

LEISTUNGEN DER FGW FÜR DIE WOHNBAUFÖRDERUNG DER LÄNDER

Dr. Wolfgang Amann, FGW

Forschungsarbeiten zur Wohnbauförderung zählen zu den Kernkompetenzen der FGW. Entsprechend zahlreich sind die einschlägigen Studien. Schon vor der Verländerung der Wohnbauförderung 1988 begleitete die FGW das damals fachzuständige Bautenministerium mit Arbeiten zum Förderungssystem, verwiesen sei etwa auf „Soziale Aspekte des Wohnungsbaues“ (Lackinger, 1970), „Probleme der Wohnbauförderung“ (Langer, 1977) oder die „Beiträge für ein Förderungsprogramm zur Neuordnung der Wohnungspolitik in Österreich“ (Knapp, 1980).

Veränderungsprozess und Forschung

Der Prozess der Verländerung der Wohnbauförderung wurde durch zahlreiche von der Bundes-Wohnbauforschung (im Wirtschaftsministerium) finanzierte Arbeiten begleitet. Einige der wichtigsten entstanden innerhalb der FGW: „Divergenzen in der Wohnungsgesetzgebung“ (Würth, 1986), „Verteilungsneutrale Wohnungspolitik“ (Rießland/Deutsch, 1988), „Neuordnung des Wohnrechts“ (Meinhart/Würth, 1989), „Ansätze zur Deregulierung im geförderten Wohnungsbau“ (Leitgeb/Raffelsberger/Windisch, 1989), „Dezentralisierung in der Wohnungspolitik“ (Deutsch/Schöpp, 1991). Neben der FGW kamen wichtige Beiträge vom Institut für Stadtforschung (Troper, Bauer, Zelle u.a.), vom Wirtschaftsforschungsinstitut (Czerny) und mehreren freiberuflichen Forschern (Donner, Matznetter, Blaas, Rüscher u.a.). Eine zusammenfassende Nachschau der Verländerung der Wohnbauförderung lieferte der Autor mit den „Kompetenzverlagerungen im Wohnungswesen“ (Amann, 1999).

Mit der Verländerung der Förderung verlor die Wohnbauforschung auf Bundesebene einiges an Relevanz, während die Länder anfangs nur zögerlich Mittel für Forschungszwecke freigaben. Bis Mitte der neunziger Jahre wurde die Wohnbauförderung nur vereinzelt von der Forschung begleitet. Hinzuweisen ist etwa auf den „Leitfaden durch die Wohnbauförderung in Österreich“ (Weihs, FGW, 1993). Seither beauftragen einzelne Bundesländer – allen voran Niederösterreich – systematisch Forschungseinrichtungen zur Evaluierung und sukzessiven Verbesserung ihrer Instrumente. Die FGW konnte sich erfolgreich an die geänderte Kompetenzlage anpassen. Sie führte in den vergangenen Jahren annähernd 20 Projekte zur Wohnbauförderung durch und sicherte sich damit eine Stellung als in Österreich führendes Forschungsinstitut in diesem Bereich. Es kam ihr dabei zu Gute, dass die Bundesländer seit je zu ihren wichtigsten Mitgliedern zählen. Deren wachsendem Stellenwert wurde 2000 durch die Einsetzung eines Bundesländer-Beirats unter Vorsitz der niederösterreichischen Wohnbau-Landesrätin LH Stv. Liese Prokop Rechnung getragen.

Forschungsdienstleistungen für die Länder

Bei der Entwicklung der Projekte kristallisierten sich zwei Richtungen heraus. Zum einen wurde die FGW zur Evaluierung der Förderungssysteme der Länder heran gezogen, zum anderen wurden systematisch die unterschiedlichen Lenkungseffekte der Wohnbauförderung beforscht. Folgende Bundesländer griffen auf die Leistungen der FGW zurück:

Niederösterreich:

1993 war vom damaligen Wohnbau-Landesrat Edmund Freibauer ein neues, auf nicht rückzahlbare Annuitäten-Zuschüsse basierendes Förderungsmodell eingeführt worden. In der Studie „Das NÖ Wohnbauförderungsmodell nach Freibauer“ (Lebeda, 1994) wurde von der FGW dessen Wirkungsweise überprüft. Nach vier Jahren Laufzeit des „Freibauer-Modells“ wurde die FGW mit dessen Evaluierung beauftragt („Nachgängige Untersuchung des NÖ -Annuitätzuschußmodells“ [Lebeda, Pawelczak, 1997]). In der Studie „Schwerpunkt Subjektförderung: Auswirkungen und Optionen einer Substanziellen Mittelverlagerung“ (Amann, 2000) wurde die Mietwohnungsförderung in Niederösterreich einer vergleichenden Effizienzanalyse unterzogen. Es wurden unterschiedliche Modelle der objekt- bzw. subjektbezogenen Förderung vergleichend bewertet und Vorschläge für eine Optimierung des Wohnbauförderungssystems unterbreitet.

Steiermark:

Auch für die steiermärkische Wohnbauförderung wurden, aufbauend auf einem Effizienzvergleich der Förderungssysteme der Bundesländer, im Rahmen des Projekts „Optionen zur Neugestaltung der Steiermärkischen Wohnbauförderung“ (Amann, 2000) umfangreiche Empfehlungen für eine Neuausrichtung des Förderungssystems erarbeitet. In der daran anschließenden Studie „Wohnbau innovativ“ (Amann/Haas/Mayer, 2001) wurde zur Bewältigung der umfassenden Anforderungen an die Wohnbauförderung ein schlüssiger Maßnahmenkatalog vorgestellt und in einer interessenpolitischen Runde auf Landesebene diskutiert.

Salzburg:

Im Auftrag der Wirtschaftskammer Salzburg erarbeitete die FGW ein „Benchmarking Wohnbauförderung. Optimierung der Salzburger Mietwohnungs- und Sanierungsförderung“ (Amann, Rischaneck, Bauernfeind, 2001). Im Rahmen dieses Projekts wurde das bewährte Barwertmodell zum Effizienzvergleich der Förderungssysteme der Länder um das Instrument des Benchmarkings ergänzt und neben der Neubauförderung auch auf die Sanierungsförderung angewandt.

Weitere Forschungsprojekte für die Länder sind im nächsten Abschnitt beschrieben. Die meisten Arbeiten wurden im Rahmen von Pressekonferenzen oder Aussendungen der Öffentlichkeit vorgestellt. Es wurde damit nicht nur ein Beitrag zur fachlichen Weiterentwicklung der Förderungssysteme geleistet, sondern den zuständigen Stellen auch die Möglichkeit geboten, der Öffentlichkeit Einblick in ihre Arbeit zu geben.

Lenkungseffekte der Wohnbauförderung

Schon in der Studie „Kompetenzverlagerungen im Wohnungswesen“ (Amann, 1999) wurde auf die umfangreichen Lenkungseffekte der Wohnbauförderung verwiesen. Die Argumentationslinie wich wesentlich von damals gängigen Analysen ab (z.B. Deutsch: „Wohnungsfinanzierung und intergenerationelle Vermögensbildung“, S. 328), die der Wohnbauförderung nur sehr eingeschränkte Wirkungen insbesondere in wirtschafts- und sozialpolitischer Hinsicht attestierten. Die damals nur cursorisch aufgeführten Sondereffekte der Wohnbauförderung wurden seither in zahlreichen Studien im Einzelnen untersucht und im wesentlichen verifiziert. Es wird als einer der wichtigen Beiträge der FGW zur wohnpolitischen Entwicklung angesehen, dass die Wohnbauförderung mittlerweile unter geänderten – sprich: deutlich ausgeweiteten – Gesichtspunkten beurteilt wird. Es ist heute unbestritten, dass die Politik, insbesondere jene auf Länderebene, mit der Wohnbauförderung ein ausgesprochen griffiges und in vielfältiger Hinsicht wirksames Instrument in der Hand hält.

Wirtschaftliche Lenkungseffekte

Mehrere Projekte, nicht zuletzt die bereits angeführten, hatten Schwerpunkte bei der ökonomischen Wirkungsweise der Förderungssysteme. 2001 wurde für die Bundesinnung der Immobilientreuhänder die Lage der „Gewerblichen Bauträger in der Wohnbauförderung“ (Amann/Rischanek, 2001) auf Basis einer empirischen Erhebung bei den Förderungsstellen aller Länder analysiert. Zur selben Zeit widmete sich eine FGW-Sammelpublikation dem Themenkreis „Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit“ (Bauer/Call/Lugger/Holoubek/Klemen/Österreicher/Raschauer/Schuster/Sommer/Wurm/Amann, 2000). Im selben thematischen Zusammenhang referierte der Autor mehrmals im Rahmen der St. Wolfgangener Tage der Arge Eigenheim.

Einen ambitionierten Ansatz verfolgte die Studie „Wohnbauförderung und Beschäftigung“ (Bauernfeind/Deutsch/Yurdakul/Amann, im Auftrag des Landes Oberösterreich, 2002). Mittels ökonometrischer Modellrechnungen wurde die konkrete Beschäftigungswirksamkeit unterschiedlicher Förderungsmodelle nachgewiesen. Klares Ergebnis war die starke Abhängigkeit zwischen Wohnbauförderung und Baubeschäftigung. Eine naheliegende politische Strategie, mittels der Wohnbauförderung negativen Entwicklungen am Arbeitsmarkt begegnen zu wollen, wurde allerdings kritisch bewertet. Insbesondere auch angesichts überraschender Teilergebnisse: So zeigt die Sanierungsförderung entgegen der landläufigen Meinung geringere Wirkungen auf die Baubeschäftigung als die Neubauförderung. Begründet wird dieses Ergebnis damit, dass Baufirmen Sanierungsaufträge anscheinend durch eine stärkere Auslastung des vorhandenen Personals bewältigen, während die meist größeren Neubaufträge Neuanstellungen nach sich ziehen.

Ein aktuelles Projekt im Programm „Haus der Zukunft“ (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie) befasst sich mit der ökonomischen Nachhaltigkeit der Wohnbauförderung.

Innovativ ist ein neuer Untersuchungsansatz, der die regionalwirtschaftliche Wirkung der Wohnbauförderung in Augenschein nimmt (in Kooperation mit Prof. Edwin Deutsch). Ausgangspunkt ist die Hypothese, dass die guten gesamtwirtschaftlichen Kennwerte Österreichs zu einem erheblichen Teil auf die hohe Wirtschaftsleistung der Regionen zurück zu führen ist. Ein wesentlicher Impuls für die regionalen Wirtschaftskreisläufe war und ist der massenhafte Bau von Eigenheimen. Sie sind seit vielen Jahrzehnten die Quelle von Investitionen im ländlichen Raum. Bei deren Forcierung spielen Wohnbauförderung und Bausparen eine zentrale Rolle. Es ist somit davon auszugehen, dass die Wohnbauförderung als Anreizinstrument wesentlich zur Ankurbelung regionaler Wirtschaftskreisläufe beigetragen hat. Ein solcher Effekt könnte heute in kleinerem Maßstab wiederholt werden, wenn es gelingt, die umfassende thermische Sanierung älterer Eigenheime in Gang zu setzen.

Finanzierungsfragen

Die „Wohnbaufinanzierung“ war schon Gegenstand einer Sammelpublikation 2000 (mit Beiträgen von Bosek, Deutsch, Jokl, Rießland, Sagasser, Schmidinger, Valland, Zehnder und Amann). Wenig später wurde die FGW mit der Untersuchung der Maastricht-Wirksamkeit der Wohnbauförderung befasst (Amann/Gutknecht/Bauernfeind im Auftrag des Landes Niederösterreich 2002). Aufbauend auf mehreren Gutachten (Griller, Donner, Gutknecht) wurden alle gängigen Förderungsinstrumente hinsichtlich ihrer Verschuldungs-Wirksamkeit gemäß Maastricht-Kriterien untersucht und Vorschläge für die strategische Weiterentwicklung der Wohnbauförderung erarbeitet.

Zur Zeit in Fertigstellung ist eine Studie zur „Zukunft der Finanzierung des mehrgeschoßigen Wohnbaus“ (Schmidinger, Bauernfeind, Amann im Auftrag des Landes Niederösterreich). Versucht wird eine Abschätzung der längerfristigen Finanzierbarkeit der Wohnbauförderung und die Darstellung von subsidiär einsetzbaren Kapitalmarktinstrumenten. Im Projektzusammenhang wurde die Förderungsabteilung des Landes Niederösterreich hinsichtlich der Neugestaltung ihrer Mietwohnungsförderung beraten.

Finanzierungsfragen könnten sich zu einer Kernkompetenz der FGW entwickeln. Im Jänner 2004 wird die FGW eine Konferenz „Immobilienforschung in Mittel-Ost- und Südost-Europa“ veranstalten, in deren Rahmen die Finanzierung von Sanierung und Stadterneuerung in Ost- und Südost-Europa schwerpunktmäßig behandelt wird.

Sozialpolitische Wirkungen

In der Studie „Familienrelevanz der Wohnbauförderung der österreichischen Bundesländer“ (Amann im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, 1999) wurde die Verteilung der Wohnbauförderungsmittel auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen, insbesondere die von Einkommensarmut bedrohten Gruppen der Alleinerzieherinnen und der Mehrkinder-Familien, quantifiziert. Die stark unterschiedlichen familienorientierten Förderungsmaßnahmen der Länder wurden systematisch dokumentiert. Besonders in Augenschein genommen wurde das Eigenheim, dem hinsichtlich seiner Versorgungsfunktion für Familien ein besonderer Stellenwert zukommt.

Mit der Studie „Neuer Sozialer Wohnbau“ (Amann, im Auftrag des Landes Steiermark, 2002) wurde versucht, die Wohnbauförderung als Teil der sozialen Grundsicherung neben den universellen Sozialsystemen (Krankenversicherung, Kindererziehung), den Sozialversicherungsleistungen (Arbeitslosenversicherung, Pensionssicherung) und der Sozialhilfe zu positionieren. Weiters wurde die Armutsgefährdung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen bewertet und eine Abwägung der Wirksamkeit von Breitenförderungen gegenüber zielgruppenspezifische Förderungen vorgenommen. In dieselbe Richtung ging der Beitrag der FGW zum Nationalen Aktionsplan gegen Armut und soziale Ausgrenzung (im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen, 2003), in dem die jüngsten Entwicklung der Wohnbauförderung hinsichtlich sozialpolitischer Zielsetzungen bewertet wurden.

Im bereits angeführten Projekt „Benchmarking Nachhaltigkeit in der Wohnbauförderung“ (Programm „Haus der Zukunft“, ab 2003) wird der Frage der sozialen Nachhaltigkeit breiter Raum gegeben. In einem eigenen Modul (FGW gemeinsam mit Prof. Deutsch) werden die Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung auf Basis eines neuartigen statistisch-ökonomische Modells bewertet. In einer häufig zitierten WIFO-Studie wird kritisiert, dass vor allem besser verdienende Haushalte in den Genuss der Wohnbauförderung kommen. Jene Studie basiert allerdings auf einer Analyse der Haushaltseinkommen im Bestand. Im Gegensatz zu jenem Untersuchungsansatz wird nun versucht, die Einkommen zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Förderung zu eruieren. Es steht zu vermuten, dass unter diesem Gesichtspunkt die Förderungsmittel sehr wohl zielgenau zu den unteren Einkommensgruppen fließen. Mehr noch, der Erhalt einer Förderung zum kritischen Zeitpunkt der Familiengründung könnte sich als mit ausschlaggebend für die spätere Vermögensbildung erweisen.

Ökologische Lenkungseffekte

Österreich hat sich zur Erreichung sehr ambitionierter Emissions-Einsparungsziele (Kyoto-Ziele) verpflichtet. Einer der wenigen Bereiche, wo substanziell Energie und damit Emissionen reduzierbar sind, ist die Raumwärme, während in den anderen „großen“ Bereichen Verkehr und Industrie Reduktionen größeren Ausmaßes nur sehr schwer realisierbar sind. Es verwundert angesichts dessen nicht, dass hinsichtlich der Erreichung der Kyoto-Ziele die größten Hoffnungen auf der Wohnbauförderung liegen. Die FGW lieferte auch diesbezüglich Beiträge.

Die Studie „Förderungsmodell als Masseneffekt zur Erreichung der Kyoto-Ziele“ (Amann, 2002) kam auf Initiative der FGW und tatkräftiger Unterstützung der Finanz- sowie der Wohnbauabteilung der NÖ Landesregierung zustande. Zur kurzfristigen Projektumsetzung wurde ein Team aus ca. einem Dutzend externen Experten zusammengestellt. Es wurde ein steuerliches Förderungsmodell zur thermischen Sanierung älterer Eigenheime konzipiert, mit dessen Hilfe ein Masseneffekt zur Erreichung der Kyoto-Ziele, ein großer Konjunkturimpuls für die Bauwirtschaft, ein nachhaltiger Technologie-Impuls für die Bauproduktwirtschaft und ein regionalwirtschaftlicher Impuls erzielt werden kann.

Auch hinsichtlich der ökologischen Lenkungseffekte bietet das Projekt „Benchmarking Nachhaltigkeit in der Wohnbauförderung“ Interessantes. Neben einer systematischen Darstellung der ökologisch orientierten Förderungsmaßnahmen und einer Analyse von Best Practise Beispielen werden aus der Kooperation mit der Energieverwertungsagentur interessante Ergebnisse erwartet. Es sollen etwa die vor mehreren Jahren bei der Förderungseinreichung zugesicherten Verbrauchswerte mit dem heute gemessenen tatsächlichen Verbrauch verglichen werden. Für diesen Bearbeitungsschwerpunkt haben bereits mehrere Bauträger ihre Kooperation zugesichert.

Es ist in nächster Zeit vorgesehen, weitere Lenkungseffekte der Wohnbauförderung zu untersuchen. Vielversprechend sind Wirkungen der Wohnbauförderung für Stadt- und Regionalentwicklung, regionalwirtschaftliche Wirkungen oder ihr politologischer Stellenwert für die Landespolitik.

Mit der dargestellten Vielzahl von Projekten zur Wohnbauförderung konnte sich die FGW in den letzten Jahren als zentraler Knowhow-Träger für diesen wichtigen Teil der österreichischen Wohnungspolitik etablieren. Die FGW steht zweifellos auch weiterhin zur Verfügung, wenn es darum geht, die Entwicklung dieses Instruments wissenschaftlich zu begleiten. Wenn aus wissenschaftlicher Sicht alles für einen Erhalt und die langfristige behutsame Weiterentwicklung der Wohnbauförderung als zentralem Instrument der Wohnungspolitik auf Landesebene spricht, kann ich als Geschäftsführer der Forschungsgesellschaft mit Zuversicht auf ein dauerhaft ertragreiches Forschungsfeld hoffen.

Alle angeführten Projekte wurden im Rahmen der Schriftenreihe der FGW veröffentlicht und sind teilweise im Volltext unter www.iswb.at abrufbar.