifferential ist bzw. wie schnell es durch Preissteigerungen in den Außenzonen und im ländlichen Raum abgebaut wird. Auch wenn nicht alle rezenten (Binnen-)Wanderungsgewinne der Außenzonen

und des ländlichen Raumes auf Kosten der Kernstädte auf relative Änderungen der Wohnkosten zurückzuführen sind, zeugt das insgesamt beträchtliche Volumen von einem substantziellen Potential der Wanderungsbewegungen.

1.3.2 Szenario B: Verbesserung der Erreichbarkeit des ländlichen Raumes um 3 Minuten

Die Erreichbarkeit in Minuten (Fahrzeit im motorisierten Individualverkehr in ein Überregionales Zentrum; *Klien*, 2016) ist in der Kernzone besser als in Außenzonen und viel besser als im ländlichen Raum (Übersicht 3). Vor allem zwischen 1981 und 1991 gewann der ländliche Raum aufgrund des Ausbaus des Autobahnnetzes an Attraktivität durch eine durchschnittliche Verbesserung der Erreichbarkeit um rund 4,5 Minuten. Seither sinkt die Fahrzeit nur wenig.

Übersicht 3: Entwicklung der Erreichbarkeit überregionaler Zentren nach Wohnregionen

	1981	1991	2001	2010
	Minuten			
Kernzonen	11,6	11,0	10,9	10,9
Außenzonen	28,4	27,1	26,8	26,6
Ländlicher Raum	55,0	50,6	49,3	49,0

Q: Statistik Austria (2015B), WIFO-Berechnungen.

Das Szenario B simuliert nun eine Verbesserung der Erreichbarkeit des ländlichen Raumes um 3 Minuten. Dies liegt zwar über den tatsächlichen Veränderungen der letzten Jahre, soll aber darauf hinweisen, welche Nachfrageänderungen durch entsprechend dimensionierte Verbesserungen der Erreichbarkeit zu erwarten sind. Der Fokus auf den ländlichen Raum bezieht sich einerseits auf das größere Potential für Verbesserungen, spiegelt andererseits aber auch die Abzugseffekte aus Kernzone und Außenzone wider. Die flexible Modellierungsstrategie erlaubt auch hier eine ungleichmäßige Verteilung der Anteilsveränderung zwischen Kernstadt und Außenzone.

Übersicht 4: Simulationsergebnisse Szenario B – Verbesserung der Erreichbarkeit des ländlichen Raumes um 3 Minuten

	Status quo Anteile an allen Haushalten in %	Szenario B Anteile an allen Haushalten in %	Abweichungen vom Status quo in %
Kernzonen	66,1	64,1	- 3
Außenzonen	12,1	11,5	- 5
Ländlicher Raum	21,8	24,4	+ 12

Q: Statistik Austria (2015B), WIFO-Berechnungen.

Wie erwartet wählen bei einer Verbesserung der Erreichbarkeit der Kernzone aus dem ländlichen Raum (Fahrzeit im motorisierten Individualverkehr -3 Minuten) mehr Haushalte den ländlichen Raum als Wohnort (+2,6 Prozentpunkte bzw. +12% gegenüber dem Status quo; Übersicht 4). Die Einbußen sind dabei wegen des sehr unterschiedlichen Ausgangsgewichtes in den Außenzonen ungleich stärker (-5%) als in den Kernzonen (-3%). Pläne zur Verbesserung der Erreichbarkeit sollten daher auch berücksichtigen, welche Wanderungsbewegungen dadurch in den nahegelegenen Regionen ausgelöst werden können und sollen. Tendenziell ähnliche Reaktionen sind für eine Verbesserung der Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erwarten. Der Spielraum für die Umwelt- und Verkehrspolitik ist daher beträchtlich.

2. Anforderungen an die Infrastruktur-, Wohnungs- und Verkehrspolitik

Mögliche staatliche Maßnahmen angesichts der erwarteten Wohnkostensteigerung können entweder bei den Wohnkosten selbst ansetzen oder die ausgelösten Prozes-

se begleiten bzw. für die negativ betroffenen Gruppen abmildern. Eine Verbesserung der Erreichbarkeit ist hier eine Option unter mehreren. Da das prognostizierte Bevölkerungswachstum und damit die Nachfrageseite als gegeben angenommen wird, wären vornehmlich angebotsseitige Maßnahmen zu setzen.

2.1 Wohnkostensenkung durch Angebotserweiterung

Grundsätzlich ist das österreichische System der Wohnbauförderung als Objektförderung stark auf eine angebotsseitige Wohnungspolitik ausgerichtet. In den letzten 25 Jahren wurde die Errichtung von über 900.000 Wohneinheiten gefördert, im Durchschnitt rund 36.000 Wohneinheiten pro Jahr (BMF, 2015). Da dieses System jedoch nur bedingt auf kurzfristige Änderungen der Wohnungsnachfrage reagieren kann, sind zusätzliche Maßnahmen sinnvoll. Bereits in die Wege geleitet wurde die "Wohnbauinitiative", welche über die neugegründete Wohnbau-Investitionsbank (WBIB) bis 2022 rund 30.000 zusätzliche Einheiten schaffen soll. Neben Einheiten, welche über die Wohnbauförderung und mit öffentlichen Mitteln errichtet werden, hat der freifinanzierte Wohnbau nicht zuletzt eine kompensierende Funktion: Komplementär zum etablierten gemeinnützigen Wohnbausektor wäre durch seine stärkere Einbeziehung eine Steigerung des Wohnungsangebotes zu erreichen. Ob die konkrete Ausgestaltung über allgemeine Änderungen der Rahmenbedingungen (z. B. Befristung der Mietpreisobergrenzen) oder über finanzielle Anreize (z. B. veränderte Abschreibungsregeln) erfolgen soll, ist nicht eindeutig geklärt. Eine Evaluierung der 2016 von Deutschland geplanten Sonderabschreibungsregelung für Baukosten könnte Aufschluss darüber geben, wieweit die Wirksamkeit finanzieller Anreize durch Mitnahmeeffekte konterkariert wird.

Neben der reinen Angebotsausweitung wäre auch eine Dämpfung der aktuellen Wohnungskosten zielführend. Dabei sind die reinen Miet- oder Errichtungskosten je Quadratmeter Wohnfläche ein irreführender Maßstab. So wurden in den letzten 30 Jahren viele kleine Wohnungen (unter 60 m²) vom Markt genommen, primär durch Zusammenlegungen. Dem steht eine weiterhin sinkende Haushaltsgröße bzw. der ungebrochene Trend zu Einpersonenhaushalten gegenüber. Obwohl die Zunahme der Wohnungsgröße teilweise dem wachsenden Wohlstand zuzurechnen ist, fehlt es offensichtlich an kleineren und mittleren, d. h. insgesamt leistbaren Einheiten. Der im internationalen Vergleich niedrige Belag der Wohneinheiten in Österreich (Kunnert, 2016) ist zudem ein Symptom dafür, dass der Wohnungsbestand nicht den Anforderungen entspricht. Darüber hinaus hat die Knappheit an kleinen Wohnungen über einen Kaskaden- und Verdrängungseffekt auch Einfluss auf die Wohnkosten mittlerer oder sogar größerer Wohnungen.

Die Fokussierung auf die Miet- oder Errichtungskosten pro Quadratmeter ist zudem problematisch, weil ein integrierter Kostenbegriff fehlt. Wesentlich sinnvoller ist die Verwendung von "Lebenszykluskosten" bzw. dem Gesamtmietaufwand einschließlich Betriebskosten, der den Gesamtkosten über die Gesamtnutzungsdauer entspricht. Wie Auswertungen aus dem Mikrozensus von *Statistik Austria* (2015B) zeigen, sinkt der Anteil der Betriebskosten mit steigender Wohnungsgröße von über 30% für kleine Mietwohnungen auf unter 20% für Mietwohnungen mit mehr als 120 m². Die Betonung der Leistbarkeit von Wohnen in Kombination mit dem Hinterfragen von Standards, Normen und anderen kostentreibenden Faktoren ist prinzipiell sinnvoll und zu unterstützen. Von einem betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff abzuweichen und lediglich die kurzfristigen Errichtungskosten als Kostenfaktor ins Kalkül zu ziehen, erscheint indes nicht zielführend. Dementsprechend ist die aktuelle Novelle des Vergaberechtes zu unterstützen, die öffentlichen Auftraggebern zusätzlichen Spielraum zur Berücksichtigung von Kosten der Betriebsphase bereits bei der Ausschreibung einräumt. Über Anpassungen der Wohnbauförderung könnte ein derart integrierter Kostenbegriff zusätzlich forciert werden.

Ein weiterer sehr konkreter Kostenfaktor im Zusammenhang mit Wohnkosten, Verkehr und Pendeln ist die Stellplatzverpflichtung. Eine Reihe von Bundesländern haben hier bereits Änderungen eingeleitet und die Zahl der vorgeschriebenen Stellplätze je Wohneinheit bzw. Wohnfläche gesenkt. Diese Maßnahme hat einen doppelten Effekt: Einerseits verringert sie aufgrund der Baukostendämpfung in weiterer Folge die Wohnkosten und bringt so speziell im innerstädtischen Bereich (Tiefgaragen) eine

bedeutende Kostenentlastung. Andererseits macht eine verringerte Stellplatzzahl Pendeln im motorisierten Individualverkehr weniger attraktiv. Da speziell Personen mit niedrigem Einkommen oftmals keinen Pkw besitzen, ist eine Senkung der verpflichtenden Stellplätze auch ein Beitrag zu leistbarem Wohnen. Die Stellplatzverpflichtung könnte daher weiter eingeschränkt oder spezifisch für den sozialen Wohnbau angepasst werden.

Gleichzeitig bedingt jedoch eine Einschränkung des Stellplatzangebotes, welche in der Regel die Nutzung des motorisierten Individualverkehrs dämpft (McCahill et al., 2016), den weiteren Ausbau und die Attraktivierung des öffentlichen Personennahverkehrs insbesondere auch abseits der Kerne der Großstädte, um aus Arbeitsmarktperspektive sinnvolle Pendelbewegungen nicht zu gefährden. Wie Schönfelder et al. (2015) ausführen, könnten neben einer allgemeinen Attraktivierung der öffentlichen Verkehrsmittel und entsprechender Steigerung der Versorgungsqualität auch die aktive Mobilität und Sharing-Modelle gefördert werden. Trotz der erwähnten Umwelt- und Verkehrsproblematik der intensiven Pkw-Nutzung bleibt Pendeln mit dem Auto voraussichtlich ein wesentliches Element zum Ausgleich regionaler Unterschiede zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage.

2.2 Begleitmaßnahmen

Bei gegebener Niederlassungsfreiheit bildet das Wohnkostendifferential zwischen Kernzone und Umland sowie ländlichem Raum den wesentlichen Anknüpfungspunkt, um Suburbanisierungstendenzen in Folge von Wohnkostensteigerungen zu verringern. Dieses Differential wird bereits jetzt durch verschiedene staatliche Instrumente beeinflusst, wie etwa das Pendlerpauschale oder die Eigenheimförderung im Rahmen der Wohnbauförderung. Da das Auseinanderfallen von Wohn- und Arbeitsort Externalitäten erzeugt, kann durchaus von einer Verzerrung durch bestehende Fördersysteme gesprochen werden.

Aus staatlicher Perspektive stellt sich dabei – unabhängig von ihrer ursprünglichen Zielsetzung – die grundsätzliche Frage nach der Sinnhaftigkeit öffentlicher Förderungen, welche Suburbanisierungstendenzen zusätzlich unterstützen. Neben Wohnbauförderung und Pendlerpauschale ist auch die Vielzahl an Fördermaßnahmen für lokale und regionale Betriebsansiedlungen zu nennen. Konkret wäre es zunächst sinnvoll, all jene staatlichen Instrumente zu überprüfen, welche das Wohnkostendifferential zusätzlich zugunsten des Umlandes verändern. Neben der Evaluierung der Zielerreichung der Einzelmaßnahmen bzw. der Überprüfung, in welchem Ausmaß die Förderinstrumente Mitnahmeeffekte auslösen, steht dabei auch die Quantifizierung der indirekten Kosten. Hier spielen umwelt- und verkehrspolitische Dimensionen ebenso eine Rolle wie Fragen der Siedlungsstruktur und stadtplanerische Gesichtspunkte.

Abgesehen von der Möglichkeit, Förderungen abzuschaffen oder neu einzuführen, ist auch zu überlegen, ob die bestehenden Förderungen über Zugangskriterien auf bestimmte Personengruppen beschränkt werden sollten. Durch strengere Förderkriterien kann neben der Eindämmung von Mitnahmeeffekten potentiell auch die soziale Treffsicherheit erhöht werden; im Idealfall können dadurch auch negative Externalitäten verringert werden.

Wie erwähnt hat die Abwanderung aus den Kernzonen einen kostendämpfenden Effekt, welcher zu begrüßen ist. Voraussetzung, um die damit einhergehenden Verkehrs- und Umweltbelastungen möglichst gering zu halten, ist eine vorausschauende Verkehrs- und Infrastrukturplanung. Der deutliche Zusammenhang zwischen Erreichbarkeit und Wohnkosten signalisiert, dass eine proaktive Verkehrspolitik die Pendel- und Wanderungsströme in hohem Maße mitgestalten kann. Die Verbesserung der Erreichbarkeit eines Standortes erhöht dessen Attraktivität, was sich mittelfristig offenbar auch in einem Anstieg der Wohnkosten entlang dieser Verkehrsadern spiegelt. Merkliche Verbesserungen der Verkehrserreichbarkeit durch selektive Erweiterung des öffentlichen Personennahverkehrs in das Umland und darüber hinaus können demzufolge die künftigen Verkehrsströme stärker als bisher beeinflussen. In diesem Sinne kann die Leistbarkeit von Wohnen im städtischen Raum auch durch eine verbesserte Verkehrsanbindung mit dem Umland unterstützt werden, wodurch attraktive alternative Wohnorte in Pendeldistanz rücken.

Zur Abfederung der Wohnkostensteigerung selbst, primär für einkommensschwächere Haushalte, sind personen- oder haushaltsspezifische Unterstützungen denkbar. Bedarfsgeprüfte Unterstützungen zu den Wohnkosten werden derzeit bereits in Form der Wohnbeihilfe sowie als Komponente der Mindestsicherung gewährt. Neben der grundsätzlichen Dotierung stellt sich die Frage der Abstimmung dieser beiden Instrumente. Da die Wohnbeihilfe ausschließlich vom betreffenden Bundesland finanziert wird, die Mindestsicherung jedoch in einer Kostenteilung zwischen Bund und Ländern, ist unklar, ob derzeit eine konsistente und zielgerichtete Förderung erfolgt. Obwohl der starke Anstieg der Ausgaben für die Wohnbeihilfe durch Änderung der Zugangskriterien durch die Länder seit 2010 gebremst wurde (Rocha-Akis et al., 2016, S. 174ff), zeichnet sich durch die kräftige Steigerung der Ausgaben für die Mindestsicherung zusätzlicher Finanzierungsbedarf im Bereich Wohnen ab. Vor diesem Hintergrund wäre eine bessere Abstimmung der beiden Fördersysteme dringend notwendig. Trotz der bestätigten hohen sozialen Treffsicherheit der Wohnbeihilfe (Rocha-Akis et al., 2016, S. 174ff) sollten derartige individuelle Mietsubventionen jedoch weiterhin nur komplementär zu angebotsseitigen Maßnahmen (Objektförderung) eingesetzt werden. Mietsubventionen könnten nämlich zusätzlich preistreibende Effekte auslösen und damit ihr grundsätzliches Ziel konterkarieren.

3. Literaturhinweise

- Bayer, P., Keohane, N., Timmins, Ch., "Migration and hedonic valuation: The case of air quality", *Journal of Environmental Economics and Management*, 2009, 58(1), S. 1-14.
- Bundesministerium für Finanzen (BMF), Wohnbauförderungsberichte der Länder 1990-2014, Wien, 2015.
- Eurostat, Bevölkerung am 1. Januar, Luxemburg, 2016.
- Kim, J. H., Pagliara, F., Preston, J., "The intention to move and residential location choice behavior", *Urban Studies*, 2005, 42(9), S. 1621-1636.
- Klien, M., Österreich 2025 – Perspektiven einer regional differenzierten Wohnungs- und Verkehrspolitik vor dem Hintergrund des demographischen Wandels in Österreich, WIFO, Wien, 2016, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/58985>.
- Kunert, A., *Leistung von Wohnen in Österreich. Operationalisierung und demographische Komponenten*, WIFO, Wien, 2016, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/58932>.
- McCahill, Ch., Garrick, N., Atkinson-Palombo, C., Polinski, A., "Effects of Parking Provision on Automobile Use in Cities: Inferring Causality", *Journal of the Transportation Research Board*, 2016 (erscheint demnächst).
- ÖROK, Regionalprognose 2014 – Bevölkerung, Wien, 2015.
- Plantinga, A. J., Détang-Dessendre, C., Hunt, G. L., Piguet, V., "Housing prices and inter-urban migration", *Regional Science and Urban Economics*, 2013, 43(2), S. 296-306.
- Rocha-Akis, S., Bierbaumer-Polly, J., Einsiedl, M., Guger, A., Klien, M., Leoni, Th., Lutz, H., Mayrhuber, Ch., *Umverteilung durch den Staat in Österreich*, WIFO, Wien, 2016, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/58820>.
- Schönfelder, St., Sommer, M., Falk, R., Kratena, K., Molitor, R., Clees, L., Kigilcim, B., Koch, H., Lembke, S., Obermayer, Ch., Schrögenauer, R., *COSTS – Leistung von Mobilität in Österreich*, WIFO, komobile w7 GmbH, Wien, 2015, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/58793>.
- Sinha, P., Cropper, M. L., "The value of climate amenities: Evidence from US migration decisions", *NBER Working Paper*, 2013, (18756).
- So, K. S., Orazem, P. F., Otto, D. M., "The effects of housing prices, wages and commuting time on joint residential and job location choices", *American Journal of Agricultural Economics*, 2001, 83(4), S. 1036-1048.
- Statistik Austria, *Stadtregionen 2001 – Großzählung 2001*, Wien, 2010.
- Statistik Austria (2015A), *Bevölkerung zum Jahresdurchschnitt 1952 bis 2075*, Wien, 2015.
- Statistik Austria (2015B), *Mikrozensus Datensatz der Jahre 2011-2014*, Wien, 2015.
- Wonka, E., Laburda, E., "Stadtregion 2001 – Das Konzept", *Statistische Nachrichten*, 2010, (17), S. 1108-1118.