

Die preisdämpfende Wirkung des gemeinnützigen Wohnbaus

**Michael Klien, Peter Huber,
Peter Reschenhofer (WIFO),
Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald,
Gerald Kössl (GBV)**

Wissenschaftliche Assistenz: Elisabeth Arnold,
Lukas Schmoigl, Michael Weingärtler (WIFO)

September 2022

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung



Die preisdämpfende Wirkung des gemeinnützigen Wohnbaus

**Michael Klien, Peter Huber, Peter Reschenhofer (WIFO),
Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerald Kössl (GBV)**

September 2022

**Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Im Auftrag des Magistrates der Stadt Wien**

Begutachtung: Werner Hölzl (WIFO)

Wissenschaftliche Assistenz: Elisabeth Arnold, Lukas Schmoigl, Michael Weingärtler (WIFO)

Die Studie untersucht die preisdämpfende Wirkung der gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) auf das gewinnorientierte Wohnungssegment. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Mietwohnungen. Neben einer konzeptionellen Einordnung der GBV als Non-Profit-Anbieter der Wohnungswirtschaft, werden anhand eines Oligopolmodells Hypothesen für die Wirkung der GBV abgeleitet. Im empirischen Teil der Studie werden zunächst die Meilensteine der österreichischen Wohnungswirtschaft der letzten 50 Jahre skizziert und anschließend die Wohnbauzyklen der letzten Jahrzehnte herausgearbeitet. Auch das Verhalten der unterschiedlichen Anbietersegmente in puncto Preis und Qualität wird auf Basis einer langen Zeitreihe des Mikrozensus abgebildet. Es folgt eine Darstellung der regionalen Disparitäten von GBV-Aktivitäten, bevor ein Fazit gezogen wird.

Inhalt

Executive Summary	1
1. Motivation und Problemstellung der Studie	6
2. Konzeptioneller Rahmen	11
2.1 Zu Geschichte und Wesen der gemeinnützigen Bauvereinigungen	11
2.1.1 Wurzeln der Gemeinnützigkeit	11
2.1.2 Wesen der gemeinnützigen Bauvereinigungen	12
2.2 Gemeinnützige Bauvereinigungen aus ökonomischer Perspektive	16
3. Langfristige Trends	24
3.1. Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung	24
3.1 Meilensteine der österreichischen Wohnungswirtschaft: Veränderung der Wohnungsbestände 1971 bis 2020	30
3.1.1 Der Ausgangspunkt im Jahr 1971 – eine kurze Vorgeschichte	30
3.1.2 Das Jahrzehnt 1971 bis 1980	34
3.1.3 Das Jahrzehnt 1981 bis 1990	35
3.1.4 Das Jahrzehnt 1990 bis 2000	38
3.1.5 Das Jahrzehnt 2001-2010	39
3.1.6 Das Jahrzehnt 2011-2020	40
3.2 Wohnbauzyklen in Österreich	44
3.2.1 Wohnbauzyklen als Ergebnis der Bevölkerungsentwicklung	46
3.2.2 Wohnbauzyklen vor der veränderten Förder- und Finanzierungssituation	48
3.2.3 Privater Wohnbau dominiert die Wohnbauzyklen	53
3.3 Verhalten der Anbietersegmente im Verlauf von Wohnbauzyklen	54
3.3.1 Preissetzung	57
3.3.2 Wohnqualitäten	65
4. Regionale Disparitäten	68
4.1 GBV-Marktanteil und dessen Veränderung nach Regionen	68
4.2 Mietpreisdifferenzial nach Regionstypen	76
4.3 Ausstattungsunterschiede nach Regionen	79
5. Ökonometrische Analyse	87
5.1 Vorbemerkungen und Datengrundlage	87
5.2 Empirische Vorgangsweise	88
5.2.1 Allgemeines	88
5.2.2 Identifikationsstrategie	92
5.3 Deskriptive Statistiken	94
5.3.1 Mietpreise im GBV und im privaten unregulierten Segment	94
5.3.2 Entwicklung des Bestandes an GBV und privaten unregulierten Wohnungen	98

5.4	Schätzergebnisse zum Zusammenhang Anteil GBV und Miethöhe	104
5.4.1	OLS Schätzungen	104
5.4.2	IV Schätzungen	110
5.5	Zusammenfassung	113
6.	Wohnungspolitische Einordnung	115
7.	Zusammenfassung	121
8.	Literatur	125
9.	Appendix	128

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 3.1: Historische Mietzinsbeispiele, Wien 1954	31
Übersicht 3.2: Hauptwohnsitzwohnungen nach Rechtsform, Österreich und Wien 1971	34
Übersicht 3.3: Veränderung der Wohnungen, Wohnflächen und BewohnerInnen, Österreich und Wien 1971 bis 1981	34
Übersicht 3.4: Veränderung der privaten Mietwohnungsbestände, Österreich 1971 bis 1991	36
Übersicht 3.5: GBV-Marktanteile am Mietwohnungsmarkt, Österreich 1991 und 2000	39
Übersicht 3.6: Haushalte mit Mehrfachimmobilienbesitz	41
Übersicht 3.7: Veränderung der privaten Mietwohnungsbestände (vor 1990 errichtet) zwischen 1992 und 2020	42
Übersicht 3.8: Bevölkerungsstand, Österreich und Wien 2000 bis 2019	48
Übersicht 4.1: Klassifizierung der Bezirke nach Veränderung der Mietsektoren-Marktanteile	74
Übersicht 5.1: Mietwohnungsbestand nach Anbietersegmenten, 1981, 1991 und 2001	98
Übersicht 5.2: Anteile der GBV am unregulierten Mietwohnungsmarkt, Bezirke 1981, 1991, 2001	101
Übersicht 5.3: Hauptergebnisse der OLS Schätzung	104
Übersicht 5.4: Hauptergebnisse der Modellschätzungen auf NUTS-3 Ebene	110
Übersicht 5.5: Hauptergebnisse der zweistufigen Instrumentenvariablen-schätzung	112
Übersicht 5.6: Hauptergebnisse der Control-Function Modellschätzung	113
Übersicht A 1: Wohnungsbestände nach Rechtsform und Anteile GBV-Miete, Österreich und Wien 1971 bis 2020	132
Übersicht A 2: Anteil Wohnungen der Ausstattungskategorie A an allen Mietwohnungen, Hauptwohnsitze, 2011	132
Übersicht A 3: Wohnimmobilienpreisindex, Wien 1990 bis 2020	133
Übersicht A 4: Wohnungswirtschaftliche und wohnungspolitische Meilensteine seit 1970	134
Übersicht A 5: Gesamtergebnisse der Modellschätzungen auf NUTS-3 Ebene	135
Übersicht A 6: Gesamtergebnisse der zweistufigen Instrumentenvariablen-schätzung	136
Übersicht A 7: Gesamtergebnisse der Control-Function Modellschätzung	137
Übersicht A 8: Gesamtergebnisse der First stage Modellschätzungen	138

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1.1: Entwicklung der Baubewilligungen in neuen Wohngebäuden, nach Rechtsform des Bauträger, Wien 1981 bis 2020	8
Abbildung 1.2: Studienaufbau	10
Abbildung 2.1: Modellkomponenten bei unvollkommenem Wettbewerb	22
Abbildung 3.1: Bevölkerungsentwicklung in Österreich und Wien, 1982-2020	25
Abbildung 3.2: Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung in Österreich, jährliche absolute Zu- bzw. Abnahme	26
Abbildung 3.3: Durchschnittliche Haushaltsgröße in Österreich und den Bundesländern, 1971-2020	27
Abbildung 3.4: Entwicklung ausgewählter Haushaltstypen in Österreich und Wien	28
Abbildung 3.5: Entwicklung der Einpersonenhaushalte nach Altersgruppen	29
Abbildung 3.6: Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung Österreichs und Wiens, 1971-2020	30

Abbildung 3.7: Ausstattungsqualität – Veränderung zwischen 1971 und 2001: Anteil der Wohnungen / Häuser mit WC im Wohnungsverband	33
Abbildung 3.8: Fertigstellungen in neuen Gebäuden - Anteile nach Bauherr sowie Eigentum und Miete, 1981-2000	37
Abbildung 3.9: Anteil der befristeten Mietverträge nach Rechtsform, 1993-2020	43
Abbildung 3.10: Baubewilligungen und Bevölkerungsentwicklung, Österreich und Wien 1960 bis 2020	47
Abbildung 3.11: Wohnbauförderung real und nominell (linke Achse) sowie Bauinvestitionen real (rechte Achse), Österreich 1950 bis 2020	51
Abbildung 3.12: Entwicklung der Hypothekenzinssätze 1960-2020	52
Abbildung 3.13: Anteile privater Bauherren an den Baubewilligungen für Mehrgeschoßbau, Österreich und Wien 1981 bis 2020	53
Abbildung 3.14: Mieten pro m ² inklusive und exklusive Betriebskosten, Österreich 1974 bis 2020	57
Abbildung 3.15: Durchschnittliche m ² -Mieten ¹⁾ in Wien und Österreich sowie VPI 2020	58
Abbildung 3.16: Inflationsbereinigte Wachstumsrate der Mieten in Wien und Österreich sowie Baubewilligungswachstum in Österreich, 1975 bis 2020	59
Abbildung 3.17: Mieten pro m ² nach Segmenten, Österreich und Wien 1989 bis 2020	60
Abbildung 3.18: Mieten pro m ² nach Baujahren, Österreich und Wien 1988 bis 2020, deflationiert und mit HP-Filter geglättet	62
Abbildung 3.19: Verteilung des Wohnungsbestandes nach Bauperioden, getrennt nach Anbietersegmenten, für Österreich und Wien 1990 bis 2020	64
Abbildung 3.20: Qualitäts- und Ausstattungsindikatoren nach Anbietersegmenten, Österreich und Wien 1988-2020	66
Abbildung 4.1: Anteil der GBV-Wohnungen am gesamten Wohnungsmarkt (oben) sowie am Mietwohnungsmarkt (unten), NUTS-3 Regionen 2011	70
Abbildung 4.2: Anteil der GBV an den regionalen Mietwohnungsmärkten nach Urbanisierungsgrad, 2020	72
Abbildung 4.3: Langfristige Veränderung der Marktanteile der GBV-Miete (oben) und der unregulierten privaten Miete (unten) am österreichischen Wohnungsmarkt	73
Abbildung 4.4: Regionsklassifizierung nach langfristiger Veränderung der Marktanteile von GBV-Miete und unregulierter privater Miete	74
Abbildung 4.5: Durchschnittliche Bruttomieten pro m ² in privater und GBV-Miete nach Urbanisierungsgrad, 2012 und 2020	77
Abbildung 4.6: Durchschnittliche Bruttomieten pro m ² in privater und GBV-Miete nach Bundesländern und Urbanisierungsgrad, 2020.	77
Abbildung 4.7: Anteil des nicht gewinnorientierten Sektors am Mietenmarkt, 2020	78
Abbildung 4.8: Anteil Wohnungen der Ausstattungskategorie A an allen Mietwohnungen, Hauptwohnsitze, 2011	80
Abbildung 4.9: Qualitätsunterschied GBV-Miete zu privater Miete, 2011	81
Abbildung 4.10: Preisunterschied und Qualitätsunterschied zwischen GBV-Miete und privater Miete nach Bundesland und Urbanisierungsgrad (2011/2012)	83
Abbildung 5.1: Entwicklung der m ² -Mieten für GBV und private, unregulierte Wohnungen, 1976 bis 2003	95
Abbildung 5.2: Bezirksspezifische m ² -Mieten für GBV und private, unregulierte Wohnungen, 2001	97

Abbildung 5.3: Entwicklung des Anteils von privaten, unregulierten Mietwohnungen am Wohnungsmarkt auf Bezirksebene, 1981 vs. 1991 und 1991 vs. 2001	99
Abbildung 5.4: Entwicklung des Anteils von GBV- Mietwohnungen am Wohnungsmarkt auf Bezirksebene, 1981 vs. 1991 und 1991 vs. 2001	100
Abbildung 5.5: Entwicklung des GBV-Anteils am unregulierten Mietwohnungssegment auf Bezirksebene, 1981 vs. 1991 und 1991 vs. 2001	101
Abbildung 5.6: Schätzung der durchschnittlichen m ² -Mieten nach Wohnungsgröße und Ausstattungskategorie	106
Abbildung 5.7: Schätzung der zeit-fixen Effekte 1981, 1991 und 2001	107
Abbildung 5.8: Mietdifferenziale zwischen GBV und privatem, unregulierten Wohnbau – Linear	108
Abbildung 5.9: Mietdifferenziale zwischen GBV und privatem, unregulierten Wohnbau – Nicht-linear	109
Abbildung 5.10: First stage Schätzung Zusammenhang tatsächlicher und erwarteter GBV-Anteil am unregulierten Mietwohnungsmarkt auf Bezirksebene, 1991 und 2001	111
Abbildung A 1: Wohnungsbestände nach Rechtsform, Österreich und Wien 1971 bis 2020	128
Abbildung A 2: Wohnungsbestände nach Rechtsform und Anteile GBV-Miete, Österreich und Wien 1971-2020	129
Abbildung A 3: Grad der Urbanisierung in Österreich	130
Abbildung A 4: Wohnimmobilienpreisindex, Wien 1990 bis 2020	131

Executive Summary

Die vorliegende Studie untersucht die preisdämpfende Wirkung der gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) auf das gewinnorientierte Wohnungssegment. Hintergrund der Studie ist das zuletzt starke Wachstum des gewinnorientierten Wohnungsangebots in Österreich, das zusammenfällt mit einer Periode starken Mieten- und Immobilienpreiswachstums. Die Frage, wie dieses Preiswachstum gebremst werden kann, beschäftigt derzeit die Wohnbaupolitik in ganz Europa, und lässt unterschiedlichste Lösungsansätze hervortreten. Nicht zuletzt aufgrund der starken Präsenz der GBV in Österreich wird daher hier untersucht, inwiefern das gemeinnützige Wohnungsangebot und seine Ausweitung auch die Wohnkostenbelastung im gewinnorientierten Segment dämpfen kann.

Kostenbasierte Mieten im Unterschied zu Marktmieten, sind das zentrale Unterscheidungsmerkmal zwischen GBV und dem gewinnorientierten Wohnungssegment. Die Wohnungsgemeinnützigkeit hat in Österreich eine lange Vergangenheit, die bis ins 19. Jahrhundert zurückgeht. Zusätzlich zur eigenen „Mission“, sind die Aktivitäten der GBV in Österreich sehr detailliert im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) geregelt. Die Tätigkeiten der GBV sind in Österreich demnach nicht ausschließlich über die Anreize eines non-profit Unternehmens bestimmt – wie es in anderen Bereichen typischer non-profit Aktivitäten üblich ist – sondern das gesetzliche Regelwerk kodifiziert die intendierten Verhaltensweisen und beschränkt Abweichungen von diesen.

Selbstverständnis und Geschäftsmodell der gemeinnützigen Bauvereinigungen orientieren sich nicht an der Gewinnmaximierung, sondern trachten nach der Bereitstellung kostengünstiger Wohnungen für breite Bevölkerungsschichten. Dies wird durch folgende, im WGG festgeschriebenen Prinzipien konkretisiert: Kostendeckung, Gewinnbeschränkung, Vermögensbindung, beschränkter Geschäftskreis, personelle Einschränkungen, Revisionspflicht. Dieses Geschäftsmodell hat sich historisch aus den drei Wurzeln der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft entwickelt: der Genossenschaftsbewegung, dem Werkswohnbau und dem ausgelagerten öffentlichen Wohnbau.

Der Wohnungsmarkt ist ökonomisch geprägt von einer Reihe von Marktunvollkommenheiten (z. B. Eintritts- und Angebotsbeschränkungen), weshalb die Mieten von gewinnorientierten Anbietern deutlich über den Kostenmieten liegen können. Oligopolmodelle zeigen, dass non-profit Unternehmen in derartigen Wettbewerbssituationen zu einer Verringerung der Marktmacht führen. Höhere Anteile von GBV gehen einher mit niedrigeren Gleichgewichtspreisen und höheren Angebotsmengen. Der Effekt von GBV wäre dieser Logik nach zweiteilig: Erstens ein direkter Effekt durch die kostenbasierten Mieten für die Haushalte in GBV Wohnungen. Zweitens ein indirekter Effekt durch die wettbewerbliche Interaktion zwischen for-profit und non-profit Unternehmen.

In den letzten 50 Jahren hat sich nicht nur die Bevölkerung Österreichs und Wiens stark verändert, sondern auch der Wohnungsmarkt. Obwohl die Bevölkerung Österreichs und Wiens im Zeitraum 1971-2020 deutlich gewachsen ist, verliefen die demografischen Trends teils recht unterschiedlich. Die durchschnittlichen Haushaltsgrößen waren im Betrachtungszeitraum stark rückläufig, von 2,8 Personen pro Haushalt im Jahr 1971 auf 2,2 Personen pro Haushalt im Jahr

2020. In Wien lag die durchschnittliche Haushaltsgröße im Jahr 1971 bereits bei 2,2 Personen und ist bis 2020 auf 2,0 weiter zurückgegangen. Zwei weitere wesentliche Veränderungen zeigen sich hinsichtlich Haushaltstyp und Altersstruktur. Einpersonenhaushalte sind im Betrachtungszeitraum sowohl in Österreich als auch in Wien stark angestiegen und sind nun jeweils der am weitesten verbreitete Haushaltstyp, obwohl der Anteil in Wien (44%) noch deutlich über jenem von Österreich (38%) liegt. Hinsichtlich der Altersstruktur hat sich das Verhältnis der über 60-jährigen in Wien und Österreich umgekehrt. Während in Wien deren Anteil von 27% auf 22% zurückging, stieg deren Anteil in Österreich von 20% auf 25% an.

Über den Betrachtungszeitraum 1971-2020 hat der österreichische Wohnungsmarkt hinsichtlich der Ausstattungsqualität der Wohnungen beträchtliche Änderungen durchgemacht. Der Wohnungsmarkt in den 1970er Jahren war geprägt von sehr unterschiedlichen Qualitäten des Wohnungsangebots. Erst 70% aller österreichischen und ein noch etwas geringerer Teil aller Wiener Haushalte hatten ein WC im Wohnungsverband. Die geringste Qualität wies der private Mietwohnungsbestand aus. GBV setzten hier neue Standards und schufen für breite Bevölkerungsschichten ein hochwertigeres Wohnungsangebot, sowohl zur Miete als auch im Eigentum.

Gemeinnützige Mietwohnungen waren über den Zeitraum 1971-2020 eines der am stärksten wachsende Anbietersegmente. GBV-Mietwohnungen machten im Jahr 1971 9% des gesamten Wohnungsbestandes aus. Dieser Anteil erhöhte sich bis ins Jahr 2020 auf 17%. Der kommunale Wohnungsbestand erhöhte sich zwar in absoluten Zahlen, relativ gesehen hat dieser jedoch an Marktanteilen verloren. Der Anteil von non-profit Mietwohnungen (GBV und kommunale Wohnungen) erhöhte sich im Betrachtungszeitraum von 20% auf 24%. In Wien konnten GBV ihren Marktanteil von 7% auf 21% erhöhen. Der non-profit Mietsektor machte in Wien im Jahr 2020 insgesamt 43% aller Hauptwohnsitzwohnungen aus.

Österreich hat in den letzten Dekaden mehrere Wohnbauzyklen erlebt, die ihren Ursprung zumeist in Episoden starken Bevölkerungswachstums hatten. Noch stärker als auf nationaler Ebene, trifft das auf Wien zu, wo seit der Trendwende in den 1980er Jahren mehrmals bedeutende Bevölkerungszuwächse verzeichnet wurden. Die Bevölkerungsveränderung hatte dann zumeist deutliche Reaktionen in der Wohnbautätigkeit zur Folge, wodurch der Nachfrageüberhang abgebaut wurde. Das Ergebnis sind die typischen Boom-Bust-Zyklen, die sich anhand starker Wohnbautätigkeit in der Boomphase, und einem recht abrupten Rückgang in der Bust-Phase bemerkbar machen.

Die aktuell ungewöhnlich hohe Dynamik des privaten Wohnbaus steht in engem Zusammenhang zur Niedrigzinsphase. Aufgrund der niedrigen Zinsen lagen die Finanzierungskosten für privaten, freifinanzierten Wohnbau bis Anfang 2022 auf einem historisch niedrigen Niveau. Die niedrigen Zinsen am Kapitalmarkt führen auch dazu, dass die Wohnbauförderung merklich an Bedeutung verloren hat, und die GBV indirekt einen wesentlichen Wettbewerbsvorteil gegenüber privaten Anbietern verloren haben. In Kombination mit der hohen Wohnungsnachfrage führt dies zu einer außergewöhnlich starken Bauproduktion von privaten, gewinnorientierten Anbietern. Der Anteil von privaten Bauherren stieg im Mehrgeschoßbau in den letzten 40 Jahren von unter 20% im Jahr 1980 auf über 70% im Jahr 2020. Wenngleich ein großer Teil dieser Produktion auf eigengenutzte Eigentumswohnungen entfällt, ist auch der Zuwachs an gewinnorientierten Mietwohnungen beachtlich.

Während die Mieten von GBV Wohnungen eine eher flache Entwicklung ausweisen, sind die Mieten im gewinnorientierten Segment von markanten Zyklen geprägt. Neben dem deutlich höheren Niveau von gewinnorientierten Mieten gegenüber GBV-Mieten, weisen erstere auch

eine deutlich höhere Volatilität auf. Sowohl Neubau als auch die Bestandsmieten von gewinnorientierten Anbietern steigen deutlich schneller in nachfrageinduzierten Boomphasen des Wohnbaus. Das Bild wird komplettiert durch (real) rückläufige Mieten dieses Segments in Abschwungphasen. Demgegenüber stehen die Mieten bei GBV, die sich in Folge des Kostendeckungsprinzips weitgehend unabhängig von der Marktsituation entwickeln – zumeist mit der Inflationsrate wachsen, oder aber Sprünge auf Basis der Fördersystematik ausweisen.

Der Wohnungsbestand der GBV ist deutlich jünger als jener von gewinnorientierten Anbietern.

Wohnungen in älteren Gebäuden sind tendenziell günstiger als jene in neueren Gebäuden. Die gewinnorientierten Anbieter weisen dabei insbesondere beim Wohnungsbestand in Gebäuden bis 1918 äußerst hohe Anteile aus. In Wien im Jahr 1990 waren fast 90% aller privater Mietwohnungen aus dieser Bauperiode. Dieser Struktureffekt dämpft die privaten Mieten. Demgegenüber stammt der Mietwohnungsbestand der GBV weitgehend aus den letzten 50 Jahren, und ist daher strukturell „teurer“. Einzige Ausnahme bildet der Neubau der letzten 10 Jahre (Bauperiode 2010 bis 2020) – der mit Durchschnittspreisen von über 15 € in Wien, und über 13 € in Österreich insgesamt das teuerste Untersegment darstellt – wo die privaten Anbieter große Anteile halten.

Die regionale Analyse geht von der Annahme aus, dass Regionen mit einem höheren gemeinnützigen Marktanteil eine stärkere Preisdämpfung der privaten Mieten verzeichnen.

Dazu wurden die GBV-Marktanteile und die Mietpreisniveaus nach Regionstypen untersucht. Erwartungsgemäß steigt das Mietpreisniveau mit zunehmendem Urbanisierungsgrad, auch das Differential zwischen GBV-Miete und privater Miete geht immer weiter auf. Der Preisgradient nach Urbanisierungsgrad ist heute bei der privaten Miete wesentlich stärker ausgeprägt als bei der GBV-Miete. Die GBV-Miete ist also nicht nur insgesamt niedriger als die private Miete, sie differiert auch weniger stark zwischen Regionen unterschiedlichen Urbanisierungsgrades und macht darüber hinaus die starke Preisdynamik, die die private Miete im Betrachtungszeitraum vor allem im urbanen Raum erfahren hat, nicht mit.

Der preisdämpfende Effekt der GBV wird von mehreren regionalen Strukturmerkmalen überlagert: Einem Ost-West-Gefälle, der wirtschaftsstrukturellen Prägung sowie dem Urbanisierungsgrad einer Region.

Das Ost-West-Gefälle (Bundeslandeffekt) drückt sich insbesondere durch besonders hohe GBV-Anteile in Oberösterreich und niedrige in Tirol und Vorarlberg aus. Zweitens scheinen, wie auch auf Basis der Theorie erwartet, nicht nur der GBV-Mietanteil einer Region, sondern die Größe des Mietsektors insgesamt und die Marktpreisdynamik für den preisdämpfenden Effekt der GBV relevant sein. Wirtschaftsstruktur und Urbanisierungsgrad spielen ebenfalls eine Rolle: GBV sind überdurchschnittlich stark vertreten in Mittelstädten, in Regionen mittlerer Bevölkerungsdichte und in traditionellen Industrieregionen.

- **Die räumliche Analyse liefert Indizien dafür, dass GBV und private gewinnorientierte Miete in den verschiedenen Regionen und Wohnungsmärkten unterschiedliche Rollen einnehmen** und auf unterschiedliche Weise miteinander interagieren: In Regionen mit einem hohen GBV-Mietmarktanteil, im locker besiedelten Raum und im Osten Österreichs punkten GBV tendenziell besonders stark durch ihren Qualitätsvorsprung dank eines relativ jungen Mietwohnungsbestands. Der private Mietwohnungsbestand ist meist nur wenig teurer, jedoch tendenziell älter und von geringerer Ausstattungsgüte.

- Je urbaner, je geringer der GBV-Marktanteil und je westlicher eine Region gelegen ist, desto stärker tritt der Preisvorteil der GBV in den Vordergrund: GBV stellen dort eine preisgünstige Alternative zum wesentlich teureren, wenn auch eher jüngeren privaten Mietwohnungsmarkt dar. Es handelt sich überwiegend um angespannte Märkte mit hoher Nachfrage und tendenziell rückläufigem GBV-Marktanteil. Die private Miete unterscheidet sich deutlich vom (kleinen) GBV-Bestand, weshalb die direkte Konkurrenz zwischen den Sektoren und die preisdämpfende Wirkung der GBV dort als eingeschränkt anzunehmen ist.
- Die Bundeshauptstadt Wien nimmt sowohl hinsichtlich der Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur, als auch nach wohnungswirtschaftlichen Kriterien (großer Mietmarkt mit hoher Bedeutung der kommunalen Miete und der privaten Altbaumiete, dynamischer Immobilienmarkt) eine Sonderstellung ein. GBV hatten hier über mehrere Jahrzehnte vorrangig die Aufgabe, die Wohn- und Ausstattungsqualität am Mietsektor zu leistbaren Konditionen zu erhöhen – sie hoben sich von der privaten Miete vor allem durch bessere Qualität ab. Erst in den jüngsten ein bis zwei Jahrzehnten ist der Preisvorteil das noch wesentlichere Unterscheidungsmerkmal. Dennoch bleibt der hohe Qualitätsanspruch der GBV-Miete bestehen und geht weit über die technische Ausstattungsqualität der Wohnungen hinaus.

Neben dem Preiswettbewerb gibt es auch einen Qualitätswettbewerb zwischen dem gewinnorientierten und dem Non-Profit-Sektor. Die Analysen legen nahe, dass in angespannten Märkten (und Epochen) das Preisdifferenzial zwischen GBV-Miete und privater Miete besonders ausgeprägt ist, in entspannten Märkten eher der Qualitätsunterschied.

Die ökonometrischen Schätzungen bestätigen die theoretischen Ergebnisse, wonach ein höherer GBV-Anteil zu einer Preisdämpfung im privaten Segment führt. Höhere GBV-Anteile führen demnach dazu, dass der Unterschied zwischen GBV und unregulierten Marktmieten zurückgehen. Je nach Modell führt eine Steigerung des GBV-Anteils von 10% zu einem Rückgang im Differential von 30 bis 40 Cent pro m². Die preisdämpfende Wirkung zeigt sich dabei sowohl im Querschnitt (Regionen mit höherem GBV-Anteil haben niedrigere Differentiale) als auch im Längsschnitt (Regionen mit Zuwächsen im GBV-Anteil verzeichnen einen Rückgang in den Differentialen).

Eine Erhöhung des GBV-Anteils zeigt eine stärkere Wirkung in Regionen, wo GBV bereits eine substanzielle Präsenz ausweisen. Die Regressionsergebnisse lassen darauf schließen, dass eine Erhöhung des GBV Anteils eine stärkere Wirkung zeigt, wenn GBV hohe Anteile bzw. höhere Anteile als das private unregulierte Segment ausweisen. Umgekehrt sind die preisdämpfenden Wirkungen von GBV eher schwach ausgeprägt, wenn das Verhältnis von GBV zu privaten Anbietern sehr klein ist. Neben den Auswertungen auf Bezirksebene zeigt auch die Analyse der NUTS3-Regionen ähnliche Effekte.

Eine Reihe von alternativen Schätzmethoden bestätigen die Ergebnisse, wonach die regionalen Mietdifferenziale vom Anteil der GBV im unregulierten Mietwohnungsmarkt abhängen. Um das Risiko von Scheinkorrelationen zu reduzieren, werden auch Instrumentenvariablen-schätzungen durchgeführt. Damit sollen Selektionseffekte neutralisiert werden, wonach beispielsweise höhere Mietpreise in einer Region mehr private Anbieter anlocken, und damit den GBV-Anteil verzerren. Wenngleich die statistische Unsicherheit zunimmt, sind auch Instrumentenvariablen-schätzungen konsistent mit der Erwartung eines preisdämpfenden Effekts von GBV.

Die Studie demonstriert, dass die Wirkung von GBV über die Bewohner des Segments hinausgehen, und auch Haushalte in privaten Mietwohnungen durch eine stärkere Präsenz von GBV geringere Mietaufwendungen haben. Der Effekt geht dabei über die reine Angebotsausweitung (z. B. von privaten Mietwohnungen) hinaus, und suggeriert, dass auch die Struktur des Wohnungsangebots für das Mietpreisniveau relevant ist. Besonders der Umstand, dass der preisdämpfende Effekt von zusätzlichen GBV-Wohnungen eher gering ist, wenn der Markt von privaten Mietwohnungsanbietern dominiert wird, ist eine wichtige Erkenntnis, die jedoch auch weitere Fragen für die Wohnungspolitik aufwirft.

Bezogen auf das starke Wachstum des privaten unregulierten Segments in den letzten 20 Jahren, ist auf Basis der Studie von einem Rückgang in der Preisdämpfung auszugehen. Der Wohnbauboom in Österreich dürfte zwar seinen Zenit bereits überschritten haben, aber für die nächsten Jahre stellt sich die Frage, wie die regionale Wohnungspolitik auf die veränderten Rahmenbedingungen reagieren wird. Wenn die private Wohnbautätigkeit in den kommenden Jahren absehbar zurückgehen wird, und die Wohnungsproduktion des GBV-Segments relativ konstant bleibt, ist mit einer Korrektur der Anteilsverschiebungen in den nächsten Jahren zu rechnen. Besondere Risikofaktoren für die weitere Entwicklung sind die anstehende Zinswende im Euro-raum, aber auch die weitere Entwicklung der Baukosten.

1. Motivation und Problemstellung der Studie

Ein wesentliches Charakteristikum des österreichischen Wohnbaus ist die starke Präsenz des gemeinnützigen Sektors. Allein im Bereich der Mietwohnungen repräsentieren gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV) 40% des Bestandes, bei den seit dem Jahr 2000 errichteten Mietwohnungen sogar rund zwei Drittel. In Wien repräsentieren GBV mit über 200.000 Einheiten ein quantitativ bedeutsames Segment des Wohnungsmarktes. Hinzu kommt, dass GBV durch die Errichtung von Eigentumswohnungen aktiv zur Schaffung von Eigentum beitragen. Damit unterscheidet sich das österreichische Wohnbausystem markant von den meisten anderen europäischen Ländern, wo nicht-profit-orientierter Wohnbau vorwiegend in Form von staatlichen Sozialwohnungen vorhanden ist.

Das österreichische Wohnbaumodell – mit seiner Bereitstellung einer großen Zahl an Wohnungen mit kostenbezogenen Marktmieten unterhalb der gewinnorientiert kalkulierten Mieten – hat in den letzten Jahren vermehrte Aufmerksamkeit erhalten. Der Hintergrund ist klar: während die Mieten am privaten Mietmarkt sehr deutlich gestiegen sind, auch im Bestand älterer Wohnungen, wuchsen die Mieten der GBV deutlich moderater. Durch den nennenswerten Bestand an GBV-Wohnungen – in Wien noch ergänzt um den Gemeindewohnungsbestand der zwar rechtlich unter einem anderen Rahmen aber wirtschaftlich zu vergleichbaren Bedingungen wie GBV-Wohnungen vermietet wird – und dem kontinuierlichen Neubau entfaltet das gemeinnützige Segment eine preisdämpfende Wirkung, die für das gesamte System spürbar ist. In Zeiten einer anhaltend starken Mietendynamik in vielen europäischen Ländern nahm daher zuletzt auch international das Interesse an der Funktionsweise des österreichischen Wohnungsmarktsystems zu (siehe z. B. OECD, 2020). Nicht zuletzt ist im neuen deutschen Koalitionsvertrag 2021-2025 die Einführung einer "neuen Wohngemeinnützigkeit mit steuerlicher Förderung und Investitionszulagen"¹⁾ vorgesehen.

Wenngleich die Gemeinnützigen seit vielen Jahrzehnten ein fester Bestandteil der österreichischen Wohnungswirtschaft sind, ist bisher nur ein Teil der vielfältigen Effekte quantitativ untersucht. Besonders groß sind die Lücken hinsichtlich der systemischen Wirkungen der GBV auf das allgemeine Preisniveau, die aber aus theoretischer Sicht eigentlich ein ganz zentraler Effekt sein dürften. So wurde in vergangenen Untersuchungen zwar der direkte Vorteil von GBV Wohnungen für die jeweiligen Bewohner analysiert (siehe z. B. Rocha-Akis et al., 2019), die indirekt preisdämpfende Wirkung auf das private gewinnorientierte Wohnungssegment wurde jedoch weitestgehend nicht untersucht. Auch bei anderen rezenten Untersuchungen wie der Quantifizierung der aggregierten volkswirtschaftlichen Effekte der GBV (siehe Klien und Streicher, 2021) oder bei der Messung der Auswirkungen der GBV auf die Vermögensverteilung (siehe Dabrowski et al., 2020) wurde dieser Aspekt nicht explizit, beziehungsweise nur teilweise berücksichtigt. Da in diesen Studien die privaten Mieten immer der Ausgangspunkt für die Berechnung der GBV Wirkungen sind, führt das Ignorieren der allgemein preisdämpfenden Wirkung der GBV dazu, dass die gesamtwirtschaftlichen Effekte der GBV unterschätzt werden.

¹⁾ Siehe Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), 2021, S. 88.

Dabei ist das Verständnis derartiger indirekter preisdämpfender Effekte – auch allgemeine Gleichgewichtseffekte genannt – besonders vor dem Hintergrund der rezenten Entwicklungen am österreichischen Wohnungsmarkt höchst relevant. Wie die Zahlen zu den Baubewilligungen zeigen, hat sich nämlich der Anteil der GBV an der Neubauproduktion in Wien in den letzten Jahren deutlich reduziert (siehe Abbildung 1.1).

War der Anteil bis zur Jahrtausendwende noch bei deutlich über 50%, so lag er zuletzt bei unter 30%. Diese Entwicklung ist dabei weniger auf eine geringere Wohnbautätigkeit der GBV zurückzuführen, sondern eher durch die außergewöhnlich starke Dynamik der privaten gewinnorientierten Bauherren²⁾ bestimmt. Trotz einer ebenfalls überdurchschnittlichen Wohnbauproduktion der GBV in den letzten Jahren sinkt ihr Anteil im Neubau, und damit auch im Wohnungsbestand. Das starke Wachstum des privaten Wohnungssegments ist zudem kein Spezifikum des Wiener Wohnungsmarktes, sondern zeigt sich für Österreich insgesamt. Die mittel- und langfristigen Effekte dieser Anteilsverschiebungen sind Teil der Untersuchung in der vorliegenden Studie.

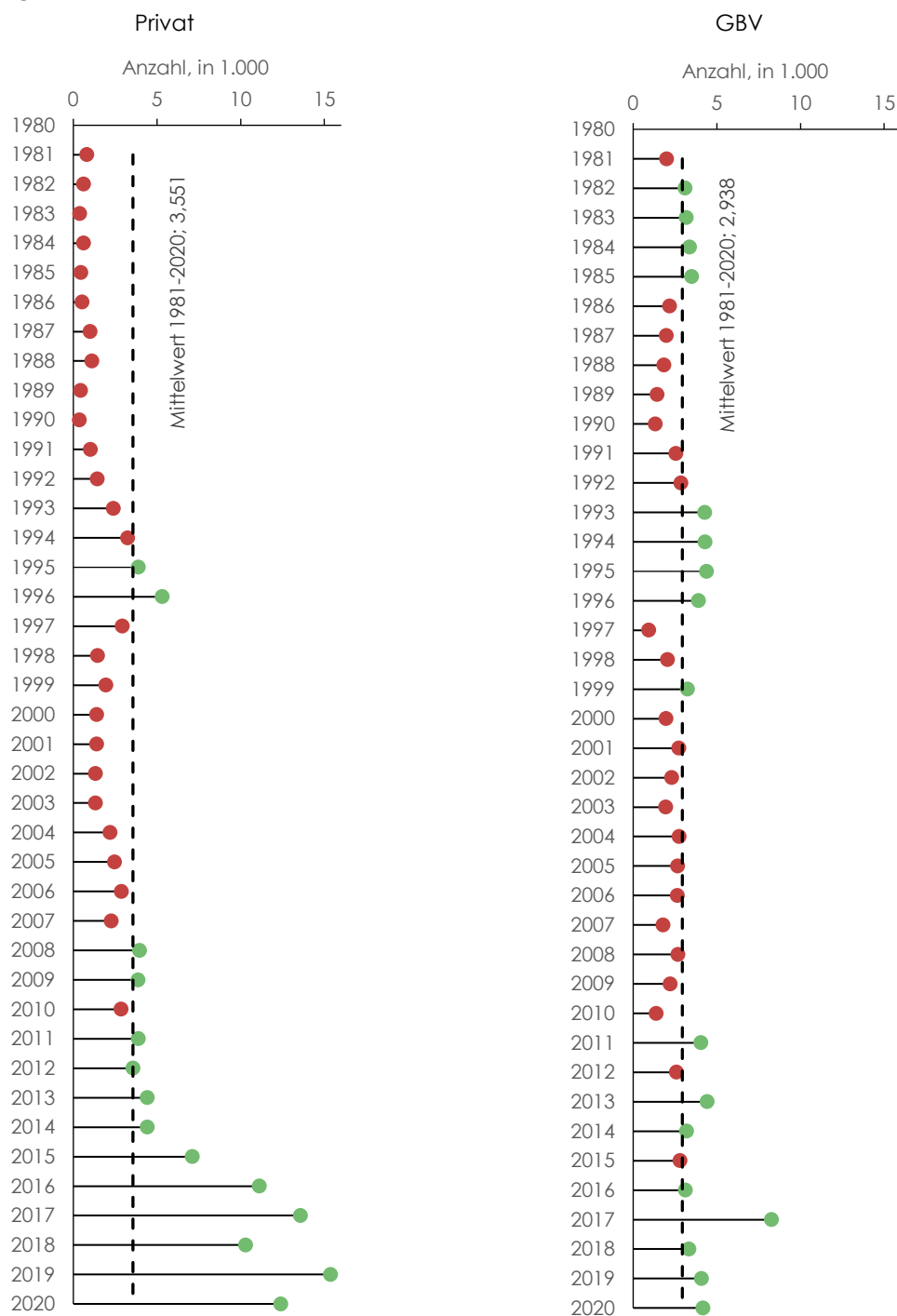
Der Fokus der Studie liegt damit gleichermaßen auf den GBV als auch auf dem Verhalten des privaten, gewinnorientierten Segments. In der wohnungspolitischen Diskussion gibt es aktuell kaum ein zentraleres Thema als die Preisdämpfung des privaten Segments – nicht nur in Österreich, sondern auch international. Die hohe Preisdynamik des privaten Segments, verbunden mit steigenden Marktanteilen ebendieser, hat nämlich in vielen Ländern den Ruf nach mehr sozialem Wohnungsneubau, oder auch stärkeren regulatorischen Eingriffen entstehen lassen. Besonders in Deutschland gab es mit Mietendeckel, Mietpreisbremse sowie dem Rückkauf von ehemals kommunalen Wohnungen, bis hin zu Enteignungsplänen ein besonders breites Spektrum an wohnungspolitischen Ansätzen zu beobachten.

In der vorliegenden Studie soll demgegenüber eine spezielle Variation einer angebotsseitigen Lösung untersucht werden: Angebotsausweitungen im Non-Profit-Sektor³⁾ zur Dämpfung des For-Profit-Segments. Die übergeordnete Frage der Studie ist daher, inwiefern der gemeinnützige Wohnungsbestand einen preisdämpfenden Effekt auf das gewinnorientierte Wohnungssegment entfaltet. Implizit steckt hinter dieser Untersuchung damit die Annahme, dass GBV einen doppelten Effekt auf die Wohnkosten entfalten: Einen direkten Effekt über niedrigere Wohnkosten für die Bewohner von GBV, aber auch einen indirekten Effekt, der die privaten Mieten dämpfen sollte.

²⁾ Private Bauherren umfassen natürliche und juristische Personen. Nicht enthalten sind Körperschaften öffentlichen Rechts und gemeinnützige Bauvereinigungen.

³⁾ Der Non-Profit-Sektor bezieht sich ausschließlich auf das Angebot der GBV.

Abbildung 1.1: **Entwicklung der Baubewilligungen in neuen Wohngebäuden, nach Rechtsform des Bauträger, Wien 1981 bis 2020**



Q: Statistik Austria (2021a, 2021b). – Anzahl der bewilligten Wohneinheiten. – Privat: physische und sonstige juristische Personen, GBV: Gemeinnützige Bauvereinigungen. – Jahre 2003 bis 2009 interpoliert. – Der aktuell aufgenommene Gemeindewohnungsbau ist im betrachteten Zeitraum statistisch und marktmäßig noch nicht wirksam.

Die Untersuchung dieses Ansatzes ist nicht nur aufgrund der starken Präsenz von GBV in Österreich sinnvoll, sondern auch weil sich diese Maßnahme ökonomisch deutlich eleganter und weniger anreizverzerrend darstellt als stärker interventionistische Ansätze wie Mietpreisregulierungen. Der Nachweis bzw. die Quantifizierung des preisdämpfenden Effekts von GBV auf das private Wohnungssegment steht jedoch noch aus, und soll im Rahmen der Studie untersucht werden.

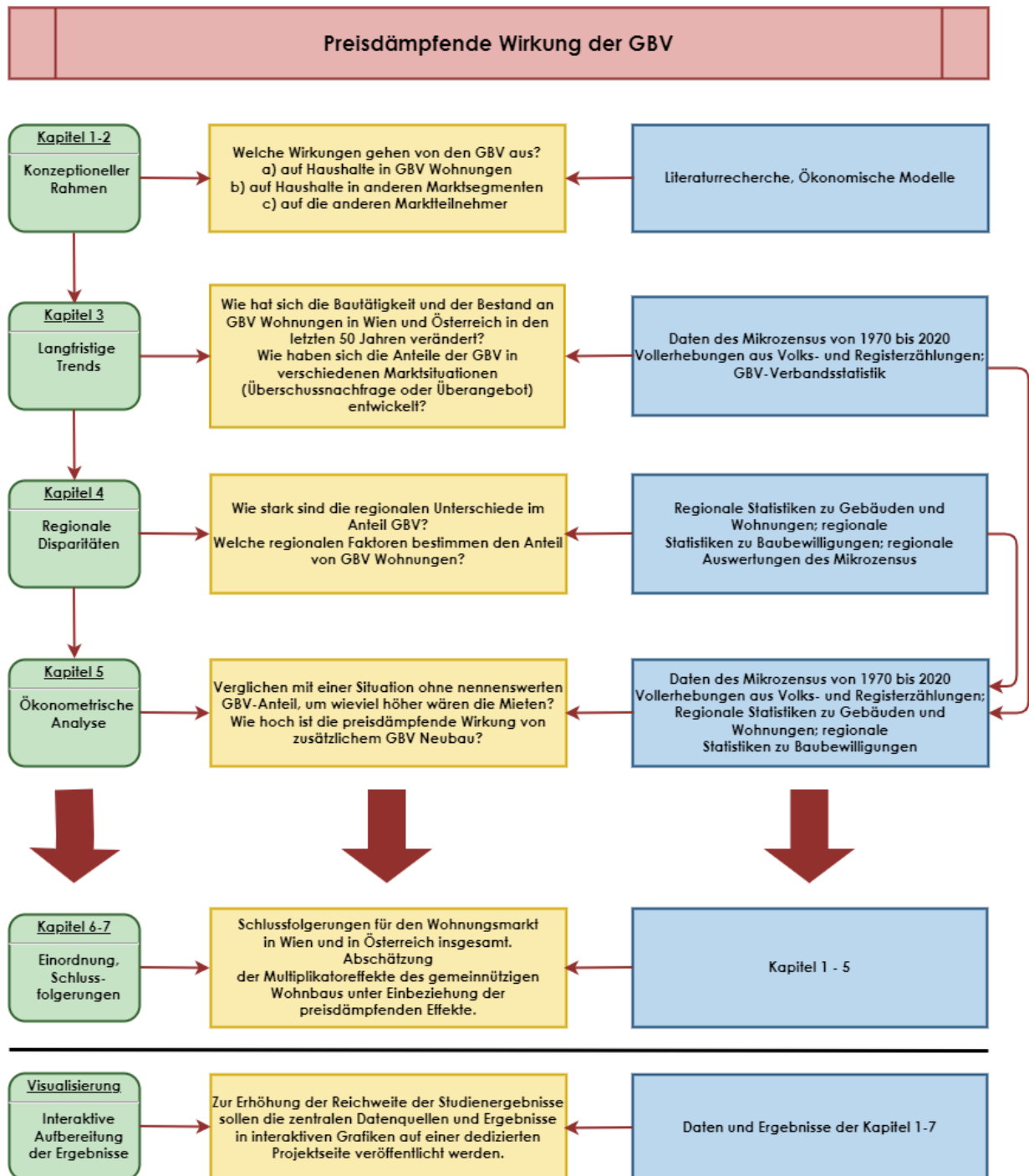
Um die Wechselwirkungen zwischen GBV und gewinnorientierten Akteuren empirisch abgesichert abzubilden, wurden umfassende Datenarbeiten durchgeführt, indem 50 Jahre an Mikrozensusdaten (1971-2020) zusammengeführt werden. Der Mikrozensus – als die einzige repräsentative Erhebung zur Wohn- und Wohnkostensituation österreichischer Haushalte – erlaubt es sowohl langfristige Entwicklungen als auch regional differenzierte Analysen durchzuführen. Beides ist notwendig, um statistisch valide Aussagen über die Wirkung der GBV treffen zu können. Nur durch den statistischen Vergleich der Marktentwicklung unterschiedlicher Regionen können Elastizitäten geschätzt werden, um die Einschätzungen zu quantifizieren. Die hier durchgeführte Analyse schließt eine Lücke in der Forschung zum Beitrag von Non-Profit-Wohnungsanbietern, die in Österreich und besonders in Wien, wo der Gemeindebaubestand eine zusätzliche Wirkung entfaltet, eine strukturell wichtige Rolle spielen. Die Struktur der Studie folgt dabei dem in Abbildung 1.2 dargestellten Aufbau.

Komplementär zur Studie in Berichtsform, wurde im Rahmen des Projekts eine Webpage erstellt, welche unter <https://non-profit-housing.wifo.ac.at> einen stärker auf Visualisierung abgestellten Zugang zum Thema bietet. Die interaktiven Visualisierungen ermöglichen es zudem, je nach NutzerInnenanforderung, alternative Darstellungen zu konfigurieren.

Im ersten inhaltlichen Teil der Studie im Kapitel 2 wird ein Analyserahmen für die Effekte der GBV geschaffen. Nach einer Einordnung und Erläuterung der Tätigkeiten, Ziele und Verhaltensmaxime der GBV werden auf Basis der ökonomischen Literatur zu Non-Profits in Industrien mit unvollkommenem⁴⁾ Wettbewerb Hypothesen zur preisdämpfenden Wirkung der GBV abgeleitet. In Kapitel 3 werden die langfristigen Trends der österreichischen und Wiener Bevölkerungsentwicklung sowie Wohnungswirtschaft dargelegt. Auf Basis von Volkszählungsdaten sowie der bereits weitgehenden Aufbereitung des Mikrozensus werden die großen Trends in Bezug auf die Veränderung der Wohnungsbestände für Österreich und für Wien illustriert. Ein besonderer Fokus liegt auch in der Herausarbeitung der unterschiedlichen Verhaltensweisen von GBV und privaten Anbietern im Verlauf von Wohnbauzyklen. In Kapitel 4 werden in Folge regionale Disparitäten in den Aktivitäten von GBV dargestellt. Dabei werden insbesondere die unterschiedliche Verteilung der GBV- Aktivitäten über unterschiedliche Regionstypen thematisiert. In Kapitel 5 folgt die statistische Analyse, in welcher mittels ökonometrischer Schätzmodelle der preisdämpfende Effekt quantifiziert wird. Der Bericht schließt mit der wohnungspolitischen Einordnung und Schlussfolgerungen zu den gefundenen Ergebnissen in den Kapiteln 6 und 7.

⁴⁾ Unvollkommener Wettbewerb ist dabei als Gegensatz zu vollkommenem Wettbewerb zu sehen. Aufgrund von Markunvollkommenheiten wie z. B. Eintrittsbarrieren sind nur eine beschränkte Zahl von Unternehmen aktiv und diese Unternehmen können aufgrund von Marktmacht Preise über den Grenzkosten setzen.

Abbildung 1.2: Studienaufbau



Q: WIFO-Darstellung.

2. Konzeptioneller Rahmen

Im ersten inhaltlichen Kapitel der Studie soll der Analyserahmen für die Effekte der GBV auf die Wohnungswirtschaft geschaffen werden. Dabei sind zwei Unterkapitel vorgesehen. In Kapitel 2.1 wird zunächst das österreichische System der gemeinnützigen Bauvereinigungen erörtert. Neben begrifflichen Klärungen geht es dabei auch um eine Diskussion der Funktionsweise des Segments. Dies dient der Abgrenzung von anderen Marktsegmenten genauso, wie der Herausarbeitung der Anreizstrukturen von GBV.

Letzteres wird im zweiten Teil des Kapitels ebenfalls aufgegriffen, wo es um eine Einordnung und Analyse der GBV aus ökonomischer Perspektive geht. Um Hypothesen für die Effekte von GBV auf den Wohnungsmarkt einer Region zu generieren, werden die GBV in Kapitel 2.2. im Kontext der relevanten ökonomischen Theorie analysiert. Die Analyse in diesem Teil baut insbesondere auf industrieökonomischen Theoriemodellen auf, welche zum Zweck der vorliegenden Studie im Kontext des österreichischen Wohnungsmarktes diskutiert werden. Ziel dieser Diskussion ist die Ableitung von Hypothesen zu den Veränderungen der Marktergebnisse am Wohnungsmarkt (Preise, Angebotsmengen), wenn sich die Struktur des Wohnungsmarktes im Sinne des Anteils der GBV verändert. Die wettbewerbliche Interaktion zwischen GBV und privatem Wohnungssegment wird durch die Verwendung von Oligopolmodellen explizit mitmodelliert. Am Ende des Kapitels stehen somit theoretisch abgeleitete Hypothesen, inwiefern die Präsenz von GBV die Ergebnisse am Wohnungsmarkt beeinflussen kann (Wirkungskanäle).

2.1 Zu Geschichte und Wesen der gemeinnützigen Bauvereinigungen

2.1.1 Wurzeln der Gemeinnützigkeit

Das gemeinnützige Wohnungswesen in Österreich kann sich auf drei historische Wurzeln berufen: Die erste ist die Genossenschaftsbewegung, die ins 19. Jahrhundert zurückreicht. Prägend für den genossenschaftlichen Gedanken sind die gemeinschaftliche Selbstorganisation sowie die Leistungserbringung abseits von marktwirtschaftlichem Gewinnstreben und von staatlichem Versorgungsdenken. Die älteste heute noch aktive Wohnbaugenossenschaft ist die 1895 gegründete Obersteirische Wohnstätten Genossenschaft (OWG). Wohnbaugenossenschaften stehen im Eigentum ihrer Bewohner, die gleichzeitig auch Genossenschafter sind. 97 der 182 Mitgliedsunternehmen des Österreichischen Verbands Gemeinnütziger Wohnbauvereinigungen (Stand November 2022) sind Wohnbaugenossenschaften.

Die zweite Wurzel ist der Werkwohnbau durch Industrieunternehmen, welcher viele Jahre lang die Basis der Wohnversorgung in traditionellen Industrieregionen Österreichs darstellte. Mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel ist diese Sparte stark zurückgegangen und der Zugang zu den ehemaligen Werkwohnungen ist heute meist nicht mehr an ein Dienstverhältnis gebunden. Auch sind die Wohnbaugesellschaften dieses Ursprungs heute eigenständige Unternehmen und stehen nicht mehr oder nur mehr zu geringen Anteilen im Eigentum ihrer früheren Muttergesellschaften. Zu den Repräsentanten der Arbeitnehmerwohnbau-GBV zählen u.a. die GIWOG (Gemeinnützige Industrie- Wohnungsaktiengesellschaft) und die Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft "Arthur Krupp".

Der ausgelagerte öffentliche Wohnbau ist die dritte Wurzel. Einige gemeinnützige Wohnbau-gesellschaften befinden sich in überwiegendem oder ausschließlichem Eigentum von Gebiets-körperschaften (Ländern oder Gemeinden). Im Unterschied zu einer kommunalen Unterneh-mung wie etwa Wiener Wohnen sind diese gemeinnützigen Bauvereinigungen in der Rechts-form der Kapitalgesellschaft organisiert und unterliegen dem WGG. Ein Beispiel für eine GBV in öffentlichem Eigentum ist die VOGEWOSI (Vorarlberger gemeinnützige Wohnungsbau- und Siedlungsgesellschaft), die im Eigentum des Landes Vorarlberg sowie zahlreicher Vorarlberger Gemeinden steht.

Die wohnungswirtschaftliche Bedeutung der gemeinnützigen Bauvereinigungen in Österreich ist seit Ende des zweiten Weltkriegs kontinuierlich gestiegen. Sie verwalten heute mit rund 680.000 Miet- und Genossenschaftswohnungen und 290.000 Eigentumswohnungen rund 20% des gesamten Wohnungsbestands Österreichs bzw. 24% der als Hauptwohnsitze genutzten Wohnungen. Der Höchststand hinsichtlich der Anzahl an gemeinnützigen Bauvereinigungen war im Jahr 1955, als 361 GBV insgesamt lediglich 96.000 Wohnungen verwalteten, also ein Zehntel des heutigen Verwaltungsbestands. Seither ist durch Auflösungen, einzelne Entzüge der Gemeinnützigkeit, vor allem aber durch Unternehmensfusionen ein kontinuierlicher Rückgang der Zahl an GBV zu verzeichnen, während die Zahl der verwalteten Wohnungen kontinuierlich gestiegen ist (Streimelweger, 2016, 35).

Eine ausführlichere Darstellung zur Entwicklung des österreichischen Wohnungsmarkts und der Bedeutung der gemeinnützigen Bauvereinigungen folgt in Kapitel 3.

2.1.2 Wesen der gemeinnützigen Bauvereinigungen

In knappen Worten definiert, sind gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV) private Unterneh-men, die sich vornehmlich mit der Errichtung und Verwaltung von Wohngebäuden befassen, von der zuständigen Landesregierung als gemeinnützig anerkannt wurden und in ihrer Ge-schäftstätigkeit dem Österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) sowie ergän-zender Verordnungen unterliegen. Das WGG fasst die Mission und die auferlegten Selbstbe-schränkungen dieser Non-Profit-Unternehmen zusammen. Gemeinnützige Bauvereinigungen sind ihrem Wesen nach daher weder dem Staatssektor, noch dem gewinnorientierten Unter-nehmenssektor zuzurechnen, sondern dem „dritten“ oder „autonomen Sektor“ der Volkswirt-schaft.

Gemeinnützige oder Non-Profit-Unternehmen verfolgen andere Ziele als die Gewinnmaximie-rung, wenngleich eine wirtschaftliche Betriebsführung und in gewissem Ausmaß auch Gewinne erforderlich sind, um die vorrangige „Mission“ zu erfüllen. Bei der Genossenschaft ist diese zu-nächst als „Förderung der Mitglieder“, d. h. der Interessen der Genossenschafter, definiert. In einem weiteren Sinn – und insbesondere bei gemeinnützigen Gesellschaften – kann man einen darüber hinausgehenden Gemeinschaftsbegriff ansetzen und grundsätzlich die Unterstützung des Gemeinwohls – im konkreten Fall durch Bereitstellung von leistbarem Wohnraum – als We-sen der gemeinnützigen Bauvereinigungen definieren. Dies schließt sonstige Unternehmens-ziele wie z. B. eine relevante regionale Marktgröße zu erzielen, soziale oder technologische In-novationen voranzutreiben u. a. nicht aus.

Im WGG sind die Grundprinzipien der Wohnungsgemeinnützigkeit verankert, die in ihrer Kombination ein Alleinstellungsmerkmal der GBV sind. Im Gegenzug zu diesen Verpflichtungen sind gemeinnützige Bauvereinigungen im Rahmen ihrer Haupt- und Nebengeschäfte von der Körperschaftsteuer befreit. Diese Grundprinzipien sind⁵⁾:

- **Kostendeckung:** GBV müssen mit ihren Kunden ein angemessenes Entgelt vereinbaren. Dieses darf „nicht höher, aber auch nicht niedriger angesetzt werden“, als sich aus den Kosten der Herstellung bzw. der Bewirtschaftung der Wohnhäuser ergibt („Kostenmiete“). Auch Wohnungen, deren Finanzierungsdarlehen bereits getilgt sind, unterliegen dauerhaft einer Mietzinsbeschränkung, der so genannten Grundmiete.
- **Gewinnbeschränkung:** Ertragskomponenten sind Bestandteil der kostendeckenden Preise. Sie sind bei den GBV jedoch durch das WGG und verschiedene Verordnungen genau festgelegt und in ihrer Höhe begrenzt.
- **Vermögensbindung:** Eigenkapital ist auf Dauer für gemeinnützige Zwecke gebunden. Dies wird durch eine Begrenzung der Gewinn-Ausschüttung an die Eigentümer und durch die Verpflichtung zur regelmäßigen Investition in den gemeinnützigen Wohnbau gewährleistet. Rund 90% der entstehenden Gewinne werden thesauriert, wodurch die GBV als revolvierender Wohnbaufonds fungieren. Weiters dürfen Anteile an gemeinnützigen Bauvereinigungen lediglich zum Nennwert der seinerzeitigen Einlage veräußert werden (Nennwertprinzip).
- **Begrenzter Geschäftskreis:** Eine gemeinnützige Bauvereinigung muss insbesondere folgende Hauptgeschäfte betreiben: Errichtung, Verwaltung und Sanierung von Wohnungen, Eigenheimen und Heimen im eigenen Namen. In untergeordnetem Maß sind Nebengeschäfte (z. B. Errichtung von Geschäftsräumen, Garagen und Gemeinschaftseinrichtungen) sowie – mit Zustimmung durch die Landesregierung - bestimmte Zusatzgeschäfte zulässig.
- **Personelle Einschränkung:** GBV müssen von Angehörigen des Baugewerbes unabhängig sein, um Koppelungsgeschäfte zum Nachteil der Kunden zu verhindern. Dies gilt vor allem für die Funktionäre von gemeinnützigen Unternehmen. Auch die Bezüge von Funktionären und Angestellten sind gesetzlich reguliert.
- **Revisionspflicht:** Alle gemeinnützigen Bauvereinigungen müssen einem Revisionsverband angehören und sich jährlich einer Prüfung durch unabhängige RevisorInnen unterziehen. Alle 182 GBV gehören dem Österreichischen Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband (GBV) an. Die Revision prüft nicht nur die Einhaltung der Bilanzierungsgrundsätze, sondern auch die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens, die Zweckmäßigkeit der Geschäftsführung sowie die Einhaltung der WGG-Bestimmungen.

Im Gegenzug zu diesen gemeinwohlorientierten Beschränkungen und besonderen Kontrollen wurde den GBV eine Befreiung der Körperschaftsteuer gewährt. Alle übrigen Steuern sind wie

⁵⁾ Geringfügig überarbeitet nach: GBV (2020): Gemeinnützige Bauvereinigungen in Österreich. Informationsfolder.

von allen anderen Unternehmen, die sich nicht freiwillig den Bestimmungen des WGG unterwerfen, zu leisten.

Das für diese Studie wesentliche Prinzip ist das der kostendeckenden Preissetzung. Ökonomisch betrachtet richten sich GBV im Vergleich zu privaten Anbietern in ihrer Preissetzung nicht nach dem maximal erzielbaren Marktpreis, sondern nach den tatsächlich anfallenden Kosten der Bewirtschaftung. Insofern können die Preise von GBV auch als ein Preissignal in Richtung des privaten Sektors verstanden werden. Wie eine Studie von Klien und Streicher (2021) zeigte, entfernten sich insbesondere im vergangenen Jahrzehnt (2011-2020) die Marktpreise zunehmend von den kostenbasierten Preisen.

Das Geschäftsmodell der GBV basiert auf dem gemeinnützigen Selbstverständnis, welches im WGG festgeschrieben ist und unabhängig von öffentlichen Förderungen funktioniert. Dennoch besteht eine historische und funktionale Verflechtung zwischen Wohnungsgemeinnützigkeit und Wohnbauförderung: Die ersten „Vorläuferbestimmungen“ der Wohnungsgemeinnützigkeit finden sich im Gesetz zum Wohnungsfürsorgefonds aus 1910, bei welchem öffentliche Förderungen für die Errichtung von „Klein- und Mittelwohnungen“ solchen Unternehmungen vorbehalten waren, die sich bestimmten Gemeinnützigkeits-Kriterien wie Vermögensbindung und Gewinnausschüttungsbeschränkung unterwerfen.

Über Jahrzehnte hinweg bauten GBV fast ausschließlich unter Zuhilfenahme öffentlicher Förderungen, und diese waren auch im Geschoßwohnbau lange Zeit auf GBV und kommunale Unternehmen beschränkt. Stufenweise wurde seit den 1970er Jahren die Wohnbauförderung (zunächst für Eigentumswohnungen, ab den 1990er Jahren in mehreren Bundesländern auch für den Mietwohnbau) auch für sonstige juristische Personen geöffnet.

Sowohl die Wohnbauförderung als auch die Wohnungsgemeinnützigkeit waren von ihrer Grundkonzeption her nicht als Sozialhilfe für die niedrigsten Einkommensgruppen vorgesehen, sondern zielten auf die Verbesserung der Wohnverhältnisse für breite Bevölkerungsschichten ab. Rund 75% aller nach dem zweiten Weltkrieg neu errichteten Häuser und Wohnungen wurden durch Wohnbauförderungsmittel kofinanziert. Der gemeinnützige Mietsektor stellt heute 40% aller Mietverhältnisse in Österreich und orientiert sich schon allein aufgrund seiner Größe an sehr breiten Zielgruppen. Gemeinnützige und kommunale Mietwohnungen machen etwa die Hälfte des Mietwohnungssektors in Österreich aus (51%), in Wien sind es 57%.

In der vergleichenden Wohnbauforschung wird Österreich daher häufig als Beispiel eines „unitary“ oder integrierten Wohnungsmarktes genannt (u. a. Kemeny, 1995; Mundt und Amann, 2010). Kennzeichen eines einheitlichen Marktes, im Gegensatz zum dualen oder geteilten Wohnungsmarkt (vgl. Kemeny, 1995), sind neben einer niedrigen Eigentumsquote ein großer, auf breite Bevölkerungsgruppen abzielender Nonprofit-Mietwohnungssektor, welcher mit dem privaten Mietmarkt hinsichtlich Zielgruppen und Qualität konkurriert. Dem nicht gewinnorientierten Sektor wird dabei eine wesentliche preisdämpfende Wirkung auf den restlichen Markt zugeschrieben.

Kemeny differenziert seine Wohnungsmarkttheorie in einer späteren Arbeit (Kemeny et al., 2005) weiter aus: Während ursprünglich „unitary“ und „integrated“ rental markets, also einheit-

liche und integrierte Mietenmärkte, synonym verwendet wurde, wird nun hinsichtlich des „Reifegrades“ der Non-Profit-Akteure unterschieden: Einheitliche (unitary) Mietmärkte sind solche, in denen die Grundvoraussetzungen (d. h. keine Barrieren) für einen Wettbewerb zwischen gemeinnützigen und gewinnorientierten Akteuren bestehen, integrierte (integrated) Mietmärkte hingegen solche, in denen gemeinnützige Akteure bereits eine solche Marktreife entwickelt haben, dass sie tatsächlich in der Lage sind, mit der gewinnorientierten Vermietung zu konkurrieren, ohne einer intensiven Regulierung oder eines besonderen Schutzes zu bedürfen (Kemeny et al., 2005, S. 856). Mit zunehmender Professionalisierung des Non-Profit-Sektors kommt es also zu einer Weiterentwicklung von einheitlichen zu integrierten Mietmärkten, zumindest solange keine Gegentrends initiiert werden (als ein Beispiel dafür wird eine Politik des rent-to-buy, also der Verkauf von Wohnungen aus dem Non-Profit-Bestand genannt, welche trotz starkem Maturitätsgrad des Non-Profit-Sektors die Entwicklung zu integrierten Märkten verhindern könne). Je nach Größe und Maturität beeinflusse, leite oder dominiere (*influencing, leading, dominating*) der Non-Profit-Sektor den einheitlichen Markt. Die Empirie basiert in dieser Studie auf Schweden, den Niederlanden und der Schweiz.

Weitere Belege für Wettbewerb zwischen Non-Profit- und For-Profit-Unternehmen am Wohnungsmarkt liefert Lennartz (2015) auf Basis von Umfrageergebnissen für die Niederlande⁴⁾. So zeigen die Befragungen, dass beide Typen von Unternehmen sich in einer gewissen Konkurrenzsituation sehen, besonders im unregulierten Wohnungsmarkt. Private Anbieter nehmen die Expansion der Non-Profit-Anbieter ins kommerzielle Marktsegment, wo es weniger um regulierte Vermietungen an Niedrigeinkommenshaushalte geht, teils als relativ aggressive Preis-/Qualitätsstrategie wahr.

Österreich wird aufgrund der starken Position des gemeinnützigen Sektors vielfach als ein Beispiel eines einheitlichen Mietenmarkts beschrieben, bei dem die Konkurrenz zwischen gemeinnützigem und privatem Sektor stark ausgeprägt ist und der gemeinnützige Sektor marktbeeinflussend wirkt. Nach Kemeny et al. gab es 2001 jedoch noch kein Land, dem der Übergang zu einem vollständig integrierten Markt gelungen sei (Kemeny et al., 2001, S. 4), wenngleich Österreich schon zahlreiche Kriterien desselben aufweise (ibid., S. 23). Mundt und Amann (2010) unterstützen dies mit der Aussage, dass der österreichische Mietmarkt „Kemeny's Prototyp eines integrierten Mietenmarkts sehr nahekomme, gemessen am gesetzlichen Rahmen, der Eigenkapitalstärke und Größe des Sektors, (...), am Wettbewerb mit dem gewinnorientierten Sektor und der Orientierung an breiten Schichten der Bevölkerung. In qualitativer Hinsicht, insbesondere was die ökologische Qualität des Neubaus betrifft, ist der gemeinnützige Sektor klar marktführend.“ (Mundt und Amann, 2010, S. 42. Eigene Übersetzung aus dem Englischen).

Kemeny's Wohnungsmarktheorie und insbesondere seine These einer Weiterentwicklung zu integrierten Märkten bei zunehmender Maturität von Non-Profit-Akteuren wurde auch in Frage gestellt und von Stephens für überholt erklärt mit dem Argument, dass gerade in den Beispielländern Deutschland und Schweden der gemeinnützige Sektor sich nicht weiterentwickelt

⁴⁾ Die Umfrageergebnisse in Lennartz (2015) unterscheiden nicht zwischen Non-Profits wie GBV und kommunalem Wohnbau. Die Ergebnisse zeigen aber, dass der Wettbewerb besonders stark abseits des Niedrigeinkommenssegments stattfindet, wo kommunaler Wohnbau dominiert.

hätte, sondern zusammengebrochen sei und keine marktbeeinflussende Wirkung mehr ausübe (Stephens, 2020). Matznetter entgegnet dem jedoch, dass dies ein Ergebnis politischer Entscheidungen war (Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland 1989) und dort, wo der gemeinnützige Sektor seinen rechtlichen Rahmen für einen Wettbewerb mit dem privaten Markt behalten habe, nämlich in Österreich, dieser in regionalen Teilmärkten weiterhin eine marktdominierende Rolle spiele und sich in Richtung eines integrierten Markts entwickle (Matznetter, 2020).

Es herrscht also in der Literatur ein weitgehender Konsens darüber, dass ein starker gemeinnütziger Sektor in der Lage ist, den gewinnorientierten Markt zu beeinflussen. Dennoch sind quantitative Studien dazu rar. Für Österreich gibt es einzelne Untersuchungen, die die Zusammenhänge grundsätzlich darstellen (Mundt und Amann, 2010; Tamesberger et al., 2019), eine breite empirische Untermauerung fehlt jedoch bislang. Diese Forschungslücke wird nun mit dieser Studie gefüllt.

2.2 Gemeinnützige Bauvereinigungen aus ökonomischer Perspektive

Dieses Unterkapitel widmet sich der Frage, wie sich Marktergebnisse verändern, wenn neben gewinnorientierten Anbietern auch Non-Profit-Organisationen wie GBV auftreten. Die entsprechende ökonomische Literatur seit den 1980er Jahren beschäftigt sich zwar kaum explizit mit Non-Profit-Unternehmen am Wohnungsmarkt, sondern zumeist in Dienstleistungssektoren wie Gesundheit (z. B. Hirth, 1997), Bildung (z. B. Morris und Helburn, 2000), oder Soziales (z. B. Kendall et al., 2006), kann in vielen Punkten aber als nützlicher analytischer Rahmen für die vorliegende Studie dienen.

Hierbei ist es aber wichtig zu betonen, dass es nicht nur um die Messung von Angebotseffekten auf die Preise – im Sinne einer inversen Angebotsfunktion – geht. Dass Angebotserweiterungen grundsätzlich preisdämpfend wirken, wird bis auf wenige Ausnahmen (siehe Rodriguez-Pose und Storper, 2019), in der einschlägigen Literatur als gegeben betrachtet. Aktuelle Studien wie Mast (2019) untermauern dies mit detaillierten kleinräumigen Untersuchungen. Für Österreich zeigen Blaas und Wieser (2004) und zuletzt auch Tamesberger et al. (2019) einen grundsätzlichen Zusammenhang.

Angebotserweiterungen von GBV unterscheiden sich nämlich von privaten Angebotserweiterungen zusätzlich durch den Entfall von Gewinnaufschlägen auf die Kosten. Die Existenz eines preisgünstigen gemeinnützigen Marktsegments könnte daher als Konkurrenz zum privaten Bereich auch stärkere preisdämpfende Wirkungen entfalten als eine reine Angebotsausweitung zu gewinnorientierten Preisen. Und genau diese Frage steht im Fokus der Analyse.

Zentral für dieses Kapitel ist daher die Feststellung, dass GBV im Wettbewerb mit gewinnorientierten Wohnungsanbietern stehen. Es sind nicht grundsätzlich getrennte Segmente, die unterschiedliche Qualitäten anbieten und unterschiedliche Kundengruppen bedienen. Wenngleich keine komplette Überschneidung im Wohnungsangebot besteht – so werden GBV keine Luxuswohnungen mit entsprechender Ausstattung anbieten und speziell in früheren Jahrzehnten war ein Teil des privaten Wohnungsbestandes von vergleichsweise geringer Qualität (siehe Kapitel 3.1) – gibt es doch eine weitreichende Überlappung des Wohnungsangebots im Sinne von

Lage und Qualitäten. Diese Substituierbarkeit von Wohnungen der GBV und von privaten gewinnorientierten Anbietern ist zentral für das Wettbewerbsargument in diesem Kapitel. In Situationen, wo der Markt einigermaßen entspannt ist, führt dies zur Gefahr von längeren Leerständen und damit niedrigeren Erträgen, wodurch private Investoren sich in andere Preissegmente verlagern, wo weniger Konkurrenz durch Non-Profit-Unternehmen herrscht. Die Angebotspalette von gewinnorientierten Anbietern und GBV mögen daher zwar nicht deckungsgleich sein, und teilweise führt die Präsenz von GBV möglicherweise auch zu einer Änderung des gewinnorientierten Angebots, in weiten Teilen des Wohnungsmarktes dürfte aber auch eine direkte Konkurrenzsituation herrschen.

Wenn also angenommen werden kann, dass es am Markt zu Interaktionen zwischen dem Segment der GBV und der gewinnorientierten Anbieter kommt, bieten sich industrieökonomische Modelle zur Analyse an. Die strategische Interaktion der Segmente kann man dabei entweder explizit berücksichtigen, dann kommen sogenannte Oligopolmodelle zur Anwendung, oder eher indirekt wie in Modellen der monopolistischen Konkurrenz. Beide Ansätze führen grundsätzlich dazu, dass die Handlungen der Akteure sich beeinflussen.

Um die Wirkung eines nicht-profitmaximierenden Anbietertyps wie GBV im Rahmen eines Modells stilisiert darzustellen, wird im Folgenden ein Oligopolmodell verwendet. Vor einer Darstellung der zentralen Modellmechaniken sind jedoch ein paar Vorbemerkungen notwendig, um einige typische Charakteristika des Wohnungsmarktes als „Industrie“ zu beschreiben. Diese Charakteristika bestimmen auch die genaue Spezifikation des Modells.

- **Angebotsbeschränkungen in der kurzen Frist:** Ein wesentliches Merkmal des Wohnungsmarktes ist, dass in der kurzen Frist das Angebot nicht beliebig erweiterbar ist. Besonders in Phasen eines starken Bevölkerungswachstums ist in der kurzen Frist ein Nachfrageüberhang zu erwarten. Erst mittel- und langfristig sind entsprechende Anpassungen des Wohnungsbestandes in der Lage dies zu akkommodieren. Wie Kapitel 3.2 noch zeigen wird sind die typischen Zyklen im Wohnbau relativ lang – durchaus 10 Jahre zwischen Beginn eines Booms und der Stabilisierung nach dem Bust – weshalb die Transitionsphase an sich relativ lang sein kann. Diese Transitionsphase in der kurzen Frist ist jedoch nicht Ziel der hier dargelegten konzeptionellen Analyse, sondern es geht vielmehr um den grundsätzlichen Effekt von GBV auf den Wohnungsmarkt und die Wohnungspreise. Das entsprechende Modell soll daher weniger die Dynamik der Anpassung erklären können, sondern eher die langfristigen Unterschiede, wenn Non-Profit-Anbieter auf einem Markt aktiv im Vergleich zu Märkten ohne Non-Profit-Anbieter agieren.
- **Angebotsbeschränkungen in der langen Frist:** Wenngleich das regionale Wohnungsangebot über die Zeit zwar angepasst werden kann, ist aufgrund von mangelnder Bodenverfügbarkeit und entsprechend beschränkender Flächenwidmung das Angebot auch in der langen Frist nicht beliebig erweiterbar. Das Wohnungsangebot in einer bestimmten Lage – z. B. ein Wiener Innenstadtbezirk – ist relativ fix, weshalb auch in der langen Frist Marktmacht bei den Wohnungsanbietern verbleibt. Modelle, welche in der langen Frist einen vollkommenen Wettbewerb unterstellen sind demnach nur schwerlich geeignet um die Situation in den meisten (urbanen) Wohnungsmärkten zu beschreiben, und

es ist daher Modellen eines unvollkommenen Wettbewerbs eindeutig der Vorzug zu geben.

- **Wohnen als differenziertes Produkt:** Ein möglicher Weg zur Berücksichtigung dieser grundsätzlichen Marktmacht der Anbieter kann über die Annahme differenzierter Produkte erreicht werden. Anstatt Wohnen als homogenes Gut zu modellieren, wird dabei angenommen, dass Anbieter unterschiedliche Wohnungen (z. B. differenziert nach Lage) anbieten, welche aber teilweise substituierbar sind. Selbst wenn es viele Wohnungsanbieter am Markt gibt – viele einzelne private Vermieter – ist daher eine gewisse Marktmacht vorhanden. Die kann einerseits einfach auf unterschiedlichen individuellen Präferenzen basieren – Wohnen in Lage X gegenüber Wohnungen in Lage Y – oder aber durch unterschiedliche Niveaus an Wohnungsqualität – z. B. Ausstattung. In beiden Fällen reduziert die Produktdifferenzierung die Intensität des Wettbewerbs und positive Profite sind möglich (siehe Watson und Ziv, 2021).

Verhaltensannahme der Non-Profit-Anbieter: Bestimmend für die Wirkung von GBV ist, inwiefern sich deren Verhalten (Preise, Mengen, aber auch Qualitäten) von gewinnorientierten bzw. genauer gewinnmaximierenden Unternehmen unterscheidet. Dabei sind aus der ökonomischen Theorie zu Non-Profit-Unternehmen⁷⁾ mehrere Erkenntnisse zu berücksichtigen. Aufgrund ihrer „Mission“ verfolgen Non-Profit-Unternehmen andere Ziele als eine reine Profitmaximierung⁸⁾ (Brown – Slivinski, 2006). Profite bzw. Umsätze spielen aber auch für Non-Profit-Unternehmen eine Rolle, da diese zumeist einer Kostendeckungsbeschränkung unterliegen, und daher keine strukturellen Defizite erzielen können. Um diese anderen Ziele zu Operationalisieren, wird häufig eine reine Mengenmaximierung oder eine Gewichtung aus Profit- und Mengenzielen als Verhalten unterstellt, jeweils unter der Nebenbedingung keine Defizite zu erzielen. Eine alternative Annahme liegt auch in der Maximierung der Qualität. Im Endeffekt, und dies ist für die Modelle treibend, wird angenommen, dass Non-Profit-Unternehmen bereit sind die potenziellen Profite am Markt für niedrigere Preise und höhere Mengen bzw. höhere Qualitäten aufzugeben.

Die (gesetzliche) Kostendeckungsverpflichtung der GBV zeigt auch einen wesentlichen Unterschied zum staatlichen Wohnbau: die Non-Profit-Anbieter sind doch an wesentliche Marktsignale, wie insbesondere die vorhandene Nachfrage zur Deckung der Kosten, gebunden. Ohne zusätzliche Mittel – seien es staatliche Förderungen⁹⁾ oder Spendeneinnahmen, wie bei Non-Profit-Unternehmen in anderen Bereichen üblich – ist es daher auch GBV nicht möglich, ein unentgeltliches oder stark kostenreduziertes Angebot zur Verfolgung des wohnungspolitischen Ziels der Vermeidung von Obdachlosigkeit/Wohnungslosigkeit anzubieten. Derartige Aktivitäten sind, zumindest in der aktuellen Finanzierungssituation der GBV, eher dem kommunalen

⁷⁾ Siehe Hansmann (1987) für einen Literaturüberblick.

⁸⁾ Wie im vorigen Kapitel dargelegt, ist die Profitmaximierung für die GBV in Österreich auch gesetzlich eingeschränkt.

⁹⁾ Die Subjektförderung in Österreich, als einkommensgeprüfter Sozialtransfer zur Abfederung von übermäßigen Wohnkostenbelastungen, ist eine Förderung in diese Richtung. Diese Förderungen sind seit Einführung der allgemeinen Wohnbeihilfe, d.h. seit der Abschaffung der Koppelung der Wohnbeihilfe an eine geförderte Mietwohnung, auch für gewinnorientierte Anbieter wirksam.

bzw. staatlichen Wohnbau überlassen. Und indirekt unterstützt der Staat dieses Ziel über Subjektförderungen auch in den Wohnungsbeständen der gewinnorientierten bzw. gemeinnützigen Unternehmen.

- **Effizienz bzw. Ineffizienz von Non-Profit-Anbietern:** Da Non-Profit-Unternehmen keine Profitmaximierung betreiben, ergibt sich fast automatisch, dass diese keine Kostenminimierung betreiben. Während die Eigentümer in profitorientierten Unternehmen einen direkten Anreiz zur Kostenminimierung besitzen, da dies direkt die Profite erhöht, sind derartige Kostensenkungsanreize in Non-Profit-Unternehmen schwächer vorhanden. So wird beispielsweise angenommen, dass sich die Arbeitsbedingungen und Mitarbeitervergütungen zwischen Non-Profit- und For-Profit-Unternehmen unterscheiden. Wie stark diese Ineffizienz ist, hängt im Besonderen davon ab, wie stark der Missionsgedanke das Management der Non-Profit-Unternehmen dennoch motiviert, kosteneffizient zu wirtschaften (siehe Hansmann, 1987). Die bereits erwähnte Revision der GBV im Sinne von jährlichen Prüfungen (Audits), wo auch die Wirtschaftlichkeit geprüft wird, dürfte dazu beitragen, die Kosteneffizienz zu steigern. Und wie in Hirth (1997) angemerkt, sollte im besonderen Ausmaß auch die Präsenz privater Anbieter einen gewissen Effizienzdruck auf die Non-Profit Anbieter ausüben.
- **Anteil der Non-Profit-Unternehmen am Wohnungsmarkt:** Ein Modell zur Erklärung des Anteils von Non-Profit-Unternehmen am lokalen Wohnungsmarkt geht weit über diese Studie hinaus. Wie in Brown – Slivinski (2006) argumentiert, ist die Gleichzeitigkeit von Non-Profit- und For-Profit-Unternehmen in einem Markt nicht einfach durch gewährte (steuerliche) Vorteile von Non-Profit-Unternehmen zu erklären. Die meisten Erklärungen gehen in die Richtung, dass Non-Profit-Unternehmen zunächst eine Versorgungslücke füllen, und häufig erst in weiterer Folge in Märkte mit gewinnorientierter Konkurrenz eintreten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch zu erwähnen, dass das Non-Profit-Angebot zumeist nur sehr langsam auf Nachfrageveränderungen reagiert. Besonders in Situationen von starker Überschussnachfrage sind es eher profitorientierte Firmen, welche die Produktion bzw. Kapazitäten an die höhere Nachfrage anpassen (siehe Hansmann, 1987). Dieses Verhalten ist auch konsistent mit Modellen wie in Lakdawalla und Philipson (2006), wo Non-Profit-Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil besitzen, aber in ihrer Anzahl beschränkt sind, und daher Marktveränderungen sich primär über das Hinzukommen und Wegfallen von privaten gewinnorientierten Anbietern materialisiert. Umgekehrt sind Non-Profit-Unternehmen damit weniger anfällig für die am Wohnungsmarkt vielfach beobachtbaren boom-bust Zyklen, da sie weniger stark auf Veränderungen in der Nachfrage reagieren (siehe Kapitel 3.2).

Die obigen Erwägungen zeigen, dass die Modellierung des Wettbewerbs zwischen For- und Non-Profit-Unternehmen einige wohnungsmarktspezifische Faktoren berücksichtigen muss. Besonders relevant ist dabei der grundsätzliche Befund, wonach der Wohnungsmarkt auf unterschiedlichste Weise von unvollkommenem Wettbewerb geprägt ist. Oligopolmodelle sind aufgrund der Annahme von Eintrittsbarrieren, und der damit begrenzten Zahl an Akteuren auf der

Angebotsseite eine Modellfamilie, welche sich für die Modellierung des Wohnungsmarktes besonders anbietet. Zur Ableitung der Hypothesen wird hier implizit ein Cournot¹⁰⁾ Duopol bzw. Oligopol herangezogen. Die Ergebnisse dieser Modelle sind in Azevedo (2017)¹¹⁾ formal für einige relevante Fälle dargelegt. Dabei ergeben sich die folgenden Modellergebnisse, die als Hypothesen für die empirische Untersuchung zu sehen sind:

Hypothese 1: *Im Vergleich zu einem Markt mit nur gewinnorientierten Anbietern, führt die Präsenz von Non-Profit-Anbietern zu höheren Angebotsmengen und niedrigeren Preisen.*

Dieses Ergebnis ergibt sich aufgrund der anderen Zielfunktion von Non-Profit-Unternehmen. Ursächlich dafür ist, dass das Non-Profit-Unternehmen bereit ist, über die profitmaximierende Menge hinaus anzubieten, da der Umsatz weiter steigt, selbst wenn der erzielbare Preis bei einer höheren Menge niedriger ausfällt, solange zu diesem niedrigeren Preis Nachfrage gegeben ist. Diese Mengenorientierung kann solange fortgesetzt werden, bis die (fiktiven) Überschüsse den Fixkosten entsprechen.

Im Vergleich zu einer Situation, wo zwei gewinnorientierte Unternehmen in Wettbewerb stehen, führt das Kalkül der Umsatzmaximierung daher zu einer größeren Angebotsmenge. In Kombination mit der fallenden Nachfragefunktion, d.h. eine höhere Menge geht mit einem niedrigeren Marktpreis einher, kommt es daher zu einem sinkenden Preis am Markt. Im endgültigen Gleichgewicht ist der Profit des Non-Profit-Unternehmens bei 0, wogegen das gewinnorientierte Unternehmen jedenfalls einen Profit ausweist.

Hypothese 2: *Der Markteinstieg eines zusätzlichen Non-Profit-Akteurs hat eine stärkere preisdämpfende Wirkung als eines zusätzlicher For-Profit-Akteurs.*

Eine steigende Zahl von Unternehmen am Markt erhöht grundsätzlich den Wettbewerb, und damit auch die ausgebrachte Menge und senkt den resultierenden Gleichgewichtspreis. Diese Tendenz ist unabhängig von der Frage, ob die zusätzlichen Akteure For- oder Non-Profit-Anbieter sind. Es lässt sich jedoch zeigen, dass der Einstieg eines Non-Profit-Unternehmens zu einer stärkeren Preisdämpfung führen wird als von einem profitorientierten Akteur. Ursächlich dafür ist wieder die Bereitschaft des Non-Profit-Unternehmens, über die Profitmaximierung hinaus eine höhere Menge bereitzustellen, um den Umsatz zu maximieren und weil dieses Angebot auf Nachfrage trifft.

¹⁰⁾ Die Annahme, dass speziell GBV Mengensetzer sind ist leicht motivierbar durch den Umstand, dass diese per Gesetz kostenbasierte Mieten setzen müssen – bei denen neben Variablen Kosten auch Fixkosten wie administrativer Aufwand berücksichtigt wird – und sie daher prinzipiell nur die Entscheidung zu treffen haben, welche Menge an Wohnungen sie produzieren. Die Reaktion auf die privaten Anbieter ist ebenfalls eher mengenabhängig, da sich nur die Frage stellt welche Nachfrage nach Berücksichtigung des privaten Angebots noch verbleibt. Alternativ weisen auch Bertrand Spiele mit Kapazitätsbeschränkungen sowie Bertrand Spiele mit differenzierten Gütern einige Facetten auf, die dem eingeschränkten Preiswettbewerb auf Wohnungsmärkten entsprechen würden.

¹¹⁾ Die Ergebnisse basieren u.a. auf Lien (2002) sowie Liu und Weinberg (2004). Wie in Azevedo (2017) für ein vereinfachtes Setting dargelegt, sind die Ergebnisse dabei weitgehend unabhängig davon, ob Preis- oder Mengenwettbewerb besteht.

Hypothese 3: Die Preisdämpfung der GBV insgesamt hängt ab vom Anteil der GBV Anbieter am Markt.

Dies lässt sich hier in Worten anhand von Modellen von zumindest drei Akteuren zeigen. Die stärkere Angebotsneigung von Non-Profit-Unternehmen führt dazu, dass der Wettbewerb mit zwei Non-Profits und einem For-Profit-Unternehmen eine Verschärfung zur Situation mit einem Non-Profit und zwei For-Profit-Unternehmen darstellt. Dies impliziert, dass der Effekt von GBV abhängig von ihrem Anteil ist, und weniger nur eine Frage der Präsenz im Sinne von ja oder nein ist. Ein größeres Segment der GBV sollte eine stärkere Preisdämpfung verursachen, und das Wohnungsangebot stärker erhöhen als ein Markt mit größeren Segmenten an For-Profit-Unternehmen.

Ein interessantes Nebenprodukt der obigen Analyse ist, dass der Effekt von GBV in einem Modell unvollkommenen Wettbewerbs aus zwei Komponenten besteht: einerseits einem Struktureffekt, und andererseits einem Interaktionseffekt (siehe Abbildung 2.1). Während der Struktureffekt bei der Annahme von differenzierten Produkten (segmentierte Märkte von GBV und privaten Anbietern) schwächer ausfallen wird, entfaltet der Interaktionseffekt auch auf segmentierten Märkten seine Wirkung, weil auch im unvollkommenen Wettbewerb Preisunterschiede Qualitäten abbilden.

Der Struktureffekt entsteht dabei direkt durch das Preissetzungsverhalten der GBV und ist unabhängig davon, ob Firmen auf die Handlungen der anderen Marktteilnehmer reagieren. Dies kann illustriert werden, wenn man beispielsweise annimmt, dass die GBV ihr Angebot ohne Berücksichtigung des privaten Segments wählen, und die For-Profit-Unternehmen dann ihre Optimierung auf die restliche Nachfrage durchführen.¹²⁾

Auch in diesem Fall wäre der Durchschnittspreis der Konsumenten am Markt niedriger als ohne GBV, da zumindest ein Teil der Haushalte, nämlich in der Höhe des Anteils der GBV, niedrigere Preise bzw. Mieten bezahlt.¹³⁾ Die privaten Anbieter würden aber weiterhin, je nach Monopolmacht, eine im Vergleich zum vollkommenen Wettbewerb zu geringe Menge und einen entsprechend höheren Preis setzen. Ein steigender oder sinkender Anteil von GBV erhöht oder senkt diesen Effekt sehr unmittelbar.

Der Interaktionseffekt entsteht im Oligopolmodell direkt aus dem Setup, wo eine begrenzte Anzahl von Anbietern existiert, und der Zugang begrenzt ist¹⁴⁾. Die Non-Profit- und For-Profit-Anbieter berücksichtigen in diesem Fall aber das erwartete Verhalten des jeweils anderen, und optimieren dann ihr Angebot unter dieser Verhaltensannahme. Die Firmen sind keine Preisnehmer, sondern können den Preis über die Reaktionsfunktionen direkt (Preiswettbewerb) oder indirekt

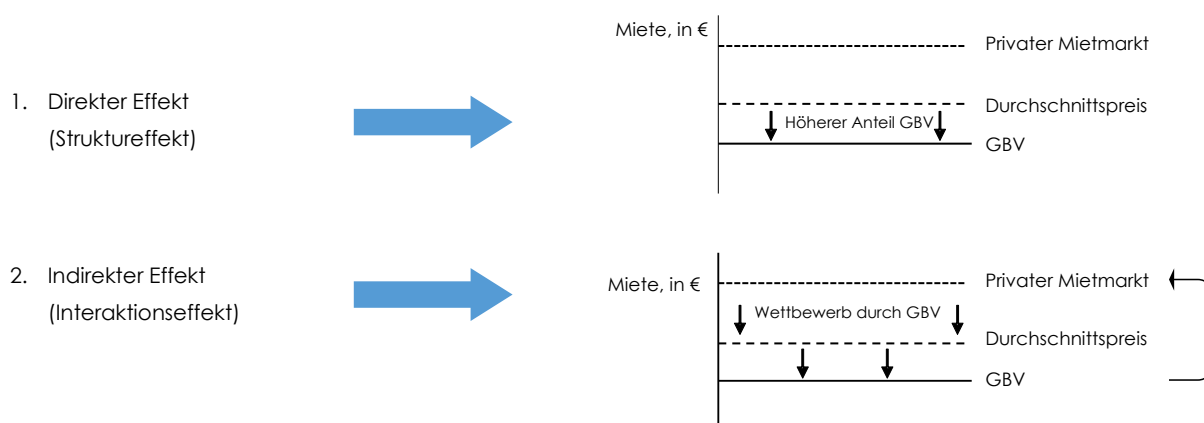
¹²⁾ Die Logik entspricht dem Zugang in Wang und Werning (2020), die den strategischen Effekt eines Oligopols herauslösen wollen, indem sie das Ergebnis gegenüber einer Situation mit monopolistischer Konkurrenz vergleichen.

¹³⁾ Das Argument ist analog zum Effekt von Importquoten im Aussenhandel (siehe Krugman und Obstfeld, 2006), wo die Nachfrage bis zur Quote vom preisgünstigeren Ausland bedient wird, und die restliche Nachfrage durch das inländische Angebot zu einem höheren Preis.

¹⁴⁾ Aber auch wenn die Zahl der Anbieter groß oder sehr groß ist, sind Interaktionseffekte durch GBV vorstellbar, nämlich indirekt über die Gesamtnachfrage. Dabei hängt das Ergebnis dann aber von der Substitutionselastizität und der neuen Spezifikation der Kosten- und Nachfragefunktionen ab (siehe Parenti, 2017).

(Mengenwettbewerb) beeinflussen. Der Effekt von GBV geht daher über die kostenbasierte Preissetzung hinaus, indem ihr Verhalten auch den Preis von For-Profit-Unternehmen reduziert. Der Interaktionseffekt entspricht dabei jener zusätzlichen Preisreduktion, die GBV, durch die größere Ausbringungsmenge gegenüber einer Situation mit ausschließlich For-Profit-Unternehmen, erreichen. Wie beim Struktureffekt steigt der Interaktionseffekt bei einem höheren Anteil GBV ebenfalls, da die steigende Gesamtausbringungsmenge von GBV auch eine Rückkopplung auf die For-Profit-Unternehmen hat.

Abbildung 2.1: **Modellkomponenten bei unvollkommenem Wettbewerb**



Q: WIFO-Darstellung.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die preisdämpfende Wirkung von GBV am Wohnungsmarkt aus theoretischer Sicht relativ eindeutig ist, aber das genaue Ausmaß von der genauen Marktsituationen abhängt. Je nachdem wie hoch die Eintrittsbarrieren sind, und wie hoch die Marktmacht von privaten Anbietern ist, umso stärker wirken GBV tendenziell auf die Preise. Dies ergibt sich durch die Kombination aus Struktur- und Interaktionseffekt, die besonders in Märkten mit hoher Marktmacht eine Wirkung auf die Durchschnittspreise am Markt entfalten. In wettbewerbsintensiven Wohnungsmärkten mit vielen (potenziellen) Anbietern ist es dagegen möglich, dass die Wirkung von GBV einzig auf ihr Segment und damit die Wohnungen in ihrem Besitz wirken.

Die abgeleiteten Hypothesen zur preisdämpfenden Wirkung von GBV sind jedenfalls weitgehend empirisch testbar, indem Marktsituationen mit unterschiedlichen Ausprägungen von GBV verglichen werden. Die Hypothesen 1 (Präsenz von GBV) und Hypothese 3 (Anteile von GBV) sind dabei eher in einem Regionsvergleich im Querschnitt überprüfbar – selbst wenn dabei auch Längsschnittinformation verwendet wird – wogegen Hypothese 2 (Eintritt GBV) nur über die Dynamik des Wohnungsmarktes untersucht werden kann.

Für die Messung der preisdämpfenden Wirkung erscheint es vor dem Hintergrund der modellhaften Analyse aber nur schwer möglich, den direkten Effekt und den Interaktionseffekt zu trennen, da dies neben Daten zu Mengen und Preisen auch Informationen zur jeweiligen lokalen Wettbewerbs- und Nachfragesituation erfordern würde.

Das Modell hat wenig beizutragen zu einem Verständnis der Dynamik des Wohnungsmarktes, beispielsweise wie sich Boom- und Bust-Situationen durch GBV verändern. Aber hier wäre es möglich, dass die Präsenz von GBV auch dazu beiträgt, dass der Wohnungsmarkt Nachfrageüberhänge schneller abbaut. Problematisch für die empirische Analyse dieser Zusammenhänge ist aber, so wie grundsätzlich bei der Messung der Effekte von GBV, dass Non-Profit-Aktivitäten vermutlich häufig in besonders teuren Regionen zu finden sind. Wie die nachfolgenden Kapitel nämlich noch zeigen werden, ist die Präsenz von GBV keineswegs zufällig: Weder räumlich, wo GBV eher in städtischen Gebieten anzutreffen sind, noch zeitlich, wo GBV besonders in Situationen von Wohnungsnot ihre Aktivitäten ausgebaut haben. Diese Zusammenhänge müssen berücksichtigt werden, wenn es darum geht den kausalen Effekt von GBV auf die Mietpreise zu messen. Und während eine detaillierte Identifikationsstrategie nicht Teil dieses Berichtes ist, soll in den nächsten beiden Kapiteln dennoch ein grundsätzliches Verständnis für die Aktivitäten, ihr Verhalten, und die Wirkung von GBV erarbeitet werden. Diese Grundlagen, die primär auf deskriptiven Statistiken und Detailkenntnissen des österreichischen Wohnungsmarktes beruhen, können dann in einem möglichen Folgebericht zu einer Identifikationsstrategie weiterentwickelt werden.

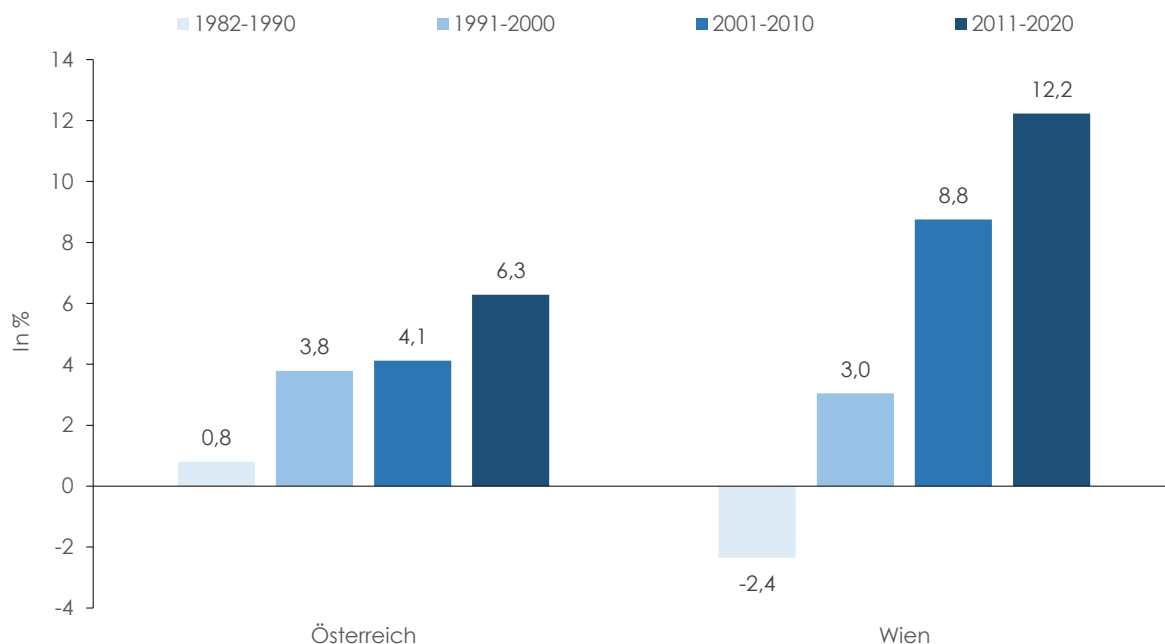
3. Langfristige Trends

Nach der Diskussion des konzeptionellen Rahmens wird in diesem Kapitel auf die langfristigen Trends eingegangen, die den Untersuchungszeitraum 1971-2020 bestimmt haben. Neben der Entwicklung der Bevölkerung- und Haushaltsstruktur sind die Anteile der gemeinnützigen Mietwohnungen dabei eine zentrale Kategorie, um das Marktverhalten der GBV analysieren zu können. Nach einem Überblick über die demografische Entwicklung Österreichs und Wiens widmet sich der erste Teil daher den Veränderungen der Wohnungsbestände seit 1971. Danach folgt eine Analyse der Wohnbauzyklen und des Verhaltens der unterschiedlichen Akteure und deren Rolle in diesen Zyklen. Es werden neben der Wohnbautätigkeit auch die Entwicklung der Preise und der veränderten Qualitäten behandelt.

3.1. Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung

Sieht man sich die Entwicklung der Bevölkerung und der Haushalte für Österreich und Wien an, so erkennt man unterschiedliche Phasen und Dynamiken der Entwicklung. Die Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung in der Bundeshauptstadt zeigt auch teils unterschiedliche Dynamiken im Vergleich zum restlichen Österreich. Während in Wien die Bevölkerung in den 1970er und 1980er Jahren zurückging und mit unter 1,5 Millionen im Jahr 1989 einen historischen Tiefstand erreichte, stieg die Bevölkerung im restlichen Österreich bereits wieder leicht seit Mitte der 1980er Jahre. Diese Dynamik änderte sich aber rasch, und Wien erlebte in den Jahrzehnten seit 1990 eine zunehmend dynamische Bevölkerungsentwicklung. Während die Bevölkerung Wiens im Jahrzehnt 1991-2000 um 3% anwuchs, lag der Zuwachs im Jahrzehnt 2011-2020 bei 12%, was in absoluten Zahlen einem Bevölkerungsanstieg von rund 220.000 Personen in einem Jahrzehnt entspricht. Obwohl sich auch in Österreich insgesamt die Bevölkerungszunahme beschleunigt hat, verlief die Entwicklung weitaus moderater als in der Bundeshauptstadt. Der Bevölkerungsanstieg in Österreich im Jahrzehnt 2011-2020 war mit +6% nur etwa halb so stark wie jener in Wien.

Abbildung 3.1: **Bevölkerungsentwicklung in Österreich und Wien, 1982-2020**

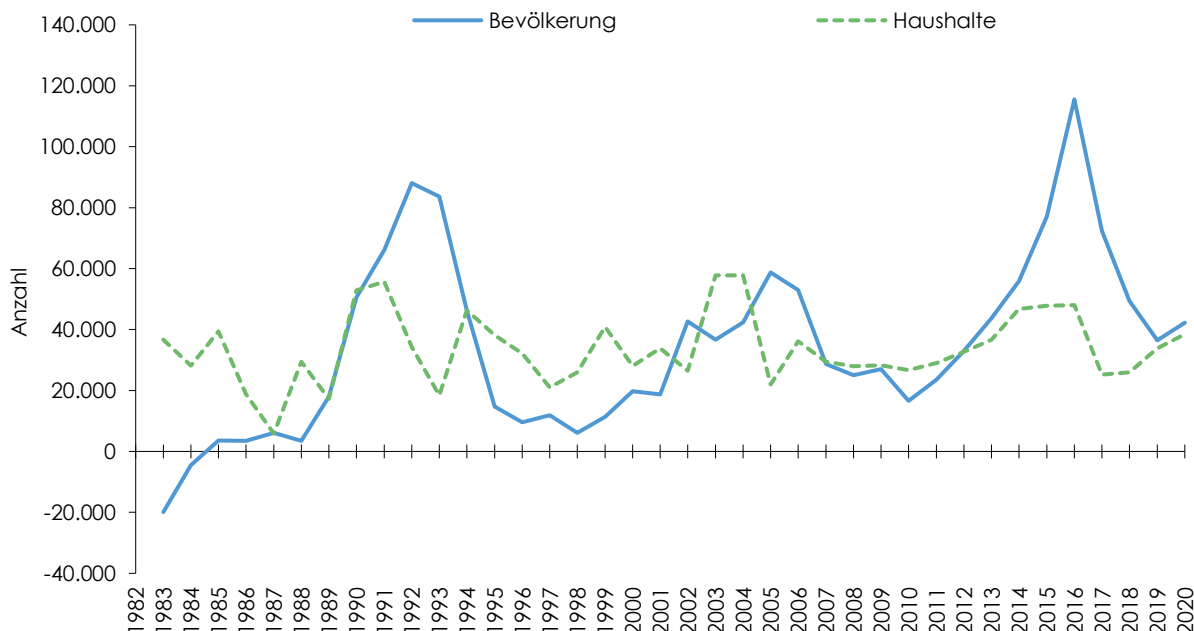


Q: Statistik Austria (2021j). – Bevölkerung zu Jahresbeginn ab 1982.

Die Haushaltsentwicklung steht zwar in Relation zur Bevölkerungsentwicklung, ist jedoch auch von anderen Faktoren getrieben, wie etwa der Verfügbarkeit von (leistbarem) Wohnraum, den Haushaltsgrößen, aber auch von neuen Ansprüchen an den Wohnraum (Stichwort: Einpersonenhaushalte) und von der ökonomischen Situation der Haushalte. Wie in Kapitel 3.2 näher dargestellt wird, waren insbesondere die Jahrzehnte 1971-1980 und 1981-1990 noch von einem hohen „Ersatzbedarf“ an Wohnungen gekennzeichnet. Die allgemein positive wirtschaftliche Entwicklung ermöglichte es vielen Personen entweder in größeren Wohnungen oder unabhängig zu leben, indem sie etwa in eine eigene Wohnung gezogen sind. Dies erklärt auch den Haushaltszuwachs bei abnehmender bzw. stagnierender Bevölkerungsentwicklung in diesen Jahrzehnten.

Die Gegenüberstellung der Bevölkerungs- und der Haushaltsentwicklung bietet jedoch auch die Möglichkeit, Indizien für „unterbliebene“ Haushaltsgründungen und somit einem Unterangebot an (leistbaren) Wohnungen zu entdecken. Es zeigt sich, dass es sowohl Anfang der 1990er Jahre als auch Mitte der 2010er Jahre zu einem starken Bevölkerungswachstum kam, welches sich jedoch nicht in einem verstärkten Haushaltszuwachs widerspiegelt. Wie in Kapitel 3.3. dargelegt wird, sind beide Perioden auch von einem verstärkten Anstieg der Mieten gekennzeichnet, was wiederum nahelegt, dass der Mangel an leistbarem Wohnraum zu einer gedämpften Haushaltsentwicklung (i.e. Haushaltsgründungen) geführt hat.

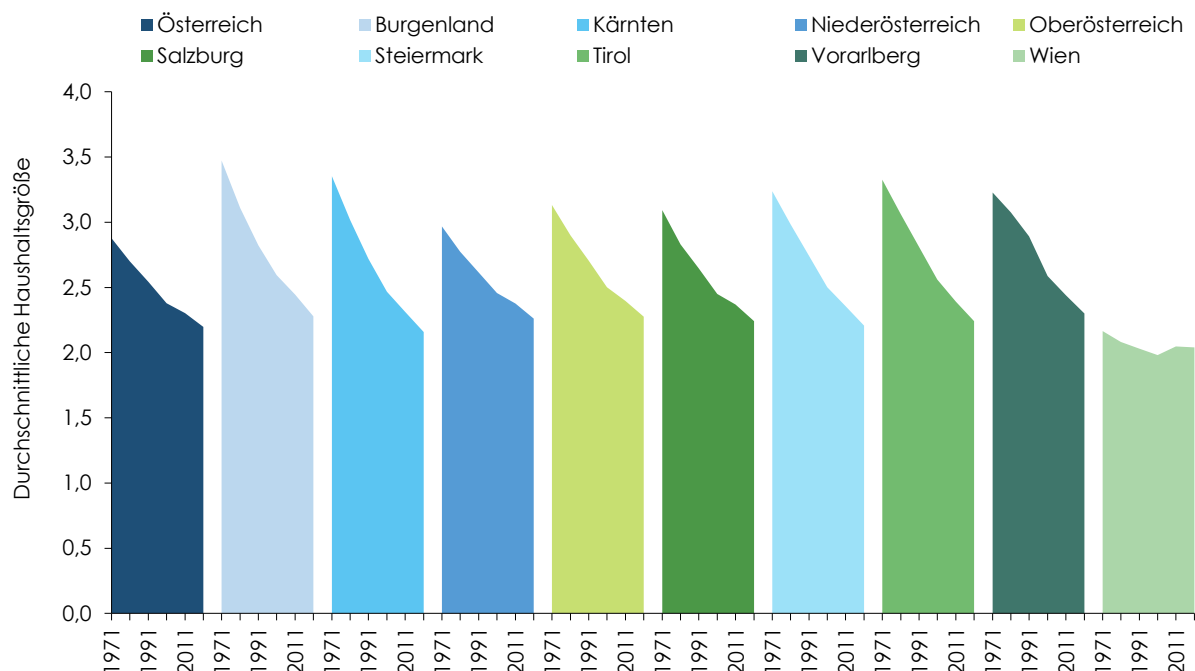
Abbildung 3.2: **Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung in Österreich, jährliche absolute Zu- bzw. Abnahme**



Q: Statistik Austria (2021d, 2021j).

Die Entwicklung der Haushalts- und Bevölkerungsdynamik lässt sich auch anhand der durchschnittlichen Anzahl der Personen pro Haushalt gut darstellen. Wie man in Abbildung 3.3 erkennen kann, ist die durchschnittliche Haushaltsgröße in Österreich seit Anfang der 1980er Jahre deutlich zurückgegangen, und zwar von durchschnittlich 2,8 Personen pro Haushalt im Jahr 1971 auf 2,2 Personen pro Haushalt im Jahr 2020. Es zeigt sich auch, dass der Rückgang bis Ende der 1990er Jahre stärker ausfiel und sich seither etwas abgeflacht hat. Nichtsdestotrotz ist die durchschnittliche Haushaltsgröße in Österreich weiterhin am Sinken. Etwas differenzierter stellt sich das Bild in Wien dar. Im Vergleich zu Österreich hatte Wien bereits Anfang der 1980er Jahre deutlich geringere Haushaltsgrößen. Mit 2,2 Personen pro Haushalt im Jahr 1971 lag Wien Anfang der 1980er Jahre weit unter dem restlichen Österreich wo die durchschnittliche Größe meist jenseits von drei Personen lag. In Wien lässt sich darüber hinaus auch beobachten, dass die durchschnittliche Haushaltsgröße vor allem bis Ende der 1990er Jahre abnahm. Seither hat sich die durchschnittliche Größe kaum verändert bzw. war in den Jahren seit 2015 wieder leicht steigend. Auch dies scheint ein Indiz für die angespannte Lage am Wohnungsmarkt zu sein.

Abbildung 3.3: **Durchschnittliche Haushaltsgröße in Österreich und den Bundesländern, 1971-2020**



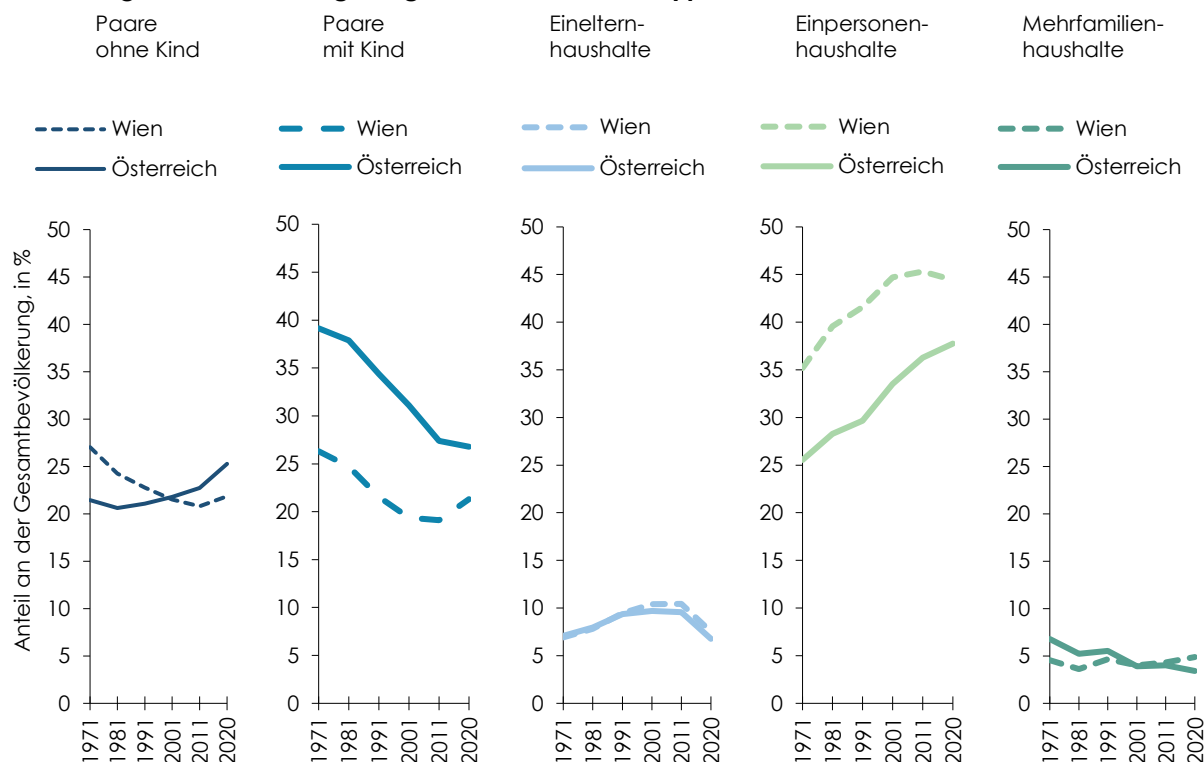
Q: Statistik Austria (2021d, 2021j), GBV-Berechnungen.

Veränderungen der Haushaltsgrößen spiegeln auch die Verschiebungen hinsichtlich der Zusammensetzung von Haushalten wider. Im Zeitraum 1971-2020 gab es einige größere Verschiebungen in den Haushaltstypen, die auch auf die Nachfrage von Wohnraum, sowohl in quantitativer (Menge der nachgefragten Wohnungen) als auch in qualitativer (der Größe und Ausstattung der Wohnungen) Hinsicht, eine Auswirkung hatten. Die markanteste Verschiebung, die man über den Beobachtungszeitraum erkennen kann, ist die starke Zunahme an Einpersonenhaushalten. Während der Anteil der Einpersonenhaushalte in Österreich im Jahr 1971 noch bei rund einem Viertel (26%) lag, stieg der Anteil im Jahr 2020 auf deutlich über ein Drittel (38%) aller Haushalte an. Einpersonenhaushalte lösten somit in diesem Zeitraum „Paare mit Kind“ als anteilmäßig größten Haushaltstyp ab. Während Paare mit Kind im Jahr 1971 rund 39% aller Haushalte ausmachten, waren es im Jahr 2020 etwa 27%.

In Wien war bereits im Jahr 1971 der Einpersonenhaushalt mit einem Anteil von 35% der am weitesten verbreitete Haushaltstyp und ist dann parallel zur gesamtösterreichischen Entwicklung weiter angestiegen. Im Jahr 2020 war beinahe jeder zweite Wiener Haushalt (45%) ein Einpersonenhaushalt. Bei den Paaren ohne Kinder weist Wien eine Entwicklung auf, die entgegen dem Trend im restlichen Österreich verlief. Während in Österreich der Anteil der Paare ohne Kind zwischen 1971 und 2020 von 21% auf 25% gestiegen ist, ist deren Anteil in Wien von 27% auf 22% gesunken. Auch bei den Paaren mit Kindern zeichnet sich in der vergangenen Dekade in Wien ein von Österreich abweichender Trend ab. Während deren Anteil in Österreich kontinuierlich gesunken ist, kam es in Wien seit 2011 zu einer Trendwende und einem Anstieg des Anteils von Paaren mit Kindern.

Ein über den Zeitverlauf veränderter Trend zeigt sich auch beim Anteil der Einelternhaushalte. Im Jahr 1971 stand deren Anteil sowohl in Österreich als auch in Wien bei rund 7% und stieg bis 2001 kontinuierlich auf 9% an. Im Jahrzehnt 2011-2020 kam es sowohl in Österreich als auch in der Bundeshauptstadt wieder zu einem Absinken des Anteils der Einelternhaushalte auf rund 7%.

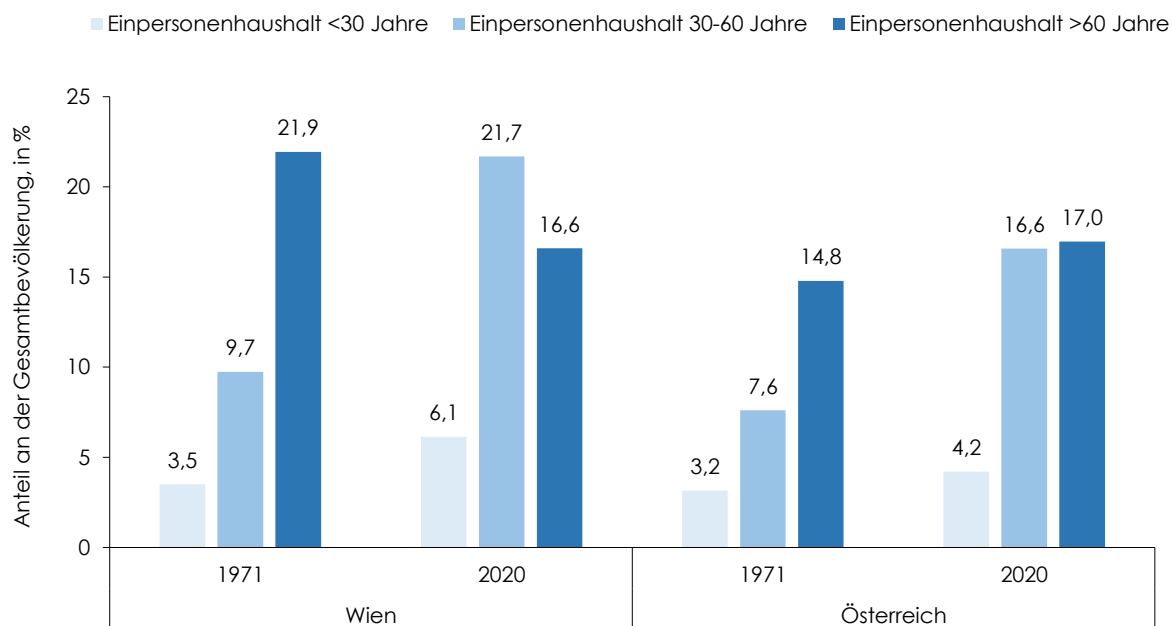
Abbildung 3.4: **Entwicklung ausgewählter Haushaltstypen in Österreich und Wien**



Q: Statistik Austria (2021c, 2021d, 2021f). – Volkszählungen (1971-2001), Registerzählung (2011) und Mikrozensus (2020).

Nachdem die Verschiebung in Richtung Einpersonenhaushalte eine der markantesten Entwicklungen darstellt, lohnt sich ein genauerer Blick auf diesen Haushaltstyp. Im Jahr 1971 waren Einpersonenhaushalte zu einem großen Teil Personen mit über 60 Jahren. Deutlich mehr als die Hälfte aller Einpersonenhaushalte gehörten dieser Altersgruppe an. Der starke Anstieg der Einpersonenhaushalte in Österreich und in Wien ist allerdings in erster Linie durch das starke Ansteigen der Einpersonenhaushalte mittleren Alters (30 - 60 Jahre) zu erklären. Innerhalb des Zeitraums 1971-2020 stieg der Anteil der Einpersonenhaushalte im Alter von 30-60 Jahren in Wien von 10% auf 22% der Bevölkerung Wiens. Während in Wien auch der Anteil der Einpersonenhaushalte unter 30 Jahren leicht gestiegen ist, sank der Anteil der älteren Einpersonenhaushalte. Für Österreich zeichnet sich ein etwas anderes Bild. In Gesamtösterreich sind die Anteile aller Altersgruppen bei den Einpersonenhaushalten angestiegen. Allerdings war auch hier der Anstieg der Einpersonenhaushalte mittleren Alters (30 - 60 Jahre) am stärksten. Diese Gruppe liegt nun mit 17% der österreichischen Bevölkerung gleichauf mit den älteren Einpersonenhaushalten, die ebenfalls 17% ausmachen.

Abbildung 3.5: **Entwicklung der Einpersonenhaushalte nach Altersgruppen**

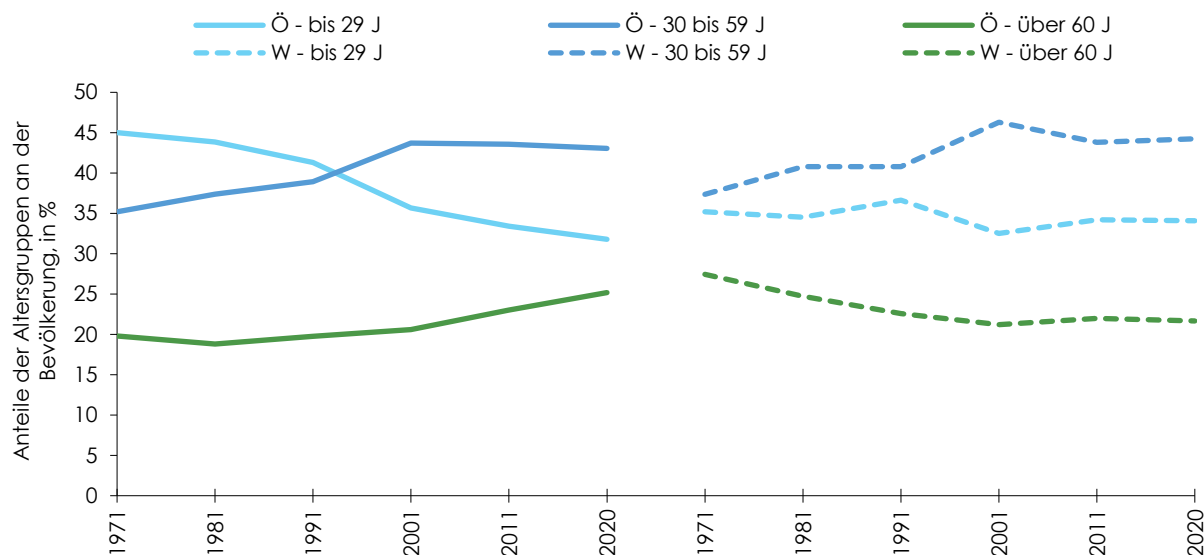


Q: Statistik Austria (2021c, 2021d, 2021f). – Volkszählungen (1971-2001), Registerzählung (2011) und Mikrozensus (2020)

Altersstruktur

Die Bevölkerung hat sich seit den 1970er Jahren hinsichtlich der Altersstruktur stark verändert. Auch hier zeigt sich wieder eine deutlich unterschiedliche Entwicklung in Österreich im Vergleich zu Wien. Während in Wien der Anteil der über 60-jährigen von 27% im Jahr 1971 auf 22% im Jahr 2020 zurückging, stieg deren Anteil in Österreich von 20% auf 25%. Die Gruppe der 30 bis 59-jährigen ist sowohl in Österreich als auch in Wien anteilmäßig größer geworden, in Österreich ist deren Anteil von 35% auf 43% und in Wien von 37% auf 44% gestiegen. Ein wiederum sehr unterschiedlicher Trend ist bei der jüngsten Bevölkerungsgruppe der bis 29-jährigen zu beobachten. Während deren Anteil in Österreich von 45% auf 32% deutlich gesunken ist, blieb deren Anteil in Wien über die vergangenen Jahrzehnte annähernd gleich und lag im Jahr 2020 bei 34%. Kurzum kann man also feststellen, dass sich in Wien im Gegensatz zu Österreich eine doch sehr unterschiedliche demografische Entwicklung durchgemacht hat, mit einer „Verjüngung“ in Wien einerseits und einer „Alterung“ in Österreich insgesamt.

Abbildung 3.6: **Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung Österreichs und Wiens, 1971-2020**



Q: Statistik Austria (2021c, 2021d, 2021f). – Volkszählungen (1971-2001), Registerzählung (2011) und Mikrozensus (2020)

3.1 Meilensteine der österreichischen Wohnungswirtschaft: Veränderung der Wohnungsbestände 1971 bis 2020

3.1.1 Der Ausgangspunkt im Jahr 1971 – eine kurze Vorgeschichte

Der österreichische Wohnungsmarkt war in den Jahrzehnten nach 1945 von schlechten Wohnverhältnissen und einem gravierenden Wohnungsmangel geprägt. Die Wohnungsnot war nicht zuletzt ein Ergebnis der Kriegszerstörungen in großen Teilen Europas. Eine Studie des WIFO geht davon aus, dass im Jahr 1951 in Österreich ungefähr 200.000 Wohnungen fehlten (WIFO, 1953). Die Phase bis 1970 kann man daher auch als die Phase des „Wiederaufbaus“ bezeichnen (Bauer 2016, S. 42). Trotz Wohnungsmangel kam es jedoch aufgrund der rechtlichen Beschränkungen der Mieten (Mietengesetz und Zinsstoppgesetz) zu keinem Ansteigen der Mietpreise.

Die Mietpreisbelastung der Haushalte bis Ende der 1960er Jahre kann aufgrund der mietrechtlichen Regulativen als gering eingestuft werden. Die Baukosten waren in den Nachkriegsjahren allerdings sehr wohl angestiegen, was dazu führte, dass teilweise private Investitionen in den Bau von Mietwohnungen unterblieben bzw. wurden in erster Linie Eigenheime errichtet. Eine Möglichkeit der Attraktivierung von Investitionen des Privatkapitals wurde durch die Etablierung bzw. Institutionalisierung der Rechtsform des Wohnungseigentums im Jahre 1948 gesehen¹⁵⁾.

Die Finanzierung des Mietwohnbaus erfolgte in dieser Zeit zu einem beträchtlichen Teil aus öffentlichen Mitteln. Dies geschah in erster Linie durch drei staatliche Wohnbauförderprogramme

¹⁵⁾ Siehe dazu Bericht und Antrag des Justizausschusses über den Entwurf eines Bundesgesetzes, betreffend das Eigentum an Wohnungen und Geschäftsräumen (Wohnungseigentumsgesetz - WEG.), 1948.
https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/VI/I/00676/imfname_338819.pdf

bzw. der Bautätigkeit der Stadt Wien. Diese Programme bildeten wichtige Motoren in der österreichischen Wohnungswirtschaft der Nachkriegszeit.

- Wohnhaus-Wiederaufbaufonds (WWF) 1948
- Der Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds (BWSF), der bereits seit 1921 existierte
- Wohnbauförderung 1954
- Wohnbau der Gemeinde Wien

Die unterschiedlichen Finanzierungsmodalitäten und mietrechtlichen Bestimmungen führten in dieser Zeit auch zu sehr unterschiedlichen Miethöhen, die nicht notwendigerweise mit der Qualität, der Lage oder der Größe der Wohnung in Relation standen. Eine Aufstellung in einem WIFO-Monatsbericht aus dem Jahr 1954 zeigt ausgewählte Mietzinsbeispiele aus Wien:

Übersicht 3.1: Historische Mietzinsbeispiele, Wien 1954

Ausgewählte Mietzinsbeispiele in Wien ¹⁾²⁾

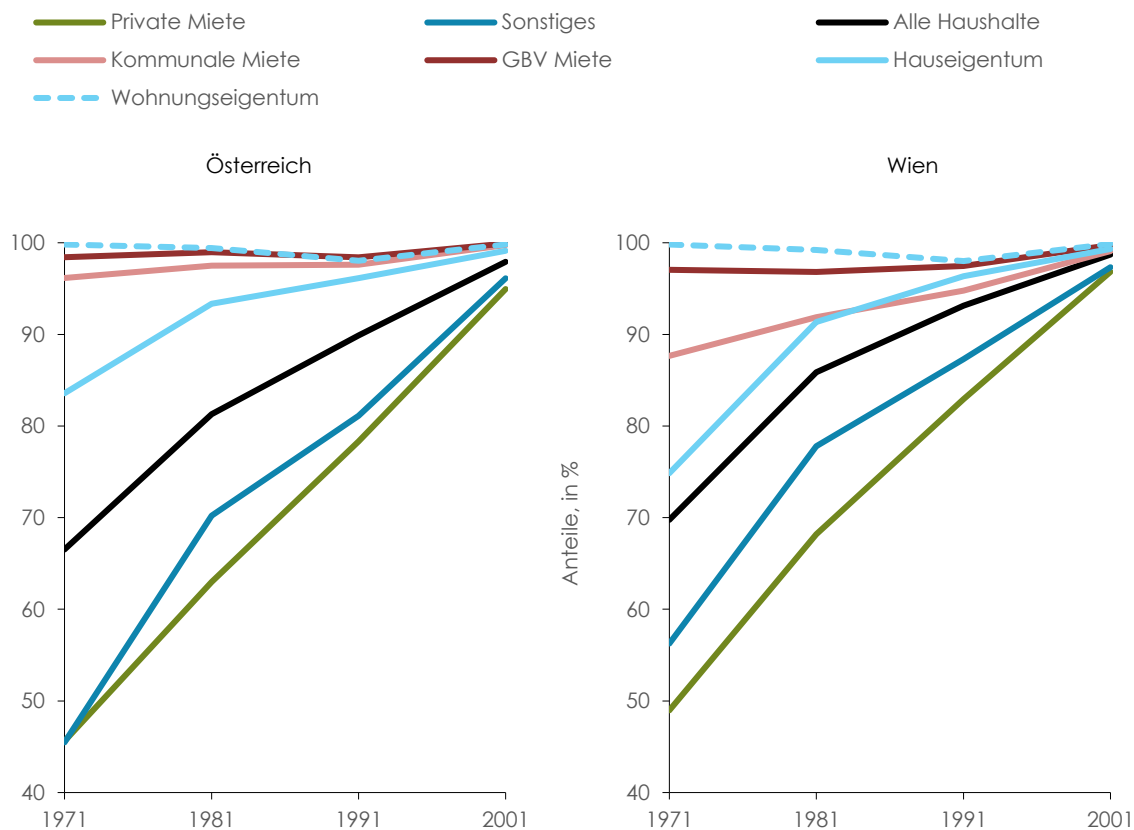
Art des Mietzinses und Beschreibung der Wohnung	Wohn- fläche m ²	Gesamt- mietzins S	Miete je m ² Wohn- fläche S	Anmerkung
Mietzins nach Mietengesetz				
Wohnung ohne Bad, in Wien, in mittlerer Entfernung vom Stadtzentrum	50	108	2'17	Die Miete kann aber auch — wenn § 7 des MG in Anwendung kommt — bis zu 10 S je m ² betragen
Mietzins nach Preisregelungsvorschriften				
A. Wohnung zwischen 1917 und 1945				
gebaut, mit Bad	65	114	1'76	
B. Gemeinde Wien-Wohnung nach 1945				
ohne WWF-Mittel erbaut	65	109	1'67	davon 1 S Hauptmietzins, 0'42 S Betriebskostenanteil, 0'25 S Grundsteueranteil
Bzw. für eine gleiche Wohnung, wenn ein eingerichteter Baderaum vorhanden ist	65	112	1'72	0'47 S Betriebskostenanteil
C. Neubau einer gemeinnützigen Wohnbauvereinigung	48		6'59	ohne Betriebskostenanteil
Finanzierung teils aus Sparkassenkrediten, teils aus Mitteln des BWSF, teils aus Eigenmitteln				
Freier Mietzins (nicht den Preisregelungsvorschriften unterliegend)	75		5'35	ohne Kosten für Warmwasser und Zentralheizung
Nach 1945 ohne WWF-Mittel errichteter Neubau nach Kriegszerstörung. Modernste Wohnung mit eingerichteter Küche u. Bad, Warmwasser u. Zentralheizung				

¹⁾ Mitgeteilt von der Mag.-Abt. 50 M der Stadt Wien. — ²⁾ Die Mieten enthalten, falls nicht anders angegeben, den Hauptmietzins, den Betriebskostenanteil, öffentliche Abgaben sowie fallweise hinzutretende Zuschläge.

Q: WIFO (1954).

Wie der Übersicht 3.1 zu entnehmen ist, lagen im Jahr 1954 die Mietkosten pro m² mit 6,59 Schilling im gemeinnützigen Sektor deutlich über den anderen Wohnungstypen, insbesondere den anderen preisregulierten Wohnungen, wo die Mieten zwischen 1,67 und 2,17 Schilling lagen. Die GBV-Mieten lagen aber auch über den Wohnungen, in denen der freie Mietzins (5,35 Schilling pro m²) vereinbart werden konnte. Wie die Zahlen aus dem Jahr 1971 jedoch belegen, kann man die durchschnittlichen Wohnungsmieten im gemeinnützigen und im privaten Sektor aufgrund der sehr unterschiedlichen Ausstattungsqualitäten nur bedingt miteinander vergleichen. Zieht man etwa Ausstattung der Wohnung mit WC als Qualitätskriterium heran so zeigt sich im Jahre 1971 folgendes Bild: Nur etwa zwei Drittel aller Wohnungen und Häuser in Österreich und Wien verfügten 1971 über ein WC. Am niedrigsten war der Anteil bei privaten Mietwohnungen. Nur jede zweite (49%) private Mietwohnung in Österreich (bzw. 46% in Wien) verfügte 1971 über ein WC in der Wohnung. Dieses befand sich stattdessen am Gang und wurde in den meisten Fällen von mehreren Haushalten benutzt. In mehr als der Hälfte aller privaten Mietwohnungen ohne WC (insgesamt etwa ein Drittel aller privaten Mietwohnungen) gab es auch keine Möglichkeit der Wasserentnahme in der Wohnung, sondern wiederum am Gang. In Wien sind diese Wohnungen daher als sogenannte „Bassenawohnungen“ bekannt. In Wien waren also 1971 noch 33% aller privaten Mietwohnungen „Bassenawohnungen“. Im gemeinnützigen Wohnbau war hingegen das WC am Gang bereits 1971 so gut wie nicht mehr vorhanden. Fast alle GBV-Mietwohnungen in Österreich (97%) und in Wien (98%) hatten 1971 ein WC in der Wohnung. Gemeinnützige Bauvereinigungen setzten damals also neue Qualitätsmaßstäbe und boten jenen Haushalten, die sich die damals vergleichsweise höheren Mieten im GBV-Sektor leisten konnten, eine bessere Wohnqualität. Erst mit Anfang der 2000er Jahre konnten private Mietwohnungen in dieser Hinsicht annähernd mit den Standards des GBV-Sektors aufschließen. Andere Qualitätsunterschiede, wie etwa die Verfügbarkeit von Freiräumen (Balkon, Loggia) oder eines Lifts im Gebäude, blieben allerdings weiter bestehen (siehe dazu auch Kapitel 3.3.2.)

Abbildung 3.7: **Ausstattungsqualität – Veränderung zwischen 1971 und 2001: Anteil der Wohnungen / Häuser mit WC im Wohnungsverband**



Q: Statistik Austria (2021c). -- Anteil der Wohnungen bzw. Häuser mit WC im Wohnungsverband.

Insbesondere in Wien hatten private Mietverhältnisse 1971 noch einen weitaus höheren Anteil an der Wohnungsversorgung als heute. Die Hälfte aller Wienerinnen und Wiener mieteten damals privat. In Österreich waren es im Vergleich dazu 28%. Der Anteil der gemeinnützigen Mieterhaushalte betrug im Jahr 1971 in ganz Österreich 9% und lag somit über dem Anteil in Wien, wo 7% aller Haushalte von einer GBV mieteten. Dazu muss erwähnt werden, dass von den 1970er bis Ende der 1980er Jahre der Großteil der Wohnungsproduktion der GBV in der Errichtung von Eigentumswohnungen bestand. Insgesamt gab es im Jahr 1971 etwa 200.000 GBV-Mietwohnungen, rund ein Viertel davon (45.000) in Wien. Der Großteil (rund 70%) der aktuell (Stand 2020) rund 680.000 GBV-Mietwohnungen wurde also im letzten halben Jahrhundert 1971-2020 errichtet.

Übersicht 3.2: **Hauptwohnsitzwohnungen nach Rechtsform, Österreich und Wien 1971**

	Österreich		Wien	
	Wohnungen Anzahl	Anteil In %	Wohnungen Anzahl	Anteil In %
Insgesamt	2.325.500	100	685.200	100
Hauseigentum	859.000	37	39.400	6
Wohnungseigentum	110.000	5	50.000	7
Gemeinde Miete	249.100	11	158.800	23
GBV Miete	201.000	9	45.000	7
Private Miete	642.100	28	345.100	50
Sonstige	264.300	11	46.900	7

Q: Statistik Austria (2021c).

3.1.2 Das Jahrzehnt 1971 bis 1980

Die 1970er Jahren waren in Österreich weiterhin geprägt von einem Bedarf an qualitativ hochwertigeren Wohnungen. Diese Entwicklung wurde auch vom anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung, der in der Nachkriegszeit eingesetzt hatte, getragen. Es kam trotz annähernd stagnierender Bevölkerung (1971-1980: +0,7%) zu einer steigenden Zahl an Wohnungen mit Hauptwohnsitzen und zu einem noch stärkeren Ansteigen der Wohnflächen. In Wien war die Bevölkerung bis Anfang der 1990er Jahre sogar rückläufig, während die Zahl der Hauptwohnsitze stagnierte und die Wohnfläche anstieg, was auf die gestiegenen Ansprüche hinsichtlich Wohnungsgröße schließen lässt. Bauer (2016) charakterisierte die beiden Jahrzehnte 1971 bis 1990 als die "Phase der Verbesserung der Wohnverhältnisse" - der Neubau diente überwiegend dem Ersatz unzureichenden oder abbruchreifen Wohnraums (Bauer, 2016, S. 43)

Übersicht 3.3: **Veränderung der Wohnungen, Wohnflächen und BewohnerInnen, Österreich und Wien 1971 bis 1981**

	Österreich In %	Wien
Anzahl der Wohnungen	+10	- 0,4
Gesamte Nutzfläche aller Wohnungen, in m ²	+23	+11
Anzahl der BewohnerInnen, HWS ¹⁾	+1,3	- 6

Q: Statistik Austria (2021c). – ¹⁾ HWS: Hauptwohnsitze in Wohngebäuden.

Die 1970er waren auch das Jahrzehnt, in dem sich österreichweit die Zahl der Eigentumswohnungen in etwa verdoppelt hat und somit die stärksten Bestandszuwächse von allen Rechtsformen hatte, und zwar von rund 110.000 auf 220.000 Wohnungen. Ein Gutteil davon wurde von GBV errichtet (siehe auch Klien und Streicher, 2021, S. 4), die in diesem Jahrzehnt den größeren Teil der Wohnbauproduktion im Direkteigentum leisteten. Auch in Wien lagen die relativen Bestandszuwächse bei Eigentumswohnungen in diesem Jahrzehnt über allen anderen Rechtsformen. Neben Eigentumswohnungen stieg in den 1970er Jahren auch die Zahl der Eigenheime

rasant an. Innerhalb des Jahrzehnts erhöhte sich deren Anteil an allen Hauptwohnsitzen von 37% auf 40%.

Aber auch die kommunalen Wohnungsbestände – allen voran jene in Wien – erhöhten sich im Jahrzehnt 1971-1980 deutlich. Insgesamt lagen die kommunalen Mietwohnungsbestände Ende der 1970er Jahre in Österreich mit rund 11% aller Hauptwohnsitzwohnungen noch etwas über jenen der GBV-Mietwohnungen, die 9% aller HWS ausmachten. In Wien lagen die Anteile der kommunalen Wohnungsbestände mit Ende der 1970er Jahre bei 27%, jene der GBV-Mietwohnungen bei 9% aller Hauptwohnsitze. Die Zahl der privaten Mietwohnungen mit Hauptwohnsitz war in den 1970er Jahren (und noch bis in die 1990er Jahre hinein) hingegen rückläufig, sowohl in relativer als auch in absoluter Hinsicht. Das heißt, dass die Zahl der privaten Mietwohnungen mit Hauptwohnsitzen schrumpfte; das trifft sowohl auf Wien als auch auf ganz Österreich zu.

Erklären lässt sich dies aus einem Zusammenspiel aus Wohnungszusammenlegungen aber auch aus dem Leerstand im privaten Mietsektor. Die durch GBV und Gemeinden produzierten Wohnungen boten eine deutlich bessere Wohnqualität, was Ausstattung mit sanitären Einrichtungen betraf und legten somit neue Standards für die Zukunft fest. Wie in einer Publikation des Instituts für Stadtforschung aus dem Jahr 1987 festgehalten wurde, kam insbesondere in Ostösterreich, wo Bevölkerungsabnahmen gegeben waren, dem Wohnungsneubau in den 1970er Jahren vor allem die Aufgabe zu, die steigenden Wohnungsansprüche zu erfüllen und den alten, nicht mehr sanierungsfähigen Wohnungsbestand zu ersetzen (Kaufmann 1987, S. 42).

Zwischen 1971 und 1981 nahm die Zahl der privaten Mietwohnungen um 11% ab und die Zahl der BewohnerInnen ging sogar um 17% zurück, während die Wohnfläche insgesamt nur geringfügig 1% abnahm. Dies lässt darauf schließen, dass einerseits Wohnungen zusammengelegt wurden und andererseits die durchschnittliche Einwohnerzahl pro Haushalt markant zurückging. Eine weitere Erklärung für den Rückgang der privaten Mietwohnungen mit Hauptwohnsitz ist die Tatsache, dass diese vermehrt als Nebenwohnsitz genutzt wurden bzw. keine Wohnsitzmeldung hatten. Bei Wohnungen ohne Wohnsitzmeldung ist davon auszugehen, dass diese leer standen. Im nachfolgende Jahrzehnt 1981-1991 zeigt sich dann neben einem weiteren Rückgang der privaten Mietwohnungen (-21%) und der BewohnerInnen (-20%) auch eine Reduktion der Wohnnutzfläche von -13%. Letzteres wäre ein Indiz dafür, dass es auch vermehrt zu Abbrüchen gekommen ist. Weiters erhöht hat sich im Jahrzehnt 1981-1990 wiederum die Anzahl privater Mietwohnungen mit Nebenwohnsitz bzw. ohne Wohnsitzmeldung.

3.1.3 Das Jahrzehnt 1981 bis 1990

Obwohl die 1980er Jahre von einem Rückgang der Bautätigkeit der GBV gekennzeichnet waren, setzten sich einige andere der beschriebenen Trends auch in diesem Jahrzehnt weiter fort. Der Rückgang der GBV-Bautätigkeit beschränkte sich auf Eigentumswohnungen, was zur Folge hatte, dass die Fertigstellungen Ende der 1980er Jahre auf unter 13.000 Einheiten sanken. Der GBV-Mietwohnungsbau blieb bis Ende der 1980er Jahre mit durchschnittlich 8.000 Fertigstellungen pro Jahr relativ konstant. Auch die Zahl der Gemeindewohnungen wuchs in den 1980er und sogar bis Ende der 1990er Jahre entgegen dem internationalen Trend (Stichwort: Privatisierungen in Großbritannien und Deutschland) weiter an. Der Großteil der Bestandszuwächse

im kommunalen Wohnbau entfiel dabei auf Wien. Relativ gesehen erreichte der Anteil der Gemeindewohnungen in Wien mit 30% Anfang der 1990er Jahre seinen Höhepunkt. In Österreich lag der Anteil der kommunalen Mietwohnungen mit HWS 1991 bei 11%.

Das Jahrzehnt 1981 bis 1990 war insgesamt von einer unterdurchschnittlichen Zahl an Fertigstellungen gekennzeichnet, was nicht zuletzt auf die Kombination aus einer weiterhin nur sehr leichten Bevölkerungszunahme und der hohen Bautätigkeit im vorangegangenen Jahrzehnt zurückzuführen ist. Gleichzeitig ist aber auch anzumerken, dass die Zahl der privaten Mietwohnungen (in HWS) in den 1980er Jahren weiterhin rückläufig war, sowohl in Wien als auch in ganz Österreich (siehe Übersicht 3.4).

Übersicht 3.4: **Veränderung der privaten Mietwohnungsbestände, Österreich 1971 bis 1991**

	1971		1981		1991		Veränderung 1971-1981		Veränderung 1981-1991	
	Mit HWS ¹⁾	Nur NWS ²⁾ bzw. ohne Wohnsitz	Mit HWS	Nur NWS bzw. ohne Wohnsitz	Mit HWS	Nur NWS bzw. ohne Wohnsitz	Mit HWS	Nur NWS bzw. ohne Wohnsitz	Mit HWS	Nur NWS bzw. ohne Wohnsitz
Nutzfläche, in 1.000m ²	34.955	2.407	34.611	3.250	30.001	4.064	-1%	35%	-13%	25%
Anzahl der Bewohner, HWS ¹⁾	1.456.019		1.212.238		965.194		-17%		-20%	
Anzahl der Wohnungen	642.114	48.330	573.980	63.278	454.529	71.113	-11%	31%	-21%	12%

Q: Statistik Austria (2021c). – ¹⁾ HWS: Hauptwohnsitze in Wohngebäuden. – ²⁾ Nebenwohnsitze.

Bei den Eigentumswohnungen setzte sich im Jahrzehnt 1981-1990 der Aufwärtstrend fort, und zwar sowohl in absoluter als auch in relativer Hinsicht. In den zwei Jahrzehnten 1971-1990 hat sich der Anteil der Eigentumswohnungen am Gesamtwohnungsbestand (HWS) von 5% auf 10% verdoppelt. Insbesondere bis Ende der 1980er war für diesen Aufwärtstrend maßgeblich der Neubau von Eigentumswohnungen durch GBV verantwortlich. Erst im Laufe der 1980er und dann speziell in den 1990er Jahren mit der Einführung der Kaufoption für Mietwohnungen im Jahr 1994¹⁶ wendeten sich GBV primär der Errichtung von Mietwohnungen (mit Kaufoption) zu (siehe Infobox 3.1.).

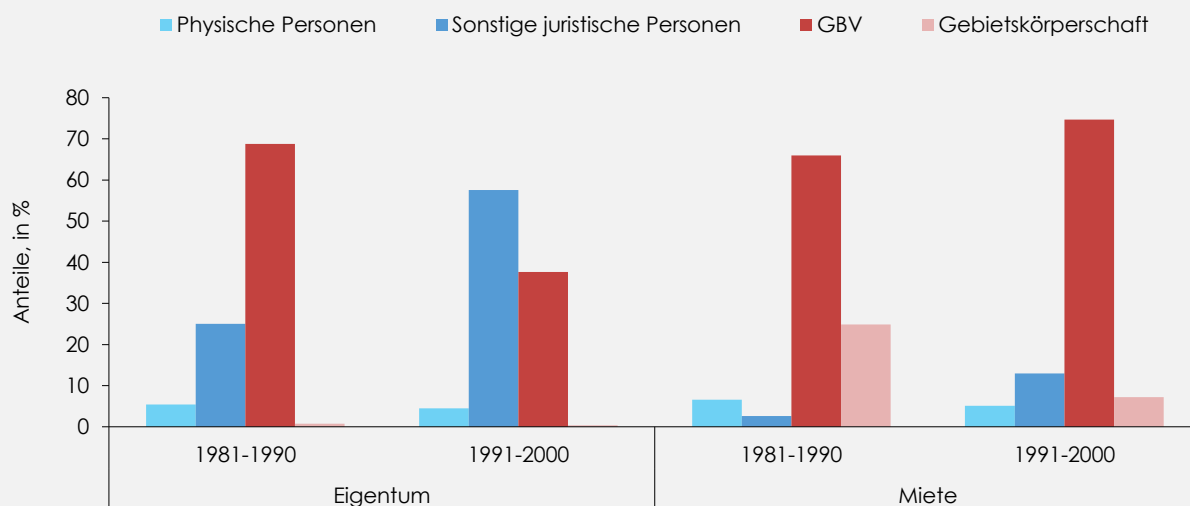
¹⁶ Mit dem 3. Wohnrechtsänderungsgesetz wurde die nachträgliche Übereignung ins Wohnungseigentum im WGG eingeführt.

Infobox 3.1: Wandel der Akteure im Eigentums- und Mietwohnungsneubau, 1981-2000

Nicht nur die Rechtsformen der Wohnungsbestände haben über die vergangenen Jahrzehnte eine Veränderung erlebt, sondern auch die Akteure (i.e. die Bauherren), die in den Sektoren Eigentums- und Mietwohnungsbau aktiv sind. Während in den 1980er Jahren noch in etwa zwei Drittel aller (Direkt-)Eigentumswohnungen von GBV und ein Viertel von sonstigen juristischen Personen (d.h. zumeist gewerblichen Bauträgern) errichtet wurden, lagen in den 1990er Jahren sonstige juristische Personen mit 58% bereits deutlich über dem Anteil der GBV (38%). Auch bei den Mietwohnungen nahm deren Marktanteil bei den Fertigstellungen zu. In den 1980er Jahren war die Errichtung von privaten Mietwohnungen von sonstigen juristischen Personen noch relativ unbedeutend; gerade 2% aller Fertigstellungen von Mietwohnungen wurden in diesem Jahrzehnt von sonstigen juristischen Personen errichtet. In den 1990er Jahren stieg der Anteil auf 12%. Bei den Mietwohnungen zeigt sich ein weiterer Ausbau der Marktanteile von GBV. Bereits in den 1980er Jahren wurden in etwa zwei Drittel (66%) aller Mietwohnungen von GBV errichtet und weitere 25% von Gebietskörperschaften (i.e. Gemeinden – und hier vor allem die Gemeinde Wien). Lediglich 3% aller Fertigstellungen von Mietwohnungen waren sonstige juristische Personen.

In den 1990er Jahren errichteten GBV in etwa drei Viertel (75%) aller Mietwohnungen, während der Anteil der Gebietskörperschaften zurückging. In Wien stellte die Gemeinde ihre Neubautätigkeit im Jahr 2004 gänzlich ein und konzentrierte sich auf die Rolle als Vergabestelle von Wohnbaufördermitteln. Gewerbliche Bauträger kamen im Jahrzehnt 1991-2000 bereits auf einen Anteil von 13% aller fertiggestellten Mietwohnungen und konnten sich somit auch in diesem Segment im Neubau etablieren.

Abbildung 3.8: **Fertigstellungen in neuen Gebäuden - Anteile nach Bauherr sowie Eigentum und Miete, 1981-2000**



Q: Statistik Austria (2021a, 2021b). – Der Begriff „Eigentum“ bezieht sich auf selbstgenutztes Eigentum.

3.1.4 Das Jahrzehnt 1990 bis 2000

Die 1990er Jahre waren von einer gesteigerten Dynamik am österreichischen Wohnungsmarkt gekennzeichnet. Die Bevölkerung wuchs zum ersten Mal seit Jahrzehnten sowohl in Österreich als auch in Wien deutlich und die Bautätigkeit erreichte in diesem Jahrzehnt einen Höhepunkt. Der Bestand an Hauptwohnsitzen nahm alleine in diesem Jahrzehnt um fast 20% zu, und zwar von 2,7 auf 3,6 Millionen Haushalte. Auch die Fertigstellungen der GBV lagen mit durchschnittlich etwas über 16.000 Anfang der 1990er Jahre steigend auf fast 19.000 Wohneinheiten gegen Ende der 1990er Jahre weit über dem langjährigen Durchschnitt. Dieser Anstieg ist in erster Linie auf die höheren Fertigstellungszahlen von Mietwohnungen (seit 1994 mit der Möglichkeit der Kaufoption) zurückzuführen. Die Entwicklung der Bautätigkeit wies in diesem Jahrzehnt große regionale Unterschiede auf. Obwohl im Verlauf des Jahrzehnts 1991-2000 in den meisten Bundesländern vorübergehend Anstiege bei den GBV-Fertigstellungen zu verzeichnen waren, lag der Schwerpunkt des Hochs vor allem in Ostösterreich. Die Bestandszuwächse von GBV-Mietwohnungen im Jahrzehnt lagen etwa im Burgenland bei +140%, in Niederösterreich bei +70% und in Wien bei +40%.

Aufgrund der allgemein hohen Bautätigkeit im Jahrzehnt stieg zwar der GBV-Marktanteil in Österreich zwischen 1991 und 2000 lediglich von 11,1% auf 11,5%, in Wien kam es jedoch zu einer deutlich größeren Steigerung des Marktanteils, und zwar von 11,9% auf 14,6%. Damit überschritt der GBV-Marktanteil an Mietwohnungen in Wien auch erstmals den Marktanteil in Gesamtösterreich. Der kommunale Sektor verzeichnete zwar in absoluten Zahlen weiterhin Bestandszuwächse, relativ gesehen verloren allerdings die kommunalen Wohnungsbestände erstmals an Marktanteilen.

Einen besonders starken Anstieg sieht man in den 1990er Jahren bei den privaten Mietwohnungen. Nachdem die privaten Mietwohnungsbestände in den Jahrzehnten davor rückläufig waren, stiegen diese im Jahrzehnt 1991-2000 erstmals wieder kräftig an (+39%). Dies hat mehrere Ursachen, die neben der deutlich gestiegenen Bautätigkeit von privaten Bauträgern im Mietsektor auch auf die Reaktivierung und Renovierung von älteren Beständen bzw. auf die Vermietung von vormaligen Eigentumswohnungen zurückzuführen ist. Einzig bei den Gebäuden aus der Gründerzeit (vor 1919 errichtet) zeigt sich weiterhin ein leichter Schwund an privaten Mietwohnungen, der sich durch die Parifizierung und den Verkauf von Wohnungen in ehemaligen Mietshäusern erklären lässt. Diese Entwicklung trifft sowohl auf ganz Österreich als auch auf Wien zu.

Betrachtet man ausschließlich den Mietwohnungsmarkt so zeigt sich trotz der hohen Bestandszuwächse im privaten Mietwohnungssektor eine Ausweitung der GBV-Marktanteile (siehe Übersicht 3.5). Wie noch gezeigt werden wird, fielen die Veränderungen jedoch im regulierten und im unregulierten privaten Bestand jedoch recht unterschiedlich aus. Machten GBV-Wohnungen im Jahr 1991 noch etwas mehr als ein Viertel (27%) aller Mietwohnungen aus, so stieg der Anteil über das Jahrzehnt auf ein Drittel (34%) an. Am höchsten ist der Anteil gemeinnütziger Mietwohnungen in den Klein- und Mittelstädten bzw. - Österreichs (zwischen 5.000 und 100.000 EinwohnerInnen), wo GBV rund die Hälfte aller Miethaushalte wohnversorgen. Die stärkste Ausweitung der GBV-Marktanteile am Mietwohnungsmarkt erfolgte im Zeitraum 1991-2000 jedoch in den kleinsten Gemeinden mit bis zu 2.000 Einwohnern, wo sich der Anteil am

Mietwohnungsmarktes innerhalb eines Jahrzehnts beinahe verdoppelte (von 14% auf 27%). In diesem Jahrzehnt konnte sich also die Stellung des GBV-Mietwohnungsangebots auch in ländlichen Regionen verstärkt etablieren.

Übersicht 3.5: **GBV-Marktanteile am Mietwohnungsmarkt, Österreich 1991 und 2000**

Einwohnergrößenklasse	1991	2000	Relative Veränderung des Marktanteils In Prozentpunkten
	In %		
Insgesamt	27	34	+7
Bis 2.000 Einwohner	14	27	+13
2.000 bis 5.000 Einwohner	26	32	+5
5.001 bis 10.000 Einwohner	41	49	+8
10.001 bis 100.000 Einwohner	45	52	+8
100.001 bis 2.000.000 Einwohner	21	27	+5

Q: Statistik Austria (2021d).

Neben den privaten und gemeinnützigen Mietwohnungsbeständen stieg im Jahrzehnt 1991-2000 auch der Bestand an (selbstgenutzten) Eigentumswohnungen weiter überdurchschnittlich stark. Wie bereits erwähnt, spielten GBV bei der Expansion des Wohnungseigentums in Österreich eine entscheidende Rolle. In den 1990er Jahren drehte sich jedoch der Eigentumswohnungsmarkt insofern, als GBV von privaten Bauträgern als Produzenten von neuen Eigentumswohnungen abgelöst wurden (siehe dazu auch Infobox 3.1). Mit der Einführung der Kaufoption von gemeinnützigen Mietwohnungen im Jahr 1994¹⁷⁾ gingen die Fertigstellungen von Direkt Eigentumswohnungen von GBV stark zurück. Nichtsdestotrotz verwalten GBV bis heute (2020) mehr als die Hälfte aller Eigentumswohnungen in Österreich¹⁸⁾. In absoluten Zahlen verzeichneten auch Hauptwohnsitze in Eigenheimen einen weiteren Anstieg, sowohl in Österreich als auch in Wien. Relativ gesehen, ist der Anteil der Hauptwohnsitze im Hauseigentum aber über die Jahrzehnte zwischen 1971 bis 2020 mit knapp 40% in Österreich und 6% in Wien bis dato aber relativ stabil geblieben.

3.1.5 Das Jahrzehnt 2001-2010

Nach einem Jahrzehnt der überdurchschnittlich hohen GBV-Bautätigkeit kam es in den ersten Jahren des neuen Millenniums zu einem deutlichen Rückgang der Fertigstellungen im gemeinnützigen Sektor. In der zweiten Hälfte des Jahrzehnts 2001-2010 stieg zwar die Bautätigkeit wieder an, blieb jedoch im gesamten Verlauf unter dem langjährigen Durchschnitt (der im Jahr 2000 bei ca. 15.600 Wohnungen lag). Auch der Wohnungsmarkt insgesamt war speziell Anfang der 2000er Jahre wieder deutlich entspannter. Das zeigt sich auch an den Bestandszuwächsen

¹⁷⁾ Seit 1994 ist es unter bestimmten Voraussetzungen möglich eine GBV-Mietwohnung nachträglich ins Eigentum zu übertragen. Die Bestimmungen sind im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz § 15b-15g klar definiert.

¹⁸⁾ Mit Stand Dezember 2020 verwalten GBV rund 290.000 Eigentumswohnungen (vgl. GBV-Verbandsstatistik, 2021).

an HWS, die mit +9% für Österreich bzw. +7% für Wien deutlich moderater ausfielen als im Jahrzehnt davor (+19% HWS). Auch in diesem Jahrzehnt lag der Bestandszuwachs an GBV-Mietwohnungen mit +28% in Österreich und +20% in Wien damit wieder deutlich über den Zuwächsen in den anderen Rechtsformen. Der Marktanteil der GBV-Mietwohnungen am Gesamtwohnungsbestand stieg zwischen 2001 und 2010 von 11% auf 13% in Österreich bzw. von 15% auf 16% in Wien. Nachdem die meisten Kommunen - allen voran die Stadt Wien - die Bautätigkeit wie bereits erwähnt nicht mehr durch Errichtung von Gemeindewohnungen bewerkstelligten, sondern durch die Bereitstellung von Wohnbauförderungsmitteln, verwundert auch die Stagnation des Bestandes an kommunalen Mietwohnungen nicht. Aufgrund der steigenden Bestände von privaten und gemeinnützigen Bauträgern verlor der Gemeindewohnungsbestand an Marktanteilen (von 10% auf 9% in Österreich und von 29% auf 27% in Wien).

Die privaten Mietwohnungsbestände stagnieren zwar, wenn man die Entwicklung der Hauptwohnsitze in Österreich betrachtet, in Wien nahm jedoch die Zahl der Haushalte in privaten Mietverhältnissen auch im Jahrzehnt 2001-2010 deutlich zu (+7%). Relativ gesehen, erreicht der private Mietsektor in diesem Jahrzehnt einen Marktanteil von 18% in Österreich und 33% in Wien, Anteile, die bis heute annähernd gleichgeblieben sind.

Die Zahl der (selbstgenutzten) Eigentumswohnungen konnte fast an die Zahl an GBV-Mietwohnungen aufschließen, was sich jedoch im Jahrzehnt danach nicht im gleichen Ausmaß fortsetzte. 2011 machten GBV-Mietwohnungen 12% und (selbstgenutzte) Eigentumswohnungen 11% des Gesamtwohnungsbestandes in Österreich aus. Bei den Bestandszuwächsen von Eigentumswohnungen zeigt sich auch, dass seit Mitte der 2000er Jahre erstmals nicht nur Fertigstellungen (von Direkteigentumswohnungen) diesbezüglich relevant sind, sondern auch zunehmend die übereigneten GBV-Mietwohnungen mit Kaufoption. Nach der Einführung der Kaufoption im Jahre 1994 kamen mit der 10-Jahres Frist die ersten übereignungsfähigen Bestände ab 2006/07 in das „Optionsfenster“, d. h. Mieter und Mieterinnen von GBV-Mietwohnungen hatten die Möglichkeit ihre Wohnung unter bestimmten Voraussetzungen zu erwerben¹⁹⁾.

3.1.6 Das Jahrzehnt 2011-2020

Das Jahrzehnt 2011-2020 war sowohl international als auch in Österreich von den Nachwirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007/08 und zunehmenden spekulativen Investitionsmotiven am Wohnungsmarkt geprägt. In Wien führte die starke Nachfrage zu einem regelrechten Wohnbauboom (Plank et al. 2022). Es kam in diesem Jahrzehnt überdies zu einem deutlichen Anstieg der Bautätigkeit. Auch für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft war das Jahrzehnt eines mit einer überdurchschnittlich hohen Bauleistung. Von allen Rechtsformen sind die Bestände der gemeinnützigen Mietwohnungen am stärksten gestiegen. Die Anteile der GBV-Mietwohnungen wuchsen zwischen 2011 und 2020 in Österreich von 13% auf 17% und in Wien

¹⁹⁾ Die Bestimmungen und Voraussetzungen zur nachträglichen Übertragung in das Eigentum finden sich im WGG § 15b-15g.

von 16% auf 21%. Bei den Gemeindewohnungen zeigte sich im Jahrzehnt 2011-2020 eine Abnahme der Haushalte. Im Jahr 2020 mieteten somit in etwa 7% aller Haushalte (mit HWS) in Österreich von einer Gemeinde, in Wien waren es 22%.

In absoluten Zahlen sticht auch der Anstieg der privaten Mietwohnungen heraus, was sich jedoch in den relativen Anteilen nicht widerspiegelt. Diese sind mit etwa 18% Marktanteil in Österreich bzw. 32% in Wien annähernd konstant geblieben. Nichtsdestotrotz kann man das Jahrzehnt 2011-2020 als ein Jahrzehnt einer neuen Dynamik der privaten Miete bezeichnen, sowohl was die Anzahl der Haushalte als auch was die Entwicklung der Mietpreise betrifft, die in dieser Rechtsform wohnen. Bei den privaten Mietwohnungen ist im Zusammenhang mit Bestandsveränderungen auch die Interaktion mit dem Segment Wohnungs- bzw. Hauseigentum zu bedenken. In den offiziellen Statistiken wie etwa dem Mikrozensus ist bei einem Teil der privaten Mietwohnungen davon auszugehen, dass diese vormals (selbstgenutzte) Eigentumswohnungen waren und nun vermietet werden. Andererseits kann auch in Altbau-Zinshäusern Wohnungseigentum begründet und ehemalige Mietwohnungen in (selbstgenutzte) Eigentumswohnungen umgewandelt werden (siehe dazu Infobox 3.2).

Trotz der anzunehmenden Vermietungen von Eigentumswohnungen und -häusern ist die Zahl der (selbstgenutzten) Eigentumswohnungen auch im Zeitraum 2011-2020 gestiegen, in Wien jedoch überdurchschnittlich stark. Während in Österreich der Marktanteil mit 11% konstant geblieben ist, stieg der Anteil in Wien von 12% auf 14%. Zu Bedenken ist auch, dass insbesondere bei den in den letzten Jahren fertiggestellten Eigentumswohnungen davon auszugehen ist, dass ein Teil davon unmittelbar in die (private) Vermietung geht. Es besteht daher die Annahme, dass der Anteil der ursprünglich als Eigentumswohnungen errichteten Wohnungen insgesamt (also inklusive der weitervermieteten) noch beträchtlich über den im Mikrozensus erfassten selbstgenutzten Eigentumswohnungen liegt. Auswertungen des HFC-Surveys zeigen, dass im Jahr 2017 in etwa 17% (rund 300.000) aller Haus- oder Wohnungseigentümer in Österreich im Besitz einer weiteren Wohnung / eines weiteren Hauses waren. Ein Drittel dieser Wohnungen/Häuser (rund 100.000 Wohnungen) wurde laut HFCs im Jahr 2017 weitervermietet (i.e. wurden Mieteinnahmen erzielt).

Übersicht 3.6: Haushalte mit Mehrfachimmobilienbesitz

	Anzahl	Anteile
Haus-/Wohnungseigentümerhaushalte mit zusätzlichem Immobilienbesitz	300.000	17% aller Häuser-/Wohnungseigentümerhaushalte
Haus-/Wohnungseigentümerhaushalte mit zusätzlichem Immobilienbesitz der vermietet wird	100.000	33% aller Mehrfacheigentümerhaushalte

Q: OeNB (2021), ECB (2021), GBV-Berechnungen.

Infobox 3.2: Änderung der Rechtsform im privaten Mietwohnungsbestand

Wie bereits erwähnt wurde, müssen bei Bestandsveränderungen insbesondere die Verschiebungen zwischen Eigentum und privater Miete berücksichtigt werden. Neben den Fertigstellungen können private Mietwohnungen dazukommen, wenn etwa Eigentumswohnungen

vermietet werden, aber auch wenn leerstehende oder sanierte Wohnungen „reaktiviert“ werden und wieder als Hauptwohnsitze dienen. Gleichzeitig können die Bestände der privaten Mietwohnungen als Hauptwohnsitze auch schrumpfen. Neben Abriss, Leerstand bzw. der Nutzung als Nebenwohnsitz kann dies auch durch die Begründung von Wohnungseigentum und nachträglichem Verkauf von Mietwohnungen entstehen. Obwohl man keine genaue Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Effekten des Bestandszuwachses bzw. der -abnahme treffen kann, zeigen die Daten einige markante Trends auf.

Die alten privaten Mietbestände – jene die in den Vollanwendungsbereich des MRG fallen und im Schnitt deutlich günstiger sind – schrumpfen. Zwischen 1992 und 2020 reduzierte sich dieser Wohnungsbestand um etwa 17%. Eine Hauptursache dafür liegt in der Überführung vieler dieser Bestände ins Wohnungseigentum. Nach Musil et al. (2021) hat sich die Zahl der Altbau-Zinshäuser in Wien allein im Zeitraum von 2007 bis 2019 um 11,9% oder um etwa ein Prozent pro Jahr verringert. Der Rückgang ist weit überwiegend (81,5%) auf Abverkauf im Eigentum zurückzuführen und zum kleineren Teil (18,5%) auf Abrisse. Bei den Beständen aus der Nachkriegszeit bis 1990 zeigt sich ein entgegengesetzter Trend. Die Bestände der privaten Mietwohnungen aus dieser Zeit haben sich erhöht: im Falle der 1945-1970 errichteten Wohnungen kam es zu einer Verdoppelung und bei den 1971-1990 errichteten Beständen zu einer Erhöhung von fast 80%. Da sich diese Verschiebungen nicht (mehr) aus Fertigstellungen erklären lassen können, liegt die Annahme nahe, dass es sich zu einem Gutteil um vermietete Eigentumswohnungen handelt. Das trifft auch auf Eigentumswohnungen zu, die in diesem Zeitraum von GBV errichtet wurden, wie auch ein 2021 erschienener WIFO-Bericht nahelegt (Klien und Streicher, 2021, S. 8).

Übersicht 3.7: Veränderung der privaten Mietwohnungsbestände (vor 1990 errichtet) zwischen 1992 und 2020

Errichtungsjahr des Gebäudes	1992	2020	Absolute Veränderung	Relative Veränderung In %
		Anzahl		
bis 1944	358.700	297.800	-60.900	-17
1945-1970	87.800	172.500	+84.700	96
1971-1990	61.900	109.500	+47.600	77

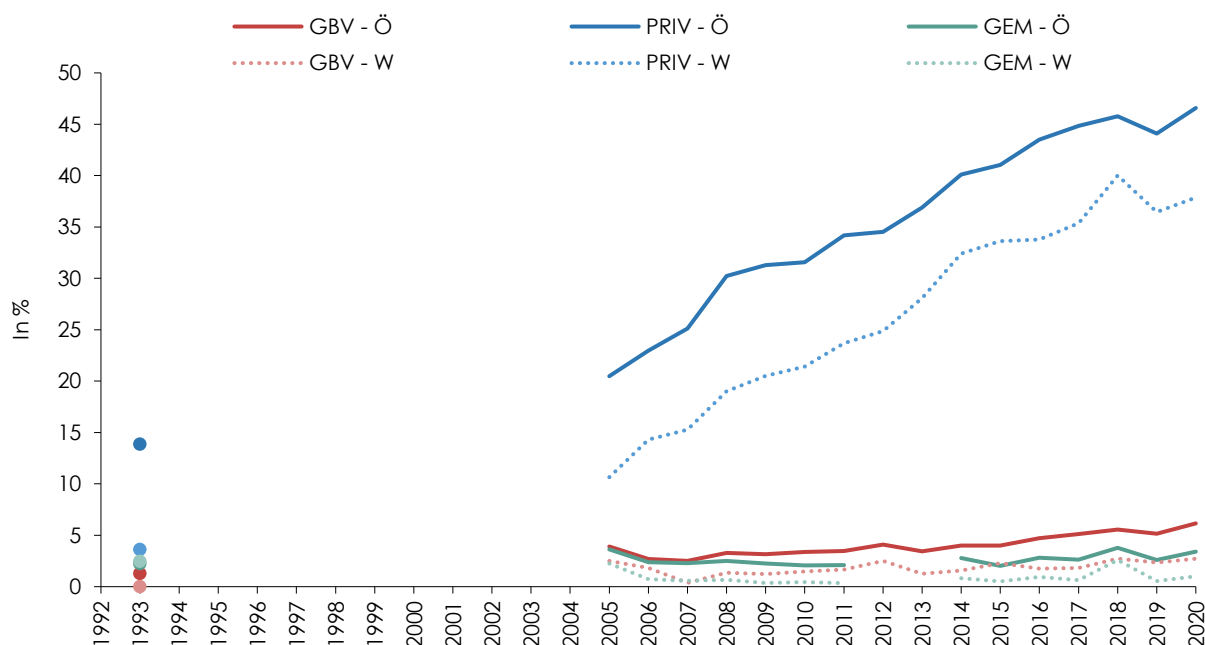
Q: Statistik Austria (2021d).

Eine weitere wesentliche Änderung, die zwar nicht erst im Jahrzehnt 2011-2020 aufgetreten ist, aber sich in diesem Jahrzehnt zugespitzt hat, ist die Entwicklung der Befristungen von Mietverträgen. Obwohl die Beurteilung davon, wie Befristungen von Mietverträgen einzustufen sind stark von der Akteursperspektive abhängt, so ist unzweifelhaft, dass aus Sicht der Bewohnerinnen und Bewohner unbefristete Verträge klare Vorteile bieten und somit auch ein Qualitäts-

und Unterscheidungsmerkmal darstellen. Der folgende Teil wirft daher einen Blick auf die historische Entwicklung von Mietvertragsbefristungen, insbesondere der Entwicklung in den unterschiedlichen Sektoren.

Befristungen von Mietverträgen gibt es im österreichischen Mietrecht schon länger. Das dreijährige Befristungsrecht in seiner aktuellen Form existiert – von geringfügigen Modifikationen abgesehen – seit dem Inkrafttreten der Wohnrechtsnovelle im Jahr 2000. Der Anteil der befristeten Mietverträge stieg allerdings erst in den letzten 15 Jahren deutlich an. Dabei ist zu erwähnen, dass Befristungen in erster Linie bei Mietverträgen im privaten Sektor zur Anwendung kamen und kommen. Mietverträge im gemeinnützigen und kommunalen Sektor werden nur zu einem sehr geringen Teil befristet abgeschlossen. Im Jahr 1993 waren in Österreich 14% aller Mietverträge im privaten Sektor befristet, in Wien lag der Anteil damals bei 4%. Im gemeinnützigen und kommunalen Sektor lagen die Befristungsanteile in diesem Jahr bei zwischen 1% und 2%, sowohl in Österreich als auch in Wien. Die Entwicklung bis zum Jahr 2020 zeigt eine deutliche Zunahme der Befristungen im privaten Sektor. Im Jahr 2020 war fast jedes zweite (47%) private Mietverhältnis in Österreich befristet, in Wien lag der Anteil bei 38%. Der Anteil der Befristungen im gemeinnützigen und kommunalen Sektor entwickelte sich zwar auch leicht nach oben, steht aber insgesamt im deutlichen Gegensatz zur Entwicklung im privaten Sektor. Im gemeinnützigen Sektor waren 2020 rund 6% – dies wird mit dem Ziel der Sicherung der Förderungsbestimmungen und nicht mit dem Ziel der Erhöhung des Mietzinses vorgenommen – und im kommunalen Sektor rund 3% aller Mietverträge befristet, in Wien lag der Anteil bei 3% (GBV) bzw. 1% (Gemeinde).

Abbildung 3.9: **Anteil der befristeten Mietverträge nach Rechtsform, 1993-2020**



Q: Statistik Austria, Mikrozensus 1993-2020. – Werte für kommunale Mieten für 2012 und 2013 sind unplausibel und wurden entfernt.

Zusammenfassend kann man für das halbe Jahrhundert 1971-2020 für die Wohnungsbestände in Österreich und Wien folgende langfristigen Trends feststellen:

Der GBV-Mietwohnungsbestand hat sich in Österreich zwischen 1971 und 2020 mehr als verdreifacht, von etwa 200.000 auf 670.000 Wohnungen. In Relation zum Gesamtbestand bedeutete dies eine Steigerung des Anteils von 9% auf 17%. In Wien hat sich der Bestand an GBV-Mietwohnungen in diesem Zeitraum vervierfacht, von 45.000 auf rund 200.000 Wohnungen.

Der Gemeindewohnungsbestand hat sich zwischen 1971 und 2020 nur moderat erhöht, und zwar von etwa 250.000 Wohnungen auf 280.000. Anteilsmäßig bedeutete dies einen Rückgang des Marktanteils von 11% auf 7%. In Wien hingegen wurde der Gemeindewohnungsbestand merkbar erhöht, von 160.000 auf etwa 200.000. Der Anteil der Gemeindewohnungen in Wien befindet sich damit im Jahr 2020 in etwa auf dem Niveau von 1970 (jedoch mit deutlich höheren Anteilen in den Jahrzehnten dazwischen).

Der private Mietwohnungsbestand hat sich zwischen 1971 und 2020 ebenfalls nur moderat erhöht, von 640.000 Wohnungen auf 733.000. Es ist allerdings jener Sektor mit großen Veränderungen hinsichtlich der Wohnqualität über den Zeitraum. Darüber hinaus hat der Bestand an privaten Mietwohnungen mit Hauptwohnsitz über den Zeitraum ebenfalls stark variiert. In Wien gab es 1970 in etwa 345.000 private Mietwohnungen (mit HWS), 2020 waren es rund 300.000, was also insgesamt einen Rückgang bedeutet. Bezogen auf die Anteile am Gesamtwohnungsmarkt bedeutete diese Entwicklung einen Rückgang des Anteils von 28% auf 18% in Österreich bzw. von 50% auf 32% in Wien. Wie beschrieben wurde, sind gerade im privaten Mietsektor eine Reihe von Faktoren für die Veränderungen verantwortlich, wie unter anderem der Abverkauf von ehemaligen (regulierten) privaten Mietwohnungen.

Der Bestand an (selbstgenutzten) Eigentumswohnungen hat sich im Zeitraum 1971-2020 in etwa vervierfacht, von 110.000 Wohnungen im Jahr 1971 auf rund 450.000 Wohnungen im Jahr 2020. Neben GBV-Mietwohnungen erlebten auch Eigentumswohnungen einen starken Aufwärtstrend. In Wien erhöhte sich die Zahl von 50.000 auf 130.000 Wohnungen im Vergleichszeitraum. Anteilsmäßig hat sich der Bestand an selbstgenutzten Eigentumswohnungen zwischen 1971 und 2020 in etwa verdoppelt: in Österreich von 5% auf 11% und in Wien von 7% auf 14%.

Zuletzt sei auch noch auf das Hauseigentum verwiesen, welches in Österreich insgesamt die am weitesten verbreitete Rechtsform ist, in Wien allerdings nur eine untergeordnete Stelle einnimmt. In Österreich leben beinahe 4 von 10 Haushalten (37%) im Eigenheim. Dieser Anteil hat sich über den Zeitraum 1971 bis 2020 nur marginal verändert. In absoluten Zahlen lebten 2020 rund 1,49 Millionen Haushalte im Eigenheim, 1971 waren es in etwa 860.000. In Wien lebten 2020 nur 6% in Eigenheimen (rund 58.000 Haushalte). Auch 1971 lebten in Wien in etwa 6% aller Haushalte im Eigenheim mit dem damaligen Bestand von 40.000 Häusern.

3.2 Wohnbauzyklen in Österreich

Nachdem im vorigen Kapitel die wesentlichen Entwicklungen in der österreichischen Wohnungswirtschaft der letzten Jahrzehnte dargelegt wurden, soll hier nun der Fokus der Analyse auf die Identifikation der Wohnbauzyklen seit 1970 gelegt werden. Ein reiner Vergleich der Großzählungsergebnisse im 10-Jahresabstand übersieht nämlich, dass auch der Wohnbau im

Zeitablauf von recht deutlichen Boom-Bust Zyklen gekennzeichnet ist. Diese Zyklen werden im folgenden Kapitel herausgearbeitet, auch um ein tieferes Verständnis für die langfristigen Trends der letzten Jahrzehnte zu erzeugen. Die Langfristvergleiche lassen nämlich erkennen, dass der Wohnungsmarkt in den letzten 50 Jahren sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen erlebt hat. Von chronischen Bevölkerungsrückgängen in den 1970ern und 80er Jahren bis hin zur starken Bevölkerungszunahme durch die EU-Ostererweiterung oder die großen Migrationswellen Anfang der 1990er und Mitte der 2010er Jahre (siehe Tockner, 2015).

Andererseits, und mindestens so wichtig sind die Zyklen aber auch als Grundlage für die empirische Analyse des Verhaltens des privaten, gewinnorientierten Mietensegments. Die Boom-Bust Zyklen der Bauwirtschaft insgesamt und der Wohnungswirtschaft im speziellen sind nämlich stark geprägt vom Verhalten des gewinnorientierten Wohnbaus und der Verwertungsinteressen im Sinne von Mieten oder Verkaufspreisen.

Die preisdämpfende Wirkung der GBV auf das private Segment wird erwartungsgemäß in unterschiedlichen Phasen des Wohnbauzyklus unterschiedlich stark sein. Wenngleich dies im konzeptionellen Kapitel 2 nur kurz andiskutiert wurde, ist anzunehmen, dass sich ein Wohnbauboom in einer veränderten Nachfrage widerspiegelt – oder sogar von dieser ausgelöst wurde – und so direkt Einfluss auf das Preis- und Mengensetzungsverhalten der Akteure hat. In Boom-Phasen mit einer gestiegenen Nachfrage sind im Aggregat höhere Preise zu erwarten, einfach aufgrund der kurzfristigen Angebotsbeschränkungen. Die Anbieter besitzen in dieser Situation Marktmacht. Die strategische Interaktion der beiden Marktsegmente ist in diesen Zeiten besonders schwach. Mittel- und langfristig kann das Angebot auf die höhere Nachfrage reagieren, und so sollten die Preise des gewinnorientierten Segments wieder zu jenen des gemeinnützigen Segments zurückkehren.

Um diese Zyklen sichtbar zu machen, werden hier zunächst deskriptive Statistiken von Indikatoren zur Wohnbautätigkeit in Österreich visualisiert. Im Fokus steht dabei zunächst die Bevölkerungsentwicklung als Impulsgeber für die Wohnbautätigkeit. Wohnbautätigkeit wird dabei über Baubewilligungen gemessen, da für diese langfristige Daten, zum Teil seit Ende der 1950er Jahre vorliegen. Wie sich zeigt sind die großen Entwicklungen in der Wohnbautätigkeit nämlich oftmals verbunden mit starken Veränderungen in der Bevölkerungszahl – auch in Wien. Um ein Verständnis für die unterschiedliche Dynamik der Segmente GBV und privater Wohnbau zu schaffen, wird anschließend aber auch auf die wirklich markanten Änderungen in der Förder- und Finanzierungssituation (Stichwort Zinsen) eingegangen. Zuletzt soll in diesem Kapitel die Frage untersucht werden, inwiefern sich das Verhalten von GBV und privaten Anbietern im Verlauf des Wohnbauzyklus unterscheidet, und gezeigt werden, dass Wohnbauzyklen im Sinne von Boom-Bust Bewegungen primär im privaten Segment identifizierbar sind.

Neben der Darstellung von Rohdaten der verwendeten Indikatoren werden zur Herausarbeitung der Zyklen in der Zeitreihenökonometrie häufig verwendete Filter- und Glättungsmethoden angewandt. Dabei werden hauptsächlich einfache gleitende Durchschnitte aber auch Trend-Konjunktur-Zerlegungen mittels Hodrick-Prescott-Filter angewandt.

3.2.1 Wohnbauzyklen als Ergebnis der Bevölkerungsentwicklung

Die Rolle der Bevölkerungsdynamik für die Entwicklung des Wohnbaus kann kaum überschätzt werden. Dies gilt ganz besonders für ein kleines Land wie Österreich, wo natürliche Bevölkerungsbewegungen eine relativ unbedeutende Rolle im Vergleich zur Bevölkerungsentwicklung durch Migration haben. Wie die Bevölkerungsstatistiken von Statistik Austria zeigen, wuchs die Bevölkerung Österreichs in den letzten 20 Jahren um rund 857.000 Personen bzw. 10,7% (siehe Statistik Austria, 2020). Davon waren 39.000 bzw. 5% auf natürliche Bevölkerungsbewegungen (Geburtenbilanz, Sterbebilanz) zurückzuführen, und 818.000 bzw. 95% auf internationale Wanderungsbewegungen. Dieser Wert liegt deutlich über den Wachstumsraten der europäischen Nachbarländer.

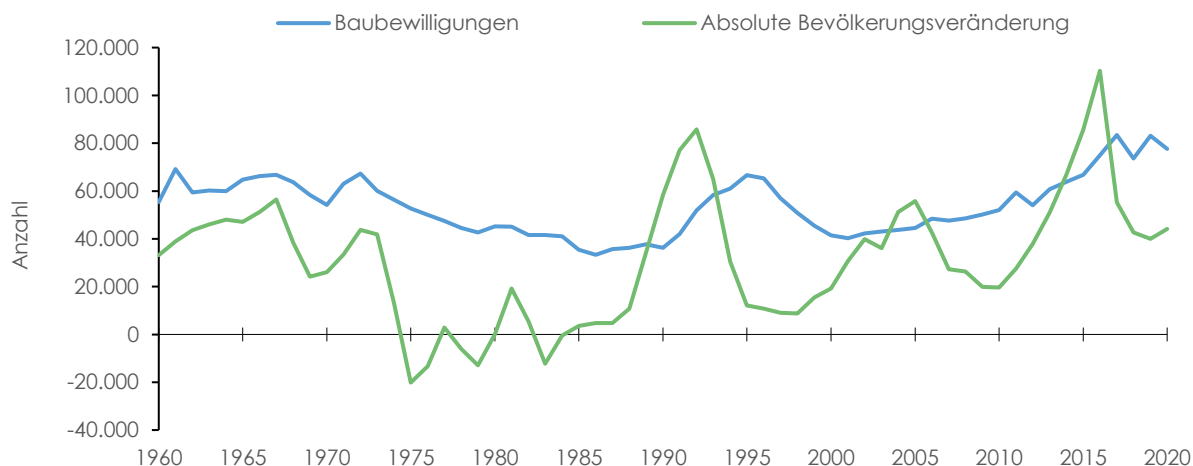
Für den Wohnbau ist dies insofern relevant, als Migrationsströme tendenziell weniger stabil und damit schwerer prognostizierbar sind. Dies wird ganz besonders deutlich bei Flüchtlingsbewegungen wie Anfang der 1990er und Mitte der 2010er Jahre. Hinzu kommt der starke Bevölkerungszuzug, der mit der Osterweiterung der EU verbunden war, und sich über die verschiedenen Erweiterungen etappenweise bemerkbar gemacht hat. Die Bevölkerung Österreichs – und damit die zentrale Nachfragekomponente für den Wohnbau – wächst dadurch teils sprunghaft an, und in einem Ausmaß, das nicht kurzfristig durch Neubau abfederbar²⁰⁾ ist, sondern nur durch eine anhaltend höhere Bauleistung über mehrere Jahre.

Derartig starke Bevölkerungsdynamiken waren in Österreich und speziell auch in Wien immer wieder Auslöser von mehrjährigen Wohnbauzyklen. Wie in Abbildung 3.10 dargestellt, gab es in Österreich in den vergangenen Jahrzehnten mehrere Episoden mit starkem Bevölkerungswachstum, in denen mit etwas Zeitverzögerung auch die Bautätigkeit stark angezogen hat.

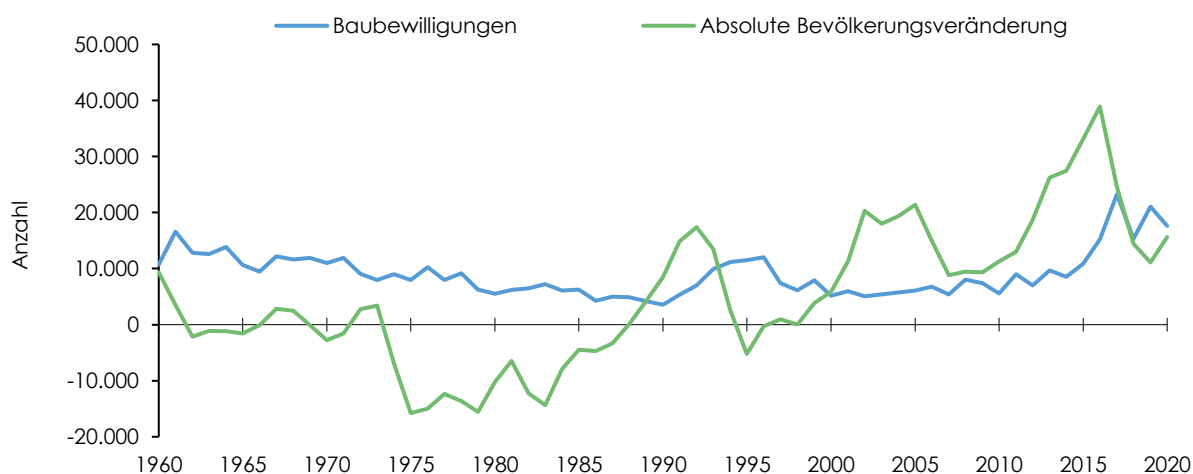
²⁰⁾ In der ganz kurzen Frist ist höheres Bevölkerungswachstum nur durch Mobilisierungen aus dem Wohnungsbestand sowie einem höheren Wohnungsbelag abdeckbar. So war beispielsweise nach der Flüchtlingsbewegung 2015/2016 in Wien kurzfristig eine Zunahme in der Haushaltsgröße zu beobachten, die normalerweise aufgrund des langfristig anhaltenden Trends zu Einpersonenhaushalten eher leicht abnimmt.

Abbildung 3.10: **Baubewilligungen und Bevölkerungsentwicklung, Österreich und Wien 1960 bis 2020**

Österreich



Wien



Q: Statistik Austria (2021a, 2021b, 2021g).

Besonders augenscheinlich sind dabei die Jahre 1988 bis 1995, sowie 2012 bis 2017, wo jeweils kurz zeitversetzt nach dem Anstieg des Bevölkerungswachstums auch die Wohnbautätigkeit an Dynamik gewann. Die Wohnbauzyklen erstrecken sich dabei über mehrere Jahre, jener in den 1990er Jahren dürfte von Beginn bis zu seinem Ende rund eine Dekade gedauert haben. Wie lange der momentane Zyklus noch andauern wird, ist zwar unklar, aber eine Wende bei den Baubewilligungen, und damit zeitverzögert bei der Bautätigkeit, dürfte Ende der 2010er Jahre bereits eingeläutet worden sein (siehe Klien, 2021).

Dieses Muster, dass Wohnbauzyklen eng einhergehen bzw. sogar getrieben sind vom Bevölkerungswachstum, gilt für Österreich insgesamt aber auch für Wien. In Wien war das Bevölkerungswachstum in den letzten beiden Dekaden sogar besonders hoch (siehe Übersicht **3.8**), was in den Jahren ab 2000 vermutlich eine gewisse Lücke im Wohnbau hat entstehen lassen. Ursächlich dafür war, dass die starke Bevölkerungszunahme zu Beginn der 2000er Jahre nicht durch eine entsprechende Zahl an Neubauwohnungen akkommodiert wurde. Erst im Laufe der 2010er Jahre, und hier in Kombination mit dem erneut starken Bevölkerungswachstum, hat sich die Bautätigkeit dann gesteigert, und zwar deutlich.

Übersicht 3.8: **Bevölkerungsstand, Österreich und Wien 2000 bis 2019**

	Österreich			Wien		
	Absolute jährliche Veränderung		Relative jährliche Veränderung	Absolute jährliche Veränderung		Relative jährliche Veränderung
	Anzahl		In Promille	Anzahl		In Promille
2000	8.002.186	+19.725	2,5	1.548.537	+6.285	4,1
2001	8.020.946	+18.760	2,3	1.553.956	+5.419	3,5
2002	8.063.640	+42.694	5,3	1.571.123	+17.167	11,0
2003	8.100.273	+36.633	4,5	1.592.846	+21.723	13,8
2004	8.142.573	+42.300	5,2	1.610.410	+17.564	11,0
2005	8.201.359	+58.786	7,2	1.632.569	+22.159	13,8
2006	8.254.298	+52.939	6,5	1.652.449	+19.880	12,2
2007	8.282.984	+28.686	3,5	1.661.246	+8.797	5,3
2008	8.307.989	+25.005	3,0	1.671.221	+9.975	6,0
2009	8.335.003	+27.014	3,3	1.680.135	+8.914	5,3
2010	8.351.643	+16.640	2,0	1.689.995	+9.860	5,9
2011	8.375.164	+23.521	2,8	1.702.855	+12.860	7,6
2012	8.408.121	+32.957	3,9	1.717.084	+14.229	8,4
2013	8.451.860	+43.739	5,2	1.741.246	+24.162	14,1
2014	8.507.786	+55.926	6,6	1.766.746	+25.500	14,6
2015	8.584.926	+77.140	9,1	1.797.337	+30.591	17,3
2016	8.700.471	+115.545	13,5	1.840.226	+42.889	23,9
2017	8.772.865	+72.394	8,3	1.867.582	+27.356	14,9
2018	8.822.267	+49.402	5,6	1.888.776	+21.194	11,3
2019	8.858.775	+36.508	4,1	1.897.491	+8.715	4,6

Q: Statistik Austria (2020). – Bevölkerung am Jahresanfang.

3.2.2 Wohnbauzyklen vor der veränderten Förder- und Finanzierungssituation

Die Bevölkerungsentwicklung ist zwar unzweifelhaft das zentrale Element zur Erklärung der Wohnbautätigkeit, die Förder- und Finanzierungsstrukturen des Wohnbaus sind aber speziell in Österreich auch als relevante Einflussfaktoren zu sehen. Wie die Analysen zeigen, ist der Effekt dieser Faktoren jedoch weniger im Sinne des Gesamtvolumens von Wohnbau zu verstehen, sondern hat insbesondere Effekte auf die Struktur des Angebots.

Aufseiten der Förderungen für Wohnbau ist insbesondere die Wohnbauförderung relevant, die sich im Zeitablauf jedoch sehr stark verändert hat²¹⁾: sowohl von den wirtschaftlichen Funktionen, von den Zuständigkeiten (Übergang vom Bund an die Länder) dem Fokus (von Neubau hin zu Sanierung aber auch Subjektförderung) und den Förderinstrumenten (von reiner Darlehensfinanzierung hin zu nicht rückzahlbaren Annuitätenzuschüssen oder Einmalzahlungen). Während eine detaillierte Darstellung der landesspezifischen Wohnbauförderungssysteme und ihrer Entwicklung weit über den Rahmen der Studie hinausgeht, ist hier zumindest grob der Zusammenhang mit der Wohnbautätigkeit anzusprechen. Und hier zeigt sich doch ein relativ deutlicher Bedeutungsverlust der Wohnbauförderung in den letzten Jahrzehnten.

Infobox 3.3: Die (historischen) Funktionen und Wirkungen der Wohnbauförderungsdarlehen²²⁾

Die Wirkung der Wohnbauförderungsdarlehen ist im Wesentlichen in vier Funktionen zu sehen:

1. Die Kapitalbereitstellung: eine Funktion die insbesondere nach 1945, es bestand noch kein funktionierender Kapitalmarkt, bis 1980 – in der Mitte der 70er-Jahre gab es wiederum eine Phase der Kapitalknappheit – von Bedeutung war.
2. Langfristigkeit des Kapitals: nach 1945 (Bundes- Wohn- und Siedlungsfonds, Wohnhauswiederaufbaufonds 1948) beginnend mit 100-jährigen Laufzeiten und langsam abnehmend bis zur Wohnbauförderung 1968 mit 45-jährigen Laufzeiten liegen die Finanzierungslaufzeiten bis heute abhängig vom Bundesland und Förderinstrument bei 35 - 50 Jahren und damit deutlich über den üblichen Kapitalmarktlaufzeiten von 25 Jahren bis zu maximal 35 Jahren.
3. Die Finanzierungsfunktion: Über einer Belehnungsgrenze von 60% sind sowohl für Banken als auch für Versicherungen Restriktionen für die Finanzierung aufsichtsrechtlich festgelegt. Die Wohnbauförderung finanziert genau diesen aus Kapitalmarktsicht schlecht bedienbaren Teil der Investitionen.
4. Die Zinssenkung: Die Kapitalmarktzinsen lagen am Beginn des Betrachtungszeitraumes im Regelfall bei 7%. Um das Jahr 1990 stiegen die Kapitalmarktzinsen sogar auf über 9% und Geldmarktzinsen auf 12%. Die Zinsen für Wohnbauförderungsdarlehen lagen in der Zeit zwischen 0% und 0,5%.

Die Bedeutung dieser Funktionen hat sich in den letzten Jahrzehnten deutlich verschoben. Der Kapitalmarkt ist in der Lage dem Volumen nach praktisch unbeschränkt Kapital aufzubringen. Die Langfristigkeit verbunden mit Zinssatzfixierung bleibt jedoch eingeschränkt. Es werden zwar heute auch am Kapitalmarkt Fixzinsdarlehen für den Wohnbau mit Laufzeiten bis zu 30 Jahren vergeben, die dahinterstehende Refinanzierung hat aber Laufzeiten zwischen in der Regel 5 und 10 Jahren sodass es zu einer Fristentransformation sowohl hinsichtlich der Kapitalsicherung als auch hinsichtlich der Zinssicherung kommt. Vertraglich wird das zwar über Derivate abgesichert aber damit wird das originär bestehende Risiko nur an einen anderen

²¹⁾ Siehe Infobox 3.3 für eine historische Übersicht der Funktionen von Wohnbauförderungsdarlehen.

²²⁾ Die Informationen in dieser Infobox basieren auf Ausführungen von Bernd Riessland, anlässlich der Entstehung dieses Berichts im November 2021.

Ort verschoben und nicht aufgelöst. D.h. dass die Funktion "Langfristigkeit" zu garantieren immer noch Bedeutung hat.

Die Finanzierungsfunktion bleibt gegenüber dem Kapitalmarkt weiterhin bestehen, hat sich aber verringert da GBV diese Funktion teilweise über Eigenkapital übernehmen können. Auch für den gewinnorientierten Immobilienmarkt stehen inzwischen Eigenkapitalinstrumente zur Verfügung.

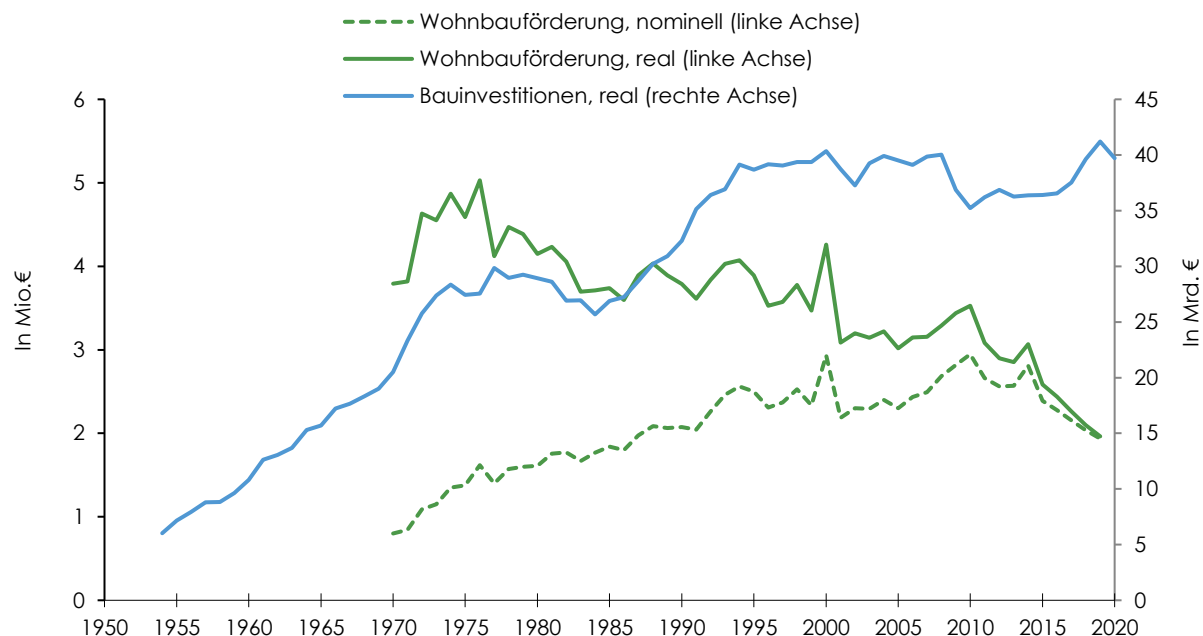
Die Zinssenkungsfunktion hat sich in den letzten Jahren zumindest vorübergehend deutlich reduziert, da vergleichbare Fixzinssätze über Laufzeiten von 25 - 35 Jahren aktuell zwischen 1% und 2% liegen und damit nur noch geringfügig über den Förderzinssätzen.

Die Bedeutungsveränderung ist einerseits schon rein anhand des Fördervolumens erkennbar, das nominell zwar zumindest bis 2010 zulegen konnte, im langen Zeitraum aber reale Rückgänge verzeichnete. Wie Abbildung 3.11 zeigt, waren die realen Wohnbauförderausgaben (umgerechnet auf Preisbasis 2020) spätestens ab Ende der 1970er rückläufig. Darüber hinaus gab es auch innerhalb der Wohnbauförderung eine Verschiebung von Objektförderung zu Subjektförderung, die jedoch nach einem Höhepunkt Anfang der 2010er Jahre wieder abgenommen hat. Wenn man von gewissen Ausschlägen absieht, ist der Abwärtstrend nachhaltig. Nach einer Stabilisierung im Jahr 2010 hat sich der Rückgang sogar noch verstärkt fortgesetzt. Insgesamt haben sich die realen Förderausgaben von fast 5 Mrd. € in den 1970er Jahren um mehr als 50% auf knapp 2 Mrd. € im Jahr 2020 reduziert. Im selben Zeitraum haben sich die Bauinvestitionen²³⁾ (real) von rund 25 Mrd. € 1970 auf 40 Mrd. € 2020 erhöht.

²³⁾ Die Bauinvestitionen umfassen neben den Wohnbauinvestitionen auch andere Bereiche wie Tiefbau oder sonstigen Hochbau, die nicht in Zusammenhang mit der Wohnbauförderung stehen. Der Wohnbau ist aber mit knapp 40% das größte Einzelsegment.

Abbildung 3.11: **Wohnbauförderung real und nominell (linke Achse) sowie Bauinvestitionen real (rechte Achse), Österreich 1950 bis 2020**

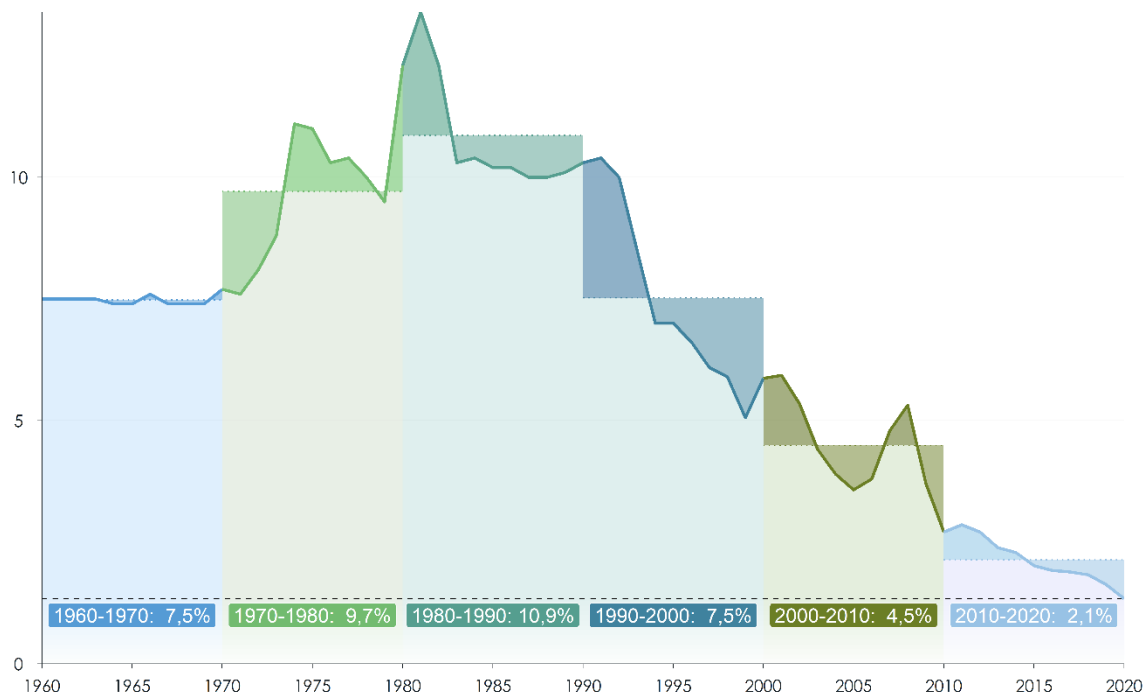
Q: BMF (2021), Statistik Austria (2021h), WIFO-Berechnungen. – Wohnbauförderung: inklusive allgemeiner Wohnbeihilfe.



Der Bedeutungsverlust der Wohnbauförderung ist in engem Zusammenhang mit den sinkenden Zinsen zu sehen, besonders in den aktuellen Jahren. Wie die Darstellung der langfristigen Zinsen in Abbildung 3.11 zeigt, waren die Zinsen bis zu Beginn der 1990er Jahre recht stabil oder sogar ansteigend, bevor es Mitte der 1990er Jahre sukzessive zu Niveauverschiebungen nach unten kam. Lag der Durchschnittszinssatz in den 1990er Jahren noch bei 7,5%, so sank er in der Periode 2000 bis 2010 schon auf 4,9%, und halbierte sich in auf 2,4% in den Jahren 2010 bis 2019. Zuletzt lagen die langfristigen Fixzinssätze im Neugeschäft für Wohnbau bei 1,0% bis 1,5%.

Die darlehensfokussierte Wohnbauförderung, es werden rund 66% der Objektförderung in Form von Darlehen (und nicht rückzahlbaren Annuitäten und Zinszuschüssen) vergeben, verlor mit den rückläufigen Zinsen ihre finanzielle Attraktivität, da diese wesentlich auf dem Differential zum Marktzinssatz beruhte. Derart niedrige Marktzinssätze wie aktuell beobachtbar, machen die Wohnbauförderung aus finanzieller Sicht unattraktiv, von den administrativen Aufwänden und den teils beträchtlichen zusätzlichen ökologischen Anforderungen einmal ganz abgesehen. Ein Teil des Rückgangs der Wohnbauförderung, vermutlich sogar ein beträchtlicher Teil des Rückgangs seit den 2000er Jahren, erklärt sich daher auch aufgrund einer rückläufigen Nachfrage nach Wohnbauförderdarlehen. Wie die Studie Klien und Streicher (2021) zeigt, haben in den letzten 20 Jahren auch die GBV deutlich weniger oft mit Mitteln der Wohnbauförderung gebaut.

Abbildung 3.12: **Entwicklung der Hypothekarzinsätze 1960-2020**



Q: OeNB (2021). – Kreditzinssätze im Neugeschäft für Wohnbau, überwiegend für private Haushalte.

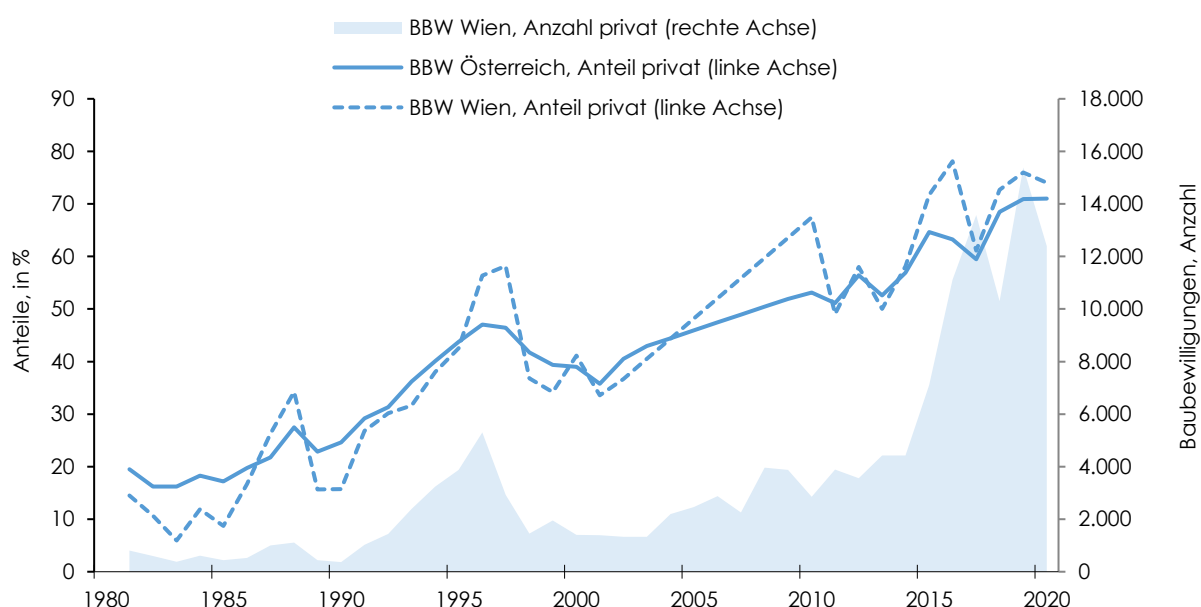
Diese Entwicklungen hatten nun auch markante Auswirkungen auf die Wohnbautätigkeiten der letzten Jahre, indem sie die ursprünglichen Finanzierungsnachteile von privaten (d. h. primär ohne staatliche Wohnbauförderung agierende) Wohnbauunternehmen gegenüber GBV stark erodiert haben. Die quantitativ überaus starke Ausdehnung des privaten Wohnungssegmentes wäre ohne den Zugang zu günstiger Finanzierung wohl nicht in diesem Ausmaß möglich gewesen.

Die Umbrüche in der Finanzierungsstruktur sind auch insofern wichtig darzustellen, als diese gewisse Sprünge und Niveauverschiebungen bei den Mieten der GBV erklären. Wenngleich diese Effekte stark von der jeweiligen bundeslandspezifischen Ausprägung der Fördersysteme abhängen, zeigen sich in den letzten Jahren bisweilen markante Steigerungen bei den GBV Mieten einer bestimmten Bau- oder Förderperiode. Diese Preissprünge bei den GBV entstehen zu meist mit der einsetzenden verstärkten Rückzahlungsverpflichtung gegen Ende des Förderzeitraums die aufgrund des Kostendeckungsprinzips an die Kunden durchgeleitet werden – ansteigende Zins- und Annuitätenzahlungen bei Wohnbauförderdarlehen sind grundsätzlich in den meisten Bundesländern Usus. Dies erfolgt in manchen Bundesländern in mehreren Stufen, zum Teil auch schon beginnend mit dem 5. Vermietungsjahr. Meistens aber mit dem Ende der Rückzahlung für das Kapitalmarktdarlehen – oft mit Laufzeiten von 25 Jahren.

3.2.3 Privater Wohnbau dominiert die Wohnbauzyklen

Wie bereits im konzeptionellen Rahmen in Kapitel 2 angemerkt, reagieren For-Profit-Unternehmen aufgrund ihrer Profiterzielungsabsichten deutlich dynamischer auf Nachfrageänderungen. Die bevölkerungsgetriebenen Wohnbauzyklen in Österreich und Wien sind genau derartige Nachfrageschocks, und sind eine eindringliche Illustration dieses Umstandes. Umgekehrt zeigt sich auch am Verhalten von GBV, dass diese weniger stark auf Nachfrageveränderungen reagieren, und deutlich stabilere Wohnbauvolumen erzielen.

Abbildung 3.13: **Anteile privater Bauherren an den Baubewilligungen für Mehrgeschoßbau, Österreich und Wien 1981 bis 2020**



Q: Statistik Austria (2021a, 2021b). – 2003 bis 2009: Daten interpoliert.

Wie Abbildung 3.13 zeigt, hat der Anteil privater Bauherren (private Haushalte oder sonstiger juristischer Personen²⁴) am Mehrgeschoßbau in Österreich und in Wien sehr stark, und auch recht kontinuierlich zugenommen. Das Ansteigen ist dabei eine Kombination aus einer tatsächlich gestiegenen Bauleistung privater Bauherren und einer stetigen aber wenig dynamischen Bauleistung bei den GBV. Der kommunale Wohnbau verlor schon in den 1980er Jahren an Bauleistung, wurde 2001 eingestellt, und erst 2017 wieder aufgenommen. Anhand des Wohnbauzyklus in den 1990er Jahren lässt sich auch zeigen, dass das private Segment durch seine hohe Dynamik hauptverantwortlich für den Zyklus war, im Sinne dass dieses Segment die stärkste Reaktion auf die gestiegene Nachfrage gezeigt hat. Besonders deutlich ist dies in Wien. So stieg die private Bauleistung in Wien von 1990 bis zu ihrem zwischenzeitlichen Höhepunkt im

²⁴) Darunter befinden sich teilweise auch kommerzielle Tochterunternehmen von GBV.

Jahr 1996 von 700 auf 5.700 erstellte Wohneinheiten. In den Folgejahren kam es jedoch zu einem ebenso abrupten Ende, und die Bauleistung sank bis ins Jahr 2000 auf 2.100 Einheiten. Die GBV wiesen in diesem Zeitraum in Wien zwar ebenfalls eine starke Steigerung aus – von 1.700 im Jahr 1990 auf 4.000 Einheiten im Jahr 1996 und zurück auf 2.000 Einheiten im Jahr 2000 – verzeichneten aber zuvor in den 1980er Jahren auch vielfach Werte von über 3.000 Baubewilligungen.

Und wenngleich der aktuelle Zyklus noch nicht abgeschlossen ist, stellt sich die Dynamik des privaten Wohnbausegments in Wien wohl noch höher als zuvor dar: von einer durchschnittlichen Bauleistung von 3.000 Einheiten pro Jahr in den 2000er Jahren gab es einen Anstieg auf über 8.000 Einheiten jährlich in den 2010er Jahren. Im Vergleich dazu war die Steigerung bei den GBV von 2.600 Einheiten pro Jahr in den 2000er Jahren auf 3.800 Einheiten in den 2010er Jahren relativ gering. In den Jahren 2019 und 2020 lagen die Anteile der privaten Bauherren bei den Baubewilligungen für Wohneinheiten in Wien bei rund 75%

3.3 Verhalten der Anbietersegmente im Verlauf von Wohnbauzyklen

Die theoretischen Ausführungen in Kapitel 2 lassen ein deutlich unterschiedliches Verhalten von GBV und privatem Wohnbau erwarten. Die Betrachtung der unterschiedlichen Handlungsdimensionen über die Zeit erlaubt es diese strukturellen Unterschiede besonders illustrativ darzustellen. Möglich wird dies durch die im Rahmen des Projekts begonnene Aufarbeitung der Mikrozensusdaten seit 1970, wodurch die Verhaltensmuster der unterschiedlichen Marktsegmente im zeitlichen Verlauf und in verschiedenen Marktsituationen analysiert werden konnten. Details zu den notwendigen Aufbereitungsschritten sind in Infobox 3.4 dargelegt.

In diesem Kapitel werden die Verhaltensweisen von GBV und privatem gewinnorientiertem Wohnbau primär anhand von m²-Mieten, aber auch hinsichtlich der angebotenen Qualitäten verglichen. Wenngleich hier keine qualitätsbereinigten Preise bzw. Mieten berechnet werden, dienen die Qualitätsvergleiche der Feststellung, inwiefern und in welchen Dimensionen Qualität bei Preisvergleichen der Segmente zu berücksichtigen ist. Neben diesen Fragen ist auch das Instrument des Finanzierungsbeitrages zu berücksichtigen: Mieter von GBV-Wohnungen leisten in der Regel auch einen finanziellen Beitrag zur Finanzierung des Objektes, den der Bewohner bei Beendigung des Mietverhältnisses abgeschrieben um 1% jährlich wieder zurückerhält. Dieser Betrag ist in den meisten Fällen in der Höhe ähnlich zu Kautionen bei Anlegerwohnungen. Nur in Wien, Niederösterreich und Burgenland können sie deutlich höher ausfallen, da für einen Teil der Wohnungen Finanzierungsbeiträge zusätzlich in Höhe des Grundkostenanteils eingehoben werden.

Aufgrund fehlender Daten zur Höhe des Finanzierungsbeitrages, die stark vom Bundesland und dem Bezugsjahr abhängig ist, kann dieser im Rahmen der Studie nicht seriös quantifiziert werden. Wie einzelne Datenpunkte aus den HFCS (Household Finance and Consumption Survey) zeigen, hat der Finanzierungsbeitrag aufgrund der begrenzten Höhe aber keine Auswirkung auf die grundsätzlichen Aussagen in dieser Studie. Für einen aktuellen Vergleich von GBV und privaten Mietwohnungen, wo der Finanzierungsbeitrag berücksichtigt wird, siehe Klien und Streicher (2021).

Der langfristige Vergleich erlaubt es neben dem Vergleich von GBV und Anlegerwohnbau zudem, die Mietentwicklung nach Baujahren zu verfolgen. Wenngleich der Neubau von GBV-Wohnungen einen relevanten Beitrag zur Entlastung bringen kann, ist die Entwicklung der Mieten im Bestand für das Gesamtniveau wesentlich wichtiger. Der ältere, günstigere Wohnungsbestand der GBV ist nämlich aus einer Leistbarkeitsperspektive von besonders hoher Bedeutung. Hier kann die Datenaufbereitung Einblicke geben, inwiefern die natürliche Alterung des Wohnungsbestands zur Leistbarkeit beiträgt, und ob dieser Prozess trotz der starken Preissteigerungen in den letzten Jahren weiterhin seine Wirkung entfalten kann.

Der Fokus der Studie und auch des Unterkapitels liegt zwar auf dem Vergleich der Segmente GBV und private, gewinnorientierte Anbieter. Darüber hinaus wird aber, soweit Daten verfügbar sind, in den Auswertungen auch der kommunale Wohnungsbestand dargestellt.

Infobox 3.4: Datenaufbereitung des Mikrozensus zur Analyse der langfristigen Mietpreisentwicklung

Im Rahmen des Projektes wurden lange Zeitreihen zu Mieten auf Basis der Mikrozensen seit 1970 erstellt. Die Daten dienen dabei einerseits für die Analyse der langfristigen Trends und die regional differenzierten Auswertungen in diesem Bericht, aber auch als Input für die Visualisierung auf der Projekthomepage. Bei den Rohdaten handelt es sich dabei um Individualdaten aus den quartalsweisen Befragungen. Um zu sinnvollen und interpretierbaren Ergebnissen zu kommen wurden eine Reihe von Aufbereitungsschritten vorgenommen, die hier grob dargelegt werden:

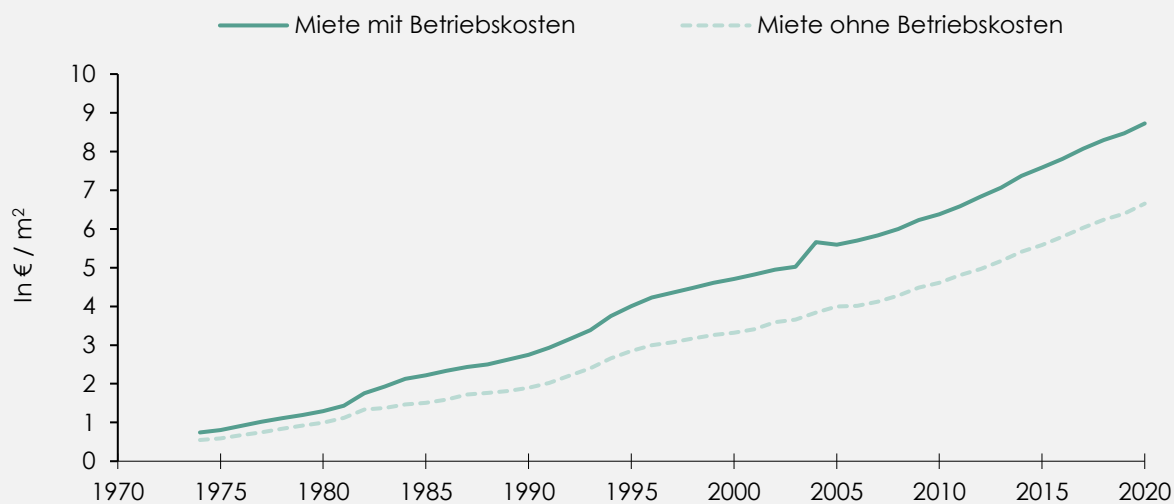
- Während die Daten des Mikrozensus seit seiner letzten größeren Umstellung im Jahr 2004 weitgehend aufbereitet vorlagen, mussten die früheren Jahrgänge zum Teil erst beschafft und grundsätzlich aufbereitet werden. Ein Teil der Zensen war dabei am WIFO bzw. in den Archiven des WIFO verfügbar, fehlende Jahrgänge der Befragung wurden vom Austrian Social Science Data Archive (AUSSDA)²⁵⁾ bezogen.
- Bei den Daten vor 2004 war grundsätzlich nur das Basismodul verfügbar, wo die zentralen Charakteristika der Wohnung abgefragt wurden. Dies wurde für die Jahre 1970 bis 2003 aufbereitet und zusammengefügt. Um eine zusammenhängende Zeitreihe zu erhalten mussten die Merkmalsausprägungen und Bezeichnungen über die verschiedenen Wellen harmonisiert werden.
- Die Daten bis inkl. 2004 konnten jedoch nur teilweise komplett vervollständigt werden. In den alten Datenbeständen fehlen mitunter einzelne Quartale eines Jahres, und in manchen Zensen fehlen einzelne Merkmale. Hinzu kommt, dass die Befragungen alle 10 Jahre gewisse Anpassungen erfuhren. Besonders im Jahr 1974 aber auch im Jahr 2004 gab es deutlichere Änderungen, die auch die Stichprobenziehung beeinflussten.

²⁵⁾ Das Projektteam möchte sich ganz herzlich für die tolle Unterstützung durch die AUSSDA und im speziellen bei Herrn Christian Bischof bedanken.

Dadurch entstehen Sprünge in den Zeitreihen, was die Zahl der Wohnungen insgesamt, die Verteilung der Wohnungen auf Miete und Eigentum, die Verteilung der Wohnungen auf die Mietsegmente Privat, GBV und kommunaler Wohnbau betrifft.

- Um diese Sprünge in der Zeitreihe zu glätten, wurden für die Auswertungen in dieser Studie Anpassungen vorgenommen. Die Jahre vor 1974 wurden im Mikrozensus nicht in die Analyse einbezogen und entfernt. Für die anderen identifizierten Jahre mit fehlenden Daten oder Erhebungsproblemen wurden die betroffenen Jahrgänge entfernt, und anschließend die entstandenen Lücken durch Interpolation (linear) der Zeitreihe gefüllt. Dies betrifft die Jahre 1978, 1990, 1991, 2000, 2003, 2004, und 2005. Die Jahre 2003, 2004 und 2005 sind durch die Umstellung auf das neue Erhebungsdesign ab 2004 betroffen, in den anderen Jahren fehlen entweder einzelne Quartal gänzlich oder einzelne Variablen, wodurch keine Gewichtung und Hochrechnung möglich ist.
- Im Falle der Variable Bauperiode kommt hinzu, dass in den Jahren 2004 bis 2007 die Frage geändert wurde, und bei der Bauperiode nicht immer die tatsächliche Bauperiode, sondern das Jahr der letzten Generalrenovierung angegeben werden sollte. Die entsprechende Verschiebung des Bestandes verzerrt in diesen Jahren das Bild. Auch die Jahre 1982 und 1983 weisen eine unplausible Verschiebung in den Anteilen aus. Bei allen Auswertungen der Daten nach der Bauperiode wurden die genannten Jahre ebenfalls entfernt und linear interpoliert.
- Dabei ist wichtig zu betonen, dass die Anpassungen jedoch nur die Anzahl der unterschiedlichen Wohnformen, wie beispielsweise die Zahl der GBV-Wohnungen, oder die Zahl der Wohnungen unterschiedlicher Baujahre betreffen. Nicht angepasst wurden die Informationen zur Miethöhe oder Zahl der Quadratmeter einer Wohnung. Dies zeigt sich auch daran, dass die durchschnittlichen m²-Mieten im Jahr 2004 einen deutlichen Sprung ausweisen, der mit hoher Wahrscheinlichkeit auch auf der Umstellung der Befragung beruht. Dieser Sprung, der aber in der amtlichen Statistik dennoch Eingang in die Berechnungen des Konsumentenpreisindex gefunden hat, wurde bereits damals von der Fachwelt ob seines Ursprungs diskutiert (siehe Amann und Götzl, 2005). Aus heutiger Sicht deutet alles auf die geänderte Fragesequenzierung hin, wodurch ein substantiell höherer Anteil von Haushalten Betriebskosten mit anführt. Der Anteil von Haushalten, welche angeben, dass die Betriebskosten inkludiert sind, springt von 27% auf 82%. Dies deckt sich auch mit der Feststellung, dass die Mieten ohne Betriebskosten keinen, oder zumindest einen deutlich verminderten Sprung im Jahr 2004 ausweisen (siehe Abbildung 3.14).

Abbildung 3.14: **Mieten pro m² inklusive und exklusive Betriebskosten, Österreich 1974 bis 2020**

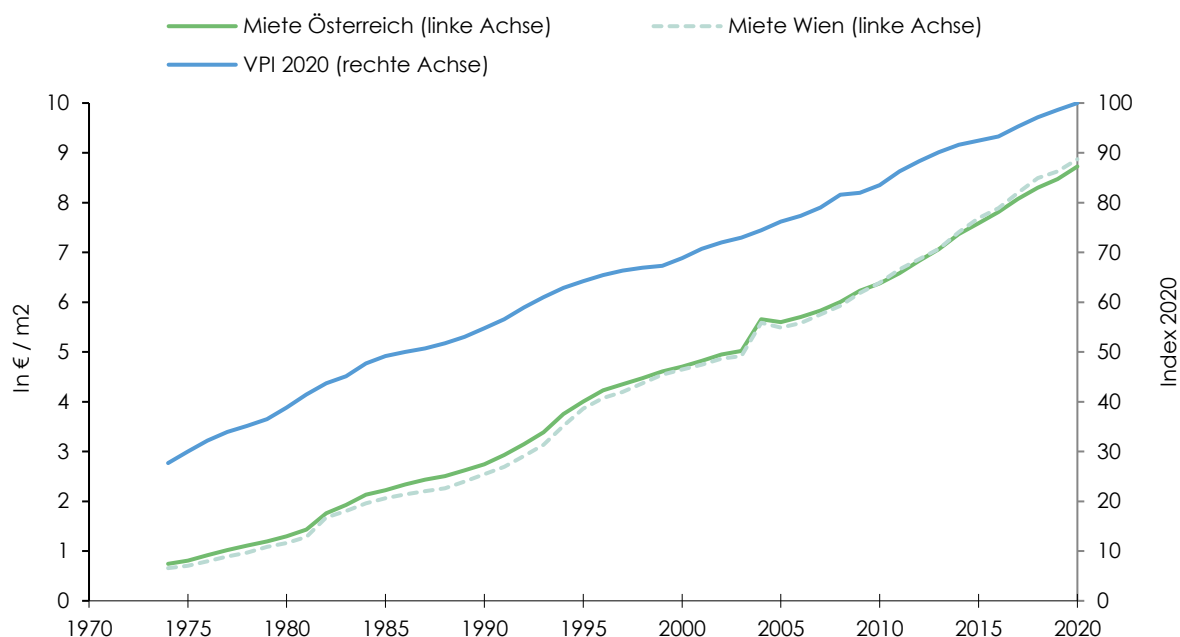


Q: Statistik Austria (2021d).

3.3.1 Preissetzung

Die Aufbereitung der Mikrozensusdaten ergibt die in Abbildung 3.15 dargestellt (nominelle) Zeitreihe für die durchschnittlichen m²-Mieten für Wien und für Österreich. Dabei zeigt sich einerseits, dass die Mieten in Wien sowohl vom Niveau als auch von der Entwicklung her recht nahe am österreichischen Wert liegen. Die Mieten im Bestand lagen in beiden Fällen zuletzt bei rund 8,8 €/m². Andererseits illustriert die auf der zweiten Achse dargestellte Reihe des Verbraucherpreisindex (VPI Preisbasis 2020, Warenkorb 2021) mit ihrem weniger stark ausgeprägten Anstieg, dass die Mieten in den letzten 50 Jahren über der Inflationsrate wuchsen.

Abbildung 3.15: **Durchschnittliche m²-Mieten¹⁾ in Wien und Österreich sowie VPI 2020**



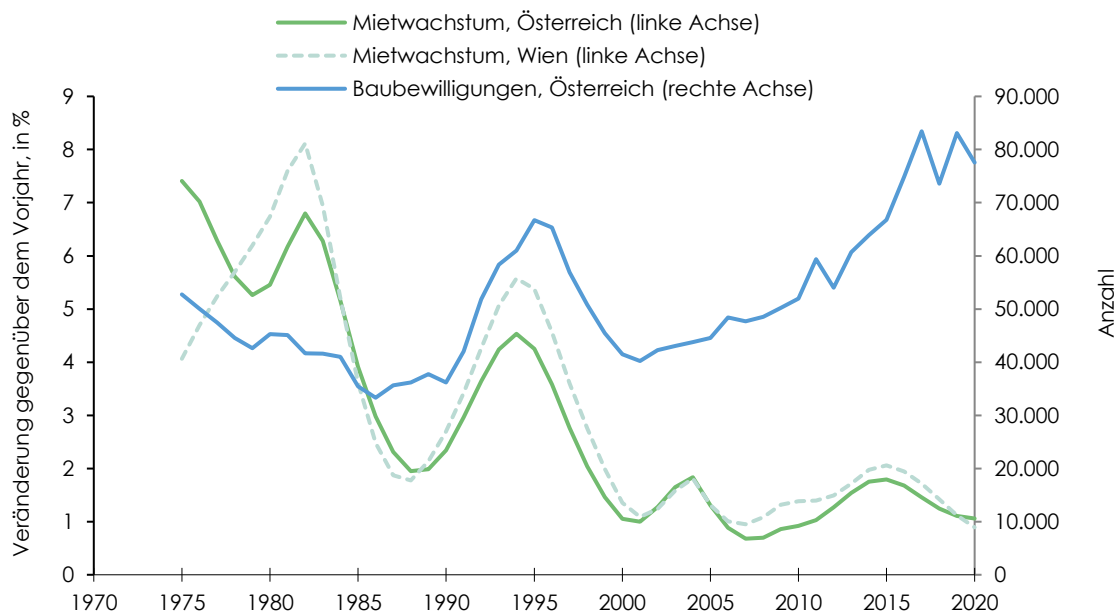
Q: Statistik Austria (2021d, 2021i). – ¹⁾ Sofern nicht anders angeführt inklusive Betriebskosten und Ust. – Verbraucherpreisindex (VPI): Warenkorb 2021, verkettete Reihen 2015, 2010, 2005, 2000, 1996, 1986, 1976.

Ein etwas aufschlussreicheres Bild ergibt sich durch die Abbildung der geglätteten und deflationierten Jahreswachstumsraten der m²-Mieten (HP-Filter mit Glättungsparameter 6,25) für Wien und Österreich. Im Hinblick auf die im vorigen Kapitel herausgearbeiteten Wohnbauzyklen zeigt sich eine deutlich sichtbare Entsprechung bei den Mietpreisen. So zeigt beispielsweise der Zyklus der 1990er Jahre sehr eindrücklich (stark) steigende Mieten bis zur Mitte der Dekade, mit einer anschließenden deutlichen Entspannung. Wie in Abbildung 3.16 dargestellt, lagen die durchschnittlichen realen Wachstumsraten der Mieten in Österreich und Wien aber auch in den „Abschwungphasen“ durchwegs über Null, d. h. sie waren konstant höher als die Inflation. Wien weist tendenziell eine etwas höhere Wachstumsdynamik aus als der österreichische Durchschnitt, die grundsätzliche Dynamik ist jedoch sehr ähnlich. Bei den hohen Mietpreissteigerungen der 1990er muss jedoch beachtet werden, dass sich dahinter auch Qualitätsverbesserungen verbergen (siehe Kapitel 3.3.2).

Die rückläufige Wohnbautätigkeit in den 1980er Jahren und die abnehmende Mietpreisdynamik gehen ebenfalls Hand in Hand, und laufen einzig zu Beginn der 1980er Jahre auseinander. Hierfür ist mit hoher Wahrscheinlichkeit das damals neue Mietrechtsgesetz 1982²⁶⁾ verantwortlich, dass unmittelbar wenig Effekt auf die Bautätigkeit, aber augenscheinlich deutlich in den Mietpreisen in Wien und Österreich zu sehen ist.

²⁶⁾ Vor allem die Möglichkeit der Mietzinsanhebung auf die Höhe eines Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag gem. §45 MRG.

Abbildung 3.16: Inflationsbereinigte Wachstumsrate der Mieten in Wien und Österreich sowie Baubewilligungswachstum in Österreich, 1975 bis 2020



Q: Statistik Austria (2021a, 2021b, 2021d). – Mietwachstum: Glättung mit Hodrick-Prescott-Filter.

Bezogen auf die Entwicklung nach 2000, kann der kurzzeitige Anstieg um das Jahr 2004 wohl als Messfehler ignoriert werden (siehe Infobox 3.4), wogegen der erneute Anstieg der Wohnbautätigkeit seit Ende der 2000er Jahre auch eine Entsprechung in der gestiegenen Mietpreisdynamik findet. Der aktuelle Wohnbauzyklus zeigt sich in den Mieten aber offenbar etwas schwächer als in der Bautätigkeit, was nicht zuletzt der sehr stabilen und wenig dynamischen Preissetzung von GBV und kommunalem Wohnbau geschuldet ist.

Um diesen Punkt zu erläutern, werden in Abbildung 3.17 die durchschnittlichen m²-Mieten getrennt für die drei Mietsegmente private Anbieter, GBV und kommunaler Wohnbau dargestellt. Im linken Panel für Österreich, rechts für Wien – in beiden Fällen sind die Werte real, und mittels HP-Filter geglättet. Da erst mit dem Jahr 1989 der Eigentümer des Gebäudes im Basismodul des Mikrozensus erhoben wurde, ist der Analyserahmen auf den Zeitraum 1989 bis 2020 verkürzt. Die Abbildungen geben mehrere relevante Einsichten: zunächst zeigt sich, dass die Mietpreisentwicklung im privaten Segment eine sehr hohe Dynamik ausweist, obwohl die Preise bereits deflationiert wurden. Die (realen) Bestandsmieten im privaten Segment haben sich demnach in den letzten 30 Jahren von 5 € auf 10 € ungefähr verdoppelt; in Wien war der entsprechende Anstieg von 4 € auf 10,5 € sogar noch stärker ausgeprägt. Am aktuellen Rand liegen die privaten Durchschnittsmieten sowohl in Wien als auch in Österreich insgesamt damit um gut 2 € über den Mieten der GBV.

Die Abbildung bestätigt damit zwar einerseits rezente Studien zur deutlich höheren Mietpreisbelastung im privaten Segment (siehe z. B. Baumgartner, 2013; Streissler-Führer et al., 2015), zeigt aber ein deutlich differenziertes Bild für die früheren Dekaden. Etwas überraschend ist

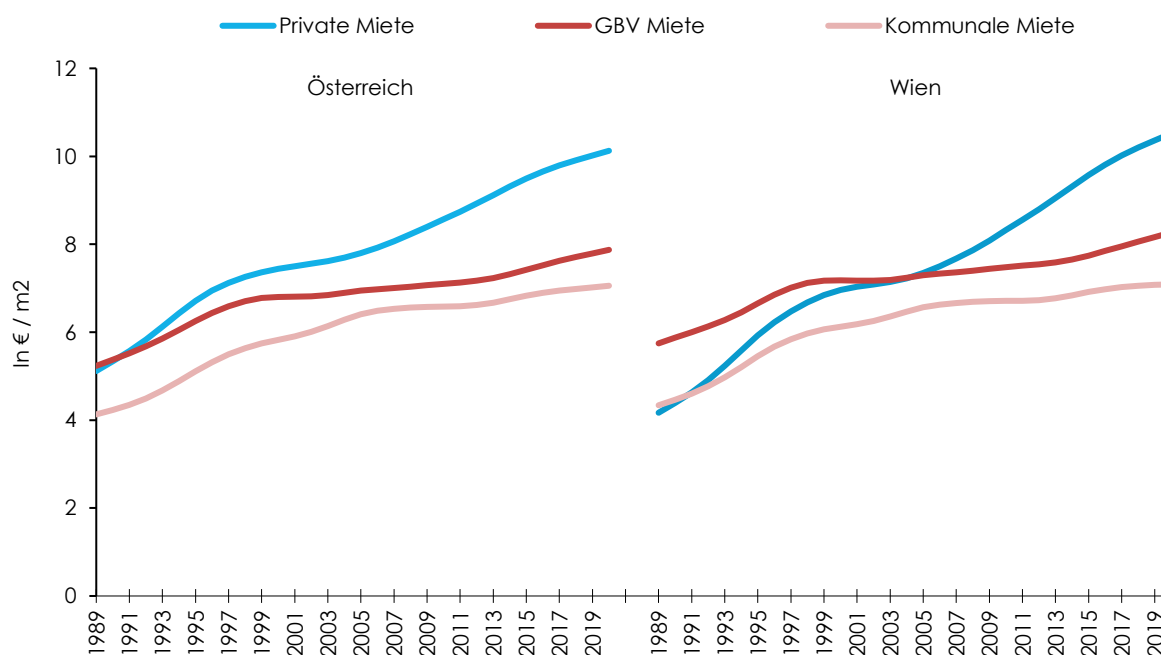
hierbei nämlich die relativ hohe Mietpreisentwicklung im gemeinnützigen Segment in den Jahren 1990 bis 2000, und im kommunalen Segment zwischen 1990 und 2005. Diese wird zwar vom privaten Segment in diesen Jahren dennoch übertroffen, ist aber jedenfalls deutlich höher als in den Jahren nach 2000.

Drei sich überlagernde Effekte können hier eine Rolle spielen (vgl. Bauer, 2005, S. 16f):

- 1) Nach WBF 1968 errichtete Gebäude hatten im 21. Jahr eine einmalige starke Erhöhung der Wohnkosten aufgrund der Verdreifachung der Annuitäten. Das trifft in den 1990er-Jahren jährlich einen Jahrgang.
- 2) Einführung der Wiedervermietungsmieten: Wiedervermietete Alt-GBV-Wohnungen konnten erstmals zu einem höheren Betrag als der Kostenmiete (d. h. jene Miete, die die Altmietler zahlen) vermietet werden.
- 3) Neue EVB-Regelung (eingeführt im Jahr 1985) führten im 10. Jahr und im 20. Jahr nach Erstbezug zu deutlichen Sprüngen. Ab 1994 war generell auch die EVB-Grundstufe (ab Jahr 1) deutlich höher als zuvor.

Ebenfalls überraschend scheint zudem der Befund, dass die GBV teilweise höhere Durchschnittspreise als die privaten Anbieter ausweisen. Für Österreich insgesamt ist dies zu Beginn der 1990er beobachtbar, in Wien weisen die GBV aber sogar bis Mitte der 2000er Jahre höhere Mieten aus.

Abbildung 3.17: **Mieten pro m² nach Segmenten, Österreich und Wien 1989 bis 2020**

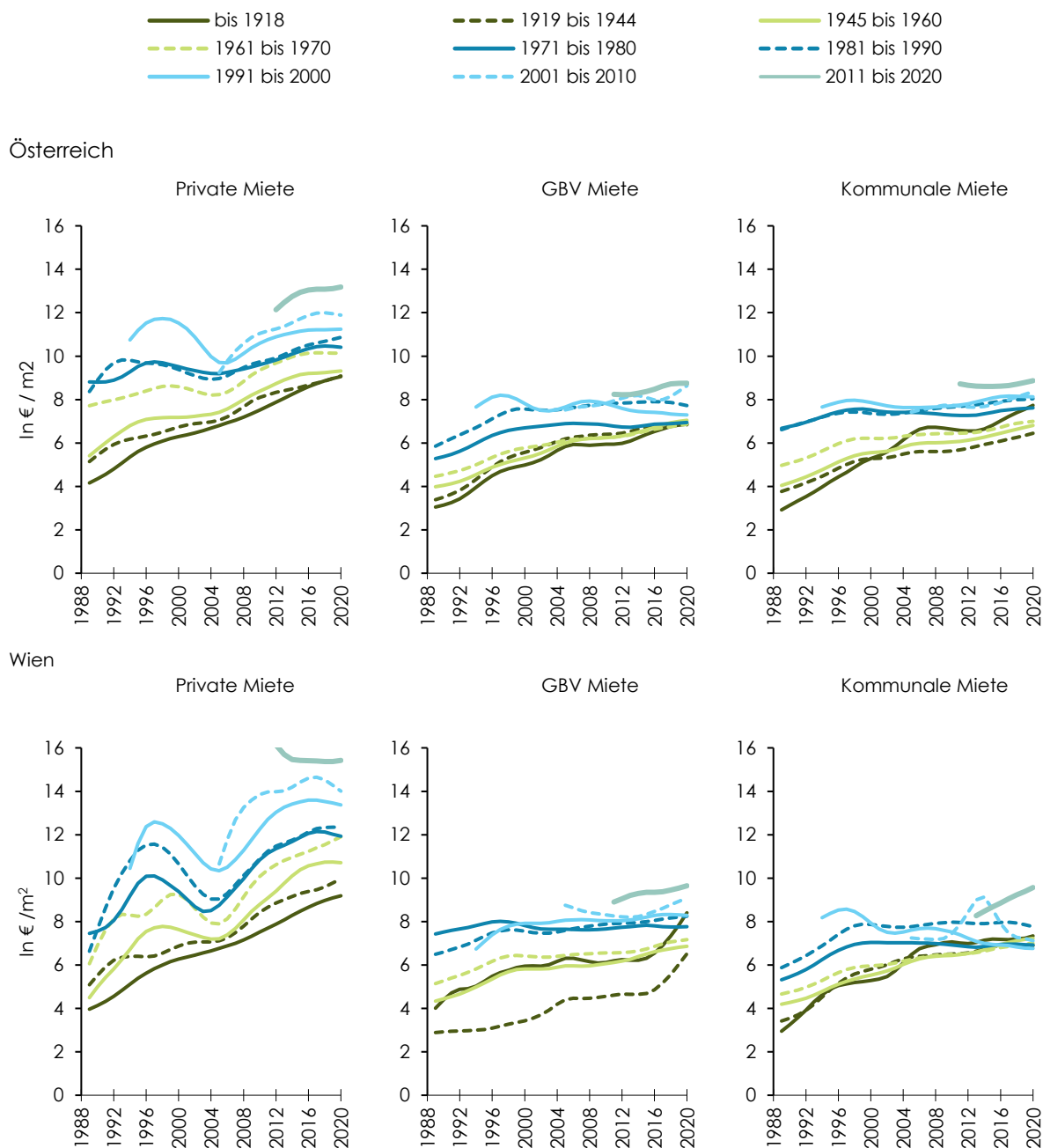


Q: Statistik Austria (2021a, 2021b, 2021d). – Die Zeitreihen wurden anhand des VPI (Preisbasis 2020) deflationiert, und mittels HP-Filter geglättet.

Der Ursprung dieser scheinbar widersprüchlichen Ergebnisse liegt in der Struktur des Wohnungsbestandes der Segmente. Unter Struktur des Wohnungsbestandes ist hierbei das Baujahr bzw. die Bauperiode zu verstehen. Wie sich zeigt, ist der Durchschnittspreis für Wohnungen einer Bauperiode fast ausnahmslos höher als der Preis der vorangegangenen Periode. Dieser systematische Effekt geht weit über die reine Unterscheidung zwischen Neubau und Bestand hinaus, und ist auch nicht beschränkt auf das Segment des Altbaus, wo zusätzliche Effekte durch die Mietpreisregulierung (Stichwort Richtmietzins) einwirken. Neubau, also beispielsweise Wohnungen der Bauperiode 2001 bis 2010 in den Jahren zwischen 2001 und 2010, ist zwar durchwegs teurer als alle Bestandswohnungen, aber auch innerhalb des Bestandes sind z. B. Wohnungen der 1970er Jahre teurer als Wohnungen der 1960er Jahre, und Wohnungen der 1980er Jahre teurer als jene der 1970er Jahre.

Diese Zusammenhänge für die Mieten der drei Segmente sind in Abbildung 3.18 für Österreich (oberes Panel) und für Wien (unteres Panel) dargestellt. So sind Mieten in Wohnungen jüngerer Bauperioden systematisch teurer als in älteren Wohnungen. Dies trifft nicht nur zu einem Zeitpunkt zu, sondern die Mieten unterschiedlicher Bauperioden bewegen sich weitgehend parallel zueinander, und wechseln auch im Verlauf eines Wohnbauzyklus nur selten ihre Positionen. Diese Hierarchie zwischen den Bauperioden ist zudem nicht auf ein Segment beschränkt, sondern zeigt sich bei GBV, kommunalem Wohnbau und privatem Wohnbau gleichermaßen.

Abbildung 3.18: **Mieten pro m² nach Baujahren, Österreich und Wien 1988 bis 2020, deflationiert und mit HP-Filter geglättet**



Q: Statistik Austria (2021d). – Die Zeitreihen wurden anhand des VPI (Preisbasis 2020) deflationiert und zudem mittels HP-Filter geglättet. – Aufgrund der geringen Bauleistungen und der entsprechend geringen Stichprobe mit hohem Stichprobenfehler ist der kommunale Wohnbau der letzten beiden Bauperioden nicht dargestellt.

Für die Untersuchung höchst relevant ist auch der sehr ausgeprägte Zusammenhang zwischen Wohnbauzyklen und den Mieten in den unterschiedlichen Bauperioden im privaten Bereich. Der Wohnbauzyklus der 1990er Jahre ist in praktisch allen unregulierten Bauperioden (d. h. ohne die Altbaubestände vor 1945) deutlich zu erkennen. Und dies besonders deutlich in Wien. Nach den starken Anstiegen zu Beginn der 1990er kam es ab Mitte der 1990er Jahre vielfach und über mehrere Jahre zu markant rückläufigen Preisen. Die Preisrückgänge waren aber zumeist nur „real“, d. h. die nominellen m²-Mieten dürften wohl einfach über mehrere Jahre stagniert sein. Der Tiefpunkt dürfte ebenso wie die Immobilienpreise Anfang bis Mitte der 2000er Jahre erreicht worden sein. Seither sind wieder sehr starke Anstiege zu beobachten.

Und mindestens ebenso wichtig für die Studie ist das Ergebnis, wonach die GBV genauso wie der kommunale Wohnbau keine oder nur eine minimale Zyklicität aufweist. Es sind zwar gewisse Preisdynamiken zu sehen, über weite Strecken entwickeln sich die Preise jedoch auf dem Niveau der Inflationsrate oder knapp darüber, wodurch die Kurven zumeist sehr flach verlaufen.

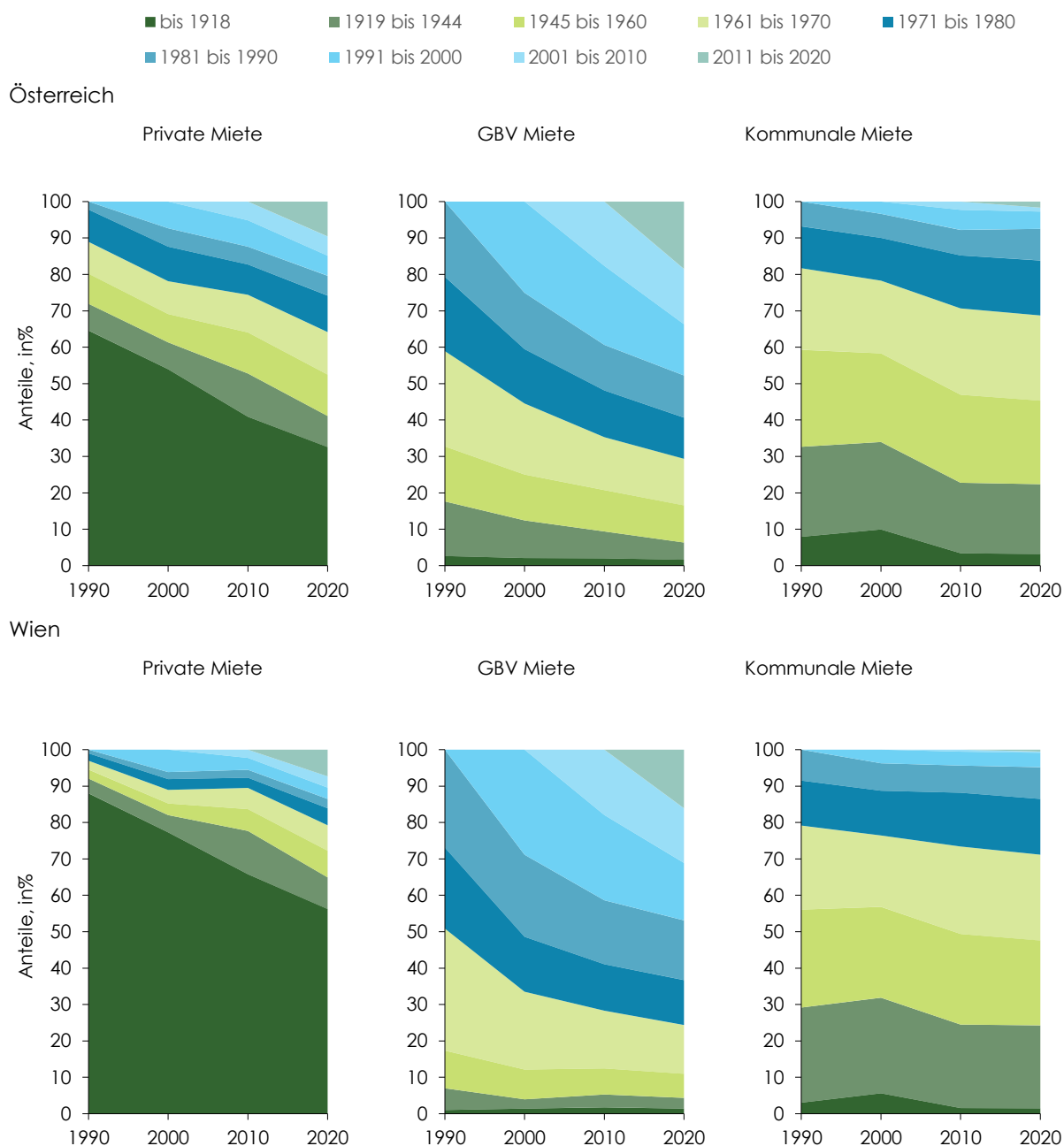
Die getrennte Darstellung nach Baujahren relativiert auch das scheinbar seltsame Ergebnis, wonach private Anbieter zu Beginn der 1990er in Wien günstiger waren als GBV. Denn in dieser Hinsicht zeigt Abbildung 3.19 auch, dass private Wohnungsanbieter in praktisch allen Subsegmenten höhere Mieten ausweisen als GBV. Bei den verbleibenden Fällen, wo GBV höhere oder gleiche Durchschnittsmieten ausweisen wie private Anbieter, sind höhere Qualitäten im Angebot der GBV zu nennen, wie im nachfolgenden Unterkapitel 3.3.2 noch dargestellt wird.

Nachdem das Alter des Wohnungsbestandes also eine große Rolle spielt, ist es für einen Vergleich der Segmente GBV und Privat wichtig zu wissen, wie „alt“ die jeweiligen Wohnungsbestände sind. Und hier zeigt Abbildung 3.19 ein relativ eindeutiges Bild. So hatten die privaten Anbieter besonders im Wohnungsbestand in Gebäuden bis 1918 äußerst hohe Anteile. In Wien im Jahr 1990 waren sogar fast 90% aller privater Mietwohnungen aus dieser Bauperiode. Und wenngleich sich der Anteil in den letzten 30 Jahren deutlich reduziert hat – es ist anzunehmen, dass ein wesentlicher Teil davon ins eigengenutzte Eigentum gewechselt hat – war es auch im Jahr 2020 noch das größte Subsegment. Der Anteilsrückgang²⁷⁾ im „günstigen“ Altbausegment hat dabei zu einem zusätzlichen Preisauftrieb im privaten Segment geführt, was aber ebenfalls einen reinen Struktureffekt darstellt.

Ebenfalls wichtig ist der überdurchschnittlich hohe Anteil der Bauperiode 2011 bis 2020, der in Wien von Durchschnittspreisen über 15 € gekennzeichnet ist, und auch in Österreich insgesamt Mieten von über 13 € verzeichnet. Der hohe Anteil korrespondiert zur hohen privaten Bauleistung in den letzten Jahren – wie in Kapitel 3.2.3. dargestellt – liegt aber unter dem Anteil privater Bauherren an der Gesamtwohnungsproduktion. Dies zeigt, dass nur ein Teil des Neubaus privater Bauherren auch am privaten Mietwohnungsmarkt ankommt, sondern in wesentlichen Teilen auch in den Bereich Eigentum eingeht.

²⁷⁾ Der langfristige Rückgang im preisregulierten Segment und die Umwandlung in Eigentumswohnungen entspricht auch der Erwartung ökonomischer Modelle zur Wirkung von Mietpreisregulierungen. Siehe Diamond et al. (2019).

Abbildung 3.19: **Verteilung des Wohnungsbestandes nach Bauperioden, getrennt nach Anbietersegmenten, für Österreich und Wien 1990 bis 2020**



Q: Statistik Austria (2021d).

Wenn man demgegenüber die Segmente GBV und kommunaler Wohnbau betrachtet, zeigt sich eine deutlich anders gelagerte Verteilung des Wohnungsbestandes über die Bauperioden.

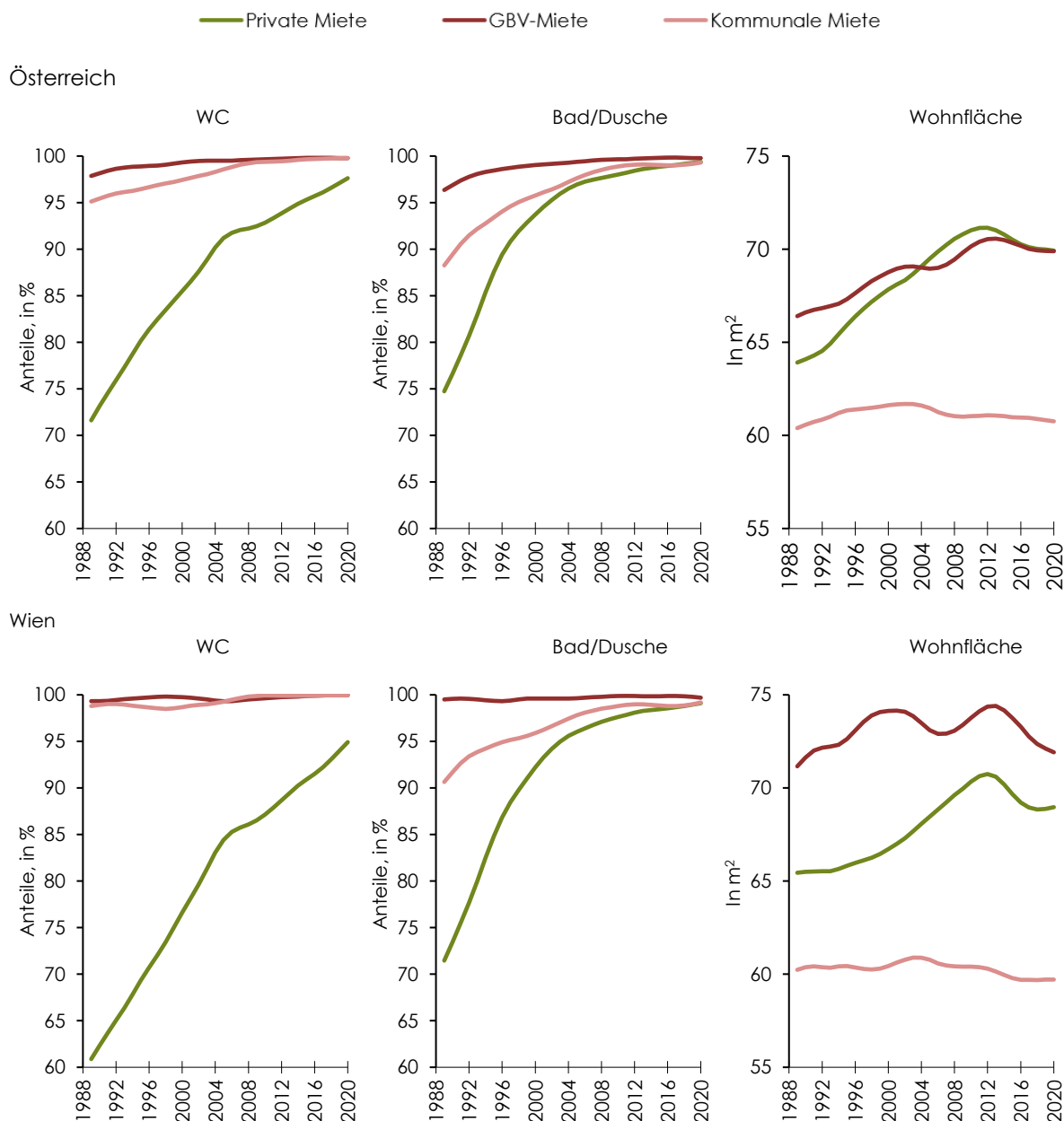
Während beim kommunalen Wohnbau knapp 75% auf die Bauperioden von 1919 bis 1970 entfällt, ist der Bestand der GBV deutlich jünger. Hier entfielen zuletzt über 60% auf die Bauperioden ab 1980. Der Wohnungsbestand älterer Bauperioden der GBV, aber auch des kommunalen Segments sind in absoluten Zahlen sehr konstant, und Anteilsverschiebungen ergeben sich fast ausschließlich durch Neubau. Bei den GBV-Beständen von 1991 bis 2000 ist zudem ein gewisser Rückgang sichtbar, der auf die Einführung der Mietkauf-Modelle zurückgeht. Für aktuelle Jahre ist bisher kein entsprechender Effekt sichtbar.

3.3.2 Wohnqualitäten

Während Wohnqualitäten im vorigen Kapitel nur in der abstrakten Form des Alters des Gebäudebestandes zur Sprache gekommen ist, soll hier nun expliziter auf einige Qualitätsdimensionen im Wohnbau eingegangen werden. Ein Teil der hier dargestellten Vergleiche ist redundant zu Ausführungen im Kapitel 3.1, soll aber vor dem Hintergrund der präsentierten Preissetzungsmuster nochmals kompakt dargestellt werden. Für den Langfristvergleich über die Jahrzehnte steht dabei leider nur eine kleine Menge von Merkmalen bereit: die Wohnungsgröße in m², das Vorhandensein einer Toilette in der Wohnung, sowie das Vorhandensein einer Dusche oder eines Bads. Auf das Merkmal Wasseranschluss wurde hier verzichtet, da zu Beginn der 1990er Jahre – das Datum ab welchem in diesem Bericht GBV und private Anbieter unterschieden werden können – bereits sehr hohe Anschlussgrade erreicht wurden und es daher kaum Qualitätsunterschiede in dieser Hinsicht gab.

Die Änderungen dieser drei Qualitätsindikatoren seit den 1990er Jahren, getrennt für die drei Anbietersegmente, sind in Abbildung 3.20 dargestellt. Im oberen Panel sind die Werte für Österreich, im unteren Panel die Werte für Wien zu sehen, die Muster sind jedoch einigermaßen ähnlich. So zeigen sich jedenfalls für frühere Jahrzehnte große Qualitätsunterschiede zwischen den Segmenten. Besonders deutlich ist dies beim Anteil der Wohnungen mit einem WC und dem Anteil der Wohnungen mit Bad oder Dusche, wo das private Wohnungssegment in den 1990er Jahren deutlich geringere Anteile auswies als GBV und kommunaler Wohnbau. Lagen die Anteile von Wohnungen mit WC bei den GBV und im kommunalen Wohnbau schon 1990 bei über 95%, wiesen die privaten Mietwohnungen hingegen nur etwas mehr als 70% aus. Analoges gilt für den Anteil an Mietwohnungen mit Bad oder Dusche, wo die GBV ebenfalls bereits 1990 bei über 95% lagen und das private Segment nur in rund drei von vier Wohnungen dieses Ausstattungskriterium erfüllten. In der Detailbetrachtung zeigt sich des Weiteren, dass die geringere Ausstattungsqualität im privaten Segment eng verbunden mit dem hohen Bestand an Altbauwohnungen (Bauperiode vor 1945) steht, aber auch Wohnungen der Bauperioden nach 1945 vergleichsweise niedrigere Werte auswiesen als die GBV Wohnungen.

Abbildung 3.20: **Qualitäts- und Ausstattungsindikatoren nach Anbietersegmenten, Österreich und Wien 1988-2020**



Q: Statistik Austria (2021d).

Die Unterschiede zwischen den Segmenten waren in Wien sogar noch größer ausgeprägt als für Österreich insgesamt. So lagen bei privaten Mietwohnungen die Werte für Wohnungen mit WC zu Beginn der 1990er Jahre bei nur knapp über 60%, wogegen GBV und kommunaler

Wohnbau fast 100% auswiesen. Analoges gilt für die Präsenz eines Badezimmers bzw. einer Dusche, wo der Unterschied zu Beginn der 1990er Jahre fast 30 Prozentpunkte betrug.

Für beide Ausstattungsmerkmale gilt, dass die Entwicklung des privaten Segments seit den 1990er Jahren von einer starken Qualitätsverbesserung geprägt war. Teilweise mag die Verbesserung in der Qualität auch durch den bereits angesprochenen Abfluss der Altbauwohnungen ins eigengenutzte Eigentum passiert sein. Bereits im Jahr 2000 wiesen die privaten Anbieter deutlich höhere Anteile von Wohnungen mit WC bzw. Bad/Dusche aus, und auch in den beiden folgenden Dekaden kam es zu kontinuierlichen Verbesserungen.

Etwas differenzierter fällt die Entwicklung einzig bei den angebotenen Wohnungsgrößen aus, wo das private Segment nach einer sukzessiven Vergrößerung von 65 m² auf 70 m² von 1990 bis 2010 – in Wien stieg die angebotene Fläche etwas weniger stark – zuletzt wieder eine sinkende Wohnungsgröße verzeichnete. Dieser Effekt dürfte auch im Zusammenhang mit den steigenden Grundpreisen zu sehen sein, wodurch größere Wohnungen aufgrund von Leistbarkeitsproblemen weniger Nachfrage finden dürften. Im Vergleich der Segmente zeigt sich jedenfalls, dass die durchschnittlichen Wohnungsgrößen zwischen GBV und privaten Anbietern doch eine gewisse Ähnlichkeit ausweisen, was dafür spricht, dass die Wohnungssegmente zumindest von der Wohnungsgröße her auch für ähnliche Haushaltsgruppen in Frage kommen.

Die Ergebnisse dieses Unterkapitels bestätigen daher die Ergebnisse des Kapitels 3.1 und zeigen, dass Qualitätsunterschiede zwischen den Wohnungsbeständen zumindest in der Vergangenheit relevant waren. Besonders der Altbestand vor 1945 weist ein großes Spektrum an Qualitäten auf. Das Altbausegment ist daher bei allen Preisvergleichen nicht nur aufgrund der Mietpreisregulierungen (Stichwort Richtmietzins) nur sehr eingeschränkt analysierbar, sondern auch aufgrund großer und systematischer Qualitätsunterschiede zwischen den Anbietersegmenten.

4. Regionale Disparitäten

Eine Grundannahme dieser Untersuchung besagt, dass ansonsten vergleichbare Regionen mit unterschiedlichen Anteilen von GBV Mietwohnungen unterschiedliche Preisdynamiken entfalten. Nicht nur die Wohnungsmarktdynamiken, sondern auch die wohnungspolitischen Rahmenbedingungen unterscheiden sich zwischen den Bundesländern und Regionen, weshalb eine nationale Gesamtbetrachtung zu kurz greifen würde und eine möglichst kleinräumige Analyse sinnvoll erscheint (vgl. Hoekstra, 2020). In Märkten bzw. Perioden mit einem hohen gemeinnützigen Anteil am Mietwohnungsbestand sollte bei gleicher Nachfragesituation der Einfluss der GBV auf die private Miete höher sein als in Regionen mit niedrigem GBV-Marktanteil. Es ist anzunehmen, dass in Regionen mit hohem GBV-Marktanteil der private Markt in stärkerer Konkurrenz zur gemeinnützigen Miete steht und daher sich am Preisniveau der Kostenmiete orientiert.

4.1 GBV-Marktanteil und dessen Veränderung nach Regionen

Um dies zu untersuchen, wird in einem ersten Schritt der Marktanteil der GBV am regionalen Gesamtmarkt sowie am Mietwohnungsmarkt untersucht.

Übersicht 4.1: **Hauptwohnsitze nach Bundesländer, 2020**

	Anteil GBV-Miete an allen Wohnungen	Anteil GBV-Miete an allen Mietwohnungen	Anteil „GBV + kommunal“ an allen Wohnungen In %	Anteil GBV + kommunal an allen Mietwohnungen
Österreich	17	40	24	56
Burgenland	16	73	16	76
Kärnten	18	55	22	66
Niederösterreich	15	55	18	66
Oberösterreich	21	60	22	63
Salzburg	15	42	16	46
Steiermark	12	37	16	47
Tirol	10	30	14	41
Vorarlberg	12	33	13	38
Wien	21	28	43	57

Q: Statistik Austria (2021d), GBV-Berechnungen. –

Der Marktanteil der gemeinnützigen Miete am gesamten im Hauptwohnsitz bewohnten Wohnungsbestand beträgt etwa 17%, er ist am niedrigsten in Tirol (10%) und am höchsten in Oberösterreich und Wien mit je 21%. Zählt man die Gemeindewohnungen hinzu, um den Gesamtanteil des „sozialen“ oder nicht gewinnorientierten Mietsektors am Gesamtbestand zu betrachten, liegt Wien mit 43% an der Spitze und auch als einziges Bundesland über dem Österreich-Durchschnitt von 24%. Den niedrigsten Anteil hat Vorarlberg mit 13%.

Der Mietwohnungs- und der Eigentumsmarkt sind nur in begrenztem Ausmaß durchlässig und werden zu beträchtlichen Teilen von unterschiedlichen Einkommensgruppen nachgefragt. Darüber hinaus ist eine Preisbeeinflussung der gemeinnützigen Miete auf den Eigentumsmarkt schwierig zu erfassen. Daher ist es sinnvoll, den Mietwohnungsmarkt allein herauszugreifen und den Marktanteil der GBV darin zu betrachten. Hier zeigt sich ein gänzlich anderes Bild als zuvor

bei der Betrachtung des Gesamtbestands: Den höchsten GBV-Marktanteil gibt es nun im Burgenland, wo die GBV 73% des (kleinen) Mietwohnungsmarkts repräsentieren. Der Österreich-Durchschnitt liegt bei 40% GBV-Marktanteil, Wien hat einen GBV-Mietanteil von 28%. Dies erklärt sich daraus, dass Wien einerseits einen sehr großen Mietwohnungsmarkt hat und sowohl die private, als auch die kommunale Miete von hoher Bedeutung sind.

Zuletzt lohnt sich noch ein Blick auf den Anteil der "sozial orientierten" Miete, also GBV und kommunale Wohnungen zusammen, am Mietwohnungsmarkt. Hier liegt der Österreich-Durchschnitt bei 56% – mehr als jede zweite Mietwohnung Österreichs wird von einer gemeinnützigen Bauvereinigung oder einer Gemeinde vermietet. Wien liegt mit 57% etwa im Schnitt. Den höchsten „Non-Profit-Mietanteil“ hat das Burgenland mit 76%, wobei hier zu beachten ist, dass der Mietsektor insgesamt nur 21% des Gesamtwohnungsmarkts ausmacht. Den niedrigsten Anteil an nicht gewinnorientierter Miete am Mietwohnungsmarkt hat Vorarlberg mit 38%.

Die folgende Karte zeigt den Anteil der GBV-Wohnungen am Gesamtbestand sowie am Mietwohnungsmarkt nach NUTS-3-Regionen im Jahr 2011. Auch wenn die Anteilswerte nach 11 Jahren als überholt anzusehen sind, haben die wesentlichen räumlichen Strukturen nach wie vor ihre Gültigkeit.

Aus der Gegenüberstellung der beiden Karten lassen sich vier Gruppen von Regionen bilden: Regionen mit überdurchschnittlichem GBV-Marktanteil sowohl am Gesamtbestand, als auch am Mietmarkt; Regionen mit unterdurchschnittlichem GBV-Anteil am Gesamtbestand, aber hoher Bedeutung am Mietwohnungsmarkt; Regionen mit hoher Gesamtbedeutung der GBV trotz unterdurchschnittlichem GBV-Mietanteil sowie Regionen, in denen der GBV-Marktanteil generell unterdurchschnittlich ist.

- 1. Regionen mit überdurchschnittlichem GBV-Marktanteil sowohl am Gesamtbestand, als auch am Mietmarkt:** Hier ist zuallererst der oberösterreichische Zentralraum Linz-Wels zu nennen mit seinen großen Beständen an (ehemaligen) Werkswohnungen der Stahlindustrie, aber auch einem starken an GBV ausgelagerten kommunalen Wohnbau. Mit Steyr-Kirchdorf, Niederösterreich-Süd und der östlichen Obersteiermark fallen weitere drei industriell geprägte Regionen in diese Gruppe. Das relativ dicht besiedelte und wirtschaftlich starke Vorarlberger Rheintal/Bodenseegebiet, der Kärntner Zentralraum (Klagenfurt- Villach) sowie die Region St. Pölten zählen ebenfalls zu dieser Gruppe.
- 2. Regionen mit unterdurchschnittlichem GBV-Anteil am Gesamtbestand, aber hoher Bedeutung am Mietwohnungsmarkt:** Hierbei handelt es sich überwiegend um ländliche und zum Teil auch strukturschwache Regionen, die durch selbstgenutztes Eigentum, insbesondere im Einfamilienhaus, geprägt sind. Im relativ kleinen Mietsektor nehmen die GBV jedoch eine führende Rolle ein. Zu dieser Gruppe zählen alle Teilregionen des Burgenlands, das nördliche Niederösterreich inkl. nördliches Wiener Umland, die westliche Obersteiermark, Kärnten und Oberösterreich außerhalb der Zentralräume sowie ganz Salzburg. In den westlichen Bundesländern zählt nur Osttirol zu dieser Gruppe.
- 3. Region(en) mit überdurchschnittlicher Gesamtbedeutung der GBV trotz unterdurchschnittlichem GBV-Mietanteil:** In diese Gruppe fällt ausschließlich die Bundeshauptstadt

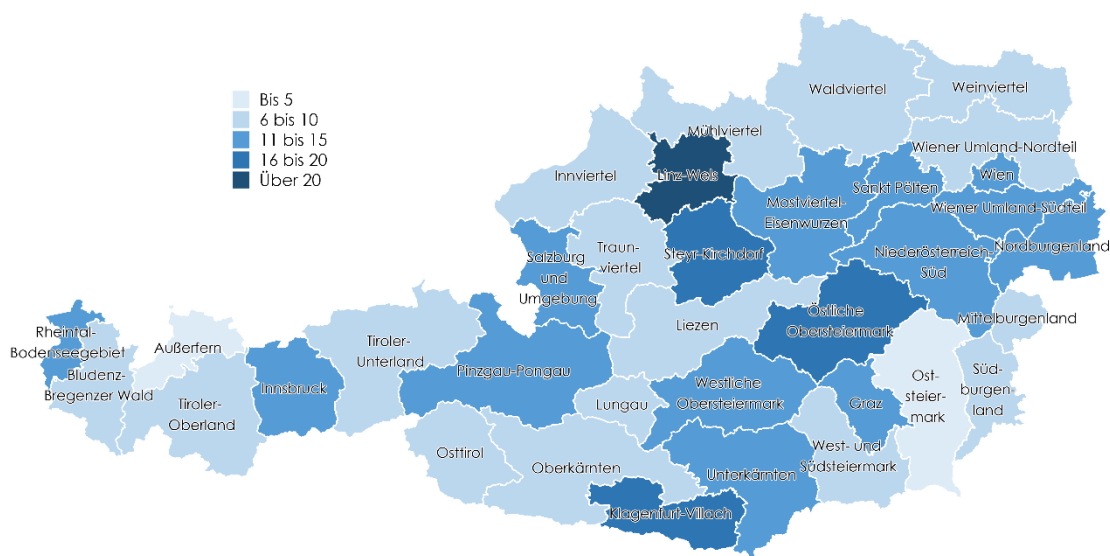
Wien mit ihrer Besonderheit eines (gegenüber dem selbstgenutzten Eigentum) dominanten Mietwohnungsmarkts, in dem alle drei Mietsegmente, nämlich die private, die kommunale und die GBV-Miete eine vergleichbar hohe Bedeutung haben.

- 4. Regionen mit unterdurchschnittlichem GBV-Marktanteil sowohl insgesamt, als auch am Mietwohnungsmarkt:** Diese Gruppe ist äußerst heterogen. Einen relativ niedrigen GBV-Anteil haben einerseits die dynamischen Stadtregionen Graz und Innsbruck, andererseits auch peripher-ländliche Regionen wie die Oststeiermark, West- und Südsteiermark sowie das Tiroler Außerfern. Bei den erstgenannten Stadtregionen liegt dies v.a. an der Dominanz der privaten Miete, bei den zweitgenannten am bedeutenden Eigentumssegment. Mit dem ebenfalls zu dieser Gruppe zählenden Tiroler Ober- und Unterland sowie der Region Bludenz-Bregenzerwald lässt sich fast der ganze Westen Österreichs in diese Gruppe einordnen.

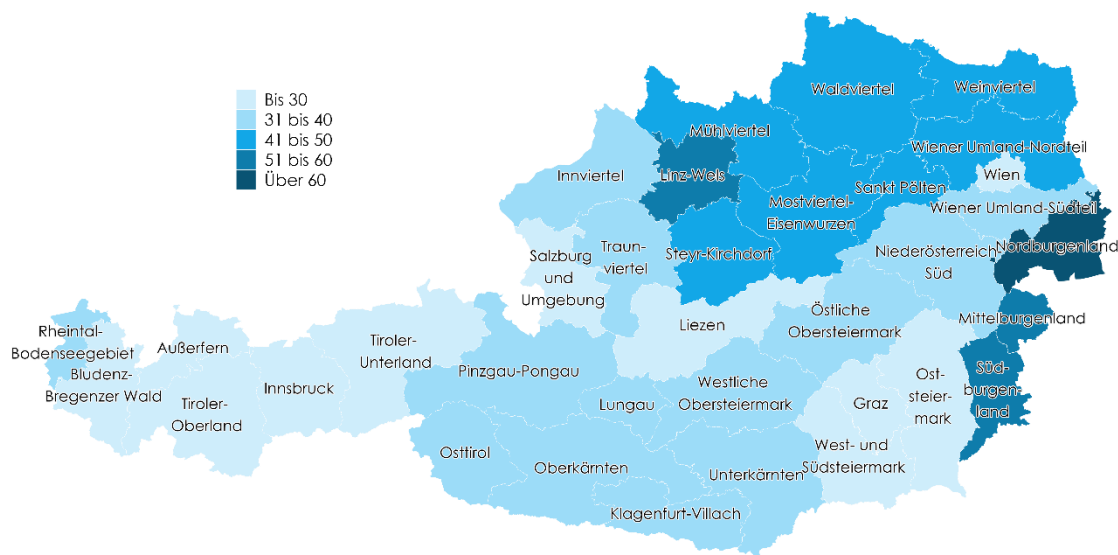
Insgesamt ist beim GBV-Mietanteil ein Ost-West-Gefälle erkennbar: Regionen im Osten Österreichs (ganz Niederösterreich, Burgenland und Oberösterreich) haben deutlich höhere GBV-Mietanteile als der Westen (alle Teilregionen Tirols und Vorarlbergs).

Abbildung 4.1: **Anteil der GBV-Wohnungen am gesamten Wohnungsmarkt (oben) sowie am Mietwohnungsmarkt (unten), NUTS-3 Regionen 2011**

Anteil GBV-Mietwohnungen am gesamten Wohnungsmarkt (2011), in %



Anteil GBV-Mietwohnungen am Mietwohnungsmarkt (2011), in %



Q: Statistik Austria (2021e), GBV-Berechnungen.

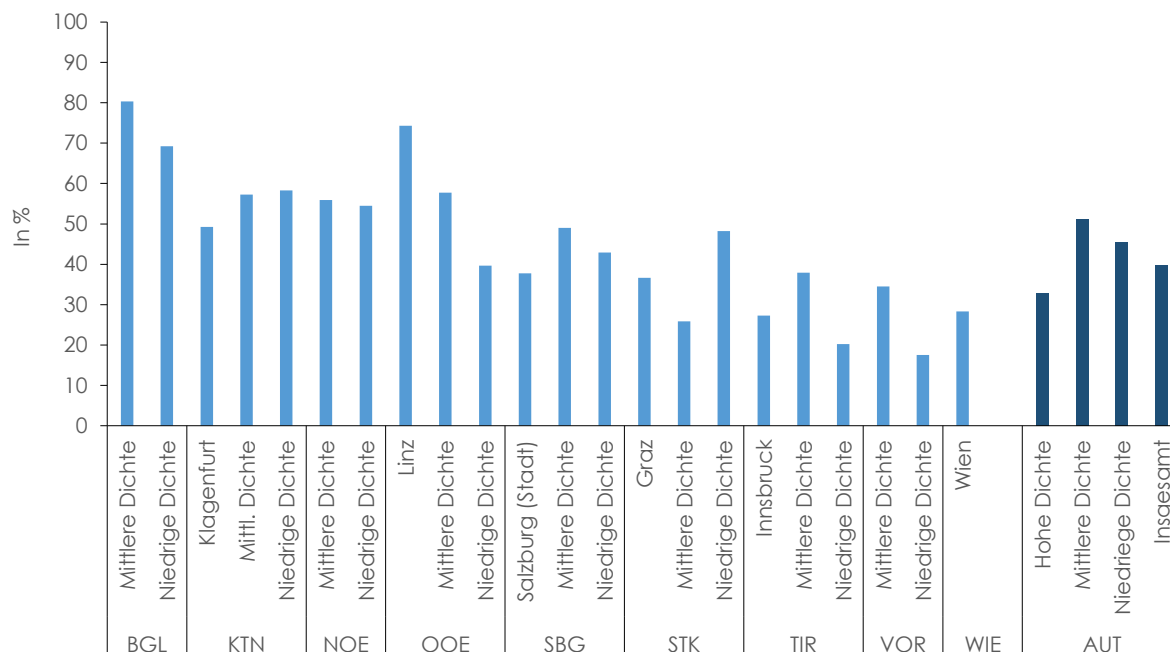
Nicht nur nach Bundesländern und Regionen, sondern auch nach dem Urbanisierungsgrad unterscheidet sich der Marktanteil der GBV, wie die folgende Analyse zeigt (Abbildung 4.2).

In Gebieten hoher Bevölkerungsdichte (das entspricht den Städten Wien, Graz, Linz, Salzburg, Klagenfurt und Innsbruck) beträgt der Anteil der GBV-Miete an allen Mietverhältnissen rund 33%, das ist weniger als in Gebieten mittlerer (51%) oder geringer (45%) Bevölkerungsdichte. Der GBV-Anteil am Mietwohnmarkt ist in den Großstädten unterdurchschnittlich (Linz ist hier eine Ausnahme), was mit der hohen Bedeutung der privaten Miete und – v.a. in Wien – auch der kommunalen Miete zu tun hat.

Bemerkenswert ist der GBV-Marktanteil in Gebieten mit mittlerer Bevölkerungsdichte: Mehr als jede zweite Mietwohnung (51%) in diesen Gemeinden ist eine GBV-Mietwohnung. Bei diesem Gebietstyp handelt es sich um praktisch alle Bezirkshauptstädte und Mittelstädte Österreichs, das Stadtumland und die Siedlungsachsen um die Landeshauptstädte, aber auch große Teile der dicht besiedelten Täler (Rheintal, Inntal, Mur-Mürztal, Trauntal). Die relative Bedeutung der GBV ist also in Gebieten mittlerer Bevölkerungsdichte am höchsten. Dies ist konform mit der Analyse nach Gemeindegrößenklassen (Übersicht 3.5), wo gezeigt wird, dass der GBV-Marktanteil mit der Einwohnerzahl der Gemeinde ansteigt – bis zur Einwohnergrößenklasse 10.000 – 100.000 Einwohner – und danach wieder sinkt.

In dünn besiedelten Gebieten leben zwar insgesamt relativ wenige Menschen zu Miete, aber in diesem kleinen Mietwohnungsmarkt haben die GBV ebenfalls einen beträchtlichen Anteil: 2020 betrug er 46% – im Burgenland sogar 69%. GBV sind daher im ländlichen Raum wesentliche „Grundversorger“ an Wohnraum. Dies bestätigt auch die Analyse nach NUTS-3-Regionen.

Abbildung 4.2: Anteil der GBV an den regionalen Mietwohnungsmärkten nach Urbanisierungsgrad, 2020



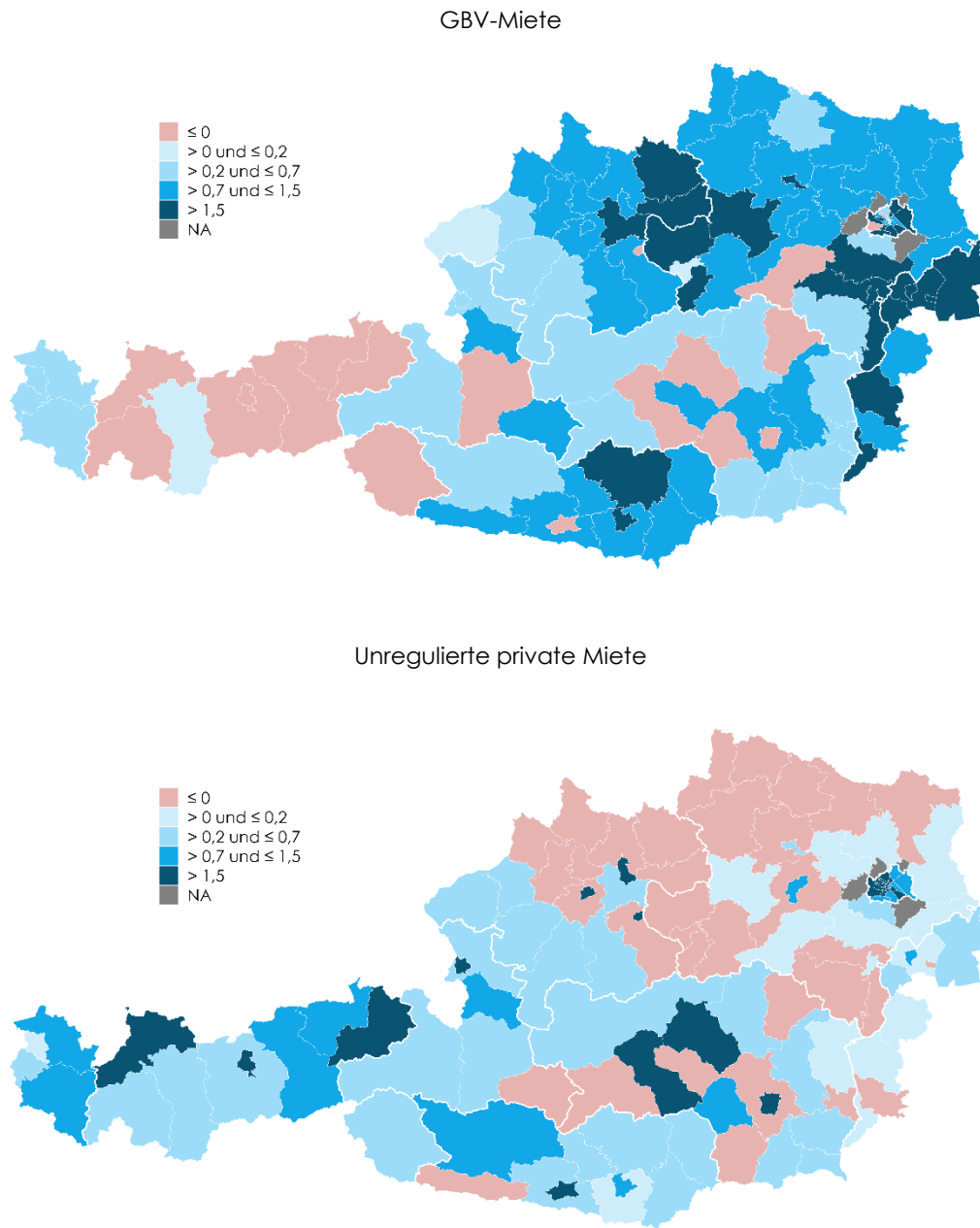
Q: Statistik Austria (2021 d). – Mikrozensus 2020.

Zur Beantwortung der Frage, welchen preisdämpfenden Effekt die GBV auf den privaten Mietmarkt haben, greift eine statische Betrachtung des Marktanteils zu kurz. Wir interessieren uns im Folgenden daher dafür, in welchen Regionstypen und Regionen die GBV in der langfristigen Betrachtung (1971 – 2011) ihren Marktanteil ausweiten konnten oder aber zurückgedrängt wurden. Da die MRG-regulierte Altbaumiete (errichtet vor Ende des 2. Weltkriegs) naturgemäß im Betrachtungszeitraum keine Ausweitung erfahren kann und außerdem keine direkte Preisbeeinflussung der GBV auf den regulierten Markt angenommen werden kann, wird hier unter privater Miete ausschließlich die unregulierte private Miete ab Baujahr 1945 betrachtet. Die Ausweitung eines bestimmten Mietsegments kann sowohl Folge des Rückgangs eines anderen Mietsegments oder (bzw. zusätzlich) Folge des Rückgangs der Eigentumsquote sein.

Abbildung 4.3 zeigt die langfristige Veränderung der regionalen Marktanteile für die GBV-Miete einerseits, und die unregulierte private Miete andererseits, auf Ebene der politischen Bezirke. Gezählt werden Hauptwohnsitzwohnungen in den Jahren 1971, 1981, 1991, 2001 und 2011, der Indikator beschreibt die durchschnittliche 10-Jahres Steigung der Marktanteile über den Gesamtzeitraum.

Abbildung 4.3: **Langfristige Veränderung der Marktanteile der GBV-Miete (oben) und der unregulierten privaten Miete (unten) am österreichischen Wohnungsmarkt**

Durchschnittliche 10-Jahresveränderung im Zeitraum 1971 bis 2011, in %



Q: Statistik Austria, GBV-Darstellung. – NA: Daten nicht verfügbar.

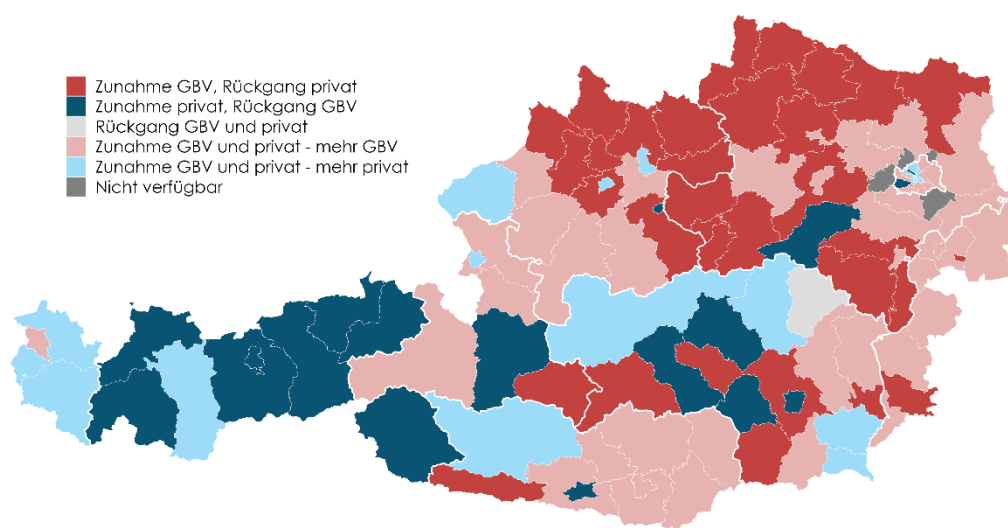
In Abbildung 4.4 schließlich werden die Bezirke in fünf Klassen gemäß Übersicht 4.1 eingeteilt:

Übersicht 4.1: **Klassifizierung der Bezirke nach Veränderung der Mietsektoren-Marktanteile**

Klasse	Bezeichnung	Beschreibung
1	Zunahme GBV, Rückgang privat	Tendenziell zunehmender GBV-Anteil, tendenziell abnehmender Privatanteil
2	Zunahme privat, Rückgang GBV	Tendenziell abnehmender GBV-Anteil, tendenziell zunehmender Privatanteil
3	Rückgang GBV und privat	Tendenziell abnehmender Anteil beider Mietsektoren
4	Zunahme GBV und privat - mehr GBV	Zunehmender Anteil beider Mietsektoren, GBV stärker als private Miete
5	Zunahme GBV und privat - mehr privat	Zunehmender Anteil beider Mietsektoren, private Miete stärker als GBV

Q: GBV-Darstellung.

Abbildung 4.4: **Regionsklassifizierung nach langfristiger Veränderung der Marktanteile von GBV-Miete und unregulierter privater Miete**



Q: Statistik Austria, GBV-Darstellung.

Beim Blick auf die Karte lässt sich zunächst festhalten, dass praktisch in ganz Österreich in der langfristigen Betrachtung zumindest einer der beiden Mietsektoren an Bedeutung gewonnen hat. Es gibt einen einzigen Bezirk (Mürzzuschlag), wo sowohl die GBV-Miete, als auch die (unregulierte) private Miete an Marktanteilen verloren hat – v.a. zugunsten des selbstgenutzten Eigentums. Überall sonst ist zumindest einer der beiden Mietsektoren gewachsen²⁸⁾.

²⁸⁾ Dies bedeutet nicht, dass überall der Mietsektor insgesamt gewachsen wäre. Tatsächlich gibt es 34 Bezirke in Österreich (darunter 12 Wiener Gemeindebezirke), in denen der Mietsektor langfristig um mindestens einen Prozentpunkt pro Dekade an Marktanteil zugunsten des Eigentums verloren hat.

Die Dynamik ist jedoch regional sehr unterschiedlich – auch hier begegnet uns ein Ost-West-Gefälle, wenn auch nicht so klar wie bei anderen Indikatoren.

Eine Ausweitung des GBV-Anteils bei gleichzeitigem (relativem) Rückgang der privaten Miete (in der Karte dunkelrot) erkennt man in den peripheren Bezirken Niederösterreichs, im Norden Oberösterreich sowie im Umland der größeren Städte beider Bundesländer (St.-Pölten Land, Krems-Land, Wiener Neustadt-Land, Urfahr-Umgebung, Wels-Land, Steyr-Land), daneben auch in einigen Bezirken der Steiermark (u. a. Graz-Umgebung, Knittelfeld) sowie in Salzburg im Bezirk Tamsweg. Diese Bezirke sind sehr heterogen, es sind vorwiegend strukturschwache, periphere Regionen vertreten, aber auch manche wachsende Stadtumlandregionen. Gemeinsam ist ihnen jedoch, dass sie traditionell eher eigentumsorientiert waren, gemeinnützige Bauvereinigungen aber zum Aufbau eines Mietsektors beigetragen haben, welcher für den privaten Markt (noch) nicht interessant war.

Räumlich sehr oft benachbart zur ersten Regionsklasse ist jene, die mit „Zunahme GBV und privat – mehr GBV“ bezeichnet ist (hell orange). Auch dort entwickelte sich der GBV-Anteil dynamisch, aber auch der private Mietwohnungsmarkt wuchs, wenn auch nicht so stark wie die GBV-Miete. Zu dieser Klasse zählt ein Großteil Wiens (östliche und südliche Flächenbezirke mit hoher geförderter Wohnbautätigkeit), das Wiener Umland, fast ganz Burgenland, der Osten der Steiermark, der Osten Kärntens inkl. Klagenfurt und Villach-Land. Auch in Oberösterreich und Salzburg zählen weite Landesteile zu dieser Regionsklasse. Der Bezirk Dornbirn ist hingegen der einzige im Westen Österreichs, der hierzu zählt. Bei den Regionen dieses Typs handelt es sich überwiegend um Wachstumsregionen, in denen aber ein großer Teil der Neubautätigkeit vom geförderten und gemeinnützigen Wohnbau getragen wurde. Mit 3,6 Millionen Menschen ist diese Regionsklasse die mit Abstand bevölkerungsreichste.

Bei der nächsten Regionsklasse sind die Rollen von GBV und privater Miete ausgetauscht (hellblau dargestellt): Beide konnten ihre Marktanteile erhöhen, die private Miete jedoch stärker als die GBV („Zunahme GBV und privat – mehr privat“). Die Bezirke, auf die dies zutrifft, sind räumlich dispers verteilt. Vorarlberg mit Ausnahme des Bezirks Dornbirn fällt hier hinein, in Tirol der Bezirk Imst, die Stadt Salzburg, in Oberösterreich die Städte Linz und Wels sowie der Bezirk Braunau, in der Steiermark Radkersburg sowie das Mur- und Ennstal (Bezirke Bruck an der Mur, Feldbach, Liezen), in Kärnten der Bezirk Spittal an der Drau. In Wien zählen neben der Inneren Stadt die Innenbezirke 3 bis 9 und 20, sowie die Außenbezirke 15, 17 und 19 dazu. Die Bezirke dieser Regionsklasse haben strukturell wenig gemeinsam, am ehesten kann man viele von ihnen mit „regionale Subzentren mit beschränktem Wachstumspotenzial und unterdurchschnittlicher GBV-Neubautätigkeit“ umreißen.

Schließlich fehlt noch jene Regionsklasse, in denen die private Miete anteilmäßig zugenommen, die GBV-Miete hingegen zurückgegangen ist (dunkelblau dargestellt). Plakatativ könnte man von „Privat verdrängt GBV“ sprechen, wobei die (relative) Verdrängung der GBV auch vorrangig vom hier nicht dargestellten Eigentumssektor ausgegangen sein kann. Tirol fällt fast zur Gänze in diese Klasse, in Salzburg St. Johann, in der Steiermark neben der Stadt Graz auch industriell geprägte Bezirke wie Leoben und Voitsberg. Die Städte Villach (K) und Steyr (OÖ) zählen ebenso dazu wie bürgerliche Wiener Gemeindebezirke 13 und 18. Auch diese Gruppe ist sehr heterogen. Bei den vom industriellen Strukturwandel geprägten Regionen büßt der GBV-

Sektor seine einst überdurchschnittlich hohe Bedeutung ein, oftmals begleitet von stagnierender bis rückläufiger Bevölkerungsentwicklung und einem entspannten Immobilienmarkt. Die touristischen und die urbanen Regionen, die zu dieser Klasse zählen, haben hingegen einen dynamischen und hochpreisigen Immobilienmarkt, der aber vom Privatsektor dominiert wird.

4.2 Mietpreisdifferenzial nach Regionstypen

Im folgenden Kapitel werden die Mieten und das Preisdifferenzial zwischen GBV und privater Miete nach Regionstypen unter die Lupe genommen. Neben der privaten Miete (insgesamt) wird hier die unregulierte private Miete (Baujahr ab 1945) als eigenes Segment herausgegriffen – in der nachfolgenden ökonometrischen Analyse ist letztgenanntes Segment die einzige Referenzgröße. Diese Unterscheidung spielt in erster Linie in den dichtbesiedelten Regionen (den sechs größten Städten Österreichs) eine Rolle, wo es auch einen nennenswerten Anteil an MRG-geregelter Altbaumiete gibt.

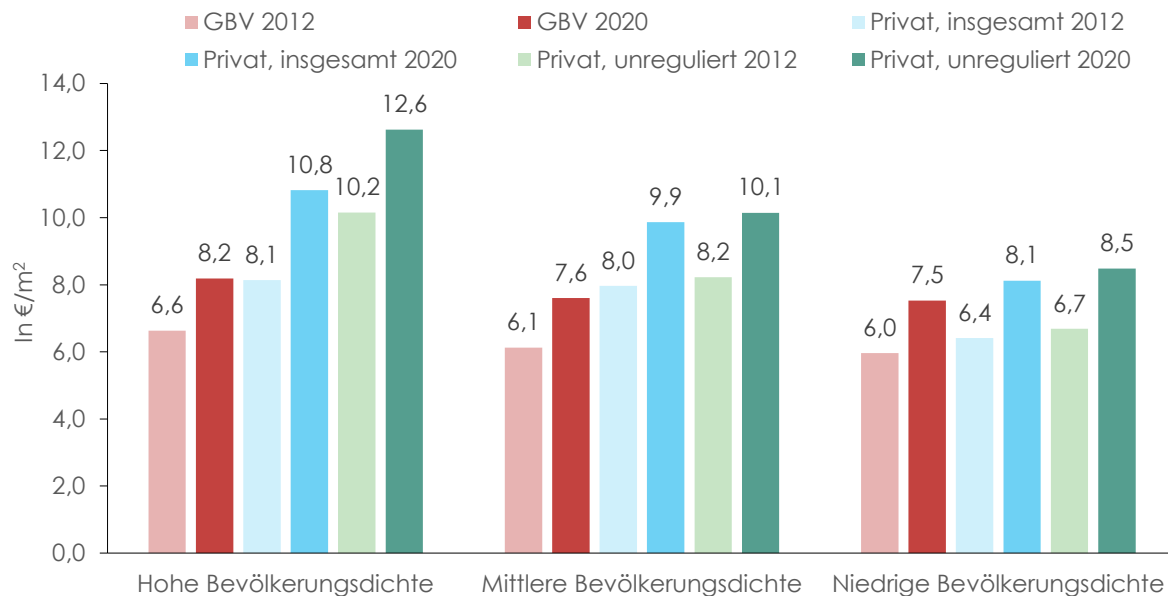
Betrachtet man das Mietpreisniveau in der privaten und der GBV-Miete in den Jahren 2012 und 2020 (Abbildung 4.5) erkennt man zunächst, dass, wie zu erwarten, das Mietpreisniveau mit zunehmendem Urbanisierungsgrad steigt. Das gilt für beide Jahre (2012 und 2020) und für beide Segmente (GBV und private Miete). Die Unterschiede sind allerdings beträchtlich:

GBV-Mieten sind in den sechs großen Städten im Schnitt um rund 10% höher als in Gebieten niedriger Bevölkerungsdichte (2012 und 2020). Demgegenüber war die durchschnittliche private Miete 2012 in den Großstädten im Schnitt bereits um 27% teurer als in den dünnbesiedelten Regionen, im Jahr 2020 sogar um 33%. Am steilsten ist der Urbanitäts-Preisgradient im privaten unregulierten Segment – allerdings war er bereits 2012 so stark ausgeprägt (+52% gegenüber der niedrigen Bevölkerungsdichte), dass er bis 2020 nicht weiter gestiegen ist (2020:+49%).

Dies hat auch Auswirkung auf die Preisschere zwischen GBV und privater Miete (gesamt), die in den dichtbesiedelten Regionen immer weiter aufgegangen ist: Während diese in dünnbesiedelten Regionen in beiden Jahren (bloß) 8% beträgt und in den Regionen mittlerer Bevölkerungsdichte 30% (sowohl 2012, als auch 2020), ist sie in den sechs Großstädten stark angestiegen: 2012 waren private Mieten dort um 23% teurer als GBV-Mieten, 2020 hingegen bereits um 32%. Die unregulierte private Miete ist in den Großstädten mit 12,6 €/m² gar um 54% teurer als die GBV-Miete mit 8,2 €/m². Der Preisgradient von urbanen zu ländlichen Räumen ist in der privaten Miete deutlich steiler als bei GBV.

Die GBV-Miete ist nicht nur insgesamt deutlich niedriger als die private Miete, sie differiert auch weniger stark zwischen Regionen unterschiedlichen Urbanisierungsgrades und macht überdies die starke Preisdynamik, die die private Miete in der jüngsten Dekade vor allem im urbanen Raum erfahren hat, nicht mit. Dieser Zusammenhang wird näher in Kapitel 5 beschrieben.

Abbildung 4.5: **Durchschnittliche Bruttomieten pro m² in privater und GBV-Miete nach Urbanisierungsgrad, 2012 und 2020**



Q: Statistik Austria (2021d), GBV-Berechnungen.

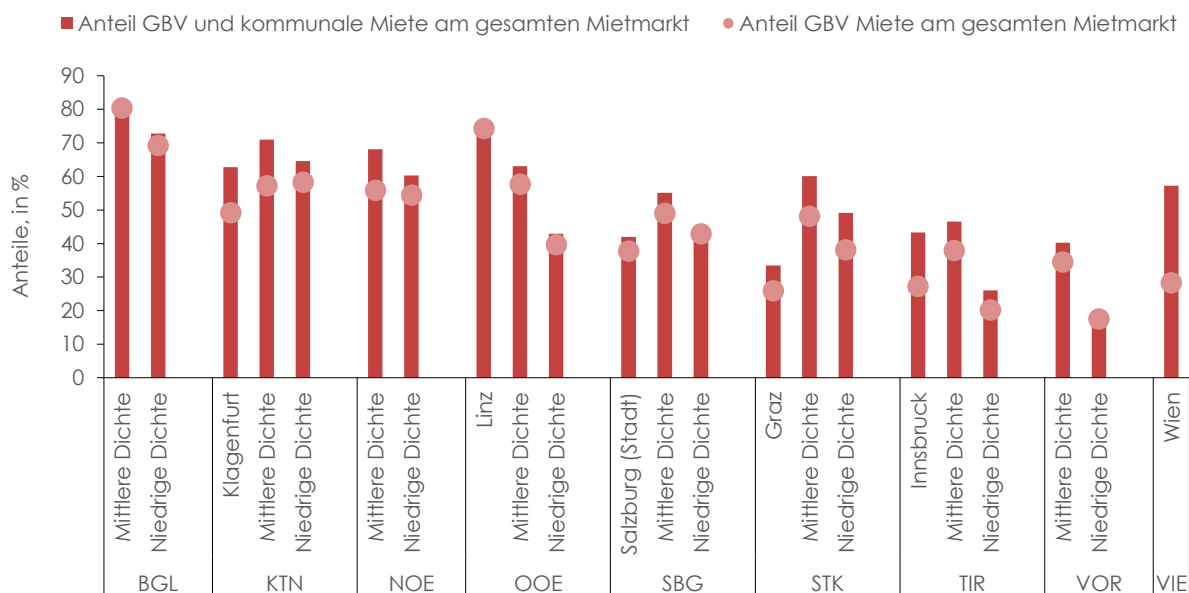
In den folgenden Darstellungen wird die aktuelle Bedeutung des GBV-Mietsektors sowie das Mietpreinsniveau in den regionalen Wohnungsmärkten gezeigt (Abbildung 4.6, Abbildung 4.7).

Abbildung 4.6: **Durchschnittliche Bruttomieten pro m² in privater und GBV-Miete nach Bundesländern und Urbanisierungsgrad, 2020.**



Q: Statistik Austria (2021d), GBV-Berechnungen. – Dichteangaben beziehen sich auf die Bevölkerungsdichte in der jeweiligen Region.

Abbildung 4.7: Anteil des nicht gewinnorientierten Sektors am Mietmarkt, 2020



Q: Statistik Austria (2021d), GBV-Berechnungen. – Dichteangaben beziehen sich auf die Bevölkerungsdichte in der jeweiligen Region.

Wiederum ist deutlich erkennbar, dass in allen Bundesländern das Preisniveau der privaten Miete dem Urbanisierungsgrad folgt: Je urbaner, desto höher die Miete. Am steilsten ist dieser Gradient in den Bundesländern Salzburg und Tirol, die auch insgesamt – vor allem in den Landeshauptstädten – das höchste private Mietpreisniveau aufweisen (Innsbruck: 13,7 €/m², Salzburg: 13,8 €/m²). Die Bandbreite der Durchschnittsmieten reicht von 7,0 €/m² in dünn besiedelten Gemeinden des Burgenlands bis 13,8 €/m² in der Stadt Salzburg.

GBV-Mieten sind insgesamt niedriger (Bandbreite von 6,4 bis 9,9 €/m²), und sie unterscheiden sich auch weniger stark zwischen dicht und weniger dicht besiedelten Regionen eines Bundeslandes. Teilweise sind die GBV-Mieten sogar in Gemeinden niedriger Bevölkerungsdichte höher als in den Städten des gleichen Bundeslandes (Oberösterreich, Salzburg, Vorarlberg). Dies lässt sich vor allem durch das jüngere Baualter der GBV-Gebäude in jenen Regionen erklären.

Diese unterschiedlichen zentralitätsbezogenen Preisgradienten zwischen GBV-Miete und privater Miete führen dazu, dass der Mietpreisunterschied zwischen den beiden Sektoren in den großen Städten besonders stark ausgeprägt ist. GBV-Mieten liegen um 16% (Graz) bis 40% (Innsbruck) unter den privaten Mieten. Gleichzeitig ist der GBV-Anteil am Mietmarkt mit Ausnahme von Linz in den sechs größten Städten Österreichs (= Gebiete mit hoher Bevölkerungsdichte) unterdurchschnittlich. Die Großstädte haben durchwegs einen großen privaten Mietmarkt, Wien zusätzlich auch den sehr bedeutenden kommunalen Mietsektor.

Wie bereits erwähnt, sind die Regionen Österreichs mit mittlerer Bevölkerungsdichte jene mit dem höchsten GBV-Anteil am Mietmarkt. Der Mietpreisunterschied zwischen GBV und privater Miete liegt zwischen jenem der Städte und jenem der dünnbesiedelten Regionen.

Relativ gering ist der Mietpreisunterschied zwischen GBV und privaten Vermietungen im dünn besiedelten Raum, insbesondere in Bundesländern mit relativ entspannten, preisgünstigen Wohnungsmärkten (Kärnten, Oberösterreich, Steiermark und Burgenland außerhalb der Zentralräume). Dies sind gleichzeitig jene Regionen, die insgesamt einen kleinen Mietmarkt, aber einen hohen Anteil GBV-Miete aufweisen.

4.3 Ausstattungsunterschiede nach Regionen

Wie schon zuvor im Kapitel 3.3.2 gezeigt, unterscheiden sich der private und der GBV-Mietwohnungsmarkt nicht nur durch die Miethöhe, sondern auch durch unterschiedliche Qualitäten und Ausstattungsstandards. Der gemeinnützige Wohnbau hatte vielfach die wohnwirtschaftliche Aufgabe, durch Neubau das Angebot an gut ausgestatteten Wohnungen am Mietwohnsektor zu erhöhen. Es ist daher anzunehmen, dass es Regionen gibt, in denen der GBV-Sektor vor allem einen Qualitätsvorsprung zur privaten Miete hat und andere, in denen der Preisvorteil im Vordergrund steht.

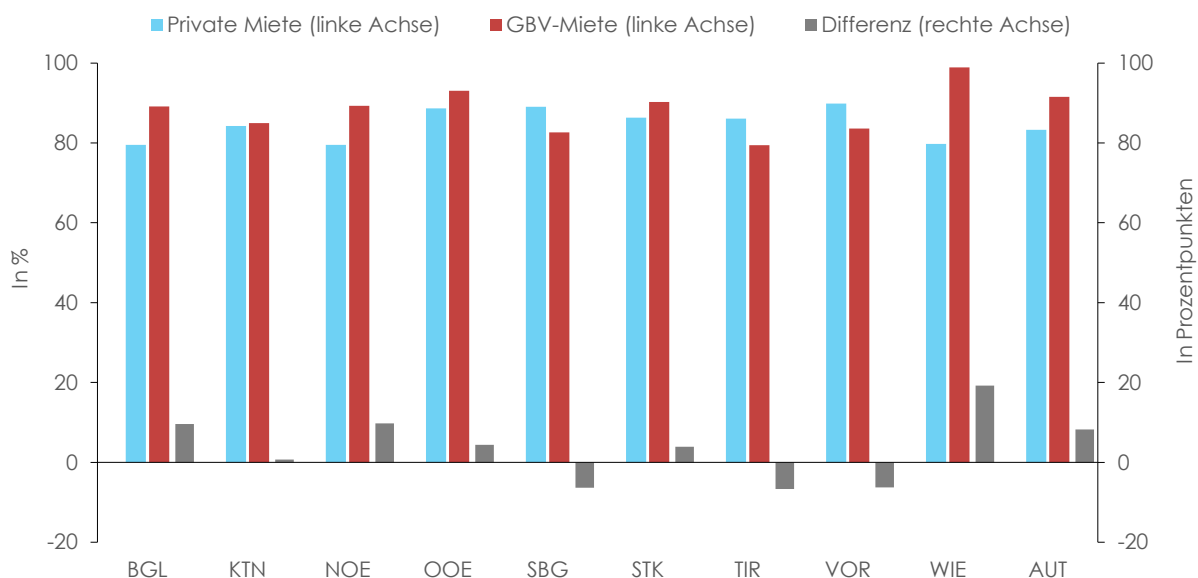
Für die regionale Analyse der Qualitätsunterschiede zwischen GBV-Miete und privater Miete wird hier auf die Registerzählung 2011 und das Merkmal „Ausstattungskategorie“ zurückgegriffen. Uns interessiert dabei nicht die Einstufung von Kategorie A bis D und auch nicht die Zahl der „Substandardwohnungen“ (Kategorie D). Als einfachen Indikator für die Ausstattungsqualität in einem regionalen Mietwohnungsmarkt fragen wir lediglich, wie hoch der Anteil der zeitgemäß ausgestatteten Wohnungen zum Erhebungszeitpunkt war, also Kategorie A²⁹⁾ aufzuweisen hatte. Zweifellos liefert dieser Indikator nur eine sehr eingeschränkte Beschreibung der Wohnungsqualität, welche sich nicht nur durch Ausstattungsmerkmale innerhalb der Wohnung, sondern auch durch Qualitätsmerkmale der gesamten Anlage, des Wohnumfelds und der Nachbarschaft (von Grundrissplanung über Energieeffizienz bis hin zu Gemeinschaftseinrichtungen und Freiraumqualitäten) beschreiben lässt. Für einen umfassenderen Qualitätsvergleich fehlen jedoch normierte regionale Daten, weshalb an dieser Stelle auf das in § 15a (1) MRG definierte Qualitätsmerkmal der Ausstattungskategorien zurückgegriffen wird. Österreichweit hatten 87% der Mietwohnungen (GBV und private Miete) Ausstattungskategorie A. Der Unterschied zwischen den Segmenten ist deutlich: 91,6% aller GBV-Mietwohnungen, aber nur 83,3 % aller privaten Mietwohnungen hatten diesen Standard. Im Schnitt hatte also der GBV-Mietsektor einen Qualitätsvorsprung von mehr als acht Prozentpunkten.

Differenziert nach Bundesland zeigt sich folgendes (Abbildung 4.8). Bei der privaten Miete variiert der Kategorie A-Anteil von 80% in Wien, Niederösterreich und Burgenland bis 90% in Vorarlberg. Der Anteil in der GBV-Miete reicht von 79% in Tirol bis 99% in Wien – die Variation der Ausstattungsqualität ist also im GBV-Sektor höher als in der privaten Miete.

²⁹⁾ Eine Kategorie A-Wohnung muss sich in brauchbarem Zustand befinden, mindestens 30 m² groß sein und aus einem Vorraum, einem Zimmer, Küche oder Kochnische, WC, einer zeitgemäßen Badegelegenheit (Baderaum oder Badensche) bestehen und über eine Wärmeversorgungsanlage oder eine Etagenheizung oder eine gleichwertige stationäre Heizung und über eine Warmwasseraufbereitung verfügen. (§ 15a (1) MRG)

In den drei westlichen Bundesländern Tirol, Vorarlberg und Salzburg sind (2011) private Mietwohnungen im Schnitt besser ausgestattet als GBV-Mietwohnungen, im Großteil Österreichs hingegen ist es umgekehrt. Am höchsten ist der Qualitätsvorsprung der GBV in der Bundeshauptstadt Wien (19 Prozentpunkte). Dort überlagert sich die aufgrund des hohen Altbauanteils deutlich unterdurchschnittliche Ausstattungsqualität in der privaten Miete mit einer besonders guten Ausstattungsqualität im (relativ jungen) GBV-Sektor.

Abbildung 4.8: **Anteil Wohnungen der Ausstattungskategorie A an allen Mietwohnungen, Hauptwohnsitze, 2011**

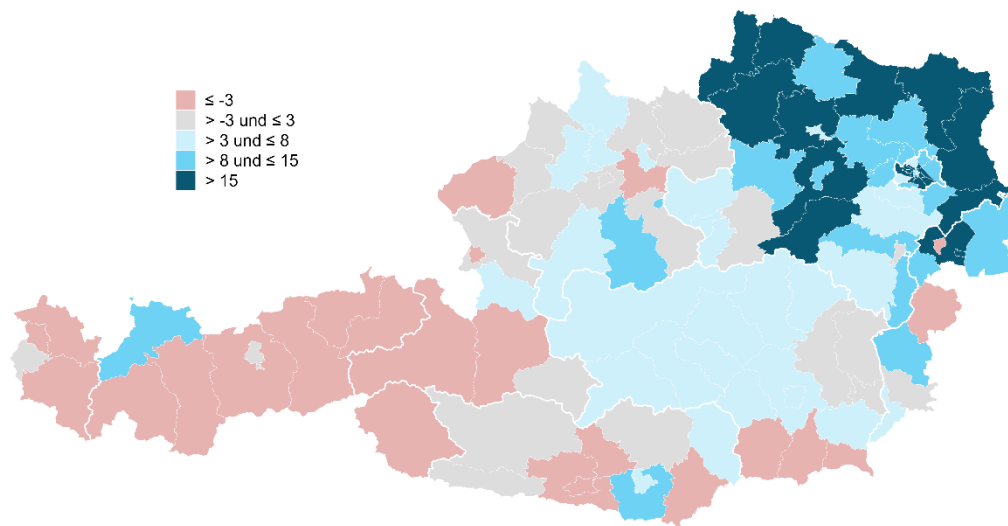


Q: Statistik Austria, Registerzählung 2011, Auswertung GBV.

Noch deutlicher erkennt man das Ost-West-Gefälle auf der folgenden Karte (Abbildung 4.9), wo der „Qualitätsvorteil“ der GBV-Miete gegenüber der privaten Miete auf Ebene der politischen Bezirke dargestellt ist. Die Karte zeigt, um wieviel Prozentpunkte der Kategorie-A-Anteil an den Wohnungen im GBV-Mietsektor höher (bzw. niedriger) ist als im privaten Mietsektor.

Abbildung 4.9: **Qualitätsunterschied GBV-Miete zu privater Miete, 2011**

Differenz der Anteile an Kategorie-A-Wohnungen, in Prozentpunkte



Q: Statistik Austria, Registerzählung 2011, Auswertung GBV.

Es zeichnet sich ein deutliches Gefälle von Osten nach Westen bzw. Süden ab, mit nur einzelnen kleinräumigen Ausnahmen. Je östlicher ein Bezirk, desto höher ist tendenziell der Qualitätsvorsprung der GBV-Miete gegenüber der privaten Miete. Alle Bezirke Wiens und Niederösterreichs sowie die meisten des Burgenlands haben einen erheblichen Qualitätsvorsprung der GBV-Miete gegenüber der privaten Miete. Nur in Oberpullendorf und Eisenstadt gab es 2011 noch einen leichten Vorsprung bei der privaten Miete. Besonders hohe Qualitätsvorsprünge der GBV-Miete von über 15 Prozentpunkten in Bezug auf Kategorie A-Wohnungen gab es in zwölf Wiener Bezirken, die von Gründerzeitbebauung geprägt sind (2., 3., 5., 10., 11., 12., 14., 15., 16., 17., 18., 20.), sowie im niederösterreichischen Wein- und Waldviertel, im Bezirk Lilienfeld und in Eisenstadt-Umgebung. In den auf der Ost-West-Achse mittig gelegenen Bundesländern Oberösterreich und Steiermark bestehen in den meisten Bezirken leichte Qualitätsvorsprünge der GBV-Miete. Ausreißer nach oben (hoher GBV-Vorteil) sind Steyr (Stadt) und Kirchdorf an der Krems. Nur in wenigen Bezirken der beiden Bundesländer besteht ein Qualitätsvorsprung der privaten Miete, am deutlichsten ist dieser in der Südsteiermark.

In Kärnten überwiegen bereits die Bezirke, in denen die private Miete einen vergleichbaren oder höheren Anteil an Kategorie-A-Wohnungen hat als GBV. Nur in den Bezirken Klagenfurt Stadt und Land haben die GBV einen besseren Ausstattungsstandard.

In den westlichen Bundesländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg hingegen zeigt sich fast durchgängig ein leichter bis deutlicher Qualitätsvorsprung der privaten Miete. Nur in den Bezirken Hallein (Sb) und Reutte (T) hat der GBV-Sektor einen höheren Anteil an Kategorie-A-Wohnungen als die private Miete. Am höchsten ist der private Qualitätsvorsprung in Kitzbühel, Landeck und Schwaz (alle in T). In den westlichen Bundesländern ist der GBV-Mietsektor insgesamt eher

klein und stammt zu einem großen Teil aus älteren Bauperioden, was den eher bescheidenen Ausstattungsstandard erklärt. Besonders charakteristisch für den älteren GBV-Bestand dieser Bundesländer sind die so genannten "Südtiroler Siedlungen" die vor und während des 2. Weltkriegs für Südtiroler "Optanten" errichtet wurden. Städtebaulich meist von hoher Qualität, haben diese Siedlungen aus heutiger Sicht einen hohen Nachholbedarf hinsichtlich Wohnungsausstattung, Grundrissqualität und Energieeffizienz. Einige dieser Siedlungen wurden mittlerweile (seit 2011) bereits umfassend saniert, nachverdichtet und/oder in einem Reconstructing-prozess erneuert.

Die Ergebnisse der regionalen Analyse der Qualitätsunterschiede legen nahe, dass in Regionen, in denen es lange Zeit noch ein großes Angebot an sehr preisgünstigen, privaten Altbau-mietwohnungen mit niedriger Ausstattungsqualität gab (beispielsweise in Wien in den 1980er Jahren), der gemeinnützige Wohnbau primär die Aufgabe hatte, hochwertigen neuen Wohnraum zu leistbaren Konditionen bereitzustellen (vgl. Kapitel 4.2 sowie Kaufmann 1987, S. 42f). Das Preisargument stand nicht an erster Stelle, da die private Altbaumiete bisweilen sogar günstiger war als die GBV-Miete.

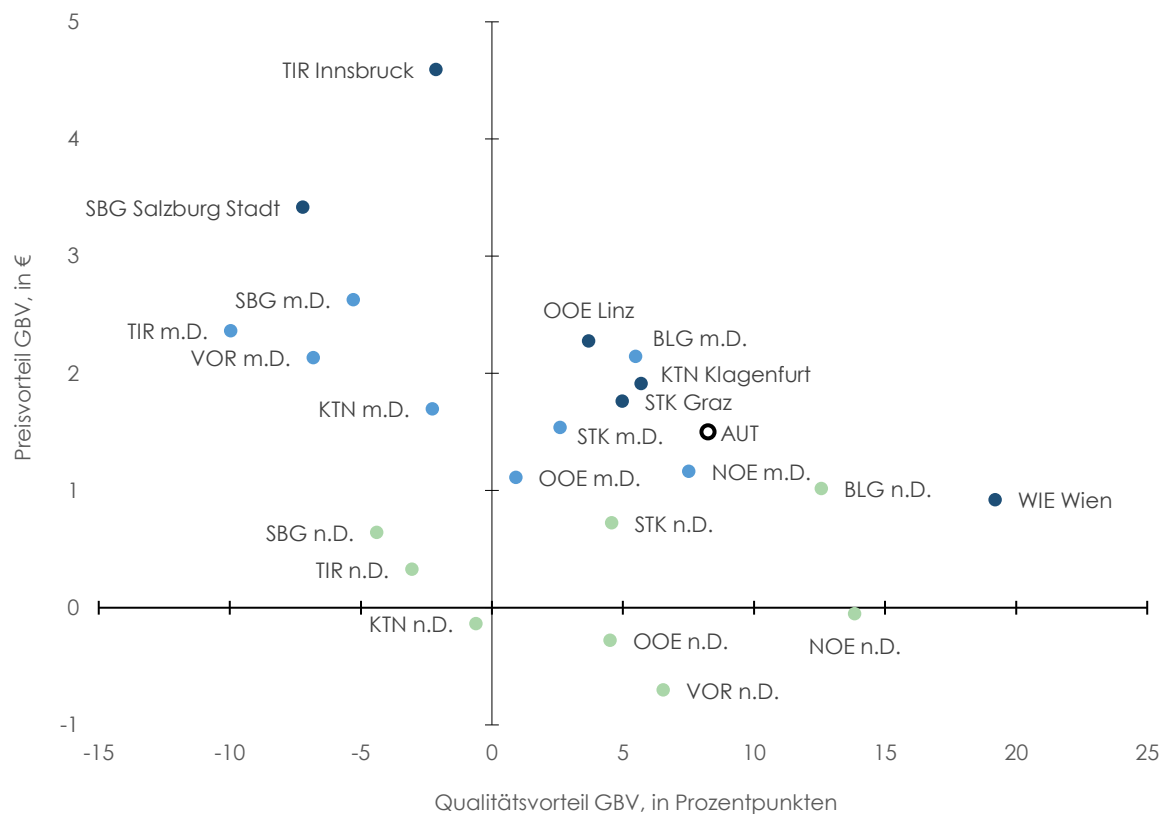
Wie sieht das regionale Muster aber nun aus, wenn man Ausstattungsunterschiede und Preisunterschiede zwischen GBV-Miete und privater Miete gleichzeitig betrachtet und miteinander in Beziehung setzt?

Dafür wird nun wieder auf die bekannte Gemeindetypisierung nach Urbanitätsgrad (hohe, mittlere oder niedrige Bevölkerungsdichte) und Bundesländern zurückgegriffen. Für jede dieser 22 Regionstypen wird gefragt: Wie hoch ist der Qualitätsunterschied (wiederum nach Anteil Kat. A-Wohnungen 2011) und wie hoch ist der Preisunterschied zwischen GBV und privater Miete (Bruttomiete pro m² nach Mikrozensus 2012)³⁰⁾?

Die Ergebnisse sind in Abbildung 4.10 dargestellt, wobei auf der x-Achse der Qualitätsvorteil dargestellt ist, ausgedrückt in der Differenz der Anteile an Kategorie-A-Wohnungen, und auf der y-Achse der Preisvorteil der GBV, ausgedrückt in Mietpreisdifferenz pro m².

³⁰⁾ Im Mikrozensus wurde bis zum Jahr 2011 eine andere Definition der Urbanisierungsgrade verwendet, weshalb dieses Jahr für den Vergleich ausscheidet.

Abbildung 4.10: Preisunterschied und Qualitätsunterschied zwischen GBV-Miete und privater Miete nach Bundesland und Urbanisierungsgrad (2011/2012)



Q: Statistik Austria (Registerzählung 2011, Mikrozensus 2012), GBV-Auswertung und Darstellung. – n.D. niedrige Dichte, m.D. mittlere Dichte.

Lesebeispiele: (1) In Wien ist der Anteil der gut ausgestatteten GBV-Mietwohnungen (Kategorie A) um 19 Prozentpunkte höher als jener im privaten Mietsektor. Gleichzeitig sind GBV-Mieten im Schnitt um 92 Cent pro m² niedriger als private Mieten. (2) In Tirol in Gebieten mittlerer Bevölkerungsdichte ist der Anteil der gut ausgestatteten GBV-Mietwohnungen (Kategorie A) um 10 Prozentpunkte niedriger als jener bei privaten Mietwohnungen. Jedoch sind die GBV-Mieten im Schnitt um 2,40 €/m² niedriger als private Mieten. (3) Im Österreich-Durchschnitt hat der GBV-Sektor einen um 8 Prozentpunkte höheren Anteil an gut ausgestatteten Wohnungen (Kategorie A) als der private Mietsektor. Gleichzeitig ist die GBV-Miete im Schnitt um 1,50 €/m² niedriger als die private Miete.

In den meisten Regionstypen (10 von 22), welche auch den Großteil (73%) aller privaten und GBV-Mietwohnungen beherbergen, gibt es sowohl einen Preis-, als auch einen Qualitätsvorteil der GBV-Miete gegenüber der privaten Miete. Dazu zählen die Landeshauptstädte Klagenfurt, Graz und Linz sowie die Bundeshauptstadt Wien. Wien hat überhaupt den stärksten GBV-Qualitätsvorteil gegenüber der privaten Miete, wie bereits zuvor erläutert. Der Preisvorteil der GBV lag in Wien 2012 nur bei knapp einem Euro pro m². Dieser erhöhte sich erst in den darauf folgenden Jahren auf 1,7 €/m² (2020).

In acht Regionstypen kann aus den Daten kein Qualitätsvorteil der GBV-Miete gegenüber der privaten Miete abgelesen werden, da GBV dort (2011) einen geringeren Anteil an Kategorie-

A Wohnungen als der private Mietsektor haben, aber der Preisvorteil ist gegeben. In diese Regionen fallen 19% der Mietwohnungen. Im Fall von Innsbruck, Salzburg (Stadt) sowie den Gemeinden mit mittlerer Dichte in Salzburg, Tirol und Vorarlberg ist der Preisvorteil sogar überdurchschnittlich hoch. Diese Regionen, besonders aber Innsbruck und Salzburg, zeichnen sich durch einen angespannten privaten Mietwohnungsmarkt und einen hohen Anteil privater Neubauwohnungen aus. Viele der GBV-Wohnungen in diesen Regionen sind hingegen älter und von etwas geringerer Ausstattungsqualität.

In den dünn besiedelten Teilen Oberösterreichs, Niederösterreichs und Vorarlbergs (zusammen 7% der Mietwohnungen) hat der GBV-Mietsektor 2011 keinen Preisvorteil gegenüber der privaten Miete, jedoch einen Qualitätsvorteil. Besonders hoch ist dieser in den locker besiedelten niederösterreichischen Gemeinden mit relativ neuem GBV-Wohnungsbestand. Schließlich sei auch noch erwähnt, dass es mit den dünn besiedelten Gemeinden in Kärnten auch einen Regionstyp gibt, bei dem auf Basis der gewählten Indikatoren weder ein Preis-, noch ein Qualitätsvorteil der GBV-Miete gegenüber der privaten Miete erkennbar ist. Auf diesen Regionstyp fallen (2011) nur rund 2% der Mietwohnungen (GBV+privat).

Bei den ländlichen (dünn besiedelten) Regionen fällt auf, dass der GBV-Preisvorteil generell relativ gering ist, der Qualitätsvorteil hingegen eine große Bandbreite aufweist. Die dünn besiedelten Regionen Niederösterreichs und des Burgenlands zeigen einen sehr hohen Qualitätsvorteil der GBV-Miete gegenüber der privaten Miete. In diesen Regionen ist der Mietsektor generell klein, eine starke GBV-Bautätigkeit in den letzten 20 Jahren hat jedoch zu einem starken Zuwachs an hochqualitativem Mietwohnungsangebot geführt.

Die intermediären Regionen (mittlere Dichte) haben zumeist einen GBV-Preisvorteil, der in etwa dem Österreichdurchschnitt entspricht (Salzburg und Tirol mit deutlich überdurchschnittlichem Preisvorteil). Der Ausstattungsunterschied variiert von Tirol mit Aufholbedarf in der GBV-Miete bis Niederösterreich mit spürbarem GBV-Vorteil. Es gibt jedoch keine Region mittlerer Dichte, die einen über dem Österreichdurchschnitt liegenden Qualitätsvorteil hat.

Die fünf großen Landeshauptstädte (hohe Dichte, ohne Wien) haben durchwegs überdurchschnittliche bis sehr hohe GBV-Preisvorteile. Wie oben erwähnt, ist in Wien der GBV-Preisvorteil im Jahr 2012 noch moderat. Der Ausstattungsvergleich hingegen zeigt wiederum große Unterschiede: Von Salzburg und Innsbruck mit einem Qualitätsvorsprung bei der privaten Miete bis Linz, Graz, Klagenfurt sowie – besonders ausgeprägt – Wien mit deutlichem GBV-Qualitätsvorsprung.

Grundsätzlich wäre zu erwarten, dass es in regionalen Märkten einen Trade-off zwischen Qualitäts- und Preisdifferenzialen zwischen zwei Segmenten gibt. Höhere Qualitäten ziehen im Regelfall höhere Mieten nach sich. Gleichzeitig ist anzunehmen, dass das Preisdifferenzial zwischen GBV und privater Miete auch von der unterschiedlichen Ausstattungsqualität beeinflusst wird. Der Preisvorteil der GBV müsste demnach umso höher sein, je niedriger der GBV-Qualitätsvorteil in einer Region ist.

Zum Teil bestätigt die regionale Analyse diesen Zusammenhang: Der Preisvorteil der GBV ist etwa in Tirol und Salzburg besonders hoch, wo die GBV-Qualität unterdurchschnittlich ist. Ein

Teil der Preisdifferenz ist dort durch die (baulalterbedingt) geringere Qualität zu erklären. Umgekehrt ist auch in einigen Regionen mit sehr hohem GBV-Qualitätsvorteil der Preisvorteil gering.

Keinesfalls kann jedoch die Schlussfolgerung gezogen werden, dass Qualitätsnachteile bei den GBV die Preisvorteile kompensieren. Vielmehr ist von einem kumulativen GBV-Vorteil zu sprechen, auch wenn die beiden Indikatoren aufgrund ihrer unterschiedlichen Dimension keine Addition erlauben: GBV haben gegenüber der privaten Miete im Österreich-Durchschnitt und in den meisten Regionen sowohl einen Preis-, als auch einen Qualitätsvorteil. In manchen Regionen überwiegt der Preis-, in anderen der Qualitätseffekt. Diese regionalen Muster können sowohl ein Ergebnis der langfristigen Wohnungsmarktentwicklung, als auch von wohnungspolitischen Schwerpunktsetzungen sein.

Die räumliche Analyse liefert erste Indizien dafür, dass GBV und private Miete in den verschiedenen Regionen und Wohnungsmärkten unterschiedliche Rollen einnehmen und auf unterschiedliche Weise miteinander interagieren:

- In Regionen mit einem hohen GBV-Mietmarktanteil, im locker besiedelten Raum und im Osten Österreichs punkten GBV tendenziell besonders stark durch ihren Qualitätsvorsprung dank eines relativ jungen Mietwohnungsbestands. Der private Mietwohnungsbestand ist meist nur wenig teurer, jedoch tendenziell älter und von geringerer Ausstattungsqualität. Sofern die Wohnungsnachfrage in diesen eher entspannten Märkten ausreichend hoch ist, ist eine stärkere Einflussnahme der GBV auf den privaten Markt (sowohl hinsichtlich Preis, als auch hinsichtlich Qualitätsstandard) zu erwarten.
- Je urbaner, je geringer der GBV-Marktanteil und je westlicher eine Region gelegen ist, desto stärker tritt hingegen der Preisvorteil der GBV in den Vordergrund: GBV stellen dort eine preisgünstige Alternative zum wesentlich teureren, wenn auch eher jüngeren und ähnlich bis besser ausgestatteten privaten Mietwohnungsmarkt dar. Es handelt sich überwiegend um angespannte Märkte mit hoher Nachfrage, tendenziell auch mit rückläufigem GBV-Marktanteil. Die private Miete unterscheidet sich deutlich vom (kleinen) GBV-Bestand, weshalb die direkte Konkurrenz zwischen den Sektoren und die preisdämpfende Wirkung der GBV vermutlich eingeschränkt ist. In diesen Teilmärkten scheint die Entwicklung eines einheitlichen oder integrierten Wohnungsmarkts (in der Terminologie nach Kemeny 1995, vgl. Kap. 2.1.2) noch wenig fortgeschritten zu sein – diese Märkte erinnern eher an geteilte Wohnungsmärkte mit eigentumsorientierter Wohnungspolitik und einem kleinen, auf untere Einkommensschichten fokussierten sozialen Mietwohnungssektor.
- Die Bundeshauptstadt Wien nimmt sowohl hinsichtlich der Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur, als auch nach wohnungswirtschaftlichen Kriterien (großer Mietmarkt mit hohem kommunalen Anteil, äußerst dynamischer Immobilienmarkt) eine Sonderstellung ein. GBV hatten hier über mehrere Jahrzehnte vorrangig die Aufgabe, die Wohn- und Ausstattungsqualität am Mietsektor zu leistbaren Konditionen zu erhöhen – sie hoben sich von der privaten Miete vor allem durch bessere Qualität ab. Erst in den jüngsten ein bis zwei Jahrzehnten ist der Preisvorteil das noch wesentlichere Unterscheidungsmerkmal

geworden. Dennoch bleibt der hohe Qualitätsanspruch der GBV-Miete in Wien bestehen und geht weit über die technische Ausstattungsqualität der Wohnungen hinaus. Unterstützt wird der hohe Qualitätsstandard des geförderten Wohnbaus in Wien insbesondere auch durch die Qualitätssicherungsinstrumente der Wiener Wohnbauförderung (Bauträgerwettbewerb, Grundstücksbeirat, die Evaluierung nach dem Vier-Säulen-Modell nach Ökonomie, sozialer Nachhaltigkeit, Architektur und Ökologie) .

Der preisdämpfende Effekt der GBV auf die private Miete dürfte daher von einer Reihe an regionalen und qualitativen Strukturmerkmalen überlagert werden, welche in der weiterführenden ökonometrischen Analyse berücksichtigt werden.

5. Ökonometrische Analyse

5.1 Vorbemerkungen und Datengrundlage

Ziel dieses Kapitels ist die Quantifizierung der preisdämpfenden Wirkung der GBV mittels ökonomischer Schätzmodelle. Die Grundidee hinter den statistischen Auswertungen, um dies zu messen, ist regionale Unterschiede in den Anteilen von GBV und den Mieten zu vergleichen. Dabei sollen unterschiedliche Betrachtungsperspektiven eingenommen werden, um ein möglichst umfassendes Bild zu erhalten. Besonders die Einbeziehung von Längs- und Querschnittsinformationen, teils auch getrennt voneinander, soll das Risiko von Scheinkorrelationen verhindern. Das bedeutet, dass einerseits die Mietpreise über die Regionen hinweg verglichen werden (Querschnittsbetrachtung) und andererseits aber auch die Veränderung der Mietpreise innerhalb der Regionen (Längsschnittsbetrachtung) analysiert wird.

Die Wahl der regionalen Abgrenzung ist daher zentral für die vorliegende Analyse, muss aber mit den Einschränkungen des Mikrozensus in Einklang gebracht werden. Besonders seit dem Jahr 2004 sind im Mikrozensus nur mehr relativ stark aggregierte regionale Differenzierungen möglich, wohingegen bis inkl. 2003 ein Vergleich auf Bezirksebene möglich war. Da jedoch empirisch belastbare Ergebnisse nur bei ausreichender regionaler Differenzierung möglich sind, wird in diesem Kapitel nur der Mikrozensus bis inklusive 2003 verwendet.

Die Bezirksebene ist mit über 100 regionalen Einheiten pro Jahr nicht nur aus Sicht der Inferenzstatistik ausreichend groß, sondern erlaubt es zudem, die Daten des Mikrozensus mit jenen aus der Gebäude- und Wohnungszählung zu verschneiden. Dadurch ist es möglich, den Anteil von GBV – und überhaupt verschiedene Wohnungsmarktcharakteristika – auf Basis der Vollerhebungen der Jahre 1981, 1991 und 2001 entsprechend genau zu messen. Besonders für die Längsschnittsbetrachtung ist dies eine deutliche Verbesserung gegenüber einer Verwendung der Gewichtungsfaktoren im Mikrozensus³¹⁾.

Da die Studie grundsätzlich versucht, langfristige Effekte eines höheren Anteils von GBV herauszuarbeiten, werden 10-Jahresvergleiche zwischen den Volkszählungen durchgeführt. Um die Stichprobenunsicherheit des Mikrozensus zu berücksichtigen, werden zudem jeweils das Jahr vor und das Jahr nach der Volkszählung mit einbezogen. Im Endeffekt führt dieser Zugang zu einem Längsschnittsvergleich von 3 Zeitpunkten: 1) den Mieten in den Jahren 1980, 1981 und 1982, 2) den Mieten in den Jahren 1990, 1991 und 1992, und 3) den Mieten in den Jahren 2000, 2001 und 2002.

Um zu demonstrieren, dass die erhaltenen Ergebnisse in ihrem Kern jedoch auch zumindest bis zur Volkszählung im Jahr 2011 Bestand haben, werden auch auf NUTS-3 Ebene³²⁾ Schätzungen vorgenommen, die jedoch mit 35 Einheiten deutlich geringere regionale Variation ausweisen. Dies schlägt sich besonders in jenen Schätzverfahren, in denen die Längsschnittsinformation

³¹⁾ Kleine Stichproben in manchen Teilräumen Österreichs führen nämlich dazu, dass die Anteile von GBV auf regionaler Ebene im Mikrozensus sehr starken Schwankungen unterworfen sind.

³²⁾ Bis 2010 war im Mikrozensus auch die NUTS3 Ebene verfügbar. Die Volkszählungsdaten von 2011 werden daher mit den Mikrozensuswerten des Jahres 2010 verknüpft.

verwendet wird, in weniger genauen Schätzergebnissen nieder. Insgesamt sind die Ergebnisse jedoch äußerst ähnlich.

5.2 Empirische Vorgangsweise

5.2.1 Allgemeines

Um den Effekt von unterschiedlichen Anteilen von GBV in einem lokalen Mietenmarkt auf die Miethöhe zu quantifizieren, werden in diesem Kapitel Regressionen auf Basis der Mikrozensusdaten geschätzt. Wie bereits erwähnt, werden außerdem Informationen aus den Gebäude- und Wohnungszählungen hinzugezogen, um die Schätzgenauigkeit zu erhöhen.

Die theoretischen Überlegungen in Kapitel 2 lassen erwarten, dass die Marktmieten niedriger ausfallen, wenn der Anteil von GBV-Wohnungen als Anteil des unregulierten Mietenmarktes (= Summe von GBV und privaten unregulierten Mieten) steigt. Die relevante Bezugsgröße in den nachfolgenden Schätzungen ist daher:

$$\text{Anteil_GBV}_{it} = \frac{\text{Marktanteil GBV}}{(\text{Marktanteil GBV} + \text{Marktanteil Privat})}$$

Wobei der Marktanteil GBV und der Marktanteil Privat jeweils den Anteil am Gesamtwohnungsbestand eines Bezirks misst. Wichtig ist dabei zu betonen, dass beim privaten Marktanteil nur unregulierte Wohnungen berücksichtigt werden, d. h. jene die keiner Preisregulierung im Sinne des Mietrechtsgesetzes (MRG) unterliegen. Dies schließt insbesondere Wohnungen mit Baujahren vor 1945 aus, die dem Richtmietzins- oder Kategoriemietzinsregime unterliegen.

Ganz konkret wird dabei der statistische Zusammenhang zwischen der Miete einer privaten Mietwohnung in Bezirk i zum Zeitpunkt t und dem Anteil von GBV in Bezirk i zum Zeitpunkt t über folgende Gleichung hergestellt:

$$\text{Miete_m}^2_{it} = \beta_0 + \beta_1 * \text{Anteil_GBV}_{it} \text{ (nur für private Mietwohnungen)}$$

Wobei die abhängige Variable Miete_m^2_{it} die inflationsbereinigte Miete pro m^2 Wohnfläche repräsentiert. Aus Vergleichbarkeitsgründen wird dabei der gesamte Wohnungsaufwand berücksichtigt, d. h. auch die Betriebskosten sowie die entsprechende Umsatzsteuer³³⁾. Nicht inkludiert sind Heizungs- und Warmwasserkosten. Die Zeitpunkte t entsprechen dabei den Jahren um die jeweiligen Volkszählungen – für die Volkszählung 1981 wären das die Jahre 1980, 1981, 1982, wobei der Anteil_GBV in diesen drei Jahren konstant ist.

Da die Miethöhe jedoch von einer Vielzahl an Faktoren beeinflusst wird, und nicht alle dieser Faktoren messbar bzw. beobachtbar sind, wird neben der absoluten Miethöhe zumeist auf das

³³⁾ Die Umsatzsteuer beträgt sowohl für den Mietaufwand als auch die Betriebskosten 10%.

Differential zwischen privater und gemeinnütziger Miete eingegangen. Die Idee dieses Zugangs ist, dass GBV-Mieten als Kostenmieten interpretiert werden können, wodurch regionale Faktoren wie Baukosten oder Grundstückskosten Berücksichtigung finden. Wie bereits an mehreren Stellen im Bericht gezeigt, weisen die GBV-Mieten mehrere Eigenschaften auf, welche sie vergleichbar mit einer Baukostenbetrachtung wie in Glaeser und Gyourko (2018) machen. So ist die Entwicklung der Mieten im GBV-Bereich ausgesprochen stabil, und im Gegensatz zu den privaten Mieten praktisch unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung. Ähnlich wie bei den Baukosten sind zudem nur relativ schwache Bundesländerunterschiede bei den GBV-Mieten zu beobachten (siehe Kapitel 5.2.2).

Ein Problem beim Vergleich zwischen GBV-Mieten und privaten unregulierten Mietwohnungen stellen die Finanzierungsbeiträge dar, welche beim Bezug einer GBV-Wohnung zu entrichten sind. Die Finanzierungsbeiträge sollten aber auch zwei Gründen für die hier vorliegende Analyse wenig relevant sein: Erstens, durch die Umlegung der Finanzierungsbeiträge auf 100 Jahre Nutzungsdauer ist der Beitrag zu den Mieten selbst in den Bundesländern Wien und Burgenland, welche die höchsten Beiträge ausweisen, mit rund 16 Cent/m² pro Monat sehr gering. Zweitens, und noch wichtiger ist jedoch der Umstand, dass substanzielle Finanzierungsbeiträge erst in den 2010er Jahren zu beobachten waren. In den hier analysierten Jahren von 1981 bis 2003 sollte dieser Faktor also keine relevante Rolle spielen³⁴⁾.

Um das Differential zwischen privater Miete und Kosten- bzw. GBV-Miete zu schätzen, und die Abhängigkeit des Differentials zum lokalen Anteil der GBV zu modellieren wird folgendes Modell geschätzt:

$$Miete_m^2_{it} = \beta_0 + \beta_1 * Anteil_GBV_{it} + \beta_2 * Private_Miete_{it} + \beta_3 * Anteil_GBV_{it} * Private_Miete_{it}$$

wobei die Variable *Private_Miete_{it}* ein Indikator für eine private Mietwohnung (im Gegensatz zu einer GBV-Wohnung) darstellt. Der Koeffizient β_2 misst dabei das Mietdifferential zwischen Privater und GBV-Miete, bei einem GBV-Anteil von Null³⁵⁾. Der Koeffizient auf den Interaktionsterm, β_3 , misst dann, inwiefern sich das Mietdifferential mit einem steigenden Anteil von GBV ändert.

Da die obige Regression viele wesentliche Einflussfaktoren von Mieten ignoriert, die auch mit dem GBV-Anteil korreliert sein könnten, werden schrittweise weitere Faktoren in die Regressionen aufgenommen. Dabei geht es einerseits um wohnungsspezifische Faktoren im Sinne von Qualitäts- und Lagecharakteristika, welche direkt aus dem Mikrozensus entnommen werden

³⁴⁾ Dies legen auch die Daten zu Finanzierungsbeiträgen im Household Finance and Consumption Survey der ECB/OeNB (2021) nahe. Hier sind nur in Wohnungen aktueller Bauperioden wie 2011 bis 2020 hohe Finanzierungsbeiträge ausgewiesen, welcher im Bereich über 10 Cent pro m² pro Monat liegen.

³⁵⁾ In Spezifikationen mit Regions-Fixen-Effekten verändert sich die Interpretation dahingehend, dass der Koeffizient das Mietdifferential beim durchschnittlichen GBV-Anteil misst.

können. Andererseits aber auch um Faktoren, welche den nationalen oder lokalen Wohnungsmarkt beeinflussen können. Dabei ist besonders die Bevölkerung³⁶⁾, Wohnungsanzahl, und der Anteil Miete an allen Wohnverhältnissen im Bezirk zu nennen.

Diese Faktoren gehen als Kontrollvariablen, dargestellt durch den Vektor X , in die Regression ein

$$Miete_m^2_{it} = \beta_0 + \beta_1 * Anteil_GBV_{it} + \beta_2 * Private_Miete_{it} + \beta_3 * Anteil_GBV_{it} * Private_Miete_{it} + \beta_x * X_{it}$$

Um die unterschiedliche Preissetzung zwischen den beiden Segmenten auch in den Kontrollvariablen zu berücksichtigen, und möglichst viel Querschnittsvariation abzufangen, gehen die Kontrollvariablen zudem interagiert mit dem Indikator für private Miete ein.

$$Miete_m^2_{it} = \beta_0 + \beta_1 * Anteil_GBV_{it} + \beta_2 * Private_Miete_{it} + \beta_3 * Anteil_GBV_{it} * Private_Miete_{it} + \beta_x * X_{it} + \beta_y * X_{it} * Private_Miete_{it}$$

Während damit zwar einige wesentliche Determinanten von Mietpreisen in das Modell eingehen (siehe Infobox 5.1 für Details zu diesen Variablen), verbleibt eine Vielzahl unbeobachtbarer oder schwer messbarer Faktoren. So wird die Miethöhe und das Differential in einer Region von Faktoren wie einer Universität, der Situation am lokalen Arbeitsmarkt, oder auch allgemein den lokalen Annehmlichkeiten – von Freizeitmöglichkeiten, Kultur und Kulinarik bis hin zur Schulqualität, der sozialen Situation und Kriminalität – abhängen.

Viele dieser Faktoren sind nicht systematisch auf regionaler Ebene mess- bzw. abbildbar, und bergen daher die Gefahr von Scheinkorrelationen. Die dadurch auftretenden Identifikationsprobleme, und entsprechende Lösungsstrategien werden im nachfolgenden Kapitel erläutert.

³⁶⁾ Die Bevölkerungs- und Wohnungszahl gehen in logarithmierter Form in die Schätzungen ein.

Infobox 5.1: Kontrollvariablen

Ausstattungskategorie (Quelle: Mikrozensus): Wie die vorigen Kapitel gezeigt haben, gibt es zwischen den Anbietersegmenten große Unterschiede in der Qualität der angebotenen Wohnungen. Und auch im zeitlichen Verlauf hat es deutliche Anpassungen gegeben, welche die Segmente in unterschiedlicher Intensität betroffen haben. Um die Wohnungsqualität im Sinne der Ausstattung zu berücksichtigen, werden die Wohnungen anhand der Mikrozensusinformationen in Kategorien eingeteilt. Die vier Ausstattungskategorien sind wie folgt definiert und folgen weitestgehend der Definition von Statistik Austria (siehe Statistik Austria, 2022):

- Kategorie A (Bad, WC und Zentralheizung): Dies ist die Referenzkategorie, welche durch Vorhandensein eines Badezimmers oder eine Duschnische, WC und Zentralheizung bzw. eine andere fest installierte Heizung gekennzeichnet ist.
- Kategorie B (Bad, WC und Einzelofenheizung): Im Unterschied zu Kategorie A Wohnungen sind hier Einzelofenheizungen oder Wohnungen ohne (vom Vermieter zur Verfügung gestellte) Heizung umfasst.
- Kategorie C (WC, Wasserentnahme): Gegenüber Kategorie B Wohnungen fehlt das Badezimmer bzw. die Duschnische. WC und Wasserentnahme sind vorhanden, die Heizungsart ist nicht relevant.
- Kategorie D (kein WC in der Wohnung): In der Wohnung ist kein WC vorhanden, die anderen Charakteristika sind nicht relevant.

Größenkategorie (Quelle: Mikrozensus): Aufgrund höherer spezifischer Kosten von kleinen Wohnungen durch Nassräume und Installationen bzw. Haustechnik, wird neben der Division des Wohnungsaufwands durch die Wohnfläche auch die Wohnungsgröße an sich berücksichtigt. Um einen möglichst flexiblen Zusammenhang zwischen m^2 -Miete und Wohnungsgröße zu erlauben, werden die Wohnungen in übliche Größenkategorien eingeteilt, und diese in der Regression aufgenommen. Dabei werden folgende Kategorien unterschieden:

- $X < 30 \text{ m}^2$
- $30 \text{ m}^2 \leq X < 45 \text{ m}^2$
- $45 \text{ m}^2 \leq X < 60 \text{ m}^2$
- $60 \text{ m}^2 \leq X < 90 \text{ m}^2$
- $90 \text{ m}^2 \leq X < 120 \text{ m}^2$
- $120 \text{ m}^2 \leq X$

Als Referenzkategorie wird dabei eine Wohnung im Intervall 60 bis 90 m^2 herangezogen.

Gemeindegrößenklasse (Quelle: Mikrozensus): Die starken Unterschiede zwischen Wohnungsmärkten unterschiedlicher Siedlungsstruktur und Größe – sowohl hinsichtlich der Verbreitung von GBV, als auch der Miethöhen und Differentiale – zeigen, dass die interregionale Lage

einer Wohnung ebenfalls ein wichtiges Kriterium darstellt. Im Mikrozensus sind dabei Wohnungen einer Gemeindegrößenklasse zugeordnet, welche ebenfalls als Kategorie in die Schätzungen eingeht:

- $X \leq 2000$ Einwohner
- $2001 \text{ Einwohner} \leq X \leq 5000 \text{ Einwohner}$
- $5001 \text{ Einwohner} \leq X \leq 10000 \text{ Einwohner}$
- $10001 \text{ Einwohner} \leq X \leq 50000 \text{ Einwohner}$
- $100001 \text{ Einwohner} \leq X$

Die Gemeindegrößenklasse wird zudem in der Instrumentenvariablen-Strategie (siehe nachfolgendes Kapitel 5.2.2) herangezogen, um Bezirke mit unterschiedlicher Gemeindestruktur zu bestimmen.

Bevölkerung des Bezirks (Quelle: Volks- und Registerzählungen): Die Bevölkerung und die Bevölkerungsentwicklung sind klarerweise zentrale Determinanten der Wohnungsnachfrage. Um diese zu berücksichtigen geht die Bevölkerung in logarithmierter Form in die Schätzungen ein (Statistik Austria, 2021f).

Wohnungsanzahl des Bezirks (Quelle: Volks- und Registerzählungen): Die Anzahl der Wohnungen in einem Bezirk bzw. die Veränderung messen die Angebotsentwicklung in einem Bezirk. Besonders angebotsbeschränkte Regionen können möglicherweise auf Nachfrageschocks nur unzureichend reagieren, wodurch ein direkter Effekt auf die Mieten zu erwarten ist. Umgekehrt sollten starke Angebotsveränderungen die Mietpreise dämpfen.

Anteil Miete an allen Hauptwohnsitzen im Bezirk (Quelle: Volks- und Registerzählungen): Da die Wohnungsmärkte regional sehr starke Schwankungen in der Rolle von Eigentum ausweisen, soll die Größe des Mietenmarktes in einer Region in den Schätzungen berücksichtigt werden.

5.2.2 Identifikationsstrategie

Die Studie versucht das Risiko von Verzerrungen durch unbeobachtbare Heterogenität auf zwei Arten zu minimieren. Einerseits über möglichst breit ausspezifizierte Modelle, wo Bezirks-Fixe-Effekte die Querschnittsinformation neutralisieren und nur mehr Veränderungen innerhalb der Bezirke zur Messung der Koeffizienten verwendet werden. Dieser Zugang soll sicherstellen, dass keine initialen bzw. zeitunabhängigen Unterschiede zwischen den Bezirken – wie z. B. in der Verfügbarkeit von Bauland oder einer restriktiven Flächenwidmung – die Ergebnisse treiben.

Hinzu kommen Zeit-Fixe Effekte³⁷⁾, sodass auch nationale Trends in den Mieten herausgefiltert werden sollen, um die Ergebnisse nicht durch allgemeine Preissteigerungen (z. B. in den Baukosten oder Erhaltungskosten) zu beeinflussen.

Zusätzlich zum gepoolten Modell, welches obigen Kapitel dargestellt wurde, werden daher jeweils zwei weitere Modelle geschätzt, wo Bezirks- und Zeit-Fixe Effekte eingehen:

$$Miete_m^2_{it} = \beta_0 + \beta_1 * Anteil_GBV_{it} + \beta_2 * Private_Miete_{it} + \beta_3 * Anteil_GBV_{it} * Private_Miete_{it} \\ + \beta_x * X_{it} + \beta_y * X_{it} * Private_Miete_{it} + \gamma_i + \delta_t$$

$$Miete_m^2_{it} = \beta_0 + \beta_1 * Anteil_GBV_{it} + \beta_2 * Private_Miete_{it} + \beta_3 * Anteil_GBV_{it} * Private_Miete_{it} \\ + \beta_x * X_{it} + \beta_y * X_{it} * Private_Miete_{it} + \gamma_i + \delta_t \\ + \gamma_i * Private_Miete_{it} + \delta_t * Private_Miete_{it}$$

Durch die Berücksichtigung von Zeit-Fixen Effekten und Bezirks-Fixen Effekten nutzen die beiden hier dargestellten Modelle primär die Längsschnittsinformation in den Daten, und analysieren den Effekt der von einer Veränderung im Anteil des GBV Anteils ausgehen. Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden dargestellten Modellen liegt darin, dass im ersten Modell die durchschnittlichen Mietunterschiede zwischen den Bezirken neutralisiert werden, wogegen im zweiten Modell sogar die durchschnittlichen Differentiale (zwischen GBV und privaten Mieten) zwischen den Bezirken neutralisiert werden. Die beiden Modelle entsprechen dann im Wesentlichen einem typischen Difference-in-Difference Ansatz, wo die zeitliche Veränderung der Mieten von „betroffenen“ (hohe GBV-Anteil) mit „nicht betroffenen“ Bezirken (niedriger GBV-Anteil) verglichen wird.

Da die zentrale erklärende Variable, der Anteil von GBV am unregulierten Mietenmarkt, nur auf Bezirksebene variiert, werden die Standardfehler in allen Schätzungen auf Bezirksebene geclustered. In Schätzungen auf NUTS-3 Ebene, werden die Standardfehler auf NUTS-3 Ebene geclustered.

Zusätzlich zu diesem Difference-in-Difference Ansatz wird im nachfolgenden auch ein Instrumentenvariablenansatz verfolgt. Hintergrund dieses Zugangs ist, dass auch in der Längsschnittsinformation noch unbeobachtbare Heterogenität verbleibt, die sich auch als umgekehrte Kausalität äußern kann: So ist beispielsweise anzunehmen, dass hohe Mieten bzw. hohe Mietdifferentiale Profitmöglichkeiten für private Wohnungsanbieter darstellen. Unter der Annahme von profitmaximierenden privaten Anbietern, könnten hohe Mieten zu mehr privatem unreguliertem Wohnbau führen, und damit den GBV-Anteil in einem Bezirk verändern.

³⁷⁾ Bei den zeit-fixen Effekten handelt es sich um Indikatorvariablen für die Jahre der Volkszählungen. Da jeweils auch das Jahr vor und nach der Volkszählung in die Schätzungen eingeht, erhalten auch diese Jahre denselben Indikator. Dieser Indikator misst dann den durchschnittlichen Anstieg in diesen 3 Jahren, gegenüber der Basisperiode (1980, 1981, 1982).

Um derartige Effekte auszuschließen, kann anstatt des tatsächlich beobachteten Anteils von GBV in einem Bezirk ein „erwartbarer“ Anteil verwendet werden. Dieser erwartbare Anteil wird gebildet auf Basis der nationalen Wachstumsraten des GBV-Anteils in unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen, und dann entsprechend der Anteile der jeweiligen Bezirke an den unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen auf die Bezirksebenen umgelegt. Die Idee hinter dieser Identifikationsstrategie, auch genannt Shift-share-Instrumente oder Bartik-Instrumente (siehe Goldsmith-Pinkham et al., 2020; Borusyak et al., 2022), ist dass bezirksspezifische Abweichungen vom erwartbaren nationalen Trend möglicherweise auf Selektionseffekten beruhen, und deshalb nicht berücksichtigt werden sollen. Die Bezirke unterscheiden sich dann in ihren erwartbaren Entwicklungen nur durch ihre Struktur von Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen.

5.3 Deskriptive Statistiken

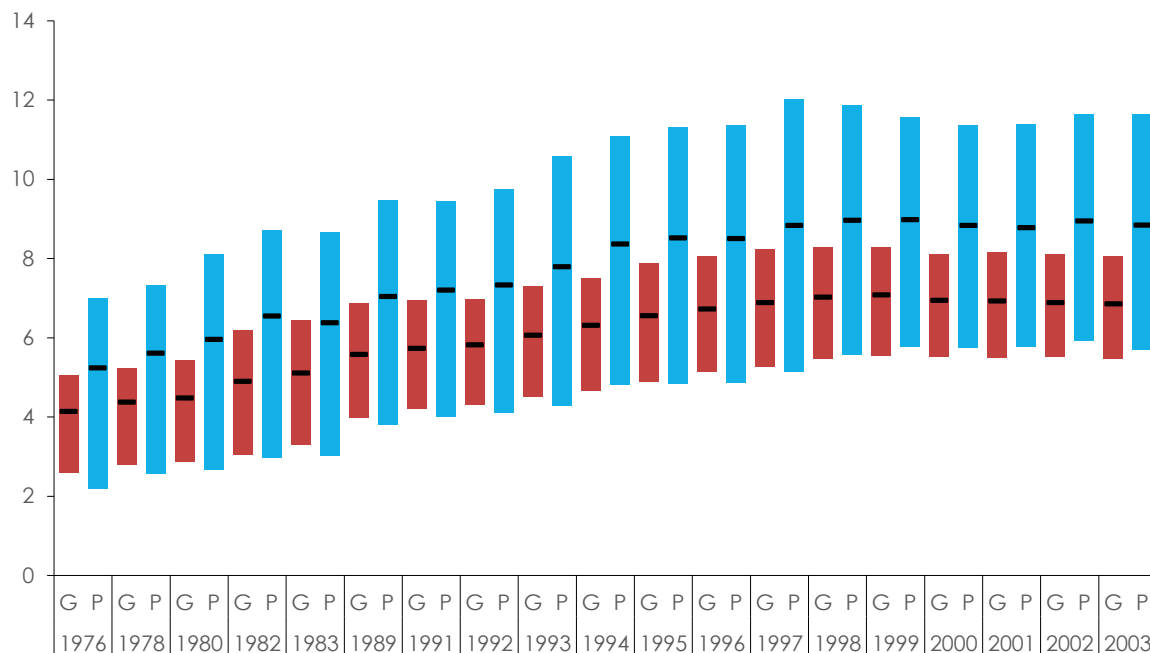
Vor der Präsentation der Ergebnisse, sollen in diesem Kapitel Statistiken und Abbildung zu zentralen Variablen in den Schätzgleichungen dargestellt werden. Einerseits geht es dabei um die abhängige Variable in den Schätzungen, d. h. den Mieten bzw. Differenzialen zwischen GBV und privater Miete. Andererseits soll nochmals fokussiert auf die wesentliche erklärende Variable, den Anteil der GBV am unregulierten Mietenmarkt, eingegangen werden. Da die zeitliche Veränderung im Kern der Identifikationsstrategie steht, werden besonders die Veränderungen von 1981 auf 1991 und 1991 auf 2001 diskutiert.

5.3.1 Mietpreise im GBV und im privaten unregulierten Segment

Wie bereits im vorigen Kapitel erläutert, wird in den ökonometrischen Schätzungen vorwiegend das Differential zwischen GBV-Mieten und den Mieten im privaten unregulierten Sektor analysiert. Das Mietdifferential zwischen den beiden Segmenten soll dabei, nach Berücksichtigung von Qualität und anderen Wohnungscharakteristika, die Abweichung der Marktmiete von einer Kostenmiete messen. Hinweise in diese Richtung gab es bereits in Kapitel 3.3, wo die zeitliche Entwicklung der m²-Mieten im GBV-Segment praktisch keine zyklische Komponente ausweist, wogegen die privaten Mieten sehr starke Boom- und Bust-Phasen zeigen.

Die Entwicklung der (inflationsbereinigten) m²-Mieten für private unregulierte Miete zwischen 1976 und 2003 ist in Abbildung 5.1 dargestellt. Grundsätzlich zeigt sich eine Zunahme der Mieten in beiden Segmenten, was impliziert, dass die Kostenmieten auch im GBV-Bereich stärker gestiegen sind als die Inflation. Die durchschnittlichen Mieten im privaten unregulierten Segment sind dabei von 1981 bis 1991 etwa gleich stark gestiegen wie die Mieten im GBV-Bereich, um rund 1 €/m². Das durchschnittliche Differential lag zu beiden Zeitpunkten bei rund 1,5 €/m².

Abbildung 5.1: **Entwicklung der m²-Mieten für GBV und private, unregulierte Wohnungen, 1976 bis 2003**



Q: Statistik Austria (2021d). – G ... GBV, P ... Private unregulierte Miete.

Anders stellt sich die Situation dann im Jahr 2001 dar: die privaten Mieten stiegen seit 1991 um rund 1,5 €, wogegen die GBV-Mieten um knapp 1,1 € zunahmen. Diese ungleiche Entwicklung in den 1990er Jahren führte zu einem Anstieg des Mietdifferentials von 1,5 €/m² in 1991 auf 1,9 €/m² in 2001. Noch deutlicher zeigt sich die Zunahme des Differentials bei Betrachtung der Verteilungen der Mieten. Auffällig ist dabei einerseits, dass die Streuung der m²-Mieten im privaten Mietsegment durchwegs höher ist als im GBV-Bereich, was durch die kostenbasierte Kalkulation wenig verwunderlich erscheint. Die merklich geringen Schwankungen innerhalb der GBV-Mieten ist auch als Indiz dafür zu werten, dass GBV-Mieten als Kostenmieten interpretiert werden können.

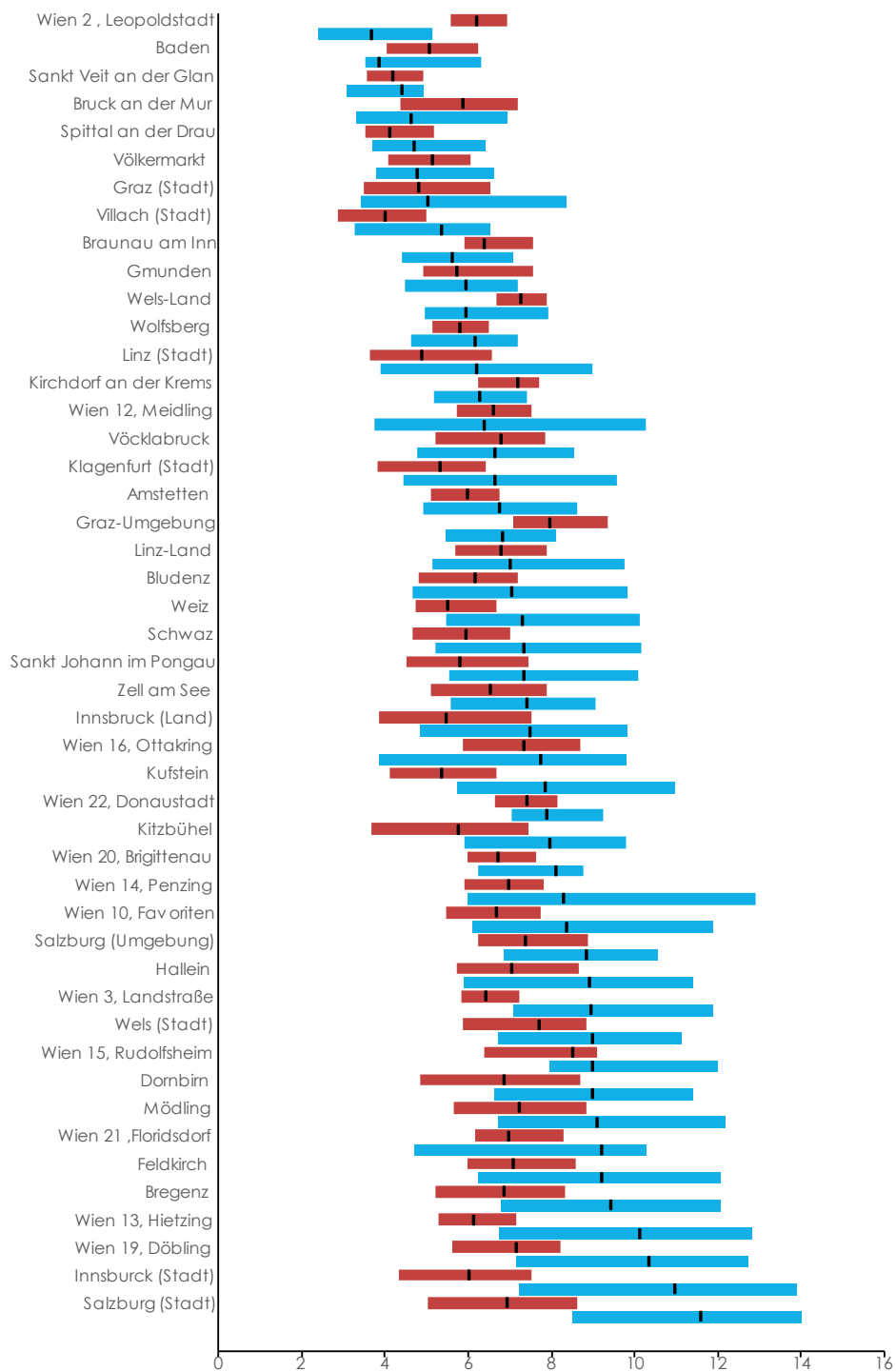
Zu Beginn der 1980er und 1990er Jahre lagen die Mediane der beiden Segmente noch relativ nahe beieinander, und erst im Laufe der 1990er Jahre stieg die Medianmiete im unregulierten Segment markant. Zu Beginn der 2000er Jahre lag die mittlere Miete im unregulierten Segment bereits über dem 75. Perzentil der GBV-Mieten – d. h. 75% aller GBV-Mieten lagen unter dem mittleren Preis im unregulierten Segment (rund 8,5 €/m²).

Besonders relevant für den vorliegenden Kontext sind die Preisdifferenziale auf Bezirksebene. Dabei zeigen sich ausgesprochen große regionale Unterschiede, sowohl in der Miethöhe als auch bezogen auf die Differenziale. Wie in Abbildung 5.2 für ausgewählte Bezirke³⁸⁾ dargestellt,

³⁸⁾ Bezirke werden dargestellt, wenn je Volkszählung zumindest 100 Wohneinheiten für GBV und private Mietwohnungen vorliegen.

sind dabei die Durchschnitts- und Medianmieten im privaten Sektor fast durchwegs über jenen in GBV-Wohnungen. Dasselbe gilt für Vergleiche des 25. oder 75. Perzentils. Bezirke mit negativen Differentialen, d.h. Bezirke wo GBV-Wohnungen teurer sind als private unregulierte Mietwohnungen, erklären sich zumeist durch Qualitätsunterschiede. Auch im Längsschnitt bietet der Datensatz ausreichend Variation, da die Entwicklung der (deflationierten) Mieten über die Bezirke hinweg keineswegs gleichmäßig verlief. So zeigt sich beispielsweise in einigen zentralen Lagen wie Salzburg oder Innsbruck, dass die Mieten bereits in den 1980er Jahren deutlich über 10 € (deflationiert) lagen, und die Dynamik hier schwächer war als in weniger urbanen Bezirken. Insgesamt verbleibt jedenfalls auch nach Bereinigung um einen allgemeine Zeittrend noch ausreichend regionale Variation um die Effekte einer Änderung im GBV-Anteil zu identifizieren.

Abbildung 5.2: **Bezirksspezifische m²-Mieten für GBV und private, unregulierte Wohnungen, 2001**



Q: Statistik Austria (2021d). – Rot ... GBV, Türkis ... unregulierte private Miete. – Ausgewählte Bezirke (siehe Fußnote 38).

5.3.2 Entwicklung des Bestandes an GBV und privaten unregulierten Wohnungen

Zeitgleich mit dem Anstieg der Mietendifferentiale in den 1990er Jahren, gab es in Österreich einen deutlichen Zuwachs im Segment der unregulierten privaten Mietwohnungen. Wie in Übersicht 5.1 dargestellt, lag der Anteil der privaten unregulierten Miete im Jahr 1981 und 1991 bei nur knapp über 5%. 1990 gab es ein stärkeres Wachstum und der Anteil wuchs bis ins Jahr 2001 auf knapp 9% an – die Zahl der unregulierten Mietwohnungen stieg von 154.000 im Jahr 1991 auf 288.000 im Jahr 2001.

Übersicht 5.1: **Mietwohnungsbestand nach Anbietersegmenten, 1981, 1991 und 2001**

	1981	1991	2001
		Anzahl	
Insgesamt	2.692.833	2.967.604	3.315.347
Miete, insgesamt	1.133.881	1.139.298	1.322.229
Miete, GBV	239.997	317.280	369.102
Miete, kommunal	279.704	315.942	316.739
Miete, MRG	466.950	351.884	347.931
Miete, unreguliert	147.230	154.192	288.457
		Anteile, in %	
Insgesamt	100,0	100,0	100,0
Miete, insgesamt	42,6	38,9	40,4
Miete, GBV	9,0	10,8	11,3
Miete, kommunal	10,5	10,8	9,7
Miete, MRG	17,6	12,0	10,6
Miete, unreguliert	5,5	5,3	8,8

Q: Statistik Austria (2021c).

Dieser Zuwachs mag überraschend erscheinen, besonders vor dem Hintergrund, dass die privaten Mietwohnungen insgesamt zwischen 1980 und 2001 nur ein schwaches Wachstum verzeichneten (615.000 auf 635.000 Wohnungen) und Anteile am Gesamtwohnungsbestand einbüßten (von 23% auf 19%). Dabei ist jedoch zu erwähnen, dass das Gros der privaten Mietwohnungen aus dem Bestand vor 1945 stammt, und daher vielfach der Regulierung durch das MRG unterliegt. So repräsentierten private Mietwohnungen im Jahr 1981 zwar über 20% aller Hauptwohnsitzwohnungen, jedoch fallen mehr als drei Viertel davon (471.000 Wohnungen von über 600.000 privaten Mietwohnungen) unter die Mietpreisregulierung des MRG³⁹⁾, und sind daher nicht als Marktmiete zu verstehen. Und speziell das Segment der privaten regulierten Mieten verzeichnete sowohl in den 1980er Jahren als auch in den 1990er Jahren einen Rückgang⁴⁰⁾.

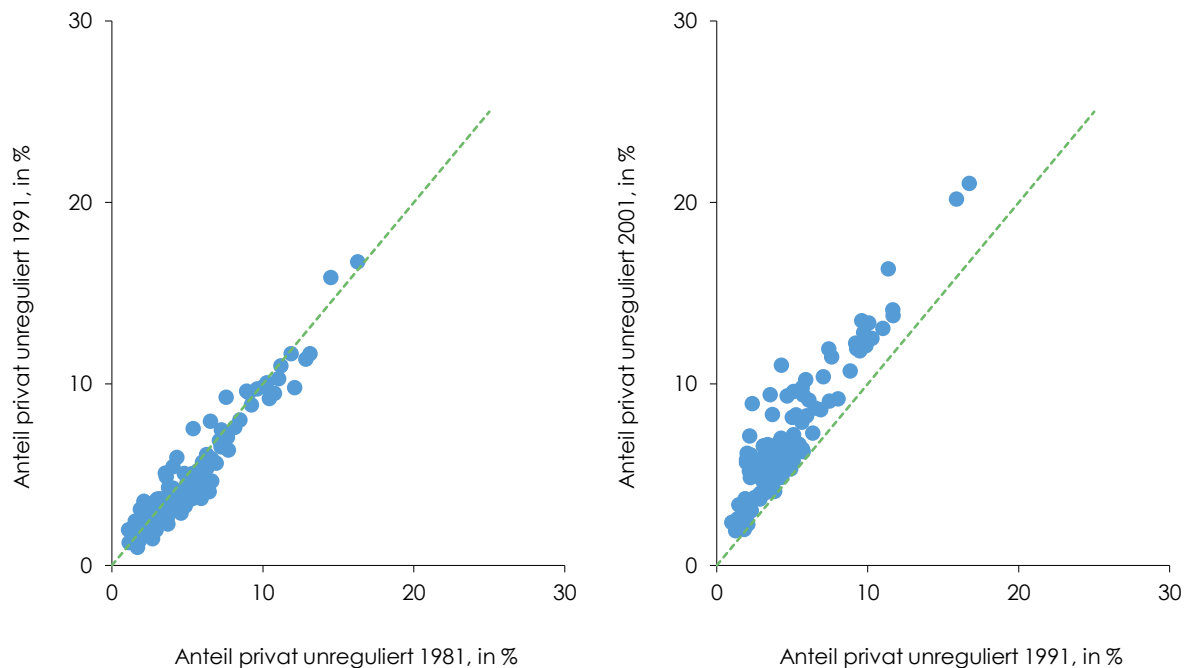
Für die vorliegende Studienfrage ist jedenfalls höchst relevant festzuhalten, dass das private unregulierte Mietwohnungssegment in den 1990er Jahren ein starkes Wachstum verzeichnete,

³⁹⁾ Private Mietwohnungen werden in den Daten als unreguliert identifiziert, indem bei Gebäuden mit mehr als zwei Wohneinheiten nur jene mit Baujahr nach 1945 gezählt werden. Wohnungen in Gebäuden mit weniger als drei Einheiten unterliegen unabhängig vom Baujahr nicht der Mietenregulierung des MRG.

⁴⁰⁾ Die Interpretation dieser Rückgänge gehen über die vorliegende Studie hinaus, sind aber konsistent mit Studien zu den Effekten von Mietpreisregulierungen, welche zu einer Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen führen (siehe Diamond et al., 2019).

das auch breit über die Bezirke hinweg zu einem Anstieg im Anteil der privaten unregulierten Mietwohnungen geführt hat (siehe Abbildung 5.3).

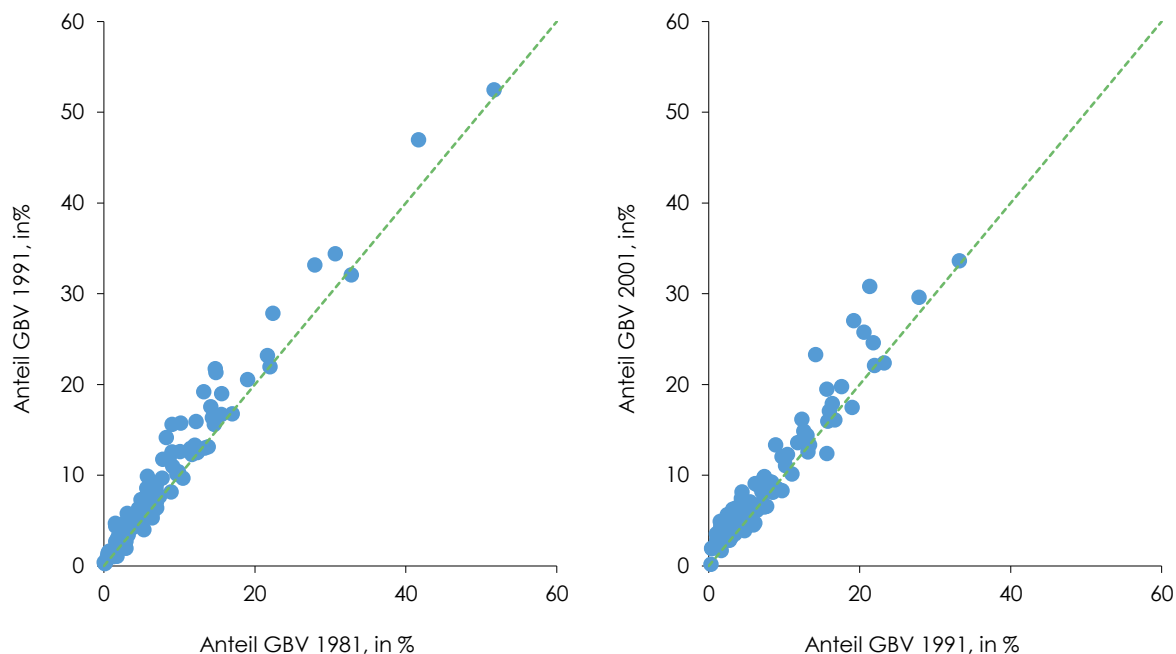
Abbildung 5.3: **Entwicklung des Anteils von privaten, unregulierten Mietwohnungen am Wohnungsmarkt auf Bezirksebene, 1981 vs. 1991 und 1991 vs. 2001**



Q: Statistik Austria (2021c).

Weitaus weniger dynamisch und volatil stellt sich demgegenüber die Entwicklung des Anteils der GBV an den jeweiligen Wohnungsmärkten dar. Wie in Abbildung 5.4 zu sehen, wuchs der Anteil der GBV in den jeweiligen Bezirken in beiden Jahrzehnten in fast allen Bezirken, jedoch deutlich gemächlicher als die starken Zuwächse im privaten Segment in den 1990er Jahren.

Abbildung 5.4: **Entwicklung des Anteils von GBV- Mietwohnungen am Wohnungsmarkt auf Bezirksebene, 1981 vs. 1991 und 1991 vs. 2001**

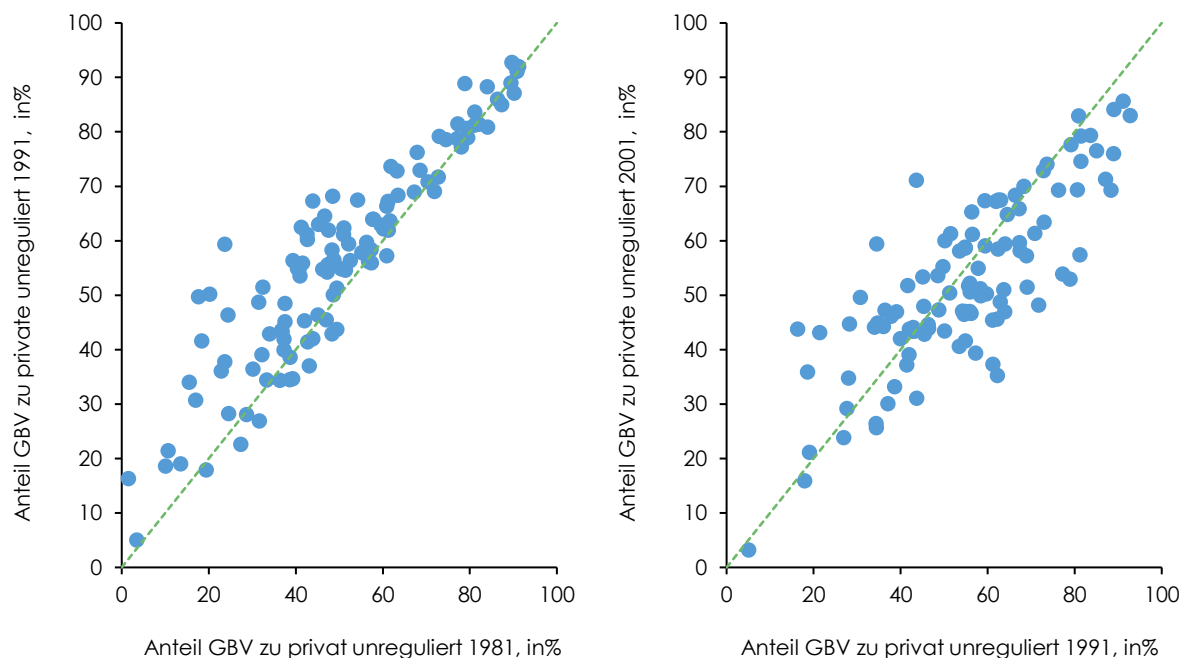


Q: Statistik Austria (2021c), WIFO.

Bezogen auf die zentrale Variable in den ökonometrischen Schätzungen, dem Anteil der GBV am unregulierten Mietenmarkt (GBV plus private unregulierte Miete), führt diese Entwicklung tendenziell zu unterschiedlichen Mustern: Zu Beginn der 1980er Jahre lag der Anteil der GBV bei 62%, und stieg bis 1991 auf 67%, was primär dem durchgängigen Wachstum der GBV bei gleichzeitig verhaltenem Wachstum der privaten Miete geschuldet war. In den 1990er Jahren führte aber das starke Wachstum der unregulierten privaten Miete zu einer Trendumkehr, und der Anteil sank von 67% auf 56%.

Wichtig für die ökonometrischen Schätzungen ist dabei, dass es auf Bezirksebene trotz des starken nationalen Trends doch ausreichend Variation gab, was die Veränderung der GBV Anteile betrifft (siehe Abbildung 5.5). Dadurch kann untersucht werden, ob die Steigerungen bei den Mieten bzw. den Differentials zwischen GBV und privater Miete in Zusammenhang mit der Entwicklung der Anteile der unterschiedlichen Segmente stehen.

Abbildung 5.5: **Entwicklung des GBV-Anteils am unregulierten Mietwohnungssegment auf Bezirksebene, 1981 vs. 1991 und 1991 vs. 2001**



Q: Statistik Austria (2021c), WIFO.

Zur Einordnung der nachfolgenden Ergebnisse sind in Übersicht 5.2 noch die Anteile GBV am unregulierten Mietenmarktes je Bezirk in den Volkszählungsjahren 1981, 1991 und 2001 dargestellt. Die Übersicht zeigt auch beispielsweise, dass es kaum Bezirke mit GBV-Anteilen unter 20% oder über 80% gibt, und bis auf wenige Ausnahmen daher immer eine gewisse Durchmischung der beiden Anbietersegmente vorherrscht. Dabei sind jedoch auch innerhalb der Bundesländer deutliche Anteilsunterschiede zu sehen, was als weiteres Argument für eine möglichst kleinräumige Analyse gewertet werden kann.

Übersicht 5.2: **Anteile der GBV am unregulierten Mietwohnungsmarkt, Bezirke 1981, 1991, 2001**
Sortierung der Bezirke je Bundesland aufsteigend im Jahr 1991

Bundesland	Bezirk	1981	1991	2001
		Anteile in %		
Burgenland	Güssing	38,6	34,4	59,4
	Jennersdorf	36,8	43,6	71,1
	Eisenstadt-Umgebung	17,6	49,7	55,2
	Oberpullendorf	39,4	56,3	65,2
	Oberwart	48,8	56,4	61,2
	Mattersburg	41,3	62,4	67,5
	Neusiedl am See	46,6	64,5	64,8
	Eisenstadt (Stadt)	61,8	73,6	74,0
Niederösterreich	Krems (Land)	1,5	16,3	43,7
	Mistelbach	10,7	21,4	43,1

	Melk	17,0	30,7	49,6
	Zwettl	15,5	34,0	44,1
	Horn	39,3	34,7	44,9
	Waidhofen an der Thaya	18,4	41,6	51,7
	Gänserndorf	37,6	48,5	53,5
	Korneuburg	20,3	50,1	60,0
	Hollabrunn	32,5	51,5	61,3
	Scheibbs	41,0	53,5	58,1
	Bruck an der Leitha	40,7	54,8	58,6
	Sankt Pölten (Land)	23,7	59,4	67,3
	Wiener Neustadt (Land)	47,5	61,9	67,2
	Amstetten	51,0	62,3	58,5
	Tulln	60,9	66,3	68,3
	Neunkirchen	43,9	67,3	59,6
	Gmünd	63,5	68,3	70,0
	Baden	67,3	68,9	57,2
	Lilienfeld	70,4	70,8	61,3
	Mödling	63,3	72,8	72,9
	Wiener Neustadt (Stadt)	68,6	72,9	63,4
	Sankt Pölten (Stadt)	72,9	79,2	77,6
	Wien Umgebung	84,1	80,9	82,9
Wien	Wien 1, Innere Stadt	3,5	5,0	3,2
	Wien 4, Wieden	43,1	37,0	30,0
	Wien 8, Josefstadt	49,5	43,7	31,0
	Wien 2, Leopoldstadt	48,1	55,9	52,1
	Wien 9, Alsergrund	60,9	57,2	39,3
	Wien 7, Neubau	42,6	61,2	37,3
	Wien 3, Landstraße	60,2	62,1	45,6
	Wien 18, Währing	60,9	62,2	35,2
	Wien 5, Margareten	59,6	62,8	48,7
	Wien 6, Mariahilf	57,7	63,9	46,9
	Wien 19, Döbling	71,9	69,0	51,4
	Wien 17, Hernals	72,8	71,7	48,2
	Wien 15, Rudolfsheim-Fünfhaus	78,0	77,2	53,9
	Wien 13, Hietzing	79,6	78,9	52,9
	Wien 12, Meidling	79,4	80,6	69,3
	Wien 20, Brigittenau	81,1	81,2	57,4
	Wien 10, Favoriten	87,3	85,0	76,5
	Wien 16, Ottakring	90,2	87,1	71,3
	Wien 14, Penzing	84,0	88,3	69,3
	Wien 21, Floridsdorf	78,8	88,9	76,0
	Wien 11, Simmering	89,5	88,9	84,1
	Wien 22, Donaustadt	90,9	91,1	85,6
	Wien 23, Liesing	89,6	92,7	83,0
Kärnten	Völkermarkt	24,5	46,4	43,9
	Klagenfurt Land	31,5	48,7	47,3
	Feldkirchen		53,4	40,6
	Wolfsberg	41,6	55,9	47,0
	Klagenfurt (Stadt)	48,3	58,3	51,2
	Spittal an der Drau	51,0	61,1	45,4
	Hermagor	61,2	67,2	65,8
	Sankt Veit an der Glan	54,2	67,4	58,2
	Villach Land	48,5	68,1	
	Villach (Stadt)	77,1	78,8	
Steiermark	Murau	10,1	18,6	35,8
	Hartberg		27,6	29,2
	Feldbach	28,7	28,0	34,8

Oberösterreich	Graz-Umgebung	23,7	37,8	46,1
	Leibnitz	38,7	38,6	33,2
	Fürstenfeld	43,9	42,0	43,8
	Radkersburg	48,4	42,9	43,4
	Deutschlandsberg	36,8	43,2	43,4
	Liezen	45,1	46,3	44,6
	Weiz	57,4	55,9	50,6
	Voitsberg	42,6	60,2	
	Graz (Stadt)	61,3	61,9	
	Mürzzuschlag	67,9	76,2	69,2
	Judenburg	74,5	78,6	
	Knittelfeld	82,1	81,4	79,2
	Bruck an der Mur	81,1	83,6	79,3
	Leoben	91,2	92,0	
	Grieskirchen	24,6	28,2	44,7
	Rohrbach	22,9	36,0	44,2
	Urfahr-Umgebung	32,2	39,0	46,9
	Gmunden	37,3	39,9	42,0
	Eferding	34,0	42,8	44,0
	Steyr-Land	37,5	45,1	53,3
	Kirchdorf an der Krems	47,2	54,2	47,0
	Wels-Land	46,2	54,7	58,8
	Braunau am Inn	50,5	54,8	41,6
	Schärding	40,4	54,9	47,0
	Vöcklabruck	47,4	55,5	51,7
	Perg	52,2	59,4	59,0
	Freistadt	45,3	63,0	67,4
	Ried im Innkreis	61,6	63,6	51,0
	Linz-Land	57,9	63,9	59,4
	Wels (Stadt)	77,3	81,4	74,6
	Linz(stadt)	86,4	86,0	
	Steyr (Stadt)	90,3	92,2	
Salzburg	Salzburg-Umgebung	13,5	19,0	21,1
	Tamsweg	30,1	36,4	47,2
	Zell am See	42,0	45,3	47,9
	Salzburg (Stadt)	48,6	50,0	43,4
	Hallein	49,4	51,3	50,4
Tirol	Sankt Johann im Pongau	55,1	57,8	54,9
	Imst	19,5	17,9	15,9
	Reutte	27,4	22,6	
	Kitzbühel	31,7	26,9	23,8
	Schwaz	36,4	34,3	26,4
Vorarlberg	Innsbruck (Land)	33,3	34,4	25,6
	Kufstein	42,7	41,4	37,1
	Innsbruck (Stadt)	51,4	54,6	46,4
	Lienz	56,7	56,2	46,6
	Landeck	56,3	59,7	50,2
	Feldkirch	37,3	41,9	39,0
	Bludenz	47,0	45,4	42,8
	Dornbirn	52,6	56,3	50,8
	Bregenz	57,3	58,3	49,8

Q: Statistik Austria (2021c).

5.4 Schätzergebnisse zum Zusammenhang Anteil GBV und Miethöhe

5.4.1 OLS Schätzungen

Die Schätzergebnisse aus den im vorigen Kapitel erläuterten Modellen sind in Übersicht 5.3 dargestellt. Dabei unterscheiden sich die Modelle im Wesentlichen durch die Frage, welcher Teil der Querschnittsvariation zwischen den Bezirken mittels Fixer-Effekte eliminiert wurde. In der ersten Spalte sind nur zeit-fixe Effekte enthalten, d. h. die Effekte werden auf Basis der Querschnitts- und Längsschnittsinformation geschätzt. Dagegen sind im Modell in der zweiten Spalte Bezirks-Fixe-Effekte enthalten, wodurch bereits ein großer Teil der Querschnittsinformation neutralisiert ist. Das Modell in der dritten Spalte kontrolliert dann nicht nur für Bezirks-Fixe-Effekte, sondern darüber hinaus werden Bezirks-Fixe-Effekte für GBV und private Mietwohnungen inkludiert, wodurch die durchschnittlichen Mietpreisdifferentiale zwischen den beiden Segmenten eliminiert werden.

Übersicht 5.3: Hauptergebnisse der OLS Schätzung

				Fortsetzung			
	(1)	(2)	(3)		(1)	(2)	(3)
vz#wrecht_miete_enc				30#gbv	0,870***	0,780***	0,752***
1991#gbv	0,894***	0,863***	0,880***		(4,71)	(4,41)	(4,18)
	(9,20)	(5,17)	(6,21)	30#priv	3,323***	3,301***	3,293***
1991#priv	1,050***	1,045***	1,005***		(16,82)	(15,31)	(15,12)
	(6,02)	(5,49)	(3,50)	45#gbv	0,142	0,103	0,0875
2001#gbv	1,598***	1,686***	1,777***		(1,63)	(1,26)	(1,08)
	(8,92)	(5,32)	(7,00)	45#priv	1,348***	1,347***	1,387***
2001#priv	1,641***	1,763***	1,634*		(8,990)	(8,980)	(9,510)
	(5,44)	(4,30)	(2,52)	90#gbv	-0,009	-0,000	0,037
ggkl#wrecht_miete_enc					(-0,08)	(-0,00)	(0,34)
2001#gbv	0,116	-0,0868	-0,104	90#priv	-0,841***	-0,850***	-0,872***
	(0,68)	(-0,71)	(-0,91)		(-5,19)	(-5,47)	(-5,54)
2001#priv	0,640**	0,527**	0,489*	120#gbv	-0,287	-0,290	-0,259
	(3,30)	(2,87)	(2,48)		(-1,09)	(-1,37)	(-1,18)
5001#gbv	0,156	-0,222	-0,175	120#priv	-1,155***	-1,150***	-1,154***
	(0,77)	(-1,43)	(-1,07)		(-5,70)	(-6,13)	(-6,36)
5001#priv	0,876***	0,625**	0,514*	gbv_priv_sum			
	(3,56)	(3,05)	(2,43)	gbv	0,882	-0,924	-1,730
10001#gbv	0,211	-0,435**	-0,332		(0,91)	(-0,55)	(-1,00)
	(0,87)	(-2,71)	(-1,92)	priv	5,436***	4,352***	7,715*
10001#priv	1,430***	1,099***	1,021***		(5,14)	(5,15)	(2,19)
	(4,73)	(6,32)	(5,49)	ln_build			
100001#gbv	0,870**	-1,884***	0	gbv	-1,304	-1,961	-2,017*
	(2,74)	(-6,68)	(.)		(-1,38)	(-1,55)	(-2,04)
100001#priv	2,250***	0	0	priv	0,497	0,198	-0,051
	(5,04)	(.)	(.)		(0,53)	(0,25)	(-0,02)
w_quali_enc#wrecht_miete_enc				ln_bev			
B#gbv	-2,140***	-1,960***	-1,974***	gbv	1,628	4,009**	3,749**
	(-15,27)	(-13,49)	(-13,37)		(1,70)	(3,04)	(2,73)
B#priv	-2,536***	-2,316***	-2,278***	priv	-0,648	-0,468	0,644
	(-11,81)	(-11,07)	(-11,21)		(-0,67)	(-0,58)	(0,24)

C#gbv	-2,935*** (-11,13)	-2,655*** (-11,84)	-2,694*** (-11,52)
C#priv	-4,520*** (-11,53)	-4,309*** (-11,27)	-4,231*** (-11,11)
D#gbv	-2,391*** (-6,94)	-2,207*** (-6,16)	-2,344*** (-6,44)
D#priv	-4,711*** (-11,55)	-4,594*** (-10,93)	-4,539*** (-10,64)
wm2_value_cut#wreht_miete_enc			
0#gbv	2,093** (3,36)	2,151*** (3,70)	2,133*** (3,62)
0#priv	5,869*** (11,72)	5,985*** (11,86)	6,013*** (11,96)

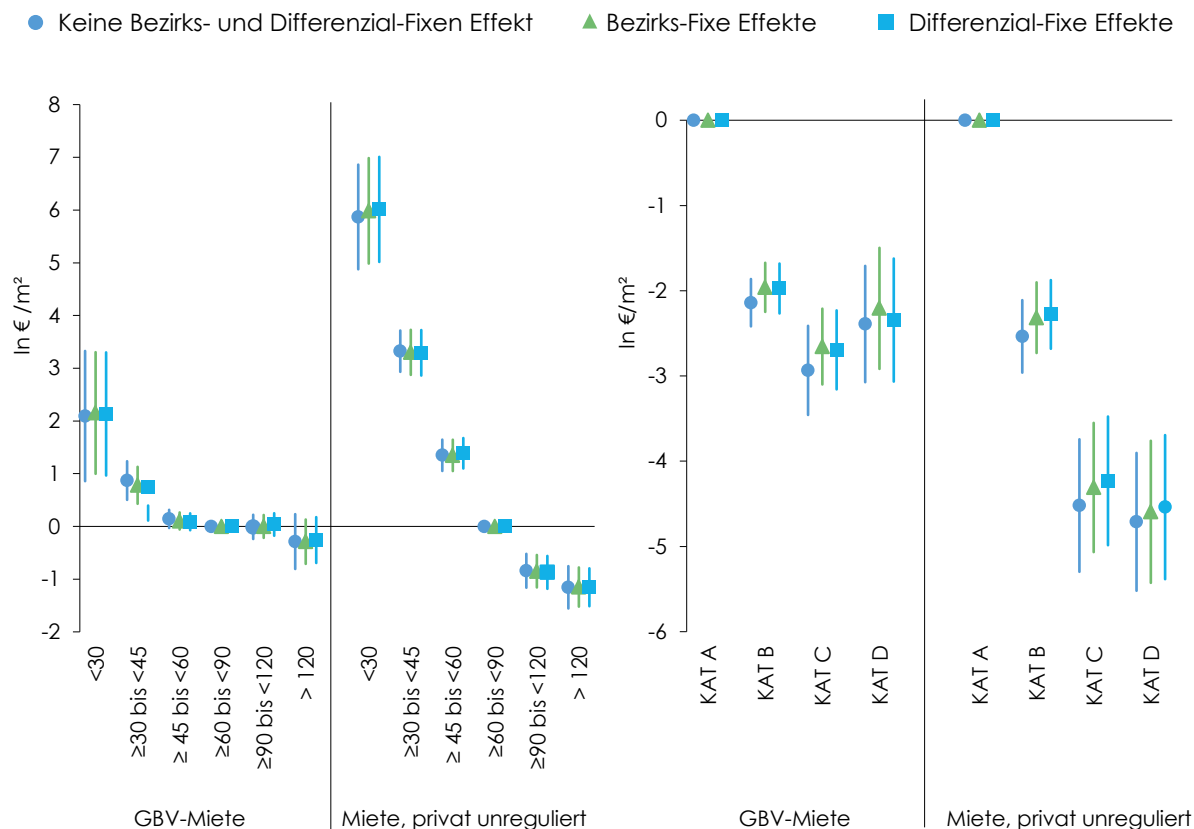
i.wreht_miete_enc			
priv	3,158 (1,24)	4,224 (1,76)	-5,575 (-0,29)
c.gbv_priv_mean#i.wreht_miete_enc			
gbv	-1,460* (-2,44)	-0,219 (-0,39)	-0,0169 (-0,03)
priv	-4,143*** (-6,54)	-4,385*** (-8,41)	-4,233** (-3,16)
Bezirks-Fixe Effekte		x	x
Differential-Fixe Effekte			x
N	68.013	68.013	68.013

Q: WIFO-Berechnungen.

In allen Modellen gehen die erwähnten Kontrollvariablen ein, die getrennt für GBV und für private Mietwohnungen ausgewiesen sind. Hier zeigen sich bereits einige große Unterschiede in der Preissetzung der Segmente. Wie in Abbildung 5.6 dargestellt, sind die Abschläge für schlechter ausgestattete Wohnungen im privaten Segment größer als im GBV Segment, wo Kategorie B Wohnungen um 2 €/m² günstiger sind als Wohnungen der Kategorie A (Basiskategorie). Und auch bei Wohnungen der Kategorie C und D sind die durchschnittlichen Abschläge je nach Modell zwischen 2 und 3 €/m² günstiger, wenngleich die Stichprobe bei dieser Wohnungskategorie teils eher gering ist. Bei privaten Mietwohnungen ist der Unterschied zwischen Kategorie A Wohnungen und Kategorie B Wohnungen zwar ebenfalls zwischen 2 und 3 €/m² angesiedelt, besonders deutlich sind die Abschläge jedoch bei Kategorie C und D Wohnungen.

Da die privaten Mieten am Markt jedoch durchwegs über den GBV-Mieten liegen, zeigen die Ergebnisse, dass besonders in Kategorie A Wohnungen, und teilweise in Kategorie B Wohnungen die Differenziale zwischen den beiden Segmenten am größten sind. Ein ganz ähnlicher Zusammenhang stellt sich bei den m²-Mieten der beiden Anbietersegmente je nach Größe der Wohnung dar. Hier zeigen sich deutlich höhere m²-Mieten für kleinere Wohnungen im privaten Segment – Wohnungen unter 30 bzw. 45 m² sind zwischen 3 und 6 €/m² teurer als Wohnungen mit einer Größe von 60 bis 90 m² – wogegen der Preisgradient im GBV Segment nur Unterschiede von rund 2 €/m² zwischen kleinen und Standardwohnungen beträgt. Dies ist nicht zuletzt auf die Preiskalkulation bei GBV-Mieten zurückzuführen, bei der die Kosten für ein Wohnprojekt annähernd proportional zur Wohn- bzw. Nutzfläche auf die BewohnerInnen umgelegt werden.

Abbildung 5.6: **Schätzung der durchschnittlichen m²-Mieten nach Wohnungsgröße und Ausstattungskategorie**



Q: Statistik Austria (2021d), WIFO. – Werte sind als Abweichung zur Referenzkategorie (Wohnungsgröße 60-90 m², Ausstattungskategorie A) zu betrachten.

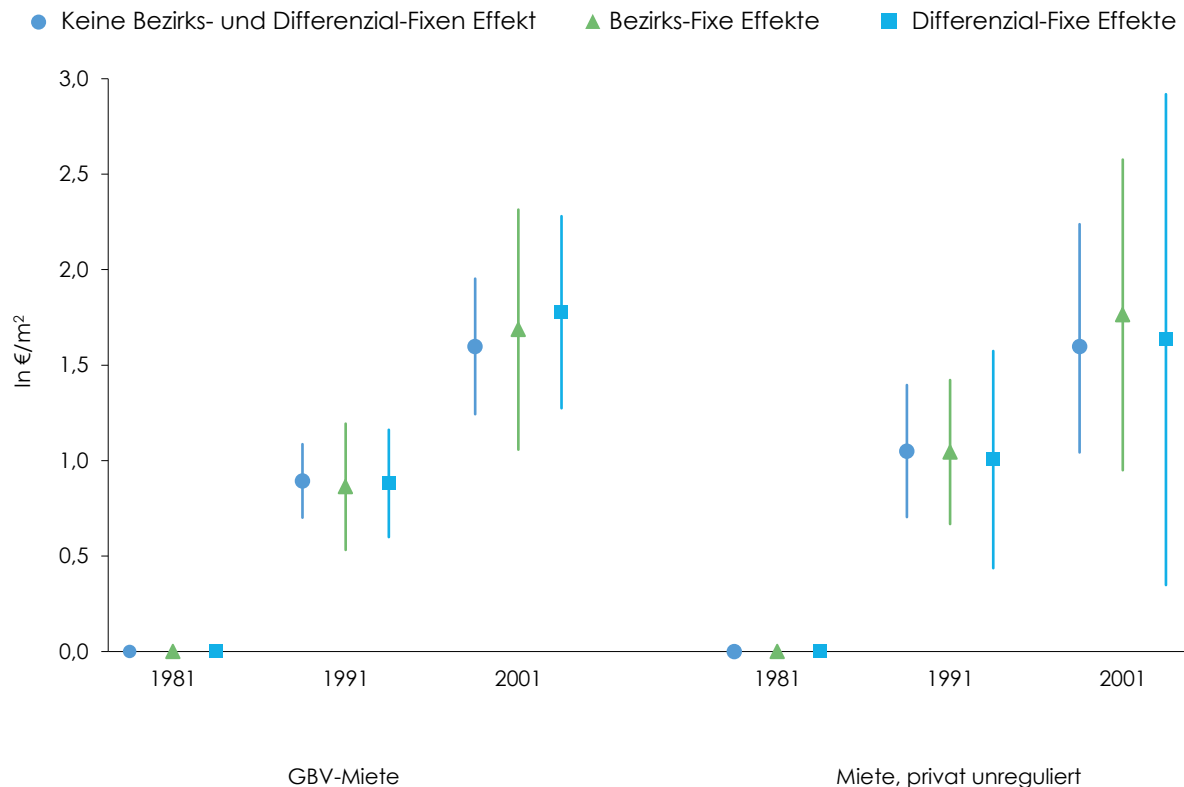
Neben den Ergebnissen in Bezug auf die Wohnungscharakteristika, sind auch die Ergebnisse der Faktoren auf Bezirksebene relevant, und gehen vielfach statistisch signifikant ins Modell ein. So zeigt sich, dass der Anteil der beiden betrachteten Segmente am regionalen Wohnungsmarkt einen positiven Effekt auf die Mieten hat („GBV_Priv_Sum“). Eine 10%-Erhöhung dieses Anteils erhöht gemäß den Schätzungen die lokalen m²-Mieten um 40 bis 80 Cent, jedoch nur aufseiten der privaten Mieten, die GBV-Mieten bleiben weitgehend unbeeinflusst.

Auch die Bevölkerungsentwicklung des Bezirks weist einen positiven Zusammenhang zur den m²-Mieten auf, wo sowohl GBV als auch private Mieten um 20 bis 40 Cent/m² steigen, wenn man eine Steigerung der Bevölkerung um 10% zugrunde legt. Die ebenfalls enthaltene Variable zur Zahl der Gebäude geht darüber hinaus nicht oder kaum statistisch signifikant ins Modell ein. Einzig im Modell mit Differential fixed Effekten deutet sich ein schwach mietendämpfender Effekt einer Steigerung der Zahl der Wohnungen an.

Interessant ist auch die Schätzung der zeit-fixen Effekte, welche die allgemeine Preissteigerung der Segmente abbildet. Hier zeigt sich zwar eine stärkere Dynamik bei den privaten Mieten in Jahrzehnt von 1981 bis 1991 – die Steigerung im GBV Bereich lag bei knapp 1 €/m², wogegen

im privaten Bereich Steigerungen von rd. 1,2 €/m² verzeichnet wurden – umgekehrt stiegen aber die GBV Mieten dann umso stärker in den Jahren 1991 bis 2001. Im Jahr 2001 lagen sowohl die GBV als auch die privaten Mieten um rund 1,6 bis 1,7 € über dem Niveau des Jahres 1981.

Abbildung 5.7: **Schätzung der zeit-fixen Effekte 1981, 1991 und 2001**

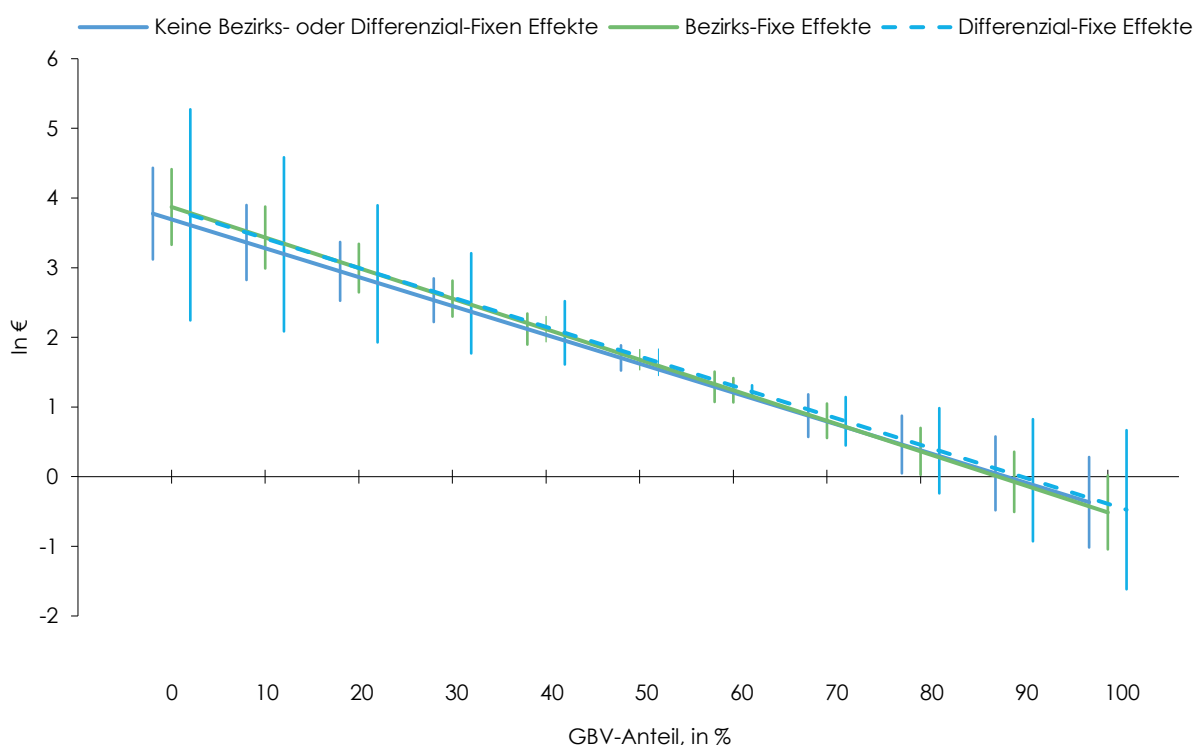


Q: Statistik Austria (2021d), WIFO.

Und genau in dieser „überraschenden“ zeitlichen Entwicklung wird nun der Effekt des Anteils von GBV Mieten sichtbar, denn die Regressionen zerlegen die zeitliche Entwicklung der Mieten auf die Variablen der Regression, und nur ein Teil scheint einem allgemeinen, d. h. über die Bezirke einheitlichen Mietpreisanstieg zuzurechnen zu sein. Vielmehr dürfte ein Teil des ansteigenden Differentials in den 1990er Jahren (wie in den deskriptiven Statistiken des vorigen Kapitels dargestellt) der Verschiebung in den Anteilen von GBV zugerechnet worden sein. Die Regressionen weisen für die Mieten im GBV-Sektor keinen statistisch signifikanten Zusammenhang zum Anteil der GBV aus – die Koeffizienten auf die Variable GBV-PRIV sind fast durchwegs insignifikant, besonders wenn die Querschnittsvariation eliminiert wird – wogegen in allen drei Schätzmodellen die privaten Mieten negativ mit dem Anteil von GBV korreliert sind. Die Schätzergebnisse sind dabei unabhängig von der Verwendung von Längsschnitts- oder Querschnittsvariation relativ homogen, und implizieren, dass mit einer Steigerung des GBV-Anteils im unregulierten Mietenmarkt eine Reduktion der privaten Mieten von rund 40 Cent/m² einhergeht. Dies entspricht knapp 5% der durchschnittlichen privaten unregulierten Miete.

Zur Illustration dieses für die Studie zentralen Schätzergebnisses ist der Effekt für unterschiedliche Niveaus des Anteils der GBV dargestellt. Die große Übereinstimmung zwischen den geschätzten Modellen wird auch in dieser Abbildung sichtbar, und verdeutlicht einen deutlich fallenden Verlauf der Mietdifferenziale zwischen GBV und privatem, unregulierten Wohnbau in Abhängigkeit zum regionalen Anteil der GBV. Dabei zeigt sich auch, dass die statistische Unsicherheit besonders für sehr große und sehr kleine Anteile von GBV groß ist, was damit zu tun hat, dass es wenige Bezirke mit derart großen oder kleinen Anteilen gibt. Ab einem GBV-Anteil von rund 80% ist das Mietdifferential statistisch nicht mehr von 0 zu unterscheiden.

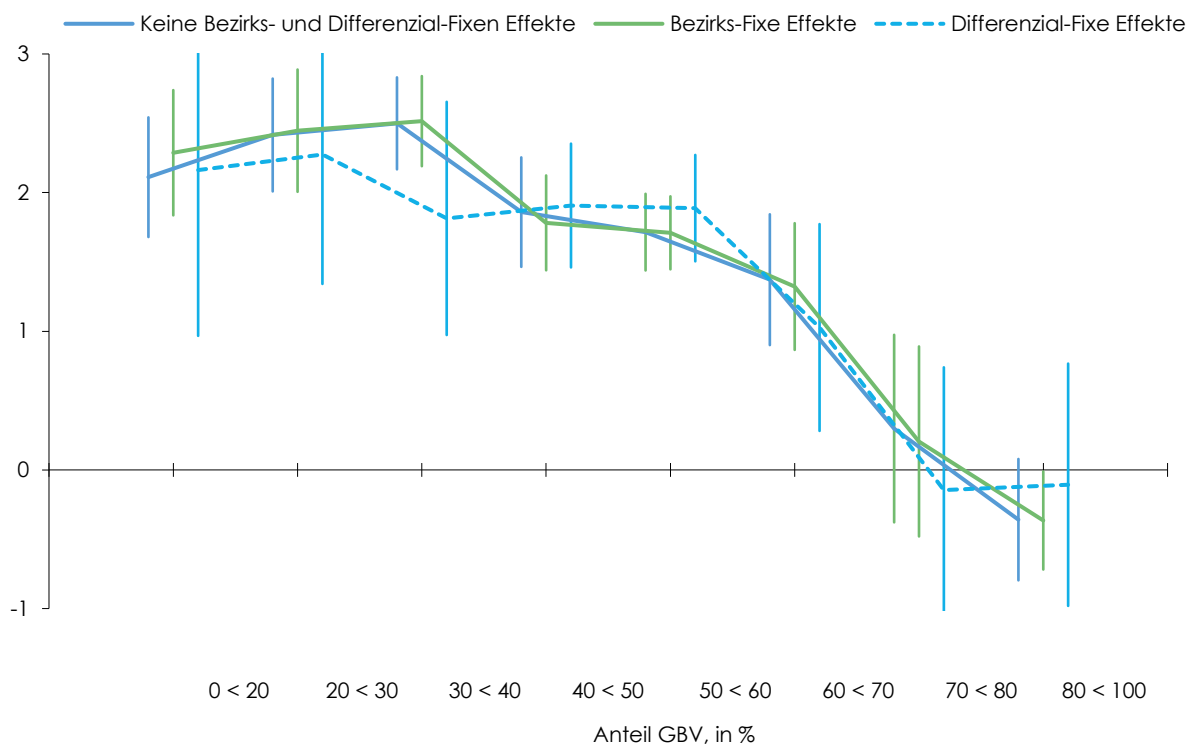
Abbildung 5.8: **Mietdifferenziale zwischen GBV und privatem, unregulierten Wohnbau – Linear**



Q: Statistik Austria (2021d), WIFO.

Da der lineare Zusammenhang zwischen dem Mietdifferential und dem Anteil von GBV eine sehr starke Annahme darstellt, wurden auch Schätzungen durchgeführt, wo anstatt eines linearen Zusammenhangs eine flexiblere funktionale Form ins Modell einging. So wurde die Variable in folgende Intervalle aufgesplittet, die dann separate Ergebnisse für jedes Intervall liefern. Die gewählten Intervalle waren: [0% bis 20%, 20% bis 30%, 30% bis 40%, 40% bis 50%, 50% bis 60%, 60% bis 70%, 70% bis 80%, und 80% bis 100%]. Durch eigene Koeffizienten für jede Intervallgruppe ergibt sich rein datengetrieben und ohne weitere Annahmen ein flexiblerer Zusammenhang, wie in Abbildung 5.9 dargestellt.

Abbildung 5.9: **Mietdifferenziale zwischen GBV und privatem, unregulierten Wohnbau – Nicht-linear**



Q: Statistik Austria (2021d), WIFO.

Die Ergebnisse zeigen, dass ein linearer Zusammenhang zwar nicht grundsätzlich verworfen werden muss, aber der Rückgang im Differential mit steigendem GBV-Anteil weniger stetig erfolgt. Besonders in den Bereichen von 0 bis 30% ist nicht nur die statistische Schwankungsbereite sehr hoch, sondern auch die Koeffizienten sind relativ stabil. Je nach Modell ergeben sich zwar Unterschiede, aber erste deutliche Effekte auf die Preisdämpfung zeigen sich ab 30%, wobei es auch hier bis inkl. 50% dann nur graduelle Unterschiede gibt. Ab einer Verteilung in der es mehr GBV-Wohnungen als private unregulierte Mietwohnungen gibt (d. h. GBV-Anteil über 50%) zeigt sich wieder ein stärkerer preisdämpfender Effekt und ein Rückgang im Differential. Dieser Effekt nimmt dann in weiterer Folge auch relativ kontinuierlich zu, und das Differential ist ab 70% statistisch nicht mehr von Null unterscheidbar.

Insgesamt lassen die Ergebnisse also darauf schließen, dass in Märkten mit einer dominanten Position von GBV die Preisdämpfung stärker ist als in Situation, wo GBV geringe Marktanteile gegenüber privaten Mietwohnungen repräsentieren. Eine Zunahme der GBV Wohnungen zeigt in Märkten mit relativ mehr privaten unregulierten Mietwohnungen eine geringere Wirkung als in Situationen, wo GBV bereits einen hohen Anteil repräsentieren.

Abschließend sei hier noch auf weitere Schätzungen auf NUTS-3 Ebene anstatt auf Bezirks-ebene hingewiesen, welche in Appendix Übersicht A 5 bis Übersicht A 8 dargestellt sind. Die

Ergebnisse sind dabei weitgehend übereinstimmend mit den hier präsentierten Bezirksergebnissen, und das obwohl mit dem Zeitraum 2001 auf 2010 eine weitere Dekade inkludiert ist. Die Ergebnisse sind durch die gröbere regionale Gliederung insgesamt etwas nivellierter, was sich z.B. auch an niedrigeren Wachstumsraten der Mieten in Form der zeit-fixen Effekte zeigt. Interessant ist dabei, dass die Steigerungen in der Periode 2001 bis 2010 eine starke allgemeine Steigerung bei den privaten Mieten implizieren, die unabhängig vom Anteil der GBV in der NUTS3 Region ausfiel.

Übersicht 5.4: **Hauptergebnisse der Modellschätzungen auf NUTS-3 Ebene**

	(1)	(2)	(3)
c.gbv_priv_mean#i.wrecht_miete_enc			
gbv	-3,659*** (-4,26)	-1,564 (-1,58)	-1,404 (-1,70)
priv	-3,117*** (-3,92)	-3,382*** (-5,05)	-3,084* (-2,28)
Kontrollvariablen	x	x	x
Zeit-Fixe Effekte	x	x	x
Bezirks-Fixe Effekte		x	x
Differential-Fixe Effekte			x
N	86.630	70.424	70.424

Q: Statistik Austria (2021d), WIFO-Berechnungen. – Gesamtergebnisse im Anhang in Übersicht A 5.

Bei den Schätzergebnissen zum Effekt des Anteils-GBV auf die Mietdifferentialie zeigt sich in allen Modellen ein negativer Zusammenhang, der jedoch im Modell mit NUTS-3-fixen-Mietdifferentialen weniger statistisch signifikant ist. Die Größe der Effekte ist ebenfalls durchwegs etwas niedriger, und liegt in allen Modellen bei knapp über 30 Cent/m² weniger Differential wenn der GBV-Anteil um 10% zunimmt. Insgesamt bestätigen die Schätzungen relativ eindeutig die Schätzungen auf Bezirksebene.

5.4.2 IV Schätzungen

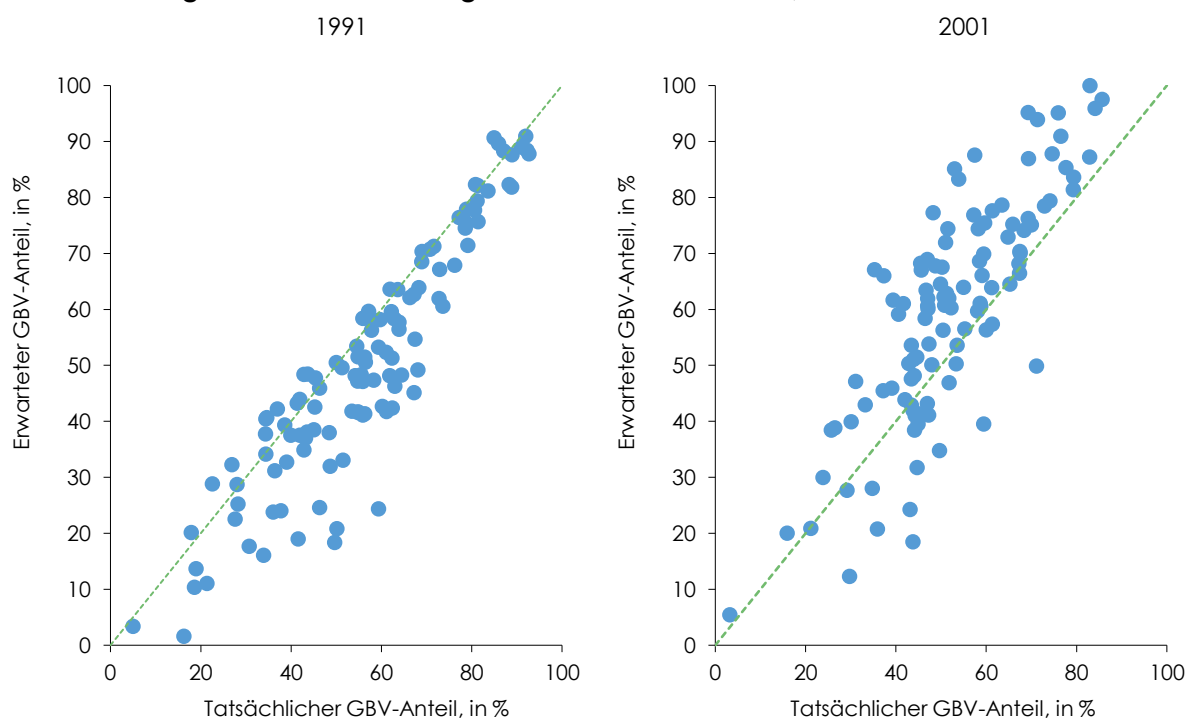
Zusammenhang von GGKL Wachstum und tatsächlichem Wachstum und First Stage

Um mögliche Selektionseffekte zu neutralisieren, weil beispielsweise hohe Mietdifferentialie mehr private Wohnungsanbieter anlocken, werden zusätzlich Instrumentenvariablenschätzungen durchgeführt. Wie bereits erwähnt setzt die Studie dabei auf eine Identifikationsstrategie, welche regionale Unterschiede in den Gemeindegrößen je Bezirk aufgreift. Dabei werden nationale Wachstumsraten der GBV in den unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen berechnet, und dann entsprechend der Zusammensetzung des Bezirks in einen fiktiven „erwartbaren“ GBV-Anteil umgerechnet.⁴¹⁾

⁴¹⁾ Ein Bezirk der Stadt Wien wächst demnach entsprechend der Wachstumsrate des GBV-Anteils der Großstädte über 100.000 Einwohner. Ein ländlicher Bezirk mit 50% Gemeinden unter 2000 Einwohnern und 50% Gemeinden zwischen

Da der Zusammenhang zwischen tatsächlichem und erwartbarem GBV-Anteil der Schlüssel für die Verlässlichkeit der Ergebnisse darstellt, soll hier in einem ersten Schritt darauf eingegangen werden. Der Vergleich des tatsächlichen und des (konstruierten) erwartbaren Anteils GBV illustriert, dass die Korrektur die Entwicklungen sowohl in 1991 als auch 2001 deutlich nivelliert: So zeigt Abbildung 5.10, dass der erwartete Anteil der GBV in 1991 (d. h., die Fortschreibung mit den nationalen Wachstumsraten zwischen 1981 und 1991) deutlich unter dem tatsächlichen Anteil in 1991 liegt, wogegen der Zusammenhang im Zeitraum 1991 bis 2001 umgekehrt ist. Der erwartete Anteil in 2001 liegt für die meisten Bezirke merklich über der Realisierung. In beiden Fällen stabilisiert die Fortschreibung die zeitliche Veränderung.

Abbildung 5.10: **First stage Schätzung Zusammenhang tatsächlicher und erwarteter GBV-Anteil am unregulierten Mietwohnungsmarkt auf Bezirksebene, 1991 und 2001**



Q: Statistik Austria (2021d), WIFO.

Nicht nur auf Niveauebene, wie in Abbildung 5.10 dargestellt, sondern auch in der Entwicklung sind die erwartbaren GBV-Anteile statistisch positiv und signifikant korreliert mit der tatsächlichen Bezirksentwicklung. Trotz der Korrektur ist die nationale Entwicklung unterschiedlicher Ge-

2000 und 5000 Einwohnern mit der gewichteten Wachstumsrate von 50% der nationalen Wachstumsrate der Gemeinden unter 2000 Einwohnern, und 50% der nationalen Wachstumsrate der Gemeinden zwischen 2000 und 5000 Einwohnern.

meindegrößenklassen daher ein hinreichend guter Schätzwert für die Entwicklung der einzelnen Bezirke. Die entsprechenden Ergebnisse der Schätzungen, die sog. first-stages der Instrumentenvariablenschätzungen befinden sich in Übersicht A 8.

IV Ergebnisse

Die Ergebnisse der zweistufigen Instrumentenvariablenschätzung, sind in Übersicht 5.5 dargestellt. Dabei zeigen sich grundsätzlich sehr ähnliche Ergebnisse wie bei den OLS Schätzungen, und auch die Koeffizienten auf die Variable GBV-Anteil sind vergleichbar mit den vorigen Ergebnissen. Demnach sinkt das Mietdifferential je 10% mehr GBV zwischen 35 und 55 Cent/m², wobei der Effekt im Modell mit Bezirks-fixen Differentialen nicht mehr statistisch signifikant ist. Dabei fällt auf, dass in dieser Spezifikation stattdessen der Koeffizient auf die Summe des Marktanteils von GBV und privater Miete am gesamten Wohnungsmarkt stark ansteigt. Auch die Koeffizienten auf das Bevölkerungswachstum stellen sich in der Instrumentenvariablenschätzung anders dar als in den OLS Modellen, was darauf schließen lässt, dass das Instrument relevante Information im Zusammenhang zwischen Bevölkerungswachstum und Veränderungen in der Marktstruktur (Mietmarkt insgesamt und Verschiebungen zwischen GBV und privaten Anbietern) auffängt.

Übersicht 5.5: **Hauptergebnisse der zweistufigen Instrumentenvariablenschätzung**

	(1)	(2)	(3)
c.gbv_priv_mean#i.wrecht_miete_enc			
gbv	-3,906*** (-5,00)	-4,946 (-1,95)	-4,472 (-1,72)
priv	-3,500*** (-5,50)	-4,297*** (-7,18)	-5,417 (-0,94)
Kontrollvariablen	x	x	x
Zeit-Fixe Effekte	x	x	x
Bezirks-Fixe Effekte		x	x
Differential-Fixe Effekte			x
N	70.424	70.424	70.424

Q: Statistik Austria (2021d), WIFO-Berechnungen. – Gesamtergebnisse im Anhang Übersicht A 6.

In weiteren Schätzungen, die in Übersicht 5.6 dargestellt sind, wird anstatt einer zweistufigen Instrumentenvariablenschätzung ein sogenannte Control-Function Zugang gewählt, der besonders bei nichtlinearen endogenen Zusammenhängen zur Anwendung kommt. Wie in Wooldridge (2015) argumentiert, haben Control-Function Schätzer eine höhere Schätzgenauigkeit, die jedoch auf Kosten zusätzlicher Annahmen in Bezug auf den (linearen) Zusammenhang zwischen Instrument und dem Fehlerterm der zweiten Stufe entsteht. In diesen Schätzungen zeigt sich, dass die OLS-Schätzungen durchwegs von Endogenität gekennzeichnet sind, und daher verzerrt sind – die inkludierten Residuen der ersten Stufe sind in allen drei Modellen positiv und statistisch signifikant. Die „korrigierten“ Schätzer zum Effekt eines um 10% höheren Anteils von GBV sind wiederum in allen Modellen negativ und legen eine preisdämpfende Wirkung von 25 bis 35 Cent/m² nahe. Im Modell mit Bezirks-fixen-Effekten ist der Koeffizient jedoch

erneut nicht statistisch signifikant – der t-Wert überschreitet mit -1,7 nicht die übliche Schwelle und ist nur „schwach“ statistisch signifikant.

Übersicht 5.6: **Hauptergebnisse der Control-Function Modellschätzung**

	(1)	(2)	(3)
c.gbv_priv_mean#i.wrecht_miete_enc			
gbv	-4,417*** (-5,19)	-5,106** (-2,68)	-5,491** (-2,93)
priv	-2,627*** (-4,18)	-3,740*** (-6,26)	-2,686 (-1,70)
iv1_1_res	2,731* (2,48)		
iv1_2_res		5,436** (2,69)	
iv1_3_res			5,461** (2,76)
Kontrollvariablen	x	x	x
Zeit-Fixe Effekte	x	x	x
Bezirks-Fixe Effekte		x	x
Differential-Fixe Effekte			x
N	70.424	70.424	70.424

Q: Statistik Austria (2021d). – Gesamtübersicht im Anhang in Übersicht A 7.

Die Ergebnisse sind insgesamt zwar grundsätzlich konsistent mit den OLS Ergebnissen, sollten aber dennoch als Hinweis darauf verstanden werden, dass die GBV-Anteile bzw. von privaten Wohnungsanbietern von starken Selektionseffekten beeinflusst und keineswegs zufällig sind. Insofern liefern die Ergebnisse zwar ein Bild, dass mit den theoretischen Vorstellungen eines preisdämpfenden Effekts der GBV kompatibel ist, aber dennoch verbleiben Unsicherheiten in Bezug auf die Größe des Effekts und die kausale Interpretation.

5.5 Zusammenfassung

Das Studienkapitel versucht den preisdämpfenden Effekt von GBV mittels ökonometrischer Methoden zu quantifizieren. Die Ergebnisse bestätigen im Wesentlichen die theoriegeleitete Erwartung, wonach ein höherer GBV-Anteil zu einer Preisdämpfung im privaten Segment führt. Eine Steigerung des GBV-Anteils von 10% im unregulierten Mietwohnungssegment senkt die Mieten um 30 bis 40 Cent/m². Die preisdämpfende Wirkung zeigt sich dabei sowohl im Querschnitt (Regionen mit höherem Anteil GBV haben niedrigere Differentiale) als auch im Längsschnitt (Regionen mit Zuwächsen im GBV-Anteil verzeichnen einen Rückgang in den Differentialen).

Die Regressionsergebnisse lassen zudem darauf schließen, dass eine Erhöhung des GBV-Anteils eine stärkere Wirkung zeigt, wenn GBV bereits hohe Anteile bzw. höhere Anteile als das private unregulierte Segment ausweisen. Umgekehrt sind die preisdämpfenden Wirkungen von GBV eher schwach ausgeprägt, wenn das Verhältnis von GBV zu privaten Anbietern sehr klein ist.

Neben den Auswertungen auf Bezirksebene zeigen sich auch auf Analyse der NUTS-3 Regionen ähnliche Effekte.

Auch bei der Verwendung von Instrumentenvariablenschätzungen, die das Risiko von Scheinkorrelationen reduzieren, zeigen sich deutliche Zusammenhänge zwischen dem GBV-Anteil und der Höhe der Marktmieten. Wenngleich die statistische Unsicherheit zunimmt, sind auch Instrumentenvariablenschätzungen konsistent mit der Erwartung eines preisdämpfenden Effekts von GBV.

6. Wohnungspolitische Einordnung

Die hier dargelegten Studienergebnisse implizieren, dass die strukturelle Veränderung des Mietwohnungsangebots in den letzten Jahren – nämlich ein deutlicher Anstieg des privaten unregulierten Wohnungsangebots – signifikant zu den allgemeinen Preissteigerungen beigetragen hat. Das GBV-Mietwohnungssegment ist zwar ebenfalls gestiegen, aber eben schwächer als das private Segment, wodurch die preisdämpfende Wirkung des gemeinnützigen Wohnbaus auf die privaten Mieten abgenommen hat.

Österreichweit sank der GBV-Anteil im unregulierten Mietenmarkt in den Jahren 2000 bis 2020 von 65% auf 59%. Innerhalb der Bundesländer gab es jedoch teils deutlich stärkere Rückgänge, wie beispielsweise – 15% in der Steiermark, – 11% in Vorarlberg sowie Oberösterreich. Wien und Salzburg lagen mit – 6% bzw. – 4% ungefähr im nationalen Mittel. Gegen den Trend gab es eine Zunahme des GBV-Anteils im Burgenland, und eine Stagnation in Niederösterreich, Kärnten und in Tirol. Wenngleich mit den aktuellen Auswertungen des Mikrozensus nicht eruierbar ist, wie die kleinräumigen Trends in der Entwicklung der GBV-Anteile waren, muss regional jedenfalls mit merklich größeren Rückgängen gerechnet werden.

Diese Entwicklung manifestiert sich auch in deutlichen regionalen Unterschieden in der Höhe privater Mieten, je nachdem wie groß die jeweiligen GBV-Anteile sind. Gemäß den Ergebnissen sind die privaten Mieten in Regionen mit 30% GBV-Anteil (am unregulierten Mietenmarkt, d.h. GBV und unregulierte private Miete) um 2,5 €/m² höher als vergleichbare GBV-Wohnungen, wogegen dieses Differential in Regionen mit 70% GBV-Anteil nur mehr 0,8 €/m² beträgt. Besonders in Regionen mit GBV-Anteilen über dem österreichischen Durchschnitt (65% in 2001) zeigen sich starke und statistisch signifikante preisdämpfende Effekte. Die privaten Mieten sind in diesen Regionen relativ nahe an den Kostenmieten der GBV.

Die Quantifizierung dieses Interaktionseffekts ist ein zentraler Beitrag der Studie, und verdeutlicht, dass die Struktur des regionalen Mietenmarktes eine wohnungspolitische Dimension hat, die über die Bewohner des GBV-Segments hinaus geht. Die preisdämpfende Wirkung ist nämlich nicht auf die Haushalte in GBV-Wohnungen beschränkt, sondern reduziert auch die Mieten im privaten unregulierten Segment.

Aggregiert auf die gesamte österreichische Volkswirtschaft sind die hier gefundenen Effekte jedenfalls auch wirtschaftspolitisch relevant. Der in der Studie Klien und Streicher (2021) gefundenen direkte Entlastungseffekt von rund 1,2 Mrd. € für private Haushalte, ist nach den hier vorliegenden Ergebnissen wohl eine Unterschätzung der Wirkung der GBV. Eine Überschlagsrechnung, in welcher die neuen Ergebnisse mit der Annahme eines einheitlichen Differentials über alle Regionen verglichen werden⁴²⁾, kommt zum Schluss, dass die Entlastungswirkung knapp 20% über den älteren Ergebnissen in Klien und Streicher (2021) liegen könnten. In diesem Fall wäre eher mit einer Entlastung der privaten Haushalte in der Höhe von 1,4 Mrd. € zu rechnen. Wenngleich eine umfassende Quantifizierung der volkswirtschaftlichen Effekte über den

⁴²⁾ Konkret werden die Schätzungen in Kapitel 5.4.1 ohne den Interaktionsterm von GBV-Anteil und privater Mietwohnung gerechnet. Unter der Annahme, dass die privaten Mieten dann auf ein Niveau steigen, wie es bis dahin in Regionen ohne nennswerten GBV-Anteil vorgeherrscht hat, hier wird der Wert von 3,1 bei einem GBV-Anteil von 0,1 verwendet.

Rahmen der Studie hinausgeht, ist die volkswirtschaftliche Relevanz der GBV, auch in puncto Preisdämpfung der privaten Mieten, sehr klar erkennbar.

Neben dem häufig artikulierten wohnungspolitischen Ziel einer allgemeinen Steigerung des gemeinnützigen Wohnbaus, zeigt die Studie aber auch, dass es hier vermutlich gewisse Schwellen gibt, ab welchen sich die Preisdämpfung erst wirklich entfalten kann. Regionen, wo die Zahl der privaten Mietwohnungen merklich über jenen der GBV liegt, verzeichnen offenbar keine oder nur schwache preisdämpfende Effekte. Erst bei Erreichen eines gewissen Mindestanteils der GBV zeigen sich statistisch messbare Unterschiede, wo steigende GBV-Anteile dann die privaten Mieten kontinuierlich in die Nähe der Kostenmieten konkurrenzieren.

Aus wohnungspolitischer Sicht werfen diese Studienergebnisse jedoch ein gewisses Dilemma auf: ein stärkerer unmittelbarer Effekt von zusätzlichen GBV-Wohnungen lässt sich in Regionen mit einer bereits ausreichend großen Präsenz von GBV erreichen – die Steigung des Zusammenhangs ist in den Intervallen von GBV-Anteilen über 60% durchwegs abfallend. In Regionen mit geringen GBV-Anteilen wären demgegenüber teilweise sehr große Angebotsausweitungen notwendig, um überhaupt statistisch messbare Preiseffekte zu erzielen.

Diese Erkenntnis ist auch aus internationaler Perspektive bedeutsam, wenn es wie in Deutschland aktuell darum geht, eine „neue Wohngemeinnützigkeit“ zu etablieren. Den Studienergebnissen entsprechend wäre in der Aufbauphase des gemeinnützigen Segments fast ausschließlich ein direkter Preiseffekt zu erwarten, der den BewohnerInnen der Wohnungen zugutekommt. Erst bei einer entsprechenden signifikanten Ausweitung der gemeinnützigen Anteile am lokalen Wohnungsmarkt sind preisdämpfende Effekte auf die privaten Mieten zu erwarten. Es stellt sich damit zusätzlich die Frage, ob beim Aufbau eines gemeinnützigen Systems eine regionale Priorisierung vorgenommen werden soll, auf Märkte mit besonders hohen Unterschieden zwischen privaten Mieten und gemeinnützigen Kostenmieten.

Angesichts der dargelegten begrenzten Effekte der klassischen Wohnbauförderung sind für eine Ausweitung der gemeinnützigen Wohnbautätigkeit wohl auch die breiteren Rahmenbedingungen zu diskutieren. Besonders in Ballungsräumen spielt dabei die Bodenpolitik eine zentrale Rolle: die Nicht-Verfügbarkeit von Bauland wirkt grundsätzlich angebotshemmend, und führt im Falle der GBV dazu, dass kaum mehr in zentralen Lagen gebaut werden kann. In diesem Zusammenhang wäre auch eine erste Evaluierung der Erfahrungen mit einschlägigen raumordnungspolitischen Instrumenten – wie gesonderter Widmungskategorien oder Vorbehaltsflächen für geförderten Wohnbau – hilfreich. Viele dieser Maßnahmen sind zwar erst seit wenigen Jahren in Kraft, ein erster Befund zu ihrer Wirksamkeit sollte dennoch möglich sein.

Abgesehen vom Ziel eines gewissen (Mindest-)Anteils von gemeinnützigem Wohnbau in einer Region, sollte eine Lektion aus dieser Studie ebenfalls sein, einen stärkeren Fokus auf den privaten Mietwohnungsmarkt zu legen. In der Studie wurde bewusst auf das Verhältnis von GBV zu privaten unregulierten Mietwohnungen abgestellt, um den Wettbewerbsaspekt zwischen den Segmenten zu analysieren. Die Präsenz eines großen privaten Mietwohnungsangebots kann jedoch nicht nur durch einen geringen Anteil an GBV-Wohnungen zustande kommen, sondern auch durch die mangelnde Leistbarkeit von (selbstgenutztem) Eigentum getrieben sein. So wiesen beispielsweise Innsbruck und Salzburg (Stadt) im Jahr 1991 einen höheren Anteil von

GBV am Gesamtmarkt aus als Graz. In Graz war jedoch das Segment der privaten unregulierten Miete merklich geringer als in den anderen beiden Landeshauptstädten, wodurch der Anteil der GBV am unregulierten Mietenmarkt in Graz höher war. Analoges gilt für verschiedene Wiener Bezirke, wo der GBV-Anteil alleine wenig aussagekräftig dafür ist, in welcher Wettbewerbssituation sich die privaten Anbieter befinden.

Das Ignorieren der anderen Marktsegmente in der Analyse des Wettbewerbs zwischen GBV und privaten unregulierten Mietwohnungen stellt auch eine der größten Beschränkung der vorliegenden Studie dar. In den Schätzungen wurde zwar die Größe des Mietenmarktes insgesamt berücksichtigt, es stellt sich aber die Frage, ob andere Segmente wie selbstgenutzte Eigentumswohnungen, kommunale Wohnungen, oder preisregulierte Mietwohnungen ebenfalls Interaktionen mit dem privaten unregulierten Marktsegment ausweisen. Weitere Studien in diese Richtung wären jedenfalls zentral für die Frage, ob unterschiedliche Wohnbaufördersysteme gleichermaßen zur Preisdämpfung beitragen.

Trotz gewisser (notwendiger) Lücken, trägt die Studie jedoch zweifelsohne zu einer besseren Einordnung der GBV als breitenwirksames Angebotssegment in Österreich bei. Die ausführliche Darstellung der durchwegs hohen Qualitäten im GBV-Bestand (v. a. bezüglich Ausstattung, Wohnungsgröße), die besonders im historischen Kontext vielfach über dem privaten Mietwohnungsangebot lagen, wird durch die Studie sehr deutlich. Auch der Umstand, dass GBV-Wohnungen dadurch teilweise sogar höhere m²-Mieten auswiesen als private (Substandard-) Wohnungen verdeutlicht, dass es sich bei den GBV keineswegs um ein reines Niedrigstpreissegment handelt. Wie gezeigt wurde, lag die Ausstattungsqualität von GBV-Mietwohnungen bis Ende der 1990er Jahre wesentlich über jener im privaten Mietsektor. Nicht zuletzt durch diese hohen Qualitäten bieten GBV-Mietwohnungen für breite Bevölkerungsschichten ein interessantes Wohnungssegment, was in rezenten Studien wie Rocha-Akis et al. (2019) mit Daten unterlegt wird: So sind Haushalte aller Einkommensgruppen in den GBV-Wohnungen zu finden, und unterscheiden sich damit auch deutlich von der BewohnerInnenstruktur des kommunalen Wohnbaus, der insbesondere in Wien von einem höheren Anteil an unteren Einkommensgruppen bewohnt wird.

Diese, wenngleich rein deskriptiven Ergebnisse, sind vor allem auch aus einer internationalen Perspektive relevant, wo die gemeinnützigen Wohnungsanbieter allzu oft einfach als Teil des sozialen Wohnbaus subsumiert werden. So gibt es durchaus berechtigte Zweifel, inwiefern sozialer Wohnbau im engeren Sinne wirklich in Wettbewerb mit dem privaten Wohnungsmarkt steht, was auch stärkere Interaktions- und Preisdämpfungseffekte unwahrscheinlich machen würde. Das GBV-Wohnungsangebot ist jedoch kein typischer sozialer Wohnbau im Sinne eines Fürsorgesystems für einkommensschwache Haushalte. Wenngleich dies aus sozialpolitischer Sicht sinnvoll erscheinen mag, würde eine derartige Ausrichtung einer Preisdämpfung des privaten Segments sogar eher zuwiderlaufen.

Die angesprochenen hohen Ausstattungsqualitäten im GBV-Bestand sind auch vor dem Hintergrund der bevorstehenden Dekarbonisierung im Wohnbau relevant. Der gemeinnützige Wohnbau hatte bereits in den vergangenen Jahrzehnten eine Vorreiterrolle inne, was die Energieeffizienz und die thermische Sanierung der Altbestände betrifft (Korinek/Nowotny, 1994, Lorenz 2008). Pro Jahr werden zwischen 7.000 und 12.000 GBV-Wohnungen thermisch saniert

(GBV-Verbandsstatistik). Rund 72% des vor dem Jahr 2000 errichteten Mietwohnungsbestands wurde bereits thermisch saniert, gegenüber nur 47% des entsprechenden Gesamtgebäudebestands (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2020, 27). In den Jahren bis 2040, dem Zielhorizont für die Klimaneutralität gemäß österreichischem Regierungsprogramm, wird der Fokus auf der Umstellung der Heizungssysteme von fossilen auf erneuerbare Energieträger und Fernwärme liegen, wo aktuell die größten Herausforderungen, aber auch die größten CO₂-Einsparungspotenziale liegen (gbv-aktuell 2021).

Ein weiteres wichtiges Ergebnis der Studie ist die Feststellung, dass der gemeinnützige Wohnbau kein rein städtisches Phänomen ist. Wie die regionale Analyse sehr deutlich zeigt, sind auch in Regionen mittlerer und niedrigerer Dichte teils substanzielle GBV-Anteile vorhanden, welche auch groß genug sind um preisdämpfende Effekte auf den lokalen Wohnungsmarkt auszuüben. Hinzu kommt, dass GBV in ländlichen Gebieten offenbar vielfach eine Versorgungsfunktion übernehmen, ohne welche es praktisch keinen lokalen Mietwohnungsmarkt gäbe. Die Frage stellt sich nämlich, inwiefern die Schaffung eines Mietwohnungsangebots in ländlicheren Regionen nicht auch aus regionalökonomischer Perspektive bedeutsam ist. Wenngleich hier einschlägige Studien für Österreich fehlen, ist vorstellbar, dass ein signifikantes Mietwohnungsangebot sowohl einen Beitrag zur wirtschaftlichen Dynamik im Sinne der Arbeitskräftemobilität, als auch zur Eindämmung der vielfach beobachteten Abwanderungstendenzen beitragen könnte. Gleichwohl muss natürlich festgehalten werden, dass derartige Investitionsentscheidungen nicht losgelöst von der lokalen Nachfragesituation getroffen werden sollten. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass neben der Vermeidung von faktischem Leerstand ein Ausbau des Mietwohnungsangebots in ruralen Gebieten auch ökologische Konsequenzen hat, wenn dies mit einer Ausweitung des Siedlungsgebiets einhergeht und damit zu einer Verringerung der Siedlungsdichte führt.

Prospektiv deuten die Studienergebnisse an, dass die österreichische Wohnungspolitik vor einer Richtungsentscheidung steht: Der Wohnbauboom der letzten Jahre in den Ballungszentren kommt allmählich zu einem Ende, die Baubewilligungen sind bereits seit zwei Jahren rückläufig, besonders im Mehrgeschoßbau. Die außergewöhnliche Dynamik im privaten Wohnbau der letzten Jahre ist bereits markant gesunken, eine Korrektur der Verschiebung der Marktanteile der letzten Jahre ist damit wahrscheinlich, allerdings nur wenn die Bautätigkeit der GBV nicht ebenfalls deutlich zurückgeht. Dabei sind insbesondere zwei Faktoren zu berücksichtigen, welche auch zu einer verringerten Bautätigkeit der GBV führen könnte:

1. **Zinswende:** Die hohen Inflationsraten der letzten Monate haben einen geldpolitischen Umschwung eingeleitet, der in den USA bereits deutlich sichtbar ist, und sich mit etwas Verzögerung auch in höheren Zinsen in Europa niederschlägt. Wenngleich der Zugang zu Kapital für die GBV über die Wohnbauförderung die steigenden Finanzierungskosten etwas werten abfedern können, ist dennoch die zuletzt stark gestiegene freifinanzierte Aktivität der GBV in Frage gestellt. Hinzu kommt der in der Studie dokumentierte langfristige Rückgang der Wohnbaufördermittel. Ein Rückgang der Bauaktivitäten bei den GBV scheint daher aus einer Finanzierungsperspektive eher wahrscheinlich, wobei dieser geringer ausfallen sollte als im Segment gewerblicher Wohnungsanbieter.

Abgesehen vom Neubau werden sich die höheren Zinsen über die Finanzierungskosten auch im Bestand bemerkbar machen. Da rund 2/3 der Neukreditaufnahme der letzten Jahre zu variablen Zinssätzen war, ist eine Steigerung der Marktzinsen auch mit steigenden Finanzierungskosten verbunden. Durch den kostenbasierten Kalkulationsansatz werden sich diese höheren Kosten bei Objekten, welche noch in der Finanzierungsphase sind, tendenziell auch in höheren Mieten niederschlagen.

- 2. Hohe Baukosten:** Die österreichische Bauwirtschaft erlebte im Jahr 2021 und im ersten Halbjahr 2022 die stärksten Baukostensteigerungen der letzten 40 Jahre. Zwei aufeinanderfolgende Steigerungen in Höhe von jeweils rund 10% verdeutlichen, dass die Baukostensteigerungen durchaus dramatisch sind. Wenngleich die WIFO-Prognosen⁴³⁾ eine gewisse Stabilisierung bei den Baupreisen im Jahr 2023 erwarten lassen, ist nicht mit einer Rückkehr der Preise zu den Ausgangsniveaus zu rechnen. Die hohen Baukosten werden in den kommenden Jahren zu einer Reduktion der Wohnbautätigkeit führen, die im besten Fall lediglich zu einer Verschiebung der Bauproduktion führt.

Um den hemmenden Einfluss der gestiegenen Baukosten auf den geförderten Neubau zu begrenzen, gab es in zahlreichen Bundesländern bereits Maßnahmenpakete. Hintergrund der notwendigen Anpassungen sind die vielfach vorhandenen Baukostenobergrenzen in den Landesförderbestimmungen. Je nach Fördersystem haben die Bundesländer durch erhöhte Fördersätze und/oder eine Erhöhung der Obergrenzen versucht den Effekt der Baukostensteigerungen abzufedern – auch Wien hat beispielsweise 2022 die Fördersätze erhöht.

Neben den beobachteten Kostensteigerungen ist das aktuelle Umfeld jedoch auch grundsätzlich von einer hohen Unsicherheit geprägt, wodurch die Planungen der weiteren Wohnbauproduktion beeinträchtigt sind. Der Materialmangel hat zwar gegenüber dem Frühjahr wieder an Bedeutung verloren (siehe WIFO-Konjunkturtest vom November 2022), es bleiben aber sowohl für die Bauunternehmungen als auch die Bauherren große Planungsrisiken bestehen. Wenngleich das genau Ausmaß dieser nachfragedämpfenden Effekte noch schwer abschätzbar ist, ist von einer zusätzlich gedämpften Wohnbauproduktion bei den Gemeinnützigen auszugehen.

Analog zu den steigenden Finanzierungskosten ist auch bei den Baukosten ein Effekt auf die Mieten absehbar. Dies betrifft zwar nicht den Bestand, sondern lediglich den Neubau, kann aber dadurch ebenfalls den preisdämpfenden Effekt der GBV reduzieren.

Das heißt, dass mit dem Ende des Wohnbaubooms in Österreich zwar mit einer Ausweitung der GBV-Anteile gerechnet werden kann, aufgrund der beiden genannten Faktoren jedoch relativ unklar erscheint, wie stark die Anteilsverschiebung in den nächsten Jahren ausfallen wird. Durch eine kontinuierliche, aber bestimmte Ausweitung des GBV-Angebots in Verbindung mit

⁴³⁾ Baukostenprognose im Rahmen von Euroconstruct (Klien & Weingärtler, 2022).

einer an die neuen Herausforderungen (Dekarbonisierung, Kostensteigerung) angepassten Förderlandschaft könnte nach vielen Jahren der Überschussnachfrage eine spürbare Entspannung am Wohnungsmarkt erreicht werden. Jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die Wohnbautätigkeit in den kommenden Jahren nicht zum Erliegen kommt.

7. Zusammenfassung

Wenn das Non-Profit-Segment einen preisdämpfenden Effekt auf das gewinnorientierte Mietwohnungsangebot haben soll, ist eine Interaktion der beiden Segmente vonnöten, die über eine reine Koexistenz auf demselben Markt deutlich hinausgeht. Der vorliegende Bericht beleuchtet deshalb das Verhältnis und die Berührungspunkte zwischen dem gewinnorientierten und dem gemeinnützigen Wohnungssegment aus unterschiedlichen Perspektiven. Die Erkenntnisse zur Interaktion der unterschiedlichen Segmente sind durchaus eindeutig – es gibt umfangreiche Anhaltspunkte für Wettbewerb und gegenseitige Beeinflussung zwischen den Segmenten – wobei die Ergebnisse aber sehr vielschichtig ausfallen.

Zur Schärfung des Analysefokus wurde dafür in Kapitel 2 zunächst die gemeinnützige Wohnungswirtschaft in Österreich erläutert, mit dem Ziel die Verhaltensweisen der GBV im Vergleich zu jenen im privaten Mietwohnungssegment herauszuarbeiten. Neben dem Ursprung der GBV und ihrer „Mission“, wurde das Wesen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft konkret anhand seiner kodifizierten Form, dem WGG, illustriert. Hier kristallisiert sich das Setzen von kostenbasierten Mieten sowohl vom Selbstverständnis als auch den gesetzlichen Vorgaben als das zentrale Unterscheidungsmerkmal zum privaten gewinnorientierten Segment heraus.

Des Weiteren wurden in Kapitel 2 industrieökonomische Modelle herangezogen, um konkrete Hypothesen für die preisdämpfende Wirkung der GBV abzuleiten. Ganz grundsätzlich ist nach diesen Überlegungen davon auszugehen, dass Wohnungsmärkte von unvollkommenem Wettbewerb gekennzeichnet sind, was gewinnorientierten Anbietern erlaubt, Mieten oberhalb der Kostenmieten anzusetzen. Wie die Analyse zeigt, verringern GBV über ihre Aktivitäten diesen „Aufschlag“ auf die Kostenmieten, wobei der Gesamteffekt auch von der Größe der GBV im Sinne der Marktanteile am lokalen Wohnungsmarkt abhängt.

In den empirischen Untersuchungen der nachfolgenden Kapitel 3 und 4 geht es primär um eine Vermessung und Einordnung der gemeinnützigen Aktivitäten und des gemeinnützigen Wohnungsangebots – einerseits zeitlich und andererseits regional. Die Analysen in Kapitel 3 nehmen eine langfristige Perspektive ein, um die großen Entwicklungstrends der letzten Jahrzehnte darzustellen, sowohl was gesellschaftliche Entwicklungen, wie etwa den Veränderungen der Haushaltsstruktur, als auch was Entwicklungen am Wohnungsmarkt betrifft. Anhand der historischen Daten aus den Volkszählungen können so die zentralen Meilensteine der österreichischen Wohnungswirtschaft nachgezeichnet werden. Dies zeigt sehr eindrücklich, wie sich auch die Funktion und Tätigkeit der GBV über die Zeit gewandelt hat: von einem primär staatlich geförderten Segment zur Bekämpfung der Wohnungsnot, hin zu einem zunehmend unabhängigen Akteur der österreichischen Wohnungswirtschaft, das preislich und qualitativ sehr kompetitiv agiert. Auch der Übergang von der Schaffung von Eigentumswohnungen hin zum verstärkten Mietwohnungsbau verdeutlicht die zeitliche Veränderung des Segments.

In puncto Wohnungsangebot zeigt die überdurchschnittlich hohe Ausstattungsqualität der GBV-Wohnungen in den früheren Dekaden – als private Mietwohnungen zwar vielfach mit niedrigeren Mieten aber auch niedrigerer Qualität einhergingen – dass die GBV kein Billigmietsegment darstellen. In diesem Zusammenhang lässt sich zudem zeigen, dass der private Mietwohnungsbestand besonders in Wien aus deutlich älteren Bauperioden stammt und zumeist von geringerer Qualität gekennzeichnet ist. Die hohen Anteile der privaten Anbieter im Bereich

des Altbaus, und die dem gegenüberstehenden hohen Anteile der GBV in jüngeren Wohnungssegmenten sind aus mehreren Gründen relevant. Einerseits weil diese Bestände mit unterschiedlichen Qualitäten einhergehen, selbst wenn die Unterschiede hier im Zeitablauf abnehmen. Andererseits aber auch, weil diese Subsegmente mit sehr unterschiedlichen Preisen einhergehen. Wohnungen älterer Baujahre sind grundsätzlich günstiger – und dies gilt sowohl für private Anbieter als auch für GBV und den kommunalen Wohnbau – und der Neubau ist jeweils das teuerste Subsegment. Diese auch in der langen Frist verbleibenden Unterschiede machen es wichtig, die Struktur des Wohnungsbestandes bei Vergleichen zwischen den Anbietertypen zu berücksichtigen.

Bezogen auf die Kernfrage der Studie, der Interaktion zwischen den Segmenten, verdeutlichen die Ergebnisse daher auch, dass die preisliche Komponente nur einen Wettbewerbsaspekt abdeckt. Es deutet sich zudem an, dass die Kombination aus hoher Ausstattungsqualität mit relativ günstigen Preisen die privaten Anbieter im Sinne eines Qualitätswettbewerbs ebenfalls zu Qualitätsverbesserungen gedrängt haben dürfte. Dies deckt sich mit qualitativer Evidenz aus den Niederlanden, wonach die gewinnorientierten Akteure das gemeinnützige Segment (die woningcorporaties) als teils wettbewerbsorientierte Mitbewerber mit günstigem Preis-Qualitätsverhältnis wahrnehmen. Aufgrund ihrer seit rund 70 Jahren vergleichsweise stabilen Wohnbautätigkeit haben die GBV maßgeblich zur Erneuerung und qualitativen Verbesserung des österreichischen Wohnungsbestandes beigetragen.

Die Analyse der langfristigen Trends in Kapitel 3 fördert auch Erkenntnisse zutage, wonach die Interaktion zwischen den Segmenten, und damit auch die preisdämpfende Wirkung, über einen Wohnbauzyklus hinweg unterschiedlich sein dürfte. Wie die Analyse der letzten Jahrzehnte zeigt, reagieren GBV und auch das kommunale Mietwohnungssegment kaum auf Nachfrageveränderungen – die Preissetzung ist relativ flach, oder durch Veränderungen in den Fördersystemen bedingt. Die Dynamik über die Wohnbauzyklen im Sinne von Boom und Bust sind dabei in weiten Teilen getragen von den privaten Anbietern. Und wenngleich ein wesentlicher Teil dieser Produktion auf den Bereich des Eigentums entfällt, hat die höhere Bauleistung der privaten Anbieter auch zu einer Verschiebung der Anteile im Bereich der Mietwohnungen geführt. Die starke Ausdehnung des privaten Segments am aktuellen Rand hängt dabei auch zusammen mit dem niedrigen Zinsumfeld der letzten Jahre, was besonders freifinanzierten privaten Anbietern zugutekommt. Umgekehrt haben die niedrigen Zinsen zu einem starken Bedeutungsverlust der Wohnbauförderung geführt, der über das real abnehmende Volumen der letzten Jahrzehnte nochmals deutlich hinausgeht.

Wenngleich der österreichische Wohnungsmarkt trotz des hohen GBV-Anteils zwar weiterhin von deutlichen Zyklen geprägt ist – eine dynamische Ausweitung des Angebots durch gewinnorientierte Anbieter ist in Zeiten des Wohnungsmangels auch explizit zu begrüßen – leistet das Non-Profit-Segment einen wesentlichen Beitrag zu einem Preis- und Qualitätswettbewerb der sich dämpfend auf den Gesamtmarkt auswirkt. Bei einem Nachfrageschub wie z. B. im letzten Jahrzehnt wird dadurch zumindest für dieses Teilsegment die Miete niedriger gehalten und bei kontinuierlicher Fortsetzung der Non-Profit-Bautätigkeit zeigt die Untersuchung, dass mit einer deutlich preisdämpfenden Wirkung auf den Gesamtmarkt zu rechnen ist.

Die regionale Analyse in Kapitel 4 verdeutlicht, dass GBV nicht nur im Zeitverlauf unterschiedliche Rollen gehabt haben, sondern auch in unterschiedlichen Teilräumen andere Funktionen wahrnehmen. Während nämlich im urbanen Raum, wo es vielfach ein ausdifferenziertes privates Mietwohnungsangebot gibt, tendenziell die Schaffung eines preisgünstigen Segments im Vordergrund steht, geht es in ländlicheren und ruraleren Regionen häufig um eine viel grundlegendere Versorgungsfunktion. Da in manchen Regionen – vorwiegend ländlichen aber teilweise auch in Regionen mittlerer Besiedlungsdichte – das Mietwohnungsangebot sehr beschränkt ist, sind GBV hier zentral für die Existenz eines funktionierenden Mietwohnungsmarktes, in manchen Regionen sind GBV praktisch gleichbedeutend mit dem Mietwohnungsmarkt. Sowohl hinsichtlich der langfristigen Veränderung des GBV-Marktanteils, als auch des GBV-Qualitätsvorsprungs lässt sich in Österreich ein deutliches Ost-West-Gefälle ausmachen: In den meisten Bezirken der östlichen Bundesländer konnte der GBV-Anteil in den letzten 50 Jahren ausgeweitet werden und es zeigt sich ein Qualitätsvorteil gegenüber der privaten Miete, hingegen wuchs im Westen die private Miete stärker, der kleine GBV-Mietsektor punktet dort vorwiegend über einen Preisvorteil. In den meisten Bezirken sowie im Österreich-Durchschnitt lässt sich sowohl ein Preis-, als auch ein Qualitätsvorteil der GBV-Miete gegenüber der privaten Miete darstellen.

Die Bundeshauptstadt Wien nimmt sowohl hinsichtlich der Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur, als auch nach wohnungswirtschaftlichen Kriterien (großer Mietmarkt mit hohem kommunalen Anteil, äußerst dynamischer Immobilienmarkt) eine Sonderstellung ein. GBV hatten hier über mehrere Jahrzehnte vorrangig die Aufgabe, die Wohn- und Ausstattungsqualität am Mietsektor zu leistbaren Konditionen zu erhöhen – sie hoben sich von der privaten Miete vor allem durch bessere Qualität ab. Erst in den jüngsten ein bis zwei Jahrzehnten ist der Preisvorteil das noch wesentlichere Unterscheidungsmerkmal.

Die statistische Analyse in Kapitel 5 versucht dann die preisdämpfende Wirkung der GBV auf das private Mietwohnungssegment zu quantifizieren. Mittels ökonometrischer Schätzungen werden die theoretischen Ergebnisse von Kapitel 2 überprüft, wonach ein höherer GBV-Anteil eine stärkere Preisdämpfung im privaten Segment bewirkt. Höhere GBV-Anteile führen demnach dazu, dass der Unterschied zwischen GBV und unregulierten Marktmieten zurückgehen. Je nach Modell führt eine Steigerung des GBV-Anteils von 10% zu einem Rückgang im Differential von 30 bis 40 Cent/m². Die preisdämpfende Wirkung zeigt sich dabei sowohl im Querschnitt (Regionen mit höherem GBV-Anteil haben niedrigere Differentiale) als auch im Längsschnitt (Regionen mit Zuwächsen im GBV-Anteil verzeichnen einen Rückgang in den Differentialen).

Die Regressionsergebnisse lassen zudem darauf schließen, dass eine Erhöhung des GBV-Anteils eine stärkere Wirkung zeigt, wenn GBV hohe Anteile bzw. höhere Anteile als das private unregulierte Segment ausweisen. Umgekehrt sind die preisdämpfenden Wirkungen von GBV eher schwach ausgeprägt, wenn das Verhältnis von GBV zu privaten Anbietern sehr klein ist. Neben den Auswertungen auf Bezirksebene zeigen sich auch auf Analyse der NUTS-3 Regionen ähnliche Effekte.

Um das Risiko von Scheinkorrelationen zu reduzieren, werden zusätzlich Instrumentenvariablen-schätzungen durchgeführt. Damit sollen Selektionseffekte neutralisiert werden, wonach beispielsweise höhere Mietpreise in einer Region mehr private Anbieter anlocken, und damit den

GBV-Anteil verzerren. Konkret kommt hier eine Variante von sogenannten Shift-Share-Instrumenten zur Anwendung, wo anstatt der tatsächlichen GBV-Anteile, welche durch Selektionseffekte verzerrt sein könnten, erwartbare GBV-Anteile in den Schätzungen verwendet werden. Wenngleich die statistische Unsicherheit zunimmt, sind auch Instrumentenvariablenschätzungen konsistent mit der Erwartung eines preisdämpfenden Effekts von GBV.

Insgesamt liefert die vorliegende Studie damit eindeutige Belege auf die vermutete Interaktion zwischen GBV und dem gewinnorientierten Wohnungssegment. Die Ergebnisse demonstrieren, dass die Wirkung von GBV über die Bewohner des Segments hinausgehen, und auch Haushalte in privaten Mietwohnungen durch eine stärkere Präsenz von GBV geringere Mietaufwendungen haben. Der Effekt geht dabei über die reine Angebotsausweitung (z. B. von privaten Mietwohnungen) hinaus, und suggeriert, dass auch die Struktur des Wohnungsangebots für das Mietpreisniveau relevant ist. Besonders der intuitiv plausible Umstand, dass der preisdämpfende Effekt von zusätzlichen GBV-Wohnungen mit steigendem Marktanteil der GBV jedenfalls bis zu Marktanteilen von etwa 50% wächst ist für die Gestaltung der Wohnungspolitik ein wesentlicher Hinweis.

Bezogen auf das starke Wachstum des privaten unregulierten Segments in den letzten 20 Jahren, und den damit verbundenen Preissteigerungen ist eine zukünftige Preisdämpfung demnach durch kontinuierliche Schaffung neuen Wohnraumangebotes auf Non-Profit-Basis zu erwarten. Der Wohnbauboom in Österreich dürfte seinen Zenit bereits überschritten haben, für die regionale Wohnungspolitik kann die vorliegende Studie jedenfalls einen wertvollen Hinweis liefern, dass eine kontinuierliche Bautätigkeit der GBV ein wesentlicher Beitrag zur Stabilisierung bzw. Dämpfung der Wohnkosten sein dürfte.

8. Literatur

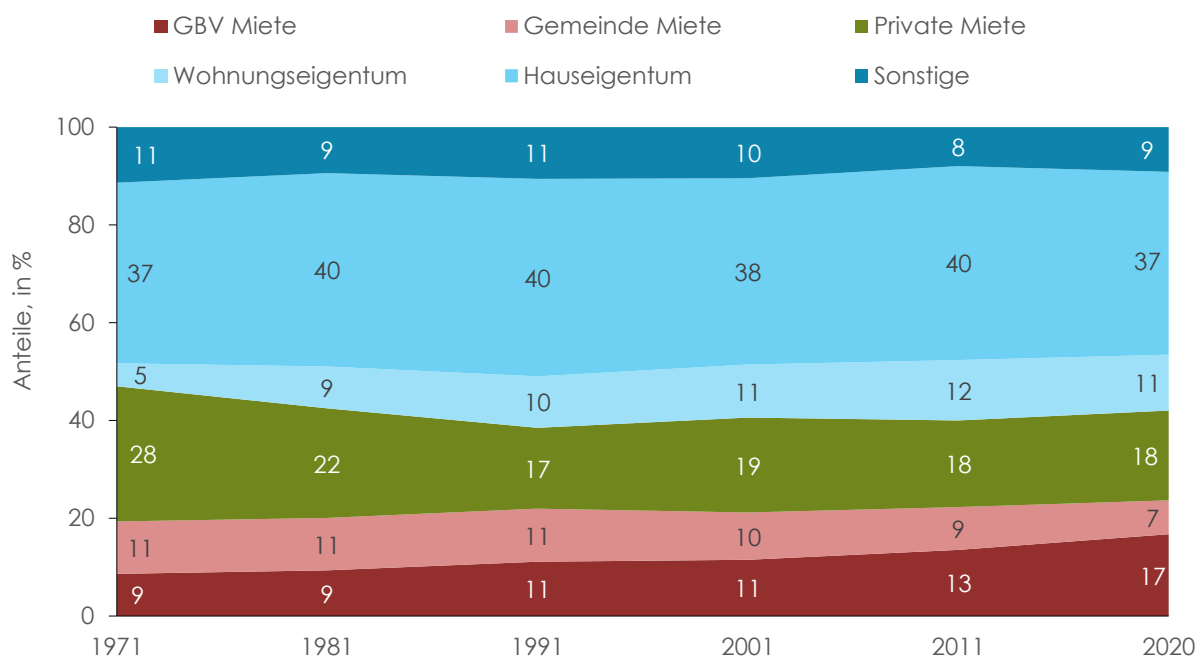
- Amann, W., Götzl, K. (2005). Wohnkosten in Österreich – Kostendynamik im Wohnungsbestand – Preisdynamik am Wohnungsmarkt. *FGW-Schriftenreihe*, (165), Wien.
- Azevedo, A. I. P. D. (2017). Competition between for-profit and non-profit organizations (Doctoral dissertation). https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/23595/1/TFM_Ana_Azevedo_356115002.pdf.
- Bauer, E. (2005). Entwicklung der Wohnungskosten. Ursachen – lang- und kurzfristige Effekte – Auswirkungen. Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen (GBV).
- Bauer, E. (2016). Die Leistungen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. In GBV (Hrsg.), *70 Jahre Österreichischer Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband*. Eigenverlag, 41-49.
- Baumgartner, J. (2013). Die Mietpreisentwicklung in Österreich Eine deskriptive Analyse für die Jahre 2005 bis 2012. *WIFO-Monatsberichte*, 86(7), 559-577. <https://monatsberichte.wifo.ac.at/46878>.
- Blaas, W., Wieser, R. (2004). Einfluss von Wohnbauförderung und Richtwertsystem auf die Mietenentwicklung. Studie des IFIP, Institut für Finanzwissenschaften und Infrastrukturpolitik der TU Wien.
- BMF (2021). Berichte der Länder über ihre Wohnbauförderung. Bundesministerium für Finanzen.
- Borusyak, K., Hull, P., & Jaravel, X. (2022). Quasi-experimental shift-share research designs. *The Review of Economic Studies*, 89(1), 181-213.
- Brown, E., Slivinski, A. (2006). Nonprofit Organizations and the Market. In Powell, W. W., Steinberg, R. (Hrsg.), *The nonprofit sector*, 140-158. Yale University Press.
- Dabrowski, C., Lasser, R., Lechinger, V., & Rapp, S. (2020). Vermögen in Wien - Ungleichheit und öffentliches Eigentum. *Economics of Inequality (INEQ)*, Wirtschaftsuniversität Wien.
- Diamond, R., McQuade, T., & Qian, F. (2019). The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review*, 109(9), 3365-3394.
- GBV (2020): Gemeinnützige Bauvereinigungen in Österreich. Informationsfolder. https://cms.gbv.at/repos/files/GBV/Pressemappe/Pressemappe_dokumente/Folder%20Gemeinn%C3%BCtzige%20Bauvereinigungen%20in%20%C3%96sterreich.pdf
- GBV-aktuell 2021: <https://www.gbv-aktuell.at/news/906-waermewende-im-wohnbau-wie-geht-s-voran?>
- Glaeser, E., Gyourko, J. (2018). The economic implications of housing supply. *Journal of economic perspectives*, 32(1), 3-30.
- Goldsmith-Pinkham, P., Sorkin, I., & Swift, H. (2020). Bartik instruments: What, when, why, and how. *American Economic Review*, 110(8), 2586-2624.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, G. (2020): Dekarbonisierung des Gebäudesektors im gemeinnützigen Wohnungsbestand. In: OIB aktuell 2/2020
- Hansmann, H. (1987) Economic Theories of Nonprofit Organizations. In: Powell, W. (Hrsg.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven, 27-42.
- Hirth, R. A. (1997). Competition between for-Profit and Nonprofit Health Care Providers: Can it Help Achieve Social Goals? *Medical Care Research and Review*, 54(4), 414-438.
- Hoekstra, J. (2020). Comparing Local Instead of National Housing Regimes? Towards International Comparative Housing Research 2.0. *Critical Housing Analysis*, 7 (1), 74-85.
- Kaufmann, A. (1987) Wohnungsbestand, Wohnungsqualität und Bevölkerungsstruktur 1971 und 1981. Eine Analyse der Veränderungen in den österreichischen Groß- und Mittelstadregionen. Institut für Stadtforschung.
- Kemeny, J. (1995). *From Public Housing to the Social Market. Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. Routledge.
- Kemeny, J., Andersen, H. T., Matznetter, W., & Thalmann, P. (2001). Non-retrenchment reasons for state withdrawal: developing the social rental market in four countries. *Institute for Housing and Urban Research Working Paper*, (40).
- Kemeny, J., Kersloot, J., & Thalmann, P. (2005). Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies. *Housing Studies*, 20 (6), 855-872.

- Kendall, J., Knapp, M., & Forder, J. (2006). Social Care and the Nonprofit Sector in the Western Developed World. In: Powell, W. W., Steinberg, R. (Hrsg.), *The Nonprofit Sector*, 415-431. Yale University Press.
- Klien, M., Weingärtler, M. (2022). 93. Euroconstruct Country Report – Austria. WIFO/Euroconstruct. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/69700>.
- Klien, M. (2021). *Baubewilligungen für neue Wohneinheiten in Österreich. Prognose Winter 2021*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/66649>.
- Klien, M., Streicher, G. (2021). *Ökonomische Wirkungen des gemeinnützigen Wohnbaus*, WIFO. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/66962>.
- Korinek, K./Nowotny, E. (1994) (Hrsg.), *Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft*. Wien: ORAC
- Krugman, P., Obstfeld, M. (2006). *International Economics. Theory and Policy* (7th Edition). Pearson.
- Lakdawalla, D., Philipson, T. (2006). The nonprofit sector and industry performance. *Journal of Public Economics*, 90(8-9), 1681-1698.
- Lennartz, C. (2015). *Rivalry between social and private landlords in local rental housing*. Centre for Urban Studies, University of Amsterdam, Netherlands.
- Liu, Y., Weinberg, C. B. (2004). Are nonprofits unfair competitors for businesses? An analytical approach. *Journal of Public Policy & Marketing*, 23(1), 65-79.
- Lien, D. (2002): Competition between Nonprofit and For-Profit Firms. *International Journal of Business and Economics*, 1(3), 193-207.
- Lorenz, H.-P. (2008). Vorreiter im ökologischen Wohnbau. In: Lugger, K., Holoubek, M. (Hrsg.), *Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit*, Wien, MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, S. 325-335
- Mast, E. (2019). The effect of new market-rate housing construction on the low-income housing market. *Upjohn Institute WP*, (19-307).
- Matznetter, W. (2020). How and Where Non-profit Rental Markets Survive – A Reply to Stephens. *Housing, Theory and Society*, 37(5), 562-566.
- Morris, J. R., Helburn, S. W. (2000). Child Care Center Quality Differences: The Role of Profit Status, Client Preferences, and Trust. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(3), 377-399.
- Mundt, A., Amann, W. (2010). Indicators of an Integrated Rental Market in Austria. *Housing Finance International*. Winter 2010.
- Musil, R., Brand, F., Huemer, H., Köck, P. & Wanaschütz, M. (2021). Die Transformation der Wiener Gründerzeitstadt. Dynamiken am Wiener Zinshausmarkt 2007 – 2019. *ISR-Forschungsbericht*, (55). Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.
- OECD (2020). Policy Actions for Affordable Housing in Latvia, OECD Publishing, Paris, https://issuu.com/oecd.publishing/docs/latvia_housing_report_web-1.
- OeNB (2021). Kreditzinssätze im Neugeschäft.
- OeNB, ECB (2021). Household Finance and Consumption Survey (HFCS) 2017, 3. Welle.
- Parenti, M., Ushchev, P., & Thisse, J. F. (2017). Toward a theory of monopolistic competition. *Journal of Economic Theory*, 167, 86-115.
- Rocha-Akis, S., Bierbaumer-Polly, J., Bock-Schappelwein, J., Einsiedl, M., Klien, M., Leoni, T., Loretz, S., Lutz, H., & Mayrhober, C. (2019). *Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/61782>
- Rodriguez-Pose, A., Storper, M. (2019). Housing, Urban Growth and Inequalities: The Limits to Deregulation and Upzoning in Reducing Economic and Spatial Inequality. *Papers in Evolutionary Economic Geography*, (1914).
- SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (2021). Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP.
- Statistik Austria (2020). *Demographisches Jahrbuch 2019*. Wien.
- Statistik Austria (2021a). *Wohnbaustatistik 1980-2002*. STATcube – Statistische Datenbank Statistik Austria.
- Statistik Austria (2021b). *Baumaßnahmenstatistik 2005-2021 (Stand Oktober 2021)*. STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria.

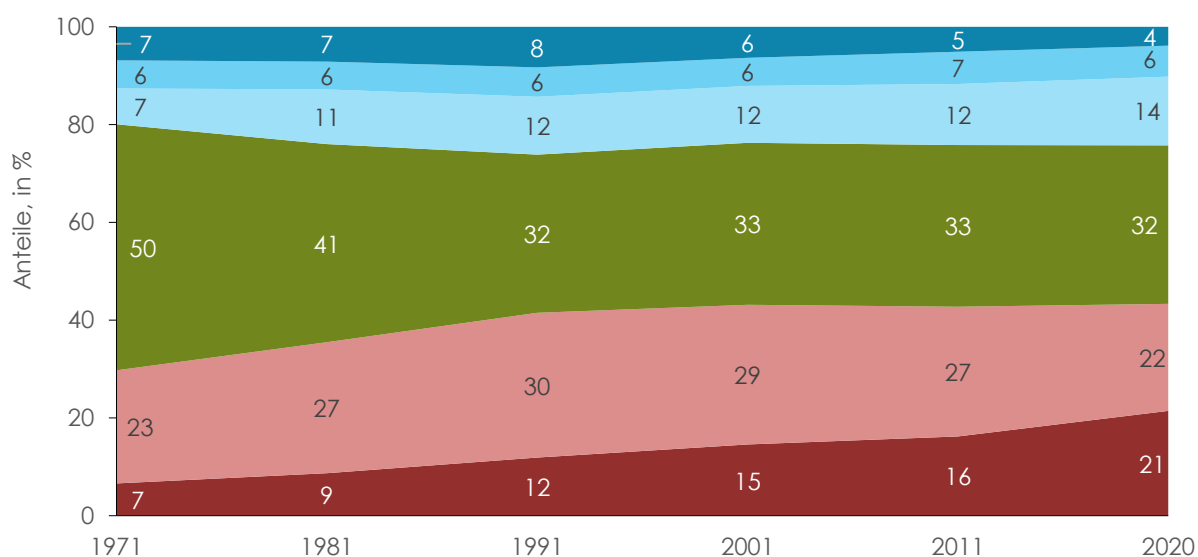
- Statistik Austria (2021c). Häuser- und Wohnungszählung bzw. Gebäude- und Wohnungszählung 1971 bis 2001 (basierend auf der Volkszählung).
- Statistik Austria (2021d). Mikrozensus der Jahre 1974 bis 2020. Wien.
- Statistik Austria (2021e). Gebäude- und Wohnungszählung 2011 (basierend auf der Registerzählung des Gebäude- und Wohnungsregister -GWR). STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria.
- Statistik Austria (2021f). Volkszählungen 1971 bis 2001, Registerzählung ab 2004. STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria.
- Statistik Austria (2021g). Bevölkerung im Jahresdurchschnitt für Österreich und die Bundesländer 1952 bis 2100. STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria.
- Statistik Austria (2021h). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) – Hauptaggregate. STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria.
- Statistik Austria (2021i). Verbraucherpreisindex Preisbasis 2020, 2015, 2010, 2005, 2000, 1996, 1986, 1976. STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria.
- Statistik Austria (2021j). Bevölkerung zu Jahresbeginn für Österreich und die Bundesländer 1952 bis 2100. STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria.
- Statistik Austria (2021k). Überblick Stadt-Land-Typologien.
- Statistik Austria (2022). Wohnen – Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik. Statistik Austria.
- Stephens, M. (2020). How Housing Systems are Changing and Why: A Critique of Kemeny's Theory of Housing Regimes. *Housing, Theory and Society*, 37 (5), 520–546.
- Streimelweger, A. (2016). Die Entwicklung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Wurzeln - Struktur - Eigentümer. In: GBV (Hrsg.), *70 Jahre Österreichischer Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband*. Eigenverlag, 31-40.
- Streissler-Führer, A., Kon, D., Krainhöfner, C., & Pichler, A. (2015). *Leistbare Mieten - Leistbares Leben*. Studie im Auftrag des Österreichischer Verbands der Immobilienwirtschaft (ÖVI).
- Tamesberger, D, Bacher, J. & Stöger, H. (2019). Die Wirkung des sozialen Wohnbaus in Österreich. Ein Bundesländervergleich. *WISO*, 19(4).
- Tockner, L. (2015). Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage in Wien seit dem Fall des Eisernen Vorhanges. In Prenner P. (Hsgr), *Wien wächst – Wien wohnt*, Kammer für Arbeiter und Angestellte, 80-89.
- Wang, O., Werning, I. (2020). Dynamic oligopoly and price stickiness. *NBER Working Paper*, (27536).
- Watson, C. L., Ziv, O. (2021). Is the Rent Too High? Land Ownership and Monopoly Power. Michigan State University.
- WIFO (1953). Zur Frage des Wohnungsdefizites in Österreich. *WIFO-Monatsberichte*, Beilage, 26(10).
- WIFO (1954). Die österreichische Wohnungswirtschaft. *WIFO-Monatsberichte*, Beilage, Nr. 27 (10).
- Wooldridge, J. M. (2015). Control function methods in applied econometrics. *Journal of Human Resources*, 50(2), 420-445.

9. Appendix

Abbildung A 1: **Wohnungsbestände nach Rechtsform, Österreich und Wien 1971 bis 2020**
Österreich

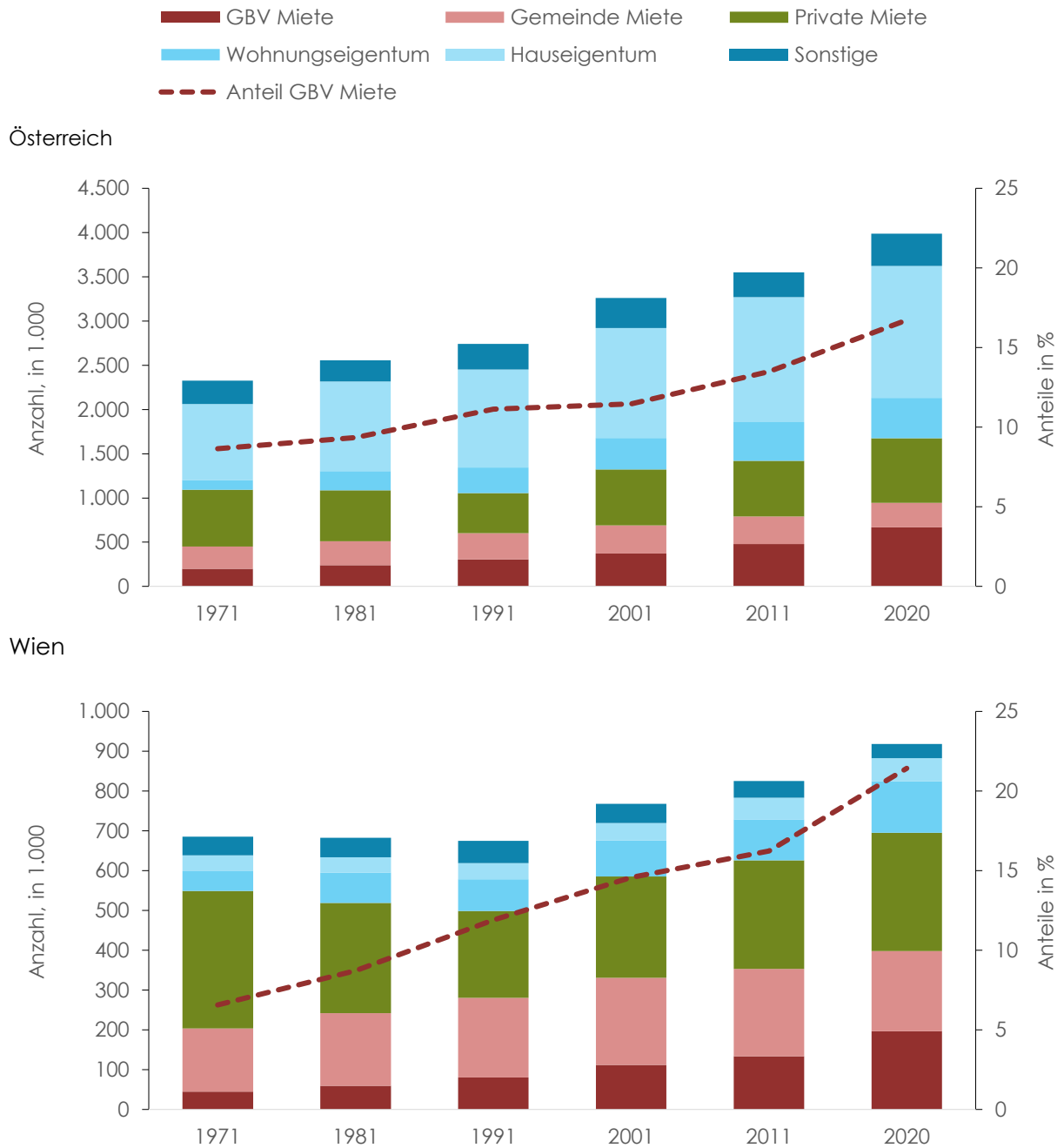


Wien



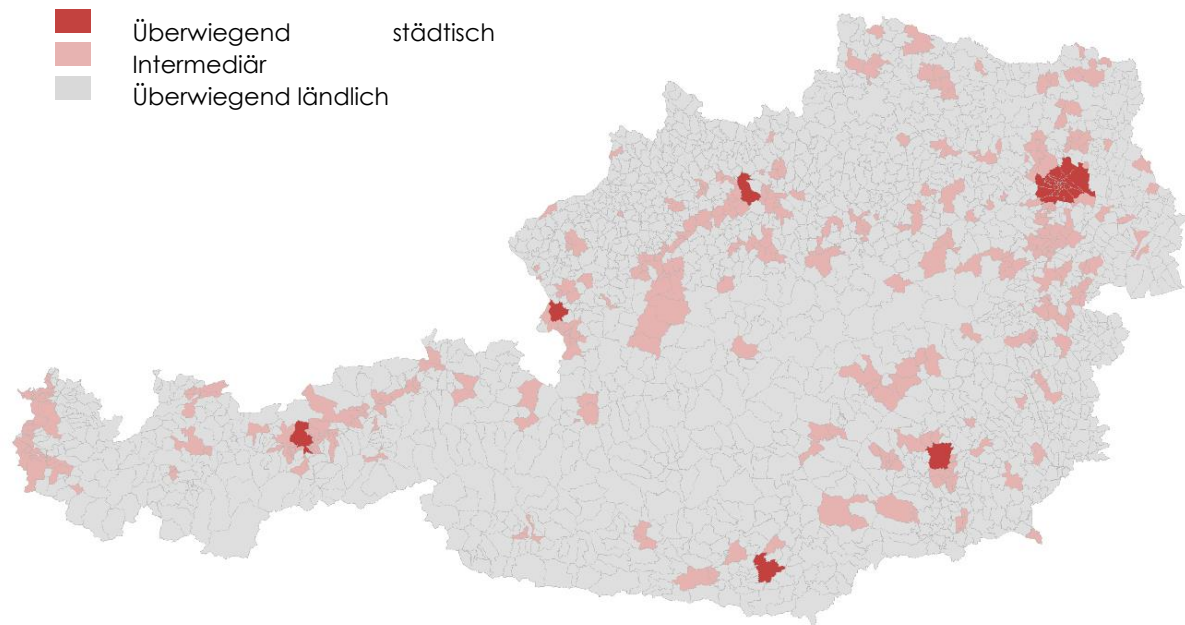
Q: Statistik Austria (2021a, 2021b, 2021d).

Abbildung A 2: **Wohnungsbestände nach Rechtsform und Anteile GBV-Miete, Österreich und Wien 1971-2020**



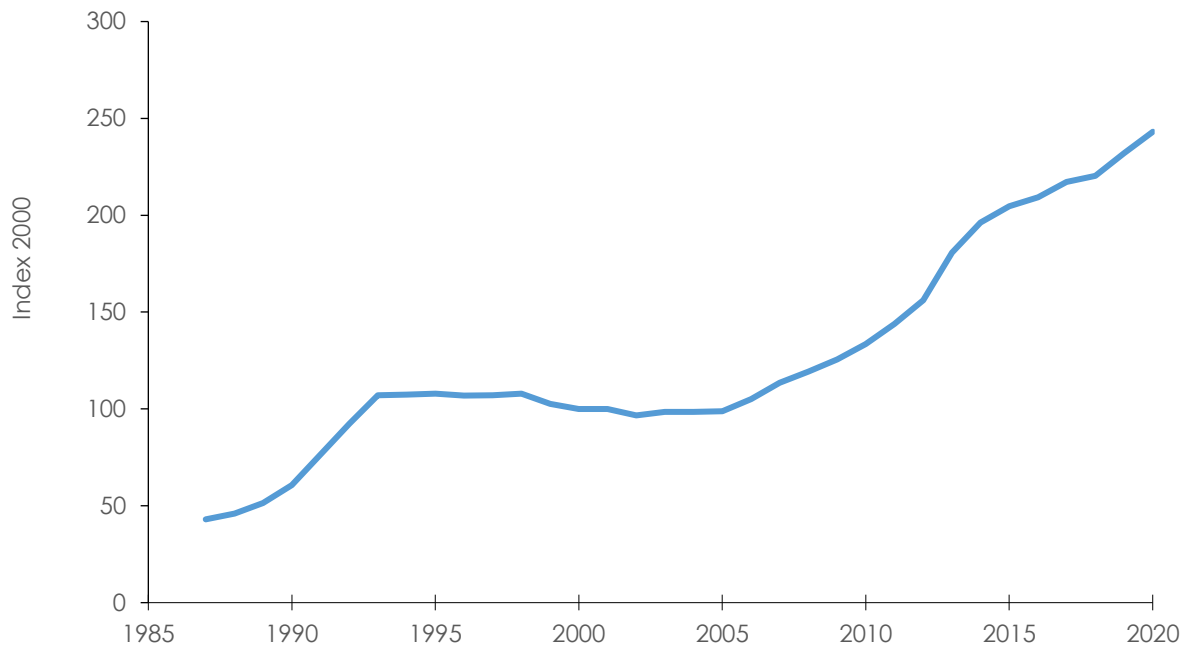
Q: Statistik Austria (2021a, 2021b, 2021d).

Abbildung A 3: **Grad der Urbanisierung in Österreich**



Q: Statistik Austria (2021k). – Urbanisierungsgrade nach Europäischen Kommission: Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS).

Abbildung A 4: **Wohnimmobilienpreisindex, Wien 1990 bis 2020**



Q: OeNB (2021), DataScience Service GmbH (DSS), TU Wien, Prof. Feilmayr. Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen (neu und gebraucht).

Übersicht A 1: Wohnungsbestände nach Rechtsform und Anteile GBV-Miete, Österreich und Wien 1971 bis 2020

	Wohnungsbestand in den Jahren					
	1971	1981	1991	2001	2011	2020
	Anzahl, in 1.000					
Österreich						
Hauseigentum	859,0	1.011,0	1.107,8	1.242,9	1.411,2	1.491,1
Wohnungseigentum	110,0	219,2	288,0	355,0	437,2	455,6
Gemeinde Miete	249,1	273,1	296,8	316,8	312,1	276,8
GBV Miete	201,0	239,2	305,3	373,9	479,0	667,3
Private Miete	642,1	574,0	454,5	631,6	629,9	732,6
Sonstige	264,3	239,8	291,1	340,3	281,8	365,1
Anteil GBV Miete, in %	8,6	9,4	11,1	11,5	13,5	16,7
Wien						
Hauseigentum	39,4	38,8	40,4	44,2	54,5	58,0
Wohnungseigentum	50,0	76,4	80,2	89,6	102,8	129,2
Gemeinde Miete	158,8	182,8	200,1	219,3	219,0	201,3
GBV Miete	45,0	59,5	80,3	111,9	134,0	196,8
Private Miete	345,1	276,5	218,1	254,6	272,9	297,4
sonstige	46,9	48,4	56,0	48,6	42,1	35,5
Anteil GBV Miete, in %	6,6	8,7	11,9	14,6	16,2	21,4

Q: Statistik Austria (2021a, 2021b, 2021d).

Übersicht A 2: Anteil Wohnungen der Ausstattungskategorie A an allen Mietwohnungen, Hauptwohnsitze, 2011

	BGL	KTN	NOE	OOE	SBG	STK	TIR	VOR	WIE	AUT
Anteile, in %										
GBV-Miete	89,1	85,0	89,3	93,1	82,7	90,3	79,5	83,6	98,9	91,6
Private-Miete	79,5	84,3	79,5	88,7	89,1	86,3	86,1	89,9	79,7	83,3
Differenz, in Prozentpunkte										
Differenz	9,6	0,7	9,8	4,4	-6,4	3,9	-6,7	-6,3	19,2	8,3

Q: Statistik Austria, Registerzählung 2011, Auswertung GBV.

Übersicht A 3: **Wohnimmobilienpreisindex, Wien 1990 bis 2020**

Wohnimmobilienpreise für Wien					
	Index 2020	Veränderung gegenüber dem Vorjahr		Index 2020	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
1986	42,9		2004	98,8	0,5
1987	46,0	7,2	2005	105,0	6,2
1988	51,3	11,5	2006	113,4	8,0
1989	60,7	18,2	2007	119,2	5,1
1990	76,5	26,1	2008	125,5	5,3
1991	92,3	20,6	2009	133,5	6,4
1992	107,0	16,0	2010	143,9	7,8
1993	107,4	0,4	2011	156,1	8,5
1994	107,8	0,4	2012	180,7	15,7
1995	106,8	– 1,0	2013	196,3	8,7
1996	107,0	0,2	2014	204,6	4,2
1997	107,8	0,7	2015	209,2	2,2
1998	102,6	– 4,9	2016	217,2	3,8
1999	100,0	– 2,5	2017	220,4	1,5
2000	100,0	0,0	2018	232,0	5,2
2001	96,6	– 3,4	2019	243,2	4,9
2002	98,4	1,8	2020	259,6	6,7
2003	98,4	0,0			

Q: OeNB (2021), DataScience Service GmbH (DSS), TU Wien, Prof. Feilmayr. Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen (neu und gebraucht).

Übersicht A 4: **Wohnungswirtschaftliche und wohnungspolitische Meilensteine seit 1970**

	Wohnungsmarkt / Bevölkerung	GBV-Bauleistung	Mietrecht und WGG	Wohnbauförderung
1971-1980	Ende der Wiederaufbauphase Bevölkerungsstagnation in Österreich (+0,7%) bzw. Bevölkerungsrückgang in Wien (-5,1%). Wien: Alterung der Bevölkerung/ trotz Gastarbeitermigration wächst Bevölkerung nicht Expansion Eigentum, Stagnation Miete (Anteilmäßig sank Miete bis 1991) Starke Anstieg Mietpreise (weniger stark in Wien)	Schwerpunkt Eigentumswohnungsbau bei GBV, hohe Bauleistung. Etwa zwei Drittel der ETW werden mit Förderung errichtet. Wien: trotz sinkender Bevölkerung hohe Bauleistung (->weiterhin Deckung Ersatzbedarf von Wohnungen schlechter Qualität)	Mietrecht: Mietrechtsänderungsgesetz 1967: Einführung von „frei vereinbarten“ Mieten bei Neuvermietungen WGG 1979/80: in Kraft treten des aktuellen WGG 1979	WBF: 1968: Einführung von (relativ hohen) Einkommensgrenzen, Wohnbeihilfen Wien: zunehmende Verlagerung des Neubaus von Gemeinde zu GBV
1981-1990	Leichter Bevölkerungsanstieg in Österreich (+1,4%) bzw. leichter Rückgang in Wien (-2,2%). Wien: Suburbanisierung, Stadterneuerung Ende 1980er: Bevölkerungstiefstand in Wien (1,5 Mio EW).	sinkende GBV-Bauleistung bis Ende 1980er – allerdings Mietwohnungen konstant seit Anfang 1970er und Rückgang bei Direkteigentum -> proportional steigt daher Anteil der Mietfertigstellungen	MRG 1982: Einführung der Kategorienmieten (erste Preisregulierung seit Friedenszins) MRG 1986: angemessener Mietzins bei Vermietung von Kategorie A Wohnungen anstatt wie bisher Kategoriezins als Obergrenze. WGG 1985: Einführung des Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrages (EVB)	WBF: 1987 „Verlängerung“ der WBF – Kompetenz bei Ländern. Wien: WWFSG. Sanfte Stadterneuerung in Wien (Hebung der Qualität des Altbestandes) Wien: Sanfte Stadterneuerung Wien: 1984 Gründung Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds (später: Wohnfonds Wien)
1991-2000	Moderater Bevölkerungsanstieg in Österreich (+3,3%) und Wien (2,6%): „Fall Eiserner Vorhang“, Jugoslawienkrieg (Migration)	Wohnungsbedarf steigt, GBV Neubau auf Höchstniveau	MRG 1994: Einführung der Richtwertmieten MRG 1997: Einführung von Befristungen bei Neuvermietungen WGG 1994 Einführung der Kaufoption	WBF: 1996 Zweckzuschuss des Bundes an Länder Wien: 1995 Bauträgerwettbewerbe eingeführt
2001-2010	Moderater Bevölkerungsanstieg in Österreich (+4%) und starker Anstieg in Wien (+8,5%) Finanz- und Wirtschaftskrise 2007/08 (im Vgl. zu anderen Ländern kein Preisrückgang in Österreich)	Unterdurchschnittlich hohe GBV-Bauleistung: Rückgang Direkteigentum, Anstieg Kaufoption-Verkäufe	WGG 2001: "Enthebung" der 5 Bundesgesellschaften mit rd. 60.000 Wohnungen aus der Wohnungsgemeinnützigkeit.	2001 Ende der Zweckbindung der Bundesmittel und WBF-Rückflüsse 2008: Zweckzuschüsse werden in Ertragsanteile der Länder umgewandelt Wien: 2004 Gemeinde Wien stellt Bau von Gemeindewohnungen ein – Fokus auf Steuerung durch Wohnbauförderung
Seit 2011	Starker Bevölkerungsanstieg in Österreich (6,3%) und Wien (+12,1%) Starke Preisanstiege bei Eigentum und moderat bei Mieten als Folge der zunehmenden Immobiliennachfrage Verstärktes Auseinanderdriften von privaten und GBV Mieten. Anstieg Mieten im Jahrzehnt AT: +37%, Wien: +43%, Anstieg Häuser/Wohnungen: +81% Nachwirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise: Verstärkte Interesse an Veranlagung im Immobiliensektor	Überdurchschnittlich hohe GBV-Bauleistung im Jahrzehntevergleich.	WGG 2016 und 2019: Einführung von „Spekulationsregelungen“ für nachträglich in Eigentum übertragene Wohnungen	2017: Verlängerung des Wohnbauförderungsbeitrags Wien: 2012 wird SMART Wohnbauprogramm gestartet – besonders kostengünstige Wohnungen Wien: Gemeindebau Neu

Q: GBV-Darstellung.

Übersicht A 5: Gesamtergebnisse der Modellschätzungen auf NUTS-3 Ebene

				Fortsetzung			
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	
vz#wrecht_miete_enc				wm2_value_cut#wrecht_miete_enc			
2#gbv	0,840*** (8,93)	0,677*** (5,36)	0,751*** (5,99)	0#gbv	2,304*** (3,71)	2,282*** (3,80)	2,251*** (3,69)
2#privat	1,049*** (5,62)	0,893*** (5,30)	0,802*** (3,79)	0#priv	5,671*** (10,34)	5,720*** (10,29)	5,703*** (10,24)
3#gbv	1,122*** (5,58)	1,121*** (5,29)	1,351*** (4,87)	30#gbv	0,825** (2,97)	0,781** (2,93)	0,755** (2,88)
3#privat	1,367*** (6,98)	1,302*** (5,13)	0,950* (2,23)	30#priv	3,099*** (18,54)	3,110*** (18,02)	3,103*** (18,10)
4#gbv	1,348*** (6,30)	1,392*** (5,34)	1,676*** (4,78)	45#gbv	0,153 (1,49)	0,126 (1,34)	0,0997 (1,09)
4#privat	2,063*** (8,64)	1,976*** (7,87)	1,504** (2,98)	45#priv	1,313*** (7,22)	1,300*** (6,93)	1,313*** (6,94)
ggkl#wrecht_miete_enc				120#gbv	-0,0369 (-0,20)	0,00852 (0,05)	0,0542 (0,33)
2001l#gbv	0,0736 (0,54)	0,0192 (0,21)	-0,0231 (-0,26)	120#priv	-0,845*** (-4,51)	-0,845*** (-4,46)	-0,866*** (-4,51)
2001l#privat	0,470** (2,84)	0,403* (2,57)	0,436* (2,70)	30#gbv	-0,396 (-1,51)	-0,290 (-1,40)	-0,261 (-1,34)
5001l#gbv	-0,0185 (-0,14)	-0,161 (-1,70)	-0,148 (-1,73)	30#priv	-1,300*** (-5,36)	-1,248*** (-5,49)	-1,240*** (-5,50)
5001#privat	0,719** (3,45)	0,556** (3,21)	0,517** (2,85)	gbv_priv_sum			
10001#gbv	-0,118 (-0,76)	-0,248* (-2,69)	-0,205* (-2,59)	priv	5,373** (3,36)	4,106** (3,17)	12,79** (3,12)
10001#privat	1,229*** (4,57)	1,094*** (8,71)	0,977*** (7,12)	ln_build			
100001#gbv	0,0529 (0,21)	-0,219 (-0,96)	-0,295 (-1,50)	priv	-0,833* (-2,61)	-0,671* (-2,36)	0,684 (0,29)
100001#privat	1,874*** (4,91)	1,726*** (7,33)	1,809*** (9,04)	ln_bev			
w_quali_enc#wrecht_miete_enc				priv	0,858* (2,55)	0,684* (2,37)	-0,706 (-0,26)
B#gbv	-2,071*** (-12,05)	-1,964*** (-12,41)	-1,975*** (-12,07)	c.gbv_priv_mean# i.wrecht_miete_enc			
B#privat	-2,446*** (-10,55)	-2,304*** (-11,16)	-2,251*** (-11,79)	gbv	-3,659*** (-4,26)	-1,564 (-1,58)	-1,404 (-1,70)
C#gbv	-2,924*** (-6,90)	-2,679*** (-6,75)	-2,705*** (-6,58)	priv	-3,117*** (-3,92)	-3,382*** (-5,05)	-3,084* (-2,28)
C#privat	-4,250*** (-16,73)	-4,111*** (-17,26)	-4,058*** (-17,80)	i.wrecht_miete_enc			
D#gbv	-1,098 (-0,93)	-0,884 (-0,75)	-0,964 (-0,81)	priv	-0,797 (-0,48)	-0,134 (-0,10)	-1,332 (-0,10)
D#privat	-4,617*** (-11,53)	-4,533*** (-10,59)	-4,385*** (-9,67)	Bezirks-Fixe Effekte			x
				Differential-Fixe Effekte			x
				N	86.630	86.630	86.630

Q: WIFO-Berechnungen.

Übersicht A 6: **Gesamtergebnisse der zweistufigen Instrumentenvariablenschätzung**

				Fortsetzung		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
vz#wrecht_miete_enc				30#gbv	0,828*** (4,56)	0,785*** (4,56)
2.vz#gbv	0,825*** (11,18)	0,696*** (4,46)	0,727*** (5,04)	30#priv	3,273*** (16,18)	3,250*** (15,11)
2.vz#privat	1,067*** (8,00)	0,953*** (4,74)	0,995** (3,23)	45#gbv	0,126 (1,52)	0,0894 (1,12)
3.vz#gbv	1,057*** (6,80)	0,649 (1,44)	0,878 (1,81)	45#priv	1,299*** (8,48)	1,284*** (8,32)
3.vz#privat	1,315*** (6,57)	0,817 (1,61)	0,609 (0,72)	90#gbv	-0,0312 (-0,28)	-0,0133 (-0,12)
ggkl#wrecht_miete_enc				90#priv	-0,848*** (-5,42)	-0,860*** (-5,69)
2001#gbv	0,0761 (0,54)	-0,0314 (-0,25)	-0,0769 (-0,65)	120#gbv	-0,338 (-1,32)	-0,296 (-1,41)
2001#priv	0,533** (2,70)	0,492** (2,86)	0,491** (2,63)	120#priv	-1,180*** (-6,05)	-1,174*** (-6,34)
5001#gbv	-0,0299 (-0,20)	-0,189 (-1,23)	-0,194 (-1,21)	gbv_priv_sum		
5001#priv	0,747** (3,01)	0,601** (3,04)	0,557** (2,75)	gbv	2,690*** (4,07)	4,940* (1,98)
10001#gbv	-0,166 (-0,98)	-0,358* (-2,36)	-0,308 (-1,87)	priv	4,934*** (4,56)	15,35*** (3,31)
10001#priv	1,254*** (5,32)	1,131*** (7,05)	1,057*** (5,72)	ln_build		
100001#gbv	-0,0113 (-0,05)	-1,919*** (-7,12)	0 (.)	gbv	0,670** (2,91)	1,609 (1,04)
100001#priv	1,859*** (4,96)	0 (.)	0 (.)	priv	-0,801** (-2,97)	-0,492 (-1,92)
w_quali_enc#wrecht_miete_enc				ln_bev		
B#gbv	-2,091*** (-14,71)	-1,964*** (-14,07)	-1,969*** (-13,54)	gbv	-0,263 (-1,32)	-0,0141 (-0,01)
B#priv	-2,451*** (-12,08)	-2,277*** (-11,37)	-2,239*** (-11,64)	priv	0,848*** (3,65)	0,575** (2,79)
C#gbv	-2,941*** (-10,92)	-2,711*** (-12,65)	-2,719*** (-12,18)	c.gbv_priv_mean#i.wrecht_miete_enc		
C#priv	-4,288*** (-11,28)	-4,101*** (-10,82)	-4,053*** (-10,76)	gbv	-3,906*** (-5,00)	-4,946 (-1,95)
D#gbv	-0,959 (-0,72)	-0,812 (-0,62)	-0,925 (-0,70)	priv	-3,500*** (-5,50)	-4,297*** (-7,18)
D#priv	-4,705*** (-11,96)	-4,576*** (-11,33)	-4,494*** (-11,00)	i.wrecht_miete_enc		
wm2_value_cut#wrecht_miete_enc				priv	-0,873 (-0,64)	-0,526 (-0,41)
0#gbv	2,266*** (3,78)	2,299*** (4,09)	2,285*** (3,98)	Bezirks-Fixe Effekte	x	x
0#privat	5,846*** (11,81)	5,910*** (11,74)	5,917*** (11,67)	Differential-Fixe Effekte		x
				N	70.424	70.424

Q: WIFO-Berechnungen.

Übersicht A 7: Gesamtergebnisse der Control-Function Modellschätzung

				Fortsetzung					
		(1)	(2)	(3)			(1)	(2)	(3)
vz#wrecht_miete_enc				30#priv	3,266***	3,244***	3,235***		
2.vz#gbv	0,869***	0,701***	0,721***		(15,93)	(14,82)	(14,58)		
	(11,60)	(4,74)	(5,56)	45#gbv	0,131	0,089	0,073		
2.vz#privat	1,061***	0,952***	1,002***		(1,57)	(1,14)	(0,93)		
	(7,97)	(5,03)	(3,39)	45#priv	1,305***	1,288***	1,328***		
3.vz#gbv	1,029***	0,636	0,739*		(8,52)	(8,36)	(8,88)		
	(6,12)	(1,73)	(2,22)	90#gbv	-0,027	-0,014	0,034		
3.vz#privat	1,348***	0,858*	0,829		(-0,25)	(-0,13)	(0,32)		
	(6,54)	(2,07)	(1,33)	90#priv	-0,851***	-0,853***	-0,890***		
ggkl#wrecht_miete_enc					(-5,37)	(-5,60)	(-5,80)		
2001#gbv	0,258	-0,036	-0,072	120#gbv	-0,363	-0,295	-0,262		
	(1,58)	(-0,29)	(-0,59)		(-1,45)	(-1,43)	(-1,23)		
2001#priv	0,523**	0,486**	0,484*	120#priv	-1,152***	-1,140***	-1,157***		
	(2,68)	(2,79)	(2,51)		(-5,84)	(-6,17)	(-6,49)		
5001#gbv	0,124	-0,209	-0,190	gbv_priv_sum					
	(0,82)	(-1,36)	(-1,17)	gbv	2,911***	4,882*	1,344		
5001#priv	0,744**	0,601**	0,551**		(4,18)	(2,02)	(0,66)		
	(3,01)	(2,99)	(2,65)	priv	4,829***	4,348***	14,58***		
10001#gbv	-0,0404	-0,371*	-0,305		(4,54)	(4,41)	(3,49)		
	(-0,23)	(-2,42)	(-1,81)	ln_build					
10001#priv	1,237***	1,121***	1,060***	gbv	0,737*	1,663	1,768		
	(5,17)	(7,04)	(5,74)		(2,53)	(1,28)	(1,48)		
100001#gbv	-0,176	-1,978***	0	priv	-0,971**	-0,642*	-1,427		
	(-0,88)	(-7,41)	(.)		(-3,10)	(-2,40)	(-0,56)		
100001#priv	1,876***	0	0	ln_bev					
	(5,20)	(.)	(.)	gbv	-0,0741	-0,0806	0,282		
w_quali_enc# wrecht_miete_enc					(-0,29)	(-0,04)	(0,16)		
B#gbv	-2,027***	-1,968***	-1,971***	priv	0,721*	0,670**	-0,299		
	(-14,14)	(-14,01)	(-13,66)		(2,44)	(3,14)	(-0,10)		
B#priv	-2,456***	-2,278***	-2,236***	c.gbv_priv_mean# i.wrecht_miete_enc					
	(-11,95)	(-11,27)	(-11,29)	gbv	-4,417***	-5,106**	-5,491**		
C#gbv	-2,862***	-2,712***	-2,725***		(-5,19)	(-2,68)	(-2,93)		
	(-10,24)	(-12,71)	(-12,35)	priv	-2,627***	-3,740***	-2,686		
C#priv	-4,296***	-4,102***	-4,047***		(-4,18)	(-6,26)	(-1,70)		
	(-11,17)	(-10,80)	(-10,79)	i.wrecht_miete_enc					
D#gbv	-0,918	-0,821	-0,943	priv	2,308	-0,345	19,15		
	(-0,67)	(-0,62)	(-0,71)		(1,36)	(-0,26)	(0,79)		
C#priv	-4,703***	-4,579***	-4,485***	iv1_1_res	2,731*				
	(-11,91)	(-11,24)	(-10,83)		(2,48)				
wm2_value_cut#wrecht_miete_enc				iv1_2_res		5,436**			
0#gbv	2,291***	2,300***	2,289***			(2,69)			
	(3,74)	(4,10)	(4,01)	iv1_3_res				5,461**	
0#priv	5,848***	5,911***	5,919***					(2,76)	
	(11,78)	(11,74)	(11,69)	Bezirks-Fixe Effekte		x		x	
30#gbv	0,835***	0,783***	0,751***	Differential-Fixe Effekte					x
	(4,54)	(4,57)	(4,31)	N	70.344	70.344	70.344		

Q: WIFO-Berechnungen.

Übersicht A 8: Gesamtergebnisse des First stage Modellschätzungen

	(1)	(2)	(3)		(1)	(2)	(3)
vz#wrecht_miete_enc					Fortsetzung		
2.vz#gbv	0,0393*** (7,72)	-0,00161 (-0,21)	-0,00187 (-0,24)	0#priv	-0,000548 (-0,18)	-0,00251 (-1,41)	-0,00300 (-1,63)
2.vz#privat	0,0388*** (6,90)	-0,000240 (-0,03)	-0,00117 (-0,14)	30#gbv	-0,000745 (-0,39)	0,00104 (1,12)	0,00104 (1,11)
3.vz#gbv	-0,117*** (-12,20)	-0,168*** (-9,87)	-0,168*** (-10,38)	30#priv	-0,000960 (-0,61)	-0,000950 (-0,93)	-0,000913 (-0,87)
3.vz#privat	-0,101*** (-13,41)	-0,161*** (-10,07)	-0,162*** (-8,63)	45#gbv	0,00190 (1,23)	0,000451 (0,63)	0,000367 (0,52)
ggkl#wrecht_miete_enc				45#priv	0,000350 (0,23)	-0,000161 (-0,16)	-0,000288 (-0,29)
2001#gbv	0,00208 (0,21)	0,00249 (0,67)	0,00290 (0,74)	90#gbv	-0,000376 (-0,21)	-0,0000805 (-0,10)	-0,000261 (-0,34)
2001#priv	0,0126* (2,39)	0,00431 (1,71)	0,00434 (1,54)	90#priv	-0,000580 (-0,37)	0,000951 (0,81)	0,000974 (0,85)
5001#gbv	-0,000583 (-0,05)	0,00326 (0,71)	0,00383 (0,86)	120#gbv	0,00465 (1,06)	0,00290 (1,30)	0,00283 (1,47)
5001#priv	0,0150** (2,64)	0,00597 (1,95)	0,00549 (1,64)	120#priv	-0,000955 (-0,30)	-0,000166 (-0,08)	-0,0000412 (-0,02)
10001#gbv	-0,00378 (-0,36)	0,000602 (0,17)	0,00250 (0,64)	gbv_priv_sum			
10001#priv	0,0176** (2,91)	0,00393 (1,64)	0,00207 (0,82)	gbv	-0,240*** (-4,72)	0,0746 (0,60)	0,0723 (0,58)
100001#gbv	-0,00278 (-0,19)	-0,00378 (-1,04)	0 (.)	priv	0,0180 (0,68)	0,0520** (3,21)	0,0699 (0,88)
100001#priv	0,0124 (1,29)	0 (.)	0 (.)	ln_build			
w_quali_enc#wrecht_miete_enc				gbv	-0,0220 (-1,15)	0,265** (3,34)	0,249** (3,17)
B#gbv	-0,00399 (-1,46)	-0,00136 (-0,97)	-0,000957 (-0,70)	priv	0,00830 (1,14)	0,00277 (1,10)	0,0457 (0,92)
B#priv	0,00260 (1,35)	0,000391 (0,34)	0,0000588 (0,05)	ln_bev			
C#gbv	-0,00104 (-0,16)	-0,00230 (-0,97)	-0,00196 (-0,83)	priv	0,0156 (1,02)	0,0895 (0,65)	0,137 (1,01)
C#priv	0,0123* (2,26)	0,00599 (1,31)	0,00626 (1,35)	gbv	-0,00629 (-0,93)	-0,00263 (-1,09)	-0,122 (-1,62)
D#gbv	0,00206 (0,30)	-0,000783 (-0,20)	-0,000227 (-0,06)	gbv_priv_m-h			
C#priv	0,00543 (1,30)	0,00116 (0,45)	0,00152 (0,62)	gbv	0,884*** (26,60)	0,533*** (4,06)	0,530*** (4,00)
wm2_value_cut#wrecht_miete_enc				i.wrecht_miete_enc			
0#gbv	0,00405 (1,04)	0,00282 (1,22)	0,00248 (1,05)	priv	-0,0512 (-1,66)	-0,0190 (-1,62)	0,975 (1,66)
				Bezirks-Fixe Effekte		x	x
				Differential-Fixe Effekte			x
				N	71.078	71.078	71.078

Q: WIFO-Berechnungen.