

BENCHMARKING NACHHALTIGKEIT IN DER WOHNBAUFÖRDERUNG DER BUNDESLÄNDER

Mag. Andreas Oberhuber, FGW

Der öffentliche Aufwand für die Wohnbauförderung wird mit den damit erzielbaren Sondereffekten gerechtfertigt. Vor allem die sogenannten gebundenen Transfers bieten dem Staat weitgehende Möglichkeiten, bestimmte rechtspolitische Anliegen zu realisieren.

Die Transferleistungen dienen entweder dazu, die Bezieher anzuhalten, ein bestimmtes Gut in höherem Maße zu konsumieren, sie bilden Anreizeffekte zur Überwindung des Marktversagen, oder sie dienen der Kompensation bei regulativen Auflagen (z.B. zwingenden Umweltauflagen).

Für Maßnahmen zur Durchsetzung nachhaltiger Entwicklungen im Wohnungswesen trifft dies exemplarisch zu.

Eine Wirkung der Wohnbauförderung hinsichtlich der drei Säulen der Nachhaltigkeit (soziale, ökologische, ökonomische)¹ ist zumindest wahrscheinlich, allerdings weder in der vorhandenen Literatur noch in der öffentlichen Diskussion systematisch dargestellt. Diese Lücke soll mit gegenständlicher Studie geschlossen werden, indem der Stand der Entwicklung der Förderungssysteme der Länder unter Nachhaltigkeitsaspekten durch eine stichtagsbezogene Analyse per 2.1.2004 (dieser Stichtag liegt relativ nahe am vorgesehenen Termin für den Projektendbericht) strukturiert beschrieben, Wirkungsweisen der Wohnbauförderung erforscht und vor allem aktive Beiträge zur Verbesserung der gegebenen Rahmenbedingungen geleistet werden sollen.

Warum eine Benchmark-Analyse?

Die Begriffe „Benchmark“ und „Benchmarking“ wurden im Laufe der 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts vorwiegend im Bereiche der Managementpraxis und -theorie entwickelt. Seitdem erfreut sich die Anwendung entsprechender Methoden und Modelle nicht nur im privaten Unternehmensumfeld oder anlässlich betriebswirtschaftlicher Seminare größter Beliebtheit.

Die Begriffe sind streng voneinander zu trennen. Während der Begriff „Benchmark“ aus dem Bereich der Landvermessung (Fixpunkte bei Höhen- und Richtungsvergleichen) stammt und somit im übertragenen Sinne für unverrückbare Maßstäbe und Normen steht, drückt sich im Begriff „Benchmarking“ ein laufender, kontinuierlicher Vergleichs- und Lernprozess mit dem Ziel einer direkten Steuerungswirkung aus.

Gemeinhin erklärtes Ziel jedes Benchmarking ist zumindest die Verbesserung von Produkten, Dienstleistungen, Verfahrensabläufen, Strukturen oder auch ganzen Systemen durch eine Analyse

¹ Das in Literatur und öffentlicher Diskussion vielfach vertretene „Drei-Säulen-Modell“ wird im Rahmen dieser Studie aus Gründen der Vereinfachung (Schaffung einer klaren und übersichtlichen Struktur) und damit verbundenen Ermöglichung einer vergleichenden Analyse (Benchmarking) angewandt, wenngleich sich die Autoren in Anbetracht der Komplexität der untersuchten Materie (bei einer Gleichrangigkeit der drei verfolgten Ziele wird ja grundsätzlich keine Werteabwägung vorgenommen) durchaus der Problematik dieser Methode bewusst sind. Das Modell basiert auf der Vorstellung, dass ein nachhaltiges System durch das gleichzeitige und gleichrangige Umsetzen von ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Zielen in Übereinstimmung mit bestimmten Nachhaltigkeitsprinzipien (v.a. stabiles Öko-System, „Generationengerechtigkeit“) erreichbar ist.

bestimmter Bereiche unter ausgewählten Aspekten sowie Orientierung an eruierten „best practises“ und somit Vorbildern im beobachteten System.

Das Prinzip Nachhaltigkeit stammt aus dem Bereich der Forstwirtschaft² und stellte ursprünglich ein rein ökonomisches Prinzip zur dauerhaften Sicherung kontinuierlicher Holzlieferungen an Montanbetriebe (Bergbaubetriebe) dar. Zu einer (globalen) Verbreitung und Popularisierung des Nachhaltigkeitsbegriffs trugen wesentlich internationale umwelt- und entwicklungspolitische Diskussionen ab den 70er - Jahren³ des 20. Jahrhunderts bei.

Ohne an dieser Stelle im Detail auf einzelne nationale und internationale Nachhaltigkeitskonzept bzw. -strategien und Begriffsdefinitionen eingehen zu können⁴, ist gegenständliche Studie in ihrem Kernstück dem Ziel gewidmet, die einzelnen Wohnbauförderungssysteme, und -maßnahmen der österreichischen Bundesländer in Neubau und Sanierung nach ökologischen, sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeitskriterien umfassend und strukturiert darzustellen, deren Wirkungsweisen zu analysieren und im Rahmen eines Benchmarking – Verfahrens zu bewerten.

Ein auf gezielter Förderungstätigkeit der Länder basierender Effekt sei an folgendem Beispiel demonstriert:

Die Anhebung des Wohnungsstandards wurde in den 90er Jahren nicht mehr in dem Maße forciert wie in den 70er und 80er Jahren. Dennoch ging die Sanierung des Wohnungsbestands zügig voran. Die Ausstattungskategorien B, C und D konnten zwischen 1994 und 2002 von 25 Prozent auf zwölf Prozent halbiert werden. Sie spielen heute am Markt eine schon fast vernachlässigbare Rolle. Die Sanierungsfreudigkeit mag durch die besseren Ertragsmöglichkeiten im Bestand als Folge der Einführung des Richtwertsystems ausgelöst worden sein. Ohne die systematische Förderung der wohnungsseitigen Verbesserung in Verbindung mit zahlreichen Mindestanforderungen an die Ausstattung der Wohnungen in Neubau und Sanierung wäre die heutige Qualität des Wohnungsbestands jedoch kaum erreichbar gewesen.

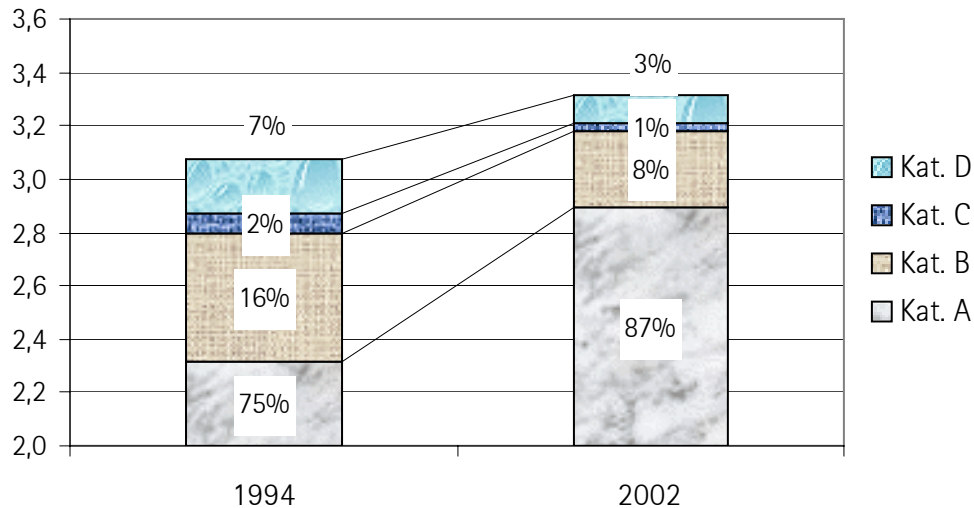
² Erstmals formuliert vom Berghauptmann Hans Carl von Carlowitz (1645 – 1714) in seinem beachtlichen Werke „Sylvicultura Oeconomica, oder hausswirthliche Anweisung zur wilden Baum-Zucht“. Einen Wald (hinsichtlich der Holznutzung) nachhaltig zu bewirtschaften bedeutet demnach, in einem bestimmten Zeitraum (üblicherweise einer Dekade) nicht mehr Holz einzuschlagen, als im gleichen Zeitraum nachwächst.

³ V.a. Stockholmer Konferenz für menschliche Umwelt 1972 der UNO („Umweltschutzkonferenz 1972“); Internationale Kommission für Umwelt und Entwicklung (gegründet von den Vereinten Nationen 1983, Veröffentlichung des Brundtland-Reports 1987); Rio-Konferenz 1992; Johannesburg-Gipfel 2002.

⁴ Hervorgehoben sei bloß der im Rahmen des Brundtland-Reports 1987 vorgenommene Definitionsversuch: „Sustainable development meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“; Nachhaltig ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen (und ihren eigenen Lebensstil zu wählen).

Verbesserung des Wohnungsbestandes

Wohnungsbestand in Mio. Einheiten



Quelle: St.at, FGW

Eine wesentliche Funktion der Wohnbauförderung bestand und besteht auch darin, die Haushalte anzuregen, bestimmte Qualitätsstandards zu schaffen, auf die sie ohne finanzielle Unterstützung vielleicht verzichten würden. Diesen Lenkungsmechanismus nennt man Meritorik. Anhand des Guts Schulbildung ist seine Wirkungsweise gut darstellbar. Ohne Schulpflicht würden viele Menschen auf Bildung verzichten – zu ihrem eigenen Nachteil und zum Nachteil der Gemeinschaft. Ähnliches lässt sich eben auch im Wohnungswesen beobachten, wobei zunehmend nicht nur sozial nachhaltige (Chancengleichheit beim Zugang zu qualitativ hochwertigem Wohnungsmarkt in zeitlicher sowie räumlicher Verteilung⁵), sondern auch ökologisch nachhaltige Ziele (z.B. durch Verbote der Verwendung bestimmter, ökologisch bedenklicher Baustoffe) verfolgt werden.

Univ.-Prof. Dr. Edwin Deutsch (Institut für Ökonometrie, Technische Universität, Wien) setzt sich im Rahmen des Zusatzmoduls **„Soziale Nachhaltigkeit der Wohnbauförderung“** zum Ziel, die sozioökonomischen Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung zu prüfen.

Die Beurteilung der sozialen Nachhaltigkeit der Wohnbauförderung ist für die finanzpolitische Position der Gebietskörperschaften von höchster Bedeutung, birgt aber konzeptuell eine Reihe von Schwierigkeiten, vor allem in Hinblick auf die Verteilungswirkungen.

Einerseits ist die Empirie reich an Symptomen, dass die österreichische Wohnungspolitik insgesamt ein hohes Maß an sozialer Nachhaltigkeit erreicht. Folgende Informationen sind quantifizierbar und liegen auch hinsichtlich internationaler Vergleichszahlen vor: durchgehend hoher

⁵ Zu erwähnen sind hier auch zwingende Bedingungen eines behinderten- und altersgerechten Wohnbaus.

Ausstattungsstandard der Wohnungen, hoher per capita Wohnflächenkonsum, relativ geringer durchschnittlicher Wohnkostenaufwand, Mobilitätsraten unter dem internationalen Schnitt, hohe Wohnzufriedenheit, geringe Wohnungslosigkeit, keine Ghettobildungen.

Andererseits stehen einige Punkte zur weiteren Forschung an, da sie im Inland zu kontroversiellen Beurteilungen der Nachhaltigkeit geführt haben und da aus internationaler Sicht Österreich zuweilen als Land der intensivsten Subventionstätigkeit gesehen wird, was so nicht der Fall ist. Ein strittiger Punkt sind zweifellos die potenziell regressiven Effekte im System, also eine der Wohnbauförderung angelastete Neigung, die überdurchschnittlich verdienenden Haushalte zu fördern und – nach Anrechnung der Inzidenzeffekte – den effektiven marginalen Einkommensteuersatz via Wohnversorgung zu senken.

Auf dem von Deutsch vorgebrachten intertemporalen Ansatz aufbauend wird der Begriff der sozioökonomischen Nachhaltigkeit dahingehend präzisiert, dass aufeinanderfolgende Jahrgänge von Haushalten („Kohorten“) die gleichen Zugangschancen zu leistbarem und adäquatem Wohnen vorfinden sollten⁶). Davon ausgehend werden die Einkommensprofile der Haushaltskohorten im Zusammenhang mit deren Wohnsituation und der für die Jahrgänge typischen räumlichen Differenzierung des Wohnens geprüft. Darauf aufbauend wird untersucht, in welchem Abschnitt der Familienbiografien die Förderung erteilt wird, und ob der Förderungseffekt im Sinne eines erwünschten Lebensstils samt höherem Einkommen zur Wirkung kommt. Da letzteres als regressiver Effekt gedeutet werden kann, wird als schärferes Kriterium zu prüfen sein, ob jüngere Jahrgänge eventuell vermehrten Restriktionen im Zugang zur Wohnbauförderung ausgesetzt sind.

In einem weiteren Zusatzmodul unternimmt Prof. Deutsch eine **regionalwirtschaftliche Wirkungsanalyse der Wohnbauförderung**. Die österreichische Wirtschafts- und Wohnungspolitik legt seit jeher auf den Ausgleich zwischen städtischen und ländlichen Regionen großen Wert. Der Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften ist das zentrale Instrument zur Umsetzung dieser Zielorientierung. Seit dem EU-Betritt 1996 traten weitere Instrumente aus dem Strukturfonds und anderer Quellen hinzu. Zum heutigen Stand gemessen hat die österreichische Wirtschaftspolitik erreicht, dass – jedenfalls im internationalen Vergleich – ein größeres Stadt-Land Gefälle in Wohlfahrt und Einkommen vermieden werden konnte und dass sich die Wohnqualität mit wenigen Einschränkungen auf soziale Schichten und Regionen gleichermaßen verteilt.

Trotzdem sind heute europaweit Tendenzen festzustellen, die aus staatlicher Sicht zur Risikovorsorge mahnen. Einerseits weisen die betrieblichen Standorte wieder eine Tendenz zu den vorteilhaftesten Ballungsräumen auf, wofür nicht allein die Infrastruktur, sondern auch das Leistungsangebot für Freizeit und Kultur verantwortlich zeichnen. In den Ballungsräumen hat sich eine suburbane, von der Wohnbauförderung durchaus unterstützte Siedlungsform entwickelt, deren Vorteile das Wohnen in Grünlage, deren Nachteile aber ein gesteigertes Verkehrsaufkommen ist. Andererseits ist eine allmähliche Abwanderung aus entfernteren ländlichen Regionen festzustellen, was zu einem lokalen Einkommensrückgang, höherer Arbeitslosigkeit und zur Überalterung der ansässigen Bevölkerung führt. Wohnmobilität und betriebliche Mobilität verhalten sich zueinander synchron und werden die staatlichen Transferleistungen vor allem bei

⁶ Edwin Deutsch, Wohnungsfinanzierung und intergenerationelle Vermögensbildung, Linde Verlag, Wien 1999.

der ländlichen Bevölkerung in Hinkunft herausfordern. Österreich ist zwar von dieser Entwicklung noch nicht so sehr betroffen, eine nähere Betrachtung der Daten gibt jedoch punktuell zur Wachsamkeit Anlass⁷).

Die Teilstudie setzt sich zum Ziel, weiterführende Forschungsergebnisse zur Gegensteuerung bereitzustellen. Um die für Österreich erwartbaren Tendenzen abzuschätzen, wird die Arbeitshypothese errichtet, dass die wirtschaftliche Dynamik einer Region nicht nur aus ihrem Beitrag zum BIP, sondern insbesondere auch aus der Schaffung bzw. Modernisierung von Wohnungen abzulesen ist, wobei für letztere die Wohnbauförderung in hohem Maße verantwortlich zeichnet. Diese Hypothese soll anhand einer Zeitreihenanalyse geprüft werden.

Mit diesem Projektmodul ist eine Arbeitshypothese formuliert, die über den bisherigen Kenntnisstand in der Literatur hinausgeht⁸. Ein synchroner Anstieg von produktiver Dynamik und Bauleistung würde die These der volkswirtschaftlichen Wirksamkeit der Wohnbauförderung untermauern. Der Forschungsgegenstand berührt dabei einen politikrelevanten Konflikt zwischen der ökonomischen Nachhaltigkeit der Wohnbauförderung in regionalwirtschaftlicher Hinsicht und deren teilweise kontraproduktiven ökologischen Nebeneffekten, nämlich der forcierten Suburbanisierung samt dem damit einhergehenden extensiven Flächenverbrauch und der Vermehrung des Nahverkehrs. Aus einem synchronen Rückgang könnten andererseits Schlüsse zur Gegensteuerung getroffen werden. So könnte in Hinblick auf die thermische Sanierung von Ein- und Zweifamilienhäusern ein Impulsprogramm in Gang gesetzt werden, das einen Beitrag zum regionalen Ausgleich liefert.

Im Projektteil „**Beispielhafte Förderungsmodelle (Best practise)**“ werden ausgewählte Förderungsmodelle hinsichtlich ihrer Intention, Konzeption sowie Wirkung präsentiert und bewertet.

Die Verländerung der Wohnbauförderung 1987/88 ging mit der Erwartung einher, dass Gesetzgebung und Vollzug auf Länderebene zu einem Wettbewerb zwischen den Ländern und damit zu einem inhärenten Optimierungsprozess führen würde. Die Beobachtung der Reformaktivitäten über die vergangene Jahre bestätigt eindeutig das Vorhandensein eines derartigen Qualitätswettbewerbs zwischen den Länder-Gesetzgebern. Dies ist umso erstaunlicher, als sich die Akteure auf keinem gemeinsamen Markt treffen. Die Aktivitäten der mit Wohnbauförderung befassten Forschungsinstitute dürften insofern nicht ganz ohne Wirkung geblieben sein. Ein Beispiel für diesen gegenseitigen Austausch ist die Einführung ökologisch ambitionierter Förderungsmodelle im Neubau seit Anfang und in der Sanierung seit Ende der 90er Jahre.

⁷ siehe dazu E. Deutsch, B. Beigl, R. Kerschbaum, A. Yurdakul, "Wohnbedarf, Mobilität und adäquates Wohnen", Schriftenreihe der Landesakademie NÖ, St. Pölten 2001.

⁸ Anas, A., Xu, R. „Congestion, Land Use, and Job Dispersion: A General E-equilibrium Model". Journal of Urban Economics, vol. 45/3, 1999, 451-473

Ball, M. RICS European housing review 2002. Royal Institution of Chartered Surveyors, 2002.

Ommeren, van J., Rietveld, P., Nijkamp, P. „Job Moving, Residential Moving, and Commuting: A Search Perspective" Journal of Urban Economics, vol. 46, 1999, 230-253.

Priemus, H. „Redifferentiation of the Urban Housing Stock in the Netherlands: A Strategy to Prevent Spatial Segregation?" Housing Studies, vol.13, 1998, 301-310.

Auch zwei weitere, seitens der Energieverwertungsagentur (E.V.A.) als externer Projektpartnerin bearbeitete Studien versprechen nicht nur einen hohen Informationswert, sondern bezwecken vor allem die mittelfristige Verbesserung der Rahmenbedingungen für nachhaltiges Bauen (und Sanieren) durch Lernen aus erfolgreichen nationalen (und internationalen) Beispielen.

Der Projektteil **Benchmarking der Förderhöhen bei unterschiedlich „guten“ Sanierungen** basiert auf der These, dass insbesondere im Bereich großvolumiger Wohnbauten aus Energie- und Klimaschutzsicht „bessere“ Sanierungen vor allem dann durchgeführt werden, wenn sie sich „rechnen“. Die von energetischen Kriterien abhängige Sanierungsförderung der Länder ist dafür ein entscheidendes Instrument. Von Gebäudehüllen- und Haustechnik-Kriterien hängt zunehmend die Höhe der Landesförderungen ab. Sie unterscheiden sich darüber hinaus aus finanzmathematischer Sicht (Art der Förderung, unterschiedliche Laufzeiten).

Mit Hilfe der Kapitalwertmethode (dynamische Wirtschaftlichkeitsrechnung) sollen die verschiedenen Förderungsmodelle erstmals verglichen werden. An Hand von typischen Modellobjekten (großvolumiger Nachkriegs-Wohnbau) wird untersucht, wie sich der Anteil der von den neun Bundesländern gewährten Förderungen an den Gesamtsanierungskosten in Abhängigkeit von unterschiedlichen Sanierungsmaßnahmenpaketen (Variierung der Gebäudehüllenqualität über unterschiedliche U- und HWB- Werte⁹; Variierung der Haustechnikmaßnahmen nach Energieträgern und Heizsystem etc.) verändert.

Auch im Neubaubereich ist mittlerweile in fast allen Bundesländern das Ausmaß der Wohnbauförderung (Objektförderung für Neubauten) u.a. von der kalkulierten Energiekennzahl (zumeist HWB_{BGF} : $kWh/m^2 \cdot a$ oder Heizlast: W/m^2K) abhängig.

Im Rahmen der Studie **„Vergleich von rechnerischem Heizwärmebedarf und tatsächlichem Heizwärmeverbrauch in geförderten Wohnungsneubauten“** wird auf Grundlage von Erhebungen bei Bauträgern erstmals ermittelt, ob die im Zuge der Einreichung um Wohnbauförderung und somit vor Gebäudeerrichtung kalkulierten Energiekennzahlen nach Besiedlung des Gebäudes auch tatsächlich erreicht wurden. Es werden für möglichst viele (im Zeitraum 1996 bis 1999) geförderte Wohnungsneubauten die damals errechneten und förderungsrelevanten HWB - Werte (oder andere in den Ländern verwendete Energiekennzahlen; diese müssen auf den HWB „umgerechnet“ werden) mit den mittlerweile nach der Besiedlung der Objekte tatsächlich gemessenen Heizwärmeverbrauchswerten (aus zentralen Heizkostenabrechnungen; kWh für Warmwasserverbrauch sind zu bereinigen) verglichen. Nur die Wohnbauträger verfügen über die für diesen Soll-Ist-Vergleich notwendigen Daten.

Im Falle von Abweichungen zwischen rechnerischem Heizwärmebedarf und dem gemessenen Heizwärmeverbrauch werden in ausgewählten Fällen die Ursachen durch Interviews mit Personen, welche die Gebäude und deren Errichtungsphase sowie das individuelle Nutzerverhalten gut kennen, ermittelt.

⁹ Der U-Wert (ehem. K-Wert, Wärmedurchgangskoeffizient) gibt an, welche Wärmemenge pro Quadratmeter durch einen Bauteil verloren geht, wenn die Temperatur im Freien 1°C (Kelvin) niedriger ist als im Raum.
HWB-Wert: flächenbezogener Heizwärmebedarf (Bruttogeschossfläche) in kWh je m² und Jahr.

Projektbeschreibung:

Forschungsträger: FGW

Forschungsgeber: HdZ/BMVIT

Forschungszeitraum: Mai 2003 – Juni 2004

Autoren: Dr. Wolfgang Amann, Mag. Andreas Oberhuber

Projektpartner: Mag. Michael Cerveny (E.V.A.), Univ.-Prof. Dr. Edwin Deutsch

Projektbeschreibung: Systematische Darstellung, Analyse und gesamtösterreichischer Vergleich aller ökologisch, ökonomisch und sozial nachhaltigen Förderungsmaßnahmen in Wohnungsneubau- und sanierung; regionalwirtschaftliche Wirkungsanalyse sowie statistisch-ökonomische Analyse der Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung.