

Karl Czasny

Sozialpolitische Lenkungseffekte der Wohnbauförderung im internationalen Vergleich

Sehr geehrte Ehrengäste! Sehr geehrte Damen und Herren!

Ich bedanke mich zunächst sehr herzlich bei den Veranstaltern für die Einladung zu diesem Vortrag und sage Ihnen dann gleich, was Sie zu erwarten haben. Das Thema dieses Referats sind die sozialpolitischen Lenkungseffekte der Wohnbauförderung. Ich werde die folgenden Überlegungen auf den europäischen Horizont beziehen und eine Bewertung dieser sozialpolitischen Effekte im Vergleich der EU-15 Staaten vornehmen. Meine Ausführungen stützen sich dabei auf Teilergebnisse von zwei internationalen Vergleichsstudien des SRZ.

Das erste der beiden Projekte wird für die Europäische Kommission durchgeführt und befindet sich bereits in der Endphase. Sein Thema ist die Rolle der Wohnversorgungssysteme für die Sicherung des sozialen Zusammenhalts in Europa. Die zweite Studie hat heimische Auftraggeber und ist soeben abgeschlossen worden. Sie sollte untersuchen, ob andere Staaten bei vergleichbarem Gesamtvolumen der Wohntransfers eine eher bessere oder eher schlechtere Wohnversorgung von sozial schwachen Haushalten erzielen.

Die Resultate beider Studien fußen auf dem Europäischen Haushaltspanel, das Daten zum Einkommen, zu den Wohnkosten, und zur Wohnsituation der Haushalte in allen EU-15-Staaten enthält. Für sieben dieser Staaten führten wir ergänzende Recherchen zur Struktur der Fördersysteme durch.

Ich werde versuchen mit den Ergebnissen der beiden Projekte zwei Fragestellungen zu beantworten:

- Einerseits möchte ich Ihnen vorführen, in welchem Ausmaß es uns gelingt, eine ausgewogene Wohnkostenstruktur zu etablieren, die die zunehmenden Armutsrisiken abfedert.
- Andererseits will ich Ihnen zeigen, welchen Beitrag die heimische Wohnbauförderung zur Sicherung des sozialen Zusammenhalts der Wohnquartiere leistet.

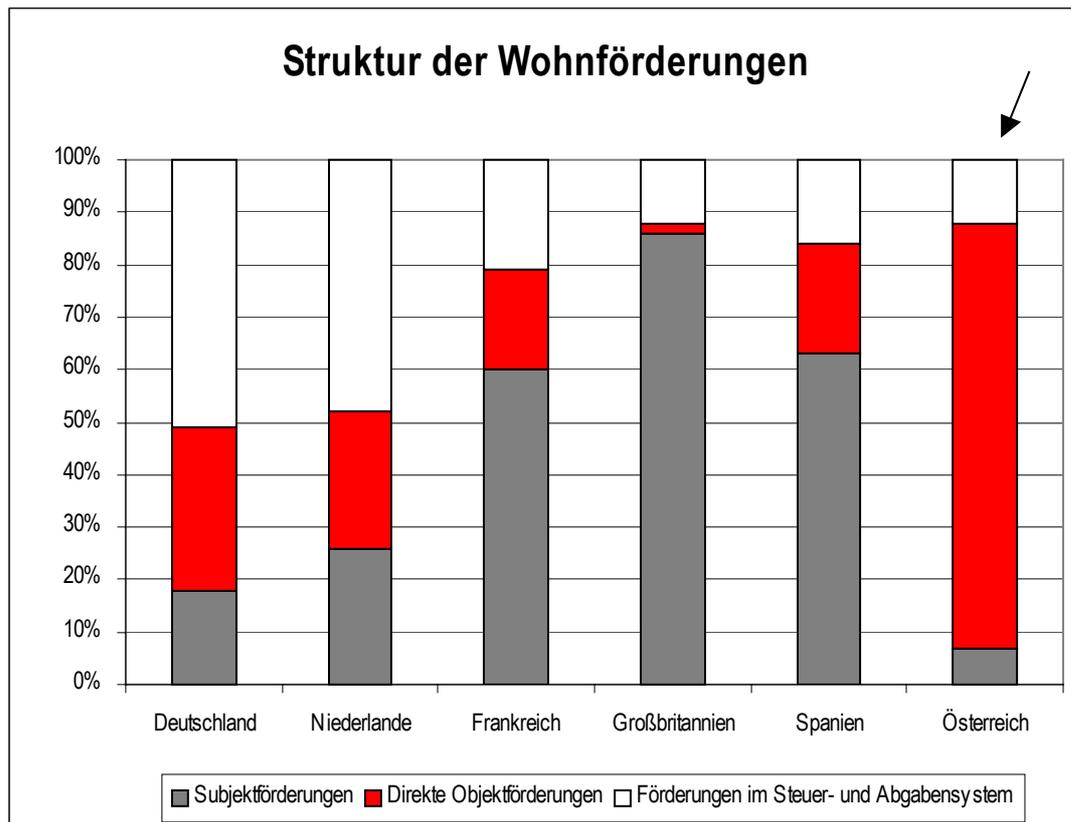
Ich beginne nun aber mit einem kurzen Vergleich der untersuchten Fördersysteme und wende mich dann erst den beiden eben genannten Fragestellungen zu. Zunächst ein Wort zum jeweiligen Gesamtvolumen der direkten und indirekten Förderausgaben:

Wir müssen bei seiner Beurteilung sehr vorsichtig sein. Zum einen deshalb, weil die nationalen Statistiken unterschiedlich genaue Angaben vor allem im Bereich der indirekten Förderungen machen. Zum anderen aber auch deshalb, weil man in einigen Ländern zentralstaatliche Subventionen zunehmend durch kompensatorische Leistungen auf der Ebene der Regionen und Gemeinden ersetzt, was eine statistische Erfassung im internationalen Rahmen fast unmöglich macht.

Wenn wir uns wegen der genannten Unwägbarkeiten darauf verständigen, daß nur sehr grobe Schätzungen des Fördervolumens möglich sind, dann ist als Vergleichsergebnis zweierlei festzuhalten:

1. Eine Messung des Gesamtvolumens der direkten und indirekten Förderungen am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt ergibt im Kreis unserer sieben Vergleichsstaaten keine dramatischen Unterschiede. Es zeigen sich durchwegs Anteile zwischen rund 1 und 2%.
2. Aus österreichischer Perspektive ist zu betonen, daß die heimische Förderung (vorsichtig formuliert) **keinesfalls** signifikant höher ist als jene in den Vergleichsstaaten.

Gehen wir nun aber zur Betrachtung der **Struktur** der verschiedenen Fördersysteme über, dann stoßen wir auf sehr **deutliche** Differenzen zwischen Österreich und den anderen Staaten.



Wie die Grafik zeigt, besteht die wichtigste Besonderheit des österreichischen Fördersystems im außerordentlich hohen Anteil der direkten Objektförderungen. Dieses Strukturmerkmal hat zur Folge, daß komplementär dazu sowohl die Subjektförderungen als auch die im Steuer- und Abgabensystem verankerten Förderungen nur sehr geringe Anteile aufweisen.

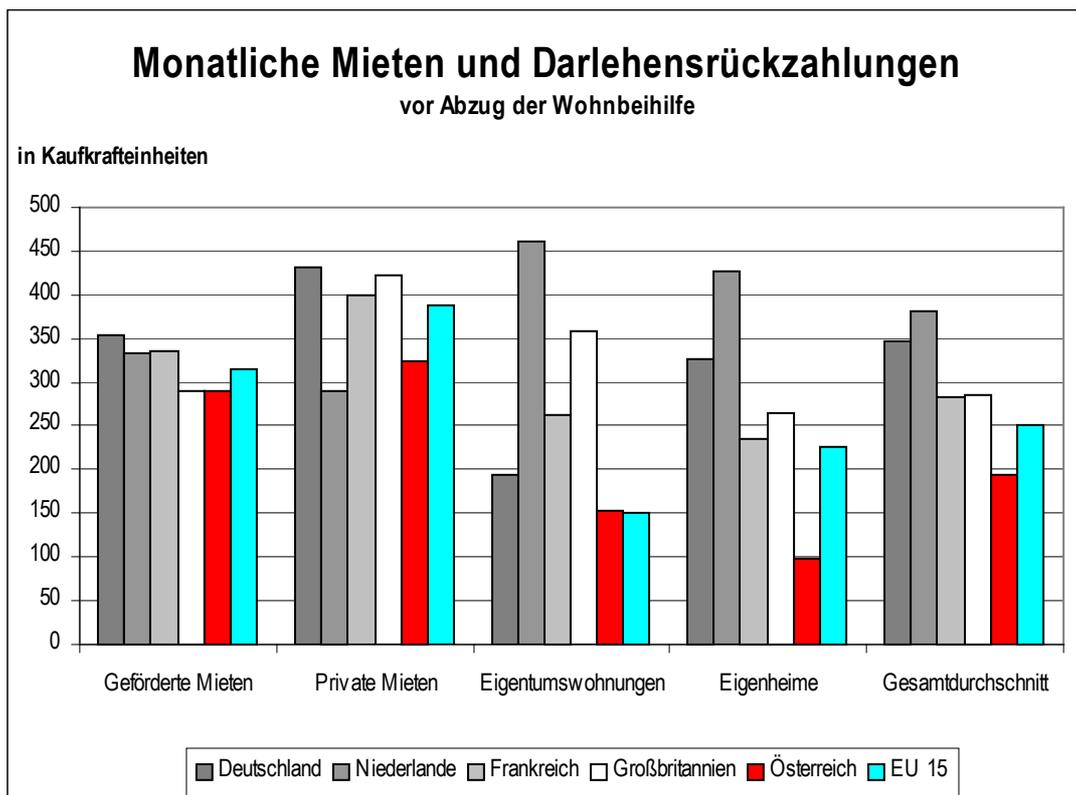
Die auch von anderen Vergleichsstudien bestätigte Sonderstellung Österreichs bei der direkten Objektförderung wird so richtig deutlich, wenn wir den jeweiligen Anteil dieses Fördertyps am Bruttoinlandsprodukt vergleichen: Dieser Anteil ist in Österreich rund vier mal so hoch wie in den anderen Staaten.

Es ist klar, daß hier ein qualitativer Unterschied vorliegt, daß also die heimische Objektförderung im Gegensatz zu den (direkten) Objektförderungen der anderen Staaten ein mächtiges Steuerungsinstrument darstellt, dessen Bedeutung weit über das Wohnungswesen und die Sozialpolitik hinausgeht. Stichwortartig möchte ich hier nur die

Steuerungspotentiale für die Siedlungs- und Regionalpolitik, die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik und schließlich auch für die Umweltpolitik erwähnen.

Ich will auf all diese Punkte nicht näher eingehen, aber die folgende Hypothese wagen: Hätte man die eben angesprochenen Steuerungspotentiale der Objektförderung in der Vergangenheit konsequenter genutzt als dies tatsächlich geschah, dann wäre die argumentative Position derer, die nun gegen eine mögliche Kürzung der Wohnbauförderung auftreten, noch stärker als sie jetzt ist. Denn dann wäre noch offensichtlicher, worin der gesellschaftspolitische Wert dieses Instruments besteht.

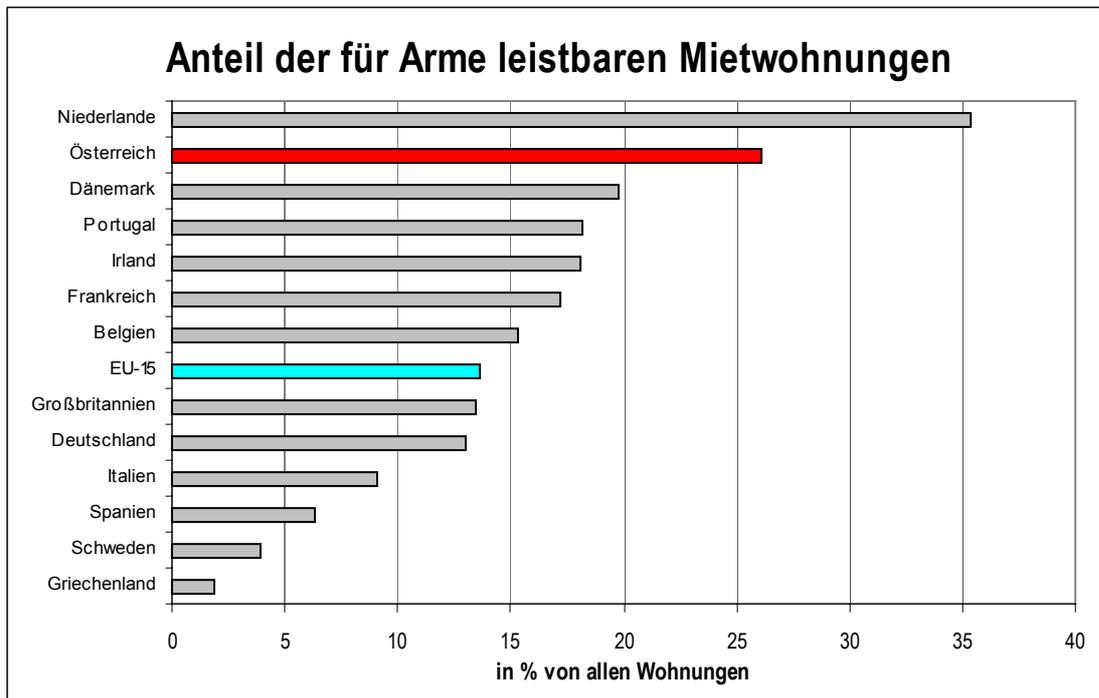
Sehen wir uns nun im Sinne der ersten meiner beiden Fragestellungen an, welche Effekte Österreich mit seiner Förderstrategie beim Preisniveau der Wohnungen erzielt.



Die Grafik zeigt uns, daß Österreich ein niedriges Durchschnittsniveau seiner Preise aufweist, das sich im Unterschied zu manchen anderen Staaten relativ gleichmäßig über alle wesentlichen Wohnsektoren erstreckt, also auch den Eigentümersektor und den Sektor der privaten Mietwohnungen erfaßt. Dieses Resultat hat in zweifacher Hinsicht mit dem hohen Objektfördervolumen zu tun. Zum einen ist es nämlich die Folge einer massiven direkten Förderung im Eigentümersektor. Zum anderen aber resultiert es auch aus den Preisdämpfungseffekten, die von einem großen Angebot an Sozialwohnungen für den Sektor der privaten Mieten ausgehen.

Von diesem Ergebnis profitiert zunächst einmal der berühmte Durchschnittshaushalt und mit diesem der Wirtschaftsstandort Österreich. Denn es liegt auf der Hand, daß wir es hier mit einem ganz wesentlichen Beitrag der Wohnbauförderung zur Sicherstellung eines international konkurrenzfähigen Lohnniveaus und zur Entschärfung des lohn- und verteilungspolitischen Konfliktpotentials zu tun haben.

Vom niedrigen Gesamtniveau der Wohnkosten profitieren aber auch die sozial schwachen Haushalte. Sehen wir uns zum Beispiel das folgende Bild an:



Hier können Sie erkennen, daß Österreich im Kreis der EU-15 Staaten den zweithöchsten Anteil an Mietwohnungen besitzt, die für arme Haushalte leistbar sind.

Bei den durchschnittlichen monatlichen Mieten von armen Haushalten, Alleinerziehern und Senioren sieht es ebenfalls gut aus für Österreich. Hier werden durchwegs Werte erzielt, die deutlich unter dem jeweiligen EU-15 Mittel liegen.

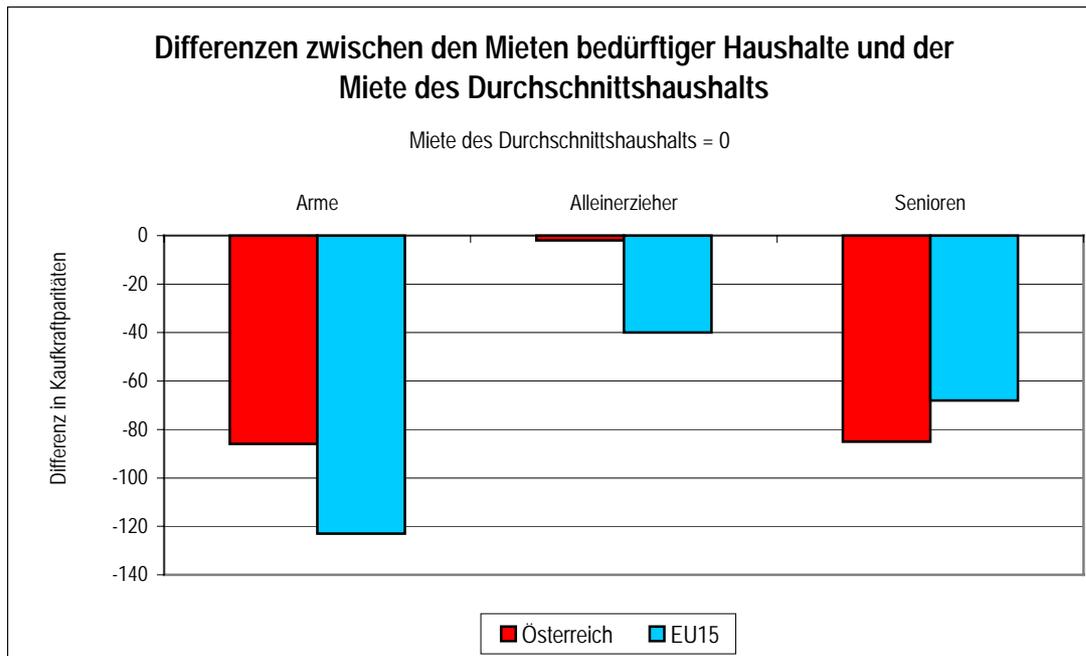
Neben einem solchen direkten Vergleich der jeweiligen Wohnkosten von armen und schutzbedürftigen Haushalten ist aber auch noch eine andere Art der Gegenüberstellung möglich: Anstatt die Wohnkosten der sozial Schwachen untereinander zu vergleichen, kann man nämlich auch fragen, in welchem Land es gelingt, ihre Wohnkosten besonders stark unter die Wohnkosten des Durchschnittshaushalts herunterzudrücken.

Betrachten Sie dazu bitte das folgende Bild zur Differenz zwischen den Mieten bedürftiger Haushalte und der Miete des Durchschnittshaushalts:

Es stellt diese zweite Art des Vergleichs der Wohnungsmieten für die drei zuvor erwähnten Haushaltstypen dar, wobei jeweils Österreich dem Durchschnitt aller EU-15 Staaten gegenübergestellt wird.

Wie Sie sehen, gelingt es uns nur bei den Seniorenhaushalten, die Miete stärker unter jene des Durchschnittshaushalts zu drücken, als dies im EU-Mittel der Fall ist. Umgekehrt formuliert heißt das, daß die monatliche Miete der Armen und der Alleinerzieher in Österreich weniger deutlich unter der Miete des Durchschnittshaushalts liegt, als dies im EU-Mittel der Fall ist.

Die **Schlußfolgerung** aus diesem Ergebnis für die Förderpolitik ist für mich eindeutig. Sie besagt, daß es bei der Subjektförderung durchaus noch Verbesserungsbedarf gibt.



Ich komme damit zum **zweiten** Thema meines Referats, also zu den Leistungen unseres Fördersystems für die Sicherung des sozialen Zusammenhalts der Wohnquartiere.

Und hier kann ich ihnen nun rundum Erfreuliches berichten. In dieser Hinsicht ist nämlich die heimische Wohnbauförderung eine europaweit einmalige Erfolgsgeschichte. Diese Geschichte hat zwei Kapitel. Das erste trägt die Überschrift „Sektorale Segregation“ und handelt also von der Aufteilung der sozialen Schichten auf die verschiedenen Wohnsektoren.

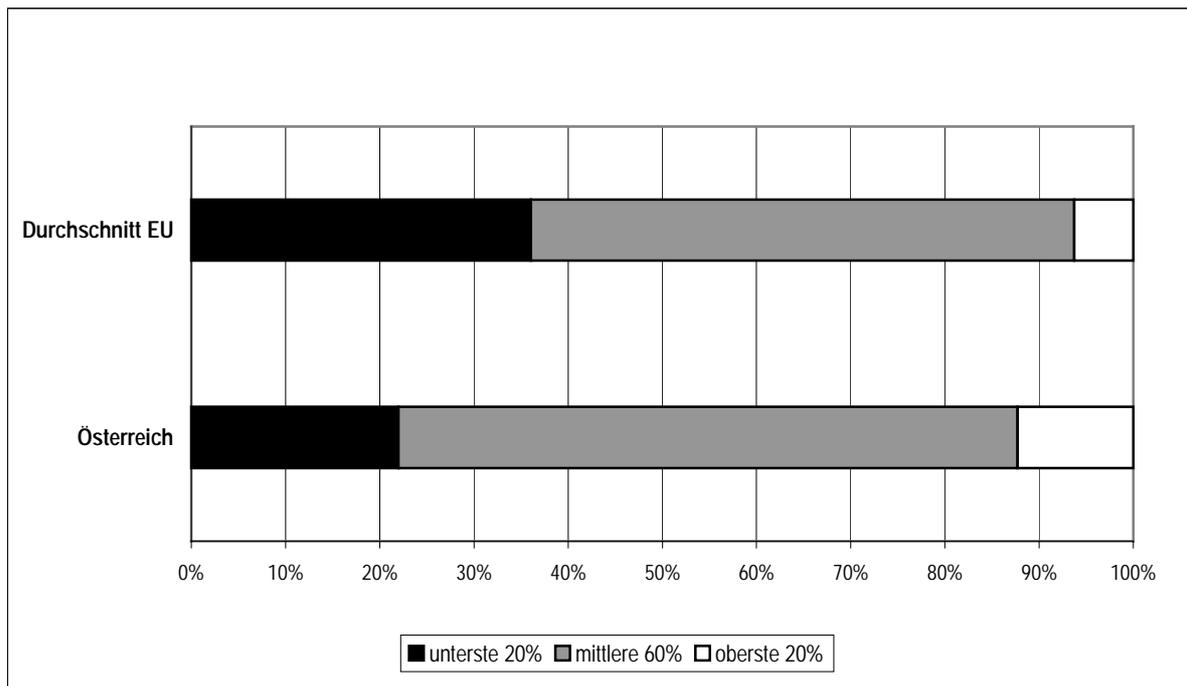
Sehen Sie sich bitte dazu die folgende Grafik zum Anteil der drei Einkommensgruppen im Segment der billigsten Sozialwohnungen an:

Sie zeigt mit dem billigsten Teilsegment der sozialen Mietwohnungen einen jener Sektoren, für den wir eine sehr starke einkommensbezogene Segregationstendenz erwarten können. Konkret formuliert ist hier eine starke Überrepräsentierung von einkommensschwachen Haushalten zu vermuten.

Wie sieht nun die tatsächliche Situation aus?

- Auf **europäischer Ebene** wird unsere Erwartung voll bestätigt. Die untersten 20% der Einkommen haben hier einen Anteil von 36%. Sie sind also fast doppelt so stark vertreten, wie man von ihrem gesamtgesellschaftlichen Gewicht her annehmen würde. Entsprechend stark unterrepräsentiert sind die obersten 20% der Einkommen. Und auch die mittleren 60% zeigen eine leichte Unterrepräsentierung.
- In **Österreich** ergibt sich ein völlig anderes Bild: hier ist die unterste Einkommensschicht bloß ganz leicht überrepräsentiert. Demzufolge sind die obersten 20% nur leicht unterrepräsentiert. Und die mittleren 60% haben einen Anteil der ziemlich genau ihrem gesamtgesellschaftlichen Gewicht entspricht.

Anteil der drei Einkommensgruppen im Segment der billigsten Sozialwohnungen



Dieses Ergebnis ist in zweifacher Weise Folge des hohen Anteils der Objektförderung in unserem Fördersystem. Denn der sorgt einerseits für ein generell niedriges Niveau der Wohnkosten, sodaß relativ große Teile des Wohnungsbestands auch für einkommensschwächere Haushalte zugänglich sind. Andererseits beschert er uns einen ausreichend großen Bestand an Sozialwohnungen, sodaß wir nicht dazu gezwungen sind, diese Wohnungen ausschließlich für die Allerärmsten bereitzuhalten.

Damit sind wir beim beliebten Thema der „Treffsicherheit“ angelangt. Denn das eben präsentierte Ergebnis entspricht natürlich haarscharf dem Bild, das jene Kritiker der heimischen Wohnbauförderung zeichnen, die ihr einen Mangel an sozialer Treffsicherheit vorwerfen.

Bevor Sie aber nun fragen, wieso ich hier von einer Erfolgsgeschichte spreche, werfen Sie bitte einen Blick auf das zweite Kapitel dieser Geschichte. Es trägt den Titel „Soziale Qualität des Wohnumfelds“ und handelt davon, welche **Konsequenzen** der scheinbare Mangel an sozialer Treffsicherheit für die soziale Integration unserer Wohnquartiere hat.

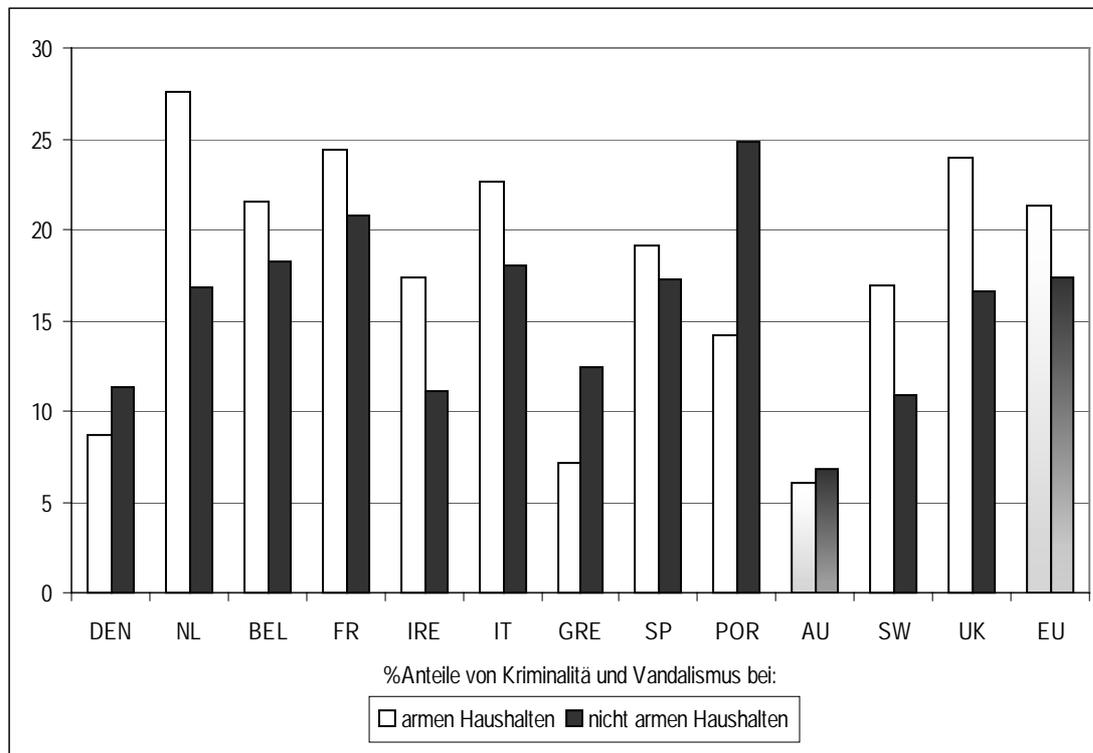
Die folgende dazugehörige Grafik zeigt für die verschiedenen europäischen Staaten den Anteil der Haushalte, die in ihrer Wohnumgebung Kriminalität oder Vandalismus registrieren. Es sind für jeden Staat zwei Anteilswerte abgebildet. Der eine bezieht sich auf die armen Haushalte und der andere auf die Haushalte, die nicht arm sind.

Das Resultat ist aus österreichischer Sicht beeindruckend.

Betrachten wir zunächst die dunklen Balken für die große Gruppe der Haushalte, die nicht arm sind. Hier erzielt das heimische Wohnungswesen den bei weitem besten Vergleichswert aller europäischen Staaten. Während bei uns nur 7% dieser Haushalte in Wohnquartieren mit Kriminalität und Vandalismus leben, beträgt das diesbezügliche EU-15 Mittel 17%. Kein

einzigem anderen Staat erreicht einen unter 10% liegenden Anteilswert. Staaten wie Großbritannien, Niederlande und Frankreich kommen gar auf 17 bzw. 21%.

Haushalte mit Kriminalität bzw. Vandalismus in ihrer Wohnumgebung



Wenn wir uns nun anschließend die hellen Balken für die armen Haushalte ansehen, dann stoßen wir sogar auf ein noch besseres Vergleichsergebnis als zuvor. Der Qualitätsvorsprung des heimischen Wohnungswesens in Relation zum EU-15 Mittel ist nämlich in diesem Fall noch größer. Anstelle der Relation 7% für Österreich und 17% für das EU-15 Mittel haben wir nun ein Verhältnis von 6% zu 21%. Und bei den zuvor genannten Staaten Großbritannien, Niederlande und Frankreich liegen die Werte zwischen 24% und 28%.

Wir sehen also, daß im Bereich der sozialen Qualität des Wohnens von dem scheinbaren Mangel an sozialer Treffsicherheit nicht nur die unmittelbar begünstigten Mittel- und Oberschichtshaushalte profitieren, sondern auch die vordergründig benachteiligten unteren Einkommenschichten.

Ich würde Ihnen nun sehr gern noch über einige weitere Ergebnisse unserer internationalen Vergleiche berichten ...

- zum Beispiel über die statistisch meßbaren Ghettoisierungseffekte in jenen Staaten, in denen man die soziale Treffsicherheit des Förderwesens gezielt erhöht hat
- oder über die immensen finanziellen Mittel, die einige Staaten bereitstellen müssen, um die sozialen Folgen derartiger Ghettoisierungseffekte zu bekämpfen.
- oder über die Gründe, die dazu führen, daß man in einigen Staaten bereits wieder Abstand nimmt von einer rigorosen Anwendung der gesetzlich vorgesehenen Fehlbelegungsabgabe für besser verdienende Haushalte.
- oder schließlich über einen Staat, der trotz gesetzlicher Verankerung des Rechts auf Wohnen und extrem treffsicherer Vergabe der Sozialwohnungen eine wesentlich höhere

Obdachlosenrate hat als Österreich. Und zwar unter anderem deshalb, weil man dort nicht nur den privaten Sektor konsequent deregulierte, sondern auch die direkte Objektförderung weitgehend einstellte.

Die mir zugeteilte Zeit reicht aber leider für die Darstellung dieser Punkte nicht aus und so komme ich nun gleich zu meinen **Schlußfolgerungen**.

Als Ergebnis unserer Vergleiche möchte ich zunächst nochmals festhalten, daß uns die besondere Struktur der heimischen Wohnbauförderung ein generell niedriges Niveau der Wohnkosten beschert, das seinerseits mehrere positive Effekte hat. Es schafft zum einen günstige Rahmenbedingungen für die Lohn- und Verteilungspolitik. Zum anderen erzeugt es ausgeglichene Sozialstrukturen in den Wohnquartieren, die in weiterer Folge zu einer sehr hohen sozialen Qualität des Wohnens führen.

Die Kehrseite dieser positiven Effekte ist eine relativ schwache Entwicklung der Subjektförderungskomponente. Das hat die Konsequenz, daß einige wichtige Zielgruppen der Wohnungspolitik zu wenig Zusatzunterstützungen erhalten.

Betrachtet man diese Ergebnisse in ihrem Zusammenhang, dann ergibt sich die Schlußfolgerung, daß wir die Subjektförderungskomponente ausbauen müssen, dies aber keinesfalls auf Kosten der Objektförderung tun dürfen, da wir uns sonst um die positiven Struktureffekte unseres Fördersystems bringen.

Das bedeutet, daß sich aus der Sicht des internationalen Vergleichs die aktuelle Diskussion um die Wohnbauförderung dem eigentlichen Problem auf eine völlig verkehrte Weise nähert: Aus der Perspektive dieses Vergleichs sollte es nämlich nicht darum gehen, ob bzw. wie stark wir den ohnehin schon seit Jahren sinkenden Anteil der Wohnbauförderung am Bruttoinlandsprodukt noch weiter zurückschrauben. Vielmehr sollten wir uns genau umgekehrt fragen, wie ein Ausbau der Subjektförderung möglich ist, ohne den Gesamtanteil aller Förderungen am Bruttoinlandsprodukt nun wieder zu erhöhen.

Ich kann meine Überlegungen zur Lösung dieses Problems hier nicht ausführen, möchte aber abschließend andeuten, in welche Richtung sie gehen. Die Problemlösung liegt meines Erachtens in einer Steigerung der **Nachhaltigkeit** unserer Förderaktivitäten.

Das bedeutet konkret, daß wir auf dreierlei zu achten haben:

1. ist dafür zu sorgen, daß sich die Selbstfinanzierungskraft des Fördersystems erhöht.
2. gilt es sicherzustellen, daß die Sozialbindung der einmal geförderten Wohnungen möglichst lange erhalten bleibt.
3. schließlich müssen wir bei den für den Wohnbau zweckgewidmeten Bundesmitteln, die zur Zeit eingefroren sind, möglichst rasch wieder zu einer Wertsicherung kommen. Denn was nützt alle Stärkung der Selbstfinanzierungskraft des Fördersystems, wenn zugleich seine externe Finanzierungsbasis schleichend ausgehöhlt wird.

Verbesserungen in den beiden ersten Punkten sind möglich, weil die einst sehr hohe Nachhaltigkeit unseres Fördersystems im Laufe der Zeit auf beiden Ebenen abgenommen hat. Aber wahrscheinlich sollte man eher sagen: **systematisch** zerstört wurde. Dabei fällt einem natürlich zunächst die Aufhebung der Zweckbindung von Rückflüssen ein. Es geht aber in Wahrheit um weit mehr - denken Sie bitte etwa an die Nachhaltigkeitsverluste

- beim Übergang von Förderkrediten zu Annuitätenzuschüssen

- oder bei der Einbeziehung von gewerblichen Bauträgern in den Kreis möglicher Förderempfänger
- oder schließlich beim Verkauf geförderter Wohnungen an private Investoren.

Sie sehen schon: Die Erhöhung der Nachhaltigkeit ist nicht nur im Bereich der Ökologie eine sehr unbequeme Forderung, die mit manchen kurzfristigen Sonderinteressen kollidiert. Genau wie in der Ökologie ist aber auch in unserem Fall zu fragen, ob es uns langfristig nicht viel zu teuer kommt, wenn wir uns vor jener Forderung verschließen.

Ich bin mit dieser Frage am Schluß meiner Ausführungen angelangt und danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.