ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schwarzbauer, Wolfgang; Thomas, Tobias; Koch, Philipp

Research Report

Bezahlbaren Wohnraum erreichen: Ökonomische Überlegungen zur Wirksamkeit wohnungspolitischer Maßnahmen

Policy Note, No. 30

Provided in Cooperation with:
EcoAustria – Institute for Economic Research, Vienna (Austria)

Suggested Citation: Schwarzbauer, Wolfgang; Thomas, Tobias; Koch, Philipp (2019) : Bezahlbaren Wohnraum erreichen: Ökonomische Überlegungen zur Wirksamkeit wohnungspolitischer Maßnahmen, Policy Note, No. 30, EcoAustria - Institute for Economic Research, Vienna

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/227410

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung
Am Heumarkt 10
A-1030 Wien
Tel.: +43 (0)1 388 55 11
www.ecoaustria.ac.at

Februar 2019

POLICY NOTE No. 30

Bezahlbaren Wohnraum erreichen

Ökonomische Überlegungen zur Wirksamkeit wohnungspolitischer Maßnahmen

POLICY NOTE 30

Bezahlbaren Wohnraum erreichen - Ökonomische Überlegungen zur Wirksamkeit wohnungspolitischer Maßnahmen

Dr. Wolfgang Schwarzbauer, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung
Dr. Tobias Thomas, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung
Philipp Koch, BSc., EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Februar 2019

Kurzdarstellung:

Gerade in Großstädten wie Wien, Berlin, London oder Paris steigen die Mieten. Das hat vielerorts eine Debatte um bezahlbaren Wohnraum ausgelöst. Dass die Mieten steigen, ist in erster Linie Folge steigender Nachfrage bei einem nicht entsprechend wachsendem Angebot: Eine zunehmende Verstädterung, Zuwanderung und gewandelte Lebensgewohnheiten und -konzepte hin zu Einpersonenhaushalten sind Triebfedern dieser Entwicklung.

Verschiedene wohnungspolitische Maßnahmen zielen allerdings nicht auf die Ursachen steigender Mieten und können das Problem der Wohnungsknappheit sogar verschärfen. So führt eine direkte **Mietpreisregulierung** zu einer höheren Nachfrage nach Wohnungen und zu sinkenden Anreizen für Investitionen und damit geringerem Angebot. Damit wird die Wohnungsknappheit verschärft. Zudem unterliegen bereits heute über 70 Prozent der Mietwohnungen in Österreich einer Mietpreisregulierung. Von einer **Reduktion der Mehrwertsteuer profitieren** insbesondere MieterInnen in bestehenden Mietverhältnissen. Bei Neuvermietung werden die Vorteile zu einem Teil von den VermieterInnen vereinnahmt, so dass die Mieten nicht im Ausmaß der Mehrwertsteuersenkung geringer ausfallen. Hierdurch können die Anreize für Investitionen zwar steigen. Verminderte Vorsteuerabzugsmöglichkeiten lassen diesen Effekt jedoch geringer ausfallen. Hinzu kommen unerwünschte Verteilungswirkungen: Neumieter, z.B. junge Menschen auf der Suche nach der ersten Wohnung oder Familien, die eine größere Wohnung benötigen, profitieren nur in geringerem Maße von der Mehrwertsteuerreduktion. Das grundsätzliche Problem der Wohnungsknappheit und steigenden Mieten wird durch eine Reduktion der Mehrwertsteuer nicht gelöst, da diese nur einmal erfolgt, während längerfristige Treiber steigender Mieten weiter wirken.

Der **soziale Wohnbau** spielt in Österreich eine besondere Rolle. Bereits heute leben rund 20 Prozent aller ÖsterreicherInnen und 45 Prozent der WienerInnen in einer Gemeinde- oder Genossenschaftswohnung. Hinzu kommt, dass aufgrund mangelnder Bedarfsüberprüfungen bei bestehenden Mietverhältnissen dieses Instrument nur bedingt zielgruppengerecht wirkt. Stellt der Anteil der Mieten am verfügbaren Einkommen eine zu starke Belastung dar, können bereits heute besonders belastete Haushalte einen **Mietkostenzuschuss** erhalten. An dem grundsätzlichen Problem der Wohnungsknappheit im städtischen Raum ändert das freilich nichts.

Sollen die Mieten bei wachsender Nachfrage nicht steigen, bedarf es eines entsprechend wachsenden (erreichbaren) Angebots an Wohnraum. Wohnungspolitische Maßnahmen sollten hier ansetzen. Ein bereits bestehendes Instrument zur Förderung des privaten Wohnbaus ist die **Wohnbauförderung**. Durch eine Entschärfung bestehender Zielkonflikte zwischen Wohnbau- und Energiepolitik könnten weitere positive Effekte auf die Errichtung leistbaren Wohnraums erreicht werden. Zudem bestehen in der aktuellen Ausgestaltung der Wohnbauförderung erhebliche Effizienzpotenziale von österreichweit rund 435 Mio. Euro (EcoAustria 2018). Ein weiterer Lösungsansatz ist die stärkere **Integration von Stadt und deren Umland** durch eine bessere infrastrukturmäßige Erschließung sowie die (Weiter-)Entwicklung attraktiver Angebote im öffentlichen Verkehr. Dadurch würden MieterInnen in stark nachgefragten Innenstadtlagen durch eine Dämpfung der Mietpreise ebenso profitieren wie MieterInnen im Umland von Städten durch die bessere Anbindung.

Inhalt

1. HINTERGRUND UND MOTIVATION 1

2. MIETPREISENTWICKLUNG UND IHRE DETERMINANTEN 2

2.1. Mietpreisentwicklung im Bundesländervergleich 2

2.2. Determinanten der Mietpreisentwicklung 3

2.3. Bedeutung der Mieten am verfügbaren Einkommen privater Haushalte 12

3. MAßNAHMEN ZUR DÄMPFUNG DER MIETPREISSTEIGERUNG 15

3.1. Direkte Mietpreisregulierung 15

3.2. Reduktion der Mehrwertsteuer auf Mieten 18

3.3. Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus 20

3.4. Sozial gestaffelter Mietkostenzuschuss 22

3.5. Wohnbauförderung 23

3.6. Ausgestaltung der Bauvorschriften 25

3.7. Bessere Integration von Stadt und deren Umland 26

4. RESÜMEE UND LÖSUNGSANSÄTZE 28

5. LITERATURVERZEICHNIS 30

1. Hintergrund und Motivation

Gerade in attraktiven Lagen von Großstädten wie Wien oder international Berlin, London oder Paris steigen die Mieten. Das hat vielerorts eine Debatte um bezahlbaren Wohnraum und entsprechende politische Maßnahmen ausgelöst. Hiervon zeugen unter anderem die jüngste Diskussion um eine Reduktion der Mehrwertsteuer auf Vermietung in Österreich oder die aktuell vom deutschen Bundestag beschlossene Verschärfung der „Mietpreisbremse".

Dass die Mieten steigen, ist in erster Linie eine Folge steigender Nachfrage bei einem nicht entsprechend wachsendem Angebot: Eine zunehmende Verstädterung, Zuwanderung und gewandelte Lebensgewohnheiten und -konzepte hin zu Einpersonenhaushalten sind Triebfedern dieser Entwicklung. Darüber hinaus sind speziell in Österreich die Baukosten stark gestiegen und verschärfen die Angebotsknappheit.

In Anbetracht der Komplexität des österreichischen Wohnungsmarkts[1] werden in der vorliegenden Policy Note verschiedene wohnungspolitische Maßnahmen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum aus ökonomischer Sicht beleuchtet und deren Effekte auf Mieter und Vermieter, sowie Fiskus analysiert. Damit wird ein wissenschaftlich fundierter Beitrag zur öffentlichen Debatte geliefert.

Hierzu werden in Abschnitt 2 die Mietpreisentwicklung und ihre nachfrage- und angebotsseitigen Determinanten beschrieben, das österreichische Mietrechtsgesetz kurz umrissen sowie die Bedeutung der Mietausgaben am verfügbaren Einkommen privater Haushalte dargestellt. In Abschnitt 3 werden sieben Maßnahmen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum analysiert: Die direkte Mietpreisregulierung, die Reduktion der Mehrwertsteuer auf Mieten, die Ausweitung des sozialen Wohnbaus, der sozial gestaffelte Mietkostenzuschuss, die Förderung des privaten Wohnbaus, die effizientere Ausgestaltung der Bauvorschriften sowie die bessere Integration von Stadt und deren Umland. Abschnitt 4 schließt mit einem Resümee.

[1] Wir bedanken uns bei Rechtsanwalt DDr. Christoph Schmetterer für die Unterstützung zu mietrechtlichen Fragen beim Erstellen dieser Policy Note.

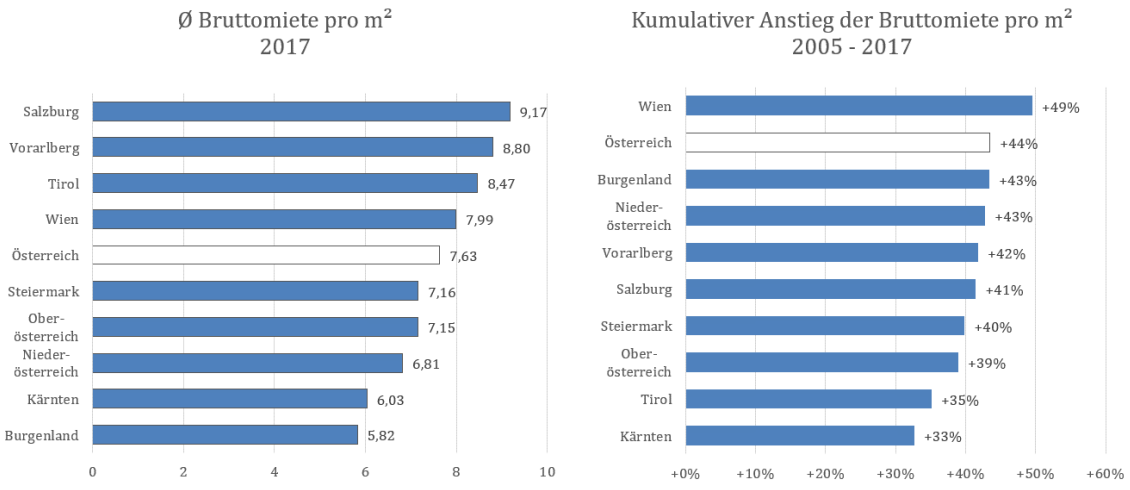
2. Mietpreisentwicklung und ihre Determinanten

Die Entwicklung der Mietpreise ist in erster Linie durch das Angebot an und die Nachfrage nach Wohnraum auf den lokalen Wohnungsmärkten bestimmt. Beide hängen wiederum von zahlreichen Faktoren ab, wie z.B. nachfrageseitig die demographische Entwicklung, die Entwicklung der Einkommen privater Haushalte, der private Haus- und Wohnungsbau, die Zuwanderung oder auch sozio-kulturelle Trends, wie die zunehmende Urbanisierung und die Bedeutung von Einpersonenhaushalten. Angebotsseitige Faktoren sind unter anderem die verfügbaren Bauflächen, die erteilten Baugenehmigungen und -auflagen, der Baukosten oder auch das Zinsniveau. Folglich können sich die Mietpreise regional und lokal innerhalb eines Landes sehr unterschiedlich entwickeln.

2.1. Mietpreisentwicklung im Bundesländervergleich

Insgesamt betrug in Österreich im Jahr 2017 die Bruttomiete (inkl. Betriebskosten) pro Quadratmeter durchschnittlich 7,63 Euro. Dabei unterscheiden sich die Durchschnittsmieten zwischen den Bundesländern erheblich. Lagen im Bundesländervergleich die höchsten Bruttomieten mit 9,17 Euro im Bundesland Salzburg, so betrugen sie im Burgenland im Schnitt lediglich 5,82 Euro. Überdurchschnittliche Mieten waren auch in Vorarlberg (8,80 Euro), Tirol (8,47 Euro) und Wien (7,99 Euro) zu verzeichnen. Ein unterdurchschnittliches Niveau bei den Mieten war hingegen in der Steiermark (7,16 Euro), Oberösterreich (7,15), Niederösterreich (6,81 Euro) und Kärnten (6,03 Euro) zu beobachten (vgl. Abbildung 1, linke Grafik).

Abbildung 1: Bruttomiete (inkl. Betriebskosten) pro Quadratmeter 2017 und Entwicklung seit 2005



Quelle: Statistik Austria, EcoAustria.

Betrachtet man die Entwicklung der Bruttomieten seit 2005[2], so zeigt sich, dass die Bruttomieten pro Quadratmeter im Österreichschnitt insgesamt um 44 Prozent gestiegen sind. Im selben Zeitraum sind die Verbraucherpreise hingegen lediglich um 25 Prozent angestiegen. Leicht überdurchschnittlich entwickelten sich die Bruttomieten in Wien mit 49 Prozent, während in den anderen Bundesländern eine unterdurchschnittliche Entwicklung feststellbar ist (vgl. Abbildung 1, rechte Grafik).

2.2. Determinanten der Mietpreisentwicklung

Die Entwicklung der Mietpreise ist in erster Linie durch die Entwicklung des Angebots an und der Nachfrage nach Wohnraum auf den lokalen Wohnungsmärkten bestimmt. Im Folgenden wird die Entwicklung wesentlicher Determinanten des Angebots und der Nachfrage regional differenziert untersucht.

2.2.1. Nachfrageseitige Determinanten

Ein wesentlicher Treiber für die regional unterschiedliche Entwicklung der Mietpreise ist die **Bevölkerungsentwicklung**. So ist die österreichische Bevölkerung zwischen 2005 und 2017 um rund 7,6 Prozent gestiegen. Gemäß aktueller Bevölkerungsprognose der Statistik Austria wird die österreichische Bevölkerung weiter wachsen. Zu Beginn 2018 betrug die österreichische Wohnbevölkerung 8,8 Mio. Einwohner, bis 2030 dürfte die Bevölkerungszahl auf 9,3 Mio. Einwohner und bis 2040 auf 9,5 Mio. ansteigen. Ausschlaggebend für diese Entwicklung ist die Zuwanderung aus dem Ausland, die die zu erwartenden Geburtendefizite mehr als kompensiert (Statistik Austria, 2018).

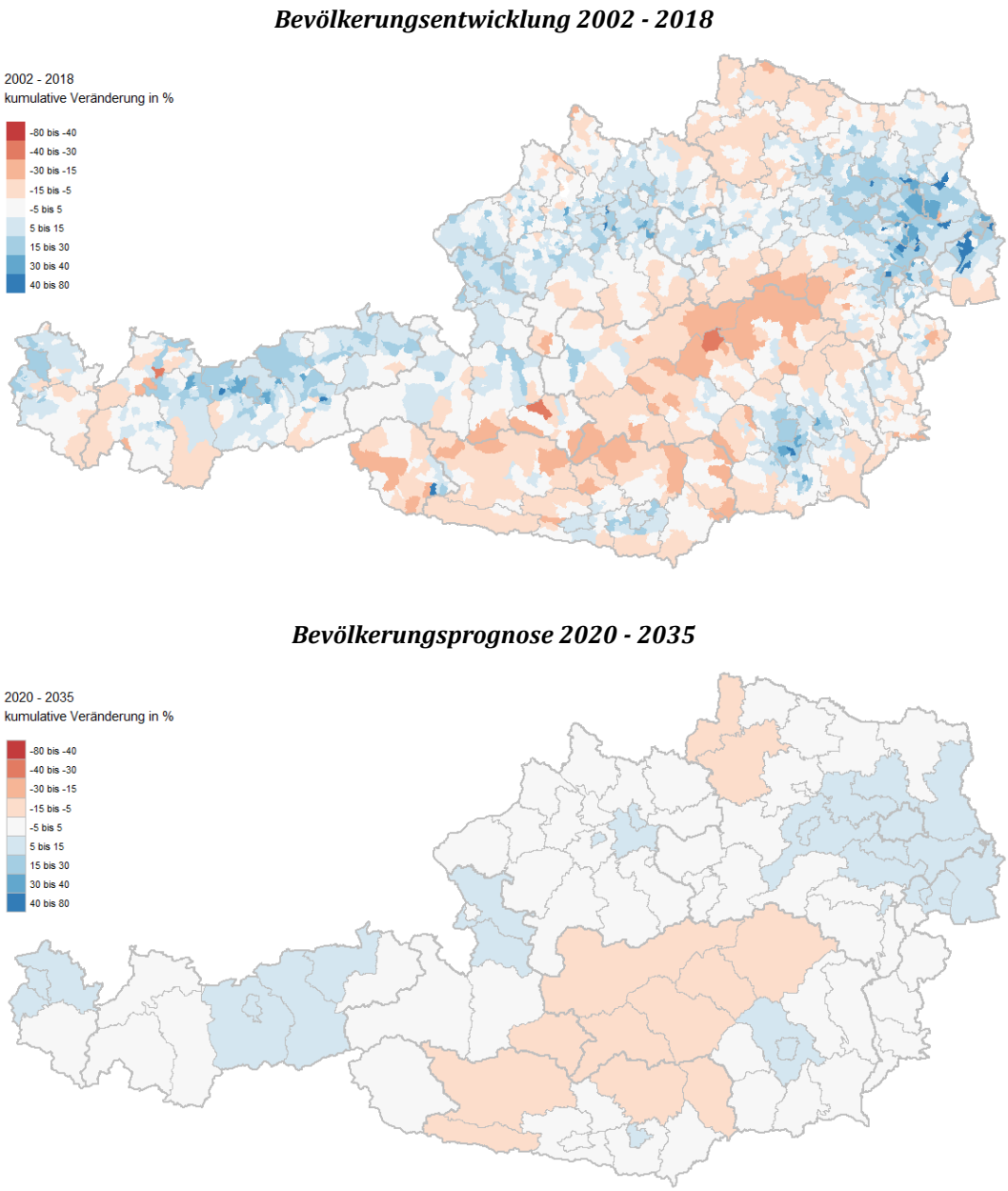
Wie bereits in den vergangenen Jahren feststellbar kommt es auch in Zukunft zu regional unterschiedlichen Entwicklungen bei der Wohnbevölkerung (vgl. Abbildung 2, obere Grafik). So verzeichneten vor allem urbane Ballungsräume wie Wien und sein Umland, der Raum Linz-Wels in Oberösterreich, Salzburg und Umgebung, Graz und Umgebung, das Inntal und der Vorarlberger Zentralraum signifikante Bevölkerungszuwächse. Aktuell verfügbare Bevölkerungsprognosen auf regionaler Ebene[3] legen nahe, dass sich dieser Trend zur **Urbanisierung** in den kommenden 15

[2] Die vorliegende Analyse bezieht sich auf den Zeitraum 2005 bis 2017, da die Steigerung der Mietpreise insbesondere seit Beginn der 2000er-Jahre von Relevanz ist.

[3] Die Prognose der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) aus 2014 ist die letzte verfügbare Bevölkerungsprognose auf Ebene der Bezirke. Aktuellere Entwicklungen, wie z.B. der kräftige Anstieg der Fluchtmigration der Jahre 2015 und 2016, sind demnach nicht berücksichtigt. Entsprechend dürfte die Nachfrage nach Wohnraum entsprechend noch höher ausfallen. Die aktuelle Bevölkerungsprognose der Statistik Austria dürfte sich jedoch qualitativ nicht unterscheiden. So prognostiziert auch die Statistik Austria für die Ostregion (W, NÖ und BGLD) starke Bevölkerungszuwächse, die für NÖ und das BGLD noch stärker ausfallen dürften als in der ÖROK Prognose, die Wiener Wohnbevölkerung hingegen wächst in der aktuellen Bevölkerungsprognose schwächer.

Jahren weiter fortsetzen wird (vgl. Abbildung 2, unterer Teil). Damit entsteht im städtischen Bereich vermehrt Nachfrage, die Druck auf die Mieten ausüben kann.

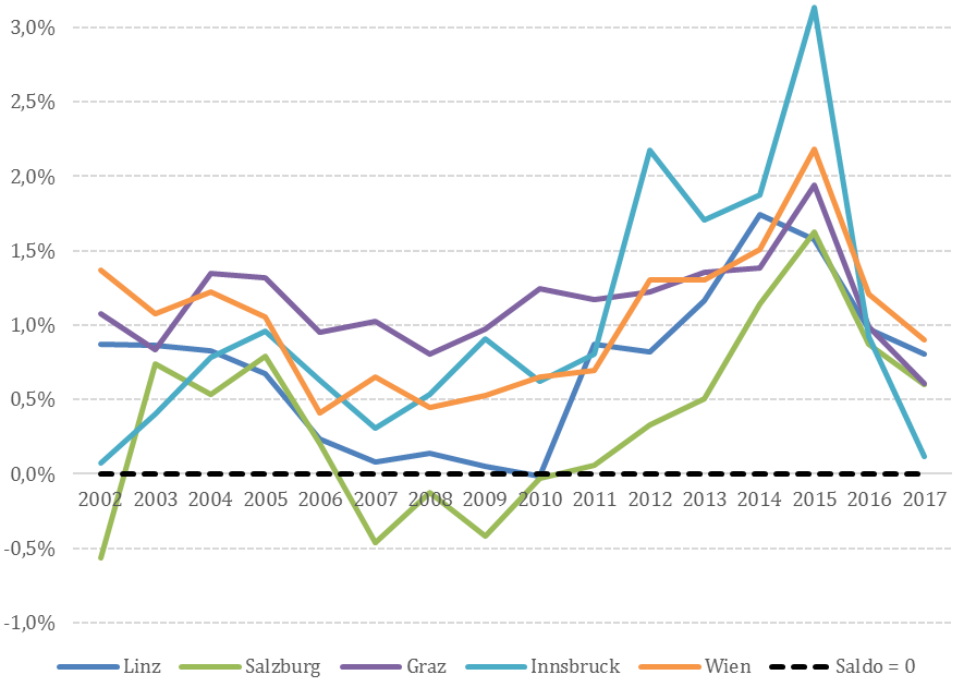
Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung 2002 – 2018 und Bevölkerungsprognose 2020 – 2035



Quelle: Statistik Austria (obere Grafik, realisierte Werte), ÖROK (2014, untere Grafik, Prognose), EcoAustria.

Der Zuzug in die größeren Städte Österreichs war in den vergangenen Jahren sehr stark. Seit 2010 sind die Salden der Binnen- und Außenwanderung in diese Städte ausschließlich positiv (siehe Abbildung 3). Dabei war der Netto-Zuzug nach Innsbruck in Relation zur Wohnbevölkerung am größten, gefolgt von Wien, Graz und Linz.

Abbildung 3: Wanderungssaldo in die größten österreichischen Städte in Prozent der Wohnbevölkerung zu Jahresbeginn



Quelle: ÖROK (2014), Statistik Austria, EcoAustria.

Bemerkenswert ist ebenso das Jahr 2015, in dem in beinahe allen Städten der vorläufige Höhepunkt der Zuwanderung in die Städte in Österreich erreicht wurde. In den Folgejahren ist die Zuwanderung wieder auf das Niveau der ersten Jahre des Jahrzehnts gesunken.

Neben der regionalen Verteilung der Wohnbevölkerung spielen auch Entwicklungen bei der Haushaltsgröße eine wesentliche Rolle. Gemäß Statistik Austria stieg der Anteil der Einpersonenhaushalte an allen privaten Haushalten von 27 Prozent im Jahr 1985 auf 37 Prozent im Jahr 2017. In der Folge sank die durchschnittliche **Haushaltsgröße** von 2,7 Personen im Jahr 1985 auf 2,2 Personen im Jahr 2017. Im Bundeslandvergleich zeigt sich in Wien die kleinste Haushaltsgröße mit 2,0 Personen, während in Vorarlberg mit 2,3 Personen die größten Haushalte anzutreffen sind. Dieser Trend dürfte sich in den kommenden Jahren weiter fortsetzen. Eine geringere Haushaltsgröße erhöht die Menge an nachgefragten Wohnungen.

Auch werden aufgrund der **Alterung** Bedürfnisse – wie beispielsweise Barrierefreiheit – zunehmen und die Errichtungs- und laufenden Betriebskosten zusätzlich erhöhen. So weist der Österreichische Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen[4] (GBV) darauf hin, dass erhöhte Anforderungen in Form

[4] GBV: Baukosten: Erhöhte Anforderungen, Kostensteigerungen und Kompensationseffekte. LINK

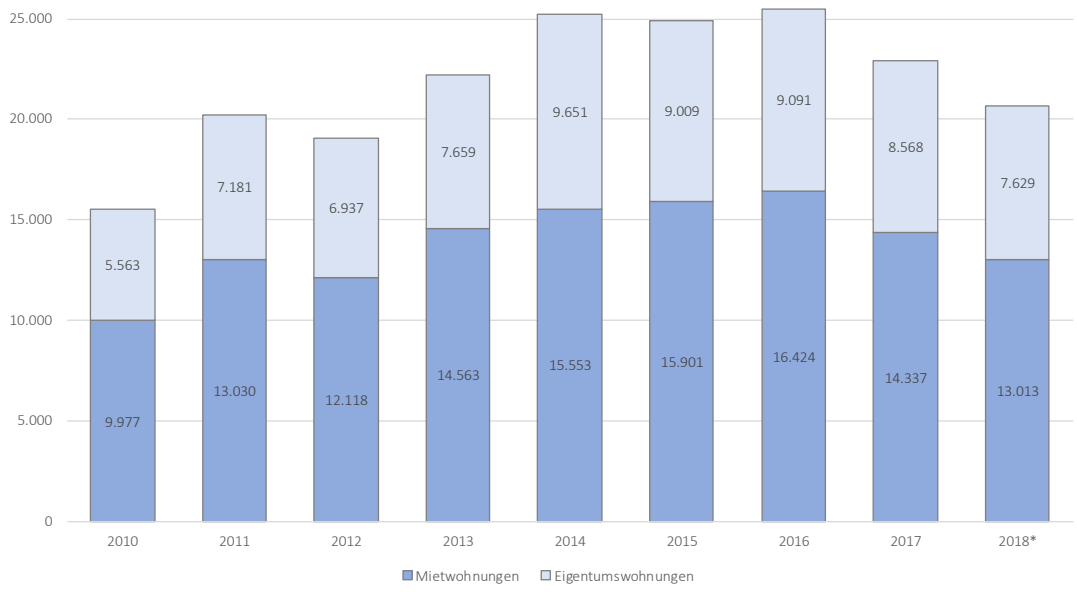
von Standards an die ErrichterInnen von Wohnraum wie zum Beispiel Liftanlagen und Barrierefreiheit durchaus kostentreibend sind.

2.2.2. Angebotsseitige Determinanten

Die letzte vollständige Erhebung des Wohnungsbestands erfolgte im Rahmen der Registerzählung 2011. Diese ergab, dass von rund 3,7 Mio. Wohnungen mit Hauptwohnsitzmeldungen 52 Prozent auf Eigenbenützung durch Gebäude- bzw. WohnungseigentümerInnen, 40 Prozent auf Hauptmietwohnungen, 8 Prozent auf sonstige Rechtsverhältnisse entfielen.

Eine entscheidende angebotsseitige Determinante der Mietpreisentwicklung ist die Anzahl der Neubewilligungen von **errichteten Wohnungen seit 2010** (vgl. Abbildung 4). Nach einem Rückgang 2012 kam es zu einem kontinuierlichen Anstieg bewilligter Miet- und Eigentumswohnungen bis 2016. Für 2017 und für 2018 ist ein Rückgang der Baubewilligungen zu beobachten. Dies ist sowohl für Miet- als auch für Eigentumswohnungen in Österreich der Fall.

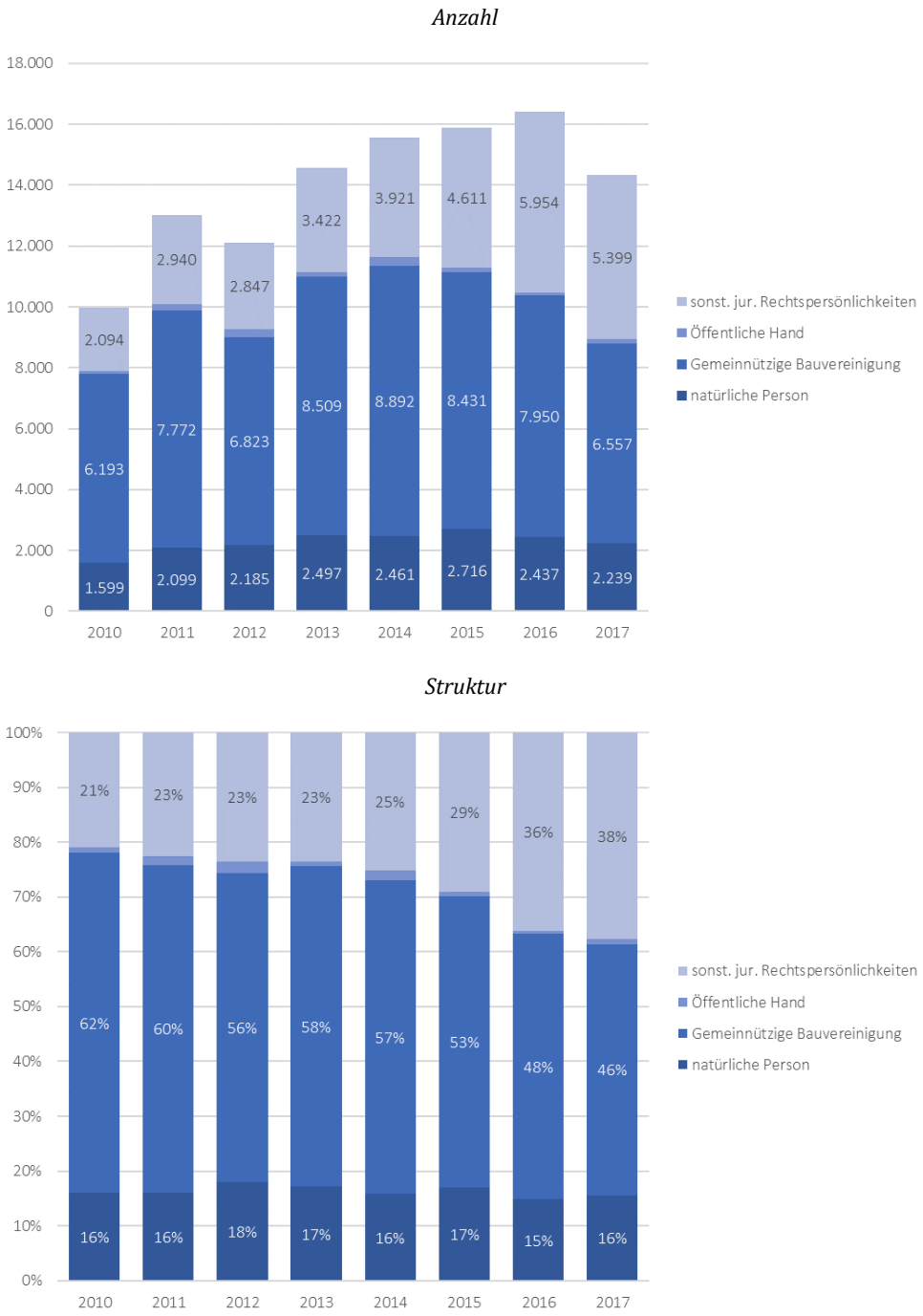
Abbildung 4: Anzahl bewilligter Wohnungen nach Rechtsverhältnis 2010-2018



Quelle: Statistik Austria, EcoAustria.
Anmerkung: Da für 2018 nur die Zahlen des ersten Halbjahres verfügbar sind, werden diese mit dem durchschnittlichen Verhältnis der Jahre 2015 bis 2017 der insgesamten Zahl an Bewilligungen nach Rechtsverhältnis zu der Zahl an Bewilligungen des ersten Halbjahres multipliziert (2,039 für Eigentums- und 2,044 für Mietwohnungen). Die Zahlen enthalten keine An-, Auf-, Umbautätigkeit fertiggestellte Wohnungen in Wien, da diese von Statistik Austria nicht ausgewiesen werden.

Die Struktur der bewilligten Mietwohnungen nach Bauherren ist in Abbildung 5 dargestellt. Auffallend ist vor allem eine Verschiebung der Trägerstruktur von Gemeinnützigen Bauvereinigungen, die die Bewilligungsstatistik 2010 dominierten, hinzu sonstigen juristischen Rechtspersönlichkeiten, z.B. Immobilienunternehmen.

Abbildung 5: Anzahl und Struktur bewilligter Hauptmietwohnungen nach Bauherren 2010-2017



Quelle: Statistik Austria, EcoAustria.

Ein weiterer Einflussfaktor auf der Angebotsseite ist der Anstieg von **Grundstückspreisen**. So sind die Preise von Baugrundstücken in Salzburg in den vergangenen zehn Jahren um rund 80 Prozent gestiegen. Auch kam es zu merklichen Steigerungen in anderen Regionen, so etwa in Innsbruck oder Bregenz mit Erhöhungen von jeweils 60 Prozent (vgl. WKÖ, 2018). Gerade auch in städtischen Lagen dürfte knapper Baugrund in Kombination mit stark steigenden Grundstückpreisen die Errichtungskosten merklich steigern.

Zudem können hohe **Baukosten** selbst die Attraktivität von Bauaktivitäten und damit den Angebotszuwachs schmälern. Zwischen 2005 und 2017 sind die Baukosten im Siedlungs- und Wohnungsbau in Österreich um insgesamt 36 Prozent gestiegen (vgl. Abbildung 6). Die österreichische Entwicklung übertrifft somit die durchschnittliche Entwicklung in der EU um zehn Prozentpunkte. Auch im Vergleich zu Deutschland und den Niederlanden fällt die Steigerung der Baukosten in Österreich deutlich kräftiger aus. Die in topographischer Hinsicht mit Österreich vergleichbare Schweiz liegt im Vergleich weit unter Österreich und verzeichnete einen kumulativen Kostenanstieg im selben Zeitraum von lediglich 13 Prozent. Betrachtet man den Kostenanstieg für Österreich in seinen Einzelbestandteilen, so zeigt sich, dass die Treiber der Kostenentwicklung vor allem die Materialkosten waren. Diese steigen im betrachteten Zeitraum um 39 Prozent, während Lohnkosten in der Baubranche um 32 Prozent stiegen. Im Schnitt der EU28, oder auch in den Niederlanden waren hingegen Lohnsteigerungen im Baugewerbe der Hauptkostentreiber.

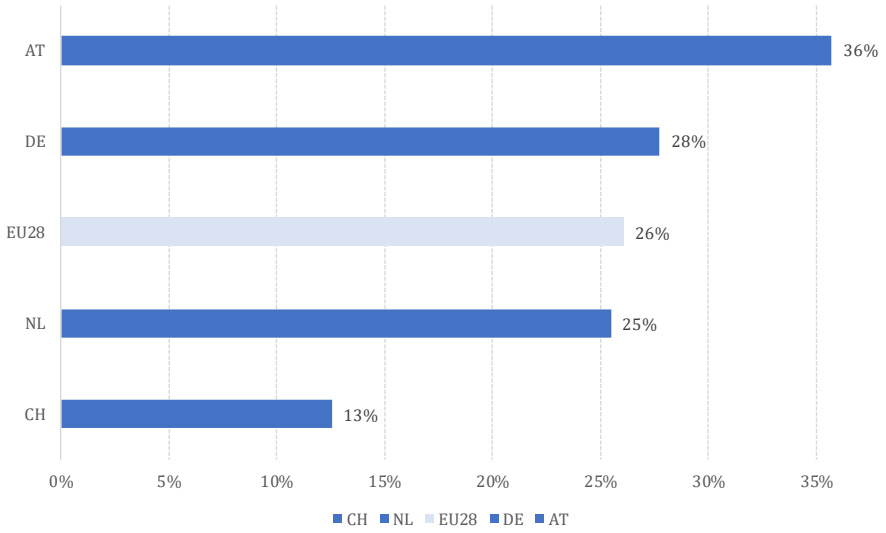
Wie im folgenden Kapitel ausgeführt wird, unterliegt ein Großteil der Mieten in Österreich der Regulierung durch Richtwertzinse, die regelmäßig anhand des Verbraucherpreisindex valorisiert werden. Gegeben die hohen Baukostensteigerungen von 39 Prozent zwischen 2005 und 2017 verglichen mit den Steigerungen des Verbraucherpreisindex von rund 25 Prozent im selben Zeitraum, wird deutlich, dass die Anreize für Investitionen in neuen Wohnraum durch die überdurchschnittliche Baukostensteigerung in Kombination mit regulierten Mieten in den letzten Jahren gesunken sind.

Neben Grundstückspreisen und den allgemeinen Baukosten sind **Bauvorschriften und Ausstattungsmerkmale** von neu errichteten Wohnungen wichtige Determinanten der Kostenentwicklung im Wohnbau. So sind laut Angaben des GBV[5] die Standards bei der Errichtung von Neubauten gestiegen und haben sich die Ausstattungscharakteristika von Wohnungen verändert. Demnach beträgt der Anteil von ausstattungsbedingten Kosten am Gesamtkostenanstieg zwischen 20 Prozent und 30 Prozent. Weitere nicht unwesentliche Kostentreiber, sowohl bei Errichtung als auch im laufenden Betrieb, sind Tiefgaragen und Aufzugsanlagen.

[5] GBV: Baukosten: Erhöhte Anforderungen, Kostensteigerungen und Kompensationseffekte. LINK.

Die Standards und Bauvorschriften wurden bereits in den vergangenen Jahren von mehreren Seiten immer wieder hinterfragt. So kritisiert die Nachhaltigkeitsinitiative Umwelt + Bauen (2013), dass im Bereich der Bauvorschriften beispielsweise bei Lärmschutz, Kfz-Stellplatzverpflichtungen etc. die sachlich erforderlichen Notwendigkeiten überschritten wurden. Ähnlich argumentierten auch Christl und Geymüller (2014). Jüngst erneuerte zudem die GBV ihre Forderungen nach Kostenbremsen im Bereich der Vorschriften und argumentierten vor allem mit vorgeschriebenen Kfz-Stellplätzen sowie Nachrüstungen bei der Ladeinfrastruktur für E-Mobilität.[6]

Abbildung 6: Veränderung der Baukosten im Siedlungs- und Wohnungsbau 2005-2017 im europäischen Vergleich



Quelle: Eurostat, EcoAustria.

2.2.3. Mietrechtsverhältnisse in Österreich und die Rolle des Mietrechtsgesetzes (MRG)

Angebots- und nachfrageseitige Determinanten der Mietpreisentwicklung wirken im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften. Das wesentliche Gesetz in diesem Zusammenhang in Österreich ist das Mietrechtsgesetz (MRG), welches die rechtliche Grundlage für die meisten Mietverhältnisse in Wohnungen bildet.

Im MRG wird im Allgemeinen zwischen Voll- und Teilanwendungsbereich unterschieden. Als grobe Regel gilt, dass Wohnungen in Wohnhäusern, die vor 1953 errichtet worden sind, in den Vollanwendungsbereich fallen, während Wohnungen in Wohnhäusern, die nach 1953 ohne öffentliche Förderung gebaut wurden, in den Teilanwendungsbereich des MRG fallen. Gemein ist

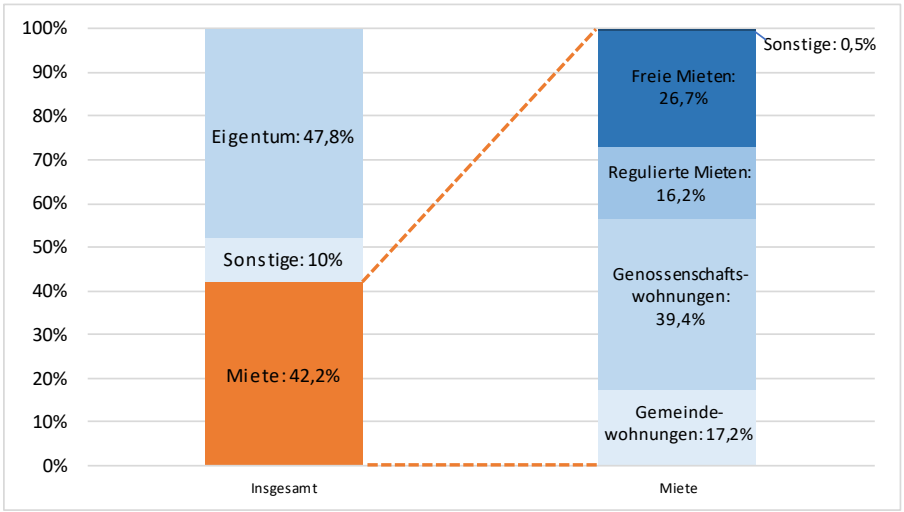
[6] Siehe Trend vom 17.04.2018, „Grund- und Baukosten explodieren: Droht großer Mietpreis-Anstieg?“ https://www.trend.at/wirtschaft/grund-baukosten-droht-mietpreis-anstieg-9932247

beiden Bereichen ein ausgeprägter Kündigungsschutz zugunsten der Mieter. Bedeutend ist die Unterscheidung zwischen Voll- und Teilanwendungsbereich insbesondere in Hinblick auf den zulässigen Mietzins. So wird die Miete von Wohnungen im Vollanwendungsbereich des MRG anhand des Richtwertzinses festgelegt (zuzüglich sämtlicher Zu- und Abschläge für die Lage oder die Beschaffenheit der Wohnung) und ist damit de jure reguliert. Die regionalen Richtwertzinse wurden 1994 definiert und werden seitdem regelmäßig anhand des Verbraucherpreisindizes valorisiert. Im Teilanwendungsbereich des MRG ist der Mietzins hingegen frei verhandelbar.

Weitere bedeutende Mietrechtsverhältnisse in Österreich sind Gemeindewohnungen und Genossenschaftswohnungen. Die Miete in Gemeindewohnungen richtet sich im Allgemeinen nach dem Richtwertzins, der im Vollanwendungsbereich des MRG definiert ist. In Genossenschaftswohnungen besteht gemäß dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) die Mietzinsregulierung darin, dass die Summe aus Mietzins und Finanzierungsbeitrag nur die Kosten des Bauträgers abdecken darf. Mietsteigerungen in Genossenschaftswohnungen sind somit an Kostenveränderungen gekoppelt, die in Abbildung 6 dargestellt sind.

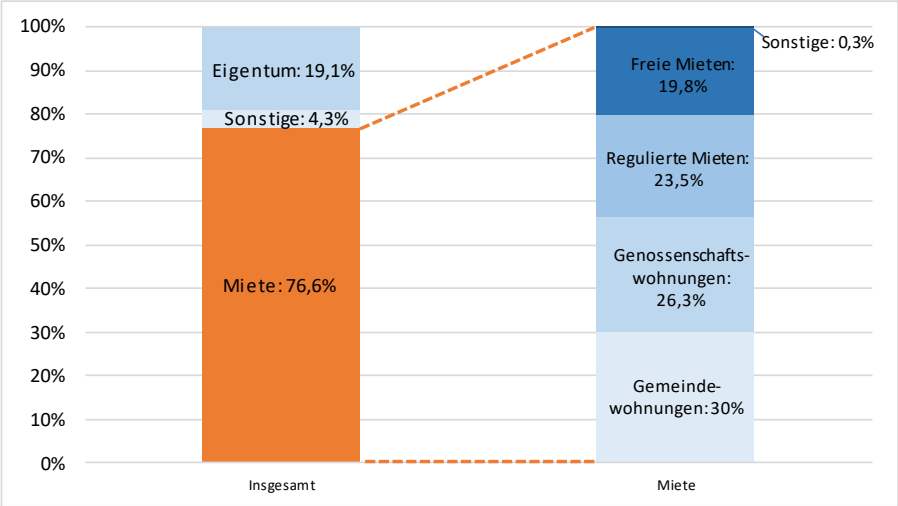
Österreichweit sind laut der Mikrozensus-Erhebung 2017 42,2 Prozent der Hauptwohnsitze Mietverhältnisse. Davon sind 17,2 Prozent Gemeindewohnungen, 39,4 Prozent Genossenschaftswohnungen und 16,2 Prozent Mietwohnungen mit regulierten Mieten, während nur 26,7 Prozent der Mietverhältnisse einem freien Mietzins unterliegen (Baumgartner, 2018, siehe Abbildung 7). In Wien fällt der Anteil der Mietverhältnissen ohne Mietzinsregulierung mit 19,8 Prozent geringer aus (vgl. Abbildung 8). Der Grund hierfür ist insbesondere der hohe Anteil an Gemeinde- und Altbauten, die dem Richtwertzins unterliegen. Im Verhältnis zu sämtlichen Wohnungen unterliegen österreichweit lediglich 11,3 Prozent der Wohnungen einem freien Mietzins, in Wien sind es 15,2 Prozent.

Abbildung 7: Wohnrechtsverhältnisse in Österreich in Prozent aller Hauptwohnsitze



Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus 2017, Baumgartner (2018).

Abbildung 8: Wohnrechtsverhältnisse in Wien in Prozent aller Hauptwohnsitze



Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus 2017, Baumgartner (2018).

Der große Anteil an regulierten Mieten österreichweit und speziell in Wien, wo der Nachfragedruck besonders hoch ist, kann zur Folge haben, dass der Wohnungsmarkt nicht ausreichend in der Lage ist, auf Nachfrageveränderungen zu reagieren. Nur die Mieten der Wohnungen mit freien Mieten können unmittelbar auf die erhöhte Nachfrage reagieren, während bei regulierten Mieten kaum Spielraum nach oben besteht. Eine Mieterhöhung ist in regulierten Bereichen nur möglich, wenn beispielsweise die Wohnung saniert wird und damit höhere Zuschläge rechtmäßig sind.

Im Zeitvergleich wird deutlich, dass der Anteil an freien Mietverhältnissen seit 2005 deutlich zurückgegangen ist, während Genossenschaftsbauten an Relevanz gewonnen haben. Während der Anteil an freien Mietverhältnissen in Österreich von 31 Prozent (2005) auf 26,7 Prozent (2017) zurückging, ist der Anteil in Wien im selben Zeitraum von 25 Prozent auf 19,8 Prozent gesunken. Gleichzeitig stiegen die Anteile der Genossenschaftswohnungen österreichweit um acht Prozentpunkte und um vier Prozentpunkte in Wien.

Ein weiterer Aspekt des MRG ist der Kündigungsschutz zugunsten der Mieter. Tabelle 1 zeigt, dass beinahe alle Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen unbefristet vermietet sind. Bei anderen Hauptmietverhältnissen liegt der Anteil der Befristungen bei knapp 45 Prozent. Die Anzahl der Befristungen ist im privaten Bereich in den letzten Jahren stark angestiegen. Der Grund ist, dass unbefristete Verträge nur in Ausnahmefällen vom Vermieter gekündigt werden können (z.B. bei Zahlungsverzug oder Eigenbedarf). Befristete Verträge hingegen laufen mit der Befristung aus und bedürfen dann einer Neuverhandlung.

Tabelle 1: Anteile der Befristungsarten des Mietvertrags nach Rechtsverhältnis in Österreich

Befristungsart	Gemeinde-wohnung	Genossenschafts-wohnung	andere Hauptmiete
befristet	2,67	5,12	44,88
unbefristet	97,33	94,88	55,12

Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus 2017

2.3. Bedeutung der Mieten am verfügbaren Einkommen privater Haushalte

Die Mietpreisentwicklung wird in der öffentlichen Debatte insbesondere vor dem Hintergrund der Bedeutung der Mietausgaben am verfügbaren Einkommen privater Haushalte diskutiert. Diese kann anhand der Ergebnisse der Konsumerhebung von Statistik Austria angenähert werden. So entfielen in der Konsumerhebung 2014/15 26 Prozent der gesamten Ausgaben privater Haushalte auf Wohnen und Energie, und davon 18 Prozentpunkte auf Mieten und Betriebskosten im Allgemeinen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Ergebnisse der Konsumerhebung 2014/15

Ausgabengruppe Wohnen und Energie (Anteile an den Gesamtausgaben)

Ausgabengruppe	Alle Haushalte	Gemeinden mit … Einwohnern			Wien
		bis 10.000	10.001 bis 100.000	mehr als 100.000 (ohne Wien)	
Wohnen, Energie	**26,1**	**26,3**	**25,6**	**25,2**	**26,2**
Miete und Betriebskosten	*18,0*	*17,2*	*18,2*	*19,9*	*19,5*
Tatsächlich gezahlte Mieten	5,0	2,3	6,0	9,0	10,3
Imputierte Mieten[1]	9,2	12,2	8,1	5,5	3,1
Betriebskosten, sonstige Zahlungen	3,8	2,7	4,1	5,4	6,1
Wohnungsinstandhaltung	*3,4*	*4,1*	*3,0*	*(1,6)*	*(2,7)*
Energie	*4,7*	*5,0*	*4,5*	*3,6*	*4,1*

Quelle: Statistik Austria.

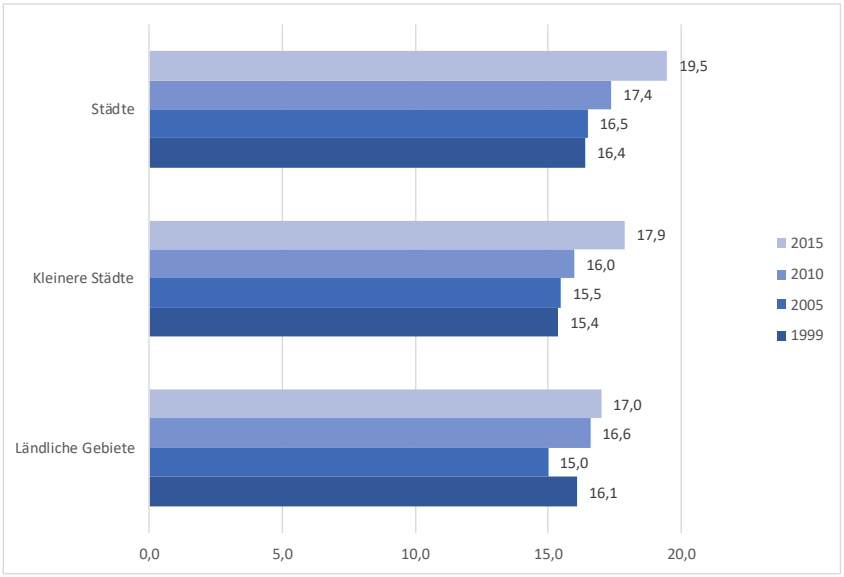
[1] Um einen Vergleich des Mietaufwands zwischen Haushalten mit unterschiedlichen Wohnformen (Eigentum/Miete) zu ermöglichen, werden von Statistik Austria für Hauptwohnsitze, für die keine tatsächlichen Mietausgaben existieren (Haus-, Wohnungseigentum, mietfreie Objekte), fiktive Mietwerte errechnet.

Im Vergleich über Gemeindegrößenklassen zeigt sich, dass der Anteil der Mieten und Betriebskosten am verfügbaren Einkommen tendenziell mit der Größe der Gemeinde steigt. So beträgt dieser in Gemeinden bis 10.000 EinwohnerInnen 17,2 Prozent, in Gemeinden bis 100.000 EinwohnerInnen beträgt er 18,2 Prozent, in Gemeinden mit mehr als 100.000 EinwohnerInnen (ohne Wien) beträgt er 19,9 Prozent. In der größten österreichischen Gemeinde Wien liegt der Anteil bei 19,5 Prozent etwas niedriger, macht allerdings auch hier beinahe ein Fünftel der Haushaltsausgaben aus. Dies zeigt zum einen, dass gerade in urbanen Gebieten die Mietpreisproblematik etwas stärker zum Tragen kommt als in ländlicheren Gemeinden, da nicht zuletzt auch das Wohneigentum eine geringere Rolle spielt (vgl. Abbildung 7 und Abbildung 8). Zum anderen ist die Spannweite der Anteile auch nicht überbordend groß und Wien liegt nicht am oberen Rand der Haushaltsbelastung.

Die Spannweite der Anteile ist in den letzten 20 Jahren aber deutlich gewachsen. So zeigt sich im Zeitvergleich der Wohnkostenbelastung über die Jahre 1999 bis 2015, dass diese insbesondere im städtischen und kleinstädtischen Bereich stark zunimmt, im ländlichen Gebiet aber nur leicht. So stieg die relative Belastung durch Mieten und Betriebskosten in Österreichs Städten zwischen 1999 und 2015 um 3,1 Prozentpunkte, in kleineren Städten um 2,5 und in ländlichen Gebieten um nur 0,9 Prozentpunkte. (vgl. Abbildung 9)

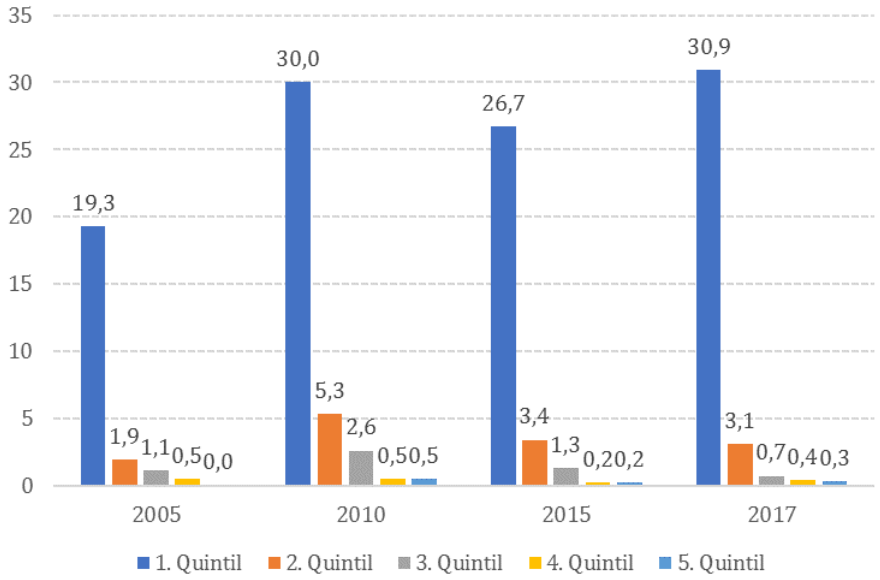
Betrachtet man die Wohnkostenbelastung insgesamt, so zeigt sich, dass Einkommensgruppen unterschiedlich stark von den Belastungen betroffen sind. Gemäß EU-SILC Erhebung mussten in Österreich im Jahr 2017 rund 30 Prozent des untersten Einkommensquintils mehr als 40 Prozent des verfügbaren Haushaltnettoeinkommens für Wohnkosten aufwenden. Dies ist nur bei 3 Prozent der Haushalte der nächsten 20 Prozent der Einkommensverteilung der Fall, mit weiter sinkender Tendenz in höheren Einkommensgruppen. Es ist jedoch auch beobachtbar, dass die Wohnkostenbelastung für die untersten 20 Prozent der Einkommensverteilung in den vergangenen 12 Jahren zugenommen hat. Zeigten sich 2005 rund 20 Prozent dieser Einkommensgruppe mit mehr als 40 Prozent des verfügbaren Haushaltsnettoeinkommens belastet, stieg der Anteil auf 30 Prozent im Jahr 2010, um danach bis 2015 auf 27 Prozent abzusinken. Im europäischen Vergleich relativiert sich die starke Belastung des untersten Einkommensquintils jedoch. In Österreich betrug der Anteil im Jahr 2017 wie erwähnt 30,9 Prozent, in der EU28 waren es 34,4 Prozent und in Deutschland sogar 44 Prozent (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 9: Belastung der Haushalte durch Wohnkosten (Mieten, imputierte Mieten und Betriebskosten), in Prozent der Haushaltsverbrauchsausgaben



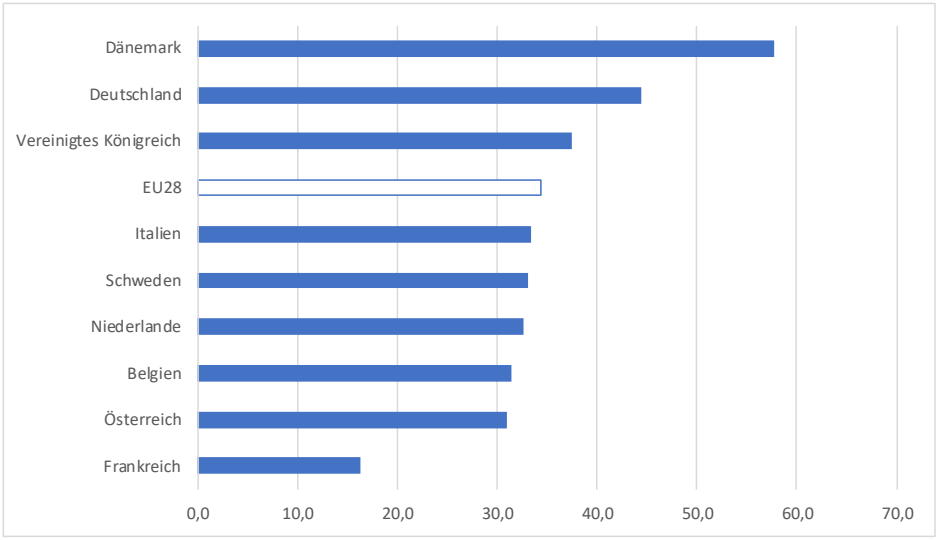
Quelle: Eurostat
Anmerkung: Die hier angegebenen Wohnkostenbelastungen unterscheiden sich leicht von Tabelle 2, da Eurostat zur Klassifizierung von ländlichen Gebieten, Kleinstädten und Städten nicht die Einwohneranzahl der Gemeinde heranzieht, sondern die Bevölkerungsdichte auf Gemeindeebene. Genaueres zur Methodologie hier: LINK.

Abbildung 10: Quote der Überbelastung durch Wohnkosten nach Einkommensquintilen - Österreich (EU-SILC Erhebung)



Quelle: Eurostat
Anmerkung: Überbelastung durch Wohnkosten ist gemäß Eurostat als ein Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Haushaltseinkommen von über 40 Prozent definiert.

Abbildung 11: Quote der Überbelastung durch Wohnkosten des untersten Einkommensquintils in ausgewählten europäischen Ländern (EU-SILC)



Quelle: Eurostat
Anmerkung: Überbelastung durch Wohnkosten ist gemäß Eurostat als ein Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Haushaltseinkommen von über 40 Prozent definiert.

3. Maßnahmen zur Dämpfung der Mietpreissteigerung

Im Folgenden werden sieben wohnungspolitische Maßnahmen zur Dämpfung der Mietpreissteigerung auf ihre Wirksamkeit überprüft[7].

3.1. Direkte Mietpreisregulierung

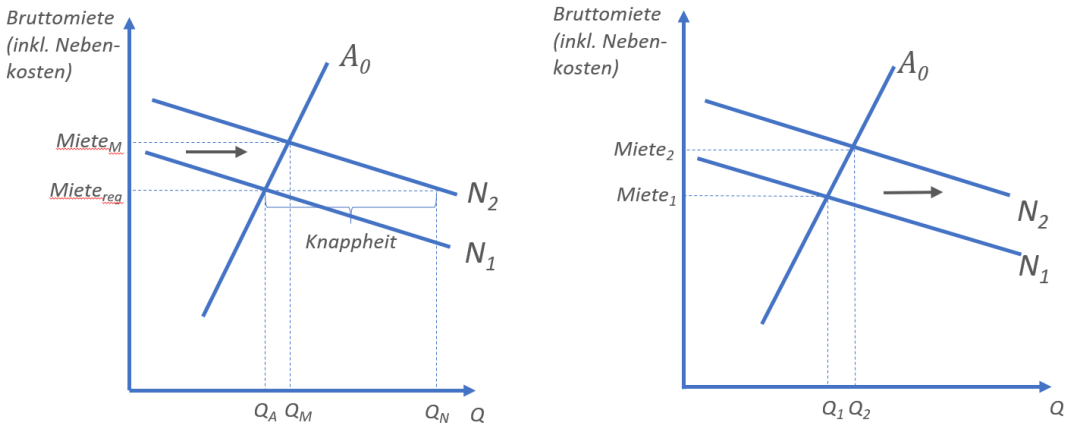
Eine Möglichkeit, die Mietpreisentwicklung zu dämpfen ist die direkte Regulierung der Mietpreise. In Österreich unterliegt die große Mehrheit der Mietwohnungen bereits einer direkten Preisregulierung. Wie in Abschnitt 2.2.3 ausgeführt, ist der Mietzins nur in jenen Wohnungen frei verhandelbar, die in den Teilanwendungsbereich des Mietrechtsgesetzes (MRG) fallen oder gar nicht dem Mietrechtsgesetz unterliegen. Österreichweit entspricht der Anteil der freien Mieten 27 Prozent der Mietwohnungen, in Wien sogar nur rund 20 Prozent. In sämtlichen anderen Bereichen sind Mietobergrenzen bereits heute festgelegt.

Aus ökonomischer Sicht handelt es sich bei einer Mietpreisregulierung um eine Preisobergrenze. Abbildung 12 stellt die Effekte einer Nachfrageerhöhung am regulierten Wohnungsmarkt den Effekten am freien Markt gegenüber. Geht man am regulierten Markt (linke Grafik in Abbildung 12) davon aus, dass der regulierte Mietpreis $Miete_{reg}$ momentan dem Gleichgewichtspreis entspricht[8] und die Nachfrage nun von N_1 auf N_2 steigt, so kann der Preis nicht auf den neuen Gleichgewichtspreis $Miete_M$ ansteigen. Das hat eine Angebotsknappheit zur Folge, da die nachgefragte Menge Q_N zum niedrigeren (regulierten) Preis die angebotene Menge Q_A übersteigt. Am freien Markt hingegen (rechte Grafik in Abbildung 12) führt die erhöhte Nachfrage N_2 zu einem Anstieg der Mieten von $Miete_1$ auf $Miete_2$ als auch zu einer Ausweitung des Angebots von Q_1 auf Q_2. Zur höheren $Miete_2$ trifft die erhöhte Nachfrage auf ein entsprechendes Angebot, wodurch die Anzahl an Mietverhältnissen steigt. Darüber hinaus ist es denkbar, dass die am regulierten Markt nicht befriedigte Nachfrage den Nachfragedruck am (kleineren) freien Markt noch zusätzlich erhöht.

[7] Der zuletzt von der Arbeiterkammer geforderte Wohnbonus wird hier nicht behandelt, da dieser eher eine Steuerentlastung von Haushalten darstellt als eine Maßnahme zur Senkung der Mieten.

[8] Diese Annahme dient lediglich der Vereinfachung der Darstellung. Die qualitativen Aussagen der Analyse sind von dieser Annahme unabhängig.

Abbildung 12 Effekte einer Nachfrageerhöhung
am regulierten Markt (links) und am freien Markt (rechts)



Quelle: EcoAustria

Allerdings hat Baumgartner (2013) für den Zeitraum 2005 bis 2011 gezeigt, dass die Mieten in Wohnungen, die dem Richtwertzins unterliegen, oftmals auf einem ähnlichen Niveau liegen wie die Mieten am freien Markt und auch deren Steigerung nur geringfügig kleiner ausfällt. Dies kann zum einen darauf zurückzuführen sein, dass die Vermieter die preisgeschützten Wohnungen saniert haben, sodass höhere Zuschläge angemessen sind. Zum anderen ist es den MieterInnen oft nicht bewusst, dass die Miete höher als der zulässige Richtwertzins ist. Zudem ist die Rechtslage kompliziert und unübersichtlich (Rosifka & Postler, 2010). Schätzungen zufolge sind die Mieten in rund 90 Prozent der Altbauwohnungen höher als der Richtwertzins vorgibt.[9] Jedoch kann davon ausgegangen werden, dass es in den letzten Jahren durch Informationstätigkeiten der Mietervereinigung und das Aufkommen von Prozessfinanzierern, die bei Erfolg eine Provision einziehen, zu einem stärkeren Bewusstsein für überhöhte Mieten im Altbau gekommen ist. Dieser Trend wird sich in den kommenden Jahren fortsetzen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass für die überwiegende Mehrheit der österreichischen Mietwohnungen bereits heute eine Mietpreisregulierung gilt. Durch den hohen Anteil an preisregulierten Wohnungen, speziell in Wien (siehe Abbildung 7 und Abbildung 8), kann die Nachfrage kurzfristig nicht ausreichend befriedigt werden und es kann zu einer Wohnungsknappheit am regulierten Markt kommen, die die Nachfrage am verbleibenden freien Wohnungsmarkt noch stärker steigen lässt. Eine zusätzliche Mietpreisregulierung am verbleibenden freien Markt wäre allerdings nicht zielführend, denn dies würde das Problem der Angebotsknappheit weiter verschärfen.

[9] Siehe z.B. https://derstandard.at/2000055149370/Zu-hohe-Miete-im-Altbau-Abwarten-und-Miete-checken. Insbesondere ist darauf zu verweisen, dass die Gewährung von Zu- und Abschlägen sowie deren Höhe nur bedingt an objektiven Kriterien festzumachen sind (vgl. Rosifka & Postler, 2010). So schätzt bei Neuvermietung der Vermieter die Zu- und Abschläge ein.

In Deutschland wird ein der direkten Preisregulierung ähnliches Instrument angewandt. Mit dem Mietrechtsnovellierungsgesetz wurde eine Mietpreisbremse für Bestandsimmobilien eingeführt. Seit dem 1. Juni 2015 darf in durch die Landesregierungen per Rechtsverordnung ausgewiesenen Gebieten („angespannte Wohnungsmärkte") die zulässige Miete maximal zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen (MietNovG).[10] Auch bei einer Mietpreisbremse handelt es sich um einen Markteingriff in Form einer Preisobergrenze. Die Wirkung ist schematisch in der rechten Grafik der Abbildung 12 dargestellt. Wird die Mietpreisbremse $Miete_{reg}$ unterhalb der Miete angesetzt, die sich am Markt ergeben würde ($Miete_M$), so steigt zum einen die nachgefragte Menge nach Wohnungen von Q_M auf Q_N. Mehr Personen als zuvor wollen eine Wohnung zu der durch die Mietpreisbremse regulierte Miete anmieten. Zum anderen werden auch weniger Wohnungen auf dem Mietmarkt angeboten. So könnten Vermieter Mietobjekte leer stehen lassen, sie in Eigentumswohnungen wandeln oder anderen Verwendungszwecken zuführen, die nicht unter die Mietpreisbremsregelung fallen. Wichtig ist zudem die längerfristige Dimension: der niedrigere erwartbare Mietertrag senkt die Anreize zur Errichtung neuer Mietobjekte. Die angebotene Menge an Wohnungen sinkt von Q_M auf Q_A. Es ist jedoch anzumerken, dass der Effekt geringer sein wird als jener bei einer fixierten Mietpreisobergrenze. Insgesamt kann das Instrument der Mietpreisbremse allerdings das Problem der Knappheit an Wohnraum in Ballungsgebieten nicht entschärfen, was auch der deutsche Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie betont (BMWi 2018). Zusätzlich zu den anderen Treibern des Nachfragedrucks, u.a. durch weiteren Zuzug in die urbanen Siedlungsgebiete (siehe Abschnitt 2.2), verschärft dieses Instrument somit die Lage am Wohnungsmarkt.

Eine **direkte Preisregulierung** am Wohnungsmarkt führt zu einem geringeren Angebot und einer höheren Nachfrage nach Wohnungen. Somit verschärft sich die Wohnungsknappheit.

[10] Bis Ende 2016 hatten 308 Städte in elf Bundesländern die Mietpreisbremse eingeführt (BMWi, 2018). Allerdings finden Deschermeier et al. (2017) und Kholodilin et al. (2016a und 2016b) kaum Hinweise darauf, dass die Mietpreisbremse in Deutschland wirkt. Aufgrund der mangelnden Wirkung wurde sie mit Beschluss des deutschen Bundestages am 29. November 2018 verschärft, insbesondere durch Auskunftspflicht für Vermieter im Hinblick auf die Mieten der Vormieter und härtere Strafen bei Verstößen.

3.2. Reduktion der Mehrwertsteuer auf Mieten

Neben der direkten Mietpreisregulierung wird in der öffentlichen Debatte auch eine Reduktion der Mehrwertsteuer auf Mieten diskutiert. Die Wirkung einer solchen Reduktion in Österreich hängt insbesondere von der Form des bestehenden Mietverhältnisses ab. Am freien und regulierten Markt wird eine Reduktion der Mehrwertsteuer bei bestehenden Mietrechtsverhältnisse zunächst dazu führen, dass die Mieten im Ausmaß der Mehrwertsteuerreduktion sinken. Bei neu abgeschlossenen Mietverhältnissen fällt die Mietpreissenkung jedoch geringer aus, denn die Mehrwertsteuerreduktion wird teilweise vom den VermieterInnen vereinnahmt. Wie stark die Mieten sinken und wer davon besonders profitiert, ist abhängig von der Elastizität der Nachfrage.

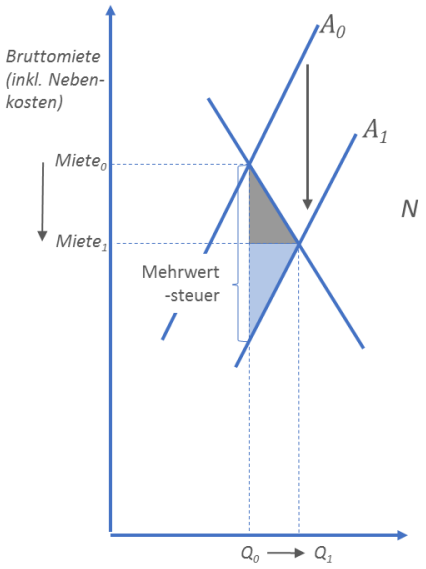
In Abbildung 13 sind die Effekte einer Mehrwertsteuersenkung bei neu abgeschlossenen Mietverträgen bei elastischer und unelastischer[11] Nachfrage dargestellt. Die linke Grafik von Abbildung 13 zeigt den Fall einer unelastischen Nachfrage. Dort sinken die Mieten deutlich von $Miete_0$ auf $Miete_1$, wenn auch nicht so kräftig wie die Reduktion der Mehrwertsteuer. Der Vorteil durch die Mehrwertsteuersenkung kommt im hier dargestellten Fall im ähnlichen Ausmaß den Mieter- und VermieterInnen zugute. Der Vorteil der MieterInnen durch die Mehrwertsteuersenkung, die sogenannte Konsumentenrente, ist durch das graue Dreieck in der Abbildung dargestellt. Aber auch die VermieterInnen profitieren. Sie vermieten mehr Wohnraum zu einem höheren Nettopreis. Der Vorteil der VermieterInnen durch die Mehrwertsteuersenkung, die sogenannte Produzentenrente, ist durch das blaue Dreieck in der Abbildung dargestellt. Dies bedeutet, dass auch die VermieterInnen einen nicht unerheblichen Teil der Mehrwertsteuerersparnis für sich vereinnahmen können.

Anders stellt sich die Wirkung in der rechten Grafik von Abbildung 13 dar, in der die Nachfrage elastischer dargestellt ist, und somit im Falle einer Mietpreissenkung kräftig steigt. In diesem Fall führt die Mehrwertsteuerreduktion nur zu einem verhältnismäßig geringen Absinken der Mieten. Der größte Teil der Mehrwertsteuersenkung wird hier von den VermieterInnen vereinnahmt. Sie vermieten mehr Wohnraum zu einem wesentlich höheren Nettopreis. Der Vorteil der VermieterInnen durch die Mehrwertsteuersenkung (Produzentenrente), der durch das blaue Dreieck in der Abbildung dargestellt ist, fällt in der rechten Grafik erheblich größer aus als in der linken Grafik. Entsprechend geringer fällt der Vorteil der MieterInnen durch die Mehrwertsteuersenkung (Konsumentenrente) aus, der durch das graue Dreieck in der Abbildung dargestellt ist. Im Fall einer vollständig elastischen Nachfrage würden die Mieten bei einer Mehrwertsteuersenkung gar nicht sinken und der Vorteil vollständig durch die VermieterInnen vereinnahmt.

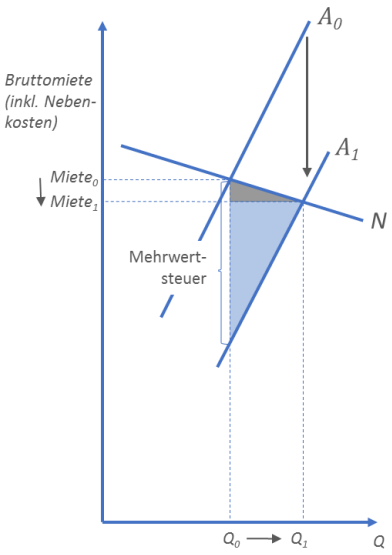
[11] Bei einer elastischen Nachfrage reagiert die nachgefragte Menge stärker auf eine Preisänderung als bei einer unelastischen Nachfrage.

Abbildung 13: Effekte einer Reduktion der Mehrwertsteuer auf neue Mietverhältnisse

Effekt einer MwSt.-Senkung bei unelastischerer Nachfrage



Effekt einer MwSt.-Senkung bei elastischerer Nachfrage



Quelle: EcoAustria.

Insgesamt kann demnach von einer Wirkung einer Mehrwertsteuerreduktion auf Mieten ausgegangen werden. Während MieterInnen von bestehenden Verträgen im vollen Umfang von der Steuersenkung profitieren, würden die Mieten auf Neuverträge nicht im Ausmaß der Steuerreduktion sinken. Dies kann unerwünschte Verteilungseffekte haben. So würden bestimmte Gruppen, z.B. junge Menschen auf der Suche nach ihrer ersten eigenen Wohnung oder Familien, die aufgrund des Familienzuwachses eine größere Wohnung benötigen, nur in geringerem Umfang von der Mehrwertsteuersenkung profitieren.

Da ein Teil der Mehrwertsteuerreduktion auch den VermieterInnen zu Gute kommt, könnte dieser Vorteil mittelfristig auch dazu führen, dass die Bauinvestitionen aufgrund verbesserter Renditeaussichten gesteigert werden. Falls allerdings im Zuge der Mehrwertsteuerreduktion die Abzugsmöglichkeiten bei der Vorsteuer entfallen, kann dies durch höhere Kosten den Anreiz zur Ausweitung der Bauinvestitionen wiederum schmälern.

Das grundsätzliche Problem der Wohnungsknappheit und damit verbunden steigender Mieten wird durch eine Reduktion der Mehrwertsteuer nicht gelöst, da die Mietentlastung durch die Mehrwertsteuerbefreiung nur einmal erfolgt, während längerfristige Treiber steigender Mieten weiterhin wirken. Hierzu zählt unter anderem der Zuzug in urbane Gebiete, wodurch weiterhin die Mieten in attraktiven Großstadtlagen steigen dürften. Hinweise auf eine beschränkte Wirkung einer Mehrwertsteuerbefreiung auf Mieten gibt es auch aus Deutschland. Hier ist die Vermietung von

Wohnraum an Private mehrwertsteuerbefreit (§ 4 UStG), dennoch sind die Mieten in Städten wie Hamburg oder München hoch und weiterhin stark steigend. Zudem ist bei einer Mehrwertsteuerreduktion zu bedenken, dass der Fiskus und damit letztendlich alle Steuerzahler die Kosten der Steuersenkung tragen.

Von einer **Reduktion der Mehrwertsteuer** profitieren insbesondere MieterInnen in bestehenden Mietverhältnissen. Bei Neuvermietung werden die Vorteile teilweise von den VermieterInnen vereinnahmt, so dass die Mieten nicht im Ausmaß der Mehrwertsteuersenkung geringer ausfallen. Hierdurch können die Anreize für Investitionen zwar steigen. Verminderte Vorsteuerabzugsmöglichkeiten lassen diesen Effekt jedoch geringer ausfallen. Hinzu kommen unerwünschte Verteilungswirkungen: Neumieter, z.B. junge Menschen auf der Suche nach der ersten Wohnung oder Familien, die eine größere Wohnung benötigen, profitieren in geringerem Maße. Für den Fiskus ergeben sich geringere Mehrwertsteuereinnahmen, die schlussendlich von allen Steuerzahlern getragen werden müssen.

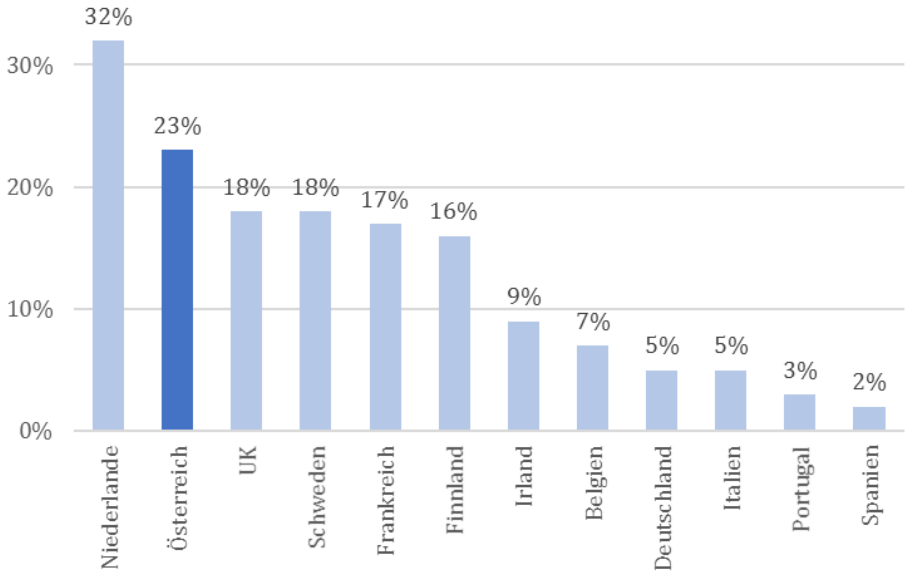
3.3. Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus

Als weitere Maßnahme für bezahlbaren Wohnraum gilt der soziale Wohnbau. In Österreich und speziell in Wien hat der kommunale und soziale Wohnbau eine lange Tradition. So leben laut EU-SILC rund 20 Prozent aller Österreicher in einer Gemeindewohnung oder in einer von gemeinnützigen Bauträgern errichteten Genossenschaftswohnung. In Wien spielt der soziale Wohnbau eine noch größere Rolle. Hier leben 45 Prozent der Einwohner in Genossenschafts- oder Gemeindewohnungen.

Die besondere Bedeutung des sozialen Wohnbaus in Österreich und in Wien zeigt sich auch im internationalen Vergleich. So weist Österreich mit 23 Prozent einen der höchsten Anteile von Sozialbauten am Hausbestand insgesamt auf (vgl. Abbildung 14). Diese Situation wird auch international wahrgenommen. So gilt Wien als „Hauptstadt des bezahlbaren Wohnens“ und wird im Hinblick auf den kommunalen Wohnbau oftmals als Beispiel benannt.[12]

[12] Siehe Zeit online vom 28. März 2018: https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2017-03/wohnen-wien-preise-gentrifizierung-probleme/komplettansicht

Abbildung 14: Anteil der Sozialbauten am gesamten Hausbestand (2008)



Quelle: Christl und Geymüller (2014).

Aus ökonomischer Perspektive weist der soziale Wohnungsbau zwar den Vorteil auf, dass er direkt auf das Wohnungsangebot wirkt. Grundsätzlich subventioniert der Staat die Erstellung von Wohnungen und begrenzt im Gegenzug zum einen die Miethöhe als auch den Personenkreis, an den eine geförderte Wohnung vermietet werden darf. Allerdings bestehen auch Nachteile, die an verschiedenen Orten unterschiedlich kräftig zum Tragen kommen: So wird die Berechtigung zum Bezug einer Gemeindewohnung nur bei Beantragung ein einziges Mal überprüft und eine direkte Weitergabe an Familienangehörige ist möglich, selbst wenn diese keinen eigenen Anspruch auf eine Gemeindewohnung hätten. Bei einer Steigerung des Einkommens der Hauptmieter erhöht sich auch der Mietzins nicht. Die fehlenden Einkommensüberprüfungen, die teilweise mit dem Ziel der sozialen Durchmischung begründet werden, führen dazu, dass das Instrument des sozialen Wohnbaus oftmals nicht zielgruppengerecht eingesetzt wird.

Zudem wird auch gelegentlich bemängelt, dass die Betriebskosten im Gemeindebau überdurchschnittlich hoch sind und Wohnungen von den Gemeinden teurer verwaltet werden als von privaten Firmen.[13] Darüber hinaus kann durch die Ausweitung des sozialen Wohnbaus in urbanen Gebieten und damit geringeren Mieten die Nachfrage noch weiter erhöht und damit die Angebotsknappheit verschärft werden. Zusätzlich kann es durch sozialen Wohnungsbau zu einer

[13] Diese Kritik besteht konkret auch mit Bezug auf Österreich (siehe Der Standard vom 5. Oktober 2015): https://derstandard.at/2000023204900/Bericht-Betriebskosten-im-Gemeindebau-viel-hoeher-als-in-Privatmiete. Insbesondere Wiener Wohnen reagierte auf die Kritik: https://www.wienerwohnen.at/dms/workspace/SpacesStore/9dd6ae56-20a3-4176-8300-c8eb69541ffa/20161005_HalbwahrheitenaufATV.pdf

Verdrängung privater Bauinvestitionen kommen („crowding out“), z.B. wenn Bauflächen nicht mehr für private Bauinvestitionen zu Verfügung stehen. Fiskalisch bedeutet die Ausweitung des sozialen Wohnbaus eine ausgabenseitige Belastung.

Insgesamt kann konstatiert werden, dass der soziale Wohnbau in Österreich und besonders in Wien schon eine hervorgehobene Rolle spielt. Einen zum Teil deutlichen Anstieg der Mieten gerade in attraktiven Lagen konnte der soziale Wohnbau hingegen nicht verhindern.

Durch eine **Ausweitung des sozialen Wohnbaus** können berechtigte MieterInnen Wohnungen zu einer geringeren Miete im Vergleich zu privaten Mietwohnungen erhalten. Fehlende Einkommensüberprüfungen bei bestehenden Mietverhältnissen (teilweise mit der Begründung der sozialen Durchmischung) führen allerdings dazu, dass der Soziale Wohnbau nur bedingt zielgruppengerecht ist. Des Weiteren ist der Angebotseffekt nicht eindeutig. So verdrängt die Ausweitung des sozialen Wohnbaus teilweise private Wohnbauaktivitäten. Fiskalisch bedeutet die Ausweitung des sozialen Wohnbaus eine ausgabenseitige Belastung.

3.4. Sozial gestaffelter Mietkostenzuschuss

Beim sozial gestaffelten Mietkostenzuschuss wird Haushalten mit einer hohen Wohnkostenbelastung ein monatlicher Zuschuss bzw. eine Förderung gewährt. Der Anspruch auf und die Höhe der Wohnbeihilfe hängen dabei insbesondere vom Haushaltseinkommen, der Haushaltsgröße, den Wohnungskosten und der Wohnungsgröße ab. Zudem wird die Wohnbeihilfe stets für einen befristeten Zeitraum gewährt, in Wien beispielsweise für höchstens zwei Jahre. Dies gewährleistet, dass es regelmäßig zu einer erneuten Überprüfung der Voraussetzungen kommt. Im sozialen Wohnbau fehlt hingegen die regelmäßige Bedarfsprüfung.

In Österreich ist die Ausgestaltung und Auszahlung der Wohnbeihilfe sowohl in Hinblick auf die Anspruchsvoraussetzungen als auch in Hinblick auf die Förderhöhe den Bundesländern überlassen. Österreichweit wurden 2017 laut Statistik Austria 296 Millionen Euro für die Wohnbeihilfe aufgewendet. Der Anteil an Haushalten, die Wohnbeihilfe beziehen, ist verglichen mit anderen europäischen Staaten in Österreich relativ gering. Laut Angaben des Österreichischen Verbands gemeinnütziger Bauvereinigungen bezogen im Jahr 2004 4,5 Prozent der österreichischen Haushalte Wohnbeihilfe, in Deutschland 8,7 und in Frankreich 23 Prozent.[14] Eine Begründung für den relativ geringen Anteil der Bezieher von Wohnbeihilfe ist der in Österreich stark ausgeprägte soziale Wohnbau.

[14] siehe https://www.gbv.at/Page/View/420

Bei Mietkostenzuschüssen müssen aber gegenläufige Effekte mitbedacht werden. So kann es beispielsweise zu einer Überwälzung der Beihilfe auf die Miete kommen.[15] Zudem kann ein Mietkostenzuschuss zu verminderten Arbeitsanreizen führen, da der Zuschuss mit steigendem Einkommen sinkt. Ein weiterer Nachteil ist, dass derartige Zuschüsse verwaltungsintensiv und dementsprechend relativ teuer sind.

S**ozial gestaffelte Mietkostenzuschüsse** können aus sozialpolitischer Perspektive aufgrund der hohen Treffsicherheit geeignete Instrumente sein, um Wohnraum für besonders belastete Haushalte leistbarer zu machen. Nachfrageseitige Zuschüsse lösen aber nicht das ursächliche Problem der hohen Mietpreise: das stagnierende Angebot bei steigender Nachfrage. Deshalb kann diese Maßnahme nur in der kurzen Frist und zur Milderung der sozialen Folgen der Wohnungsknappheit als sinnvoll erachtet werden, während in der längeren Frist andere Maßnahmen angebotsseitig ansetzen müssen. Aus Sicht der öffentlichen Haushalte entstehen höhere Ausgaben durch die Förderung.

3.5. Wohnbauförderung

Die Wohnbauförderung ist in Österreich eines der zentralen Instrumente der Wohnungspolitik. Hierbei können Neubauten, Umbauten, Renovierungen oder Zubauten gefördert werden. Unter anderem sieht die Wohnbauförderung günstige Darlehen, Zuschüsse in der Rückzahlung (Annuitäten- und Zinszuschüsse durch die Bundesländer) sowie einmalige nicht rückzahlbare Zuschüsse vor. Im Ergebnis werden die Errichtungskosten gesenkt und es kommt zu einer Ausweitung des Angebots an Wohnraum.

Die Ursprünge der Wohnbauförderung gehen bis in die Monarchie zurück. Vor allem aber spielte sie in den ersten Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg eine wichtige Rolle, als die Schaffung neuen Wohnraums bzw. die Wiederrichtung zerstörten Wohnraums das Hauptziel der öffentlich finanzierten Wohnbauförderung war. Über die darauffolgenden Jahre zog sich der Bund schrittweise zurück. Nachdem die Durchführung der Wohnbauförderung bereits in der Kompetenz der Bundesländer angesiedelt war, ging 1987 auch die Gesetzgebung in den Zuständigkeitsbereich der Länder über (Streimelweger, 2010). Mit dem Finanzausgleich 2008 erfolgte die Übertragung der nominell fixierten (und zweckgebundenen) Zweckzuschüsse des Bundes in gewöhnliche Ertragsanteile. Ab 2009 entfiel die bundesgesetzlich zwingende Bindung von Mitteln für Zwecke der

[15] Die empirische Evidenz zu dieser Frage ist uneinheitlich. So kommen Gibbons und Manning (2006) für das Vereinigte Königreich in den 1990er-Jahren zu dem Ergebnis, dass die Überwälzung zwischen 60 und 66 Prozent ausmachen kann. Eriksen und Ross (2015) hingegen zeigen für die USA, dass die Einführung von Wohngeldgutscheinen nicht zu einem generellen Mietenanstieg geführt hat.

Wohnbauförderung. Der Mitteleinsatz steht daher seither im freien Ermessen der Bundesländer (Oberhuber und Denk, 2014). Bemerkenswert in der Entwicklung der Wohnbauförderung war zudem auch die Zweckzuschussgesetz-Novelle 2001, auf Basis derer Zweckzuschüsse des Bundes erstmals an klimapolitische Zielsetzungen gebunden wurden (Streimelweger, 2010).

Inwiefern sich die Wohnbauförderung als geeignetes Instrument zur Unterstützung der Schaffung von Wohnraum eignet, lässt sich an den Förderzusagen zur Bautätigkeit (gemessen an den Neubewilligungen oder an den Fertigstellungen) feststellen. Zwischen 2007 und 2017 entwickelten sich laut IBW (2018) die Förderzusagen des Geschosswohnbaus stabil und stellte 2017 im Zehnjahresdurchschnitt sogar einen Höchststand dar. Dabei entwickelten sich die Förderzusagen zwischen 2007 und 2017 in Salzburg und Vorarlberg am dynamischsten, mit Abstand gefolgt von Wien und der Steiermark. Die restlichen Bundesländer verzeichneten entweder stagnierende Entwicklungen oder einen starken Rückgang (wie etwa Kärnten). Trotz der relativ guten Entwicklung im Österreichdurchschnitt bei den Förderzusagen legt der Förderungsdurchsatz[16] in Höhe von nur mehr 50 Prozent beim Geschosswohnbau nahe, dass immer mehr Geschosswohnbauten frei finanziert errichtet werden. Dies deutet aktuell auf einen Verlust der Bedeutung des Instruments der Wohnbauförderung zur Schaffung von günstigem Wohnraum hin.

Letztendlich kam es seit Anfang der 2000er Jahre zu einer Vermischung der Ziele der Schaffung von leistbarem Wohnraum einerseits und energiepolitischer Ziele andererseits, weshalb die Effizienz des Instruments zur Bremsung des Mietanstiegs eingeschränkt wird. Dies bedeutet jedoch nicht, dass energiepolitische Ziele im Wohnungsneubau nicht wichtig sind. Die Frage ist nur wie hoch der Standard sein muss, im Sinne einer Kosten-Nutzenerwägung jeder förderrelevanten Vorschrift. In diesem Zusammenhang erscheint die Überarbeitung von Vorschriften, um die Preistreiber zu eliminieren, die sachlich nicht eindeutig gerechtfertigt sind, angebracht. Wenn die Wohnbauförderung hauptsächlich als Instrument zur Schaffung von neuem Wohnraum gesehen wird, sollten auch die Zielkonflikte mit umweltpolitischen Zielen stärker adressiert werden. Somit können Errichtungs- und Erhaltungskosten gesenkt werden, um die Errichtung privater Wohnungen zu stimulieren.

[16] In diesem Fall ist der Förderungsdurchsatz das Verhältnis von geförderten zu insgesamt baubewilligten Geschosswohnungen.

In diesem Zusammenhang zeigt eine Untersuchung von EcoAustria (2018), dass es bei der Wohnbauförderung selbst nicht unbeträchtliche Effizienzpotenziale gibt, die sich österreichweit auf rund 435 Mio. Euro summieren.

Mit der **Wohnbauförderung** kann die Neuerrichtung von Wohnraum stimuliert werden, so dass das Wohnungsangebot steigt. Im Hinblick auf die aktuelle Ausgestaltung der Wohnbauförderung könnte eine Entschärfung des Zielkonflikts in der Wohnbauförderung zwischen wohnbau- und energiepolitischen Zielen einen weiteren positiven Effekt auf die Errichtung von Wohnraum haben. In der Folge steigt das Angebot an verfügbaren Mietwohnungen und MieterInnen profitieren in Form von einer Dämpfung des Anstiegs von Mieten. Aus Sicht des Fiskus erhöhen sich die Ausgaben.

3.6. Ausgestaltung der Bauvorschriften

Die Anforderungen an Neubauten, wie sie in Bauvorschriften festgehalten sind, sind in den letzten Jahren stark angestiegen. Diese betreffen unter anderem Vorschriften wie KfZ-Stellplatzverpflichtungen, Liftanlagen, energetische sowie Sicherheitsstandards. Dieser Anstieg wird auch von mehreren Seiten kritisiert (vgl. etwa GBV, Nachhaltigkeitsinitiative Umwelt + Bauen, 2013, und Christl und Geymüller, 2014).

Für Deutschland sind rund 18 Prozentpunkte der Baukostensteigerungen zwischen 2000 und 2015 in Höhe von insgesamt 45 Prozent auf erhöhte Anforderungen den Bereichen Energie, Brand- und Schallschutz, Barrierefreiheit und Standsicherheit zurückführbar (vgl. Sachverständigenrat, 2018, S. 366). Eine 2015 für Deutschland bestellte Baukostensenkungskommission (BMUB, 2015) empfahl eine verpflichtende Folgenabschätzung für die Kosten des Wohnens für alle Entwürfe von Gesetzen, Verordnungen und Normen. Weiters wurde die direkte Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union im Bereich des Wohnungsbaus und nicht darüberhinausgehende, verschärfte Regulierungen gefordert. Darüber hinaus wurde eine „realitätsnähere“ Berechnungsmethodik des kostenoptimalen Niveaus energetischer Anforderungen empfohlen, die einen Kompromiss zwischen den Belangen der Wohnungswirtschaft einerseits und den Zielvorstellungen des Gesetzgebers andererseits bildet.[17] Hierzulande bleibt die Frage offen, inwiefern gestiegene Anforderungen in bau- und umwelttechnischer Hinsicht vielleicht über das technisch notwendige Maß hinausschießen. Die im Vergleich zu Deutschland deutlich höheren Baukostensteigerungen der vergangenen zehn Jahre deuten zumindest darauf hin, dass ähnliche kostentreibende Entwicklungen bei Anforderungen an die neu errichteten Mietwohnungen auch in Österreich bestehen.

[17] Eine ähnliche Initiative in Österreich war den Verfassern beim Erstellen der Policy Note nicht bekannt.

Eine weitere Empfehlung der deutschen Baukostensenkungskommission (BMUB, 2015) betraf die Angleichung von Landesbauordnungen an eine einheitliche Musterbauordnung, um etwa „Umplanungskosten" an die spezifische Landesbauordnung einzusparen. Wie auch in Deutschland ist in Österreich das Baurecht Ländersache. Laut der Seite HELP.gv.at, die von der österreichischen Bundesregierung betrieben wird, ist „[…] *eine detaillierte Beschreibung beziehungsweise Wiedergabe der wichtigsten Baugesetze und Bauordnungen in diesem Rahmen [Anm.: Website] nicht möglich, da es in Österreich nicht eine, sondern neun unterschiedliche Bauordnungen gibt.*" Vor dem Hintergrund, dass allein Bayern, also nur ein deutsches Bundesland, eine größere Bevölkerung hat als Österreich, dürfte ein ähnliches Argument in Bezug auf die Vereinheitlichung der Landesbauordnungen auch für Österreich gelten. So würde dies die Stückkosten bei der Errichtung von Wohnungen senken und so die Errichtung von leistbaren (Miet-)Wohnungen fördern. Letztendlich hätte dies einen mittel- bis langfristig dämpfenden Effekt auf die Mieten in Österreich.

Durch eine neue **Gestaltung der Bauvorschriften**, beispielsweise durch eine österreichweite Vereinheitlichung zentraler Bestandteile von Bauvorschriften sowie einer verpflichtenden Kosten-Nutzen-Betrachtung von Normen und Bauvorschriften bestehender und neuer Vorschriften etwa in den Bereichen von Energie, Statik, Brand- und Schallschutz könnten die Errichtungskosten neuen Wohnraums (Stückkosten) gesenkt werden und so zu einem Anstieg des Wohnungsangebots führen. Auch sollten vermehrt Baugenehmigungen unter Berücksichtigung der historisch-städtebaulichen Gegebenheiten erteilt und damit verbundene Verfahren beschleunigt werden. Profitieren würden die MieterInnen da die Angebotsausweitung und die geringeren Errichtungskosten zu einer Verlangsamung des Mietkostenanstiegs führen, aber auch die VermieterInnen, für die die Errichtung zusätzlichen Wohnraums profitabler wird. Aus fiskalischer Sicht ergeben sich Steuermehreinnahmen – sowohl aufgrund der angeregten Bautätigkeit als auch aus dem Verkauf und der Vermietung neuen Wohnraums.

3.7. Bessere Integration von Stadt und deren Umland

Der Zustrom in die größeren Städte, der Trend zu einer kleineren Haushaltsgröße sowie die nur beschränkt verfügbare Ressource Boden zur Errichtung neuen Wohnraums im Stadtgebiet selbst sind Faktoren, die Mietkosten auch in Zukunft weiter steigen lassen werden. Daraus folgt, dass städtische Kernlagen auch in Zukunft ein höheres Wohnkostenniveau haben werden. Ein Ansatz für mehr leistbaren Wohnraum kann daher die noch bessere Anbindung des städtischen Umlands sein.

Durch die räumliche Ausbreitung von urbanen Ballungszentren steigen jedoch die Kosten des Pendelns zwischen Arbeitsstätte und Wohnort. Aus diesem Grund sollte die stärkere Integration von Stadt und Umland mit ökonomisch tragbaren und ökologisch vertretbaren Mobilitätskonzepte

verbunden werden, die nicht an den administrativen Grenzen von Ländern und Gemeinden Halt machen.

Die Attraktivierung des öffentlichen Verkehrs (durch Beschleunigung und Erweiterung des Angebots) sowie die Ausreizung von Möglichkeiten der Multimodalität im Zusammenspiel mit digitaler Verkehrslenkung zwischen Stadt und Umland können somit einerseits zur Verkehrsentlastung im Stadtkern und andererseits zu leistbarerem Wohnraum für weite Teile der Bevölkerung führen. Ein interessantes Beispiel ist etwa der Ausbau der Westbahnstrecke zwischen Wien und St. Pölten, der die Pendelzeiten zwischen der niederösterreichischen Landeshauptstadt und Wien stark reduziert hat. So benötigt man werktags von St. Pölten Hauptbahnhof zum Karlsplatz in Wien rund 43 Minuten, nur 13 Minuten länger als von der Seestadt Aspern zum Karlsplatz in Wien.

Attraktivierung und gezielt koordinierte Raumplanungs- und Verkehrspolitik zwischen großen Städten in Österreich und ihrem Umland können somit für Entspannung des innerstädtischen Wohnungsmarktes sorgen, den Anstieg der Mieten bremsen und über eine Verbesserung der Arbeitskräftemobilität sogar das Wirtschaftswachstum steigern (vgl. Hsieh und Moretti, forthcoming).

Durch die **bessere Integration von Stadt und deren Umland** im Sinne einer besseren infrastrukturmäßigen Erschließung des Umlands sowie einer Entwicklung attraktiver Angebote im öffentlichen Verkehr könnte ein Teil des Nachfragedrucks aus den Städten ins Umland verlagert werden. Profitieren würden Mieter und Mieterinnen in stark nachgefragten Innenstadtlagen durch eine Dämpfung der Mietpreise sowie Mieter in Kommunen im Umland von Städten durch Attraktivierung von Wohngebieten und Errichtung günstigeren Wohnraums. Für den Fiskus ergeben sich Mehrausgaben im Bereich der Infrastruktur, sowie durch die steigende wirtschaftliche Aktivität im Umland eventuell steigende Steuereinnahmen.

4. Resümee und Lösungsansätze

Gerade in Großstädten wie Wien, Berlin, London oder Paris steigen die Mieten. Das hat vielerorts eine Debatte um bezahlbaren Wohnraum und entsprechende politische Maßnahmen ausgelöst. Dass die Mieten steigen, ist in erster Linie eine Folge steigender Nachfrage bei einem nicht entsprechend wachsendem Angebot: Eine zunehmende Verstädterung, Zuwanderung und gewandelte Lebensgewohnheiten und -konzepte hin zu Einpersonenhaushalten sind Triebfedern dieser Entwicklung.

Verschiedene wohnungspolitische Maßnahmen zielen nicht auf die Ursachen steigender Mieten gerade im städtischen Raum ab und können das Problem der Wohnungsknappheit sogar verschärfen. So führt eine **direkte Mietpreisregulierung**, die den Mietpreis unterhalb des Marktpreises festlegt, zu einer höheren Nachfrage nach Wohnungen und zu sinkenden Anreizen für Investitionen und damit zu einem geringeren Angebot. Somit verschärft sich die Wohnungsknappheit und die Situation für Mieter- und VermieterInnen fällt schlechter aus als ohne die Regulierung. Hierbei ist zu beachten, dass bereits heute über 70 Prozent der Mietwohnungen in Österreich einer Mietpreisregulierung unterliegen.

Von einer **Reduktion der Mehrwertsteuer** profitieren insbesondere MieterInnen in bestehenden Mietverhältnissen. Bei Neuvermietung werden die Vorteile zu einem Teil von den VermieterInnen vereinnahmt, so dass die Mieten nicht im Ausmaß der Mehrwertsteuersenkung geringer ausfallen. Hierdurch können die Anreize für Investitionen zwar steigen. Verminderte Vorsteuerabzugsmöglichkeiten lassen diesen Effekt jedoch geringer ausfallen. Hinzu kommen unerwünschte Verteilungswirkungen: Neumieter, z.B. junge Menschen auf der Suche nach der ersten Wohnung oder Familien, die eine größere Wohnung benötigen, profitieren nur in geringerem Maße von der Mehrwertsteuerreduktion. Das grundsätzliche Problem der Wohnungsknappheit und steigenden Mieten wird durch eine Reduktion der Mehrwertsteuer nicht gelöst, da diese nur einmal erfolgt, während längerfristige Treiber steigender Mieten weiter wirken. Dass eine Mehrwertsteuerbefreiung langfristig kaum wirkt, zeigt auch das Beispiel Deutschland: Dort ist die Vermietung von Wohnraum an Private mehrwertsteuerbefreit, dennoch sind die Mieten in Städten wie Hamburg oder München hoch und stark steigend.

Der **soziale Wohnbau** spielt in Österreich im internationalen Vergleich eine besondere Rolle. Rund 20 Prozent aller Österreicher leben in einer Gemeinde- oder Genossenschaftswohnung. In Wien sind es sogar 45 Prozent. Bei einer Ausweitung des sozialen Wohnbaus wird zwar angebotsseitig angesetzt. Die Belastung des öffentlichen Haushalts sowie potenzielle Verdrängungseffekte von privaten Investitionen dürfen hier aber nicht außer Acht gelassen werden. Darüber hinaus führen mangelnde Bedarfsprüfungen bei bestehenden Mietverhältnissen dazu, dass dieses Instrument nur bedingt zielgruppengerecht eingesetzt wird. Stellen die Mieten aus sozialpolitischer Sicht eine zu

starke Belastung mancher Haushalte dar, können diese bereits heute einen **Mietkostenzuschuss** erhalten. An dem grundsätzlichen Problem der wachsenden Nachfrage gerade im städtischen Raum bei kurzfristig relativ unflexiblem Angebot an Wohnungen ändert das freilich nichts.

Sollen die Mieten bei steigender Nachfrage nicht steigen, bedarf es eines entsprechend wachsenden (erreichbaren) Angebots an Wohnraum. Wohnungspolitische Maßnahmen sollten hier ansetzen. Ein bereits bestehendes Instrument zur Förderung des privaten Wohnbaus ist die **Wohnbauförderung**. Durch eine Entschärfung bestehender Zielkonflikte zwischen Wohnbau- und Energiepolitik könnten weitere positive Effekte auf die Errichtung leistbaren Wohnraums erreicht werden. Zudem bestehen in der aktuellen Ausgestaltung erhebliche Effizienzpotenziale, die sich österreichweit auf etwa 400 Mio. Euro belaufen (EcoAustria 2018). Durch eine neue **Ausgestaltung der Bauvorschriften**, beispielsweise durch eine österreichweite Vereinheitlichung zentraler Bestandteile von Bauvorschriften sowie einer verpflichtenden Kosten-Nutzen-Betrachtung von Normen und Bauvorschriften bestehender und neuer Vorschriften etwa in den Bereichen von Energie, Statik, Brand- und Schallschutz könnten die Errichtungskosten neuen Wohnraums (Stückkosten) gesenkt werden und so zu einem Anstieg des Wohnungsangebots führen. Auch sollten vermehrt Baugenehmigungen unter Berücksichtigung der historisch-städtebaulichen Gegebenheiten erteilt und damit verbundene Verfahren beschleunigt werden. Profitieren würden die Mieter, da die Angebotsausweitung und geringere Errichtungskosten zu einer Verlangsamung des Mietkostenanstiegs führen, aber auch die Anbieter von Mietwohnungen, für die die Errichtung zusätzlichen Wohnraums profitabler wird.

Ein weiterer Lösungsansatz besteht in der verbesserten **Integration von Stadt und Umland** durch eine bessere infrastrukturmäßige Erschließung des Umlands sowie eine (Weiter-)Entwicklung attraktiver Angebote im öffentlichen Verkehr. Dadurch würden MieterInnen in stark nachgefragten Innenstadtlagen durch eine Dämpfung der Mietpreise ebenso profitieren wie MieterInnen im Umland von Städten durch die bessere Anbindung.

5. Literaturverzeichnis

Baumgartner, J. (2013), Die Mietpreisentwicklung in Österreich. Eine deskriptive Analyse für die Jahre 2005 bis 2012. WIFO Monatsbericht 7/2013, 559-577.

Baumgartner, J. (2018), Die Mietpreisentwicklung in Österreich, Aktualisierte Übersichten und Abbildungen für die Jahre 2005 bis 2017 zu Baumgartner (2013), WIFO mimeo.

BMUB (2015), Bericht der Baukostensenkungskommission im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen. Endbericht. Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB). November.

BMWi (2018), Soziale Wohnungspolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Berlin.

Christl, M. und Geymüller, P. (2014), Wie Politik und Mietrecht den Wohnungsmarkt außer Kraft setzen und drei Vorschläge für leistbare vier Wände Teurer Wohnen. Agenda Austria Studie.

Deschermeier, P., B. Seipelt und M. Voigtländer (2017), Evaluation der Mietpreisbremse, Institut der deutschen Wirtschaft Policy Paper 05/2017.

EcoAustria (2018), Effizienzpotenziale im Bereich der Länder und Gemeinden heben. Ergebnisse des EcoAustria Bundesländer-Benchmarking 2018. POLICY NOTE No. 28. November.

Eriksen, M. und A. Ross (2015), Housing vouchers and the price of rental housing, American Economic Journal: Economic Policy 7, S. 154 – 176.

Gibbons, S. und A. Manning (2006), The incidence of UK housing benefit: evidence from the 1990s reforms, Journal of Public Economics 90, 799 – 822.

Hsieh, C.-T. and Moretti, E. (forthcoming), Housing Constraints and Spatial Misallocation. American Economic Journal: Macroeconomics.

IBW (2018), Wohnbauförderung in Österreich 2017. Studie im Auftrag des WKO-Fachverbands Stein und Keramische Industrie.

Kholodilin, K., A. Mense und C. Michelsen (2016a), Market break or simply fake? Empirics on the causal effects of rent controls in Germany. DIW Discussion Paper 1584.

Kholodilin, K., A. Mense und C. Michelsen (2016b), Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht, DIW Wochenbericht 22/2016, S. 491 – 499.

MietNovG, Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung, Bundesanzeiger, Deutschland.

Nachhaltigkeitsinitiative Umwelt + Bauen (Hg.) (2013), Zukunftsinvestitionen in Wohnen, Infrastruktur und Umwelt!. November. LINK.

Oberhuber, A. und D. Denk (2014), Zahlen, Daten, Fakten zu Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft in Österreich. Studie der FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen im Auftrag des BMWFJ.

Oberhuber, A. und Denk, D. (2014), Zahlen, Daten, Fakten zu Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft in Österreich. Studie im Auftrag des BMWFJ.

ÖROK (2014), ÖROK-Regionalprognosen 2014. Wien.

Rosifka, W. und R. Postler (2010), Die Praxis des Richtwertzinssystems. Ergebnisse einer Untersuchung über Mietvertragsabschlüsse in Wien. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. LINK.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018), Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. Jahresgutachten 18/19. Wiesbaden. Deutschland.

Statistik Austria (2018), Einwanderung kompensiert künftige Geburtendefizite. Pressemitteilung: 11.903-214/18. November. Wien.

Streimelweger, A. (2010), Wohnbauförderung – eine Bestandsaufnahme. In Wirtschaft und Gesellschaft, 36. Jahrgang, Heft 4, S. 543 – 561.

WKÖ (2018), Aktueller Immobilienpreisspiegel 2018 der WKÖ-Immobilientreuhänder präsentiert. WKÖ: Edlauer und Lexer informieren über aktuelle Entwicklungen und Trends der Branche – Pisecky und Wild mit Fokus auf Wien und NÖ - Otto mit Erstem Wiener Zinshausbericht. Juni. LINK.