



Effizienzanalysen zur Wohnbauförderung

Werkstattgespräch von Dr. Wolfgang Amann, geschäftsführender Gesellschafter des IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH

Wie in zahlreichen Studien nachgewiesen, erlebte die Wohnbauförderung in Österreich seit ihrer Verländerung Ende der achtziger Jahre eine erhebliche Verbesserung ihrer Effizienz. Die verschiedenen auf Länderebene praktizierten Modelle zeigen bei anhaltend hoher sozialer Effektivität heute nicht nur eine ökonomisch bessere Performance als vor zehn Jahren. Die Wohnbauförderung ist auch eines der leistungsfähigsten umweltpolitischen Lenkungsinstrumente geworden. Es war keineswegs absehbar, dass die Föderalisierung zu erhöhter Effizienz des Systems führen würde. Ganz im Gegenteil werden in vielen Bereichen zu Recht die hohen Kosten des Föderalismus beklagt. Ein Beispiel mit beklagenswert langer Leidensgeschichte sind die Bauordnungen und – in deren Prolongation – der Gebäudeenergieausweis. Warum ist es bei der Wohnbauförderung anders?

Die Wohnbauförderung wird in der Privatwirtschaftsverwaltung der Länder administriert. In diesem Bereich handelt das Land wie ein privater Akteur und schließt Verträge mit Förderungsnehmern. Das Land tritt als Stifter auf, setzt Förderungen ein, und erhält im Gegenzug gewisse Leistungen, beispielsweise Wohnungen zu bestimmten Preisen in bestimmten Ausstattungskategorien für bestimmte Bevölkerungsgruppen. Auf diesem privatwirtschaftlichen Wege kommt das Land seinen sozialpolitischen Verpflichtungen nach. Im Gegensatz zur Privatwirtschaftsverwaltung steht die Hoheitsverwaltung, wo das Land als Obrigkeit auftritt, Regeln vorgibt und deren Einhaltung exekutiert. Bei ersterem handelt das Land vorwiegend mit Anreizen, bei zweiterem mit Vorgaben und Verboten. Bei der Vergabe von Förderungen hat das Land in einem gewissen Rahmen Spielraum für Verhandlungen, in der Hoheitsverwaltung bestehen solche Spielräume nicht. Länderübergreifend einheitliche Definitionen und Regelungen werden vor allem aufgrund dieser Unterschiede bei den hoheitlich geregelten Bauordnungen stark vermisst, während sie bei der privatwirtschaftlich durchgeführten Wohnbauförderung kaum fehlen.

Die privatwirtschaftlichen Aktivitäten der Länder zeitigen Ergebnisse, die nach Effizienzkriterien ver-

gleichend bewertet werden können. Die Länderverwaltungen treten zwar nicht als Konkurrenten im Wettbewerb zu anderen Länderverwaltungen auf (was übrigens auch schon gefordert wurde), aber immerhin können sie aneinander gemessen werden. Hoheitliche Aufgaben, etwa auch die Exekution des Baurechts, entziehen sich demgegenüber einer Effizienzbewertung weitgehend.

Bei der Bewertung der Effizienz von Förderungsinstrumenten sind unterschiedliche Ansätze erprobt worden.¹ Dabei sind verschiedene Schwierigkeiten zu bewältigen: Der Förderungseffekt der einzelnen Modelle ist zu definieren. Dieser ist bei zinsgünstigen Darlehen ein gänzlich anderer als etwa bei rückzahlbaren Annuitätenzuschüssen. Die Wirkungsweise der Förderungssysteme unter wechselnden Rahmenbedingungen des Kapitalmarkts sind darzustellen. In der Zukunft wirksame Förderungsverpflichtungen (Annuitätenzuschüsse) sind mit Förderungen zu vergleichen, die kurz nach dem Bewilligungszeitpunkt wirksam werden (Baukostenzuschüsse oder Darlehen). Die relative Vorteilhaftigkeit von Förderungsmodellen für den Förderungsgeber bzw. den Förderungsnehmer sind zu gewichten. Schließlich ist die sozialpolitische und umweltpolitische Effektivität der Modelle zu bewerten.

Im Rahmen mehrerer Forschungsvorhaben für die FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen sowie für das IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen wurde vom Autor ein Bewertungssystem entwickelt, das mit folgenden Aspekten eine umfassende ökonomische Bewertung von Förderungsmodellen erlaubt:

- Liquiditätsbedarf für den Förderungsgeber im Zeitverlauf,
- Annuitätenverlauf für den Förderungsnehmer (= Nettomiete im geförderten Mietwohnbau),
- Gesamtkosten auf Finanzierungsdauer für den Förderungsgeber (deflationiert nach Barwert),
- Gesamtkosten auf Finanzierungsdauer für den Förderungsnehmer (deflationiert nach Barwert).

Grafisch aufbereitet ermöglicht dieser eingeschränkte Satz von Indikatoren die weitgehende ökonomische Beschreibung aller Förderungs-

1) Vgl. Donner, C. (1995): Das Ende der Wohnbauförderung. Versuch eines wohnpolitischen Gesamtsystems (Wien, Selbstverlag) sowie Czasny, K., Moser, P. (1999): Einsatz und Gesamtwirkung der Wohnbauförderungsmittel (Frankfurt a. M., Peter Lang).



delle. Die sozial- und umweltpolitische Wirkungsweise der Förderungsmodelle muss gesondert bewertet werden. Die Anwendbarkeit der Methode wurde im Effizienzvergleich der Förderungssysteme der österreichischen Bundesländer ebenso unter Beweis gestellt, wie bei internationalen Projekten zur Einführung neuer Förderungsmodelle.

Anwendung der Effizienzanalyse bei der Entwicklung eines Förderungsmodells für ein MOE-Land

2006 wurde für ein MOE-Land die Einführung eines gemeinnützigen Sektors, verbunden mit spezifischen Förderungsmodellen simuliert. Dabei wurde von folgenden Rahmenbedingungen ausgegangen:

Es soll eine Wohnbauleistung von 5.000 Wohneinheiten pro Jahr erreicht werden, die nach zehn Jahren auf 10.000 Wohneinheiten erhöht wird. Es wird von Baukosten von 800 Euro/m² ausgegangen. Dies ist für Großstadtreionen in Mittel-Ost-Europa realistisch. Zur Schaffung leistbarer Wohnungen sollten aber niedrigere Baukosten erreicht werden. In den meisten MOE-Ländern sind Mietwohnungen umsatzsteuerbefreit. Das hat im Neubau den Nachteil, dass die Mehrwertsteuer der Errichtungskosten nicht absetzbar ist und die Baukosten weiter um den Mehrwertsteuersatz verteuert werden.

Das monatliche Netto-Einkommen des Referenzhaushalts wurde mit Euro 640 angenommen. Es wird von einer Familie mit zwei Verdienern im öffentlichen Sektor ausgegangen. Das Einkommen entspricht in etwa dem 4. oder 5. Einkommens-Dezil. Das Förderungsmodell richtet sich also nicht an die einkommensschwächsten Haushalte. Die Referenz-Wohnung ist 65 m² groß.

Es soll eine monatliche Nettomiete für diese Wohnung von Euro 130 bzw. 2 Euro/m² erreicht werden. Das sind etwa 20 % des Haushaltseinkommens. Dazu kommen noch Betriebskosten, Steuern und v.a. Energiekosten. Es wird somit von einer erheblichen finanziellen Belastung der Haushalte ausgegangen. Diese preisliche Positionierung

der geförderten Wohnungen verfolgt mehrere Zielsetzungen: zum ersten sollen die von den Bewohnern zu leistenden Annuitäten einen substanziellen Beitrag zur Finanzierung ausmachen. Zum zweiten wird damit eine nur relative Attraktivität dieser Wohnungen erreicht. Sie sind billig genug, um attraktiv für viele Haushalte zu sein. Gleichzeitig sind sie nicht so billig, dass andere Angebotssegmente aus dem Markt gedrängt werden. Es kann damit die Entstehung geteilter Wohnungsmärkte, wenn schon nicht verhindert, so doch zumindest gemildert werden. Drittens zielt die preisliche Positionierung darauf ab, Anreize für die Haushalte zu schaffen, längerfristig in den ungeforderten Bereich zu wechseln, sprich: sich eine Eigentumswohnung oder ein Eigenheim anzuschaffen.

Der Anteil der öffentlichen Finanzierung soll so gering wie möglich gehalten werden. Es wird als realistisch aufgefasst – ähnlich zu den besten in Österreich angewandten Modellen – mit einer öffentlichen Förderung von 20–30 % der Gesamtkosten (Bau- und Finanzierungskosten auf Finanzierungsdauer nach Barwert) auszukommen. Das setzt den Einsatz effizienter PPP-Modelle und den effektiven Einsatz des Kapitalmarktes voraus. Kosteneffektivität wird allen Akteuren abverlangt: den Banken durch Anreize zur Dämpfung der Zinssätze, der Bauwirtschaft durch Anreize zu niedrigen Baukosten, den Gemeinden durch die Zurverfügungstellung günstigen oder kostenlosen Baulands und natürlich den Bauträgern durch ein entsprechend enges Korsett aus knappen Förderungen und gedeckelten Mieten.

Bei den Finanzierungsmodellen wird von nur 2 % Eigenmittel der Bauträger bei 3,5 % Eigenkapitalverzinsung ausgegangen. Dieser Anteil sollte in weiterer Folge erheblich angehoben werden. Seitens der Bewohner soll Eigenkapital in der Höhe von 5 % der Baukosten eingebracht werden. Die Förderdarlehen sind einprozentig verzinst. Für die Kapitalmarktdarlehen ist ein Zinssatz von 5 % variabel angenommen. Für die Barwertberechnungen wurde schließlich eine Inflationsprognose von 2 % p.a. zurgrunde gelegt.



Informationen

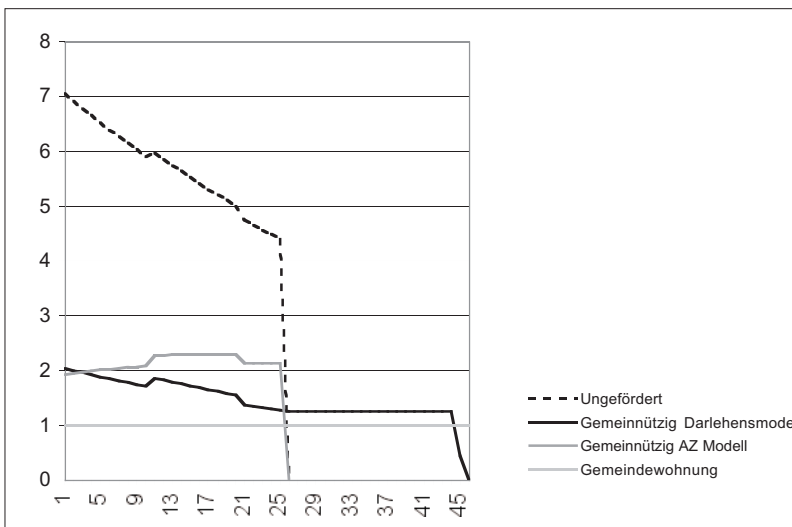
Dr. Wolfgang Amann
IIBW – Institut für Immobilien,
Bauen und Wohnen
Institute for Real Estate, Construction and Housing
Eichendorffgasse 4/8
1190 Wien/Vienna, Austria
fon: +43 1 968 6008
mobile: +43 650 301 69 60
email: amann@iibw.at
web: www.iibw.at

Fortsetzung von Seite 25

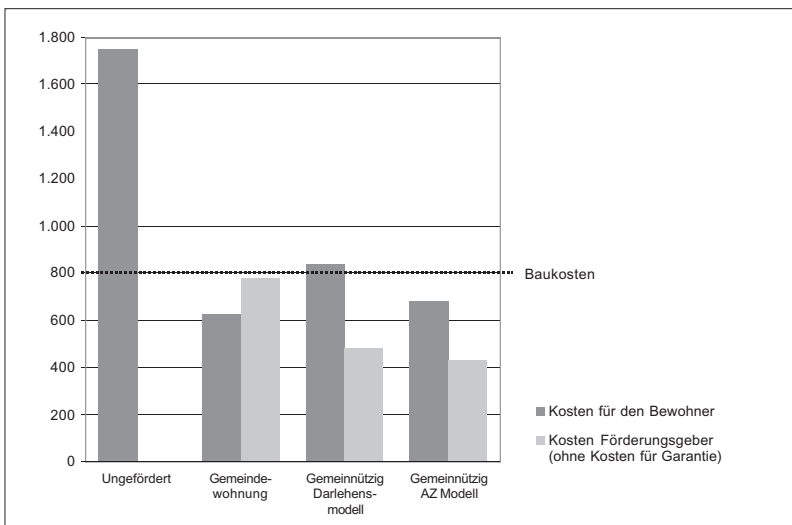
Es wurden vier grundsätzliche Modell-Typen durchgerechnet und mit dem Instrument der IIBW-Effizienzanalyse beschrieben. Die Grafiken 1–3 verdeutlichen, dass damit die Wirkungsweisen der Modelle weitgehend präzise beschreibbar sind.

Grafik 1 zeigt den realen, d.h. um die allgemeine Teuerung bereinigten Annuitätenverlauf (Nettomiete). Die ungefördert errichtete Wohnung

Grafik 1: Mietenentwicklung der vier Fördermodelle (netto kalt in Euro/m² pro Monat, real), Quelle: IIBW



Grafik 2: Kosten auf Finanzierungsdauer für Bewohner und Förderungsgeber (in Euro/m² nach Barwert), Quelle: IIBW



benötigt, selbst angesichts der moderaten Baukosten, für ihre Refinanzierung Mieten von 7 Euro/m², was die Zahlungsfähigkeit durchschnittlicher Haushalte in den MOE-Ländern bei weitem überfordert. Das Finanzierungsmodell geht von konstanten Rückzahlungen aus. Real bedeutet das eine sukzessive Verbilligung der Wohnung. Im Gegensatz dazu wurden die beiden Gemeinnützigkeitsmodelle auf Basis valorisierter Mieten von anfangs 2 Euro/m² kalkuliert. Sie bleiben daher real in etwa konstant. Beim Darlehensmodell verlängert sich die Finanzierungslaufzeit auf 45 Jahre. Das Annuitätenzuschuss-Modell (AZ-Modell) ist nach 25 Jahren ausfinanziert. Bei der Gemeinwohnung mit nur 1 Euro/m² Anfangsmiete werden weit über 50 Jahre für die vollständige Refinanzierung benötigt. Derartige Finanzierungszeiträume sind ökonomisch praktisch nicht mehr darstellbar.

Grafik 2 zeigt die Gesamtkosten der Modelle auf Finanzierungsdauer für den Förderungsnehmer (Mieter) bzw. den Förderungsgeber (Staat), deflationiert auf heutigen Geldwert. Der Förderereffekt aus zinsgünstigen Darlehen, wie sie bei den Modellen Gemeinwohnung und Gemeinnützig Darlehensmodell angewandt sind, ergibt sich gemäß Opportunitätskostenansatz aus dem Zinsdifferenzial zur Kapitalmarktfinanzierung. Es wird von der Annahme ausgegangen, dass der Staat auf der einen Seite zinsgünstige Darlehen vergibt und sich auf der anderen Seite selbst am Kapitalmarkt refinanzieren muss.

Unter den gegebenen Modellannahmen hat der Mieter einer ungeförderten Wohnung auf Finanzierungsdauer mehr als das Doppelte der Baukosten zu bezahlen. Das liegt zu einem guten Teil daran, dass bei der ungeförderten Wohnung die Grundkosten mit abgedeckt werden müssen, während bei den anderen Modellen davon ausgegangen wird, dass diese von den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden. Der Förderungseffekt der Zurverfügungstellung des Baulands ist schwer zu bewerten. Verkehrswerte erscheinen jedenfalls zu hoch angesetzt.

Bei den beiden Gemeinnützigkeitsmodellen und der Gemeinwohnung teilen sich Mieter und Staat die Kosten. Obwohl in der Gemeinwohnung eine Anfangsmiete von nur 1 Euro/m² bezahlt werden muss, sind die Gesamtkosten für den Mieter nur geringfügig niedriger als bei den Gemeinnützigkeitsmodellen. Dies liegt an der extrem langen Finanzierungsdauer.

Unter den gegebenen Annahmen zeigt das AZ-Modell die beste Performance für Förderungsgeber und -nehmer. Nicht berücksichtigt ist, dass von Gemeinnützigem Bauvereinigungen errichtete geförderte Wohnbauten ein besonders geringes Ri-



siko aufweisen, wodurch die Kosten für die erforderliche Kapitalmarktfinanzierung bedeutend niedriger als für ungefördert errichtete Wohnungen sind.

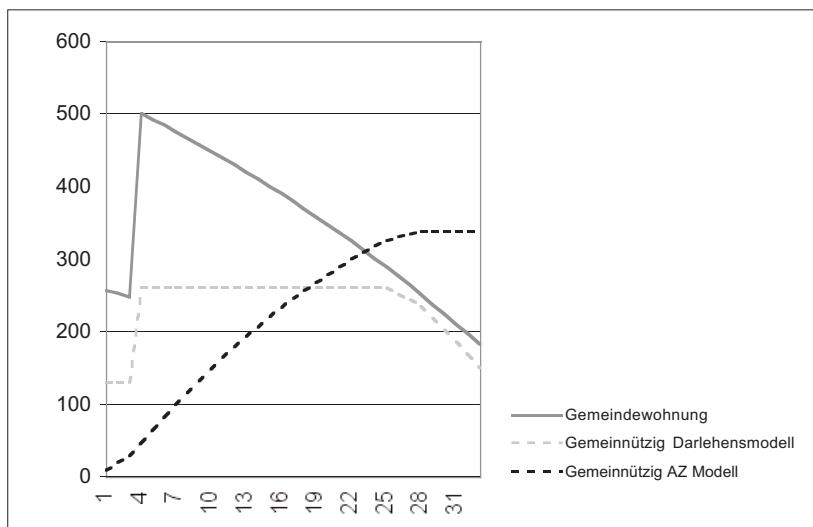
Von großer Bedeutung für die Instrumentenwahl ist die Liquiditätsbelastung für den Förderungsgeber. Die Förderung des Wohnbaus ist kostenintensiv. Damit hängt die langfristige Sicherung der Spielräume der öffentlichen Hand wesentlich von der Wahl der richtigen Förderungsmodelle ab. Besonders hohe Kosten für die öffentliche Hand verursachen natürlich die gänzlich aus öffentlichen Mitteln finanzierten Gemeindewohnungen. Unter den gegebenen Annahmen (anfangs 5.000 Wohnungen pro Jahr, später 10.000) wird eine jährliche Liquiditätsbelastung von maximal 500 Mio Euro erreicht. Die Belastung sinkt mit der Zeit aufgrund der steigenden Rückflüsse. Das Gemeinnützige Darlehensmodell wird zur Hälfte vom Kapitalmarkt finanziert. Entsprechend geringer ist der Liquiditätsbedarf der öffentlichen Hand. Allerdings bleibt der Finanzierungsbedarf im berechneten Modell 25 Jahre konstant, da zugrunde gelegt wird, dass die Förderdarlehen erst nach Tilgung der Kapitalmarktdarlehen zurück bezahlt werden. Umgekehrt sieht es beim Annuitätzuschuss-Modell (AZ-Modell) aus, bei dem der Staat anfangs mit geringen Zahlungen das Auslangen findet. Nachdem die Zuschüsse aber für lange Zeit zugesichert werden, erhöhen sich die Zahlungsverpflichtungen Jahr für Jahr. Nach einigen Jahren entfallen die verfügbaren Mittel zum überwiegenden Teil auf Verpflichtungen, die in der Vergangenheit eingegangen wurden. Dies schränkt die zukünftigen wohnungspolitischen Spielräume wesentlich ein.

Auf Basis der dargestellten Effizienzanalyse konnte die Funktionsfähigkeit und Effektivität der beiden Gemeinnützigkeits-Modelle schlüssig nachgewiesen werden.

Systemwettbewerb zwischen Förderungsmodellen der Länder

Die IIBW-Effizienzanalyse wird, wie eingangs erwähnt, seit langem auch zum Effizienzvergleich der Förderungssysteme der österreichischen Bundesländer eingesetzt. Folgende Ergebnisse sind dabei erzielbar:

- Es kann mit diesem Instrument zum Systemwettbewerb zwischen den Bundesländern beigetragen werden. Nachdem es keinen Markt gibt, auf dem die Förderungsgeber gegeneinander antreten, fehlen Marktsignale, die dem Wettbewerbssteilnehmer ansonsten Rückschlüsse auf seine Effizienz geben. Die Rückkoppelung der Marktinformation als Motor für die Effizienz von Märkten kann durch die Effizienzanalysen m.E. substituiert werden.



Grafik 3: Liquiditätsbelastung des Förderungsgebers in Mio Euro nominal. Quelle: IIBW

- Es ergab sich mehrfach die Gelegenheit, bei der Weiterentwicklung bestehender Förderungsmodelle mitzuwirken. Hier hat sich die IIBW-Effizienzanalyse bewährt, um alternativ zur Diskussion stehende Modelle abzuwägen, deren Vor- und Nachteile zu kommunizieren und dadurch zur politischen Entscheidungsfindung beizutragen.
- Natürlich ist es mit einem solchen Instrument auch möglich, eine Rangfolge der Förderungssysteme zu erstellen. Derartige Rankings erweisen sich jedoch regelmäßig als wenig zielführend, da sie die Realität zu stark vereinfacht darstellen. Trotz der gegebenen Komplexität kann mit einem Rechen-Modell niemals die Vielschichtigkeit der Förderungspraxis vollständig abgebildet werden. Es kann allzu leicht passieren, dass bei Förderungsmodellen mit schlechter Platzierung essenzielle Nebeneffekte unberücksichtigt geblieben sind. Unvermeidlicher Weise findet sich der größere Teil der Untersuchten in den Ergebnissen nicht wieder. Diese werden die Methode oder Datenbasis der Untersuchung in Zweifel ziehen, um das eigene Förderungsmodell zu rechtfertigen. Damit aber begibt man sich der Möglichkeiten, mit den Effizienzanalysen zum Systemwettbewerb beizutragen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Instrumente wie das dargestellte zur Effizienzerhöhung von Anreizsystemen (Wohnbauförderung) beitragen können, indem Wettbewerb simuliert wird.

Wolfgang Amann
IIBW