

Beschäftigungseffekte der Wohnbau- und Gebäudesanierungsförderung in Niederösterreich

Kurzfassung

Dezember 2012

Mag. Andreas Oberhuber / FGW
Dipl.-Ing. Birgit Schuster / FGW
Dr. Herwig Schneider / IWI
Dr. Thomas Oberholzner / KMFA
Dr. Margarete Czerny

Für das

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung



1 EINLEITUNG

1.1 ECKDATEN DES FORSCHUNGSPROJEKTS

1.1.1 Projekttitle

Beschäftigungseffekte und weitere gesamt- und regionalwirtschaftliche Auswirkungen unterschiedlicher Förderungsschienen in Wohnbau und Gebäudesanierung in Niederösterreich.

1.1.2 Projektteam

FGW: Mag. Andreas Oberhuber
 andreas.oberhuber@fgw.at

 Dipl.-Ing. Birgit Schuster
 birgit.schuster@fgw.at

 Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen
 1050 Wien, Schlossgasse 6-8
 Tel: +43-1 712 62 51, fax: DW 21

KMFA: Mag. Thomas Oberholzner
 t.oberholzner@kmuforschung.ac.at

 KMU FORSCHUNG AUSTRIA
 1040 Wien, Gußhausstraße 8
 Tel: +43-1 505 97 61; fax: +43-1 503 46 60

IWI: Dr. Herwig Schneider
 schneider@iwi.ac.at

 Industriewissenschaftliches Institut
 1050 Wien, Mittersteig 10/4
 Tel: +43-1 513 44 11, fax: DW 2099

Konsulentin: Dr. Magarete Czerny
 margarete.czerny@wifo.ac.at

1.1.3 Ausgangssituation

Aufgrund der derzeit konjunkturell schwierigen Lage der Bauwirtschaft ist offensichtlich, dass in Anbetracht der Bauarbeitslosenzahlen Handlungsbedarf für die öffentliche Hand gegeben ist. Dabei kann angenommen werden, dass die Wohnbauförderung eine sehr wichtige Stütze für Baumaßnahmen im beschäftigungsintensiven Hochbau darstellt. Ein Abflauen der Wirtschaft wirkt sich umgehend auf die Beschäftigungszahlen aus. Die Entwicklung von Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit am Bau weist diese Branche als heute besonders heiklen Wirtschaftszweig aus. Es ist gut erkennbar, dass bei schwacher Konjunktur die Arbeitslosigkeit am Bau stets überdurchschnittlich stark ansteigt, während sie bei guter Konjunktur langsamer als in der Gesamtwirtschaft zurückgeht. Dies ist typisch für einen Wirtschaftszweig mit schwachen Potenzialen, bei schlechter Marktlage auf alternative Märkte ausweichen zu können.

Die Diskussion um die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit der Wohnbauförderung kreist traditionellerweise um den Wohnungsneubau. Erst in den letzten Jahren sind die Effekte der Modernisierung und Sanierung zunehmend in den Blickpunkt des Interesses gerückt. Vielfach wird argumentiert, dass der Beschäftigungseffekt bei Dorf- und Stadterneuerungsprojekten höher ist als im Neubau.

Zielsetzung des Forschungsvorhabens war, die Auswirkungen der unterschiedlichen Förderungsschienen vor allem auf die Beschäftigung am Bau abzuschätzen und gegebenenfalls Strategien zu ihrer Sicherung und Stabilisierung aufzuzeigen.

Durchgeführt wurde eine umfassende Analyse von Beschäftigungseffekten in Wohnungsneubau und Gebäudesanierung.

Zur Beantwortung wurden folgende Forschungsaktivitäten durchgeführt:

- Analyse vorhandener Forschungsergebnisse/Anknüpfung an vorhandene Literatur (alle Projektpartner);
- Durchführung einer statistischen Sondererhebung zum Entwicklungsstand der geförderten Wohnungs- und Gebäudesanierung in Niederösterreich seit 2001 bis 2011 (FGW);
- Untersuchung des lokalen Bau-Arbeitsmarktes in Niederösterreich im Ländervergleich (KMFA);
- Quantifizierung der Beschäftigungswirkung unterschiedlicher Baumaßnahmen (Neubau, Sanierung) und Ermittlung der Beschäftigungseffekte der einzelnen Förderungsschienen (va IWI, KMFA);
- Ausgelöste Bauinvestitionen unterschiedlicher Förderungsschienen, insb. unterschiedlicher Schienen der Sanierungsförderung (IWI);

- Beratung, Lektorat, Korrekturen (va Dr. Czerny);
- Erstellung Zwischen- und Endbericht (FGW).

2 ZUSAMMENFASSUNG UND HAUPTERGEBNISSE

- Mit dem österreichischen System der Wohnbaufinanzierung gelang es in den letzten Jahrzehnten zahlreiche überaus positive Effekte zu erzielen. So verfügen Niederösterreich sowie Österreich insgesamt über ein hohes Niveau an sozialer und ökologischer Wohnqualität im gesamten Wohnungsbestand bei einer langfristig wenig volatilen Entwicklung der Wohnkosten.
- Die Wohnbauförderungsausgaben Niederösterreichs ergaben für 2009 einen Betrag von insgesamt (Objekt- und Subjektförderung) 531 Mio. € mit einem Anteil der Sanierungsausgaben von 30,2%. 2010 stiegen Förderung und Sanierungsanteil: die Förderungsausgaben um rund 15% auf 613 Mio. €, der Sanierungsanteil auf 40,5%. 2011 waren diese Werte wieder rückläufig: die Förderungsausgaben betrugen 496 Mio. €, davon entfielen 27% auf die Sanierung.
- Einnahmenseitig fehlen seit 2009 Zweckzuschüsse des Bundes im Ausmaß von 300 Mio. € pro Jahr, werden aber durch die Steigerung der Landesmittel im entsprechenden Ausmaß kompensiert. Der Anteil der Landesmittel an den Gesamteinnahmen Niederösterreichs beträgt 93,7%; der Anteil der Rückflüsse, Zinsen u.a. 6,3%.
- In den Jahren von 2006 bis 2011 wurden im Rahmen der Neubauförderung Niederösterreichs durchschnittlich 3.280 Wohnungen im Eigenheimbereich und 3.330 im Geschoßwohnbau zugesichert. Der vor allem auch 2009 krisenbedingte Rückgang der Wohnbauaktivitäten (-11% bei Eigenheimen bzw -34% im Geschoßwohnbau gegenüber dem Vorjahr) konnte bisher weder aufgeholt oder abgefedert werden. Während die Zusicherungen im Eigenheimbereich weiterhin rückläufig sind, ist im Geschoßwohnbau im Jahr 2011 nach Rückgängen ab 2006 erstmalig wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Nach einer deutlichen Steigerung auf insgesamt rund 8.070 geförderte Neubaueinheiten im Jahr 2006 sanken diese Zahlen kontinuierlich auf 5.080 Einheiten bis 2010 (-37%), 2011 war wieder eine Zunahme von 1,5% zu verzeichnen.
- Im Rahmen der Sanierungsförderung Niederösterreichs wurden in den Jahren von 2006 bis 2011 durchschnittlich 28.150 Wohnungen im Eigenheimbereich und 4.380 im Geschoßwohnbau zugesichert. Für die Zusicherungen im Eigenheimbereich gab es gemäß den durch das Bundesministerium für Finanzen veröffentlichten Zahlen der Wohnbauförderungsberichte der Länder einen massiven Einbruch im Jahr 2011. Diese gingen gegenüber dem Vorjahr um 44% zurück, nachdem sie 2009 um 41% gegenüber 2008 gestiegen waren. Die massive Sanierungsförderung durch das Land Niederösterreich in den Jahren 2009 und 2010 wurde wieder zurückgenommen. Im Bereich der Sanierungsförderung im Geschoßwohnbau stiegen die Förderungen von 3.500 im Jahr 2006 auf 4.940 im Jahr 2011, 2010 wurde innerhalb der letzten sieben Jahre ein Höchststand mit 5.480 Förderungen erreicht. Der Durchschnitt der Zusicherungsförderungen von 2006 bis 2011 im Vergleich zum Jahr 2006 ergibt hier einen Zuwachs von 25%.

- Ausgabenseitig schlägt die Subjektsförderung in Form der Wohnbeihilfe insgesamt seit 2009 absolut gesehen mit je etwa 57 bzw. 58 Mio. € zu Buche. Zuletzt, 2011, verteilten sich die Ausgaben von 496 Mio. € folgendermaßen: 362 Mio. € entfielen auf die Neubauförderung insgesamt (Subjekt- und Objektsförderung), 134 Mio. € auf die Sanierungsförderung insgesamt.
- Absolut gesehen lag der Ausgabenschwerpunkt der Förderung 2011 mit 166,5 Mio. € bei den Darlehen im Neubau, gefolgt von Annuitätenzuschüssen im Neubau mit 144,5 Mio. € bzw. in der Sanierung mit 97,4 Mio. €. Hinsichtlich der relativen Anteile und ihrer Verteilung siehe folgende Übersicht:

	Neubau in Mio. €	Sanierung in Mio. €	Anteil Neubau in %	Anteil Sanierung in %	Anteil Neubau an gesamt in %	Anteil Sanierung an gesamt in %
Darlehen	166,5	15,0	46,0	11,2	33,6	3,0
AZ/ZZ	144,5	97,4	39,9	72,6	29,1	19,6
davon rückzahlbar	33,5	3,0	9,3	2,2	6,8	0,6
nicht-rückzahlbar	111,0	94,4	30,7	70,4	22,4	19,0
Verl. Zuschüsse/Scheck (ohne Wohnbeihilfe)	0,5	14,9	0,1	11,1	0,1	3,0
Wohnbeihilfe	50,0	6,9	13,9	5,2	10,2	1,4
	362,0	134,2	100,0	100,0		
GESAMT	496,0				100,0	

- Bauinvestitionen sind – regional als auch national - ein sehr wesentlicher Wirtschaftsfaktor mit hoher Beschäftigungsintensität. In Niederösterreich bieten, schon ohne Einrechnung von vorgelagerten Bereichen wie Baustoff- oder Baumaschinenherstellung, rd. 5.500 Bauunternehmen etwa 46.000 Personen einen Arbeitsplatz (d. s. 8 % der Gesamtbeschäftigung) und erwirtschaften einen Produktionswert von knapp EUR 5,2 Mrd (Daten 2010). Ungefähr 70 % der Arbeitsplätze im Bauwesen entfallen dabei auf die Baunebengewerbe, also etwa die Bauinstallation oder Ausbaugewerbe, der Rest auf

den Hoch- und Tiefbau.

- Die Entwicklung der Beschäftigung im niederösterreichischen Bauwesen in der vergangenen Dekade war bis zum Jahr 2005 u. a. auf Grund einer schwachen Wohnungsproduktion zunächst von Stagnation gekennzeichnet. Ab 2006 expandierte die Baunachfrage und die Wohnbauinvestitionen deutlich und entsprechend wuchs die Baubeschäftigung innerhalb von drei Jahren um rd. 10 %. Im Gegenzug sank in diesem Zeitraum auch die Zahl der Arbeitslosen in Bauberufen in Niederösterreich um ca. 25 %. Ausschlag gebend für diese Dynamik waren u. a. demografische Faktoren (Zuwanderung, Zunahme der Single-Haushalte), niedrige Zinssätze, aber auch die Ökologisierung der Wohnbauförderung in Niederösterreich, die insbesondere im Baunebenbereich Wachstumseffekte zeitigte. Der Anstieg von Produktion und Beschäftigung wurde in dieser Phase allerdings auch von einem markanten Preisauftrieb im Wohnhaus- und Siedlungsbau (mit jährlichen Steigerungen von zumindest 4 %) begleitet. Dieser war vor allem auf gestiegene Material-, Energie- und Treibstoffkosten zurückzuführen.
- In Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise kam das Produktionswachstum im niederösterreichischen Bauwesen jedoch 2009 zum Stillstand und die Beschäftigung sank in allen Bausparten geringfügig. Nicht zuletzt auf Grund der gezielten Förderungen der thermischen Sanierung sowie von Infrastrukturinvestitionen im Rahmen der Konjunkturpakete hielten sich die Arbeitsplatzeinbußen dennoch in Grenzen. Während im Jahr 2010 die Produktion und Beschäftigung im Tiefbau auf Grund von Sparmaßnahmen der öffentlichen Haushalte weiter sanken, nahm die Beschäftigung im niederösterreichischen Hochbau und Baunebenbereich in diesem Jahr bereits wieder zu. 2011 setzte sich der Wachstumstrend fort und auch die Zahl der Arbeitslosen in Bauberufen ging zurück.
- Eine wesentliche Rolle für diese vergleichsweise positive Entwicklung während der allgemeinen Krisenjahre ab 2009 spielten dabei beschäftigungsintensive Renovierungs- und Sanierungsprojekte im privaten und öffentlichen Bereich, die mit entsprechenden spezifischen Förderungsaktionen bzw. Schwerpunktverlagerungen auf Sanierung in der Wohnbauförderung ausgelöst wurden. Die zuvor hohe Kosten- und Preisdynamik flachte sich ab 2009 dennoch ab, die jährlichen Steigerungen blieben unter 3 %.
- Bezüglich der Strukturen der Leistungserstellung im niederösterreichischen Hochbau und Baunebengewerbe zeigen sich mittel- bis längerfristige Veränderungen. In beiden Bereichen nehmen die Personalkostenanteile der Unternehmen tendenziell ab, während die Fremdleistungsanteile im Gegenzug ansteigen. Diese Veränderungen deuten auf zunehmende Spezialisierung bei gleichzeitig vermehrter Kooperation in eher dienstleistungsorientierten Bereichen hin (ev. auch auf vermehrte Nutzung von Zeitarbeit) bzw. auf den Trend zur Bündelung von Leistungen für den Kunden durch ein Unternehmen.
- Zwecks Ermittlung der Beschäftigungseffekte im geförderten Wohnungsneubau sowie der Gebäudesanierung wurden in einem ersten Schritt die Effekte der niederösterreichischen

chischen Wohnbauförderung auf das Land Niederösterreich ermittelt und zusätzlich die Effekte der niederösterreichischen Wohnbauförderung auf Gesamtösterreich dargestellt. Methodisch wurde zunächst untersucht, welche baulichen Maßnahmen in den einzelnen Förderschienen (Neubau, Sanierung) gefördert werden und anschließend die baulichen Maßnahmen jenen Gütergruppen nach ÖCPA¹-Zweisteller zugeordnet, die für die Erstellung der Leistung erforderlich sind. In einem dritten Schritt wurden Mithilfe der Input-Output-Analyse² für jede ÖCPA-Gruppe die Beschäftigungswirkungen pro investierter Million Euro bzw. pro Million Euro Förderungen errechnet. In der Folge wurden die erhaltenen Multiplikatoren nach Förderschiene gewichtet um den Gesamteffekt darstellen zu können. Aufbauend auf den Multiplikatoren wurden schließlich die Absolutwerte der Beschäftigungseffekte geschätzt.

- Die ermittelten Beschäftigungseffekte in Neubau und Sanierung sind nachfolgend dargestellt. Gegenüber früheren Berechnungen zeigt sich, dass infolge der in Neubau und Sanierung mittlerweile in annähernd gleicher Weise erzielten v.a. ökologischen Qualitäten die Beschäftigungsintensitäten speziell im Sanierungsbereich deutlich gestiegen sind und mittlerweile praktisch Ausmaße wie im Neubaubereich erreichen.
- Höhere Qualitätsansprüche bewirken eine entsprechend stärkere Einbindung der Branchen des Bauneben- und -hilfsgewerbes auch im Sanierungsbereich als früher. Damit ist die Bedeutung der Bauwirtschaft als einer der relevantesten Wirtschaftsfaktoren in Österreich noch weiter gestiegen. Positive Auswirkungen ergeben sich insbesondere durch die intensivere Arbeitsteiligkeit für KMU der österreichischen und speziell regionalen Bauwirtschaft.
- Die gestiegenen Sanierungsausgaben in Niederösterreich v.a. in den Jahren 2009 und 2010 sind auf höhere Förderanreize zurückzuführen. Damit konnten nicht nur höhere Beschäftigungseffekte, sondern darüber hinaus positive umweltpolitische Auswirkungen erzielt werden.

¹ CPA ist die statistische Güterklassifikation in Verbindung mit den Wirtschaftszweigen in der Europäischen Gemeinschaft (Classification of products by activities). ÖCPA steht für österreichische Version dieser Gütersystematik.

² Input-Output-Tabellen bilden die Grundlage für die Analyse einer Vielzahl von wirtschaftspolitischen Fragestellungen. So können daraus inverse Koeffizienten und damit Multiplikatoren abgeleitet werden, die neben den direkten auch die indirekten Verflechtungen der einzelnen Produktionsbereiche abbilden. In unserem konkreten Beispiel lassen sich die Beschäftigungseffekte aufgrund der eingesetzten Güter ableiten.

Welche Beschäftigungseffekte wurden durch die niederösterreichische Sanierungsförderung in Gesamtösterreich ausgelöst?

In **Österreich** werden durch eine Million Euro an Investitionen im Bereich der **Eigenheimsanierung** rund 15 Beschäftigungsverhältnisse (14 VZÄ³) generiert. Da nicht die gesamte Investition gefördert wird, sondern immer in Höhe der Förderschienen abhängigen Förderquote, folgt daraus für Österreich, dass die Vergabe von einer Million Euro an Fördermitteln im Bereich der Eigenheimsanierung zu der Schaffung von umgerechnet 48 Beschäftigungsverhältnissen (42 VZÄ) führt. Infolge entstehen durch das gesamte Investitionsvolumen im Ausmaß von 447 Mio. Euro in Österreich **rund 6.879 Beschäftigungsverhältnisse** (6.325 VZÄ). Eine Million Euro an Investitionen im Bereich **Solar, Wärmepumpe, Photovoltaik** schaffen in Österreich rund 11 Beschäftigungsverhältnisse (rund 10 VZÄ). In Folge ergibt sich daraus, dass durch die Vergabe von einer Million Euro an Fördermitteln rund 24 Beschäftigungsverhältnisse (19 VZÄ) (siehe Tabelle 3) generiert werden⁴. Das gesamte Investitionsvolumen in Höhe von 192 Mio. Euro generiert in Österreich **rund 2.057 Beschäftigungsverhältnisse** (1.826 VZÄ). Eine Million Euro an Investitionen im Bereich **Heizkessel und Fernwärme** schaffen in Österreich rund 13 Beschäftigungsverhältnisse (12 VZÄ). Die Vergabe von einer Million Euro an Fördermittel führt zur Schaffung von rund 35 Beschäftigungsverhältnissen (31 VZÄ) (Tabelle 3). Durch das gesamte Investitionsvolumen im Ausmaß von 85,4 Mio. Euro entstehen in Österreich **rund 1.085 Beschäftigungsverhältnisse** (999 VZÄ). Eine Million Euro an Investitionen im Bereich **Sicheres Wohnen** schaffen in Österreich mindestens rund 12 Beschäftigungsverhältnisse (11 VZÄ). Analog führt die Vergabe von einer Million Euro an Förderungen zur Generierung von rund 41 Beschäftigungsverhältnissen (37 VZÄ) (Tabelle 3). Dies bedeutet, dass durch das gesamte Investitionsvolumen im Ausmaß von 23,9 Mio. Euro in Österreich **rund 292 Beschäftigungsverhältnisse** (264 VZÄ) entstehen. Eine Million Euro an Investitionen im Bereich der **Wohnungssanierung** schaffen in Österreich rund 15 Beschäftigungsverhältnisse (14 VZÄ). Daraus folgt, dass eine Million Euro an Förderungen 23 Beschäftigungsverhältnisse (19 VZÄ) schaffen (Tabelle 3). Dies bedeutet des Weiteren, dass durch das gesamte Investitionsvolumen im Ausmaß von 229 Mio. Euro in Österreich **rund 3.450 Beschäftigungsverhältnisse** (3.111 VZÄ) entstehen.

³ Ein Vollzeitäquivalent entspricht einem Vollzeitmitarbeiter.

⁴ Gesamtinvestition ergibt sich aus der Summe der Förderungen und der privaten Investitionen.

Beschäftigungseffekte der Sanierung in Niederösterreich auf Österreich

Beschäftigungseffekte in Österreich im Bereich der Sanierung ausgelöst durch ...	eine Million Euro an Investitionen in NÖ		eine Million Euro an Förderungen in NÖ		die Gesamtinvestitionen in NÖ	
	Beschäftigungsverhältnisse	Vollzeit-äquivalente	Beschäftigungsverhältnisse	Vollzeitäquivalente	Beschäftigungsverhältnisse	Vollzeit-äquivalente
Sanierung						
Eigenheimsanierung	15	14	48	42	6.879	6.325
Solar, Wärmepumpe, Photovoltaik	11	10	24	19	2.057	1.826
Heizkessel, Fernwärme	13	12	35	31	1.085	999
Sicheres Wohnen	12	11	41	37	292	264
Wohnungssanierung	15	14	23	19	3.450	3.111

Quelle: IWI 2012

Welche Beschäftigungseffekte wurden durch die niederösterreichische Neubauförderung in Gesamtösterreich ausgelöst?

Für Gesamtösterreich ergeben sich aufgrund des Neubaus in Niederösterreich folgende Effekte. Eine Million Euro an Investitionen im Bereich der **Eigenheimerrichtung** schaffen in Österreich rund 15 Beschäftigungsverhältnisse (14 VZÄ). Durch die Vergabe von einer Million Euro an Förderungen werden somit 100 Beschäftigungsverhältnisse (92 VZÄ) generiert (Tabelle 3). Dies bedeutet, dass durch das gesamte Investitionsvolumen im Ausmaß von 780,1 Mio. Euro in Österreich **rund 11.748 Beschäftigungsverhältnisse** (10.734 VZÄ) entstehen. Eine Million Euro an Investitionen im Bereich **Wohnungsbau** schaffen in Österreich rund 15 Beschäftigungsverhältnisse (14 VZÄ). Die Vergabe von einer Million Euro an Förderungen resultiert somit in der Generierung von 19 Beschäftigungsverhältnissen (17 VZÄ) (Tabelle 3). Dies bedeutet, dass durch das gesamte Investitionsvolumen im Ausmaß von 360 Mio. Euro in Österreich **rund 5.360 Beschäftigungsverhältnisse** (4.889 VZÄ) entstehen.

Beschäftigungseffekte des Neubaus in Niederösterreich auf Gesamtösterreich

Beschäftigungseffekte in Österreich im Bereich der Sanierung ausgelöst durch ...	eine Million Euro an Investitionen in NÖ		eine Million Euro an Förderungen in NÖ		die Gesamtinvestitionen in NÖ	
	Beschäftigungsverhältnisse	Vollzeit-äquivalente	Beschäftigungsverhältnisse	Vollzeit-äquivalente	Beschäftigungsverhältnisse	Vollzeit-äquivalente
Neubau						
Eigenheimerrichtung	15	14	100	92	11.748	10.734
Wohnungsbau	15	14	19	17	5.360	4.889

Quelle: IWI 2012