WIFO

1030 WIEN, ARSENAL, OBJEKT 20
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Instrumente und Wirkungen der österreichischen Wohnungspolitik

Andrea Kunnert, Josef Baumgartner

Wissenschaftliche Assistenz: Ursula Glauninger, Michael Weingärtler

Juli 2012

WIFO

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG
AUSTRIAN INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH

Instrumente und Wirkungen der österreichischen Wohnungspolitik

Andrea Kunnert, Josef Baumgartner

Juli 2012

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Begutachtung: Thomas Leoni, Stefan Schönfelder • Wissenschaftliche Assistenz: Ursula Glauninger, Michael Weingärtler

Inhalt

Wohnen gehört zu den unverzichtbaren Grundbedürfnissen. Deshalb ist die adäquate Wohnraumversorgung eine wichtige wirtschafts- und gesellschaftspolitische Herausforderung. Vor diesem Hintergrund wird zunächst auf theoretischer Ebene die ökonomische Bedeutung des Gutes Wohnen beleuchtet, und es wird gezeigt, weshalb staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt gerechtfertigt sind. Ein kurzer Überblick über den Wohnungsmarkt in ausgewählten Ländern (Österreich, Spanien, Großbritannien, USA, Schweden) arbeitet die Unterschiede in der wohnungswirtschaftspolitischen Gestaltung vor dem Hintergrund der Wohnsituation und der Gesamtwirtschaft heraus. Zuletzt wird näher auf den österreichischen Wohnungsmarkt und ausgewählte staatliche Instrumente (Wohnbauförderung, Mietregulierung) in der österreichischen Wohnungspolitik eingegangen.

Rückfragen: Andrea.Kunnert@wifo.ac.at, Josef.Baumgartner@wifo.ac.at, Ursula.Glauninger@wifo.ac.at, Michael.Weingaertler@wifo.ac.at

2012/198-2/A/WIFO-Projektnummer: 4311

© 2012 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Instrumente und Wirkungen der österreichischen Wohnungspolitik

1. Einleitung 1

2. Wohnen und dessen ökonomische Bedeutung 2

2.1 Einleitung 2

2.2 Theoretische Beleuchtung des Gutes Wohnen und der Wohnungsmärkte 2

2.2.1 Besonderheiten des Gutes Wohnen 2

2.2.2 Implikationen für Wohnungsmärkte 4

2.3 Gestaltungsmöglichkeiten staatlicher Eingriffe in Wohnungsmärkte 9

2.4 Wohnen im gesamtwirtschaftlichen Kontext 13

2.4.1 Wohnen und makroökonomische Zusammenhänge 13

2.4.2 Wohnen als Standortfaktor: Rechtsform, Arbeitsmärkte, Mobilität und regionale Verteilung 14

2.4.3 Wohnen und Sozialpolitik 17

2.5 Schlussfolgerungen 20

3. Wohnen in Großbritannien, USA, Spanien, Österreich und Schweden – systemische und makroökonomische Aspekte 22

3.1 Einleitung 22

3.2 Wohnungspolitik in Großbritannien, USA, Spanien, Österreich und Schweden 23

3.2.1 Großbritannien 25

3.2.2 USA 31

3.2.3 Spanien 35

3.2.4 Österreich 41

3.2.5 Schweden 45

3.3 Schlussfolgerungen 50

4. Österreichische Wohnungspolitik – Mietrecht und Wohnbauförderung 54

4.1 Einleitung 54

4.2 Mietrecht und Mietpreisentwicklung 58

4.2.1 Der Mietwohnungsbestand und das österreichische Mietrecht im Überblick 58

4.2.2 Die Mietpreisentwicklung in Österreich 64

4.3 Gestaltung der Wohnbauförderung 88

4.4 Der Gemeinnützige Sektor 93

4.5 Wohnbauförderung und Neubauaktivität 95

4.6 Schlussfolgerungen 103

5. Hauptergebnisse 105

Literaturhinweise 109

Anhang 113

1. Einleitung

Wohnen ist ein unverzichtbares Grundbedürfnis. Wohnungen bzw. das Gut Wohnen zeichnet sich - im Gegensatz zu anderen Gütern - durch weitere Besonderheiten wie die fehlende Substituierbarkeit aus. Beides erschwert eine effiziente Marktallokation. Aus allokations- und verteilungspolitischen Gründen ist daher ein Eingreifen des Staats in den Wohnungsmarkt gerechtfertigt und notwendig. Die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichend leistbarem Wohnraum zählt im Allgemeinen zu den wichtigsten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen.

Die Herangehensweise, um dieses und weitere wohnungspolitische Ziele zu erreichen, unterscheidet sich international sehr stark, wobei z.T. ein enger Konnex zu den nationalen Sozialpolitiken der Länder besteht. Beispielsweise bestehen deutliche Unterschiede bei den Ansätzen zur Wohnraumversorgung der Haushalte mit niedrigem Einkommen. Die Wohnungspolitik reicht jedoch weit über eine adäquate Wohnraumversorgung hinaus und ist auch gesamtwirtschaftlich von Relevanz (z.B. Wohnbauvolumen, Wohnimmobilienpreise). Die drastischen Auswirkungen der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Immobilienmärkte in vielen Ländern unterstreichen dies.

In Österreich steht der Wohnungsmarkt derzeit vor besonderen Herausforderungen: Die Wirtschaftskrise führte zu einem Einbruch im Neubauvolumen, das auch in den nächsten Jahren deutlich unter dem Höchststand aus dem Jahr 2008 liegen wird. Die Entwicklung des Wohnbaus bleibt trotz leichter Erholung der Gesamtwirtschaft, die vor allem vom Außenhandel getragen wird, unsicher. Durch das Auflassen der Zweckbindung und aufgrund des Konsolidierungskurses der Bundesländer werden voraussichtlich auch die Wohnbaufördermittel und der gemeinnützige Wohnungssektor betroffen sein – das lässt weitere Auswirkungen auf die Neubautätigkeit und die Entwicklung der Mieten und Preise erwarten. Bereits derzeit ist eine dynamische Immobilienpreisentwicklung auf bestimmten Teilmärkten zu beobachten: Während zum Beispiel in Wien die Immobilienpreise in den letzten 15 Jahren um 2,6% p.a. gestiegen sind, entwickelten sich diese innerhalb der letzten Jahre (2005-2011) mit einem durchschnittlichen Wachstum von 6,8% p.a. sehr dynamisch.

Vor diesem Hintergrund beleuchtet die vorliegende Studie im Kapitel 2 die ökonomische Bedeutung und die Besonderheiten des Gutes Wohnen und diskutiert die daraus resultierenden Implikationen für die Wohnungsmärkte. Außerdem werden wohnungspolitische Gestaltungsmöglichkeiten aufgezeigt. Ein Ländervergleich in Kapitel 3 stellt die Wohnungspolitik und Wohnsituation in Großbritannien, den USA, Spanien, Schweden und Österreich vor und bettet sie in das gesamtwirtschaftliche Umfeld ein. Abschließend werden in Kapitel 4 die österreichische Wohnungspolitik und ihre Wirkungsweise näher untersucht. Im Zentrum stehen dort die Wohnbauförderung als Neubaupolitik und die Mietenregulierung als Instrument, das auf den Wohnungsbestand abzielt, sowie der gemeinnützige Sektor.

2. Wohnen und dessen ökonomische Bedeutung

2.1 Einleitung

Wohnen gehört zu den unverzichtbaren Grundbedürfnissen der Menschen. Die Versorgung mit ausreichendem und adäquatem Wohnraum zählt folglich zu den wichtigsten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen. Das Gut Wohnen weist dabei einige Besonderheiten auf, die sich auch am Wohnungsmarkt und in dessen Funktionsweise widerspiegeln. Abgesehen davon, dass es sich beim Wohnen um ein Grundbedürfnis handelt, zeigt sich, dass der Markt nicht allein die geeignete Allokationsform sein kann und insbesondere auch für Fragen der Verteilung und der Sozialpolitik ein Eingreifen des Staates in den Wohnungsmarkt notwendig ist.

In diesem Kapitel werden die Charakteristika des Guts Wohnen untersucht und wie sich diese auf die Funktionsweise der Wohnungsmärkte auswirken bzw. inwieweit der Wohnungsmarkt die Erreichung bestimmter und gewünschter Ergebnisse nicht leistet. Aus diesen Formen von Marktversagen wird ökonomisch ein Eingriff des Staats begründet. In diesem Zusammenhang stellt sich in einem weiteren Schritt die Frage nach möglichen Eingriffen durch den Staat und nach den dazu passenden wohnungspolitischen Instrumenten. Außerdem wird Wohnen in einen größeren standortwirtschaftlichen Kontext gebettet und auch Zusammenhänge zwischen Wohnen und Gesamtwirtschaft, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik hergestellt.

2.2 Theoretische Beleuchtung des Gutes Wohnen und der Wohnungsmärkte

Das Gut Wohnen weist einige Besonderheiten im Vergleich zu anderen Gütern auf. Daraus leiten sich auch spezifische Eigenschaften für den Wohnungsmarkt, bzw. seine Teilmärkte, ab - konkret in Bezug auf das Marktgleichgewicht bzw. den gesamtwirtschaftlichen Versorgungsgrad (vgl. *Brezina – Blaas*, 1991). In einem ersten Schritt wird näher auf Wohnen als Gut eingegangen, bevor daraus in einem weiteren Schritt Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt abgeleitet werden.

2.2.1 Besonderheiten des Gutes Wohnen

Heuer (1979) identifiziert sieben Besonderheiten des Gutes Wohnen, die im Einzelnen nicht ausschließlich auf Wohnen zutreffen, aber in dieser Zusammensetzung charakteristisch sind:

(1) Fehlende Substituierbarkeit
(2) Standortgebundenheit
(3) Einbindung in Siedlungsstruktur
(4) Heterogenität
(5) Dauerhaftigkeit
(6) Lange Produktionsdauer
(7) Hohe Produktionskosten.

In etwas adaptierter Form ergänzen *Brezina – Blaas* (1991) diese Liste noch um eine weitere wichtige Eigenschaft, die

(8) Unteilbarkeit des Gutes.

ad (1) Fehlende Substituierbarkeit

Das physische Gut Wohnen bietet den biologisch notwendigen Schutz vor Witterung und dient zur Ausübung weiterer Grundbedürfnisse (Ernährung, Schlaf, Sicherheit). Zusätzlich kommt Wohnraum auch in Bezug auf die Haushaltsbildung eine gesellschaftlich notwendige Funktion zu. Zwar existieren temporäre Ersatzgüter, auf Dauer ist Wohnen jedoch nicht substituierbar. Über die Zeit hat sich die Art des Wohnens in Anpassung an gesellschaftliche Anforderungen geändert. Auch aktuelle Wohnformen sind an diesen Grundbedürfnissen und an die derzeitigen Anforderungen angepasst und werden sich weiter verändern. Als Beispiel sei genannt, dass vor der Industrialisierung Wohn- und Arbeitsort identisch waren, und es erst danach zu einer vermehrten örtlichen Differenzierung zwischen Wohnen und Arbeiten kam. Neue Arbeitsformen (Teleworking, Home Office) kehren diese Tendenz jedoch wieder etwas um (vgl. *Donner*, 2000).

ad (2) und (3) Standortgebundenheit und Einbindung in Siedlungsstruktur

Das Gut Wohnen ist standortgebunden, d.h. es wird an einem bestimmten Ort, der physischen Wohneinheit konsumiert. Nur in Ausnahmefällen (*mobile homes*, nomadische Lebensformen) ist Wohnen mobil. Der Nutzen wird daher durch die Wohnumgebung (Infrastruktur und Verkehrsanbindung, Siedlungsstruktur, Entfernung zum Arbeitsort, etc.) mitbestimmt.

ad (4) Heterogenität

Hinter dem Wort Heterogenität versteckt sich ein Großteil der Komplexität von Wohnen. Denn neben dem spezifischen Standort können Wohnungen noch nach einer Vielzahl von Kriterien (sowohl subjektiv als auch objektiv) unterschieden werden, und zwar zu einem Grad, dass keine zwei Wohnungen identisch sind. Wichtige Merkmale sind z.B. die Wohn- bzw. Gebäudeform, d.h. wie viele Wohneinheiten in einem Gebäude sind. Die Zahl der Räume bzw. die Größe, die Ausstattung und andere qualitative Merkmale können darüber hinaus ausschlaggebend für die Substituierbarkeit bzw. Nicht-Substituierbarkeit von Wohneinheiten sein. Besonders relevant in Bezug auf die Heterogenität erweisen sich die Nutzungsrechte: Es kann zwischen dem Recht des Gebrauchs, dem Recht auf Erträge, dem Recht auf Veränderung der Form und Substanz und dem Recht, das Gut an andere zu übertragen differenziert werden (vgl. *Brezina – Blaas*, 1991). Diese Nutzungsrechte hängen eng mit der Rechtsform der Wohnung (Miete, Eigentum) zusammen.

ad (5) Dauerhaftigkeit

Physische Wohneinheiten haben im Vergleich zu vielen anderen Gütern eine sehr lange Lebens- und Nutzungsdauer, bei entsprechender Instandhaltung durchaus bis zu 100 Jahre.

Daraus ergibt sich, dass der Wohnungsneubau im Vergleich zum Wohnungsbestand nur einen geringen Teil ausmacht.

ad (6) Lange Produktionsdauer

Zwischen der Entscheidung zur Herstellung einer Wohnung und ihrer Fertigstellung vergeht ein längerer Zeitraum, der durchaus auch mehr als zwei Jahre benötigen kann. Der Wohnungsbestand kann in seiner Struktur nicht rasch an neue Bedürfnisse angepasst werden.

ad (7) Hohe Produktionskosten

Die hohen Produktionskosten werden häufig durch die Aufnahme von Krediten gedeckt, wodurch sich eine enge Beziehung zwischen Wohnungsmarkt und Finanzmarkt ergibt. Rückflüsse (z.B. durch Miete) sind durch Beständigkeit des Gutes ebenfalls über einen langen Zeitraum zu erwarten. Parallel zur relativ langen Nutzungsdauer ergibt sich daher eine langfristige Kapitalbindung.

ad (8) Unteilbarkeit des Gutes

Die Teilbarkeit von Wohnungen ist sehr beschränkt, d.h. die vorhandene Wohnfläche ist kein Kontinuum. Ändert sich der Bedarf, kann im Normalfall weder ein Raum zugekauft bzw. zugemietet werden, noch abgetreten werden (abgesehen von der Möglichkeit zur Untermiete). Um der Bedarfsänderung gerecht zu werden, müsste es zu einem Wohnungswechsel kommen.

2.2.2 Implikationen für Wohnungsmärkte

Aus diesen Besonderheiten des Gutes Wohnen ergeben sich spezifische Eigenschaften bzw. Funktionsweisen des Wohnungsmarkts. Diese beeinflussen die Nachfrage, das Angebot, sowie den Marktprozess an sich. Zuvor sollte allerdings klargestellt werden, dass beim Wohnungsmarkt von mehreren Teilmärkten gesprochen werden muss. Aufgrund der Heterogenität des Gutes (Wohnform, Rechtsform, Alter, Größe, Lage, Ausstattung, subjektive und objektive qualitative Merkmale) kann nur begrenzt zwischen diesen Teilmärkten substituiert werden. Daraus ergibt sich, dass selbst bei Erreichen eines globalen Gleichgewichts kein Gleichgewicht auf den Teilmärkten bestehen muss. So kann es z.B. ein regionales Überangebot in einem lokalen Markt geben, umgekehrt einen Nachfrageüberhang in einer anderen Region. Außerdem muss auch die Anknüpfung an vorgelagerte Märkte berücksichtigt werden, z.B. an den (komplementären) Bodenmarkt, wo im Rahmen der Raumordnung auch Siedlungs- und Infrastrukturpolitik relevant werden.

2.2.2.1 Nachfrage

Wichtige Nachfragefaktoren sind die Entwicklung der Haushalte und die Entwicklung der Kaufkraft. Vor allem bei Wohnen in der Eigentumsform sind im Vergleich zu anderen dauerhaften Konsumgütern die Finanzierungskosten vergleichsweise hoch (vgl. Produktionskosten, Lebensdauer). Eine weitere Besonderheit ist, dass es – im Unterschied zu

vielen anderen Konsumgütern – die Möglichkeit des Konsumverzichts nicht bzw. nur in sehr eingeschränkter Form gibt (vgl. fehlende Substituierbarkeit). Werden gesellschaftlich akzeptierte Mindeststandards in Bezug auf Qualität und Ausstattung einer Wohnung überschritten, kann sehr wohl zwischen dem Konsum von „besserem" Wohnen und alternativer Einkommensverwendung gewählt werden.

Diese Nachfrage ist dann aufgrund der Heterogenität des Gutes sehr differenziert zu betrachten, da nur teilweise zwischen den bestehenden Teilmärkten (Rechtsform, Ort) substituiert werden kann: So steht am Wohnungsmarkt z.B. in erster Linie die Nachfrage nach der "Nutzung" der Wohnung im Vordergrund, erst in zweiter Linie auch weitere Eigentumsrechte (z.B. Ertrags-, Weitergabe- und Gestaltungsrechte). Dass somit die Nachfrage nach einem immateriellen Gut vorhanden ("Wohnrecht") ist, ist zwar eine Besonderheit, tritt jedoch auch auf anderen Märkten auf. Aus der Immobilität (räumliche Heterogenität bzw. lokale Teilmärkte) ergibt sich für die Nachfrage, dass z.B. die Entfernung zum Arbeitsort etc. in die Bewertung des Nutzens einfließt.

Asymmetrische Information (tendenziell ist der Nachfrager schlechter über die aktuelle Lage informiert als (institutionelle) Anbieter) ist ein weiterer Faktor, der aufgrund der Heterogenität der Wohnungen am Markt auftritt, und führt so zu vergleichsweise hohen Such- und Transaktionskosten, die Wohnungsnachfragende berücksichtigen müssen. Da eine Wohnung unteilbar ist, kann in Folge von einem Bedarf an einer kleineren (z.B. Preissteigerung im Vergleich zum Einkommen) oder größeren Wohnung (z.B. Anstieg der Haushaltsgröße) nur die Wohnung gewechselt werden – auch hier spielen Transaktionskosten (z.B. Umzugskosten) eine Rolle.

In Bezug auf die lange Lebensdauer von Wohnungen kann für die Nachfrageseite außerdem eine Verschiebung der Präferenzen ausschlaggebend werden – für die Wohnungsnutzer bedeutet das eine Unsicherheit über die zukünftige Nutzenstiftung einer bestimmten Wohnung im Vergleich zu ihrem Bedarf. Es zeigt sich, dass bei Eigentümerhaushalten eher eine Anpassung durch Instandhaltungs- bzw. Modernisierungsmaßnahmen vorgenommen wird, Mieter durch die vergleichsweise niedrigeren Transaktionskosten häufiger die Wohnung wechseln (vgl. *Brezina – Blaas*, 1991).

2.2.2.2 Angebot

Auf der Angebotsseite spielen vor allem die hohen Produktionskosten, die lange Produktionszeit und die Lebensdauer, aber auch die Heterogenität und Immobilität der Wohnungen eine ausschlaggebende Rolle. Im Fall der Vermietung liegt z.B. aufgrund der Langfristigkeit und der hohen Produktionskosten eine starke Kapitalbindung vor. Zudem besteht Unsicherheit über die zukünftig erzielbaren Erträge. Als Beispiele seien das Risiko eines Leerstands, oder sich ändernde Präferenzen bei Nachfragern (sowohl in Bezug auf den Standort als auch in Bezug auf die qualitativen Eigenschaften der Wohneinheit) genannt. Selbst bei Erhalt der technischen Lebensdauer durch bauliche Maßnahmen, kann die wirtschaftliche Lebensdauer (z.B. bei Problemen der Ertragslage) deutlich kürzer sein.

Durch die lange Produktionsdauer kann auf ein Marktungleichgewicht seitens der Anbieter zudem nur verhältnismäßig langsam reagiert werden. Des Weiteren kann aufgrund der Dominanz des Bestands im Vergleich zum Neubau durch ein Neubauangebot nur langsam das Marktgeschehen beeinflusst werden. In Teilmärkten (z.B. regional) muss jedoch z.B. bei einem Nachfrageüberhang durch ein zusätzliches Angebot mittels Wohnungsneubau reagiert werden. Für profitorientierte Anbieter gilt zudem, dass Investitionen in den Neubau (und in den Bestand), nur bei der Erwartung einer gewissen Rentabilität erfolgen. Wichtig ist hier, dass unterschiedliche Anbieter (z.B. private Haushalte für die Eigennutzung, staatsnahe Institutionen für den sozialen Wohnungsbestand und -bau) unterschiedliche Motive haben und dass generell Produzenten und Anbieter nicht ident sein müssen.

2.2.2.3 Marktprozess

Für das Funktionieren des Marktes muss in erster Linie der Zugang für die Akteure gewährleistet sein. In weiterer Folge ist in Bezug auf den Marktprozess die Aufteilung in Teilmärkte von größter Bedeutung. Bedingt durch die Immobilität bestehen einerseits regionale Teilmärkte, die sich ihrerseits durch die Heterogenität des Gutes in weitere Teilmärkte gliedern. Teilmärkte können z.B. nach der Eigentumsform, nach Gebäude- bzw. Wohnungstypen oder nach dem Alter (neu oder gebraucht) gegliedert werden. Die Existenz dieser verschiedenen regionalen und sektoralen Teilmärkte erschwert ein Zustandekommen des Marktgleichgewichts. Außerdem kann je nach Versorgungsgrad mit Wohnraum die Investitionstätigkeit in den Neubau oder Reinvestitionstätigkeit im Bestand vermehrte Bedeutung zukommen.

Diese Heterogenität führt zudem zur Möglichkeit der Preisdifferenzierung: Insbesondere für Nachfrager, aber auch für selten am Markt auftretende Anbieter ist es schwierig, sich einen guten Überblick über den Wohnungsmarkt zu verschaffen – es liegen somit ein eher intransparenter Markt bzw. asymmetrische Informationen vor. Ein Überblick über den Gesamtmarkt (sowohl in Bezug auf Angebot als auch auf Nachfrage) ist jedoch relevant für das marktgerechte Verhalten von Akteuren. Die Kosten der Informationsbeschaffung sind jedoch im Fall des Wohnungsmarkts nicht vernachlässigbar. Aufgabe der Immobilienmakler ist es insofern diese Intransparenzen auszugleichen. Ziel ist die Reduktion der Suchkosten und somit der gesamten Transaktionskosten (vgl. *Brezina – Blaas*, 1991). Durch die Komplexität und mangelnde Transparenz kann es zu unterschiedlichen Preisen für ähnliche Güter kommen, die auch nicht notwendigerweise der tatsächlichen Marktlage entsprechen müssen.

Ein weiteres Charakteristikum von Wohnungsmärkten sind die geringen Anpassungselastizitäten. Konkret bedeutet das langsame Reaktionen bzw. lange Anpassungsphasen zur Erreichung eines Marktgleichgewichts. Diese Problematik gilt nicht nur für den globalen Wohnungsmarkt, sondern auch für seine heterogenen und lokalen Teilmärkte. Die langsamen Anpassungen ergeben sich sowohl aus der langen Dauer der Preisanpassung als auch aus der längerfristigen Mengenanpassung – so kann z.B. auf eine Wohnungsknappheit nur langsam reagiert werden. Die langsame mengenmäßige Marktreaktion ergibt sich v.a. aus der langen Produktionsdauer bzw. den hohen

Produktionskosten und der langen Nutzungsdauer. Im umgekehrten Fall eines Überangebots bedingen diese, dass ein Nicht-Anbieten bzw. der Abriss unwirtschaftlich wären bzw. ein natürlicher Abgang aus dem Bestand aufgrund von wirtschaftlicher oder technischer Abnutzung erst sehr langfristig erfolgt.

In Bezug auf die Wohnungspreise gibt es ebenfalls Verzögerungseffekte, denn weder das Angebot (Produktionsdauer, Lebensdauer, Produktionskosten) noch die Nachfrage reagieren sofort. Ändert sich die Nachfrage eines bestimmten Haushaltes, wird häufig zuerst ein Über- oder Unterbelag der Wohnung akzeptiert, bevor es zu einem Wohnungswechsel kommt (der sich auch preislich auswirken würde). Außerdem sind bestehende Wohnverhältnisse häufig nicht direkt von Preisänderungen betroffen, wodurch Preisänderungen eben erst bei einem Wohnungswechsel ausschlaggebend werden.

Auch spezifische Rahmenbedingungen und die Verknüpfung mit anderen Teilmärkten (Bodenmarkt, Kapitalmarkt, Baumarkt) beeinflussen die Funktionsweise des Wohnungsmarkts und die Preisbildung, diese vorgelagerten Märkte werden jedoch hier explizit ausgeklammert.

2.2.2.4 Marktversagen, Effizienz und (Verteilungs-)Gerechtigkeit

Blaas (1991A) stellt die notwendigen Bedingungen für das Erreichen eines partiellen Gleichgewichts auf Wohnungsmärkten dar. Während einige Bedingungen durchaus erfüllt zu sein scheinen (z.B. mit dem Preis steigende Angebots- und fallende Nachfragekurven existieren und schneiden sich), sind andere Annahmen eindeutig verletzt. So sind Transaktionskosten nicht nur vorhanden, sondern auch deren Ausmaß nicht zu vernachlässigen. Außerdem bestehen Informationsdefizite und Risiken in Bezug auf Vertragserfüllung. Des Weiteren ist weder die Teilbarkeit des Gutes gegeben, noch treten unbedingt eine große Zahl an Anbietern und Nachfragern auf bzw. sind viele Transaktionen zu beobachten. *Blaas* (1991A) hebt aufgrund empirischer Evidenz insbesondere das Vorhandensein hoher Transaktionskosten und die langsamen Anpassungsprozesse hervor, die für das Vorhandensein von Marktungleichgewichten sprechen. Auch die vorhandenen Informationsasymmetrien erschweren das Erreichen eines Gleichgewichts (*Berg – Cassel – Hartwig*, 1999). Aus dieser Darstellung folgt, dass es Aufgabe des Staates ist, in den Allokationsprozess so einzugreifen, dass ein effizientes Ergebnis erreicht wird. Diese Aufgabe fällt unter die allokationspolitischen Ziele und Aufgaben des Staates (vgl. *Zimmermann – Henke*, 2005).

Selbst bei Vorhandensein einer effizienten Allokation am Wohnungsmarkt durch den Marktmechanismus (oder durch Eingreifen des Staats), kann es sein, dass das Ergebnis aus Sicht der Verteilung ungerecht empfunden wird. Dann kann ein Eingreifen des Staats auch durch das Erreichen von verteilungspolitischen Zielen begründet sein (vgl. *Zimmermann – Henke*, 2005). Vor allem auch aus der Nicht-Substituierbarkeit zeigt sich ein Eingreifen zumindest für jene erforderlich, denen ansonsten der Zugang zum Wohnungsmarkt verwehrt bliebe. Die Versorgung der gesamten Bevölkerung mit Wohnraum eines gewissen Mindeststandards wird somit rasch zur staatlichen Aufgabe. Dabei handelt es sich v.a. um

jene Haushalte, denen kein ausreichendes Einkommen zur Verfügung steht, um die laufenden Kosten des Wohnens zu tragen (vgl. z.B. *Donner*, 2000). Deshalb weist z.B. für *Jenkis* (2001) das Wohnen sowohl Eigenschaften eines Wirtschafts- als auch eines Sozialguts auf.

Verteilungsziele durch staatliche Eingriffe sind jedoch nicht unbedingt nur in Bezug auf die niedrigsten bzw. höchsten Einkommen zu verstehen, sondern können viel weiter gefasst sein (z.B. räumliche Desegregation oder Vermögensverteilung). Zudem handelt es sich beim Wohnungsbestand, wie bereits angesprochen, um einen wichtigen Bestandteil des Gesamtvermögens. Verteilungspolitik in Bezug auf Wohnimmobilienvermögen ist deshalb häufig ein weiteres staatliches wohnungspolitisches Ziel. Insbesondere die häufig vorzufindende Unterstützung zum Erwerb von Wohneigentum weist auf diese Funktion hin.

Die bisherige Analyse der Besonderheiten des Gutes Wohnens zeigte, dass ein staatlicher Eingriff v.a. aus allokationspolitischer und verteilungspolitischer Sicht sinnvoll und gerechtfertigt ist (*Blaas*, 1991A; *Jenkis*, 2001). Es ist allerdings zu beachten, dass ein Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit besteht – im Idealfall wird eine kostengünstige Lösung angestrebt, die gesellschaftlich gewünscht ist (*Blaas*, 1991A). Es ist daher eine normative Frage, inwieweit der Staat in das Marktgeschehen eingreifen soll (vgl. *Jenkis*, 2001).

Außerdem können auch andere Ziele mit Wohnungspolitik verfolgt werden, u.a. auch im sozialpolitischen Bereich. Weitere Beispiele für wohnungspolitische Ziele sind Beschäftigung, Wachstum oder Stabilität. So wurden Zusammenhänge zwischen der Wohnrechtsform und der Mobilität am Arbeitsmarkt festgestellt (s. Kapitel 2.4.2), und antizyklische Wohnbaupolitik kann zur gesamtwirtschaftlichen Stabilität beitragen. Es können jedoch auch Zielkonflikte zwischen diesen Bereichen entstehen, z.B. können öffentlich geförderte Wohnbauinvestitionen, die über den Bedarf hinausgehen auch zu einer makroökonomischen Destabilisierung führen (vgl. Spanien). Bei staatlichen Eingriffen in die Wohnungspolitik ist besonders auf Interaktionseffekte mit anderen Politikbereichen zu achten, insbesondere auf Verteilungsfragen und Sozialpolitik.[1]) Bevor näher auf die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge zu Wohnen eingegangen wird, werden im nächsten Kapitel Instrumente für die konkrete Gestaltung der Wohnungspolitik beleuchtet.

[1]) Als Beispiel sei hier genannt, dass entstandene räumliche Segregation nach Einkommen z.B. direkt mit dem Alter des Gebäudebestands an sich zusammenhängen kann und Renovierungsaktivitäten (z.B. im Rahmen von Konjunkturprogrammen) zu Aufwertungen und einer Verteuerung führen können, und somit zu Abwanderung und neuerlicher Segregation (vgl. *Brueckner – Rosenthal*, 2009; *Donner*, 2000).

2.3 Gestaltungsmöglichkeiten staatlicher Eingriffe in Wohnungsmärkte

Das vorangehende Kapitel zeigte, inwiefern staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt notwendig sind und allokationspolitisch (z.B. asymmetrische Information, hohe Transaktionskosten, usw.) und verteilungspolitisch (z.B. Zugang und Mindestversorgung) begründet sind. Die Bandbreite der zur Verfügung stehenden Instrumente ist dabei sehr groß, auch durch Maßnahmen auf vorgelagerten Märkten (Raumordnung, Finanzmärkte, etc.) können Ziele am Wohnungsmarkt erreicht werden. In dieser Studie liegt der Fokus jedoch vor allem auf dem Wohnungsmarkt im engeren Sinn, d.h. auf wohnbaupolitischen Instrumenten und wohnungsbestandsorientierten Instrumente, am Rande werden jedoch auch Wohnbaufinanzierungspolitik, Raumordnungspolitik und Sozialpolitik beleuchtet. Wichtig dabei ist, dass durch die Verwebung des Wohnungsmarkts mit anderen Märkten, staatliche Eingriffe auch auf andere Politikbereiche wirken können (z.B. im Bereich der Arbeitsmarktpolitik die Abwägung zwischen Wohnungseigentum und Arbeitnehmermobilität, Konjunkturpolitik, etc.) bzw. Maßnahmen aus anderen Politikbereichen auf die Wohnungsmärkte.

Die jeweiligen Instrumente können nach verschiedenen Kriterien gegliedert werden, z.B. auf welchen Teilmarkt sie wirken, ob sie auf das Wohnungsangebot, die Wohnungsnachfrage oder die Transaktion an sich wirken, ob sie der Ausgaben-, der Steuer- oder der Ordnungspolitik zuzurechnen sind (*Blaas*, 1991B). Auch anhand der Aktivität können verschiedene Wohnungspolitiken unterschieden werden (Regulieren, Informieren, Konkurrieren und Subventionieren) (vgl. *Donner*, 2000). Im Fall der Förderung kann noch unterschieden werden, an wem sich ein Eingriff orientiert (Subjektförderung (Nachfrage) oder Objektförderung (Angebot)). *Jenkis* (2001) unterscheidet zudem zwischen direkter und indirekter Förderpolitik. Außerdem hat die Steuerpolitik maßgeblichen Einfluss (z.B. Nicht-Neutralität in Bezug auf eigentümergenütztes Wohnen oder Miete, Betrachtung des Wohnens/der Wohnung als Konsum- oder Investitionsgut) (vgl. *Springler – Wagner*, 2009; *Wolskwijk*, 2009). Schlussendlich führt *Doling* (1997) zudem die Möglichkeit des Nicht-Handelns durch den Staat auf. Diese Alternative ist allerdings in keinem Industrieland vorzufinden – ganz im Gegenteil, Wohnungsmärkte sind relativ stark durch staatliche Eingriffe geprägt.

In Anlehnung an *Doling* (1997), *Donner* (2000) und *Jenkis* (2001) werden diese Gestaltungsmöglichkeiten strukturiert. Es werden dabei folgende Aspekte der Instrumente näher beleuchtet: die Eingriffsart, mit der das Verhalten der Marktakteure beeinflusst werden soll; der Teilmarkt, auf dem das Instrument wirken soll bzw. die Produktions- bzw. Nutzungsphase; und die Zielgruppe, auf die eine bestimmte Politik gerichtet ist. Wichtig ist das Auftreten von Kombinationsmöglichkeiten – gerade das macht die Wohnungspolitik und die Wohnungsmärkte so komplex. Außerdem kann der Staat auf unterschiedlichen föderalen Ebenen bzw. durch staatsnahe Institutionen auftreten und Politiken mehr oder weniger strikt gestalten und umsetzen: Wohnungspolitik besteht zudem nicht nur aus staatlichen Eingriffen, da zahlreiche weitere Akteure (private Vermieter, Genossenschaften) auftreten. Alternativ kann Wohnungspolitik auch aus dem Blickwinkel betrachtet werden, ob bzw. wie die Lücke

zwischen Wohnkosten und Einkommen geschlossen wird (*Doling*, 1997). Für die Zielgerichtetheit müssen die dargestellten Besonderheiten des Gutes Wohnens immer im Auge behalten werden.

Doling (1997) und *Donner* (2000) identifizieren folgende Möglichkeiten, wie das Verhalten der Marktakteure bzw. die Preisbildung und Preise durch den Staat beeinflusst werden können:[2])

- Kein Eingriff: Eine der Möglichkeiten ist es, von einem Wohnungsmarkteingriff (absichtlich oder unabsichtlich) abzulassen – das kann dann der Fall sein, wenn z.B. andere Allokationsmechanismen (in Teilmärkten) das gewünschte Ergebnis erzielen. In Industriestaaten betrifft dies höchstens ausgewählte Aspekte der Wohnungspolitik, im Großen und Ganzen wird ansonsten eine Kombination der nachfolgenden Instrumente zum Einsatz kommen.
- Informieren / Aktivieren: Gerade aufgrund der Informationsasymmetrien bzw. der fehlenden Transparenz der Märkte kann die Bereitstellung von Information (z.B. Preisspiegel) ein Funktionieren der Märkte verbessern (z.B. Senkung der Suchkosten). Neben dem Marktprozess an sich, kann die Bereitstellung von Information auf das Angebot (z.B. Umsetzungsmöglichkeiten für ökologisch nachhaltigen Wohnbau) oder die Nachfrage wirken. Voraussetzung ist die Verfügbarkeit der Information seitens der öffentlichen Hand, die direkten Kosten sind vergleichsweise gering.
- Regulierung: Dieses Instrument bietet sehr viel Flexibilität und die unmittelbaren Kosten halten sich häufig in Grenzen. Regulierungen können z.B. Mindeststandards (z.B. bei Materialien) oder Maximalwerte (z.B. Mietpreise) betreffen, oder es können auch Verbote (z.B. Vertragsklauseln) oder andere Regeln (z.B. Kündigungsschutz) gestaltet werden. Aufgrund der Langfristigkeiten beim Gut Wohnen ist eine Stabilität der rechtlichen Rahmenbedingungen am Wohnungsmarkt wünschenswert, die auch der langen Kapitalbindung gerecht wird.
- Steuern: Auch wenn dieses Instrument im Vergleich zur Förderung weniger sichtbar ist, sollten Wirkungen und die Kosten (im Fall von Steuererleichterungen) nicht unterschätzt werden. Einerseits steht die Möglichkeit einer relativ hohen Steuer auf Güter zur Verfügung, deren Konsum/Produktion eingedämmt werden soll (z.B. nicht-erneuerbare Heizenergieträger). Andererseits kann es auch zu Steuererleichterungen für Güter kommen, deren Konsum gefördert werden soll. So kommt es z.B. relativ häufig zur steuerlichen Bevorzugung von Wohnungseigentum gegenüber Mietwohnungen (zumeist durch die unklare Trennung zwischen Wohnen als Konsum- vs. Investitionsgut). Nicht unermesslich können die steuerlichen Erträge aus Wertsteigerungen sein, generell werden Steuern häufig im Bereich der Bodenmärkte und Immobilientransaktionen vorgefunden.

[2]) Diese Möglichkeiten unterscheiden sich nicht von staatlichen Eingriffen in anderen Bereichen, sind aber bereits speziell auf die Wohnungspolitik umgelegt.

- Förderung: Förderungen sind direkt mit staatlichen Ausgaben verbunden und können einerseits auf die bessere Leistbarkeit (angebots- und nachfrageseitig) abzielen, oder ein bestimmtes Verhalten motivieren. Dabei muss es sich nicht unbedingt um Geldleistungen handeln, auch das Gut selbst oder zweckgebundene Mittel (Coupons) können (zu einem geringen Preis) zur Verfügung gestellt werden. Durch Förderungen wird daher ein Teil der Marktkosten durch den Staat getragen – schon daraus wird ersichtlich, dass Förderungen vergleichsweise kostenintensiv sind und eventuell sogar preissteigernd wirken können. Aufgrund der weiten Bandbreite an Einsatzmöglichkeiten sind Förderungen dennoch beliebt. Unterschieden wird generell zwischen Subjektförderungen, die die Nachfrage beeinflussen (z.B. Einkommenstransfers wie die Wohnbeihilfe) und Objektförderungen, die auf das Angebot abzielen (z.B. Baukostenzuschüsse). Bei der Gestaltung für eine bestimmte Zielerreichung sind Anpassungsreaktionen der Anbieter bzw. Nachfrager und Verschiebungen zwischen einzelnen Wohnungsmarktsegmenten und auch gesamtwirtschaftliche Effekte zu berücksichtigen, die aber empirisch nur schwierig erfassbar sind (*Galster*, 1997).
- Konkurrenz: Schlussendlich kann der Staat selbst als Anbieter auftreten – dieses Instrument kann auch als Sonderfall einer Förderung betrachtet werden, da die Wohnungen, Grundstücke, Finanzierungsinstrumente, etc. dann günstiger als die freien Marktpreise zur Verfügung gestellt werden und so preisdämpfend wirken. Gleichzeitig ist mit einer relativ hohen Ausgabenintensität dieses Instruments zu rechnen.

Die bisher genannten Instrumente können in jeglicher Kombination auf die vorgelagerten Märkte angewandt werden, d.h. auf den Bodenmarkt, den Kapitalmarkt und den Baumarkt – diese sind der Produktionsphase des Gutes Wohnens zuzurechnen. Widmungspolitik, Dichtefestlegungen und die gesamte Stadtentwicklungspolitik zielen auf den Bodenmarkt ab. Zinszuschüsse, Darlehensgewährungen, Abschreibungsmöglichkeiten von Zinsaufwendungen oder Bausparkassenförderungen sind alle hauptsächlich auf den Kapitalmarkt gerichtet. Eng damit verknüpft ist die Wohnbaupolitik, wozu neben der Quantität auch die Qualität und die Struktur (z.B. Rechtsform) gehört.

Aber auch auf den Bestandsmarkt (bzw. seinen zahlreichen Teilmärkten) oder den Renovierungs- und Instandhaltungsmarkt kann die Wohnungspolitik abzielen. So kann z.B. das Mietrechtsgesetzt auf einen Teil des Bestands beschränkt werden, oder geförderter Wohnungsneubau v.a. auf jene Regionen abzielen, in denen es z.B. zu einem starken Haushaltswachstum und somit einem höheren Bedarf kommt. Da der Neubau nur einen geringen Teil des Bestands ausmacht, kann der Bestand nur langsam angepasst werden – Über-, Unter- oder Fehlbelegungen, Leerstände, Vertragssicherheit bei Mietwohnungen, sowie die Leistbarkeit können aber durch den Einsatz geeigneter Instrumente adressiert werden. Wichtig dabei ist die Anbieterstruktur zu berücksichtigen, z.B. die Größe des privaten bzw.

öffentlichen Mietenmarkts, das Vorhandenseins eines gemeinnützigen Sektors bzw. die Größe des Eigentumsanteils.

Des Weiteren ist zu beachten, dass manche Instrumente nicht immer einen umfassenden Bezug haben müssen, sondern bestimmte Zielgruppen adressieren. Neben Einkommensobergrenzen können auch Kriterien wie Alter, Familienstand bzw. Haushaltsgröße, oder ethnische Zugehörigkeit, etc. herangezogen werden. Häufig werden auch unterschiedliche Instrumente für verschiedene Personengruppen angewandt, z.B. erhalten Personen mit niedrigem Einkommen eine monetäre Transferleistung für Wohnen und Personen mit mittlerem Einkommen eine Steuererleichterung – dieses Beispiel soll den Gestaltungsfreiraum der Wohnungspolitik hervorheben. Bei der Wahl der Instrumente ist jedoch die Möglichkeit eines sozialen Stigmas zu beachten, genauso wie die Treffsicherheit oder räumliche Segregation. So kann es z.B. durch aufwertende Politiken in einem Stadtteil zu Verdrängungseffekten der dort ansässigen einkommensschwachen Bevölkerung kommen, und einkommensstärkere Haushalte profitieren verstärkt. Politiken können zudem auf eine geographische Region beschränkt sein (z.B. Stadtentwicklungsgebiete) oder auf eine Wohnrechtsform (z.B. Mietrecht, Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht), auf Gebäude- oder Wohnungstypen (z.B. mehrgeschossige Wohnbauten, Dachgeschossausbauten) – durch die enge Verknüpfung der einzelnen Marktsegmente sind Auswirkungen auf andere Segmente sehr wahrscheinlich.

Die Wirkungsweise von einzelnen Instrumenten bzw. von der gewählten Politikmischung ist daher sehr umfassend und in Bezug auf viele Dimensionen zu betrachten. Außerdem ist sie abhängig von den aktuellen Ungleichgewichten am Wohnungsmarkt und so einem ständigen Wandel unterzogen. Aber auch weil ein enger Zusammenhang zum gewählten Zugang zur Sozialpolitik besteht, zeigt sich in Bezug auf die konkrete Gestaltung der Wohnpolitikgestaltung, dass sich Länder teils sehr unterschiedlich positionieren: In der Nachkriegszeit spielte z.B. in Europa der Wohnungsneubau eine viel größere Rolle, v.a. auch der staatlich geförderte, als in den USA. Sobald quantitativ genug Wohnraum vorhanden war, wurde mehr Wert auf Qualität gelegt. In naher Zukunft werden sich Wohnungspolitiken notwendigerweise vermehrt mit Wohnformen der älteren Bevölkerung bzw. kleinerer Haushalte beschäftigen. Trotz dieser gemeinsamen Entwicklungstendenzen und teilweise ähnlicher Herausforderungen in Europa ist die Wohnungspolitik in Österreich, Schweden, Spanien und Großbritannien sehr unterschiedlich gestaltet, z.B. in Bezug auf die Förderung bzw. steuerliche Bevorzugung von Wohnungseigentum oder der Größe des privaten und sozialen Mietenmarkts. Auf diese Unterschiede wird im Kapitel 3 näher eingegangen, zuvor wird Wohnen noch in den gesamtwirtschaftlichen Kontext gesetzt.

2.4 Wohnen im gesamtwirtschaftlichen Kontext

2.4.1 Wohnen und makroökonomische Zusammenhänge

Obwohl Wohnbauinvestitionen einen beträchtlichen Anteil aller Investitionen ausmachen und so auch relevant für die Gesamtwirtschaft sind, wird Wohnen in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur im Bereich Makroökonomie größtenteils ignoriert (*Leung*, 2004). Zudem laufen auch wichtige Kanäle der Monetärpolitik über den Wohnungsmarkt (insbesondere in Bezug auf Finanzierung und Immobilienvermögen bzw. Immobilienpreise, in einigen Ländern über hypothekarisch besicherte Konsumkredite). Die Ausgaben für Wohnen sind außerdem eine wichtige Ausgabenkategorie privater Haushalte. Umgekehrt wird auch in der Literatur zur Wohnungspolitik und Stadt- und Regionalwirtschaft die gesamtwirtschaftliche Lage häufig ignoriert (*Leung*, 2004). Der derzeitige Konnex zwischen Makroökonomie und Immobilien- bzw. Wohnungswirtschaft erfolgt dabei v.a. über die Literatur über das Feld der Finanzwirtschaft. Dieser Zusammenhang gewinnt gerade durch die aktuelle wirtschaftliche Lage und die Rolle, die Immobilien- und Finanzmärkte dabei spielen, an Bedeutung. *Leung* (2004) bietet einen groben Literaturüberblick über die Zusammenhänge zwischen Wohnen und Makroökonomie und teilt die Literatur in mehrere Gruppen ein, die spezifische Zusammenhänge (Steuern, Konjunkturzyklen, Stadt- und Regionalwirtschaft) untersuchen:

In Bezug auf die Besteuerung von Wohnen zeigt sich, dass eigentümergenutztes Wohnen in einigen Ländern im Vergleich zu Mietwohnungen relativ schwächer besteuert wird, obwohl Immobilienvermögen einerseits vom Wert her substanziell ist und andererseits Steuerzahlungen aufgrund der Immobilität und Dauerhaftigkeit schwierig zu umgehen sind. Die Steuererleichterungen hängen damit zusammen, dass eigentümergenutztes Wohnen aus diversen Gründen bevorzugt wird, z.B. kulturell oder weil positive Externalitäten erwartet werden. Untersuchungen mit allgemeinen Gleichgewichtsmodellen zeigen jedoch, dass diese Steuererleichterungen zu einem Wohlfahrtsverlust führen, weil es zu einer Verzerrung der Kapitalveranlagung kommt – d.h. dass Investitionen in Immobilien fließen anstatt in Bereiche mit größeren Wachstumschancen. Nicht nur die verzerrte Besteuerung, auch die Verteilung auf Eigentum und Mietenmarkt insgesamt kann die makroökonomische Entwicklung beeinflussen – denn es ist davon auszugehen, dass sich Mieter- und Eigentümerhaushalte substanziell voneinander unterscheiden, z.B. in ihrem Konsumverhalten (*Gstach*, 2009).

Ein weiterer Zweig der von *Leung* (2004) untersuchten Literatur beschäftigt sich mit den Konjunkturzyklen. Dazu zählen Studien, die die Korrelation zwischen (Wohn)baukonjunktur und gesamtwirtschaftlicher Konjunktur untersuchen – die Ergebnisse, ob der Wohnbauzyklus vorlaufend, gleichlaufend oder nachlaufend ist, sind uneinheitlich. Jedenfalls gibt es Hinweise, dass die Baukonjunkturzyklen überdurchschnittlich lang sind (die Ergebnisse variieren zwischen 10 und 25-30 Jahre). Insgesamt zeigt sich, dass der Wohnbauzyklus durch fundamentale Faktoren mitbestimmt ist, die z.T. auch den gesamtwirtschaftlichen Zyklus beeinflussen und die überdurchschnittliche Länge von Wohnungszyklen mitverursachen. Zu

diesen Faktoren zählen z.B. die Bevölkerungsentwicklung (Schwankungen zwischen Kohorten), Baukostenentwicklung oder Schocks (z.B. Naturkatastrophen). Die Zins- und Kreditentwicklung sowie die Einkommensentwicklung haben ebenfalls Einfluss auf das makroökonomische Geschehen bzw. auf die Wohnbauinvestitionen. Diese Faktoren beeinflussen außerdem die Immobilienpreise – wie bereits erwähnt, können diese wiederum einerseits über monetärpolitische Mechanismen (z.B. zusätzliche Kreditentnahmen, Vermögenseffekte) und andererseits über Renditenerwartungen (Neubau) auf die Realwirtschaft wirken. Außerdem ist ein weiterer Aspekt, unter dem der Zusammenhang zwischen Wohnungsmärkten (insbesondere Preisen) und Makroökonomie untersucht wird, die kleinräumige Ebene: Es zeigt sich, dass der stärkere Grad an Verstädterung zu einer veränderten Preisdynamik führt, da Grundstücke ein limitierter Produktionsfaktor sind – das kann zu spekulativen Blasen führen.

Insgesamt gibt es starke Evidenz, dass Wohnbauinvestitionen und Wohnungspreise von fundamentalen Bewegungen abhängen (z.B. Bevölkerungswachstum, Zinsentwicklung, Bestand, usw.), es aber gleichfalls zu Abweichungen von längerfristigen Gleichgewichten über Erwartungen kommen kann (Immobilienpreisblasen). Gerade die fundamentalen Faktoren sind jedoch stark länder- und politikspezifisch, z.B. ist in manchen Ländern die Wohnbaupolitik explizit antizyklisch orientiert.

2.4.2 Wohnen als Standortfaktor: Rechtsform, Arbeitsmärkte, Mobilität und regionale Verteilung

Ein reibungsloses Funktionieren des Wohnungsmarkts ist ein wichtiger Faktor für das Funktionieren der Arbeitsmärkte und somit für einen Wirtschaftsstandort. Neben anderen Faktoren (Transportkosten, Arbeitsmarktregulierung, Steuern, usw.) sind in Bezug auf den Wohnungsmarkt die Rechtsform (Miete, Eigentum) und damit einhergehende Transaktionskosten von hoher Relevanz für die Möglichkeit von Mobilität von Arbeitskräften. Der Diskurs und die Ergebnisse in der einschlägigen Literatur sind vielfältig und spiegeln die Komplexität von Wohnungs- und Arbeitsmärkten wider. Insbesondere in Bezug auf die Rechtsform und die Arbeitslosigkeit gibt es eine Reihe von Studien, auf die hier nun näher eingegangen wird.

Oswald (1999) ist einer der prominentesten Vertreter, die auf Ineffizienzen in Bezug auf eigentümergenutztes Wohnen und Arbeitslosigkeit verweisen. Er argumentiert, dass durch einen funktionierenden und ausgedehnten Mietenmarkt die Arbeitslosigkeit gesenkt werden kann. Konkret zeigt er, dass auf gesamtwirtschaftlicher Ebene eine höhere Arbeitslosenquote mit einer höheren Eigentumsquote einhergeht. Die höhere Arbeitslosigkeit begründet er damit, dass Eigentümer aufgrund der relativ höheren Transaktionskosten im Fall eines Wohnungswechsels seltener übersiedeln. Zudem geht er davon aus, dass im Fall der Arbeitslosigkeit weitere Pendelstrecken in Kauf genommen werden. Da höhere Transportkosten den Arbeitsertrag mindern, wird Arbeitslosigkeit vergleichsweise attraktiver.

Außerdem hemmt ein geringer Anteil an Mietwohnungen die Mobilität (insbesondere jüngerer) Arbeitskräfte und Arbeitssuchender. Gesamtwirtschaftlich betrachtet bedeutet eine geringe Mobilität der Arbeitskräfte im Durchschnitt zudem höhere Produktionskosten (da häufiger eine Diskrepanz zwischen den erforderlichen und tatsächlichen Fähigkeiten der Arbeitskräfte auftritt), die zu einem geringeren regionalen Einkommen, zu weniger Arbeitsplätzen und somit zu einer höheren Arbeitslosigkeit führen. Auch *Nickell – Layard* (1999, zit. in *Munch – Rosholm – Svarer*, 2006) und *Green – Hendershott* (2001) finden einen negativen – wenn auch weniger starken – Zusammenhang zwischen der Eigentümerquote und der Arbeitslosigkeit.

In einer Studie zum britischen Mobilitätsverhalten (in Bezug auf Wohnung und Arbeitsplatz) kommen *Böheim – Taylor* (2000) anhand eines Haushaltspanels zu ähnlichen Ergebnissen: Arbeitslose sind tendenziell regional mobiler als Beschäftigte und die meisten Umzüge sind durch die Arbeitssituation motiviert. Zudem sind (private) Mieter mobiler (Arbeit, Wohnen) als verschuldete Eigentümer. *Böheim – Taylor* (2000) weisen allerdings darauf hin, dass in ihrem Untersuchungszeitraum die Mobilität generell vergleichsweise gering war und die Gegebenheiten des britischen Wohnungs- und Arbeitsmarkts zu beachten sind. So gab es im Beobachtungszeitraum verhältnismäßig viele (überschuldete) Hauskäufer mit niedrigem Einkommen und aufgrund des rasanten Anstiegs der Eigentümerquote sind insbesondere jüngere und ältere, schlechter ausgebildete, Arbeitslose und Alleinerziehende keine Eigentümer. Auf Mikroebene zeigt sich daher, dass Eigentümer seltener Arbeitslos sind als Mieter (sowohl Mieter im privaten als auch im öffentlichen Bereich) und sich generell auch in anderen Eigenschaften unterscheiden. *Munch – Rosholm – Svarer* (2006) kontrollieren anhand von dänischen Mikrodaten explizit für die Verzerrung aufgrund unterschiedlicher Eigenschaften von Eigentümer- und Mieterhaushalten. Sie bestätigen, dass Eigentümer weniger mobil sind, dafür am lokalen Arbeitsmarkt aber kürzer bzw. seltener arbeitslos sind.[3])

Dass Eigentümer tendenziell weniger häufig arbeitslos sind ist jedoch keine britische oder dänische Besonderheit und scheint den Hypothesen von *Oswald* (1999) zu widersprechen. Mehrere Studien klären jedoch diesen Unterschied zwischen aggregierten Daten und Untersuchungen auf Mikrodatenebene auf. *Dohmen* (2005) zeigt z.B. in seinem Modell, dass die Mobilität auch abhängig von den Fähigkeiten bzw. den Löhnen ist (höhere Fähigkeiten/höhere Löhne führen zu mehr Mobilität, da die Kosten von Arbeitslosigkeit im Vergleich zu einem Umzug in eine Region mit mehr Arbeitsplätzen relativ höher sind). Um die Arbeitslosigkeit zur reduzieren wäre seiner Ansicht nach insbesondere eine Senkung der Mobilitätskosten zielführend. Insgesamt kann in seinem Modell aber der scheinbare Widerspruch zwischen den Ergebnissen auf Mikro- und Makroebene aufgelöst werden: Mit

[3]) In einer weiteren Studie finden sie zudem, dass Eigentümer seltener ihre Arbeit wechseln und so eine höhere firmenspezifische Produktivität und höhere Löhne erreichen (*Munch – Rosholm – Svarer*, 2008). Umgekehrt zeigen *Coulson – Fisher* (2009), dass höhere Eigentumsquoten generell zu niedrigen Löhnen führen, da Eigentümer eher an einen spezifischen Standort gebunden sind. Berücksichtigt man zudem Firmenentscheidungen, kommt es gerade in jenen Regionen mit niedrigeren Löhnen (und hohen Eigentumsquoten) zur Schaffung von Arbeitsplätzen und einer höheren Produktionsleistung.

einer hohen Eigentumsquote kann eine hohe Arbeitslosigkeit einhergehen, selbst wenn Eigentümer eine geringere Mobilität als Mieter aufweisen und seltener arbeitslos sind.

Für Haushalte in 14 EU Ländern und über einen Zeitraum von 1994 bis 2001 bestätigen *de Graaff – van Leuvensteijn* (2007) diese theoretischen Ergebnisse von *Dohmen* (2005) und begründen sie ebenfalls anhand der Transaktionskosten: Eigentümer wechseln seltener ihre Arbeit und haben eine geringe Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden – aggregiert kommt es in den untersuchten europäischen Ländern dennoch zu einem positiven Zusammenhang zwischen Eigentümer- und Arbeitslosenquote aufgrund unterschiedlicher Opportunitätskosten von Arbeitslosigkeit. Durch die explizite Berücksichtigung länderspezifische Regulierungen von Wohnungsmärkten und Transaktionskosten (z.B. Steuern), Sprache und anderer Faktoren können die scheinbar unterschiedlichen Ergebnisse auf Mikro- und Makroebene aufgelöst werden.

Hämäläinen – Böckerman (2004) beziehen ebenfalls die aktuelle Lage auf den Wohnungsmärkten (Eigentumsquote, Immobilienpreise) mit ein und unterscheiden zusätzlich zwischen Zu- und Abwanderungsfaktoren: Während die aktuelle Lage auf den Wohnungsmärkten der Abwanderungsregion kaum eine Rolle spielt, hemmen hohe Immobilienpreise und eine starke Eigentumsquote die Zuwanderung in anderen Regionen. Die Immobilienpreise spiegeln dabei gut die Arbeitsmarktsituation wider, da gerade in strukturschwachen Regionen vergleichsweise niedrigere Preise vorkommen. Umgekehrt sind in Regionen mit einem dynamischen Arbeitsmarkt (zumeist Ballungsräume) deutlich höhere Preise (auch im Vergleich zum Einkommen) vorzufinden. Auch *Böheim – Taylor* (2000) berücksichtigen diesen Aspekt.

Auf kleinräumiger Ebene spielt Mobilität und Standortqualität ebenfalls eine Rolle: Denn auf kleinräumiger Ebene sind tendenziell positive Effekte integrierter Wohnungsmärkte auf die soziale und gesamtwirtschaftliche Stabilität zu erwarten (z.B. *Jargowsky*, 1996; *Musterd – de Winter*, 1998). Das hängt eng mit Verteilungseffekten und Verteilungspolitik zusammen, die so verstanden werden können, dass es zu keiner unerwünschten räumlichen Segregation der Einkommensschichten nach dem Wohnort kommt. Generell wird in der einschlägigen Literatur zwischen unterschiedlichen Arten räumlicher Segregation differenziert (ökonomisch, ethnisch), wenn auch nicht immer explizit. Die sich daraus ergebenden Effekte sind dabei nicht ausschließlich negativ, z.B. können bei ethnischer Konzentration ethnisch-orientierte Unternehmungen besser wachsen. Dennoch wird räumliche Segregation, v.a. wenn sie zu Negativspiralen führt, in Europa generell kritisch betrachtet, z.B. die Verdrängung ansässiger einkommensschwächerer Bewohner durch eine Aufwertung eines Stadtteils durch Renovierungsaktivitäten (vgl. *Musterd – de Winter*, 1998; *Brueckner – Rosenthal*, 2009). Die empirische Literatur ist jedoch v.a. auf die USA bezogen, wohingegen in Europa meist ein geringerer Grad der räumlichen Segregation vorliegt und die Art der Segregation häufig auch nicht direkt mit den USA vergleichbar ist (z.B. wegen der Art des vorliegenden Wohlfahrtsstaatsmodells) (*Musterd*, 2005).

Insgesamt lässt sich zusammenfassen, dass Eigentümerhaushalte weniger mobil (sowohl regional als auch in Bezug auf ihren Arbeitsplatz) und seltener arbeitslos sind – der Zusammenhang scheint durch Selbstselektion begründet zu sein, nicht durch Kausalität (*Dietz – Haurin*, 2003). Zu beachten ist, dass Eigentümerhaushalten häufig positive externe Effekte zugeschrieben werden: *Dietz – Haurin* (2003) zählen in einer interdisziplinären Studie eine Reihe dieser positiven externen Effekten von Eigentümern auf (diese reichen z.B. vom stärkeren Umweltbewusstsein bis zu besserer Gesundheit und höherer Nachbarschaftsqualität, die Ergebnisse in Bezug auf räumliche Segregation sind nicht einheitlich). Diese externen Effekte werden jedoch in Bezug auf die Arbeitsmarktsituation zumindest teilweise wieder aufgehoben. Denn insgesamt zeigt sich, dass in Regionen mit einem großen Anteil an Eigentümern die Arbeitslosigkeit höher ist. Eine statistisch eindeutige Kausalität zwischen Eigentumsquote und Arbeitslosigkeit konnte jedoch bislang noch nicht gezeigt werden. Für die Wohnungspolitik hat dies weitreichende Konsequenzen und stellt somit die bevorzugte Förderung von Wohneigentum (z.B. durch steuerliche Erleichterung) in Frage.

2.4.3 Wohnen und Sozialpolitik

Da die Wohnungspolitik als ein Teil der Sozialpolitik betrachtet werden kann, empfiehlt es sich, sie u.a. in diesen Kontext einzubetten. Der Zweig der vergleichenden Wohnungspolitikliteratur orientiert sich ebenfalls an diesem Ansatz, und kritisiert häufig, dass die Wohnungspolitik in der Wohlfahrtsstaatenliteratur nur marginal behandelt wird (vgl. *Balchin*, 1996; *Kleinman*, 1996; *Doling*, 1997; *Lowe*, 2004). Die möglichen Gründe dafür sind vielschichtig:

Neben der Komplexität (vgl. z.B. *Wilensky*, 1975), sind es möglicherweise auch die Besonderheiten des Gutes Wohnen, die eine Ausklammerung forciert haben. Zu den Besonderheiten zählt z.B., dass die Wohnraumversorgung im Vergleich zu anderen sozialpolitischen Agenden, die eher arbeitsintensiv sind, sehr kapitalintensiv ist (Produktions- bzw. Mietkosten) und insofern auch anfällig für Ausgabenkürzungen (*Lowe*, 2004). Aufgrund der fehlenden Substituierbarkeit bekommt Wohnen zudem häufig eine spezifische Rolle eingeräumt, die nicht zu den Charakteristika bestimmter Wohlfahrtsstaatstypen passt (*Lowe*, 2004). *Kemeny* (1995) zeigt in ähnlicher Weise auf, dass es sich bei Wohnungen einerseits um ein Konsumgut handelt, andererseits Wohnen mangels Substitutionsmöglichkeiten auch als "universelles Recht" angesehen werden sollte (d.h. als Sozialgut, wie es *Jenkis* (2001) formulieren würde). Gleichzeitig sind Wohnungen ein langlebiges Gut, denen so auch eine Bedeutung für die Altersvorsorge zukommt. Z.B. kann eine starke Forcierung des Wohneigentums als Altersvorsorge in den sozialpolitischen Bereich der Gestaltung des Pensionssystems übergreifen.

Ein weiterer wichtiger Grund für die Marginalisierung in diesem Forschungsbereich könnte sein, dass häufig nur ein Teil der wohnungspolitischen Maßnahmen in den Bereich der sozialen Wohlfahrtspolitik fallen, während in der Wohnungspolitik insgesamt ein viel breiteres Maßnahmenspektrum zur Anwendung kommt. Vor dem Hintergrund dieser Komplexität ist die

Ausklammerung von "Wohnen" bei wohlfahrtsstaatlichen Untersuchungen und Klassifizierungen nachvollziehbar, wenn auch nicht wünschenswert. Insgesamt wird deshalb von der Wohnraumversorgung häufig als "wackelige Säule" des Wohlfahrtsstaats gesprochen, obwohl andere sie – v.a. wegen ihrer wechselseitigen Beziehungen zu anderen sozialpolitischen Bereich (Gesundheit, Familie, Alter, Arbeitslosigkeit, Armut) – als Grundstein sehen (vgl. *Torgersen*, 1987; *Malpass*, 2008).

Dennoch gibt es eine Reihe von Studien, die die Wohnungspolitik unter diesem mustervergleichenden Ansatz der Wohlfahrtsstaaten betrachten, häufig in Anlehnung an die etablierte Gliederung von *Esping-Andersen* (1990).[4]) Dabei wird versucht, über ein reines Nebeneinanderstellen hinauszugehen, und auch Trends und Tendenzen abzuleiten. *Balchin* (1996) erweitert den Ansatz von *Esping-Andersen* (1990) auf die Wohnungspolitik, insbesondere auf die Wohnform (Miete, Eigentum):

Für das sozialdemokratische Modell kommt *Balchin* (1996) zu dem Schluss, dass theoretisch vor allem Mietformen und genossenschaftliche organisierte Wohnformen dominieren, die als Alternative zu einem rein privatwirtschaftlichen Mietsektor existieren. Der allgemeine Zugang und die Langfristigkeit stehen dabei im Vordergrund. Für das korporatistische Wohlfahrtsmodell würde *Balchin* (1996) ein Nebeneinander von staatlichem und privaten Mietensektor erwarten, wobei sich durchaus entweder vermehrt die eine oder andere Form durchsetzen könnte. Staatliche Eingriffe sind laut *Balchin* (1996) in diesem Modell als temporäre Eingriffe zu verstehen (die allerdings, wie er bemerkt, durchaus über Jahrzehnte hinweg bestehen können), und nicht unbedingt in die soziale Schichtung eingreifen. *Kemeny* (1995) sieht hingegen kaum Unterschiede zwischen der Wohnungspolitik in sozialdemokratischen und korporatistischen Ländern, er erwartet für beide Typen einen einheitlichen Mietenmarkt. Unter einem einheitlichen Mietenmarkt versteht *Kemeny* (1995), dass der Mietenmarkt zwischen staatlicher und privater Vermietung vollkommen integriert ist; d.h. private bzw. staatlich-organisierte vermietete Wohnungen stehen in Konkurrenz zueinander.

Im liberalen Wohlfahrtsstaat erwartet *Balchin* (1996) eine Dominanz des eigentümergenutzten Wohnens. Staatliche Wohnraumversorgung steht nur einem kleinen Teil der Bevölkerung zur Verfügung, die ansonsten keinen Zugang zum allgemeinen Wohnungsmarkt hätte, und ist häufig mit einem starken Stigma behaftet. *Kemeny* (1995) spricht im Fall des liberalen Wohlfahrtsstaatsmodells von einem dualen Mietenmarkt. Bei einem dualen Mietenmarkt

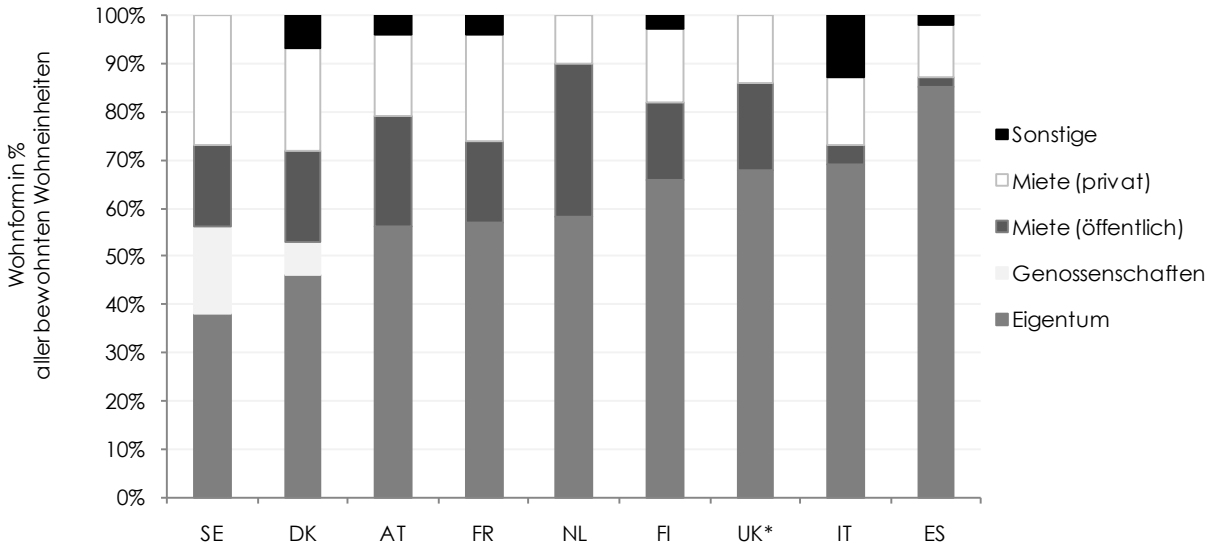
---

[4]) *Esping-Andersen* (1990) teilt die Industriestaaten anhand empirischer Belege in drei Wohlfahrtsstaatstypen ein, a) *liberal-angelsächsisch* mit "residualen" staatlichen Fürsorgeleistungen und erwerbsorientiertem (privatem) Zugang zu weiteren Sozialleistungen (z.B. USA, Großbritannien), b) *konservativ-korporatistisch* mit tlw. erwerbsabhängigem Leistungsanspruch und tlw. universellem Zugang zu staatlichen Sozialleistungen (z.B. Österreich, Deutschland, Niederland, Frankreich) und c) *sozialdemokratisch-skandinavisch* mit hauptsächlich universellem Zugang zu staatlichen Leistungen (z.B. Schweden). Diese Zuordnung ist lediglich idealtypisch zu sehen und wurde bereits von vielen Autoren ergänzt bzw. adaptiert, z.B. in Bezug auf süd- und osteuropäische Länder (vgl. *Abrahamson*, 1995; *Leibfried*, 1993; *Barlow – Duncan,* 1994 (zit. in *Balchin*, 1996); *Castles*, 1998).

bestehen zwei Teilbereiche, ein privater Mietenmarkt und ein residualer staatlich-kontrollierter Sektor für soziale Vermietung.

Diese Gestaltung der Mietenmärkte hat laut *Kemeny* (1995) theoretisch weitreichende Konsequenzen: Im einheitlichen Mietenmarkt kann die verstärkte Konkurrenz zu vergleichsweise besserer Qualität bei niedrigeren Preisen führen. Für die Rentabilität im privaten Mietenbereich wäre allerdings eine äquivalente Förderung notwendig. Zudem erkennt *Kemeny* (1995) die eventuelle Notwendigkeit einer Mietpreisregulierung bei Marktimperfektionen. Eine Wohnformneutralität zwischen Wohnungseigentum und Miete besteht dann, wenn die Förderungen vergleichbar sind. Der duale Mietenmarkt führt hingegen tendenziell zu einer Verschiebung zu Wohnungseigentum, außer für Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen. Einerseits sind profitorientierte Mieten vergleichsweise teuer, andererseits ist der soziale Mietenmarkt häufig mit einem Stigma belastet.

Abbildung 1: Wohnrechtsform in westeuropäischen Ländern (2008)



Q: *Dol – Haffner* (2010), WIFO-Darstellung. – UK: ausschließlich England; Genossenschaftswohnungen werden in einigen Ländern nicht getrennt ausgewiesen.

Aus Abbildung 1 wird ersichtlich, dass den Erwartungen entsprechend in den Staaten mit einem liberalen Wohlfahrtsstaatsmodell (bzw. südeuropäischem Modell) (Spanien, Italien, Großbritannien[5])) Eigentum die dominierende Wohnform ist, der öffentliche Mietenmarkt nimmt nur in Großbritannien einen relativ großen Stellenwert ein. Aus dem Blickwinkel der Sozialpolitik ist der Zugang zum Wohnungsmarkt (außer in Großbritannien) nur in äußerster Not durch den Staat geregelt – ansonsten erfolgt eine Allokation von Wohnungen am freien (wenn auch meist geregelten) Markt. In den korporatistischen Wohlfahrtsstaaten Österreich,

[5]) Die Werte beziehen sich nur auf England.

Frankreich und Niederlande liegt die Eigentumsquote jeweils unter 60%, der öffentliche und private Mietenmarkt spielt eine wichtige Rolle. In den skandinavischen Ländern hat nur Finnland eine Eigentumsquote von über 60%. Sowohl in Finnland als auch in Schweden und Dänemark sind der öffentliche und private Mietenmarkt in etwa gleich groß und stellen einen relevanten Teil des Wohnungsbestands dar.

Es wird jedoch betont, dass eine Zuordnung die rein auf empirischen Belegen beruht, häufig nicht möglich ist. Vor allem eine nähere Differenzierung zwischen dem sozialdemokratischem und dem korporatistischen Modell erweist sich als schwierig – das deutet daraufhin, dass wegen der genannten Gründe (Komplexität, Besonderheiten von Wohnen, Interaktion mit anderen Politikbereichen, häufige Regimeverschiebungen) der Ansatz nach *Esping-Andersen* (1990) für die Wohnungspolitik nicht ausreichend geeignet ist. In diesem Zusammenhang steht einer der häufigsten Kritikpunkte mit der Klassifikation von Wohlfahrtsstaaten: Die typisierten Wohlfahrtsstaatsmodelle sind Idealtypen, die Entwicklung des Wohlfahrtssystems ist stark pfadabhängig und insofern gibt es unterschiedliche Ausprägungen innerhalb einer Klasse. In Bezug auf die Betrachtung der Wohnungspolitiken geht es nicht um die exakte Zuordnung, sondern v.a. um eine vergleichende Zugangsweise. So zeigt sich z.B., dass nach dem zweiten Weltkrieg die (staatliche) Neubauproduktion in ganz Europa eine große Rolle spielte, seither die Ausrichtung der Wohnungspolitik in den einzelnen Ländern stark variiert (vgl. *Balchin*, 1996; *Boelhouwer – van der Heijden*, 1993). Weil die Herangehensweise an Wohnungspolitik inzwischen sehr unterschiedlich erfolgt, ist es wichtig, in einem nächsten Schritt einen genaueren Blick auf die Politikgestaltung in ausgewählten Ländern zu werfen.

2.5 Schlussfolgerungen

Bedingt durch die Besonderheiten des Gutes Wohnens resultiert, dass staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt sinnvoll und notwendig sind. Neben reinen allokationspolitischen Eingriffen zeigt sich ein besonderer Bedarf wohnungspolitischer Eingriffe in Bezug auf die Verteilung i.w.S. Es stehen beispielsweise Verteilungsfragen aufgrund der starken Rolle von Immobilien in der Vermögensposition von Haushalten im Vordergrund. Die Einkommensverteilung (Leistbarkeit und Zugang zum nicht-substituierbaren Gut Wohnen) ist ebenfalls ein Aspekt der Verteilungspolitik, so wie die räumliche Verteilung bzw. Segregation von Bevölkerungsschichten.

Konkrete Ziele und Gestaltungsmöglichkeiten unterliegen dabei kulturellen und sozialpolitischen Wertvorstellungen. Das Instrumentarium bietet vielfältige Lösungen für Ungleichgewichte am Wohnungsmarkt an. Es zeigt sich, dass die Eingriffe in Industriestaaten weit über die ausreichende Versorgung mit Wohnraum der bedürftigsten Bevölkerungsschichten hinaus gehen. Aus den Besonderheiten des Gutes Wohnen ergeben sich sowohl Einschränkungen als auch Möglichkeiten der Wohnungspolitik, die Beachtung dieser Besonderheiten ist jedenfalls für erfolgreiche wohnungspolitische Eingriffe unabdingbar.

Wie bei allen staatlichen Eingriffen sollten Marktversagen, die Effizienz staatlicher Eingriffe und Gerechtigkeitsaspekte gegeneinander abgewogen werden.

Das Spektrum der Instrumente reicht von der Ausgaben- bzw. Steuerpolitik bis zu ordnungspolitischen Maßnahmen. Auch der Staat selbst kann als Anbieter am Wohnungsmarkt auftreten. Neben der reichen Gestaltungsmöglichkeit durch die weite Bandbreite an Instrumenten und ihrer Kombinationsmöglichkeiten sind es v.a. die Nebenwirkungen von staatlichen Eingriffen in anderen Politikbereichen und Märkten (vorgelagerte Märkte des Wohnungsmarktes, Arbeitsmarkt, Sozialpolitik), die die Komplexität von Wohnungsmärkten bedingen.

Es zeigt sich z.B., dass die Frage nach den staatlichen Wohnungsmarkteingriffen eng mit der Gestaltung der Konjunktur-, der Arbeitsmarkt-, der Standort- und der Sozialpolitik im Rahmen des Wohlfahrtsstaatsparadigmas zusammenhängt. Umgekehrt hat die Gestaltung der Wohnungspolitik Auswirkungen auf andere Agenden (z.B. Konjunkturentwicklung). Es wurde gezeigt, dass Wohnen ein wichtiger Standortfaktor ist und die Wohnungspolitik eng mit der Vermeidung von Arbeitslosigkeit und von räumlicher Segregation zusammenhängt und somit wichtig für das soziale Gefüge ist. Gesamtwirtschaftlich sind die Wirkungen wichtiger fundamentaler Faktoren (demographische Entwicklung, Zinsentwicklung, Wohnungsbestand) auf die Wohnbauinvestitionen und Immobilienpreise und mittelbar auf Gesamtwirtschaft und Beschäftigung nicht zu vernachlässigen. Wie die jüngste Vergangenheit zeigt, sind Immobilienpreisblasen nicht auszuschließen – Wohnungspolitiken können hier gegensteuern. Gerade die genannten fundamentalen Faktoren sind stark länder- und politikspezifisch, z.B. ist in manchen Ländern die Wohnbaupolitik explizit antizyklisch orientiert. Deshalb wird im nächsten Kapitel näher auf die konkrete Gestaltung von Wohnungspolitiken eingegangen. In einem Vergleich von den Ländern Großbritannien, USA, Spanien, Österreich und Schweden wird die Wohnungspolitik in einen gesamtwirtschaftlichen Rahmen gebettet, die Rahmenbedingungen der Wohnungsmärkte und die Wohnsituation der Bevölkerung dargestellt und aktuelle Herausforderungen aufgezeigt.

3. Wohnen in Großbritannien, USA, Spanien, Österreich und Schweden – systemische und makroökonomische Aspekte

3.1 Einleitung

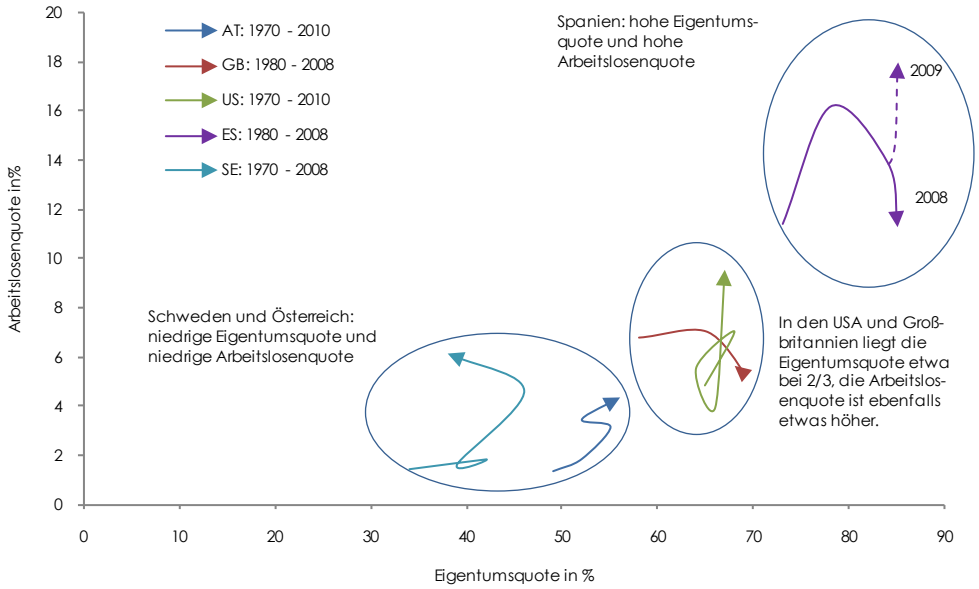
Im vorherigen Kapitel wurden die Besonderheiten des Gutes Wohnens aufgezeigt und warum es auf Grund dieser Besonderheiten zu einer Notwendigkeit von Staatseingriffen kommt. Der Wohnungspolitik kommt dabei ein länderspezifisch unterschiedlich starker Stellenwert zu. Zudem findet sich eine weite Bandbreite an Gestaltungsformen und -möglichkeiten, um in Wohnungsmärkte einzugreifen. Darunter ist nicht nur Sozialpolitik im engeren Sinn zu verstehen, auch Steuern, Subventionen und Monetärpolitik können den Wohnungsmarkt und somit die Gesamtwirtschaft beeinflussen. Umgekehrt wirken sich auch makroökonomische Entwicklungen auf die Wohnungsmärkte aus.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass kausale Mechanismen nicht zu erkennen sind, da sich die Wohnungspolitik auf die Wohnbauinvestitionen, Mieten und Kaufpreise, Hypothekenbelastung etc. auswirkt. Umgekehrt kann die Entwicklung solcher wohnungswirtschaftlicher Indikatoren die Gestaltung der Wohnungspolitik beeinflussen. Dennoch, die Entwicklung der Wohnungspolitik und der Wohnungsmärkte ist gerade vor dem Hintergrund aktueller Ereignisse aufschlussreich. Neben längerfristigen Trends stehen deshalb die aktuellen Entwicklungen in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise im Vordergrund. In letzter Zeit haben sich starke Unterschiede in den nationalen Wohnungsmärkten gezeigt: In den USA, Spanien und Großbritannien kam es vor der Finanz- und Wirtschaftskrise zu einem starken Anstieg der Immobilienpreise, zum Teil begleitet durch eine signifikante Ausweitung der Wohnbautätigkeit und der Verschuldung privater Haushalte. Durch das Platzen der Immobilienpreisblase sind der Immobilienmarkt und die Bauwirtschaft in diesen Ländern wesentlich betroffen. Auch die sozialen Konsequenzen (z.B. Zwangsversteigerungen von Immobilieneigentum usw.) sind nicht außer Acht zu lassen. Im Unterschied dazu wurde vor der Finanz- und Wirtschaftskrise in Österreich weder ein starker Anstieg der Immobilienpreise noch der Bautätigkeit beobachtet. Die Nachwirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise sind zwar auch in der österreichischen Bauwirtschaft spürbar, zu einem regelrechten Einbruch kam es jedoch nicht.

Konkret wird den Zusammenhängen zwischen der Dynamik wohnungswirtschaftlicher Kennzahlen und der Wohnungspolitik (wirtschaftspolitischem Paradigma) nachgegangen. Für jedes der untersuchten Länder werden in einem ersten Schritt für den Wohnungsmarkt relevante makroökonomische Indikatoren mit einem besonderen Fokus auf die Entwicklungen der letzten Jahre durchleuchtet. Dazu gehören u.a. die Zinsentwicklung, die Immobilienpreisentwicklung und die Wohnbauinvestitionen. Der rasche Anstieg der Verschuldung von Haushalten ist in einzelnen Ländern ebenfalls von besonderer Relevanz für die Entwicklung der Wohnungsmärkte. Zudem wird ein Blick auf die Mietpreisentwicklung geworfen. In einem weiteren Schritt werden die Wohnsituation der Bevölkerung und die konkrete Gestaltung der Wohnungspolitik näher beleuchtet. Es werden – soweit möglich –

institutionelle, kulturelle und historische Rahmenbedingungen berücksichtigt. Der Fokus liegt vor allem auf der Wohnform im Bestand (Eigentum vs. Miete) – daran knüpfen eine Reihe von Maßnahmen an (Steuerpolitik, Förderungen und soziale Wohnungspolitik), und auf der Neubaupolitik.

Abbildung 2: Arbeitslosenquote versus Wohnungseigentumsquote



Q: WIFO-Darstellung. – Werte von 1970, 1980, 1990, 2000 und letztem verfügbaren Jahr, dazwischen interpoliert. Die Abbildung zeigt für die hier fünf untersuchten Länder einen positiven Zusammenhang zwischen Wohnungseigentumsquote und Arbeitslosigkeit. Innerhalb eines Landes ist dieser Zusammenhang über die Zeit betrachtet weniger stark ausgeprägt – eine Vielzahl anderer Faktoren (z.B. Arbeitsmarktregulierungen) spielen ebenfalls eine wichtige Rolle. Zudem ist am Beispiel Spaniens ersichtlich, dass während die Eigentumsquote sich von Jahr zu Jahr nur wenig ändert, die Arbeitslosenquote deutlich konjunkturreagibler ist.

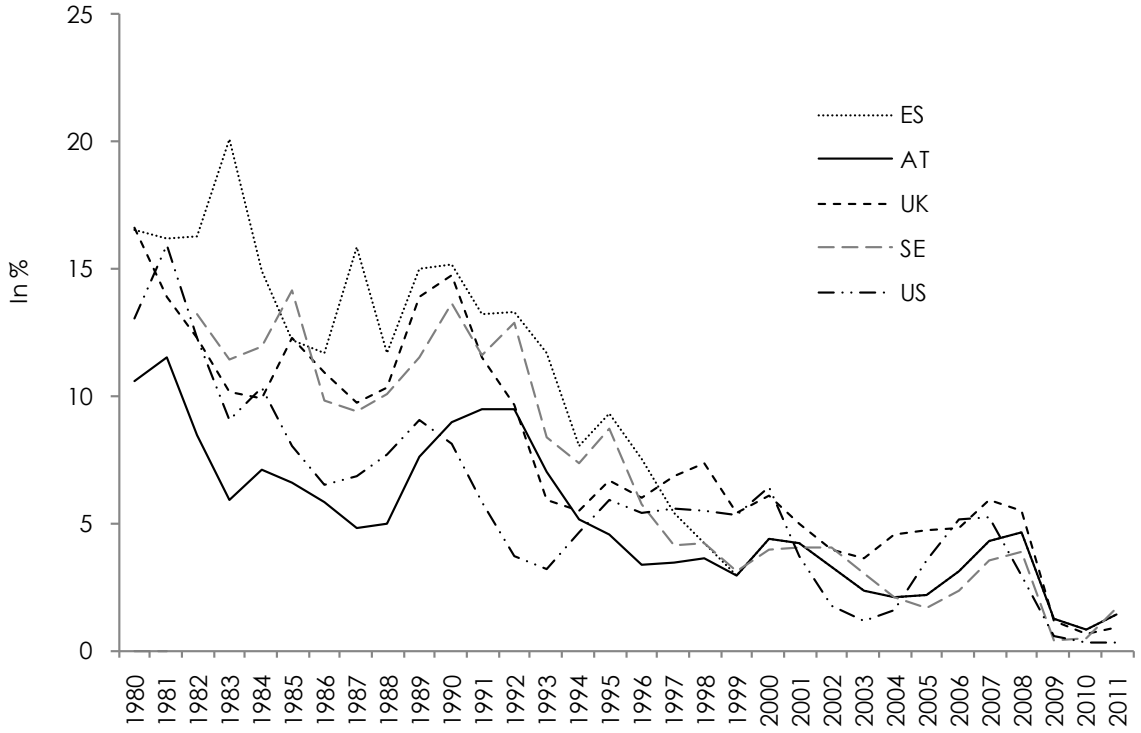
3.2 Wohnungspolitik in Großbritannien, USA, Spanien, Österreich und Schweden

In diesem Kapitel werden die Wohnungsmärkte und -politiken in den ausgewählten Ländern Großbritannien, USA, Spanien, Österreich und Schweden näher beleuchtet. Zu Beginn erfolgt eine Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung seit 1980. Gesamtwirtschaftliche Daten stehen insbesondere in Bezug auf die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, der Arbeitsmarktentwicklung, der Zinsen und der Investitionen zur Verfügung. Ergänzt werden diese durch wohnungswirtschaftliche Daten, wie z.B. Wohnimmobilienpreise, Wohnbauinvestitionen, die Verschuldung und das Einkommen privater Haushalte und auch die Mietentwicklung. Gerade letztere wird in der makroökonomischen Literatur häufig ausgeklammert, obwohl theoretisch durchaus ein Bezug herzuleiten ist (*Gstach*, 2009). Auf einige gemeinsame Trends wird vorweg eingegangen. So zeigt sich für die hier untersuchten

Länder z.B., dass eine höhere Eigentumsquote mit einem höheren Niveau der Arbeitslosenquote einhergeht (siehe Abbildung 2).

Für alle Länder ist außerdem eine ähnliche Entwicklung der kurzfristigen Zinsen zu beobachten: So ist im Zeitablauf einerseits die Varianz zwischen den Ländern zurückgegangen und andererseits ist das Zinsniveau seit Ende der 1990er Jahre auffallend niedrig (etwa 5%) und insbesondere seit 2009 in allen Ländern nahezu null (Abbildung 3). Die Zinsen spielen für die Finanzierung von Wohnimmobilien eine tragende Rolle und haben so zu einer gesteigerten Nachfrage nach Wohnungseigentum beigetragen.

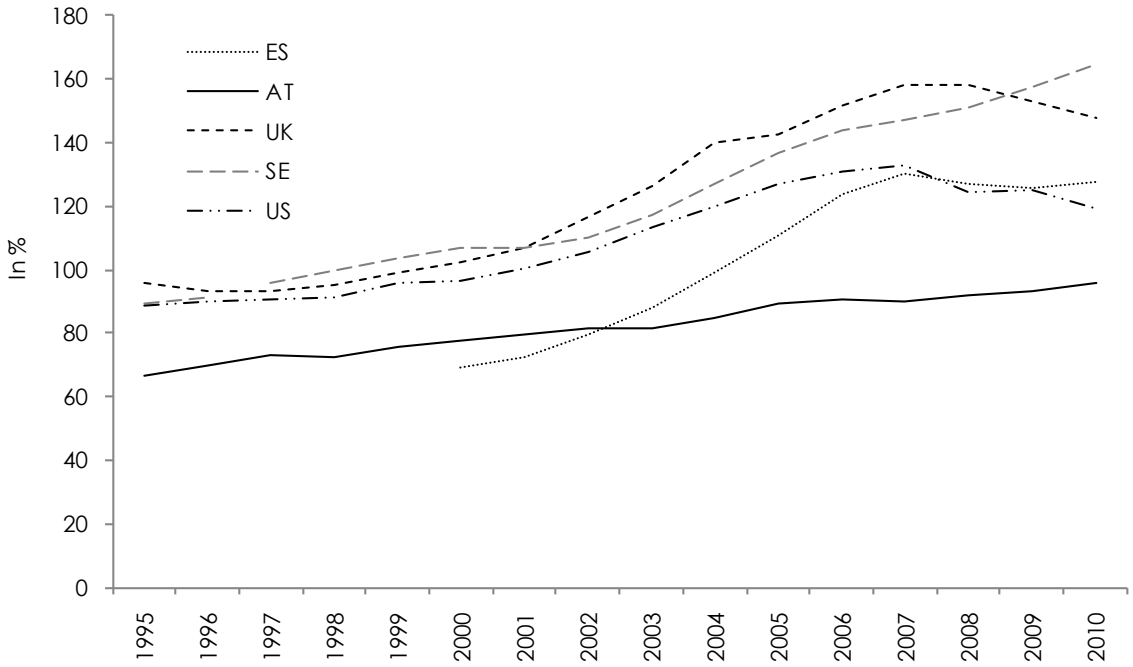
Abbildung 3: Entwicklung des kurzfristigen Zinssatzes 1980-2011



Q: OECD, WIFO-Darstellung.

Mit der gestiegenen Nachfrage nach Wohnungseigentum ist in allen untersuchten Ländern ein Anstieg der Verschuldung der privaten Haushalte einhergegangen – die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern sind jedoch deutlich ausgeprägt (Abbildung 4). Insbesondere in Spanien kam es zu einem massiven Anstieg der Verschuldung der privaten Haushalte, aber auch in Großbritannien – das hängt eng mit dem starken (erwarteten) Anstieg der Immobilienpreise zusammen. In Bezug auf die Immobilienpreise ist noch vorwegzuschicken, dass die Qualität der Wohneinheiten in der Preisentwicklung nicht berücksichtigt ist – höhere Preise können daher auch durch eine bessere Qualität verursacht sein.

Abbildung 4: Grad der Verschuldung der privaten Haushalte in Prozent des verfügbaren Einkommens 1995-2010



Q: OECD, BEA, Eurostat, ONS, WIFO-Darstellung.

Eingebettet in diesen gesamtwirtschaftlichen Kontext wird die Wohnungspolitik in Bezug auf den Wohnungsbestand und den Neubau in kurzen Zügen abgebildet, wobei v.a. Besonderheiten herausgegriffen werden und die Wohnform (Miete, Eigentum) und wohnungssozialpolitischen Aspekte Schwerpunkte bilden. Außerdem liegt ein besonderes Augenmerk auf den aktuellen Rahmenbedingungen bzw. der Wohnsituation der Bevölkerung. Wie bereits im Kapitel 2 gezeigt wurde, gibt es eine Reihe wirtschaftspolitischer Instrumente, die zum Einsatz kommen können und unterschiedliche Wirkungsweisen erwarten lassen.

3.2.1 Großbritannien

Makroökonomisches Umfeld und Wohnbauleistung

Zwischen 1980 und 2010 betrug in Großbritannien das durchschnittliche jährliche reale Wachstum des Bruttoinlandprodukts 2,2% BIP, über die Zeit hat sich das Wachstum dabei zunehmend verlangsamt. Zwischen 2000 und 2010 betrug es im Durchschnitt lediglich 1,4%. Das BIP pro Kopf stieg etwas langsamer, das verfügbare Einkommen (auch pro Kopf) hingegen etwas stärker als das reale BIP (Abbildung 5, Übersicht 1).

In Großbritannien ist der starke Einbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 ersichtlich und spiegelt sich in der Entwicklung der Arbeitslosenquote wider. Diese stieg im Jahr 2009 sprunghaft um etwa zwei Prozentpunkte an und verharrt seither auf hohem Niveau

(2010: 7,9%). Gerade innerhalb der letzten Dekade war sie im Vergleich zum Zeitraum zwischen 1980 und 2000 etwas niedriger – die starke Beschäftigung könnte auch ausschlaggebend für die dynamische Entwicklung der verfügbaren Einkommen sein.

Wie in den anderen hier dargestellten Ländern kam es seit Mitte der 1990er Jahre zu einer massiven Senkung der Zinssätze, seit 2009 liegen sie in Großbritannien nahe 0%. Seit Oktober 2008 kam es zu massiven Zinssenkungen der Bank of England, um der drohenden Rezession entgegenzuwirken (*Ball*, 2009). Zwischen 2007 und 2010 kam es zudem zu einer beträchtlichen Ausweitung der Staatsschulden von 47% auf 82% des BIP (*OECD*, 2012).

Übersicht 1: Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes in Großbritannien 1980 bis 2010

	1980-1990	1990-2000	2000-2010	1980-2010	2008	2009	2010
	Veränderungsraten in %						
BIP, real	2,8	2,5	1,4	2,2	-0,1	-4,9	1,4
BIP pro Kopf, real	2,6	2,2	1,0	1,9	-0,7	-5,5	0,7
Verfügbares Einkommen, real	3,0	2,9	1,9	2,6	0,3	1,6	0,1
Verfügbares Einkommen pro Kopf, real	2,5	1,7	1,3	2,5	-0,4	0,9	-0,6
Wohnbauinvestitionen, real	1,4	-0,6	0,3	0,3	-11,1	-23,0	6,4
Bevölkerung	0,2	0,3	0,4	0,3	0,7	0,7	0,7
Verbraucherpreisindex (ILO)	6,6	3,1	2,8	4,1	4,0	-0,5	4,6
Verbrauchpreisindex, Mieten (ILO) [1])	9,8	5,7	2,9	6,3	3,6	2,0	
Immobilienpreisindex, nominell	11,1	4,4	7,1	7,5	-0,9	-7,8	7,3

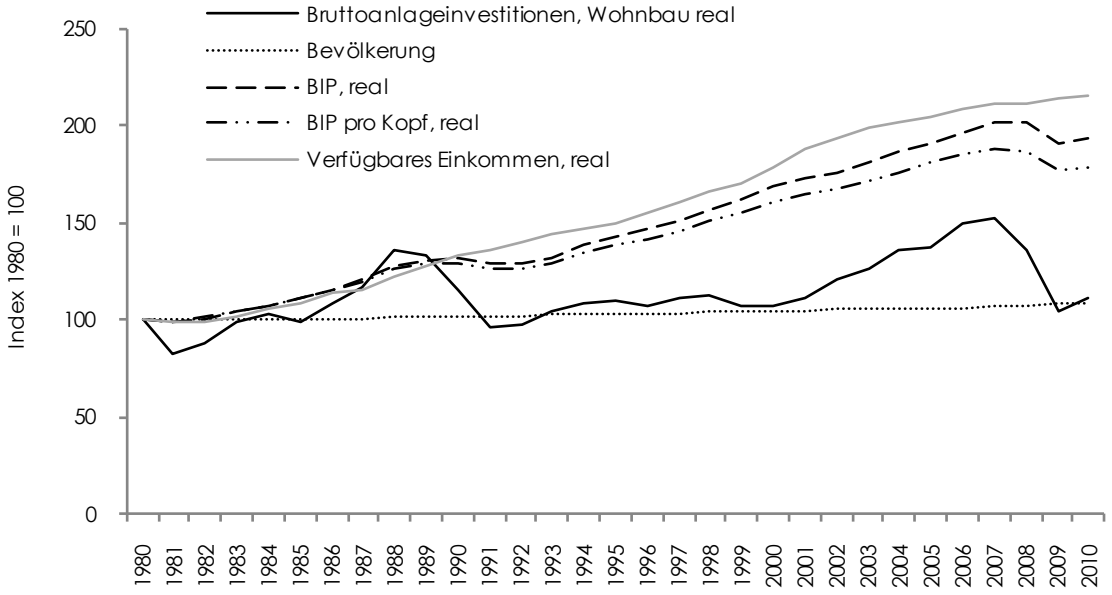
Q: OECD, ILO, ONS, WIFO-Darstellung. – [1]) 2010 oder aktuellstes Jahr.

Neben dem niedrigen Zinsniveau, der dynamischen Einkommensentwicklung und der freizügigen Vergabe von Hypothekarkrediten, spielte das vergleichsweise starke Wachstum der Bevölkerung eine weitere wichtige Rolle für die Nachfrage nach Wohnimmobilien. Vor allem der vergleichsweise starke Anstieg der Mietpreise im Vergleich zu Eigentumspreisen bis etwa 2002 forcierte die Nachfrage nach Wohnungseigentum. Dies stimulierte die realen Wohnbauinvestitionen: Seit dem Jahr 2000 wurden diese deutlich ausgeweitet. Im Vergleich zu anderen Ländern setzte die Neubauproduktion in Großbritannien erst verhältnismäßig spät und in vergleichsweise geringerem Ausmaß ein. Das am BIP gemessen vergleichsweise knappe Neubauangebot und die verstärkte Nachfrage übten so einen Preisdruck aus. Umgekehrt setzten die steigenden Immobilienpreise (aufgrund der starken Nachfrage nach Wohnungseigentum und optimistischer Erwartungen ab dem Jahr 2000) Impulse für die Neubauproduktion (Abbildung 6).

Begleitet wurde der Anstieg der Wohnbauinvestitionen von deutlich steigenden Baukosten – das hängt unter anderem mit der Wettbewerbsstruktur der britischen Bauwirtschaft, die durch einige große Unternehmen geprägt ist, zusammen (*Lloyd*, 2009). Relativ zum langfristigen Durchschnitt war das Immobilienpreis-Einkommens-Verhältnis 2007 um 40% höher (*Mooslechner – Wagner*, 2009). Im Vergleich zu den Mietpreisen kam es zu einer deutlichen Ausweitung der Immobilienpreise. Infolge führte dies zu einer merkbaren Ausweitung der Verschuldung der privaten Haushalte. Im Jahr 2009 erreichte die Verschuldung etwa 150% des verfügbaren Einkommens. Das Jahr 2007 war von starken Einbrüchen in der

Wohnbauproduktion gekennzeichnet – dies hängt eng mit der Entwicklung des Bankensektors und seiner Refinanzierungssituation sowie der Rückgänge bei der Vergabe von Hypothekarkrediten zusammen.[6]) Die Immobilienpreise reagierten entsprechend – der Wegfall der Nachfrage nach Wohnimmobilien führte zu einem massiven Preisverfall ab 2007.

Abbildung 5: Gesamtwirtschaftliche Indikatoren und reale Wohnbauleistung in Großbritannien von 1980-2010



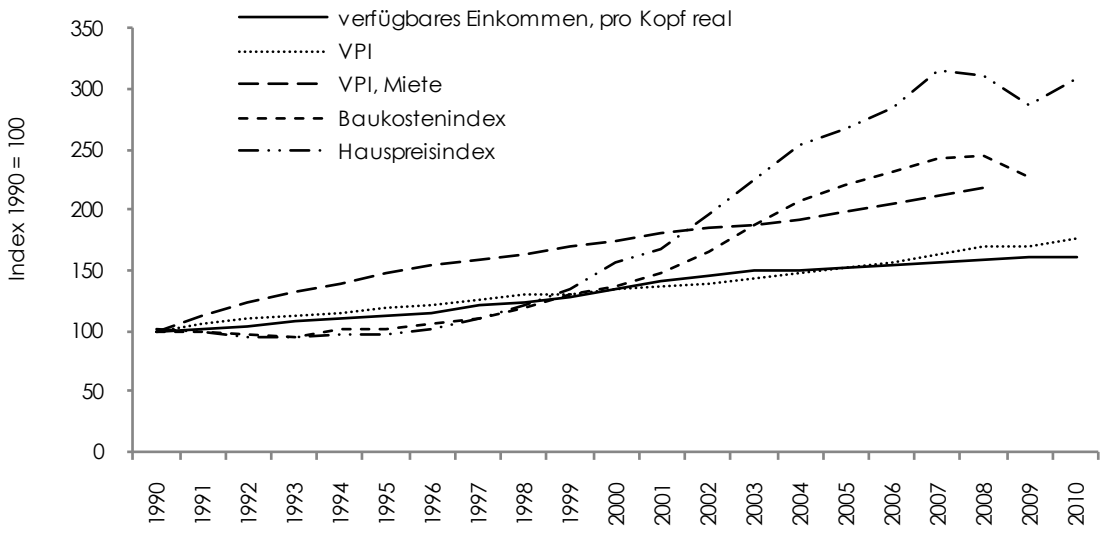
Q: OECD, ONS, WIFO-Darstellung.

Wohnsituation der Bevölkerung und Rahmenbedingungen in Großbritannien

In Großbritannien ist der Wohnungsmarkt von den Ereignissen der letzten Jahre geprägt, insbesondere von dem Platzen der Immobilienpreisblase – diese hatte sich aufgrund einer gestärkten Nachfrage und hohen Preiserwartungen in Folge lockerer Kreditvergabe und Einkommensanstiege entwickelt. Zwar wurde das Wohnungsangebot ausgeweitet, jedoch nicht parallel zur hohen Nachfrage. Aufgrund der starken zukünftigen Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung ist weiterhin mit einer dynamischen Nachfrage nach Wohnraum zu rechnen – pro Jahr wird mit einem Anstieg um 200.000 Haushalte gerechnet, diese werden großteils in England leben (*Ball*, 2011). Insgesamt ist daher der Wohnungsbestand in Großbritannien verhältnismäßig alt und in eher schlechtem Zustand. Pro Person ist zudem der zur Verfügung stehende Bestand vergleichsweise gering und die Wohnungsgröße kleiner als in anderen Ländern (*Dol – Haffner*, 2010).

[6]) Wurden im Sommer 2007 noch etwa 100.000 Kreditanträge bewilligt, waren es im Herbst 2008 lediglich 40.000 – diese Angebotsreduktion ist insbesondere auf das steigende Zinsniveau zwischen 2006 und 2007 und die damit einhergehende Verteuerung der Refinanzierung der Banken auf den Kapitalmärkten zurückzuführen (*Ball*, 2011).

Abbildung 6: Einkommens und Preisentwicklung in Großbritannien von 1990-2010



Q: OECD, ILO, ONS, WIFO-Darstellung.

Übersicht 2: Wohnrechtsformen in Großbritannien[1], 1950 – 2008

	Miete (Öffentlich)	Miete (Privat)	Eigentum
		Anteil in %	
1950	18	53	29
1961	26	32	42
1971	31	19	51
1981	31	11	58
1990	25	10	65
2000	21	10	69
2008	18	14	68

Q: *Balchin* (1996), *CLG* (2010), *Dol – Haffner* (2010), WIFO-Darstellung. – [1]) UK bzw. im Jahr 2008 nur England.

Derzeit leben etwa zwei Drittel der Bevölkerung in selbstgenutztem Eigentum, etwa 18% im öffentlichen und etwa 14% im privaten Mietwohnungsbestand (siehe Übersicht 2). Generell zeigt sich in Großbritannien (wie in anderen Ländern auch), dass sich Mieter und Eigentümerhaushalte voneinander unterscheiden: Der Anteil der Eigentümer in den Altersklassen 35-64 ist überdurchschnittlich hoch. Umgekehrt ist der Anteil der Eigentümer bei Personen mit niedriger oder mittlerer Bildung am geringsten und zwischen 1960 und 1990 am wenigsten gewachsen (*Lowe*, 2004). Eigentümer-Haushalte sind zudem etwas größer (2,4 Personen) als Mieter-Haushalte (öffentlich: 2,2 Personen, privat: 2,1 Personen). Eigentümerhaushalte verdienen außerdem durchschnittlich mehr (*Dol – Haffner*, 2010).

Zwischen 2005 und 2009 stieg der Anteil der überbelegten Wohnungen in England von 2,5% auf 3% der Haushalte, d.h. um 100.000 Haushalte (*NHF*, 2011). Der Anteil der Wohnkosten liegt in Großbritannien mit etwa 21% der Konsumausgaben eher unter dem europäischen

Durchschnitt, wird aber dennoch lt. EU-SILC-Befragung mehrheitlich als finanzielle Belastung empfunden (*Dol – Haffner*, 2010). Seit 2008 kam es in Folge steigender Mieten auch zu einer Mobilisierung des leer stehenden Wohnungsangebots (*NHF*, 2011).

Wohnungspolitik im Bestand und Neubau in Großbritannien

Lowe (2004) untersucht vor dem Hintergrund einer vergleichenden Wohnungspolitik den Fall Großbritannien und setzt ihn in einen gesamteuropäischen Kontext. Dabei zeigt er anschaulich, wie sich der britische Wohnungsmarkt durch die Industrialisierung und insbesondere den zweiten Weltkrieg maßgeblich verändert hat. Der Anstieg der Eigentumsquote ist im Vergleich zu anderen Ländern, die einem liberalen Wohlfahrtsstaat zuzuordnen sind, relativ spät erfolgt, wurde jedoch durch verschiedene Instrumente (z.B. Steuerpolitik) begünstigt. Vor allem seit den 1980er Jahren wurde das Wohnungseigentum im Rahmen der Wohnungsmarktliberalisierung stark forciert, der Anteil an eigentümergenutztem Wohnen etablierte sich zusehends (Übersicht 2). Ein Großteil der öffentlichen Mietwohnungen wurde (unter Marktpreis) an die Mieter verkauft und durch eine kommunale Darlehensvergabe ermöglicht. Ein Teil der durch die Gemeinden verwalteten Wohnungen wurde an gemeinnützige Wohnungsunternehmen übertragen. So gibt es im Eigentumsbereich Steuerbegünstigungen für Zinsaufwendungen (dieses Instrument wurde bereits wieder eingeschränkt) und Wertzuwächse und imputierte Mieten werden umgekehrt nicht besteuert. Niedrigverdiener können zudem Zinszuschüsse beantragen.

Der private Mietenmarkt wurde ebenfalls zusehends liberalisiert, v.a. für möblierte Wohnungen galt ein noch geringerer Schutz des Mieters (kurze Befristungsverhältnisse, freie Mietzinsvereinbarung). Zusätzlich zum knappen Angebot sind dadurch mietpreissteigernde Effekte zu erwarten. Dieses Segment hatte seit den 1980er Jahren die relativ geringste Bedeutung (etwa 10% des Bestands), gerade für jüngere einkommensschwächere Haushalte ist es jedoch häufig die einzige Alternative (*Lowe*, 2004). Der Anteil der Wohnbeihilfebezieher (einkommen- und vermögensabhängig) die privat mieten, stieg zwischen 1980 und Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich an (*Donner*, 2000; *Balchin*, 1996). Inzwischen (April 2011) beziehen etwa 1.540.750 Haushalte (32%) im privaten Mietensektor (von 4.856.150 Wohnbeihilfen beziehenden Haushalten im privaten und öffentlichen Mietensektor insgesamt) Wohnbeihilfe, die notwendigen Zuschüsse sind im privaten Mietbereich deutlich höher (*NHF*, 2011).

Zuletzt gab es Bestrebungen, die Wohnbeihilfen im Rahmen des öffentlichen Spardrucks zu kürzen bzw. umzugestalten: Z.B. wird die Altersbeschränkung für den Bezug der Wohnbeihilfe für maximal einen Raum bei Einpersonenhaushalten im privaten Mietensektor von 25 auf 35 angehoben (*NHF*, 2011). Wichtig ist jedoch, dass zum Teil durch die Wohnbeihilfe einer räumlichen Residualisierung und sozialen Ausgrenzung von Mietern entgegengewirkt. Dies gelingt jedoch nur teilweise, da auch der Zustand der Mietwohnungen (sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich) häufig mangelhaft ist (*Donner*, 2000). Deshalb gab es in den 1970er und 1980er Jahren auch Instandsetzungszuschüsse (sowohl für Mieter als auch für Eigentümer).

Die steigenden Ausgaben für Wohnbeihilfe deuten jedenfalls bereits auf den Mangel an leistbaren Wohnformen für einkommensschwächere Haushalte hin. Neben der starken Forcierung von Eigentum, hängt das eng mit der Neubauproduktion zusammen: Denn während sich der Neubau innerhalb der letzten Jahre trotz massiv steigender Preise und niedriger Zinsen eher schwach entwickelte, stieg die Zahl der Haushalte deutlich. *Lloyd* (2009) kommt zu dem Schluss, dass mit der derzeitigen Neubaurate[7]) Wohnungen 1.200 Jahre halten müssten, damit der Bedarf gedeckt ist. Unabhängig von den aktuellen Entwicklungen in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise und der Immobilienpreise ist zu bemerken, dass sich die Ziele der britischen Wohnungspolitik generell über die Zeit in Richtung Erhaltung und Subjektförderung, sowie Förderung des Wohnimmobilieneigentums verlagerten – nach den umfangreichen Neubauförderungen in den Nachkriegsjahren veraltet nun der Gebäudebestand zusehends. Seit dem zweiten Weltkrieg kam es zu einem kontinuierlichen Rückgang der staatlichen Neubauleistung gemessen an der gesamten Wohnungsproduktion: Waren zwischen 1946 und 1950 noch etwa 80% der Neubauten aus dem öffentlichen Sektor, so lag der Anteil bei nur knapp 40% im Jahr 1960. Zwischen 2006 und 2010 betrug der Anteil des öffentlichen Sektors an allen Neubauten weniger als ein Prozent, etwa ein Sechstel leistete der gemeinnützige Sektor (*NHF*, 2011).

Aktuelle Herausforderung für die Wohnungspolitik in Großbritannien

Vor dem Hintergrund eines liberalen Wohlfahrtsstaats wurde Wohnungseigentum aus ideologischen Gründen (z.B. mehr Freiheiten in Bezug auf die Wohnraumgestaltung, Vermögensaufbau, erwartete positive Externalitäten) und als Altersvorsorge (anstatt ausreichend hoher staatlicher Pensionen) gefördert. Die direkten Kosten dieser Politik sind nicht unerheblich: *Donner* (2000) schätzte den Aufwand der britischen Wohnungspolitik inklusive der Steuererleichterungen insgesamt auf etwa 2,3% des BIPs. Aktuelleren Schätzungen zufolge dürfte sich der Aufwand ebenfalls auf etwas über 2% belaufen (*ESSPROS*, 2011; *Lloyd*, 2009). Außerdem ist zu beachten, dass diese Kombination häufig zu Immobilienpreisblasen (und deren Platzen) führt (vgl. auch die Darstellung der Wohnungspolitik in den USA und Spanien). In Großbritannien ist allerdings zu bemerken, dass die starken Preisanstiege auch die zunehmende Verknappung des Wohnungsangebots widerspiegeln: Wurden in den 1970ern noch etwa 5 Einheiten pro 1.000 Einwohner pro Jahr fertigstellt, waren es um 1980 lediglich etwa 3 Einheiten und seit 1990 rund 2,5 Einheiten (*NHF*, 2011). Vor diesem Hintergrund ist zu überlegen, wie eine ausreichende Wohnraumversorgung der britischen Bevölkerung künftig gewährleistet werden kann.

Stark steigende Preise im Eigentumsbereich und steuerliche Erleichterungen der Hauseigentümer führen zudem tendenziell zu einer immer ungleicheren Vermögensverteilung (*Lloyd*, 2009). Gerade weil der Eigentumsmarkt besonders für Personen mit stabilerem Umfeld (Einkommen, Ortsbezug) geeignet ist, ist der (öffentliche) Mietenmarkt mit einem sozialen

[7]) 2010: UK: 2 fertiggestellte Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner, Westeuropa: 3,3 fertiggestellte Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner (*Euroconstruct*, 2011).

Stigma behaftet. Außerdem gibt es für Personen mit einem gewissen Mobilitätsbedarf kaum Alternativen, da der private Mietenmarkt nur einen geringen Teil des Wohnungsbestands ausmacht – dies spiegelt sich v.a. in der vergleichsweise hohen Arbeitslosenquote in Großbritannien wider.

3.2.2 USA

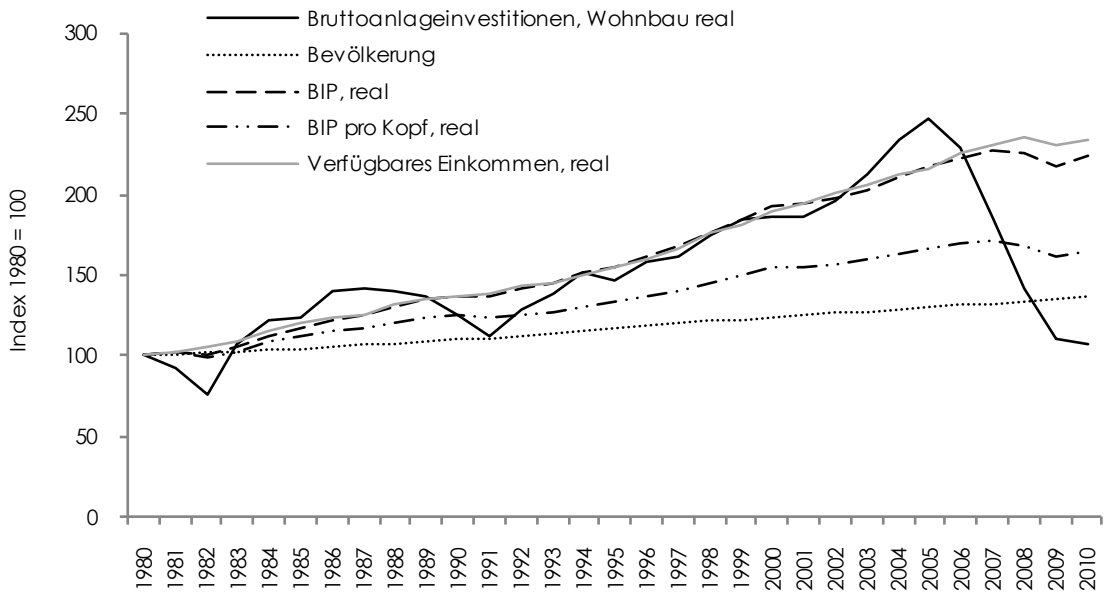
Makroökonomisches Umfeld und Wohnbauleistung

Das Wirtschaftswachstum in den USA (gemessen am realen Bruttoinlandsprodukt) fiel seit 1980 durchaus stark aus (etwa 2,7% p.a.), gerade innerhalb der letzten Dekade kam es zu einer merklichen Wachstumsverlangsamung auf rund 1,6% jährlich. Gemessen an der Bevölkerung entwickelte sich das Wirtschaftswachstum etwas langsamer, zwischen 2000 und 2010 lediglich 0,6% pro Jahr. Ähnlich kräftig und ebenfalls innerhalb der letzten Dekade in abgeschwächter Form stieg das reale verfügbare Einkommen der privaten Haushalte (absolut und pro Kopf). Diesem starken Wirtschaftswachstum entsprechend kam es zu einem vergleichsweise großen Anstieg des allgemeinen Preisniveaus (Abbildung 7, Übersicht 3).

In den USA hinterließ die Finanz- und Wirtschaftskrise ihre Spuren – dennoch, mit einem Rückgang des realen BIP im Jahr 2009 von 3,5%, gefolgt von einem Wachstum 2010 von 3% kamen die USA zumindest in Bezug auf das Wirtschaftswachstum vergleichsweise glimpflich davon. Ähnlich wie in Großbritannien kam es in den USA zu einem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosenquote im Jahr 2009 (Verdoppelung im Vergleich zu den Vorjahren), trotz der Erholung 2010 blieb die Arbeitslosenquote auf hohem Niveau (über 9%). Durch zahlreiche öffentliche Maßnahmen zeigt sich die Krise auch bei der Staatsverschuldung. Lag die Staatsschuldenquote (in % des BIP) 2007 noch bei 62%, nahm sie bis 2010 kräftig zu (94%) (*OECD*, 2012).

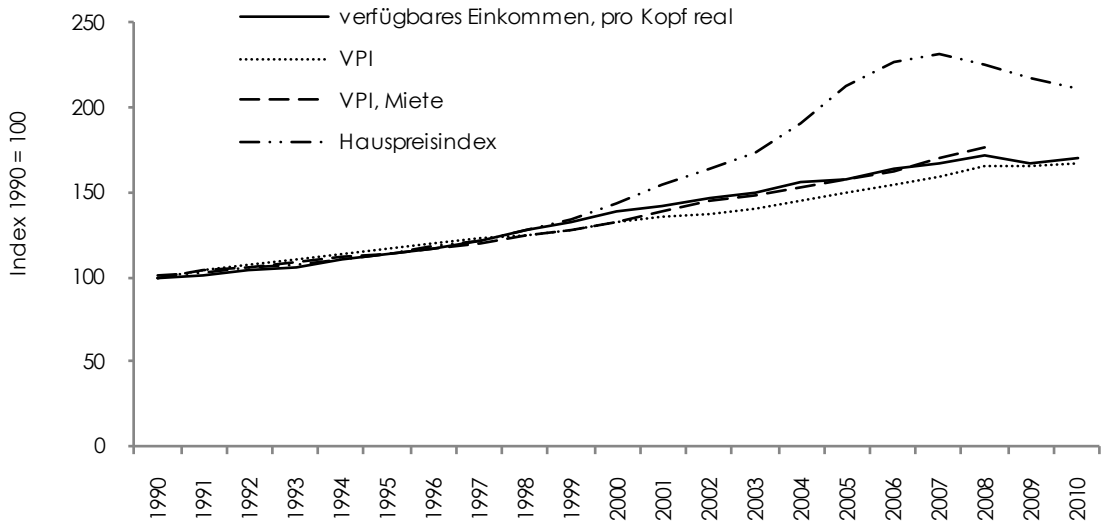
In Bezug auf die Wohnbauaktivität zeigt sich, dass diese zwischen 1980 und 2002 in etwa der Entwicklung des BIPs und der verfügbaren Einkommen gefolgt ist – erst seit der Niedrigzinsphase ab 2001/2002 kam es durch die lockere Monetärpolitik zu einer stärkeren Ausweitung der Wohnbauproduktion bis 2007 als Reaktion auf den überdurchschnittlichen Preisanstieg. Innovationen und Liberalisierung auf den Finanzmärkten trugen zu einer wesentlichen Ausweitung der Kreditnachfrage bei – die Verschuldung der privaten Haushalte ist in den USA auffallend hoch und stieg in diesem Zeitraum noch deutlich auf über 130% der verfügbaren Einkommen an. Neben den fundamentalen Faktoren (starke Bevölkerungs- und Haushaltsdynamik, positive wirtschaftliche Entwicklung) trugen die Kreditmärkte zur Immobilienpreisentwicklung bei, die auch ein spekulatives Blasenelement aufwiesen (*Arestis – Karakitsos*, 2009). Mit dem Platzen der Immobilienpreisblase kam es zu einem massiven Rückgang der realen Wohnbauinvestitionen – das Niveau entspricht in etwa jenem der 1980er Jahre. Die Immobilienpreise sind seither rückläufig.

Abbildung 7: Gesamtwirtschaftliche Indikatoren und reale Wohnbauleistung in den USA von 1980-2010



Q: OECD, ILO, BEA, WIFO-Darstellung.

Abbildung 8: Einkommens- und Preisentwicklung in den USA von 1990-2010



Q: OECD, ILO, BEA, WIFO-Darstellung.

Im Vergleich zu Großbritannien und Spanien ist anzumerken, dass der Anstieg der Immobilienpreise auffallend schwach ausfiel – natürlich verdeckt ein Immobilienpreisindex für die USA regionale Unterschiede (Abbildung 8). Außerdem zeigte sich, dass das Verhältnis

zwischen Immobilienpreisen und Einkommen in etwa dem langfristigen Durchschnitt entsprach (*Mooslechner – Wagner*, 2009). Die Entwicklung der Mieten war hingegen im Vergleich zu den Immobilienpreisen und im Vergleich zur Inflation moderat, auch hier sind regionale Unterschiede – z.B. in Folge unterschiedlicher Mietrechtsgesetzte – jedoch nicht auszuschließen.

Übersicht 3: Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes in den USA 1980 bis 2010

	1980-1990	1990-2000	2000-2010	1980-2010	2008	2009	2010
	Veränderungsraten in %						
BIP, real	3,2	3,4	1,6	2,7	- 0,4	- 3,5	3,0
BIP pro Kopf, real	2,3	2,2	0,6	1,7	- 1,3	- 4,3	2,2
Verfügbares Einkommen, real	3,2	3,3	2,1	2,9	2,4	- 2,3	1,8
Verfügbares Einkommen pro Kopf, real	2,1	1,8	1,5	2,3	1,5	- 3,1	1,0
Wohnbauinvestitionen, real	2,2	4,0	- 5,4	0,2	-23,8	-21,9	- 3,8
Bevölkerung	0,9	1,2	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8
Verbraucherpreisindex (ILO)	4,7	2,8	2,4	3,3	3,8	0,8	0,5
Verbrauchpreisindex, Mieten (ILO) [1])	5,5	2,9	3,6	4,0	3,7		
Immobilienpreisindex, nominell	4,9	3,5	4,0	4,1	- 2,8	- 3,2	- 3,3

Q: OECD, ILO, BEA, WIFO-Darstellung. – [1]) 2010 oder aktuellstes Jahr.

Übersicht 4: Wohnrechtsformen in den USA, 1950 – 2010

	Miete	Eigentum
	Anteil in %	
1950	43	57
1960	36	64
1970	35	65
1980	32	68
1990	36	64
2000	34	66
2008	32	68
2010	33	67

Q: *Doling* (1997), *US Census* (2010), WIFO-Darstellung.

Wohnsituation der Bevölkerung und Rahmenbedingungen in den USA

Durch die relativ großzügige Vergabe von Krediten auch an Haushalte mit Niedrigeinkommen kam es bis 2007 zu einer verstärkten Nachfrage nach Wohnimmobilien, die sich in steigenden Preisen widerspiegelte. Die hohe Wohnungseigentumsquote seit den 1960er Jahren – und die relativ hohe Arbeitslosenquote trotz geringer Arbeitsmarktregulierung – ist vor diesem Hintergrund kaum verwunderlich (Übersicht 4). Zusätzlich stimulierte die Niedrigzinspolitik und steigendes Immobilienvermögen eine weitere Verschuldung der Haushalte (Equity Withdrawal). Der Mietenmarkt nimmt eine untergeordnete – wenn auch wichtige Rolle ein, insbesondere in Ballungsräumen. [8])

[8]) Ein bekanntes und viel diskutiertes Beispiel ist der Mietenmarkt und die Mietpreisregulierung in New York City (vgl. *Glaeser - Luttmer*, 1997).

Wohnungspolitik im Bestand und Neubau in den USA

Während die Zentralregierung für die Rahmenbedingungen und Gestaltung der Wohnungspolitik zuständig ist, liegt die Verantwortung für die Wohnbauregulierung und z.T. die Umsetzung auf lokaler Ebene. Zudem spielt das Internal Revenue Service (IRS) und das Department of Housing and Urban Development (HUD) eine wichtige Rolle für die Umsetzung der Wohnungspolitik. Das IRS ist für Steuererleichterungen verantwortlich, einerseits für Hauseigentümer und andererseits für Bauträger, die Mietwohnungen erstellen (*Low Income Housing Tax Credit* (LIHTC) Programm), d.h. sowohl für die Bestands- als auch für Neubaupolitik.

In den USA erfolgt die Wohnungspolitik vor allem über steuerliche Erleichterungen für Hauseigentümer, die Gestaltung der Mietenmärkte ist regional differenziert. Durch diese Eingriffe – unterstützt durch einen relativ leichten Zugang zu Darlehen – soll der Zugang zum Eigenheim erleichtert werden. Der Erwerb eines Eigenheims dient dabei u.a. auch als Vermögensaufbau für die Altersvorsorge (vgl. *Poterba – Venti – Wise*, 2011). Die Steuererleichterungen gegenüber anderen Wertanlagen sind im ersten Fall so konzipiert, dass keine Steuer auf imputierte Mieten entfällt und Wertzuwächse de facto nicht versteuert werden. Außerdem sind einige Ausgaben, die mit Hauseigentum einhergehen, abzugsfähig (z.B. die Grundsteuer und der Zinsaufwand für Hypothekendarlehen). Wohnungseigentum wird dadurch nicht nur im Unterschied zu anderen Anlageformen sondern auch im Vergleich zur Miete deutlich attraktiver. Da Eigentümer tendenziell mehr verdienen und besser verdienende Haushalte in Gegenden mit höherer Grundsteuer wohnen gibt es Evidenz, dass es durch diese Steuererleichterung zu einer Umverteilung nach oben kommt (*Quigley*, 2008).

Die soziale Komponente der Wohnungspolitik für Haushalte mit niedrigem Einkommen (die häufiger Mieter sind) hält sich umgekehrt in Grenzen. Im Rahmen der von HUD administrierten Programme kommen Transferzahlungen zum Einsatz, die die Differenz zwischen der Marktmiete und 30% des Einkommens abgelten. Dieses Instrument soll auch räumlicher Segregation vorbeugen und das soziale Stigma von Mietwohnungen speziell für Niedrigverdiener vermeiden (*Quigley*, 2008). Es wird in regelmäßigen Abständen überprüft, ob Haushalte noch bezugsberechtigt sind. Derzeit erhalten 5,4 Mio. Haushalte eine Mietunterstützung, aufgrund der Mittel- und Angebotsbeschränkungen nur etwa ein Viertel der berechtigten Haushalte (*HUD*, 2010).

Neben den Transferzahlungen kommt Haushalten mit relativ niedrigem Einkommen das das LIHTC Programm zu Gute und gewährleistet so eine Neuversorgung mit leistbarem Wohnraum (*PERAB*, 2010). Im Rahmen des LIHTC Programms werden gemessen an der Bevölkerung Steuerguthaben an die Bundesstaaten verteilt. Diese werden an Private und Firmen verkauft, die dieses Guthaben auf ihre Steuerschuld anrechnen können. Die Einnahmen stehen dann für den Bau bzw. die Revitalisierung von Mietwohnungen für Niedrigverdiener zur Verfügung, die Miete ist auf 30% des Einkommens beschränkt. Die öffentliche Bereitstellung von Mietwohnungen spielt hingegen kaum noch eine Rolle.

Aktuelle Herausforderung für die Wohnungspolitik in den USA

Der Immobilienmarkt in den USA ist weiterhin von den Nachwirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise geprägt, das äußert sich z.B. in Form von Zwangsverkäufen und niedrigen Preisen. Nach dem Platzen der Immobilienpreisblase nimmt seit 2008 der Anteil der Verbindlichkeiten am verfügbaren Einkommen wieder ab (*OECD*, 2011). Seit 2008 ist außerdem die Eigentumsquote etwas rückläufig, umgekehrt sinkt der Leerstand im Mietenmarkt seit 2008 – neben Zwangsverkäufen ist das auch auf die Möglichkeit zurückzuführen, schuldenfrei die Wohnimmobilie der Bank zu überlassen und in den Mietenmarkt zu wechseln.

Zwar halten sich die Ausgaben für Wohnungspolitik trotz der Berücksichtigung von Steuererleichterungen in Grenzen (etwa 1% des BIPs), fehlende Nachhaltigkeit der Politik und Verteilungsaffekte sollten in Zukunft aber mehr Beachtung bekommen. Denn ein Großteil der Ausgaben wird für Wohnungseigentümer, die tendenziell höhere Einkommen haben, aufgewendet. Für Niedrigverdiener stehen nur etwa 25% der Gesamtaufwendungen zur Verfügung: Die Kosten der Steuererleichterungen im Eigenheimbereich werden für 2010 auf 121 Mrd. Dollar geschätzt, 15 Mrd. Dollar für die Absetzbarkeit der Grundsteuer, 91 Mrd. Dollar für die Absetzbarkeit des Zinsaufwands und 15 Mrd. Dollar für entgangene Wertzuwachssteuern (*JCT*, 2010).[9]) Dem gegenüber sollen für die Steuererleichterungen für den Bau von Mietwohnungen für Niedrigverdiener 5 Mrd. Dollar zur Verfügung gestellt werden, die Ausgaben des HUD Programms (Mieten) belaufen sich auf 35 Mrd. Dollar (*HUD*, 2011). Im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt der USA entspricht das insgesamt etwas über 1%. Neben diesen Verteilungsaspekten zeigt sich die fehlende Nachhaltigkeit der lockeren Kreditvergabe und der starken Forcierung des Erwerbs eines Eigenheims innerhalb der letzten Jahre durch die Verwerfungen der Gesamtwirtschaft.

3.2.3 Spanien

Makroökonomisches Umfeld und Wohnbauleistung

Spanien verzeichnete seit 1980 ein massives Wirtschaftswachstum, das reale Bruttoinlandsprodukt stieg zwischen 1980 und 2010 im Durchschnitt um 2,6%, pro Kopf immerhin um 1,9%. Zwischen 2000 und 2010 fiel das Wachstum etwas langsamer aus (reales BIP: 2,1% p.a., reales BIP pro Kopf: 0,7% p.a.). Das liegt vor allem daran, dass die spanische Wirtschaft weiterhin stark von der Wirtschafts- und Finanzkrise betroffen ist. Dabei ist zu beachten, dass Spaniens Wirtschaft im Jahr 2010 noch ein negatives Wirtschaftswachstum aufwies. Angesichts der hohen Staatsverschuldung und des Spardrucks, sind die Wachstumsaussichten für Spanien weiterhin eher gedämpft.[10]) Das schlägt sich u.a. in der Arbeitslosenquote nieder – diese ist traditionell hoch und betrug 2010 20%. Die Arbeitslosenquote sank daher nur temporär zwischen 2000 und 2008 auf unter 10% (Übersicht 5, Abbildung 9).

[9]) Für 2005 schätzt *Quigley* (2008) den Entgang an Steuern für imputierte Mieten auf knapp 30 Mrd. Dollar.

[10]) Die Staatsverschuldung lag 2007 bei 42% des BIP, selbst 2010 (66%) war sie nur in Schweden noch niedriger.

Übersicht 5: Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes in Spanien 1980 bis 2010

	1980-1990	1990-2000	2000-2010	1980-2010	2008	2009	2010
	Veränderungsraten in %						
BIP, real	2,9	2,8	2,1	2,6	0,9	- 3,7	- 0,1
BIP pro Kopf, real	2,6	2,4	0,7	1,9	- 0,7	- 4,4	- 0,5
Verfügbares Einkommen, real							
Verfügbares Einkommen pro Kopf, real							
Wohnbauinvestitionen, real	3,3	4,6	- 1,5	2,1	-10,7	-24,5	-16,8
Bevölkerung	0,3	0,4	1,4	0,7	1,6	0,7	0,3
Verbraucherpreisindex (ILO)	9,3	3,9	2,5	5,2	4,1	- 0,3	1,8
Verbrauchpreisindex, Mieten (ILO) [1])	7,2	5,6	3,7	5,7	4,2		
Immobilienpreisindex, nominell	15,9	4,3	8,0	9,3	0,2	- 7,6	- 3,6

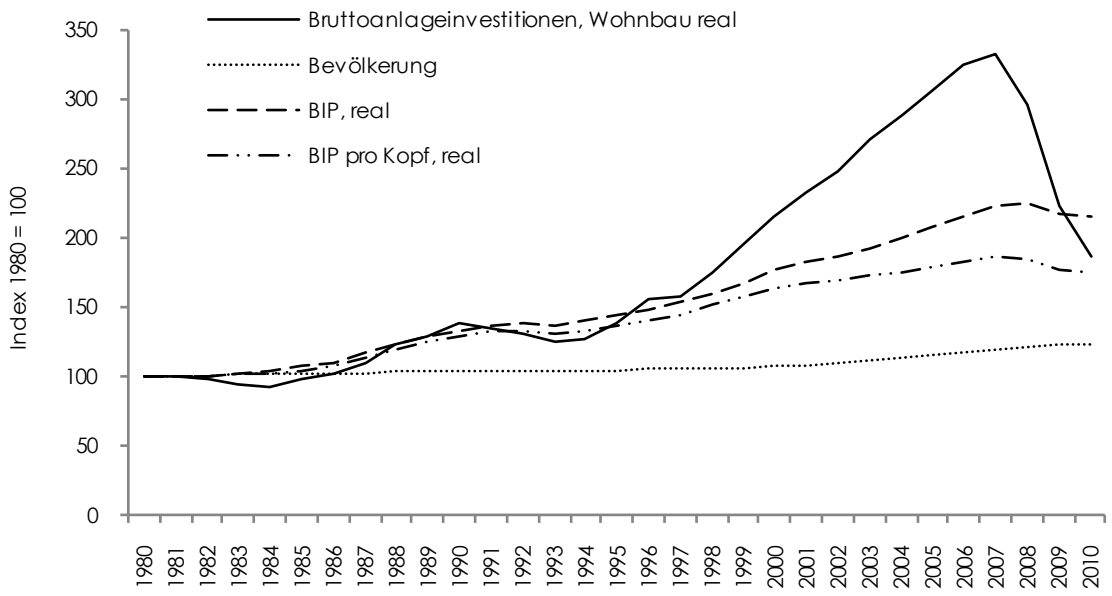
Q: OECD, ILO, WIFO-Darstellung. – [1]) 2010 oder aktuellstes Jahr.

Besonders rasant entwickelten sich innerhalb der letzten 15 Jahre der Bausektor und der Wohnbausektor. Die realen Wachstumsraten zwischen 1990 und 2000 betrugen über 4%, zwischen 2000 und 2007 über 6% pro Jahr. Die spanische Wohnbauwirtschaft reagierte daher besonders stark auf das niedrige Zinsniveau, das deutliche Bevölkerungswachstum und den merkbaren Anstieg der privaten Haushalte. Allerdings gibt es Anzeichen, dass die Wohnbauproduktion am Bedarf (Metropolen) vorbei produziert wurde und häufig in ländlichen Regionen oder Ferien- und Zweitwohnsitze gebaut wurden.

Der stärkere Anstieg der Mietpreise im Vergleich zu Eigentum bis etwa 2001 übte verzögert einen positiven Impuls auf die Wohnungsneubauproduktion und auf die Nachfrage nach Wohnungseigentum aus (Abbildung 10). Zudem kam die starke Förderung von Wohnungseigentum, die über Erwartungen und steigende Nachfrage ebenfalls eine preissteigernde Wirkung und somit eine Forcierung des Neubaus erwirkt. Zwischen 1990 und 2007 stieg der Preisindex um 370%. Diese rasanten Preissteigerungen führten auch zu spekulativen Elementen und einem massiven Anstieg der Verschuldung der privaten Haushalte. Betrug diese im Jahr 2000 noch etwa 60% des verfügbaren Einkommens, verdoppelte sich der Verschuldungsgrad bis 2007. So lag das Verhältnis zwischen Immobilienpreisen und Einkommen um 47% über dem langfristigen Durchschnitt, und im Verhältnis zu den Mieten (bedingt durch die vergleichsweise moderate Mietenentwicklung) um 87% darüber (*Mooslechner – Wagner*, 2009). Nicht zu vernachlässigen waren jedoch auch die massiven staatliche direkt geförderten Wohnbauprogramme (s.u.).

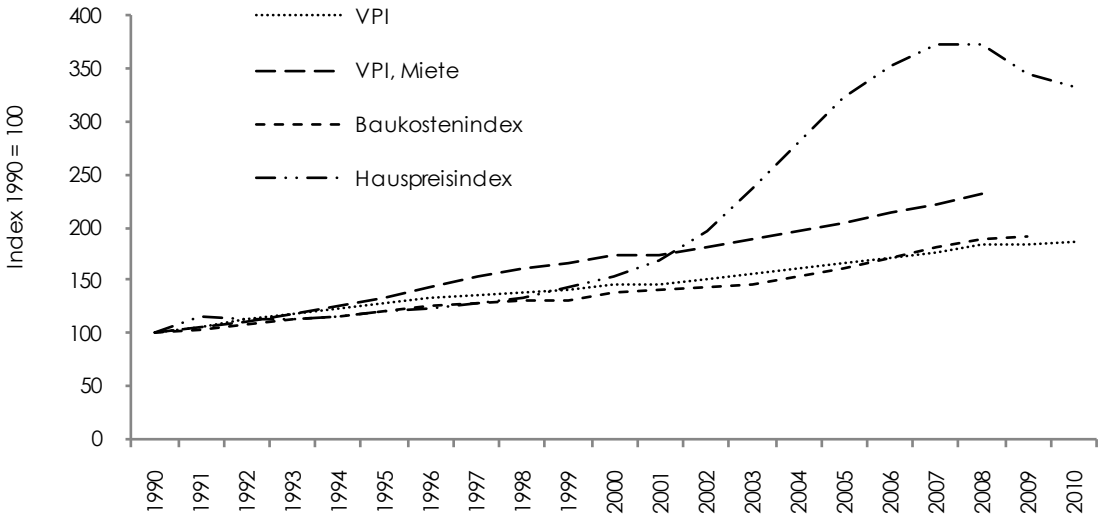
Mit dem Abflauen der wirtschaftlichen Dynamik 2007 und dem Ansteigen der Zinsen kam es zu einer deutlichen Abschwächung der Dynamik der Vergabe von Hypothekendarlehen. In Spanien kam es so ebenfalls zu einem Platzen der Immobilienpreisblase, und insbesondere die Auswirkungen auf die Wohnbauinvestitionen sind nicht zu übersehen: Seit 2007 schrumpften die realen Wohnbauinvestitionen auf etwa ein Drittel des Spitzenniveaus (*Fontana*, 2011).

Abbildung 9: Gesamtwirtschaftliche Indikatoren und reale Wohnbauleistung in Spanien von 1980-2010



Q: OECD, ILO, WIFO-Darstellung.

Abbildung 10: Einkommens- und Preisentwicklung in Spanien von 1990-2010



Q: OECD, ILO, WIFO-Darstellung.

Wohnsituation der Bevölkerung und Rahmenbedingungen in Spanien

Übersicht 6 zeigt, dass die Eigentumsquote in Spanien nicht immer zu den höchsten innerhalb Europas zählte (2008: 85%) und in der Vergangenheit deutlich niedriger als in den letzten Jahren war. Seit 1950 sinkt der Anteil der Mietwohnungen am Wohnungsbestand, der Anteil des Wohnungseigentums ist hingegen kontinuierlich gestiegen. In Spanien gibt es ebenfalls Unterschiede zwischen Mietern und Eigentümern (z.B. sind Eigentümer tendenziell älter und haben ein höheres Einkommen). Wohnungs- und Haushaltsgröße unterscheiden sich kaum (*Castles – Ferrera*, 1996; *Dol – Haffner,* 2010).

Übersicht 6: Wohnrechtsformen in Spanien, 1950 – 2008

	Miete (Privat)	Miete (Öffentlich)	Eigentum	Sonstige
		Anteil in %		
1950	51	3	46	
1960	43	2	51	4
1970	30	2	64	4
1980	21	2	73	4
1990	15	1	78	6
2000	10	1	84	6
2008	13		85	2

Q: *Alberdí - Levenfeld* (1996), *Dol – Haffner* (2010), *Pareja-Eastaway – Sánchez-Martínez* (2011), WIFO-Darstellung.

Aufgrund der massiven Wohnbauprogramme in den vergangen Jahren ist der Wohnungsbestand in Spanien vergleichsweise jung und die Zahl der Wohnungen je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen hoch (544 Einheiten).[11]) Die durchschnittliche Zimmerzahl liegt mit 5 im Bestand und 6 im Neubau deutlich über dem Durchschnitt. Relativ unabhängig vom Einkommen ist deshalb nur ein geringer Teil der spanischen Haushalte von Überbelag betroffen, obwohl die Haushaltsgröße im europäischen Vergleich weiterhin vergleichsweise hoch ist. Zwischen 1960 (4,4 Personen) und 2008 (2,7 Personen) wurden die Haushalte zwar deutlich kleiner, jedoch sind sie innerhalb Europas immer noch verhältnismäßig groß (EU-27: 2,4 Personen). Das Auszugsalter der Kinder aus dem elterlichen Haushalt ist hoch, und ältere Familienangehörige leben seltener allein (*Ball*, 2005). Mit der erwarteten zukünftigen Verkleinerung der Haushalte und regionaler Verschiebungen (in wirtschaftlich stärker wachsende Regionen und Ballungsräume) wird sich die Nachfragestruktur nach Wohnraum verändern (*Ball*, 2005). Deutliche regionale Unterschiede bestehen allerdings in Bezug auf Einkommen und Ausgaben für Wohnen: Insgesamt ist der Anteil der Ausgaben für Wohnen mit 18% der Konsumausgaben vergleichsweise gering. Während nur etwa 11% der Bevölkerung laut EU-SILC Erhebung von einer Überbelastung der Wohnkosten betroffen sind, empfindet ein Großteil der spanischen Bevölkerung die Ausgaben für Wohnen als (große) finanzielle Belastung (*Dol – Haffner*, 2010; *Rybowska – Schneider*, 2011).

[11]) Dies beinhaltet jedoch einen beträchtlichen Bestand an Zweitwohnsitzwohnungen (14%) und nicht bewohnbare Gebäude – insgesamt sind 30% des Bestands nicht im Markt für Hauptwohnsitze und es wird mit einer 20%-igen Leerstandsrate gerechnet (*Ball*, 2005; *Dol – Haffner*, 2010). Außerdem ist ein beträchtlicher Anteil des Wohnungsbestands im Eigentum von Ausländern (Zweitwohnsitze, Wohnsitze für die Pension) (*Ball*, 2011).

Wohnungspolitik im Bestand und Neubau in Spanien

Die Kompetenzen für die spanische Wohnungspolitik sind geteilt. Für gesetzliche Rahmenbedingungen, Finanzierung und allgemeine Wohnungspolitik ist der Zentralstaat verantwortlich. Für die Umsetzung sind die autonomen Regionen zuständig, die noch eigene Instrumente zum Einsatz bringen können. *Donner* (2000) stellt allerdings Ineffizienzen bei der Kompetenz- und Mittelaufteilung fest (z.B. überlappende Zuständigkeiten). Die Wohnungspolitik in Spanien zeichnete sich in den letzten Jahren durch eine starke Forcierung des eigentümergenützten Wohnens aus, staatliche Eingriffe in Bezug auf Wohnungen für Niedrigverdiener hielten sich umgekehrt sehr in Grenzen.

Konkret zeichnete sich die spanische Wohnungspolitik in Bezug auf die Rechtsform im Wohnungsbestand durch massive Steuererleichterung für Eigentümer aus (Absetzbarkeit von bis zu 15% des Kaufpreises jährlich, Absetzbarkeit der Annuitäten, ermäßigter Mehrwertsteuersatz auf Neubauten, seit 1998 keine Besteuerung imputierter Mieten). 2011 wurden einige dieser Steuererleichterungen im Rahmen von Konsolidierungsmaßnahmen abgeschafft bzw. eingeschränkt (*Ball*, 2011). Zuschüsse zu Finanzierungskosten und weitere steuerliche Vorteile für Wohnungseigentümer spielten ebenfalls eine Rolle für den starken Anstieg der Eigentumsquote in Spanien. Dazu kam der Verkauf öffentlicher Mietwohnungen an die Mieter (um relativ teure Instandhaltungsmaßnahmen zu vermeiden).

Aber auch die Entwicklung des Mietwohnungssektors ist historisch betrachtet interessant. So war neben der Forcierung von Eigentum ein für Vermieter unattraktiver Mieterschutz für den Rückgang des Mietsektors (und somit Anstieg des Eigentumsektors) verantwortlich: Da der Großteil der Mietwohnungen privat vermietet wurden, führte der intensive Schutz der Mieterhaushalte zum rasanten Rückgang dieses Sektors – Eigentümer bevorzugten einen Leerstand gegenüber einer Vermietung (*Pareja-Eastaway – Sánchez-Martínez*, 2009). Bis 1964 gab es ein zweimaliges Weitergaberecht an Kinder und Verwandte, keine Möglichkeit der Befristung und die Mieten wurden nicht valorisiert. Erst 1964 wurde eine Inflationsanpassung der Mieten eingeführt, der Mietbestand verfiel jedoch zusehends, da Instandsetzungen vermieden wurden.

Um leer stehende Wohnungen für die Vermietung zu mobilisieren, kam es 1985 zu einer weiteren Liberalisierung, die neben befristeten Verträgen auch eine frei vereinbarte und jährlich angepasste Miete vorsah – zwar stabilisierte sich der Anteil der Mietwohnungen (auf niedrigem Niveau), diese Entwicklung verursachte jedoch neuerliche Probleme (v.a. Unsicherheit, Mietpreissteigerungen) bei den betroffenen Mieterhaushalten. Wohnungseigentum wurde nun aufgrund des zu lockeren Mieterschutzes für diese Haushalte attraktiver (vgl. *Alberdí – Levenfeld*, 1996). Seit 1994 besteht das Recht auf eine Mindestvertragsdauer von 5 Jahren. Zudem ist für vor 1985 abgeschlossene bzw. weitergegebene Mietverträge eine langsame Anpassung an das Mietpreisniveau vorgesehen und die Weitergabe innerhalb der Familie etwas eingeschränkter. Dadurch konnte der Bestand an Mietwohnungen zuletzt wieder etwas ausgeweitet werden (2008: 13%). Gerade vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit, der nötigen Mobilität von Haushalten und für jüngere Haushalte spielt die ausreichende Versorgung mit Mietwohnungen eine zentrale Rolle. Umso wichtiger scheint eine ausgewogene

Gestaltung des Mietrechts, das sowohl die Interessen der Mieter als auch jene der Vermieter (z.B. Kündigungsschutz, Preisregulierung) berücksichtigt (vgl. *Pareja-Eastaway – Sánchez-Martínez*, 2009).

Ein weiterer Faktor für die abnehmende Bedeutung des Mietsektors und Anstiegs des Eigentumsanteils waren die massiv geförderten Wohnbauprogramme (in Kombination mit Infrastrukturausbauten), die hauptsächlich auf Wohnungseigentum ausgerichtet waren (*Ball*, 2005). Nachfrageseitige Förderungen (Wohnbeihilfen) spielen hingegen kaum eine Rolle. Gestützt wurde die Nachfrage nach Wohnungseigentum durch eine Liberalisierung der Finanzmärkte Ende der 1980er Jahre – ein starker Immobilienpreisanstieg folgte.

Die Förderungen erhielten bis 1976 die Bauträger, danach wechselte der Fokus mehr in Richtung Nachfrageorientierung, d.h. die wohnungssuchenden Haushalte erhielten die Förderungen (v.a. in Form von Zinszuschüssen). In späteren Programmen konnten günstige Darlehen der Bauträger an die Wohnungskäufer übertragen werden, wobei großzügige Einkommensgrenzen galten und die Anwendbarkeit auf Hauptwohnsitze häufig zu Gunsten von Zweitwohnsitzen umgangen wurde (vgl. z.B. *Alberdí – Levenfeld*, 1996; *Ball*, 2011).

Aktuelle Herausforderung für die Wohnungspolitik in Spanien

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der öffentlich-soziale Mietenmarkt residual zur Verfügung steht und wenig ausgebaut ist. Generell hält sich der Staat in Bezug auf die Aufwendungen für Wohnungspolitik eher zurück: Die direkten Ausgaben für Wohnen machten 2005 0,88 Mrd. Euro aus, die entgangenen Steuern durch Steuererleichterungen 5,95 Mrd. Euro – insgesamt entspricht das 0,8% des Bruttoinlandprodukts (*Dol – Haffner*, 2010).

Die schwach ausgebauten Komponenten der sozialen Wohnungspolitik entsprechen dem Paradigma eines liberalen Wohlfahrtsstaats: Der Familienverbund als Wohnversorger steht dabei noch viel mehr im Vordergrund als in anderen liberal orientierten Ländern. Mangels eines ausgebauten Wohnbeihilfensystems spielt der Familienverband weiterhin eine wichtige Rolle für alle jene, die sich eine Wohnung nicht leisten können bzw. auch für die Mitfinanzierung einer Eigentumswohnung. Gerade für (einkommensschwächere) Randgruppen, die nicht auf die Unterstützung der Familie zählen können, erweist sich der Zugang zum Wohnungsmarkt schwierig. Langsam re-etabliert sich ein privater Mietenmarkt. Die historische Entwicklung in Spanien zeigt wie wichtig eine ausgewogene Mietenregulierung in Bezug auf die Interessen der Mieter und Vermieter für einen nachhaltigen Mietwohnungsmarkt ist – ein weiterer Ausbau des Mietwohnungssektors ist vor allem angesichts der hohen Arbeitslosenquote und nötigen Mobilität essenziell.

Weiterhin werden jedoch Wohnungseigentum (und bis 2008 der Neubau) stark forciert – das hängt z.B. auch mit kulturellen Präferenzen und der Bedeutung des Vermögensaufbaus zur individuellen Daseinsvorsorge zusammen (*Castles – Ferrera*, 1996). Außerdem sind die dramatischen Auswirkungen des Bau- und Immobilienpreisbooms auf die spanische Wirtschaft nach Platzen der Immobilienblase 2008 nicht außer Acht zu lassen.

3.2.4 Österreich

Makroökonomisches Umfeld und Wohnbauleistung

In Österreich konnte seit 1980 ein durchschnittliches jährliches Wirtschaftswachstum (reales Bruttoinlandsprodukt) von über 2% p.a. verzeichnet werden. Zwischen 1990 und 2000 fiel das Wachstum noch deutlich kräftig aus (+2,6% p.a.), zwischen 2000 und 2010 kam es aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise lediglich zu einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 1,5%. Etwas weniger dynamisch entwickelte sich das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf. Vergleichsweise verhalten fielen die Zuwächse beim verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte aus (insbesondere pro Kopf) – dennoch, gerade während der Finanz- und Wirtschaftskrise konnten 2008 und 2009 die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und somit auch der Konsum stabilisiert werden. In Bezug auf die Arbeitslosenquote weist Österreich – trotz heftiger Steigerungen in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise – weiterhin einen vergleichsweise niedrigen Wert auf (2010: 4,4%) (Übersicht 7, Abbildung 11).

In Österreich kam es Mitte der 1990er Jahre zu einer relativen Ausweitung der Wohnbauinvestitionen – das hängt eng mit der verstärkten Bautätigkeit zusammen, die im Rahmen der starken Zuwanderung (Osten, ehemaliges Jugoslawien) den gestiegenen Wohnungsbedarf abdeckte. Anfang und Mitte der 1990er Jahre betrug das jährliche Bevölkerungswachstum etwa 1%, bevor es sich temporär wieder abschwächte. Seither ist die Entwicklung der realen Wohnbauinvestitionen stabil, in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise und dem Hinauszögern von langfristigen Investitionen war jedoch auch der Wohnbausektor von leichten Rückgängen betroffen.

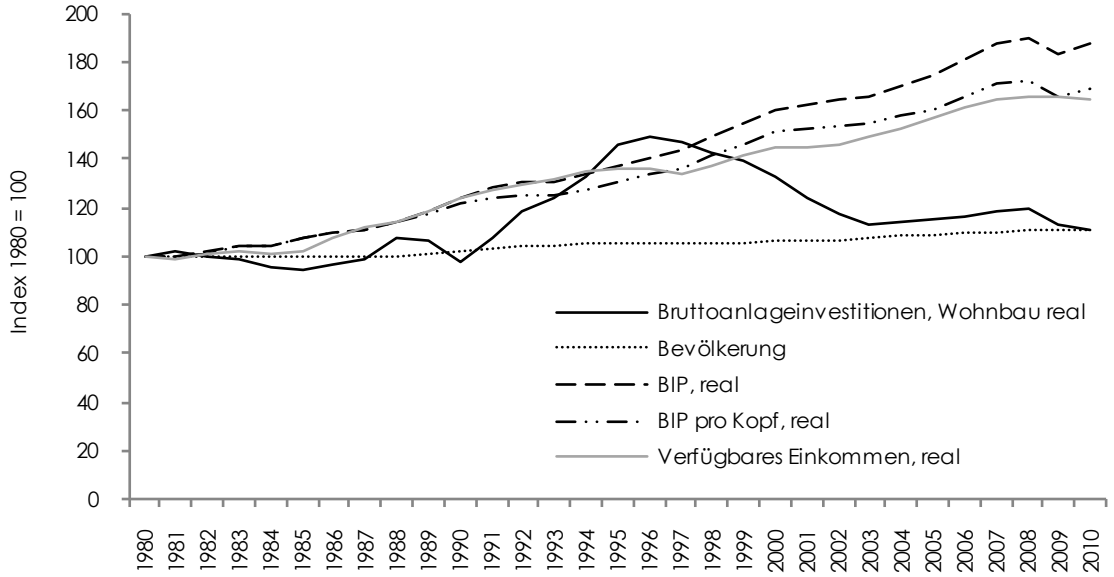
Übersicht 7: Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes in Österreich 1980 bis 2010

	1980-1990	1990-2000	2000-2010	1980-2010	2008	2009	2010
			Veränderungsraten in %				
BIP, real	2,2	2,6	1,5	2,1	1,4	- 3,8	2,3
BIP pro Kopf, real	2,0	2,2	1,1	1,8	1,0	- 4,1	2,0
Verfügbares Einkommen, real	2,1	1,6	1,3	1,7	1,0	- 0,1	- 0,9
Verfügbares Einkommen pro Kopf, real	3,2	3,0	2,6	1,8	0,5	- 0,4	- 1,2
Wohnbauinvestitionen, real	-0,2	3,1	- 1,8	0,3	0,8	- 4,9	- 2,3
Bevölkerung	0,2	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3
Verbraucherpreisindex (ILO)	3,5	2,3	1,9	2,6	3,2	0,5	1,9
Verbrauchpreisindex, Mieten (ILO) [1])	9,5	0,1	3,6	4,4	7,8	1,8	2,6
Immobilienpreisindex, nominell		2,7	2,2		0,6	3,3	5,4

Q: OECD, ILO, WIFO-Darstellung. – [1]) 2010 oder aktuellstes Jahr.

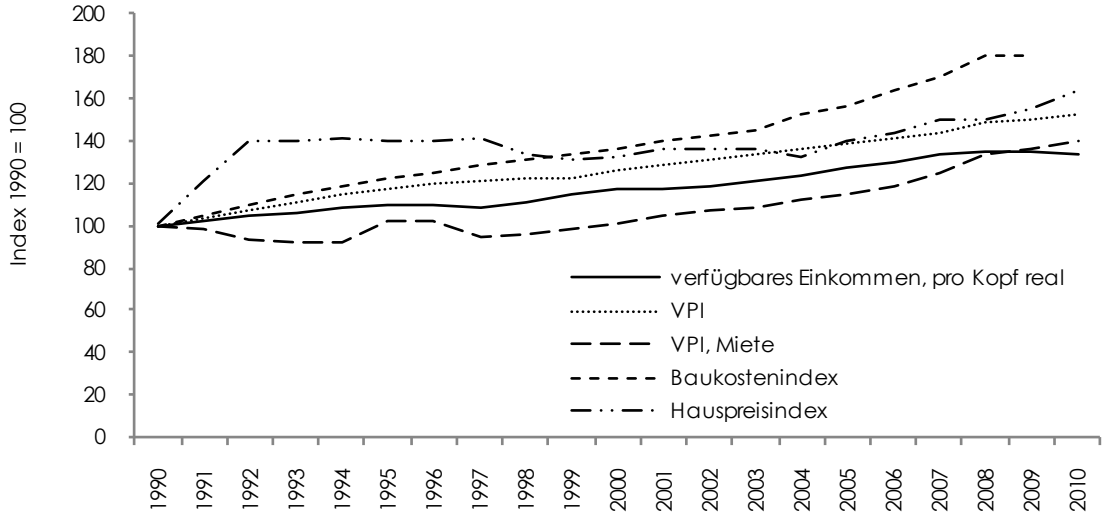
Ähnlich stabil wie die Wohnbauinvestitionen entwickelten sich die Immobilien- und Mietpreise (Abbildung 12). Zwar stiegen die Immobilienpreise seit 1990 stärker als die Inflation, blieben jedoch hinter den Baukostensteigerungen zurück. Letztere reflektieren insbesondere Anstiege diverser Kostenkomponenten. Seit 1990 kam es zu einem stärkeren Anstieg des allgemeinen Preisniveaus als der Mieten, dies verdeckt allerdings, dass in der letzten Dekade die Mieten stärker als die Inflation stiegen (s. Kapitel 4.2 zur österreichischen Mietentwicklung).

Abbildung 11: Gesamtwirtschaftliche Indikatoren und reale Wohnbauleistung in Österreich 1980-2010



Q: OECD, ILO, WIFO-Darstellung.

Abbildung 12: Einkommens- und Preisentwicklung in Österreich von 1990-2010



Q: OECD, ILO, WIFO-Darstellung.

Zwischen 2000 und 2010 kam es zu einem Anstieg der Immobilienpreise von 2,2% p.a. – vor allem in Wien und insbesondere gegen Ende der Dekade fielen die Preissteigerungen jedoch verhältnismäßig hoch aus. Das hängt u.a. damit zusammen, dass Immobilien als wertbeständige und damit sichere Anlage im Vergleich zu anderen Anlageformen betrachtet werden und dafür auch niedrigere Rendite in Kauf genommen werden (*Wieser*, 2011). In Österreich kam es zu einer leichten Ausweitung der Verschuldung der privaten Haushalte – im Vergleich zu anderen Ländern war der Anstieg jedoch vernachlässigbar und das Verschuldungsniveau liegt ebenfalls sehr niedrig bei etwa 90% des verfügbaren Einkommens.

Übersicht 8: Wohnrechtsformen in Österreich, 1980 – 2008

	Miete (Öffentlich)	Miete (Privat)	Eigentum	Sonstige
	Wohnform (in %)			
1971	38		53	9
1981	40		52	5
1991	22	19	55	4
2001	23	18	52	7
2008	23	17	56	4

Q: Statistik Austria, *GWZ* (1971), *Dol – Haffner* (2010), WIFO-Darstellung.

Wohnsituation der Bevölkerung und Rahmenbedingungen in Österreich

Der Anteil der Eigentumswohnungen ist in den letzten Jahren etwas gestiegen, private Mietwohnungen sind umgekehrt leicht zurückgegangen. Insgesamt spielt der Mietenmarkt eine wichtige Rolle, v.a. in städtischen Regionen. Ebenso wie kommunale Mietwohnungen, werden Mietwohnungen im gemeinnützigen Sektor den öffentlichen Mietwohnungen zugezählt (Übersicht 8). Der öffentliche Mietwohnungssektor nimmt einen sehr stabilen Anteil des Wohnungsbestands ein, die Mieten liegen je nach Bundesland etwas mehr oder weniger über öffentlichen Mietwohnungen (*IIBW*, 2011).

Die Wohnraumversorgung in Österreich ist im europäischen Vergleich durchaus adäquat. Pro 1.000 Einwohner stehen etwa 440 Wohneinheiten zur Verfügung, im Schnitt leben etwa 2,3 Personen zusammen. Im Vergleich mit anderen Ländern sind sowohl in Neubauten als auch im Bestand relativ wenig Zimmer bei ähnlicher Quadratmeterzahl zu finden – das könnte erklären, warum in allen Einkommensgruppen ein Überbelag im europäischen Vergleich relativ häufig auftritt. In Österreich sind Eigentümerhaushalte ebenfalls vergleichsweise größer und haben mehr Zimmer zur Verfügung. Außerdem ist der Anteil der Personen, die in Eigentum leben bei Besserverdienenden Haushalten vergleichsweise höher.

Insgesamt beläuft sich der Anteil der Konsumausgaben für Wohnen auf etwa 21% - im europäischen Vergleich liegt Österreich damit im Mittelfeld. Ein verhältnismäßiger geringer Anteil empfindet Wohnen dabei als starke finanzielle Belastung, mehr als die Hälfte der Bevölkerung gibt laut EU-SILC Daten an, Wohnen zumindest als finanzielle Belastung zu spüren (*Dol – Haffner*, 2010). Knapp 6% der Haushalte empfangen Wohnbeihilfe – mit steigender Tendenz.

Wohnungspolitik im Bestand und Neubau in Österreich

Die österreichische Wohnungspolitik erkennt Wohnen als menschliches Grundbedürfnis an und fordert eine leistbare und qualitativ hochwertige Versorgung. Neben der Wohnbauförderung und dem gemeinnützigen Sektor sind das Mietrecht, sowie das geförderte Bausparen und Begünstigungen für Bauspardarlehen relevant.[12]) Wohnbaubanken leisten überdies einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung des Wohnungsneubaus.

In Bezug auf die Rechtsform gibt es im Unterschied zu vielen anderen Ländern in Österreich kaum steuerliche Vorteile selbstgenutzten Eigentums, einzig die Wertzuwachssteuer entfällt häufig. Im Rahmen aktueller Sparanstrengungen der öffentlichen Haushalte wird es jedoch hier Änderungen geben. Zudem werden weder imputierte Mieten besteuert, noch sind Zinsaufwendungen absetzbar. Für Mieter sind Schutzfunktionen des Mietrechtsgesetz bzw. im gemeinnützigen Sektor des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes relevant, z.B. in Bezug auf Kündigungsschutz und Befristung sowie für die Mietpreisregulierung. Außerdem gewinnt die Subjektförderung in Form der Wohnbeihilfen (bestritten aus den Mitteln der Wohnbauförderbudgets) in den letzten Jahren an Bedeutung, sie ist in den letzten Jahren stark gestiegen (auf etwa 14% der Wohnbaufördermittel bzw. rund 400 Mio. €).

Die Mittel für die Wohnbauförderung werden im Rahmen des Finanzausgleichs an die Bundesländer verteilt, bei denen auch die Kompetenz für die Gestaltung liegt. Neben einer umfangreichen Neubautätigkeit werden durch sie in den letzten Jahren vermehrt Sanierungsaktivitäten gefördert und Subjektförderungen (Wohnbeihilfen) zur Verfügung gestellt. Die Wohnbauförderung ist somit eines der wichtigsten Instrumente in der österreichischen Wohnungspolitik. Die Zukunft der Wohnbauförderung ist derzeit ungewiss, da die Zweckbindung aufgehoben wurde und die Bundesländer über die Bedarfszuweisungen frei verfügen können. Jedenfalls scheint es so, als würde in nächster Zukunft entgegen dem europäischen Trend die Objektförderung weiterhin einen hohen Stellenwert haben (etwa 60% der Ausgaben) und eine wichtige Rolle für den Wohnungsneubau spielen. Dennoch kommt den Ausgaben für Sanierung mit 26% und für Wohnbeihilfen (14%) eine verstärkte Bedeutung zu. 2010 kam es zu Ausgaben (inkl. allgemeiner Wohnbeihilfe) von etwa 2,94 Mrd. Euro, das entspricht etwa 1% des Bruttoinlandprodukts.

Eng mit der Wohnbauförderung ist der gemeinnützige Wohnungssektor verknüpft: Ein Viertel der Neubauleistung wurde in den letzten Jahren durch diesen Sektor erstellt. Im Jahr 2010 wurden etwa 824.000 Wohnungen in diesem Sektor verwaltet (Gesamtbestand an Hauptwohnsitzwohnungen: 3.624.300), der Großteil davon entfällt auf Miet- und Genossenschaftswohnungen, ein Drittel sind Eigentumswohnungen (*GBV*, 2011).

---

[12]) Im Bereich des Bausparens kam es im Rahmen des Konsolidierungspakets 2012-2015 zu Einschnitten bei den Prämien, die zu Einsparungen im Ausmaß von jährlich 76 Mio. € führen sollen (*BKA*, 2012). Die Auswirkungen auf die Wohnungswirtschaft sind derzeit noch nicht absehbar.

Aktuelle Herausforderung für die Wohnungspolitik in Österreich

Insgesamt zeigt sich, dass Österreich mit einem vergleichsweisen geringen Mittelaufwand eine ausreichende Wohnraumversorgung sicherstellt. Trotz stark geförderter Neubautätigkeit dürfte die Leistbarkeit von Wohnraum zunehmend erschwert werden, vor allem für jüngere Haushalte. So zeigt *Gstach* (2009), dass das Verhältnis zwischen Miete und Einkommen für Haushalte mit seit mindestens 5 Jahre bestehenden Mietverträgen etwas besser ist als bei relativ kürzeren Mietvertragsdauern.[13]) Außerdem werden zur Vermeidung räumlicher Segregation Einkommensgrenzen nur bei Eintritt in den geförderten/kommunalen Sektor geprüft, weshalb die Wartelisten entsprechend lang sind. Dass v.a. in Ballungszentren (Wien) die Neuversorgung mit günstigem Wohnraum verhältnismäßig schwieriger werden wird, zeigen die relativ deutlichen Steigerungen der Wohnungspreise im Eigentumsbereich. Mehr zur österreichischen Wohnungspolitik ist im Kapitel 4 nachzulesen.

3.2.5 Schweden

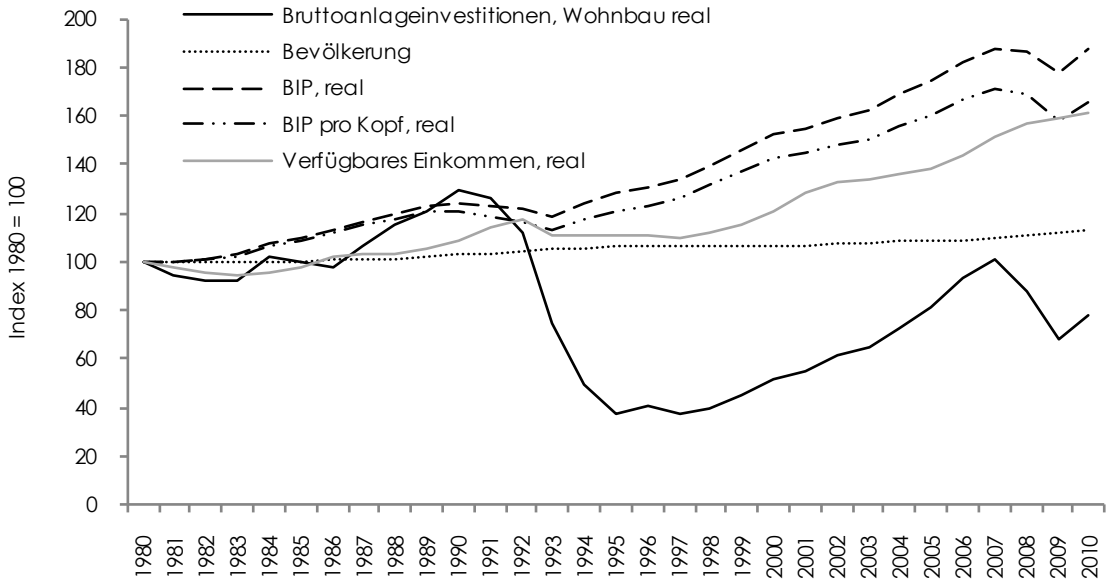
Makroökonomisches Umfeld und Wohnbauleistung

Das reale Bruttoinlandsprodukt zeigt seit 1980 ein stetiges Wachstum von etwas über 2% pro Jahr, dieses Wachstum konnte in der letzten Dekade beibehalten werden. Gemessen an der Bevölkerung fiel die Entwicklung des BIPs etwas weniger dynamisch aus (1,7% p.a. zwischen 1980 und 2010). Vergleichsweise schwach entwickelte sich das real verfügbare Einkommen seit 1980, seit dem Jahr 2000 kam es jedoch zu einem massiven Anstieg (2,9% p.a.). Die positive wirtschaftliche Dynamik spiegelt sich in einer vergleichsweise niedrigen Arbeitslosenquote – nach der Bankenkrise Anfang der 1990er Jahre wider. Zurzeit liegt diese jedoch über 8%. Nach einer Rezession im Jahr 2008 und 2009 erholte sich die schwedische Wirtschaft mit einem realen Wachstum von 5,6% rasant (Abbildung 13, Übersicht 9).

In Bezug auf die Wohnbauinvestitionen zeigen sich ebenfalls die Nachwirkungen der Bankenkrise der 1990er Jahre – in Folge wurden Wohnbauförderungen gestrichen und es kam zu einem massiven Rückgang der Wohnbauinvestitionen, die sich erst Ende der 1990er Jahre langsam erholten (*Ball*, 2011). Seither zog sich auch der Staat vermehrt aus der Wohnungspolitik zurück, spielt aber weiterhin eine große Rolle (s.u.). Dass 2006 weitere Förderungen für den Wohnbau ausliefen zeigt sich in der 2008 und 2009 deutlich rückläufigen Wohnbauproduktion, zudem dürften auch in Schweden die gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen und die Entwicklung auf den Wohnungsmärkten eine wichtige Rolle gespielt haben. 2010 kam es bereits wieder zu einer deutlichen Ausweitung der realen Wohnbauinvestitionen (+15,5%).

[13]) Das ist v.a. deshalb relevant, da seit der Mietrechtsliberalisierung im Jahr 2000 befristete Mietverhältnisse im Vollanwendungsbereich des Mietrechtsgesetzes vermehrt möglich sind, dafür jedoch ein Abschlag von 25% des Mietzinses zur Geltung kommt (*Fischer – Mayrhofer*, 2011).

Abbildung 13: Gesamtwirtschaftliche Indikatoren und reale Wohnbauleistung in Schweden 1980-2010



Q: OECD, ILO, WIFO-Darstellung.

Übersicht 9: Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes in Schweden 1980 bis 2010

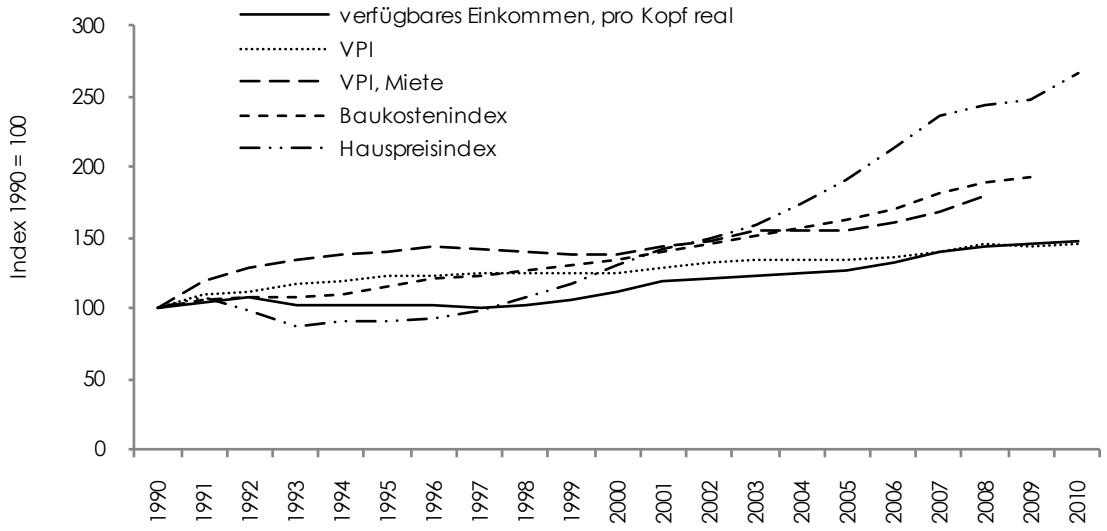
	1980-1990	1990-2000	2000-2010	1980-2010	2008	2009	2010
	Veränderungsraten in %						
BIP, real	2,2	2,1	2,1	2,1	- 0,6	- 5,2	5,6
BIP pro Kopf, real	1,9	1,7	1,5	1,7	- 1,4	- 6,0	4,7
Verfügbares Einkommen, real	0,9	1,0	2,9	1,6	3,1	1,5	1,4
Verfügbares Einkommen pro Kopf, real	1,2	0,8	0,3	0,3	2,3	0,6	0,5
Wohnbauinvestitionen, real	2,6	- 8,8	4,2	-0,8	-13,1	-22,9	15,5
Bevölkerung	0,3	0,4	0,6	0,4	0,8	0,9	0,9
Verbraucherpreisindex (ILO)	7,6	2,3	1,5	3,8	3,4	- 0,3	1,3
Verbrauchpreisindex, Mieten (ILO) [1])	7,7	3,3	3,2	4,8	6,8		
Immobilienpreisindex, nominell	7,3	2,6	7,4	5,8	3,3	1,5	7,8

Q: OECD, ILO, WIFO-Darstellung. – [1]) 2010 oder aktuellstes Jahr.

In Schweden kam es ebenfalls seit etwa dem Jahr 2000 zu einem deutlichen Anstieg der Immobilienpreise – dem geringen Angebot aus der vorigen Dekade stand eine gestärkte Nachfrage in Folge des Anstiegs der verfügbaren Einkommen, der Niedrigzinsphase und eines beschleunigten Bevölkerungswachstums gegenüber (Abbildung 14). Außerdem kam es zu deutlichen Steigerungen der Baukosten – diese sind aufgrund der Wettbewerbsstruktur europaweit am höchsten (*Ball*, 2011). Im Jahr 2007 lag das Verhältnis der Immobilienpreise zum Einkommen 20% über dem langjährigen Durchschnitt (*Mooslechner – Wagner*, 2009). Überdies waren Mieten im Vergleich zu den Eigentumspreisen in den Vorjahren relativ stärker gestiegen, seit dem Jahr 2000 stiegen Immobilienpreise jedoch kräftiger. 2007 lag das Verhältnis von Häuserpreisen zu Mieten deshalb 87% über dem langjährigen Durchschnitt

(*Mooslechner – Wagner*, 2009). Im Unterschied zu anderen Ländern kam es mit der Finanz- und Wirtschaftskrise jedoch nicht zu einer Einschränkung der – auch in Schweden deutlich gestiegenen – Hypothekardarlehen (*Ball*, 2011). Die Immobilienpreise steigen aufgrund der nahezu ungebrochenen Nachfrage ebenfalls weiter. Angesichts des starken Aufwärtstrends der Verschuldung privater Haushalte (150% des verfügbaren Einkommens) gibt es hier Anstrengungen die Verschuldungsquote zu reduzieren, insbesondere Banken zeigen sich restriktiver in der Kreditvergabe und bei *Equity Withdrawal* (*Ball*, 2011; *Bäckborn – Ecklöf*, 2006).

Abbildung 14: Einkommens- und Preisentwicklung in Schweden von 1990-2010



Q: OECD, ILO, WIFO-Darstellung.

Wohnsituation der Bevölkerung und Rahmenbedingungen in Schweden

Zwischen 1980 und 2009 wuchs die schwedische Bevölkerung kumulativ um 11,5%, zwischen 2010 und 2050 wird ein weiteres Wachstum von 15% erwartet. Dabei gibt es starke regionale Unterschiede: Während der Leerstand in meist (ländlichen) Regionen beträchtlich ist, besteht ein Nachfrageüberhang in einigen Ballungsräumen (insbesondere Malmö, Göteborg, Stockholm). Schweden hat europaweit die durchschnittlich kleinsten Haushalte (2 Personen) und den größten Anteil an 1-Personen Haushalten. Mit 45 m² pro Person steht den Schweden deshalb relativ viel Wohnraum zur Verfügung. Obwohl der Anteil für Wohnen an den Konsumausgaben des Haushalts mit 28% in Schweden relativ hoch ist, empfinden nur 10% der Haushalte Wohnen als starke finanzielle Belastung, für 53% ist Wohnen keine finanzielle Belastung. Die großzügigen Wohnbeihilfen und die strenge Mietpreisregulierung im öffentlichen und privaten Mietensektor sind dafür sicher mit ausschlaggebend.

Die Aufteilung des Wohnungsbestands auf Eigentümer, Genossenschafter, Mieter (sozial und privat) ist aus Übersicht 10 erkennbar. Es zeigt sich, dass zwischen 1945 und 1980 der Anteil der

Mietwohnungen etwas zurückgegangen ist. Umgekehrt ist der Eigentumsanteil (insbesondere in Genossenschaftswohnungen) angestiegen. 1990 kam es zu einer Ausweitung der Mietwohnungen, 2008 ist insbesondere ein Anstieg der privaten Mietwohnungen erkennbar.[14]) Etwa 40% des Wohnungsbestands entfällt auf Eigenheime, der Anteil des Mietwohnungssektors ist ähnlich groß.

Obwohl Schweden durch diverse wohnungspolitische Instrumente eine Neutralität der Wohnrechtsform anstrebt, zeigen sich jedoch Unterschiede zwischen den Bewohnern: So ist die Eigentumsquote bei der Einkommensgruppe, die weniger als 60% des Medianeinkommens verdient mit 40% deutlich geringer als bei der Einkommensgruppe, die mehr als 60% des Medianeinkommens verdient (73%). Außerdem sind eigentümergenutzte Wohnungen – wie auch die darin lebenden Haushalte – tendenziell größer.

Übersicht 10: Wohnrechtsformen in Schweden, 1945 – 2008

	Miete (Öffentlich)	Miete (Privat)	Eigentum	Genossenschaft
		Anteil in %		
1945	6	52	38	4
1960	14	43	34	9
1970	23	30	34	13
1980	20	22	42	16
1990	22	22	39	17
2000	19	20	46	15
2008	17	27	38	18

Q: *Turner* (1996), *Dol – Haffner* (2010), WIFO-Darstellung.

Wohnungspolitik im Bestand und Neubau in Schweden

Die Ziele der schwedischen Wohnungspolitik entsprechen stark dem sozialstaatlichen Gedanken Schwedens: Der Zugang zu qualitativ hochwertigen Wohnungen für jeden zu angemessenen Kosten unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeit stehen im Vordergrund. Dazu zählen z.B. stabile rechtliche Rahmenbedingungen, aber auch ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit. Zudem wird eine Rechtsformneutralität angestrebt und konjunkturpolitische Ziele (z.B. Beschäftigung) werden verfolgt. Generell besteht in Schweden bei diversen Instrumenten der Wohnungspolitik eine Wohnformneutralität, z.B. gibt es keine steuerliche Bevorzugung von Wohnungseigentum und in Bezug auf Subventionen wird weder die eine noch die andere Wohnform bevorzugt.

Auf nationaler Ebene liegt die Zuständigkeit zu den rechtlichen Rahmenbedingungen und der Finanzierung der öffentlichen Ausgaben. Auf Gemeindeebene erfolgt v.a. die konkrete Planung und Umsetzung (das beinhaltet auch Baulandplanung), wobei die kommunalen Wohnungsunternehmen eine wichtige Rolle spielen.

[14]) Es stellt sich daher die Frage, ob hier eine Verschiebung zu sehen ist, die eher aufgrund der Kombination mehrerer Datenquellen besteht, als aufgrund doch recht deutlicher – jedoch kurzfristiger – Strukturverschiebungen im schwedischer Wohnungsbestand. Die Rezession und Steuerreform in den frühen 1990er Jahren, die mit einem deutlichen (temporären) Preisverfall von Wohnungen einherging, könnte jedoch Eigentum temporär relativ leistbarer gemacht haben und für diese Verschiebung verantwortlich sein (vgl. *Donner*, 2000).

Bemerkenswert in Bezug auf den schwedischen Wohnungsbestand ist der Mietenmarkt, weil dieser trotz formaler Trennung in öffentlichen Mietenmarkt (Vermieter sind kommunale Wohnungsunternehmen) und privaten Mietenmarkt im Großen und Ganzen einheitlich ist. Das entspricht auch den Erwartungen *Kemenys* (1995) aus der Perspektive des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsmodells. Die Einheitlichkeit ergibt sich v.a. daraus, dass der Zugang nicht durch Einkommensobergrenzen beschränkt ist, sondern für alle gewährleistet ist. Deshalb wird in Schweden nicht von Sozialwohnungen gesprochen. In Bezug auf die Mietpreise ähneln sich die beiden Teilmärkte ebenfalls sehr, denn im privaten Mietenmarkt sind die Mietpreisniveaus an den öffentlichen Mietenmarkt gebunden, wobei ein kleiner Gewinn zugestanden wird (*Donner*, 2000). Konkret werden im kommunalen Segment jährlich durchschnittliche Mietanpassungsfaktoren aufgrund der Kostenentwicklung vereinbart, die den Nutzwert (seit 1995 auch die Lage) berücksichtigen. Dieses System ist jedoch durchaus zeit- und kostenintensiv (ca. 1% der jährlichen Mieteinnahmen) und es gibt Hinweise darauf, dass die Lage zu wenig bei der Mietpreisbildung berücksichtigt wird (d.h. leichte Segregationstendenzen; inoffizielle Zahlungen, um ältere günstigere Wohnungen in zentraleren Lagen zu erhalten; Hortung solcher Wohnungen) (*Donner*, 2000; *Ball*, 2011).

Neben dem Mietwohnungssektor spielen Genossenschaftswohnungen eine wichtige Rolle im schwedischen Wohnungsbestand. Die Form der Genossenschaftswohnungen hat sich v.a. aufgrund der fehlenden Möglichkeit des Eigentumserwerbs in Wohngebäuden mit mehreren Wohnungen ergeben (*Haffner*, 2011). Bewohner von Genossenschaftswohnungen erwerben einen Genossenschaftsanteil, dieser ist mit einem Wohnrecht verknüpft. Die Wohneinheiten bleiben dennoch im Eigentum der Genossenschaften, die Bewohner haben einen monatlichen Aufwand entsprechend von Kostenmieten. Obwohl es sich insofern um Mietwohnungen handelt, gibt es durch die Handelbarkeit der Anteile zu Marktpreisen und nahezu uneingeschränkte Rechte zur Wohnungsbenutzung jedoch kaum noch Unterschiede zu einer klassischen Eigentumswohnung (*Donner*, 2000; *Haffner*, 2011).

Ein weiteres wichtiges Bestandsinstrument ist die Wohnbeihilfe. Diese ist von der Wohnrechtsform unabhängig. 8,2% der Haushalte (Pensionisten, Haushalte mit Kindern und Haushalte ohne Kinder zwischen 18 und 28 Jahren) beziehen Wohnbeihilfen. 2009 wurden dafür insgesamt 1,4 Mrd. € ausgegeben, diese Ausgaben waren innerhalb der letzten Jahre von Kürzungen betroffen (*Dol – Haffner*, 2010).

Die Neubautätigkeit wurde angebotsseitig jahrelang durch öffentliche Darlehen bzw. Zinszuschüsse gefördert. Die anteilige Förderung war dabei im Miet- und Genossenschaftsbereich höher als im Wohnungseigentum – umgekehrt entfällt in diesem Bereich eine Besteuerung der Eigenmiete. Die angebotsseitigen Förderungen werden jedoch zunehmend gekürzt – zwischen 1997 und 2000 gingen die Ausgaben für Zinsenzuschüsse auf ein Fünftel zurück. Im Vergleich zu den nachfrageseitigen Förderungen fällt die Angebotsförderung gering aus: 2009 betrug sie lediglich 173 Mio. € (*Dol – Haffner*, 2010).

Aktuelle Herausforderung für die Wohnungspolitik in Schweden

Die Qualität und Quantität des Wohnungsbestands scheinen in Schweden durchaus über dem europäischen Schnitt zu liegen, die Ausgaben (ohne entgangene steuerliche Einnahmen) für die Wohnungspolitik halten sich mit 0,7-0,8% des BIPs (2003) gleichzeitig in Grenzen – würde man die entgangenen Steuereinnahmen berücksichtigen wären es allerdings zwischen 3% und 4% (*Boverket*, 2005; *Donner*, 2000). Gerade in den letzten Jahren ist jedoch die Neubautätigkeit stark zurückgegangen (relativ hohe Baukosten und steigende Grundstückspreise in Ballungszentren). Außerdem zeigt sich, dass trotz der Wohnformneutralität der schwedischen Wohnungspolitik Unterschiede zwischen den Haushalten in bestimmten Wohnformen zurückbleiben. Teilweise ist das allerdings auch auf den Bestand (kleinere Mehrgeschosswohnungen in Miete oder Genossenschaft, größere Einfamilienhäuser im Eigentum) zurückzuführen. Außerdem sind die Wartelisten für öffentliche Mietwohnungen gerade in Ballungszentren so lange, dass Eigentum bzw. Genossenschaftswohnungen die einzige Alternative sind.

3.3 Schlussfolgerungen

Der makroökonomische Vergleich hat gezeigt, dass insbesondere in Spanien und Großbritannien die Wohnungspreise innerhalb der letzten Jahre sehr deutlich angestiegen sind. In etwas geringerem, aber dennoch deutlich haben sich die Immobilienpreise in den USA verteuert. Diese Entwicklung dürfte stark durch die Haushaltsverschuldung getrieben sein. In allen drei Ländern kam es zu einem simultanen Anstieg der Verschuldung. Wiederum fiel die Ausweitung der Verschuldung in Spanien und Großbritannien verhältnismäßig stärker aus.

Im Unterschied zu Großbritannien forcierte in Spanien ein starkes Wachstum der Haushalte die Nachfrage nach Wohnungen – neben spekulativen Gründen und Problemen bei der Grundstückswidmung ist deshalb die Wohnbauproduktion massiv gewachsen. Die Entwicklung der letzten zwei Jahre zeigte jedoch, dass über das Ziel hinaus geschossen wurde, die gesamtwirtschaftlichen Verwerfungen (Arbeitslosenquote, Wachstum, öffentlicher Haushalt) waren enorm. Problematisch bleibt dabei, dass es zum Markt für Eigentumswohnungen nur einen sehr geringen Mietenmarkt als alternative Wohnform gibt. In den USA kam es ebenfalls zu merklichen Reaktionen des Wohnungsangebots auf die Preise, in Großbritannien und Schweden umgekehrt kaum. Diese schwache Reaktion hängt eng mit Grundflächen als beschränkter und immobiler Ressource und restriktiver Raumplanung zusammen (*Ball*, 2011).

In den USA ist der Preisanstieg zumindest teilweise durch fundamentale Entwicklungen in der Nachfrage gerechtfertigt – einerseits kam es zu einer relativ starken Ausweitung der Haushalte (ohne entsprechende Ausweitung der Wohnbauproduktion). Andererseits stieg innerhalb der letzten 10 Jahre das nominelle verfügbare Einkommen im Vergleich zu den nominellen Immobilienpreisen stärker. Durch die steuerlichen Anreize wird bei steigendem Einkommen Hauseigentum noch attraktiver. Gemessen am Einkommen ist der Grad der Verschuldung

niedriger als in Großbritannien oder Schweden. Nichtsdestotrotz zeigen die aktuellen Ereignisse, dass gerade die Finanzinnovationen und die Liberalisierung, sowie die Niedrigzinspolitik am amerikanischen Hypothekenmarkt nicht nachhaltig waren (*Arestis – Karakitsos*, 2009). Das ist v.a. vor dem Hintergrund zu betrachten, dass die Kreditfinanzierung von Konsum (über Vermögenseffekte durch steigende Immobilienpreise) nicht zu einem dauerhaften Wachstumsvorsprung führt (*Marterbauer – Walterskirchen*, 2005).

In Schweden kam es innerhalb der letzten Jahre ebenfalls zu deutlichen Preisanstiegen, die sich – im Unterschied zu Großbritannien, Spanien und den USA – noch weiter fortsetzen. Der Anstieg der Preise im Eigentums- und Mietensegment fiel dabei ähnlich hoch aus und deutet so auf eine allgemeine Knappheit an Wohnraum hin (insbesondere in den Ballungszentren), v.a. im Vergleich zur stark gestiegenen Kaufkraft der schwedischen Haushalte innerhalb der letzten 10 Jahre. Trotz einer Ausweitung der Bauinvestitionen innerhalb der letzten Jahre spiegelte sich der Preisanstieg in einem höheren Verschuldungsgrad der privaten Haushalte. Wenn auch in geringerem Ausmaß als z.B. in Großbritannien ist der Verschuldungsgrad aber zumindest teilweise auf hypothekenkreditbasierte Konsumfinanzierung zurückzuführen (*Bäckbom – Ecklöf*, 2006). Ob der Rückzug des schwedischen Staats (v.a. der Subventionen) in die Wohnungspolitik zu einer Destabilisierung beiträgt, wird sich erst zeigen. Für die nächsten Jahre ist mit einer weiteren – wenn auch weniger dynamischen – Ausweitung der Wohnbauinvestitionen zu rechnen, die so das Preisniveau stabilisieren könnten (*Henricson*, 2011).

In Österreich kam es innerhalb der letzten Jahre zu keinen großen Bewegungen am Wohnungsmarkt, einzig bedingt durch die Wirtschaftskrise waren die Wohnbauinvestitionen etwas rückläufig und zuletzt kam es zudem zu – vergleichsweise geringen, aber merklichen – Preisanstiegen im Immobilienbereich. Obschon die Objektförderung immer wieder aus diversen Gründen kritisiert wird (z.B. fehlende soziale Treffsicherheit), scheint sie in Kombination mit dem österreichischen wohnungspolitischen Instrumentarium ein erfolgreiches Instrument zu sein, um die Wohnbauproduktion zu stabilisieren. Wie bereits im vorangehenden Kapitel gezeigt werden konnte, ist eine private Wohnbauproduktion aufgrund der langen Produktionsdauer und der starken Kapitalbindung mit eigenen Problemen behaftet. Gerade innerhalb der letzten Jahre hat sich dieser Befund in den hier untersuchten Ländern bewahrheitet.

In Bezug auf die wohnungspolitische Gestaltung zeigt sich, dass sich die einzelnen wohnungspolitischen Ziele deutlich unterscheiden, weshalb eine Beurteilung der Effizienz und Zielerreichung – v.a. auch in Bezug auf den Aufwand schwierig bis unmöglich erscheint. Insgesamt sieht man, dass gerade ein stark ausgeprägter Eigentumssektor und schwach ausgeprägte soziale Leistungen die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Wohnimmobilienpreisen stärken und so – v.a. in Kombination mit lockerer Kreditpolitik zu gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichten führen können. Ein Vergleich der Länder zeigt, dass die Ausgaben und die Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigem Wohnraum nicht unbedingt miteinander zusammenhängen. Dabei darf die gegenseitige Beeinflussung von gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und Wohnungspolitik nicht vergessen werden (*Lowe*, 2004).

Abschließend lässt sich zudem sagen, dass ein Zusammenhang zwischen dem wohlfahrtsstaatlichen Paradigma und der Gestaltung des Wohnungssystems erkennbar ist. Der Eigentumsanteil in den untersuchten liberalen Wohlfahrtsstaaten spielt eine wesentlich größere Rolle als der Mietwohnungssektor. Der sozialen Wohnungspolitik in den USA und Spanien kommt eine untergeordnete Rolle zu. Dem Markt für vermietete Wohnungen (sowohl durch Private als auch durch staatliche oder staatsnahe Institutionen mit sozialen Motiven) wird eine geringe Bedeutung beigemessen. Das heißt jedoch nicht, dass es keine staatlichen Instrumente gibt, die die Wohnungsmarktentwicklung maßgeblich mitbestimmen – in den USA, Großbritannien und Spanien zielen diese v.a. auf selbstgenutztes Wohneigentum ab.

Zuletzt zeigten *Springler – Wagner* (2009), dass neben dem Zinsniveau v.a. auch die wohnungspolitische Gestaltung durch Steuererleichterungen und Förderungen die Höhe der Eigentumsquote maßgeblich mitbestimmt. Neben Großbritannien und den USA wird auch in Spanien Eigentum stark durch steuerliche Instrumente gefördert. Der Anstieg des Wohnungseigentums lässt sich u.a. daraus erklären, dass sich innerhalb der letzten 50 Jahre die Haushalte mit zwei Erwerbseinkommen erhöht haben. Durch den Anstieg der Einkommen (häufig rascher als der Anstieg der Immobilienpreise) wurde Wohnungseigentum erschwinglicher. Zudem kommt eine starke Binnenmigration in Richtung Städte – die geographische Komponente von verstärktem Wohnungseigentum ist der häufig vorzufindende Suburbanisierungsprozess (*Lowe*, 2004).

Obwohl in Spanien, Großbritannien und den USA Eigentum stark forciert wird und der Mietenmarkt wohnungspolitisch vergleichsweise wenig beachtet wird, gibt es deutliche Unterschiede zwischen den drei Ländern in Bezug auf den Mietenmarkt: Während in Spanien historisch betrachtet der private Mietenmarkt so stark eingeschränkt wurde, dass für Vermieter der Leerstand häufig attraktiver war als eine Vermietung, ist die Gestaltung in Großbritannien sowohl in Bezug auf die Miethöhe als auch in Bezug auf den Kündigungsschutz sehr liberal. Die Gemeinsamkeit der Mietmärkte in Großbritannien, Spanien und den USA ist, dass der private und öffentliche Mietenmarkt (aufgrund der Zugangsbeschränkungen und dem sozialen Stigma) kaum als Substitut zu betrachten sind. In diesen Ländern zeigt sich eine duale Wohnungspolitik. Einerseits wird zur Sicherstellung der Erfüllung des Grundbedürfnisses Wohnen eine residuale Wohnraumversorgung zur Verfügung gestellt, andererseits kommt es durch die steuerlichen Erleichterungen im Bereich des Eigentums (für besser verdienende Haushalte) tendenziell zu regressiven Verteilungseffekten, die somit weit über die Sozialpolitik hinausreichen.

Trotz der Wohnformneutralität ist auch in Schweden der Eigentumsanteil (wenn man Genossenschaftswohnungen berücksichtigt) relativ hoch. Öffentlicher und privater Mietenmarkt sind umgekehrt ausgesprochen eng miteinander verknüpft. Das gilt in einem geringen Ausmaß ebenfalls für Österreich, hier spielt der gemeinnützige Sektor eine wichtige Rolle.

Obwohl der Zusammenhang zwischen wohnungspolitischem Instrumentarium und Stabilität der Wohnbauproduktion und Wohnungspreise nicht kausal hergestellt werden kann, hat sich insbesondere in Österreich gezeigt, dass die Wohnbauproduktion vergleichsweise wenig schwankt und so zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung beiträgt (*Czerny – Weingärtler*, 2007). Aufgrund des ausgeprägten Mietenmarkts und des Zugangs zu Förderungen für einen Großteil der Bevölkerung hält sich im Eigentumssegment der Preisdruck in Grenzen. Umgekehrt kann angesichts der niedrigen Angebotselastizität nur langsam auf Bedarfsänderungen reagiert werden. Des Weiteren bleibt in allen Ländern offen, ob bzw. in welchem Ausmaß sich der Konsolidierungsdruck auf die Wohnungspolitik auswirkt. Insbesondere in Österreich sind die Wohnbaufördermittel durch die Auflassung der Zweckbindung gefährdet – mehr dazu im Kapitel 4.

4. Österreichische Wohnungspolitik – Mietrecht und Wohnbauförderung

4.1 Einleitung

In Österreich sind die aktuellen wohnungspolitischen Ziele im Regierungsprogramm[15]) verankert: Wohnen stellt ein Grundbedürfnis dar und soll daher leistbar sein und zudem qualitativ hochwertig. Durch das Forcieren des Wohnbaus mittels Wohnbauförderung sollen leistbare Wohnungen geschaffen werden. Gleichzeitig soll dies ein Beitrag zur konjunkturellen Stabilisierung sowie zur Erreichung von Klimazielen sein. Dabei steht eine Vielfalt an Möglichkeiten im Vordergrund. Die Wohnbauförderung richtet sich sowohl an Private als auch an den gemeinnützigen Sektor, um Eigenheime und Miet- und Eigentumswohnungen zu schaffen. Außerdem soll der Mietwohnungsmarkt durch ausgeglichene Interessen zwischen Mietern und Vermietern gekennzeichnet sein – indirekt wird im Regierungsprogramm unter anderem das wichtige wohnungspolitische Instrument der Mietenregulierung angesprochen.

Das Kompetenzgefüge der österreichischen Wohnungspolitik ist durchaus komplex, da die Kompetenzen auf alle föderalen Ebenen verteilt sind und des Weiteren zusätzliche Träger für die österreichische Wohnungspolitik von Relevanz sind (z.B. gemeinnütziger Sektor, Bausparkassen, Wohnbaubanken). Häufig liegen die Gestaltungs- und Umsetzungskompetenzen auf unterschiedlichen Ebenen, die Kompetenzen sind verfassungsrechtlich geregelt. Wichtige Zuständigkeiten auf Bundesebene umfassen das Zivilrecht (Mietrechtsgesetz, Wohnungseigentumsgesetz) und die Gesetzgebung für die Wohnungsgemeinnützigkeit (WGG) – damit hat der Bund umfassende Gestaltungsmöglichkeiten für den Wohnungsbestand (vgl. *IIBW*, 2008). Wichtige Träger (die Nennung der jeweiligen Kompetenz dient als Beispiel) sind das Wirtschaftsministerium (WGG) und das Justizministerium (MRG, WEG). Überdies liegen beim Bundeskanzleramt (Statistik), dem Finanzministerium (Finanzausgleich, Wohnbaubanken, Bausparförderung), dem Umweltministerium (Klimaschutz), dem Sozialministerium (Konsumentenschutz) und dem Infrastrukturministerium (wohnungswirtschaftlich-technische Forschungslinien, wie das Programm „Haus der Zukunft") wichtige (mehr oder weniger direkte) Aufgaben für die Wohnungspolitik (vgl. *IIBW*, 2008).

Die Wohnbauförderung, eines der wichtigsten Instrumente, liegt seit 1989 im Kompetenzbereich der Länder – sowohl die Gesetzgebung als auch die Umsetzung betreffend. Seit 2009 ist die Mittelverwendung für die Wohnbauförderung reine Ländersache, zuvor waren die Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichgesetztes zweckgebunden. Obwohl etwa 80% des Neubaus gefördert ist (zuletzt rückläufige Tendenz), halten sich die Ausgaben mit 1% des BIPs im westeuropäischen Vergleich in Grenzen.

[15]) Regierungsprogramm 2008-2013, XXIV. Gesetzgebungsperiode.

Auf Gemeindeebene wird v.a. die örtliche Raumplanung geregelt, außerdem liegen hier die baupolizeilichen Kompetenzen. Gemeinden wirken zudem häufig bei der Umsetzung der Wohnbauförderung (z.B. Bedarfserhebung) mit (vgl. *IIBW*, 2008).

In diesem Kapitel wird die österreichische Wohnungspolitik, konkret deren Entwicklung ab etwa 1990 sowie deren Wirkungsweise, näher betrachtet. Besonderes Augenmerk wird auf die drei wichtigsten Instrumente geworfen, die Mietenregulierung und die Wohnbauförderung sowie deren Kombination im Rahmen des gemeinnützigen Sektors. Andere Finanzierungsinstrumente des Wohnbaus wie beispielsweise Wohnbauanleihen oder Bausparkassen werden hier ausgeklammert. Ausgangspunkt der Analyse sind das Kapitel 2, das der Frage nachgeht, wie sich staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt begründen und das Kapitel 3, in dem bereits im Rahmen eines internationalen Vergleichs eine kurze Darstellung der österreichischen Wohnungspolitik erfolgte.

Übersicht 11: Bevölkerung, Privathaushalte[16]) und Wohnungsbestand in Österreich

	Bevölkerung (in 1.000)	Veränderung (absolut)	Privat-haushalte (in 1.000)	Veränderung (absolut)	Haushaltsgröße (Personen)	Hauptwohnsitze (in 1.000)	Hauptwohnsitze pro 1.000 Einwohner
1961	7.086		2.306		3,1	2.153	304
1971	7.500	414	2.571	265	2,9	2.432	324
1981	7.569	69	2.764	193	2,7	2.691	356
1991	7.755	186	3.013	249	2,6	2.968	383
2001	8.042	287	3.340	327	2,4	3.308	411
2011	8.420	378	3.650	311	2,3	3.650	434

Q: Statistik Austria, WIFO-Darstellung.

Übersicht 12: Hauptwohnsitzwohnungen nach Rechtsform[17])

	Eigentum	Miete (Privat)	Miete (öffentlich)	Sonstige	Hauptwohn-sitzwohnungen
			Wohnungen in %		
1971	41	28	19	12	2.431.902
1981	48	23	20	10	2.692.883
1991	50	18	21	11	2.967.604
2001	49	20	21	10	3.307.780
2011	50	41		9	3.650.400

Q: Statistik Austria, WIFO-Darstellung.

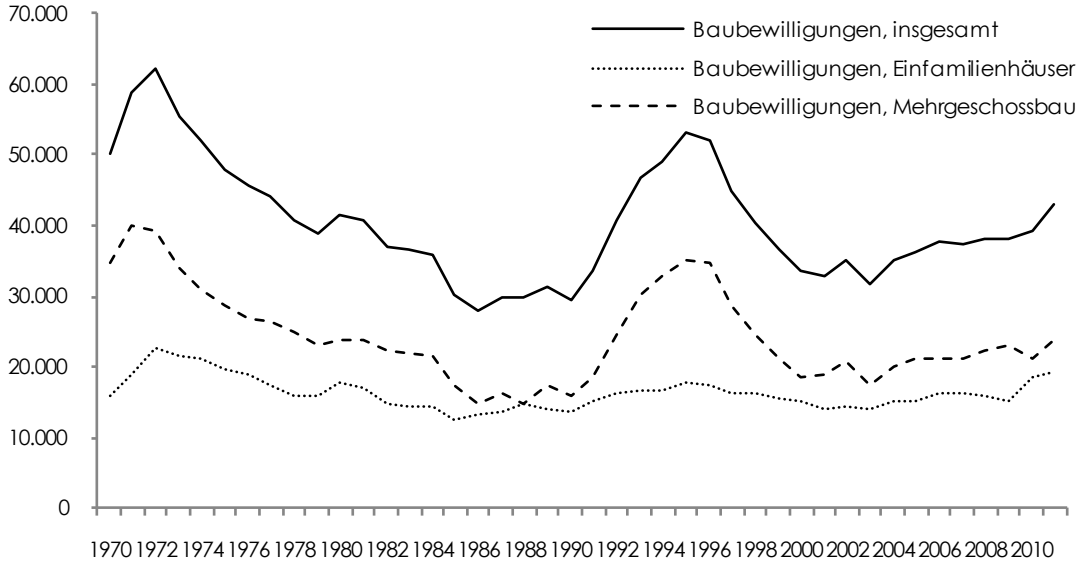
[16]) In dieser Übersicht liegt der Fokus auf Privathaushalten (im Unterschied zu Anstaltshaushalten). Zum einen sind private Haushalte statistisch wesentlich besser erfasst, obwohl auch die Wohnverhältnisse der sehr heterogenen Anstaltshaushalte von Interesse wären. Zum anderen stehen auf der Wohnungsangebotsseite im Wesentlichen ebenfalls nur Informationen zu neuen Wohnungen in neuen Wohngebäuden gegenüber, die Wohneinheiten für Anstaltshaushalte nur marginal und ungenau umfassen. Dennoch gibt es Unschärfen bei der Abgrenzung, da nicht alle Privathaushalte in Wohneinheiten leben und umgekehrt auch Personen in Anstaltshaushalten Hauptwohnsitze zugeordnet sein können. Letzterem Punkt wurde Rechnung getragen, indem nur Hauptwohnsitze von Privathaushalten (2001) bzw. bewohnte Wohnungen (vor 2001) berücksichtigt wurden, weshalb die Anzahl der Hauptwohnsitze auch geringer ist als jene der Privathaushalte. Die einzige Ausnahme ist 2011, da im Mikrozensus die Zuordnung definitorisch erfolgt.

[17]) Im Unterschied zu Kapitel 3.2.4 wird hier der Anteil der Wohnungen und nicht der Anteil der Personen nach Wohnrechtsform angegeben.

Bevor näher auf das Mietrechtsgesetz als wesentliches wohnungspolitisches Instrument im Wohnungsbestand, die Wohnbauförderung im Wohnungsneubau und den gemeinnützigen Sektor als besonderes Element der österreichischen Wohnungspolitik eingegangen wird, sollen kurz einige Kennzahlen des österreichischen Wohnungsmarkts aufgeführt werden (Übersicht 11, Übersicht 12, Übersicht 13).

Aus Übersicht 11 ist ersichtlich, dass die durchschnittliche Haushaltsgröße über die Zeit abnimmt und zudem die Bevölkerung wächst – beides steigert den Bedarf nach neuem Wohnraum. Betrachtet man die Hauptwohnsitzwohnungen nach Rechtsform, so sind etwa 50% Eigenheime oder Eigentumswohnungen und jeweils etwa 20% stehen durch private oder öffentliche (inkl. Gemeinnützige) Vermieter zur Verfügung. Sonstige Wohnungen beziehen sich auf unbekannte Rechtsverhältnisse bzw. auf Dienst- oder Naturalwohnungen sowie Verwandte von Eigentümern (Übersicht 12).

Abbildung 15: Entwicklung der Baubewilligungen in Österreich 1970 - 2011



Q: Statistik Austria, WIFO-Darstellung.

Um das Wohnungsangebot im Zeitverlauf beurteilen zu können, eignen sich die Baubewilligungen (Abbildung 15). Diese werden im Rahmen des neuen Adress-, Gebäude- und Wohnungsregisters weiterhin durch Statistik Austria publiziert. Anfang der 1970er Jahre kam es zu einem deutlichen Rückgang der Baubewilligungen. Die Gründe dafür waren vielfältig: Nachdem in den Vorjahren eine starke Wiederaufbautätigkeit stattfand, ließ diese zunehmend nach. Zudem wurde die Nachfrage durch die starke Baupreisinflation (steigende Rohstoffkosten bedingt durch die Ölkrise) gedämpft (*Czerny*, 1990).

Die deutliche Ausweitung der Baubewilligungen Mitte der 1990er Jahre ist insbesondere auf den Bevölkerungszuwachs aus dem Ausland (Ostöffnung, Krieg im ehemaligen Jugoslawien) zurückzuführen (*Czerny*, 2001). Der Anstieg der Förderzusicherungen auf über 40.000 Einheiten

zwischen 1992 und 1997 deutet darauf hin, dass ein Großteil des gestiegenen Wohnungsbedarfs im geförderten Mehrgeschossbau zur Verfügung gestellt wurde. Die Zahl der bewilligten Einfamilienhäuser blieb im Vergleich weitestgehend konstant. Zwischen 1991 und 2001 standen demnach den 327.000 neuen Privathaushalten insgesamt 418.000 Förderzusicherungen[18]) bzw. 432.000 Baubewilligungen für neue Wohneinheiten gegenüber,[19]) und auch *Czerny* (2001) konstatierte aufgrund längerer Vermarktungszeiten und Leerstände für Anfang der 2000er-Jahre ein "ausreichendes" bzw. "reichliches" Wohnungsangebot.

Auch innerhalb der letzten Dekade fiel das Bevölkerungs- und Haushaltswachstum beträchtlich aus. Dem gegenüber schwächte sich das Neubauangebot, gemessen an den Baubewilligungen, ab. Zuletzt kam es seit etwa 2003 wieder zu einer Ausweitung, 2011 wurden nach aktuellem Stand 43.150 neue Wohneinheiten bewilligt. Insgesamt standen den zusätzlichen 311.000 Privathaushalten 335.000 Neubauförderzusicherungen bzw. 361.000 Baubewilligungen gegenüber, d.h. pro Haushalt etwas weniger als noch ein Jahrzehnt zuvor.

Im langfristigen Vergleich schwankt die Zahl der bewilligten Wohneinheiten pro 1.000 Personen deutlich: Wurden 1972 noch 8,2 Einheiten im Jahr bewilligt, waren es 1986 lediglich 3,7 Einheiten. Mitte der 1990er Jahren lag die Wohnbaurate wieder bei bis zu 6,7 Einheiten pro 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen, 2011 lag sie knapp über 5 Einheiten.

Übersicht 13: Fertigstellungen nach Bauherr

	Private Personen	Sonstige juristische Personen	Gemeinnützige Bau-vereinigungen	Gebietskörper-schaften	Fertigstellungen	Fertigstellungen
	In % der Wohneinheiten				Anzahl	Pro 1.000 Einwohner
1971	50	8	29	13	44.159	5,9
1981	58	8	30	4	51.038	6,7
1991	59	10	28	3	40.372	5,2
2001	49	19	30	2	45.850	5,7

Q: Statistik Austria, WIFO-Darstellung.

Um der Frage nachzugehen, wer als Anbieter auf dem österreichischen Wohnungsmarkt auftritt, hilft ein Blick auf die Fertigstellungsstatistik gegliedert nach Bauherrn (Übersicht 13). Besonders auffällig ist der starke Rückgang der Gebietskörperschaften, die sich nahezu vollständig aus der eigenständigen Errichtung von Wohnraum zurückgezogen haben. 2001 traten sie nur mehr sehr selten direkt als Anbieter von Wohnraum auf. Umgekehrt ist vor allem im Bereich der sonstigen juristischen Personen eine Steigerung des Anteils feststellbar: Sie hatten 2001 einen höheren Anteil (knapp 20%) als noch 1971 (8%). Der Anteil der Gemeinnützigen liegt kontinuierlich bei etwa 30% der fertiggestellten Wohneinheiten (inkl.

[18]) Die Zahl der Förderzusicherungen bezieht sich nicht ausschließlich auf Privathaushalte, sondern beinhaltet auch Anstaltshaushalte.

[19]) Dieser Vergleich müsste noch stärker differenziert werden, da z.B. die Abriss- und Umwidmungstätigkeit nicht berücksichtigt ist (s. S. 93).

An-, Um- und Zubauten) und auch beim Anteil der Privatpersonen sind keine eindeutigen Tendenzen sichtbar – nach einer Ausweitung ihres Anteils 1981 und 1991 kam es wiederum zu einem Rückgang auf etwa die Hälfte aller Fertigstellungen. Derzeit werden die Fertigstellungen auf etwa 40.000 Einheiten (ohne An-, Um- und Zubauten) geschätzt, detaillierte Informationen nach Bauherrn liegen seit 2002 leider nicht mehr vor (*Kunnert – Weingärtler*, 2011).

4.2 Mietrecht und Mietpreisentwicklung

Im Folgenden wird der österreichische Mietwohnungsbestand, das österreichische Mietrecht und seine Wirkungsweise (Kündigungsschutz, Mietpreisregulierung) und die Mietenentwicklung näher dargestellt. Das Mietrecht ist ein Instrument, das klassischerweise auf den Wohnungsbestand abzielt.

4.2.1 Der Mietwohnungsbestand und das österreichische Mietrecht im Überblick

Etwa 40% der 3,6 Mio. österreichischen Haushalte entfielen im Jahr 2010 auf die Wohnform der Hauptmietwohnungen (rund weitere 4% fallen in die Kategorien Untermieten und sonstige Wohnformen). Davon sind etwa 20% kommunale Mietwohnungen, 40% sind im gemeinnützigen Sektor zu finden und 40% werden privat vermietet. Der Großteil der Mietwohnungen befindet sich in Mehrgeschossbauten. In der regionalen Verteilung stellen Hauptmietwohnverhältnisse in Wien mit 76% die häufigste Wohnform dar. Im Burgenland hingegen machen Hauptmietwohnungen lediglich 15% aus, die dominante Wohnform stellen mit 73% Einfamilienhäuser dar. In den übrigen Bundesländern nehmen Hauptmietwohnverhältnisse einen Anteil zwischen 23% und 34% ein. Das österreichische Mietrecht zielt somit auf einen wesentlichen Teil des österreichischen Wohnungsbestands ab.

Das anzuwendende österreichische Mietrecht ist sehr komplex, da je nach Errichtungszeitpunkt des Gebäudes und Förderungsart bzw. nach Zeitpunkt des Vertragsabschlusses unterschiedliche Regelungen gelten. Im österreichischen Mietrechtsgesetzt (MRG) wird deshalb zwischen Voll- und Teilanwendungsbereich und Vollausnahmen entscheiden (*MRG*, 2011). Innerhalb des Anwendungsbereichs kann nicht vom MRG abgegangen werden, dort wo es nicht gilt, kann darauf zurückgegriffen werden.

In den Vollanwendungsbereich fallen z.B. Gebäude mit einer Baubewilligung vor 30.6.1953, Wohnungseigentumsobjekte mit einer Baubewilligung vor dem 9.5.1945 und Gebäude, die mit Wohnbaufördermitteln nach dem WFG 1968 gefördert wurden. Eine teilweise Anwendung des MRG kommt bei nicht geförderten Neubauten mit einer Baubewilligung nach dem 30.6.1953, bei Wohnungseigentum mit einer Baubewilligung nach dem 9.5.1945 und bei Ein- und Zweifamilienhäusern sowie seit den Wohnrechtsnovellen 2001 und 2006 bei gewissen Dachbodenausbauten zum Tragen. Zusätzliche Bestimmungen sind für gemeinnützige errichtete und vermietete Wohneinheiten zu beachten, die unter das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) fallen. Zu den Vollausnahmen zählen beispielsweise berufliche Zweitwohnungen, Freizeitwohnungen und Mietverträge ab dem 1.1.2002 für

Gebäude mit maximal zwei Wohneinheiten (Ein- und Zweifamilienhäuser). Zusätzliche Bestimmungen sind für gemeinnützige errichtete und vermietete Wohneinheiten zu beachten.

Sowohl im Vollanwendungsbereich als auch im Teilanwendungsbereich greifen Regelungen zur Befristung und dem Kündigungsschutz, diese gelten auch für Mietverhältnisse, die in das WGG fallen. Im Vollanwendungsbereich des MRG kommen noch Mietzinsbeschränkungen dazu, und im WGG gibt es ebenfalls Beschränkungen der Miete. Im Vollausnahmebereich gibt es daher weder Regelungen zur Befristung, zum Kündigungsschutz noch zum Mietpreis.

Im Voll- und Teilanwendungsbereich des MRG gilt: Bei unbefristeten Mietverhältnissen kann der Vermieter nur aus im MRG explizit genannten und wichtigen Gründen den Vertrag kündigen (z.B. Zahlungsrückstände, nachteiliger Gebrauch, dringender Eigenbedarf, etc., vgl. §30 MRG). Befristete Mietverträge bedürfen einer schriftlichen Vereinbarung und bei Wohnungen einer Mindestvertragsdauer von drei Jahren, der Mieter hat die Möglichkeit zur vorzeitigen Kündigung. Befristete Vertragsverlängerungen (jeweils mindestens auf drei Jahre) sind erlaubt. Wird das Ende der Befristung zum zweiten Mal übersehen, erlischt die Befristung. Umgekehrt ist eine nachträgliche Befristung von unbefristeten Verträgen durch Vereinbarung möglich. Ungültige Befristungen (z.B. fehlende Schriftform) werden als unbefristetes Mietverhältnis betrachtet. Die Befristung wirkt sich im Vollanwendungsbereich auf den Mietzins aus – es kommt zu einem Abschlag von 25% (unabhängig von der Dauer der Befristung).

Im Vollanwendungsbereich kommen zudem im Großen und Ganzen Richtwertmieten für Wohnungen mit Ausstattungskategorien A, B und C zur Geltung. Die Richtwerte wurden per 1.3.1994 für jedes Bundesland für eine Normwohnung (Kategorie A-Altbauwohnung, 30-130m² Wohnfläche, brauchbarer Zustand der Wohnung, ordnungsgemäßer Zustand des Gebäudes, durchschnittliche Lage) festgelegt, zu den Richtwerten werden div. Zuschläge hinzugerechnet und div. Abschläge abgezogen. Seit 1.4.2008 wird zur Valorisierung der Richtwerte der Jahresdurchschnitt des Verbraucherpreisindex (Basisjahr 2000) herangezogen (vgl. mietrechtliches Inflationsmilderungsgesetz MILG), seit der Wohnrechtsnovelle 2009 erfolgt die Anpassung alle zwei Jahre (d.h. 2010, 2012, 2014, usw.). Obwohl diese Regelungen sehr eindeutig klingen, kommt es gerade wegen diverser Zu- und Abschläge immer wieder zu Streit- bzw. Schlichtungsfällen (vgl. *Fischer – Mayrhofer*, 2011).

Für Wohnungen, die nicht in die Regelung der Richtwertmieten fallen gilt in Bezug auf den Mietzins entweder ein freier Mietzins, ein angemessener Mietzins oder ein Kategoriemietzins. Zusätzlich gelten für Mietverträge, die unter das WGG fallen, Kostenmieten. Ein freier Mietzins gilt bei allen Mietverträgen, die in den Vollausnahmebereich oder den Teilanwendungsbereich des MRG fallen. Ein angemessener Mietzins kommt z.B. bei Kategorie A oder B Wohnungen mit einer Wohnfläche über 130 m² zum Tragen, Kategoriemieten sind im Vollanwendungsbereich des MRG bei Mietverträgen vor der Einführung der Richtwerte und für Kategorie D Wohnungen zu finden. Eine Valorisierung kann vertragsmäßig vereinbart werden.

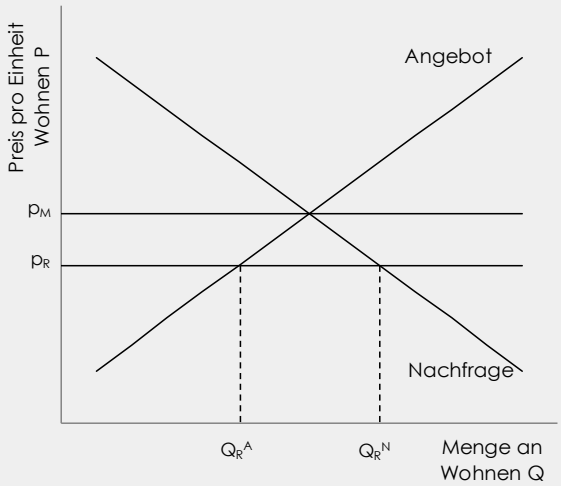
Außerdem können noch diverse Sonderregelungen zum Tragen kommen, z.B. im kommunalen Mietwohnungsbestand in Wien (*Donner*, 2011). Abgesehen vom Schutz des Mieters zeigt dieses Beispiel, dass mit Mietregulierungen auch weitere Ziele verfolgt werden können. Zusätzlich zu den vergleichsweise niedrigen Mieten sind kommunale Mietwohnungen über das gesamte Stadtgebiet verteilt, und es gelten in Wien auch relativ hohe Einkommensgrenzen als Zugangsbeschränkung (2011: jährlich 40.030 Euro netto für eine Person und 59.640 Euro für zwei Personen). Durch diese Ausgestaltung wird einer räumlichen Segregation vorgebeugt und eine soziale Durchmischung gefördert.

Exkurs: Theoretische und empirische Untersuchungen von Mietregulierungen

In ökonomischen Lehrbüchern wird häufig anhand von Mietpreisregulierungen das Konzept eines Wohlfahrtsverlustes dargestellt. Wenn der regulierte Preis unter dem Marktpreis liegt, ist in einem solchen Fall ein Nachfrageüberhang, Fehlallokation und ein negativer Effekt auf die Neubauleistung zu erwarten (vgl. z.B. *Turner – Malpezzi*, 2003; *Glaeser - Luttmer*, 1997).

Bei dieser Betrachtung anhand eines statischen partiellen Gleichgewichts (Abbildung 16) bleiben jedoch die besonderen Charakteristika des Gutes Wohnen unberücksichtigt. Ein solcher Ansatz von Wohnungsangebot und -nachfrage greift daher zu kurz, um die Komplexitäten des Wohnungsmarkts zu erfassen. Die Darstellung im Kapitel 2 hat klar gezeigt, dass Wohnen ein Grundbedürfnis ist, bestimmte gesetzliche Schutzfunktionen (wie der Kündigungsschutz, Vertragssicherheit, Marktzugang etc.) angebracht sind und mit der wohnungspolitischen Gestaltung weitere Ziele verfolgt werden können. Diese können anhand eines Mietrechtsgesetzes umgesetzt werden.

Abbildung 16: Schematische Darstellung zum Wohlfahrtsverlust in einem statischen partiellen Gleichgewicht am Wohnungsmarkt



Q: Adaptiert übernommen von Turner – Malpezzi (2003). – Die Darstellung bezieht sich auf einen Teilmarkt des Wohnungsmarkts. Der Gleichgewichtspreis p_M liegt über dem festgesetzten regulierten Preis p_R. Bei diesem regulierten Preis p_R ist die angebotene Menge an Wohnen (Q_R^A) kleiner als die nachgefragte Menge nach Wohnen (Q_R^N). Der Wohlfahrtsverlust entspricht dem Dreieck zwischen Angebot, Nachfrage und der Menge Q_R^A.

Ein umfangreicher Literaturüberblick zu den Vor- und Nachteilen von Mietregulierungen findet sich in *Turner – Malpezzi* (2003). Ein Großteil der Literatur konzentriert sich auf die USA, verhältnismäßig wenige Studien sind für den europäischen Raum zu finden. Die bisherige empirische Literatur zeigt, dass Mietrechte sehr unterschiedlich gestaltet und umgesetzt sind und somit sehr unterschiedliche Wirkungen aufweisen, da es zudem auch auf die Interaktion mit weiteren wohnungspolitischen Instrumenten ankommt (*Turner – Malpezzi*, 2003; *Ellingsen – Eglund*, 2003). Generell zeigt sich, wie wichtig eine ausgewogene Gestaltung des Mietrechts in Bezug auf Abstimmung mit weiteren Instrumenten, zwischen bestehenden Mietern und Neumietern und in Bezug zwischen Mietern und Vermietern für das Funktionieren des Mietwohnungsmarkts ist (vgl. *Lowe*, 2004; *Turner – Malpezzi*, 2003). Ein weiterer Forschungsbedarf scheint jedenfalls gegeben zu sein.

Folgende Themen tauchen regelmäßig in den empirischen Studien zu Mietpreisregulierungen auf:

Einen Aspekt stellen mögliche Qualitätsverluste des Wohnungsbestands durch verringerte Investitionsanreize der Vermieter dar, denen jedoch durch gezielte Investitionsanreize entgegengewirkt werden kann. Zudem können Mietpreisregelungen einer räumlichen Segregation vorbeugen und starke temporäre Preisschwankungen ausgleichen und so auch sozialpolitische Ziele verfolgen (*Lind*, 2001).

Ein weiterer Aspekt ist Über- und Unterbelag sowie geringere Mobilität. Dies kann dadurch hervorgerufen werden, dass der Umzug in eine Wohnung, die den aktuellen Bedürfnissen des Haushalts besser entspricht (Größe, Nähe zum Arbeitsplatz), zu einer Schlechterstellung in Bezug auf das Einkommen führen könnte (*Rapaport*, 1992; *Svarer – Rosholm – Munch*, 2005; *Turner – Malpezzi*, 2003). Umgekehrt ist aber als Vorteil zu erwähnen, dass Mietpreisregulierungen zu einer Vermeidung einer (sozial unverträglichen) Überhöhung der Miete durch die Monopolstellung des Vermieters bei hohen Transaktionskosten führen kann.

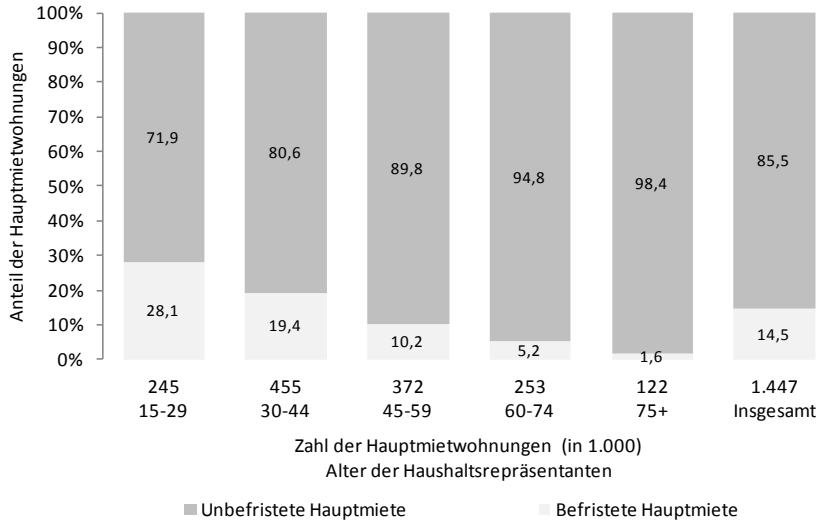
Als weitere Folge von Mietpreisregulierungen wird auch genannt, dass sie tlw. zu Hortung bzw. Weitervermietung und "schwarzen" Ablösen oder Überförderung führen könnten (*Turner – Malpezzi*, 2003). Insbesondere auf dem Wohnungsmarkt neu auftretende Haushalte könnten dadurch benachteiligt werden, v.a. wenn die Vergabekriterien für die Allokation von regulierten Wohnungen suboptimal sind (vgl. *Ellingsen – Eglund*, 2003; *Glaeser - Luttmer*, 1997). Auch hier können entsprechende Begleitmaßnahmen entgegenwirken.

Außerdem können Mietpreisregulierungen den Neubau von Mietwohnungen negativ beeinflussen bzw. zu einer Überführung von Miet- auf selbst genutzte Eigentumswohnungen führen. *Dohmen* (2005) macht darauf aufmerksam, dass im Fall einer Verknappung des Mietwohnungsangebots selbstgenutztes Eigentum vergleichsweise attraktiver wird und so die Struktur des Wohnungsmarkts und des Arbeitsmarkts (Mobilität) maßgeblich beeinflusst werden könnte. Je nach Gestaltung kann es jedoch auch zu einer Ausweitung des Mietwohnungsbestands (z.B. in ungeregelten Segmenten) kommen (vgl. *Brezina*, 1991). Außerdem gibt es Hinweise, dass weitere Faktoren häufig einen viel wichtigeren (negativen) Einfluss auf die Angebotselastizität haben als Mietpreisregulierungen, wie z.B. Wettbewerbssituation und Planungsprozess (*Ellingsen – Eglund*, 2003).

Die Darstellung im Textkasten zeigt, dass die ökonomischen Auswirkungen von Mietregulierungen *a priori* nicht eindeutig sind. Auch in Österreich ist die Wirkungsweise nicht klar und durchaus komplex.[20]) In Österreich wird z.B. durch die Anwendung des MRG auf Wohneinheiten im Altbaubestand bzw. durch die Gestaltung des gemeinnützigen Sektors (Wohnbauförderung, Mietenbeschränkung) und die Wohnbauförderung im Allgemeinen einer zu geringen Neubauleistung entgegengewirkt. Dieses Beispiel zeigt den Abstimmungsbedarf zwischen Neubau- und Bestandspolitik sowie die Abstimmung von Preisgrenzen mit Mengenmaßnahmen (*Brezina*, 1991).

In Bezug auf die Gebäudequalität wird ebenfalls durch diverse Regelungen des MRG und durch weitere Maßnahmen einer Verschlechterung bzw. vorzeitigem Abriss entgegengewirkt. Je nach Maßnahme ist auf die Mietzinsreserve, eigene Mittel des Mieters oder Vermieters oder eine Mieterhöhung zurückzugreifen. Eine Beurteilung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen ist in Folge fehlender Daten zur Gebäudequalität nicht möglich. Ein wenig Aufschluss bietet eine grobe Auswertung nach Kategorie für Wohneinheiten in Gebäuden mit einem Baujahr vor 1945 (tendenzieller Anwendungsbereich des MRG) aus dem Mikrozensus: Es zeigt sich, dass der Anteil der Kategorie-A-Wohnungen zwischen 1990 (61%) und 2010 (91%) deutlich gestiegen ist und auch die Zahl dieser Wohnungen absolut betrachtet zugenommen hat. Abrissdaten (nach Kategorie) bzw. aus welcher ursprünglichen Kategorie die Anhebungen stattfanden fehlen jedoch.

Abbildung 17: Befristete und unbefristete Mietverhältnisse nach Alter der Haushaltsreferenzperson



Q: Statistik Austria, MZ (2010), WIFO-Darstellung.

[20]) Wichtige Vorarbeiten in Bezug auf eine umfassende Analyse des österreichischen MRGs wurde von *Brezina* (1991) geleistet. Die Analyse bezieht sich zwar auf das MRG 1982, einige Grundaussagen sind jedoch weiterhin anwendbar.

Auswirkungen auf weitere Segmente des Wohnungsmarkts scheinen durch die Mietpreisregulierung ebenfalls gegeben zu sein. Generell gibt es z.B. in Wien Hinweise, dass durch die breite Anwendung von regulierten Mieten (MRG, WGG) auch freie Mieten im Vergleich zu anderen Großstädten moderat sind. Dabei sollte jedoch bedacht werden, dass sich durch die Alterung des Gebäudebestands über die Zeit der Anwendungsbereich des MRG verkleinert, das hebt die Bedeutung des gemeinnützigen Sektors für die Leistbarkeit von Wohnen noch weiter hervor.

Räumlicher sozialer Segregation scheint – zumindest in Wien – ebenfalls in gewissem Maße durch das MRG, das WGG bzw. kommunaler Wohnungen entgegengewirkt zu werden, da der Bestand an solchen Wohnungen auf diverse Bezirke verteilt ist. *Giffinger* (1998) fand jedoch Hinweise auf ethnische Segregation. Zudem gibt es auch in Österreich Hinweise dafür, dass sich jüngere und ältere Haushalte in Bezug auf die Wohnsituation unterscheiden und z.B. jüngere Haushalte vergleichsweise häufiger befristet mieten (Abbildung 17). Das kann vor allem mit dem zunehmenden Angebot an befristeten Mietwohnungen in Folge der Lockerung des MRG in Bezug auf befristete Mietverträge zusammenhängen.[21]) Ein gewisses Maß an eingeschränkter Mobilität durch das Mietrechtsgesetz bzw. Sozialwohnungen und dadurch hervorgerufener Inflexibilität am Arbeitsmarkt finden *Badinger – Url* (2002).

Eine detailliertere empirische Untersuchung des österreichischen MRGs wäre zwar wünschenswert, scheitert aber an der eingeschränkten Verfügbarkeit von Daten. Die Analyse des österreichischen MRGs und die eben angeführten empirischen Studien zu Österreich zeigen, dass einigen in der Literatur angeführten theoretisch möglichen Nachteilen durch die konkrete rechtliche Gestaltung des MRGs entgegengewirkt wird. Inwieweit andere Instrumente zur Zielerreichung erfolgreicher wären bleibt daher unklar. Dennoch, in einem Vergleich der Erfüllung möglicher Ziele von Mietrechtsgesetzen und v.a. von Mietpreisregulierungen schneidet das österreichische System in einer Analyse von *Lind* (2001) zusammen mit Schweden gut ab.

Da für die im Abschnitt 4.2.1 diskutierten Teilaspekte des Mietrechts (Kündigungsschutz, Mietenregulierung) trotz einer Detailauswertung des Mikrozensus nur sehr begrenzt Daten und diese nur in Bezug auf die Mietpreisentwicklung vorliegen, wird im folgenden Unterkapitel die Mietentwicklung der letzten elf (bzw. sechs) Jahre in Österreich näher untersucht.

[21]) *Fischer – Mayerhofer* (2011) erläutern zudem, dass befristete Mietwohnungen im Vollanwendungsbereich des MRG mit einem Abschlag von 25% ein eigenes Marktsegment darstellen. Gerade im altersspezifischen Segment der jüngeren Haushalte mit tendenziell niedrigerem Einkommen und höherem Mobilitätsbedürfnis ist eine gewisse Nachfrage zu vermuten. U.a. wurde dieses altersspezifische Bedürfnis (z.B. für Studenten, Lehrlinge, …) als einer der Gründe für die Auflockerung des MRG in Bezug auf Befristungen herangezogen (vgl. *Brezina*, 1991).

4.2.2 Die Mietpreisentwicklung in Österreich

4.2.2.1 Datenquellen und Eigenschaften

In diesem Abschnitt wird in einem kurzen Überblick die Entwicklung der Wohnungsmieten in Österreich für den Zeitraum 2000 bis 2011 präsentiert und dazu die folgenden Datenquellen herangezogen:

- Von Statistik Austria stehen auf Basis des Verbraucherpreisindex (VPI) und der Mikrozensuserhebungen die Inflationsrate und der Teilindex Mieten zur Verfügung. Für einen internationalen Vergleich innerhalb der Europäischen Union werden von EUROSTAT der Teilindex Mieten des harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) für die Dynamik der Entwicklung und für das Niveau des Wohnungsaufwandes (einschließlich Haushaltsenergie und Aufwendungen für die Wohnungserhaltung) für das Jahr 2010 die vergleichenden Preisniveauindizes (CPLI) herangezogen.

  Die Erhebungen der Wohnkosten im Rahmen des Mikrozensus beziehen sich auf den gesamten Bestand aller vermieteten Wohnungen, wobei auf Basis der Mikrozensus-Individualdaten auch Mieten für verschiedene Gebäudeeigentümertypen, Bauperioden und Mietvertragsarten ermittelt werden. Zusätzlich werden aus dem Mikrozensus Mietpreise für in einem Jahr neuvermietete Wohnungen errechnet. Diese Detailauswertung des Mikrozensus ist für den Zeitraum 2005 bis 2011 möglich. Für die Mikrozensusauswertungen werden näherungsweise 95%-Konfidenzintervalle der Hochrechnung ermittelt.

  Um die Mietpreisentwicklungen auch im Kontext der allgemeinen Preis- und Lohnentwicklung zu betrachten, werden neben der Inflationsrate die Bruttolohn- und Gehaltssumme sowie die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung verwendet.
- Der Austria Immobilienpreisindex des Fachbereiches Stadt- und Regionalforschung FSRF der TU Wien für Mietwohnungen in Wien und Österreich (ohne Wien), sowie der
- Immobilienpreisspiegel des Fachverbandes der Immobilienmakler der Wirtschaftskammer Österreich (IPS-WKO) stehen als zusätzliche Datenquellen für die Einschätzung der Marktmieten neuvermieteter Wohnungen zur Verfügung.

Verbraucherpreisindex und Mikrozensus

Die Entwicklung der Wohnungsmieten im Verbraucherpreisindex (COICOP 041) basiert auf Stichprobenerhebungen des Gesamtbestandes im Rahmen des Mikrozensus (MZ) und wird monatlich veröffentlicht.[22]) Die Wohnungsmieten werden als reiner Mietaufwand, d. h. einschließlich Steuern und ohne Betriebskosten (für Haushaltsenergie, Abwasser- und Abfall-

[22]) Im Erhebungsprogramm für EU-SILC werden auch Fragen zu den Aufwendungen für Wohnen gestellt. Diese Daten werden jedoch nur einmal jährlich erhoben und mit einer Zeitverzögerung von bis zu einem Jahr veröffentlicht.

beseitigung, Hausverwaltung u.dgl.) erhoben.[23]) Die Mikrozensus-Erhebungen werden seit 2004 zwar auch monatlich durchgeführt, jedoch weiterhin als Quartalswerte veröffentlicht. Diese Erhebungen werden für eine Bruttostichprobe von 22.500 privaten Haushalten pro Quartal (etwa 0,6% der privaten Haushalte bezogen auf das Jahr 2010) durchgeführt und jeder Haushalt wird über fünf Quartale in Folge befragt.[24]) Die Stichprobe ist überlappend, d. h. in jedem Quartal scheiden etwa 4.500 Haushalte (i. A. nach dem fünften Interview) aus dem Sample aus und werden durch neue Haushalte ersetzt.

Die MZ-Erhebungen gehen mit einer Verzögerung von etwa sechs Monaten (in teilweise modifizierter Form) in den Verbraucherpreisindex ein. Folglich wurden im VPI für Juli ausgewiesene Mietpreisänderungen bereits in der MZ-Befragung im Jänner erhoben. Besonders in der Interpretation von gesetzlichen Änderungen oder etwaiger saisonaler Muster im VPI-Teilindex für Wohnungsmieten ist diese Verschiebung zu berücksichtigen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass Änderungen in den Erhebungsmethoden des MZ, wie sie z. B. ab dem Jahr 2004 vorgenommen wurden, zu Sprüngen in der Zeitreihe führen und im Übergangszeitraum unplausible Veränderungsraten (vor allem gegenüber dem Vorjahresmonat für das gesamte Umstellungsjahr) mit sich bringen können. Besonders im Zeitraum Juli 2004 bis Juni 2005 war der Verbraucherpreisteilindex für Wohnungsmieten von der Umstellung im Mikrozensus im Jänner 2004 stark betroffen und wies im Zeitbereich Juli 2004 bis Juni 2005 Mietpreissteigerungen gegenüber dem Vorjahr von durchschnittlich +6,5% auf (Dezember 2004 +10,7%). Von Juni 2004 bis Dezember 2004 wären demnach die Mieten um 10,2% gestiegen und anschließend bis Juni 2005 wieder um 5,6% zurückgegangen. Diese Änderungen sind als statistisches Artefakt zu betrachten, da für diesen Zeitraum die Veränderungsraten auf den MZ-Werten 2004 (neues Erhebungskonzept, es wurde genauer nach dem tatsächlichen Mietaufwand gefragt) und den MZ-Werten 2003 (altes Erhebungskonzept) beruhen (siehe *Janik*, 2005). Durch die zeitliche Verschiebung der Einbeziehung der Mikrozensusdaten in den VPI ergeben sich im Zeitraum Juli 2004 bis Juni 2005 für den VPI-Teilindex für Wohnungsmieten unglaubwürdige Daten. *Czerny* (2005) empfiehlt für die Jahre 2004 und 2005 nur die Jahresdurchschnittswerte heranzuziehen, da diese keine besonderen Auffälligkeiten mehr zeigen (siehe Abbildung 18, Übersicht 14).

Austria Immobilienpreisindex des Fachbereiches Stadt- und Regionalforschung der TU Wien

Im ATI-TU werden Preise von im Internet veröffentlichten Angeboten der Austrian Immobilienbörse (AIB) als Datengrundlage verwendet. Diese Daten werden von den im Netzwerk vertretenen Immobilienmaklern in eine gemeinsame Datenbank eingegeben, die auch Wohnungssuchenden über das Internet zugänglich ist. Im Normalfall wird die vom

[23]) Der Aufwand für Betriebskosten und Haushaltsenergie wird im Mikrozensus in eigenen Fragen erfasst und im VPI in den COICOP-Positionen 44 und 45 ausgewiesen. Die Darstellung der Entwicklung der Betriebskosten ist nicht Teil der vorliegenden Studie.

[24]) Das Erstinterview wird als persönliches Face-to-Face-Interview und die vier Folgeinterviews telefonisch durchgeführt.

Vermieter geforderte Bruttomiete (Miete einschließlich Hausbetriebskosten und Mehrwertsteuer ohne Aufwendungen für Heizung, Gas, Strom und Garage) annonciert. In manchen Fällen enthalten Angebote lediglich die Nettomiete und mitunter können in der annoncierten Miete auch die Heizkosten und/oder ein Garagenplatz enthalten sein. Diese Daten werden vom Fachbereich Stadt- und Regionalforschung der TU Wien (Prof. Feilmayr) aufbereitet und ab dem Jahr 2000 werden Indexwerte quartalsweise für verschiedene Segmente des Immobilienmarktes zur Verfügung gestellt. Seit dem Jahr 2006 werden auch m^2-Preise veröffentlicht, die vom WIFO mit Hilfe der Indexwerte bis 2000 zurückgerechnet wurden. In der vorliegenden Untersuchung werden die Daten für Mietwohnungen in Wien und Österreich ohne Wien herangezogen. Eine Unterscheidung zwischen freien Mieten und Richtwertmieten ist für Wien verfügbar und aufgrund des hohen Altbaubestandes in der Bundeshauptstadt zusätzlich interessant.

Die Datengrundlage wird durch Beobachtungen für Wien und Umgebung dominiert, die Entwicklung der anderen Bundesländer (Rest-Österreich) wird nur teilweise abgedeckt. Gegen Ende der Beobachtungsperiode nimmt der Anteil der Bundesländer-Beobachtungen zu. Eine weitere Einschränkung ist, dass die Angebotsmieten von den in den abgeschlossenen Verträgen vereinbarten Mieten je nach der im jeweiligen Quartal vorhandenen Marktsituation mehr oder weniger stark (nach unten) abweichen können.

Immobilienpreisspiegel der WKO

Die Preiserhebung des Fachverbandes der Immobilien- und Vermögenstreuhänder der WK Österreich wird einmal jährlich jeweils in der zweiten Jahreshälfte bei den Mitgliedern des Fachverbandes durchgeführt und erstreckt sich über alle relevanten Bereiche des Immobilienmarktes.[25]) Für Mietwohnungen nach §1 MRG (frei vereinbarter Mietzins) stehen m^2-Preise der Nettomieten (d. h. ohne Betriebskosten und ohne Mehrwertsteuer) für unterschiedliche Wohnungsgrößen und qualitative Ausstattungen nach politischen Bezirken zur Verfügung.

Im Anhang werden aggregierte Daten nach Qualität und Wohnungsgröße für Wien, Rest-Österreich und Österreich insgesamt dargestellt (Abbildungen A.1 bis A.3). Die Aggregation wird mit unterschiedlichen Gewichtungsstrukturen vorgenommen. Da leider keine Verteilung der Hauptmietwohnungen nach politischen Bezirken vorliegt, wurden als Gewichte (i) die Zahl der Hauptwohnsitze je Bezirk (d. h. Mietwohnungen plus Eigentumswohnungen und Einfamilienhäuser), (ii) die Bevölkerung je Bezirk und (iii) ein für jeden Bezirk gleiches Gewicht verwendet. Letzteres weist im Allgemeinen den niedrigsten Quadratmeter-Preis auf, da teurere Bezirke mit vielen Wohnungen (wie in Wien oder in großen Landeshauptstädten) das gleiche Gewicht aufweisen, wie z. B. Bezirke im Burgenland, wo es insgesamt sehr wenige (Miet)Wohnungen gibt. In den folgenden Übersichten und Abbildungen werden die bevölkerungsgewichteten Indizes für Österreich–Insgesamt, Wien und Rest–Österreich verwendet.

[25]) In den Veröffentlichungen des WKO-Immobilienpreisspiegels werden die Daten nicht dem Erhebungsjahr sondern dem Veröffentlichungsjahr zugeordnet, d. h. die Werte P2012 geben das Preisniveau im Jahr 2011 wieder.

4.2.2.2 Definitionen von Mietvertragstypen für die Mikrozensusauswertung

Das österreichische Mietrecht ist ein seit 1917 gewachsenes System, das viele Novellen durchlief und daher sehr komplex ist. Die im Einzelfall für die Festlegung des Mietzinses anwendbaren Regelungen hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab: (i) Zeitpunkt des Vertragsabschlusses, (ii) Wohnungsgröße, (iii) Ausstattungskategorie, (iv) Eigentümertyp, (v) Zahl der Wohnungen im Gebäude, (vi) Zeitpunkt der Baubewilligung des Gebäudes, (vii) Förderungen, (viii) Lage im Gebäude (Dachboden) oder durch Teilung einer bestehenden Wohnung in mehrere Einheiten entstanden u. m. Im Mikrozensus, der Hauptquelle der nachfolgenden empirischen Analyse, sind lediglich für die Faktoren (i) bis (v) Informationen vorhanden. Bezüglich des Zeitpunkts der Baubewilligung (Punkt vi) gibt es im Wohnprogramm des MZ keine Angaben, jedoch wird das Errichtungsjahr des Gebäudes (mit sehr großen Intervallgrenzen) erfragt. Der Zeitpunkt der Baubewilligung wird mit der Errichtungsperiode approximiert. Des Weiteren bezieht sich die Information zur Ausstattungskategorie auf den Zeitpunkt der Erhebung und nicht auf den Vertragsabschluss. Die Kategorisierung von Mietvertragstypen des österreichischen Wohnungsmarktes ist folglich nur näherungsweise möglich.

Nach Eigentümertypen werden folgende entgeltliche Hauptmietwohnungen unterschieden:

- Gemeindewohnungen (kommunale Eigentümer),
- Genossenschaftswohnungen (gemeinnützige Wohnbaugemeinschaften) und
- Andere Hauptmietwohnungen (im Allgemeinen private Eigentümer).

Gemeindewohnungen unterliegen im Allgemeinen den Regelungen des Mietengesetzes (MG) bzw. dessen Nachfolger (ab 1982), dem Mietrechtsgesetz (MRG). Die Gemeinden folgen aber bei der Vergabe und der Festsetzung der Mieten in der Regel „freiwilligen Regulierungen“ (*Blaas - Wieser*, 2004A), und die Vergabe dieser Wohnungen erfolgt im Allgemeinen nach sozialpolitischen Kriterien. Die Gemeinde Wien als größte Eigentümerin kommunaler Wohnungen folgte bei der Neuvergabe von Hauptmietwohnungen bei der Festsetzung des Mietzinses ab 1982 vor allem dem Kategoriemieten-System und wendet seit dem Jahr 2004 üblicherweise den Richtwert (ohne Zuschläge) und abzüglich 10% an.

Genossenschaftswohnungen unterliegen dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG), die Höhe der Miete ist nach den zum Antragszeitpunkt geltenden Förderkriterien beschränkt, und die Mietpreissteigerungen werden i. A. nach den anrechenbaren Finanzierungskosten festgelegt.

Für private Wohnungen (andere Hauptmietwohnungen) ist die Zuordnung schwieriger. Die privaten Mieten werden in drei Typen unterschieden:

- Andere geregelte Mieten – Verträge mit regulierten Mieten (bzw. Mietzinsobergrenzen), die je nach Ausstattungstyp und Größe bis zum 31.12.1985 bzw. 28.2.1994 abgeschlossen wurden,

- Richtwertmieten – Verträge mit regulierten Mieten, die nach dem 1.3.1994 abgeschlossen wurden und
- Freie/Angemessene Mieten – Verträge, die keiner Mietzinsobergrenze unterliegen bzw. zu ortsüblichen Mieten abgeschlossen wurden.

Im Folgenden werden die Zuordnungsregeln zu diesen Vertragstypen beschrieben, die auf einer Zusammenfassung der Entwicklung des österreichischen Mietrechts in *Brezina* (1991) und *Fischer – Mayrhofer* (2011) basieren.

In der Mikrozensus-Stichprobe 2005 bis 2011 wurden die ältesten Mietverträge im Jahr 1900 abgeschlossen. Die ersten mietrechtlichen Regelungen wurden 1917 eingeführt und 1922 wurde das Mietengesetz (MG) in der ersten Fassung rechtskräftig (das in mehrmals novellierter Form bis Ende 1981 Gültigkeit hatte, siehe *Brezina*, 1991, S.144f).

Vertragsabschlüsse vor 1922

Private Mietverträge, die vor dem 1.1.1922 abgeschlossen wurden, werden daher als "Freie/Angemessene Mieten" klassifiziert, die Vertragspartner unterlagen keinen besonderen mietrechtlichen Beschränkungen, sondern lediglich den Bestimmungen des ABGB. In der Gesamtstichprobe machen diese Fälle aber nur 0,15% aller privaten Mietverhältnisse aus (Tendenz weiter rückläufig).

Mit dem MG 1922 wurde die Miethöhe für die meisten neuvermieteten Wohnungen geregelt. Diese Regelung wurde aber mit der MG-Novelle 1926 wieder weitgehend aufgehoben.

Vertragsabschlüsse zwischen 1922 und 1925

Verträge für private Mietwohnungen, die zwischen dem 1.1.1922 und 31.12.1925 abgeschlossen wurden, werden daher als "Andere geregelte Mieten" klassifiziert. Mit einem Anteil von 0,02% der Gesamtstichprobe ist die Zahl dieser Fälle sehr gering (und ebenfalls rückläufig).

Vertragsabschlüsse zwischen 1926 und 1938

Durch die MG-Novellen 1926 und 1929 wurde der Anwendungsbereich des MG bei neu vermieteten Wohnungen sehr stark eingeschränkt. Alle Vertragsabschlüsse in diesem Zeitraum werden daher als „Freie/Angemessene Mieten" klassifiziert. Der Anteil an der Gesamtstichprobe beträgt 0,3%.

Vertragsabschlüsse zwischen 1939 und 1954

Mit dem Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich wurde auch das deutsche Mietrechtsregime übernommen, das eine strikte staatliche Kontrolle der Miethöhe und Mieterrechte vorsah. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs blieben diese Regelungen

weitgehend bestehen. Durch die Aufhebung der Reichsdeutschen Bestimmungen durch den österreichischen Verfassungsgerichtshof im Jahr 1954 wurden diese Bestimmungen außer Kraft gesetzt und in der Folge das Mietengesetz in der Fassung von 1929 wiederverlautbart und das Zinsstoppgesetz verabschiedet. Letzteres enthält Bestimmungen für die Mietzinsfestsetzung für nicht unter das MG fallende Wohnungen. Alle Vertragsabschlüsse, die zwischen 1939 und 1954 getätigt wurden, werden als „Andere geregelte Mieten" klassifiziert (2,1% aller privaten Mietverhältnisse in der Stichprobe).

Vertragsabschlüsse zwischen 1955 und 1981

Insbesondere für den Zeitraum von Anfang/Mitte der 1950er Jahre bis Ende 1981 ist die Zuordnung anhand der zur Verfügung stehenden Informationen etwas problematisch. Mit der MG-Novelle 1955 wurde die Zulässigkeit freier Mietzinsvereinbarungen bei Neuvermietungen unter bestimmten Bedingungen[26]) eingeführt. Mit dem Mietrechtsänderungsgesetz 1967 wurden ab 1.1.1968 die Möglichkeiten der freien Mietzinsvereinbarung erweitert. Gleichzeitig wurde das Wohnbauförderungswesen der Bundesländer schrittweise ausgeweitet und für geförderte Wohnungen (Wohnbauförderungsgesetz 1968) galten Mietzinsbegrenzungen. Weder über den Förderstatus noch über die Höhe der Miete für die betreffende Wohnung im Jahr 1914 oder die Zahl der Wohnräume zum Vermietungszeitpunkt stehen Informationen in der vorliegenden Mikrozensusstichprobe für den Zeitraum 2005 bis 2011 zur Verfügung. Da der Förderumfang in der Anfangszeit aber noch relativ gering war und keine anderen Informationen aus dem Mikrozensus oder einer anderen Datenquelle für eine andere Zuordnung herangezogen werden konnten, wurden alle Mietverhältnisse, die während der Zeit von 1955 bis Ende 1981 abgeschlossen wurden (12,3% aller privaten Mietverhältnisse in der Gesamtstichprobe), der Kategorie „Freie/Angemessene Mieten" zugeordnet.

Vertragsabschlüsse zwischen 1.1.1982 bis 28.2.1994

Mit Beginn 1982 wurde das Mietengesetz durch das Mietrechtsgesetz (MRG) abgelöst, das seither (in der novellierten Form vom 1.1.1986, und weiteren kleineren Novellierungen) seine Gültigkeit hat und im privaten Wohnungsbereich die maßgebliche rechtliche Grundlage darstellt. Mit dem MRG 1982 wurde für Wohnungen in Gebäuden, die vor dem 9.5.1945 eine Baugenehmigung erhalten haben (Altbauten), eine umfassende Regulierung der Mietzinse in Abhängigkeit der Wohnungsausstattung (A, B, C oder D) und der Wohnungsgröße festgelegt (Obergrenzen für Kategoriemieten). Da im Mikrozensus keine Informationen über den Zeitpunkt der Baubewilligung, sondern lediglich Intervalle für das Errichtungsjahr des

[26]) Die neu zu vermietende Wohnung musste binnen vier Monaten ab dem Freiwerden neu vermietet werden oder das vorherige Mietverhältnis musste zumindest über sechs Monate bestanden haben. Für Wien wurden zusätzlich Beträge fixiert, die den Jahresmietzins für die betreffende Wohnung im Jahr 1914 übertroffen haben mussten, damit ein freier Mietzins vereinbart werden konnte. In den übrigen Bundesländern war eine freie Mietzinsvereinbarung nur für Wohnungen mit (neben einer Küche) mehr als einem Wohnraum zulässig (*Brezina,* 1991, S. 147).

Gebäudes vorhanden sind, wurden Mietvertragsabschlüsse, die zwischen dem 1.1.1982 und dem 28.2.1994 abgeschlossen wurden, folgendermaßen kategorisiert:

- Mieten für Wohnungen in Gebäuden, die 1945 und davor (Altbauten) errichtet wurden (außer Kategorie-A-Wohnungen - siehe unten), werden als „Andere geregelte Mieten" klassifiziert (4% der Fälle in der Gesamtstichprobe).
- Der Kategorie „Freie/Angemessene Mieten" werden Mietverträge zugeordnet für Wohnungen in:
  - Gebäuden, die nach 1945 errichtet wurden,;
  - Altbauten der Kategorie A mit mehr als 90 m^{2,} die zwischen dem 1.1.1982 und dem 31.12.1985 abgeschlossen wurden.
  - Altbauten der Kategorie A, die zwischen dem 1.1.1986 und 28.2.1994 abgeschlossen wurden.

  Das entspricht knapp 5% der Fälle in der Gesamtstichprobe.

Eine gewisse Unschärfe in der Zuordnung ergibt sich bei der Ausstattungskategorie: Hierfür wären Informationen zur Ausstattung zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses notwendig, im Mikrozensus steht die Information zur Ausstattung (Kategorien A bis D) aber lediglich für den Zeitpunkt der Befragung zur Verfügung.

Vertragsabschlüsse seit 1.3.1994 bis dato

Mit Gültigkeit 1.3.1994 wurde das MRG einer umfassenden Novellierung unterzogen und die Kategoriemieten durch das System der Richtwerte ersetzt. Für Wohnungen in Altbauten (Baugenehmigung vor dem 9.5.1945) bis zu einer Wohnungsgröße von 130 m^2 gilt seither die Hauptmietzinsbegrenzung gemäß § 16(2) MRG, das für jedes Bundesland eigene Richtwerte vorsieht. Eine Ausnahme stellen Kategorie-D-Wohnungen dar, für die weiterhin die Obergrenzen für Kategoriemieten gelten.

Mietvertragsabschlüsse ab dem 1.3.1994 wurden folgendermaßen kategorisiert, wobei die obigen Anmerkungen zur Kategorisierung des Zeitpunktes der Baubewilligung und der Ausstattungskategorien weiterhin zutreffen:

- Alle Mieten für Wohnungen der Kategorie D werden als „Andere geregelte Mieten" klassifiziert (3,5% der Fälle in der Gesamtstichprobe),
- Wohnungen bis zu einer Wohnungsgröße von 130 m^2 in Gebäuden, die 1945 und davor errichtet wurden, werden als „Richtwertmieten" kategorisiert (29% der Fälle in der Gesamtstichprobe) und
- alle anderen Mietverträge werden der Kategorie „Freie/Angemessene Mieten" zugeordnet (44% der Fälle in der Gesamtstichprobe).

4.2.2.3 Die Entwicklung der Bestandsmieten gemäß Verbraucherpreisindex und Mikrozensus

Vergleicht man die Entwicklung der Mieten laut VPI mit der allgemeinen Preisdynamik seit 2000, so zeigt sich, dass die Mietaufwendungen deutlich stärker zugenommen haben als die Inflationsrate gemäß VPI insgesamt. In den letzten 11 Jahren ist der VPI-Mieten-Index um 38,5% (+3,0% p.a.) gestiegen, während der allgemeine Verbraucherpreisindex um 25% (+2,1% p.a.) zugenommen hat. Die Entwicklung der Einkünfte aus unselbständiger Erwerbstätigkeit (gemessen an der Bruttolohn- und Gehaltssumme je unselbständig Beschäftigten; 2,1% p.a.) und die verfügbaren Einkommen je Haushalt (+2,1% p.a.) blieben deutlich hinter der Mietendynamik zurück.[27])

Veränderungen im VPI-Teilindex für Wohnungsmieten bzw. im Mikrozensus lassen sich im Allgemeinen auf zwei Quellen zurückführen: Änderungen, die den Bestand laufender Mietverträge betreffen, und Preisänderungen, die sich aus einer Neuvermietung ergeben.

Der gemäß Mikrozensus hochgerechnete Bestand von Hauptmietwohnungen ist von 2005 auf 2011 um etwa 115.000 Wohnungen auf 1,46 Mio. (95%-Konfidenzintervall ±1,7%) angewachsen, wobei der Anteil der Mietwohnungen mit privaten Eigentümern (Andere Hauptmietwohnungen) von 51% auf 41% zurückgegangen ist und der Anteil der Genossenschaftswohnungen um knapp 9 Prozentpunkte auf 40% angestiegen ist. Der Anteil von Gemeindewohnungen von knapp 20% blieb in etwa konstant.
Jährlich werden 7 bis 8% aller Hauptmietwohnungen (2011: etwa 119.000 ±7,5%) neu vermietet, wobei mit etwa 60% der Neuvermietungen (2011: etwa 73.000 ±9,3%) der überwiegende Teil auf private Wohnungen (Andere Hauptmieten), rund 30% auf Genossenschafts- und 10% auf Gemeindewohnungen entfällt.[28])

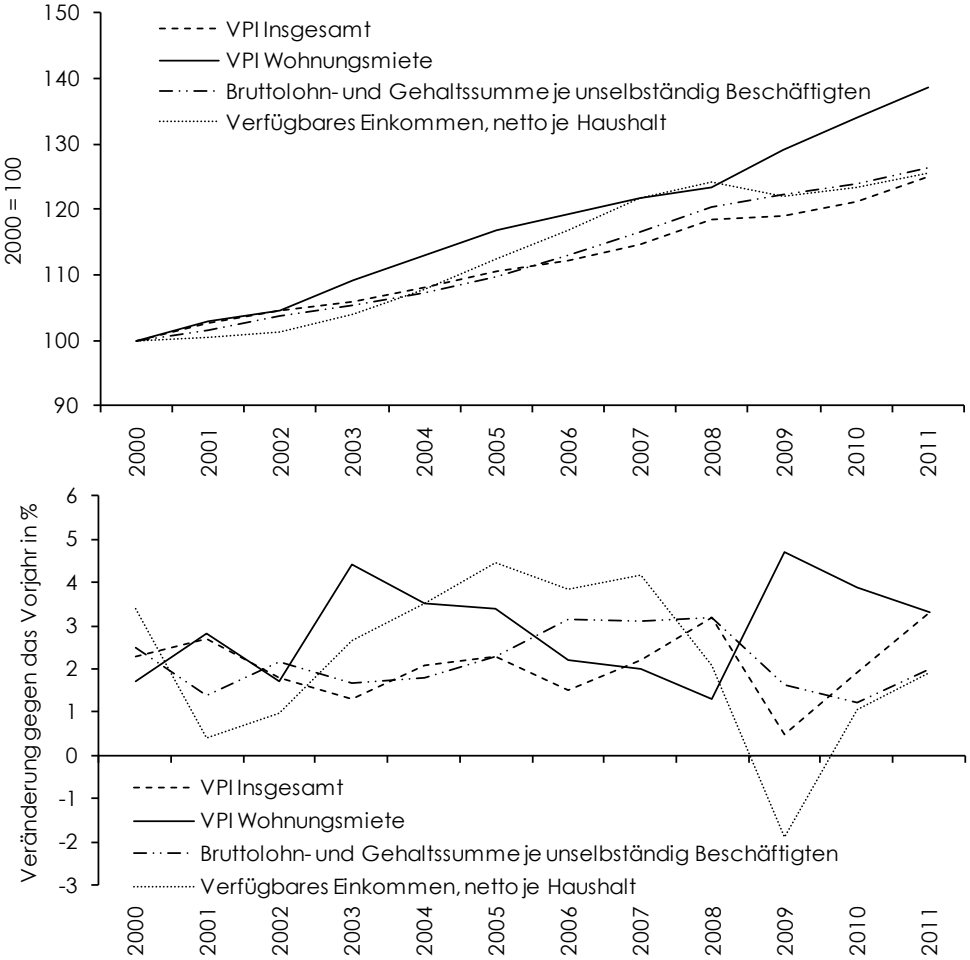
Wenn es bei Neuvermietungen nicht zu exorbitanten Preisänderungen kommt (siehe dazu Abschnitt 4.2.2.4), muss der überwiegende Teil der jährlichen VPI-Mietpreisdynamik auf Veränderungen in bestehenden Mietverträgen zurückzuführen sein, da diese einen Anteil von über 90% aufweisen. Die Anpassungen der Bestandsmieten sind in der Mehrzahl der Fälle durch gesetzliche oder vertragliche Bestimmungen an die Entwicklung des allgemeinen Verbraucherpreisindex (mit Schwellenwerten) gebunden (d. h. indexierte Mieten).

---

[27]) In den verfügbaren Haushaltseinkommen sind die Einkommen aller Haushaltsmitglieder sowie neben den Einkünften aus unselbständiger Erwerbstätigkeit auch andere Einnahmequellen, wie Transfereinkommen, Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit und teilweise Vermögenseinkommen erfasst.

[28]) In der Folge geben alle in Klammern stehende ±Werte das näherungsweise ermittelte 95%-Konfidenzintervall der Hochrechnung an.

Abbildung 18: Entwicklung der Einkommen, Inflation und Mieten



Q: Statistik Austria, WIFO-Darstellung.

Übersicht 14: Entwicklung der Einkommen, Inflation und Mieten

	2000 bis 2005	2005 bis 2011	2000 bis 2011
	Veränderung in %		
VPI insgesamt	10,6	13,1	25,0
VPI Wohnungsmiete	16,7	18,7	38,5
Bruttolohn- und Gehaltssumme je unselbständig Beschäftigten	9,7	15,1	26,2
Verfügbare Einkommen der privaten Haushalte je Haushalt	12,6	11,6	25,6
Baukostenindex	14,4	21,9	39,5
	Ø jährliche Veränderung in %		
VPI insgesamt	2,0	2,1	2,1
VPI Wohnungsmiete	3,1	2,9	3,0
Bruttolohn- und Gehaltssumme je unselbständig Beschäftigten	1,9	2,4	2,1
Verfügbare Einkommen der privaten Haushalte je Haushalt	2,4	1,8	2,1
Baukostenindex	2,7	3,4	3,1

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Für frei vereinbarte Mieten werden Mietzinsanpassungen in der Regel auf Basis des kumulierten Anstieges des VPI nach Überschreitung eines im einzelnen Mietvertrag festgelegten Schwellenwertes (häufig 5%) vorgenommen. Für Altbauten, die unter das Richtwertsystem fallen, werden die Richtwerte ebenfalls mit dem VPI valorisiert (siehe unten) und die Hauptmietzinse der Kategoriemieten können ebenfalls valorisiert werden, sobald die kumulierte Inflation seit der letzten Anpassung 5% übersteigt.

Nur unter den vereinfachenden Annahmen (i) einer Gleichverteilung der jährlich neu abgeschlossenen Mietverträge und (ii) unter der vorläufigen Vernachlässigung anderer Faktoren (siehe nächster Absatz) könnte man erwarten, dass – über einen längeren Zeitraum betrachtet – die Mieten im Bestand annähernd der allgemeinen Preisentwicklung folgen: Bei einer durchschnittlichen Umschlagsrate von 7,5% würde der gesamte Bestand durchschnittlich alle 13 Jahre neuvermietet. Die Zuwachsrate des VPI-Teilindex für Mieten in einem bestimmten Jahr würde sich bei einer Indexierung an die Inflationsrate unter den obigen Annahmen näherungsweise als einseitiger gleitender Durchschnitt der Inflationsrate der vorangegangenen 13 Jahre ergeben. Wie aus Abbildung 18 ersichtlich, ist dies offensichtlich nicht der Fall, und es müssen noch andere Faktoren einen deutlichen Einfluss auf den Anstieg der Bestandsmieten haben.[29])

Für private Altbauwohnungen, die dem Richtwert-Mietzins-System unterliegen, wurden bis 2008 die Richtwertsätze jährlich jeweils mit Wirksamkeit 1. April mit dem allgemeinen Verbraucherpreisindex valorisiert (Dezember-Wert). Seit 2008 wird die Valorisierung der Richtwerte alle zwei Jahre zum 1. April um die kumulierte Inflation der beiden Vorjahre durchgeführt. Gemäß diesem Verfahren wurden die Richtwerte 2010 um 3,8% und 2012 um 5,1% für schätzungsweise rund 310.000 Altbauwohnungen (±4,4%) angehoben.[30])

Neben den Richtwert-Mieten, die nach dzt. geltender Rechtslage in allen geraden Jahren zum 1. April angepasst werden können, werden auch die Mieten für schätzungsweise mindestens 120.000 Wohnungen (±7,5%), die nach Kategoriemietzinsen festgelegt wurden (mehr oder weniger) koordiniert ungefähr im gleichen Zeitraum angepasst.[31]) Die Kategoriemieten können angepasst werden, sobald der Verbraucherpreisindex gegenüber der letzten Valorisierung um 5% gestiegen ist. Seit dem Jahr 2000 konnten die Kategoriemieten ab den folgenden Terminen mietrechtlich wirksam valorisiert werden:

---

[29]) Gemäß der Mikrozensus-Stichproben 2005 bis 2011 wurden in den letzten 13 Jahren (1999 bis 2011) 58% aller Hauptmietverhältnisse bzw. 78% der Mietverhältnisse der Kategorie „Andere Hauptmietwohnungen" neu abgeschlossen.

[30]) Diese Zahl setzt sich aus Hauptmietwohnungen privater Eigentümer (Andere Hauptmietwohnungen) und Gemeindewohnungen in Wien, die gemäß der Kategorisierung im Abschnitt 4.2.2.2 als Richtwertmieten klassifiziert wurden, zusammen. Wie viele Gemeindewohnungen in den Bundesländern dem Richtwertsystem zur Festlegung der Mieten unterliegen, ist mit den vorliegenden Informationen nicht abschätzbar.

[31]) Hier werden alle privaten Mietverhältnisse und Gemeindewohnungen in Wien, die nach dem 1.1.1982 abgeschlossen wurden und nach der Kategorisierung im Abschnitt 4.2.2.2 als „Andere geregelte Mieten" klassifiziert wurden, gezählt. Die Zahl der Gemeindewohnungen in den Bundesländern, deren Mieten nach den Obergrenzen der Kategoriemieten bestimmt werden, ist mit den vorliegenden Informationen ebenfalls nicht abschätzbar.

1.6.2001, 1.6.2004, 1.9.2006, 1.8.2008, 1.9.2011.[32]) Da die aus diesen Terminen tatsächlich folgenden Valorisierungstermine für bestehende Verträge nach dem Kategoriemietensystem jeweils in der zweiten Jahreshälfte liegen, wird ihre Wirksamkeit erst im jeweiligen Folgejahr im VPI-Teilindex Mieten sichtbar, da die Wohnkostenerhebungen gemäß Mikrozensus erst mit einer bis zu 6-monatigen Verzögerung in den VPI-Teilindex für Mieten eingehen.

Neben der vereinbarten Indexierung der Miete kann der Mietzins in bestehenden Mietverträgen im Allgemeinen nur in Ausnahmefällen, wie etwa eine Änderung der gesetzlichen Regelungen, die den Eingriff in bestehende Mietverträge ermöglicht (z. B. die §45 MRG Änderungen in den Jahren 1994 und 2000), oder nach umfassenden Sanierungen angehoben werden. In diesen Fällen können die Mietpreisanstiege über mehrere Jahre über der allgemeinen Inflationsrate liegen.

Im geförderten und gemeinnützigen Wohnbau hängt die Mietzinsentwicklung von der Kostendynamik gemäß den Finanzierungs- und Förderungskonditionen ab. Letztere werden in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich gehandhabt. Im Allgemeinen können bei Wohnungen dieser Eigentümerkategorie Mietanstiege über der Inflationsrate auftreten, wenn die anrechenbaren Kosten (Annuitäten für zur Refinanzierung der Baukosten aufgenommene Darlehen) stärker als der VPI steigen. Im Untersuchungszeitraum entsprach die Erhöhung der Mietzinse für Genossenschaftswohnungen in etwa der allgemeinen Inflationsentwicklung.

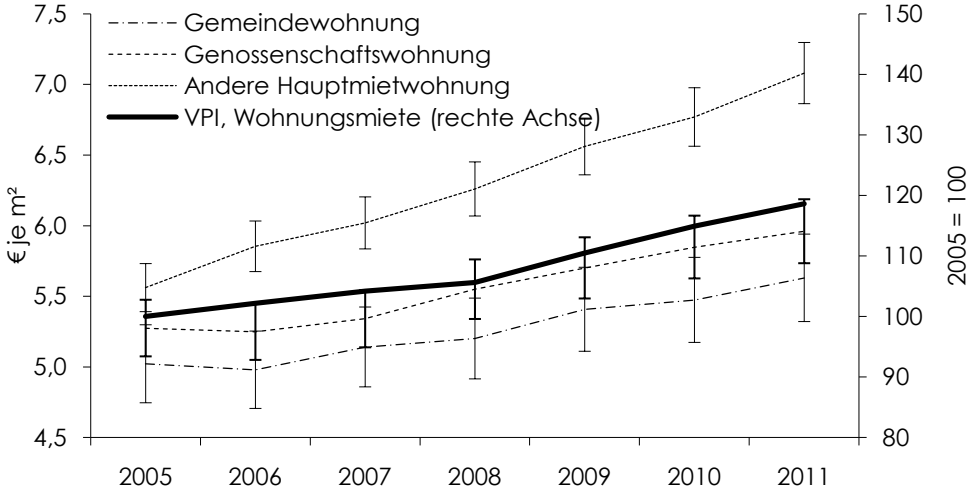
Auf Basis der Mikrozensuserhebungen kann die Entwicklung der Bestandsmieten für Hauptmietwohnungen ab dem Jahr 2005 für unterschiedliche Eigentümerkategorien (Gemeindewohnungen, Genossenschaftswohnungen und Andere Hauptmietwohnungen) nach Errichtungsjahr und Mietvertragstyp dargestellt werden. In die Gruppe „Andere Hauptmietwohnungen" (Hauptmietwohnungen privater Eigentümer) fallen Wohnungen, bei denen die Mieten bei Neuvermietung frei bzw. angemessen festgelegt oder nach Richtwerten (lt. MRG) bzw. vor dem 1.3.1994 nach anderen Bestimmungen reguliert wurden (siehe Abschnitt 4.2.2.2).

Abbildung 19 zeigt, dass sich die Mieten laut VPI und MZ in den Jahren 2008 und 2009 leicht unterschiedlich entwickelten. Der MZ-Wohnungsaufwand (ohne Garage) liefert die Datenbasis für den VPI-Teilindex für Wohnungsmieten, der in diesen mit etwa einem halben Jahr Verzögerung und etwas modifiziert eingeht. Nach Eigentümertyp zeigt sich, dass laut MZ für die privaten freien Bestandsmieten deutlich höhere Preiszuwächse ausgewiesen werden als für die beiden anderen Kategorien (Abbildung 20, Übersichten 15A bis 15C). Von 2006 bis 2011 stiegen die privaten Mieten (Andere Hauptmietwohnungen) um 27,9% (+4,2% p.a.), wogegen die Mieten für Genossenschafts- und Gemeindewohnungen lediglich um knapp über 2% pro Jahr zunahmen.

---

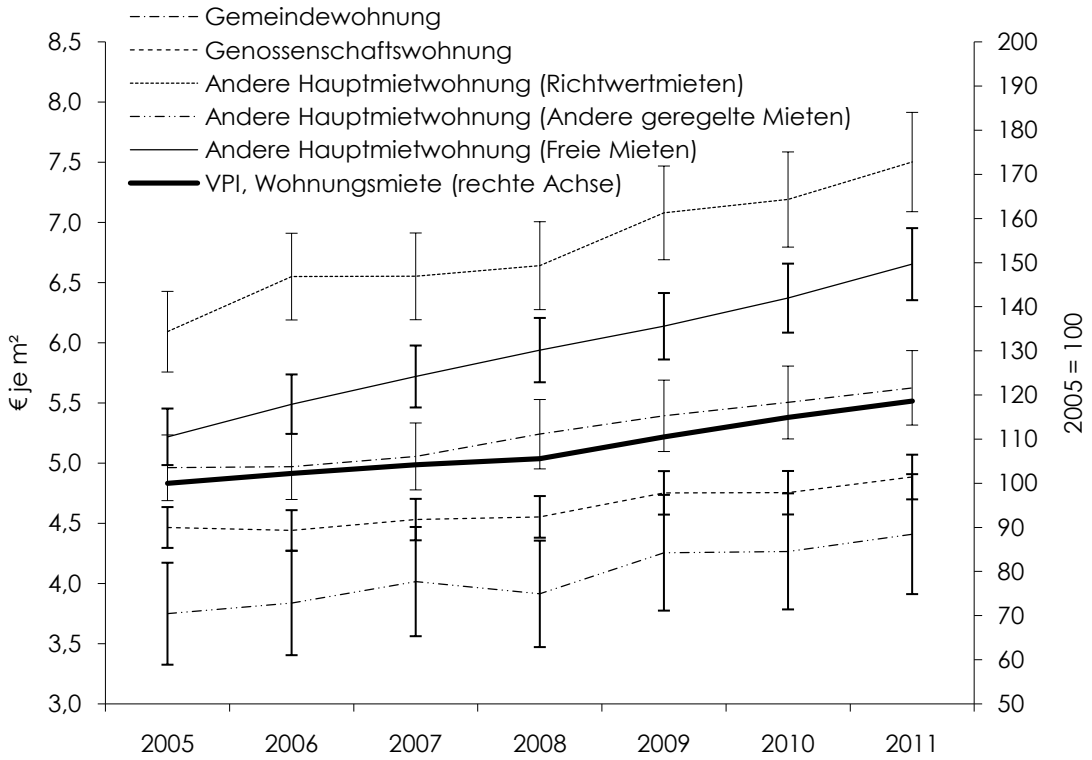
[32]) Die angeführten Termine gelten für neu abgeschlossene Mietverträge, für die das Kategoriemietensystem noch anzuwenden ist (wenige Kategorie-D Wohnungen). Die Valorisierung bestehender Verträge nach dem Kategoriemietensystem kann frühestens ein Monat nach den genannten Terminen erfolgen. Es ist daher anzunehmen, dass eine Häufung der Mietzinsanpassung bei bestehenden Kategoriemieten in den zwei Monaten nach den oben angeführten Terminen auftritt.

Abbildung 19: Die Entwicklung der Mieten laut VPI und Mikrozensus - Insgesamt und nach Eigentümertypen



Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. Mikrozensus Wohnungserhebung, Wohnungsaufwand ohne Garagen- und Heizkosten mit näherungsweisen 95%-Konfidenzintervallen der Hochrechnung.

Abbildung 20: Die Entwicklung der Mieten laut VPI und Mikrozensus – Eigentümerkategorien



Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. Mikrozensus Wohnungserhebung, Wohnungsaufwand ohne Garagen- und Heizkosten mit näherungsweisen 95%-Konfidenzintervallen der Hochrechnung.

Übersicht 15A: Wohnungsaufwand ohne Garagen- und Heizkosten
Bestandsmieten in Österreich Insgesamt

	2005	2011	95%[1])	2005 bis 2011	
	€ je m²			Veränderung in %	Ø jährliche Veränderung in %
VPI Wohnungsmiete	-	-	-	18.7	2.9
Hauptmietwohnungen	5.1	6.1	+/- 2.1%	19.0	2.9
Gemeindewohnungen	4.8	5.5	+/- 5.5%	13.7	2.2
Genossenschaftswohnungen	5.0	5.6	+/- 3.8%	13.4	2.1
Andere Hauptmietwohnungen	5.3	6.7	+/- 3.0%	27.9	4.2
Richtwertmieten	6.1	7.5	+/- 5.5%	23.1	3.5
Andere geregelte Mieten	3.7	4.4	+/- 9.5%	17.6	2.7
Freie/Angemessene Mieten	5.2	6.7	+/- 4.5%	27.5	4.1
Baujahr vor 1945	4.8	6.0	+/- 3.8%	25.9	3.9
Gemeindewohnungen	4.7	5.2	+/- 10.3%	12.3	2.0
Genossenschaftswohnungen	4.4	4.6	+/- 11.3%	4.3	0.7
Andere Hauptmietwohnungen	4.9	6.4	+/- 4.5%	30.7	4.6
Richtwertmieten	6.1	7.5	+/- 5.5%	23.1	3.5
Andere geregelte Mieten	3.8	4.4	+/- 9.5%	17.7	2.8
Freie/Angemessene Mieten	4.0	5.3	+/- 10.3%	32.3	4.8
Baujahr nach 1945	5.3	6.1	+/- 2.3%	15.6	2.4
Gemeindewohnungen	4.9	5.6	+/- 5.5%	14.0	2.2
Genossenschaftswohnungen	5.0	5.7	+/- 3.8%	13.4	2.1
Andere Hauptmietwohnungen	5.6	7.1	+/- 4.5%	27.1	4.1
Richtwertmieten	-	-	-	-	-
Andere geregelte Mieten	3.7	3.9	-	6.2	1.0
Freie/Angemessene Mieten	5.8	7.2	+/- 4.5%	25.4	3.8
Mietvertrag befristet	6.4	7.8	+/- 5.5%	21.3	3.3
Gemeindewohnungen	5.6	6.2	+/- 32.9%	9.8	1.6
Genossenschaftswohnungen	6.2	7.1	+/- 25.5%	13.5	2.1
Andere Hauptmietwohnungen	6.5	7.9	+/- 8.0%	21.9	3.4
Richtwertmieten	6.6	7.9	+/- 12.7%	20.8	3.2
Andere geregelte Mieten	4.7	6.3	+/- 46.6%	35.4	5.2
Freie/Angemessene Mieten	6.6	8.0	+/- 8.0%	21.3	3.3
Mietvertrag unbefristet	4.9	5.8	+/- 2.1%	17.3	2.7
Gemeindewohnungen	4.8	5.5	+/- 5.5%	14.1	2.2
Genossenschaftswohnungen	4.9	5.6	+/- 3.8%	13.6	2.2
Andere Hauptmietwohnungen	4.9	6.2	+/- 3.8%	24.5	3.7
Richtwertmieten	5.9	7.3	+/- 8.0%	23.4	3.6
Andere geregelte Mieten	3.7	4.2	+/- 12.7%	14.7	2.3
Freie/Angemessene Mieten	4.9	5.9	+/- 5.5%	22.0	3.4

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen basierend auf Mikrozensusdaten der Statistik Austria. – [1]) Näherungsweise 95%-Konfidenzintervalle der Hochrechnung.

Übersicht 15B: Wohnungsaufwand ohne Garagen- und Heizkosten
Bestandsmieten in Wien

	2005	2011		2005 bis 2011	
	€ je m²		95%[1])	Veränderung in %	Ø jährliche Veränderung in %
VPI Wohnungsmiete	-	-		18.7	2.9
Hauptmietwohnungen	5.2	6.4	+/- 2.0%	23.8	3.6
Gemeindewohnungen	5.0	5.7	+/- 6.1%	14.2	2.2
Genossenschaftswohnungen	5.3	6.0	+/- 8.2%	13.5	2.1
Andere Hauptmietwohnungen	5.2	7.1	+/- 5.1%	36.6	5.3
Richtwertmieten	6.5	8.3	+/- 10.2%	26.6	4.0
Andere geregelte Mieten	3.8	4.5	+/- 15.8%	17.7	2.8
Freie/Angemessene Mieten	5.0	6.9	+/- 8.2%	38.0	5.5
Baujahr vor 1945	4.9	6.4	+/- 5.0%	31.8	4.7
Gemeindewohnungen	4.9	5.5	+/- 14.4%	11.8	1.9
Genossenschaftswohnungen	4.7	3.8	+/- 35.8%	-18.1	-3.3
Andere Hauptmietwohnungen	4.9	6.7	+/- 5.9%	37.2	5.4
Baujahr nach 1945	5.5	6.4	+/- 4.2%	18.0	2.8
Gemeindewohnungen	5.1	5.8	+/- 8.7%	14.9	2.3
Genossenschaftswohnungen	5.4	6.1	+/- 8.7%	14.1	2.2
Andere Hauptmietwohnungen	6.1	9.0	+/- 13.0%	49.0	6.9
Mietvertrag befristet	7.9	9.3	+/- 15.5%	17.6	2.7
Gemeindewohnungen	6.6	6.0	-	-8.4	-1.5
Genossenschaftswohnungen	7.0	8.8	+/- 61.7%	26.1	3.9
Andere Hauptmietwohnungen	8.1	9.3	+/- 17.2%	14.5	2.3
Richtwertmieten	7.8	8.8	+/- 25.9%	11.9	1.9
Andere geregelte Mieten	4.8	6.4	+/- 44.7%	34.4	5.1
Freie/Angemessene Mieten	9.4	10.2	+/- 30.6%	8.8	1.4
Mietvertrag unbefristet	5.0	6.1	+/- 2.2%	21.6	3.3
Gemeindewohnungen	5.0	5.7	+/- 7.4%	14.9	2.3
Genossenschaftswohnungen	5.3	6.0	+/- 8.3%	13.6	2.1
Andere Hauptmietwohnungen	4.9	6.6	+/- 6.0%	32.4	4.8
Richtwertmieten	6.3	8.1	+/- 11.4%	29.0	4.3
Andere geregelte Mieten	3.7	4.3	+/- 17.0%	14.4	2.3
Freie/Angemessene Mieten	4.7	6.1	+/- 10.4%	28.8	4.3

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen basierend auf Mikrozensusdaten der Statistik Austria. – [1]) Näherungsweise 95%-Konfidenzintervalle der Hochrechnung.

Übersicht 15C: Wohnungsaufwand ohne Garagen- und Heizkosten
Bestandsmieten in Österreich ohne Wien

	2005	2011		2005 bis 2011	
	€ je m²		95%[1])	Veränderung in %	Ø jährliche Veränderung in %
VPI Wohnungsmiete	-	-		18.7	2.9
Hauptmietwohnungen	5.0	5.8	+/- 2.6%	15.6	2.4
Gemeindewohnungen	4.4	4.9	+/- 10.1%	11.9	1.9
Genossenschaftswohnungen	4.8	5.5	+/- 4.6%	14.2	2.2
Andere Hauptmietwohnungen	5.3	6.4	+/- 4.3%	21.2	3.3
Richtwertmieten	5.6	6.4	+/- 9.3%	14.2	2.2
Andere geregelte Mieten	3.6	4.1	+/- 27.5%	14.1	2.2
Freie/Angemessene Mieten	5.4	6.5	+/- 5.1%	21.8	3.3
Baujahr vor 1945	4.7	5.4	+/- 6.5%	15.0	2.4
Gemeindewohnungen	4.0	4.3	+/- 22.5%	7.1	1.2
Genossenschaftswohnungen	4.4	4.8	+/- 12.4%	10.2	1.6
Andere Hauptmietwohnungen	4.8	5.7	+/- 8.0%	17.4	2.7
Baujahr nach 1945	5.1	5.9	+/- 3.1%	15.0	2.4
Gemeindewohnungen	4.5	5.0	+/- 11.7%	11.9	1.9
Genossenschaftswohnungen	4.9	5.5	+/- 5.1%	13.9	2.2
Andere Hauptmietwohnungen	5.5	6.7	+/- 5.2%	22.9	3.5
Mietvertrag befristet	6.1	7.3	+/- 7.3%	19.7	3.0
Gemeindewohnungen	5.0	6.2	+/- 37.4%	23.3	3.5
Genossenschaftswohnungen	6.0	6.8	+/- 22.5%	13.1	2.1
Andere Hauptmietwohnungen	6.1	7.4	+/- 7.8%	20.1	3.1
Richtwertmieten	6.0	7.2	+/- 15.7%	20.1	3.1
Andere geregelte Mieten	4.5	5.9	+/- 76.0%	31.7	4.7
Freie/Angemessene Mieten	6.2	7.4	+/- 8.9%	19.3	3.0
Mietvertrag unbefristet	4.8	5.4	+/- 3.0%	13.7	2.2
Gemeindewohnungen	4.3	4.8	+/- 10.5%	11.0	1.8
Genossenschaftswohnungen	4.7	5.4	+/- 4.8%	14.5	2.3
Andere Hauptmietwohnungen	4.9	5.7	+/- 5.8%	15.9	2.5
Richtwertmieten	5.4	5.9	+/- 12.1%	9.1	1.5
Andere geregelte Mieten	3.5	4.0	+/- 30.5%	12.5	2.0
Freie/Angemessene Mieten	5.0	5.8	+/- 7.3%	16.8	2.6

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen basierend auf Mikrozensusdaten der Statistik Austria. – 1) Näherungsweise 95%-Konfidenzintervalle der Hochrechnung.

Der Hauptmietzins (Wohnungsaufwand ohne Garagen- und Heizkosten) im Bestand war im Jahr 2005 für „Andere Hauptmietwohnungen" um durchschnittlich 50 Cent/m² höher als für Gemeindewohnungen. In den letzten sechs Jahren hat sich diese Differenz mit 1,2 € mehr als verdoppelt. Betrug der jährliche Mietpreisanstieg bei Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen seit 2005 etwas über 2%, war der Zuwachs bei anderen Hauptmieten 4,2% p.a. (siehe Übersicht 15A).

Im Bereich der privaten Mietwohnungen zeigen die „Anderen geregelten Mieten" (mehrheitlich Mietverhältnisse nach dem alten Kategoriemietensystem) das niedrigste Niveau (2011 4,4 €/m²) und den geringsten jährlichen Mietanstieg (+2,7% p.a.). Da das Kategoriemietensystem 1994 (mit Ausnahme von Kategorie-D-Wohnungen, deren Zahl aber kontinuierlich abnimmt) durch das Richtwertsystem ersetzt wurde, sind das Mietverhältnisse die schon sehr lange bestehen. Im Jahr 2011 betrug die durchschnittliche Mietdauer der „Anderen geregelten Mieten" beinahe 25 Jahre und bei der Kategorie „Andere Hauptmietwohnungen" 10 ½ Jahre. Dieser Unterschied geht vor allem auf das Richtwertmietensystem zurück, das seit 1.3.1994 Gültigkeit hat. Bei Richtwertmieten betrug die durchschnittliche Mietdauer 2011 5 Jahre und diese kurze Zeitspanne ist auch der Grund, dass das durchschnittliche Mietzinsniveau im Bestand der Richtwertmieten mit 7,5 €/m² 2011 statistisch signifikant höher liegt als bei „Freien/Angemessenen Mieten" (6,7 €/m², ∅-Mietdauer 11 Jahre). Die durchschnittliche jährliche Zunahme der Richtwertmieten lag zwischen den Jahren 2005 und 2011 mit +3,5% statistisch signifikant unter dem Zuwachs der „Freien/Angemessenen Mieten" (+4,1% p.a.).

Ein Vergleich der Bestandsmieten zwischen Wien und den übrigen Bundesländern zeigt bei den Eigentümerkategorien und den mietrechtlichen Typologien im Allgemeinen ein strukturell ähnliches Bild (Übersichten 15B und 15C). Das Niveau der Mieten und auch die jährlichen Zuwächse sind in der Bundeshauptstadt im Allgemeinen höher. Für die Richtwertmieten und die „Freien/Angemessenen Mieten ist der Unterschied auch statistisch signifikant.

4.2.2.4 Entwicklung des Mietzinses bei Neuvermietungen

Die Änderung der Miethöhe bei Wohnungswechsel (Neuvermietungen) hängt bei Wohnungen mit frei/angemessen festgelegter Miete von den aktuellen Bedingungen am Wohnungsmarkt ab. Die Höhe der Marktmieten wird bestimmt durch die jeweiligen Angebotsfaktoren (vor allem der Zahl neu gebauter und sanierter Miet- und Eigentumswohnungen und der Baukosten), die Nachfragesituation (demographische Entwicklung, Einkommensentwicklung, Präferenzänderungen) und durch Eingriffe der öffentlichen Hand durch Förderungen, Beihilfen, eigene öffentliche Wohnbautätigkeit und Regulierungen, die sowohl die Angebots-, als auch die Nachfrageseite beeinflussen können.

Bei Altbauwohnungen, die unter den Vollanwendungsbereich des Mietrechts fallen, sind Obergrenzen für die Miete durch die Richtwertsätze festgelegt, die durch verschiedene Zu- und Abschläge eine gewisse variable Komponente aufweisen. Die Richtwertsätze werden seit 2008 alle zwei Jahre gemäß der allgemeinen Inflationsentwicklung valorisiert.

In diesem Abschnitt werden anhand der Mikrozensus-Individualdaten Neuvermietungen aus der Differenz des Abschlussdatums des Mietvertrages und dem Befragungsdatum identifiziert: Ist diese Differenz kleiner gleich 365 Tage, wird dieses Ereignis im Kalenderjahr des Vertragsabschlusses als Neuvermietung definiert. Neben den Daten aus dem Mikrozensus wird die Entwicklung der Marktmieten um den Austria Immobilienpreisindex des Fachbereichs Stadt- und Regionalforschung FSRF der TU Wien (ATI-TU; Bruttotmieten) und den WKO Immobilienpreisspiegel für freie Mietwohnungen (IPS-WKO; Nettomieten ohne Umsatzsteuer) ergänzt. Die Ergebnisse der Mietentwicklung der Neuvermietungen sind in den Übersichten 16A bis 16C und den Abbildungen 21 und 22 dargestellt.

Die sehr geringen Fallzahlen für befristete Verträge bei Neuvermietungen von Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen (indirekt ersichtlich durch die sehr breiten Konfidenzintervalle) zeigt, dass diese Vertragsform hier kaum vorkommt, wogegen im privaten Bereich (Andere Hauptmietwohnungen) die Befristung mittlerweise die Regel ist. Im Jahr 2011 wurden etwa 63% der neu abgeschlossenen privaten Mietverträge befristet abgeschlossen. Statistisch unterscheidet sich der Mietpreis einer unbefristet vermieteten Wohnung nicht von einer befristet vergebenen (obwohl letzterer 2011 um 90 Cent/m^2 höher war; Übersicht 16A). Ein Abschlag für befristet vergebene Wohnungen - wie im MRG vorgesehen - ist aus den MZ-Daten daher nicht erkennbar.

Auch zwischen Wohnungen, die dem Richtwertsystem unterliegen und „Freien/Angemessenen Mieten" zeigen sich im Niveau keine signifikanten Unterschiede. *Blaas – Wieser* (2004A) und *Rosifka – Postler* (2010) kommen zu dem Schluss, dass sich durch die Möglichkeiten der Zu- und Abschläge die tatsächlich verlangten Richtwertmieten in etwa im Bereich der Marktmieten bewegen. Der durchschnittliche Mietzinsanstieg zwischen 2005 und 2011 war für die Richtwertmieten geringer als am freien Markt, der Unterschied ist am 95%-Niveau jedoch nicht statistisch signifikant.

In Wien zeigen bei den Neuvermietungen lt. Mikrozensusschätzung die Richtwertmieten (+1,8% p.a.) einen signifikant geringeren durchschnittlichen jährlichen Preisanstieg als die „Freien/Angemessenen Mieten" (+6,6% p.a.). Ein Vergleich der Entwicklung der Mietzinse für neu vermietete Wohnungen in Wien mit dem Durchschnitt der übrigen Bundesländer lässt vermuten, dass das Mietzinsniveau in allen in den Übersichten 16B und 16C angeführten Unterscheidungsmerkmalen (Baujahr, Befristung, Eigentümertyp – hier vor allem im Bereich der privaten Eigentümer - Andere Hauptmieten) in Wien höher ist. Diese Unterschiede sind jedoch aufgrund des Stichprobenfehlers am 95%-Niveau nicht statistisch signifikant.

Dasselbe gilt auch für die Mietzinserhöhungen, mit Ausnahme der Kategorie „Andere Hauptmietwohnungen": Richtwertmieten sind lt. Mikrozensus in Rest-Österreich (+4,1% p.a.) stärker gestiegen als in Wien (+1,8% p.a.) und „Freie/Angemessene Mieten" zeigen in Wien (+6,6% p.a.) einen deutlich stärkeren Auftrieb als in Rest Österreich (+3,4% p.a.). Beide Unterschiede sind statistisch signifikant.

Übersicht 16A: Neuvermietungen

Österreich Insgesamt

	2000	2005	2011	95%[1])	2000 bis 2005		2005 bis 2011	
	€ pro m²				Veränderung in %	Ø jährliche Veränderung in %	Veränderung in %	Ø jährliche Veränderung in %
Bruttomieten (Wohnungsaufwand ohne Garagen- und Heizkosten; inkl. UST)								
Mikrozensus								
Hauptmietwohnungen	-	6.1	7.3	+/- 8.4%	-	-	20.5	3.2
Gemeindewohnungen	-	5.5	6.2	+/- 26.9%	-	-	13.1	2.1
Genossenschaftswohnungen	-	5.4	6.2	+/- 18.0%	-	-	15.6	2.4
Andere Hauptmietwohnungen	-	6.4	8.0	+/- 10.3%	-	-	24.7	3.7
Richtwertmieten	-	6.8	8.1	+/- 18.0%	-	-	19.7	3.0
Freie/Angemessene Mieten	-	6.3	8.0	+/- 12.7%	-	-	26.8	4.0
Baujahr 1945 und davor	-	6.3	7.8	+/- 14.7%	-	-	23.8	3.6
Gemeindewohnungen	-	5.4	7.3	+/- 57.1%	-	-	34.9	5.1
Genossenschaftswohnungen	-	5.4	6.1	+/- 46.6%	-	-	11.7	1.9
Andere Hauptmietwohnungen	-	6.5	8.0	+/- 14.7%	-	-	23.6	3.6
Baujahr nach 1945	-	6.0	7.1	+/- 10.3%	-	-	19.4	3.0
Gemeindewohnungen	-	5.5	6.0	+/- 30.5%	-	-	7.9	1.3
Genossenschaftswohnungen	-	5.3	6.2	+/- 18.0%	-	-	16.2	2.5
Andere Hauptmietwohnungen	-	6.4	8.0	+/- 12.7%	-	-	25.4	3.8
Mietvertrag befristet	-	6.8	8.3	+/- 12.7%	-	-	21.6	3.3
Gemeindewohnungen	-	6.5	6.4	-	-	-	-0.9	-0.2
Genossenschaftswohnungen	-	6.7	8.4	+/- 57.1%	-	-	25.3	3.8
Andere Hauptmietwohnungen	-	6.9	8.4	+/- 14.7%	-	-	21.7	3.3
Mietvertrag unbefristet	-	5.6	6.6	+/- 11.3%	-	-	18.4	2.8
Gemeindewohnungen	-	5.3	6.2	+/- 28.5%	-	-	17.3	2.7
Genossenschaftswohnungen	-	5.1	6.0	+/- 18.0%	-	-	16.9	2.6
Andere Hauptmietwohnungen	-	6.0	7.5	+/- 18.0%	-	-	25.3	3.8
Nettomieten (Wohnungsaufwand ohne Garagen-, Heiz- und Betriebskosten; exkl. UST)								
Mikrozensus								
Freie/Angemessene Mieten	-	4.4	5.7	+/- 14.7%	-	-	27.7	4.2
WKO - Immobilienpreisspiegel[2])								
Mietwohnungen	5.6	5.9	6.8	-	5.1	1.0	16.1	2.5

Q: Statistik Austria, WKO-Immobilienpreisspiegel, WIFO-Berechnungen basierend auf Mikrozensusdaten. – [1]) Näherungsweise 95%-Konfidenzintervalle der Hochrechnung. – [2]) Durchschnittswerte über alle Kategorien und Größen für jeden Bezirk gewichtet mit der Bevölkerung je Bezirk.

Übersicht 16B: Neuvermietungen

Wien

	2000	2005	2011	95%[1])	2000 bis 2005		2005 bis 2011	
	€ pro m²				Veränderung in %	Ø jährliche Veränderung	Veränderung in %	Ø jährliche Veränderung
Bruttomieten (Wohnungsaufwand ohne Garagenkosten und Heizkosten; einschließlich Mehrwertsteuer)								
Mikrozensus								
Hauptmietwohnungen	-	6,7	8,2	+/- 18,0%	-	-	22,3	3,4
Gemeindewohnungen	-	5,7	6,7	+/- 44,7%	-	-	16,9	2,6
Genossenschaftswohnungen	-	5,6	6,6	+/- 30,2%	-	-	17,2	2,7
Andere Hauptmietwohnungen	-	7,3	9,2	+/- 22,1%	-	-	25,1	3,8
Richtwertmieten	-	7,7	8,6	+/- 20,0%	-	-	11,2	1,8
Freie/Angemessene Mieten	-	7,0	10,3	+/- 40,8%	-	-	46,7	6,6
Baujahr 1945 und davor	-	7,4	8,5	+/- 18,9%	-	-	14,1	2,2
Baujahr nach 1945	-	7,1	10,7	+/- 27,0%	-	-	49,4	6,9
Mietvertrag befristet	-	8,2	9,5	+/- 37,7%	-	-	16,0	2,5
Mietvertrag unbefristet	-	6,9	8,7	+/- 21,2%	-	-	26,8	4,0
Austria Immobilienpreisindex FSRF der TU Wien								
Richtwertmieten	8,4	8,5	10,5	-	1,1	0,2	23,2	3,5
Freie/Angemessene Mieten	10,2	10,1	11,9	-	-0,4	-0,1	17,6	2,7
Nettomieten (Wohnungsaufwand ohne Garagen-, Heiz- und Betriebskosten; ohne Mehrwertsteuer)								
Mikrozensus								
Freie/Angemessene Mieten		4,7	7,3	+/- 27,0%				
WKO - Immobilienspiegel[2])								
Mietwohnungen	6,6	6,8	8,4	-	3,0	0,6	24,0	3,7

Q: Statistik Austria, WKO-Immobilienpreisspiegel, WIFO-Berechnungen basierend auf Mikrozensusdaten. – [1]) Näherungsweise 95%-Konfidenzintervalle der Hochrechnung. – [2]) Durchschnittswerte über alle Kategorien und Größen für jeden Bezirk gewichtet mit der Bevölkerung je Bezirk.

Übersicht 16C: Neuvermietungen in Österreich

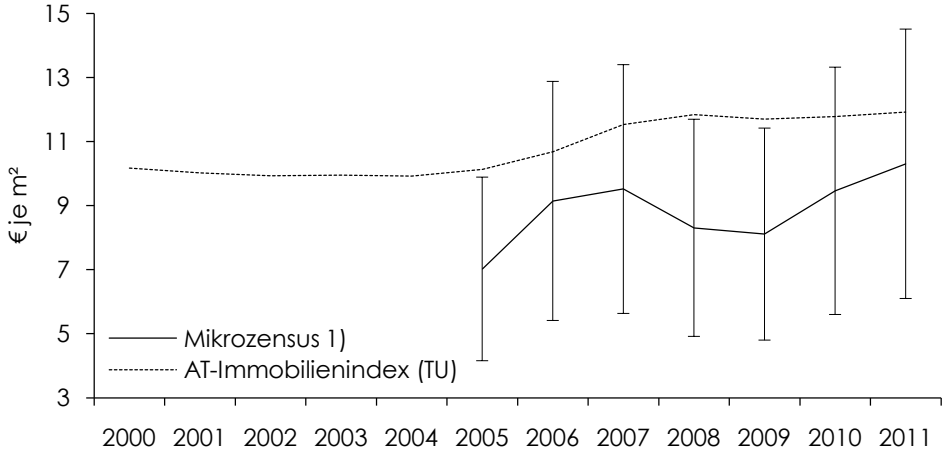
Österreich ohne Wien

	2000	2005	2011	95%[1])	2000 bis 2005		2005 bis 2011	
	€ pro m²				Veränderung in %	Ø jährliche Veränderung	Veränderung in %	Ø jährliche Veränderung
Bruttomieten (Wohnungsauswand ohne Garagenkosten und Heizkosten)								
Mikrozensus								
Hauptmietwohnungen	-	5,8	6,9	+/- 10,3%	-	-	19,4	3,0
Gemeindewohnungen	-	5,2	5,7	+/- 40,3%	-	-	10,5	1,7
Genossenschaftswohnungen	-	5,3	6,1	+/- 18,0%	-	-	14,8	2,3
Andere Hauptmietwohnungen	-	6,1	7,5	+/- 12,7%	-	-	23,7	3,6
Richtwertmieten		6,0	7,7	+/- 26,9%	-	-	27,0	4,1
Freie/Angemessene Mieten		6,2	7,5	+/- 14,7%	-	-	22,0	3,4
Baujahr 1945 und davor	-	5,8	7,5	+/- 25,5%	-	-	29,4	4,4
Baujahr nach 1945	-	6,2	7,6	+/- 14,7%	-	-	21,2	3,3
Mietvertrag befristet	-	6,6	7,9	+/- 57,1%	-	-	20,7	3,2
Mietvertrag unbefristet	-	5,4	7,9	+/- 18,0%	-	-	47,9	6,7
Austria Immobilienpreisindex FSRF der TU Wien								
Mietwohnungen	5,6	6,0	7,1	-	7,4	1,4	17,2	2,7
Nettomieten (Wohnungsaufwand ohne Garagen-, Heiz- und Betriebskosten; ohne Mehrwertsteuer)								
Mikrozensus								
Freie/Angemessene Mieten	-	4,4	5,3	+/- 14,7%	-	-	20,8	3,2
WKO - Immobilienpreisspiegel[2])								
Mietwohnungen	5,3	5,7	6,4	-	7,7	1,5	13,7	2,2

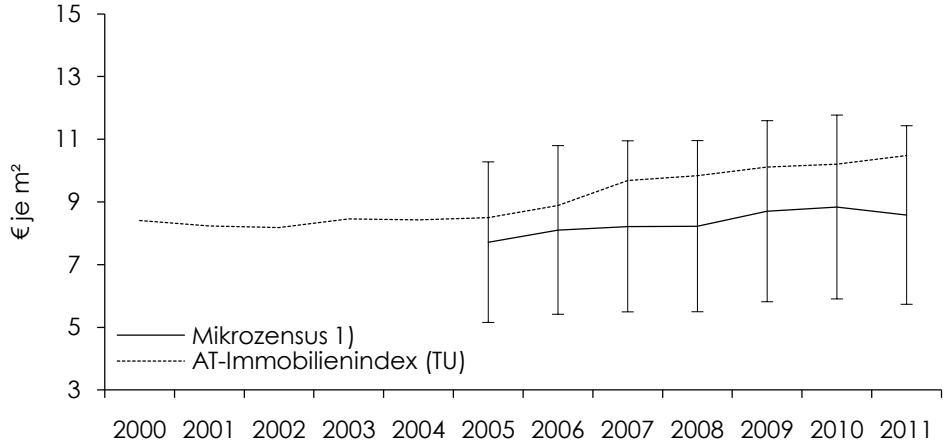
Q: Statistik Austria, WKO-Immobilienpreisspiegel, WIFO-Berechnungen basierend auf Mikrozensusdaten. – [1]) Näherungsweise 95%-Konfidenzintervalle der Hochrechnung. – [2]) Durchschnittswerte über alle Kategorien und Größen für jeden Bezirk gewichtet mit der Bevölkerung je Bezirk.

Abbildung 21: Neuvermietungen in Wien

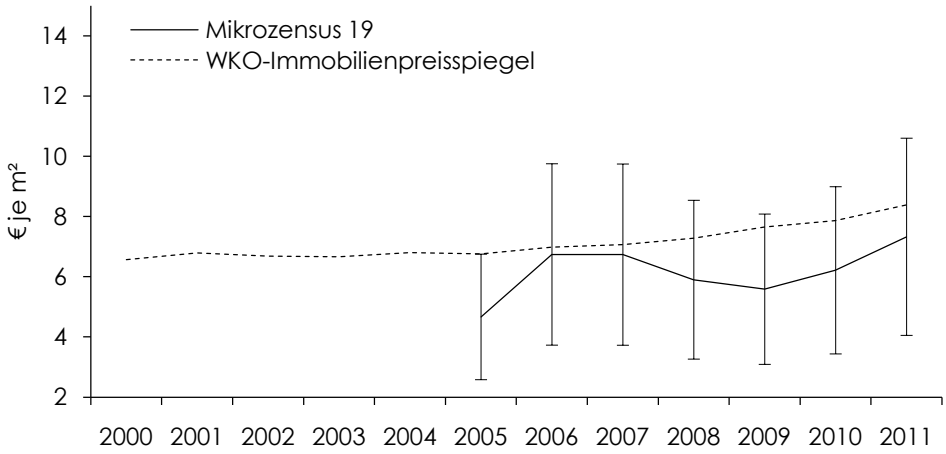
Freier Markt - Bruttomieten



Richtwertmieten - Bruttomieten



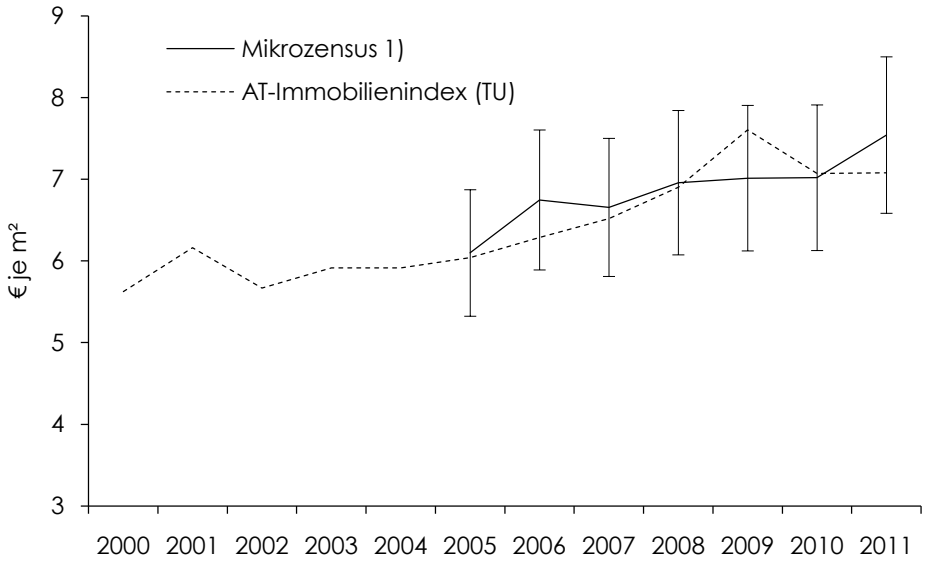
Freier Markt – Nettomieten



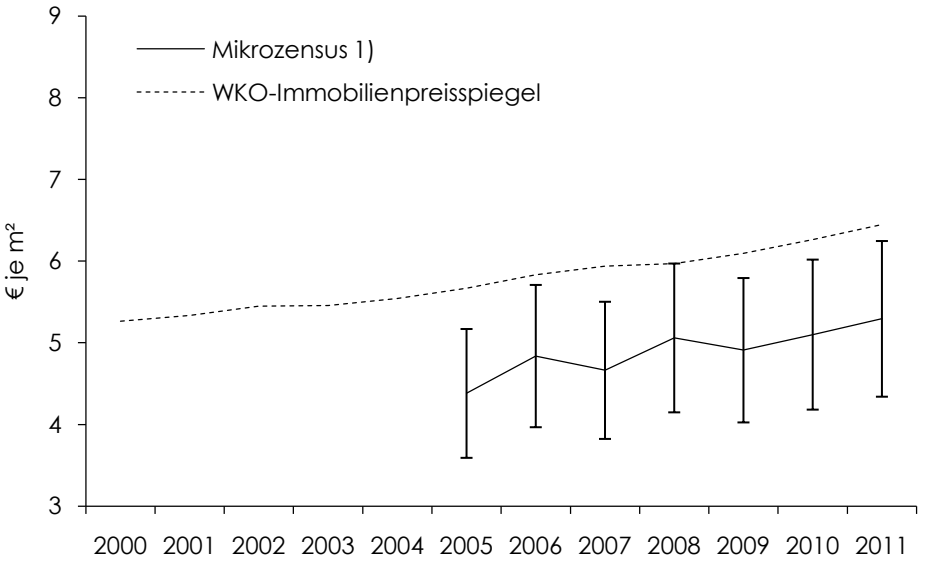
Q: Statistik Austria, TU Wien, WKO, WIFO-Berechnungen. – [1]) WIFO-Berechnungen basierend auf Mikrozensusdaten der Statistik Austria mit näherungsweisen 95%-Konfidenzintervallen der Hochrechnung.

Abbildung 22: Neuvermietungen in Österreich ohne Wien

Freier Markt und Richtwertmieten - Bruttomieten



Freier Markt – Nettomieten



Q: Statistik Austria, TU Wien, WKO, WIFO-Berechnungen. – [1]) WIFO-Berechnungen basierend auf Mikrozensusdaten der Statistik Austria mit näherungsweisen 95%-Konfidenzintervallen der Hochrechnung.

Für Wien weisen die Daten gemäß ATI-TU deutlich höhere m²-Preise aus als der Mikrozensus (um bis zu 2 €/m²). Diese Unterschiede liegen zum einen noch im 95%-Schwankungsbereich (siehe Abbildung 21), und zum anderen dürfte in der Mikrozensuskategorie „Andere Hauptmietwohnungen" und ihren Unterpositionen die Marktpreisentwicklung bis 2007 etwas unterschätzt sein, da bis dahin die Fragestellung und Fragenreihenfolge so gestaltet waren, dass Mieter von Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen (mit tendenziell deutlich niedrigeren m²-Mieten) der Kategorie Hauptmietwohnungen zugeordnet wurden.[33]) Umso erstaunlicher ist deshalb der in Abbildung 21 laut Mikrozensus sichtbare Rückgang der freien Mieten (brutto und netto) in Wien in den Jahren 2008 und 2009.

Die Werte für freie Mieten gemäß WKO-Immobilienpreisspiegel sind Nettomieten ohne Mehrwertsteuer und daher naturgemäß niedriger (teilweise bis zu 0,8 €/m²) als die Hochrechnungen der Bruttomieten des Mikrozensus. Auf Basis der vorhandenen MZ-Daten wurde für jene Fälle, in denen die Befragten plausible Angaben zu den Wohnungsaufwendungen für die Beheizung und Betriebskosten gemacht haben, eine Nettomiete ohne Mehrwertsteuer ermittelt.[34]) Die geschätzten Mietzinsniveaus laut Mikrozensus sind deutlich niedriger als die von der WKO ausgewiesenen Werte. Die Veränderungsraten der freien Mieten laut WKO zeigen auch einen geringeren Anstieg als die Daten gemäß Mikrozensus und ATI-TU, die Unterschiede liegen für Wien aber noch innerhalb des 95%-Intervalls des Stichprobenfehlers der MZ-Werte (siehe Abbildung 21). Für Rest-Österreich liegt das Niveau der Nettomieten laut WKO-Immobilienpreisspiegel aber signifikant über dem Niveau der Nettomieten gemäß Mikrozensus (Abbildung 22). Es ist jedoch anzunehmen, dass dieser Unterschied auf Grund des Stichprobenfehlers ebenfalls nicht statistisch signifikant ist, da auch die Werte der WKO-Erhebung Stichprobenfehler aufweisen, die jedoch nicht veröffentlicht werden.

4.2.2.5 Internationale Entwicklung

Im Vergleich zum Durchschnitt des Euro-Raumes sind die Mieten in Österreich in den letzten elf Jahren deutlich stärker gestiegen (siehe Abbildung 23). In diesem Zeitraum hat der HVPI-Teilindex für Wohnungsmieten in Österreich um 37,7% und im Euro-Raum um 22% zugenommen. In unseren beiden größten Nachbarländern ist der Anstieg in Italien mit knapp 30% ähnlich hoch ausgefallen, in Deutschland hingegen sind die Mieten lediglich um 12,6% gestiegen.

---

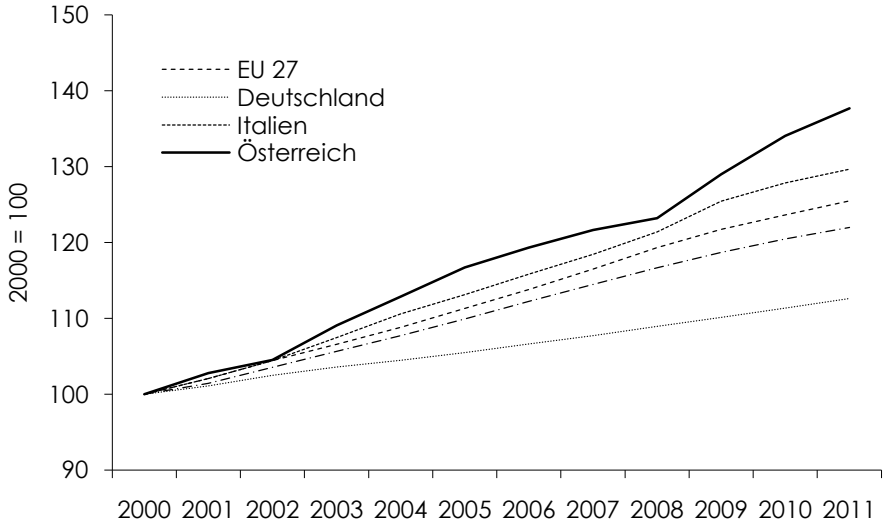
[33]) Bis zum III. Quartal 2007 wurden die Antwortkategorien in der Frage nach dem Eigentümertypus der Wohnung in der folgenden Reihung angegeben: 1. Hauptmietwohnung, 2. Gemeindewohnung, 3. Genossenschaftswohnung. Da jedoch Mieter von Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen im Normalfall auch Hauptmietverträge abgeschlossen haben, kam es durch diese uneindeutigen Antwortkategorien zu Fehlzuordnungen. Ab dem III. Quartal 2007 wurden die Antwortkategorien zur Frage nach dem Eigentümertypus in 1. Gemeindewohnung, 2. Genossenschaftswohnung, und 3. Andere Hauptmietwohnung geändert. Durch diese Änderung und unter Berücksichtigung der Unschärfe aufgrund des Stichprobenfehlers dürften vor 2007 schätzungsweise rund 60.000 Wohnungen fälschlich der Kategorie (Andere) Hauptmietwohnungen zugeordnet worden sein.

[34]) Fälle, die eine auf diese Weise berechnete negative Nettomiete aufwiesen, wurden als unplausible Meldungen aus der Berechnung ausgeschlossen.

Trotz dieser deutlichen Preisanstiege sind im Vergleich zu den anderen Ländern des Euro-Raumes die Wohnungsaufwendungen (im weiteren Sinne) im Niveau in Österreich noch vergleichsweise niedrig. Gemessen an den relativen Preisniveauindizes von EUROSTAT liegt Österreich in der Gruppe der EA17 bei den Haushaltsaufwendungen für das Wohnungswesen (einschließlich Betriebskosten und Haushaltsenergie) an der zehnten Stelle, um knapp 10 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt des Euro-Raumes. In Deutschland sind Wohnungsaufwendungen um 9 Prozentpunkte und in Italien um gut 4 Prozentpunkte höher als in Österreich.

Für Wohnungsmieten werden in den CPLI keine Daten ausgewiesen. Bei den Ausgaben für Haushaltsenergie, die laut HVPI etwa 30% des gesamten Wohnungsaufwandes (im weiteren Sinne) ausmachen, belegt Österreich den 15. Platz (d. h. Österreich ist das drittteuerste Land) innerhalb der EA17. Deutschland und Italien belegen die Plätze (DE: 16. Platz IT: 14. Platz). Daraus lässt sich schließen, dass Österreich beim Wohnungsaufwand ohne Haushaltsenergie (Mieten, Betriebskosten, Instandhaltung) 2010 noch im ersten Drittel der billigsten Länder liegen dürfte.

Abbildung 23: Harmonisierter Verbraucherpreisindex Mieten für ausgewählte EU-Länder



Q: Eurostat, WIFO-Darstellung.

4.2.2.6 Zusammenfassung

Die Mietzinse bei Hauptmietwohnungen privater Eigentümer sind laut Mikrozensus im Untersuchungszeitraum im Allgemeinen stärker angestiegen als die Inflationsrate und die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Ein Vergleich der Bestandsmieten gemäß Mikrozensus nach Eigentümerkategorien – der Gemeinde-, Genossenschaftswohnungen und des privaten Wohnungsmarktes (Freie/Angemesse Mieten und Richtwertmieten) zeigt, dass das Niveau der Mieten im Jahr 2005 und auch die Mietzinssteigerungen in den letzten 6

Jahren in den beiden erstgenannten - mit öffentlichen Mitteln geförderten - Segmenten signifikant weniger stark ausgeprägt sind.[35]) Die Richtwertmieten im Bestand weisen eine deutlich kürzere durchschnittliche Vertragsdauer (dieses System wurde 1994 eingeführt) als die „Freien/Angemessen Mieten" auf und lagen desahlb im Jahr 2005 sowie im Jahr 2011 etwas über dem Mietzinsniveau der "Freien/Angemessenen Mieten". Die Mietzinsanstiege sind im Untersuchungszeitraum im Bestand (insbesondere in Wien) bei Richtwertmieten statistisch signifikant schwächer ausgefallen als am freien Markt. Das Niveau der Mietzinse ist in Wien tendenziell höher als im Durchschnitt der anderen Bundesländer.

Die Preisentwicklung am Wohnungsmarkt lässt sich anhand der Bestandsmieten aber nicht adäquat abbilden. Es wurden deshalb auf Basis der Mikrozensus-Individualdaten Mietzinse für Neuvermietungen für verschiedene Eigentümerkategorien geschätzt. Auch bei Neuvermietungen weisen Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen ein signifikant niedrigeres Niveau und geringere Mietsteigerungen auf als die Mieten für Wohnungen privater Eigentümer (Andere Hauptmietwohnungen). Gemäß Mikrozensus unterscheidet sich das Mietzinsniveau bei Wohnungen privater Eigentümer, die nach dem Richtwertsystem festgelegt werden, nicht von den Mieten am freien Markt.

Im Vergleich zum Durchschnitt der EU27 und des Euro-Raumes sowie zu ausgewählten Nachbarländern sind auf Basis des HVPI die Mieten in Österreich seit 2000 stärker gestiegen. Dennoch dürfte das Niveau der österreichischen Mieten im Jahr 2010 im Drittel jener Länder mit den niedrigsten Mieten innerhalb des Euro-Raumes angesiedelt gewesen sein.

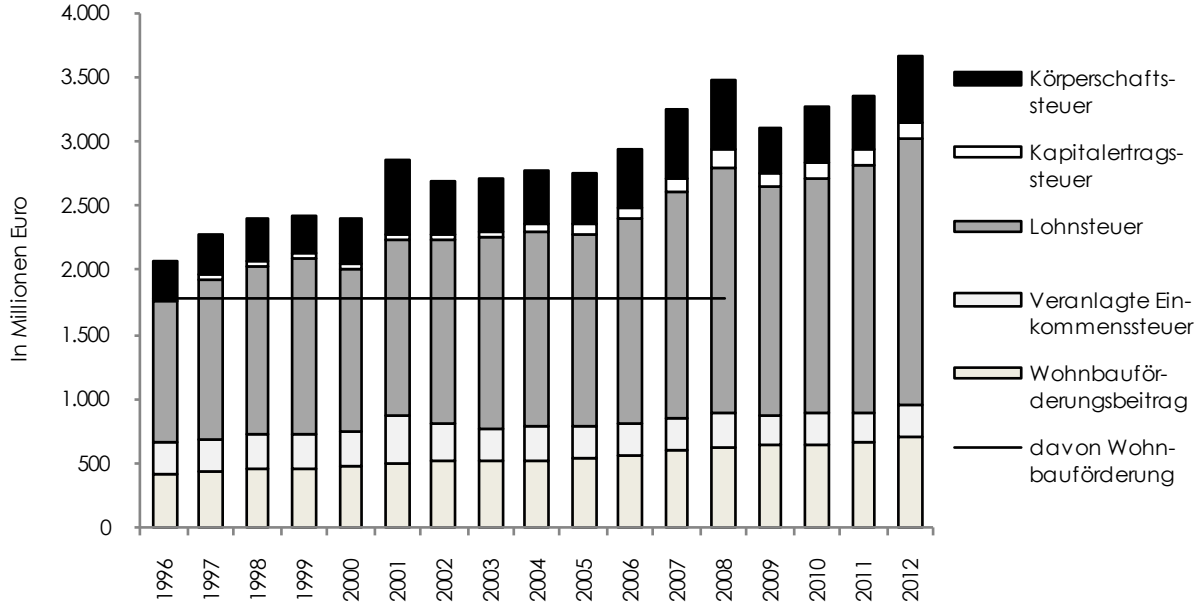
4.3 Gestaltung der Wohnbauförderung

Die öffentliche Förderung des Wohnbaus hat in Österreich eine lange Tradition. Das erste Bundesgesetz betreffend der Ausgestaltung des staatlichen Wohnungsfürsorgegesetz zu einem Bundeswohn- und Siedlungsfonds stammte aus 1921 (BGBl. Nr. 252/1921). Allerdings gab es bereits davor schon Förderungsmaßnahmen in Form von Steuerbegünstigungen sowie einen Wohnungsfürsorgefonds für Kleingartenwohnungen (vgl. *Ministerium für öffentliche Arbeiten*, 1912).

Die Wohnbauförderung der Zweiten Republik begründet sich vor allem auf der Errichtung des Wohnhaus- und Siedlungsfonds im Jahr 1948. Die darauf folgende Einführung des Wohnbauförderungsbeitrages im Jahr 1952 war ein weiterer wichtiger Meilenstein, der auch den gemeinnützigen Wohnungsbau auf breiter Ebene ermöglichte (vgl. *Wurm*, 2003). Ergänzend dazu wurde durch die Einführung der Wohnbaubeiträge 1954 die finanzielle Basis der Wohnbauförderung stark ausgeweitet.

[35]) Das Niveau der Wohnkosten (in €/m²) für Genossenschaftswohnungen ist nur bedingt mit den beiden anderen Kategorien vergleichbar, da in die MZ-Erhebungen die zu entrichtenden Finanzierungsbeiträge (Grund- und Baukostenbeiträge) nicht einberechnet werden. Unterschiedlichen Schätzungen kommen dafür auf Werte zwischen 0,2 und 1 €/m².

Abbildung 24: Zusammensetzung der Überweisungen des Bundes an die Länder 1996-2012



Q: BMF-Länderberichte zur Wohnbauförderung, WIFO-Darstellung. – Bundesrechnungsabschlüsse bzw. –voranschläge für 2011 und 2012. – Tabelle siehe Anhang Übersicht A.1.

In den letzten 30 Jahren gab es zahlreiche Anpassungen und Veränderungen im österreichischen Wohnbauförderungssystem. Zu den bedeutendsten zählte die Neuregelung der Rahmenbedingungen Anfang 1985. Den Ländern wurde die Kompetenz der Wohnbauförderung im Bereich des Neubaus und der Sanierung zugesprochen und somit ein größerer Spielraum bei der Festsetzung der neuen Vergaberichtlinien eingeräumt (vgl. Czerny, 1985). Generell stammen die Finanzmittel zur Förderung des Wohnbaus zu einem überwiegenden Teil aus dem Bundesbudget.

Der Bund überwies den Ländern sogenannte Bedarfsmittel, die sich aus Steueranteilen und dem Wohnbauförderungsbeitrag zusammensetzen (siehe Abbildung 24 bzw. Übersicht A.1 im Anhang). Während die Überweisungen des Bundes zum Ausgleich des Landeshaushalts – abgesehen vom Rückgang im Jahr 2009 im Zuge der Wirtschaftskrise – stetig stiegen, wurden die Mittel des Bundes für die Wohnbauförderung (die sogenannten Zweckzuschüsse) seit 1996 konstant mit knapp 1,8 Mrd. Euro budgetiert.

Die Nicht-Indexierung an den Verbraucherpreisindex VPI der nominell konstanten Zweckzuschüsse führte zwischen 1996 und 2008 zu einer realen Kürzung von insgesamt rund 2 Mrd. € (in Preisen von 1996). Allein im Jahr 2008 fielen dadurch die Zweckzuschüsse des Bundes für den Wohnbau um über 20% niedriger aus als noch im Jahr 1996 (ca. 350 Mio. € in Preisen von 1996). Auch die Gesamtbaukosten im Wohnhaus- und Siedlungsbau sind seit 1996 gestiegen (kumuliert um +50%; *Statistik Austria*, 2010). Dieser Anstieg begründet sich vor allem

auf den Kostensteigerungen der Baumaterialen. Überdies kam es zusätzlich zu Kostensteigerungen aufgrund thermisch effizienterer Baumethoden. Eine Arbeit von *Holzer – Gugerell* (2005) zeigte, dass beispielsweise Niedrigenergiebauten im Einfamilienhausbau um 19% teurer sind als konventionelle Bauten. Betrachtet man die Ausgaben für Wohnbauförderung insgesamt, bedeutet dies, dass zwar – gemessen am VPI – die Ausgaben real zwischen 1996 und 2010 nicht zurückgegangen sind, dass aber – gemessen am Baukostenindex – die Ausgaben 2010 um etwa 15% (340 Mio. €) unter jenen von 1996 lagen (in Preisen bzw. Baukosten von 1996).

Die Finanzmittel für die Wohnbauförderung wurden nicht nur aufgrund des realen Rückgangs der Bundesbeteiligung und der höheren Baukosten in den letzten 15 Jahren geschwächt, die Gründe dafür sind vielschichtig:

1) Während bis zu den 1980er Jahren der Wohnungsneubau überwiegend in Form von Darlehen gefördert wurde, folgte in einer Vielzahl von Bundesländern eine Umstellung auf Annuitätenzahlungen (u.a. auch in Kombination mit Darlehen). Aufgrund des damit unmittelbar verringerten Finanzbedarfs der Länder konnte das Fördervolumen deutlich ausgeweitet werden um den damaligen Wohnungsbedarf zu decken. Allerdings reduzierte dies langfristig die Budgetmittel des Landes, da anfangs die Annuitätenzahlungen nicht rückzahlbar ausgestaltet waren.[36]) Es standen folglich im Gegensatz zur Darlehensförderung keine Rückflüsse mehr gegenüber – im Gegenteil: die Annuitätenzahlungen kumulierten sich über die Jahre und blockierten dadurch einen erheblichen Teil des künftigen Budgets. Durch die Ausgestaltung von rückzahlbaren Annuitätenzuschüssen wurde dieses Problem gemildert. Dennoch sind bis heute einige Bundesländer durch die hohen eingegangen Zahlungsverpflichtungen bei der Neuvergabe von Wohnbaufördermittel stark eingeschränkt. Detaillierte Darstellungen der Art der Förderung für jedes Bundesland sind im Anhang zu finden.

   Über das Ausmaß der eingegangen Zahlungsverpflichtungen in den einzelnen Bundesländern und die jährliche budgetäre Belastung ist jedoch wenig bekannt. Die aushaftenden Darlehen sind ein Indikator dafür, wie viel Rückflüsse aus Darlehen in den einzelnen Bundesländern noch zu erwarten sind (Übersicht 17). Um nicht nur einen Vergleich über die Zeit sondern auch zwischen den Bundesländern zu ermöglichen, wurden die Volumina mit der Einwohnerzahl standardisiert. Übersicht 17 zeigt, dass vor allem in Vorarlberg, Tirol und Salzburg die aushaftenden Darlehen pro Kopf im Jahr 2010 vergleichsweise hoch sind. Insbesondere sind große Förderverkäufe um 2000 und 2007 ebenfalls ersichtlich.

[36]) Auch weiterhin kommen nichtrückzahlbare Zuschüsse zum Einsatz, vermehrt allerdings im Bereich der Sanierungsförderung. Einen Überblick über die Instrumente im Neubau, den Anteil der Sanierungsförderung und der Subjektförderung bieten die Übersichten A.2 (Österreich) bzw. A.3 bis A.11 (Bundesländer) im Anhang.

Übersicht 17: Regionale Verteilung der aushaftenden Wohnbauförderungsdarlehen je Einwohner

	BGL	NÖ	W	K	STM	OÖ	S	T	V	AT
					In Euro je Einwohner					
1996	3.232	2.842	2.093	2.996	2.705	2.293	1.359	3.080	3.639	2.566
1997	3.381	2.918	2.021	2.695	2.539	2.414	1.489	3.232	3.869	2.578
1998	3.498	2.977	1.966	3.357	2.642	2.541	1.595	3.308	4.054	2.688
1999	3.622	3.026	1.894	3.770	2.910	2.620	1.690	3.458	4.240	2.796
2000	3.778	3.280	1.767	3.760	2.692	2.458	1.780	3.574	4.363	2.786
2001	3.963	488	1.683	1.493	2.713	2.441	1.824	3.667	4.463	2.097
2002	3.644	630	1.741	1.547	2.189	381	1.885	3.769	4.575	1.717
2003	3.709	841	1.691	1.805	1.564	490	1.908	3.890	4.698	1.711
2004	3.779	1.071	1.678	1.939	1.649	599	1.975	4.005	4.787	1.814
2005	4.233	1.205	1.674	2.077	1.733	688	1.971	4.117	4.805	1.901
2006	3.588	1.350	1.669	2.229	1.819	775	2.125	4.221	4.805	1.962
2007	3.738	303	1.710	2.367	1.931	221	2.445	4.308	4.838	1.736
2008	3.205	440	1.700	2.500	2.054	296	2.851	4.411	4.854	1.817
2009	3.414	569	1.874	2.621	2.160	344	2.690	4.476	4.886	1.912
2010	2.310	693	1.894	2.759	2.259	141	3.088	4.508	4.887	1.921

Q: BMF-Länderberichte zur Wohnbauförderung, WIFO-Berechnungen.

2) Im Jahr 2001 führte die Neuregelung des Zweckzuschussgesetzes zu einer Lockerung der Zweckbindung der Wohnbauförderungsmittel. Einerseits konnten ab 2001 neben den Maßnahmen für Wohnbau die Wohnbaumittel auch für Infrastruktur, das Wohnumfeld und für Maßnahmen zur Erreichung der Kyoto-Ziele eingesetzt werden. Darüber hinaus durften die Länder die Erlöse aus den Forderungsverkäufen der Wohnbaudarlehen für die Schuldentilgung des Landes verwenden bzw. waren auch die Rückflüsse aus Förderungen nicht weiter zweckgebunden (vgl. Zweckzuschussgesetz 2001). Dies schwächte ebenfalls langfristig die Kapitalbasis der Wohnbauförderung in den Ländern.
3) Die Steigerung der Subjektförderung vor allem durch die Ausweitung der allgemeinen Wohnbeihilfe führte überdies zu einem Rückgang der Finanzmittel in der Neubauförderung. Übersicht 18 zeigt, dass sich die Mittel für die Subjektförderung zwischen 1996 und 2010 etwa verdreifacht haben. Der Anteil der Mittel für die Subjektförderung stieg somit von 6% im Jahr 1996 auf 14% im Jahr 2010. 2010 bezogen insgesamt etwa 208.000 Haushalte Wohnbeihilfe, das entspricht etwa 6% aller Haushalte.
4) Der größte Einschnitt im Wohnbauförderungssystem erfolgte im Jahr 2008 durch das Auslaufen des Zweckzuschussgesetzes 2001. Dadurch fiel die Zweckbindung der Bundesmittel im Wohnbau. Die Höhe der Wohnbauförderausgaben obliegt somit zur Gänze den Bundesländern, die abgesehen von den eingegangenen Zahlungsverpflichtungen jederzeit geändert werden können.

Dennoch stiegen die Ausgaben für die Wohnbauförderung in den letzten 15 Jahren von rund 2,3 Mrd. Euro auf 2,9 Mrd. Euro (Übersicht 18). Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 1,8% (nominell) bzw. 0% (real, VPI). Gleichzeitig kam es zu einem Rückgang der Förderungszusicherungen im Neubau von rund 46.000 Einheiten (1996) auf 27.600 (2010). Die Gründe dafür sind vielschichtig. So wurden durch die Umgestaltung der Förderinstrumente in Richtung Annuitätenzuschüsse zur raschen Akommodierung neuer Haushalte Mitte der 1990er Jahre Zahlungsverpflichtungen aus den zukünftigen Neubaubudgets getätigt. Zwar steigt aktuell die Bedeutung der Darlehen gegenüber Zuschüssen wieder, gemessen an der weiterhin anhaltenden Bevölkerungs- und Haushaltsdynamik kam es jedoch zu einem leichten Rückgang der Förderzusicherungen je neuem Haushalt.[37]) Zudem kam es zu einer Verlagerung der Mittel von der Objektförderung zur Subjektförderung, sowie zu einer steigenden Bedeutung der Sanierung. Die Mittel der Wohnbeihilfe (ohne allgemeine Wohnbeihilfe) wurden um etwa 5% jährlich (nominell) angehoben, die Sanierungsmaßnahmen stiegen von 82.300 Fällen auf 123.300 Fälle.

Übersicht 18: Entwicklung der Wohnbauförderausgaben und Preisentwicklung von 1996-2010

	Neubau-förderung	Sanierungs-förderung	Subjekt-förderung	Insgesamt	Preisentwicklung	
	(ohne Wohnbeihilfe)				VPI	Baukosten
			In Mio. Euro		Index 1996=100	
1996	1.671,4	500,3	138,3	2.310,0	100	100
1997	1.712,4	510,8	147,9	2.371,1	101	103
1998	1.826,5	533,7	166,7	2.526,8	102	105
1999	1.618,9	537,2	178,7	2.334,8	103	107
2000	2.195,4	565,6	173,6	2.934,6	105	110
2001	1.452,2	542,7	189,3	2.184,2	108	112
2002	1.597,5	509,1	195,3	2.301,9	110	114
2003	1.625,6	476,0	190,7	2.292,2	111	117
2004	1.663,2	511,2	224,4	2.398,8	114	123
2005	1.549,6	533,0	217,0	2.299,6	116	125
2006	1.654,7	532,9	246,1	2.433,8	118	131
2007	1.715,8	520,4	256,2	2.492,5	121	137
2008	1.837,5	582,7	263,9	2.684,0	125	144
2009	1.738,9	680,9	398,1	2.817,9	125	145
2010	1.731,3	816,5	398,5	2.946,2	127	149

Q: BMF-Länderberichte zur Wohnbauförderung, WIFO-Darstellung. – Subjektförderung umfasst die Wohnbeihilfe in Neubau und Sanierung sowie ab 2009 die allgemeine Wohnbeihilfe.

Entgegen der kontinuierlichen realen Rücknahme der Mittel für den Neubau hat sich der Bestand an Hauptwohnsitzwohnungen pro 1.000 Einwohner und je 1.000 Haushalte zwischen 1961 und 2011 deutlich erhöht (vgl. Übersicht 11). Während die Zahl der Privathaushalte zwischen 1961 und 2011 um kumulativ 58% zugelegt hat, ist die Zahl der Hauptwohnsitzwohnungen (von privaten Haushalten) sogar um 69% gestiegen. Lebten 1961

[37]) Dennoch überstiegen innerhalb der letzten 10 Jahre die kumulierten Zusicherungen die Zahl der neuen Haushalte. Dieser Indikator stellt somit auf die Förderintensität (Zusicherungen im Vergleich zum Bedarf gemessen an neuen Haushalten) ab, nicht jedoch auf die Neuversorgung mit Wohnraum.

noch 1,07 Haushalte in jeder Wohnung, waren es 2001 nur noch 1,01. Für die darauf folgenden Jahre liegen keine vergleichbaren Informationen vor, wodurch die Bewertung der Entwicklung der Wohnraumversorgung erschwert wird: Einerseits fiel der absolute Zuwachs an Haushalten (311.000) geringer aus als die Zahl der kumulierten Baubewilligungen von neuen Wohnungen in neuen Wohngebäuden (361.000). Andererseits ist dabei der Wohnungsabgang noch nicht berücksichtigt, der historisch betrachtet etwa 14.000 bis 15.000 Einheiten (Abriss und Umwidmungsabgänge) betrug.[38]) Zudem stieg zwischen 2003 und 2010 der Anteil der Haushalte, die von einem Überbelag laut SILC-Erhebung betroffen sind von 9% auf 12%. Seit 2006 (15%) ist der Anteil jedoch wieder rückläufig, durch die Stichprobenfehler sind diese relativ geringen Differenzen jedoch ebenfalls kaum aussagekräftig zu interpretieren.

Auch wenn die Entwicklung der Wohnraumversorgung somit nicht eindeutig geklärt werden kann, sind Ungleichgewichte in einzelnen Regionen oder Subsektoren nicht auszuschließen. So könnte der verhältnismäßig starke Anstieg der Mieten einen Nachfrageüberhang in diesem Segment bedeuten. Da der gemeinnützige Sektor ein wichtiger Anbieter in Mietsegment ist, wird nun etwas näher darauf eingegangen, bevor die Neubauaktivität im Zusammenhang mit der Wohnbauförderung und gesamtwirtschaftlichen Effekten betrachtet wird.

4.4 Der Gemeinnützige Sektor

Eng mit der Wohnbauförderung und der Mietenregulierung ist der gemeinnützige Wohnungssektor verbunden. Dieser leistet in Österreich einen wichtigen Beitrag bei der Schaffung von Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten (*Nowotny – Heidl*, 1994) (Übersicht 19). Während bei gewerblichen Bauträgern die Gewinnorientierung im Vordergrund steht, ist dies bei den gemeinnützigen Bauträgern der gesellschaftliche Nutzen. Dies wird durch das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) gewährleistet. Demnach dürfen die gemeinnützigen Bauträger nur beschränkt Gewinne erzielen, müssen diese im Inland für Wohnbaumaßnahmen investieren und sind auch bei der Miethöhe an die Kostenmieten gebunden (WGG).

Die Rechtsform von gemeinnützigen Bauvereinigungen kann unterschiedlich gestaltet sein. Die am Häufigsten gewählte Rechtsform ist die der Genossenschaft, gefolgt von Kapitalgesellschaften. Ende 2001 waren etwa 200 gemeinnützige Bauvereinigungen tätig, knapp mehr als die Hälfte davon als Genossenschaften, die rund 380.000 Mitglieder zählten (*GBV*, 2011).

---

[38]) Für eine genaue Berechnung des derzeitigen Wohnungsbestands müsste man zudem die neuen Wohnungen in Nicht-Wohngebäuden sowie die durch An-, Um- und Zubauten geschaffenen Wohnungen berücksichtigen (zusammen etwa 7.000 bis 8.000 Einheiten jährlich, wobei durch Zusammenlegungen Wohnungen verloren gehen können). Bei dem Wohnungsabgang sind neben Abriss (etwa 7.500 Einheiten jährlich) auch Umwidmungsabgänge (z.B. Zusammenlegungen, Umwidmung in Büroflächen) – jedoch nicht Umwidmungszugänge – berücksichtigt. Deshalb, und weil auch in der Vergangenheit die Baubewilligungs- und Fertigstellungsstatistik tendenziell untererfasst war, führt die Annahme eines Abgangs von 15.000 Einheiten zu einer Unterschätzung des tatsächlichen Wohnungsbestands – zwischen 1981 und 1990 waren das immerhin etwa 70.000 Einheiten (*Klein – Mahidi*, 1996).

Übersicht 19: Entwicklung der fertiggestellten Wohneinheiten des gemeinnützigen Sektors in Österreich

Periode der Fertigstellung	Anzahl der durchschnittlich fertiggestellten Einheiten der gemeinnützigen Bauträger	Durchschnittliche jährliche Veränderung in % gegenüber der Vorperiode	Anteil der GBV Fertigstellungen gemessen an den Fertigstellungen im österreichischen Wohnbau
	Anzahl	In %	In %
1981/85	15.110		
1986/90	13.980	– 1,5	38
1991/95	17.600	4,7	42
1996/00	19.730	2,3	46
2001/05	13.830	– 6,9	41
2006/10	15.261	1,8	37
2008	14.640	– 14,5	36
2009	15.620	6,7	39
2010	14.690	– 6,0	37
2011[1])	17.080	16,3	43
2012[1])	13.870	– 18,8	34

Q: *GBV* (2011), Statistik Austria (2011), *Euroconstruct* (2011), WIFO-Darstellung. –[1]) Prognostizierte Werte.

Die gemeinnützigen Bauträger spielen eine wichtige Rolle bei der Mietwohnungsversorgung der österreichischen Bevölkerung und durch die Beschränkung der Mieten (Kostenmieten lt. WGG) tragen sie wesentlich zur leistbaren Wohnraumversorgung bei. Bezogen auf den Wohnungsbestand wurden 2010 von den gemeinnützigen etwa 824.000 Wohnungen verwaltet, etwa 884.000 fallen unter das WGG – das sind immerhin mehr als ein Viertel des österreichischen Hauptwohnsitzwohnungsbestands (*GBV*, 2011). Durch den hohen Anteil an Mehrgeschossbauten im städtischen Bereich ist dort die Bedeutung des gemeinnützigen Sektors noch größer und wirkt sich maßgeblich auf den (Miet)Wohnungsmarkt und die Mietpreise aus (*GBV*, 2011).

Die gemeinnützigen Bauträger spielen aber auch eine wichtige Rolle bei der Schaffung von neuem Wohnraum. Wie bereits erwähnt ist der gemeinnützige Sektor ein gutes Beispiel für das Zusammenwirken von Neubau- und Bestandspolitik. In Österreich stellen die gemeinnützigen Bauvereinigungen im langfristigen Durchschnitt (1981-2010) pro Jahr rund 16.000 Wohneinheiten zur Verfügung. Das sind etwa zwei Drittel der fertiggestellten Wohnungen im Mehrgeschossbau und etwas mehr als ein Drittel der fertiggestellten Wohnungen (ohne An-, Um- und Zubauten) insgesamt. Nachdem Mitte der 1990er Jahre sehr viele Wohneinheiten fertiggestellt wurden, um dem zusätzlichen Bedarf durch verstärkte Zuwanderung gerecht zu werden, fiel in der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts die Zahl der fertiggestellten Wohneinheiten mit weniger als 14.000 Einheiten unter den langfristigen Mittelwert. Die hohe erwartete Fertigstellungsrate von 2011 wird sich 2012 jedoch nicht mehr fortsetzen.

4.5 Wohnbauförderung und Neubauaktivität

Innerhalb der letzten Jahre war die Auflassung der Zweckbindung wohl eine der einschneidendsten Veränderungen im österreichischen Wohnungswesen. Da die Auflassung der Zweckbindung 2009 eine Verschiebung öffentlicher Mittel weg vom Wohnungsneubau vermuten lässt, wird im Folgenden die Entwicklung der Wohnbauförderung ab 2005 dargestellt. Dafür wird überdies ein näherer Blick auf die aktuellen Budgetvoranschläge der Bundesländer und die rezente Entwicklung der Förderzusicherungen geworfen. Der Entwicklung der Wohnbauinvestitionen und Baubewilligungen werden nachfragewirksame Indikatoren (z.B. Bevölkerungsentwicklung) gegenüber gestellt. Da die Wohnbauförderung in den Kompetenzbereich der Bundesländer fällt, empfiehlt sich (soweit möglich) eine regionale Darstellung.

Die Entwicklung der Förderzusicherungen zeigt, dass die Förderzusicherungen bundesweit seit dem Jahr 2000 etwa zwischen 32.000 und 36.000 Einheiten liegen – im Jahr 2010 ist jedoch ein massiver Rückgang auf 27.600 Einheiten zu beobachten (vgl. Übersicht 20, Neubau). Besonders auffallend war der Rückgang zwischen 2009 und 2010 in Oberösterreich, Wien und Niederösterreich – aber auch in Kärnten, der Steiermark und Salzburg kam es zu Rückgängen der Förderzusicherungen.

In Tirol, Vorarlberg und Burgenland wurden hingegen mehr Förderzusicherungen getätigt als noch in den Vorjahren. Umgekehrt ist die Zahl der Sanierungszusicherungen zwischen 2008 und 2009 deutlich ausgeweitet worden, insbesondere in Niederösterreich, Tirol und Vorarlberg (vgl. Übersicht 20, Sanierung).

Ein ähnliches Bild zeigt sich beim Mitteleinsatz: Insgesamt stiegen die Mittel für die Wohnbauförderung dem langjährigen Trend entsprechend auch noch im Jahr 2010 (nominell). Während die Mittel für die Subjektförderung unverändert blieben, kam es zu einer deutlichen Ausweitung der Mittel für die Sanierung (und auch der Zusicherungen in diesem Bereich) und seit 2008 zu einer Kürzung der Mittel im Neubaubereich. Konkret standen 2010 etwa 1,73 Mrd. Euro Wohnbaufördermittel für Neubau zur Verfügung.

Der derzeitige Zwischenstand zeigt, dass zwar seit der Aufhebung der Zweckbindung 2009 keine wesentlichen Änderungen im Ausgabenverhalten der Bundesländer zu sehen sind, die Förderzusicherungen sowie das dem Neubau gewidmete Fördervolumen nahmen jedoch deutlich ab. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht alle dem "Neubau" zur Verfügung stehenden Mittel dem Neubau im gleichen Jahr zugeführt werden, ein Teil der Ausgaben wird auch für bereits getätigte Förderungen in der Vergangenheit aufgewendet. Außerdem kam es zu einer deutlichen Verschiebung in Richtung Sanierung.

Übersicht 20: Entwicklung der Anzahl der Förderungszusicherungen 1990-2010

Neubau

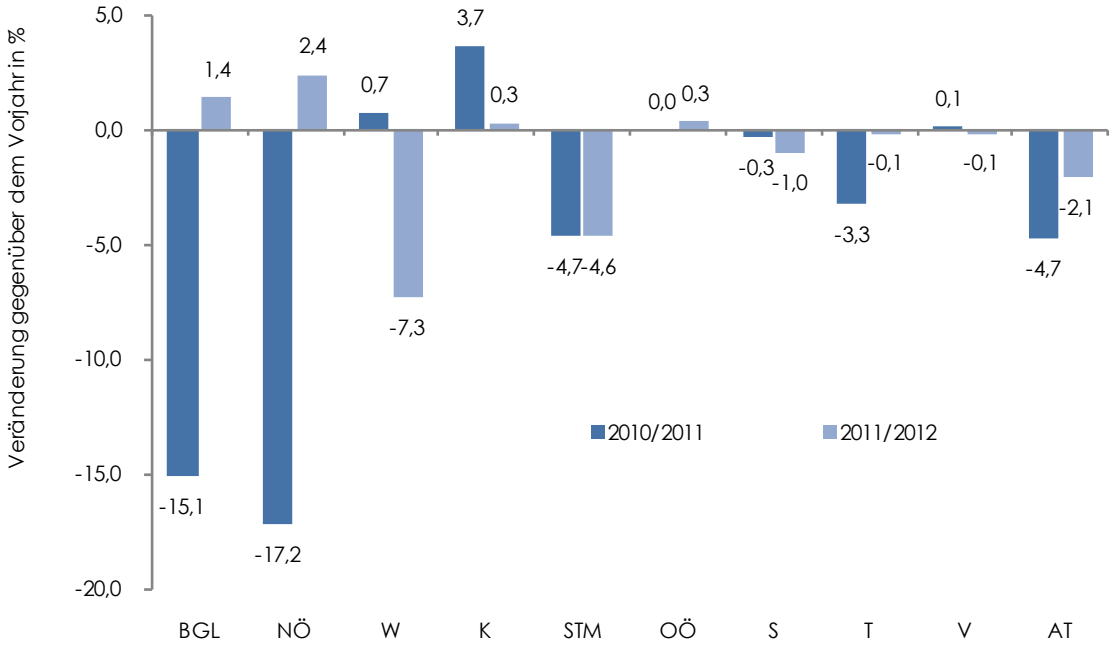
	BGL	NÖ	W	K	STM	OÖ	S	T	V	AT
					Anzahl					
1990	1.157	8.559	5.090	2.062	5.953	7.860	2.305	1.633	1.814	36.433
1991	978	7.737	5.985	2.051	5.386	6.781	2.186	2.684	2.059	35.847
1992	1.167	9.613	6.006	2.235	7.292	7.093	2.289	2.455	2.279	40.429
1993	1.660	6.911	8.282	3.039	5.450	7.143	2.342	2.923	2.644	40.394
1994	1.665	6.975	10.008	2.884	5.009	8.453	3.841	3.763	2.731	45.329
1995	1.370	9.463	10.054	2.423	5.679	7.393	4.257	2.925	2.549	46.113
1996	1.201	7.345	10.049	3.012	5.508	9.888	3.636	3.435	2.103	46.177
1997	925	11.547	7.027	3.699	5.250	11.245	2.455	4.138	2.234	48.520
1998	1.279	10.604	6.897	2.032	5.617	5.792	2.195	3.430	1.978	39.824
1999	859	9.725	6.988	3.167	5.275	6.051	2.110	3.588	1.780	39.543
2000	1.931	7.804	5.170	2.220	5.401	5.938	2.316	3.044	1.665	35.489
2001	1.487	8.302	5.396	2.465	6.554	5.054	1.530	3.534	1.248	35.570
2002	1.663	8.758	4.940	1.818	5.960	5.716	1.441	3.138	1.708	35.142
2003	1.592	8.389	4.922	1.738	4.982	4.806	1.224	3.106	1.837	32.596
2004	1.941	8.796	6.051	1.894	5.045	4.934	1.397	2.521	1.725	34.304
2005	1.816	6.369	5.496	2.213	4.282	5.440	1.416	2.770	1.803	31.605
2006	2.667	8.074	5.721	1.807	3.993	5.410	1.818	3.373	1.439	34.302
2007	2.355	7.612	6.696	2.091	4.103	6.806	1.691	2.597	1.734	35.685
2008	2.672	7.319	6.617	2.282	3.732	5.598	1.625	3.135	1.465	34.445
2009	1.365	6.414	6.937	2.254	4.043	7.119	1.654	2.693	1.255	33.734
2010	1.409	5.079	4.955	1.932	3.408	5.124	1.428	2.830	1.429	27.594

Sanierung

	BGL	NÖ	W	K	STM	OÖ	S	T	V	AT
					Anzahl					
1990	620	21.022	24.597	2.811	22.959	14.883	1.498	6.849	3.545	98.784
1991	525	14.161	18.217	3.615	27.813	12.451	1.844	7.425	4.167	90.218
1992	350	17.260	19.081	1.445	33.740	13.386	3.764	7.727	3.663	100.416
1993	438	17.374	27.425	5.579	8.836	15.279	3.842	7.771	3.729	90.273
1994	425	9.628	24.662	5.169	13.562	16.788	3.918	10.513	3.132	87.797
1995	383	7.050	15.865	5.589	14.849	18.769	2.176	10.271	4.747	79.699
1996	354	9.498	13.618	7.759	12.536	20.878	2.774	12.175	2.725	82.317
1997	578	9.121	12.761	5.556	12.907	12.531	2.342	8.253	2.122	66.171
1998	274	10.581	10.311	4.930	12.223	12.537	2.420	9.420	2.870	65.566
1999	283	10.800	8.825	5.065	13.717	11.009	1.834	11.756	2.316	65.605
2000	464	10.700	10.410	4.655	14.481	12.429	2.694	9.044	2.281	67.158
2001	375	12.812	11.077	9.631	10.436	14.240	2.440	10.705	1.961	73.677
2002	367	13.788	10.421	8.516	8.176	14.317	2.117	11.592	3.233	72.527
2003	520	14.148	19.547	8.395	4.879	14.451	2.414	11.856	2.254	78.464
2004	464	12.987	15.392	10.396	5.347	18.140	3.780	11.174	1.636	79.316
2005	362	20.984	30.975	12.043	6.921	20.460	1.828	12.523	2.403	108.499
2006	588	30.161	22.660	9.599	7.259	12.237	2.647	18.331	2.428	105.910
2007	571	26.605	20.410	7.575	10.924	11.919	2.681	21.234	1.380	103.299
2008	384	29.234	22.395	7.192	11.251	13.104	2.589	12.672	1.114	99.935
2009	1.697	40.011	19.101	9.446	12.682	12.373	3.793	18.998	3.010	121.111
2010	265	43.131	17.676	6.891	8.962	17.001	4.558	19.333	5.467	123.284

Q: BMF-Länderberichte zur Wohnbauförderung, WIFO-Darstellung.

Abbildung 25: Entwicklung der Landesvoranschläge für die Wohnbauförderungsausgaben in den österreichischen Bundesländern 2011 und 2012



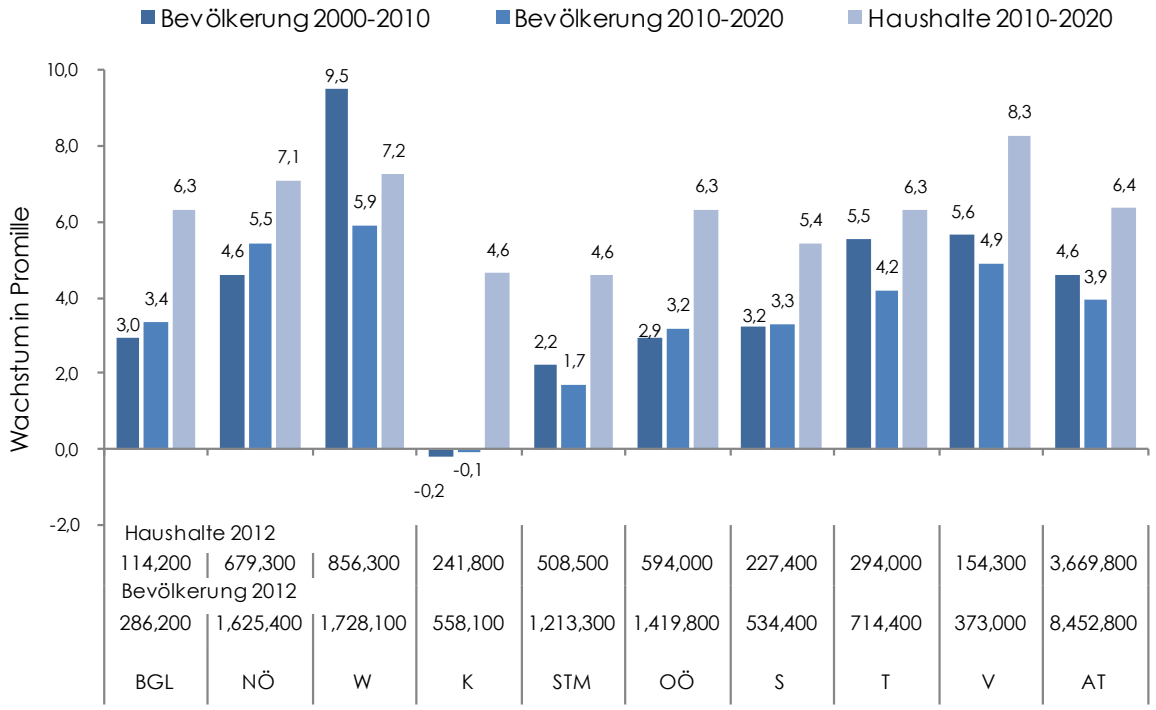
Q: Finanzreferate der Bundesländer, WIFO-Darstellung.

Bereits im Jahr 2011 dürfte es durch den Konsolidierungsdruck zu einer Kürzung der gesamten Wohnbaufördermittel kommen (Abbildung 25). Die Landesvoranschläge der Bundesländer weisen auf einen Rückgang der Wohnbauförderung um knapp 5% hin.[39]) Die stärksten Rückgänge sind aus den östlichen Bundesländern zu erwarten, weitere (minimale) Ausweitungen der Mittel sind in Kärnten und Vorarlberg veranschlagt. Für 2012 sind insbesondere in Wien und wiederum in der Steiermark Kürzungen zu erwarten, österreichweit ist von einem weiteren Rückgang von etwa 2% nominell auszugehen.

Natürlich muss diese Entwicklung dem Bedarf in den einzelnen Bundesländern gegenübergestellt werden, der hier hauptsächlich in Hinblick auf die demographische Entwicklung analysiert wird. Ergänzend werden Einkommensdaten verwendet.

[39]) Bei dieser Berechnung wurde der Rückgang gegenüber dem Budgetvoranschlag 2010 berechnet, um keine Verzerrung durch div. Niveauverschiebungen im Gesamtvolumen zu erhalten – dieser Ansatz scheint aufgrund der hohen Korrelation zwischen der Entwicklung der Ausgaben lt. BMF und Budgetvoranschlag (Korrelationskoeffizient: 0,9) gerechtfertigt zu sein.

Abbildung 26: Bevölkerungswachstum 2000-2010 vs. 2010-2020 sowie Haushaltsentwicklung 2010-2020



Q: Statistik Austria, WIFO-Darstellung.

Die demographische Entwicklung ist ein wichtiger Nachfrageindikator für den Neubau, dazu zählt neben der Bevölkerung v.a. die Haushaltsentwicklung. In Gesamtösterreich wuchs die Bevölkerung im letzten Jahrzehnt mit etwa 0,45% pro Jahr. Die Zahl der Haushalte steigt aufgrund der zunehmenden Haushaltsverkleinerung marginal rascher (0,47% p.a. im letzten Jahrzehnt). In Ostösterreich, insbesondere in Wien und Niederösterreich nahm die Bevölkerung zwischen 2000 und 2010 am stärksten zu (Abbildung 26). Migration und Fertilität sind dafür ausschlaggebend (Mayerhofer et al., 2010). Während in Wien die durchschnittliche Haushaltsgröße bereits bei unter 2 liegt (2010: 1,98), liegt sie in Niederösterreich und dem Burgenland noch über dem österreichischen Durchschnitt. Auch weiterhin werden die Bevölkerung und die Zahl der Haushalte in Ostösterreich steigen. Im Süden Österreichs sieht die Bevölkerungsdynamik weniger dynamisch aus – in Kärnten schrumpft die Bevölkerung derzeit, die Zahl der Haushalte nimmt jedoch noch leicht zu. In der Steiermark ist das Bevölkerungswachstum vergleichsweise unterdurchschnittlich, etwas Dynamik entsteht durch die abnehmende Haushaltsgröße. In Westösterreich wächst die Bevölkerung in Vorarlberg am schnellsten und auch Tirol weist ein überdurchschnittliches Wachstum auf, das auf eine hohe Fertilität zurückzuführen ist. Außerdem entwickelt sich in beiden Bundesländern auch die Zahl der Haushalte sehr dynamisch, ebenso in Oberösterreich. Salzburg weist zwar positive Tendenzen in Bezug auf die Bevölkerung und die Zahl der Haushalte auf, jedoch unter dem österreichischen Durchschnitt.

Übersicht 21: Wohnbaurate 1990-2011

	BGL	NÖ	W	K	STM	OÖ	S	T	V	AT
	Anzahl der Baubewilligungen je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen									
1990	4,8	3,6	2,0	4,4	3,2	4,2	5,8	5,8	6,2	3,8
1991	4,2	5,2	3,1	4,0	3,8	4,0	4,2	6,1	7,1	4,3
1992	4,7	5,8	3,7	4,7	4,9	6,2	5,5	5,6	6,3	5,2
1993	5,2	6,6	5,3	5,7	4,3	6,0	6,9	7,7	7,3	5,9
1994	5,4	6,7	6,0	5,6	4,2	6,6	7,7	6,9	8,2	6,2
1995	5,5	6,9	6,3	7,0	5,0	6,6	8,2	7,9	9,3	6,7
1996	5,6	6,5	6,4	6,1	5,8	6,5	7,4	8,0	7,4	6,6
1997	5,0	6,1	3,7	6,3	5,2	6,1	6,0	8,4	5,8	5,6
1998	5,2	5,5	3,0	5,7	4,8	5,2	5,5	7,7	6,0	5,1
1999	5,4	4,2	4,2	4,8	4,0	4,7	5,3	5,7	5,2	4,6
2000	4,9	4,8	2,7	4,0	4,0	4,0	4,4	6,1	5,9	4,2
2001	6,1	4,7	3,2	3,6	4,3	3,1	3,8	5,4	5,7	4,1
2002	6,4	4,9	2,6	4,3	3,5	4,0	4,5	6,8	6,7	4,3
…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…
2005	5,6	4,3	4,0	4,4	3,8	3,7	4,5	6,3	6,6	4,4
2006	4,6	3,8	3,9	5,1	4,0	4,5	5,1	6,0	8,0	4,5
2007	4,9	4,2	3,2	5,0	3,6	4,7	5,7	6,0	7,9	4,5
2008	5,3	4,4	4,6	4,8	3,8	4,4	5,4	5,1	5,2	4,6
2009	5,6	4,2	4,3	4,0	3,9	4,5	6,1	6,2	4,5	4,6
2010	6,3	4,4	3,1	5,4	4,5	5,2	5,7	5,7	6,4	4,7
2011	7,1	4,8	3,4	5,3	5,3	5,9	5,1	6,5	6,3	5,1

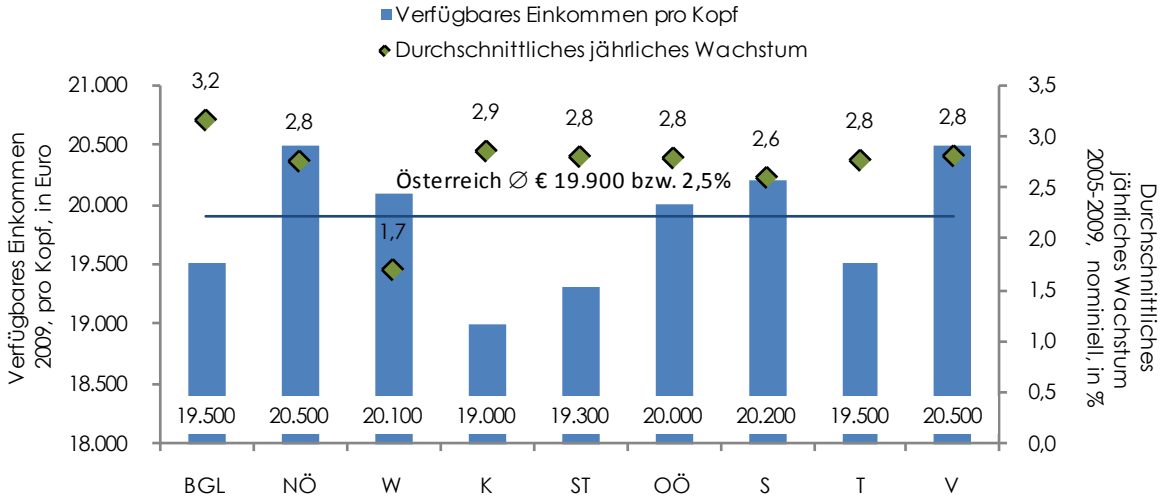
Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. – Stand der Baubewilligungen: 16. April 2012.

Des Weiteren ist die Nachfrage nach neuem Wohnraum durch die Einkommenssituation bestimmt. Auf regionaler Ebene zeigt sich, dass die höchsten verfügbaren Einkommen pro Kopf (2009) in Niederösterreich, Vorarlberg und Salzburg zu finden sind (Abbildung 27). Im guten Mittelfeld liegen außerdem die westlichen Bundesländer, wo zudem die Situation am Arbeitsmarkt (Arbeitslosenquote 2011) überdurchschnittlich gut ist. In der Steiermark und Kärnten sind die Einkommen vergleichsweise niedrig, wenn auch die Unterschiede österreichweit nur wenig ausgeprägt sind.

Ein weiterer relevanter Indikator ist zudem die Einkommensdynamik: Es zeigt sich, dass es zwischen 2005 und 2009 zu einem gewissen Aufholprozess im Burgenland, Kärnten und der Steiermark gekommen ist. In Bundesländern mit vergleichsweise hohem Einkommensniveau (Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg) kam es ebenfalls zu einem überdurchschnittlich hohen Einkommenswachstum. Relativ gering fällt das Wachstum der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte (pro Kopf) in Wien aus, wobei insbesondere innerhalb der Ostregion auf die regionale Abgrenzungsproblematik in Bezug auf Pendler hinzuweisen ist. [40])

[40]) Das verfügbare Einkommen wird der Bevölkerung am Wohnort zugerechnet.

Abbildung 27: Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte pro Kopf

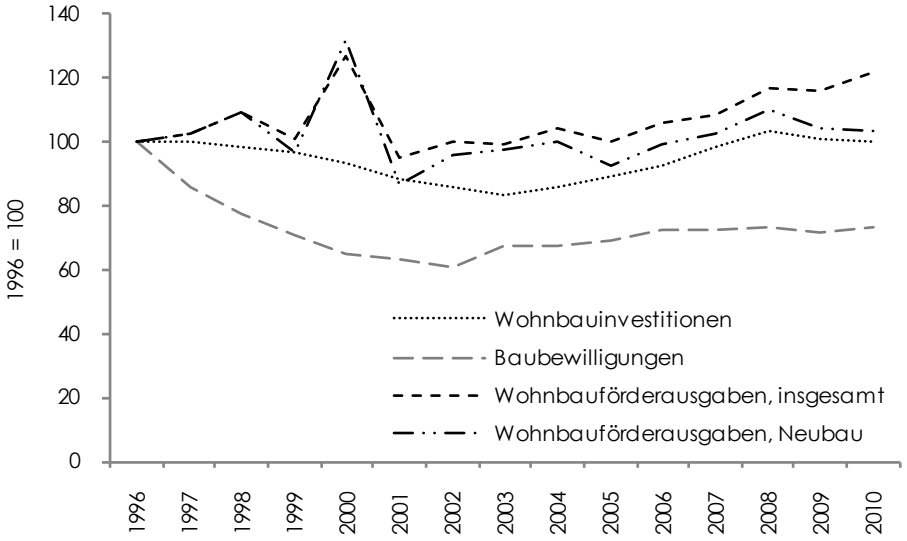


Q: Statistik Austria, WIFO-Darstellung.

Gemessen an diesen Indikatoren (Demographie und Einkommen) müsste die Nachfrage in Kärnten und der Steiermark eher gedämpft sein. In Tirol und Vorarlberg, etwas weniger auch in Oberösterreich und Salzburg, weist die demographische Entwicklung auf einen zusätzlichen Bedarf hin. Zudem bekräftigt dort teilweise eine relativ starke Kaufkraft und Einkommensdynamik die Nachfrage. In Wien und Niederösterreich deuten sowohl vergleichsweise hohe Einkommen als auch die Bevölkerungsdynamik auf eine starke Wohnungsnachfrage hin, wobei in Wien die Einkommensdynamik vergleichsweise gering ausfällt.

Ein Blick auf das Wohnungsangebot an neuen Wohnungen zeigt im Einklang damit, dass in Westösterreich die Wohnbaurate (Baubewilligungen für neue Wohnungen in neuen Wohngebäuden pro 1.000 Einwohner) vergleichsweise hoch ist (Übersicht 21). Kärnten hatte zwar im Jahr 2010 eine hohe Wohnbaurate, in den Jahren zuvor jedoch nur einen unterdurchschnittlichen Wert. Umgekehrt wird in Wien, Niederösterreich und der Steiermark relativ wenig gebaut. Die Kürzung der Wohnbaufördermittel gerade in den Bundesländern Wien und Niederösterreich lässt daher negative wohnungswirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Entwicklungen erwarten. Dabei ist jedoch anzumerken, dass in Niederösterreich die Kürzung der Mittel von vergleichsweise hohem Niveau erfolgt und in Wien 500 Mio. € zusätzlich für insgesamt 6.250 Wohnungen zur Verfügung gestellt wurden. Wien ist zudem das einzige Bundesland, in dem innerhalb der letzten fünf Jahre die Zahl der neuen Haushalte die Zahl der Baubewilligungen etwas überschritt (ca. 500 Einheiten) – der Bedarf nach neuen Wohnungen ist insofern gegeben.

Abbildung 28: Wohnbauaktivität in Österreich 1996-2010



Q: Statistik Austria, BMF-Länderberichte zur Wohnbauförderung, WIFO-Darstellung.

Obwohl, wie bereits erläutert, die Ausgabenstruktur über die Zeit stark schwankt und somit die Förderintensität, lassen sich gemeinsame Tendenzen in den Förderausgaben und den Wohnbauinvestitionen erkennen (Abbildung 28). Nachdem Mitte der 1990er Jahre sehr viel gebaut wurde, entwickelten sich sowohl die Förderausgaben und in stärkerem Ausmaß die Baubewilligungen und die Wohnbauinvestitionen rückläufig. Erst zu Beginn des Jahrtausends kam es wieder zu einer Aufwärtsbewegung in allen dargestellten Indikatoren.

Generell konnte in Österreich zwischen der Entwicklung des Wohnbaus und dem Bruttoinlandsprodukt ein enger Zusammenhang nachgewiesen werden (*Czerny – Weingärtler*, 2007): Die realen Wohnbauinvestitionen wirken langfristig stabilisierend, da sie einerseits im Vergleich zur Gesamtwirtschaft geringen Schwankungen unterworfen sind und anderseits zu einem gewissen Grad antizyklisch gegenüber den Nicht-Wohnbauinvestitionen wirken. Somit kann der Wohnungsbau Schwankungen des volatileren Nicht-Wohnbaus ausgleichen und den Konjunkturverlauf der gesamten Bauwirtschaft stabilisieren. Neben der relativ stabilen Entwicklung des Wohnbaus in Krisenzeiten zeigt sich allerdings auch, dass in Jahren der Konjunkturerholung der Aufschwung nicht zur Gänze von den Wohnbauinvestitionen vollzogen wird (*Czerny – Weingärtler*, 2007).

Wie bereits *Breuss* (2001) und *Blaas – Wieser* (2004B) gezeigt haben, sind aus einer Kürzung der Wohnbaufördermittel auch ein Rückgang der Wohnbauinvestitionen und in weiterer Folge adverse Effekte auf die Gesamtwirtschaft und die Beschäftigung zu erwarten – dabei wurde eine Haushaltskonsolidierung, d.h. keine alternativen kompensatorische Effekte, unterstellt. Konkret gehen *Blaas – Wieser* (2004B) bei einer permanenten Kürzung von 100 Mio. € von einem Rückgang von 1.150 – 1.670 Wohnungen jährlich aus, nur in geringem Ausmaß wird diese Entwicklung durch nicht-geförderte zusätzliche Wohneinheiten kompensiert. Zudem

finden *Blaas – Wieser* (2004A) bei einem Rückgang der Objektförderung einen mietensteigernden Effekt – das hängt auch mit der Anbieterstruktur zusammen. *Gstach* (2005) weist des Weiteren auf negative Effekte im Konsum (und somit Wachstum und Beschäftigung hin), wenn Mieten stärker als das allgemeine Preisniveau steigen.

Durch die anbieterspezifischen Risiken (s. Kapitel 2.2.2.2) ist dabei ein stärkerer Rückgang im Bereich der Mehrgeschossbauten (Mietwohnungen) im Vergleich zu Einfamilienhäusern (häufiger selbstgenutzt, wodurch z.B. das Leerstandsrisiko minimiert wird) zu erwarteten – diese These wird durch Beobachtungen gestützt, wonach ähnliche Entwicklungen in Zeiten von Wirtschaftskrisen zu erwarten sind (*Heuer*, 1979). In Österreich hat innerhalb der letzten zwei Jahre der Anteil der Einfamilienhäuser an den neu bewilligten Wohnungen deutlich zugenommen: Während der Anteil 2008 noch etwa 41% betrug, wird er innerhalb der nächsten Jahre auf über 44% steigen. Eine Gegenüberstellung der Neubauzusicherungen und der Baubewilligungen von 2010 lässt ein verstärktes Angebot an freifinanzierten Wohnungen vermuten und auch 2011 ist die Zahl der Baubewilligung nochmals deutlich gestiegen. Außerdem könnte sich durch die erwartete stärkere Betroffenheit im Mietwohnungsneubausegment ein weiterer Preisdruck bei Mieten zeigen (*Blaas – Wieser*, 2004B), die Analyse in Kapitel 4.2 zeigte bereits innerhalb der letzten Jahre den relativ stärkeren Mietpreisanstieg im Vergleich zum VPI. Aufgrund der langsamen Anpassungen am Wohnungsmarkt ist eine solche Entwicklung in Folge der aktuellen Rückgänge der Förderzusicherungen zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch nicht verifizierbar.

Zuletzt kam es zu einem Auseinanderdriften zwischen den Förderausgaben für Neubau und den gesamten Förderausgaben – das ist u.a. auf die Einrechnung der allgemeinen Wohnbeihilfe ab 2009 zurückzuführen. Inwieweit der Rückgang der Wohnbauinvestitionen auf die Kürzung der Fördermittel für Neubau bzw. auf die Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführen ist, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht festgestellt werden, auch innerhalb der Wohnbauinvestitionen ist angesichts der Forcierung von Umweltzielen jedenfalls eine Verschiebung in Richtung Sanierungsaktivität zu erwarten (*Kunnert – Weingärtler*, 2011). Angesichts der relativen Verknappung der für die Wohnungspolitik zur verfügenden Mittel sollte deren zielgerichteter Einsatz in Hinblick auf regional differenzierte Bedürfnisse unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen forciert werden. Während daher in einigen Bundesländern mit kräftiger Haushalts- und Mietpreisdynamik der geförderte Mietwohnungsneubau im Vordergrund stehen sollte, kann der Schwerpunkt in anderen Bundesländern z.B. verstärkt auf klimaorientierten Zielen, auf altersgerechtem Wohnen oder auf der Sicherung des Wohnungsmarktzugangs für Haushalte mit niedrigem Einkommen liegen.

4.6 Schlussfolgerungen

In Österreich leben etwa 50% der Haushalte in Eigentum, über 40% zur Miete und knapp 10% in sonstigen Rechtsverhältnissen. Aufgrund des vergleichsweise großen Anteils an Mietwohnungen spielt das österreichische Mietrechtsgesetzt in der Bestandspolitik eine wichtige Rolle. Im gemeinnützigen Mietwohnungssektor kommt es im Rahmen des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes zu zusätzlichen Regulierungen. Zu den Mietregulierungen zählen der Kündigungsschutz und z.T. auch die Begrenzung von Mieten. Durch die weite Anwendbarkeit des MRG bzw. des WGG ist eine mietpreisdämpfende Wirkung auch bei Vermietungen nach freien Mietpreisen anzunehmen. Eine Auswertung der Mikrozensus-Individualdaten zeigt bei privaten Vermietungen signifikant höhere Mieten als bei Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen, die durch die öffentliche Hand gefördert werden.

Im Vergleich zum allgemeinen Verbraucherpreisindex und der verfügbaren Einkommen stieg der VPI-Mietpreisindex innerhalb der letzten elf Jahre stärker. Mit ausschlaggebend waren z.B. die Anhebung von Kategorie- auf Richtwertmieten sowie Qualitätsverbesserungen. Die Anstiege der Mietzinse fielen insbesondere bei Bestandsmietverträgen in Wohnungen privater Eigentümer zwischen 2005 und 2011 besonders deutlich aus. Vergleichsweise geringer stiegen die Mietpreise für Neuvermietungen bei Wohnungen privater Eigentümer. Das Mietzinsniveau ist bei Neuvermietungen aber deutlich höher als im Bestand und es ist anzunehmen, dass insbesondere jüngere Haushalte davon betroffen sind. Im Vergleich zum Euroraum und ausgewählten Nachbarländern zeigt sich, dass der Mietaufwand noch vergleichsweise gering ist, allerdings innerhalb der letzten Dekade relativ stärker gestiegen ist.

Die Leistbarkeit von Mietwohnungen könnte in Österreich mittelfristig zu einem zunehmenden Spannungsfeld werden, v.a. vor dem Hintergrund, dass es zu einer Einschränkung der Neubautätigkeit in Folge der Aufhebung der Zweckbindung der Wohnbaufördermittel seit 2009 und damit zu einer Verknappung des (Miet)Wohnungsangebots kommen könnte. Zwar hat sich bis zuletzt die Zahl der Hauptwohnsitze je 1.000 Einwohner weiter erhöht, erste Hinweise in Bezug auf die Ausgaben für Neubauförderung und der Zusicherungen für geförderte Einheiten weisen jedoch auf Kürzungen in diesem Bereich hin. Insbesondere die Zahl der Zusicherungen sank von etwa 33.700 Einheiten im Jahr 2009 auf ein historisch niedriges Niveau von 27.600 Einheiten. Ein entsprechender Rückgang bei den bewilligten Wohneinheiten ist zurzeit noch nicht absehbar. Die Zahl der Baubewilligungen für neue Wohneinheiten erreichte 2011 den höchsten Wert seit Mitte der 1990er Jahre.

Der Anstieg der Baubewilligungen 2010 und 2011 wäre demnach vor allem auf einen Anstieg des freifinanzierten Sektors zurückzuführen. Mögliche Folgen sind eine stärkere Konjunkturreagibilität und aufgrund der langen Amortisationszeiten ein Rückgang des mehrgeschossigen Mietwohnungsbaus. Bereits 2010 zeigten die Baubewilligungen im Mehrgeschossbau (im Unterschied zu Einfamilienhäusern) deutliche Rückgänge, davon war auch die Bereitstellung von Wohnungen im gemeinnützigen Sektor betroffen. Dieser Sektor zeichnet sich durch die gelungene Kombination von Neubau- und Bestandspolitik aus –

einerseits wird durch die Gewinnbeschränkungen und die Kostenmieten ein leistbarer Wohnungsbestand zur Verfügung gestellt und andererseits wird trotz dieser Beschränkungen durch die Wohnbauförderung die Versorgung mit neuem Wohnraum gewährleistet.

Insgesamt zeigt sich, dass die Wohnbauproduktion – auch im Vergleich zu anderen Ländern – in Österreich sehr stabil ist. Die Gründe für die international vergleichsweise stabile Wohnbauentwicklung sind vielfältig – wie bereits im Kapitel 3 dargestellt, nehmen neben den Wohnbaubanken und den Bausparkassen auf der Finanzierungsseite, die Wohnbauförderung und in diesem Rahmen vor allem auch der gemeinnützigen Sektor (Abstimmung von Bestands- und Neubaupolitik) einen hohen Stellenwert ein. Diese Kontinuität in der Bauleistung spricht auch für eine weiterhin ausreichende Wohnraumversorgung. Dennoch ist die Entwicklung der Wohnraumversorgung innerhalb der letzten 10 Jahre aufgrund fehlender Daten (v.a. Abriss- und Umwidmungstätigkeit, Wohnungsreserven im Bestand) schwierig zu beurteilen. Insbesondere sind Ungleichgewichte in einzelnen Regionen und Subsektoren möglich, wobei die vergleichsweise kräftigne Mietpreissteigerungen einen Nachfrageüberhang in diesem Segment andeuten.

Wie die Bundesländer auf die Auflassung der Zweckbindung – vor allem in Hinblick auf Konsolidierungsanstrengungen – reagieren werden und die Wohnbauförderung zukünftig gestalten, muss sich erst zeigen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Neubaubedarf in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich ausfällt, z.B. ist er insbesondere in den westlichen und östlichen Bundesländern aufgrund der dynamischen Haushalts- und Einkommensentwicklung durchaus gegeben. Erste Daten zeigen jedoch einen deutlichen Rückgang der Neubauförderungszusicherungen und -ausgaben, v.a. in den östlichen Bundesländern. Somit sind neue Herausforderungen für die (ost-)österreichische Wohnungswirtschaft zu erwarten, weshalb ein regional differenzierter ziel- und bedarfsorientierter Mitteleinsatz an Bedeutung gewinnt.

5. Hauptergebnisse

Theoretische Besonderheiten des Gutes Wohnen

- Das ökonomische Gut Wohnen ist ein unverzichtbares Grundbedürfnis und zeichnet sich durch eine Reihe von spezifischen Eigenschaften aus, insbesondere die Standortgebundenheit, die Einzigartigkeit und Unteilbarkeit jeder Wohneinheit, die Langfristigkeit in Produktion und Nutzung sowie die hohen Produktionskosten.
- Eine qualitative und quantitative Versorgung mit ausreichendem und leistbarem Wohnraum kann durch den freien Markt theoretisch nicht gewährleistet werden und rechtfertigt ein staatliches Eingreifen.

Wohnungswirtschaftspolitik in engem Zusammenhang mit anderen Politikbereichen

- Die Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik hängen eng mit anderen Politikbereichen zusammen, insbesondere der Konjunkturpolitik, der Standort- und Arbeitsmarktpolitik, sowie der Verteilungs- und Sozialpolitik.
- Der Konnex zwischen Wohnungspolitik und Verteilungspolitik betrifft u.a. Fragen über den Zugang zum Wohnungsmarkt (z.B. öffentliche Bereitstellung, finanzielle Wohnungsnot), der Vermögensverteilung, der räumlichen Verteilung (Segregationsvermeidung).
- Zum Erreichen wohnungspolitischer Ziele steht eine Vielzahl an Instrumenten zur Verfügung, die unterschiedlich stark in den Wohnungsmarkt (Wohnbau, Wohnungsbestand, Finanzierung, Boden) eingreifen. Auswirkungen auf andere Politikbereiche sowie Kriterien zur Bewertung der Zielerreichung sind für eine effiziente Gestaltung zu berücksichtigen.

Länderspezifische wohnungspolitische Gestaltung …

- Ein Vergleich zwischen Großbritannien, USA, Spanien, Schweden und Österreich zeigt, dass in allen Ländern umfassend in den Wohnungsmarkt eingegriffen wird. Die Ziele und Gestaltungsformen der Wohnungspolitik unterscheiden sich beträchtlich.

… im Wohnungsbestand

- In der Wohnungsbestandspolitik steht in Großbritannien, USA und Spanien die Forcierung des Wohnungseigentums aufgrund erwarteter positiver Externalitäten im Vordergrund (Steuererleichterungen, Förderungen, lockere Kreditpolitik) – gerade das könnte jedoch ein Hinderungsfaktor für ein Senken der stark gestiegenen Arbeitslosigkeit in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise sein. In Schweden wird hingegen eine Rechtsformneutralität im Bestand angestrebt.
- In Schweden und Österreich spielt im Mietwohnungsbestand zudem die Beschränkung der Gewinnerzielung eine verstärkte Rolle: In Schweden ist der private Mietenmarkt eng an den öffentlichen Mieten (jährliche Verhandlungen) gebunden, in Österreich ist für

einen beträchtlichen Anteil des Mietwohnungsbestands das Mietrecht bzw. das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz anwendbar. Mietregulierungen sind in geringerem Ausmaß auch in Spanien und den USA relevant.

- Der Zugang zum Wohnungsmarkt für sozial Schwächere erfolgt in den USA, Spanien und – durch den Rückzug der öffentlichen Wohnungsbereitstellung – in Großbritannien durch eine residuale Versorgung mit günstigen Mietwohnungen. In Großbritannien und den USA spielen außerdem Wohnbeihilfen eine Rolle. Diese Mietwohnungen sind häufig mit einem sozialen Stigma versehen.
- In Österreich sind großzügige Einkommensgrenzen für den Zugang zum öffentlichen (günstigeren) Wohnungssektor gesetzt, in Schweden ist der Zugang zu günstigen öffentlichen Wohnungen universal. Auch hier kommen zusätzlich Wohnbeihilfen zur Anwendung. Dadurch wird eine Residualisierung bzw. ein soziales Stigma vermieden.

… im Wohnungsneubau

- In Bezug auf die Neubaupolitik zeigt sich: Während in Schweden die Objektförderung bereits großteils aufgelassen wurde, zeichnen sich in Österreich derzeit durch die Auflassung der Zweckbindung der Wohnbaufördermittel Kürzungen im öffentlich geförderten Neubaubereich ab. In Spanien führt der derzeitige Sparkurs ebenfalls zur Kürzung der massiven öffentlichen Wohnbauförderungen der letzten Jahre.

Konnex zwischen Gesamtwirtschaft und Wohnbauproduktion

- Die Unterschiede zwischen den Ländern sind auch hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Wohnbautätigkeit markant:
  - In Spanien kam es in den letzten Jahren nicht nur zu einem rasanten Anstieg der Immobilienpreise und der Verschuldung der privaten Haushalte, auch die Bautätigkeit stieg seit Mitte der 1990er Jahre drastisch. Dieser Boom hielt bis etwa 2007 an, seit dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise schrumpfte die Wohnungsneubauproduktion auf weniger als die Hälfte des Spitzenniveaus und gesamtwirtschaftlich sind in Spanien deutliche Verwerfungen zu beobachten (z.B. wiederum deutlicher Anstieg der Arbeitslosenquote (bei 20%) seit der Wirtschaftskrise) (*Fontana*, 2011).
  - In Großbritannien reagierte die Neubautätigkeit erst verhältnismäßig spät und in geringerem Ausmaß auf die Immobilienpreissteigerungen, wohingegen die Verschuldung der privaten Haushalte stark anstieg – das knappe Neubauangebot und die verstärkte Nachfrage führten so zu einer Immobilienpreisblase. Die Gesamtwirtschaft (z.B. Arbeitslosigkeit, Wachstumseinbußen, Staatsverschuldung) und der Wohnungsmarkt sind weiterhin von den Nachwirkungen beeinträchtigt.
  - In den USA kam es nach einem realen Wachstum der Wohnbauproduktion seit Beginn der 1990er Jahre bereits ab 2005 (also deutlich vor dem Verfall der Preise in Folge der Subprime Krise) zu einer Dämpfung der Wohnbauinvestitionen. Das dynamische

Bevölkerungswachstum und der Anstieg der verfügbaren Einkommen wurden von einem deutlich gestiegenen Verschuldungsgrad und bis 2007 von einem Anstieg der Immobilienpreise begleitet. Die gesamtwirtschaftlichen Nachwirkungen der Immobilienkrise sind weiterhin aktuell und äußern sich neben einem Einbruch der Wohnbauinvestitionen beispielsweise auch in einer weiterhin hohen Arbeitslosenquote und gestiegener Staatsverschuldung.

- In Schweden dürfte der simultane Preisanstieg im Eigentums- und Mietenbereich v.a. auf eine schwache Wohnbautätigkeit seit Anfang der 1990er Jahre zurückzuführen sein (als Folge der Bankenkrise kam es zu einem Zurücknehmen der öffentlichen Wohnbaufördermittel), sowie auf die steigenden Einkommen seit Beginn des Jahrtausends. Haushalte müssen einen immer höheren Grad an Verschuldung in Kauf nehmen, um Eigentum zu erwerben. Trotz Ausweitung der Neubauaktivität steigen die Immobilienpreise weiter.
- In Österreich kam es aufgrund der zögerlichen Investitionstätigkeit in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise ebenfalls zu einem (vergleichsweise geringen und v.a. temporären) Rückgang der Wohnbauproduktion. Die Preisentwicklung und der Verschuldungsgrad der privaten Haushalte entwickelten sich stabil, dafür ist auch das breite Angebot (geförderter) Mietwohnungen mitausschlaggebend. Neben der Objektförderung wirkte der relativ große Mietensektor (mit moderaten Mieten) stabilisierend und trug zur Vermeidung von Immobilienpreisspekulationen in einem solchen Ausmaß wie in Großbritannien, USA und Spanien bei.

Wohnungspolitisches Instrumentarium in Österreich

- Wichtige wohnungspolitische Instrumente sind in Österreich die Wohnbauförderung für den Neubau und das Mietrechtsgesetz im Bestand. Insbesondere der gemeinnützige Sektor ist darauf ausgerichtet durch Mittel der Wohnbauförderung eine ausreichende Neubautätigkeit im Mehrgeschossbau zu gewährleisten und gleichzeitig durch die Gewinnbeschränkung und Kostenmieten die Leistbarkeit im Bestand zu sichern.

Mietrechtsgesetz als Instrument im Wohnungsbestand

- Die Mietzinse bei Hauptmietwohnungen privater Eigentümer sind stärker angestiegen als die Inflationsrate und die verfügbaren Hauseinkommen.
- Im Wohnungsbestand zeigt sich, dass für Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen die Mietentwicklung innerhalb des Untersuchungszeitraumes vergleichsweise moderat war, im privat vermieteten Segment – das in etwa 40% des Hauptmietbestandes aus macht – stiegen die Mieten hingegen am deutlichsten.
  Der Mietpreis pro Quadratmeter liegt (im Besonderen bei privaten Eigentümern) bei Neuvermietungen deutlich über jenem im Bestand. Insbesondere jüngere Haushalte, die

neu auf dem Wohnungsmarkt auftreten, müssen mit einer höheren Mietenbelastung rechnen.

- Bei Neuvermietungen von Wohnungen privater Eigentümer kann beim Mietzinsniveau pro m2 zwischen nach dem Richtwertsystem festgelegten Mieten und frei/angemessen vermieteten Wohnungen kein (statistisch) signifikanter Unterschied festgestellt werden.
- Im Vergleich zum Durchschnitt des Euro-Raumes sind die Mieten in Österreich in den letzten 10 Jahren stärker angestiegen. Das durchschnittliche Niveau der Mieten in Österreich im Jahr 2010 dürfte aber noch immer im Drittel jener Länder mit den niedrigsten Mieten innerhalb des Euro-Raumes angesiedelt sein.

Wohnbauförderung als Instrument zur Neubauproduktion

- Ein wichtiges wohnungspolitisches Instrument im Neubau ist die Wohnbauförderung – dieses Instrument befindet sich derzeit in starkem Wandel. Einerseits werden aus den Mitteln der Wohnbauförderung vermehrt Wohnbeihilfen, Sanierungen und Infrastrukturmaßnahmen finanziert, zudem ist durch die Auflassung der Zweckbindung der Mittel nicht mehr an den Wohnbau gekoppelt.
- Mit Rückgängen bei der Wohnbauförderung sind negative gesamtwirtschaftliche Konsequenzen zu erwarten (z.B. Beschäftigung). Die laut Budget veranschlagten Kürzungen der Wohnbauförderung machen insbesondere leistbares Wohnen im Mietensegment verstärkt zu einem Thema der Wohnungspolitik, da besonders der Mietwohungsneubau von Einschnitten betroffen sein kann.
- Während die Entwicklung der Wohnbaubewilligung für 2011 – entsprechend des guten konjunkturellen Umfelds – noch positiv war, sind für 2012 Rückgänge (insbesondere im gemeinnützigen Sektor) zu erwarten. Entgegen den Baubewilligungen sind die Förderzusicherungen bereits von 2009 auf 2010 deutlich zurückgegangen – das deutet auf einen höheren Anteil des freifinanzierten Wohnbaus hin. Dennoch muss sich erst zeigen, wie die einzelnen Bundesländer auf die Auflassung der Zweckbindung und den steigenden Konsolidierungsdruck reagieren werden – denn Bedarf nach neuem Wohnraum ist zumindest in Bundesländern mit einer starken Bevölkerungs- und Einkommensdynamik zu erwarten. Die zukünftige Neubauleistung wird somit zu einer wichtigen Herausforderung für den österreichischen Wohnungsmarkt, eine regional differenzierte Bedarfs- und Zielorientierung (z.B. Mietwohnungsneubau in Bundesländern mit starker Haushalts- und Mietpreisdynamik) gewinnt daher an Bedeutung.

Literaturhinweise

Abrahamson, R., "Welfare Pluralism: Towards a New Consensus for a European Social Policy?", *Current Politics and Economics of Europe*, 5(1), 1995, S. 29-42.

Alberdí, B., Levenfeld, G., "Spain", in: Balchin, P. (Hrsg.), Housing Policy in Europe, Routledge, London, 1996.

Amann, W., Mundt, A., Lugger, K., Wohnkostenstatistik in Österreich – Methodik, Ergebnisse, Interpretation, Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen, 2010, Wien.

Arestis, P., Karakitsos, E., "Subprime Mortgage Market and Current Financial Crisis", in: Arestis, P., Mooslechner, P., Wagner, K. (Hrsg.), Housing Market Challenges in Europe and the United States: Any Solutions Available?, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2009.

Badinger, H., Url, T., "Determinants of Regional Unemployment: Some Evidence from Austria", *Regional Studies*, 36(9), 2002, S. 977-988.

Balchin, P. (Hrsg.), Housing Policy in Europe, Routledge, London, 1996.

Ball, M., RICS European Housing Review, London, 2005.

Ball, M., RICS European Housing Review, London, 2009.

Ball, M., RICS European Housing Review, London, 2011.

Barlow, J., Duncan, S., Success and Failure in Housing Provision: European Systems Compared, Pergamon Press, Oxford, 1994.

Bäckbom, J., Ecklöf, M., Mortgage Borrowing Revisited: A Study of Mortgage Equity Withdrawal in Sweden 2004-2006, Master Thesis, Stockholm School of Economics, Stockholm, 2006.

Berg, H., Cassel, D., Hartwig, K.-H., "Theorie der Wirtschaftspolitik", in: Bender, D. *et al*. (Hrsg.), Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 7. Auflage, Franz Vahlen Verlag, München, 1999.

BKA – Bundeskanzleramt Österreich, "Konsolidierungspaket 2012-2016", abgerufen von: " http://www.bka.gv.at", Wien, Mai 2012.

Blaas, W., "Zur Theorie des Wohnungsmarkts", in: Blaas, W., Rüsch, G., Brezina, B., Doubek, C. (Hrsg.), Mehr Markt oder mehr Staat im Wohnungswesen? Reformperspektiven für die österreichische Wohnungspolitik, Böhlau Verlag, Wien, 1991A.

Blaas, W., "Zur Theorie der Wohnungspolitik", in: Blaas, W., Rüsch, G., Brezina, B., Doubek, C. (Hrsg.), Mehr Markt oder mehr Staat im Wohnungswesen? Reformperspektiven für die österreichische Wohnungspolitik, Böhlau Verlag, Wien, 1991B.

Blaas, W., Wieser, R., Einfluss von Wohnbauförderung und Richtwertsystem auf die Mietenentwicklung. Institut für Finanzwissenschaften und Infrastrukturpolitik der TU Wien, 2004A.

Blaas, W., Wieser, R., Wohnwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Probleme durch Kürzung der Wohnbauförderung, IFIP, TU Wien, 2004B.

BMF – Bundesministerium für Finanzen, Berichte der Länder gemäß §4 Abs. 2 WBF-ZG über die Wohnbauförderung, Wien, 2001-2010.

Boelhouwer, P., van der Heijden, H., Housing Policies in Seven European Countries: The Role of Politics in Housing, *Neth. Journal of Housing and the Built Environment*, 8(4), 1993, S. 383-404.

Böheim, R., Taylor, M., "Residential Mobility, Housing Tenure and the Labour Market in Britain", Institute for Social and Economic Research, Institute for Labour Research, University of Essex, 2000.

Boverket (Hrsg.), Housing Statistics in the European Union 2004, National Board of Housing, Building and Planning, Sweden, 2005.

Breuss, F., "Makroökonomische Auswirkungen einer Änderung der Wohnbauförderung: Eine Modellanalyse", in: Czerny, M. (Koord.), Wohnungswirtschaft vor neuen Herausforderungen, WIFO, Wien, 2001.

Brezina, B., "Mietrecht" in: Blaas, W., Rüsch, G., Brezina, B., Doubek, C. (Hrsg.), Mehr Markt oder mehr Staat im Wohnungswesen? Reformperspektiven für die österreichische Wohnungspolitik, Böhlau Verlag, Wien, 1991.

Brezina, B., Blaas, W., "Charakteristika und Besonderheiten des Gutes Wohnung und des Wohnungsmarktes", in: Blaas, W., Rüsch, G., Brezina, B., Doubek, C. (Hrsg.), Mehr Markt oder mehr Staat im Wohnungswesen? Reformperspektiven für die österreichische Wohnungspolitik, Böhlau Verlag, Wien, 1991.

Brueckner, J., Rosenthal, S., Gentrification and Neighborhood Housing Cycles: Will America's Future Downtowns be Rich?, *Review of Economics and Statistics*, 91(4), 2009, S. 725-743.

Castles, F., Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation, Edward Elgar, Cheltenham, 1998.

Castles, F., Ferrera, M., Home Ownership and the Welfare State: Is Southern Europe Different?, *Southern European Society and Politics*, 1(2), 1996, S. 163-185.

CLG – Communities and Local Government, English Housing Survey: Headline Report 2008-09, London, 2009.

Coulson, E., Fisher, L., "Housing Tenure and Labor Market Impacts: The Search Goes on", *Journal of Urban Economics*, 65, 2009, S. 252-264.

Czerny, M., "Neugestaltung der öffentlichen Wohnbauförderung in Österreich", *WIFO-Monatsberichte* 1985(10), WIFO, Wien, 1985.

Czerny, M., "Wohnbauförderung in Österreich", in Czerny, M. (Hrsg.), Zur Neugestaltung der Wohnungspolitik in Österreich, WIFO, Wien, 1990, S. 21-35.

Czerny, M., "Situationsanalyse", in: Czerny, M. (Koord.), Wohnungswirtschaft vor neuen Herausforderungen, WIFO, Wien, 2001.

Czerny, M., WIFO-Stellungnahme zur aktuellen Wohnbau- und Wohnkostenentwicklung, 2005, mimeo.

Czerny, M., Weingärtler, M., "Wohnbau und Wohnhaussanierung als Konjunkturmotor", WIFO, Wien, 2007.

de Graaff, T., van Leuvensteijn, M., "The Impact of Housing Market Institutions on Labour Mobility: A European Cross-Country Comparison", European Network of Economic Policy Research Institutes Working Paper No. 54, 2007.

Dietz, R., Haurin, D., "The Social and Private Micro-Level Consequences of Homeownership", *Journal of Urban Economics*, 54, 2003, S. 401-450.

Dohmen, T., "Housing, Mobility and Unemployment", *Regional Science and Urban Economics*, 35, 2005, S. 305-325.

Dol, K., Haffner, M. (Hrsg.), Housing Statistics in the European Union, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague, Niederlande, 2010.

Doling, J., Comparative Housing Policy: Government and Housing in Advanced Industrialized Countries, Macmillan Press, London, 1997.

Donner, C., Wohnungspolitiken in der europäischen Union, Selbstverlag, Wien, 2000.

Donner, C., Mietwohnungspolitik in Europa, Selbstverlag, Wien, 2011.

Ellingsen, T., Eglund, P., "Rent Regulation: An Introduction", *Swedish Economic Policy Review*, 10, 2003, S. 3-9.

Esping-Andersen, G., The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton University Press, Princeton, 1990.

Euroconstruct, "Summary Report of the 72nd Conference, BIPE, Paris, 2011.

Fischer, K., Mayrhofer, E., Miet- und Wohnrecht für die Praxis, Weiss Verlag, Wien, 2011.

Fontana, R., "Spain", in: Eurconstruct, Country Report of the 71st Eurconstruct Conference, VTT, Helsinki, 2011.

Galster, G., "Comparing Demand-side and Supply-side Housing Policies: Sub-market and Spatial Perspectives", *Housing Studies*, 12(4), 1997, S. 561-577.

GBV – Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen (Revisionsverband), "Wohnungen, Bauleistung" bzw. "Wer sind die Gemeinnützigen", abgerufen von: " http://www.gbv.at/ ", Wien, November 2011.

Giffinger, R., "Segregation in Vienna: Impacts of Market Barriers and Rent Regulations", *Urban Studies*, 35(10), 1998, S. 1791-1812.

Glaeser, E., Luttmer, E., "The Misallocation of Housing Under Rent Control", NBER Working Paper 6220, NBER, Cambridge, 1997.

Green, R., Hendershott, P., "Home-Ownership and Unemployment in the US", *Urban Studies*, 38, 2001, S. 1501-1520.

Gstach, D., "Der Einfluss steigender Wohnungsmieten auf den Konsum", Studie für die Arbeiterkammer Wien, WU Wien, 2005.

Gstach, D., "The Rental Housing Market", in: Arestis, P., Mooslechner, P., Wagner, K. (Hrsg.), Housing Market Challenges in Europe and the United States: Any Solutions Available?, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2009.

Haffner, M., "Housing Tenures in Comparison – The European Union", abgerufen von: http://hofinet.org/themes/theme.aspx?tid=94&id=106#documents, Housing Finance Information Network, Februar 2012.

Hämäläinen, K., Böckerman, P., "Regional Labor Market Dynamics, Housing, and Migration", *Journal of Regional Science*, 44(3), 2004, S. 543-568.

Henricson, B., "Sweden", in: Eurconstruct, Country Report of the 72nd Eurconstruct Conference, BIPE, Paris, 2011.

Heuer, J., Kühne-Büning, L., Nordalm, V., Drevermann, M., Lehrbuch der Wohnungswirtschaft, Fritz Knapp Verlag, Frankfurt a.M., 1979.

Holzer, P., Gugerell, F., "Kostenstrukturen energieeffizienter Einfamilienhäuser", St. Pölten, 2005.

HUD – US Department of Housing and Urban Development, Annual Performance Report, Washington D.C., USA, 2011.

IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen, Kompetenzgefüge im österreichischen Wohnungswesen, IIBW, Wien, 2008.

IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen, Wohnbauförderung in Österreich 2010, IIBW, Wien, 2011.

Janik, W., "Wohnungsaufwand 2002 – 2005"", Statistische Nachrichten, 2005, (9).

Janik, W., "Wohnungsaufwand 2005", Statistische Nachrichten, 2006, (9).

Jargowsky, P., Take the Money and Run: Economic Segregation in U.S. Metropolitan Areas, *American Sociological Review*, 61(6), 1996, S. 984-998.

JCT – Joint Committee on Taxation, Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2010-2014, US Government Printing Office, Washington DC, 2010.

Jenkis, H., Kompendium der Wohnungswirtschaft, 4. Auflage, Oldenbourg Verlag, München, 2001.

Kemeny, J., From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective, Routledge, London, 1995.

Klein, K., Mahidi, M., "Fortgeschriebener Wohnungs- und Gebäudebestand Ende 1995", Statistische Nachrichten, 1996, (10).

Kleinman, M., Housing, Welfare and the State in Europe: A Comparative Analysis of Britain, France and Germany., Edward Elgar, Cheltenham, 1996.

Kunnert, A., Weingärtler, M., "Austria", in: Eurconstruct, Country Report of the 72nd Eurconstruct Conference, BIPE, Paris, 2011.

Leibfried, S., "Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community", in: Jones, C. (Hrsg.), New Perspectives on the Welfare State in Europe, Routledge, London, 1993.

Leung, C., "Macroeconomics and Housing: A Review of the Literature", *Journal of Housing Economics*, 13, 2004, S. 249-267.

Lind, H., "Rent Regulation: A Conceptual and Comparative Analysis", *European Journal of Housing Policy*, 1(1), 2001, S. 41-57.

Lloyd, T., Don't Bet the House on It: No Turning Back to Housing Boom and Bust, Compass, 2009.

Lowe, S., Housing Policy Analysis: British Housing in Cultural and Comparative Context, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004.

Malpass, P., Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone?, *Housing Studies*, 23(1), 2008, S. 1-19.

Marterbauer, M., Walterskirchen, E., "Einfluss der Haus- und Wohnungspreise auf das Wirtschaftswachstum", *WIFO-Monatsberichte*, 2005(11), WIFO, Wien, 2005.

Mayerhofer, P., Aigner, B., Döring, T., "Demographischer Wandel als Herausforderung für Österreich und seine Regionen: Teilbericht 1 – Räumliche Charakteristika des demographischen Wandels – Bevölkerung und Erwerbspotential", WIFO-Studie im Auftrag der Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer, Wien, 2010.

Ministerium für öffentliche Arbeiten, "Kundmachung des Ministeriums für öffentliche Arbeiten im Einvernehmen mit dem Finanzministerium, mit welcher ein neues Statut des Staatlichen Wohnungsfürsorgefonds für Kleinwohnungen verlautbart wird", Reichsgesetzblatt für die im Reichsrath vertretenen Königreiche und Länder, Wien, 1912.

Mooslechner, P., Wagner, K., "Housing Markets in Europe and in the USA: What Are the Relevant Issues Today?", in: Arestis, P., Mooslechner, P., Wagner, K. (Hrsg.), Housing Market Challenges in Europe and the United States: Any Solutions Available?, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2009.

Munch, J., Rosholm, M., Svarer, M., "Are Homeowners Really More Unemployed?", *The Economic Journal*, 116(Oct.), 2006, S. 991-1013.

Munch, J., Rosholm, M., Svarer, M., "Home Ownership, Job Duration, and Wages", *Journal of Urban Economics*, 63, 2008, S. 130-145.

Musterd, S., Social and Ethnic Segregation in Europe: Levels, Causes and Effects, *Journal of Urban Affairs*, 27(3), 2005, S. 331-348.

Musterd, S., De Winter, M., Conditions for Spatial Segregation: Some European Perspectives, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(4), 1998, S. 665-673.

NHF – National Housing Federation (Hrsg.), The Housing Report, London, UK, 2011.

Nickell, S., Layard, R., "Labour Market Institutions and Economic Performance", in: Ashenfelter, A., Card, D., (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, North Holland, Amsterdam, 1999.

Nowotny, E., Heidl, W., "Die Rolle der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft im Rahmen der österreichischen Wohnungspolitik", in: Korinek, K., Nowotny, E. (Hrsg.), Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, Orac Verlag, Wien, 1994.

OECD, Economic Outlook No. 89, OECD, Paris, 2011.

Oswald, A., "The Housing Market and Europe's Unemployment: A Non-Technical Paper", Department of Economics, University of Warwick, 1999.

Pareja-Eastaway, M., Sánchez-Martínez, M., "European Rental Markets: Regulation or Liberalization? – The Spanish Case", in: Arestis, P., Mooslechner, P., Wagner, K. (Hrsg.), Housing Market Challenges in Europe and the United States: Any Solutions Available?, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2009.

PERAB – The President's Economic Recovery Advisory Board, The Report on Tax Reform Options: Simplification, Compliance and Corporate Taxation, USA, 2010.

Poterba, J., Venti, S., Wise, D., "The Composition and Drawdown of Wealth in Retirement", *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 2011, S. 95-118.

Quigley, J., "Housing Policy in the United States", Program on Housing and Urban Policy Working Paper Series, W06-001B, Institute of Business and Economic Research, Berkley, 2008.

Rapaport, C., "Rent Regulation and Housing-Market Dynamics", *AEA Papers and Proceedings*, 82(2), 1992, S. 446-451.

Rosifka, W., Postler, R., Die Praxis des Richtwertmietzinssystems, Studie der Arbeiterkammer Wien, Wien, 2010.

Rybowska, A., Schneider, M., Housing Conditions in Europe in 2009, Statistics in Focus, Eurostat, 2011.

Springler, E., Wagner, K., "Determinants of Homeownership Rates: Housing Finance and the Role of the State", in: Arestis, P., Mooslechner, P., Wagner, K. (Hrsg.), Housing Market Challenges in Europe and the United States: Any Solutions Available?, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2009.

Statistik Austria, Schnellberichte des Baukostenindex Wohnhaus- und Siedlungsbau 1996-2010, Statistik Austria, Wien, 2010.

Svarer, M., Rosholm, M., Munch, J., "Rent Control and Unemployment Duration", *Journal of Public Economics*, 89, 2005, S. 2165-2181.

Tockner, L., Mietsteigerungen in Österreich und Wien, AK-Wien, Auswertungen aus dem Mikrozensus, November 2011, mimeo.

Torgersen, U., "Housing: The Wobbly Pillar under the Welfare State", in: Turner, B., Kemeny, J., Lundqvist, L. (Hrsg.), Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era, Almqvist and Wiksell, Stockholm, 1987.

Turner, B., "Sweden", in: Balchin, P. (Hrsg.), Housing Policy in Europe, Routledge, London, 1996.

Turner, B., Malpezzi, S., "A Review of Empirical Evidence on the Costs and Benefits of Rent Control", *Swedish Economic Policy Review*, 10, 2003, S. 11-56.

Wieser, R., Stabilisierende und destabilisierende Faktoren auf den Wohnungsmärkten der EU-14, IFIP, TU Wien, 2011.

Wilensky, H., The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure, University of California Press, Berkley, 1975.

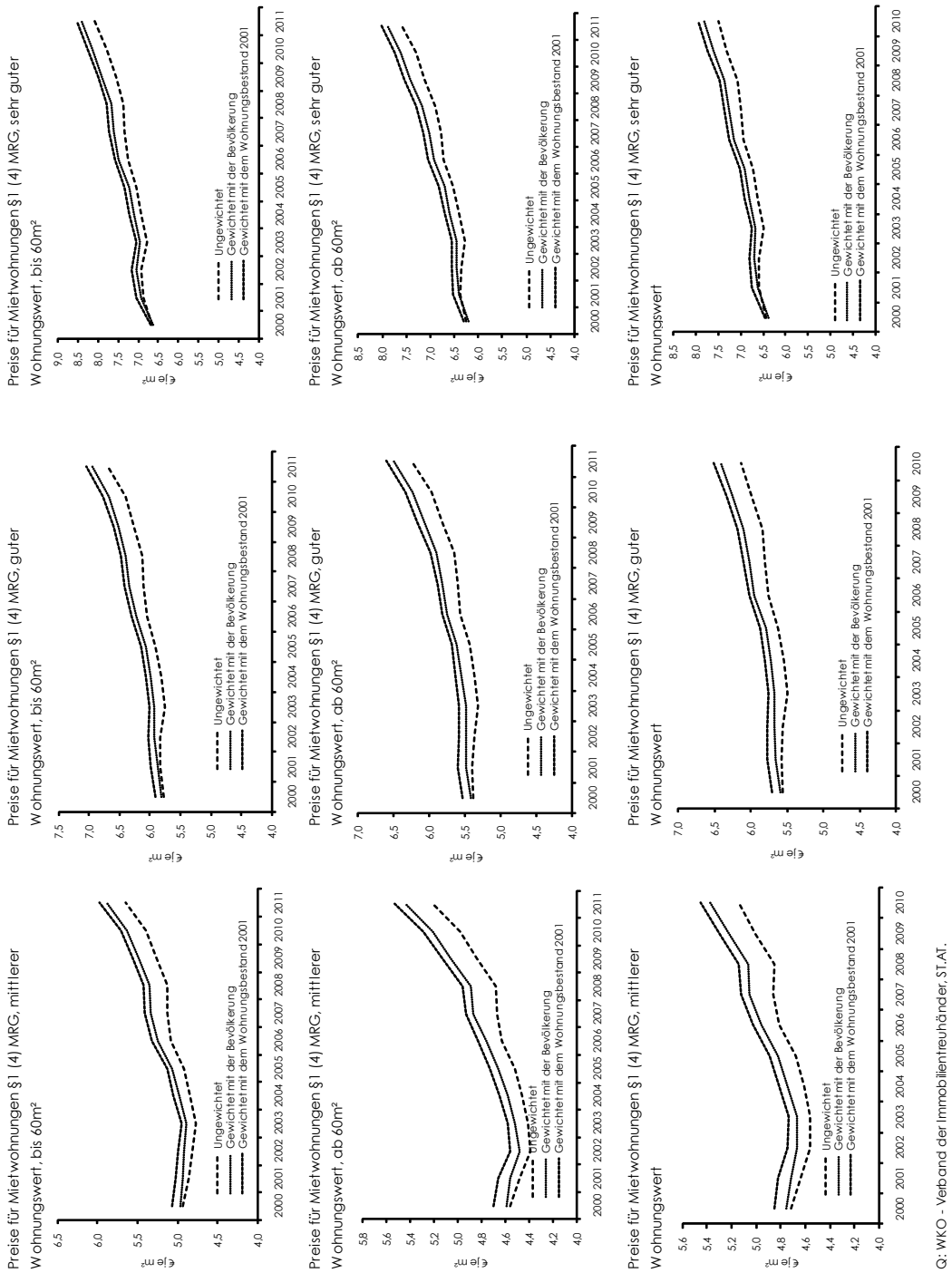
Wolswijk, G., "Fiscal Aspects of Housing in Europe", in: Arestis, P., Mooslechner, P., Wagner, K. (Hrsg.), Housing Market Challenges in Europe and the United States: Any Solutions Available?, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2009.

Wurm, K., "50 Jahre Wohnbauförderung", FGW, Wien, 2003.

Zimmermann, H., Henke, K., Finanzwissenschaft: Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 9. Auflage, Franz Vahlen Verlag, München, 2005.

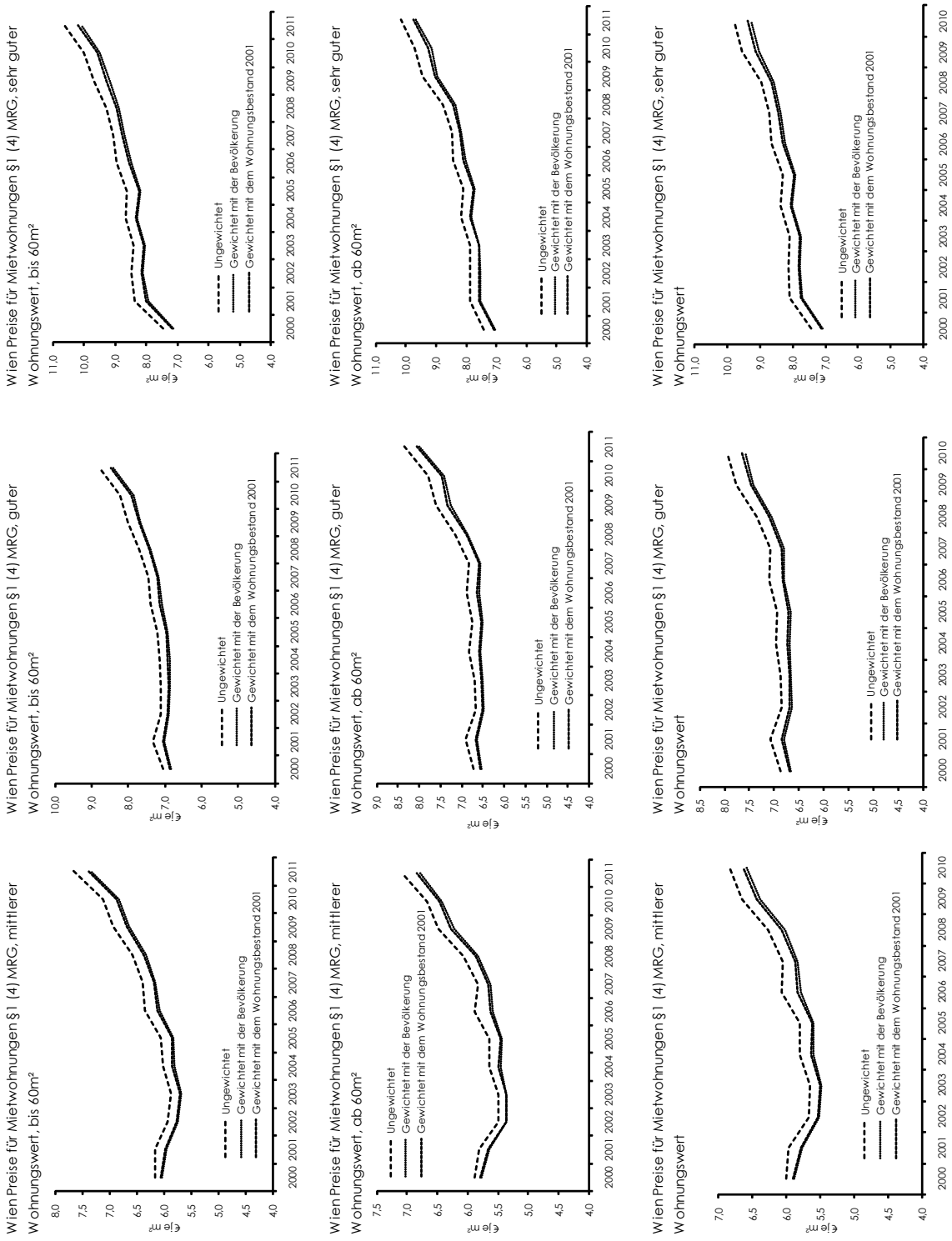
Anhang

Abbildung A.1: Immobilienpreisspiegel der Wirtschaftskammer Österreich – Details: Insgesamt



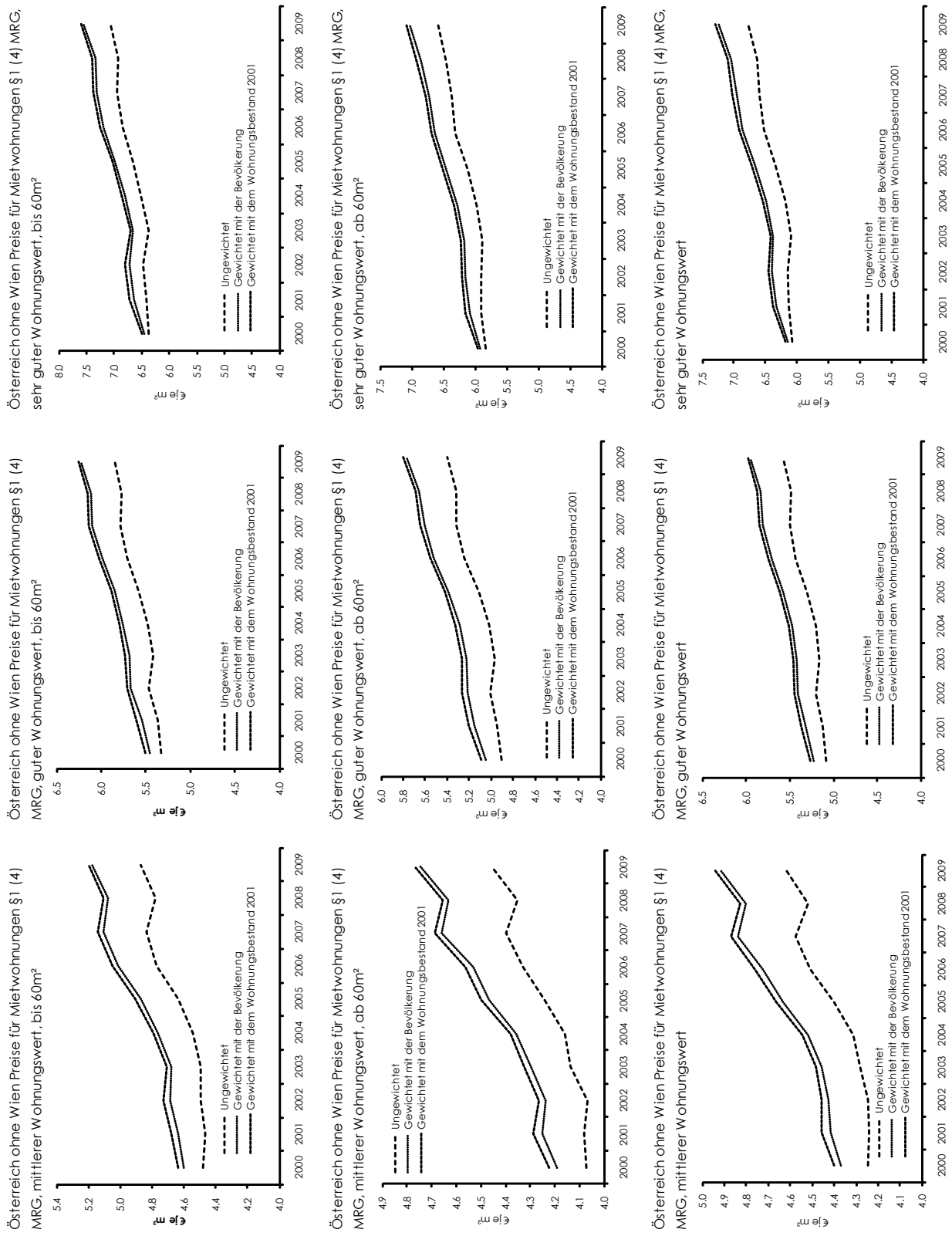
Q: WKO - Verband der Immobilientreuhänder, ST.AT.

Abbildung A.2: Immobilienpreisspiegel der Wirtschaftskammer Österreich – Details: Wien



Q: WKO - Verband der Immobilientreuhänder, ST.AT.

Abbildung A.3: Immobilienpreisspiegel der WK Österreich – Details: Österreich ohne Wien



Q: WKO - Verband der Immobilientreuhänder, ST.AT.

Übersicht A.1: Zusammensetzung der Überweisungen des Bundes an die Länder sowie die daraus resultierenden Bundesmittel gemäß §1 und §3 Zweckzuschussgesetz (ZZG) 1996-2012

	Veranlagte Einkommenssteuer	Lohnsteuer	Kapitalertragssteuer	Körperschaftssteuer	Wohnbauförderungsbeitrag	Bundesmittel §1 und §3 ZZG
	In Mio. Euro					
1996	249	1.076	33	282	427	1.792
1997	260	1.228	33	313	436	1.792
1998	278	1.298	36	349	449	1.790
1999	267	1.361	41	299	464	1.788
2000	260	1.271	43	356	479	1.786
2001	368	1.382	40	575	495	1.784
2002	288	1.432	43	420	513	1.780
2003	247	1.499	45	400	516	1.781
2004	260	1.515	52	412	530	1.781
2005	234	1.498	73	407	549	1.781
2006	233	1.605	80	446	573	1.781
2007	242	1.750	119	529	607	1.781
2008	253	1.902	145	547	632	1.781
2009	240	1.771	106	354	641	
2010	246	1.821	115	427	653	
2011	231	1.928	120	415	665	
2012	263	2.058	129	507	701	

Q: BMF, WIFO-Berechnungen. – Bundesrechnungsabschlüsse bzw. –voranschläge für 2011 und 2012.

Übersicht A.2: Entwicklung der Ausgaben der Länder im Rahmen der öffentlichen Wohnbauförderung in Österreich

	Neubau	davon Darlehen	davon rückzahlbare Annuitäten-zuschüsse	davon nicht rückzahlbare Zuschüsse	Sanierung	Subjekt-förderung	Insgesamt
		In Mio. Euro					
1996	1.671				500	138	2.310
1997	1.712	1.172	541	0	511	148	2.371
1998	1.826	1.142	685	0	534	167	2.527
1999	1.619	976	642	0	537	179	2.335
2000	2.195	1.385	811	0	566	174	2.935
2001	1.452	847	190	415	542	189	2.184
2002	1.597	932	202	464	509	195	2.302
2003	1.626	1.049	266	310	476	191	2.292
2004	1.663	1.153	275	236	511	224	2.399
2005	1.550	1.010	292	248	533	217	2.300
2006	1.655	1.093	291	270	533	246	2.434
2007	1.716	1.196	314	205	520	256	2.492
2008	1.837	1.239	335	264	583	264	2.684
2009	1.739	1.144	334	261	681	398	2.818
2010	1.731	1.165	330	237	816	399	2.946

Q: BMF-Länderberichte zur Wohnbauförderung, WIFO-Berechnungen. – Subjektförderung inkl. allgemeiner Wohnbeihilfe ab 2009.

Übersicht A.3: Entwicklung der Ausgaben zur Förderung des Wohnbaus im Burgenland

	Neubau	davon Darlehen	davon rückzahlbare Annuitäten-zuschüsse	davon nicht rückzahlbare Zuschüsse	Sanierung	Subjekt-förderung	Insgesamt
				In Mio. Euro			
1996	61				8	0	70
1997	51	40	11	0	11	0	62
1998	41	39	2	0	7	0	49
1999	38	35	3	0	7	0	45
2000	76	67	9	0	17	0	93
2001	59	54	0	4	12	0	71
2002	57	52	0	5	13	0	71
2003	51	46	0	5	13	0	65
2004	56	44	0	12	13	0	69
2005	88	74	0	14	12	0	100
2006	86	72	0	14	11	1	98
2007	94	78	0	16	14	1	109
2008	97	79	0	18	11	1	109
2009	92	80	0	12	14	1	107
2010	104	98	0	6	12	1	117

Q: BMF-Länderberichte zur Wohnbauförderung, WIFO-Berechnungen.

Übersicht A.4: Entwicklung der Ausgaben zur Förderung des Wohnbaus in Kärnten

	Neubau	davon Darlehen	davon rückzahlbare Annuitäten-zuschüsse	davon nicht rückzahlbare Zuschüsse	Sanierung	Subjekt-förderung	Insgesamt
				In Mio. Euro			
1996	169				7	5	181
1997	178	178	0	0	9	5	192
1998	149	146	4	0	10	6	165
1999	112	109	4	0	11	6	129
2000	113	110	4	0	12	6	131
2001	126	122	0	4	13	7	146
2002	116	111	0	5	15	8	139
2003	83	77	0	6	18	8	109
2004	93	86	1	6	17	9	119
2005	95	87	1	7	18	9	122
2006	75	65	1	8	20	9	103
2007	93	80	4	9	22	9	124
2008	102	86	6	10	23	11	135
2009	84	65	9	10	24	23	131
2010	95	71	13	11	26	24	145

Q: BMF-Länderberichte zur Wohnbauförderung, WIFO-Berechnungen. – Subjektförderung inkl. allgemeiner Wohnbeihilfe ab 2009.

Übersicht A.5: Entwicklung der Ausgaben zur Förderung des Wohnbaus in Niederösterreich

	Neubau	davon Darlehen	davon rückzahlbare Annuitäten-zuschüsse	davon nicht rückzahlbare Zuschüsse	Sanierung	Subjekt-förderung	Insgesamt
				In Mio. Euro			
1996	205				95	9	309
1997	236	191	45	0	77	8	321
1998	258	196	63	0	74	9	341
1999	254	181	72	0	73	8	335
2000	617	524	92	0	70	8	695
2001	209	103	0	106	52	8	269
2002	366	229	0	138	57	8	432
2003	442	327	0	115	59	8	510
2004	450	370	0	81	67	34	551
2005	326	228	0	98	80	34	440
2006	388	248	2	138	92	41	521
2007	274	206	7	62	93	48	415
2008	326	208	14	104	104	54	484
2009	319	193	20	106	155	57	531
2010	314	178	27	108	242	58	613

Q: BMF-Länderberichte zur Wohnbauförderung, WIFO-Berechnungen.

Übersicht A.6: Entwicklung der Ausgaben zur Förderung des Wohnbaus in Oberösterreich

	Neubau	davon Darlehen	davon rückzahlbare Annuitäten-zuschüsse	davon nicht rückzahlbare Zuschüsse	Sanierung	Subjekt-förderung	Insgesamt
		In Mio. Euro					
1996	250				45	32	327
1997	339	303	37	0	47	39	425
1998	333	297	36	0	45	48	426
1999	243	209	34	0	47	54	344
2000	311	268	43	0	43	54	407
2001	286	226	0	60	44	52	382
2002	240	179	0	61	43	51	334
2003	205	157	0	48	44	58	307
2004	196	157	0	39	44	61	301
2005	177	132	0	45	42	65	284
2006	177	136	0	41	42	68	287
2007	177	122	2	54	42	68	287
2008	179	107	5	67	43	68	290
2009	155	83	5	67	49	84	288
2010	110	62	4	45	64	85	260

Q: BMF-Länderberichte zur Wohnbauförderung, WIFO-Berechnungen. – Subjektförderung inkl. allgemeiner Wohnbeihilfe ab 2009.

Übersicht A.7: Entwicklung der Ausgaben zur Förderung des Wohnbaus in Salzburg

	Neubau	davon Darlehen	davon rückzahlbare Annuitäten-zuschüsse	davon nicht rückzahlbare Zuschüsse	Sanierung	Subjekt-förderung	Insgesamt
				In Mio. Euro			
1996	193				7	7	208
1997	154	84	69	0	10	8	172
1998	155	72	83	0	13	8	176
1999	154	67	87	0	13	8	175
2000	157	73	84	0	10	7	173
2001	141	50	90	1	11	7	158
2002	137	46	89	2	10	7	154
2003	124	33	88	3	11	7	141
2004	140	62	78	0	15	6	161
2005	102	24	77	0	12	6	120
2006	179	106	73	0	16	7	201
2007	265	193	72	0	17	7	289
2008	291	221	69	0	35	9	335
2009	225	174	50	0	40	10	275
2010	267	232	35	0	74	10	351

Q: BMF-Länderberichte zur Wohnbauförderung, WIFO-Berechnungen. – Subjektförderung inkl. allgemeiner Wohnbeihilfe ab 2009.

Übersicht A.8: Entwicklung der Ausgaben zur Förderung des Wohnbaus in der Steiermark

	Neubau	davon Darlehen	davon rückzahlbare Annuitäten-zuschüsse	davon nicht rückzahlbare Zuschüsse	Sanierung	Subjekt-förderung	Insgesamt
				In Mio. Euro			
1996	132				85	45	262
1997	169	110	59	0	115	46	331
1998	163	99	64	0	137	51	352
1999	164	102	62	0	144	57	365
2000	198	109	89	0	134	50	382
2001	168	67	92	9	160	53	381
2002	139	26	104	9	159	46	343
2003	206	26	172	8	98	39	342
2004	223	25	189	9	98	41	362
2005	230	20	199	11	102	24	356
2006	226	10	210	6	108	39	373
2007	247	14	227	6	101	38	386
2008	260	15	238	7	115	31	405
2009	266	9	248	10	115	75	456
2010	273	13	249	12	97	73	443

Q: BMF-Länderberichte zur Wohnbauförderung, WIFO-Berechnungen. – Subjektförderung inkl. allgemeiner Wohnbeihilfe ab 2009.

Übersicht A.9: Entwicklung der Ausgaben zur Förderung des Wohnbaus in Tirol

	Neubau	davon Darlehen	davon rückzahlbare Annuitäten-zuschüsse	davon nicht rückzahlbare Zuschüsse	Sanierung	Subjekt-förderung	Insgesamt
				In Mio. Euro			
1996	188				25	9	222
1997	168	147	21	0	38	9	214
1998	161	140	21	0	34	9	204
1999	176	148	28	0	36	9	221
2000	168	131	37	0	27	9	204
2001	165	123	0	42	27	10	202
2002	170	130	0	40	25	10	205
2003	177	147	0	30	24	10	210
2004	187	158	0	29	27	9	223
2005	193	164	0	29	29	9	231
2006	192	165	0	27	39	8	239
2007	182	152	0	30	40	9	232
2008	209	177	0	31	27	12	248
2009	194	160	0	34	39	30	263
2010	189	150	0	39	47	28	264

Q: BMF-Länderberichte zur Wohnbauförderung, WIFO-Berechnungen. – Subjektförderung inkl. allgemeiner Wohnbeihilfe ab 2009.

Übersicht A.10: Entwicklung der Ausgaben zur Förderung des Wohnbaus in Vorarlberg

	Neubau	davon Darlehen	davon rückzahlbare Annuitäten-zuschüsse	davon nicht rückzahlbare Zuschüsse	Sanierung	Subjekt-förderung	Insgesamt
				In Mio. Euro			
1996	111				21	6	139
1997	101	92	10	0	22	7	131
1998	91	81	10	0	24	8	122
1999	98	86	13	0	25	7	131
2000	83	74	9	0	23	7	113
2001	80	71	9	0	23	13	115
2002	85	75	9	0	25	13	123
2003	100	91	7	3	26	13	138
2004	101	91	7	3	25	13	139
2005	93	76	14	3	24	14	131
2006	86	78	5	3	21	14	121
2007	95	89	3	3	20	16	131
2008	90	83	4	3	21	19	130
2009	92	86	2	4	32	25	149
2010	80	74	2	4	30	28	138

Q: BMF-Länderberichte zur Wohnbauförderung, WIFO-Berechnungen.

Übersicht A.11: Entwicklung der Ausgaben zur Förderung des Wohnbaus in Wien

	Neubau	davon Darlehen	davon rückzahlbare Annuitäten-zuschüsse	davon nicht rückzahlbare Zuschüsse	Sanierung	Subjekt-förderung	Insgesamt
				In Mio. Euro			
1996	361				206	24	592
1997	317	27	290	0	182	26	524
1998	475	73	402	0	189	28	692
1999	380	39	341	0	181	29	590
2000	473	29	444	0	229	33	736
2001	219	31	0	188	201	39	459
2002	288	84	0	204	161	53	502
2003	238	145	0	93	184	49	470
2004	216	160	0	56	205	52	474
2005	246	205	0	40	214	56	515
2006	245	214	0	31	185	60	490
2007	288	263	0	26	172	61	521
2008	285	262	0	23	203	60	548
2009	311	293	0	18	213	93	618
2010	299	287	0	12	225	91	615

Q: BMF-Länderberichte zur Wohnbauförderung, WIFO-Berechnungen. – Subjektförderung inkl. allgemeiner Wohnbeihilfe ab 2009.