

I·IBW - Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH

Im Auftrag von



Wohnbauförderung in Österreich 2013

ISBN 978-3-902818-16-4

Inhalt

VORWORT	5
HAUPTERGEBNISSE	7
1 BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG	9
2 WOHNKOSTEN IM BESTAND	11
3 WOHNUNGSPRODUKTION	13
4 FÖRDERUNGSZUSICHERUNGEN	15
4.1 Neubau	15
4.2 Sanierung	18
5 FÖRDERUNGSGEBARUNG	19
5.1 Einnahmen der Wohnbauförderung	19
5.2 Ausgaben der Wohnbauförderung	20
5.3 Wohnbeihilfe	22
ANHANG	24
Literatur	24
Impressum	24

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern	9
Grafik 2:	Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen (Mio.)	10
Grafik 3:	Wohnungsaufwand GBV/Private 2013	12
Grafik 4:	Wohnungsbewilligungen Österreich bis 2013	14
Grafik 5:	Förderungszusicherungen Neubau	16
Tabelle 6:	Förderungszusicherungen in den Bundesländern 2013	17
Tabelle 7:	Einnahmen und Ausgaben der Wohnbauförderung 2013 (Mio. €)	20
Grafik 8:	Ausgaben der Wohnbauförderung 2013 (Mio. €)	21
Grafik 9:	Entwicklung der Wohnbeihilfeausgaben (Mio. €)	23

Vorwort

Die Wohnbauförderung ist das Herzstück des österreichischen wohnungspolitischen Modells, das aus gutem Grund als eines der besten Europas gilt. Man kann die Vorzüge dieses Modells nicht oft genug betonen. Die österreichische Bevölkerung verfügt über einen Wohnungsbestand, der zu den besten der Welt zählt. Nicht nur die Wohnungsausstattung und -größe liegen deutlich über dem internationalen Durchschnitt. Es ist auch sichergestellt, dass die Wohnungen leistbar sind. Das wiederum hat zur Folge, dass die sozialen Schichten durchmischt bleiben, dass keine einseitige Besiedlung entsteht. Wohnen, und vor allem gemeinnütziges Wohnen, trägt damit wie kaum ein anderer Bereich zur gesellschaftlichen Integration bei. Zu guter Letzt spricht das Kosten-Nutzen-Verhältnis für das Modell. Bund, Länder und Gemeinden geben mit den unter dem langjährigen Durchschnitt liegenden Förderungsausgaben 2013 nur etwa 0,9% des Brutto-Inlandsprodukts für alle Arten der Förderung des Wohnens aus. Dieser Wert liegt deutlich unter jenen der meisten westeuropäischen Länder.

Gerechtfertigt sind aber die öffentlichen Ausgaben für das Wohnen durch den vielfältigen Nutzen der Wohnbauförderung. Es geht keineswegs nur um das sozialpolitische Ziel, einkommensschwächere Haushalte zu unterstützen. Die Wohnbauförderung hat massive wirtschaftspolitische Wirkungen, etwa die Stabilisierung der Wohnungsmärkte, die Stabilisierung der Bauproduktion, Preisstabilität oder die Sicherung von Arbeitsplätzen. Wohnungsneubau und Sanierung sind weitgehend inlandswirksam. Die Wohnbauförderung aktiviert in enormem Ausmaß privates Investitionskapital, etwa bei den Eigenheimen, und forciert Innovation. Die umwelt- und energiepolitischen Wirkungen sind evident. Ambitionierte energetische Standards in Neubau und Sanierung können entweder verordnet oder finanziell angereizt werden. Die Wohnbauförderung setzt mit Erfolg auf Zweiteres.

Die Wohnbauförderung ist in einem jahrzehntelangen Prozess vom Bund in die Kompetenz der Länder übergegangen. Der letzte Schritt war die Aufhebung der Zweckbindung der Wohnbauförderungsmittel mit dem Finanzausgleich 2008. Seither sind die Länder allein für die Ausgaben der Wohnbauförderung verantwortlich. Dies ist mitverantwortlich für die bis 2012 reduzierten Förderungsausgaben. Seitens der Baustoffwirtschaft und der ARGE Eigenheim wird erwartet, dass mit dem kommenden Finanzausgleich ein

neues, verbessertes Modell der Zweckbindung der Förderungsmittel wieder eingeführt wird.

Die vorliegende Broschüre verfolgt den Zweck, den Ländern die wirtschaftliche Performance „ihrer“ Wohnbauförderung zurückzumelden. Durch den Vergleich zwischen den Bundesländern und im langjährigen Verlauf ist es möglich, heutige Entwicklungen besser zu verstehen. Es geht aber insbesondere auch darum, immer wieder den großen Nutzen dieses Politikinstrumentes zu vermitteln.

„Gäbe es die Wohnbauförderung nicht, müsste sie erfunden werden“ – dieser Spruch trifft leider nicht ganz zu. Denn das komplexe System aus Wohnbaufinanzierung und Wohnungsgemeinnützigkeit, wie es in Österreich praktiziert wird, ist das Ergebnis jahrzehntelanger Innovation, eines fortlaufenden Austarierens politischer Positionen, der Anpassung an gesellschaftliche Entwicklungen. Eine Neu-Erfindung ist kaum wirklich denkbar. Wir haben es mit einem wertvollen Gut zu tun, das es weiterzuentwickeln und zu erhalten gilt. Vor allem aber muss es in unser aller Interesse sein, seinen Fortbestand zu sichern.

Prof. Dr. Klaus Lugger
Obmann
der ARGE Eigenheim

Dr. Manfred Asamer
Obmann
des Fachverbandes Steine-Keramik

September 2014

Hauptergebnisse

▶▶ Stabiles Bevölkerungswachstum:

Die österreichische Bevölkerung legte im vergangenen Jahrzehnt um 4,5% zu. 2013 lebten um 368.000 Menschen bzw. gut 300.000 Haushalte mehr in Österreich als 2003. Die Zunahme liegt über dem EU28- wie auch dem EU15-Durchschnitt. Bei den mittleren Altersgruppen (15-60 Jahre) zeichnet sich Stagnation ab. Stark dynamisch entwickeln sich nur die älteren Bevölkerungsgruppen. Mittlerweile leben mehr als 2 Millionen Über-60-Jährige in Österreich. Die Bevölkerungsprognose der Statistik Austria geht von einem stabilen weiteren Bevölkerungswachstum von 3,8% bis 2023 aus. Das sind zusätzlich etwa 320.000 Einwohner bzw. knapp 250.000 Haushalte. Besonders stark wird das Wachstum Wien betreffen.

▶▶ Steigende Kostenunterschiede zwischen den Mietensektoren:

Die Wohnkosten stiegen 2013 im gemeinnützigen Mietensektor mit nur 1,5% deutlich unter der Inflationsrate von 2,0%, bei privaten Mietwohnungen demgegenüber um 4,6%. Im fünfjährigen Durchschnitt ist der Unterschied geringer, mit 2,4% zu 4,3% aber immer noch sehr deutlich. Die Wohnkosten lagen im gemeinnützigen Bereich bei 6,30 €/m², bei privaten Mietwohnungen bei 7,70 €/m² (inkl. BK und UST, ohne Energie). Die Unterschiede der beiden Mietensektoren sind in Bundesländern mit kleineren gemeinnützigen Sektoren (Tirol, Salzburg) deutlich höher als in den anderen. Sinkende Förderungszahlen führen zu steigenden Wohnkosten, gerade auch am privaten Markt.

▶▶ Spitzenwert beim Wohnungsneubau

2013 wurden 46.000 Wohnungen in neuen Wohngebäuden baubewilligt. Zusammen mit den Bewilligungen aus Sanierungen und in gemischt genutzten Neubauten wurden über 60.000 Bewilligungen erteilt. Das ist die höchste Neubauleistung seit fast 20 Jahren und erreicht annähernd das Volumen des Baubooms der 1990er Jahre. Der Neubau liegt damit in den meisten Bundesländern nahe am Wohnungsbedarf, teilweise auch darüber.

▶▶ Förderungsboom im Geschoßwohnbau

Nachdem die Förderungszusicherungen im Neubau zwischen 2009 und 2011 um 25% eingebrochen waren, kam es danach zu einer Trendwende. 2013 legten die Förderungszusicherungen gegenüber dem Vorjahr um über 20% auf 30.300 Wohneinheiten zu. Die Zahl übersteigt damit den Zehnjahresdurchschnitt. Positiv entwickelte sich vor allem der Geschoßwohnbau

mit 24.100 Zusicherungen, was fast ein Viertel mehr als der Zehnjahresdurchschnitt ist und an die Boomphasen der 1990er Jahre heranreicht. Demgegenüber sank die Eigenheimförderung auf ein historisches Tief von nur noch 6.200 Zusicherungen, was etwa der Hälfte der bis Mitte der 2000er erreichten Förderungsleistung entspricht. Der „Förderungsdurchsatz“ (Verhältnis von Förderungszusicherungen zu Baubewilligungen) stieg damit im Geschoßwohnbau wieder leicht auf 65%, während er bei Eigenheimen mittlerweile bei unter 40% liegt.

▶▶ Erholung bei den Förderungsausgaben:

Die Bundesländer erhöhten 2013 ihre Förderungsausgaben gegenüber dem Vorjahr um rund € 150 Mio. auf insgesamt € 2.710 Mio. (+6%), was annähernd dem langjährigen nominellen Durchschnitt entspricht. Sehr deutlich stieg die großvolumige Neubauförderung (+20% im Jahresabstand auf € 1.470 Mio.), während die Subjektförderung und die Sanierungsförderung leicht (-3% bzw. -4%), die Eigenheimförderung sogar stark zurückging (-23%). Die starke Zunahme der Neubauförderung ist fast zur Gänze der Förderungsoffensive in Wien geschuldet.

▶▶ Leicht rückläufige Sanierungsförderung:

Die Wohnhaussanierung wurde 2013 mit € 690 Mio. gefördert. Das sind -6% weniger als der Fünf-, aber mehr als der Zehnjahresdurchschnitt. Besonders deutlich rückläufig waren Salzburg und das Burgenland (-41% bzw. -21% zum Fünfjahresdurchschnitt), während Oberösterreich und Kärnten im mittelfristigen Vergleich steigende Sanierungsausgaben zeigten (+15 bzw. +12%).

▶▶ Ausgabendynamik bei der Subjektförderung gedreht:

Der bis 2010 beobachtete massive Ausgabenanstieg bei der Wohnbeihilfe konnte 2010 gestoppt und 2011 gedreht werden. Die Ausgaben sanken auch 2013 im Jahresabstand leicht auf € 360 Mio. Während die allgemeine Wohnbeihilfe weiterhin steigt, sinken die Beihilfen im objektgeförderten Bereich (Neubau und Sanierung) überproportional.

▶▶ Erfordernis der Kontinuität in der Wohnungsproduktion:

Neben anhaltend starker Neubautätigkeit im freifinanzierten Bereich hat 2013 der geförderte Geschoßwohnbau stark zugelegt. Beste Wirkungen sind erzielbar, wenn der Neubau insgesamt in hoher Kontinuität möglichst nahe am tatsächlichen Bedarf liegt.

I Bevölkerungsentwicklung

Die Einwohnerzahl Österreichs ist im abgelaufenen Jahrzehnt von 8,100 auf 8,470 Millionen gestiegen. Im Abstand eines Jahrzehnts leben rund 368.000 Menschen mehr in Österreich. Diese Zunahme um 4,5% liegt deutlich über dem Durchschnitt der EU28-Staaten (3,3%) und leicht über jenem der westeuropäischen EU15-Staaten (4,3%). Unter den Nachbarländern ist nur die Schweiz stärker als Österreich gewachsen, während Ungarn und sogar Deutschland (nur bis 2011) rückläufige Bevölkerungszahlen aufweisen.

Die Zahl der Haushalte stieg zwischen 2003 und 2013 von 3,4 um 8,9% auf 3,7 Millionen. Das ist eine Zunahme um etwas über 300.000 Haushalte.

Wie in der gesamten westlichen Welt spielt sich auch in Österreich ein dramatischer demografischer Wandel mit stagnierenden oder sinkenden Werten jüngerer Bevölkerungsgruppen bei einem gleichzeitigen massiven Anstieg der Lebenserwartung ab. Seit nunmehr über 40 Jahren ist die Zahl der Unter-15-Jährigen stetig rückläufig. Die Bevölkerungsprognose der Statistik Austria berechnet allerdings ab heuer wieder leicht steigende Zahlen in dieser Altersgruppe. Die mittleren Altersgruppen legen zwar – vor allem dank Zuwanderung – noch zu, es zeichnet sich aber auch bei diesem Bevölkerungsteil Stagnation ab. Demgegenüber wächst die Zahl der Über-60-Jährigen rasant an. Mitte der 1980er Jahre umfasste die Gruppe 1,5 Millionen Menschen, mittlerweile ist die 2-Millionen-Marke deutlich überschritten, Ende 2030er Jahre wird die 3-Millionen-Marke erreicht. Noch dynamischer entwickelt sich nur die Zahl der Hochbetagten.

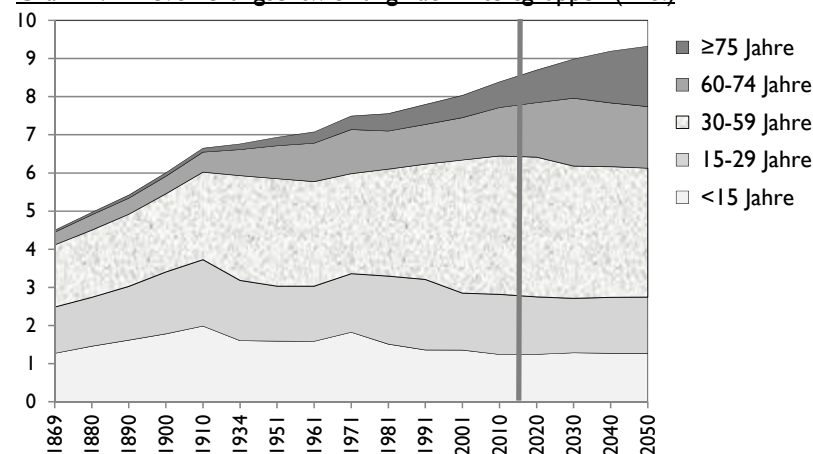
Die Bundesländer weisen deutlich unterschiedliche Wachstumsraten auf. Im Zehnjahresabstand besonders stark zugelegt hat Wien (+9,8%). Über dem Durchschnitt liegen Tirol und Vorarlberg (+5,6% bzw. 5,4%). Die geringste Bevölkerungsdynamik weist Kärnten auf (-0,6%).

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern

	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
% '03-'13	4,5%	3,8%	-0,6%	4,7%	2,8%	3,1%	1,9%	5,6%	5,4%	9,8%
% '13-'23	3,8%	3,0%	-1,1%	4,1%	2,9%	2,7%	1,1%	3,2%	4,4%	8,1%

Quelle: Statistik Austria, Bevölkerungsprognose 10/2013.

Grafik 2: Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen (Mio.)



Quelle: Statistik Austria, IIBVV.

Für das kommende Jahrzehnt bis 2023 wird eine Bevölkerungszunahme um 3,8% prognostiziert. Das sind zusätzliche 320.000 Bewohner bzw. 250.000 Haushalte. Österreich liegt damit wiederum deutlich über dem EU-Durchschnitt von 1,5%, aber unter den erwarteten Wachstumsraten z.B. der Schweiz oder Italiens. In Ungarn und auch in Deutschland wird mit langfristig rückläufigen Bevölkerungszahlen gerechnet. Die Wachstumspotenziale der Bundesländer werden unterschiedlich eingeschätzt und reichen von +8,1% für Wien bis zu einer deutlich rückläufigen Bevölkerungsentwicklung für Kärnten (Statistik Austria, Eurostat).

Bedarf an zusätzlichen Wohnungen entsteht vor allem durch Bevölkerungswachstum, in zweiter Linie durch die Verkleinerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße, Abriss oder Zusammenlegung von Wohnungen sowie steigenden Leerstandsdaten. In mehreren – heute nicht mehr validen – Studien wurde der Wohnungsbedarf in Österreich auf jährlich 45.000 bis 55.000 Wohnungen geschätzt (ÖROK, 2005; Amann/Mundt, 2009; Czerny/Weingärtler, 2007). Eine aktualisierte ÖROK-Prognose ist in Vorbereitung, steht aber noch nicht zur Verfügung. Angesichts der Schwierigkeit präziser Wohnungsbedarfsprognosen ist sich die Forschung einig, dass Kontinuität in der Wohnungsproduktion vorrangiges Ziel sein sollte.

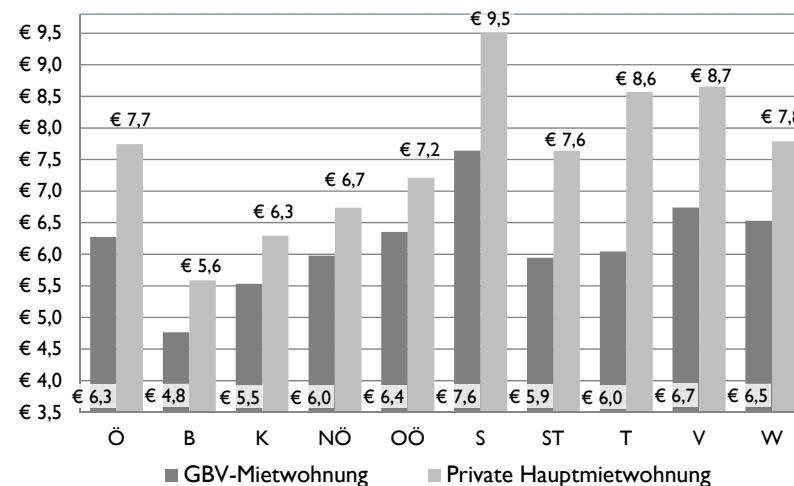
2 Wohnkosten im Bestand

2013 wendeten die österreichischen Haushalte durchschnittlich 5,84 €/m² für ihre Wohnungen auf, das ist eine Steigerung im Jahresabstand um lediglich 0,3%. Darin enthalten sind neben der eigentlichen Miete und Kredittilgungen für Eigentumswohnungen auch Betriebskosten und Steuern, aber keine Kosten für Heizung und Warmwasser („Brutto kalt“). Über dem Durchschnitt liegen Salzburg und Wien (6,30 – 6,60 €/m²), darunter insbesondere das Burgenland, Kärnten und Niederösterreich (4,50 – 5,30 €/m²).

Aufschlussreich ist die Differenzierung zwischen gemeinnützigen und privaten Hauptmietwohnungen (Grafik 3). Im österreichischen Durchschnitt liegen die Wohnkosten in GBV-Mietwohnungen um 19% unter jenen privater Mietwohnungen mit längerfristig zunehmender Tendenz. Unterdurchschnittlich sind die Unterschiede in den östlichen Bundesländern Oberösterreich, Niederösterreich (unter 12%) und Wien (16%), deutlich überdurchschnittlich in den westlichen Bundesländern Tirol (29%) und Vorarlberg sowie in der Steiermark (je 22%). Die hohen durchschnittlichen Werte in den westlichen Bundesländern sind Ausdruck des Marktgeschehens. Zum Vergleich: Die aktuellen durchschnittlichen Marktmieten liegen gemäß Immobilienpreisspiegel der Wirtschaftskammer Österreich (gewichtete Durchschnitt 2013, unter Hinzurechnung von 10% USt. und durchschnittlichen Betriebskosten) in Salzburg bei 11,70 €/m², in Tirol und Vorarlberg bei knapp 11,- €/m², in den östlichen Bundesländern demgegenüber bei unter 8,80 €/m². In Wien sind die durchschnittlichen Marktmieten mittlerweile mit 11,80 €/m² höher als in Salzburg. Die deutlich niedrigeren durchschnittlichen Bestandsmieten im privaten Sektor sind auf die große Zahl an Wohnungen mit alten Preisbindungen (Kategoriemiete, § 45 MRG) v.a. in der Bundeshauptstadt zurückzuführen. Die höheren Bestandsmieten im privaten Sektor in den westlichen Bundesländern belegen die These, dass geförderter Wohnungsneubau auch den privaten Markt beeinflusst. Die größten Unterschiede zwischen den beiden Bestandssegmenten sind in jenen Bundesländern zu finden, in denen der geförderte Wohnbau den geringsten Anteil am großvolumigen Wohnungsneubau aufweist.

Die Wohnkosten im gemeinnützigen Mietwohnungssektor haben eine geringere Streuung als im privaten Sektor. Überdurchschnittliche Bestandsmieten sind für Salzburg und Vorarlberg (7,60 bzw. 6,70 €/m²) dokumentiert, unter-

Grafik 3: Wohnungsaufwand GBV/Private 2013



Anm.: Brutto kalt = inkl. Betriebskosten und Umsatzsteuer, aber ohne Energie.
Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus Sonderauswertung, IIBVV.

durchschnittliche für das Burgenland und Kärnten (4,80 bzw. 5,50 €/m²). Alle anderen Bundesländer liegen nahe am Durchschnitt von 6,30 €/m².

Im Gesamtbestand sind die privaten Hauptmietwohnungen zwischen 2008 und 2013 österreichweit um durchschnittlich 4,3% p.a. gestiegen. Im gemeinnützigen Sektor lag die Teuerung mit 2,4% deutlich darunter. Der Unterschied war 2013 besonders stark mit nur 1,5% Wohnkostensteigerung im gemeinnützigen, aber 4,6% im privaten Mietwohnungssektor.

Die angeführten Daten geben allerdings kein vollständiges Bild ab. Es ist darauf hinzuweisen, dass bei den GBV-Mieten die üblichen Einmalzahlungen bei Mietantritt nicht berücksichtigt sind. Andererseits weisen private Hauptmietwohnungen eine gänzlich andere Altersstruktur auf. Bei Wohnungen ähnlichen Alters ist der Unterschied der Wohnkosten zwischen den beiden Segmenten noch deutlich größer.

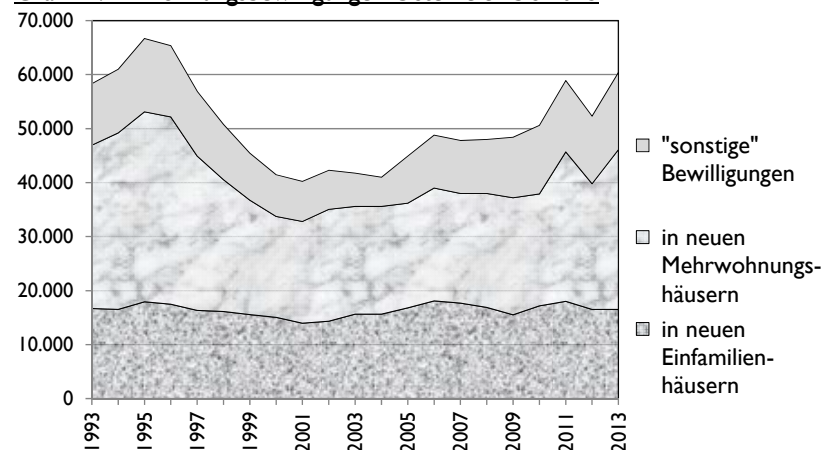
3 Wohnungsproduktion

Die Wohnungsbewilligungen zeigen seit Anfang der 2000er Jahre eine steigende Tendenz mit einem Tiefstand 2001 von etwas über 40.000 Einheiten, gleichmäßig moderaten Zuwächsen bis 2010 auf gut 50.000 Einheiten und einem kräftigen Schub bis zu einem Höchstwert 2013 von 60.300 Einheiten (Grafik 4). Diese Zahlen inkludieren neu errichtete Gebäude, wie auch Wohnungen, die im Zuge von Sanierungen oder in gemischt genutzten Gebäuden entstanden. Für 2014 ist gemäß ersten Daten mit einem anhaltend hohen Niveau zu rechnen. Die Belegung des Wohnungsneubaus steht im Widerspruch zur rückläufigen Tendenz bei der Wohnbauförderung zwischen 2009 und 2012. Dies ist auf forcierten freifinanzierten Eigentumswohnungsbau in den Städten und neue ungeforderte Produkte wie freifinanzierte Miete und betreutes Wohnen sowie eine stabile Entwicklung bei den Eigenheimen zurückzuführen. Zuletzt zeigte insbesondere Wien stark steigende Bewilligungszahlen.

Österreich weist ein im internationalen Vergleich hohes Niveau von 5,4 Wohnungsbewilligungen pro 1.000 Einwohner pro Jahr auf (hier nur neue Wohnungen in neuen Wohngebäuden). Im Vergleich dazu liegt der Durchschnitt der „Euroconstruct“-Länder (d.s. 17 EU-Länder + Norwegen und die Schweiz) bei nur 3,0.

Unter den österreichischen Bundesländern hatten 2013 Salzburg und Wien (je 6,9) sowie die Steiermark und Tirol (je 5,9) bezogen auf die Einwohnerzahl überdurchschnittliche Neubauvolumina, wobei die Wiener Neubauleistung in diesem Jahr fast beim doppelten Wert der Vorjahre lag. Die teilweise sprunghaften Änderungen dürften u.a. auf unscharfe jahrgangweise Zuordnungen zurückzuführen sein. Jedenfalls hat der Wohnungsneubau in der Bundeshauptstadt auf den anhaltend großen Bedarf und die Preisdynamik am Wohnungsmarkt reagiert.

Grafik 4: Wohnungsbewilligungen Österreich bis 2013



Anm.: „Sonstige“ Bewilligungen betreffen neue Wohnungen in bestehenden Gebäuden sowie Wohnungen in neuen Nicht-Wohnbauten (für Wien geschätzt).

Quelle: Statistik Austria AGWR, IIBW.

4 Förderungszusicherungen

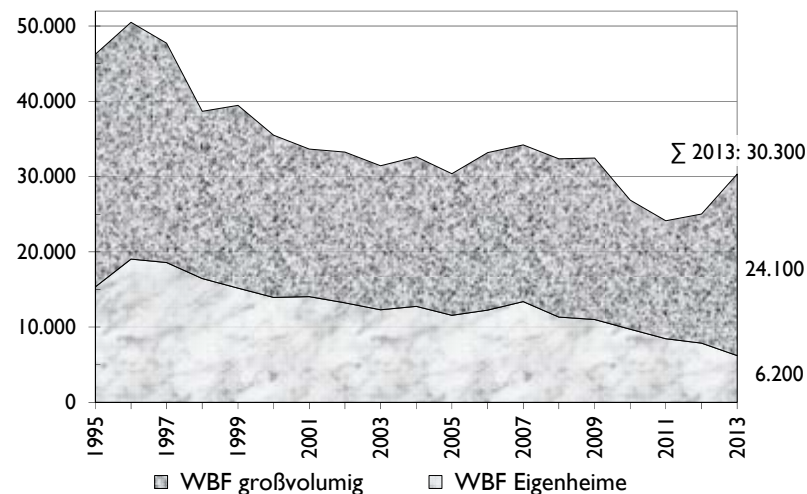
4.1 NEUBAU

Nach den starken Rückgängen der Förderungszusicherungen zwischen 2009 und 2011 um zusammen 25% erfolgte mittlerweile eine Trendumkehr. Die 2013 zugesicherten 30.300 Wohneinheiten sind um 21% mehr als im Vorjahr und knapp über dem 10-Jahres-Durchschnitt, erreichen aber das bis 2009 gehaltene Niveau von rund 33.000 Zusicherungen noch nicht ganz. Die positive Entwicklung ist auf die Bundesländer Wien und Niederösterreich mit stark über dem zehnjährigen Durchschnitt liegenden Förderungszahlen zurückzuführen (+38 bzw. +14%), während alle anderen Länder noch -10% bis über -20% unter dem 10-Jahres-Schnitt liegen. Positiv hat sich v.a. der Mehrwohnungsbau entwickelt. Mit insgesamt 24.100 Zusicherungen wurde ein Wert wie zuletzt Ende der 1990er Jahre erreicht. Dies ist um 40% mehr als 2012 und fast ein Viertel mehr als im zehnjährigen Durchschnitt. Im großvolumigen Bereich legten im Vergleich zu 2012 fast alle Bundesländer zu, besonders deutlich die Steiermark und wiederum Wien und Niederösterreich.

Im Gegensatz dazu erreichte die Eigenheimförderung 2013 mit nur noch rund 6.200 Zusicherungen einen historischen Tiefpunkt. Das ist nur rund die Hälfte der bis Mitte der 2000er Jahre erreichten Werte und gegenüber dem Vorjahr ein fortgesetzter Rückgang um über 20%.

2013 legten auch die Baubewilligungen insgesamt stark zu (s. Grafik 4), allerdings nicht ganz so dynamisch wie der geförderte Geschoßwohnbau. Damit stieg der „Förderungsdurchsatz“ (das Verhältnis von Förderungszusicherungen zu Baubewilligungen) wiederum leicht auf 65%, erreicht damit aber bei Weitem nicht das bis 2009 gehaltene Niveau von 80-90%. Ein derart hoher Förderungsdurchsatz ist heute noch in Niederösterreich und im Burgenland zu finden, wo, mit Ausnahme des Wiener Umlandes, nach wie vor fast kein Neubau abseits der Wohnbauförderung entsteht. Im Gegensatz dazu wird in Tirol und Vorarlberg nur mehr jeder zweite und in Salzburg und der Steiermark jeder dritte Wohnungsneubau mit Förderungsmitteln kofinanziert. Die anderen Bundesländer liegen nahe dem Bundes-Durchschnitt. Stark gefallen ist der Förderungsdurchsatz beim Eigenheim mit insgesamt nur noch 38% und sogar unter 20% in Salzburg, der Steiermark, Wien und Tirol.

Grafik 5: Förderungszusicherungen Neubau



Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

Die dargestellte Entwicklung ist auf mehrere Ursachen zurückzuführen. Der anhaltend sinkende Förderungsdurchsatz bei Eigenheimen ist einerseits auf verschärfte Förderungsbestimmungen, insbesondere hinsichtlich thermischer Standards, Heizungssystemen und Grundflächenverbrauch, andererseits auf historisch günstige Finanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt zurückzuführen. Die erkennbare Tendenz eines „Ausscherens aus der Förderung“ ist insofern nachteilig, als dadurch Lenkungseffekte der Wohnbauförderung zu Energie- und Flächeneffizienz verloren gehen. Allerdings werden sich aufgrund von EU-Vorgaben bis 2020 die thermischen Mindestanforderungen im Baurecht an jene der Wohnbauförderung annähern. Es ist also absehbar, dass in Zukunft wieder mehr Eigenheime im Rahmen der Förderung errichtet werden. Im großvolumigen Bereich belebt die Preisentwicklung von Eigentumswohnungen den freifinanzierten Neubau, insbesondere in den größeren Landeshauptstädten und in Wien.

Die positive Entwicklung im großvolumigen geförderten Wohnbau ist zweifellos auf die intensiven interessenpolitischen Aktivitäten zur Forcierung von leistbarem Wohnbau zurückzuführen, z.B. der Nachhaltigkeitsinitiative Umwelt

Tabelle 6: Förderungszusicherungen in den Bundesländern 2013

	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Eigenheime	6.200	650	310	2.160	2.130	30	310	230	270	100
Geschoßw.	24.100	740	1.170	5.640	2.890	1.270	1.730	2.000	800	7.900
Gesamt	30.300	1.400	1.480	7.800	5.020	1.310	2.040	2.230	1.070	8.000
% '12-'13	21%	7%	7%	30%	-4%	24%	44%	-10%	-20%	66%
% Ø 10 Jahre	1%	-24%	-18%	14%	-11%	-8%	-23%	-18%	-26%	38%
Pro 1.000 Einwohner	3,6	4,9	2,7	4,8	3,5	2,5	1,7	3,1	2,9	4,6

Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

+Bauen, die sich insbesondere im Vorfeld der Nationalratswahlen 2013 intensiv für dieses Anliegen einsetzte. Ein Sondereffekt ist die Wohnbauinitiative der Stadt Wien, in deren Rahmen 2013 die Errichtung von 2.300 Wohnungen begonnen wurde; insgesamt werden es über 6.000 Wohnungen sein. Diese Wohnungen werden aus Budgetmitteln kofinanziert, die Finanzierungskosten allerdings zur Gänze auf die Projekte überwältigt. Aus der öffentlichen Finanzierung entsteht somit kein Förderungsaufwand für das Land Wien. Nachdem die Vergabe der preisgünstigen Grundstücke in Verbindung mit der Finanzierung jedoch an die Bedingungen der Bauträgerwettbewerbe gebunden ist, erscheint es folgerichtig, die Wohnbauinitiative dem geförderten Wohnbau zuzurechnen.

Ansätze wie die Wohnbauinitiative in Wien, aber auch neue Förderungsregelungen in den anderen Bundesländern, führen dazu, dass der öffentliche Aufwand zur Errichtung leistbarer Wohnungen stark reduziert wird, ohne dass die Lenkungseffekte der öffentlichen Hand wesentlich eingeschränkt werden. Es spricht vieles dafür, die derzeit historisch niedrigen Kapitalmarktzinsen dafür zu nutzen, (minimal) geförderten Wohnbau bei geringstmöglichem öffentlichem Aufwand umzusetzen.

Die länderweisen Unterschiede bei den Förderungszusicherungen sind erheblich (s. Tabelle 6). Während sie 2013 in Wien und Niederösterreich stark gestiegen sind, waren sie in Vorarlberg, Tirol und Oberösterreich rückläufig. Sieben der Bundesländer lagen unter dem zehnjährigen Durchschnitt, Vorarlberg, das Burgenland und die Steiermark um mehr als -20%.

Aufschlussreich ist die Förderungsintensität in Bezug auf die Bevölkerungszahl. Deutlich über dem Durchschnitt von 3,6 Zusicherungen pro 1.000 Einwohner lagen 2013 das Burgenland, Niederösterreich und Wien, deutlich darunter die Steiermark, Salzburg, Kärnten, Vorarlberg und Tirol.

4.2 SANIERUNG

Die Zahl der Förderungszusicherungen in der Sanierung ist nur bedingt aussagekräftig, denn sie können sehr unterschiedliche Maßnahmen betreffen und sehr unterschiedlich hohe Sanierungskosten auslösen. Bessere Anhaltspunkte zur Einschätzung der geförderten Sanierung in Österreich bieten die Sanierungsausgaben innerhalb der Wohnbauförderung (s. Kapitel 5.2).

Bis 2010 zeigten die Sanierungszusicherungen im großvolumigen Bereich ein relativ konstantes Niveau von 60.000 Förderungsfällen pro Jahr, während im Eigenheimbereich zwischen 2004 und 2010 eine Verdreifachung der Zusicherungen auf gleichfalls rund 60.000 Förderungsfälle zu verzeichnen war. Ein wichtiger Impulsgeber war der 2009 eingeführte Sanierungsscheck des Bundes.

Zwischen 2010 und 2012 fielen die Sanierungszusicherungen aber gerade im Bereich der Eigenheime deutlich und lagen 2013 bei nur mehr 26.000 Einheiten. Das entspricht in etwa dem Niveau der 1990er Jahre. Auch im großvolumigen Bereich war die Sanierungsförderung rückläufig und erreichte 2013 nur noch rund 45.000 Zusicherungen. Darin spiegelt sich aber auch der Trend, dass Einzelbauteilsanierungen weniger werden, während Gesamtsanierungen (auch die thermisch-energetischen) tendenziell zunehmen. Es gibt daher weniger Sanierungsfälle, die dafür aber häufiger hohe Sanierungskosten abdecken.

5 Förderungsgebarung

5.1 EINNAHMEN DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Eine gesonderte Statistik der Einnahmen der Wohnbauförderung wurde mit dem Auslaufen des Wohnbauförderungszweckzuschussgesetzes 2008 beendet. Damals wurden die Zweckzuschüsse des Bundes in Ertragsanteile umgewandelt. Es liegt nun im Ermessen der Bundesländer, welche Mittel sie aus ihren Haushalten für die Wohnbauförderung einsetzen und ob sie die generierten Rückflüsse und Mittel aus Forderungsverkäufen ganz oder teilweise in die Wohnbauförderung einspeisen. Im Vorfeld der Nationalratswahlen 2013 stand zur Diskussion, die Zweckbindung der Wohnbauförderung mit dem kommenden Finanzausgleich wieder einzuführen.

Das Gesamtbudget der Wohnbauförderung entspricht somit den Ausgaben. Sie betragen 2013 € 2.710 Mio. (Kapitel 5.2). Der Anteil der Einnahmen aus Rückflüssen hat eine längerfristig steigende Tendenz, was u.a. auf die zunehmende Umstellung der Bundesländer auf „Maastricht-neutrale“ Darlehensförderungen zurückzuführen ist. Dadurch nimmt die Selbstfinanzierungskraft der Wohnbauförderung zu. Rückflüsse machten Anfang der 2000er Jahre unter 10% der Gesamteinnahmen aus. Danach gewannen sie stark an Bedeutung und erreichten 2010 fast 50% der Gesamtbudgets der Wohnbauförderung. Angesichts von zuletzt deutlich gestiegenen Mitteln aus den Länderbudgets und sehr geringen Forderungsverkäufen sank ihr Anteil 2013 wieder auf 43% der Einnahmen (ca. € 1.160 Mio.). Einen überdurchschnittlich hohen Anteil haben Rückflüsse in der Vorarlberg, Tirol, Salzburg und der Steiermark. Deutlich unter dem Bundesdurchschnitt lagen 2013 Niederösterreich, Oberösterreich und das Burgenland.

2013 verkauften nur die beiden Bundesländer Steiermark und Oberösterreich Darlehensförderungen in einem Gesamtausmaß von rund € 150 Mio. (Barwert); das ist deutlich weniger als in den Jahren zuvor (im 5-Jahres-Durchschnitt € 430 Mio.). Die Beurteilung von Forderungsverkäufen aus Sicht der Wohnbauförderung ist zwiespältig. Einerseits gehen dadurch langfristige Rückflüsse und somit gesicherte Einkünfte der Wohnbauförderung verloren. Andererseits kommt die Wohnbauförderung nicht ohne Landesmittel aus. Ob diese aus Forderungsverkäufen oder Ertragsanteilen aus Bundessteuern stammen ist dabei sekundär.

Tabelle 7: Einnahmen und Ausgaben der Wohnbauförderung 2013 (Mio. €)

	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Rückflüsse	1.160	20	50	30	40	150	240	210	150	280
Mittel aus Länderbudgets	1.550	50	70	440	270	120	200	40	20	320
Ausgaben gesamt	2.710	70	120	470	310	270	440	250	170	600
Änderung zu 2012	6%	-27%	-19%	-4%	36%	26%	2%	-6%	-23%	28%

Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBVV.

5.2 AUSGABEN DER WOHNBAUFÖRDERUNG

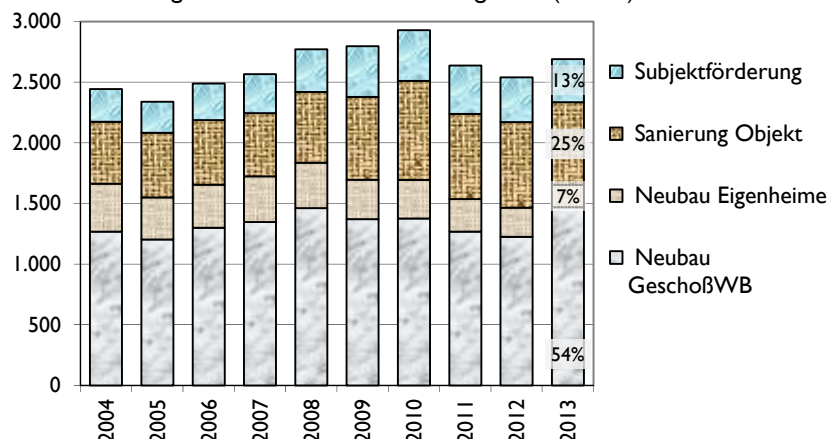
Nach deutlichen Rückgängen in den beiden Vorjahren stiegen 2013 die Ausgaben der Länder für die Wohnbauförderung wieder, und zwar um fast € 150 Mio. auf € 1.710 Mio. (+6% gegenüber 2012). Dies entspricht annähernd dem fünf-, wie auch dem zehnjährigen Durchschnitt (nominell).

Die Wohnbauförderungsausgaben 2013 beinhalten Objektförderungen im Neubau (Geschoßwohnbau ca. € 1.470 Mio. = 54%, Eigenheime ca. € 180 Mio. = 7%) und in der Sanierung (ca. € 680 Mio. = 25%), sowie Subjektförderungen in Form von Wohnbeihilfen, Eigenmittlersatzdarlehen und allgemeiner Wohnbeihilfe (€ 360 Mio. = 13%, s. Grafik 8).

Im Jahresabstand stieg die großvolumige Neubauförderung um nicht weniger als 20% an und lag mit € 1.470 Mio. auch deutlich über dem langjährigen Durchschnitt. Demgegenüber erodierte die Förderung des Eigenheims weiter um fast ein Viertel und liegt mit € 180 Mio. mittlerweile bei nur mehr einem Bruchteil des großvolumigen Neubaus. Gingen bis in die 1990er Jahre noch knapp 30% der Neubauförderung an Eigenheime, sank der Anteil in den 2000er Jahren auf 20% und liegt nunmehr bei nur noch 11%.

Die starke Zunahme der Neubauförderung im Jahresabstand ist fast zur Gänze der Förderungsoffensive in Wien geschuldet, wo die Ausgaben im Neubau um nicht weniger als € 130 Mio. ausgeweitet wurden (+63%). Im Vergleich zum zehnjährigen Durchschnitt macht die Zunahme 13% aus. Diese starke Ausweitung rührt in erheblichem Ausmaß von der „Wohnbauinitiative“ her.

Grafik 8: Ausgaben der Wohnbauförderung 2013 (Mio. €)



Anm.: Die bis 2008 dokumentierten Ausgaben für Infrastruktur/Sonstiges sind nicht berücksichtigt.

Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

Dabei handelt es sich allerdings um Mittel, bei denen das Land nur als „Zwischenwirt“ ohne eigene finanzielle Beteiligung auftritt. Auch Oberösterreich und Salzburg haben ihre Neubauförderung gegenüber dem Vorjahr stark ausweitert (+57% bzw. +44%), für Oberösterreich wird damit aber nicht mehr als der 10-jährige Durchschnitt erreicht, für Salzburg immerhin +10%. Alle anderen Bundesländer hatten 2013 stagnierende oder sinkende Ausgaben für die Neubauförderung, besonders kräftig in Kärnten (-32%), im Burgenland (-29%) und in Vorarlberg (-18%).

Die Sanierungsförderung (objekt- und subjektseitig) war 2013 um -4% rückläufig. Mit Ausgaben von € 690 Mio. lag sie unter dem fünfjährigen (-6%), aber über dem zehnjährigen Durchschnitt (+6%). Besonders deutlich rückläufig waren Salzburg und das Burgenland (-41% bzw. -21% zum Fünfjahresdurchschnitt), während Oberösterreich und Kärnten im mittelfristigen Vergleich steigende Sanierungsausgaben zeigten (+15 bzw. +12%).

5.3 WOHNBEIHILFE

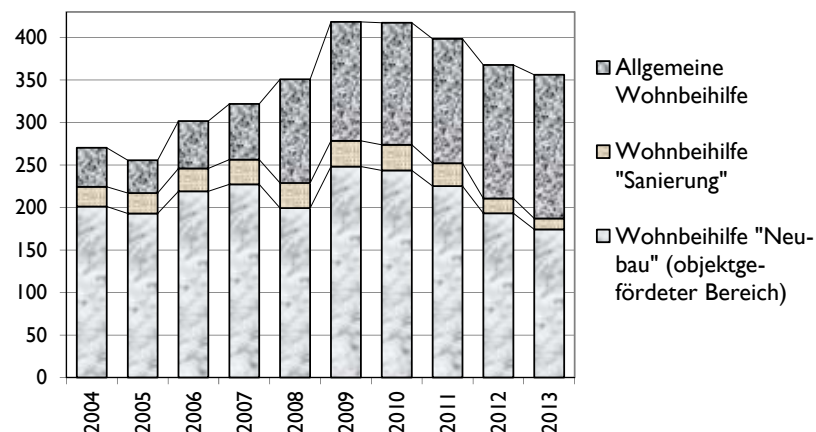
Bis 2009 stiegen die Wohnbeihilfeausgaben wesentlich stärker an als alle anderen Komponenten der Wohnbauförderung. 2011 wurde diese Entwicklung gestoppt und danach umgekehrt (s. Grafik 9). Der Trend hielt auch 2013 mit einem leichten Rückgang der Gesamtausgaben für Wohnbeihilfen und Eigenmittellersatzdarlehen um -3% an. Insgesamt wurden rund € 360 Mio. für Subjektförderungen ausgegeben. Das ist nur unwesentlich mehr als im zehnjährigen Durchschnitt. Auch die Anzahl der Wohnbeihilfe beziehenden Haushalte ging um ca. 7.000 Haushalte auf rund 193.000 zurück.

Allerdings kam es zu deutlichen Verschiebungen zwischen den Komponenten der Subjektförderung. Die Wohnbeihilfe im objektgeförderten Neubau sank 2013 um -10% und liegt damit -18% unter dem zehnjährigen Durchschnitt. Die betragsmäßig wesentlich geringere Wohnbeihilfe in der Sanierung halbierte sich sogar im Vergleich zum langjährigen Durchschnitt. Demgegenüber erlebte die allgemeine Wohnbeihilfe auch 2013 einen Aufschwung mit +7% im Vergleich zum Vorjahr und nicht weniger als +56% im Vergleich zum zehnjährigen Durchschnitt. Dies erklärt sich zu einem großen Teil aus statistischen Gründen (mehrere Länder ordnen die gesamte Subjektförderung der allgemeinen Wohnbeihilfe zu), aber auch aufgrund des Wohnungsmarktesgeschehens (s. Kap. 2). Zur Verringerung der Gesamtausgaben der Subjektförderung trägt freilich auch die Entwicklung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung bei, in deren Rahmen die Abdeckung von Wohnkosten einen stark steigenden Anteil ausmacht und mittlerweile österreichweit geschätzte € 200 Mio. pro Jahr ausmacht.

Überdurchschnittlich steigende Ausgaben für Subjektförderungen innerhalb der Wohnbauförderung zeigen Tirol (+51% im Vergleich zum zehnjährigen Durchschnitt), Kärnten (+35%), Salzburg (+35%) und Vorarlberg (+28%), fallende demgegenüber das Burgenland (-32% von einem ohnehin sehr niedrigen Niveau ausgehend), die Steiermark (-23%) und Wien (-9%).

Subjektförderungen können gezielt zur Reduktion der Wohnkostenbelastung von bedürftigen Haushalten beitragen, doch sind sie längerfristig nicht geeignet, das Wohnungsangebot positiv zu beeinflussen. Weder gehen direkte Bauimpulse von ihnen aus, noch tragen sie wie die Sanierungsförderung zur Erhöhung der Energieeffizienz des Gebäudebestandes bei.

Grafik 9: Entwicklung der Wohnbeihilfeausgaben (Mio. €)



Anm.: Einige Bundesländer haben mittlerweile die Unterscheidung zw. allgemeiner Wohnbeihilfe und Wohnbeihilfe im geförderten Neubau aufgegeben, daher ist die Abgrenzung zwischen den Bereichen im Zeitverlauf nicht konsistent.

Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

Wohnbeihilfen machen rund 13% der Förderungsausgaben aus. Gemessen an den Gesamtausgaben haben sie im Burgenland und in Salzburg nur geringe Bedeutung (1% bzw. 5%). Aufgrund der starken Einschränkungen bei der Wohnbeihilfe hat Oberösterreich den Anteil an den Gesamtausgaben von rund einem Drittel auf ca. 26% reduziert. Wichtig ist die Wohnbeihilfe mittlerweile auch in Kärnten mit rund 23% aller Wohnbauförderungsausgaben.

Die unterschiedlichen Berechnungsmethoden und Begrenzungen der Wohnbeihilfen (s. Amann & Mundt, 2013) führen zu Unterschieden bei durchschnittlichen Wohnbeihilfe-Auszahlungen pro Haushalt und Monat. Sie reichen von nur ca. € 110 in Burgenland und Salzburg bis zu € 220 in Vorarlberg.

Anhang

LITERATUR

- Amann, W. & Mundt, A. (2009): Rückläufige Bewilligungszahlen versus Wohnungsbedarf / Leerstandsdaten im GBV-Sektor / Vorausschätzung Wohnbeihilfe (Wien: IIBW, im Auftrag der Arge Bau!Massiv).
- Amann, W. & Mundt, A. (2013): Berichtsstandard Wohnbauförderung 2013 (Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Wien).
- Czerny, M. & Weingärtler, M. (2007): Wohnbau und Wohnhaussanierung als Konjunkturmotor (Wien, WIFO).
- Kunnert, A. (2013): Baubewilligungen für Wohneinheiten in Österreich: Prognose 2012/2014 und regionale Entwicklung 2006/2011 (Wien, WIFO).
- ÖROK (2005): Prognosen 2001-2031. Teil 2: Haushalte und Wohnungsbedarf nach Regionen und Bezirken (Wien, ÖROK).

IMPRESSUM

IIBW/Arge Eigenheim/FV Steine-Keramik (2014): Wohnbauförderung in Österreich 2013 (Wien, IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen).
 Grafik: IIBW
 Druck: Novographic Druck GmbH, 1230 Wien
 Wien, September 2014

ISBN 978-3-902818-16-4