

WOHNBAUFÖRDERUNG BRINGT BESCHÄFTIGUNG AM BAU

DI Sandra Bauernfeind, Dr. Ursula Rischaneck

FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen

Aufgrund der derzeit konjunkturell sehr schwierigen Lage der Bauwirtschaft ist offensichtlich, dass in Anbetracht der Arbeitslosenzahlen am Bau Handlungsbedarf für die öffentliche Hand gegeben ist. Als wichtige Stütze für Baumaßnahmen im beschäftigungsintensiven Hochbau hat sich dabei die Wohnbauförderung herauskristallisiert. Der FGW gelang in einer Studie für das Land Oberösterreich der Nachweis, dass und in welchem Ausmaß die Wohnbauförderung auf die Bauwirtschaft und in der Folge auf die Beschäftigung in dieser Wirtschaftssparte wirkt.

1. Ergebnisse

In der Studie „Wohnbauförderung und Beschäftigung – Auswirkungen unterschiedlicher Förderungsschienen auf die Beschäftigung am Bau“ (durchgeführt für das Land Oberösterreich in Kooperation mit Professor Edwin Deutsch vom Institut für Ökonometrie der TU-Wien) kamen wir zu dem Ergebnis, dass die öffentlichen Ausgaben für die Wohnbauförderung spürbare und nachvollziehbare Auswirkungen auf die Bauwirtschaft und in der Folge auf die Beschäftigung in dieser Wirtschaftsklasse erzielen. Demnach konnte nachgewiesen werden, dass mit einer Steigerung der gesamten Förderausgaben um 1 Million Euro (ca. 0,25% der derzeitigen Ausgabensumme) in etwa 54 Arbeitsplätze induziert bzw. gehalten werden könnten. Dabei kommt eine Elastizität von 0,6 zu tragen, d.h. 1% Steigerung der Förderausgaben würde zu etwas mehr als 0,6% Ausweitung der Beschäftigung führen – im Mittel über alle Bausparten hinweg. Haupt- und Hilfgewerbe profitieren dabei am meisten von einer eventuellen Ausweitung der Wohnbauförderung, das Kleinnebgewerbe (nach unserer Definition Betriebe mit weniger als zehn bis 15 Beschäftigten) weist hingegen eine geringere Elastizität auf. Das Haupt- und Hilfgewerbe wären daher auch stärker von einer eventuellen Kürzung der Wohnbauförderung betroffen.

Die Mittel für die Wohnbauförderung beliefen sich im Jahr 2001 in Oberösterreich in etwa auf 380 Millionen Euro, die sich in etwa im Verhältnis 90:10 auf die Schienen Neubau und Sanierung aufteilen. Es war auch festzustellen, wie die Beschäftigung in den einzelnen Sparten des Bauwesens auf Veränderungen in diesen Schienen reagiert, mit teilweise überraschendem Ergebnis. So schlägt eine Erhöhung der Neubauförderung um 1% mit knapp über 0,6% zusätzlichen bzw. gesicherten Arbeitsplätzen im Haupt- und Hilfgewerbe zubuche, d.h. eine Million Euro zusätzliche Förderausgaben würde Einfluss auf in etwa 60 Arbeitsplätze haben, die sich auf die einzelnen Sparten wie folgt aufteilen: ca. acht im Hauptgewerbe, 17 im Kleinnebgewerbe und 30 bis 40 im Hilfgewerbe.

In der Sanierung hingegen zeigt sich, dass die Beschäftigung gegenüber einer Änderung in der Sanierungsförderung weit weniger stark reagiert als im Wohnungsneubau. Insgesamt würde eine

1%-Steigerung der Ausgaben für Sanierungsförderung einen eher geringfügigen Effekt von etwas mehr als 20 Beschäftigten bringen (mit einer errechneten Elastizität von 0,07%). Demnach bewirkt eine Million Euro zusätzlicher Ausgaben für die Sanierung in etwa 40 gesicherte bzw. neue Arbeitsplätze.

Dieses Ergebnis ist auf den ersten Blick sehr überraschend, da man meinen sollte, dass vor allem in der Sanierung die beschäftigungsintensiven Arbeiten für das Hilfs- und Nebengewerbe anfallen. Die Gründe für dieses Ergebnis sind vielfältig. Der wohl am meisten zum Tragen kommende Grund für die geringen Beschäftigungselastizitäten der Sanierung liegt in dem aktuellen Fördersystem. Damit werden vor allem kleine Einzelmaßnahmen unterstützt, die oft in Eigenregie oder Schwarzarbeit durchgeführt werden. Als weiterer Grund für die nur zögerliche Ausweitung der Beschäftigung spielt die Auftragslage im Hilfsgewerbe eine Rolle. Diese Bausparte muss mit einem weit geringeren Auftragspolster auskommen, wie das z.B. im Hauptgewerbe der Fall ist. Diese Betriebe sind daher – wie auch die gesamten Kleinstbetriebe – bemüht, ihre Kernbeschäftigung zu halten und diese kapazitätsorientiert einzusetzen. Diese Unternehmen reagieren nur sehr zögerlich mit einer Ausweitung der Beschäftigung.

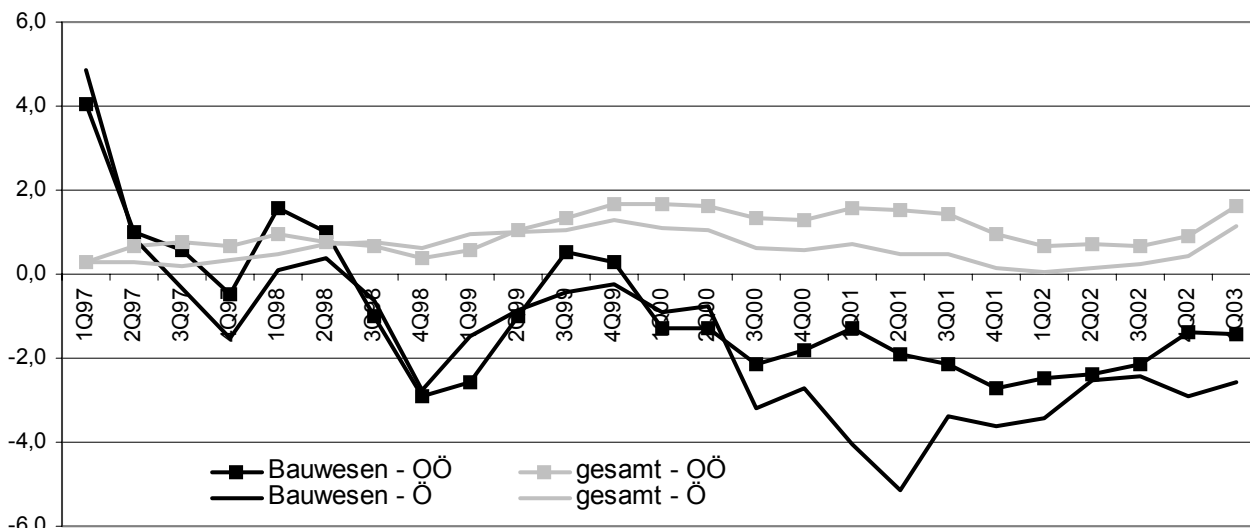
2. Rahmenbedingungen

2.1 Beschäftigungssituation

Auch Oberösterreich durchlebte in den letzten Jahrzehnten einen erheblichen Strukturwandel, wobei die Beschäftigung sich weg vom Sektor der Land- und Forstwirtschaft und der produzierenden Industrie hin zu den unternehmensbezogenen Dienstleistungen verlagerte. Auffällig ist, dass Oberösterreich im Vergleich zu Österreich in den letzten Jahren eine prozentuell stärkere Ausweitung der Gesamtbeschäftigung verzeichnen konnte, was vor allem auf die deutliche Ausweitung des Beschäftigtenstandes im Dienstleistungsbereich und in den wichtigen Sparten der Sachgüterproduktion (wie im Fahrzeugbau und in der metallverarbeitenden Industrie) zurückzuführen ist. Parallel dazu wies Oberösterreich im Jahr 2001 mit 4,1% die niedrigste Arbeitslosenquote aller Bundesländer auf – der Bundesdurchschnitt lag bei 6,1%.

Die oberösterreichische Bauwirtschaft nahm in den letzten Jahren entgegen dem österreichischen Trend eine deutlich positivere Entwicklung. Dennoch ging auch in diesem Bundesland der Personalabbau in der Bauwirtschaft ungemindert fort. So nahm die Baubeschäftigung zwischen 1996 und 2001 mit 3,5% deutlich ab (vergleiche Grafik 1). Parallel dazu stieg die Anzahl der arbeitslosen Personen, die ihre letzte Beschäftigung in einem Unternehmen dieser Wirtschaftsklasse hatten.

Grafik 1: Veränderung der Beschäftigung in der Bauwirtschaft und der gesamten Wirtschaft in Oberösterreich und Österreich



Quelle: Hauptverband der Sozialversicherungsträger, FGW-Auswertung

2.2 Wohnbauleistung, Förderungszusicherungen und Förderausgaben

Im Hinblick auf die generelle Entwicklung der Wohnungserrichtungen und den dafür erteilten Förderungszusicherungen folgt Oberösterreich hingegen gänzlich dem österreichischen Trend. Aufgrund der erhöhten Bautätigkeit im Wohnbereich in der ersten Hälfte der 90er Jahre stiegen auch die Förderungszusicherungen genauso wie die Förderausgaben. Erst in den letzten Jahren zeichnete sich infolge der verminderten Bautätigkeit eine Trendwende ab. Die Förderungszusicherungen des Landes lagen im Jahr 2001 bei knapp 19.000, wobei ca. 5000 für den Neubau vergeben wurden. Die restlichen Zusicherungen entfielen auf Sanierungsmaßnahmen – teilweise natürlich auch Einzelmaßnahmen.

In Österreich pendelten sich die Ausgaben der Bundesländer für die Wohnbauförderung in den letzten Jahren mit kleineren Schwankungen bei ca. 2,5 Milliarden Euro ein, wobei der Anteil der Sanierungsausgaben in etwa bei 20 bis 25% liegt. Oberösterreich stellte im Jahr 2001 insgesamt 380 Millionen Euro für die Wohnbauförderung zur Verfügung, wobei 340 Millionen Euro für die Neubauförderung verwendet wurden. Schon in den frühen 90er Jahren war die Förderung im Neubau vor allem durch die Vergabe von Darlehen bestimmt und ist es immer noch. Im Bereich der Sanierung setzte eine verstärkte Verlagerung zu Annuitätzuschüssen ein, was in erster Linie auf die geringeren Belastungen dieser Förderform in den ersten Jahren auf das Budget zurückzuführen ist.

3. Schlussfolgerungen

Wie bereits erwähnt liegt der Hauptgrund für die geringen Beschäftigungselastizitäten der Sanierung in dem aktuellen Fördersystem. Es wird offensichtlich, dass wirklich spürbare Auswirkungen der Sanierungsförderung auf die Baubeschäftigung nur dann zu erzielen sind, wenn es gelingt, die Förderung von einer Vielzahl kleiner Maßnahmen, die oft selbst oder in Form von Pusch durchgeführt werden, in eine Unterstützung für die umfassende Sanierung umzuleiten, in

der vor allem Professionisten gefordert sind. Als Schwerpunkt eines derartigen Systems würde sich u.a. aufgrund der Bemühungen zur Erreichung der Kyoto-Ziele die thermische Sanierung anbieten. Damit wäre es möglich, die enormen, aber noch nicht mobilisierten Beschäftigungspotenziale in der Sanierung zu aktivieren.

Die Sanierung dient zur Zeit im Hinblick auf die Arbeitsplatzeffekte vor allem der kleinen Betriebe der Stabilisierung der Beschäftigung, um etwaige „Auftragslöcher zu durchtauchen“. Hier wäre es wichtig, wenn die Firmen und Unternehmen mit einer stetigen und berechenbaren Förderpolitik und damit einem regelmäßigen Fluss der Aufträge rechnen könnten.

Im Zuge der Studie wurde auch die Art der Förderung, nämlich in Form von Annuitätzuschüssen und Direktausgaben (also Darlehen und verlorene Zuschüsse) auf ihre Beschäftigungswirkung untersucht. Es zeigte sich, dass die Form der Ausgabe auf die Baubeschäftigung neutral wirkt. Etwaige Umschichtungen diesbezüglich würden damit zu keinen Impulsen für die Baubeschäftigung führen.

Abgesehen von den Möglichkeiten der Beeinflussung der Baubeschäftigung über die Wohnbauförderung des Landes besteht Handlungsbedarf auf Seiten des Bundes noch in folgenden Bereichen: ein unterstützendes Modell wäre das 2002 von der FGW im Auftrag des Landes Niederösterreich erarbeitete steuerliche Fördermodell für eine umfassende Sanierung von Ein- und Zweifamilienhäusern. Es handelt sich dabei um ein Modell parallel zur unangetasteten Schiene der Wohnbauförderung, das die Absetzbarkeit von thermischen Sanierungsaufwendungen in Eigenheimen als Sonderausgaben vorsieht, wenn die Sanierung durch einen befugten Unternehmer durchgeführt wird – mit dem Ziel der Eindämmung der Schwarzarbeit. Um die Durchführung eines solchen Modells in Zeiten der Budgetkonsolidierung zu erleichtern, konnte nachgewiesen werden, dass es sich dabei um eine für den Staat aufkommensneutrale Maßnahme handelt.

Unabhängig von den Wohnbauförderungsmaßnahmen von Bund und der Ländern darf in der Diskussion um die Arbeitsplätze am Bau ein hausgemachtes Problem der Bauwirtschaft nicht vergessen werden: das geringe Qualifikationsniveau der Beschäftigten. In dieser Wirtschaftsklasse können annähernd 90% der Arbeiter und Angestellten nur Pflichtschul- oder Lehrabschluss aufweisen. Doch die Zeiten haben sich auch am Bau geändert, es herrscht Bedarf an qualifizierten Leuten und der kann nicht immer gedeckt werden. Durch den Ablauf der Bauten in Form von Großprojekten mit General- und Subunternehmern, nahm die Komplexität der Organisationsstruktur zu. Die Absolventenzahl diesbezüglicher Fachhochschullehrgänge mit Schwerpunkt im Projektmanagement ist jedoch gering. Eine starke Nachfrage besteht von Seite der Bauunternehmen nach einer praxisorientierten Ausbildung, die jener der Architekten ähnlich ist. Ein derartiger FH-Lehrgang wurde zwar im benachbarten Liechtenstein eingeführt, hier wäre allerdings ein weiterer Standort eher im Osten Österreichs wünschenswert.

Diese Problematik des Arbeitsplatzabbaus gewinnt am Vorabend der EU-Ost-Erweiterung vor allem in Oberösterreich noch mehr an Brisanz. Ohne geeignete gegensteuernde Maßnahmen der

oberösterreichischen Betriebe kann damit gerechnet werden, dass die Bauwirtschaft – hier seien im besonderen die kleinen und mittleren Unternehmen des Bauhilfsgewerbes angesprochen – deutlich mehr Aufträge als bisher an die tschechische Konkurrenz verlieren könnte. Eine Möglichkeit dem entgegenzuwirken wäre, nicht mehr alle Leistungen anzubieten, sondern sich auf bestimmte Produktbereiche zu spezialisieren. Gleichzeitig sind Kooperationen von Unternehmen eine überzeugende Strategie, um gemeinsam die Marktposition zu stärken. Dabei muss es sich nicht um einen physischen Zusammenschluss handeln, von großer Bedeutung ist dabei die Zusammenarbeit in Form von Clustern, um Aktivitäten zu bündeln. Parallel können Synergieeffekte erzeugt werden, die eine win-win-Situation möglich machen.

Zusammenfassend ist anzumerken, dass die derzeitige konjunkturell schwierige Situation in der Bauwirtschaft nicht dazu beiträgt, das Beschäftigteniveau in dieser Wirtschaftsklasse zu stabilisieren. Es muss angenommen werden, dass der Abbau von Arbeitsplätzen ungemindert weitergehen wird. Die derzeitige Förderung der öffentlichen Hand hat in ihrer derzeitigen Form sehr wohl Auswirkungen auf die Beschäftigung am Bau – mehr im Neubau als in der Sanierung. Größere Effekte bei der Sanierung wären durch ein geeignetes Förderungssystem mit Hinblick auf die umfassende Sanierung zu erwarten.

Anmerkung: Diese dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die oberösterreichische Situation, die Zahlen für Österreich weichen geringfügig davon ab.