

## 4. Indirekte Verteilungseffekte der Wohnbauförderung durch Veränderung effektiver Grenzsteuersätze

*Elisabeth Springler*

### 4.1 Einleitung

Die Verdrängung von Modellen sozialer Absicherung zu Gunsten einer privaten Risikogesellschaft, die die soziale Absicherung von Risiken in die Sphäre des Einzelnen abschiebt, macht auch vor Österreich nicht halt. An prominentester tagespolitischer Stelle stehen freilich die private Pensionsabsicherung und Krankenvorsorge, wobei die staatlichen Ausgaben der Pensionsversicherung mit 24,7 Mrd. Euro und der Krankenversicherung mit 11 Mrd. Euro jährlich hinreichend „Einsparungspotential“ für einen „schlanken“ Staat bieten.<sup>22</sup> Im Vergleich dazu sind die im Rahmen des Finanzausgleichs akkordierten Ausgaben des Bundes für Instrumente der Wohnbauförderung mit rund 1,78 Mrd. Euro jährlich von geringer monetärer Bedeutung. Daher ist es im Fall der Wohnbauförderung weniger der monetäre Hintergrund, sondern es sind vielmehr die vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten und Auswirkungen auf soziale und makroökonomische Indikatoren einer Volkswirtschaft, die Debatten um Kürzungen und Strukturverschiebungen in den Mittelpunkt des polit-ökonomischen Diskurses rücken. Im Rahmen des Anspruchs des Eingriffs des öffentlichen Sektors zur Verbesserung der „sozialen Lage“ einer Volkswirtschaft stehen die Verteilungs- und Umverteilungseffekte des Systems der Wohnbauförderung im Mittelpunkt. Zahlreiche Studien (siehe unter anderem Donner 1998, Amann 2000a) beschäftigen sich mit Wirkungsweise und Effizienz im Hinblick auf soziale Treffsicherheit von Systemen der Wohnbauförderungen, wobei der Ruf nach einer Strukturverschiebung immer lauter wird.

Diese Tatsache stellt den Ausgangspunkt für die Analyse in diesem Aufsatz dar, der Verteilungseffekte durch unterschiedliche Formen von Wohnbauförderungen aufzeigt. Die Hypothese, die dabei im Raum steht, ist, dass Subjektförderung im Gegensatz zur Objektförderung zu einer besseren sozialen Treffsicherheit führt und damit dem Ziel des öffentlichen Sektors eine geeignete Umverteilungspolitik für sozial Schwache zu schaffen, entspricht. Gleichzeitig wird immer häufiger von dem

<sup>22</sup> Daten von Statistik Austria Bereich soziale Sicherheit aus dem Jahr 2003.

## 4.2 Staatliches Eingreifen am Wohnungsmarkt

Phänomen der „neuen Armut“ gesprochen, von dem besonders mittelständische Haushalte betroffen sind (Lugger 1998). Demnach sind durch gesellschaftspolitische Strukturveränderungen, wie etwa durch die Steigerung von AlleinerzieherInnen-Haushalten und neue Arbeitsformen viele ehemals mittelständische Haushalte von Verarmung bedroht, wobei diese Tendenz von wirtschaftspolitischen Maßnahmen unbeachtet bleibt.

Vor diesem Hintergrund geht dieser Aufsatz zunächst auf die theoretischen Kausalzusammenhänge zwischen öffentlichen Transferleistungen und Verteilungseffekten ein, um dann anhand zweier österreichischer Bundesländer – Salzburg und Tirol –, die über vergleichbare Wohnungsmarktsegmente und unterschiedliche Strukturen der Wohnbauförderung verfügen, indirekte Verteilungseffekte durch Veränderungen der effektiven Grenzsteuersätze empirisch zu zeigen.

### 4.2 Staatliches Eingreifen am Wohnungsmarkt, Transferprogramme und deren Verteilungseffekte

Während die weit reichenden gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Wohnungsmarktes in der Literatur (siehe unter anderem Nowotny/Heidl, 1994: 70f, Mooslechner 1994, Kühne-Büning 2001) unumstritten sind und damit der Wohnungswirtschaft eine Sonderstellung innerhalb einer Volkswirtschaft eingeräumt wird, ist diese Sonderstellung, die ein aktives Eingreifen des öffentlichen Sektors rechtfertigen würde, aus wettbewerbspolitischer Sicht umstritten. Während einerseits bei der Betrachtung des Gutes Wohnung als Konsumgut von Besonderheiten des Wohnungsmarktes gesprochen wird, die einem Marktversagen gleichkommen (Nowotny/Heidl 1994: 69f) und daher aktive wohnungspolitische Maßnahmen fordern, kommt dem Gut Wohnung andererseits bei der Charakterisierung als Sachanlage anstatt eines Konsumguts keine wettbewerbspolitische Sonderstellung zu (Jenkis 2004: 178f, Stiglitz/Schönfelder 1996: 364ff, Van Suntum 2001: 806f). Alleine die Tatsache, dass es sich bei einer Wohnung um ein langlebiges Gut handelt, dessen Bauvorhaben auch durch eine lange Vorlaufzeit gekennzeichnet ist, sowie die Tatsache, dass das Gut Wohnung nicht substituierbar ist und daher nachfrageseitig zu einem Grundbedürfnis gezählt wird, können – unter anderem der Argumentation von Jenkis (2004), Stiglitz/Schönfelder (1996) und Van Suntum (2001) folgend – als Besonderheiten oder Eigenheiten des Marktes gewertet werden, jedoch nicht als *Markturnvollkommenhei-*

#### 4. Indirekte Verteilungseffekte der Wohnbauförderung

ten aus wettbewerbspolitischer Sicht (Marktversagen)<sup>23</sup>. Ungeachtet dieses Unterschiedes in Bezug auf die Definition des Gutes Wohnen, lassen sich dennoch zwei Argumentationslinien aufzeigen, die eine Verschmelzung dieser beiden konträren Standpunkte ermöglichen und für einen staatlichen Eingriff plädieren. So anerkennt Jenkis (2004) als Zweifler an der Unvollkommenheit des Wohnungsmarktes zum einen einen zusätzlichen *normativen Charakter* des Gutes Wohnung, der aus gemeinwirtschaftlicher Sicht einen Eingriff des Staates zur Erreichung wohlfahrtsstaatlicher Ziele ermöglicht und damit Wohnen als *meritorisches Gut* klassifiziert. Zum anderen wird auf die Möglichkeit „*externer Effekte*“ verwiesen, die durch öffentliche Vorgaben wie Brandschutzbestimmungen einen ordnungspolitischen Rahmen geben und weiters ein sozioökonomisches Argument für ein geregeltes Wohnumfeld, vor allem – wie Van Suntum (2001: 812) es bezeichnet – gegen externe Effekte „*durch laute, unsaubere oder gar kriminelle Bewohner*“ darstellen.

Abgeleitet aus diesen Kausalzusammenhängen ergibt sich auch die Rechtfertigung staatlicher Verteilungspolitik am Wohnungsmarkt.<sup>24</sup> Es besteht nicht mehr – wie in den Nachkriegsjahren (siehe Van Suntum 2001: 813) – eine rein marktwirtschaftliche Überforderung des Wohnungsmarktes um für eine Wohnraumbeschaffung für breite Bevölkerungsschichten zu sorgen, sondern es sind sozioökonomische Argumente, auf Marktversagen fußend, die den gesellschaftspolitischen Wunsch staatlichen Eingreifens manifestieren.

Ähnlich, wie die Diskussion um ein staatliches Eingreifen am Wohnungsmarkt, unterliegt auch die Frage nach der Effizienz der wohnungspolitischen Instrumente im Rahmen der Verteilungspolitik einer regen Diskussion, wobei grundsätzlich zwischen Instrumenten (ungeachtet einer Bestands- oder Neubauorientierung) der Objektförderung und der Subjektförderung unterschieden wird. Diese werden im Fall der *Objekt-*

<sup>23</sup> Weitere Argumentationspunkte für einen staatlichen Eingriff am Wohnungsmarkt, wie mögliche Informationsmängel, bleiben in diesem Papier unberücksichtigt, weil sie weder eine spezifische Eigenheit des Wohnungsmarktes noch eine schlüssige Kausalität für Marktversagen im Sinne einer Konstellation *adverser Selektion*, die zu Marktversagen führt, darstellen. Siehe auch Marterbauer (1994: 206), der auf die unterschiedlichen Argumente für Marktversagen verweist, asymmetrische Information anführt, aber dennoch externe Effekte und die soziale Frage in den Mittelpunkt stellt.

<sup>24</sup> Weitere Ziele der Wohnungspolitik, wie eine Bestandserweiterung und die Sicherstellung der Wohnraumqualität durch geeignete geförderte Sanierungsmaßnahmen, werden in diesem Papier ausgeklammert.

#### 4.2 Staatliches Eingreifen am Wohnungsmarkt

*förderung* im Rahmen dieses Aufsatzes grob als Zuschüsse oder Darlehen des Staates oder der öffentlichen Hand an den Bauherren, der im Gegenzug Bindungen übernimmt definiert, und für den Fall einer *Subjektförderung* als Zuschüsse und Darlehen, die direkt dem Haushalt ausbezahlt werden (siehe unter anderem Jenkis 2004: 275, Stiglitz/Schönfelder 1996:367). Als Kritik an Maßnahmen der Objektförderung werden in zahlreichen Studien Argumente mangelnder Umverteilungseffekte und mangelnde soziale Treffsicherheit angeführt und gleichzeitig die Verbesserung von Umverteilungseffekten und sozialer Treffsicherheit gefordert (siehe unter anderem Czerny, 2001: 129, Stiglitz/Schönfelder 1996: 370f). Den Maßnahmen der Subjektförderung wird dabei nachgesagt, genau diese Verbesserungen zu schaffen (Czerny, 1987). Die finanzwissenschaftliche Argumentation dabei ist folgende: im Rahmen der Objektförderung werden die Mittel direkt für den Bau von Wohnungsanlagen herangezogen, wodurch indirekt BezieherInnen von höherem Einkommen profitieren; weiters sind in der Folge Mieten im geförderten Wohnungsbau zwar niedriger als frei finanzierte Mietwohnungen, allerdings kommt dieser Effekte wiederum den unteren mittleren Einkommensschichten zugute, während für die untersten Einkommensschichten sogar die Miethöhe in diesen geförderten Wohnungen zu hoch ist (Eichener Heinze 1994: 30, Marterbauer 1994).<sup>25</sup> Dass jedoch auch das Instrument der Subjektförderung verteilungspolitische Mängel aufweist, zeigt eine Studie von Behnken (1982), die den Transferempfang aus Mittel des sozialen Mietwohnungsbaus und der Eigentumsförderung für Deutschland nach Haushaltsnettoeinkommen, Haushaltsgröße und sozialer Stellung des Haushaltsvorstands empirisch untersucht. Dabei kommt die Autorin zu dem Schluss, dass die Verteilungswirkungen im sozialen Mietwohnungsbau „*im Hinblick auf wohnungspolitische Ziele überwiegend nicht intendiert*“ (Behnken 1982: 156) sind. Trotz vielfältiger Argumentationslinien in Bezug auf die Verteilungswirkungen unterschiedlicher wohnungspolitischer Instrumente, steht – wie es in diesem Papier genannt wird – die Analyse *direkter* Verteilungseffekte im Mittelpunkt, während *indirekte*

<sup>25</sup> Diese angeführten Argumente beziehen sich lediglich auf verteilungspolitische Effekte. Die Diskussion um Strukturverschiebungen und Vor- und Nachteile zwischen Objekt- und Subjektförderung umfasst darüber hinaus auch Aspekte der Transparenz, Effizienz und Marktkonformität von Systemen der Wohnbauförderungen sowie geldpolitische Aspekte, wie Zins- und Preisreagibilität von Investoren, die tendenziell durch Systeme der Wohnbauförderung reduziert werden (siehe unter anderem Eichener, Heinze 1994: 26).

#### 4. Indirekte Verteilungseffekte der Wohnbauförderung

Verteilungseffekte, die durch Veränderungen der *effektiven Grenzsteuersätze* entstehen können, ausgeklammert werden; diese indirekten Verteilungseffekte sollen als Alternative zu den gängigen Analysen hier vorgestellt werden.

Die Unterscheidung von Transferleistungen des öffentlichen Sektors in monetäre und reale Transfers sowie einkommensabhängigen und einkommensunabhängigen Transfers (Oberhauser 1989: 27f, Behnken 1982: 34f), stellt den Ansatz für die Analyse indirekter Verteilungseffekte durch wohnungspolitische Instrumente dar, wobei für die Analyse indirekter Verteilungseffekte Maßnahmen der Subjektförderung als monetäre einkommensabhängige Transfers im Mittelpunkt stehen sollen. Diskutiert man die gesellschaftspolitischen Effekte einkommensabhängiger öffentlicher Transferleistungen, gilt es die Effekte der so genannten „Armutsfalle“ und des „Schwellenphänomens“, die für mittlere Einkommen im Rahmen der Subjektförderung im Wohnbau relevant werden könnten, zu beachten. Im Fall der Wohnbauförderung wird häufig von „*neuer Armut*“ (Lugger 1998) gesprochen, die vor allem mittelständische Haushalte betrifft und durch Strukturveränderungen der Gesellschaft, wie der Steigerung von Scheidungen und AlleinerzieherInnen-Haushalte aber auch durch Einkommens- und Wohnungsaufwandsentwicklungen zum Tragen kommt.<sup>26</sup> Zu dieser Gesamtentwicklung trägt auch die Ausgestaltung der Wohnbauförderung und im Speziellen die Ausgestaltung der öffentlichen Einkommenstransfers bei, die folgenden Kausalzusammenhang in sich bergen: Geht man von einem öffentlichen Einkommenstransfer aus, der bis zu einer gewissen Einkommenshöhe zu gewähren ist und unterhalb dieser Einkommensgrenze allen BezieherInnen in voller – gleicher – Höhe zukommt, ergibt sich durch die unmittelbare Einstellung des Transfers mit Überschreiten der Einkommensgrenze eine Reduktion des Gesamteinkommens.

<sup>26</sup> Amann und Neuwirth (1999: 53f) stellen in ihrer Analyse auf Basis von Daten aus dem Jahr 1997 Haushaltseinkommen und Wohnkostenbelastung gegenüber, wobei das verfügbare monatliche Haushaltseinkommen von Haushaltstypen mit und ohne Kindern und unterschiedlichen Alterskategorien mit der jeweiligen Wohnkostenbelastung analysiert wird. Dabei wird deutlich, dass zum einen AlleinerzieherInnen und jüngere weibliche Singles über Wohnkostenbelastungen von 30,1% beziehungsweise 21,8 % verfügen. Weiters kommen die Autoren zu dem Schluss, dass die Wohnkostenbelastung von jüngeren Familien prozentuell mit der Anzahl der Kinder ansteigt, wobei deutlich wird, dass diese Haushaltstypen über ein durchschnittliches monatliches Haushaltseinkommen verfügen, das über dem Gesamtdurchschnitt liegt. Ergebnisse der Datenerhebung aus EU-SILC 2003 in Österreich von Statistik Austria (2005a: 33) bestätigen das hohe Armutsrisiko von Alleinerziehenden und Single-Frauen.

## 4.2 Staatliches Eingreifen am Wohnungsmarkt

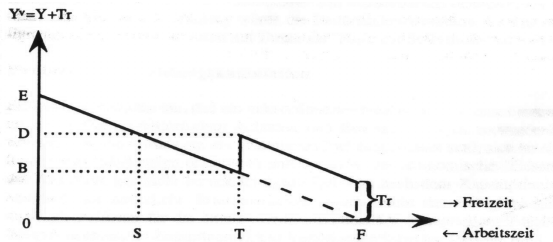
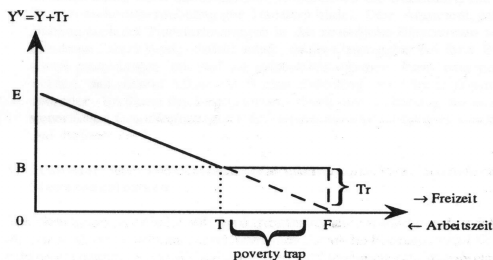


Abbildung 13: Effekte einkommensabhängiger öffentlicher Transfers  
a) Schwellenphänomen



b) Armutsfalle

Quelle: Nowotny 1999, 653f

Wie Abbildung 13a), zeigt, erfahren Haushalte, deren Einkommen knapp über der für die Förderung relevanten Grenze liegt, eine Reduktion ihres Gesamteinkommens trotz einer Steigerung des Arbeitseinkommens. Dadurch ergibt sich an der Schwelle B ein erhöhter effektiver marginaler Steuersatz (Nowotny, 1999: 653). Je nachdem welche Bevölkerungsschichten von dieser „Schwelle“ betroffen sind, können Benachteiligungen und Effekte ökonomischer Armut in andere Einkommensschichten und unterschiedliche Haushaltsstrukturen verschoben werden. Phänomene der „neuen Armut“ könnten somit einerseits in höhere Einkommensschichten verschoben werden, die aufgrund ihres monatlichen Nettoeinkommens knapp über den förderungswürdigen Einkommengrenzen liegen, und andererseits durch die spezifische Ausgestaltung der Förderung auch differenzierte Haushaltsformen, wie AlleinerzieherInnen-Haushalte, treffen. Im Fall einer individuellen Anrechnung des Transfers je nach Höhe des Einkommens, kann die „Schwelle“ zwar nivelliert werden, dennoch würden sich – wie in Abbildung 13b) ersicht-

#### 4. Indirekte Verteilungseffekte der Wohnbauförderung

lich ist – ArbeitseinkommensbezieherInnen, deren Einkommen zwischen 0 und B liegt in einer „Einkommensfalle“ befinden, denn eine Steigerung des Arbeitseinkommens würde zu keinerlei Steigerung des Gesamteinkommens führen, sondern nur zu einer Umschichtung der Anteile am Gesamteinkommen vom Transfer (TR) hin zum Arbeitseinkommen (Y).

Die wichtigsten Elemente der Subjektförderung in Österreich, die im Folgenden auf indirekte Verteilungseffekte hin überprüft worden sind: Subjektbezogene Annuitätenförderungen, Wohnbauscheck – wie im Fall von Tirol – und Wohnbeihilfen, wobei im Fall von Wohnbaubeihilfen ebenso wie bei Annuitätenförderungen je nach Bundesländerausgestaltung eine mehr oder weniger enge Verbindung zu Darlehensförderungen im Sinn von Objektförderungen besteht – so werden beispielsweise im Burgenland nur jene Miet- und Eigentumswohnungen durch Wohnbeihilfe gefördert, die bereits mit Hilfe von Objektförderungen errichtet wurden. Im Vergleich zu Wohnbaubeihilfen umfassen die einkommensabhängigen Annuitätenszuschussysteme eine größere Förderbreite (Amann Neuwirth 1999: 22ff).

Für die Analyse der oben beschriebenen Effekte scheinen daher besonders jene Ausgestaltungen von Subjektförderungen von Bedeutung zu sein, die dem Einkommen der potenziellen BezieherInnen über einen längeren Zeitraum zur Verfügung gestellt werden, wodurch Einmalzahlungen wie im Fall des Wohnbauschecks in Tirol hier zwar dargestellt werden, ihnen aber keine nachhaltigen Effekte zugeschrieben werden.

#### 4.3 „Neue Armut“ durch Subjektförderung?

Im Folgenden soll das Problem der „neuen Armut“ anhand indirekter Verteilungseffekte für zwei österreichische Bundesländer analysiert werden, die eine ähnliche wohnwirtschaftliche Marktsituation bezogen auf den regionalen Wohnungs- und Gebäudebestand aufweisen. Der Grund dafür ist die Vermeidung unterschiedlicher Förderpolitiken aufgrund von Priorisierungen unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Ziele. Im Gegensatz dazu ist es hier das Ziel, Bundesländer mit potentiell ähnlichen Förderzielen gegenüberzustellen und die Effekte der unterschiedlichen Instrumente im Hinblick auf deren Auswirkungen auf den effektiven Grenzsteuersatz, zu vergleichen.

### 4.3 „Neue Armut“ durch Subjektförderung?

#### 4.3.1 Länderspezifika der Fördermodelle von Salzburg und Tirol

Der prozentuelle Anteil der Häuser und Wohnungen in Wohngebäuden variiert in den einzelnen Bundesländern stark, wobei hier nicht nur Wien durch eine engere mehrgeschossige Bebauung eine Ausnahme bildet. Wie Tabelle 7 zeigt, ist der Anteil der Gebäude mit einer oder zwei Wohnungen im Burgenland mit 86,2 % des gesamten Wohnungsbestandes des Bundeslandes besonders hoch, gefolgt von 69,6 % in Niederösterreich. Entsprechend diesem Überhang an Ein- und Zweifamilienhäusern in diesen Bundesländern, kann auch eine verstärkte Förderung von Eigenheimen im Rahmen der Vermögenspolitik angenommen werden. Im Gegensatz dazu liegen Wien, sowie Salzburg und Tirol unter dem österreichweiten Durchschnitt des Anteils der Wohngebäude mit einer oder zwei Wohnungen am Bestand des jeweiligen Bundeslandes.

Bundesland	Anteil am gesamten Gebäude- bzw. Wohnungsbestand in %		
	Anteil der Häuser	Anteil der Wohnungen in Wohngebäuden	
		mit 1 od 2 W.	3 bis 10 W
Österreich	76	46,8	20,4
Burgenland	87,6	86,2	6,9
Kärnten	76,3	56,9	22,3
Noe	83	69,6	15,5
Ooe	78,2	56,6	21,5
<b>Salzburg</b>	<b>70,6</b>	<b>43,7</b>	<b>26,6</b>
Stmk.	77,6	53,4	22,3
<b>Tirol</b>	<b>68,7</b>	<b>45,4</b>	<b>31,4</b>
Vorarlberg	75,5	54,4	27,8
Wien	48,9	9,6	17,5

Tabelle 7: Anteile der Gebäude und Wohnungen nach Bundesländern, Stand 2001

Datenquelle: Statistik Austria 2004a, Übersicht 2; eigene Berechnungen

Es zeigt sich, dass diese beiden Bundesländer bei den kleineren mehrgeschossigen Wohngebäuden einen hohen Anteil einnehmen, wodurch hier nach dem Wohnungs- und Gebäudebestand nicht ex ante eine verstärkte Eigenheimförderung angenommen werden kann. Auch bei genauerer Betrachtung der Marktsegmente am Wohnungsmarkt zeigt sich, dass diese beiden Bundesländer eine ähnliche Aufteilung nach dem Rechtsgrund der Benützung sowie der Eigentümerstruktur aufweisen, die mitunter deutlich vom österreichweiten Durchschnitt abweicht. Es zeigt sich, dass beide Bundesländer mit 51,6 % bzw. 50,7 % über einen höheren Anteil an Mietwohnungen im Vergleich zu Gesamtösterreich verfügen (siehe Tabelle 8). Trotz dieser Ähnlichkeiten in der Gebäudebestandsstatistik und in den Eigentümerverhältnissen von Wohnungen ze-



#### 4. Indirekte Verteilungseffekte der Wohnbauförderung

gen sich deutliche Unterschiede in der Wohnbauförderpolitik der beiden Bundesländer. Wie Tabelle 9 zeigt, liegt in Salzburg ein Schwerpunkt auf rückzahlbaren Annuitätenzuschüssen und Zinszuschüssen, gekoppelt mit Darlehensförderungen, während die Instrumente der verlorenen Zuschüsse bzw. der Wohnbeihilfe keinen oder einen sehr geringen Eingang in die länderspezifische Förderpolitik erhalten. Im Gegensatz dazu setzt Tirol weitaus stärker auf verlorene Zuschüsse und nicht rückzahlbare Annuitätenzahlungen als Förderinstrumente. Die in Tabelle 9 verwendeten Daten der österreichischen Verbindungsstelle der Bundesländer aus dem Jahr 2002 ergeben dabei insgesamt ein ähnliches Bild wie die Analysen von Amann (2000a: Grafik 19, 200b: Grafik 11) auf Datenbasis von 1998. Um eine klarere Zuordnung der Förderinstrumente zum Bereich der Objekt- oder Subjektförderung in den beiden Bundesländern treffen zu können, wird in der Folge näher auf die Charakteristika der Instrumente der verlorenen Zuschüsse, der Annuitätenzahlungen und der Darlehensvergabe eingegangen.

in %	Österreich	Salzburg	Tirol
<b>Insgesamt</b>	20,9	34,3	31,6
<b>Eigentumswohnung</b>	39,9	15,1	22
<b>Hauptmiete</b>	34,4	51,6	50,7
	<i>Eigentümer:</i>		
	<b>Privat</b>	45,2	48,8
	<b>Bund</b>	49,1	60
	<b>Land</b>	70,9	60,7
	<b>Gemeinde</b>	64,3	57,3
	<b>GBV</b>	49,8	53,9
	<b>sonstige</b>	75,2	45,4
<b>Dienstwohnung</b>	28,22	34,1	37,5

**Tabelle 8: Wohnungen (Hauptwohnsitze) nach Rechtsgrund für Wohnungsbenützung und Eigentümer des Gebäudes mit 3 bis 10 Wohnungen**  
Datenquelle: Statistik Austria 2004a,b,c, jeweils Tabelle B8;  
eigene Berechnungen

in % der Gesamtförderung*	Österreich	Bgl.	Kärnten	Noe.	Ooe.	Salzb.	Stmk.	Tirol	Vrlb.	Wien
<b>Wohnbeihilfe</b>	1,3	0	0	0,9	2,5	0	6,3	0	0,8	0,8
<b>Verl. Zuschüsse/Scheck</b>	8,2	0	9,6	5,2	3,5	1,1	0,4	18,3	1	35,1
<b>AZ/ZZ</b>	10,2	0	0	0	0	57,6	26,5	0	7,7	0
<b>nicht rückzahlbar</b>	19,2	7,8	4,5	38	27,3	4,7	28,9	13,5	19,6	28,8
<b>Darlehen</b>	36,9	92	47	15,1	19,5	42,2	19	31,7	53,1	13

**Tabelle 9: Förderinstrumente in Neubau und Sanierung in den Bundesländern in % der jeweiligen Gesamtförderung (Daten 2002)**

\*) Sonstige Fördermaßnahmen, wie übernommene Bürgschaften sind in dieser Aufstellung nicht inkludiert.

Datenquelle: Verbindungsstelle der Bundesländer 2002; eigene Berechnungen

### 4.3 „Neue Armut“ durch Subjektförderung?

Mit der Novelle des *Salzburger Wohnbauförderungsgesetzes 1990* kam es zu einer Abkehr vom System der Objektförderung, hin zu einer einkommensbezogenen Subjektförderung, sodass auch die Vergabe von Förderdarlehen, die 2002 42,2 % des Salzburger Fördervolumens ausmachten (siehe Tabelle 9), nicht mehr auf die Errichtung eines Wohnobjekts ausgerichtet ist, sondern direkt auf den Erwerb des Wohnobjekts und deren Förderhöhe von der Haushaltsgröße abhängt (Umgeher 2001: 40). Zusätzliche Förderungen durch rückzahlbare Annuitätenzuschüsse zu einem Hypothekarkredit mit 20 Jahren Laufzeit (Umgeher 2001: 40), die laut Verbindungsstelle der Bundesländer im Jahr 2002 57,6 % des Fördervolumens ausmachten, sind durch Haushaltseinkommen und Haushaltsstruktur nach sozioökonomischen Grundsätzen gestaffelt und werden jährlich überprüft. Dabei wird einem allein erziehenden Elternteil und einer „wachsenden“<sup>27</sup> Familie eine höhere Einkommensgrenze zur Förderung zugestanden (Umgeher 2001: 45f). Im Gegensatz zu dieser Umschichtung von Fördermitteln von der Objekt- zur Subjektförderung in Salzburg bestehen in Tirol *objekt- und subjektbezogene Förderinstrumente* in den meisten Bereichen als Komplementäre, obwohl es auch hier, durch die Möglichkeit von Zuschüssen im Rahmen einer *Wohnbauscheckförderung* (o.A. 2004 Wohnbauförderungsrichtlinie, Tirol) – die eine Alternative zu einem Förderungsdarlehen darstellt – zu einer Aufwertung von subjektbezogenen Förderungen gekommen ist. Die Bedeutung dieser Form der Subjektförderung wird deutlich, wenn man bedenkt, dass sie 13,1 % der gesamten Fördermittel im Bundesland ausmacht.<sup>28</sup>

Auf die Effekte der subjektbezogenen Förderinstrumente in den beiden Bundesländern aus indirekter verteilungspolitischer Sicht wird im

<sup>27</sup> Unter einer „wachsenden“ Familie wird laut SIR-Konkret (2005: 8) ein Ehepaar verstanden, dessen Ehedauer 10 Jahre nicht übersteigt und beide Ehepartner das 35. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, wobei einer Haushaltsgemeinschaft, die laut Meldezettel mindestens 3 Jahre und nicht länger als 10 Jahre besteht und aus der ein Kind entstammt, derselbe Status eingeräumt wird. Weitere erhöhte Förderungen in einigen Sparten gelten auch für Jungfamilien, das sind wachsende Familien mit einem Kind und kinderreiche Familien ab dem 3. Kind.

<sup>28</sup> In der Kategorie Wohnbauscheck oder verlorene Zuschüsse wird der prozentuelle Anteil der Vergaben nach diesem Instrument nur im Bundesland Wien übertroffen, wobei hier das System der Scheckvergabe ein anderes ist, sodass diese Form in Wien nicht als Subjektförderung gewertet werden kann. (vgl. Amann 2000a: 18).

#### 4. Indirekte Verteilungseffekte der Wohnbauförderung

Folgenden näher eingegangen, wobei für das Bundesland Salzburg die Kombination aus subjektbezogener Darlehensförderung und Annuitätenzuschüssen und für das Bundesland Tirol die Vergabe von Wohnbauschecks als Alternative zu Förderdarlehen und Annuitätenzuschüssen im Mittelpunkt stehen.

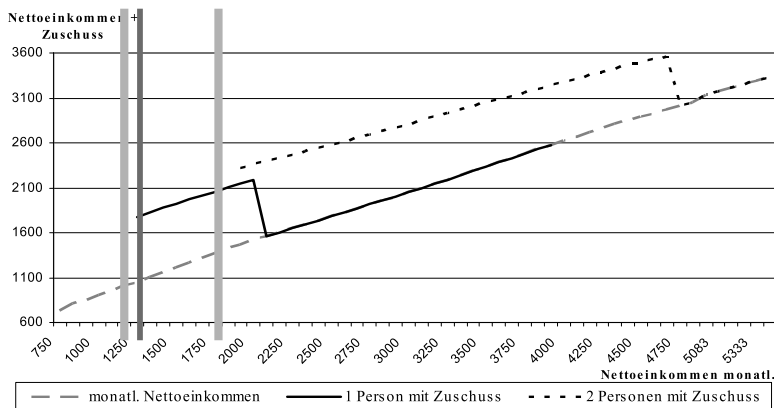
#### 4.4 Maßnahmen der Subjektförderung und Veränderungen im effektiven Grenzsteuersatz

Abbildung 14 zeigt die Ergebnisse der Analyse der subjektbezogenen Wohnbauförderung mit Hilfe von Annuitätenzuschüssen in Salzburg, wobei deutlich das oben beschriebene „Schwellenphänomen“ ersichtlich ist. Nachdem Annuitätenzuschüsse von der allgemeinen Bezugsberechtigung der Wohnbauförderung gestaffelt nach Einkommenshöhen abhängen und an der „Schwelle“ keine „Einschleifregelungen“ vorgesehen werden, reduziert sich das Nettoeinkommen bei einem 1-Personen-Haushalt bei einem monatlichen Nettoeinkommen von ca. 2.000 Euro<sup>29</sup> durch den Ausfall des Annuitätenzuschusses drastisch. Nachdem es sich um einen rückzahlbaren Zuschuss handelt, ist die Annuitätenförderung als intertemporale Erhöhung des Nettoeinkommens zu verstehen. Die Berechnung des Zuschusses in Abbildung 14 richtet sich nach der maximalen Förderhöhe, die sich aus 2.000 Euro pro m<sup>2</sup> für die Stadt Salzburg und der maximal förderbaren 55 m<sup>2</sup> für einen 1-Personen-Haushalt zusammensetzt. Unterhalb eines Bruttoeinkommens von 1.779 Euro monatlich ist ein Zuschuss für diese maximale Förderhöhe nicht möglich, da die Wohnkostenbelastungen den Höchstwert von 25 % des Einkommens überschreiten würden, Zuschüsse zu geringerer Wohnfläche (mindestens 30 m<sup>2</sup>) wären allerdings möglich und würden das Nettoeinkommen auch unterhalb von 1.779 Euro brutto pro Monat entsprechend erhöhen. Für einen 2-Personen-Haushalt ergibt sich eine ähnliche Schwelle im Nettoeinkommen, allerdings bei entsprechend höherem Haushaltseinkommen, wobei Abbildung 14 wiederum von den höchstmöglichen Zuschüssen zur maximal förderbaren Nutzfläche von 88m<sup>2</sup> für einen 2-Personen-Haushalt ausgeht. Dabei ist zu bedenken, dass nicht nur die Gewährung der Annuitätenzuschüsse, sondern auch die Förderdarlehen selbst an eine Einkommensgrenze gebunden sind.

<sup>29</sup> Ungenauigkeiten zu den Einkommensgrenzen nach SIR-Konkret (2005) ergeben sich durch die Skalierung der Bruttoeinkommensverdienste in Abbildung 2.

#### 4.4 Maßnahmen der Subjektförderung

Die beiden grauen Balken in Abbildung 14 zeigen das monatliche Netto-Medianeinkommen<sup>30</sup> für Salzburg bei einer Höhe von 1.267 Euro und für das 3. Quartil bei einer Höhe von 1.802 Euro. Der dunkelgraue Balken zeigt die Höhe des Einkommens im arithmetischen Mittel von 1.365 Euro monatlichen Netto-Einkommens an.



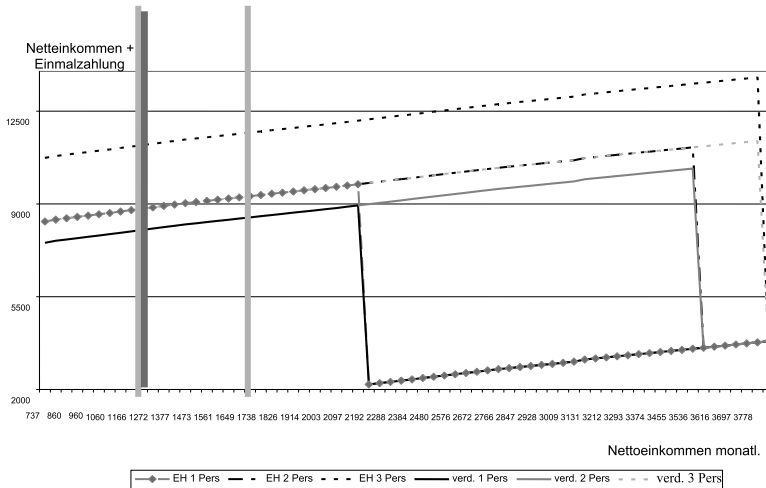
**Abbildung 14: Effekte der Salzburger Annuitätenzuschüsse auf das Nettoeinkommen**

Datenquelle: SIR-Konkret (2005), Statistik Austria (2005b), BMF (2003); eigene Berechnungen

Wie in Tabelle 9 beschrieben, ist auch in Tirol ein Großteil der Wohnbauförderung auf die Vergaben von Förderungsdarlehen ausgerichtet, die aber hier im Gegensatz zu Salzburg eine Form der Objektförderung darstellen. Alternativ zur Vergabe von objektbezogenen Förderungen steht jedoch auch in Tirol eine Form der Subjektförderung – der Wohnbauscheck – zur Verfügung. Betrachtet man die Effekte dieser Einmalzahlung für das verfügbare Einkommen, ist ein ähnlicher Schwelleneffekt auf das Nettoeinkommen zu beobachten, wie im Fall der Annuitätenzuschüsse in Salzburg (siehe Abbildung 15). Dadurch, dass die Einkommensgrenzen in Tirol höher liegen als in Salzburg bei einem gleichzeitig niedrigeren durchschnittlichen Bruttojahreseinkommen, werden im Vergleich zum Medianeinkommen auch höhere Einkommen gefördert.

<sup>30</sup> Geschlechterspezifische Unterschiede in der Einkommenshöhe sind dabei nicht berücksichtigt. Das monatliche Brutto-Medianeinkommen für Frauen liegt bei zirka 1.240 Euro, während ein männlicher Wohnbauförderungswerber für einen 1-Personen-Haushalt mit einem Brutto-Medianeinkommen von 2.180 Euro monatlich die Schwelle für Wohnbauförderung bereits überschritten hat.

#### 4. Indirekte Verteilungseffekte der Wohnbauförderung



**Abbildung 15: einmalige Effekte durch Wohnbauschek / Tirol**

Datenquelle: o. A. (2004), BMF (2003), Statistik Austria (2005b); eigene Berechnungen

Diese Form des Wohnbauschecks ist nicht rückzahlbar und stellt damit im Gegensatz zu einer Förderung im Rahmen eines rückzahlbaren Darlehens einen direkten, allerdings einmaligen Zuschuss für den Haushalt dar, wobei sich die Höhe des Zuschusses nach der angestrebten Wohnform – Eigenheim oder Wohnung in verdichteter Bauweise – und der Anzahl der Personen im Haushalt und damit einer maximal förderbaren Nutzfläche nach den zugrunde liegenden Einkommensgrenzen richtet. Abbildung 15 stellt die Effekte für 1-, 2- und 3-Personen-Haushalte für Eigenheime und Wohnungen in verdichteter Bauweise gegenüber, wobei die hellgrauen Balken wiederum das monatliche Median-Nettoeinkommen, beziehungsweise das monatliche Nettoeinkommen des 3. Quartils darstellen und der dunkelgraue Balken das monatliche Nettoeinkommen des Bundeslandes im arithmetischen Mittel von 1.299 Euro. Auffallend ist dabei, dass die Differenz zwischen Medianeinkommen und Einkommen im arithmetischen Mittel besonders klein ist, was auf eine verhältnismäßige Gleichverteilung der Einkommen schließen lässt. Vergleicht man die Bundesländer Salzburg und Tirol, ist Salzburg von einer höheren Ungleichverteilung der Einkommen geprägt.

Neben diesen einmaligen Effekten auf das Nettoeinkommen eines Haushalts sind durch subjektgeförderte Annuitätzuschüsse – die bei

#### 4.4 Maßnahmen der Subjektförderung

Inanspruchnahme des Wohnbauschicks nicht gewährt werden können – auch in Tirol längerfristige Effekte auf das Nettoeinkommen der Haushalte zu beobachten. Im Gegensatz zu den Effekten der Annuitätzuschüsse in Salzburg, ist das Schwellenphänomen hier deutlich geringer. Tabelle 4 stellt die Differenz zwischen dem Nettoeinkommen mit und ohne Zuschüsse für einen 1-, 2- und 3-Personen-Haushalt dar, wobei bei der Berechnung von Zuschüssen zum höchstmöglichen Darlehen gemäß der maximalen förderbaren Nutzfläche für den Haushalt ausgegangen wird. Das Medianeinkommen ist bei einem Bruttojahresverdienst von 20.000 Euro gekennzeichnet, das Brutto-Einkommen des 3. Quartils liegt zwischen 29.000 und 32.000 Euro jährlich. Es zeigt sich, dass die höchsten Zuschüsse und damit die höchsten Differenzen im Nettoeinkommen bei den niedrigsten Einkommen zu verzeichnen sind, es kommt bei steigendem Einkommen nicht – wie in Salzburg – zu einem proportionalen Ansteigen des Nettoeinkommens mit Zuschüssen, sondern zu einem Abflachen der Annuitätzuschüsse. Somit kommt es durch das Überschreiten der Einkommensgrenzen – in Tabelle 10 bei einem 1-Personen-Haushalt bei 38.000 Euro brutto jährlich, bei einem 2-Personen-Haushalt bei 71.000 Euro brutto jährlich und bei einem 3-Personen-Haushalt bei 73.000 Euro brutto jährlich – zwar auch in diesem Fall zu einem Schwellenphänomen, das allerdings durch das graduelle Absinken der Zuschüsse vor dem Erreichen der Einkommensobergrenze verringert wird.

Brutto-Jahr	1Person	2 Personen	3 Personen
17000	58	59	60
<b>20000</b>	<b>55</b>	<b>56</b>	<b>58</b>
23000	53	54	55
26000	51	52	53
<b>29000</b>	<b>50</b>	<b>51</b>	<b>52</b>
<b>32000</b>	<b>50</b>	<b>51</b>	<b>52</b>
35000	50	51	52
38000	0	51	52
41000	0	51	52
44000	0	51	52
47000	0	51	52
50000	0	51	52
53000	0	51	52
56000	0	51	52
59000	0	51	52
62000	0	51	52
65000	0	51	52
68000	0	51	52
71000	0	0	52
73000	0	0	52
76000	0	0	0

**Tabelle 10: Differenzen im Nettoeinkommen durch Annuitätzuschüsse / Tirol**

Datenquelle: o.A. (2004), BMF (2003), Statistik Austria (2005b); eigene Berechnungen

#### 4. Indirekte Verteilungseffekte der Wohnbauförderung

Insgesamt scheinen durch die höheren Einkommensgrenzen bei niedrigerem durchschnittlichen Einkommen und Medianeinkommen in Tirol nicht nur die einkommensschwächsten Haushalte gefördert zu werden, sondern auch mittlere Einkommen; somit ist zwar ein Schwellenphänomen besonders bei der Förderung durch eine Einmalzahlung im Rahmen eines Wohnbauschicks zu beobachten, doch längerfristige Förderungen nivellieren diesen Effekt durch ein graduelles Absenken der Förderungen bereits vor dem Erreichen der Einkommensgrenze. Durch die Kombination dieser beiden Maßnahmen scheinen im Vergleich zum Bundesland Salzburg die Maßnahmen der Wohnbauförderung in Tirol eine geringere Gefahr für das Entstehen von „neuer Armut“ in den mittleren Einkommensschichten nach sich zu ziehen. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt man bei der Gegenüberstellung der sozialen Treffsicherheit zwischen den beiden Bundesländern. Förderungen für die höchstmögliche Quadratmeteranzahl sind im Rahmen des Salzburger Annuitätenzuschusses erst ab einer Einkommenshöhe möglich, die zirka dem arithmetischen Mittel entspricht, wobei das Medianeinkommen darunter liegt, während die regressive Zuschussgröße in Tirol einkommensschwächeren Haushalten eine stärkere Förderung zukommen lässt.

#### 4.5 Schlussfolgerungen

Wie sozial treffsicher und verteilungspolitisch effizient sind nun Instrumente der subjektbezogenen Wohnbauförderung bei Betrachtung indirekter Verteilungseffekte durch Auswirkungen auf effektive Grenzsteuersätze?

Je nach spezifischer Ausgestaltung – Sonderförderungen für junge Familien oder auch eine Berechnung nach maximaler geförderter Nutzfläche – des Fördersystems ist der Effekt für die Einkommensschwächsten unterschiedlich. Zuschüsse auf die maximal förderbare Nutzfläche erhalten zumeist Haushalte um das Medianeinkommen des jeweiligen Bundeslandes. Somit werden nicht nur die Einkommensschwächsten nicht verstärkt gefördert, sondern mitunter (durch die Festsetzung von Mindestnutzflächen) führen die Zuschüsse auch zu geringeren Effekten auf das Nettoeinkommen. Weitere Ineffizienzen ergeben sich auch durch eingeführte Einkommensobergrenzen, die zu einer „Schwelle“ im Nettoeinkommen des Haushaltes führen und somit für jene Haushalte, die knapp oberhalb der Einkommensgrenze liegen, zu einer Reduktion des Nettoeinkommens führen. Diese Effekte waren bei der Analyse der Annuitätenzuschüsse in Salzburg besonders stark ersichtlich. Durch das Be-

## 4.5 Schlussfolgerungen

stehen von Einkommensobergrenzen, die zu einem effektiven Grenzsteuersatz von über 100 % führen, kann auch die Problematik der „neuen Armut“ weiter verstärkt werden.

Die unterschiedlichen Ergebnisse in den Verteilungswirkungen zwischen den beiden Bundesländern Salzburg und Tirol zeigen, dass eine Subjektförderung per se nicht zur Steigerung der sozialen Treffsicherheit beiträgt, vielmehr ist es die länderspezifische Ausgestaltung des Systems, die eine spezielle Förderung benachteiligter Haushalte ermöglicht ohne andere Einkommensschichten nachhaltig zu belasten. Diese unterschiedlichen Effekte von Ausgestaltungsregelungen werden besonders bei der Gegenüberstellung der Annuitätenzuschüsse in Salzburg und Tirol deutlich.

### Bibliographie

- Amann, Wolfgang* (2000a). Schwerpunkt Subjektförderung; Auswirkungen und Optionen einer substanziellen Mittelverlagerung, Endbericht, FGW, 6/2000.
- Amann, Wolfgang* (2000b). Die Mietwohnungsförderung in den Bundesländern, in: FGW-Schriftenreihe, Förderung des Wohnungswesens in Österreich – Teil 1: Wohnbaufinanzierung, Nr. 138, 7/2000, S. 58–72.
- Amann, Wolfgang/Newwirth, Norbert* (1999). Familienrelevanz der Wohnbauförderung der österreichischen Bundesländer. Endbericht, FGW-Schriftenreihe Nr. 134.
- Behnken, Renate* (1982). Soziale Gerechtigkeit und Wohnungspolitik; Eine empirische Verteilungsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, Duncker und Humboldt.
- BMF (2003). Das Steuerbuch 2003.
- Czerny, Margarete* (1987). Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung, in: WIFO Monatsberichte 9/1987.
- Czerny, Margarete* (2001). Wohnungswirtschaft vor neuen Herausforderungen, Monographie WIFO.
- Donner, Christian* (1998). Zur Neudefinition der österreichischen Wohnungspolitik: Ist die Wohnbauförderung sozial treffsicher und ökonomisch effizient? in: Der öffentliche Sektor, Heft 1/98, S. 3–24.
- Eichener, Volker/Heinze, Rolf* (1994). Dilemmata der sozialen Wohnungspolitik, in: InWIS-Bericht, Nr. 4.
- Jenkis, Helmut* (2004). Grundlagen der Wohnungswirtschaftspolitik, Oldenburg.
- Kühne-Büning, Lidwina* (2001). Die Bau- und Wohnungswirtschaft als Konjunkturlokomotive?, in: Jenkis (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, S. 267–293, Oldenburg.
- Lugger, Karl* (1998). Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft, ein Bollwerk gegen die „neue Armut“ aus der Sicht eines gemeinnützigen Wohnbauers und Hausverwalters, in: WBFÖ 3/1998.



#### 4. Indirekte Verteilungseffekte der Wohnbauförderung

- Marterbauer*, Markus (1994). Verteilungspolitische Probleme der Wohnungspolitik, in: Korinek/Nowotny (Hrsg.): Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, S. 205–218, Orac.
- Mooslechner*, Peter (1994). Das System der Wohnbaufinanzierung in makroökonomischer Perspektive, in: Korinek/Nowotny (Hrsg.): Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, S.185–203, Orac.
- Nowotny*, Ewald (1996). Der öffentliche Sektor, Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer.
- Nowotny*, Ewald/*Heidl*, Wolfgang (1994). Gemeinnützige Wohnungswirtschaft und Wirtschaftspolitik, in: Korinek/Nowotny (Hrsg.): Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, S. 69–106, Orac.
- o. A. (2004). Wohnbauförderungsrichtlinie Tirol, downloadbar [1.10.2005] <http://www.tirol.gv.at/themen/bauenundwohnen/wohnbaufoerderung/downloads/wbf-richtlinie-01-04-2004.doc>
- Oberhauser*, Alois (1989). Familie und Haushalt als Transferempfänger. Situation, Mangel und Reformansätze, Campus Forschung.
- SIR-Konkret (2005). Wohnbauförderung in Salzburg, downloadbar [1.10. 2005] [http://www.salzburg.gv.at/pdf-wbf\\_aktuell](http://www.salzburg.gv.at/pdf-wbf_aktuell)
- Statistik Austria (2004a). Gebäude- und Wohnungszählung 2001; Hauptergebnisse Österreich.
- Statistik Austria (2004b). Gebäude- und Wohnungszählung 2001; Hauptergebnisse Salzburg.
- Statistik Austria (2004c). Gebäude- und Wohnungszählung 2001; Hauptergebnisse Tirol.
- Statistik Austria (2005a). Einkommen, Armut und Lebensbedingungen; Ergebnisse aus EU-SILC 2003 in Österreich.
- Statistik Austria (2005b). Statistisches Jahrbuch, Kapitel 09 Einkommen; Verdienste.
- Stiglitz*, Joseph/*Schönfelder*, Bruno (1996). Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Oldenburg.
- Umgeber*, Peter (2001). Erfahrungen mit einer einkommensbezogenen Subjektförderung, in: FGW- Schriftenreihe, Förderung des Wohnungswesens in Österreich – Teil 3: Praxis der Wohnbauförderung, Nr. 140, 3/2001, S. 39–51.
- Van Suntum*, Ulrich (2001). Soziale oder freie Wohnungswirtschaft, in: Jenkis (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, S.805–815, Oldenburg.
- Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer (2002). Wohnbaustatistik 2002.