

Wohnbauförderung 2006

Erholung im **N**ebau

Stagnation in der **S**anierung

Sperrfrist: 28. September 2007, 11.00 Uhr

Rückfragen an:

Dr. Carl Henrich, Fachverband Stein- und keramische Industrie

Tel. 01 50105 3531

Dr. Wolfgang Amann, IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen

Tel. 01 968 60 08

amann@iibw.at

WOHNBAUFÖRDERUNG 2006

→ Strukturwandel in der Wohnbauförderung

Nach mehreren Jahren konstanter Entwicklung erlebte die Wohnbauförderung der Länder 2006 mehrere grundlegende Änderungen:

1. Als Folge einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zur Erreichung der Kyoto-Ziele haben alle Länder ambitionierte thermische Grenzwerte in Neubau und Sanierung eingeführt.
2. Das Land Salzburg hat mit einem Wohnbaufonds, über den nunmehr die gesamte Förderung abgewickelt wird, ein für Österreich vollkommen neues Instrument eingeführt.
3. Die Länder nutzen die Möglichkeit, die Wohnbauförderung für nicht-baurelevante Maßnahmen einzusetzen, in stark steigendem Maße. Dabei geht es kaum um Maßnahmen zum Klimaschutz.
4. Bislang nicht eingetreten ist die vielfach angekündigte verstärkte Hinwendung zur Sanierung. Die Ausgaben stagnieren, der prozentuelle Anteil ist deutlich gesunken.

→ Deutlich steigende Förderungsausgaben, v.a. nicht baurelevante Ausgaben und Subjektförderung, aber auch Neubau

Die Förderungsausgaben der Länder sind 2006 um nicht weniger als 15% gegenüber dem Vorjahr auf 2,83 Mrd. Euro gestiegen. Dem stehen annähernd gleich hohe Einnahmen von 2,87 Mrd. € gegenüber. Damit werden die sinkenden Förderungsausgaben 2005 (-4,3%) mehr als kompensiert. Die Einnahmen aus Zweckzuschüssen des Bundes liegen demgegenüber seit über 10 Jahren bei unverändert 1,78 Mrd. €. Die gestiegenen Gesamteinnahmen resultieren aus Rückflüssen und Landesmitteln.

Die Entwicklung ist bundesländerweise stark unterschiedlich. Mehrere Bundesländer haben rückläufige Förderungsausgaben (Kärnten, Vorarlberg, Wien, Burgenland), während v.a. Salzburg und die Steiermark stark steigende Ausgaben aufweisen (in Zusammenhang mit hohen nicht-wohnbau-relevanten Ausgaben). Die Ausgabensteigerung in Niederösterreich kompensiert entsprechende Rückgänge 2005 aufgrund der damaligen Einführung neuer Förderungsmodelle.

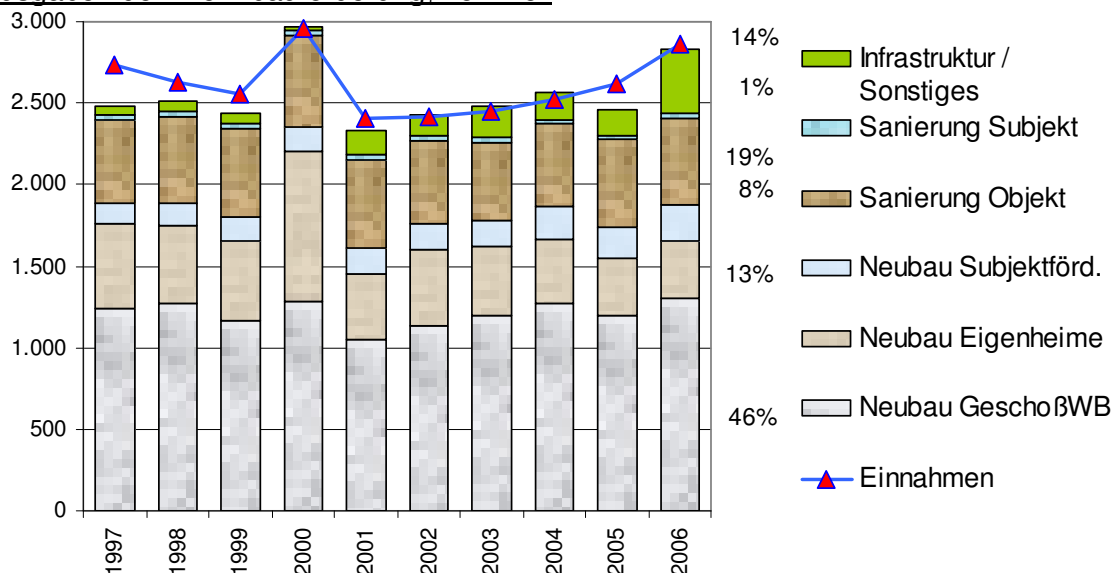
Besonders stark sind die Ausgabensteigerungen bei den nicht wohnbau-relevanten Ausgaben, die auf fast das Zweieinhalbfache des Vorjahreswerts gestiegen sind (400 Mio €, siehe unten). Die Wohnbeihilfe ist um 13% auf knapp 250 Mio € gestiegen. Sie zeigt damit eine kontinuierlich steigende Tendenz. Bei insgesamt wenig dynamischen Förderungsausgaben hat sie sich seit Anfang der 1990er Jahre verdoppelt und erreicht mittlerweile 9% der Gesamtausgaben.

Deutlich geringer hat die Objektförderung zugelegt. Die Zunahme im Neubaum um 7% auf 1,66 Mrd. € relativiert sich angesichts eines Rückgangs im selben Ausmaß im Jahr zuvor.

Die Sanierungsförderung (Objektförderung) stagniert bei ca. 530 Mio €. Angesichts steigender Gesamtausgaben sank der Anteil der Sanierungsförderung (Objekt- und Subjektförderung) von 23% im Vorjahr auf unter 20% 2006. Das ist der niedrigste Anteil seit Anfang der 1990er Jahre und widerspricht diametral den politischen Zielsetzungen!

Ähnlich steht es mit der Förderung von Eigenheimen, die bei nominell konstanten Ausgaben einen rückläufigen Anteil an den Gesamtausgaben ausmacht. Lag der Anteil der Eigenheimförderung bis 2000 bei rund 20% der Förderungsausgaben, ist er mittlerweile auf unter 13% gesunken.

Grafik 1: Ausgaben der Wohnbauförderung, nominell



Quelle: Förderungsberichte der Länder, BMF, IIBW

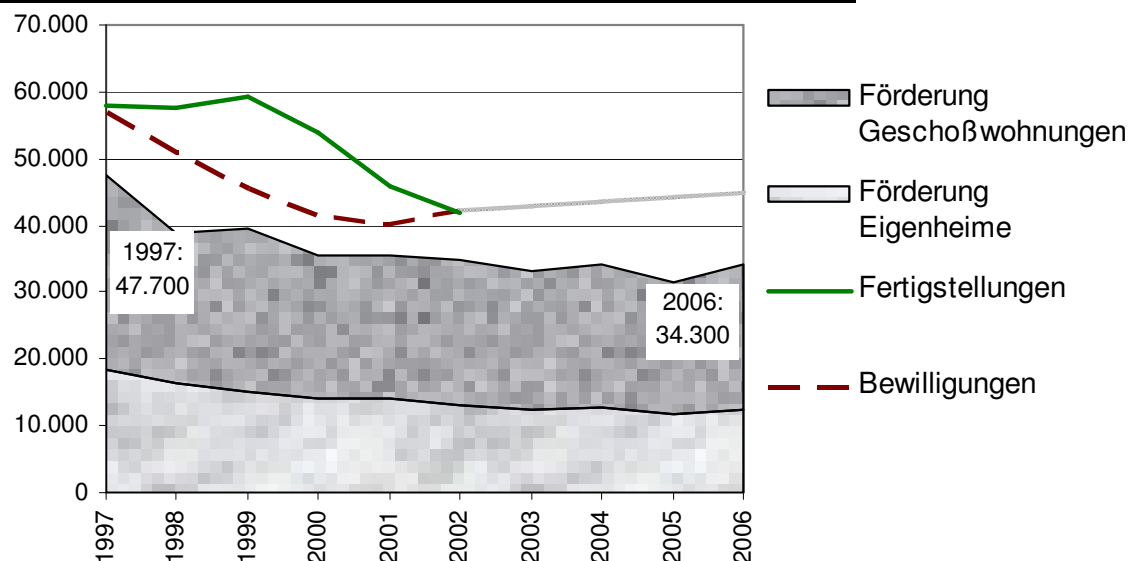
→ Erholung der Förderungszahlen im Neubau

2006 stieg die Zahl der Förderungszusicherungen um knapp 9% gegenüber 2005 auf 34.300 Einheiten. Aber auch hinsichtlich der Zusicherungszahlen relativiert sich der Aufschwung angesichts dessen, dass damit nur in etwa der Wert von 2004 erreicht wurde. Im Mehrwohnungsbau war die Erholung mit +10% noch deutlicher als bei den Eigenheimen. Die 22.000 Förderungsfälle sind der höchste Wert seit 1999. Mitte der 1990er Jahre wurden allerdings bis zu jährlich 30.000 Geschoßwohnungen gefördert. Die Zahl der geförderten Eigenheime lag mit 12.300 Einheiten zwar deutlich über 2005, aber ebenso deutlich unter dem langjährigen Durchschnitt.

Besonders stark waren die Zuwächse im Burgenland und Salzburg mit annähernd +50% bzw. fast +30% gegenüber 2005. Starke Zuwächse von deutlich über 20% haben auch Niederösterreich und Tirol erreicht, allerdings nach ähnlich starken Rückgängen in den Jahren 2004 und 2005. Deutliche Rückgänge der Förderungsleistung haben die Steiermark (-7% nach -15% im Vorjahr) und Vorarlberg (-20%) zu verzeichnen. Die insgesamt positive Entwicklung bei den Eigenheimen ist fast ausschließlich auf Zuwächse in zwei Bundesländern zurück zu führen. In Niederösterreich wurde mit einem Plus von 21% der Einbruch des Vorjahres zwar nicht kompensiert, aber deutlich gemildert. Das Burgenland hat seine Förderungsleistung bei Eigenheimen seit 2004 fast verdoppelt.

Bezogen auf die Bevölkerungszahl erreichten 2006 das Burgenland, Niederösterreich und Tirol Förderungsleistungen über dem österreichischen Durchschnitt, Vorarlberg und Oberösterreich lagen im Bereich des Durchschnitts, alle anderen Länder entsprechend darunter.

Grafik 2: Förderungszusicherungen, Baubewilligungen, Baufertigstellungen



Anm.: Bewilligungs- und Fertigstellungszahlen stehen aufgrund der Umstellung der Statistik auf das Zentrale Gebäuderegister nach wie vor nicht zur Verfügung.

Quelle: Förderungsberichte der Länder, BMF, Statistik Austria, IIBW

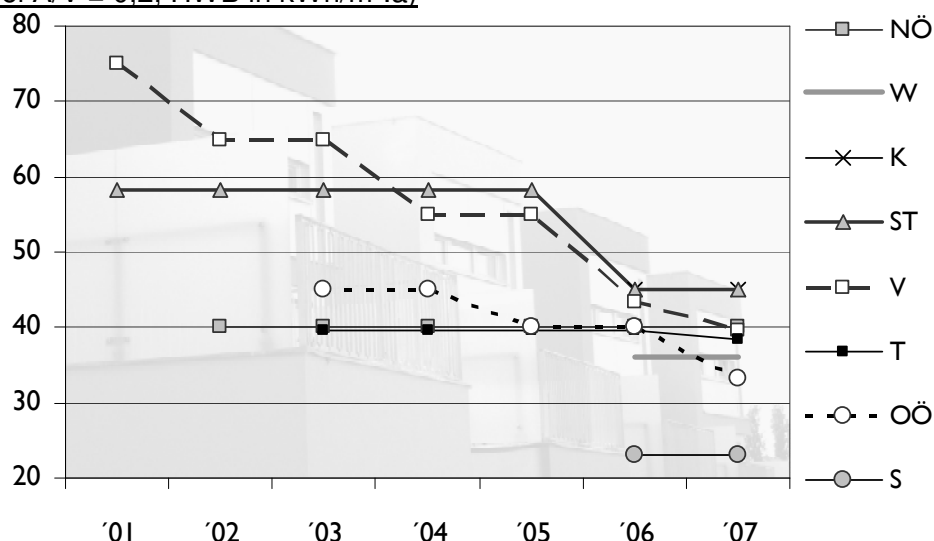
➔ Ambitionierte thermische Grenzwerte

In der IIBW-Presseaussendung zur Wohnbauförderung 2005 wurde darauf hingewiesen, dass in mehreren Bundesländern steigende ökologische Anforderungen mit einem Rückgang der Förderungsleistung einher gingen, dass somit die Gefahr besteht, dass die Wohnbauförderung ihre Lenkungseffekte verliert. Tatsächlich haben 2006 zahlreiche Bundesländer die thermischen Anforderungen ihrer Förderungsvergaben deutlich verschärft. Dies war die Folge einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung zwischen Bund und Länder mit dem Ziel, die Wohnbauförderung in den Dienst der Kyoto-Ziele zu stellen.¹

Alle Länder (außer dem Burgenland) haben nunmehr zwingende Mindeststandards für die Gewährung von Förderungen im Neubau. Diese liegen bei einem durchschnittliche Mehrwohnungsbau je nach Bundesland zwischen 23 und 45 kWh/m².a. Aus Grafik 3 ist ersichtlich, in welchem Ausmaß diese Anforderungen im Laufe weniger Jahre verschärft wurden. Von Passivhaus-Standard, der gemäß Regierungsprogramm bis 2015 für den geförderten Geschoßwohnbau flächendeckend erreicht werden soll, ist man freilich noch weit entfernt. Immerhin: alle Bundesländer bieten schon heute mehr oder weniger attraktive finanzielle Anreize für Neubauten in Passivhaus-Standard. In Vorarlberg ist für den geförderten Mehrwohnungsbau schon heute Passivhaus-Standard verbindlich. Erhebliche Unterschiede gibt es noch bei der Definition der Bauten mit minimalem Energieverbrauch. Das dem heutigen Stand der Technik entsprechende Passivhaus-Projektierungs-Paket (PHPP) wurde erst vereinzelt als Standard-Nachweis implementiert.

¹ BGBl. II Nr. 19/2006

Grafik 3: Grenzwerte Energieverbrauch in der Wohnbauförderung für Mehrwohnungsbauten (bei A/V ≤ 0,2, HWB in kWh/m².a)



Quelle: Landesregierungen, FGW-Loseblattsammlung „Förderungsvorschriften“, IIBW

➔ Stagnation bei Sanierungsausgaben und Sanierungsfällen

Die Förderungsausgaben der Länder für die Sanierung lagen 2006 praktisch gleichauf mit 2005. Angesichts steigender Gesamtausgaben sank der Anteil der Sanierungsförderung von 23% auf unter 20%. Sinkende Sanierungsausgaben werden für Wien, Vorarlberg, das Burgenland und Oberösterreich gemeldet. Starke Zuwächse verzeichneten Tirol und Niederösterreich. In Salzburg wurde ein Einbruch 2005 wieder kompensiert. Besonders hohe Anteile der Sanierungsförderung an den Gesamtausgaben der Wohnbauförderung mit jeweils über 25% haben Wien und die Steiermark. Über 15% haben Niederösterreich, Kärnten, Vorarlberg und Tirol. In allen anderen Ländern liegt der Anteil unter 15%. Die Zahl der Förderungsfälle in der Sanierung stagnierte 2006 ebenfalls. Einer deutlichen Zunahme bei den Eigenheimen stand ein noch stärkerer Rückgang bei den Geschosßwohnungsbauten gegenüber.

Diese Zahlen reflektieren eine Entwicklung von hoher Relevanz für die aktuelle politische Diskussion. Gemäß Klimastrategie 2007 und aktuellem Regierungsprogramm soll die thermische Sanierungsrate kurzfristig auf 3%, mittelfristig auf 5% angehoben werden. Gemäß IIBW-Schätzung werden heute bestenfalls 1,5% erreicht. Es ist also eine Verdoppelung bzw. Verdreifachung erforderlich.

Die Stagnation der Sanierungsförderung liegt weder an fehlender Bereitschaft von Politik und Verwaltung auf Länderebene, noch an fehlenden Instrumenten. Im Gegenteil praktizieren die Länder eine Fülle unterschiedlicher Modelle, die meisten aber mit ähnlichen Ergebnissen: In den Segmenten, wo die Länder direkten Zugriff auf die Entscheidungsträger haben, ist die thermische Sanierung mehr oder weniger auf Kurs: im Segment der Gemeindewohnungen und bei den Gemeinnützigen Bauvereinigungen. In den Segmenten ohne direkten Zugriff reichen selbst großzügige Förderungen nicht aus, die Eigentümer im erforderlichen Ausmaß zur Sanierung ihrer Domicile zu bewegen. Unverändert problematisch sind die großen Bestände älterer Eigenheime und Eigentumswohnungen sowie die privaten Mietwohnungen.

Es wird als empirisch und theoretisch erwiesen aufgefasst, dass die Sanierungsförderung dieser Bestände auf Länderebene unzureichende Ergebnisse zeitigt. Es werden hierfür dringend bundesweit einheitliche und abgestimmte Förderungsmodelle in Verbindung mit konzertierten Kommunikations- und Werbemaßnahmen empfohlen. In Diskussion stehen ein steuerliches Förderungsmodell bzw. die Inanspruchnahme der Bausparkassen zur Umsetzung thermischer Sanierungen v.a. im großen Segment der Eigenheime.

→ Mittelabfluss aus der Wohnbauförderung

Abflüsse aus der Wohnbauförderung sind in zwei Gruppen ausgaben- bzw. einnahmenseitig verbucht:

- 2006 flossen nicht weniger als 14% der Förderungsausgaben (ca. 400 Mio €) in nicht-wohnbaurelevante Maßnahmen. Bis 2005 machte v.a. Wien von dieser Möglichkeit Gebrauch. Seit 2006 sind weitere Länder sehr aktiv: Die Steiermark wendete 2006 rund 15% ihrer Ausgaben für „Infrastruktur“ auf, Salzburg meldete Ausgaben im Zusammenhang mit dem Aufbau seines neuen Wohnbaufonds im Ausmaß von rund 45% der (stark gestiegenen) Ausgaben. Diese Ausgaben betreffen großteils wohnbau-nahe Investitionen wie Kindergärten im Zusammenhang mit neuen Siedlungsentwicklungen (Wien) oder den Aufbau eines in Zukunft dem Wohnbau dienenden Fonds (Salzburg). Klar ist aber, dass die Länder in zunehmendem Maße der Zweckbindung der Fördermittel für den Wohnbau ausweichen.
- Zusätzlich investierten die Länder 2006 fast 100 Mio € in die allgemeine Wohnbeihilfe, die Förderung des Wohnumfeldes und sonstige Maßnahmen, die über die bis 2001 gültige Interpretation der Zweckbindung hinaus gehen. Über 200 Mio € aus Forderungsverkäufen und Rückflüssen wurden für die Landesbudgets vereinnahmt bzw. dienten der Finanzierung für Landesmittel. Die gesamten ca. 300 Mio € sind in der Förderungsstatistik einnahmenseitig verbucht und scheinen in den Förderungsausgaben nicht auf.

Somit wurden 2006 rund 700 Mio € Wohnbauförderungsmittel nicht unmittelbar wohnbau-relevant eingesetzt, der größere Teil davon allerdings „wohnbau-nah“. Praktisch keine Mittel flossen in nicht wohnbau-relevante Klimaschutzmaßnahmen (es könnten aus Mitteln der Wohnbauförderung etwa Schulen und Amtsgebäude thermisch saniert werden).

→ Unzureichende Ressourcen für die notwendige Erhöhung von Neubau- und Sanierung

Einer aktuellen WIFO-Studie zufolge² sollte der Wohnungsneubau von heute ca. 45.000 auf mindestens 55.000 Einheiten erhöht werden, um mit der demografischen Entwicklung Schritt zu halten. Dies erfordert eine Erhöhung der Förderungsleistung um rund 10.000 Einheiten jährlich. Es ist nicht zu entscheiden, ob die Belegung 2006 bereits eine Trendwende bedeutet. Jedenfalls stößt eine weitere Erhöhung der Förderungsleistung der Länder angesichts stagnierender Bundes-Zuschüsse an die Grenzen der Finanzierbarkeit.

² Czerny, M., Weingärtler, M. (2007): Wohnbau und Wohnhaussanierung als Konjunkturmotor (Wien, WIFO)

Dasselbe trifft auf die Sanierung zu. Es erscheint aussichtslos, eine Verdoppelung oder Verdreifachung der Sanierungsrate bei gleichzeitig höheren thermischen Standards unter den Rahmenbedingungen des heutigen Förderungsvolumens zu erreichen.

Die Forderung der Arge Bau!Massiv nach einer Erhöhung des öffentlichen Finanzierungsvolumens für Wohnbau und Sanierung um jährlich 1 Milliarde Euro wird als begründet aufgefasst.

Daten zu den Abbildungen

Zu Grafik 1

	Kyoto / Sonstiges	Neubau Geschoß- wohnbau	Neubau Eigen- heime	Neubau Subjekt- förd.	Sanierung Objekt	Sanierung Subjekt	Ausgaben Gesamt	Einnah- men
1997	59	1.235	528	121	517	25	2.485	2.734
1998	64	1.269	475	138	537	30	2.513	2.631
1999	60	1.165	493	147	540	30	2.435	2.559
2000	21	1.282	924	145	566	29	2.966	2.955
2001	145	1.045	407	157	542	32	2.329	2.412
2002	127	1.132	465	167	509	28	2.429	2.416
2003	188	1.203	419	164	476	27	2.477	2.446
2004	173	1.267	395	201	511	23	2.570	2.527
2005	161	1.203	347	193	533	24	2.461	2.616
2006	398	1.299	356	219	533	27	2.832	2.866
Ø2002-06	209	1.221	396	189	512	26	2.554	2.575

Quelle: Förderungsberichte der Länder, BMF, IIBW

Zu Grafik 2

	Neubauförderung	Förderung Eigenheime	Förderung Ge- schoßwohnungen	Bewilligungen	Fertigstellungen
1997	47.727	18.585	29.142	56.946	58.068
1998	38.685	16.455	22.230	50.822	57.478
1999	39.451	15.159	24.292	45.459	59.447
2000	35.493	13.938	21.555	41.460	53.760
2001	35.653	14.042	21.611	40.229	45.850
2002	34.962	13.213	21.750	42.281	41.914
2003	33.013	12.284	20.729		
2004	34.251	12.744	21.507		
2005	31.605	11.575	20.030		
2006	34.302	12.296	22.006	ca. 45.000	ca. 45.000

Quelle: Förderungsberichte der Länder, BMF, Statistik Austria, IIBW

Zu Grafik 3

	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
2001						58,31		75,00	
2002			40,00			58,31		65,00	
2003			40,00	45,00		58,31	39,54	65,00	
2004			40,00	45,00		58,31	39,54	55,00	
2005			40,00	40,00		58,31	39,54	55,00	
2006		45,00	40,00	40,00	23,00	45,00	39,54	43,33	36,00
2007		45,00	40,00	33,33	23,00	45,00	38,33	39,67	36,00

Quelle: Landesregierungen, FGW-Loseblattsammlung „Förderungsvorschriften“, IIBW