

2017

Wohnbauförderung in Österreich
2017

ISBN 978-3-902818-27-0

I·IBW



WOHNBAUFÖRDERUNG

I·BW - 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 2017

ISBN 978-3-902818-27-0

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	17
5 FÖRDERUNGSGEBARUNG	19
5.1 Einnahmen der Wohnbauförderung	19
5.2 Ausgaben der Wohnbauförderung	20
5.3 Wohnbeihilfe	21
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 2017 (€/m ²)	12
Grafik 4:	Wohnungsbewilligungen Österreich bis 2017	14
Grafik 5:	Förderungszusicherungen Neubau	15
Tabelle 6:	Förderungszusicherungen in den Bundesländern 2017	16
Tabelle 7:	Einnahmen und Ausgaben der Wohnbauförderung 2017 (Mio. €)	19
Grafik 8:	Ausgaben der Wohnbauförderung bis 2017 (Mio. €)	20
Grafik 9:	Entwicklung der Wohnbeihilfeausgaben (Mio. €)	23

Vorwort

Die Wohnbauförderung ist auch in der neuen Legislaturperiode 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 Förderausgaben 2017 nur etwa 0,6% des Bruttoinlandsprodukts für alle Arten der Förderung des Wohnens aus. Dieser Wert liegt unter jenen von fast allen westeuropäischen Ländern.

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 Zweites.

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 Auswirkungen des aktuellen Bevölkerungswachstums auf den Wohnungsmarkt in Grenzen zu halten. Allerdings haben die Neubauzahlen mittlerweile ein Allzeit-Hoch erreicht. Um eine Überhitzung der Baukonjunktur zu vermeiden, muss es nun gelten, das Neubauvolumen auf hohem, aber auch leistbarem Niveau zu stabilisieren und gleichzeitig die Wohnhaussanierung anzukurbeln.

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 Politikinstruments 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

Oktober 2018

HAUPTERGEBNISSE

▶▶ Bevölkerungsprognose nach unten revidiert:

Die österreichische Bevölkerung legte im vergangenen Jahrzehnt um 6,2% auf 8,80 Millionen zu. 2017 lebten um über eine halbe Million Menschen bzw. knapp 320.000 Haushalte mehr in Österreich als 2007. In wenigen Jahren 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, 2015/16 jene von Asylsuchenden. Die Bevölkerungsprognose der Statistik Austria geht weiter von einem dynamischen Wachstum von 5,0% im kommenden Jahrzehnt aus. Das sind zusätzlich 440.000 Einwohner bzw. 285.000 Haushalte. Allerdings wurde in den jüngsten Prognosen das bis 2030 erwartete Wachstum um 100.000 Personen nach unten revidiert.

▶▶ Steigende Wohnkosten für Mieter, Eigentümer profitieren:

Ähnlich den Vorjahren stiegen 2017 die Wohnkosten für Mieter mit +3,5% deutlich über der Inflationsrate. In diesem Jahr erfuhren GBV-Mieten ein stärkeres Wachstum als private Mietwohnungen (4,0% bzw. 3,0%), im langjährigen Durchschnitt haben die Privaten aber eine weiterhin stärkere Dynamik. Die Kosten gemeinnütziger Wohnungen liegen mit 6,80 €/m² um ein Viertel unter jenen privater Mietwohnungen (8,80 €/m²). Eigentümern, v.a. Eigenheimbesitzern, bescherten die niedrigen Zinsen und zurückgehaltene Sanierungsaufwendungen demgegenüber stagnierende bzw. sinkende Wohnkosten.

▶▶ Gefahr der Überhitzung beim Wohnungsneubau:

2017 wurden fast 77.000 Wohnungen baubewilligt (neue Wohnungen in neuen sowie in bestehenden Gebäuden). Das ist ein Allzeithoch, das sogar über den Rekordzahlen des Wohnbaubooms der 1990er Jahre liegt. Für 2018 ist mit einer nur langsam abkühlenden Dynamik zu rechnen. Der Boom betrifft v.a. freifinanzierte Eigentumswohnungen und hierbei das gehobene Preissegment. In mehreren Bundesländern übersteigt der Neubau den geschätzten Bedarf bereits erheblich, v.a. in Wien. Wengleich Nachholbedarf bestand, die derzeit günstigen Zinsen den Eigentumsmarkt begünstigen und leistbare Wohnungen ungebrochen nachgefragt werden, ist vor einer Überhitzung beim Wohnungsneubau zu warnen.

▶▶ Neubauförderung großvolumig stabil, Eigenheime weiter rückläufig:

Die 2017 zugesicherten 22.590 Förderungen für Geschößwohnungen entsprechen dem Vorjahreswert und liegen deutlich über dem Zehnjahresdurchschnitt. Besonders starke Zuwächse verzeichnen die Steiermark, Niederöster-

reich und das Burgenland. Die Eigenheimförderung ist demgegenüber mit 4.860 Zusicherungen auf einem historischen Tiefpunkt. Der Förderungsdurchsatz, also das Verhältnis von Förderungszusicherungen zu Baubewilligungen, liegt bei Geschößwohnungen bei nur noch 50%, bei Eigenheimen bei sogar nur noch 28%. Daraus resultieren einerseits ein verringerter öffentlicher Aufwand, andererseits der Verlust von Lenkungseffekten.

▶▶ So geringe Förderungsausgaben wie in den frühen 1990er Jahren:

Zwanzig Jahre lang war die Wohnbauförderung in weitgehend konstanter Höhe dotiert, mit einem Höhepunkt 2014 von fast € 3,0 Mrd. Seither sind die Förderungsausgaben stark rückläufig und erreichten 2017 nur noch € 2,30 Mrd. Der Rückgang betraf alle Bereiche, besonders stark die Eigenheimförderung (-28% zum zehnjährigen Durchschnitt) und die Sanierung (-22%). Die Neubauförderung sank um -11% gegenüber dem zehnjährigen Durchschnitt auf € 1,45 Mrd.

▶▶ Sanierung verliert weiter an Stellenwert:

Die Sanierungsförderung sank 2017 gegenüber dem Vorjahr um -9% auf unter € 520 Mio. Das ist der niedrigste Wert seit Anfang der 2000er Jahre. Die Zahl der Förderungszusicherungen halbierte sich gegenüber dem Höchstwert von 2010 auf nur noch 55.000. Vor allem die großvolumige Sanierung sackte ein. Mit der im Frühsommer 2018 vorgestellten Klima- und Energiestrategie wurde die Berechnung der „Sanierungsrate“ definiert und ein Zielwert von 2% festgelegt. Derzeit wird kaum ein Drittel davon erreicht.

▶▶ Umschichtungen bei der Wohnbeihilfe:

2017 war auch die Subjektförderung rückläufig, wengleich in geringerem Ausmaß als die anderen Förderungsschienen. Auch die Zahl der Wohnbeihilfe beziehenden Haushalte ging deutlich zurück. 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. Einzelne Bundesländer haben alle wohnungsbezogenen Subjektförderungen in den Sozialabteilungen zusammengezogen.

I BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG

Anfang 2017 lebten 8,80 Mio. Personen in Österreich. Im Abstand eines Jahrzehnts wuchs die österreichische Bevölkerung um über eine halbe Million Personen. Dieser Anstieg um 6,2% ist einer der höchsten im EU-Vergleich. Unter den Nachbarländern haben nur die Schweiz und Liechtenstein stärkere Wachstumsraten, Italien, Slowenien und Tschechien etwas schwächere, während Deutschland (außer einem migrationsbedingten Wachstumsschub 2015) und Ungarn kontinuierlich Bevölkerung verlieren. Die Zahl der Haushalte stieg zwischen 2007 und 2017 von 3,53 auf 3,84 Millionen um 9%. Umgekehrt sank die durchschnittliche Haushaltsgröße von 2,42 auf 2,31 Personen.

Wie in der gesamten westlichen Welt zeigt sich auch in Österreich ein gravierender demografischer Wandel mit stagnierenden oder sinkenden Werten jüngerer Bevölkerungsgruppen bei einem gleichzeitigen massiven Anstieg der Lebenserwartung (Grafik 2). Die Gruppe der Über-60-Jährigen und v.a. der Hochbetagten wächst rasant an. Mitte der 1980er Jahre umfasste sie 1,50 Millionen Menschen, mittlerweile sind es 2,15 Millionen, Ende der 2030er Jahre wird die 3-Millionen-Marke erreicht. Die massiven Flüchtlingsströme aus dem Nahen Osten und dem Mittelmeerraum 2015/2016 brachten einen kurzfristigen Zuwachs an Jüngeren, der aber den langfristigen Trend einer alternden Bevölkerung nicht verändern wird. Die Bundesländer weisen deutlich unterschiedliche Wachstumsraten auf (Tabelle 1). Im Zehnjahresabstand besonders stark zugelegt hat Wien (+13,1%). Über dem Durchschnitt liegen Tirol und Vorarlberg (+7,3% bzw. 7,2%). Die geringste Bevölkerungsdynamik weist Kärnten auf (+0,3%).

Die aktuelle Bevölkerungsprognose der Statistik Austria (11/2017) wurde gegenüber der Vorjahresprognose nach unten revidiert. Besonders deutlich fiel die Revision für Wien aus, wodurch die erwartete 2-Millionen-Grenze später als zuletzt erwartet (2025) erreicht wird. Auf Bundesebene wird der Schwellenwert von 9 Millionen Einwohner ebenfalls etwas später als zuletzt erwartet erreicht (2022). Als einziges Bundesland wurde für Vorarlberg die Prognose

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern

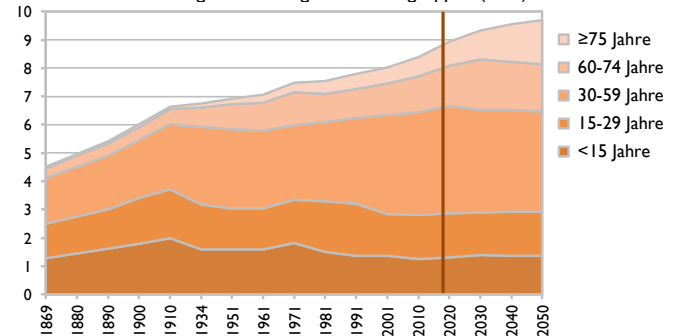
	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
% '07-'17	6,2%	4,5%	0,3%	5,0%	4,7%	4,8%	2,9%	7,3%	7,2%	13,1%
% '17-'27	5,0%	5,4%	0,4%	5,3%	4,4%	4,6%	2,5%	5,6%	5,8%	7,6%

Quelle: Statistik Austria, Bevölkerungsprognose 11/2017.

weiter erhöht. Für das kommende Jahrzehnt bis 2027 wird österreichweit eine Bevölkerungszunahme um 5,0% prognostiziert. Österreich liegt damit wiederum deutlich über dem EU28-Durchschnitt, aber unter den erwarteten Wachstumsraten z.B. in der Schweiz. Für Ungarn, die Slowakei und Deutschland werden leicht rückläufige Bevölkerungszahlen prognostiziert (Statistik Austria, Eurostat). Unter den österreichischen Bundesländern wird vor allem Wien weiter wachsen, allerdings mit deutlich geringerer Geschwindigkeit als zuletzt.

Die Bevölkerungs- und Haushaltsdynamik führen zu einem hohen Bedarf an zusätzlichen Wohnungen. Abriss und Zusammenlegungen von Wohnungen sowie Leerstand sind weitere Komponenten des Wohnungsbedarfs (s. Kap. 3).

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, 2018).

2017 wendeten die österreichischen Haushalte gemäß EU-SILC durchschnittlich 5,20 €/m² für ihre Wohnungen auf. Die Haushalte leben deutlich günstiger in Eigenheimen mit 3,00 €/m², demgegenüber deutlich teurer in Mietwohnungen mit 9,60 €/m² pro Monat. Darin enthalten sind neben der eigentlichen Miete und Zinsen für Wohnbalkredite 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 um -2,5% verbilligt, Wohnen in Miete demgegenüber mit 3,5% doch deutlich über der Inflationsrate von 2,1% verteuert.

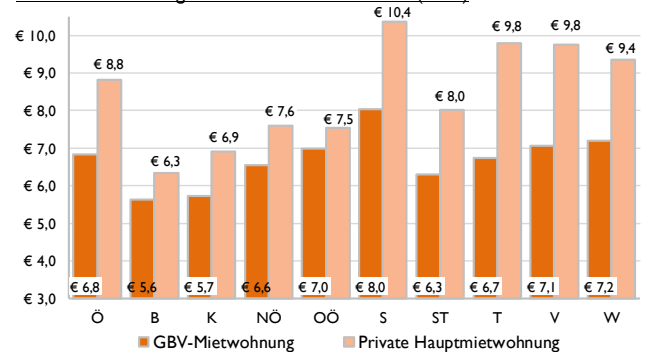
Aufschlussreich ist die Differenzierung zwischen gemeinnützigen und privaten Hauptmietwohnungen (Mikrozensus, Grafik 3). Im österreichischen Durchschnitt liegen die Wohnkosten in GBV-Mietwohnungen bei 6,80 €/m² und damit um 23% niedriger als in privaten Mietwohnungen (8,80 €/m², brutto kalt). Der Unterschied 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. In mehreren Bundesländern gleichen sich die Segmente wieder an (Oberösterreich, Burgenland, Steiermark). Die Kosten in gemeinnützigen Wohnungen liegen in den meisten Ländern nahe am Österreich-Durchschnitt von 6,80 €/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 deutlich über 9,- €/m².

Gemeinnützige Bestandsmieten stiegen im Fünfjahresdurchschnitt (2012-2017) um 3,0%, was fast der doppelten Inflationsrate entspricht. Unterdurchschnittlich waren die Anstiege in Wien, Niederösterreich, Vorarlberg und Kärnten. Damit hat sich die Wohnkostendynamik der gemeinnützigen fast jener der privaten Mietwohnungen angenähert, die sich im Fünfjahresdurchschnitt um 3,6% verteuert haben. Deutlich über dem Durchschnitt lagen Wien und Vor-

arlberg mit rund 4,5% Kostensteigerung, deutlich darunter das Burgenland, Salzburg und Oberösterreich.

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 deutlich größer.

Grafik 3: Wohnungsaufwand GBV/Private 2017 (€/m²)



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

3 WOHNUNGSPRODUKTION

Der Wohnungsneubau in Österreich erlebt einen fast zwei Jahrzehnte anhaltenden Boom, ausgehend von einem Tiefststand 2001 mit etwas über 40.000 Einheiten und seither ziemlich gleichmäßigen Zuwächsen bis zu einem Höchstwert 2017 von fast 77.000 Einheiten (Grafik 4). Diese Zahlen inkludieren neu errichtete Gebäude, wie auch Wohnungen, die im Zuge von Sanierungen oder in gemischt genutzten Gebäuden entstanden. Für 2018 ist gemäß ersten Daten mit einer nur langsam abkühlenden Dynamik zu rechnen. Während der Neubau von Einfamilienhäusern auf hohem Niveau stagniert und der Mietwohnungsbau nur leicht anzieht, haben sich die Neubauzahlen von Eigentumswohnungen von jährlich rund 6.000 in den 2000er Jahren auf zuletzt weit über 20.000 vervielfacht. 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 weit über 50% gestiegen.

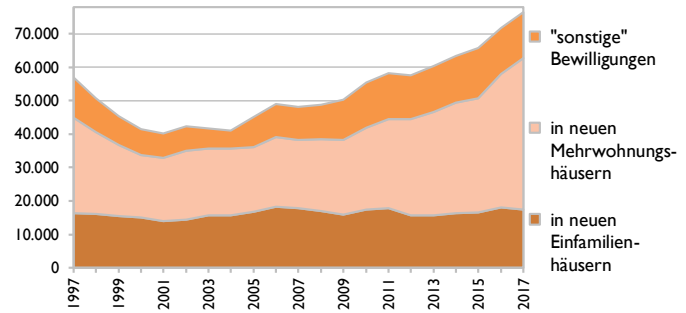
Österreich weist im internationalen Vergleich hohes Niveau von 7,1 Wohnungsbewilligungen pro 1.000 Einwohner pro Jahr auf (hier nur neue Wohnungen in neuen Wohngebäuden). Im Vergleich dazu liegen Deutschland und gleichermaßen der Durchschnitt der „Euroconstruct“-Länder (das sind 17 EU-Länder, sowie Norwegen und die Schweiz) bei nur ca. 3,8.

Unter den österreichischen Bundesländern hatten 2017 Wien (12,1), Vorarlberg (8,4) und die Steiermark (7,9) bezogen auf die Einwohnerzahl überdurchschnittliche Neubauvolumina, wobei die Wiener Neubauleistung bis 2012 stark unter dem Durchschnitt gelegen hat. Der Wohnungsneubau in der Bundeshauptstadt hat damit auf den anhaltend großen Bedarf und die Preisdynamik am Wohnungsmarkt reagiert. Die zuletzt erreichten Bewilligungszahlen von annähernd 24.000 Einheiten geben allerdings Anlass zur Sorge bezüglich einer Überhitzung der Baukonjunktur.

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 geändertem Konsumverhalten (Zweitwohnsitze, Anschaffungen zu Investitionszwecken).

Auf der Angebotsseite stehen nur unzureichende Daten zu Leerstand und Wohnungsabgängen zur Verfügung. In einzelnen Bundesländern werden regelmäßig Wohnungsbedarfsschätzungen erstellt. Es fehlt jedoch an einer bundesweit geltenden methodisch konsistenten Prognose. Eine vom IIBW regelmäßig adjustierte Schätzung ermittelt einen aktuellen österreichweiten Bedarf von knapp 60.000 neu zu errichtenden Wohnungen, für Wien von 13.000 (inkl. neue Wohnungen im Bestand). Der aktuelle Wohnungsneubau liegt deutlich über diesen Werten, v.a. in Wien und der Steiermark, wo die Gefahr einer Überhitzung der Baukonjunktur gesehen wird. Dieser Befund wird durch aktuelle Wohnungsmarktentwicklungen gestützt, die eine Abkühlung der Preisdynamik erkennen lassen. Freilich sind nicht alle Bestandssegmente von einer drohenden Überproduktion betroffen. Die Nachfrage nach günstigen Wohnungen in den Metropolenregionen ist ungebrochen hoch.

Grafik 4: Wohnungsbewilligungen Österreich bis 2017



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

Quelle: Statistik Austria AGWR, IIBW.

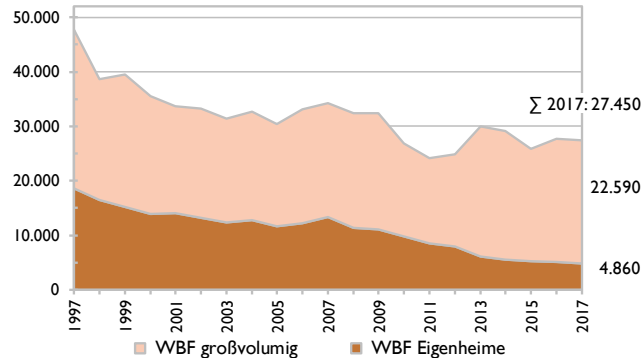
4 FÖRDERUNGSZUSICHERUNGEN

4.1 NEUBAU

Die Förderungszusicherungen zeigen trotz Schwankungen eine langfristig rückläufige Tendenz (Grafik 5), wenngleich 2017 die Förderleistung mit 27.450 zugesicherten Wohnungen nur geringfügig unter jener des Vorjahres lag (Grafik 5).

Im Vergleich zu 2016 waren die Rückgänge besonders deutlich in Salzburg (-17%), Oberösterreich (-11%) und Kärnten (-9%). Mehr Förderungszusicherungen als im Vorjahr gab es hingegen in der Steiermark (+17%), Niederösterreich (+9%) und Vorarlberg (+8%). Das aktuelle Förderniveau liegt in manchen Bundesländern deutlich unter dem Zehnjahresschnitt, vor allem in Kärnten, das aufgrund der verhaltenen Bevölkerungsdynamik die Förderpolitik zunehmend vom Neubau in die Sanierung verlagert, sowie im Burgenland und in Oberösterreich. Über dem langjährigen Schnitt liegen hingegen Salzburg, Vorarlberg und Wien. Trotz der in den letzten Jahren stark gestiegenen Förderleistung wird Wien dem massiv gewachsenen Bedarf v.a. bei unteren

Grafik 5: Förderungszusicherungen Neubau



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

Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

Einkommensbeziehern noch nicht gerecht (Amann u.a., 2016; Tockner, 2017; Harner u.a., 2015).

Aufschlussreich ist die Förderungsintensität in Bezug auf die Bevölkerungszahl. Deutlich über dem Durchschnitt von 3,1 Zusicherungen pro 1.000 Einwohnern lagen 2017 Salzburg, Wien, Vorarlberg und das Burgenland. Deutlich darunter die Steiermark und Kärnten.

Auch 2017 setzte sich der Trend fort, dass immer weniger Förderungszusicherungen bei Eigenheimen vergeben wurden. Mit 4.860 Zusicherungen wurden 2017 um -6% weniger Eigenheime gefördert als im Vorjahr. Das Niveau liegt um rund -35% unter dem zehnjährigen Durchschnitt. Der Eigenheimbau erfolgt daher immer öfter ohne Förderungen. Der Förderungsdurchsatz, d.h. das Verhältnis von geförderten zu insgesamt baubewilligten Eigenheimen liegt österreichweit bei nur noch 28%. Über dem Durchschnitt liegen noch die Länder Ober- und Niederösterreich sowie Vorarlberg und Salzburg mit knapp 40%. In Wien und Kärnten werden Eigenheime praktisch gar nicht mehr gefördert, in der Steiermark, im Burgenland und in Tirol kaum noch jedes fünfte.

Während die Anzahl der geförderten Eigenheime im Vergleich zu 2016 abnahm, blieben die Zusicherungen im Bereich der Geschoßwohnungen (inkl. Heime und Sonderprogramme) annähernd konstant (-0,1%). Im Vergleich zum zehnjährigen Durchschnitt bedeuten die 22.590 Förderungszusicherungen aber ein Plus von 10%.

Tabelle 6: Förderungszusicherungen in den Bundesländern 2017

	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Eigenheime	4.860	150	50	1.770	1.450	400	450	250	280	60
Geschoßw.	22.590	970	710	4.200	2.730	1.480	2.220	2.150	1.270	6.860
Gesamt	27.450	1.120	760	5.970	4.180	1.880	2.680	2.410	1.540	6.910
% '16-'17	-1%	5%	-9%	9%	-11%	-17%	17%	2%	8%	-6%
% Ø 10 Jahre	-2%	-22%	-45%	-2%	-21%	27%	10%	-2%	17%	11%
Pro 1.000 Einwohner	3,1	3,7	1,5	3,3	3,2	4,2	1,8	3,2	3,7	4,0

Anm.: Geschoßwohnungen sind inkl. Sonderprogramme („Wiener Wohnbauintiative“) und Heime, aber ohne Ankaufförderung bestehender Bauten:

Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW. Daten gerundet:

Besonders positiv war die Entwicklung der großvolumigen Förderung in der Steiermark (+23%), im Burgenland (+17%) sowie in Niederösterreich (+16%). Rückläufige Förderungszusicherungen im Geschößbau gab es vor allem in Oberösterreich (-17%) und (nach einem sehr starken Vorjahr) in Salzburg (-10%). Aktuell liegen alle Bundesländer bis auf Kärnten und Oberösterreich mehr oder weniger deutlich über dem 10-jährigen Durchschnitt.

Trotz konstanter Förderungszusicherungen liegt der Förderungsdurchsatz bei Geschößwohnungen nur mehr bei rund 50%, weil ein wachsender Teil der baubewilligten Gebäude mittlerweile ohne Förderungen realisiert wird. Angesichts sehr hoher Baubewilligungszahlen (s. Grafik 4) wird ersichtlich, in welchem hohem Ausmaß der aktuelle Neubauboom vom freifinanzierten Wohnbau getragen wird. Der Entwicklung werden positive und negative Aspekte beigegeben. Auf der einen Seite steht die Entlastung der öffentlichen Haushalte, auf der anderen der Verlust von Lenkungseffekten. Diese betreffen gleichermaßen die Leistbarkeit (wenige 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. Der Fördereinsatz pro Förderfall hat sich daher reduziert. Zu den innovativen Förderungen zählen das Förderungsmodell 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.

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, 2017 waren es nur noch rund 37.700. Gemeinsam mit Sanierungen im Eigenheimbereich gab es 2017 rund 55.000 Förderungszusicherungen für Sanierungen. Das ist um -9% weniger als im Vorjahr. Gegenüber dem Höchststand von 2010 ist dies eine Reduktion auf unter die Hälfte!

Aufschlussreicher als die Gesamtzahl der Zusicherungen für Sanierungsförderung, die auch Einzelmaßnahmen wie Sicherheitstüren umfassen, sind Zusicherungen für umfassende thermisch-energetische Sanierungen.

In der im Juni 2018 beschlossenen Klima- und Energiestrategie wurde erstmals eine Definition einer Sanierungsrate festgelegt, nämlich die Anzahl umfassender Sanierungen in Bezug auf den Gesamtbestand an Wohneinheiten (Klimastrategie 2018, S. 69). Daten der Förderungsstatistik werden dabei zweifellos eine wesentliche Grundlage bilden, nachdem in diesem Bereich der Förderungsdurchsatz nach wie vor hoch und für nicht geförderte Maßnahmen die Datenlage unzureichend ist. In der Klimastrategie wurde das Ziel ausgegeben, im Durchschnitt des kommenden Jahrzehnts eine Sanierungsrate von 2% zu erreichen. Diese Zielvorgabe ist realistischer als jene früherer Regierungsdokumente, wird aber dennoch nur mit großer Anstrengung zu erreichen sein.

Tatsächlich wurden 2010, dem Jahr mit dem bisherigen Spitzenwert, 34.700 Förderungen für umfassende Sanierungen zugesichert, was einer Sanierungsrate von 1,0% entsprach (in Bezugnahme auf Hauptwohnsitze ohne „sonstige Rechtsverhältnisse“). Seither hat sich die Zahl auf kaum mehr als die Hälfte reduziert. Der Rückgang lag bei Geschößwohnungen bei rund einem Drittel, bei Eigenheimen bei zwei Dritteln. Selbst unter Hinzuschätzung ungeförderter Sanierungen liegt die Sanierungsrate heute bei kaum über 0,7%. Zur Erreichung der Regierungsziele ist also eine Verdreifachung erforderlich (s. Amann & Luggner, 2016, S. 59; Amann u.a., 2017).

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 Wohnhaussanierung wird wegen negativer Umweltfolgen, wie der zunehmenden Flächenversiegelung und der Steigerung des Verkehrsaufkommens, kritisiert (Kletzan-Slamanič & Köppl, 2016).

5 FÖRDERUNGSGEBARUNG

5.1 EINNAHMEN DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Seit der Umwandlung der Zweckzuschüsse des Bundes in Ertragsanteile 2008 bestehen nur mehr zwei Quellen für die Finanzierung der Wohnbauförderung: Rückflüsse aus aushaftenden Darlehen und Mittel aus den Länderbudgets. Das Ausmaß der Selbstfinanzierung aus früheren Darlehensvergaben ist ein vielsa- gender Indikator zur wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der Förderungssysteme.

Österreichweit konnten 2017 rund 47% der Förderungsausgaben von insge- samt € 2,30 Mrd. durch Rückflüsse gedeckt werden (Tabelle 7). Vorarlberg erzielte wie in den Vorjahren eine Überdeckung der Wohnbauförderungsaus- gaben durch Rückflüsse. Hohe Anteile an Rückflüssen erzielten des Weiteren Tirol, Kärnten und aktuell auch Salzburg. Die Steiermark schaffte ebenfalls hohe Rückflüsse, allerdings auf Kosten von Darlehensverkäufen im Ausmaß von € 109 Mio. Besonders niedrig sind Rückflüsse hingegen aufgrund früherer Forderungsverkäufe in Niederösterreich und Oberösterreich. Dort machen Rückflüsse jeweils nur rund 7% der Förderungsausgaben aus.

Die Beurteilung von Forderungsverkäufen, von denen in den letzten Jahren nur noch die Steiermark Gebrauch machte, ist zwiespältig. Einerseits gehen dadurch langfristige Rückflüsse und somit gesicherte Einkünfte der Wohnbau- förderung verloren. Andererseits kommt die Wohnbauförderung typischer Weise nicht ohne Landesmittel aus. Ob diese aus Forderungsverkäufen oder Ertragsanteilen aus Bundessteuern und Länderabgaben stammen, scheint dabei sekundär zu sein.

Tabelle 7: Einnahmen und Ausgaben der Wohnbauförderung 2017 (Mio. €)

	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Rückflüsse	1.080	30	80	30	20	130	270	190	160	170
Mittel aus Länderbudgets	1.230	30	50	380	260	10	100	90	-20	330
Ausgaben Gesamt	2.300	60	130	410	280	140	370	280	150	490
Änderung zu 2016	-4%	-7%	-1%	-6%	1%	-17%	-5%	0%	5%	-3%

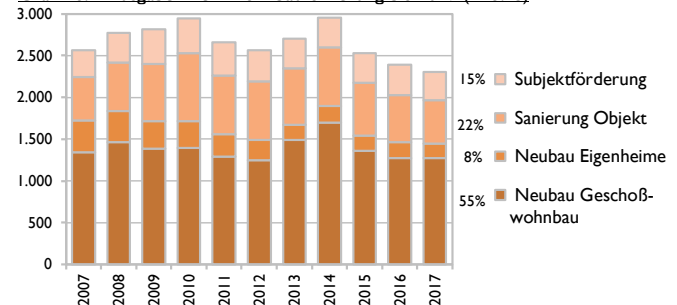
Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW. Ausgaben inkl. „Wohnunterstützung“ in der Steiermark.

Bei der Mittelaufbringung aus den Länderbudgets wurde mit dem Finanzausgleich 2017 eine wesentliche Änderung eingeführt. Nunmehr haben die Bundesländer die Möglichkeit, den Tarif des Wohnbauförderungsbeitrags autonom festzulegen. Dies ist ein Schritt zu größerer Steuerautonomie, wurde aber bisher von keinem Bundesland angewandt. Ob und in welchem Ausmaß die Bundesländer von dieser Möglichkeit in Zukunft Gebrauch machen werden, ist aus heutiger Sicht nicht abschätzbar.

5.2 AUSGABEN DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Die Ausgaben der Wohnbauförderung zeigten zwischen Mitte der 1990er und Mitte der 2010er Jahre, somit über zwanzig Jahre hinweg, ein beachtlich konstantes Niveau zwischen € 2,4 und 3 Mrd. (nominell). Die für 2017 dokumentierten Ausgaben von € 2,30 Mrd. sind demgegenüber der zweitniedrigste Wert seit 1993. Real bzw. als Anteil am Brutto-Inlandsprodukt verzeichnet die Wohnbauförderung ein konstant bzw. zuletzt stark rückläufiges Niveau. Die Ausgaben liegen -7% unter dem Vorjahreswert und -15% unter dem Zehnjahresdurchschnitt. 2017 verzeichneten fast alle Bundesländer rückläufige Förderungsausgaben. Besonders deutlich waren die Rückgänge in Salzburg (-17% zum Vorjahr, -47% zum Zehnjahresdurchschnitt, aufgrund der Umstellung des Förderungsmodells auf verlorene Zuschüsse), Burgenland (-7%/-33% Zehnjahresdurchschnitt) und Niederösterreich (-6%/-19%). Leicht steigende bzw. stagnierende Ausgaben hatten Vorarlberg, Oberösterreich, Tirol und Kärnten.

Grafik 8: Ausgaben der Wohnbauförderung bis 2017 (Mio. €)



Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

Die Wohnbauförderungsausgaben 2017 beinhalten Objektförderungen im Neubau (Geschoßwohnbau ca. € 1.270 Mio. = 55%, Eigenheime ca. € 180 Mio. = 8%) und in der Sanierung (ca. € 520 Mio. = 23%), sowie Subjektförderungen in Form von Wohnbeihilfen, Eigenmittlersatzdarlehen und allgemeiner Wohnbeihilfe (€ 340 Mio. = 15%, s. Grafik 8). Den Subjektförderungen wurde auch die in der Steiermark praktizierte „Wohnunterstützung“ hinzugerechnet, obwohl sie nicht mehr dem Wohnbau-, sondern dem Sozialbudget zugeordnet ist. Sie ersetzt seit 2017 die Wohnbeihilfe (Land Steiermark, 2017; 2018).

Nach vergleichsweise hohen Werten 2013/14 wurde die Objektförderung im Neubau zurückgefahren, erreichte 2017 aber fast denselben Wert wie im Jahr zuvor. Gegenüber dem zehnjährigen Durchschnitt wurde freilich mit -11% deutlich weniger ausgegeben. Die Eigenheimförderung sank 2017 auf den niedrigsten Wert seit je und lag damit um fast -30% unter dem Zehnjahresdurchschnitt. Überdurchschnittliche Rückgänge bei der Neubauförderung gab es in Salzburg und Niederösterreich. Vorarlberg, Tirol, Oberösterreich und Kärnten hatten demgegenüber steigende Ausgaben zu verzeichnen.

Die Ausgaben für Sanierungsförderungen gingen 2017 ähnlich wie in den Vorjahren massiv zurück (-9%). Mit € 520 Mio. erreichten sie ein Niveau, das um -23% unter dem zehnjährigen Durchschnitt lag. Der Rückgang betraf alle Bundesländer, insbesondere Salzburg (-50%), das Burgenland (-48%), Vorarlberg (-28%) und die Steiermark (-15%). 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 Objektförderungen im Bereich der Sanierung 22% der Gesamtausgaben aus, mit deutlich fallender Tendenz.

5.3 WOHNBEIHILFE

Bis 2009 stiegen die Wohnbeihilfenausgaben 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). 2017 beliefen sich die Ausgaben für Subjektförderungen auf nur noch € 340 Mio. Neben den Wohnbeihilfen im geförderten

und privaten Wohnungsmarkt sind in diesen Zahlen auch rund € 8 Mio. Eigenmittlersatzdarlehen in Wien und die (aus dem Sozialbudget) hinzugerechnete „Wohnunterstützung“ in der Steiermark enthalten.

Der Rückgang 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). Die Ausgaben für die Abdeckung von Wohnbedarf innerhalb der bedarfsorientierten Mindestsicherung haben in den letzten Jahren stark zugenommen.

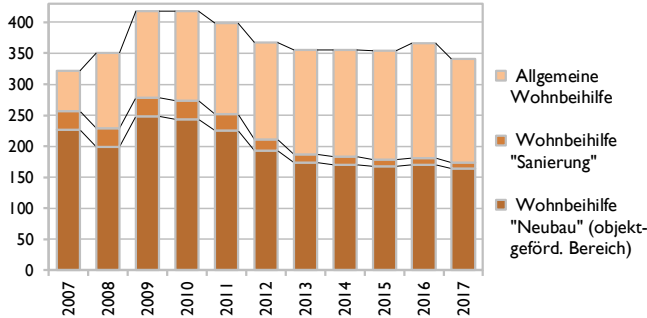
Die Anzahl der Wohnbeihilfe beziehenden Haushalte ist seit mehreren Jahren relativ konstant, zwischen 2016 und 2017 ging sie jedoch deutlich um -9% zurück. In Summe verbleiben rund 171.000 Wohnbeihilfe beziehende Haushalte, also rund 4.5% der Bevölkerung. Deutliche Rückgänge verzeichneten die Steiermark aufgrund der Umstellung der Wohnbeihilfe auf die strenger ausgelegte „Wohnunterstützung“. Auch in Tirol ging die Anzahl der Bezieher im Vergleich zum Vorjahr stark zurück.

International gesehen spielen Wohnbeihilfen in Österreich wohnungspolitisch eine untergeordnete Rolle. Dennoch machten die Subjektförderungen rund 15% der gesamten Wohnbauförderungsausgaben aus. Im Verhältnis zu den gesamten Förderungsausgaben haben sie im Burgenland eine nur sehr geringe Bedeutung (1%). Einen leicht unterdurchschnittlichen Stellenwert hat sie in der Steiermark, Niederösterreich und Salzburg, einen vergleichsweise hohen in Oberösterreich, Kärnten und Vorarlberg. Während manche Bundesländer ihre Wohnbeihilfe-Systeme weiter ausbauen (vor allem Salzburg), versuchen andere Bundesländer, die Ausgaben zu stabilisieren oder zurückzufahren, vor allem indem sie Anspruchsvoraussetzungen verschärfen oder Berechnungsmethoden anpassen. Diese Entwicklung ist angesichts der Leistbarkeitsproblematik in den wirtschaftlich dynamischen Regionen Österreichs kritisch zu sehen (Statistik Austria, 2018). Subjektförderungen können gezielt zur Reduktion der Wohnkostenbelastung von bedürftigen Haushalten beitragen (Mundt & Amann, 2015). Die kontinuierliche Ausweitung des Angebots an leistbaren Wohnungen im Einklang mit einem gestiegenen Bedarf ist aber die Voraussetzung, dass Wohnbeihilfen ihre leistbarkeitsfördernde Wirkung entfalten können und nicht zu Preissteigerungen beitragen.

Die unterschiedlichen Berechnungsmethoden und Begrenzungen der Wohnbeihilfen (s. Mundt & Amann, 2015) führen zu Unterschieden bei durch-

schnittlichen Wohnbeihilfe-Auszahlungen pro Haushalt und Monat. Sie reichen von € 110 im Burgenland bis zu rund € 240 in Vorarlberg und Salzburg.

Grafik 9: Entwicklung der Wohnbeihilfeausgaben (Mio. €)



Anm.: Einige Bundesländer haben mittlerweile die Unterscheidung zwischen allgemeiner Wohnbeihilfe und Wohnbeihilfe im geförderten Neubau aufgegeben, daher ist die Abgrenzung im Zeitverlauf nur eingeschränkt konsistent.

Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

ANHANG

LITERATUR

- Amann, W. & Lugger, K. (2016): Österreichisches Wohnhandbuch 2016 (Innsbruck: Studienverlag).
- Amann, W.; Mundt, A.; Juraszovich, S. (2017): Berichtsstandard Wohnbauförderung 2017 (Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Wien, Magistratsabteilung 50).
- 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-Slamanic, D. & Köppl, A. (2016): Subventionen und Steuern mit Umweltrelevanz in den Bereichen Energie und Verkehr (Wien: WIFO).
- Land Steiermark (2017): Förderungsbericht 2016. Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abteilung I (Graz: Land Steiermark).
- Land Steiermark (2018): Förderungsbericht 2017. Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abteilung I (Graz: Land Steiermark).
- Mundt, A. & Amann, W. (2015): Leistbares Wohnen – Bestandsaufnahme von monetären Leistungen für untere Einkommensgruppen zur Deckung des Wohnbedarfs. Studie im Auftrag des bmak – Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Wien: IIBW).
- Österreichische Klima- und Energiestrategie. #mission 2030 (Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, 2018).
- Statistik Austria (2018): Wohnen 2017. Mikrozensus-Wohnungserhebung und EU-SILC (Wien: Statistik Austria).
- Tockner, L. (2017): Wohnungsmieten und Wohnungspreise in Wien 2015 (Wien: AK).

IMPRESSUM

IIBW/ FV Steine-Keramik (2018): Wohnbauförderung in Österreich 2017 (Wien, IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH).

Grafik: IIBW

Druck: Novographic Druck GmbH, 1230 Wien

Wien, Oktober 2018

ISBN 978-3-902818-27-0