

Neben den laufenden Berichten zum Wirtschaftsgeschehen und Untersuchungen zu selbst gewählten Themen erstellt das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung Gutachten für öffentliche und private Auftraggeber zu wichtigen wirtschaftspolitischen Fragen. Ein Teil dieser Arbeiten wird vom Institut im Rahmen der Schriftenreihe „WIFO-Gutachten“ publiziert und steht Interessenten gegen einen Druckkostenbeitrag zur Verfügung. Um den Inhalt dieser Bände einem größeren Leserkreis zugänglich zu machen, bringen die WIFO-Monatsberichte unter der Rubrik „Aus WIFO-Gutachten“ jeweils Auszüge mit den wichtigsten Ergebnissen (Bestellungen von WIFO-Gutachten bitte an das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, Frau Holzer, Postfach 91 A-1103 Wien, Tel 78 26 01/282)

Zur Neugestaltung der Wohnungspolitik in Österreich

Margarete Czerny (Koordination)

Studie gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche
Angelegenheiten (Wohnbauförderung)

Wien, 1990

ISBN 3-901069-09-7

270 Seiten, S 500,—

Die Wohnungspolitik steht in den neunziger Jahren vor der Notwendigkeit von Umstrukturierungen. Geänderte Rahmenbedingungen und wachsende Finanzierungsprobleme der öffentlichen Hand legen eine Umorientierung der Wohnungspolitik und einen deutlichen Abbau der Subventionierung in den meisten europäischen Ländern nahe. Auch in Österreich war eine Neugestaltung erforderlich; sie wurde Ende der achtziger Jahre und Anfang der neunziger Jahre zum Teil durch die „Verlängerung“ vollzogen. Infolge der Dynamik des gesamtwirtschaftlichen Prozesses, die in jüngster Zeit durch die Vollendung des EG-Binnenmarktes und die rasche Öffnung Osteuropas ausgelöst wurde, erhält die Wohnungswirtschaft neue Schwerpunkte und steht wieder im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion.

Ziel dieser Studie ist, die der Neugestaltung der Wohnungspolitik zugrundeliegenden Faktoren aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu analysieren, um so Entscheidungsgrundlagen für die neuen Anforderungen der Wohnungswirtschaft der neunziger Jahre zu erstellen. Es wurden vor allem jene Bereiche erfaßt, die bisher im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft nicht oder nur ungenügend dargestellt worden waren. Die Studie untersucht Entwicklung sowie institutionelle Änderungen der Wohnbauförderung in Österreich, mit dem Hauptaugenmerk auf steuerlichen und budgetären Aspekten des Wohnungsbaus. In diesem Zusammenhang wurde versucht,

die gesamte (direkte und indirekte) Subventionierung der Wohnungswirtschaft in Zahlen auszudrücken. Ferner wurde ein internationaler Vergleich hinsichtlich Wohnbauinvestitionen, Zinsentwicklung sowie Förderungs- und Finanzierungssituation insbesondere der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz durchgeführt.

Weiteres Ziel der Arbeit war die Analyse des Wohnungssektors in seiner volkswirtschaftlichen Bedeutung. Insbesondere die Finanzierungsstruktur des Wohnbaus aus makroökonomischer Sicht und die Wirkungen der Wohnbauförderung auf den privaten Konsum, die Konsumstruktur, die Leistungsbilanz, die Veränderung der

volkswirtschaftlichen Sparquote u. a. wurden dargestellt. Anhand von zusätzlichen ökonometrischen Modellschätzungen wurden die Auswirkungen der Wohnbauförderung auf die Wohnungsnachfrage sowie die Möglichkeiten einer Änderung der Förderungspolitik quantifiziert. Ferner zeigen Fallbeispiele die Förderungseffekte von alternativen Finanzierungsmodellen.

Für die vorliegende Untersuchung mußten zahlreiche Daten aus nationalen und internationalen Quellen aufbereitet und fehlende Informationen durch eigene Schätzungen ergänzt werden. Die Berechnungen beruhen auf Analysen von Zeitreihen- und Querschnittsdaten. Anhand dynami-

scher Modelle (Fehlerkorrekturmodelle, Kointegration), die sowohl kurz- als auch langfristige Effekte wiedergeben können, wurden die Zeitreihen untersucht. Spezifikations-tests dienten zur Auswahl der verschiedenen Ansätze. Es wurde ein eigenes makroökonomisches Partialmodell erstellt, um die Wirkungen der Wohnbauförderung mit Hilfe von stochastischen Simulationen zu quantifizieren. Durch Standardisierung auf Querschnittsebene konnten z. B. die Auswirkungen der Wohnbauförderung auf den Konsum isoliert ermittelt werden. Zusätzlich wurde die Bedeutung des Kapitalmarktes (Zinsinflüsse) für den Wohnungsmarkt auf internationaler Ebene verglichen.

In Österreich greift die Wohnbauförderung massiv in den Wohnungsmarkt ein. Mehr als die Hälfte des gesamten Wohnungsbestands ist in Österreich gefördert, und der überwiegende Teil neu errichteter Wohnungen wird derzeit direkt und/oder indirekt vom Staat unterstützt. Der ausschließlich privat finanzierte Wohnungsbau ist in Österreich von untergeordneter Bedeutung. Der Wohnungssektor gehört zu den am stärksten subventionierten Bereichen der österreichischen Wirtschaft. Die Wohnungswirtschaft richtet sich besonders nach den öffentlichen Förderungsinstrumenten.

In der Wohnbauförderung in Österreich spielen historische Faktoren eine wesentliche Rolle. Nach dem Zweiten Weltkrieg war die Förderungspolitik vor allem darauf ausgerichtet, Kriegsschäden zu beseitigen und den quantitativen Nachholbedarf an Wohnungen zu decken. Die Förderungsgestaltung übertrug damals das Risiko der Kapitalbildung — im Hinblick auf die Gewährung von langfristigen, kaum verzinsten Wohnbaudarlehen im Rahmen der Objektförderung — auf die öffentliche Hand. In ihrer Förderungsstrategie neigte die Wirtschaftspolitik — aufgrund historischer Ereignisse (Währungsschnitte, Verlust von Sparvermögen) — eher dazu, der Bildung von Realvermögen Vorrang zu geben, da dem Österreich die Überwälzung des Risikos auf den Staat offenbar besonders wichtig ist. Heute wird die Wohnbauförderung noch von der Objektförderung dominiert, deren Wurzeln demnach bis in die Zwischen- und Nachkriegs-

zeit zurückgehen.

Im Laufe der Jahrzehnte wurde die Förderung zwar mehrmals novelliert. Für bestimmte Fälle wurden eine Subjektförderung sowie Annuitätzuschüsse eingeführt, dennoch verharnte das Schwergewicht auf der Objektförderung. Die Kapitalmärkte sind heute — im Vergleich zur Zeit der Einführung der Wohnbauförderung — leistungsfähiger. Die Förderungintensität blieb in Österreich in Relation zu anderen europäischen Ländern aber sehr hoch.

Aktuelle Situation

Derzeit werden über 40 Mrd S (1987 42 Mrd S) direkt und indirekt aus öffentlichen Mitteln für die Wohnungswirtschaft aufgewendet. Dies geschieht zum Großteil durch Darlehensvergaben, Annuitäten- und Zinszuschüsse, Wohnbeihilfen, jedoch auch durch verschiedene Sonderförderungen, Steuererleichterungen, Prämien für Bausparförderung u. ä. Die Subventionierung des Wohnbaus erreicht in Österreich derzeit 2,4% des Brutto-Inlandsproduktes und ist im Vergleich zu anderen europäischen Ländern überdurchschnittlich hoch. Der Anteil der direkten Wohnbauausgaben des Bundes am gesamten Bundeshaushalt beträgt in Österreich 3,2%, in der Bundesrepublik Deutschland, deren Wohnbauförderung ähnlich strukturiert ist, nur 0,6% und in der Schweiz, die überwiegend privatwirtschaftlich orientiert ist, 0,2%.

Im Verhältnis zu den meisten europäischen Ländern sind die Bausparpreise in Österreich recht hoch. Dies ist für Wohnungserwerber belastend, Bauwirtschaft und Wohnbauträger haben sich auf dieses Preisniveau eingestellt. Die hohen Bruttozinsen sind nicht zuletzt ein Effekt der Zinssubventionen.

Die überdurchschnittlich hohe Wohnbauförderung fließt mehr an höhere und mittlere Einkommensgruppen als an untere. Aus verteilungspolitischer Sicht ist dieser Effekt unerwünscht. Der Großteil der direkten Fördermittel stammt aus zweckgebundenen Steuereinnahmen und ist von der effektiven Wohnungsnachfrage abgekoppelt. Die hohen Einkommensgrenzen, die in der Regel

nicht angepaßt werden, sowie die Zweckbindung der Wohnbauförderung verstärken die negativen Verteilungseffekte.

Die Wohnbauförderung beeinflusst in Österreich die Liquidität der privaten Haushalte und begünstigt dadurch u. a. die Nachfrage nach einkommenselastischen Gütern, woraus sich Leistungsbilanzprobleme ergeben können. Sie bewirkt auch gewisse Mitnahmeeffekte: Haushalte, die auch ohne Wohnbauförderung neuen Wohnraum schaffen würden, erhalten diese Subvention trotzdem. Hier bedeutet die Wohnbauförderung hauptsächlich eine günstige Finanzierungsmöglichkeit bzw. ein Vorziehen des Wohnungswunsches. Die Auswirkung auf den privaten Konsum zeigt, daß die Wohnbauförderung Ausgaben für dauerhafte Güter begünstigt. Neben jenen Konsumgütern, die unmittelbar mit der Wohnraumschaffung zusammenhängen, wie z. B. Möbeln, Einrichtungsgegenständen u. ä., kommt die Wohnbauförderung in gewissen Teilbereichen auch anderen dauerhaften Konsumgütern zugute — etwa Pkw. Ebenso unterstützt sie indirekt den Erwerb von Zweitwohnungen.

Bezogen auf die Verschuldungsbereitschaft der österreichischen Haushalte zeigt die Studie, daß rund 72% der gesamten Verschuldung auf den Wohnbau entfallen, der Rest bleibt für Konsumgüter. Über 55% der gesamten Verschuldung der privaten Haushalte werden durch öffentliche Darlehen gefördert. Trotz der großen Bedeutung der öffentlichen Wohnbaufinanzierung spielt auch die Bankenfinanzierung eine wichtige Rolle. Die Zinselastizität ist in Österreich infolge der hohen Förderungintensität im Vergleich zu anderen europäischen Ländern sehr gering. Allerdings reagiert der Bereich der nichtgeförderten Fremdfinanzierung relativ heftig auf Zinssatzsteigerungen.

Von den Wohnbaukrediten sind vor allem die Kredite von Bausparbanken hervorzuheben. Der gesamte Bausparsektor stellt etwa die Hälfte der gesamten Wohnbaukredite des Bankensektors zur Verfügung, davon werden etwa 90% mit dem konstanten Satz von 6% verzinst. Wegen der günstigen Konditionen für Bauspardarlehen sind die Finanzierungskosten im Wohnbau — bezogen auf Barwerte —

bei Inanspruchnahme der Bausparfinanzierung deutlich niedriger als bei Hypothekendarfinanzierung. Wie Berechnungen von Modellfällen zeigen, können die Wohnungskosten mit Hilfe des Bausparsystems — bezogen auf den Barwert — für den Wohnungserwerber je nach Förderungskonditionen um bis zu 30% günstiger sein als bei Inanspruchnahme eines Hypothekendarlehens.

Die Wohnungsnachfrage wird in Österreich vom Förderungssystem wesentlich beeinflusst. Die Modellsimulationen ergaben, daß im derzeitigen System eine Veränderung der Förderungsmittel um 1 Mrd S die Nachfrage nach Wohnungen pro Jahr um 700 verringern bzw. erhöhen würde. Ferner zeigen die Berechnungen für den Fall eines völligen Abbaus der Wohnbauförderung ein Schrumpfen der Wohnungsnachfrage um etwa 25% bis 30%.

Bei einer so radikalen Umstellung der Förderungssituation würde die Bedeutung der Kreditkosten kräftig zunehmen, und die Koeffizienten der Zinsvariablen könnten an ein international übliches Niveau herangeführt werden. Ein solches Szenario hätte allerdings schwerwiegende Konsequenzen für die Wohnbautätigkeit in Österreich.

Die Simulation weiterer wirtschaftspolitischer Alternativszenarien zeigt, daß unter der Annahme einer

veränderten Struktur — in der der Ausfall der staatlichen Wohnbauförderung zu 60% durch höhere Kapitalmarktdarlehen und zu 40% durch mehr Eigenmittel kompensiert wird — die ungünstigen Effekte auf die Wohnungsnachfrage nur halb so groß waren wie in der oben dargestellten Variante. Aus den Ergebnissen der Modellrechnungen kann abgeleitet werden, daß die radikale Umstellung des Förderungssystems in einem Schritt ökonomisch, politisch und sozial schwer durchsetzbar wäre. Der Abbau des hohen Förderungsgehaltes wird eher in kleinen Etappen anzustreben sein.

Ausblick

Die Wohnbauförderung ist in Österreich durch die hohe Förderungsintensität, gleichzeitig aber auch durch negative Umverteilungs- und Mitnahmeeffekte gekennzeichnet.

Die Rahmenbedingungen für die Wohnbauförderung haben sich seit der Nachkriegszeit wesentlich geändert: Die Gesamtwirtschaft entwickelte sich längerfristig günstig, die durchschnittlichen Einkommen und damit die Kaufkraft sind gestiegen, die Leistungsfähigkeit der Kapitalmärkte hat sich verbessert. So öffnet sich der Wohnungswirtschaft mehr

Raum für eine Verschiebung der Finanzierungsstruktur zum Kapitalmarkt. Demnach müßten die Ziele der Wohnbauförderung neu definiert und den derzeitigen Bedingungen angepaßt werden. Es wäre zu überlegen, die Wohnungspolitik der neunziger Jahre stärker in folgende Richtungen zu lenken:

- Einschränkung der Förderungsintensität und Verlagerung zu mehr Kapitalmarktfinanzierung (auch aus budgetären Gründen),
- Verstärkung der Effizienz der Förderung z. B. durch Abbau der Objekt- und Verstärkung der Subjektförderung, durch das Ausschalten von Mitnahmeeffekten, Anpassung der Einkommensgrenzen u. a.,

— Beschleunigung der Rückzahlung.
Die Neugestaltung der Wohnbauförderung im Rahmen der „Veränderung“ ist bereits ein Schritt zum Abbau der Subventionierung. Allerdings wurde die ausgeprägte Konzentration auf die Objektförderung beibehalten. Auch werden weiterhin die Wohnbauförderungsmittel eher von mittleren und oberen Einkommenschichten in Anspruch genommen. Eine Verlagerung zur Subjektförderung könnte das Marktelement in der Wohnbauförderung unterstützen, das Kräfteverhältnis stärker zur Nachfrage verschieben und die Position des Wohnungserwerbers festigen.