

Die Rückkehr der Wohnungsfrage

Justin Kadi¹, Selim Banabak², Leonhard Plank¹

Technische Universität Wien; ¹ Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik;

² Forschungsbereich Stadt- und Regionalforschung



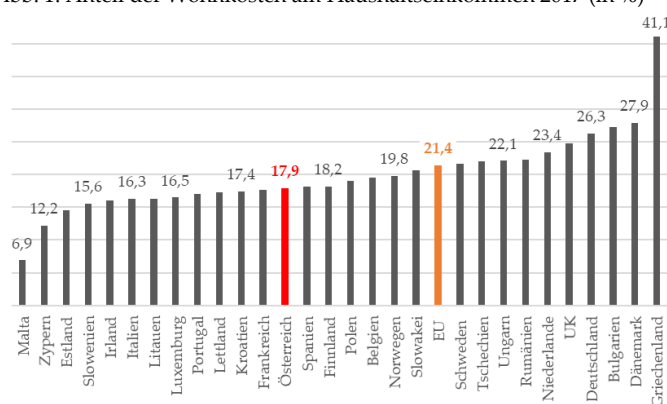
Zusammenfassung

- Wohnkostenbelastung in Österreich im EU-Vergleich moderat bei gleichzeitig hohen Wohnqualitäts- und Zufriedenheitsindikatoren
- Zunehmende Lücke zwischen Entwicklung der Wohnkosten und der Einkommen, insbesondere seit Beginn der globalen Finanzkrise
- Etablierung von Wohnungen als Spekulationsobjekt treibt Preise und Mieten
- Liberalisierung des privaten Mietwohnungsmarkts und Bedeutungsverlust der Wohnbauförderung verschärfen Leistbarkeitsprobleme

Wohnungspolitisches Vorzeigemodell

Die Wohnungsfrage wird aktuell wieder viel diskutiert. Im benachbarten Deutschland werden wohnungspolitische Reformen besonders heftig gefordert. Die Vorschläge reichen von neuen Mietzinsbeschränkungen, einer umfangreichen Ausweitung des Sozialwohnungsbestands, bis hin zur Enteignung großer Immobilienkonzerne. Dabei wird oftmals neidvoll nach Österreich geblickt. Im Gegensatz zu Deutschland wurde in Österreich etwa die gemeinnützige Wohnungswirtschaft nicht abgeschafft. Auch Privatisierungen von sozialem Wohnbau wurden nicht im gleichen Ausmaß betrieben, obwohl durch den Verkauf der Bundeswohnungen unter der schwarz-blauen Regierung Anfang der 2000er auch in Österreich rund 60.000 Wohnungen privatisiert wurden. Im Vergleich zu Deutschland konnte aber in Österreich ein **umfangreicher Bestand an sozialem Wohnbau** mit Mieten deutlich unter dem privaten Markt erhalten werden. Außerdem dominiert in Österreich - im Unterschied zu vielen anderen EU-Ländern - noch immer die Förderung des Wohnungsangebots (Objektförderung) gegenüber der Förderung der Wohnungsnachfrage (Subjektförderung), was als wichtiger Faktor für preiswertes Wohnen angesehen wird. Im internationalen Vergleich ist die **Wohnkostenbelastung in Österreich moderat** (siehe Abbildung 1), bei gleichzeitig hohen Qualitäts- und Zufriedenheitsindikatoren (Amann, 2019). Nichtsdestotrotz zeigen sich auch in Österreich in den letzten Jahren eine Reihe an Verschiebungen im Wohnungssystem, die eine ausreichende Versorgung mit Wohnraum für untere und mittlere Einkommensgruppen unterminieren.

Abb. 1: Anteil der Wohnkosten am Haushaltseinkommen 2017 (in %)

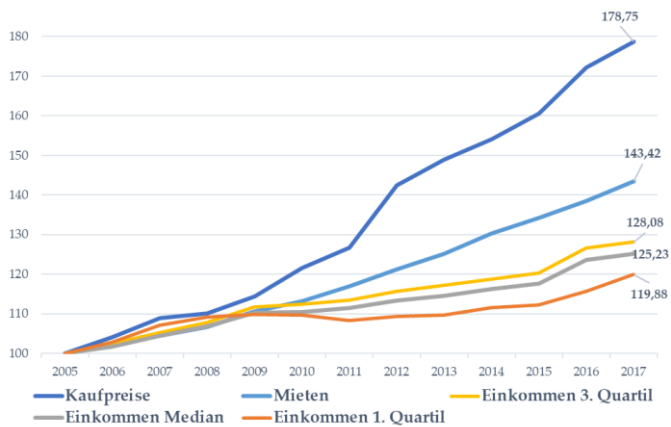


Quelle: Eurostat 2019, eigene Darstellung.

Rasanter Anstieg der Immobilienpreise und Mieten

War Österreich in den Jahren vor der Finanzkrise 2008 noch unter den Ländern mit moderater Immobilienpreisentwicklung, hat sich das nach der Krise ins Gegenteil verkehrt. Zwischen 2007 und 2019 sind die Preise EU-weit in keinem Staat stärker gestiegen als in Österreich (Eurostat, 2020). Zwischen 2005 und 2017 sind die Kaufpreise nominell um 78% gestiegen und die Mieten um 43% (Abbildung 2). In den Ballungsräumen und insbesondere in Wien waren die Preissteigerungen dabei noch einmal ausgeprägter. **Die Preise sind damit deutlich stärker als die Einkommen gestiegen.** Das Medianeinkommen der unselbstständig Beschäftigten (Nettojahreseinkommen, nominell) ist seit 2005 lediglich um 25% gewachsen, wobei untere Einkommensgruppen (1. Quartil) noch geringere Zuwächse hatten.

Abb. 2: Mieten, Kaufpreise und Einkommen in Österreich 2005-2017 (2005=100)



Quelle: Statistik Austria, 2019 (Mieten, Einkommen); ÖNB, 2019 (Kaufpreise), eigene Darstellung. Anmerkung: Mieten: Nettomiete inkl. Betriebskosten von Hauptmietwohnungen pro m² laut Mikrozensus, verschiedene Jahre. Kaufpreise: Bezogen auf Immobilienpreise gesamt laut ÖNB, 2019. Einkommen: Nominelle Nettojahreseinkommen der unselbstständig Beschäftigten laut Lohnsteuerstatistik.

Wesentliche NutznießerInnen dieser Entwicklung sind ImmobilieneigentümerInnen und VermieterInnen, die in Form einer **Wertsteigerung von Immobilien** bzw. höherer potenzieller Mieteinnahmen profitieren. Demgegenüber stehen MieterInnen, für die sich steigende Preise und Ertragsersparungen in höheren Mieten widerspiegeln. Zentral ist, dass ärmere Haushalte in Österreich überproportional häufig mieten, während Wohnungseigentum und Vermietung vor allem in höheren Einkommensgruppen verbreitet ist (Statistik Austria, 2019). Die Verteilung von Vermietungsaktivitäten ist besonders stark konzentriert. Laut einer kürzlichen WIFO-Studie gehen rund 5,2% der Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung an das untere Einkommensdrittel, während das oberste Drittel 82,5% lukriert (WIFO, 2019: 31). Die Eigentumsstruktur am österreichischen Wohnungsmarkt bedingt daher, dass steigende Immobilienpreise die Leistbarkeit von Wohnraum für untere Einkommensgruppen unterminieren, während sie gleichzeitig höheren Einkommensgruppen Vermögenszuwächse ermöglichen.

Wohnungen als Finanzanlage

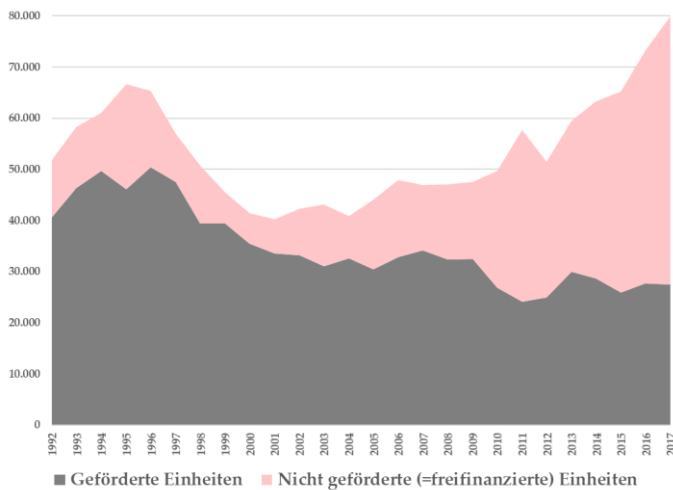
Die Preisanstiege spiegeln den Zuzug und das Bevölkerungswachstum insbesondere in den Ballungsräumen wider, die in Form steigender Wohnungsnachfrage den Preisdruck fördern. Neben dieser realen Nachfrage wird die **spekulative Nachfrage** nach Wohnungen als Finanzanlage im Kontext niedriger Zinsen in den letzten Jahren zunehmend relevant.

Die Österreichische Nationalbank berechnet auf Basis des Fundamentalpreisindikators die Überbewertung der Immobilien jenseits realer Wohnungsnachfrage. Aktuelle Berechnungen gehen von einer **Überbewertung in Österreich von 14% und in Wien von 26% aus**, was Ende 2019 von Seiten der Nationalbank als erstes Anzeichen für eine **Überhitzung des Marktes** und eine potenzielle Blasenbildung gedeutet wurde (ÖNB, 2019). Der Wohnungsmarkt, insbesondere in Wien, entwickelt sich verstärkt zum Finanzanlagefeld, angetrieben durch stabil hohe Wohnungsnachfrage, hoher Rechtssicherheit, sowie im Vergleich zu anderen Immobilienmärkten noch niedrigen Preis- und Mietniveaus. Die kürzliche Immobilienpreisdynamik wirkt dabei als selbstverstärkender Kreislauf: Die Investition in Immobilien gewinnt durch steigende Preise an Attraktivität und treibt ebendiese weiter an. Während dies besser verdienenden ImmobilienbesitzerInnen nutzt, erhöht es bei unteren und mittleren Einkommensgruppen die Nachfrage nach preiswerten Mietwohnungen. Eben dieser Sektor unterliegt seit den 1980er Jahren allerdings einem mehrdimensionalen Strukturwandel im Kontext eines **marktorientierten Umbaus des Wohnungs- und Sozialsystems**.

Liberalisierung und Verlust an staatlicher Steuerungsmacht

Dazu zählt etwa die etappenweise Liberalisierung des Mietrechts seit den 1990er Jahren. Die Flexibilisierung der Mietzinsgestaltung (Richtwerte), die Einführung der Möglichkeit befristeter Verträge und von Lagezuschlägen haben den privaten Mietwohnungsmarkt für Investitionen attraktiv gemacht und zu einer deutlichen Anhebung der Wohnungsqualität geführt. Gleichzeitig ist **preiswerter Wohnraum verloren** gegangen und der Sektor hat sich von einem qualitativ niedrigen und preiswerten, zu einem qualitativ hochwertigen und hochpreisigen gewandelt. In der Wohnbauförderung wurde die **Zweckbindung der Fördergelder aufgehoben** und die Förderung schrittweise „verändert“: Die vom Bund kommenden Finanzierungsbeiträge zur Wohnbauförderung müssen damit nicht mehr für Wohnbauzwecke verwendet werden. Die Bundesländer können die Mittel nun auch für andere Zwecke, etwa zur Budgetsanierung einsetzen, womit die Selbstfinanzierbarkeit des Fördersystems massiv geschwächt wurde. In Kombination mit der Beendigung direkter Bereitstellung von Wohnraum auf Gemeindeebene, insbesondere in Wien Anfang der 2000er Jahre, kann das als Rückzug staatlicher Leistungserbringung gesehen werden (Springler, 2019).

Abb. 3: Geförderter und nicht-geförderter (=freifinanzierter) Neubau in Österreich 1992 - 2017



Quelle: Länderberichte zur Wohnbauförderung, verschiedene Jahre; Statistik Austria (Baubewilligungen). Eigene Darstellung.

Anmerkung: Freifinanzierter Neubau geschätzt aus Subtraktion von Baubewilligungen minus geförderte Einheiten. Baubewilligungen ohne Um-, Auf- und Zubauten in Wien.

Darüber hinaus hat die Steuerungsmacht des Staates im Rahmen der Wohnbauförderung stark abgenommen. Seit den 1990er Jahren ist der Anteil an geförderten Wohnungen an der Wohnraumproduktion deutlich gesunken. Lag der Förderdurchsatz (geförderte bezogen auf alle bewilligten Wohnungen) im 10-Jahresdurchschnitt von 1992-2002 noch bei 80% waren es im Zeitraum 2007-2017 nur mehr 49%. In den letzten Jahren wird der Wohnungsneubau zunehmend vom freifinanzierten (=nicht-geförderten) Segment getrieben (siehe Abbildung 3). Wohnungspolitisch bedeutet ein sinkender Förderdurchsatz im Neubau einen **Verlust an staatlicher Steuerungsmacht** und mit der Wohnbauförderung verbundener Lenkungseffekte. Die Versorgung unterer und mittlerer Einkommensgruppen mit preiswertem Wohnraum wird dadurch erschwert, da der freifinanziert errichtete Wohnungsbau in der Regel für eine Mehrheit der Haushalte in diesen Einkommensgruppen schwer erschwinglich ist.

Weitere Infos und Quellenangaben

- AK Wien (2019): Gentrifizierung in Wien - Perspektiven aus Wissenschaft, Politik und Praxis. Verfügbar unter: <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/ppnresolver?id=AC15357509>
- Amann, W. (2019): Strukturwandel in der österreichischen Wohnbauförderung. In: Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen (Hg.) Wohnungsgemeinnützigkeit in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft, Wien: LexisNexis.
- Eurostat (2019): Share of housing costs in disposable household income, by type of household and income group - EU-SILC survey. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/ILC_MDED01
- Eurostat (2020): Since 2007 rents up by 21%, house prices by 19%. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200116-1>
- ÖNB (2019): Immobilien aktuell. Verfügbar unter: <https://www.oenb.at/Publikationen/Volkswirtschaft/immobilien-aktuell.html>
- Springler, E. (2019): Die Rückkehr der Wohnungsfrage: Soziale Bruchlinien in Österreich nach der Krise. In: Kurswechsel 4/2018.
- Statistik Austria (2019): Wohnen 2018 – Zahlen, Daten und Fakten zur Wohnstatistik. Verfügbar unter: http://www.statistik.at/web_de/services/publikation/en/7/index.html?includePage=detailedView§ionName=Wohnen&pubId=572
- WIFO (2019): Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015. Verfügbar unter: https://www.wifo.ac.at/publikationen/studien?detail-view=yes&publikation_id=61782