

EDWIN DEUTSCH/WOLFGANG SCHÖPP

Wohnkosten, Haushaltsvermögen und Förderungseffizienz

Strategien für einen intergenerationellen Lastenausgleich*

Kurzfassung

Die vorliegende Studie legt theoretische Überlegungen und empirisches Material zum Thema der Finanzierungskraft der Haushalte im Wohnwesen vor. Der Begriff der Finanzierungskraft umfaßt die Lebenszykluseinkommen, die ererbte bzw. übertragene Vermögensausstattung sowie komplementäre Vermögensbestandteile wie die Kreditwürdigkeit durch Ausbildung und Beruf, und auch intangible Komponenten wie die Zugehörigkeit zu bestimmten Schichten mit unterschiedlicher Information über den Zugang zum Wohnungsmarkt. Es wird argumentiert, daß in einer Welt mit unterschiedlichen Vermögensausstattungen stets die Tendenz besteht, daß die Wohnungsanbieter die Haushalte mit Vermögensvorteilen an sich binden. Das soziale Problem des Wohnens wird darin erblickt, daß Haushalte ohne ausreichende Vermögensausstattung sowohl im Rahmen einer freien Wohnungsmarktwirtschaft als auch, aufgrund ökonomischer und sozialer Ineffizienzen, bei ausgeprägter angebotsseitiger Staatsintervention vom Wohnungsmarkt ausgeschlossen werden. Es wird vorgeschlagen, ein Subjekt-hilfesystem nach dem Muster einer negativen Einkommensteuer zu implementieren, während geeignete Anreize benötigt werden, daß eine Vielfalt von Angebotstypen die langfristige Wohnraumversorgung für aufeinanderfolgende Generationen sicherstellt. Zum Beleg dient ausführliches Material über die Wohnsituation in Österreich.

1. Einleitung

In dieser Studie geht es um das Haushaltsvermögen und um die Frage, wie die Wohnungspolitik auf die Tatsache der ungleichen Vermögensverteilung reagieren soll.

In den üblichen Konzeptionen von Objektförderungssystemen und Subjektförderungs-systemen wird das verfügbare Haushaltseinkommen mit mehr oder weniger restriktiven Auflagen zur Bemessungsgrundlage der Förderungswürdigkeit herangezogen. Das Haushaltseinkommen ist jedoch kein zufriedenstellendes Konzept. Der theoretisch wünschenswerte Begriff ist die Finanzierungskraft, die das laufende Einkommen, das Lebenseinkommen, die ererbte Vermögensausstattung und das Sparvermögen sowie diverse Formen intangiblen Kapitals, wie etwa die Informationsvorteile, umfaßt.

In jüngster Zeit sind vor allem in der angelsächsischen Literatur einige interessante Arbeiten erschienen, die sich mit dem Thema der Vermögens-effekte befassen. In einer empirischen Studie über Kanada prüft L. Jones (1) die Wohnwahl junger Haushalte unter den Finanzierungsrestriktionen, die mit der Verfügbarkeit über tangibles Kapital (net worth) und Humankapital (Einkommenserwartung im Lebenszyklus) verknüpft sind; die jeweilig verfügbare Eigenkapitalausstattung dürfte den Resultaten zufolge stärker ins Gewicht fallen als die Kreditgarantien mittels Humankapital. Andere Autoren haben im Gefolge "dynastischer" Ansätze (2) auf

den wichtigen Zusammenhang zwischen Kreditrationierung und familiären Vermögenstransfers hingewiesen (3), wonach Kreditrestriktionen die Wahrscheinlichkeit privater Transfers erhöhen. Verlässliche, im internationalen Vergleich bewährte Befunde stehen aber zur Zeit noch aus. Vor allem der Zusammenhang mit den nationalen Förderungssystemen ist derzeit noch ungeklärt.

Der folgende Beitrag zielt darauf ab, die Effekte der Vermögensverteilung im Rahmen einer Theorie des intergenerationellen Lastenausgleichs zu prüfen. Die wohlfahrtstheoretischen Ansätze der optimalen Staatsintervention bedürfen zweifellos einer Ergänzung aus dieser Sicht. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Zugangsbeschränkungen zu Förderungsmitteln, die bei Individuen mit und ohne familiäre Vermögensausstattung unterschiedlich ausfallen.

Die empirischen Resultate der vorliegenden Studie stützen sich auf eine repräsentative Umfrage von nahezu 5 000 österreichischen Haushalten, die vom Fessel + GFK Institut im Sommer 1988 im Zusammenwirken mit den Autoren vorgenommen wurde. Die Fragebogenerhebung diente dem Zweck, den Verlauf von Wohnwahl, Wohnkosten, Haushaltseinkommen und Haushaltsvermögen (d.h. der Eigenmittelausstattung) im Lebenszyklus untersuchen zu können. Die Feldstudie ist samt primären deskriptiven Statistiken in Fessel + GFK (4) dokumentiert. Ergänzende Analysen des Primärmaterials mit besonderer Berücksichtigung der Haushaltspräferenzen, der Wohnverweildauer und des statistischen Repräsentationsgrades finden sich bei Deutsch, Schöpp und Aufhauser (5).

Die Stichprobe wurde mit Absicht auf die Altersklasse des "zweiten Lebensabschnitts" (d.h. bis maximal 50 Jahre) eingeschränkt. In der Beurteilung der Fakten und der Effizienz von Objektförderung und Subjektförderung treten die Besonderheiten des österreichischen Förderungswesens häufig in den Vordergrund. Verschiedene empirische und theoretische Aussagen sollten jedoch unabhängig von spezifisch österreichischen Verhältnissen zu bewerten sein.

Die Studie gliedert sich wie folgt. Nach der Einleitung beginnt der zweite Abschnitt mit dem Ausgangsproblem: Um ein korrektes Maß der Wohnkosten zu erhalten, müssen die Opportunitätskosten der Eigenmittel zu den laufenden, periodischen Wohnkosten hinzugezählt werden. Der dritte Abschnitt zeigt anhand dieser Rechnung, daß die Vermögensbildung durch Objektförderung möglicherweise zu einer Polarisierung in Schichten mit unterschiedlichen Wohnchancen führt. Im vierten Abschnitt wird diese Behauptung anhand eines empirischen Modells abgestützt, welches zeigt, daß Liquidität zum Teil durch Bodenpreise und andere Faktoren abgeschöpft wird; im nachfolgenden fünften Abschnitt wird daraus geschlossen, daß der Wohnungsmarkt in gewissem Sinne als Auktionsmarkt über Eigenmittel aufgefaßt werden kann. Auf der Grundlage dieser Fakten versucht der sechste Abschnitt einige theoretische Aussagen zum Prinzip des intergenerationellen Lastenausgleichs: Ein sozial effizientes Förderungssystem muß

aufeinanderfolgende, "überlappende" Generationen mit gleichen Zugangschancen zum Wohnungsmarkt ausstatten. Der letzte Abschnitt bietet einige Schlußfolgerungen für den Entwurf eines sozial effizienten und anreizverträglichen Subjekthilfesystems.

2. Das Ausgangsproblem

Welche Wohnung beschafft werden kann, hängt von der Finanzierungskraft im Lebenszyklus ab. Das österreichische Wohnrecht stellt die Förderungswürdigkeit auf die Richtgröße des laufenden Einkommens ab. Für Haushalte mit überdurchschnittlicher Einkommenserwartung bietet dieser Sachverhalt einen Anreiz, die Objektförderungen, die das System dominieren, in einem Lebensabschnitt geringeren Einkommens auszunutzen. Daher sind die rechtlich festgelegten Einkommensobergrenzen nur in den seltensten Fällen wirksam, und unter den Haushalten des zweiten Lebensabschnitts bilden die geförderten Haushalte bereits die Mehrheit.

Andererseits kennt das österreichische Wohnbauförderungsgesetz keine Vermögensobergrenzen. Dafür gibt es eine Reihe guter Gründe: Der einzelne Haushalt soll in individueller Rationalität zum Sparen angeregt werden; seine Kreditwürdigkeit zur Fremdmittelaufnahme steigt mit den Eigenmitteln; aus volkswirtschaftlicher Sicht kann auf eine hinreichende Sparquote nicht verzichtet werden; die Funktionsfähigkeit des Förderungskreislaufs hängt unter anderem vom Sparverhalten ab.

Doch die private Tugend des Sparens geriet in Hinsicht auf die Zuteilung von Förderungsmitteln mit der Zeit zur sozialen Untugend. Die Förderungsmittel sind knapper geworden; die Zinsen auf Fremdkapital sind hoch; also muß der Haushalt über ausreichende Eigenmittel verfügen. Sieht man vom schmal gewordenen Segment des öffentlichen sozialen Wohnbaus ab, sind ausreichende Eigenmittel der Eintrittspreis in die Förderungswürdigkeit. Besserverdienende Haushalte verfügen in der Regel über höhere Eigenmittel, oder sie sind zumindest ausreichend kreditwürdig, um restliche Finanzierungserfordernisse im privaten Bankensektor zu befriedigen. Das Förderungssystem tendiert dazu, die besserverdienenden Haushalte zu begünstigen.

Die erste These lautet: Eine Neugestaltung der Wohnungspolitik, wie sie eben wieder zur Debatte steht, kann ohne Sicht auf die Vermögenssituation der Haushalte nicht gelingen.

Ein kurz geschildertes Ausgangsproblem soll die erste These untermauern. Aus den vorhandenen Angeboten der Wohnbauträger läßt sich ablesen, daß ein Quadratmeter geförderten Wohnraums im Eigentum (zur Preisbasis 1988) grob gerechnet 50,— öS kostet, mit Betriebskosten und Heizkosten kommen jeweils 10,— öS pro Quadratmeter hinzu. Die monatlichen Quadratmeterkosten sollten demnach alles in allem 70,— öS betragen. Ähnliches gilt auch für die geförderten Neubaumieten, sofern sie nicht zu den relativ wenigen Sozialmieten zählen. Doch diese Zahlen sind verzerrt, um nicht zu sagen irreführend.

Rechnet man die Eigenmittel hinzu, leistet ein österreichischer Haushalt im Durchschnitt weit höhere Beträge. Als Eintrittspreis ins Förderungssystem werden bei Eigenheimen erstaunliche 900 000 öS aufgebracht, bei Eigentumswohnungen sind es immerhin 250 000 öS. Man kann davon ausgehen, daß die Eigenmittel auf der Habenseite eines Portefeuilles – real gerechnet – mit Einschluß von Zinssubventionen 5 % real erwirtschaften. Addiert man in korrekter Rechnung die Habenzinsen zu den laufenden Kosten, dann kostet ein Eigentum pro Monat heute weit mehr als 100,— öS pro Quadratmeter. Bei Mieten in geförderten

Neubauten liegen die Kosten tiefer, aber nicht wesentlich (von den Sozialmieten wieder abgesehen).

Ganze 8 % der österreichischen Haushalte im erwerbsfähigen Alter von 20 bis 50 Jahren müssen mit einem verfügbaren Nettoeinkommen von maximal 10 000 öS auskommen. Kinderbeihilfe, Wohnbeihilfe, Mietzinsbeihilfe und periodische Zuwendungen von Verwandten sind bereits eingerechnet. Bei einem verfügbaren Einkommen von maximal 12 000 öS erhöht sich diese Zahl auf 14 %. Nun läßt sich zeigen: Ein gefördertes Eigenheim von 120 m² kostet nach Einrechnung der Eigenmittel 11 000 öS pro Monat, eine geförderte Eigentumswohnung von 80 m² kostet 7 000 öS. Hätten die 14 % der österreichischen Haushalte allesamt weder Eigentum noch Vermögenswerte, müßten sie auf gefördertes und erst recht auf ungefordertes Neubaueigentum verzichten. Und für viele ist das tatsächlich der Fall.

Ein guter Teil der Förderungsmittel wird durch Haushalte absorbiert, die, an Einkommen und Vermögen gemessen, auf dem freien, ungeforderten Wohnungsmarkt auftreten könnten. Die Mittel fehlen dort, wo soziale Hilfestellung nötig wäre. Das derzeitige System bedarf aus sozialer Sicht weitreichender Korrekturen.

3. Die ungeplante Polarisierung

Im fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaat trifft die Wohnungspolitik auf einen fundamentalen Zielkonflikt: Die Behebung der Wohnungsnot benötigt Förderungsmittel, die tendenziell zur endgültigen Befriedigung qualitativ hochstehender Wohnwünsche und Wohnstile abgeschöpft werden.

Im Prinzip wurde in Wien und in anderen österreichischen Städten richtig erkannt, daß Wohneinheiten für temporäre und endgültige, standardmäßige und qualitativ hochstehende Zwecke in sozialer Durchmischung integriert werden sollten. Es ist eine faszinierende Herausforderung an neue Formen der Architektur, die Integration in ästhetischer, kostensparender und umweltverträglicher Gestaltung zu bewältigen. Die Problematik besteht darin, daß die Errichtung qualitativ hochstehender Einheiten weitere Ansprüche an das Förderungsvolumen stellt. Die Anhebung der Förderungsgrenze für geförderten Wohnraum auf 150 m² liefert nur ein Beispiel dieser Art. Die zusätzlichen Förderungsmittel fehlen bei der Deckung des ungedeckten Bedarfs an kostengünstigen Wohnungen.

Die Wohnungspolitik der Zweiten Republik war stets bestrebt, das Wohnungsproblem mit Hilfe einer massiven sekundären Umverteilung zu lösen. Rechnet man Objektförderungen, Subjektförderungen, Abschreibungen und Bausparzuschüsse zusammen, waren es in den letzten Jahren ca. 40 Mrd. öS jährlich, und damit pro Haushalt dreimal soviel wie in der benachbarten Bundesrepublik Deutschland. Der Motor dieses Förderungsaufkommens waren volkswirtschaftliches Wachstum und Budgetdefizite. Die Frage der wirtschaftlichen Effizienz der Mittelverwendung wurde ebenso in den Hintergrund gedrängt wie die Frage der sozialen Verteilung. In der Aufbauphase der Republik hat das Wohnungsförderungssystem tatsächlich den dringlich notwendigen Ausbau des Wohnbestands ermöglicht. Seit etwa zehn Jahren rückte jedoch der Aspekt der Qualitätsverbesserung merkbar in den Vordergrund.

Es ist interessant festzustellen, daß in Österreich auffallende Parallelen zwischen der Wohnungspolitik und der Einkommenspolitik bestehen. Wie der Lohnforschungsexperte A. Guger (6) in einer Studie zu Recht bemerkt, stand in der Einkommenspolitik weder das Allokationsziel noch das Verteilungsziel, sondern stets das Wachstumsziel an der Spitze der Prioritäten. Die mit Kompromissen unweigerlich verknüpften Verteilungsprobleme und allo-

kative Ineffizienzen (bis hin zur Ressourcenvergeudung) sollten durch Wachstum ausgeglichen werden; es wäre nur bei fortgesetztem Wachstum möglich, zu verteilen. Ein gewisser Mangel an demokratischer Konfliktlösungsfähigkeit ist nicht zu übersehen, im Gegensatz zu Nationen mit so unterschiedlichen sozialen Präferenzen wie Großbritannien, der Bundesrepublik Deutschland und Schweden.

Die knappen werdenden Budgetmittel der letzten Dekade haben die österreichische Wirtschaftspolitik in einigen Bereichen zu mehr Transparenz und Effizienz gezwungen. Der äußerst sensible Sektor des Wohnbaus war mit Rücksicht auf vielschichtige Interessen von eher zaghaften Reformschritten gekennzeichnet. Da aber die öffentlichen Mittel für eine Totalversorgung der Bevölkerung unmöglich ausreichen, ist die Frage nach zeitgemäßen Instrumenten nicht zu umgehen.

Die zweite These der Studie lautet: Eine Wohnungspolitik im Sinne einer massiven sekundären Umverteilung zwecks Erreichung sozialpolitischer und vermögenspolitischer Ziele hat ausgedient. Sie hat zumindest dann ausgedient, wenn sie weiterhin auf die Instrumente des traditionell organisierten und administrierten Wohnbaus zurückgreift. Die neu entstehenden sozialen, kulturellen und regionalen Bedürfnisse und Bedürftigkeiten verlangen nach effizienten und dezentral organisierten wirtschaftspolitischen Instrumenten.

Den wesentlichen Grund zur Formulierung der These erblicken die Autoren im Sachverhalt, daß die Primärverteilung der Einkommen und Vermögen auf den Einsatz wohnungspolitischer Instrumente nicht neutral reagiert. Statt dessen ist ein dynamisches Reaktionsmuster zu erkennen, das die Gefahr zur Polarisierung in drei soziale Schichten in sich birgt:

(1) Ein wachsender Teil der Bevölkerung, unter den 20- bis 50jährigen fast ein Drittel, findet sich in Wohnungen des Familienbesitzes, d.h. in ererbten und übertragenen Einheiten, die von den Eltern oder Angehörigen gebaut, erworben oder bewohnt wurden. Obgleich eventuell mit Förderungsmitteln bedacht, fallen diese Wohneinheiten langfristig aus dem System heraus. Die betroffenen Haushalte tragen über den Weg steuerlicher Abgaben zwar weiter zum Wohnbauförderungsaufkommen bei, sie gewinnen aber netto betrachtet private Renten aus den früher gewährten Förderungen, d.h. aus der sozialen Vermögensbildung. Gleichzeitig ist paradoxerweise zu erkennen, daß die Einkommen dieser Haushalte, von regionalen Ausnahmen abgesehen, etwas niedriger sind als im Durchschnitt. Dafür gibt es mehrere Ursachen, die eventuell auch zusammenwirken: Der Einkommenswunsch der Haushalte sinkt nach Maßgabe der Lebenshaltungskosten und der Wohnsicherheit; nach gleicher Maßgabe drückt der Arbeitsmarkt das Lohnniveau; ein Wohnungswechsel läßt sich trotz des Familienbesitzes nicht realisieren, wenn zuwenig laufendes Einkommen vorhanden ist und wenn das Wohnungseigentum keinen ausreichenden Veräußerungswert erzielt.

(2) Ein zweiter Teil der Bevölkerung gehört zur Schicht mit höherer Schulbildung und beruflicher Ausbildung. Diese Schicht zeichnet sich durch eine starke Dynamik der Einkommen im Lebenszyklus aus. Sie drängt in die Regionen mit der größten Wirtschaftsdynamik, wo Einkommen und Wohnkosten parallel und kräftig steigen. In den Ballungsräumen steigen die Wohnkosten sogar noch schneller als die Einkommen. Nur jene Schicht, die über ausreichende Eigenmittel und Finanzierungsmöglichkeiten

im Lebenszyklus verfügt, vermag dort die steigenden Lebenshaltungskosten ohne merklichen Konsumverzicht aufzufangen. Sie ist auch jene Schicht, die den größten unmittelbaren Vorteil aus dem derzeitigen Förderungssystem ziehen kann.

(3) Ein dritter Teil der Bevölkerung, der sich weder auf Familienbesitz noch auf ausreichende Eigenmittel noch auf hinreichende Einkommenserwartungen stützen kann, droht von beiden erwähnten Schichten ins Abseits gedrängt zu werden. Die betroffenen Haushalte sind oft nicht in der Lage, ausreichende Sicherheiten und Einkommen für die Gewährung von Bankkrediten anzubieten. Sie sind Kreditrationierungen ausgesetzt, wodurch paradoxerweise gerade sie vom System der objektgeförderten Wohnungen ausgeschlossen werden. Bei gleichzeitig knappem Angebot an kostengünstigem Wohnraum sinken die Chancen zu sozialer Mobilität, die Konkurrenz mit der neuen Immigration kann zu verschärften sozialen Spannungen führen.

Diese drei Schichten sind das ungeplante Erbe aus sozialem Wohnbau und Förderung des Wohnungseigentums.

Im traditionellen Bild des Konsumverhaltens regelt ein Haushalt das Konsumniveau nach Vorgabe von Präferenz und Einkommen. Die empirischen Befunde aus der Feldstudie legen den umgekehrten Einfluß nahe. Konsumwünsche wirken auf die Einkommenshöhe zurück (7): Der Wohnkonsum, der zwischen 15 bis 40 % des Budgets ausmachen kann, dürfte ein Faktor sein, der die Einkommenshöhe mitbestimmt. Natürlich ist damit nicht behauptet, daß diese Aussage für jeden einzelnen Haushalt zutrifft. Sie erscheint u.a. für jene Haushalte plausibel, die auf Grund von Ausbildung, Berufschancen und partnerschaftlicher Arbeitsteilung zu einer Kontrolle der Arbeitsleistung und der Einkommenshöhe befähigt sind. Ein sicheres Urteil über die Befunde kann klarerweise erst nach Bewährung in weiteren Studien erfolgen.

Mit den notwendigen Vorbehalten läßt sich aber ein stabilitätspolitisches Argument ableiten: Wenn die besserverdienenden Haushalte in der Lage sind, Wohnkosten ausreichend durch steigende Einkommen aufzufangen, dann ist es sinnvoll, in zielgruppenorientierter Förderung die Wohnungsnachfrage der einkommensschwächeren Gruppen zu heben. Die gesamte Wohnungsnachfrage wird dann weder stagnieren noch sinken, sondern zusätzliche Impulse erhalten.

4. Die paradoxen Effekte der Eigenmittel

Höchst interessante Ergebnisse treten zutage, wenn man die Haushalte ohne Familienbesitz näher untersucht. Betrachten wir jene Haushalte, die ein Objekt innerhalb der letzten 20 Jahre auf dem Alt- oder Neubaumarkt gemietet oder erworben haben oder im Fall von Eigenheimen auch selbst errichtet haben. Es handelt sich also um jene Haushalte, die einmal auf Wohnungssuche waren. In den nun folgenden Ergebnissen sind ihre Kosten, Eigenmittel und Einkommen allesamt auf reale Größen zur Preisbasis 1988 umgerechnet.

Das verfügbare Nettoeinkommen dieser Haushalte beträgt im Durchschnitt knapp 22 000 öS. Ein Haushalt, der mit 18 Jahren für eine Wohnung zu sparen beginnt, bringt es jährlich, die Habenzinsen eingerechnet, auf etwas über 20 000 öS. Zum Zeitpunkt der Aktivierung der Eigenmittel sind 475 000 öS angesammelt. Davon stammen 65 000 öS von den Eltern und anderen Verwandten, in die jährliche Sparsumme ist hier der Einfachheit halber die ganze Familie miteinbezogen. Verdient der Haushalt mehr als der Durchschnitt, kommen pro 1 000 öS Nettoeinkommen weitere

6 700 öS an Eigenmitteln hinzu, bei geringerem Einkommen sind es entsprechend weniger.

Es versteht sich von selbst, daß diese Werte bei einzelnen Teilpopulationen unterschiedlich ausfallen. Für ein Eigenheim und für eine ungeforderte Eigentumswohnung werden mehr, für eine geförderte Eigentumswohnung und für Mieten werden geringere Eigenmittel aufgebracht. Die Streuung der Einkommen und der Eigenmittel ist beträchtlich. Es verdient festgehalten zu werden, daß dieser Sachverhalt für alle untersuchten Berufsschichten zutrifft. Die Vermögensbildung und ihre Umsetzung in Wohnkonsum sind in gewissem Maße ein individueller Zufallsprozeß.

Fürs erste scheint sich dieser Befund damit zu decken, daß die traditionellen, nach gesellschaftlichen Klassen ausgerichteten Wohntheorien mit der zunehmenden Individualisierung der Gesellschaft an Bedeutung eingebüßt haben. Zur Erklärung der Ungleichheit entwickeln sich nunmehr Theorien der Lebensstile, der sozialen Positionen und sozialen Informationsnetze (8).

Es wäre nichtsdestoweniger ein Fehlschluß, die systematische Komponente von Ausbildung und Beruf im Sinne traditioneller (Berufs-) Klassen sowie der Humankapitaltheorie zu vernachlässigen. Die Zufallsprozesse des Eigenmittelaufkommens weisen deutlich unterschiedliche Determinanten (Parameter) auf: Hängt die Eigenmittelaufbringung bei Hilfsarbeitern stark von den individuellen familiären Besitzverhältnissen ab, dominiert mit steigender Berufsbildungsschicht, besonders bei Akademikern und Managern, die systematische Komponente des Sparens aus dem wachsenden Einkommen.

Was die Konsequenzen aus der Vermögensakkumulation betrifft, geben die Ergebnisse ohne Rücksicht auf spezifische Schichten Anlaß zur *dritten These*: Auf den organisierten Märkten des Altbau- und Neubaus besteht die Tendenz, daß zusätzliche Eigenmittel durch Bodenpreise und Ineffizienzen der Wohnungswirtschaft absorbiert werden und "versinken"; Ausnahmen bilden das Segment der Sozialmieten (wo die Eigenmittel ohnehin gering sind) und das Segment der mit Selbsthilfe errichteten Eigenheime (wo Grundstücke bereits vorhanden sind).

Diese These soll mit einem Gedankenexperiment verdeutlicht werden. Man stelle sich einen Haushalt vor, dessen Einkommen und Eigenmittelausstattung gerade dem Durchschnitt entsprechen. Der Haushalt hat vor, ein fertiges gefördertes Eigentumsobjekt zu erwerben. Der Bauträger bietet das Objekt gegen sofort fällige Eigenmittel und gegen eine monatliche Restzahlung für (teilweise gefördertes) Fremdkapital an. Dem Haushalt erscheint die laufende Restzahlung zu hoch, und er will sie durch den Einsatz höherer Eigenmittel reduzieren. Er borgt sich privat von der Tante noch 10 % zusätzliche Eigenmittel aus (bei geförderten Eigenheimen ca. 90 000 öS, bei geförderten Eigentumswohnungen 25 000 öS) und zahlt ihr dafür in Zukunft 5 % reale Zinsen. Das sind im Fall des Eigenheims monatlich 375 öS, im Fall der Eigentumswohnung 104 öS. Dem Bauträger drückt er diese zusätzlichen Eigenmittel auf die Hand, und er erwartet, daß die laufenden Restzahlungen um den Zinsbetrag auf Eigenmittel geringer werden, denn er muß ja seiner Tante die Zinsen rückerstatten. Aber er sieht sich enttäuscht: Der Bauträger bietet eine Restzahlung an, die im Fall des Eigenheims bloß um 198 öS, im Fall der Eigentumswohnung bloß um 50 öS geringer ist.

Der Bauträger absorbiert somit rund die Hälfte der zusätzlichen Eigenmittel. Pro 10 % Eigenmittel und pro Monat sind es im Fall der geförderten Eigenheime 177 öS, im Fall der Eigentumswohnungen 54 öS.

Wohin fließen diese Gelder? Es ist schwierig, ein allgemeines Urteil zu fällen, da eine ganze Reihe von Einflüssen am Werk ist. Das Gedankenexperiment gilt auf perfekten Kapital- und Gütermärkten; die konkret betrachteten Märkte sind keine Käufermärkte mit vollkommener Konkurrenz. Das gilt in erster Linie für den knappen Bodenmarkt, der stets dazu tendiert, Liquidität in Händen des Käufers abzuschöpfen. Es gilt aber auch für die bestehende Organisation der Bauträger, die auf dem geförderten Reihenhauses- und Eigentumswohnungsmarkt in den Händen der Gemeinnützigen und Genossenschaften liegt. Wie G. Rüschi (9) sowie Deutsch und Rießland (10) aufgezeigt haben, setzt das gegenwärtig noch geltende Förderungsrecht adverse Anreize: Die gemeinnützigen und genossenschaftlichen Bauträger erzielen höhere Gewinne, wenn sie einen Fremdmittel-Mix aus geförderten und ungeforderten Krediten anstelle höherer betrieblicher Eigenmittel einsetzen. Damit verteuert sich das Wohnen, besonders prekär in Hochzinsphasen wie eben jetzt. Letztlich ist anzuführen, daß die österreichischen Baukosten im internationalen Vergleich hoch liegen; tendenziell wird auch höhere Qualität angeboten; beide Effekte zusammen absorbieren ebenfalls einen Teil der Eigenmittel.

Es läßt sich zeigen: Das bestehende Förderungssystem teilt Förderungsmittel mit einer Wahrscheinlichkeit von 60 % zu, ganz gleich, ob es sich um einen armen oder reichen Haushalt handelt. Das Objektförderungssystem kommt daher in einem wohlfahrtstheoretisch diskutablen Verfahren allen Einkommensschichten gleichwahrscheinlich zugute. Es ist den Gemeindewohnungen in den Städten und dem Einsatz von Eigenleistungen im objektgeforderten Eigenheimbau auf dem Lande zuzurechnen, daß die einkommensschwächeren Schichten am Objektförderungssystem teilhaben. Die Gemeinnützigen und Genossenschaften versorgen ohne jeden Zweifel die Schichten mit höheren Einkommen im Lebenszyklus. Stellt man die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten für objektgeforderten Wohnraum in Rechnung, dann bevorzugt das Objektförderungssystem generell die höheren Einkommensschichten.

Eigentumswohnungen sind als Übergangsobjekt beliebt. Sie werden von zahlreichen Haushalten mit der Absicht gekauft, sie beim späteren Erwerb eines Eigenheims loszuschlagen. Doch die Rolle von Eigentumswohnungen als Objekte zur Förderung individueller Mobilität läßt sich eindeutig nur für Akademiker und Managerhaushalte belegen, und damit repräsentativ für jene Haushalte, die im Lebenszyklus stetig wachsende Einkommensströme aufweisen. Aufgrund ihres höheren Einkommens und ihrer besseren Einkommenserwartung sind sie zur risikofreudigen strategischen und spekulativen Eigentumsplanung in der Lage.

In die geförderten Neubauhauptmieten, die von Gemeinnützigen oder Genossenschaften errichtet wurden, sind in den letzten Jahren Haushalte mit weit überdurchschnittlichem Einkommen eingezogen. Der Eigenmittelbedarf belief sich dabei auf 72 000 öS pro Einheit. Wohin sind also jene Haushalte gezogen, die weder über Familienbesitz noch über ausreichende Eigenmittel verfügen und unterdurchschnittlich verdienen?

Die Daten lassen keinen Zweifel aufkommen: Es sind die Altbauhauptmieten. Nur sie erfüllen heute nebst den Untermieten eine ausreichende Funktion als Auffangstation für mobilitätswillige Haushalte. Die mittlere Verweildauer in dieser Wohnform beträgt ca. 8 Jahre, sie ist damit nur geringfügig höher als die bekannt niedrige Wohnverweildauer in den USA. Altbauhauptmieten sind vorderhand im Mittel noch billiger als Hauptmieten im Neubau, beide sind billiger als das Eigentum. Aber sie sind extrem knapp, sie werden von den Luxushauptmieten verdrängt, die durchaus notwendige Elimination des Substandards verknappt das Billigangebot und erhöht die Wohnkosten zusätzlich. Ohne Schaf-

fung von kostengünstigem Qualitätswohnraum werden sich die Mobilitätsengpässe weiter verschärfen.

5. Objektförderung versus Subjektförderung

Der Wohnungsmarkt unterscheidet sich von den meisten anderen Gütermärkten dadurch, daß er die Charakteristika eines Verkäufermarkts trägt: Von einigen wenigen Marktnischen abgesehen ist das Wohnungsangebot fast immer knapp, eine temporäre Überschußnachfrage nach Wohnungen ist die Regel. Das klassische Lösungsverfahren, ein Gleichgewicht zwischen Nachfrage und einem temporär fixen und knappen Angebot herzustellen, lautet Versteigerung auf dem freien Markt. Da das Wohnen ein essentielles Gut darstellt, ist dieses Lösungsverfahren inakzeptabel. Der Staat muß in geeigneter Weise regulierend eingreifen.

Jeder öffentliche Eingriff, der den Wohnungspreis unter das Auktionspreisniveau drückt, bewirkt notwendigerweise eine temporäre Überschußnachfrage, mit anderen Worten eine Warteschlange. Zwei Voraussetzungen sind an geeignete Staatsinterventionen zu richten: Die Warteschlange darf nicht zuwachsen, muß hinreichend beschränkt bleiben und jeder Person in angemessener Zeit eine Erfolgchance gewähren; und der längerfristige gleichgewichtige Angebotspreis muß unter dem kurzfristigen Auktionspreis liegen. Dann besteht kein gültiges Argument, Regulierungen jeder Art aufzulösen. Die richtig gestellte Frage lautet, wie verhindert werden kann, daß auf regulierten Märkten die temporäre Überschußnachfrage zu einer langfristigen wird, und inwiefern einkommensschwache soziale Gruppen besondere Maßnahmen verdienen.

Das österreichische Wohnungswesen ist ein Mischsystem aus den verschiedensten Angebotsformen und begleitenden Regulierungen. Es ist daher im Prinzip durchaus geeignet, unterschiedliche Konsumentenschichten nach Maßgabe ihrer Präferenzen und Finanzierungsmöglichkeiten zu bedienen. Da die Funktionsfähigkeit des österreichischen Systems entscheidend vom öffentlichen Förderungsvolumen abhängt, stellt sich die Frage, ob die bestehenden Instrumente der Förderungsvergabe eine effiziente Nutzung der Ressourcen garantieren können.

Die Problematik eines vorwiegend auf Objektförderungen beruhenden Systems österreichischer Prägung besteht darin, daß die Förderungsmittel (vor allem im städtischen Bereich) direkt den Bauträgern zugeteilt werden. Die Vergabepraxis beruht im wesentlichen auf administrativen Richtlinien, die ein de facto stark zentralisiertes Preissystem und Angebotsmuster bewirken. Eine echte Preisbildung zwischen risikotragenden konkurrierenden Anbietern kommt nicht zustande; gebaut oder saniert wird in der Regel erst dann, wenn das Risiko durch Förderungszusagen minimiert worden ist.

Die damit unvermeidlich verknüpften wirtschaftlichen Ineffizienzen bewirken, daß die Wohnteilmärkte in Segmente zerfallen, für welche ein einheitlicher Maßstab zur wirtschaftlichen Bewertung des Wohnens fehlt. Das führt zu weiteren Schwierigkeiten, wenn es um die Suche nach Kriterien zur Bewertung der sozialen Effizienz geht, d.h. um die Nutzung knapper öffentlicher Mittel für soziale Zielvorgaben im Wohnungswesen.

Die vierte These lautet: Wenn Wohnungsanbieter Schichten mit gänzlich unterschiedlicher Vermögensausstattung bedienen, wenn sie um knappe administrierte Objektförderungsmittel konkurrieren und wenn sie keine präzise kontrollierten sozialen Zielvorgaben erfüllen, kann der langfristige Angebotspreis (inklusive der Opportunitätskosten der Eigenmittel) nicht ausreichend unter den Auktionspreis gedrückt werden. Wenn es nicht ausreichend

gelingt, den Kapitalmarkt in die Wohnungsfinanzierung einzubinden, wird ein angemessenes bis kräftiges Ausmaß des öffentlich budgetierten Wohnbaus weiterhin notwendig sein.

Man möge beachten, daß die Schlußfolgerung der These aus dem Zusammenwirken aller drei Prämissen folgt.

Der erste Teil der Schlußfolgerung schließt unmittelbar an die Resultate des vorigen Abschnitts an. Die Gemeinnützigen liefern das adäquate Beispiel, daß alle drei Prämissen zutreffen. Da von den Wohnungswerbern hohe Eigenmittel abverlangt werden, steigt der Angebotspreis. Grundkosten und Transaktionskosten sind dabei zu Recht eingerechnet; sie steigen parallel mit dem Eigenmittelbedarf und bewirken einen Sog für die Wohnungspreise insgesamt. In übertragenem Sinne rückt im System eine Eigenmittelauktion an die Stelle der Preisauktion.

Der zweite Teil der Schlußfolgerung beruht auf der Überlegung, daß Anbieter unterschiedliche Funktionen erfüllen und auch erfüllen sollen; ein einheitliches Prinzip der Objektmittelzuführung ohne strikte soziale Zweckbindung muß aber zu Konflikten der Mittelverwendung führen. Diese Konflikte werden durch die Existenz der immer bedeutsameren Schicht mit Familienbesitz verschärft: Falls das bereits vorhandene Wohnungseigentum einen ausreichenden Veräußerungswert erzielt oder falls kostengünstigere übertragene Mietkontrakte eine vermehrte Sparleistung ermöglichen, treten die Haushalte mit Familienbesitz als Anbieter höherer Eigenleistungen auf. Sie verweisen die Haushalte ohne gleichwertige Eigenmittel auf die Warteliste, und die Instrumente der Staatsintervention verfehlen das Ziel der Chancengleichheit.

Der öffentlich budgetierte Wohnbau bietet einen Ausweg an, die Warteschlangen in Schranken zu halten. Da aber auch der öffentliche Wohnbau, wie die Resultate zeigen, das Unterlaufen der sozialen Zweckbindung nicht ausschließt, stellt sich weiterhin die Frage nach einem geeigneten Maßstab zum Vergleich wirtschaftlicher und sozialer Effizienz.

Der Wohlfahrtstheoretiker N. Barr (11) stellt anhand der britischen Verhältnisse fest, daß das Förderungssystem die Eigentumswohnungen relativ zu den Mieten begünstigt und daher den Haushalten mit ausreichender Eigenmittelausstattung Vorteile verschafft. Er plädiert daher für ein Prinzip der Kostenneutralität: Die periodischen Nutzungskosten für Wohnraum gleicher Qualität sollen mit Einschluß der Substanzerhaltung und bis auf Risikoprämien für unterschiedliche Rechtsformen miteinander übereinstimmen. Zumutbare Kosten sollen demnach über den Weg der Zuteilung von einkommensabhängigen Subjekthilfen erzielt werden, sie dürfen jedoch nicht mit den Wohnnutzungskosten selbst vermengt werden.

Bieten die Subjektförderungen die erfolgversprechende Lösung an? Barr räumt ein, daß auf den öffentlichen Wohnbau in spezifischen Regionen und mit strikten Zweckbindungen nicht verzichtet werden kann, er sollte jedoch auf das absolut notwendige Ausmaß reduziert werden. Wie die Mehrzahl der Wirtschaftstheoretiker plädiert Barr für ein System der einkommensgebundenen Subjekthilfen, für eine Aufhebung der angebotsseitigen Preisstützungen und für die marktpreisbestimmte Transparenz der Wohnkosten vor Förderung. Letztere bieten demnach den geeigneten Maßstab.

Betrachtet man das österreichische Wohnwesen, ergibt sich durch die Existenz des gemeinnützigen und genossenschaftlichen Sektors eine komplexere Situation, die eine Modifikation des Begriffs der Kostenneutralität verlangt. Selbst ohne Preisstützungen können die Gemeinnützigen, wenn sie die Möglichkeiten des langfristigen Eigenmitteleinsatzes ausschöpfen, die Wohnkosten relativ zu einem freien Marktpreis auf der Basis der Kapital-

markttrendite senken. Für den vergleichenden Maßstab ergäbe sich jedoch kein Problem: Er wäre in diesem Fall um die Renditedifferenz zu bereinigen.

Als wesentliches Argument für die Objektförderungen gilt die Befürchtung, daß es ohne Preisstützungen zu einem massiven Einbruch der Wohnbautätigkeit bzw. der Sanierungstätigkeit käme. Dieses Argument hat nun einiges für sich, wie *Hills, Hubert, Toman* und *Whitehead* (12) in einem Vergleich von Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland feststellen. Für das Objektförderungssystem sprechen zudem die Gestaltungsmöglichkeiten in der Stadtplanung und Raumplanung sowie die mangelnde bzw. unterschiedliche Information der Wohnungswerber (informationelle Asymmetrien). Es erhebt sich andererseits die berechnete Frage, ob der Fortbestand des gegenwärtigen Systems um den Preis eines massiven regressiven Effekts erkauft werden soll.

6. Intergenerationeller Lastenausgleich

Die Wohnbauförderung war in Österreich seit jeher eine Domäne der Objektförderung. Subjekthilfen wurden von politischer Seite eher geduldet als gewünscht. Die mit der Wohnbauförderung 1968 eingeführten Subjektförderungen (die Wohnbeihilfen) sollten den regressiven Tendenzen der Objektförderungen entgegensteuern, sie wurden jedoch ebenso wie die Mietzinsbeihilfen bald wieder real abgebaut. Im Jahr 1985 beliefen sich die Subjekthilfen auf ca. 2 Mrd. öS (exklusive der Annuitätenzuschüsse, die de facto den Objektförderungen zuzurechnen sind), und damit auf ca. 6-7 % des gesamten direkten und indirekten Förderungsvolumens. Die krasse Unterbewertung der instrumentellen Möglichkeiten der Subjekthilfe ist augenfällig.

Die Autoren dieses Beitrags wollen daher Vorschläge zu einem hinreichend differenzierten Subjektförderungssystem unterbreiten. Zu diesem Zweck werden einige ökonomische Prinzipien vorangestellt, die sich um das Prinzip des intergenerationellen Lastenausgleichs ranken.

Da in einem reinen Subjektförderungssystem die Preisstützungen – im Prinzip – entfallen, werden die Bauträger und das Förderungssystem entflochten. Der Markt bestimmt – wieder im Prinzip – die Kosten des Kapitals und damit die Kosten vor Förderung. Das bedeutet Dezentralisierung im wirtschaftlichen Sinne. Die Subjekthilfen decken die Differenz zwischen den zumutbaren Kosten und den kapitalmarktbestimmten Kosten ab (d.h. die Kosten auf der Basis des Eigenmittel-Fremdmittel-Mix). Das Subjektförderungssystem stellt einerseits höhere Ansprüche an den freien Kapitalmarkt; andererseits dienen die Rückflüsse via Subjektförderungen an den Bankensektor langfristig zur Sicherung und Alimentation des erhöhten Kapitalmarktmittelbedarfs.

Die gegensätzlichen Positionen zum Prinzip rein marktbestimmter Kapitalnutzungskosten sind der eigentlich springende Punkt. Die Anwälte der Marktlösungen über offene Finanzierungskreisläufe argumentieren, daß ein ausreichendes Angebot nur über den Weg von Markttrenditen erzielbar ist. Die Befürworter geschlossener, subventionierter Finanzierungskreisläufe befürchten, daß sich die Wohnungskosten bei reiner Marktpreisbildung unzumutbar verteuern. Die Positionen lassen sich dann entwirren, wenn die Frage der Finanzierungskreisläufe nicht mit der Frage der Objektsubventionszuführung in diese Kreisläufe vermengt wird.

Zur Klarstellung soll ohne weiteren Beleg ein *fünfte These* formuliert werden, die seit den bahnbrechenden Arbeiten *Eugen v. Böhm-Bawerks* (13), von gewissen Abwandlungen abgesehen, außer Streit stehen sollte: In einer Welt beschränkter Ressourcen und wechselnder Bedürfnisse gibt kein kostenloses Kapital.

Das bedeutet fürs erste, daß die Wohnkosten Nutzung, Substanzerhaltung und Rendite zu decken haben. Jede scheinbar kostenlose budgetäre oder tarifliche Maßnahme im Wohnwesen geht zu Lasten einer anderen gesellschaftlichen Aktivität und insbesondere zu Lasten einer zukünftigen Generation. Da jede Wohneinheit zwei (oder mehreren) Haushaltsgenerationen zur Nutzung dient, stellt sich die Frage nach geeigneten Kriterien, wie die Nutzungskosten auf die Generationen zu verteilen sind. Die Kriterien sind in geeigneter Weise im Prinzip des intergenerationellen Lastenausgleichs zu verankern.

Geht man von diesem Prinzip aus, dann ist aus volkswirtschaftlicher Sicht jene reale Diskontrate zu unterstellen, die eine Allokation von Kapital für heutige und morgige Bedürfnisse sicherstellt. Ein guter Teil der Diskussion um Regulative und Subventionsinstrumente im Wohnungswesen kreist um das Problem der Diskrepanz zwischen dieser Diskontrate und der in aller Regel höheren marktbestimmten Rendite.

Was die Wohnungsgemeinwirtschaft betrifft, hat sie als Instrument der Preispolitik die Erwartungen nicht erfüllt. Prof. A. van der Bellen (14), der keineswegs dem konservativen Flügel angehört, hat im Rahmen einer Untersuchung über öffentliche Unternehmen nachdrücklich auf die beschränkte Effizienz hinsichtlich der Preisgestaltung hingewiesen. Die Kostenvorteile durch geschlossene Finanzierungskreisläufe gehen durch Ineffizienzen in der Kapitalaufbringung und Ressourcenverwertung verloren. Ein vermehrtes gemeinwirtschaftliches Güterangebot kann der quantitativen Bedarfsdeckung, und, wie im Fall der Wohnungswirtschaft, auch der Qualitätssteigerung dienen. Als Rute im Fenster des Wettbewerbs taugt es nur dann, wenn es die Spitzen der Überschußnachfrage absorbieren kann.

In Österreich werden trotz einiger gegenteiliger Ansichten die nichtgewinnorientierten gemeinnützigen und genossenschaftlichen Bauträger als unverzichtbar erachtet. Ihr Vorteil besteht nun tatsächlich in der Fähigkeit zur langfristigen Kapitalbewertung gemäß einer sozialen, unter dem Kapitalmarktzinssatz liegenden internen Diskontrate. Die derzeitige Reform des österreichischen Gemeinnützigkeitgesetzes strebt danach, daß die Bauträger durch wohnwertbezogene, wertgesicherte Preisgestaltung ausreichende liquide Eigenmittel bilden können und diese Mittel zur Verbilligung der Wohnkosten auch tatsächlich einsetzen. Über diese Reformbestrebung hinaus empfiehlt sich eine Abkehr von der bisherigen Politik des kostenlosen Förderungsgeldes, etwa in Richtung eines sozialen Risikoversicherungsfonds und Wohninnovationsfonds mit positivem Realzinssatz.

Im Segment des öffentlichen Wohnbaus, speziell im Gemeinwohnungswesen, muß eine positive Nettorendite unterstellt werden; ansonsten besteht die Gefahr, den wachsenden Wohnungsbedarf nicht mehr finanzieren zu können (15). Da die Kontrollmöglichkeiten im öffentlichen Sektor, wenn sie nur ausgeübt werden, am schärfsten zur Geltung kommen, kann im Prinzip eine kostendeckende Preisgestaltung durchgesetzt werden. Eine notwendige, bisher unzureichend ausgeübte Voraussetzung wäre Mitbestimmung und Kontrollrecht seitens der Sozialmieter.

Die heikelsten Probleme treten im Segment des privaten Alt- und Neubausektors auf, da hier die größten Diskrepanzen zwischen sozialer und marktbestimmter Rendite sowie zwischen der heutigen Wohnsicherheit und dem morgigen Wohnangebot bestehen. Um dieses Problem in den Griff zu bekommen, wurden unzählige Lösungsansätze versucht, aber keiner kann für sich beanspruchen, in jeder Hinsicht zu befriedigen.

Um einerseits den Fortbestand der Mietregulierungen zu sichern, andererseits dem Verfall der wichtigen Altbauseubstanz zu begegnen, übernimmt derzeit in Österreich die öffentliche Hand (speziell in Wien) einen substantiellen Teil der Sanierungskosten in

Direktförderung. Das ist ein Extrem. Das andere Extrem, Mietregulierungen zu beseitigen und Subjekthilfen zu gewähren, kann, wie Experimente zeigen, einen bedenklichen Mietpreisauftrieb auslösen, da die Vermieter einen Teil der Subjekthilfe als Rente absorbieren.

Möglicherweise ist nur daher eine Art Risiko- und Kostenteilung zwischen dem privaten Vermieter und der Gesellschaft adäquat, wobei die regionalen Besonderheiten eine den Gegebenheiten angepaßte politische Lösung empfehlen. Ein System der Bodenbewirtschaftung kann im städtischen Bereich die Bodenspekulation eindämmen, es ist aber in Österreich, wo es nicht besteht, kein Punkt auf der Tagesordnung. Generell läßt sich nur eine Aussage treffen: Wenn ein einkommensgebundenes Subjektförderungssystem mehr Mittel als bisher zu den einkommensschwächeren Gruppen lenkt, können Mietobergrenzen (oder einklagbare angemessene Mieten) gerade so hoch angesetzt werden, daß ein wirksamer Anreiz zu Investitionen auch im privaten Mietsektor bestehen bleibt.

7. *Schlußforderungen für eine Reform*

Die bisher vorgebrachten Argumente sollen dazu dienen, zum Abschluß einen kurzen Forderungskatalog an die Implementation eines sozial und wirtschaftlich effizienten Subjekthilfesystems zusammenzustellen. Als Referenzrahmen soll das Prinzip des intergenerationellen Lastenausgleichs dienen. Gesetzt den Fall, daß Maßnahmen und Anreize zur Erhaltung der Wohnbautätigkeit greifen, ist zu fordern, daß ein reformiertes System zielgruppenorientiert ausgelegt wird und gleichzeitig gewisse Funktionen der Objektbindung und Anreizverträglichkeit erfüllt. Ein Subjekthilfesystem sollte in der Auswahl der Finanzierungsformen ein höheres Ausmaß an Konsumentensouveränität herstellen, so daß die Kapitalnutzungskosten in weiterhin koexistierenden offenen und geschlossenen Finanzierungskreisläufen transparent zutage treten müssen; damit wird die Voraussetzung geschaffen, Ungleichgewichte auf einzelnen Teilmärkten in Preisen zu signalisieren. Erst unter dieser Voraussetzung wird es möglich, Rahmenbedingungen in Richtung selbsttragender Teilsysteme zu erarbeiten (vor allem was den Sektor der nichtgewinnorientierten Bauträger betrifft), so daß sich die öffentliche Hand auf Schwellenförderungen ("leverages") zurückziehen kann und die sparsame Nutzung öffentlicher Ressourcen gewährleistet wird.

Es wären daher die Vorteile eines Subjekthilfesystems analog zu einem System der negativen persönlichen Einkommensteuer zu erwägen. Die Begünstigung, die kurz "das Wohnkonto" genannt werden soll, könnte aus einem fiskalischen Kontenrahmen bestehen, von dem der Begünstigte in jedem Fiskaljahr, in Abhängigkeit vom Einkommen, bis zu einer maximalen Summe abbuchen kann. Der Begünstigte ist der Idee der negativen Einkommensteuer folgend die Einzelperson und nicht der Haushalt. Auf diese Weise ließe sich ein höheres Maß an Chancengleichheit von Partnern herbeiführen, was auch beim Übergang von der Haushaltsbesteuerung zur Einzelpersonenbesteuerung ein Hauptargument war. Die ohnehin regressiven fiskalischen Abschreibungen werden durch das Wohnkonto überflüssig.

Das Wohnkonto soll auf die Einkommens- und Vermögensbildung im Lebenszyklus Rücksicht nehmen. Die jährliche Förderungsgrenze kann nach persönlichem Einkommen, gesamtem Haushaltseinkommen und Personenanzahl gestaffelt werden. Das Wohnkonto gestattet wie bisher, die jungen Haushalte kräftig zu unterstützen; nach der Pensionierung kann der Förderungsanspruch bei Bedarf wiederaufleben. Hingegen werden die privaten Wohnrenten der besserverdienenden Haushalte im mittleren Lebensabschnitt eingeschränkt, da sie stets zu Lasten der kommenden

Generation gehen. Auf diese Weise wird dem Prinzip des intergenerationellen Lastenausgleichs entsprochen.

Dem Vermögen sollte aus administrativen und anreizschaffenden Gründen keine direkte Obergrenze gesetzt werden; um trotz der Disparitäten der Vermögensverteilung Chancengleichheit zu bewahren, sollte der Subjektförderungsanspruch bei einem maximalen Objektpreis bzw. bei einer maximalen Miete enden. Überhitzungen des Wohnungs- und Bodenmarktes werden vermieden, da die Förderungsmittel auf Jahre erstreckt werden. Mit diesem Instrumentarium wäre gleichzeitig ein preisdämpfender Effekt zu erwirken.

Die Vermögenssituation kann ferner auf statistischem Wege bei der Implementation der Einkommensobergrenzen berücksichtigt werden. Nur Zahlungen auf Fremdtitel werden in Rechnung gestellt. Als einzige Ausnahme empfiehlt sich der Aufbau von Eigenmitteln auf einem Wohnsparkonto (bei einer Bausparkasse), wobei hinsichtlich der Fristigkeit der Sparleistung eine höhere Wahlfreiheit in Betracht kommen sollte, als es in den bisherigen Formen des Bausparens bzw. des geplanten Wohnsparens der Fall ist.

Der Subjekthilfettransfer erfolgt direkt auf Bankkonten in den Finanzierungsinstitutionen, und er ist im Sinne der bisherigen Ausführungen stets objektgebunden. Andererseits muß es freistehen, die Begünstigung für ein anderes Objekt in Anspruch zu nehmen. Das Anrecht auf Förderung sollte daher nicht mit der Auflösung eines Vertrags und mit einem Wohnungswechsel verfallen. Es ist durchaus denkbar, einen echten Filtereffekt zu erzielen, wenn Wohneinheiten durch Haushalte übernommen werden können, die einen höheren Subjektförderungsanspruch aufweisen als die Vorbesitzer. Um Anreize für den Neubau zu schaffen, wäre daran zu denken, die Subjektförderung für Neubauwohnungen und sanierte Einheiten höher anzusetzen als bei Altbauten; als begleitende Maßnahme müßten geeignete Mietregulierungen bestehen bleiben.

Es gibt natürlich eine Reihe von Einwänden. Der gewichtigste Einwand betrifft die Frage des "moral hazard", d.h. die fälschliche Angabe der privaten Verhältnisse, um in den Genuß von Förderungsmitteln zu gelangen. Das betrifft einerseits die Angabe geringeren Einkommens (Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung), andererseits die vorgetäuschte Aufteilung von Wohnsitzen (Partner, die in Wirklichkeit zusammenleben, geben getrennte Wohnsitze an, um erhöhte Beihilfen zu erhalten). Beide Probleme lassen sich nicht völlig ausschalten. Man bedenke jedoch, daß im gegenwärtigen Objektförderungssystem Einkommensobergrenzen existieren, die nur in seltenen Fällen erfüllt werden, und daß zahlreiche Zweitwohnungssitze aus Förderungen finanziert wurden. In gewissem Ausmaß lassen sich die Moral-hazard-Probleme durch Abgabenanreize mildern, die bewußt auf Kosten eines beschränkt regressiven Effekts gesetzt werden. So wäre etwa daran zu denken, die durch das Wohnkonto eingeräumten Ziehungsrechte an die Pensionsversicherungsleistungen zu binden.

Ein weiterer wichtiger Einwand betrifft die Befürchtung, daß Subjekthilfen die gestalterischen Möglichkeiten der Städteplanung und Dorferneuerung einschränken könnten und daß mit dem Übergang zu Subjekthilfen die Bereitschaft zu Bauinvestitionen gefährdet werden könnte. Tatsächlich hat die Steuerung von Objektförderungsmitteln wesentlich zur Qualitätsverbesserung im Wohnwesen beigetragen; die Wohnbautätigkeit und die Sanierungstätigkeit sind im gegenwärtigen System stark von der Zuwendung öffentlicher Mittel abhängig. Es besteht jedoch a priori kein Grund zur Annahme, daß mit einer geeigneten Durchmischung subjekthilfeberechtigter und einkommensstarker Haushalte die nötigen Investitionsanreize fehlen sollten. Da ein einkommensgebundenes System die Deckung der Lücke zwischen

zumutbaren und kostendeckenden Wohnkosten auf spezifische Schichten konzentriert, generiert das gleiche Förderungsvolumen ein höheres Investitionsvolumen, als es beim bisherigen Objektförderungssystem der Fall ist. Klarerweise muß von der Wohnungsgemeinwirtschaft flankierend ein verstärktes Bauvolumen erwartet werden.

Ist das System finanzierbar? Geht man vom bisherigen gesamt-österreichischen Förderungsaufwand von ca. 40 Mrd. öS aus, lautet die Antwort sicher ja. Selbst wenn – der Einfachheit halber – ein Drittel aller Haushalte (inkl. der Pensionistenhaushalte) voll anspruchsberechtigt bleibt, fließen jedem von ihnen jährlich 40 000 öS als Subjekthilfe zu. Damit wäre dennoch für viele eine Neubauwohnung noch nicht erschwinglich. Das Beispiel ist aber wenig realistisch, weil es die einkommensabhängige Zuweisung von Subjekthilfen nicht berücksichtigt. Es läßt sich aber zeigen: Eine entsprechende Flankierung durch den öffentlichen Wohnbau vorausgesetzt, kann das System den einkommensschwachen Haushalten, falls erforderlich, 6 000 öS und mehr pro Monat bereitstellen.

Eindeutige Angaben sind deshalb schwer zu treffen, weil mit der Implementation der Subjekthilfe die Domäne der Einkommenspolitik betreten wird und die Wechselwirkungen zwischen Einkommen und Transfers verschiedene Szenarien zulassen. Mit der vorliegenden Studie wird auch dieser Aspekt in den Blickpunkt der Debatte gerückt: Die Wohnungspolitik ist ein Bestandteil der Einkommenspolitik.

Anmerkungen

* Die Autoren fühlen sich der Förderungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen und Ihrem Leiter, Herrn Sektionschef a.D. Dipl.-Ing. Lebeda, zu Dank verpflichtet. Ferner danken die Autoren Frau Mag. Elisabeth Aufhauser für ihren Beitrag zum Entwurf des Fragebogens, Herrn Dr. Rießland für wertvolle Diskussionsbeiträge, dem Fessel + GFK Institut für die Datenbasis und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, speziell Herrn Dipl.-Ing. Koziol, für finanzielle Unterstützung des Fragebogens.

(1) Jones, L.: Current Wealth Constraint on the Housing Demand of Young Workers. In: Review of Economics and Statistics, Vol. 72 (1990), S. 424–432

(2) Vgl. Becker, G.S.; Tomes, N.: An Equilibrium Theory of the Distribution of Income and Intergenerational Mobility. In: Journal of Political Economy, Vol. 87 (1979), S. 1153–1189

(3) Vgl. etwa Cox, D.; Japelli, T.: Credit Rationing and Private Transfers: Evidence from Survey Data. In: Review of Economics and Statistics, Vol. 72 (1990), S. 445–454

(4) Fessel + GFK Institut für Marktforschung: Longitudinalanalyse: Wohnungsfinanzierung in Österreich. – Wien: Eigenverlag 1988

(5) Deutsch, E.; Schöpp, W.; Aufhauser, E.: Wohnpräferenz und Finanzierung. Mit Mitteln des BMfWA geförderte Studie. – Wien: mimeo 1990

(6) Guger, A.: Verteilungspolitik als Strukturpolitik. Die fehlende Dimension des Austrokeynesianismus. In: BEIGEWUM Memorandum-Gruppe (Hrsg.): Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik. – Wien, Bremen 1990, S. 93–104

(7) Zu den wenigen Arbeiten auf diesem Gebiet vgl. Vinod, H.D.: Regulatory economics: dynamic optimization and control under multiple objectives. In: Journal of Quantitative Economics, Vol. 6 (1990)

(8) Vgl. Bourdieu, P.: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, R. (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten. – Göttingen: Otto Schwarz Verlag 1983. = Soziale Welt, Sonderband 2, S. 183–198; Hradil, St.: Sozialstrukturanalyse in einer fortgeschrittenen Gesellschaft. Von Klassen und Schichten zu Lagen und Milieus. – Opladen: Leske + Budrich 1987; Dangschat, J.; zum Felde, W.: Gentrification – The Residential Segregation by Economic, Social and Cultural Capital. = Paper presented to CIOLOG-Conference, Paris, July 1990

(9) Rüşch, G.: Wohnungsgemeinnützigkeit. In: Blaas, W.; Brezina, B.; Doubek, C.; Rüşch, G.: Mehr Markt oder mehr Staat im Wohnungswesen? Reformperspektiven für die österreichische Wohnungspolitik. – Wien: Böhlau-Verlag 1991, speziell 9. Kap.

(10) Deutsch, E.; Rießland, B.: Wohnungspolitik und Anreizprobleme. In: Quartalshefte der Girozentrale (1988), Nr. IV–88, S. 43–50

(11) Barr, N.: The Economics of the Welfare State. – London: Weidenfels and Nicholson 1987

(12) Hills, J.; Hubert, F.; Toman, H.; Whitehead, Ch.: Shifting Subsidy from Bricks and Mortar to People: Experiences in Britain and West Germany. – London 1989 = Welfare State Program (Ed.: London School of Economics)

(13) Böhm-Bawerk, E. von: Kapital und Kapitalzins. Positive Theorie des Kapitals. – Jena: Gustav Fischer 1921. 3 Bde.

(14) van der Bellen, A.: Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat. – Köln: Kiepenheuer & Witsch 1977

(15) Vgl. dazu die österreichische Bedarfsprognose in Korzendörfer, H.; Troper, R.: Wohnungsbedarf drastisch gestiegen. = Institut für Stadtforschung, Wien (Hrsg.): IS-Information (1990) 9–10, die warnend auf die massiven Zusatzerfordernisse durch abnehmende Haushaltsgrößen und durch Immigration hinweist.

Univ.DoZ. Dr. Edwin Deutsch
Dipl.-Ing. Wolfgang Schöpp
Institut für Ökonometrie
Technische Universität Wien
Argentinierstraße 8
A – 1040 Wien