

2016

Wohnbauförderung in Österreich
2016

ISBN 978-3-902818-25-6

I·IBW

WKO
FACHVERBAND STEINE-KERAMIK

WOHNBAUFÖRDERUNG

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

Im Auftrag des Fachverbands Stein und Keramische Industrie



Mit finanzieller Unterstützung der GBV Landesgruppe Tirol

Wohnbauförderung in Österreich 2016

ISBN 978-3-902818-25-6

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

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern	9
Grafik 2:	Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen (Mio.)	10
Grafik 3:	Wohnungsaufwand GBV/Private 2016	12
Grafik 4:	Wohnungsbewilligungen Österreich bis 2016	14
Grafik 5:	Förderungszusicherungen Neubau	15
Tabelle 6:	Förderungszusicherungen in den Bundesländern 2016	16
Tabelle 7:	Einnahmen und Ausgaben der Wohnbauförderung 2016 (Mio. €)	19
Grafik 8:	Ausgaben der Wohnbauförderung bis 2016 (Mio. €)	21
Grafik 9:	Entwicklung der Wohnbeihilfeausgaben (Mio. €)	23

Vorwort

Die Wohnbauförderung ist auch mit dem neuen Finanzausgleich das Herzstück des österreichischen wohnungspolitischen Modells, das aus gutem Grund als eines der besten Europas gilt. Die Vorzüge dieses Modells liegen auf der Hand. 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 leistungsfähig bleiben. Das wiederum trägt, wie von kaum einem anderen Politikinstrument erzielt, 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 2016 unter 0,7% des Brutto-Inlandsprodukts für alle Arten der Förderung des Wohnens aus. Dieser Wert liegt deutlich unter jenen der meisten westeuropäischen Länder.

Gerechtfertigt sind 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 gerade auch massive wirtschaftspolitische Wirkungen, etwa die Stabilisierung der Wohnungsmärkte, die Anregung der Bauproduktion, sie beeinflusst Preisstabilität und sichert in großem Umfang Arbeitsplätze. Wohnungsneubau und Sanierung sind weitgehend inlandswirksam. Die Wohnbauförderung aktiviert in enormem Ausmaß privates Investitionskapital, etwa bei Eigenheimen, und forciert Innovation. Die umwelt- und energiepolitischen Wirkungen sind evident und im Lichte der EU- und völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs auch dringend erforderlich. Ambitionierte energetische Standards in Neubau und Sanierung können entweder verordnet oder finanziell angereizt werden. Die Wohnbauförderung setzt mit Erfolg auf Zweiteres.

Wir stehen allerdings vor enormen Herausforderungen. Die Neubauleistung konnte in den vergangenen Jahren, nicht zuletzt mit Hilfe der Wohnbauförderung, erheblich gesteigert werden. Dies half, die Folgen des starken Zustroms von Flüchtlingen 2015/16 auf den Wohnungsmarkt in Grenzen zu halten. Angesichts des anhaltend hohen Wohnungsbedarfs muss es nun gelten, das Volumen auf hohem Niveau zu halten und gleichzeitig die Bedarfsorientierung hinsichtlich Preis und Lage des Neubaus sicherzustellen.

Die Wohnbauförderung ist in einem jahrzehntelangen Prozess vom Bund in die Kompetenz der Länder übergegangen. Die letzten Schritte waren die Aufhebung der Zweckbindung der Wohnbauförderungsmittel mit dem Finanzausgleich 2008 und die Verländerung des Wohnbauförderungsbeitrags mit dem Finanzausgleich 2016. Die lange geforderte Wiedereinführung der Zweckbindung der Wohnbauförderung ist ausgeblieben. Stattdessen sollen die Länder jeweils zweijährige Wohnbauprogramme erstellen und die dafür notwendigen Mittel bereitstellen. Ein Ersatz der seinerzeit sehr erfolgreichen Zweckbindung der Mittel kann dies allerdings nur sein, wenn sichergestellt ist, dass die neue Regelung tatsächlich für langfristige Kontinuität, auch über Wahlzyklen hinaus, sorgt. Denn diese Kontinuität in Jahrzehnten ist einer der Schlüssel für die gute Performance des Systems.

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 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.

Dr. Manfred Asamer
Obmann
des Fachverbandes Steine-Keramik

September 2017

Hauptergebnisse

▶▶ Österreich geht auf 9 Millionen Einwohner zu:

Die österreichische Bevölkerung legte im vergangenen Jahrzehnt um 5,9% auf 8,74 Millionen zu. 2016 lebten um fast eine halbe Million Menschen bzw. über 350.000 Haushalte mehr in Österreich als 2006. Schon 2020 wird die 9-Millionen-Marke überschritten werden. Die Zunahme liegt deutlich über dem EU28- wie auch dem EU15-Durchschnitt. Das Wachstum resultiert weit überwiegend aus Zuwanderung. Bis 2014 dominierte die Zuwanderung aus EU-Staaten. Der Zustrom an Asylsuchenden mit einem Höhepunkt 2015 hat sich mittlerweile verflacht. Die Bevölkerungsprognose der Statistik Austria geht weiter von einem dynamischen Bevölkerungswachstum von 6,4% im kommenden Jahrzehnt aus. Das sind zusätzlich 560.000 Einwohner bzw. 310.000 Haushalte. Besonders stark wird das Wachstum in Wien ausfallen.

▶▶ Stabile Wohnkostenentwicklung:

Die Wohnkosten im Bestand entwickelten sich 2016 ganz ähnlich wie in den Vorjahren. Die Wohnkosten von Eigentümern steigen weiterhin unter der Inflationsrate an, die von Mietern mit durchschnittlich 2,1% doch mit etwa der doppelten (derzeit sehr niedrigen) Inflationsrate. Private Mieten legten auch 2016 mit +3,6% deutlich stärker zu als gemeinnützige und kommunale Mieten. Die Wohnkostendynamik der privaten Mietwohnungen in Wien hat sich etwas beruhigt und lag zuletzt unter dem Bundesdurchschnitt. Die Kosten gemeinnütziger Wohnungen liegen mit 6,60 €/m² um ein Viertel unter jenen privater Mietwohnungen (8,60 €/m²).

▶▶ Weitere Steigerung der Neubauzahlen:

2016 wurden 53.900 Wohnungen in neuen Wohngebäuden baubewilligt. Zusammen mit den Bewilligungen aus Sanierungen und in gemischt genutzten Neubauten wurden 67.400 Bewilligungen erteilt. Das ist ein historischer Höchstwert und liegt über den Rekordzahlen des Wohnbaubooms der 1990er Jahre. Der Neubau liegt damit in den meisten Bundesländern nahe am Wohnungsbedarf. Defizite bestehen allerdings weiterhin in den Ballungsräumen und im Economy-Sektor.

▶▶ Neubauförderung großvolumig im Plus, Eigenheime stabilisiert:

Im Gegensatz zur hohen Kontinuität der frühen 2000er Jahre schwanken die Förderungszusicherungen seit 2009 stark. Die 2016 erteilten 27.700 Förderungszusicherungen liegen knapp unter dem Zehnjahresdurchschnitt. Besonders starke Zuwächse verzeichnen Salzburg und Wien. Die großvolumige

Förderung hat sich mit 22.600 Zusicherungen sehr positiv entwickelt (11% über dem langjährigen Durchschnitt), die Eigenheimförderung ist demgegenüber mit 5.200 Zusicherungen auf einem historischen Tiefpunkt, wenngleich der Abwärtstrend der letzten Jahre fast gestoppt werden konnte. Die gestiegenen Förderungszahlen bewirken eine Stabilisierung des Förderungsdurchsatzes (Zusicherungen zu Baubewilligungen) bei etwa 50%. Etwas über 60% der Geschößwohnungen werden durch die Wohnbauförderung kofinanziert. Bei den Eigenheimen sind es demgegenüber mittlerweile unter 30%. Daraus resultieren einerseits ein verringerter öffentlicher Aufwand, andererseits der Verlust von Lenkungseffekten.

▶▶ Niedrigste Förderungsausgaben seit den frühen 1990er Jahren:

Nach einem starken Förderungsjahr 2014 gingen die Ausgaben der Bundesländer danach stark zurück. Erreichten sie damals noch fast € 3 Mrd., lagen sie 2016 bei nur mehr € 2,38 Mrd. (-6% zu 2015). Der Rückgang betraf v.a. die Sanierung. Die Neubauförderung sank um -4,5% auf € 1,63 Mrd. Nur in Kärnten und Tirol wurde etwas mehr gefördert als im Vorjahr. Die Rückgänge waren besonders stark im Burgenland, in der Steiermark und in Salzburg.

▶▶ Sanierung verliert weiter an Stellenwert:

Die Sanierungsförderung sank 2016 gegenüber dem Vorjahr um -11% auf unter € 580 Mio. Das ist der niedrigste Wert seit zehn Jahren. Die Zahl der Förderungszusicherungen sank auf 60.700. Das ist der niedrigste Wert seit den 1980er Jahren. Die großvolumige Sanierung erholte sich gegenüber den Vorjahren leicht. Demgegenüber wurde mit 17.400 geförderten Eigenheimsanierungen kaum ein Drittel der Zahlen der 2000er Jahre erreicht. Die Sanierungsrate bleibt damit weit unter dem politisch intendierten Niveau.

▶▶ Konstante Wohnbeihilfe:

Im Gegensatz zur Neubau- und Sanierungsförderung blieb die Subjektförderung 2016 mit etwa € 350 Mio. konstant. Auch die Zahl der Wohnbeihilfe beziehenden Haushalte blieb annähernd unverändert. Einzelne Bundesländer bauen ihre Systeme aus, während andere Einschränkungen vornehmen. Der vermehrte Druck aufgrund der starken Zuwanderung betraf weniger die Wohnbeihilfe als die in der Verantwortung der Sozialabteilungen liegende bedarfsorientierte Mindestsicherung. Die „Abdeckung von Wohnbedarf“ innerhalb der Mindestsicherung reicht mittlerweile fast an die Wohnbeihilfe innerhalb der Wohnbauförderung heran. Mehrere Bundesländer intendieren eine Verlagerung der Wohnbeihilfe in die Sozialabteilungen oder haben dies bereits vollzogen.

I Bevölkerungsentwicklung

Die Einwohnerzahl Österreichs ist im abgelaufenen Jahrzehnt von 8,254 auf 8,739 Millionen gestiegen. Im Abstand eines Jahrzehnts leben rund 485.000 Menschen mehr in Österreich. Diese Zunahme um 5,9% liegt bei mehr als dem Doppelten der EU28-Staaten (2,8%) und leicht über jenem der westeuropäischen EU15-Staaten. Unter den Nachbarländern sind nur die Schweiz und Liechtenstein stärker als Österreich gewachsen, während Ungarn und Deutschland rückläufige Bevölkerungszahlen aufweisen, Deutschland allerdings zuletzt wieder mit einem deutlichen Zuwachs.

Die Zahl der Haushalte stieg zwischen 2006 und 2016 von 3,494 um über 10% auf 3,847 Millionen. Das ist eine Zunahme um 350.000 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. Zwischen den frühen 1970er Jahren und 2013 war die Zahl der Unter-15-Jährigen stetig rückläufig. Demgegenüber wächst die Zahl der Über-60-Jährigen und v.a. der Hochbetagten rasant an. Mitte der 1980er Jahre umfasste die Gruppe 1,5 Millionen Menschen, mittlerweile sind es 2,1 Millionen, Mitte der 2030er Jahre wird die 3-Millionen-Marke erreicht. Die demographische Situation hat sich allerdings seit 2013 gewandelt. Zuerst trug die verstärkte Zuwanderung aus EU-Staaten, 2015/16 die massiven Flüchtlingsströme aus dem Nahen Osten und dem Mittelmeerraum zu mehr und einer jüngeren Bevölkerung bei. Im Gesamtjahr 2016 wuchs die österreichische Bevölkerung um nicht weniger als 110.000 Menschen (+1,3%).

Die Bundesländer weisen deutlich unterschiedliche Wachstumsraten auf. Im Zehnjahresabstand besonders stark zugelegt hat Wien (+12,3%). Über dem Durchschnitt liegen Tirol und Vorarlberg (+7% bzw. 6,4%). Die geringste Bevölkerungsdynamik weist Kärnten auf (+0,3%).

Tabelle I: Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern

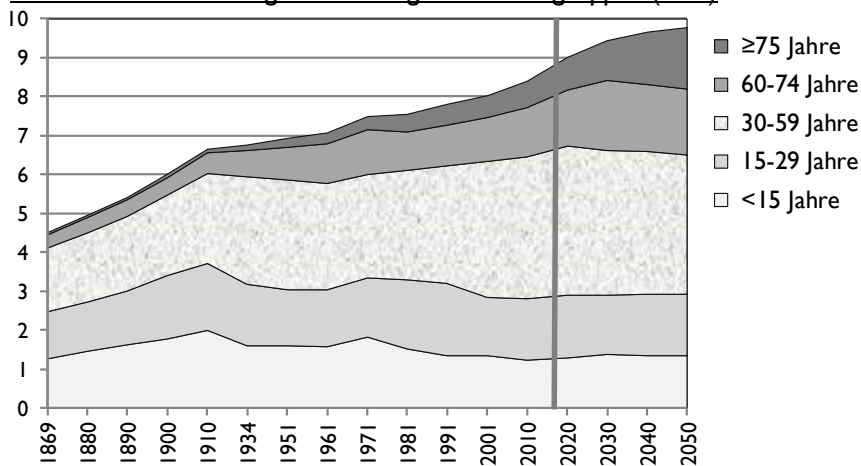
	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
% '06-'16	5,9%	4,6%	0,3%	5,0%	4,2%	4,4%	2,9%	7,0%	6,4%	12,3%
% '16-'26	6,4%	6,4%	1,5%	6,6%	5,3%	5,3%	4,0%	7,1%	6,3%	10,3%

Quelle: Statistik Austria, Bevölkerungsprognose 11/2016.

Für das kommende Jahrzehnt bis 2026 wird eine geringfügig höhere Bevölkerungszunahme um 6,4% prognostiziert. Das sind zusätzliche 560.000 Bewohner bzw. 312.000 Haushalte. Österreich liegt damit wiederum deutlich über dem EU-Durchschnitt von 1,4%, aber unter den erwarteten Wachstumsraten z.B. der Schweiz. Die Wachstumspotenziale der Bundesländer werden unterschiedlich eingeschätzt. Aufgrund des aktuellen Zuwanderungsschubs hat sich die vormals negative Bevölkerungsprognose für Kärnten leicht ins Plus gedreht. Für Wien wird demgegenüber mit einem weiter starken Wachstum von über +10% gerechnet (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 Leerstand. In einzelnen Bundesländern werden regelmäßig Wohnungsbedarfschätzungen erstellt. Es fehlt jedoch an einer bundesweit geltenden methodisch konsistenten Prognose. Eine vom IIBW regelmäßig adjustierte Schätzung ermittelt einen aktuellen Bedarf von etwas über 66.000 neu zu errichtenden Wohnungen (inkl. neue Wohnungen im Bestand). Besonders hoch ist der Bedarf in Wien mit jährlich über 18.000 Wohnungen.

Grafik 2: Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen (Mio.)



Quelle: Statistik Austria, IIBW.

2 Wohnkosten im Bestand

Für die Dokumentation des Wohnungsaufwands stehen einerseits der Mikrozensus, andererseits die EU-weit einheitliche Erhebung zu „Einkommen und Lebensbedingungen“ (EU-SILC) zur Verfügung. Die beiden Datenquellen unterscheiden sich erheblich hinsichtlich Methodik und Ergebnissen (s. Statistik Austria, 2017).

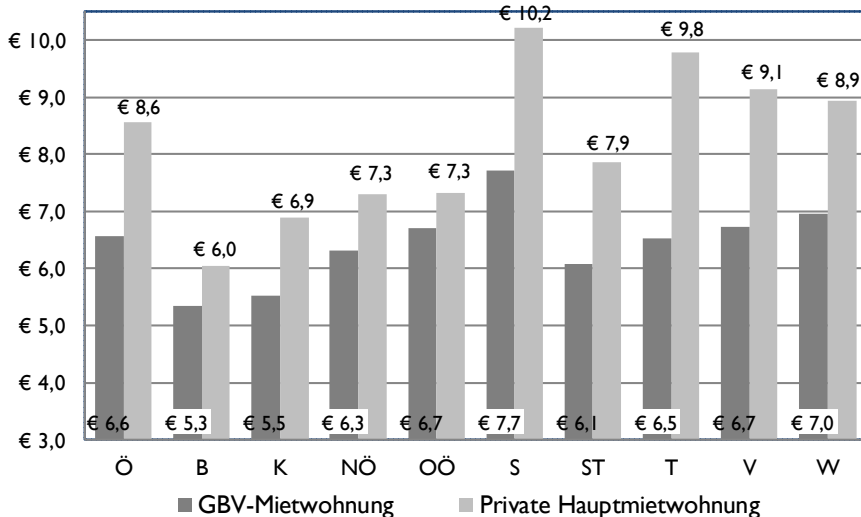
2016 wendeten die österreichischen Haushalte gemäß EU-SILC durchschnittlich 5,20 €/m² für ihre Wohnungen auf. Die Haushalte leben deutlich günstiger in Eigenheimen mit 3,10 €/m², demgegenüber deutlich teurer in Mietwohnungen mit 9,20 €/m² pro Monat. Darin enthalten sind neben der eigentlichen Miete und Zinsen für Wohnbaukredite auch Betriebskosten und Steuern, aber keine Kosten für Heizung und Warmwasser („Brutto kalt“) und bei Eigentum für die Kapitaltilgung. Wohnen im Eigentum hat sich im Jahresabstand mit 0,6% kaum verteuert, Wohnen in Miete demgegenüber mit 2,1% doch deutlich über der Inflationsrate von 0,9%.

Aufschlussreich ist die Differenzierung zwischen gemeinnützigen und privaten Hauptmietwohnungen (Mikrozensus, Grafik 3). Im österreichischen Durchschnitt liegen die Wohnkosten in GBV-Mietwohnungen bei 6,60 €/m² und damit um 23% niedriger als in privaten Mietwohnungen (8,60 €/m², brutto kalt). Der Unterschied zwischen den beiden Marktsegmenten stieg bis 2013 stark an, ist seither aber stabil. Er ist geringer in den östlichen Bundesländern (außer Wien), aber höher in den westlichen. Die Kosten in gemeinnützigen Wohnungen liegen in den meisten Ländern nahe am Österreich-Durchschnitt von 6,60 €/m², deutlich niedriger nur im Burgenland und in Kärnten, höher in Salzburg. Bei privaten Mietwohnungen sind die Unterschiede größer. Vergleichsweise günstig wohnen die Haushalte mit unter 7,- €/m² im Burgenland und in Kärnten, wesentlich teurer sind die privaten Mieten demgegenüber in Salzburg, Tirol, Vorarlberg und Wien mit rund 9,- €/m².

Gemeinnützige Bestandsmieten stiegen im Fünfjahresdurchschnitt (2011-2016) um 2,0% und damit leicht über der Inflationsrate. Unter der Inflationsrate waren die Kostensteigerungen gemeinnütziger Wohnungen in Vorarlberg, Kärnten und der Steiermark. Über dem Durchschnitt lagen das Burgenland, Tirol und Salzburg. Wesentlich dynamischer entwickelten sich die privaten Mieten mit 3,7% Steigerung im Fünfjahresdurchschnitt, mit überdurchschnitt-

lichen Steigerungen in Wien, Niederösterreich und Tirol (jeweils + 4,2%), aber geringerer Dynamik im Burgenland, in Oberösterreich und Vorarlberg. 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.

Grafik 3: Wohnungsaufwand GBV/Private 2016



Anm.: Brutto kalt = inkl. Betriebskosten und Umsatzsteuer, aber ohne Energie.

Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus Sonderauswertung, IIBW.

3 Wohnungsproduktion

Die Wohnungsbewilligungen zeigen seit Anfang der 2000er Jahre eine steigende Tendenz, mit einem Tiefststand 2001 von etwas über 40.000 Einheiten und seither ziemlich gleichmäßigen Zuwächsen bis zu einem Höchstwert 2016 von über 67.000 Einheiten (Grafik 4). Diese Zahlen inkludieren neu errichtete Gebäude, wie auch Wohnungen, die im Zuge von Sanierungen oder in gemischt genutzten Gebäuden entstanden. Für 2017 ist gemäß ersten Daten mit einem anhaltend hohen Niveau zu rechnen. Während der Neubau von Einfamilienhäusern auf hohem Niveau stagniert und der Mietwohnungsbau nur leicht anzieht, haben sich die Neubaulzahlen von Eigentumswohnungen von jährlich rund 6.000 in den 2000er Jahren auf zuletzt rund 17.000 fast verdreifacht. Der Boom betrifft vor allem freifinanzierte Wohnungen in den Ballungsräumen, allen voran Wien. Der Anteil der Eigentumswohnungen am gesamten großvolumigen Neubau ist damit von ca. 30% auf 50% gestiegen.

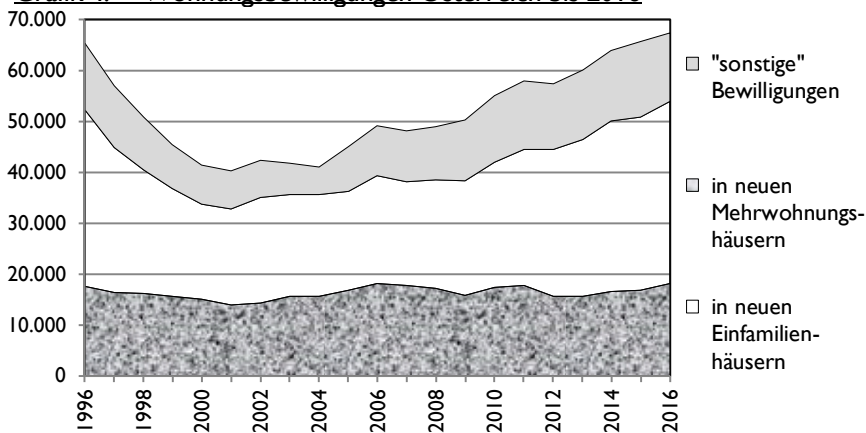
Österreich weist ein im internationalen Vergleich hohes Niveau von 6,4 Wohnungsbewilligungen pro 1.000 Einwohner pro Jahr auf (hier nur neue Wohnungen in neuen Wohngebäuden). Im Vergleich dazu liegen Deutschland und gleichermaßen der Durchschnitt der „Euroconstruct“-Länder (das sind 17 EU-Länder, sowie Norwegen und die Schweiz) bei nur ca. 3,9.

Unter den österreichischen Bundesländern hatten 2016 Wien (8,1), die Steiermark (7,9), Vorarlberg (7,4) und Oberösterreich (6,4) bezogen auf die Einwohnerzahl überdurchschnittliche Neubaulvolumina, wobei die Wiener Neubauleistung bis 2012 stark unter dem Durchschnitt lag. Der Wohnungsneubau in der Bundeshauptstadt hat damit auf den anhaltend großen Bedarf und die Preisdynamik am Wohnungsmarkt reagiert.

Die Übereinstimmung der Wohnungsproduktion mit dem tatsächlich gegebenen Bedarf an Wohnraum ist ein politisch sensibles Thema, gleichzeitig aber statistisch schwer fassbar. Denn die Nachfrage bestimmt sich nicht nur aus der Entwicklung der Haushaltszahlen (s. Kap. 1), sondern auch aus regionalen Disparitäten (Leerstand in strukturschwachen Regionen bei gleichzeitigem Nachfrageüberhang in den Ballungsgebieten) und geänderten Konsumverhalten (Zweitwohnsitze, Anschaffungen zu Investitionszwecken).

Auf der Angebotsseite stehen nur unzureichende Daten zu Leerstand und Wohnungsabgängen zur Verfügung. In Anlehnung an frühere Wohnungsbedarfsprognosen (ÖROK, 2005; Czerny & Weingärtler, 2007) kann allerdings abgeschätzt werden, dass die 2016 erreichte Wohnungsproduktion insgesamt nahe am Bedarf liegt. Freilich bestehen weiterhin Defizite in den Ballungsgebieten und im Economy-Sektor. Dieser Befund wird durch die aktuelle Wohnungsmarktentwicklung gestützt, die sich im Bundesdurchschnitt beruhigt hat, allerdings mit weiterhin reger Dynamik in einzelnen Ballungsräumen und Sektoren (gebrauchte Eigentumswohnungen, Richtwert-Mietwohnungen).

Grafik 4: Wohnungsbewilligungen Österreich bis 2016



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

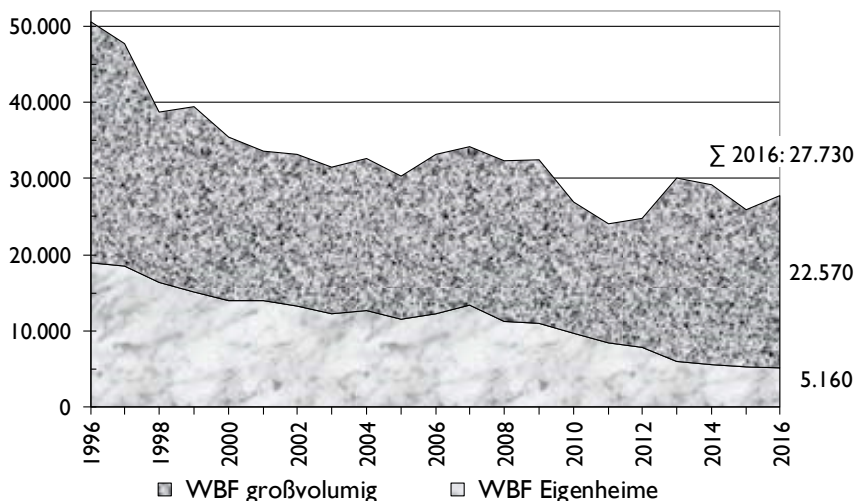
Quelle: Statistik Austria AGWR, IIBW.

4 Förderungszusicherungen

4.1 NEUBAU

Im Gegensatz zur relativ hohen Kontinuität der frühen 2000er Jahre schwanken die Förderungszusicherungen seit 2009 deutlich. Nach zwei starken Jahrgängen 2013 und 2014 sowie einem Einbruch 2015 stieg die Anzahl der Zusicherungen 2016 wieder an (+7%). Mit 27.730 Förderzusicherungen liegt das heutige Niveau dennoch um rund -4% unter dem zehnjährigen Durchschnitt (Grafik 5). Die deutlichsten Zuwächse gab es zuletzt in Salzburg (Tabelle 6). Dort machte die Umstellung der Förderung von Darlehen zu verloren Zuschüssen eine Ausweitung der Förderfälle um +70% möglich. Stark positiv entwickelten sich auch Wien (+39%), Tirol (+38%) und Vorarlberg (+18%). Rückgänge verzeichneten hingegen die Steiermark (-26%), das Burgenland (-17%), Kärnten (-13%) und Oberösterreich (-11%). Trotz der stark gestiegenen Förderleistung wird Wien dem massiv gewachsenen Bedarf v.a. bei unteren Einkommensbeziehern noch nicht gerecht (Amann u.a., 2016; Tockner, 2017; Harner u.a., 2015).

Grafik 5: Förderungszusicherungen Neubau



Anm.: Großvolumig inkl. Sonderprogramme („Wiener Wohnbauinitiative“), aber ohne Ankaufförderung bestehender Bauten

Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBVV.

Aufschlussreich ist die Förderungsintensität in Bezug auf die Bevölkerungszahl. Deutlich über dem Durchschnitt von 3,2 Zusicherungen pro 1.000 Einwohnern lagen 2016 Salzburg, Wien, Vorarlberg und das Burgenland. Deutlich darunter liegen die Steiermark und Kärnten. Aufgrund der stagnierenden Bevölkerungsentwicklung setzt Kärnten zunehmend auf die Bestandserhaltung und damit auf die Sanierungsförderung und forciert geförderten Neubau nur noch in den größeren Städten.

So wie in den Vorjahren setzte sich auch 2016 der Trend fort, dass immer weniger Förderungszusicherungen bei Eigenheimen vergeben wurden. Mit 5.160 Zusicherungen wurden 2016 um -2% weniger Eigenheime gefördert als im Vorjahr. Das Niveau liegt um rund -38% unter dem 10jährigen Durchschnitt. Mehr geförderte Eigenheime als im Vorjahr gab es allerdings in Salzburg, wo 2013/14 unter 50 Zusicherungen erteilt wurden, 2016 demgegenüber 640, was an der Umstellung der Förderung auf Einmalzuschüsse liegt. Auch Vorarlberg (+18%) und die Steiermark (+5%) verzeichneten mehr geförderte Eigenheime als 2015.

In den anderen Bundesländern setzt sich hingegen der Trend fort, dass zunehmend Eigenheime ohne Förderung errichtet werden. Der Förderungsdurchsatz, d.h. das Verhältnis von geförderten zu insgesamt baubewilligten Eigenheime liegt österreichweit bei nur noch 29%. Über dem Durchschnitt liegen noch die Länder Ober- und Niederösterreich mit knapp 40% und zuletzt Salzburg mit über 50%. In Wien und Kärnten werden Eigenheime praktisch gar nicht mehr gefördert, in der Steiermark und Tirol kaum noch jedes fünfte.

Tabelle 6: Förderungszusicherungen in den Bundesländern 2016

	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Eigenheime	5.160	240	70	1.850	1.400	640	460	240	230	30
Geschoßw.	22.570	990	760	3.840	3.550	1.150	2.650	1.460	1.020	5.220
Gesamt	27.730	1.070	830	5.480	4.690	2.270	2.280	2.350	1.430	7.320
% '15-'16	7%	-17%	-13%	-5%	-11%	70%	-26%	38%	18%	39%
% Ø 10 Jahre	-4%	-32%	-45%	-12%	-16%	58%	-7%	-5%	7%	18%
Pro 1.000 Einwohner	3,2	3,7	1,5	3,3	3,2	4,1	1,8	3,2	3,7	3,9

Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

Die Anzahl der geförderten Geschoßwohnungen (inkl. Heime und Sonderprogramme) stieg 2016 hingegen kräftig in fast allen Bundesländern. Darin wird deutlich, dass die gestiegene Wohnungsnachfrage vor allem über den Geschoßwohnbau, und hier sehr häufig über soziale Mietwohnungen, abgedeckt wird. Die Summe von 22.570 Zusicherungen 2016 (inkl. Heimplätze und Sonderprogramme) entspricht einem Zuwachs um 9% im Vergleich zum Vorjahr. Damit wurde ein Niveau um 11% über dem 10jährigen Schnitt erreicht. Besonders positiv war die Entwicklung in Tirol, Wien und Salzburg (jeweils ca. +40%). Weniger Zusicherungen von Geschoßwohnungen gab es nur in der Steiermark (-32%) und in Niederösterreich (-6%). Gleichzeitig liegen alle Bundesländer bis auf Kärnten und Burgenland mehr oder weniger deutlich über dem 10jährigen Durchschnitt.

Angesichts sehr hoher Baubewilligungszahlen (s. Grafik 4) liegt der Förderungsdurchsatz bei Geschoßwohnungen bei etwas über 60%. In Ländern wie der Steiermark, Oberösterreich und Wien wird nur noch jede zweite Neubauwohnung oder weniger gefördert errichtet. Daraus wird ersichtlich, in welchem hohem Ausmaß der aktuelle Neubauboom vom freifinanzierten Wohnbau getragen wird. Der Entwicklung werden positive und negative Aspekte beigemessen. Auf der einen Seite steht die Entlastung der öffentlichen Haushalte, auf der anderen der Verlust von Lenkungseffekten. Diese betreffen gleichermaßen die Leistbarkeit (kaum freifinanzierte Mietwohnungen, Eigentumswohnungen stark überproportional im gehobenen Preissegment), thermische und soziale Standards. Neue Förderungsmodelle in den Bundesländern führen dazu, dass der öffentliche Aufwand zur Errichtung leistbarer Wohnungen reduziert werden konnte, ohne dass die Lenkungseffekte der öffentlichen Hand wesentlich eingeschränkt werden. Dies wird darin deutlich, dass die Anzahl der Förderungszusicherungen 2016 anstieg, während die Ausgaben zurückgingen. Der Fördereinsatz pro Förderfall hat sich daher reduziert. Zu den innovativen Förderungen zählen das neue System in Niederösterreich, das auf Bürgschaften setzt, und Annuitätenzuschüsse zu Bankdarlehen in mehreren Bundesländern. Es spricht vieles dafür, die derzeit historisch niedrigen Kapitalmarktzinsen dafür zu nutzen, (minimal) geförderten Wohnbau bei geringstmöglichem öffentlichem Aufwand umzusetzen. Verlorene Einmalzuschüsse ermöglichen seit der Umstellung in Salzburg, dass mehr Wohneinheiten jährlich gefördert werden können als über das frühere Darlehenssystem. Gleichzeitig generiert das System nun keine Rückflüsse mehr und wurde dafür kritisiert, zu stark in Richtung Ankaufs-

förderungen von neuen Wohnungen zu tendieren und nicht in Richtung längerfristig sozial gebundener Mietwohnungen (Neuhold, 2016).

4.2 SANIERUNG

Die Zahl der Förderungszusicherungen in der Sanierung ist nur bedingt aussagekräftig, denn Sanierungen 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. Kap. 5.2).

Seit 2010 geht die Anzahl der Sanierungszusicherungen im großvolumigen Bereich konstant zurück. Früher wurden noch rund 60.000 Förderungsfälle im Jahr verzeichnet, 2016 waren es nur noch rund 43.000. Gemeinsam mit Sanierungen im Eigenheimbereich gab es 2016 rund 61.000 Förderungszusicherungen für Sanierungen. Das ist um 4% weniger als im Vorjahr und liegt um 9% unter dem fünfjährigen Durchschnitt.

Aufschlussreicher als die Gesamtzahl der Förderungszusicherungen im Bereich der Sanierung ist die Anzahl jener Sanierungen, die zu einer deutlichen Verbesserung der thermischen Performance von Gebäuden und somit zur Erreichung der gesamtstaatlichen Klimaziele beiträgt. Bedenklich ist, dass die Anzahl dieser „umfassenden thermisch-energetischen Wohnhaussanierungen“ eine über die Jahre rückläufige Tendenz aufweist. Das höchste Niveau wurde 2009 und 2010 erreicht. Entgegen der politischen Zielvorgaben entwickelt sich daher die Sanierungsrate (die sich sinnvollerweise auf eben diese thermisch-energetischen Wohnhaussanierungen bezieht) längerfristig negativ (s. Amann & Lugger, 2016, S. 59; Amann u.a., 2016). Die Sanierungsrate liegt auch 2016 deutlich unter den politisch festgelegten Zielwerten.

Die Zahlen belegen, gemeinsam mit den Förderungsausgaben für die Wohnhaussanierung und Daten zum Bauproduktionswert in diesem Sektor (Euroconstruct) den derzeit geringen Stellenwert der Wohnhaussanierung in Österreich. Eine zu starke Orientierung auf den Neubau im Vergleich zur Erhaltung und thermischen Verbesserung des Wohnungsbestandes wird wegen negativer Umweltfolgen, wie der zunehmenden Flächenversiegelung und der Steigerung des Verkehrsaufkommens, kritisiert (Kletzan-Slamanic & Köppl, 2016).

5 Förderungsgebarung

5.1 EINNAHMEN DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Anfang November 2016 einigten sich Bund, Länder und Gemeinden auf einen neuen Finanzausgleich. Er gilt ab Anfang 2017 für fünf Jahre und bringt deutliche Änderungen für die Wohnbauförderung. Zwar wurde die Zweckbindung der Wohnbauförderung nicht wieder eingeführt, aber in Zukunft haben die Bundesländer die Möglichkeit, den Tarif des Wohnbauförderungsbeitrags autonom festzulegen. Dies kommt einem ersten Schritt zu einer größeren Steuerautonomie der Länder gleich. Ob und in welchem Ausmaß die Bundesländer von dieser Möglichkeit in Zukunft Gebrauch machen werden, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt noch nicht einschätzen.

Fest steht jedenfalls, dass die Bundesländer den Einnahmen aus dem Wohnbauförderungsbeitrag sehr unterschiedliche Bedeutung zumessen. Einige Länder finanzieren nämlich die Wohnbauförderung hauptsächlich oder zur Gänze aus den Rückflüssen aus früherer Darlehensvergabe, während andere aufgrund von Forderungsverkäufen hauptsächlich auf die laufenden Landesbudgets zur Finanzierung der Wohnbauförderungsausgaben zurückgreifen müssen (s. Tabelle 7).

Vorarlberg und Salzburg erzielten 2016 eine Überdeckung der Wohnbauförderungsausgaben durch Rückflüsse. In Vorarlberg gelingt dies bereits zum dritten Mal in Folge, in Salzburg liegt es an der Auflösung des Wohnbaufonds und der Umstellung auf verlorene Zuschüsse im Fördersystem. Überdurch-

Tabelle 7: Einnahmen und Ausgaben der Wohnbauförderung 2016 (Mio. €)

	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Rückflüsse	1.180	30	70	20	10	180	290	170	180	220
Mittel aus Länderbudgets	1.200	30	60	410	260	-10	90	100	-40	290
Ausgaben Gesamt	2.380	60	130	430	270	170	380	280	140	510
Änderung zu 2015	-6%	-20%	6%	-8%	-3%	-13%	-16%	3%	-4%	-1%

Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW. Schätzungen für Burgenland.

schnittlich hoch ist der Anteil der Rückflüsse an den Einnahmen auch in der Steiermark und in Tirol. In der Steiermark liegt dies jedoch an den Einnahmen aus dem Verkauf von Forderungen. Diese machten 2016 rund € 122 Mio. (Barwert) aus. Forderungsverkäufe haben in den letzten Jahren österreichweit einen sinkenden Stellenwert, nur die Steiermark verkauft jährlich eine Tranche.

Besonders niedrig sind Rückflüsse hingegen aufgrund früherer Forderungsverkäufe in Niederösterreich und Oberösterreich. Dort machen Rückflüsse nur 6% bzw. 5% der Einnahmen aus.

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 typischer Weise nicht ohne Landesmittel aus. Ob diese aus Forderungsverkäufen oder Ertragsanteilen aus Bundessteuern und Länderabgaben stammen ist dabei sekundär. Das Gesamtbudget der Wohnbauförderungseinnahmen entspricht dem Niveau der Ausgaben. Sie betragen 2016 € 2,38 Mrd. (s. folgendes Kapitel)

5.2 AUSGABEN DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Die Bundesländer haben auf die gestiegene Wohnungsnachfrage in den meisten Landeshauptstädten und vor allem in Wien mit forciertem gefördertem Geschoßwohnbau reagiert. Gleichzeitig führen Engpässe in den Länderbudgets zu tendenziell restriktiven Vorgaben für die Wohnbauförderung. Die Ausgaben der Wohnbauförderung zeigen seit über zwei Jahrzehnten ein beachtlich konstantes Niveau von zwischen € 2,5 und 3 Mrd. (nominell). Die für 2016 dokumentierten Ausgaben von € 2,38 Mrd. sind allerdings der niedrigste Wert seit Anfang der 1990er Jahre. Real bzw. als Anteil am Bruttoinlandsprodukt verzeichnet die Wohnbauförderung ein konstant bzw. zuletzt stark rückläufiges Niveau. Einen Rückgang verzeichneten 2016 die meisten Bundesländer. Besonders deutlich war er im Burgenland (-20%), in der Steiermark (-16%) und in Salzburg (-13%) (s. Tabelle 7). Nur in Tirol stiegen die Ausgaben um 3%. In Wien blieben die Ausgaben annähernd konstant.

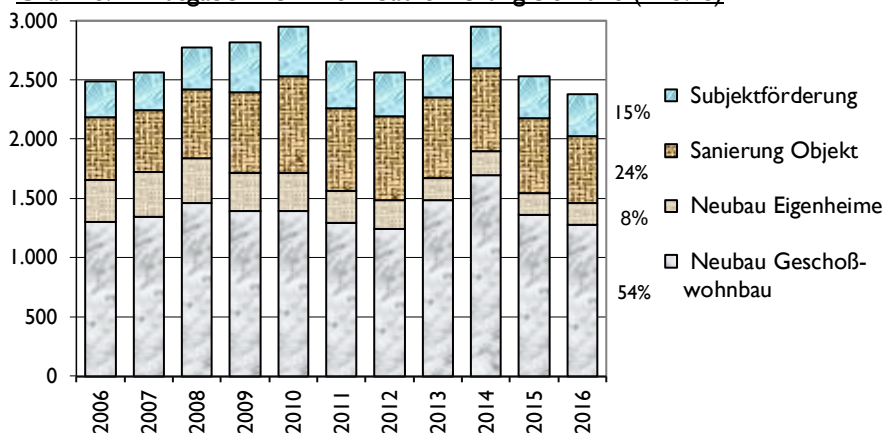
Die Wohnbauförderungsausgaben 2016 beinhalten Objektförderungen im Neubau (Geschoßwohnbau ca. € 1.270 Mio. = 54%, Eigenheime ca. € 190 Mio. = 8%) und in der Sanierung (ca. € 570 Mio. = 24%), sowie Subjektför-

derungen in Form von Wohnbeihilfen, Eigenmittlersatzdarlehen und allgemeiner Wohnbeihilfe (€ 350 Mio. = 15%, s. Grafik 8).

Nach vergleichsweise hohen Werten 2013/14 ist die großvolumige Neubauförderung seither deutlich rückläufig und lag 2016 um -9% unter dem zehnjährigen Durchschnitt. Die Eigenheimförderung stieg 2016 leicht, nachdem sie seit Jahrzehnten stark rückläufig war. Sie lag aber dennoch um -30% unter dem Zehnjahresdurchschnitt. Besonders starke Rückgänge bei der Neubauförderung verzeichneten 2016 das Burgenland und die Steiermark (-20% bzw. -15%) sowie Salzburg und Niederösterreich (ca. -10%). In Kärnten und Wien stiegen die Neubauförderungsausgaben demgegenüber deutlich an (ca. 10%).

Die Ausgaben für Sanierungsförderung gingen 2016 ähnlich wie im Vorjahr massiv zurück (-11%). Mit € 580 Mio. erreichte sie ein Niveau, das um -15% unter dem zehnjährigen Durchschnitt lag. Der Rückgang betrifft alle Bundesländer, insbesondere Salzburg (-38%), Wien (-19%) und die Steiermark (-9%). Noch deutlicher als bei den Förderungszusicherungen für Sanierungen (siehe Kapitel 4.2) kommt hierbei zum Ausdruck, dass dem Neubau in Österreich momentan ein wesentlich höherer Stellenwert eingeräumt wird als der Wohnhaussanierung, mit entsprechend negativen Konsequenzen für den Klimaschutz. Insgesamt machen die Förderungen im Bereich der Sanierung (Objekt- und Subjektförderung) rund 26% der Gesamtausgaben aus.

Grafik 8: Ausgaben der Wohnbauförderung bis 2016 (Mio. €)



Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBVV.

5.3 WOHNBEIHILFE

Bis 2009 stiegen die Wohnbeihilfeausgaben wesentlich stärker an als alle anderen Komponenten der Wohnbauförderung. Getrieben wurde diese Entwicklung durch die fast flächendeckende Einführung der Wohnbeihilfe auch im nicht-objektgeförderten Mietbereich (meist als „allgemeine“ Wohnbeihilfe bezeichnet). 2009 wurden Ausgaben von fast € 420 Mio. erreicht. Danach drehte sich der Trend (s. Grafik 9). 2016 beliefen sich die Ausgaben für Subjektförderungen auf € 353 Mio. Neben den Wohnbeihilfen im geförderten und privaten Wohnungsmarkt sind in diesen Zahlen auch rund € 11 Eigenmittlersatzdarlehen in Wien und in geringem Ausmaß im Burgenland enthalten. Bei insgesamt fast konstanten Ausgaben sank die Wohnbeihilfe im objektgeförderten Bereich leicht, während die allgemeine Wohnbeihilfe leicht anstieg. Sie hat mittlerweile ein höheres Volumen als die „klassische“ Wohnbeihilfe im objektgeförderten Bereich.

Die Dämpfung der Subjektförderung ist einerseits auf verschärfte Regelungen in einzelnen Bundesländern, andererseits auf eine Verschiebung zu der bei den Sozialressorts angesiedelten bedarfsorientierten Mindestsicherung zurückzuführen (Mundt & Amann, 2015). Während die Ausgaben für Wohnbeihilfen seit Jahren relativ konstant sind, steigen die Ausgaben für Lebensunterhalt und Wohnbedarf in der BMS seit Jahren deutlich. Bei Gesamtausgaben von € 872 Mio. (Statistik Austria, 23.8.2017) dürften die wohnungsbezogenen Ausgaben mittlerweile mit ca. € 320 Mio. an die subjektbezogenen Ausgaben der Wohnbauförderung heranreichen.

Die Anzahl der Wohnbeihilfe beziehenden Haushalte ist seit mehreren Jahren konstant, liegt aber mit rund 188.000 um fast 10% unter dem Höchststand von 2010. International gesehen spielen Wohnbeihilfen in Österreich eine untergeordnete Rolle. Lediglich 5% der Haushalte beziehen Wohnbeihilfe.

Einige Bundesländer haben die Wohnbeihilfe von den Wohnbauförderungsabteilungen in die Sozialabteilungen verlagert (Kärnten, Steiermark), andere Bundesländer erwägen einen solchen Schritt oder überhaupt eine Zusammenlegung mit der Wohnkostenabdeckung in der BMS (Wien, Salzburg, Tirol).

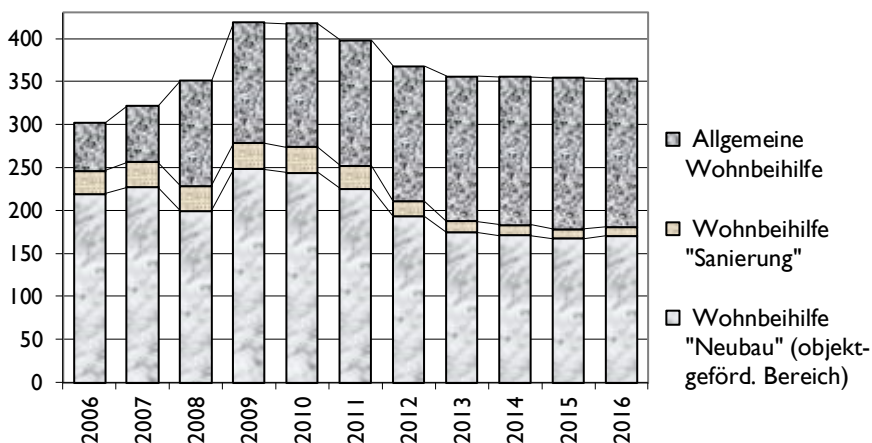
Die Subjektförderung macht rund 15% der gesamten Wohnbauförderungsausgaben aus. Im Verhältnis zu den gesamten Förderungsausgaben haben sie im Burgenland eine nur sehr geringe Bedeutung (1%). Leicht unterdurchschnittlich

ist sie weiters in der Steiermark, Niederösterreich und Salzburg. Einen vergleichsweise hohen Stellenwert hat die Wohnbeihilfe in Oberösterreich, Kärnten und Vorarlberg. Während manche Bundesländer also ihre Wohnbeihilfe-Systeme weiter ausbauen, versuchen andere Bundesländer, die Ausgaben zu stabilisieren oder zurückzuschrauben.

Die unterschiedlichen Berechnungsmethoden und Begrenzungen der Wohnbeihilfen (s. Mundt & Amann, 2015) führen zu Unterschieden bei durchschnittlichen Wohnbeihilfe-Auszahlungen pro Haushalt und Monat. Sie reichen von € 110 im Burgenland bis zu € 240 in Vorarlberg.

Subjektförderungen können gezielt zur Reduktion der Wohnkostenbelastung von bedürftigen Haushalten beitragen (Mundt & Amann, 2015; Statistik Austria, 2017). Die kontinuierliche Ausweitung des Angebots an leistbaren Wohnungen im Einklang mit einem gestiegenen Bedarf ist aber die Voraussetzung, dass Wohnbeihilfen ihre leistungsfördernde Wirkung entfalten können und nicht zu Preissteigerungen beitragen.

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 im Zeitverlauf nicht konsistent.

Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

Anhang

LITERATUR

- Amann, W. & Lugger, K. (2016): Österreichisches Wohnhandbuch 2016 (Innsbruck: Studienverlag).
- Amann, W.; Mundt, A.; Jurasszovich, S. (2016): Berichtsstandard Wohnbauförderung 2016 (Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Wien, Magistratsabteilung 50).
- Czerny, M. & Weingärtler, M. (2007): Wohnbau und Wohnhaussanierung als Konjunkturmotor (Wien: WIFO).
- Harner, R.; Hammer, E.; Reiter, M. (2015): Leistbares Wohnen für armutsgefährdete Menschen – dringend gesucht. In: Der Mieter. Fachzeitschrift der Mietervereinigung Österreichs, Heft 1, März 2015, 4-8.
- Kletzan-Slamanig, D. & Köppl, A. (2016): Subventionen und Steuern mit Umweltrelevanz in den Bereichen Energie und Verkehr (Wien: WIFO).
- Mundt, A. & Amann, W. (2015): Leistbares Wohnen – Bestandsaufnahme von monetären Leistungen für untere Einkommensgruppen zur Deckung des Wohnbedarfs. Studie im Auftrag des bmask – Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Wien: IIBW).
- Neuhold, T. (1.10.2016): Neues Salzburger Wohnbauförderung folgt dem Windhundprinzip. In: Der Standard, 1.10.2016.
- ÖROK (2005): Prognosen 2001-2031. Teil 2: Haushalte und Wohnungsbedarf nach Regionen und Bezirken (Wien: ÖROK).
- Statistik Austria (2017): Wohnen 2016. Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik (Wien: Statistik Austria).

Impressum

IIBW/ FV Steine-Keramik (2017): Wohnbauförderung in Österreich 2016 (Wien, IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen).

Grafik: IIBW

Druck: Novographic Druck GmbH, 1230 Wien

Wien, September 2017

ISBN 978-3-902818-25-6