

Effizienzpotenziale in der Österreichischen Wohnungspolitik

Maßnahmen zur Forcierung von Wohnungsneubau und Sanierung

Endbericht, September 2012

Im Auftrag von:
Forschungsverband der österreichischen Baustoffindustrie F.B.I.
Institut für den Wirtschaftsstandort Oberösterreich (IWS)
WKO Fachgruppe Wien der Immobilien- und Vermögenstreuhänder sowie
ÖVI - Österreichischer Verband der Immobilienreuhänder und

EFFIZIENZPOTENZIALE IN DER ÖSTERREICHISCHEN WOHNUNGS- POLITIK – FINANZIELLE UND RECHTLICHE MAßNAHMEN ZUR FORCIERUNG VON WOHNUNGSNEUBAU UND SANIERUNG

Team:

FH-Doz.Dr. Wolfgang Amann

Dr. Nadejda Komendantova

MMag. Alexis Mundt

September 2012

IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH

PF 2, A 1020 Wien

Tel. + 43 1 968 60 08

Mail: office@iibw.at

Internet: www.iibw.at

Im Auftrag von:

- a) Forschungsverband der österreichischen Baustoffindustrie F.B.I.
1140 Wien, Pappelstraße 13
office@fbi-forschungsverband.at
- b) Institut für den Wirtschaftsstandort Oberösterreich (IWS),
Landhausplatz 12, 4010 Linz
www.wirtschaftsstandort-ooe.at
- c) WKO Fachgruppe Wien der Immobilien- und Vermögenstreuhänder, Schwarzenbergplatz 14,
1041 Wien, www.wkw.at, sowie ÖVI - Österreichischer Verband der Immobilientreuhänder,
Favoritenstraße 24/2.Stock/T 11, 1040 Wien, www.ovi.at

auf Initiative von DI Ulrich Paulmann (Quester Baustoffhandel GmbH)

Zitiervorschlag:

IIBW (2012): Effizienzpotenziale in der österreichischen Wohnungspolitik

(Wien, IIBW, im Auftrag des Forschungsverbands der österreichischen Baustoffindustrie, des Instituts für den Wirtschaftsstandort Oberösterreich, der WKO Fachgruppe Wien der Immobilien- und Vermögenstreuhänder sowie des Österreichischen Verbands der Immobilientreuhänder).

ISBN 978-3-902818-06-5

INHALT

1	POLITIKZIELE	9
1.1	Wohnungspolitische Ziele, Förderungsziele	9
1.2	Aktuelle Reformvorhaben und Regierungsziele	10
1.3	Effizienzpotenziale	10
2	KOMPETENZVERTEILUNG IM WOHNUNGSWESEN	11
3	WOHNUNGSBESTAND	12
3.1	Handlungsbedarf unterscheidet sich nach Bestandssegmenten	12
3.2	Potenzialabschätzung Sanierungsbedarf	14
3.3	Hinderungsgründe für energieeffiziente Sanierungen	15
4	STATUS QUO BAUPRODUKTION	17
4.1	Wohnungsneubau	17
4.2	Geförderter Wohnungsneubau	18
4.3	Geförderte Sanierung	19
4.4	Klimarelevanz des Wohnbaus	20
5	RECHTLICHER RAHMEN	21
5.1	Anwendungsbereiche	21
5.2	Preisregelung	21
5.3	Energieeffiziente Sanierungen	22
6	FINANZIERUNG DES WOHNBAUS	25
6.1	Wohnbauförderung der Länder	25
6.2	Förderungsmaßnahmen des Bundes	27
6.3	Förderungsmaßnahmen der Gemeinden	28
6.4	Ausgaben des Staats für Wohnen	28
6.5	Vermögen der Privathaushalte und private Finanzierung des Wohnbaus	31
7	EFFIZIENZPOTENZIALE HEBEN!	32
7.1	Finanzierung von Wohnungsbau und Sanierung	32
7.2	Kostengünstiges Bauen	33
7.3	Umsetzung der Klimaziele im Wohnungsneubau	36
7.4	Umsetzung der Klimaziele in der Wohnungssanierung	37
7.5	Liberalisierung des Wohnrechts	41
7.6	„Reformkultur“	42
7.7	Adressaten der Empfehlungen	43
8	ANHANG	45
8.1	Abbildungsverzeichnis	45
8.2	Literatur	45

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
A/V	Oberflächen-Volums-Verhältnis
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch (Deutschland)
BMF	Bundesministerium für Finanzen
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
EVB	Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag
GBV	Gemeinnützige Bauvereinigung
GWZ	Gebäude-Wohnungs-Zählung
HWB	Heizwärmebedarf
KES.t.	Kapitalertragsteuer
KöSt.	Körperschaftssteuer
MRG	Mietrechtsgesetz
OIB	Österreichisches Institut für Bautechnik
ÖV	Öffentlicher Verkehr
WBF	Wohnbauförderung
WEG	Wohnungseigentumsgesetz
WGG	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz

Abkürzungen für die Bundesländer: B, K, NÖ, OÖ, S, St, T, V, W.

HAUPTERGEBNISSE

Die Studie zeigt maßgebliche Potenziale zur Steigerung der wohnungspolitischen Effizienz auf, insbesondere hinsichtlich der Finanzierung von Wohnungsbau und Sanierung, kostengünstigem Bauen, der Umsetzung von Klimazielen im Wohnungsneubau und in der Wohnungssanierung, der Liberalisierung des Wohnrechts und der Verbesserung der „Reformkultur“ in der Wohnungspolitik.

Die Studie wurde von Verbänden der Bauprodukte- und Immobilienwirtschaft in Auftrag gegeben. Zum volkswirtschaftlichen Stellenwert dieser Wirtschaftsbereiche sei angeführt, dass die Bauwirtschaft 6,2% (mit leicht sinkender Tendenz), das Grundstücks- und Wohnungswesen 8,7% (mit steigender Tendenz) zum Brutto-Inlandsprodukt beitragen (2011). 60% bis 70% des Gesamtvermögens der österreichischen Haushalte ist Immobilienvermögen (Fessler et al. 2009).

Effizienzpotenziale im Wohnungsneubau

→ Gutes Bewahren

Das österreichische wohnungspolitische Modell mit Wohnungsgemeinnützigkeit, Wohnbauförderung und Wohnbaufinanzierung zählt zu den besten in Europa. Es muss gelten, dieses Modell langfristig zu sichern.

→ Bedarfsorientierte Wohnbauförderung

Nach dem Auslaufen der Zweckbindung der Wohnbauförderung muss es gelten, effizientere Mechanismen der Sicherung von ausreichendem Wohnungsneubau zu entwickeln. Zielsetzungen müssen Kontinuität und langfristige Bedarfsdeckung sein. Denn nur dadurch kann es gelingen, negative Folgen von diskontinuierlichem Wohnungsneubau zu verhindern.

→ Kostengünstiges Bauen

Effektive Maßnahmen zur Senkung der Baukosten sind eine Anpassung der energetischen Anforderungen der Wohnbauförderung an EU-Recht, insbesondere im Hinblick auf die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, der rationale Umgang mit Anforderungen der Barrierefreiheit, einfachere bauliche Standards, abgestufte Standards für besonders günstigen sozialen Wohnbau, eine geringere PKW-Orientierung bei der Stellplatzverpflichtung und moderatere Wohnungsgrößen.

→ Umsetzung der Klimaziele im Wohnungsneubau

Mit der Wohnbauförderung steht ein ausgereiftes Instrument zur energieeffizienten Ausrichtung des Neubaus zur Verfügung. Ergänzend muss gelten, dass in allen Regelungsregimen (wie im Baurecht durch die OIB-Richtlinien, oder der Wohnbauförderung) dieselben Definitionen und Energiekennzahlen, wie zum Beispiel GEE oder fGEE zum Einsatz kommen. Insbesondere ist es hoch an der Zeit, wie auch seitens der EU Gebäuderichtlinie verlangt, die Gesamtenergieeffizienz anstelle des bisherigen HWB-Wertes als die wesentliche Energiekennzahl kurzfristig einzuführen.

→ Rahmenbedingungen für Abbruch und Neubau verbessern

Wohnrechtliche Regelungen stehen heute häufig dem Ersatz bestehender Gebäude durch Neubauten als Alternative zu deren Sanierung entgegen – ganz im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern. Es sind Modelle zu entwickeln, Ersatzneubau bei nachgewiesener wirtschaftlicher und stadtstruktureller Vorteilhaftigkeit unter Berücksichtigung bestehender Nutzerrechte zu forcieren.

→ Privates Kapital aktivieren

Die österreichischen privaten Haushalte verfügen über ein Finanzvermögen von € 470 Mrd. bzw. einem Nettovermögen von über € 300 Mrd. Eine stärkere Mobilisierung dieser Geldmenge für die Schaffung von leistbarem Wohnraum und Sicherung der Wertschöpfung in den Regionen kommt vielen Bereichen der österreichischen Volkswirtschaft zugute. Es sind entsprechende v.a. steuerliche Anreize zur Investition des österreichischen Privatvermögens in die Wohnungswirtschaft zu schaffen.

Effizienzpotenziale in der Sanierung

→ 2,2 Mio. sanierungsbedürftige Wohnungen

Um die langfristigen Klimaziele im Wohnbau zu erreichen bedürfen rund 60% des gesamten Wohnungsbestands einer energieeffizienten Sanierung.

→ Wohnrechtliche Ziele umsetzen

Es ist absehbar, dass unter den verschiedenen Politikbereichen in der laufenden Legislaturperiode das Wohnrecht zu jenen mit der schlechtesten Performance in der Umsetzung von Regierungszielen zählen wird. Es besteht enormer Handlungsbedarf.

→ Wohnrecht ist auch ein energie- und wirtschaftspolitisches Instrument

Die Wohnungspolitik hat sich dazu zu bekennen, dass Wohnrecht kein ausschließlich sozialpolitisches Instrument ist. Es ist ein unverzichtbares Umsetzungsinstrument für die Klimaziele Österreichs. Es wird ein Paradigmenwechsel im Wohnrecht eingefordert.

→ Hebung der energieeffizienten Sanierungsrate nur bei differenzierten Strategien nach Bestandssegmenten möglich

Die bisherigen Bemühungen zur Hebung der Sanierungsrate auf jährlich 3% des Bestands haben im gemeinnützigen und kommunalen Sektor Früchte getragen. Bei allen anderen Bestandssektoren sind die Strategien anzupassen. Es ist jedenfalls ein differenziertes Vorgehen nach Bestandssegmenten erforderlich.

→ Maßnahmenpaket für Eigentumswohnungen

Es besteht breiter Konsens über das zweckmäßige Maßnahmenbündel zur Erhöhung der Sanierungsrate bei Eigentumswohnungen: Dispositive Mindestrücklage, flexiblere Willensbildung, maßgeschneiderte finanzielle Anreize unter Bevorzugung von Einmalzuschüssen.

→ Maßnahmenpaket für private Mietwohnungen

Der private Mietwohnungssektor ist mit Maßnahmen der Wohnbauförderung unzureichend aktivierbar. Es führt kein Weg an wohnrechtlichen Reformen insbesondere hinsichtlich der Kostentragung von Sanierungsmaßnahmen vorbei. Mögliche Modelle sind die Durchführung von thermischen Sanierungen im Rahmen der Erhaltung (statt der Verbesserung), die Übertragung des im gemeinnützigen Sektor erfolgreich angewandten Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrags bzw. der Einsparfinanzierung auf das MRG, die Umlegung der Sanierungskosten auf die Miete, wie in Deutschland praktiziert, oder die Ermöglichung von Warmmieten. Weiters sollten Sanierungsvereinbarungen vereinfacht und die Duldungspflichten bei umfassenden Sanierungen angepasst werden.

→ Angemessene Miete bei umfassend thermisch sanierten Mietwohnungen

Ein massiver Anreiz für private Investitionen wäre die Ermöglichung angemessener Mieten im Vollanwendungsbereich des MRG bei Neuvermietung, sofern die Bauten umfassend energieeffizient saniert wurden.

→ Liberalisierung, Vereinfachung, Vereinheitlichung des Wohnrechts

Das Wohnrecht richtet sich an Konsumenten. Daraus leitet sich ein Anspruch auf Nachvollziehbarkeit ab, den das bestehende Wohnrecht in keiner Weise erfüllt. Zweckmäßig wäre u.a. eine Neukonzeption von Erhaltung und Verbesserung sowie deren Konsolidierung mit der steuerrechtlichen Konzeption.

→ Preisregelung im Mietrecht ist unzeitgemäß

Mietwohnungen in Österreich sind nach 7 Preisbildungsregimen geregelt. Einige davon sind hochgradig unzeitgemäß. Vorgeschlagen wird eine Reform der Preisregelung nach deutschem Vorbild mit Vergleichsmieten und Preisspiegeln. Damit werden Preisregelungen durch Preistransparenz ersetzt. Das System zeichnet sich durch Preisstabilität und Vorhersehbarkeit für Vermieter und Mieter aus. Es ist hinsichtlich der sozialen Treffsicherheit dem bestehenden österreichischen System keinesfalls unterlegen.

→ Bessere Koordination der Förderungen

Gemäß „Förderdata“ bestehen in Österreich (Bund, Länder, Gemeinden, Energieversorger) mehr als 5.300 Förderungen für Wohnungsneubau und Sanierung. Es besteht offensichtlicher Konsolidierungsbedarf. Der Versuch einer Bund-Länder-Vereinbarung zur Förderungskoordination ist Anfang 2012 gescheitert. Das ändert nichts an der Notwendigkeit einer Strukturbereinigung.

➔ Handlungsbedarf

Die dargestellten umfangreichen Herausforderungen benötigen eine neue „Reformkultur“ und entschlossenes Handeln. Nur wenn es gelingt, ein Klima der Innovation und Lösungsorientierung zu schaffen, wird es möglich sein, in allen wohnungspolitischen Bereichen und insbesondere im Wohnrecht jene europaweit anerkannten Ergebnisse zu erzielen, die das österreichische Modell von Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit auszeichnen.

1 POLITIKZIELE

1.1 WOHNUNGSPOLITISCHE ZIELE, FÖRDERUNGSZIELE

Die Evaluierung der Effizienz von Maßnahmen bezieht sich in der Regel auf die Überprüfung von Ausmaß und Qualität der Erreichung zuvor definierter Ziele. Dieser Zugang steht bei politischen Modellen nur selten zur Verfügung. Sowohl im Ordnungsrecht, als auch bei Förderungen wird üblicher Weise der Regelungsgegenstand festgeschrieben, nicht aber die Zielsetzungen. Derartige Regelungssysteme werden von politischen Entscheidungsträgern im politischen Wettbewerb auf der Basis von fachlichen Inputs, zivilgesellschaftlicher Meinungsbildung, Opportunität und einer zugrundeliegenden politischen Philosophie entwickelt und politisch durchzusetzen versucht.

Das weitgehende Fehlen von expliziten Zielsetzungen erklärt sich aus dem vielschichtigen Entstehungsprozess solcher Systeme, der dichten Verflechtung jedes einzelnen Regelwerks mit zahlreichen anderen Regelungsbereichen, aus dem fehlenden Usus im Gesetzgebungsprozess, aus dem Wunsch der Entscheidungsträger, sich die politischen Spielräume weitestgehend offen zu lassen und aus der Absicht, der Opposition Ansatzpunkte für spätere politische Angriffe zu entziehen. Die Ausrichtung politischer Modelle an zuvor festgelegten expliziten Zielen ist eine relativ neue Entwicklung, angelehnt an das betriebswirtschaftliche Modell des „Führens durch Zielvereinbarung“ („Management by Objectives“). Die neue Methode findet insbesondere in der EU-Legistik und hier insbesondere beim Förderungsrecht vermehrt Anwendung. Sie fand in Österreich kürzlich beispielsweise beim Entwurf einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über ein koordiniertes Förderwesen (2/2012) ihren Niederschlag.

Die österreichische Wohnungspolitik und Wohnbauförderung orientiert sich also vorwiegend an impliziten Zielen (Wirtschaftsministerium 2008: 21). Die wichtigsten sind:

- Sozial- und gesellschaftspolitische Ziele: weitestgehende Vollversorgung mit Wohnraum in hohem Standard, Leistbarkeit, Verteilungsgerechtigkeit, Vermeidung leistungshemmender Anreize, Armutsbekämpfung, familienpolitische Ziele, gesellschaftliche Integration, Vermeidung von Segregation und Ghettos, gesicherte Wohnversorgung im Alter, Sicherheit, meritokratische Ziele.
- Wirtschaftspolitische Ziele: Beitrag zur Stabilisierung der Inflation, Stützung und Stabilisierung der Baukonjunktur, Stabilisierung der Bau- und Grundstückspreise, Forcierung regionaler Wirtschaftskreisläufe, Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsorientierung der Bauwirtschaft (Bauproduktindustrie, bauausführende Wirtschaft, Immobilienwirtschaft), Bereitstellung langfristiger stabiler und günstiger Finanzierungen, Beitrag zur Erreichung der Maastricht-Kriterien (gesamtsstaatliche Verschuldung), Beeinflussung der Wohnungsmärkte.
- Umwelt- und raumordnungspolitische Ziele: Beitrag zur Erreichung von EU-Zielen und internationalen Verpflichtungen (Kyoto-Ziele), Senkung von Energieverbrauch, Emissionen und Energieabhängigkeit, Verbesserung von ökologischen Standards und Wohnkomfort, Beitrag zur Raum- und Stadtentwicklung, Stadt- und Dorferneuerung, gestalterische und soziale Qualität der gebauten Umwelt.

Wohnungspolitik ist also mit einem großen Rucksack an impliziten Zielsetzungen befrachtet. Sie alle sind für sich betrachtet sinnvoll, widersprechen sich in der politischen Realität aber nicht selten.

1.2 AKTUELLE REFORMVORHABEN UND REGIERUNGSZIELE

Der Bund hat sich in der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG „über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen“ von 2008 zu der Zieldefinition „einer Weiterentwicklung der wohnrechtlichen Rahmenbedingungen zur Steigerung der energieeffizienten Sanierungsrate und für die Nutzung erneuerbarer Energie zur Deckung des Wärme- und Elektrizitätsbedarfs von Gebäuden“ verpflichtet. Eine genauere Definition der wohnrechtlichen Vorhaben des Bundes blieb aus. Diesbezügliche Vorschläge kursieren seit längerem in Fachkreisen und wurden wiederholt in Studien und Forderungspapieren von Interessenvertretungen vorgetragen (z.B. Bausozialpartner, 2008; Hüttler, 2008a).

Im Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode von Herbst 2008 fanden einige davon Eingang. Das Wohnrechtskapitel (Regierungsprogramm 2008: 120) erwähnt u.a. die Kostentragung des Energieausweises, die Flexibilisierung der Willensbildung im Wohnungseigentum, die Einführung einer dispositiven Mindestrücklage im WEG, die Erweiterung des Erhaltungsbegriffs und Anpassungen im Heizkostenabrechnungsgesetz zur besseren Handhabbarkeit von Passivhäusern. Als weitere nicht-finanzielle Maßnahmen sind u.a. die Entwicklung von Aktionsplänen u.a. für „Bauen und Wohnen“ (a.a.O.: 33), die Entwicklung einer koordinierten Strategie bis 2020 zur Umsetzung der EU-Ziele 20-20-20 (a.a.O.: 32/33, 70), die Entwicklung eines „nationalen Masterplans Energieeffizienz“ (a.a.O.: 34) und ein Bundesklimaschutzgesetz (a.a.O.: 75) genannt. Eine Art Generalklausel ist das Regierungsziel der „Beseitigung nicht-finanzieller Hindernisse für Investitionen in energetische Sanierungen“ (a.a.O.: 34, 80).

Mit der Wohnrechtsnovelle 2009 wurde eine einzige hinsichtlich thermischer Sanierungen relevante Maßnahme, die Kostentragung des Energieausweises, beschlossen. Mit 1.12.2012 wird eine Neufassung des Energieausweis-Vorlage-Gesetzes (EAVG 2012, BGBl I 27/2012) in Umsetzung von Teilen der EU-Gebäuderichtlinie in Kraft treten. Baurechtliche Teile der EU-Gebäuderichtlinie wurden 2011 auf Länderebene im Rahmen der OIB-Richtlinie 6 „Energieeinsparung und Wärmeschutz“ umgesetzt.

Es ist absehbar, dass unter den verschiedenen Politikbereichen in der laufenden Legislaturperiode das Wohnrecht zu jenen mit der schlechtesten Performance in der Umsetzung von Regierungszielen zählen wird. Die offensichtlichen Umsetzungsschwierigkeiten in diesem Politikbereich veranschaulichen die Problematik vorgegebener Politikziele. In der vorliegenden Studie werden Perspektiven für eine Verbesserung der Performance aufgezeigt.

1.3 EFFIZIENZPOTENZIALE

Angesichts der dargestellten impliziten wohnungspolitischen Ziele und den gegebenen Umsetzungsschwächen werden Effizienzpotenziale in folgenden Bereichen gesehen:

- Finanzierung von Wohnungsbau und Sanierung;
- Kostengünstiges Bauen;
- Umsetzung von Klimazielen im Wohnungsneubau;
- Umsetzung von Klimazielen in der Wohnungssanierung;
- Liberalisierung des Wohnrechts;
- „Reformkultur“.

Es wird auf diese Effizienzpotenziale in Kapitel 7 (S. 32) im Detail eingegangen.

2 KOMPETENZVERTEILUNG IM WOHNUNGSWESEN

Wohnungspolitik in Österreich ist im Kompetenzbereich des Bundesstaats (Zivilrecht, insb. Mietrecht, Wohnungseigentumsrecht, Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht etc. sowie Steuereinhebung) bzw. der Länder (Wohnbauförderung, Raumplanung, Baurecht etc.), in geringem Umfang auch der Gemeinden. Die Komplexität der Kompetenzverteilung wird in Tabelle 1 veranschaulicht.

Tabelle 1: Kompetenzverteilung Wohnungswesen

EU-Inputs	Wirtschaftsministerium	Justizministerium	Finanzministerium	Umweltministerium	Länder	Gemeinden
Internationale wohnungspolitische Vertretung	●					
WGG – Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz	●					
→ Energieeffizienzgesetz (in Ausarbeitung)	●					
MRG – Mietrechtsgesetz		●				
WEG – Wohnungseigentumsgesetz		●				
Energieausweisvorlagegesetz		●				
Steuerrecht			●			
Finanzausgleich			●		●	
→ Art. 15a B-VG-Vereinbarung Förderungskoordination (geplant)			●		●	
→ Art. 15a B-VG-Vereinbarung Klimaschutz				●	●	
Wohnbauförderung					●	
Vollziehung WGG, Aufsicht über die Gemeinnützigen					●	
→ Baurecht					●	●
Raumordnung					●	●

Quelle: B-VG, IIBW

3 WOHNUNGSBESTAND

Aufgrund des konstant hohen Neubauniveaus steigt der Wohnungsbestand in Österreich kontinuierlich an und hat mittlerweile 4,14 Mio. Einheiten bzw. 3,62 Mio. Hauptwohnsitze erreicht (2010/11). Das sind mehr als 490 Einheiten pro 1.000 Einwohner, im Vergleich zu ca. 450 Einheiten im EU-Durchschnitt.

Die Wohnversorgung in Österreich zeigt eine im internationalen Vergleich sehr gute Performance. Die verfügbare Wohnfläche pro Person liegt mit 43m² deutlich über dem EU-Durchschnitt von 38m². Der mit Abstand überwiegende Teil des Bestands ist technisch vollwertig ausgestattet (Kategorie A). Bemerkenswert ist die soziale Qualität der Wohnversorgung. Die Ausgaben privater Haushalte für das Wohnen liegen unter dem europäischen Durchschnitt, wenngleich zuletzt ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen war (Amann et al., 2010). Die Leistbarkeit des Wohnens ist auch für untere Einkommensschichten weitgehend sichergestellt, einerseits durch das große Angebot objektgeförderter Wohnungen, andererseits durch das gut ausgebaute System von Subjektförderungen. Die soziale Qualität der Wohnsiedlungen ist hoch. Es gibt keine Ghettos und kaum Segregation (Czasny, 2004; Mundt & Amann, 2010).

3.1 HANDLUNGSBEDARF UNTERSCHIEDET SICH NACH BESTANDSSEGMENTEN

Rechtliche und finanzielle Maßnahmen zur Steigerung der wohnungspolitischen Effizienz greifen unterschiedlich gut in den verschiedenen Bestandssegmenten. Maßnahmen zur Effizienzsteigerung sollten demgemäß für die einzelnen Segmente differenziert gestaltet werden, insbesondere hinsichtlich der Forcierung energieeffizienter Sanierungen. Entsprechende Handlungsoptionen sind in Kapitel 7 dargestellt. Tabelle 2 zeigt die Struktur des Wohnungsbestands in den österreichischen Bundesländern.

Tabelle 2: Wohnungsbestandssegmente 2010 (Hauptwohnsitze)

	Gesamt (1.000)	Eigenheime	Mehrwohnungsbau			Sonstige
			Private Miete	Eigentumswohnungen	GBV / kommunale Mietwohnungen	
B	113	73%	4%	2%	12%	9%
K	239	51%	10%	6%	24%	9%
NÖ	669	59%	8%	8%	16%	9%
OÖ	586	44%	12%	8%	23%	13%
S	225	38%	17%	16%	16%	13%
ST	504	47%	13%	12%	18%	10%
T	291	40%	17%	18%	14%	11%
V	152	48%	19%	14%	11%	8%
W	846	7%	34%	13%	43%	3%
	3.624	39%	17%	11%	24%	9%

Anm.: „Sonstige“ sind Hauptwohnsitze z.B. mit Verwandten des Hauseigentümers, Dienst- und Naturalwohnungen oder ungeklärte Rechtsverhältnisse.

Quelle: Statistik Austria, Janik 2011, IIBW.

3.1.1 EIGENHEIME

Die 1,43 Mio Eigenheime (Hauptwohnsitze) machen 39% des Bestands aus (Tabelle 2). Der Anteil der Einfamilienhäuser am gesamten Wohnungsbestand reicht von 73% in einigen ländlich geprägten Bundesländern (Burgenland) bis nur 7% in Wien. Oberösterreich liegt mit 44% im Mittelfeld der Bundesländer.

Handlungsbedarf: Die Energieeffizienz-Potenziale in diesem Segment sind, insbesondere im Altbestand vor 1991, besonders groß wegen seiner Größe, der bisher ausgesprochen niedrigen Sanierungsraten, aber auch wegen der besonders hohen Emissionen pro Einheit. Eigenheime sind wesentlich größer als Geschoßwohnungen und haben ein viel ungünstigeres „Oberflächen-Volumens-Verhältnis“. Daraus resultieren bei älteren Bauten 2-3 Mal so hohe Emissionen wie bei durchschnittlichen Geschoßwohnungen bei ähnlicher Bauweise. Die Sanierung von Einzelbauteilen geschah schon bisher häufig. Das Problem war und ist die Motivation der Eigentümer zu umfassenden energetischen Sanierungen. Dabei sind nicht nur die Kosten problematisch. Der typische Besitzer ist meist auch damit überfordert, eine umfassende Sanierung zu koordinieren. Die Einsparung an Energiekosten ist bislang ein zu geringer Anreiz.

3.1.2 EIGENTUMSWOHNUNGEN

Die ca. 400.000 Hauptwohnsitze in Eigentumswohnungen sind 11% des Bestands. Der Anteil reicht von nur 2% im Burgenland bis 18% in Tirol. Wien liegt mit 13% nahe am österreichischen Durchschnitt, Oberösterreich mit 8% am unteren Rand der Bundesländer.

Handlungsbedarf: Die Sanierungsrate in diesem Segment ist sehr gering, nicht nur wegen unzureichender Förderungen. Problematisch sind vor allem die unzureichenden Rücklagen im Großteil des Bestandes, die problematischen Abstimmungserfordernisse und die häufige Untervermietung von Eigentumswohnungen.

3.1.3 PRIVATE MIETWOHNUNGEN

Rund 41% der Haushalte leben in Miete. Der Mietwohnungsmarkt besteht aus drei Teilsektoren, private, kommunale und gemeinnützige Mietwohnungen. Private Mietwohnungen machten mit etwa 620.000 Einheiten (17% des Bestandes, Tabelle 2) bis vor einigen Jahren den größten Teil aus, wurden mittlerweile aber von den sozial gebundenen Mietwohnungen überholt. Private Mietwohnungen haben einen besonders geringen Stellenwert im Burgenland (4% des Bestandes), einen besonders hohen in Wien mit 34%. Oberösterreich liegt mit 12% im Mittelfeld der Bundesländer. Von den privaten Mietwohnungen fallen nur 330.000 Einheiten in den Vollarwendungsbereich des MRG, davon zwei Drittel in Wien (ÖVI 2011).

Handlungsbedarf: Die niedrige thermische Sanierungsrate in diesem Segment hat spezifische Gründe. Problematisch ist insbesondere, dass derjenige, der investiert – der Eigentümer – nicht derjenige ist, der die Vorteile eines verringerten Energieverbrauchs lukriert, nämlich der Bewohner („Nutzer-Investor-Dilemma“). Kosten energieeffizienter Sanierungen sind kaum auf die Mieten umlegbar. Bestehende steuerliche Anreize liefen Ende der 1990er Jahre aus.

3.1.4 GEMEINNÜTZIGE UND KOMMUNALE MIETWOHNUNGEN

Mittlerweile ist der Sektor sozial gebundener Mietwohnungen größer als der der privaten Mietwohnungen. Er besteht einerseits aus den ca. 287.000 Kommunalwohnungen (8% der Hauptwohnsitze), v.a.

in Wien mit seinen ca. 210.000 Gemeindewohnungen. Gemeinnützige Bauvereinigungen verwalten mittlerweile einen Bestand von 575.000 Mietwohnungen (sowie ca. 40.000 fremde Mietwohnungen und 245.000 Eigentumswohnungen). Insgesamt sind etwa 24% des österreichischen Wohnungsbestands sozial gebundene Mietwohnungen (Tabelle 2). Ihr Anteil ist besonders gering in Vorarlberg mit 11%, deutlich über dem Durchschnitt in Wien mit 43%. Oberösterreich hat mit 23% einen der höchsten Anteile unter den Bundesländern. Insgesamt liegt der Anteil etwa 10 Prozentpunkte über dem EU-Durchschnitt. Im Gegensatz zum allgemeinen europäischen Trend in Richtung Wohnungseigentum ist in Österreich der Anteil an Mietwohnungen stabil (Ball 2011; Bauer 2005).

Handlungsbedarf: Das Segment der gemeinnützigen Mietwohnungen zeigt heute die mit Abstand höchste energieeffiziente Sanierungsrate von ca. 3% des Bestands. Es sind mehrere Erfolgsfaktoren identifizierbar. Mit ihrem Gemeinnützigkeitsauftrag sind GBV eher als kommerzielle Eigentümer dazu zu bewegen, Maßnahmen im öffentlichen Interesse zu treffen. Vielfach sind Förderungen auf die Rahmenbedingungen des Sektors abgestimmt. Vermutlich wichtiger ist aber das Regime des Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrags (EVB), der bei älteren Gebäuden bis zu 1,62 €/m² pro Monat ausmacht. Schließlich bietet das WGG die Möglichkeit der Einsparungsfinanzierung („Contracting“), mittels dessen Heizkosteneinsparungen des Bewohners mit den Sanierungskosten gegenverrechnet werden können.

3.2 POTENZIALABSCHÄTZUNG SANIERUNGSBEDARF

Von den 3,6 Mio. Hauptwohnsitzwohnungen wurden 77% vor 1991 errichtet. Hinsichtlich ihres Baualters und den bis dahin üblichen thermischen Standards kann bei diesen grundsätzlich thermischer Sanierungsbedarf angenommen werden. Für die 1990er Jahre ist eine Sanierungsquote von 1,0% dokumentiert (GWZ 2001). Allerdings sind dabei alle thermischen Maßnahmen an der Gebäudehülle berücksichtigt, auch solche, die keineswegs heutigen Ansprüchen an umfassende thermische Sanierungen genügen. Auch die für die 2000er Jahre angesetzte Sanierungsrate von 1,0% ist hoch geschätzt. Für umfassende thermische Sanierungen stehen erst seit 2009 gesicherte statistische Werte zur Verfügung (siehe 4.3, S. 19). Unter den getroffenen Annahmen ergibt sich ein Potenzial unzureichend sanierter Bauten von 2,2 Mio. Wohnungen (61% des Bestands). Besonders hoch ist das Potenzial bei Eigenheimen mit fast 900.000 Bauten, aber auch im privaten Mietensektor (MRG-Regime) mit 440.000 Wohnungen.

Tabelle 3: Bestandssegmente 2010 (Hauptwohnsitze) und Sanierungsbedarf

	Gesamt	Eigenheime	Mehrwohnungsbau		
			Private Miete	Eigentumswohnungen	GBV / kommunale Mietwohnungen
Bestand	3.624	1.426	622	402	862
Baujahr vor 1991	2.800	1.070	550	280	650
Sanierungsrate 1990er Jahre	1,0%	0,8%	1,2%	0,7%	2,0%
Sanierungsrate 2000er Jahre	1,0%	0,8%	0,8%	0,8%	2,5%
Unzureichend saniert	2.200	890	440	240	340
Anteil an gesamt	61%	62%	71%	60%	39%

Quelle: Statistik Austria, GWZ 1991 und 2001, Janik 2011, IIBW.

3.3 HINDERUNGSGRÜNDE FÜR ENERGIEEFFIZIENTE SANIERUNGEN

Energieeffiziente Sanierungen erreichen aus verschiedenen Gründen nicht das wünschenswerte Ausmaß:

- Ungleiche Wirksamkeit von Förderungsmodellen:
Bestehende Förderungsmodelle zielen unterschiedlich stark auf die Bestandssegmente ab. Sie zeigen große Wirksamkeit im kommunalen und gemeinnützigen Bereich. Für Eigenheime und Eigentumswohnungen stehen zwar gut entwickelte Modelle zur Verfügung. Diese sind allerdings häufig auf Fremdfinanzierung der Sanierungsmaßnahmen ausgerichtet. Eigentümergemeinschaften nehmen demgegenüber Zuschüsse selbst bei deutlich geringerem Förderbarwert besser an, weil sie zu einer unmittelbaren Verbesserung der Liquidität führen. Bestehende Förderungsmodelle für private Mietwohnungen, z.B. die Sockelsanierung in Wien, sind in ihrer administrativen Abwicklung anspruchsvoll und überfordern viele Eigentümer (siehe Kapitel 6.1, S. 25).
- Unzureichende sanierungsbezogene Ertragskraft der Gebäude:
Die für Erhaltung und Verbesserung zweckgebundenen Erträge sind nur im WGG-Regime ausreichend hoch (EVB). Sowohl die Mietzinsreserve im privaten Mietwohnungsbestand, als auch die Erhaltungsrücklage im Wohnungseigentum reichen häufig nicht aus, um die Finanzierung umfassender Sanierungen bei zumutbaren fortlaufenden (Mehr-)Belastungen der Bewohner/Eigentümer zu finanzieren. Das Verfahren zur Mietzinserhöhung gem. § 18 MRG ist zeitlich und administrativ sehr aufwendig und im Ausgang schwer abschätzbar. Es hat aufgrund dessen an Bedeutung verloren (siehe Kapitel 5.3.4, S. 23).
- Unzureichende Möglichkeit der Inanspruchnahme eingesparter Energiekosten:
Einsparfinanzierung („Contracting“) steht nur im WGG-Regime zur Verfügung. Bei privaten Mietwohnungen und vermieteten Eigentumswohnungen besteht häufig die Problematik, dass die Investition den Eigentümer betrifft, die Energie- und Kosteneinsparung aber dem Mieter zugutekommt. Energieeffiziente Sanierungen bringen kaum Mehrertrag für den Vermieter („Nutzer-Investor-Dilemma“; Köppl et al. 2008: 37, siehe Kapitel 5.3.4).
- Defizite bei der Entscheidungsfindung:
Entscheidungen zu thermischen Sanierungen von Eigentumswohnungsanlagen können zwar mit einfacher Mehrheit der Eigentumsanteile beschlossen werden. Angesichts der häufig schwachen Teilnahme an der Willensbildung verhindert aber oft die untätige Mehrheit entsprechende Entscheidungen. Besonders schwer zu mobilisieren sind vermietende Eigentümer.
- Unzureichende Wertorientierung der Immobilien:
Es besteht häufig ein mangelndes Bewusstsein hinsichtlich der Werthaltigkeit einer Wohnimmobilie und deren Abhängigkeit vom thermischen Standard. Dies ändert sich derzeit im Zuge der Marktdurchdringung von ökologischen Bewertungsstandards (ÖGNI, ÖGNB) sowie des Energieausweises.
- Raumordnerische Hinderungsgründe:
Ein Hinderungsgrund für umfassende Sanierungen vor allem in Wien ist die vom Bestand abweichende Flächenwidmung. Zurückgehend auf städtebauliche Leitbilder der 1970er Jahre („Auflockerung zu dicht bebauter Gebiete“), verlangt diese bei umfassenden Sanierungen in vielen

Fällen den Abriss von Hintertrakten. Die dadurch entstehende Ertragsminderung ist durch allfällige zusätzliche Kubaturen im Straßentrakt nur unzureichend kompensierbar. Damit werden häufig Sanierungsförderungen versagt. Der Eigentümer beschränkt sich in solchen Fällen häufig auf die Durchführung der notwendigsten Erhaltungsmaßnahmen.

- Nachbarschaftsrecht (ABGB):

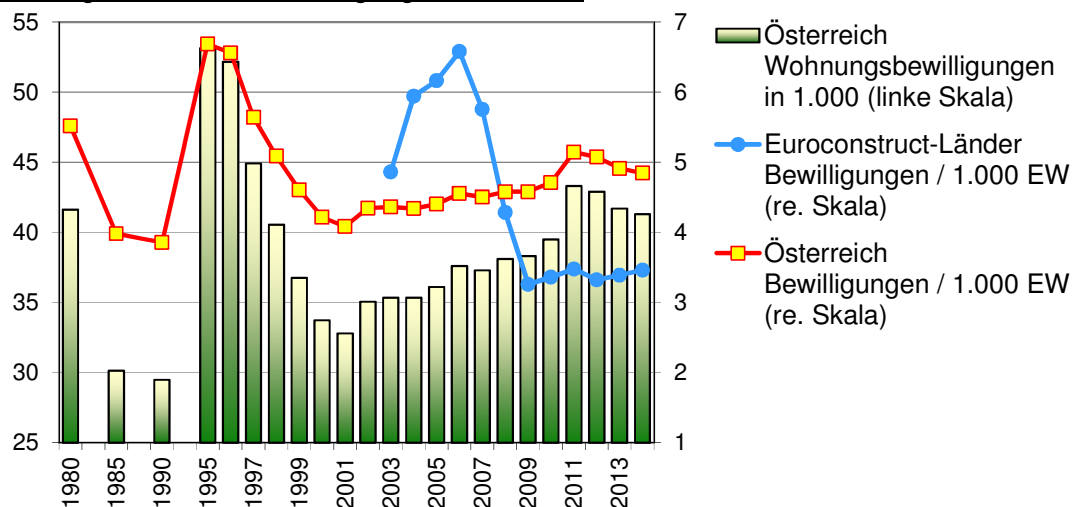
Bei Bauten in gekuppelter Bauweise ist die Anbringung von Wärmedämmfassaden häufig unmöglich, wenn sie fremden Grund berührt.

4 STATUS QUO BAUPRODUKTION

4.1 WOHNUNGSNEUBAU

Österreich hat ein zuletzt deutlich steigendes Niveau an Wohnungsneubauten. 2011 wurden 43.300 Baubewilligungen erteilt (Abbildung 4). Diese Zahl beinhaltet nach neuer EU-Systematik ausschließlich neue Wohnungen in neuen Gebäuden, nicht aber neue Wohnungen im Zuge von An-, Um- oder Zubauten. Mit dieser Bauleistung liegt Österreich etwa 50% über dem Durchschnitt der Euroconstruct-Länder (d.s. 17 EU-Länder, Norwegen und die Schweiz). Im Gegensatz zu vielen europäischen Ländern führte die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 zu keinem Rückgang der Wohnbauproduktion.

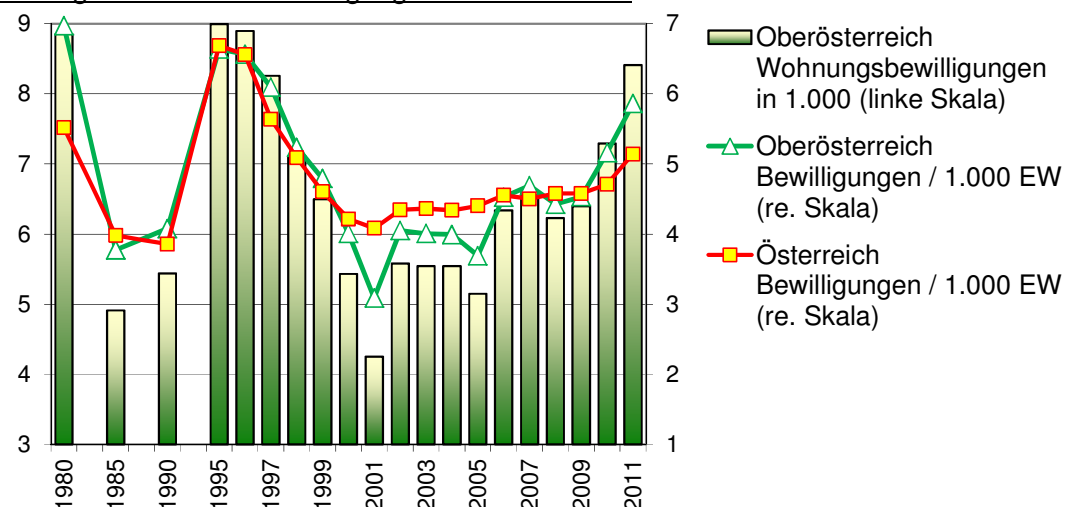
Abbildung 4: Wohnungsneubau / Baubewilligungen Österreich



Anm.: Baubewilligungen nur neuer Wohnungen in neuen Wohngebäuden (ohne neue Wohnungen in bestehenden Gebäuden etc.).
Euroconstruct-Länder = 17 EU Länder + CH + Nor.

Quelle: IIBW; Statistik Austria, Euroconstruct; WIFO.

Abbildung 5: Wohnungsneubau / Baubewilligungen Oberösterreich



Anm.: Siehe Abbildung 4.

Quelle: IIBW; Statistik Austria.

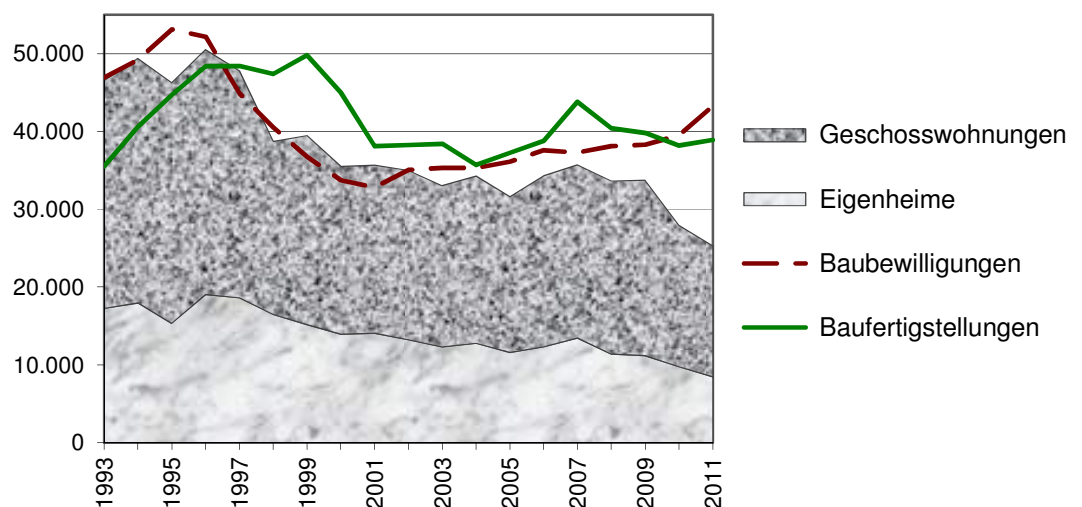
Ähnlich der gesamtösterreichischen Entwicklung wurde auch in Oberösterreich der Wohnungsneubau seit Mitte der 2000er Jahre angekurbelt (Abbildung 5). Während bis dahin jährlich rund 5.500 Wohnungen in neuen Gebäuden bewilligt wurden, stieg die Zahl 2011 auf 8.400. Umgelegt auf die Bevölkerungszahl lag die Wohnungsproduktion in Oberösterreich bis 2006 leicht unter dem österreichischen Durchschnitt, 2010 und 2011 aber deutlich darüber. Diese Entwicklung spiegelt die demographische Entwicklung in Oberösterreich.

4.2 GEFÖRDERTER WOHNUNGSNEUBAU

2011 vergaben die Bundesländer insgesamt 25.300 Förderungszusicherungen für Neubauwohnungen (Abbildung 6). Das sind 3,0 Einheiten pro 1.000 Einwohner, was deutlich über dem Niveau aller anderen europäischen Länder liegt. Etwa ein Drittel der Förderungszusicherungen betrafen Einfamilienhäuser, zwei Drittel Geschosswohnungen. Im Zweijahresabstand (2009-2011) ist ein Rückgang der Förderungszusicherungen um 25% zu verzeichnen.

Der scharfe Einschnitt bei den Förderungszusicherungen verweist auf folgende beiden Aspekte. Schon mit dem Auslaufen der Zweckbindung der Wohnbauförderung 2008 wurden Befürchtungen laut, dass die Wohnbauförderung teilweise der Budgetkonsolidierung der Länder zum Opfer fallen könnte (z.B. Amann & Mundt, 2009). Diese Befürchtung bewahrheitete sich zumindest 2009 nicht. Alle Länder nutzten auch die Wohnbauförderung dazu, Impulse für die krisenbedingt kränkelnde Konjunktur zu setzen. Das Jahr 2010 stand dann aber unter deutlich geänderten Vorzeichen. Die Konjunktur war wieder in Schwung, der Konsolidierungsbedarf der Länderbudgets größer denn je. Konjunkturimpulse im Wohnbau waren von geringerer Dringlichkeit. Als zweiter Aspekt entwickelte sich der freifinanzierte Wohnbau nach der Krise sehr positiv. Im Gegensatz zu den meisten Ländern Europas führte die Wirtschaftskrise in Österreich ja nicht zu sinkenden, sondern zu steigenden Preisen am Wohnungsmarkt, insbesondere im gehobenen Eigentumssegment. Die stabilen Baubewilligungszahlen auf relativ hohem Niveau (Abbildung 4) zeigen, dass ein erheblicher Teil des Rückgangs im geförderten Sektor durch vermehrte Aktivitäten im freifinanzierten Bereich kompensiert wurde.

Abbildung 6: Wohnungsneubau, Förderungszusicherungen Österreich

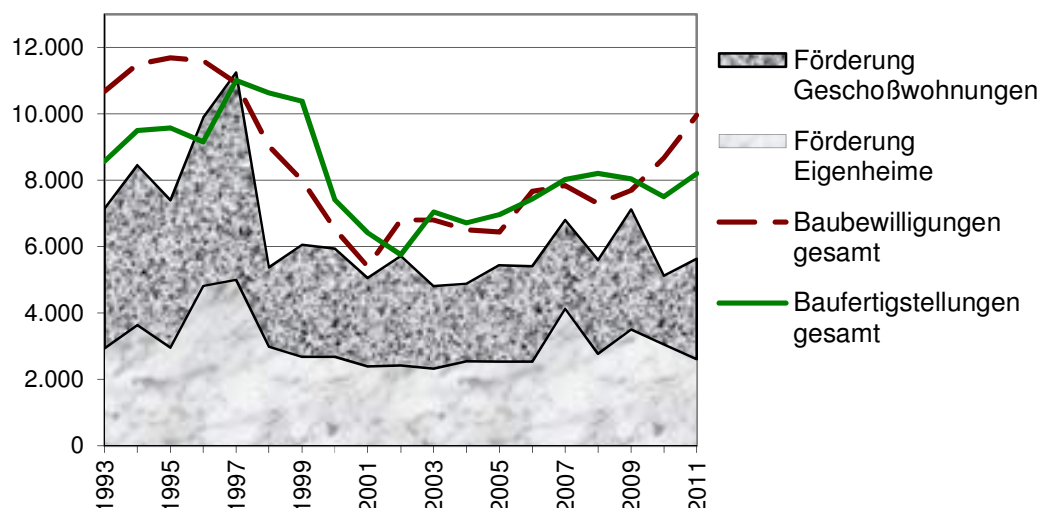


Anm.: Baubewilligungen und Baufertigstellungen inkl. neue Wohnungen in bestehenden Gebäuden
 Quelle: BMF, Statistik Austria, IIBW

Der Rückgang der Förderungszusicherungen erklärt sich gleichermaßen angebots- und nachfrageseitig. Die zurückhaltende Förderungsvergabe durch die Länder wurde teilweise durch die Verschärfung der verpflichtenden Kriterien der Wohnbauförderung hinsichtlich Heizwärmebedarf (alle Bundesländer) und Grundflächenverbrauch (V, T) legitimiert, v.a. bei den Eigenheimen. Gleichzeitig entwickeln sich im großvolumigen Bereich Alternativen zur Förderung. Gemeinnützige Bauvereinigungen bauen vermehrt freifinanziert. In Wien wurde mit der „Wohnbauinitiative“ („Wiener Call“) ein alternatives Finanzierungsmodell zwischen Markt und Förderung entwickelt. Sowohl im groß-, wie auch im kleinvolumigen Bereich sind jedoch die historisch niedrigen Kapitalmarktzinsen hauptausschlaggebend für die Verschiebung vom geförderten zum freifinanzierten Wohnbau.

In Oberösterreich haben verschiedene Förderungsaktionen zu einem Auf und Ab der Förderungszusicherungen im Neubau geführt. Allerdings ist die Entwicklung insgesamt von Kontinuität geprägt (Abbildung 7). 2011 wurden insgesamt 5.600 Förderungszusicherungen erteilt, wobei die Geschoßwohnungen zuletzt mit 3.000 Zusicherungen gegenüber den Eigenheimen die Überhand haben. Oberösterreich ist das einzige Bundesland, wo die Förderungsleistung 2011 am Niveau des langjährigen Durchschnitts liegt, alle anderen Bundesländer haben mehr oder weniger ausgeprägte Rückgänge zu verzeichnen.

Abbildung 7: Wohnungsneubau, Förderungszusicherungen Oberösterreich



Anm.: Baubewilligungen und Baufertigstellungen inkl. neue Wohnungen in bestehenden Gebäuden
 Quelle: BMF, Statistik Austria, IIBW

4.3 GEFÖRDERTE SANIERUNG

2009 wurden österreichweit Förderungen für insgesamt 30.500 umfassende thermische Sanierungen zuerkannt (ohne B und K). Die Zahl stieg 2010 leicht auf 31.100 (ohne B und S). Damit überstieg sie erstmals die Zahl der Förderungszusicherungen im Neubau (27.900 Wohneinheiten)! Die Sanierungsraten unterscheiden sich bundesländerweise erheblich. Sie liegen bei unter 1% in Wien, der Steiermark, Kärnten und Vorarlberg, bzw. darüber in Tirol, Niederösterreich und v.a. Oberösterreich.

Alle Länder haben in den vergangenen Jahren ihre Sanierungsförderung attraktiver gestaltet und gleichzeitig auf thermisch anspruchsvollere Modelle umgestellt (s. Amann & Mundt 2011; Köppl et al., 2008). Treibende Kraft war die Art. 15a B-VG „über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen“ von 2008.

4.4 KLIMARELEVANZ DES WOHNBAUS

Die Treibhausgasemissionen im Sektor Raumwärme konnten seit 1990 um 21% gesenkt werden, obwohl gleichzeitig die Wohnnutzfläche um 43% zulegte (Klimaschutzberichte 2008-2012, Statistik Austria, IIBW)! Dies ist wesentlich auf die verschärften Anforderungen und Effektivität der Wohnbauförderung zurückzuführen. Damit liegt der Sektor Raumwärme auf dem Kyoto-Zielpfad gemäß Klimastrategie 2007. Längerfristig ist allerdings mit einer weitgehenden Verbannung fossiler Energieträger für Raumwärme zu rechnen. Gemäß EU-Vorgaben sollen die Emissionen aus diesem Bereich bis 2050 um nicht weniger als 90% reduziert werden (EC 2011).

Durch Wohnbauförderungsmaßnahmen der Länder wurden 2008 Emissionseinsparungen im Ausmaß von rund 495.000 t CO_{2eq}, 2009 von 465.000 t CO_{2eq} ausgelöst. Die Emissionseinsparungen ergeben sich durch Maßnahmen im Bereich thermisch-energetischer Sanierungen (88%) sowie durch vermiedene Emissionen im Neubau und Emissionsreduktionen durch thermische Solaranlagen (zusammen 12%) (Lebensministerium, 2011).

Gemäß Köppl besteht im Ein- und Zweifamilienhaussegment ein CO₂-Reduktionspotential von nicht weniger als 5,5 Mio t pro Jahr, im Mehrfamilienhaussegment und den Bürogebäuden demgegenüber zusammen nur von 0,34 Mio t pro Jahr (Köppl et al. 2008: 19).

5 RECHTLICHER RAHMEN

5.1 ANWENDUNGSBEREICHE

Die behandelten Wohnungsbestandssegmente (Eigenheime, private Mietwohnungen, Eigentumswohnungen, sozial gebundene Mietwohnungen) werden durch das ABGB und mehrere Spezialgesetze sowie das Wohnbauförderungsrecht der Länder geregelt. Die Komplexität des Wohnrechts ist groß, nachdem es in zahlreichen Bereichen Verweise auf andere Gesetze, parallele gesetzliche Entwicklungen, die sich im Laufe der Zeit dennoch auseinander entwickelt haben, und gleichzeitig viele Ausnahmen gibt.

Die Anwendbarkeit mietrechtlicher Regelungen erscheint in erheblichem Ausmaß inkonsistent. Die weitreichenden Regelungen der 1981 eingeführten Lex Specialis des Mietrechtsgesetzes (MRG) sind in vollem Umfang nur auf den relativ kleinen Bestand der vor 1953 bzw. 1945 errichteten Mietwohnungen, mit Ausnahme großer und mit Förderung sanierter Wohnungen, anwendbar. Die ca. 330.000 Wohnungen im Vollenwendungsbereich des MRG entsprechen nur 9% der gesamten Hauptwohnsitze (siehe Kapitel 3.1.3). Eigenheime wurden mit der Wohnrechtsnovelle 2001 (BGBl I 161/2001) aus dem Vollenwendungsbereich des MRG entlassen. Der Vollenwendungsbereich bezieht sich insbesondere auf die Mietzinsbildung (Kategorie- bzw. Richtwertmiete), während Regelungen zum Kündigungsschutz, zu Eintrittsrechten etc. auf alle Mietwohnungen anwendbar sind.

5.2 PREISREGELUNG

Österreich verfügt über ein sehr komplexes Preisregelungsregime für Mietwohnungen. Es bestehen parallel nicht weniger als 7 Preisbildungsmechanismen:

- die freie Mietzinsbildung (für vermietete Eigenheime bei Verträgen nach 2001, für nach 1953 frei finanziert errichtete Mietwohnungen, vermietete Eigentumswohnungen mit Baujahr nach 1945, für Dachgeschoßwohnungen mit Baubewilligung nach 2001 sowie Zubauten mit Baubewilligung nach 2006);
- angemessene Mieten (für Dachgeschoßwohnungen oder Zubauten mit Baubewilligung nach 1945, m.E. für denkmalgeschützte Gebäude, für Kategorie A- und B-Wohnungen mit mehr als 130m² Wohnfläche, für vor 2001 vermietete Eigenheime, für Mietwohnungen im Vollenwendungsbereich des MRG bei Standardanhebung zwischen 1967 und 1993, m.E. für Wohnungen mit begünstigt zurück bezahlten Förderungen);
- das Richtwertsystem (für sonstige nach 1994 vermietete Wohnungen im Vollenwendungsbereich des MRG);
- Kategoriemieten (für zwischen 1981 und 1994 vermietete Wohnungen im Vollenwendungsbereich des MRG, für Kategorie D-Wohnungen auch bei Neuabschluss);
- Sonderregelungen für Altverträge (nach § 45 MRG, „Friedenszinsmieten“);
- Kostenmieten im geförderten Mietwohnungssektor; sowie
- Sonderregelungen bei ausfinanzierten geförderten Mietwohnungen, die am burgenländischen Richtwert mit erheblichem Abschlag ansetzen.

Diese extreme Kasuistik ist das Ergebnis der historischen Entwicklung der Mietpreisregelung in Österreich seit den kriegsbedingt erlassenen Mieterschutzverordnungen von 1917. Es wechselten sich bis in die Gegenwart Phasen stärkerer Regulierung bzw. Deregulierung ab, wobei die neuen Regelungen im Sinne der Vertragssicherheit meist nur für Neuverträge Anwendung fanden, während für Bestandsverträge die alten Regelungen in Geltung blieben. Aus demselben Grund wurden auch die verschiedenen Stichtagsregelungen eingeführt, deren Sachgemäßheit besonders fraglich ist.

1994 wurde von der damals regierenden SPÖ-ÖVP-Koalition der Versuch unternommen, einen Spagat zwischen Mietenbeschränkung und marktwirtschaftlicher Preisregelung zu schaffen. Das bis heute geltende Richtwertgesetz (BGBl. Nr. 800/1993) ist formal eine Mietenbeschränkung. Aufgrund der Berücksichtigung marktmäßiger Preisbildungsaspekte (Zu- und Abschläge zum Richtwert für z.B. Lagekriterien), der Vermeidung betraglicher Festlegungen der Zu- und Abschläge, sowie in Verbindung mit der Einführung befristeter Mietverträge sind die Richtwertmieten als marktnah einzustufen.

Die privaten Mieten haben sich zwischen Anfang der 1990er und Ende der 2000er Jahre sehr moderat im Bereich der Inflationsrate entwickelt. Es ist zu vermuten, dass dies in höherem Maße auf die angebotsseitigen Maßnahmen der Wohnbauförderung, als auf die Preisbildungsmechanismen des Wohnrechts zurückzuführen ist. Die jüngere Vergangenheit hat eine deutliche Belebung der Mietenentwicklung insbesondere in Wien und einzelnen Landeshauptstädten gebracht. Dies wurde von einer heftigen politischen Debatte um eine Verschärfung der Preisregelungsmechanismen begleitet.

5.3 ENERGIEEFFIZIENTE SANIERUNGEN

Das österreichische Wohnrecht ist derzeit kaum auf Erfordernisse der energetischen Verbesserung von Gebäuden ausgerichtet (Köppl et al. 2008, Amann & Weiler 2009). In den vergangenen Wohnrechtsnovellen einschließlich der Wohnrechtsnovelle 2009 wurden nur wenige Maßnahmen zu verbesserten Rahmenbedingungen für energieeffiziente Sanierungen gesetzt. Einzig im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) sind weitgehend funktionsfähige Regelungen implementiert. Im Folgenden werden einzelne Aspekte des MRG, WEG und WGG herausgegriffen, die hinsichtlich der energieeffizienten Sanierung des Wohnungsbestandes von besonderer Relevanz sind (siehe Amann & Weiler 2009, Hüttler 2008a, Robor 2012).

5.3.1 ERHALTUNG UND VERBESSERUNG

Klimaschutzrelevante rechtliche Regelungen fokussieren auf die Begriffe „Erhaltung“ und „Verbesserung“ im Wohnrecht bzw. „Instandhaltung“ und „Instandsetzung“ bzw. „Herstellung“ im Steuerrecht.

Erhaltung und Verbesserung sind in den §§ 3 und 4 MRG geregelt. Im WGG folgen die §§ 14a und 14b fast gleichlautend den MRG-Regelungen. Im WEG wird im § 28 für die ordnungsgemäße Erhaltung auf den § 3 MRG verwiesen. Somit gilt der umfassende Erhaltungsbegriff des Mietrechts auch für den Bereich der Wohnungsgemeinnützigkeit und für das Wohnungseigentumsrecht.

Wohnungen sind gemäß § 3 Abs. 1 MRG „nach Maßgabe der rechtlichen, wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten und Möglichkeiten“ „im jeweils ortsüblichen Standard“ zu erhalten. Erhaltung ist demgemäß mehr als bloßes Bewahren eines bestehenden Zustandes („dynamischer Erhaltungsbegriff“). Es wird davon aber keine fortwährende Modernisierungspflicht abgeleitet. Erhaltung wird v.a. auf Maßnahmen angewandt, die dem einzelnen Mieter oder Wohnungseigentümer zugutekommen, Verbesserung auf Maßnahmen, die vorwiegend der Allgemeinheit zugutekommen. Die Klassifizierung von thermische-energetischen Maßnahmen wird u.a. deswegen von der bisherige Judikatur nur bei erheblichem Reparaturbedarf der Erhaltung, sonst der Verbesserung zugeordnet (5Ob93/95; 5Ob133/07f; 5Ob116/07f; 5Ob203/07z).

Der gemeinnützige Sektor beschritt in diesem Bereich einen Sonderweg, indem mit der Wohnrechtsnovelle 2000 die Möglichkeit von „fiktiven Erhaltungsmaßnahmen“ (§ 14a Abs. 2 Z 7) eingeführt

wurde, womit u.a. geförderte energieeffiziente Fassadensanierungen ungeachtet ihres vorherigen baulichen Zustands der Erhaltung zugeordnet sind. Es zeichnet sich mittlerweile auch für das MRG-Regime eine Änderung in der Judikatur hinsichtlich der Reparaturbedürftigkeit von Fassaden als Voraussetzung für die Durchführung thermischer Sanierungen im Rahmen der Erhaltung ab. Eine gesetzliche Klarstellung steht im MRG aber noch aus.

Die Unterscheidung von Sanierungsmaßnahmen in einerseits Erhaltung (Wohnrecht) bzw. Instandhaltung (Steuerrecht) und andererseits Verbesserung, Herstellung bzw. Instandsetzung hat umfangreiche wohn- und steuerrechtliche Konsequenzen, u.a. folgende:

- Finanzierung aus eigener Ertragskraft des Mietwohnhauses: Verbesserungsarbeiten sind nur durchzuführen, wenn ausreichende Mittel aus laufenden Hauptmieterträgen, Mietzinsreserven, Erhaltungs- und Verbesserungsbeiträgen (WGG) sowie Förderungen verfügbar sind, Erhaltungsarbeiten demgegenüber auch dann, wenn dies nicht der Fall ist.
- Ordentliche bzw. außerordentliche Verwaltung: Im Wohnungseigentum ist die Erhaltung Teil der „ordentlichen Verwaltung“, „nützliche Verbesserungen“ aber Teil der „außerordentlichen Verwaltung“. Bei der ordentlichen Verwaltung hat der Hausverwalter gegenüber der Eigentümergemeinschaft deutlich größere Spielräume.
- Steuerliche Behandlung: Instandhaltungsarbeiten sind – je nachdem ob im privaten oder betrieblichen Vermögen – u.U. sofort absetzbar, Instandsetzungs- bzw. Herstellungsarbeiten jedoch auf 10 bzw. 15 Jahre oder auf die Restnutzungsdauer des Gebäudes (i.A. 67 Jahre). Instandsetzung ist durch eine Erhöhung des Nutzungswerts oder der Nutzungsdauer um mehr als 25% definiert. Energiesparenden Investitionen oder die Erneuerung der Fassade mit Wärmedämmung gelten als Instandsetzung. Herstellungsaufwand, der im steuerrechtlichen Sinn große Überschneidungen mit der mietrechtlichen Verbesserung hat, ist grundsätzlich auf Nutzungsdauer des Wirtschaftsgutes abzuschreiben (Stingl, Nidetzky 2011, Kap. 6.3).

5.3.2 DULDUNGSPFLICHTEN VON MIETERN

Eng verbunden mit der Differenzierung von Erhaltung und Verbesserung sind die Duldungspflichten von Mietern gegenüber solchen Maßnahmen. Gemäß § 8 Abs 2 MRG hat der Hauptmieter die vorübergehende Benützung und die Veränderung seines Mietgegenstandes für Erhaltungs- oder Verbesserungsarbeiten an allgemeinen Teilen des Hauses zuzulassen. Diese Duldungspflichten haben jedoch enge Grenzen. Wichtige Maßnahmen von energieeffizienten Sanierungen wie der Umbau von Balkonen in geschlossene Loggien, der Ersatz von Einzelofen- und Etagenheizungen durch Hauszentralheizungen (Fernwärme) oder der Einbau von Lüftungsanlagen sind damit nicht abgedeckt.

5.3.3 BETRIEBSKOSTEN

Die zulässigen Betriebskosten sind in § 21 Abs. 1 MRG taxativ aufgezählt. Das WGG verweist auf diese Regelungen. Verschiedene laufende Kosten eines modernen Wohngebäudes finden in diesem Schema unzureichende Deckung, etwa für Wartung und Instandhaltung von Lüftungsanlagen, die für Bauten mit sehr niedrigem energetischem Standard unverzichtbar sind.

5.3.4 FINANZIERUNG VON THERMISCHEN SANIERUNGEN

Der gemeinnützige Wohnungssektor bietet wesentlich bessere Voraussetzungen für die Finanzierung umfassender thermischer Sanierungen als die anderen Wohnrechtsbereiche. Ein Instrument von be-

sonderer Effizienz ist der 1985 eingeführte Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag (EVB). Ziel war die Vermeidung gerichtlicher Erhöhungsverfahren für die Durchführung von Erhaltungs- und Verbesserungsmaßnahmen durch die autonome Kalkulation der erforderlichen Beträge in einem gesetzlich begrenzten Rahmen. Der nach Baualter gestaffelte EVB ist durch seine autonome Gestaltung und ausschließliche Verwendungsmöglichkeit für Erhaltung und Verbesserung ein praktikables Finanzierungsinstrument für umfassende Sanierungen (Amann & Weiler 2009). Der zulässige EVB beträgt derzeit bei Wohnbauten älter als 20 Jahre 1,62 €/m² pro Monat mit entsprechender Abstufung bei neueren Bauten.

Neben dem EVB stehen im gemeinnützigen Regime zukünftig eingehobene Erhaltungs- und Verbesserungsbeiträge, gerichtliche Mietzinserhöhungen für maximal 15 Jahre, Förderungen, sowie seit der Wohnrechtsnovelle 2000 das Instrument der Einsparfinanzierung (Contracting) zur Verfügung. Die Gemeinnützigen finanzieren umfassende energetische Sanierungen heute überwiegend aus dem EVB und einschlägigen Förderungen. Die Möglichkeit der Einsparfinanzierung wird erst in Einzelfällen bei besonders anspruchsvollen und kostenintensiven Sanierungen angewandt.

Im MRG-Regime sind energieeffiziente Sanierungen aus der Mietzinsreserve, aus dem zukünftigen Hauptmietzins, aus Förderungen und mit Mieterhöhungen gemäß §§ 16 oder 18 zu finanzieren. Die steuerliche Absetzbarkeit der Maßnahmen hängt von ihrer Klassifizierung als Erhaltung oder Verbesserung ab (siehe Kapitel 5.3.1). Die steuerlich bevorzugte Erhaltung kommt nur bei erheblichem Reparaturbedarf bei den betroffenen Bauteilen zur Anwendung.

Bei Eigentumswohnungen sind energieeffiziente Sanierungen grundsätzlich von den Eigentümern zu tragen. Entsprechende Entscheidungen sind in der Praxis stark vom Umfang vorhandener Rücklagen abhängig. Sanierungsentscheidungen sind wesentlich schwieriger zu erlangen, wenn in hohem Ausmaß Eigenkapital eingeschossen oder Fremdfinanzierungen aufgenommen werden müssen (Hüttler 2008a). Gemäß § 31 WEG 2002 haben die Wohnungseigentümer zwingend eine angemessene Rücklage zur Vorsorge für Aufwendungen zu bilden. Diese sollte sich am längerfristigen Sanierungsbedarf (Vorausschau gem. § 20 WEG) einschließlich der Erreichung verbesserter thermischer Standards orientieren (Amann & Weiler 2009). Aufgrund des Fehlens entsprechender Mindest- oder Richtwerte reichen die angesparten Rücklagen aber häufig nicht aus, um Sanierungen größeren Umfangs ohne übermäßige Fremdfinanzierung und entsprechende Belastung der Eigentümer bewältigen zu können.

5.3.5 ERSATZNEUBAU

In einer wachsenden Zahl von Fällen ist es wirtschaftlich, ökologisch, stadtstrukturell, aber auch sozial vorteilhafter, Bestandsgebäude durch Neubauten zu ersetzen, statt zu sanieren. Diesbezügliche wohn- und förderungsrechtliche Regelungen sind sehr restriktiv gehalten. § 30 (2) Z. 14 MRG definiert zwar technische Abbruchreife als „wichtigen Grund“ für die Kündigung eines Mietverhältnisses (bei Zumutbarkeit und Ersatzbeschaffung). In der Praxis setzen Bestandsfreimachungen aber fast immer Kündigungsvereinbarungen mit hohen Abschlagszahlungen voraus (Amann & Weiler 2009).

Für den gemeinnützigen Sektor wurde mit der Wohnrechtsnovelle 2006 (BGBl I 2006/124) der Rechts tatbestand des „Re-Constructing“ eingeführt (Hüttler 2008b). Die ursprünglich beabsichtigte deutlich über das MRG hinausgehende Regelung eines entsprechenden Kündigungstatbestandes war allerdings politisch nicht durchsetzbar. Beschlossen wurde schließlich eine verpflichtende Gegenüberstellung der Kosten einer Sanierung gegenüber Abriss und Ersatzneubau (§ 23 Abs. 4d WGG).

6 FINANZIERUNG DES WOHNBAUS

6.1 WOHNBAUFÖRDERUNG DER LÄNDER

Die Wohnbauförderung der Länder spielt in fast allen Neubausegmenten eine sehr große Rolle, bei Eigenheimen häufig in Verbindung mit Darlehen der Bausparkassen, im großvolumigen Bereich gekoppelt mit Kapitalmarktfinanzierungen über Wohnbaubanken. Es kommen ihr zunehmend neue Funktionen zu. Durch implizite Sicherungsmechanismen gewinnt sie immer stärker Eigenkapitalcharakter, wodurch sie zu einer Verbilligung auch der anderen Finanzierungskomponenten beiträgt.

6.1.1 FÖRDERUNGS AUSGABEN NEUBAU

Die österreichischen Bundesländer wendeten 2011 € 1,780 Mio. für die Förderung des Wohnungsneubaus auf (gesamt € 2.660 Mio.). Rund ein Drittel dieses Betrags ging an den gemeinnützigen Wohnungssektor, ein Sechstel an die gewerbliche Wohnungswirtschaft und die verbleibende Hälfte an Privatpersonen und Gemeinden. 2011 wurde der Bau von rund 25.300 Wohnungen öffentlich gefördert, das sind knapp 60% des gesamten Wohnungsneubaus (siehe Kapitel 4.2, S. 18). Die Vergabe von Förderungen ist meistens an Preisbeschränkungen und Einkommensgrenzen gebunden. Aufgrund der großen Zahl und der Zugänglichkeit des geförderten Wohnungssektors für große Bevölkerungsteile beeinflusst der geförderte Wohnungsneubau auch das Preisgefüge am privaten Wohnungsmarkt. Er wirkt gleichzeitig dämpfend und stabilisierend.

6.1.2 FÖRDERUNGS AUSGABEN SANIERUNG

2011 wendeten die österreichischen Bundesländer rund € 730 Mio. für die Förderung der Wohnungssanierung auf. Diese Förderungen gingen sowohl an Privatpersonen, gemeinnützige Bauvereinigungen, gewerbliche Immobilieneigentümer, Gemeinden und sogar Mieter. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf umfassenden thermisch-energetischen Sanierungen, bei denen mehrere thermisch relevante Maßnahmen gleichzeitig durchgeführt werden (z.B. Gebäudehülle, Fenster, Dach, Heizung). Die ökologische Orientierung der Förderung trägt wesentlich zur Steigerung von Qualitätsstandards in der Sanierung über den geförderten Bereich hinaus bei.

In mehreren Regierungsdokumenten ist eine Sanierungsquote von >3% des Wohnungsbestandes pro Jahr verankert, um die Erreichung der Klimaziele sicherzustellen (z.B. Sanierungsstrategie 2007). Trotz des großen Einsatzes der Sanierungsförderung der Länder liegt die Sanierungsrate heute aber immer noch bei nur rund 1,0%. Mittlerweile stellen alle Länder großzügige Förderungsmodelle für thermisch anspruchsvolle Sanierungen zur Verfügung. Für Sanierungen in Passivhaus-Standard erreicht der Förderungsbarwert in einzelnen Bundesländern bis zu >50% der Kosten.

Die Förderungszusicherungen in der Sanierung zeigen eine längerfristig deutlich steigende Tendenz, ausgehend von rund 70.000 Förderungsfällen pro Jahr Anfang der 2000er Jahre auf ein weitgehend gleichbleibendes Niveau von rund 100.000 Sanierungsfällen zwischen 2005 und 2008. 2009 kam es zu einer Steigerung auf rund 120.000 Fälle. Nachdem dies vor allem Eigenheime betraf, dürfte der Impuls zu einem Gutteil vom Sanierungsscheck des Bundes ausgelöst worden sein. Aber immerhin wurde 2010 das hohe Niveau des Vorjahres gehalten, obwohl der Sanierungsscheck in diesem Jahr nicht zur Anwendung kam. 2011 kam es zu einem Rückgang auf ca. 100.000 Sanierungsfälle, v.a. aufgrund rückläufiger Einzelbauteilsanierungen.

Insgesamt ging die Dynamik der Sanierungsförderung vor allem vom Eigenheim aus. Wurden Anfang des Jahrzehnts nur etwas über 20.000 Eigenheime gefördert saniert, kletterte die Zahl bis 2010 auf fast 60.000 und fiel zuletzt auf nur mehr 42.000. Demgegenüber stiegen die Sanierungen im Geschosswohnungsbau von rund 50.000 Anfang des Jahrzehnts auf nicht mehr als zuletzt knapp 60.000.

Es werden somit heute um ein Vielfaches mehr Eigenheime gefördert saniert als neu errichtet. Das große Potenzial der energieeffizienten Sanierung von Eigenheimen zur Erreichung der Klimaziele Österreichs scheint somit langsam zu greifen.

6.1.3 WOHNBEIHILFEN

Nachfrageseitige Förderungen ergänzen die angebotsseitigen Förderungen. Die Bundesländer wenden jährlich rund € 380 Mio. für Wohnbeihilfen auf (2011). Früher wurden Wohnbeihilfen nur für Wohnungen gewährt, die objektgefördert errichtet worden sind. Dies war nötig angesichts eines Förderungsmodells, das Wohnungen zu Kosten unter dem Marktniveau bereitstellt, die aber dennoch die Leistungsfähigkeit einiger Haushalte übersteigen. Während des abgelaufenen Jahrzehnts haben die meisten Bundesländer (außer Niederösterreich) „allgemeine“ Wohnbeihilfen auch für den kommerziellen Mietwohnungssektor eingeführt. Dies wurde notwendig, weil der private Markt aufgrund forcierter Wohnungssanierungen immer weniger Wohnungen im untersten Preissegment anbietet.

6.1.4 AUFBRINGUNG DER FÖRDERUNGSMITTEL - ZWECKZUSCHÜSSE

Die Wohnbauförderung der Länder wurde bis 2008 in überwiegendem Ausmaß von zweckgebundenen Zuschüssen des Bundes gespeist (seit 1996 nominell gleichbleibend € 1,78 Mrd. p.a., d.s. ca. zwei Drittel der Fördermittel). Das verbleibende Drittel wurde aus Rückflüssen aus aushaftenden Darlehen und aus den Länderbudgets aufgebracht. Seither hat sich die Mittelaufbringung stark verlagert. Aus den Zweckzuschüssen sind Mittel aus den Länderbudgets geworden. Gleichzeitig hat sich der Anteil der Darlehensrückflüsse massiv erhöht und machte 2011 annähernd die Hälfte des Förderungsvolumens aus (€ 1,14 Mrd.).

Mit dem Finanzausgleich 2008 wurde das Wohnbauförderungszweckzuschussgesetz abgeschafft. Die Zweckzuschüsse wurden in Ertragsanteile umgewandelt und die Verwendung der Mittel somit in die alleinige Verantwortung der Länder übertragen. Mit dieser Übertragung der Ausgabenverantwortung wurde ein Jahrzehnte lang währender Kompetenzübergang der Wohnbauförderung vom Bund auf die Länder abgeschlossen.

Die Abschaffung der Zweckbindung wird seither in breiter Front kritisiert. Zweifellos war sie ein Garant für den kontinuierlichen Fortbestand des gesamten Systems der Wohnbauförderung. Die Zweckzuschüsse wurden mit den jeweils mehrjährig geltenden Finanzausgleichen festgelegt. Finanzausgleichsverhandlungen waren und sind ein zentrales Instrument zur Festlegung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Nachdem sie kaum je in Wahlkampfzeiten geführt wurden, sind diese Verhandlungen mehr von langfristiger Sachpolitik als von kurzfristiger Wahlpolitik geprägt. Dadurch gelang es jahrzehntelang, das System der Wohnbauförderung kurzfristigen wahlpolitischen Interessen und länderweisen Partikularinteressen zu entziehen. Ein sachliches Argument der Abschaffung der Zweckbindung war demgegenüber eine verbesserte Effizienz des Systems durch die Zusammenführung von Aufgabenkompetenz und Ausgabenkompetenz auf Länderebene. Tatsächlich trieb die zwangsweise Verwendung der Mittel für die Wohnbauförderung in den Jahren vor der Abschaffung

der Zweckbindung merkwürdige Blüten. In Jahren geringeren Bedarfs und angesichts verbesserter Förderungseffizienz öffneten sich Möglichkeiten des verringerten Mitteleinsatzes. Um Mittel legal aus dem System der Wohnbauförderung in andere Politikbereiche umzuleiten, wurden z.B. Anfang der 2000er Möglichkeiten geschaffen, auch nicht wohnbaurelevante Infrastruktur- und Klimaschutzmaßnahmen aus diesem Titel zu finanzieren sowie ausstehende Darlehensforderungen am Kapitalmarkt ohne Zweckbindung der Erträge zu veräußern. Die Mehrzahl der Bundesländer nutzte derartige Möglichkeiten, teilweise in sehr großem Umfang.

Eine Wiedereinführung der Zweckbindung erscheint nicht nur aus diesem Grund wenig erfolgversprechend. Es besteht auch seitens der Finanzpolitik weder des Bundes noch der Länder Bereitschaft dazu. Befürchtet wird u.a. die präjudizielle Wirkung auf andere Politikbereiche. Eine Aufschnürung des laufenden Finanzausgleichs wird keinesfalls in Erwägung gezogen. Eine der Forderungen betrifft die neuerliche Zweckbindung zumindest jenes Teils der Mittelaufbringung, der aus dem Wohnbauförderungsbeitrag stammt sowie der Rückflüsse aus aushaftenden Darlehen. Der Wohnbauförderungsbeitrag (BGBl. Nr. 13/1952) besteht aus jeweils 0,5% der Lohnsumme (Beitragsgrundlage in der Krankenversicherung) von Arbeitgeber- sowie Arbeitnehmerseite und belief sich 2011 gemäß Bundesvoranschlag auf € 825 Mio. (BMF 2012). Davon entfallen 80,55% auf die Länder. Das ist kaum mehr als ein Drittel der Wohnbauförderungszweckzuschüsse bis 2008 und weniger als ein Drittel der Förderungsausgaben 2011. Aus Sicht des Autors birgt eine solche Forderung mehr Gefahren als Nutzen. Denn einzelne Entscheidungsträger könnten aus der Zweckbindung nur dieses Betrags die Schlussfolgerung ableiten, dass mit diesen Wohnbauförderungsausgaben das Auslangen gefunden werden muss. Zweckmäßiger erscheint ein Mechanismus zur bedarfsorientierten Finanzierung, wie in Kapitel 7.1.1 dargestellt.

6.1.5 EFFEKTIVITÄT DER MAßNAHMEN

Das wohnungspolitische System im großvolumigen Neubau aus Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit gilt als europäisches Best Practice, wie in zahlreichen Studien dargelegt (z.B. Amann & Mundt 2011; Amann & Mundt 2010; Czasny 2004; Czerny & Weingärtler 2007; Lawson et al. 2010; Whitehead & Scanlon 2008). Angesichts dessen steht es nicht im Vordergrund der in dieser Studie unterbreiteten Maßnahmenvorschläge.

6.2 FÖRDERUNGSMABNAHMEN DES BUNDES

6.2.1 SANIERUNGSSCHECK

Zusätzlich zur Sanierungsförderung der Länder hat die Bundesregierung 2009 einen "Sanierungsscheck" eingeführt. Das Programm wurde 2011 auf mehrjähriger Basis wiedereingestellt. Es stehen dafür jährlich € 60 bis 70 Mio. zur Verfügung. Trotz der vergleichsweise geringen finanziellen Anreize ist das Programm erfolgreich, u.a. aufgrund der Abwicklung durch KPC (Kommunalkredit Public Consulting) und Bausparkassen mit ihrem sehr guten Marktzugang zu Eigentümern von älteren Eigenheimen.

6.2.2 STEUERLICHE FÖRDERUNGEN

Im Vergleich zum umfassenden Instrumentarium der objektbezogenen Wohnbauförderung spielen steuerliche Förderungen in Österreich, im Gegensatz zu vielen europäischen Ländern, eine untergeordnete Rolle, um Wohnungsneubau und Sanierung anzuregen.

Neben der in Kapitel 5.3.1 und 5.3.4 dargestellten begünstigten steuerlichen Absetzung für bestimmte Baumaßnahmen (insb. Erhaltungsarbeiten) haben Privatpersonen stark eingeschränkte Möglichkeiten der Absetzbarkeit von „Sonderausgaben“ für Aufwendungen zur Wohnraumschaffung und -sanierung (§ 18 EStG 1988) (IIBW 2005). Gemeinnützige Bauvereinigungen sind von der Körperschaftssteuer befreit.

6.2.3 EFFEKTIVITÄT DER MAßNAHMEN

Beim Sanierungsscheck des Bundes konnte insbesondere für das erste Jahr seiner Anwendung eine hohe Hebelwirkung nachgewiesen werden (Karner & Schleicher 2010). Die Nachfrage war in den Jahren 2011 und 2012 geringer. Die Maßnahme wird aber dennoch als effizient eingeschätzt.

Die steuerlichen Förderungen für Wohnungsneubau und Sanierung haben einen nachrangigen Stellenwert. Die Effektivität der einkommensteuerlichen Maßnahmen (Sonderausgaben) ist als gering einzuschätzen. Die ertragsteuerlichen Förderungen (Absetzung) haben im Sektor privater Mietwohnungen einen großen Stellenwert und großes Entwicklungspotenzial. Die KöSt.-Befreiung der gemeinnützigen Bauvereinigungen ist ein Schlüssel für die Sonderstellung des Sektors in der Immobilienwirtschaft.

6.3 FÖRDERUNGSMABNAHMEN DER GEMEINDEN

Neben den Ländern und dem Bund werden auch von den Gemeinden in großer Breite Förderungen für energieeffizientes Bauen vergeben. Zwei von drei Gemeinden verfügen über derartige Maßnahmen. Die Fördermitteldatenbank „Förderdata“ dokumentiert mehr als 5.300 Förderungen von Bund, Ländern, Gemeinden und Energieversorgern für den Neubau und für viele Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen am Gebäudestand (www.foerderdata.at).

6.3.1 EFFEKTIVITÄT DER MAßNAHMEN

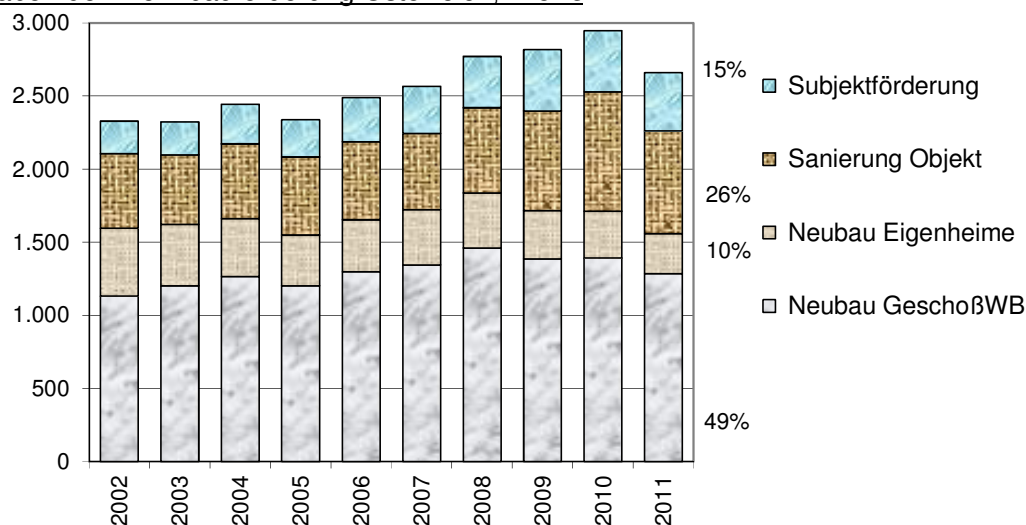
Angesichts der Fülle an Förderungen ist von massiven Doppelgleisigkeiten auszugehen. Allerdings sind kumulative Förderungen nicht per se negativ zu beurteilen.

6.4 AUSGABEN DES STAATS FÜR WOHNEN

6.4.1 WOHNBAUFÖRDERUNG DER LÄNDER

Die Bundesländer gaben 2011 insgesamt ca. € 2.660 Mio. an Wohnbauförderungsmitteln aus und damit um rund € 290 Mio. weniger als im vorangegangenen Jahr (-10%). Diese Ausgaben beinhalten Objektförderungen im Neubau (Geschoßwohnbau und Eigenheime mit zusammen € 1.560 Mio. = 58%) und in der Sanierung (€ 700 Mio. = 26%), sowie Subjektförderungen in der Form von Wohnbeihilfen, Eigenmittlersatzdarlehen und allgemeiner Wohnbeihilfe (€ 400 Mio. = 15%, s. Grafik 8).

Grafik 8: Ausgaben der Wohnbauförderung Österreich, Mio. €

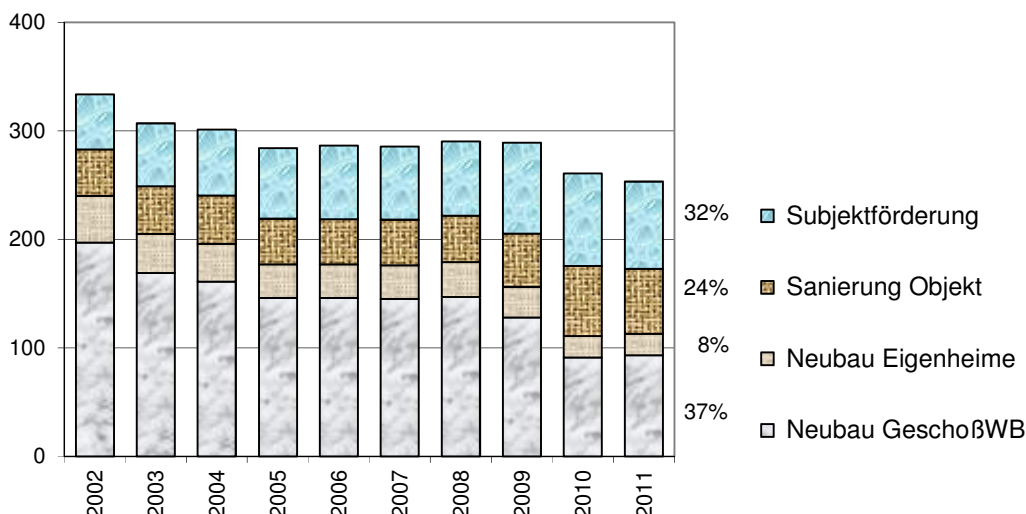


Anm.: Die bis 2008 dokumentierten Ausgaben für Infrastruktur/Sonstiges sind nicht berücksichtigt.

Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

Oberösterreich gab 2011 € 250 Mio. für die Wohnbauförderung aus, das ist ein Rückgang gegenüber dem Vorjahr um 3%. Noch klarer ist die Entwicklung in längerfristiger Entwicklung, hatte Oberösterreich in den 1990er Jahren doch Förderungsausgaben von bis zu € 500 Mio. Besonders stark rückläufig entwickelt sich die Objektförderung im großvolumigen Bereich, die von weit über € 200 Mio. in den 1990er Jahren auf zuletzt deutlich unter € 70 Mio. zurückging. Deutlich steigende Tendenz haben demgegenüber die Förderung für Sanierungen sowie die Subjektförderung. Letztere nimmt mittlerweile 33% der Förderungsausgaben ein, der im Bundesländervergleich mit Abstand höchste Anteil (der Österreich-Durchschnitt liegt bei 14%).

Grafik 9: Ausgaben der Wohnbauförderung Oberösterreich, Mio. €



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

Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

Tabelle 10: Benchmarks Förderungsgebarung

	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Ausgaben WBF 2011 Mio €	2.659	82	137	496	253	298	438	253	177	526
% WBF am Landes- budget 2010	k.A.	8,4%	5,9%	8,2%	5,3%	15,8%	7,1%	9,2%	10,4%	5,4%
WBF-Ausgaben pro Einwohner 2010, €	351	410	260	381	184	662	366	373	375	360
WBF-Ausgaben Neubau pro Einwohner 2010, €	233	370	193	227	110	521	242	281	293	203
WBF-Ausgaben Sanie- rung pro Einwohner, €	101	41	47	154	46	139	94	66	82	136
Anteil Eigenheim- förderung 2010	18%	25%	44%	27%	43%	10%	27%	6%	26%	2%

Quelle: BMF, Statistik Austria, IIBW

6.4.2 STAATSAUSGABEN FÜR WOHNBAUBEZOGENE MAßNAHMEN

Die monetäre Bewertung öffentlicher Förderungsausgaben ist mit umfangreichen Schwierigkeiten konfrontiert, indem verschiedene Ausgaben nicht klar zuordenbar sind oder völlig unterschiedliche Förderungsmodelle (z.B. Darlehen, verlorene Zuschüsse, Annuitätenzuschüsse, KEST.-Begünstigung) auf einen einheitlichen Barwert zusammen geführt werden müssen. Die nachfolgende Darstellung ist insofern nur als Näherungswert zu verstehen. Länder und Bund tätigten 2011 folgende Ausgaben für Maßnahmen des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung:

- a) Wohnbauförderung der Länder: Bei Förderungsausgaben von € 2.660 Mio. waren ca. € 1.590 Mio. Darlehen bzw. rückzahlbare Zuschüsse. Angesichts der heutigen Kapitalmarktkonditionen kann der Förderbarwert von Landesdarlehen mit 30-40% angesetzt werden. Unter Berücksichtigung dessen ergeben sich Barwert-Ausgaben von ca. € 1.700 Mio.
- b) Die Bausparförderung sowie die KEST.-Begünstigung von Wohnbauanleihen verursachten einen öffentlichen Aufwand von € 250-300 Mio.
- c) Die „Topfsonderausgaben“ bezeichnen die Absetzung von Ausgaben zur Wohnraumschaffung von der Einkommenssteuer. Sie beliefen sich 2009 auf insgesamt € 400 Mio. Eine genaue Abgrenzung der wohnungsbezogenen Ausgaben ist nicht möglich, kann jedoch mit rund der Hälfte angesetzt werden.
- d) Die Mietenbeihilfe im Rahmen der Sozialhilfe der Länder ist mit ca. € 50 Mio. zu beziffern.
- e) Der Sanierungsscheck des Bundes machte 2011 € 60-70 Mio. aus.
- f) Nachrangige Kosten verursachten u.a. die über die Finanzämter administrierte Mietzinsbeihilfe (€ 2 Mio.) und sonstige Ausgaben.
- g) Weitere Förderausgaben der Länder und Gemeinden können nicht beziffert werden, werden in der Gesamtberechnung aber mit einem Aufschlag von 10% berücksichtigt.

Aus diesen Ausgabenpositionen ergibt sich ein öffentlicher Aufwand von ca. € 2.500 Mio. Das entspricht 0,8% des Bruttoinlandsprodukts. Mit diesen wohnungsbezogenen öffentlichen Ausgaben liegt Österreich unter dem EU15-Durchschnitt.

6.5 VERMÖGEN DER PRIVATHAUSHALTE UND PRIVATE FINANZIERUNG DES WOHNBAUS

Die österreichischen privaten Haushalte verfügen über ein Finanzvermögen von € 471 Mrd., dem Schulden von „nur“ € 163 Mrd. gegenüber stehen. Das Nettovermögen beträgt somit € 308 Mrd. (OENB, 3.11.2011). Zusätzlich beträgt das Immobilienvermögen der österreichischen Haushalte € 700 bis 900 Mrd. (Fessler et al. 2009). Das heißt, dass 60% bis 70% des Gesamtvermögens der österreichischen Haushalte aus Immobilien besteht, aufgrund der Wertentwicklung von Wohnimmobilien seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise mit zuletzt deutlich steigender Tendenz.

Angesichts der globalen finanzwirtschaftlichen Unsicherheiten ist es aus volkswirtschaftlicher Sicht höchst wünschenswert, die Haushalte zu motivieren, deutlich mehr als bisher in den Neubau und die Sanierung des österreichischen Wohnungsbestands zu investieren. Investitionen in Wohnimmobilien tragen zur wirtschaftlichen Stabilisierung bei, sowohl aus Sicht des einzelnen Investors, als auch aus volkswirtschaftlicher Sicht. Der wirtschaftliche Impuls derartiger vorwiegend inlandswirksamer Maßnahmen ist ein wesentlicher Beitrag, um die Konjunktur zu stärken. Die starke Belebung der Neubautätigkeit im freifinanzierten Sektor seit dem Krisenjahr 2008 ist ein Beleg dafür, dass dies tatsächlich passiert. In wachsender Zahl lenken private Haushalte ihre Investitionen in freifinanzierte Wohnimmobilien um.

Allerdings gibt es klare Belege dafür, dass diese Entwicklung nur teilweise bauwirksam ist. Wie von Whitehead nachgewiesen, hat verstärkte Kaufkraft der Nachfrage wesentlich stärkere Effekte auf die Preise, als auf ein gesteigertes Angebot (Whitehead et al., 2008: 37). Die starke Dynamisierung insbesondere der Eigentumswohnungsmärkte in den österreichischen Metropolen ist also primär eine Folge der Verlagerung des privaten Investitionskapitals in die Immobilie.

7 EFFIZIENZPOTENZIALE HEBEN!

Die nachfolgenden Maßnahmenempfehlungen fokussieren auf jene Bestandssegmente, die einerseits mit den bestehenden Instrumenten noch unzureichend angereizt werden und andererseits besondere Eignung für private Investitionen haben.

7.1 FINANZIERUNG VON WOHNUNGSBAU UND SANIERUNG

7.1.1 SICHERUNG EINER BEDARFSORIENTIERTEN WOHNUNGSPRODUKTION

Nach Auslaufen der Zweckbindung der Wohnbauförderung erscheint es notwendig, Mechanismen zur Sicherung ausreichenden Wohnungsneubaus zu implementieren. Diese sollen die Länder nicht hinsichtlich bestimmter Förderungsausgaben, sondern hinsichtlich Zielgrößen für Wohnungsneubau und energieeffizienter Sanierung verpflichten.

Die Länder sind zu motivieren, nachhaltig Finanzierungsmodelle wie Darlehensförderungen zu forcieren. Sie sind hinsichtlich einer langfristig orientierten Wohnbauförderung Modellen wie (rückzahlbaren) Annuitätenzuschüssen weit überlegen.

7.1.2 EFFIZIENZPOTENZIALE IN DER SANIERUNGSFÖRDERUNG DER LÄNDER

Die Sanierungsförderung der Länder steht heute und mittelfristig vor folgenden wesentlichen Herausforderungen:

- a) Die Förderungsmodelle der Länder sind nach wie vor sehr heterogen. Eine weitere Angleichung in die Richtung jener Modelle mit den besten Effekten wäre zielführend. Gleichzeitig sollte aber angestrebt werden, die Novellierungshäufigkeit zu verringern. Angesichts häufig langwieriger Verfahren können sich Änderungen des Förderungsmodells während des Verfahrens als nachteilig erweisen.
- b) Die Mehrzahl der Bundesländer fördert energieeffiziente Sanierungen heute mit Annuitätenzuschüssen. Deutlich bessere Annahme verspricht das Förderungsinstrument des Einmalzuschusses, insbesondere für jene Förderungsnehmer (Wohnungseigentümer), die keinen Bedarf an Fremdfinanzierung haben. Einmalzuschüsse sind allerdings „Maastricht-schädlich“.
- c) Bei der Sanierungsförderung haben schon heute mehrere Bundesländer die Einkommensgrenzen flexibilisiert. Dies ist ein wesentlicher Aspekt zur besseren Inanspruchnahme der Förderung.
- d) Trotz der deutlich verbesserten Systeme der Sanierungsförderung ist ein Hauptproblem nach wie vor, die Förderungsnehmer zu größeren Sanierungstiefen zu bewegen.
- e) Eine Koppelung von thermischen Sanierungen mit seniorenbezogenen Maßnahmen verspricht große Potenziale, gerade angesichts des hohen Anteils älterer Bewohner von Eigenheimen.
- f) Die Förderungseinreichung sollte vereinfacht werden.
- g) Beratung und Fortbildung sollte deutlich intensiviert werden.
- h) Bei energieeffizienten Sanierungen in den Segmenten der Eigentumswohnungen und den privaten Mietwohnungen hat die Wohnbauförderung allein unzureichenden Zugriff. Hier muss es darum gehen, wohnrechtliche Reformen und Förderungsanreize in möglichst effektiver Weise zu kombinieren.

7.1.3 KOORDINATION UND BEREINIGUNG VON FÖRDERUNGEN

Im März 2012 wurde vom BMF der Entwurf einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über ein koordiniertes Förderwesen zur Begutachtung ausgesandt. Wenngleich wesentliche Inhalte des Entwurfs auf breite Ablehnung stießen und der Entwurf in der vorliegenden Form nicht weiterverfolgt wird, besteht die Ansicht, dass einige Aspekte des Papiers in Bezug auf die weitere Entwicklung der Wohnbauförderung wesentlich sind, insbesondere:

- die grundsätzliche Abstimmung von Förderungen zwischen verschiedenen Förderungsgebern (z.B. Länder, Gemeinden) zur Vermeidung von Mehrfachförderungen;
- die vorausgehende Festlegung von Förderungszielen;
- die Festlegung von qualitativen und quantitativen Indikatoren zur nachträglichen Evaluierung der Effektivität von Förderungen;
- die Implementierung effektiver Kontrollsysteme;
- die Dokumentation aller Förderungen und Verknüpfung mit der Transparenzdatenbank.

7.1.4 ANREIZE FÜR PRIVATE INVESTITIONEN

Wie in Kapitel 6.5 (S. 31) dargestellt, ist das private Vermögen der österreichischen Haushalte eine sehr ergiebige Ressource für Investitionen in Wohnbau und Sanierung. Die Belebung des freifinanzierten Neubaus (einschließlich Eigenheime) und des Sanierungsmarktes ist eine Folge einer derzeit beobachtbaren Verlagerung von Investitionspräferenzen privater Haushalte.

Es sollten strategische Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die Investition privaten Vermögens in Wohnungsneubau und Sanierung zu begünstigen. Dabei sollte es nicht nur um einmalige Impulse gehen, sondern um die Erschließung dieser Ressource als ergiebige Ergänzung zu anderen Finanzierungsquellen wie den Förderungen und institutionellem Investitionskapital. Angereizt werden sollten Investitionen in den Neubau und die Sanierung selbstgenutzter wie auch fremdgenutzter Wohnimmobilien. Der Schwerpunkt sollte auf baurelevanten Maßnahmen liegen. Damit kann ein höherer volkswirtschaftlicher Nutzen generiert werden als bei Kaufförderungen für Bestandsobjekte.

Folgende Instrumente versprechen hohe Effektivität:

- Steuerliche Förderung energieeffizienter Sanierungen (IIBW 2005);
- Wiederbelebung von Bauherrenmodellen;
- Einkommensteuerliche Förderung von Investitionen in den Neubau: eingeschränkt auf selbstgenutztes Eigentum, um Preiseffekte hinten zu halten; eingeschränkt auf besonders ambitionierte energetische Standards; zeitlich befristet, um eine rasche Änderung des Investitionsverhaltens zu bewirken.

7.2 KOSTENGÜNSTIGES BAUEN

Die Leistbarkeit von Wohnen ist eine permanente Herausforderung. Neben den Finanzierungskosten und den Grundstückspreisen ist dies insbesondere durch eine Dämpfung der Baukosten zu erreichen. Entsprechende Maßnahmen stehen in jüngster Vergangenheit intensiv zur Diskussion (WKO Tirol 2012, SN 9.5.2012). Vielversprechend sind insbesondere folgende:

7.2.1 ENERGETISCHE STANDARDS MIT AUGENMAß

Mit der Art. 15a B-VG-Vereinbarung von 2008 über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen wurde eine stufenweise Absenkung der thermischen Mindeststandards der Wohnbauförderung definiert. Mit 1.1.2012 wurden sie um weitere 20% gesenkt und liegen seither bei 20 bis 36 kWh/m².a Heizwärmebedarf (A/V <0,2 bzw. >0,8). Ein solcher Standard ist in mehrerlei Hinsicht problematisch:

- Die Zielgröße ist mit Maßnahmen an der Gebäudehülle nur schwer zu erreichen und kann den Einbau von Lüftungsanlagen mit Wärmerückgewinnung erzwingen, was erhöhte Investitions- und laufende Instandhaltungs- und Reinigungskosten nach sich zieht.
- Die Regelung basiert allein auf dem HWB-Wert (Heizwärmebedarf). Der HWB-Wert ist allerdings mit dem neuen Energieausweis nicht mehr die vorrangig anzuwendende Kennzahl, da er weder Kühlenergie, noch dezentral erzeugte Energie oder Sonneneintrag berücksichtigt. In der OIB-Richtlinie 6 von 2011 wird bereits nach EU-Vorbild auf die Gesamtenergieeffizienz abgestellt. Unter Verwendung dieser Kennzahl ist eine wesentlich größere Bandbreite an baulichen Konzepten umsetzbar, um vergleichbare Ergebnisse im Sinne des Klimaschutzes zu erreichen, insbesondere hinsichtlich der Nutzung erneuerbarer Energieträger und dezentraler Energieerzeugung z.B. durch solare Energie.

Die bisher geltende HWB-basierte Regelung ist somit in erheblichem Ausmaß kostenwirksam. Die verschärften thermischen Standards sind maßgeblich dafür verantwortlich dass ein stark wachsender Teil des Wohnungsneubaus aus dem geförderten Bereich ausscheidet. Dies hat zur Folge, dass dieser Teil des Neubaus den Lenkungseffekten der Wohnbauförderung verloren geht.

Da eine Aufschnürung des Finanzausgleichs nicht zur Diskussion steht, hat auch die damit verbundene Art. 15a B-VG-Vereinbarung Bestand. Einzelne Bundesländer zeigen allerdings bereits heute auf, dass vereinbarungskonform alternative Bewertungsmodelle auf Basis der Gesamtenergieeffizienz anwendbar sind.

Der bestehende rechtliche Rahmen steht in Gefahr, seine Übereinstimmung mit der gesellschaftlichen Realität zu verlieren. Angesichts der erheblichen weiteren Geltungsdauer der Art. 15a B-VG-Vereinbarung bis mindestens Ende 2014 (der geltende Finanzausgleich wurde bereits einmal um ein Jahr verlängert), empfiehlt es sich dringend, einen Annex zur Vereinbarung mit den erforderlichen geringfügigen Ergänzungen zu beschließen, ohne die Vereinbarung selbst in ihrer Substanz aufschnüren zu müssen.

Gemäß Art. 9 der EU-Gebäuderichtlinie soll ein Nationaler Plan ausgearbeitet werden um sicherzustellen, dass bis 2020 alle neuen Gebäude Niedrigstenergiestandard aufweisen. Eine koordinierte Vorgehensweise mit den Anforderungen der Wohnbauförderung und den zu verwendenden Kennzahlen ist sicherzustellen.

7.2.2 BEDARFSORIENTIERTE BARRIEREFREIHEIT

Barrierefreies Wohnen hat sich, basierend auf verfassungsrechtlichen Bestimmungen gegen Diskriminierung (Art. 7 (1) B-VG), im Neubau weitgehend durchgesetzt. Die Mehrheit der Bundesländer hat die diesbezügliche OIB-Richtlinie 4 „Nutzungssicherheit und Barrierefreiheit“ unterzeichnet und entsprechende Regelungen in ihre Förderbestimmungen aufgenommen. In diesen Ländern ist der geförderte großvolumige Wohnbau zur Gänze barrierefrei zu gestalten.

Die Kostenrelevanz dieser Regelung ist erheblich. Zwar kommen barrierefreie Wohnungen nicht nur behinderten Personen, sondern auch (zukünftigen) Senioren und Kindern zugute. Barrierefreiheit ist somit eine zentrale Maßnahme zur Umsetzung sozialer Nachhaltigkeit. Allerdings weisen Salzburger gemeinnützige Bauvereinigungen darauf hin, dass nur 0,3% ihrer Bewohner im Rollstuhl sitzen (SN 9.5.2012). Angesichts der einfachen Möglichkeit des Umzugs in unmittelbarer Nachbarschaft erscheint es sozial zumutbar, den Anteil an behindertengerecht ausgestatteten Wohnungen auf ein Drittel oder ein Viertel zu beschränken.

7.2.3 EINFACHERE BAULICHE STANDARDS

Österreich hat im europäischen Vergleich sehr anspruchsvolle bauliche Standards, insbesondere hinsichtlich Energieeffizienz, Schallschutz und Brandschutz. Eine Durchforstung des Baurechts der Länder birgt erhebliche Potenziale der Kosteneinsparung bei geringen Einbußen der bestehenden Qualitäten, z.B. hinsichtlich thermischer Standards (siehe 7.2.1) oder dem verpflichtenden Einbau von Aufzügen etc.

7.2.4 ABGESTUFTE STANDARDS FÜR BESONDERS GÜNSTIGEN SOZIALEN WOHNBAU

Der geförderte großvolumige Wohnbau in Österreich weist Standards der baulichen Ausführung und Ausstattung auf, die nicht nur zu den besten im europäischen Vergleich zählen, sondern auch z.T. den freifinanzierten Bereich übertreffen. Laufende Initiativen zu besonders günstigem sozialem Wohnbau mit reduzierten baulichen Standards für entsprechende Zielgruppen sind zu begrüßen.

7.2.5 STELLPLATZVERPFLICHTUNG

In einzelnen Regionen Österreichs müssen verpflichtend bis zu 2,3 Stellplätze pro Wohnung errichtet werden (SN 9.5.2012). Diese Anforderung erscheint kontraproduktiv, insbesondere im geförderten großvolumigen Bereich. Die Bundesländer sind aufgefordert, großvolumigen geförderten Wohnbau generell an eine ausreichende ÖV-Anbindung zu koppeln. In solchen Fällen erscheinen 1,5 Stellplätze pro Wohnung mehr als ausreichend. Bei Anbindung an hochrangigen öffentlichen Verkehr sollte die Stellplatzverpflichtung auf unter 1,0 reduziert werden.

7.2.6 WOHNUNGSGRÖßE UND PLANUNG

Die durchschnittliche Wohnfläche pro Person ist von 33m² Anfang der 1990er Jahre auf 43m² 2010 gestiegen (Statistik Austria, IIBW). Diese Entwicklung muss in absehbarer Zeit aufgrund der Notwendigkeit der Ressourceneinsparung zu einem Ende gelangen. Innovationen in Planung und Raumausstattung führen dazu, dass heute auch Wohnungen und Häuser moderater Größe allen Komfort bieten. Dies ist einerseits mit entsprechenden Rahmenbedingungen der Förderung umzusetzen. Andererseits sind Marketinginstrumente anzuwenden, um das Bewusstsein zu schaffen, dass eine optimale Wohnung (oder Haus) nicht notwendigerweise eine große sein muss.

Der österreichische soziale Wohnbau hat international zu Recht einen guten Ruf hinsichtlich seiner Architektur. Architektur für leistbaren Wohnbau soll aber immer auch kostensensibel sein. Damit sind nicht nur die Architekten angesprochen, sondern auch politische Entscheidungsträger und die von ihnen häufig eingesetzten Wettbewerbe, Kommissionen und Juries.

7.3 UMSETZUNG DER KLIMAZIELE IM WOHNUNGSNEUBAU

Die Wohnbauförderung der Länder ist ein effizientes Instrument zur Umsetzung von Klimazielen im Wohnungsneubau (siehe 7.1). Ergänzend dazu empfehlen sich folgende Maßnahmen zur Verbesserung der wohnungspolitischen Effizienz:

7.3.1 BAURECHTLICHE STANDARDS

Die Energieeffizienz-Standards für Wohnungsneubau sind neben der Wohnbauförderung auch im Baurecht festgeschrieben. Die baurechtlichen Standards und Anforderungen sind immer geringer als jene der Förderung. Im Zuge der Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie über die OIB-Richtlinie 6 werden aber auch im Baurecht der Länder ambitionierte thermische Standards definiert, die bis 2020 den „Fast-Nullenergie“-Standard und ein Kostenoptimum erreichen sollen. Dies betrifft nicht nur den Wohnbau, sondern den gesamten Hochbau.

Bei einer solchen Verschärfung der thermischen Standards im Baurecht ist sicherzustellen, dass die Möglichkeiten und Kapazitäten der Bau- und Bauprodukteindustrie sowie der Immobilienwirtschaft berücksichtigt werden. Bis 2020 wird sich der „Seitenabstand“ zwischen Baurecht und Wohnbauförderung sukzessive verringern, was sich nicht zuletzt auch in sinkenden Förderungsausgaben für thermische Standards auswirken sollte. Das eröffnet Potenziale für andere Investitionsmöglichkeiten der öffentlichen Hand.

7.3.2 NEUE ART. 15A B-VG-VEREINBARUNG ZUM KLIMASCHUTZ IM WOHNBAU

Mit dem kommenden Finanzausgleich (Geltung vermutlich ab 2015) steht auch eine neue Art. 15a B-VG-Vereinbarung als Ersatz der derzeit gültigen „über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen“ (siehe 7.2.1) an. Folgende Aspekte sind aus heutiger Sicht mit Nachdruck einzufordern:

- Gesamtenergieeffizienz als vorrangige Kennzahl;
- Übereinstimmung von Begriffsbestimmungen und Systematik mit der OIB-Richtlinie 6;
- Stärkere Einforderung von Maßnahmen des Bundes (Finanzierung, Wohnrecht, Bewusstseinsbildung, Forschung);
- Maßnahmen zur Förderungskoordination (siehe 7.1.3).

7.3.3 ERSATZNEUBAU

Abriß und Neubau sind in Österreich in vielen Fällen keine Alternative zu einer umfassenden Sanierung (siehe 5.3.5, S. 24). Dies hat mitunter negative Folgen nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in ökologischer und stadtstruktureller Hinsicht. In Deutschland wurde 2009 die Frage der Kündbarkeit von Mietverhältnissen zur wirtschaftlichen Verwertung eines Grundstücks durch Abbruch und Neubau durch eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs geklärt (Entscheidung des BGH vom 28.1.2009 zum § 573 Abs. 23 Nr. 3 BGB, Az.: VIII ZR 7/08). Auch in anderen Ländern sind Änderungskündigungen wegen Abbruch und Neubau aus wirtschaftlichen Gründen unproblematisch, wobei ein systematischer Rechtsvergleich noch aussteht. Es erscheint überfällig, dieses Thema in Österreich unter rationalen Gesichtspunkten zu diskutieren und Lösungen auszuarbeiten. Entsprechende gesetzliche Ansatzpunkte im WGG sind weiter zu präzisieren, i.e. allgemeingültige Parameter für die Vorwegprüfung der Wirtschaftlichkeit von Sanierungen gegenüber Abbruch und Neubau gem. § 23 Abs. 4d WGG.

7.4 UMSETZUNG DER KLIMAZIELE IN DER WOHNUNGSSANIERUNG

Die Ankurbelung der Wohnhaussanierung ist per se eine Klimaschutzmaßnahme, da Sanierungen in Zukunft (in Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie) kaum mehr ohne Energieeffizienzmaßnahmen auskommen werden. Neben den in Kapitel 7.1 dargestellten Maßnahmen zur Finanzierung energieeffizienter Sanierungen muss es gelten, folgende nicht-finanziellen Maßnahmen umzusetzen:

7.4.1 POLITISCHES BEKENNTNIS ZUR ENERGIEPOLITISCHEN DIMENSION DES WOHNRECHTS

Ein Grund für die jahrelange Stagnation bei der Reform des Wohnrechts wird darin gesehen, dass wichtige Interessengruppen und Teile der Politik das Wohnrecht als primär sozialpolitisches Instrument betrachten. Diese Einschränkung ist heute nicht mehr haltbar. Die Instrumentalisierung des Wohnrechts für energie- und umweltpolitische Ziele ist ein unverzichtbarer Schritt zur Erreichung der Klimaziele.

Die Argumentation, dass der großvolumige Wohnbau nur für Treibhausgasemissionen im niedrigen einstelligen Prozentbereich verantwortlich sei, ist kontraproduktiv. Es müssen alle Maßnahmen getroffen werden, die unter ökonomisch, sozial und politisch rationalen Rahmenbedingungen möglich sind, um die Treibhausgasemissionen und die Energieabhängigkeit zu minimieren. Die Bereitstellung von Raumwärme erfolgt im Niedrigtemperaturbereich. Für diese Aufgabe stehen vielfältige billig zu erschließende Energiequellen zur Verfügung. Der gänzliche Verzicht auf fossile Energieträger für Raumwärme ist eine realistische, wirtschaftlich zweckmäßige und sozial zumut- und bewältigbare Aufgabe.

7.4.2 ERHÖHUNG DER SANIERUNGSRATE

In mehreren Regierungsdokumenten (z.B. in der Klimastrategie 2007, nicht aber in der Art. 15a B-VG-Vereinbarung von 2008 und der aktuellen Regierungserklärung) ist als Zieldefinition die Erhöhung der Sanierungsrate auf 3% p.a. festgeschrieben. Die Zielgröße von umfassenden thermischen Sanierungen im Ausmaß von 3% des gesamten Wohnungsbestands pro Jahr sollte allen Reformvorhaben zugrunde gelegt werden.

Die Umsetzung dieses Ziels hat umfassende wirtschaftspolitische und Beschäftigungseffekte. Für die Sanierung des Gebäudebestandes an Ein- und Zweifamilienhäusern der Bauperiode 1900 bis 1980 resultieren Sanierungskosten bei einer jährlichen Sanierungsrate von 3 % von ca. 1,7 Mrd. €/a. Für diesen Gebäudebestand wurden Energieeinsparpotentiale von ca. 10,2 TWh/a und CO₂-Reduktionspotentiale von ca. 3,3 Mio. t pro Jahr ermittelt. Bei durchschnittlichen Energieträgerkosten von 80 €/MWh können Energiekosten in der Höhe von 815 Mio. € pro Jahr eingespart werden. Durch die Investitionen in energieeffiziente Sanierung werden in Österreich knapp 30.000 Vollzeitbeschäftigungen geschaffen bzw. gesichert. Das bedeutet, pro Million €, die in energieeffiziente Sanierung investiert werden, ergeben sich Beschäftigungswirkungen von etwa 14 Beschäftigungsverhältnissen (Köppl et al. 2008: 41, 46).

7.4.3 DIFFERENZIIERTES MAßNAHMENBÜNDEL

Tabelle 3 (S. 14) verdeutlicht die sehr unterschiedlichen Sanierungspotenziale der einzelnen Bestandssegmente, wie auch die bisher erreichten sehr unterschiedlichen Sanierungsraten. Offensichtlich erfordert die Erreichung einer Sanierungsrate von durchschnittlich 3% ein differenziertes Maßnahmenbündel für die unterschiedlichen Wohnungsbestandssegmente. Die untenstehende Tabelle 11 gibt einen Überblick über die Wirksamkeit bisheriger Maßnahmen und Potenziale von Reformvorschlägen.

Tabelle 11: Wirksamkeit bisheriger Maßnahmen, Potenziale von Reformvorschlägen

	Eigenheime	Mehrwohnungsbau		
		Private Miete	Eigentumswohnungen	GBV / kommunale Mietwohnungen
Heutige Sanierungsrate	unzureichend	unzureichend	unzureichend	annähernd ausreichend
BISHERIGE MAßNAHMEN				
Wirksamkeit Sanierungsförderung der Länder	gering	gering	eingeschränkt	gut
Wirksamkeit Sanierungsscheck des Bundes	gut, aber quantitativ unzureichend	gering	eingeschränkt	gering
Wirksamkeit wohnrechtlicher Regelungen	Ineffektiv	ineffektiv	ineffektiv	sehr gut
Wirksamkeit Bewusstseinsbildung	eingeschränkt	gering	eingeschränkt	hoch
POTENZIALE VON REFORMVORSCHLÄGEN				
Höhere Förderungen (WBF)	eingeschränkt	eingeschränkt	eingeschränkt	eingeschränkt
Höhere Förderungen (Sanierungsscheck)	hoch	eingeschränkt	hoch	eingeschränkt
Steuerliche Anreize	hoch	hoch	eingeschränkt	eingeschränkt
Wohnrechtliche Maßnahmen	Gering	hoch	hoch	bereits weitgehend umgesetzt

Quelle: IIBW

7.4.4 WOHNRECHTLICHE REFORMEN ZUR FINANZIERUNG VON SANIERUNGSMABNAHMEN

Wohnrechtliche Reformen haben gemäß Tabelle 11 besondere hohe Potenziale in Hinblick auf die Bestandssektoren privater Mietwohnungen und Eigentumswohnungen. Im aktuellen Regierungsprogramm sind zahlreiche sinnvolle Reformen aufgelistet, dürften aber in dieser Legislaturperiode nicht umsetzbar sein (siehe 1.2, S. 10). Folgende wohnrechtliche Maßnahmen könnten die Finanzierung von umfassenden thermisch-energetischen Sanierungen insbesondere in den Segmenten privater Mietwohnungen und Eigentumswohnungen wesentlich vorantreiben.

Bei privaten Mietwohnungen besteht nach geltendem Recht die generelle Problematik, dass die Investition für energetische Maßnahmen vom Eigentümer zu tragen sind, der Nutzen in Form geringerer Energiekosten und eines höheren Wohnkomforts aber dem Mieter zugutekommt. Der Eigentümer profitiert allenfalls durch eine Wertsteigerung der Immobilie, die allerdings nur mittelbar monetär umsetzbar ist. Die dargestellten Maßnahmen a) bis f) zielen auf eine Auflösung dieses Nutzer-Investor-Dilemmas. Sie spiegeln unterschiedliche Herangehensweisen an die Problematik und sind insofern nur eingeschränkt kombinierbar. Noch weiter als diese Maßnahmen gehen die Vorschläge einer Neukonzeption von Erhaltung und Verbesserung (siehe 7.5.1, S. 41) und einer generellen Reform der Preisbildung nach deutschem Vorbild (siehe 7.5.2, S. 42).

a) Sanierungsanreize durch Preisregelung

Das Wohnrecht sieht sehr vielfältige Preisregelungen vor (siehe 5.2, S. 21). Große Anreize verspricht das Modell, dass Wohnungen im Vollanwendungsbereich des MRG bei Durchführung umfassender

thermisch-energetischer Sanierungen bei Neuvermietung nicht mehr dem Mietzinsregime des Richtwertgesetzes, sondern der Angemessenheit unterliegen. Als Voraussetzung bietet sich an, dass die Sanierung eine Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz von mindestens 50% bewirkt. Bestandsmieter profitieren von der Sanierung ohne Mieterhöhung. Die rechtliche Umsetzung wäre durch einen neuen § 53a MRG in Anlehnung an die bestehende Regelung, dass Wohnungen mit begünstigt zurück bezahlten Förderungen angemessen vermietet werden können, möglich. Um die rasche Wirksamkeit einer solchen Maßnahme sicherzustellen, ist eine Befristung auf z.B. 10 Jahre denkbar (Schneeweiss 2011).

Ein ergänzender Vorschlag sieht inverse Anreize vor, indem vermietete Eigentumswohnungen, die bisher dem Angemessenheitsregime unterliegen, bei innerhalb einer Frist verabsäumter thermischer Sanierung in das strengere Richtwert-Regime überführt werden.

b) Einheitliche Regelung für die Finanzierung von Erhaltung und Verbesserung

Angesichts des Erfolgs des EVB im WGG-Regime steht dessen Anwendung auch für andere Wohnrechtsregime zur Diskussion. Denkbar wäre die Einführung eines generellen Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrags im MRG analog zu § 14d WGG (Köppl et al. 2008: 38.). Allerdings erweist sich die Koppelung mit den bisherigen Finanzierungsquellen für Erhaltungsmaßnahmen (Mietzinsreserve, zukünftiger Hauptmietzins) als schwierig, v.a. aufgrund des nicht gegebenen Kostendeckungsprinzips.

c) Thermische Maßnahmen als Erhaltungsarbeiten

Umfassende thermische Sanierungen einschließlich dem Einbau moderner haustechnischer Anlagen mit kontrollierter Wohnraumlüftung oder Solaranlagen etc. sollten, entgegen geltendem Recht (siehe 5.3.1, S. 22), jedenfalls der Erhaltung zugeordnet werden, auch wenn zuvor keine erhebliche Beschädigung von Fassaden und Anlagen bestand.

Dies impliziert, dass umfassende thermische Sanierungen jedenfalls als wirtschaftlich im Sinne der §§ 3 Abs. 2 Z 5 MRG bzw. 14a Abs. 2 Z 5 WGG aufzufassen sein sollten. Weiters impliziert eine solche Neuregelung, dass beim Erhaltungsbegriff vom Stand der Technik zum Errichtungszeitpunkt abgegangen wird, ohne daraus einen Zwang zu permanenter Modernisierung abzuleiten.

Im aktuellen Regierungsprogramm ist eine Erweiterung des Erhaltungsbegriffs festgelegt, wurde bislang aber wohnrechtlich nicht umgesetzt.

d) Umlegung von Sanierungskosten auf die Miete nach deutschem Vorbild

Das deutsche BGB sieht schon seit 2001 die Möglichkeit vor, bei Maßnahmen „die den Gebrauchswert der Mietsache nachhaltig erhöhen, die allgemeinen Wohnverhältnisse auf Dauer verbessern oder nachhaltig Einsparungen von Energie oder Wasser bewirken (Modernisierung)“ die Miete anzuheben (§ 559 BGB, s. Robor 2012). Die Anhebung ist unbefristet bis zu jährlich 11% der für die Modernisierung aufgewendeten Kosten zulässig. Diese Regelung erweist sich in Deutschland als weitgehend effizient, wenngleich ihre Wirkungsweise eng vom dort geltenden Vergleichsmietensystem abhängt (siehe 7.5.2, S. 42). Übertragen auf österreichisches Recht könnte eine solche Regelung die nach § 18 MRG mögliche, in der Praxis unzureichend funktionsfähige Erhöhung des Hauptmietzinses ersetzen.

e) Einsparfinanzierung (Contracting) in allen Wohnrechtsregimen

Die Nutzung von eingesparten Energiekosten für die Refinanzierung von energieeffizienten Sanierungen (Einsparfinanzierung / Contracting) ist eine überzeugende Maßnahme, die im gemeinnützigen

Sektor schon seit Jahren erfolgreich praktiziert wird. Die Anwendung des Instruments auch auf private Mietwohnungen erscheint zweckmäßig, bedarf aber einiger begleitender Regelungen.

f) Wohnrechtliche Ermöglichung von Warmmieten

Die Ermöglichung von Warmmieten (Mieten inkl. Betrieb- und Heizkosten, aber ohne Kosten für Warmwasser und sonstige Haushaltsenergie) erscheint als geeignete Maßnahme, um das Nutzer-Investor-Dilemma von thermischen Sanierungen aufzulösen. Damit kommen sinkende Energiekosten unmittelbar dem Eigentümer zugute, der daraus Sanierungsaufwendungen refinanzieren kann.

Die Neubauförderung einiger Bundesländer stellt bereits heute auf maximale Nutzerkosten inkl. Heizung ab. Dies ist insbesondere bei Gebäuden in Passivhausstandard sinnvoll, wo eine Abrechnung der Heizkosten auf Basis der Wohnfläche statt der bezogenen Energie wesentlich einfacher und wegen der Kosten der Ablesung des Energieverbrauchs auch günstiger ist. Bei Passivhausstandard ist auch das Risiko für negative Anreize beim Heizen vernachlässigbar.

g) Dispositive Mindestrücklage im WEG

Das aktuelle Regierungsprogramm sieht für die laufende Legislaturperiode die Einführung einer dispositiven Mindestrücklage im WEG unter Berücksichtigung von Alter und Erhaltungszustand des Hauses vor (siehe 1.2, S. 10); „dispositiv“ zu dem Zweck, dass die Eigentümergemeinschaft mehrheitlich einen geringeren Satz beschließen kann. Dieser Ansatz bedeutet eine Umkehrung der Abstimmungsautomatik, die bislang häufig die Bildung angemessener Rücklagen verhindert hat. Die Koppelung an das Alter des Gebäudes analog zum WGG (dzt. bis zu 1,62 €/m² pro Monat) ist leichter umsetzbar als eine an den energetischen Standard (Hüttler 2008a: 11/12, 20).

Zweckmäßig wäre in diesem Zusammenhang auch, die gesetzlich vorgesehene Vorausschau zu Erhaltungs- und Verbesserungsmaßnahmen gem. § 20 WEG zu präzisieren. Denn üblicher Weise umfasst diese Vorausschau Zeiträume von kaum mehr als 3 Jahren, was inkompatibel mit den erforderlichen Vorläufen für umfassende thermische Sanierungen ist (Gantner 2005: 53).

h) Neukonzeption des Betriebskostenbegriffs

Zur Forcierung von Sanierungen mit Passivhauskomponenten wäre es zweckmäßig, die Verrechenbarkeit von laufenden Kosten für kontrollierte Lüftungsanlagen, v.a. dezentrale, sowie alternative Energiesysteme im Rahmen der Betriebskosten gemäß § 21 MRG oder als Anteil an besonderen Aufwendungen gemäß § 24 MRG zu ermöglichen.

7.4.5 WOHNRECHTLICHE REFORMEN ZU ENTSCHEIDUNGSFINDUNG UND RECHTSDURCHSETZUNG

i) Vereinfachung bei der Sanierungsvereinbarung im MRG

Wenn die Mietzinsreserve nicht ausreicht und ein Erhöhungsverfahren gem. § 18 MRG vermieden werden soll, besteht die Möglichkeit, eine Sanierungsvereinbarung mit allen Mietern gem. § 16 Abs. 10 und 11 MRG abzuschließen. Es können Mieterhöhungen bis zur Angemessenheit vereinbart werden. Dieses partizipatorische Instrument könnte wesentlich effektiver eingesetzt werden, wenn entgegen heutiger Praxis auf eine qualifizierte Mehrheit von z.B. 75% der Mieter (Nutzflächenschlüssel) abgestellt würde. Die Sanierungsvereinbarung ist ein Schlüssel für die Anwendbarkeit des Sanierungsschecks des Bundes im privaten und gemeinnützigen Mietensegment.

j) Willensbildung im WEG

Im aktuellen Regierungsprogramm ist eine Flexibilisierung der Willensbildung im Wohnungseigentum festgeschrieben (siehe 1.2, S. 10). Für die Umsetzung des Vorhabens steht z.B. das Modell mit Quoren mit doppelten Mehrheiten zur Diskussion, indem die Abstimmung voraussetzt, dass sich ein Mindestanteil der Eigentümer beteiligt (bei Versammlungen oder schriftlich, z.B. die Hälfte). Bestimmte Maßnahmen sind dann mit qualifizierter Mehrheit der Abstimmenden (z.B. zwei Drittel) beschließbar. Weiterführende Vorschläge gehen bis zu einer Zustimmungspflicht der Miteigentümer, sofern die Finanzierung der Maßnahmen aus angemessenen Rücklagen und zu erwartenden Energiekosteneinsparungen (Contracting) gesichert ist.

k) Duldungspflichten des Mieters

Den Duldungspflichten des Mieters sind nach geltendem Recht enge Schranken gesetzt (siehe 5.3.2, S. 23). Zur Forcierung umfassender thermischer Sanierungen sollten die Duldungspflichten ausgeweitet werden und z.B. auch den Ersatz von Einzelofen- und Etagenheizungen durch Hauszentralheizungen (Fernwärme), den Einbau von Lüftungsanlagen oder die Einhausung von Terrassen umfassen.

l) Nachbarschaftsrecht im ABGB

Im Nachbarschafts- oder Dienstbarkeitsrecht des ABGB sollten Regelungen geschaffen werden, dass das Nachbargrundstück zum Zweck der Durchführung von Energiesparmaßnahmen benutzt werden kann, und zwar dauerhaft bis der Nachbar dort selber anbaut (siehe S. 16).

7.4.6 SANIERUNGSPFLICHT

In Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie ist es geltendes Recht, dass bei umfassenden Sanierungen ambitionierte thermische Standards zwingend vorgeschrieben sind (OIB-Richtlinien).

Heftig diskutiert wird die Frage weitergehender Sanierungspflichten in Form von baurechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen. In Deutschland wurde mit der Energieeinsparverordnung (EnEV) 2009 die Dämmung der obersten Geschossdecke für alle Wohn- und beheizten Nichtwohnbauwerke vorgeschrieben. Bis Ende 2011 sollten flächendeckend entsprechende Nachweise vorgelegt werden. Ordnungswidrigkeiten sollten mit bis zu € 15.000 geahndet werden. Freilich erweist sich die Durchsetzung der Maßnahme mit gegebenenfalls notwendigen Ersatzmaßnahmen als schwierig. Jedenfalls aber sollte die Thematik öffentlich diskutiert werden. Eigentum ist mit Verpflichtungen verbunden, auch gegenüber der Umwelt.

7.5 LIBERALISIERUNG DES WOHNRECHTS

Die mit den nachfolgend empfohlenen Maßnahmen geforderte Liberalisierung des Wohnrechts ist keineswegs mit einer Forderung nach Deregulierung gleichzusetzen. Denn wie Korinek und Holoubek (2008) treffend ausführen, bedeutet Liberalisierung i.A. nicht weniger, sondern mehr und bessere Regulierung.

7.5.1 NEUKONZEPTION VON ERHALTUNG UND VERBESSERUNG,

KONSOLIDIERUNG MIT DER STEUERRECHTLICHEN KONZEPTION

Die wohnrechtliche Unterscheidung zwischen Erhaltung und Verbesserung ist zu einem Knackpunkt jeder Reformdebatte und zu einem wahren Bergwerk der Rechtsprechung geworden. Dabei stellt sich

durchaus die Frage, ob eine solche Unterscheidung zweckmäßig und zeitgemäß ist. Die haarscharfe Trennlinie zwischen Erhaltung und Verbesserung hat zu eigenartigen Differenzierungen zwischen den Wohnrechtsregimen geführt, die so eigenartigen Konstrukte wie „fiktiven Erhaltungsarbeiten“ hervorgerufen haben. Ein weiteres Indiz für die Problematik dieser Sachlage ist die weitgehend inkonsistente Entwicklung der parallelen steuerrechtlichen Begriffe Instandhaltung, Instandsetzung und Herstellung. In Deutschland fehlt eine solche Unterscheidung und sie scheint niemandem wirklich abzugehen. Verwandt damit und ähnlich problematisch ist die Unterscheidung im WEG in ordentliche und außerordentliche Verwaltung.

Die Entwicklung eines neuen wohn- und steuerrechtlichen Bewirtschaftungsregimes scheint überfällig. Sie setzt freilich einen internationalen Rechtsvergleich voraus, um von den Besten im europäischen Vergleich lernen zu können. Einschränkend ist festzuhalten, dass die Bemühungen um ein rechtsformübergreifendes Gebäudebewirtschaftungsgesetz Anfang der 2000er Jahre kläglich gescheitert sind (FGW 2004).

7.5.2 REFORM DER PREISBILDUNG NACH DEUTSCHEM VORBILD

Wie in Kapitel 5.2 (S. 21) dargestellt, sieht das österreichische Wohnrecht nicht weniger als sieben Mietzinsbildungsregime vor. Die sachlich kaum begründete enorme Komplexität ist insofern problematisch, als sich das Wohnrecht an Konsumenten wendet. Mangelnde Nachvollziehbarkeit der Regelungen ist u.a. auch ein Problem des Konsumentenschutzes.

Ein vielversprechender Ausweg ist das deutsche Vergleichsmietensystem. Es verbindet einen primär marktwirtschaftlichen Zugang mit maximaler Transparenz und effizienten Eingriffsmöglichkeiten für den Gesetzgeber. Die Markttransparenz, die die Mietenspiegel bieten, bedeutet eine massive Stärkung der Marktmacht der Konsumenten in der ansonsten von Informationsungleichgewicht zwischen Vermieter und Mieter geprägten Situation am Wohnungsmarkt. Der deutsche Mietenmarkt entwickelt sich seit vielen Jahren sehr konstant im Bereich der Inflationsrate. Boom-Regionen haben Entwicklungen im mittleren einstelligen Prozentbereich, viele ländliche Regionen demgegenüber stagnierende Mieten. Daran änderte sich, im Gegensatz zu fast allen europäischen Ländern, auch während der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise nichts. Die Preisdynamik kann leicht beeinflusst werden, indem der Zeitraum der Vergleichsmieten verkürzt oder verlängert wird. Die erreichte Kontinuität und Krisenresistenz sind besonders überzeugende Kennzeichen dieses Systems.

Hinsichtlich der Generierung der Marktdaten für die regionalen Mietenspiegel wären innovative Technologien unter Verwendung von Wiki-Software denkbar, indem Mieter und Vermieter auf einer gemeinsamen Internet-Plattform Inputs liefern, die sich mit zunehmender Datenfülle zu einer konsistenten Datenbasis verdichten.

7.6 „REFORMKULTUR“

Die letzte große Wohnrechtsreform war das Dritte Wohnrechtsänderungsgesetz 1994 (3. WÄG). Über annähernd zwanzig Jahre hinweg ist es zu nicht viel mehr als inkrementellen Änderungen im Wohnrecht gekommen. Ein Hauptgrund wird in ideologisch verbrämten Stellungskämpfen der Regierungsparteien gesehen, wobei historisch überholte Rollenbilder von Mieter- und Vermieterseite sachlichen Lösungen im Wege standen und stehen. Die wohnrechtliche Stagnation in der laufenden Legislaturperiode hängt von einem Detailproblem ab („Thermenfrage“), das einen Wohnungsbestand von geschätzt kaum 3% betrifft. Es wird als politisches Managementversagen aufgefasst, dass es nicht ge-

lingt, dieses strittige Detailproblem zu isolieren („agree to disagree“), und gleichzeitig die zahlreichen Reformvorhaben, über die grundsätzlicher Konsens besteht, umzusetzen.

Die umfangreichen Herausforderungen einer Reform des Wohnrechts benötigen eine neue „Reformkultur“. Nur wenn es gelingt, ein Klima der Innovation und Lösungsorientierung zu schaffen, wird es möglich sein, im Wohnrecht ähnlich gute und europaweit anerkannte Ergebnisse zu erzielen, wie beim österreichischen Modell von Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit.

7.7 ADRESSATEN DER EMPFEHLUNGEN

Die vorgelegten Empfehlungen richten sich an das gesamte Spektrum an Kompetenzträger im österreichischen Wohnungswesen (siehe Tabelle 1, S. 11). Untenstehende Tabelle 12 gibt einen Eindruck von der Komplexität der Aufgabe.

Tabelle 12: Adressaten der Empfehlungen

	Wirtschaftsministerium	Justizministerium	Finanzministerium	Umweltministerium	Länder	Gemeinden
Finanzierung von Wohnungsbau und Sanierung						
Sicherung einer bedarfsorientierten Wohnungsproduktion					●	
Effizienzpotenziale in der Sanierungsförderung der Länder					●	
Koordination und Bereinigung von Förderungen			●		●	●
Anreize für private Investitionen			●			
Kostengünstiges Bauen						
Energetische Standards mit Augenmaß				●	●	
Bedarfsorientierte Barrierefreiheit					●	
Einfachere bauliche Standards					●	
Abgestufte Standards für besonders günstigen sozialen Wohnbau					●	
Stellplatzverpflichtung					●	
Wohnungsgröße und Planung					●	
Umsetzung von Klimazielen im Wohnungsneubau						
Baurechtliche Standards					●	
Neue Art. 15a B-VG-Vereinbarung zum Klimaschutz im Wohnbau				●	●	
Ersatzneubau	●	●				
Umsetzung von Klimazielen in der Wohnungssanierung						
Bekenntnis zur energiepolitischen Dimension des Wohnrechts	●	●		●	●	
Erhöhung der Sanierungsrate / Differenziertes Maßnahmenbündel	●	●	●		●	
Wohnrechtliche Reformen zur Finanzierung		●				
Wohnrechtliche Reformen zu Entscheidungsfindung		●				
Sanierungspflicht	●	●	●		●	
Liberalisierung des Wohnrechts						
Neukonzeption von Erhaltung und Verbesserung	●	●				
Reform der Preisbildung nach deutschem Vorbild	●	●	●		●	●
„Reformkultur“	●	●	●	●	●	●

8 ANHANG

8.1 ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Kompetenzverteilung Wohnungswesen	11
Tabelle 2:	Wohnungsbestandssegmente 2010 (Hauptwohnsitze)	12
Tabelle 3:	Bestandssegmente 2010 (Hauptwohnsitze) und Sanierungsbedarf	14
Abbildung 4:	Wohnungsneubau / Baubewilligungen Österreich	17
Abbildung 5:	Wohnungsneubau / Baubewilligungen Oberösterreich	17
Abbildung 6:	Wohnungsneubau, Förderungszusicherungen Österreich	18
Abbildung 7:	Wohnungsneubau, Förderungszusicherungen Oberösterreich	19
Grafik 8:	Ausgaben der Wohnbauförderung Österreich, Mio. €	29
Grafik 9:	Ausgaben der Wohnbauförderung Oberösterreich, Mio. €	29
Tabelle 10:	Benchmarks Förderungsgebarung	30
Tabelle 11:	Wirksamkeit bisheriger Maßnahmen, Potenziale von Reformvorschlägen	38
Tabelle 12:	Adressaten der Empfehlungen	44

8.2 LITERATUR

- Amann, W. & Mundt, A. (2009): Rückläufige Bewilligungszahlen versus Wohnungsbedarf / Leerstandsdaten im GBV-Sektor / Vorausschätzung Wohnbeihilfe, Wien: IIBW, im Auftrag der Arge Bau!Massiv.
- Amann, W., Mundt, A. (2010): Indicators of an Integrated Rental Market in Austria. In: The Housing Finance International Journal, Winter 2010.
- Amann, W., Mundt, A. (2011): Berichtstandard Wohnbauförderung 2011 (Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Wien).
- Amann, W., Weiler, T. (2009): Wohnbauförderung, Wohnrecht, Steuerrecht. In: Hüttler e.a. (2009): Zukunftsfähige Wohngebäudemodernisierung (ZUWOG) (Wien: e7, gefördert vom Österreichischen Klimafonds).
- Ball, M. (2011): RICS European housing review 2011 (London et al., Royal Institution of Chartered Surveyors).
- Bauer, E. (2005): Entwicklung der Wohnungskosten. Ursachen, lang- und kurzfristige Effekte, Auswirkungen. (Wien, GBV).
- Bausozialpartner (2008): Förderungsprogramm der Bau-Sozialpartner an Bund und Länder: Maßnahmenpaket zur Reduktion des Energieverbrauchs im Gebäudesektor (Wien, Fachverband Steine-Keramik, Bundesinnung Bau, Gewerkschaft Bau-Holz, IIBW).
- BMF (2012): Arbeitsbehelf Bundesfinanzgesetz 2012. Erläuterungen zum Bundesvoranschlag (Wien: Bundesministerium für Finanzen).
- Czasny, K. (2004): Internationaler Vergleich wohnungsbezogener Transfers (Wien, SRZ Stadt- & Regionalforschung GmbH).
- Czerny, M., Weingärtler, M. (2007): Wohnbau und Wohnhaussanierung als Konjunkturmotor (Wien, WIFO).
- EC (2011): Mitteilung der Kommission „Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050“. KOM(2011) 112.
- Fessler, P., Mooslechner, P., Schürz, M., Wagner, K. (2009): Das Immobilienvermögen privater Haushalte in Österreich (Geldpolitik & Wirtschaft Q2/09. 113 ff.).
- FGW (Hg.) (2004): Call, G., Hanel, N.: Schaffung eines einheitlichen Gebäudebewirtschaftungsrechts - GBAG (Wien: FGW, im Auftrag des BMWA).
- Gantner, Birgit (2005): Die Angemessenheit der Instandhaltungsrücklage nach § 31 WEG. Diplomarbeit im Fachbereich Immobilienmanagement am Fachhochschul- Diplomstudien-gang Wirtschaftsberatende Berufe Wiener Neustadt.

- Hüttler, W. (2008a): Anpassungen im Wohnrecht zur Umsetzung der Klimastrategie (Wien: E7, im Auftrag des Lebensministeriums).
- Hüttler, W. (2008b): Reconstructing und Contracting im gemeinnützigen Wohnungswesen (Wien: E7, im Auftrag des Wirtschaftsministeriums).
- IIBW (2005): Steuerliches Förderungsmodell für die thermisch orientierte Gebäudesanierung (Wien: Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen, im Auftrag von BMWA, Lebensministerium, Industriellenvereinigung und Österr. Heizkesselverband).
- IIBW (2005): Steuerliches Förderungsmodell für die thermisch orientierte Gebäudesanierung (Wien: IIBW/FGW, im Auftrag von BMWA, Lebensministerium, Industriellenvereinigung und Österr. Heizkesselverband).
- Janik, W. (2011): Wohnungsaufwand 2010, Mikrozensus – Jahresdurchschnitt und Quartale (Statistische Nachrichten 4/2011).
- Karner, A., Schleicher, S. (2010): Thermische Gebäudesanierung nutzt Umwelt und Wirtschaft. Erfahrungen mit dem Sanierungsscheck 2009 und Perspektiven für eine Fortsetzung (WIFO, KWI).
- Klimaschutzberichte (2008) (2009) (2010) (2011) (2012). (Wien, Umweltbundesamt 2008 – 2012).
- Köppl, A.; Kletzan-Slamanig, D.; Artner, H., Karner, A. & Pfeffer, T. (2008): Energieeffiziente Gebäude – Potentiale und Effekte von emissionsreduzierenden Maßnahmen, Wien: WIFO & KWI.
- Korinek, K., Holoubek, M. (2008): Wohnungsgemeinnützigkeit als Modell staatlicher Daseinsvorsorge. In: Luggner, K.; Holoubek, M. (Hg.): Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell (Wien: Manz).
- Lawson, J., Gilmour, T., Milligan, V. (2010): International measures to channel investment towards affordable rental housing (Sidney, Australian Housing and Urban Research Institute).
- Lebensministerium (2011): Wohnbauförderung und Kyoto-Finanzierung 2009. Zusammenfassender Bericht des Bundes und der Länder über die Wirkungen von Maßnahmen zur Treibhausgas-Emissionsreduktion im Rahmen der Vereinbarung über Maßnahmen im Gebäudesektor (BGBl. II Nr. 251/2009), Wien: Lebensministerium.
- ÖVI (2011): Immobilienwirtschaft Österreich - Ausblick 2012 (Österreichischer Verband der Immobilienrentalgeber, Presseaussendung, 18.01.2012).
- Rainer, H. (1995, mit 19 Ergänzungslieferungen, 2012): Handbuch des Miet- und Wohnrechts (Wien: Manz).
- Robor, J. (2012): Miet- und steuerrechtliche Rahmenbedingungen für thermische Sanierungen im gründerzeitlichen Bestand in Wien – im Vergleich zu Berlin (FH Wien, Diplomarbeit).
- Schneeweiss, W.-D. (2011): MRG unterstützt Klimaschutz. In: Umweltschutz der Wirtschaft Spezial. S. 16-17. SN 9.5.2012: Standard senken und billiger wohnen (Salzburger Nachrichten).
- Stingl, W.; Nidetzky, G. (1999, 20. Aktualisierungslieferung 2012): Handbuch Immobilien & Steuern (Wien, Manz).
- Whitehead, C, Monk, S, Burgess, G, Clarke, A. and A Holmans (2008): Rapid evidence review of the research literature on the impact of worsening affordability. Cambridge University.
- Whitehead, C., Scanlon, K. (Ed.) (2008): Social Housing in Europe II. A review of policies and outcomes, London: LSE
- Wirtschaftsministerium (Hrsg.) (2008): Kompetenzgefüge im österreichischen Wohnungswesen (Wien, IIBW/BMWfJ).
- WKO Tirol (2012): Entlasten statt Belasten. Vorschläge zur Entbürokratisierung (Wirtschaftskammer Tirol).