

Köppl, Franz

Article

Wohnbauförderung - aktuelle Probleme und Lösungsmöglichkeiten

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Köppl, Franz (1993) : Wohnbauförderung - aktuelle Probleme und Lösungsmöglichkeiten, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 19, Iss. 4, pp. 523-539

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/332416>

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.

Wohnbauförderung – aktuelle Probleme und Lösungsmöglichkeiten

Franz Köppl

1. Problemstellung

Neben der Mietpreisregelung für Mietwohnungen im privaten Altbestand hat vor allem die Wohnbauförderung dazu beigetragen, daß sich im wesentlichen alle Teile der Bevölkerung – mit Ausnahme der ausländischen Haushalte – eine dem jeweiligen allgemeinen Wohlstandsniveau angepaßte Wohnung leisten können.

In den letzten Jahren sind in der Wohnungsversorgung allerdings Probleme aufgetreten. Die Wohnungsnachfrage stieg entgegen allen Prognosen am Ende der achtziger Jahre kräftig an. Geburtenstarke Jahrgänge kamen in die Haushaltsgründungsphase, die Haushaltsgrößen verringerten sich weiter. Dazu kam eine nicht unbeträchtliche Zuwanderung, die besonders in Wien die Nachfrage weiter steigerte. Während aber auf der einen Seite die Nachfrage ständig zunahm, sank auf der anderen Seite die Neubauproduktion. Neuere Bedarfsberechnungen zeigen, daß eine Neubauleistung von 50.000 bis 60.000 Wohnungen pro Jahr, und das rund zwanzig Jahre lang, nötig ist, um das bestehende Defizit und den zukünftigen Bedarf zu decken (1). Da der Großteil der wohnungssuchenden Familien sich eine Neubauwohnung ohne Förderung nicht leisten kann, muß angesichts der knappen öffentlichen Budgets die Effizienz der österreichischen Förderung verbessert werden, um den steigenden Bedarf finanzieren zu können. Im folgenden sollen generell Prinzipien der österreichischen Wohnbauförderung dargestellt und Möglichkeiten der Veränderung und Anpassung an neue Gegebenheiten diskutiert werden.

2. Die österreichischen Förderungsaufwendungen im internationalen Vergleich

Czerny (1990) meint in einem 1990 erschienenen Gutachten des österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung über eine Neugestaltung der Wohnungspolitik in Österreich, daß „im Vergleich zu anderen europäischen Ländern die Wohnbauförderung in Österreich überdurchschnittlich hoch ist“ (2). Es wurden jedoch nur die direkten Budgetausgaben für den Wohnbau des Bundes mit den direkten Budgetausgaben des Bundes in der Schweiz und in der BRD im Jahre 1987 verglichen. Weitet man den Vergleich auf andere direkte und indirekte Aufwendungen für den Wohnbau und auf andere vergleichbare europäische Staaten aus, so zeigt sich, daß zum damaligen Zeitpunkt die staatlichen Aufwendungen in Österreich gemessen als Anteil am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt nicht überdurchschnittlich hoch waren (Tabelle 1).

In den Niederlanden und in Schweden war der Anteil am Bruttoinlandsprodukt ungefähr doppelt so hoch wie in Österreich. In Dänemark dürften die Anteile unter Berücksichtigung der Steuerverzichte ebenfalls höher gewesen sein als in Österreich. In der BRD war der Anteil der Wohnbauförderungsaufwendungen zum damaligen Zeitpunkt von allen angeführten Ländern am niedrigsten. Der Unterschied gegenüber Österreich ist jedoch unter Einbeziehung der indirekten Aufwendungen und der Aufwendungen der Bundesländer wesentlich geringer, als dies im WIFO-Gutachten zum Ausdruck kommt (3).

Deutlich wird jedoch, daß die angewandten Förderungsinstrumente sehr unterschiedlich waren. Nur in den Niederlanden spielte die direkte Objektförderung eine ähnlich dominante Rolle wie in Österreich. In Schweden, in Frankreich und in der BRD dominierte die steuerliche Förderung für Eigenheime und Eigentumswohnungen.

Wie bereits angeführt, bezieht sich der Vergleich in Tabelle 1 auf das Jahr 1988. Neuere Daten stehen mit Ausnahme Deutschlands derzeit nicht zur Verfügung. Es sei jedoch angemerkt, daß etwa in Schweden die steuerliche Förderung deutlich reduziert wurde und daß auch eine deutliche Kürzung der direkten Objektförderung aus budgetären Gründen diskutiert wird. Auch in den Niederlanden wird aus budgetären Gründen eine Reduktion der gesamten Wohnbauförderungsausgaben insbesondere durch eine Kürzung der direkten Objektförderung überlegt. In Deutschland hingegen wurde die direkte Objektförderung des Bundes in den letzten Jahren wieder aufgestockt.

3. Schwerpunkt der Wohnbauförderung in Österreich ist die Objektförderung

Nahezu alle Wohnungen, die nach 1945 errichtet worden sind und die als Hauptwohnsitz dienen, wurden mit Hilfe staatlicher Förderung ge-

Tabelle 1:
Wohnbauförderungsaufwendungen in europäischen Staaten im Jahre 1988, jeweils in Landeswährung

Förderungsart	Österreich ¹⁾ Mrd. S		BRD Mrd. DM	Dänemark Mio. Kronen	Frankreich Mio. Francs	Schweden Mio. Kronen	Niederlande Mio. Gulden
	Bund	Bund, Länder	Bund, Länder	Zentral- staat	Zentral- staat	Zentral- staat	Zentral- staat
Objektförderung	15,98	22,66	5,95 ²⁾	3,17	25,67	14,30	8,60
Subjektförderung		1,97	3,69	4,30	18,08	8,10	1,79
Bausparprämie	1,41	1,40	0,84	–	–	–	–
steuerliche Förderung (Steuerverzicht)	3,30	3,30	11,70	keine Daten	31,01	16,50	5,57
Summe	20,69	29,33	22,18	7,47	74,76	38,90	15,96
Anteil am BIP in %	1,32	1,87	1,05		1,30	3,50	3,55

¹⁾ Die erste Spalte berücksichtigt nur Bundesüberweisungen an zweckgebundenen Steueranteilen, die zweite Spalte beinhaltet auch die an die Länder fließenden Rückflüsse und das Landessechstel.

²⁾ Davon rund 2,4 Mrd. DM direkte Förderungsausgaben des Bundes.

Quellen: Österreich: Institut für Stadtforschung (1990).

BRD: Subventionsberichte, Sozialberichte, Finanzberichte der Bundesregierung.

Übrige Länder: Papa (1992), 133.

baut. Die österreichische Wohnbauförderung besteht derzeit im wesentlichen aus drei Arten: der direkten Förderung nach den Wohnbauförderungsgesetzen (Subjekt- und Objektförderung), der Objektförderung über subventionierte Bausparkassendarlehen und der steuerlichen Subjektförderung durch die Absetzbarkeit der Annuitätenzahlungen als Sonderausgaben. Häufig erfolgt eine Kombination dieser Förderungsformen. Insbesondere im Eigentumssektor kommen alle drei Formen zur Anwendung. Der Hauptanteil an den staatlichen Förderungsaufwendungen entfällt jedoch auf die direkte Objektförderung im Rahmen der Wohnbauförderungsgesetze der Bundesländer.

Tabelle 2:**Aufwendungen des Bundes für die Wohnbauförderung 1991**

Förderungsart	Mrd. S	Anteil in %
Objektförderung für den Neubau ¹⁾	15,20	55,60
Objektförderung für die Sanierung ¹⁾	4,40	16,20
Subjektförderung ¹⁾	1,40	5,10
Bausparprämie	2,10	7,70
Steuerverzicht		
für Neubau:	3,60	12,80
für Sanierung:	0,70	2,60
Summe	27,40	100,00

¹⁾ Objekt- und Subjektförderung finanziert aus den Überweisungen des Bundes an die Länder nach Wohnbauförderungszweckzuschußgesetz

Quelle: Verbindungsstelle der Bundesländer, Finanzministerium

4. Generationenausgleich als Finanzierungsprinzip

Das Mittelaufkommen für die direkte Wohnbauförderung erfolgt durch zweckgebundene Steueranteile. Nach dem seit 1989 geltenden Wohnbauförderungszweckzuschußgesetz werden jährlich 9,233 Prozent der Lohn-, Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer und 80,55 Prozent des Wohnbauförderungsbeitrages dafür bereitgestellt. Der Wohnbauförderungsbeitrag beträgt 1 Prozent der Löhne und Gehälter bis zur Höhe der Höchstbeitragsgrundlage der Krankenversicherung und wird je zur Hälfte von Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragen. Insgesamt bedeutet dies, daß rund zwei Drittel der jährlich aus Steuergeldern bereitgestellten Mittel von Arbeitnehmern finanziert werden.

Tabelle 3:**Mittelaufkommen nach dem Wohnbauförderungszweckzuschußgesetz 1991**

Mittelaufkommen aus	Mrd. S	Anteil in %
Einkommensteuer	3,080	15
Lohnsteuer	10,58	53
Kapitalertragsteuer	0,261	1
Körperschaftsteuer	1,415	7
Wohnbauförderungsbeitrag	4,683	23
Insgesamt	20,02	23

Quelle: Finanzministerium

Dieses Finanzierungsprinzip und die Konzentration auf hohe Neubaulleistungen durch das Instrument der direkten Objektförderung läßt aber auch darauf schließen, daß die Umverteilung zwischen den Generationen (horizontale Umverteilung) das wesentliche Umverteilungsziel des österreichischen Systems der Wohnbauförderung ist. Die bereits wohnversorgten älteren und auch besser verdienenden Einkommensbezieher tragen über ihre Steuern zur Errichtung von Wohnungen für die jüngere Generation bei (4). Die Leistbarkeit der Wohnungen – insbesondere bezüglich der Eintrittszahlungen – orientiert sich dabei im wesentlichen am Einkommen der Mittelschicht. Wegen der Zugangsbeschränkungen durch relativ hohe Eintrittszahlungen (Grund- und Baukostenbeiträge) und der Eintrittsrechte der Kinder bei geförderten Mietwohnungen bzw. der Weitervererbung bei geförderten Eigenheimen oder Eigentumswohnungen ist die Umverteilung zwischen den einzelnen Einkommenschichten einer Generation (vertikale Verteilung) relativ gering (5).

5. Kontinuität des Mittelaufkommens als Voraussetzung für stabile Wohnbauleistung

Die enge Koppelung an das Steueraufkommen bringt jeweils mittelfristig relativ konstante Mittel für die Wohnbauförderung. Dies hat den Vorteil, daß der österreichische Wohnbausektor gegenüber Kapitalmarkt- und Konjunkturschwankungen weniger störanfällig ist. Da der Wohnbau eine große gesamtwirtschaftliche Bedeutung hat, wird damit auch ein Beitrag zur Stabilisierung der Gesamtwirtschaft geleistet.

Diese stabilisierende Funktion der Wohnbauförderung zeigt sich gerade auch angesichts der derzeitigen Wachstumsschwäche. In der Bauwirtschaft ist es der Wohnbau, der die Einbrüche in der Beschäftigung abfängt.

Tabelle 4:**Überweisungen des Bundes an die Länder für Wohnungsneubau und Sanierung**

Jahr	Mrd. S	Anteil in %
1986	17	
1987	17	+ 2,9
1988 ¹⁾	20	+15,6
1989	17	-16,5
1990	18	+ 6,6
1991	20	+11,8
1992	22	+ 9,5
Durchschnittliche jährliche Zunahme:		+ 3,4

¹⁾ In diesem Jahr flossen einmalig rund 4,2 Mrd. S zusätzlich aus der „Fondsverwertung“ an die Länder. Die „Bundesleistung“ betrug rund 15,7 Mrd. S (10% Reduktion gegenüber dem Vorjahr).

Quelle: Finanzministerium

Als Nachteil dieser Koppelung von Steueraufkommen und Wohnbauförderungsmittel gilt, daß dabei das Mittelaufkommen nicht am tatsächlichen Bedarf orientiert ist. Kurzfristige Bedarfsschwankungen könnten nicht berücksichtigt werden. Da aber die Wohnungsproduktion wegen der aufwendigen und langen Produktionsdauer ohnehin nicht kurzfristig auf Nachfrageänderungen reagieren kann, ist eine derartige kurzfristige Reaktion in der Wohnungsfertigstellung auch nicht möglich. Die Bindung der Wohnbauförderungsmittel an das Steueraufkommen läßt aber mittelfristigen Planungen genug Flexibilität, um auch den Mittelbedarf an neue Gegebenheiten anzupassen.

6. Möglichkeiten der Anpassung der Wohnbauförderung an neue Gegebenheiten

Die in Österreich bestehende direkte Objektförderung hat den Vorteil, daß die Förderungsmittel unmittelbar an Bauträger zur Errichtung von Wohnungen vergeben werden. Von der Öffentlichkeit bereitgestelltes Geld fließt dabei ohne Umweg in den Wohnungsneubau und erhöht im beabsichtigten Ausmaß das Wohnungsangebot. Im Gegensatz dazu wirkt ein Förderungssystem, das nahezu ausschließlich auf eine individuelle vom Einkommen abhängige Wohnbeihilfe abstellt, über die dadurch gesteigerte Kaufkraft der individuellen Haushalte nur indirekt angebotssteigernd. Dabei kann ein beachtlicher Teil der staatlichen Transferzahlungen insbesondere bei fehlender Preisregelung durch Miet- bzw. Preissteigerungen von den Wohnungsanbietern abgeschöpft werden. Ökonomisch schwächeren Haushalten würde erst recht wieder der Zugang zu

entsprechenden Wohnungen verwehrt sein. Diese Gefahr besteht vor allem bei einem zu geringen Wohnungsangebot. Die Wohnbeihilfe würde dann zwar sozial treffsicher vergeben werden, aber sie könnte kaum zu einer Verbesserung der Wohnversorgung gerade der ärmeren wohnungssuchenden Haushalte beitragen.

Untersuchungen des deutschen IFO-Wirtschaftsforschungsinstitutes über die Effizienz einzelner Wohnbauförderungsinstrumente in Deutschland zeigen auch, daß die direkte Objektförderung zum Bau von Wohnungen der Subjektförderung durch Wohnbeihilfen insbesondere in einer Situation mit hohem Neubaubedarf deutlich überlegen ist (6).

Die bisher in Österreich praktizierte Form der Objektförderung muß sich aber den Vorwurf gefallen lassen, daß sie eine zu geringe soziale Treffsicherheit hat und einkommensschwächeren Haushalten ebenfalls keine ausreichende Wohnversorgung bietet. Unteren Einkommensgruppen ist vor allem durch hohe Eintrittszahlungen der Zugang zu geförderten Wohnungen erschwert. Auf der anderen Seite sind jedoch durch Einkommensobergrenzen kaum Zutrittsbeschränkungen für gut verdienende Haushalte gegeben. Durch Eintrittsrechte der Kinder bzw. durch Vererbung werden die Förderungsvorteile bei älteren Wohnungen zudem noch ohne jede Einkommensprüfung bzw. Einkommensbegrenzung für die zukünftigen Nutzer weitergegeben. Verstärkt wird diese Tendenz einer weitgehend einkommensunabhängigen Förderung in den meisten bisherigen Förderungsgesetzen noch dadurch, daß die Wohnkostenbelastung zu wenig dem Einkommensverlauf der jeweiligen Einzelhaushalte angepaßt ist. Ist der Förderungsaufwand pro Wohnung sehr hoch, ergeben sich dadurch hohe Mitnahmeeffekte.

Im folgenden sollen einige Maßnahmen aufgezählt werden, durch die angesichts knapper öffentlicher Budgets die Liquiditätsprobleme in der Finanzierung der zusätzlich nötigen Wohnbauleistung verringert, Mitnahmeeffekte reduziert und die soziale Treffsicherheit gesteigert werden könnten.

6.1 Verringerung der Förderungsintensität im Neubau: Beispiel Wien

Die derzeitige Situation in der Wohnversorgung in Wien ist durch einen starken Nachfrageüberhang gekennzeichnet. Verschiedene Bedarfsberechnungen ergeben eine jährliche Neubauleistung zwischen rund 7.000 und 11.000 Wohnungen, die im nächsten Jahrzehnt nötig ist (7), wovon rund 8.000 bis 10.000 Wohnungen gefördert werden. Die jährlich zur Verfügung stehenden Mittel für die Förderung des Wohnungsneubaus in Wien stammen zum überwiegenden Anteil aus den Bundesmitteln, die nach dem Wohnbauförderungszweckzuschuß-Gesetz vergeben werden, zu einem geringen Anteil aus den Rückflüssen früher vergebener Darlehen. Im Jahre 1991 standen daraus in Wien insgesamt etwas über 6 Mrd. Schilling (davon Rückflüsse: 860 Mio. Schilling) zur Verfügung. Aber nicht die Gesamtheit dieser Mittel ist für den Einsatz in der Neubauleistung disponibel. Es müssen daraus die Erfordernisse für die

Wohnhaussanierung abgedeckt werden (1991: rd. 1,4 Mrd.), ebenso wie die Verpflichtungen an Annuitätenzuschüssen für alte Förderungsjahrgänge (1991: rd. 806 Mio.) und die Subjektförderung (1991: Wohnbeihilfe: 296 Mio; Eigenmitteldarlehen: 204 Mio.). Nach Abzug dieser Größen sind von diesem Förderbudget rd. 3,5 Mrd. (Wert 1991) geblieben, die im Neubau einsetzbar waren. Stellt man dem den jährlich erforderlichen Bedarf für eine Bauleistung von 9.000 Wohnungen gegenüber, so ergibt dies bei Quadratmeter-Baukosten von S 17.000,- und einer Durchschnittsgröße von 80 m² eine Baukostensumme von 12,2 Milliarden Schilling. Da die monatliche Mietennettobelastung pro m² und Monat im ersten Jahr rund S 38,- betragen soll, ist bei dem derzeitigen Wiener Förderungssystem (Hauptschiene der Förderung) für Mietwohnungen eine Quadratmeter-Subventionsleistung von rund S 8.100,- (verlorener Zuschuß) nötig. Bei 9.000 Wohnungen entspricht das einer Summe von etwa 5,8 Milliarden Schilling jährlich. Unter den getroffenen Annahmen würden die Bundesmittel für die Wiener Wohnbauförderung nicht ausreichen, um die angestrebte Neubauleistung zu finanzieren. Die Finanzierungslücke müßte aus dem Landesbudget gedeckt werden. Da die Fördermittel in den letzten Jahren nicht zur Gänze vergeben wurden, kann die Differenz noch aus vorhandenen Rücklagen finanziert werden.

Bei einer Verringerung der nach dem derzeit aktuellen Wiener Förderungsgesetz vorgesehenen Objektförderung pro Mietwohnung (Hauptschiene der Förderung) durch eine Anhebung der Rückzahlung auf S 45,-/m² und Monat würde jedoch mit gleichem Mittelaufwand eine um rund ein Fünftel höhere Anzahl geförderter Mietwohnungen finanziert werden können. Wie aus der Modellrechnung in Tabelle 5 hervorgeht, würden sich bei Baukosten von S 17.000,-/m² der verlorene Zuschuß pro Wohnung (à 80 m²) um rund 16 Prozent reduzieren. Mit einer Milliarde Schilling Förderungsaufwand könnten damit um rund 19 Prozent mehr Wohnungen gefördert werden.

Tabelle 5:

**Modellrechnung: Wirkung der Senkung der Förderungsintensität
bei der „Normalförderung“ in Wien**

Annuitätenbelastung für Mieter im 1. Jahr (indexiert mit 3,5%)	38,-	45,-
Baukosten	17.000,-	17.000,-
Eigenmittel (12,5%)	2.125,-	2.125,-
Hypodarlehen (Kletterdarlehen mit 6,7% Anfangsannuität)	6.806,-	8.060,-
Laufzeit (bei 8,5%)	29 Jahre	29 Jahre
verlorener Zuschuß	8.070,-	6.815,-
Förderleistung mit 1 Mrd. S	1.550	1.840
	Wohnungen	Wohnungen

Eine Reduktion der Förderungsintensität bedeutet natürlich eine Anhebung der laufenden Belastung der Nutzer. Entspricht die Belegung der geförderten neuerrichteten Wohnungen in etwa der Neubelegung in den letzten Jahren, wäre eine Anhebung der Rückzahlungsbelastung insbesondere bei den Mietwohnungen gemeinnütziger Bauvereinigungen auch zumutbar. Aus einer empirischen Stichprobe von Bauer/Kaufmann (8) aus dem Jahre 1988 über die Einkommen von Wiener Haushalten, die geförderte Neubauten in den Jahren 1985 bis 1987 erstmals bezogen haben, geht hervor, daß bei Mietwohnungen gemeinnütziger Bauvereinigungen das damalige durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen bei S 20.000,- und damit deutlich über dem mittleren Einkommensniveau lag.

Die Reduktion der Objektförderung würde zwar zu einem gewissen Anstieg in den Ausgaben für die Wohnbeihilfe führen, der aber bei einer gleichbleibenden Verteilung der geförderten Wohnungen auf die einzelnen Einkommensgruppen die Ersparnisse bei weitem nicht egalisieren würde. Mittelfristig würden sich die Ersparnisse noch verstärken, da die Wohnbeihilfe bei steigenden Einkommen entsprechend reduziert wird, während die Förderungsvorteile der Objektförderung nach Bezug der Wohnung unabhängig von der Einkommensentwicklung dem Nutzer verbleiben. Die sogenannten Mitnahmeeffekte würden sich jedenfalls deutlich verringern.

Tabelle 6:

**Haushaltseinkommen von Familien in geförderten Wiener
Genossenschafts- und Gemeindewohnungen bei Erstbezug
(1985 bis 1987) (erhoben 1987)**

Haushaltsnettoeinkommen	Gemeinde- wohnungen	Miet- wohnungen
unter S 15.000,-	54%	29%
über S 27.000,-	3%	21%
Durchschnittseinkommen	14.900,-	20.200,-
Wohnbeihilfenbezieher	34%	19%

Quelle: Bauer, Kaufmann (1990)

6.2 Erhöhung der Refinanzierungsquote

Die Aufbringung der öffentlichen Mittel für die direkte Wohnbauförderung orientiert sich am Prinzip der horizontalen Umverteilung (Generationenausgleich). Dies erfolgt jedoch derzeit im wesentlichen nur durch Umverteilung über das Steuersystem und nur in geringem Ausmaß durch Umverteilung über die Rückzahlung erhaltener Förderungen. Der Anteil der Rückflüsse ist relativ gering.

Tabelle 7:**Anteil der Rückflüsse am gesamten WBF-Mittelaufkommen**

Jahr	Anteil in %
1985	12
1986	12
1987	13
1988 ¹⁾	19
1989 ²⁾	23
1990	13

¹⁾ 1988 stieg dieser Anteil der um zwei Drittel reduzierten Landesmittel durch Einnahmen aus vorzeitiger Rückzahlung.

²⁾ 1989 gab es eine Erhöhung durch die Fondsverwertung. Diese brachte rund 4,2 Mrd. S. Quellen: Institut für Stadtforschung, Prognosen zur Wohnbauförderung bis 2000, Wirtschaftsministerium

Das bedeutet auch, daß in Zukunft die Objektförderung so gestaltet werden soll, daß die Rückflüsse weitgehend wertgesichert sind, auch wenn dies erst mittel- bis langfristig die Refinanzierung verbessert. Besteht doch ein Teil der derzeitigen Finanzierungsprobleme im geförderten Wohnbau aus den weit unter der Inflationsrate liegenden Verzinsungen früherer Darlehen.

Dem Prinzip der horizontalen Umverteilung sollte aber auch durch eine Erhöhung der Rückflüsse aus älteren Förderungsdarlehen aus den fünfziger und sechziger Jahren besser entsprochen werden. Eine Anhebung des deutlich unter der Inflationsrate liegenden Zinssatzes und/oder der Tilgung früherer Förderungsdarlehen auch bei laufenden Verträgen könnte mehrere Milliarden Schilling Mehreinnahmen bringen. Dies wäre auch gegenüber einer Fehlbelagsabgabe bzw. einer generellen Mietzinsanhebung nur bei geförderten Mietwohnungen gemeinnütziger Bauträger sozial gerechter, da dabei nicht nur Nutzer von Mietwohnungen belastet würden, sondern auch die Nutzer geförderter Eigenheime oder Eigentumswohnungen. Letztere haben in der Vergangenheit die bei weitem höchsten Förderungsdarlehen pro Wohnung erhalten (9).

Das Argument, daß verfassungsrechtliche Gründe derartigen Eingriffen in laufenden Verträgen entgegenstehen, wird durch das neue steirische Wohnbauförderungsgesetz teilweise widerlegt. Im neuen steirischen Wohnbauförderungsgesetz wird durch eine Anhebung der Tilgung älterer Wohnbauförderungsdarlehen – und damit durch einen Eingriff in laufende Verträge – zumindest ein rascherer Rückfluß der Darlehen bewirkt. Die Tilgungsrate wird bei den älteren Darlehen (Wohnbauförderung 1954) auf 3 Prozent bei den jüngeren Darlehen (Wohnbauförderung 1984) auf 0,25 Prozent, erhöht. Im Schnitt führt diese Tilgungserhöhung zu einer Erhöhung der laufenden Wohnkostenbelastung von etwa S 5,-/m² und Monat. Bei den Wohnbeihilfenbeziehern wird diese Er-

höhung durch die Wohnbeihilfe abgedeckt. Diese Erhöhung der Wohnbeihilfenzahlungen verringert jedoch die zusätzlichen Mehreinnahmen durch die raschere Tilgung im ersten Jahr nur um rund 20 Prozent.

6.3 Verbesserung der horizontalen Umverteilung nötig

In den beiden WIFO-Gutachten (10) wird der direkten Wohnbauförderung Ineffizienz vor allem auch im Zusammenhang mit der geringen vertikalen Verteilungswirkung vorgeworfen. (Die Förderung über Bausparkassendarlehen und auch die steuerliche Subjektförderung wurden diesbezüglich keiner Effizienzprüfung unterzogen.) Allerdings war eine forcierte vertikale Umverteilung bisher auch kein Ziel der Wohnbauförderungspolitik. Die Subjektförderung, die dafür das effizienteste Instrumentarium ist, spielte – im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern – immer nur eine geringe Rolle. Ziel der Wohnbauförderung war und ist vor allem die Schaffung eines hohen Wohnbauvolumens, dessen Leistbarkeit sich an der Mittelschicht orientiert. Daran hat sich auch nach der Verlängerung 1989 wenig geändert.

Tabelle 8:

**Anteil der Wohnbeihilfe an den Wohnbauförderungsausgaben
Bundesüberweisungen nach Wohnbauförderungsgesetz 1991**

Bundesland	Anteil an den Ausgaben in %
Burgenland	0,18
Kärnten	2,60
Niederösterreich	2,61
Oberösterreich	12,99
Salzburg	7,24
Steiermark	9,38
Tirol	5,71
Vorarlberg	4,86
Wien	8,30
Österreich insgesamt	6,89

Quelle: Verbindungsstelle der Bundesländer

Besonders angesichts der derzeitigen Wohnversorgungssituation, unter der vor allem untere Einkommensgruppen leiden, muß jedoch auch die Wohnbauförderung verstärkt unmittelbar zur Versorgung einkommensschwächerer Haushalte beitragen.

Allerdings kann – wie bereits angeführt – eine komplette Umstellung der Förderung auf eine Subjektförderung in der derzeitigen allgemeinen

Wohnungsmangelsituation nicht das Problem der mangelnden Wohnversorgung einkommensschwächerer Haushalte lösen. Individuelle einkommensabhängige Wohnbeihilfen als einzige Förderung würden nämlich nur in sehr geringem Ausmaß das Wohnungsangebot erhöhen. Preissteigerungen im Bestand würden ökonomisch schwächere Haushalte den Zugang zu entsprechenden Wohnungen erst recht wieder verhindern. Aber auch eine ausschließliche Objektförderung, die nur zum Bau von Neubauwohnungen für Haushalte mit geringen Einkommen eingesetzt wird, wäre wenig sinnvoll, da dies zu einer ausgeprägten Ghattobildung führt.

Um das bestehende Förderungssystem jedoch auch stärker als bisher einkommensschwächeren Haushalten zugänglich zu machen, müßten vor allem die Einmalbeträge – insbesondere die Grundkostenbeiträge –, die bei Bezug einer geförderten Wohnung zu bezahlen sind und die als starke Zugangsbarriere wirken, gefördert werden. Dies könnte ohne allzuviel Abweichung vom System durch die Förderung des Grundkostenbeitrages durch einkommensabhängige Eigenmittellersatzdarlehen erfolgen. Eine Möglichkeit wäre auch, die Bauträger zu veranlassen, die Grundkosten bei Mietwohnungen auf die monatliche Miete – wie etwa bei Wiener Gemeindewohnungen – umzulegen. Allerdings müßte auch dieser Mietzinsbestandteil durch eine einkommensabhängige Wohnbeihilfe gefördert werden können. Das ist derzeit nicht der Fall.

Gemeinnützige Wohnbauträger müßten aber auch verpflichtet werden, geförderte Wohnungen früherer Förderungsjahrgänge verstärkt für einkommensschwächere Haushalte zu reservieren.

6.4 Statt steuerlicher Subjektförderung mehr Objektförderung

Neben der Förderung von Neubauten über die Wohnbauförderungsgesetze werden die Neubauwohnungsnutzer auch steuerlich gefördert. Bei einem Großteil der bereits objektgeförderten Wohnungen können Annuitätenzahlungen zusätzlich als Sonderausgabe steuerlich geltend gemacht werden und zwar dann, wenn diese Wohnung als Eigentumswohnung oder Eigenheim errichtet wird bzw. bei einer geförderten Mietwohnung, wenn der Bauträger eine gemeinnützige Bauvereinigung oder eine Gebietskörperschaft ist. (Annuitätenzahlungen geförderter Mietwohnungen privater, nicht gemeinnütziger Bauträger können nicht als Sonderausgaben geltend gemacht werden. Auch Mieter in Altbauten können nur Kredittilgungen für Sanierungsinvestitionen vom zu versteuernden Einkommen absetzen.) Diese Absetzbarkeit kann die Steuerleistung des einzelnen Wohnungsnutzers beträchtlich verringern. Dabei gilt: Je höher das Einkommen ist, umso höher ist diese individuelle steuerliche Subjektförderung. Insgesamt hat diese steuerliche Subjektförderung im Neubau (ohne die Absetzbarkeit von Sanierungsausgaben) dem Bund im Jahre 1991 rund 3,6 Mrd. S an Steuerausfällen gekostet und damit deut-

lich mehr als der Aufwand für die direkten Subjektförderung zugunsten der einkommensschwächsten Haushalte. Diese steuerliche Förderung löst auch nur in geringem Ausmaß zusätzliche Wohnbauinvestitionen aus. Damit ist diese Förderung in zweierlei Hinsicht relativ ineffizient. Der Aufwand dafür sollte deshalb zukünftig für die direkten Förderungen verwendet werden. Ein derartiger Vorschlag wurde im übrigen bereits in einer Studie des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen aus dem Jahre 1981 von der Arbeitnehmerseite gemacht. Dort heißt es: „Die steuerliche Begünstigung soll daher für zukünftige Fälle nicht mehr gewährt werden. Die dadurch entstehenden zusätzlichen Einnahmen müßten den Wohnbauförderungsmitteln zugeschlagen werden und könnten eine höhere Förderungsleistung vor allem für einkommensschwächere Wohnungswerber ermöglichen.“ (11)

7. Fondslösung bei gemeinnützigen Bauträgern

Bei der Beurteilung des Gesamtausmaßes der Refinanzierung aus Rückflüssen (Tilgung und Verzinsung) der Objektförderung ist auch zu berücksichtigen, an welche Bauträger die Förderungsmittel vergeben werden. Werden die öffentlichen Darlehen und Zuschüsse an private Bauträger von Mietwohnungen, „Häuslbauer“ und Wohnungseigentümer vergeben, ist jedenfalls bei einer unter der Inflationsrate liegenden Verzinsung der öffentlichen Darlehen oder bei verlorenen Zuschüssen die damit verbundene Subvention für die zukünftige Wohnungsproduktion großteils verloren.

Gehen jedoch die Förderungsmittel an gemeinnützige Bauträger zum Bau von Mietwohnungen, so entstehen mittelfristig Gewinne bei diesen Bauträgern, da sie nach dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz auch nach Tilgung der Förderungsdarlehen und Kapitalmarktdarlehen eine Miete, die der jeweils höchsten Annuitätenzahlung entspricht, einheben dürfen. Diese Gewinne werden als Entschuldungsgewinne bezeichnet. Nach dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz müssen diese Gewinne – im Gegensatz zu privaten Bauträgern – wieder für den Wohnungsneubau verwendet werden.

Generell läßt sich daraus ableiten, daß in den Bundesländern, in denen Förderungsmittel überwiegend für den Bau von gemeinnützigen oder kommunalen Mietwohnungen eingesetzt werden, die Refinanzierung des Förderungssystems aus den Einnahmen geförderter Wohnungen höher ist als in Bundesländern, in denen ein Großteil der Förderungsmittel an private Bauträger, an Eigenheimbesitzer oder an Eigentumswohnungsbesitzer vergeben wird. Voraussetzung dafür ist allerdings ein Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, das garantiert, daß die durch die Förderung bedingten Gewinne der gemeinnützigen Bauträger wieder für den Mietwohnungsbau zu verwenden sind.

Tabelle 9:
Förderungszusicherung nach Rechtsverhältnis 1991

	Mietwohnungen		Eigentums- wohnungen		Eigenheime	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Burgenland	270	28	7	0	701	72
Kärnten	803	41	202	10	952	49
Niederösterreich	652	8	1.387	18	5.862	74
Oberösterreich	2.046	32	830	13	3.451	55
Salzburg	696	35	758	38	547	27
Steiermark	711	13	904	17	3.771	70
Tirol	356	13	1.166	44	1.162	43
Vorarlberg	744	36	417	20	894	44
Wien	4.052	92	219	4	236	4
Österreich	11.230	100	5.890	100	17.396	100

Quelle: Verbindungsstelle der Bundesländer, Wohnbaustatistik 1991

Die Entschuldungsgewinne sind umso höher, je geringer der Rückfluß der Objektförderung an den Förderungsgeber ist. Verzichtet die öffentliche Hand weitgehend auf die Rückzahlung der Förderung für Mietwohnungen, indem etwa nur verlorene Zuschüsse als Objektförderung vergeben werden, profitieren Bauträger am stärksten. Dies ist bei der derzeitigen Förderungspraxis insbesondere in Wien der Fall. In Wien werden bei der derzeitigen Normalförderung nach etwa fünfzig Jahren real rund die Hälfte der verlorenen Zuschüsse der Stadt als Gewinne bei den gemeinnützigen Bauträgern anfallen. Das bedeutet auch, daß die Entscheidung über die weitere Verwendung dieser Mittel den einzelnen gemeinnützigen Bauträgern im Rahmen des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes überlassen ist.

Im Gegensatz dazu sind die Entschuldungsgewinne beim geförderten Mietwohnungsbau in der Steiermark nachzeitigem Wohnbauförderungsgesetz relativ gering, da die Förderungsvorschriften eine wertgesicherte Rückzahlung von öffentlichen Darlehen an das Land vorsehen. In diesem Fall entscheidet die Landesregierung, wieviel von diesen Rückflüssen in welcher Region und für welche Wohnform verwendet wird.

Für alle gemeinnützigen Wohnbauträger werden sich jedoch durch die Novelle des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes, die mit Jänner 1994 in Kraft tritt, die Entschuldungsgewinne kumulativ erhöhen, da bei Neuvermietungen und Eintritten der Kinder in das Mietverhältnis der Eltern unabhängig von den tatsächlichen Kosten jedenfalls der Kategoriezins nach Mietrechtsgesetz verlangt werden darf (11).

Mittelfristig kann ein Förderungssystem und ein Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, die hohe Entschuldungsgewinne ermöglichen, zu

beträchtlichen Ineffizienzen in der Wohnungspolitik führen. So könnten einzelne Wohnbauträger in Gebieten, in denen nur mehr geringer Bedarf an Wohnungsneubauten besteht, trotzdem nach wie vor hohe Entschuldungsgewinne aus geförderten Wohnungen lukrieren, während dieses Geld in anderen Gebieten fehlt. Probleme ergeben sich auch dann, wenn ein gemeinnütziger Bauträger nicht mehr baut und trotzdem Einnahmen aus Entschuldungsgewinnen hat. Aber auch die Entscheidung, ob mit diesem aus der Förderung für Mietwohnungen entstandenen Gewinnen wieder soziale Mietwohnungen oder teurere Eigentumswohnungen gebaut werden, bleibt derzeit den Bauträgern überlassen. Um derartigen Ineffizienzen zu begegnen, wäre es sinnvoll, zumindest länderspezifische Fonds einzurichten, in die gemeinnützige Bauträger einen Teil ihrer Entschuldungsgewinne einzubringen haben. Über die Verwendung dieses Fonds sollte die öffentliche Hand gemeinsam mit den gemeinnützigen Bauträgern entscheiden. Diese Fonds könnten auch selbst als Kapital-sammelstelle zu günstigeren Bedingungen als Banken Finanzmittel für den Mietwohnungsbau bereitstellen.

In den Niederlanden und in Dänemark sind derartige von den jeweiligen Gewinnen der Genossenschaften gespeiste Fonds teilweise zur Risikoabdeckung, teilweise zur Finanzierung neuer Wohnbauten schon lange eingerichtet.

8. Zusammenfassung

Das österreichische Förderungssystem mit seinem Schwerpunkt auf der direkten Objektförderung ist prinzipiell ein effizientes Instrument, die Wohnversorgung der Bevölkerung zu angemessenen Preisen sicherzustellen. Eine Anpassung des Förderungssystems sollte jedoch in folgenden Bereichen erfolgen.

- Um die nötige hohe Wohnbauleistung in den nächsten Jahren ohne große zusätzliche budgetäre Belastung erfüllen zu können, sollte die Förderungsintensität der Objektförderung pro Wohnung sowohl im Bestand als auch im Neubau gesenkt werden. Im Bestand sollten durch Änderungen in den Darlehensbedingungen die Rückflüsse erhöht bzw. beschleunigt werden. Im Neubau sollte die Objektförderung pro Wohnung reduziert werden. Für einkommensschwächere Haushalte müsste die Verteuerung durch eine einkommensabhängige Wohnbeihilfen abgefedert werden. Dadurch werden gleichzeitig auch unerwünschte Mitnahmeeffekte durch die steigenden Einkommen der Wohnungsnutzer verringert.
- Die steuerliche Subjektförderung, die kaum angebotssteigernd wirkt und die auch von der sozialen Verteilungswirkung her ineffizient ist, sollte zukünftig in eine direkte Förderung umgewandelt werden.
- Der Zugang einkommensschwächerer Haushalte zu geförderten Wohnungen sollte durch individuelle einkommensabhängige Förderung für Grundkosten und durch bevorzugte Vergabe älterer und damit

billigerer Wohnungen gemeinnütziger Bauträger an einkommensschwächere Haushalte verbessert werden.

- Aus einem Teil der steigenden Entschuldungsgewinne der gemeinnützigen Bauträger sollte ein Fonds gebildet werden, der eine dem jeweiligen Bedarf entsprechende Verwendung der durch die Förderung bedingten Gewinne garantieren soll.

Anmerkungen

- (1) Fassmann et al. (1992).
- (2) Czerny (1990), 244.
- (3) Czerny (1990) 117.
- (4) Auf allgemeine horizontale Transfers von der älteren zur jüngeren Generation weisen etwa auch Tichy/Steinhöfler (1982) hin. Czerny (1987) zeigt, daß obere Einkommensgruppen – tendenziell eher die älteren Beschäftigten – über ihre Steuerleistung mehr zur Objektförderung beitragen, als sie erhalten.
- (5) Czerny (1987) 365 f.
- (6) Behring et al. (1991) 122, 179 und Ulbrich (1992) 106 ff.
- (7) Fassmann et al. (1992).
- (8) Bauer et al. (1990).
- (9) Czerny (1990) 22.
- (10) Czerny (1990) 245 und Czerny (1987) 344 ff.
- (11) Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1981) 70.
- (12) Ersten Schätzungen nach ergeben sich daraus im Jahr 1994 Zusatzeinnahmen von rund 80 Mio. Schilling. Durch Indexierung und steigende Anzahl von Wiedervermietungen bzw. Vertragseintritte durch Kinder erhöht sich dieser Betrag jährlich kumulativ.

Literatur

- Bauer, Eva; Kaufmann, Albert, Wohnungsnachfrage und Wohnungsversorgungseffizienz (= Publikationen des Institutes für Stadtforschung 89, Wien 1990).
- Bauer, Eva; Stägel, Wolfgang, Fehlbelegung im Sozialwohnungsbestand (Wien 1986).
- Behring, Karin; Goldrian, Georg, Evaluierung wohnungspolitischer Instrumente, (= Schriftenreihe des IFO-Institutes für Wirtschaftsforschung, München 1991).
- Boelhouwer, Peter; Van der Heijden, Harry, Housing Systems in Europe: Part I (Delft 1992).
- Czerny, Margarete, Verteilungswirkung der Wohnbauförderung in Österreich, in: Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich (= WIFO-Gutachten, Wien 1987).
- Czerny, Margarete, Zur Neugestaltung der Wohnungspolitik in Österreich (= WIFO-Gutachten, Wien 1990).
- Deutsch, Edwin; Schöpp, Wolfgang, Dezentralisierung in der Wohnungspolitik (= Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen 113, Wien 1991).
- Dick, Eugen, Mieten und soziale Absicherung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Jenkins, Helmut (Hrsg), Kompendium der Wohnungswirtschaft (München 1991).
- Fassmann, Heinz; Findl, Peter; Münz, Rainer; Bauer, Eva; Wagner, Michael, Haushaltsentwicklung, Wohnbau und Wohnungsbedarf in Österreich 1961 bis 2031 (Wien 1992).
- Kirchner, Joachim, Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik, in: Wirtschaftsdienst 9 (1992).
- Köppl, Franz; Pohl, Edith, Wohnen in Wien II, Probleme der Wohnbauförderung (Wien 1988).
- Köppl, Franz; Leitsmüller, Heinz; Wimmer, Adelheid, Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft – Fakten, Probleme, Perspektiven (Wien 1990).

- Magistrat der Stadt Wien, Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien, laufende Jahrgänge.
- Papa, Oscar, Housing Systems in Europa, Part II (Delft 1992).
- Steiner, Winfried, Wiener Wohnbeihilfenbericht (Wien 1988).
- Schmidinger, Josef; Rießland, Bernd; Negrin, Erich, Überlegungen zur Neukonzeption für Wohnbauförderung und Wohnbaufinanzierung, in: Zeitschrift für das gesamte Bank- und Börsenwesen 6 (1992).
- Tichy, Gunther; Steinhöfler, Karl, Sozialpolitik und Umverteilung – Versuch einer Quantifizierung, in: Ruppe, Hans Georg, Sozialpolitik und Umverteilung (Wien 1982).
- Troper, Reinhard, Wie sozial ist der soziale Wohnbau? in: Aufbau/Perspektiven 1/2 (1993).
- Ulbrich, Rudi, Verteilungswirkung wohnungspolitischer Instrumente (= Untersuchung des Institutes für Wohnen und Umwelt, Darmstadt 1992).
- Zelle, Karl; Bauer, Eva; Schechtner, Oswald; Troper, Reinhard, Prognosen zur Wohnbauförderung bis 2000; WORAMO III (Wien 1990).