

Klimaschutz und Föderalismus – die Potenziale der Wohnbauförderung

Die Dekarbonisierung des Wohnungsbestands bis 2040 ist ein wesentlicher Baustein zur Erreichung der österreichischen Klimaziele. Die Wohnbauförderung im Spannungsfeld der Kompetenzlage von Bund und Ländern spielt dabei auch heute noch – obwohl sie in den vergangenen Jahrzehnten finanziell an Stellenwert verloren hat – eine wesentliche Rolle. Dem neu zu verhandelnden Finanzausgleich kommt bei ihrer Weiterentwicklung wesentliche Bedeutung zu.

I. Dekarbonisierung des Gebäudebestands

A) Treibhausgasemissionen im Sektor „Gebäude“

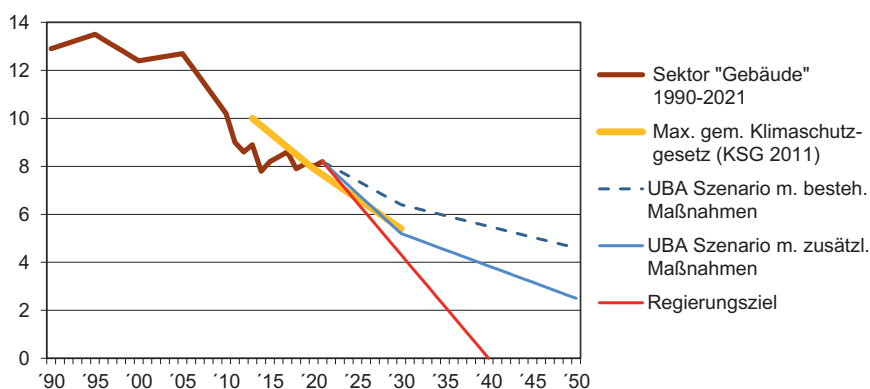
Gemäß der Treibhausgasinventur des Umweltbundesamts, wie sie in dessen Klimaschutzberichte einfließen,¹ entwickelten sich die Emissionen aus dem Sektor „Gebäude“ in den eineinhalb Jahrzehnten von 1990 bis 2006 seitwärts, was angesichts einer Ausweitung der konditionierten Wohnnutzfläche um fast 40 % gar nicht so schlecht ist (Grafik 1). In den darauffolgenden acht Jahren bis 2014 sanken die Emissionen im Sektor „Gebäude“ um nicht weniger als 36 %, was einem durchschnittlichen jährlichen Rückgang um mehr als 5 % entspricht. Damit unterbot Österreich den EU-Durchschnitt deutlich. Die Ursachen für die damals sehr positive Performance sind nicht gänzlich geklärt, hängen aber mit niedrigen Neubauzahlen, guten thermischen Standards und hohen Sanierungsraten zusammen, wenngleich auch geänderte klimatische Änderungen halfen.² In den folgenden fünf Jahren bis 2019 kam es wiederum zu einer Stagnation, 2020 COVID-bedingt zwar zu einem Rückgang, 2021 aber aufgrund der wirtschaftlichen Erholung zu wieder steigenden Werten. Es haben sich also Phasen der Stagnation

1 Umweltbundesamt (Hg), Klimaschutzbericht 2022 (und Vorjahre).

2 ZB der Rückgang der Heizgradtage. Siehe dazu IIBW, Studie zur langfristigen Finanzierung der Wärmewende („KlimaCent“) (2023) (im Auftrag des Klimaschutzministeriums).

mit Phasen massiver Emissionsrückgänge abgewechselt. Wenngleich dies keine Schlussfolgerung auf die Zukunft erlaubt, bleibt damit die Hoffnung aufrecht: Gelängen ab jetzt ähnliche jährliche Rückgänge der Emissionen wie zwischen 2006 und 2014 um jährlich etwa 0,5 Mio. t CO_{2eq}³ wäre der Sektor „Gebäude“ bereits Mitte der 2030er-Jahre bei netto Null! Mit den heute bestehenden bzw. absehbar verbesserten Maßnahmen (WEM- bzw. WAM-Szenario, i.e. „with existing measures“ / „with additional measures“; siehe Grafik 1)³ ist dieses Ziel freilich nie und nimmer zu erreichen. Es braucht neue Zugänge.

Grafik 1: Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen Sektor „Gebäude“ (Mio. t CO_{2eq})



Anm.: Emissionen 2021: IIBW-Schätzung;

Quellen: Umweltbundesamt, 2022 und Vorjahre; Klimaschutzgesetz 2011, Anlage 2; lineare Fortschreibung bis 2030.

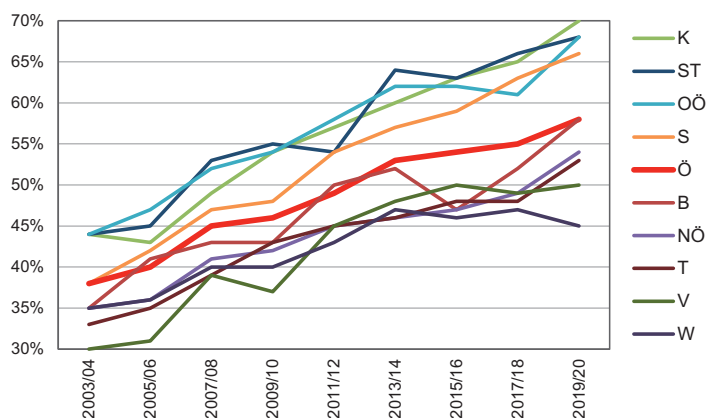
B) Anteil fossil beheizte Wohnungen

Im österreichischen Durchschnitt stieg der Anteil regenerativ beheizter Hauptwohnsitzwohnungen von 38 % Anfang der 2000er Jahre auf 58 % in den Jahren 2019/20 (Grafik 2). Fernwärme wird zu dieser Gruppe gezählt, obwohl sie noch zu großen Teilen fossile Energieträger benötigt. Die Zahl der Öl-beheizten Wohnungen sank im selben Zeitraum von 900.000 auf etwa 500.000, die der Gas-beheizten stagnierte bei etwa

3 Vgl auch Umweltbundesamt (Hg), Klimaschutzbericht 2022.

900.000. Demgegenüber verdoppelten sich die Fernwärme-Anschlüsse auf 1,2 Mio., während sich die Zahl der solar bzw mit Wärmepumpe temperierten Wohnungen sogar auf über 400.000 vervierfachte. Die seit 2020 stark gestiegene Dynamik beim Ausstieg aus Öl und Gas ist in diesen Zahlen noch nicht berücksichtigt.

Grafik 2: Entwicklung des Anteils regenerativ beheizter Wohnungen



Anm.: Anteil Holz, Solar/Wärmepumpe und Fernwärme als primäres Heizsystem an der Summe aller Hauptwohnsitz-Wohnungen; fossiler Anteil an der Fernwärme bleibt unberücksichtigt.

Quellen: Statistik Austria⁴; Mikrozensus Sondererhebungen „Energieeinsatz der Haushalte“

C) Sanierungsraten der Bundesländer

Der Begriff „Sanierungsrate“ wurde jahrzehntelang in diversen Regierungsdokumenten verwendet – ohne zugrundeliegende Definition. Im aktuellen Regierungsprogramm⁵ ist ein Zielwert von 3 % angeführt. Eine Definition der Sanierungsrate wurde in der #mission2030⁶ vorgeschlagen – umfassende Sanierungen in Bezug auf den Gesamtbestand an Wohneinheiten – doch fehlten weiterhin Detailregelungen zu Zähler

4 Statistik Austria, Wohnen 2021 (2022), abrufbar unter <<https://www.statistik.at/file-admin/publications/Wohnen-2021.pdf>> (27.12.2022).

5 Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024, 76.

6 BMNT/BMVIT, #mission2030: Die österreichische Klima- und Energiestrategie (2018).

und Nenner. Auch EU-rechtlich fehlen bislang brauchbare Vorgaben.⁷ Eine klare Definition der Begrifflichkeit ist aber Grundvoraussetzung für ihre politische Wirksamkeit.

Angesichts dieses strukturellen Defizits entwickelten 2019 das IIBW und das Umweltbundesamt in Zusammenarbeit mit mehreren Verbänden der Bauprodukteindustrie eine neue Systematik der Dokumentation der Wohnhaussanierung und in der Folge ein „Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich“.⁸ Berücksichtigt werden einerseits umfassende Sanierungen und andererseits thermisch-energetisch wirksame Einzelmaßnahmen, von denen jeweils vier einer umfassenden Sanierung gleichgestellt werden. Zusammen wird dieser „Zähler“ der Gesamtheit der Wohnungen im jeweiligen Segment gegenübergestellt (Nenner). Definition und Messmethode haben mehrere Vorteile, insbesondere die einfache und nachvollziehbare Konzeption, die datenbasierte Messbarkeit, die Zuverlässigkeit der verwendeten Quellen, die Systemoffenheit gegenüber zukünftig verfügbaren Daten sowie die Möglichkeit der regionalen und sektoralen Differenzierung. Auch ist sie kompatibel mit der in der Renovierungsstrategie der Länder verankerten „wirksamen thermisch-energetischen Sanierungsrate“⁹. Die Methode eignet sich somit sehr gut, der Politik kurzfristig und sektorspezifisch Rückmeldung über die Wirkung von getroffenen Maßnahmen zu geben.

Nach dieser neuen Definition und Messung hat sich die Wohnhaussanierung in Österreich in der Vergangenheit folgendermaßen entwickelt (Grafik 3): Nach einem Höhepunkt um das Jahr 2010 sank die Sanierungsförderung der Länder bis 2018 um mehr als zwei Drittel.¹⁰ Wurden 2010 noch fast 40.000 umfassende Sanierungen gefördert, waren es 2018 nur noch 13.000. Wurden damals Einzelmaßnahmen in mehr als 50.000 Wohnungen gefördert, waren es 2017 unter 20.000. Seither steigen die geförderten Einzelmaßnahmen – vor allem Heizungstausche – wieder, allerdings von einem sehr niedrigen Niveau ausgehend.

7 Siehe *Europäische Kommission*, Comprehensive study of building energy renovation activities and the uptake of nearly zero-energy buildings in the EU (2019).

8 *IIBW/Umweltbundesamt*, Definition und Messung der thermisch-energetischen Sanierungsrate in Österreich (2020) (im Auftrag mehrerer Verbände der Bauprodukteindustrie) sowie *IIBW/Umweltbundesamt*, Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich (2021) (im Auftrag mehrerer Verbände der Bauprodukteindustrie).

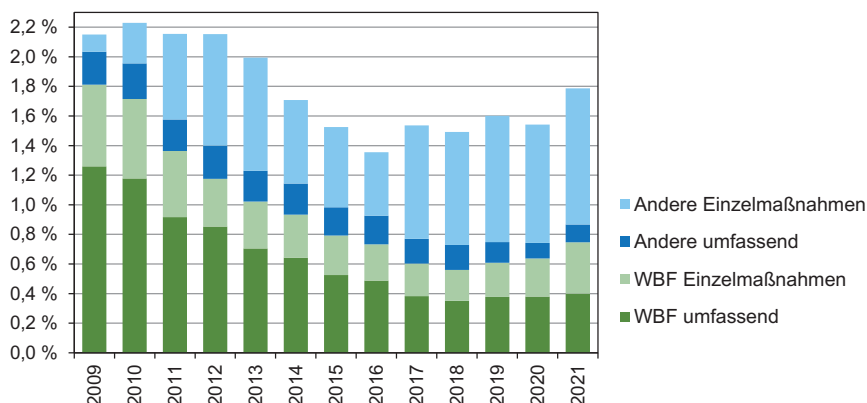
9 *OIB*, OIB-Dokument zur Langfristigen Renovierungsstrategie gemäß Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden in der konsolidierten Fassung vom 30. Mai 2018 (2020) (OIB-330.6-022/19-093).

10 Siehe unten Punkt II.B.

Die Entwicklung der thermisch-energetischen Sanierungen ohne Förderung unterscheidet sich deutlich von jener mit Förderung. Seit jeher überwiegen hier die Einzelmaßnahmen gegenüber den umfassenden Sanierungen, in den letzten Jahren ist dieses Verhältnis aber noch einmal größer geworden. Während sich die Zahl umfassender Sanierungen ohne Inanspruchnahme von Förderungen von jährlich 8.000 auf zuletzt nur noch 4.000 halbierte, entwickelten sich die Einzelbauteilmaßnahmen positiv. Wurden Mitte des vergangenen Jahrzehnts in rund 60.000 Wohnungen thermisch-energetische Einzelmaßnahmen durchgeführt, waren es zuletzt rund 110.000. Eine positive Entwicklung zeigen insbesondere der Austausch von Fenstern und Heizungssystemen.

Zusammengefasst zeigt sich ein massiver Bedeutungsverlust geförderter Sanierungen, während nicht-geförderte Maßnahmen vor allem ab 2017 in die Bresche sprangen. Dies hat sich 2021 in Bezug auf die Wohnbauförderung etwas zum Besseren geändert.¹¹

Grafik 3: Sanierungsrate gesamt (Hauptwohnsitzwohnungen)



Anm.: Werte 2021: IIBW-Schätzung.

Quelle: IIBW/Umweltbundesamt, Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich, 2021.

11 IIBW, Berichtstandard Wohnbauförderung (2022a) (im Auftrag des Landes Wien).

D) EU-Zielvorgaben

In Umsetzung der völkerrechtlich verbindlichen Ziele des Übereinkommens von Paris 2015¹² wurden mehrere EU-Regelwerke beschlossen bzw sind in Abstimmung, die die bislang bestehenden österreichischen Zielvorgaben massiv beeinflussen werden.¹³ Die wichtigsten sind:

- Gemäß der 2020 proklamierten „Renovation Wave“ soll die Sanierungsrate in der EU bis 2030 verdoppelt und bis 2050 Klimaneutralität im Gebäudesektor erreicht werden. Prinzipien sind der Vorrang von Energieeffizienz gegenüber einem Energieträgerwechsel, Leistbarkeit, die Integration erneuerbarer Energieträger, Lebenszyklusorientierung und Zirkularität, hohe Gesundheits- und Umweltstandards, die Kombination der grünen mit der digitalen Transformation sowie Respekt für Ästhetik und Architektur.¹⁴
- Mit dem „Europäischen Klimagesetz 2021“¹⁵ wird nicht nur Klimaneutralität bis 2050, sondern auch -55% Treibhausgase bis 2030 gegenüber dem Stand von 1990 („Fit for 55“) sowie entsprechende Umsetzungsmechanismen verordnet. Mehrere der zwölf Maßnahmenvorschläge betreffen Bauen, Wohnen und Immobilien.
- Im Dezember 2021 legte die Kommission den Entwurf einer neuen Gebäuderichtlinie als Teil des „Fit for 55“-Pakets vor (EPBD, Energy Performance of Buildings Directive)¹⁶. Demnach soll ab 2030 beim Neubau Nullenergiestandard nach neuer Definition verpflichtend sein. Die Sanierungsrate soll in die Höhe geschraubt werden, indem schon zeitnah für die etwa 15 % des Bestands mit dem höchsten Energieverbrauch eine Sanierungspflicht ansteht und in zeitlicher Abstufung für weitere Teile des Bestands. Gleichzeitig werden Mittel zur sozialen Abfederung für einkommensschwache Haushalte zur Verfügung gestellt.

12 Europäische Union, Übereinkommen von Paris, ABl L 282/4 vom 19.10.2016.

13 IIBW, KlimaCent.

14 Europäische Kommission, Communication COM(2020) 662: A Renovation Wave for Europe – greening our buildings, creating jobs, improving lives (2020).

15 Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) 401/2009.

16 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des EU-Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBD-Neufassung; COM[2021] 802 final).

- Ab 2026 sollen Gebäude in das EU-Emissionshandelssystem einbezogen werden. Damit werden Anreize für den Umstieg auf Heizungen mit erneuerbaren Energieträgern gesetzt.
- Die Revision der Erneuerbare-Energien-Richtlinie¹⁷ setzt die nationale Gesetzgebung weiter unter Zugzwang, nicht nur mit Förderungen den Ausstieg aus Öl und Gas voranzutreiben.
- Es liegt eine Überarbeitung der Energieeffizienzrichtlinie vor,¹⁸ die deutlich ambitioniertere Reduktionsziele für den Primär- und Endenergieverbrauch setzt.
- Die neuen ESG-Regeln (Environmental/Social/Governance), die EU-Taxonomie und die damit verbundene „EU Sustainable Finance Disclosure Regulation“ (SFDR) dürften Game-Changer bei gewerblichen Immobilien werden, indem die Finanzierung thermisch minderwertiger Objekte massiv erschwert und damit deren Wert gedrückt wird.¹⁹
- Als Antwort auf die Versorgungskrise bei Öl und Gas, ausgelöst durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und globale Lieferkettenprobleme, hat die Europäische Kommission den REPowerEU-Plan veröffentlicht, der Maßnahmen zur Diversifizierung der Energieversorgung, zum Energiesparen und der beschleunigten Umstellung auf saubere Energien beinhaltet und entsprechende Finanzierungen bereithält.
- Ergänzt werden diese Regularien durch die 2020 ins Leben gerufene Initiative des „New European Bauhaus“.

17 Richtlinie (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen sowie Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz (Neufassung), COM(2021) 558 final.

18 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 98/70/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates, COM(2021) 557 final.

19 *European Federation for Living, Achieving and Financing Climate Targets in Social and Affordable Housing* (2021) 30.

E) Handlungsbedarf

Die bestehenden und absehbaren Maßnahmen im Gebäudebereich sind umfassend:

- Förderungen stehen schon heute in großen Volumina zur Verfügung. In Ergänzung zur Sanierungsförderung der Bundesländer, die in den letzten Jahren Ausgaben von jährlich rund € 500 Mio. bewegten, wurde die Bundesförderung für die Sanierungsoffensive und den „Raus aus Öl und Gas“-Bonus in eine ähnliche Größenordnung ausgeweitet. Mit dem EU Aufbau- und Resilienzplan²⁰ wurden umfangreiche EU-Mittel nach Österreich geholt, die zumindest teilweise klimarelevant einzusetzen sind. Bei Bedarf stünden weitere Geldmittel aus europäischen Quellen zur Verfügung.
- Im Verständnis dessen, dass nur mit einem breitgefächerten Maßnahmenbündel die notwendigen Wirkungen zu erzielen sind, wurden wohnrechtliche Regelungen angepasst (WGG-Reform 2019, WEG-Reform 2022) und steuerrechtliche Anreize geschaffen (einkommensteuerliche Absetzbarkeit im Zuge der Steuerreform 2021, Investitionsprämien im gewerblichen Bereich).
- Es sind mehrere größere ordnungsrechtliche Brocken vor Beschlussfassung. Hervorzuheben ist das Erneuerbare-Wärme-Gesetz. Darin soll der im aktuellen Regierungsprogramm festgeschriebene „Phase-out-Plan für fossile Energieträger“ mit folgenden Eckpunkten umgesetzt werden: ein Öl- und Kohleverbot im Neubau besteht bereits seit 2020²¹; Einbauverbot von Gasheizungen im Neubau ab 2023; Erneuerbareangebot beim Austausch defekter Öl-/Kohleheizungen ab 2023; Stilllegungsverpflichtung altersabhängig für Öl-/Kohleheizungen ab 2025; zeitlich verzögerter analoger Ausstiegspfad für Gasheizungen; Stilllegung aller Ölheizungen bis 2035 und aller Gasheizungen bis 2040; soziale Abfederung der Dekarbonisierung.
- Zudem soll eine gemeinsame Wärmestrategie von Bund und Bundesländern unter Berücksichtigung von Gebäudekonditionierung, Raumplanung, Fernwärme sowie eine abgestimmte Förderstrategie von Bund und Ländern erarbeitet werden.

20 BMF, Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan 2020-2026 (2021).

21 BGBl I 6/2020.

- Vielfältige Initiativen zielen auf organisatorische Unterstützung bei Sanierungsvorhaben ab, zB die „Hauskunft“ in Wien und vielfältige Beratungsangebote zur Wohnhaussanierung in den Bundesländern.

Vermutlich werden diese Initiativen nicht ausreichen. Als weiterführende Maßnahmen bieten sich, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, an:

- Es wird notwendig sein, „politische Pflöcke“ über die Dauer von Legislaturperioden hinaus einzuschlagen, etwa durch verfassungsrechtlich festgelegte Staatsziele. Auch die in der Wohnbauförderung vorgesehenen mehrjährigen Wohnbauprogramme verfolgen einen solchen Zweck.
- Auf die außerordentlich wichtige Rolle des Finanzausgleichs wird weiter unten eingegangen.²²
- Die Raumordnung muss viel stärker als bisher auf kompakte Ortszentren und eine Umkehrung des bisherigen Flächenfraßes bei der Siedlungsentwicklung ausgerichtet werden. Das Grundverkehrsrecht muss stärker gegen Baulandhortung eingesetzt werden. Auch für die Zielsetzung, niemanden auf dem Weg zur Klimaneutralität zurückzulassen, liegen die Instrumente überwiegend in Länderhand.
- Bei der Durchsetzung der geplanten Umstellungsverpflichtung auf regenerative Heizungssysteme wird politischer Mut und verfassungsrechtliches Geschick gefordert sein, um zu vermeiden, dass die intendierten Ziele durch gegenläufige Gerichtsurteile konterkariert werden. In Ergänzung zum Erneuerbare-Wärme-Gesetz sind wohnrechtliche Reformen unumgänglich. Herausfordernd ist insbesondere das bislang weitgehend reform-resistente Mietrechtsgesetz. Dabei geht es neben den Duldungspflichten vor allem um eine faire Aufteilung der Kosten zwischen Bewohnern, Vermietern und dem Staat. Aber auch das Wohnungseigentumsgesetz hat weiterführenden Reformbedarf.
- Das Steuersystem bietet vielfältige weitere Möglichkeiten zur Anregung von Klimaschutzmaßnahmen, vor allem im gewerblichen Bereich, wie die „COVID-19-Investitionsprämie“ gezeigt hat.
- Die immer wieder postulierte Vorbildwirkung der öffentlichen Hand bei der Sanierung ihrer Gebäudebestände muss mit Leben gefüllt werden. Wie der Umgang mit der 2021 angebotenen „Gemeindemilliarde“ gezeigt hat, geht es dabei nicht nur um finanzielle

22 Siehe unten Punkt III.

Anreize. Bei der Umsetzung von Sanierungen im kommunalen Bereich könnte eine Ausweitung des Geschäftskreises gemeinnütziger Bauvereinigungen große Wirkung zeigen.

- Der eklatante Fachkräftemangel im Bauwesen trifft die Sanierung noch stärker als den Neubau. Abhilfe ist erst mittel- bis langfristig absehbar, indem das bewährte Modell der dualen Ausbildung stark ausgeweitet und attraktiviert wird.
- Freilich sind große Herausforderungen bei der technischen Umsetzung der Energiewende zu bewältigen, etwa bei der Dekarbonisierung der Fernwärme durch Geothermie und bei der Kapazitätsausweitung der Heizgeräte- und Bauproduktehersteller.

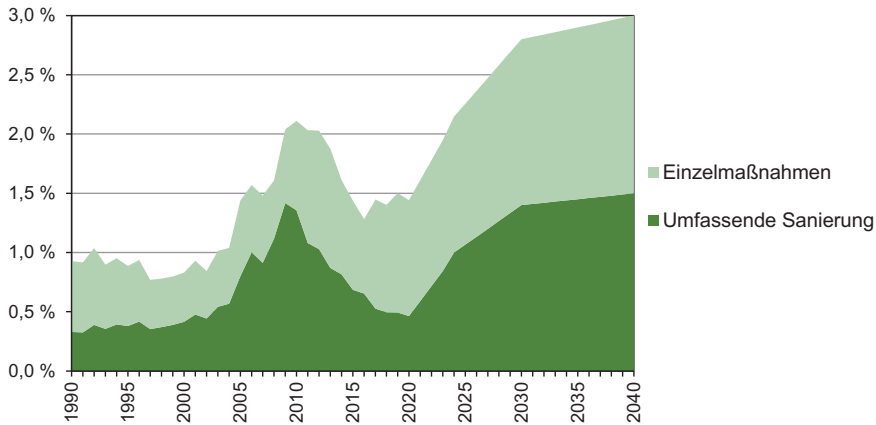
Die Wohnbauförderung ist also nur ein Baustein unter vielen. Sie ist seit vielen Jahrzehnten ein äußerst effizientes Instrument zur Umsetzung von Politikzielen, muss aber viel stärker in den Dienst des Klimaschutzes gestellt werden.

F) Ist es zu schaffen?

Aus heutiger Sicht erfordert eine Dekarbonisierung des Gebäudebestands gleichermaßen eine massive Reduktion des Energiebedarfs der Bauten – nicht nur im Betrieb, sondern auch in der Herstellung – und eine Umstellung auf erneuerbare Energieträger, ersteres durch Maßnahmen an der Gebäudehülle, zweiteres durch den Austausch der Heizsysteme.

Simulationen des IIBW mit Abschätzungen zu bisherigen Sanierungsraten und dem Anteil des Wohnungsbestands in thermisch unzureichendem Zustand kommen zum Ergebnis, dass die Erreichung der Regierungsziele einer vollständigen Dekarbonisierung bis 2040 eine rasche Erhöhung der Sanierungsrate von ca 1,8 % (2021) auf zumindest 2,5 % erfordert (Grafik 4). Besonders hoch ist der Sanierungsbedarf bei privaten Mietwohnungen und Gemeindewohnungen, vergleichsweise gering bei gemeinnützigen Mietwohnungen. Einen besonderen Stellenwert haben wegen ihrer großen Zahl und Nutzfläche die Eigenheime. Dabei werden Einzelbauteilmaßnahmen eine wesentliche Rolle spielen.

Grafik 4: Sanierungsrate historisch und Erfordernis bis 2040



Anm.: Umfassende Sanierungsäquivalente (Anteil pro Jahr bezogen auf alle Wohnungen).

Quelle: IIBW/Umweltbundesamt, 2021; IIBW/Energieinstitut der JKU Linz,²³ 2021; 2021: IIBW-Schätzung.

Es müssen bis 2035 etwa 500.000 öl- und bis 2040 rund 900.000 gasbeheizte Wohnungen mit Hauptwohnsitz umgestellt werden.²⁴ Dazu kommen noch fossil beheizte Dienstleistungsgebäude mit einem Äquivalent von etwa 450.000 Wohnungen. Unter Berücksichtigung auch der Wohnungen ohne Hauptwohnsitz erhöht sich die Zahl der zu ersetzenden fossil beheizten Einheiten auf etwa 2 Millionen.²⁵

Für Hauptwohnsitz-Wohnungen kann dies gelingen, wenn die mit Fernwärme beheizten Einheiten von derzeit 1,2 Millionen bis 2040 auf 2,0 Millionen zulegen und der mit Solarenergie bzw Wärmepumpe konditionierte Wohnungsbestand ähnlich der jüngeren Vergangenheit um jährlich 70.000 bis 80.000 wächst. Im Neubau dominieren diese Systeme bereits und es zeigt sich, dass auch bei Sanierungen eine Umstellung auf Niedertemperaturheizungen mit Wärmepumpe technisch und wirtschaftlich möglich und sinnvoll ist. Der Anteil der mit Fernwärme beheizten Hauptwohnsitz-Wohnungen würde damit von heute 31 % bis

23 IIBW/Energieinstitut der JKU Linz, Kapazitätsanpassung der Bauwirtschaft für eine erhöhte Sanierungsrate (2021) (im Auftrag des Klimaschutzministeriums).

24 Siehe oben Punkt I.B.

25 IIBW, KlimaCent.

2040 auf 46 % wachsen, jener mit Solar/Wärmepumpe von heute etwa 14 % auf 37 % (IIBW-Schätzungen). Der Rest würde dann mit Holz/Pellets und vereinzelt Biogas beheizt werden. Für Dienstleistungsgebäude und Wohnungen ohne Hauptwohnsitz kommt zusätzlich ein etwa halb so großes Volumen hinzu, allerdings mit anderen Schwerpunkten. Beim Austausch der Heizsysteme wird es nicht so sehr um die Quantitäten gehen, so groß die Herausforderung auch ist. Der normale altersbedingte Austausch reicht annähernd aus. Herausfordernd ist vielmehr der Wechsel hin zu regenerativen Systemen.²⁶

Die notwendige Erhöhung der Sanierungsrate stößt auf massive Barrieren. Besonders hinderlich ist der immer noch gegebene Boom im Wohnungsneubau. Bei einer hohen Auslastung der Bauwirtschaft im Neubau fehlen die nötigen Kapazitäten für die Sanierung. Im Geschosswohnungsbau stehen darüber hinaus wohnrechtliche Regelungen einer Sanierungsoffensive im Weg, bei Eigenheimen die Komplexität umfassender Sanierungen. Zielgerichtete Förderungen sind überaus wichtig. Die Finanzierung ist allerdings nur einer von mehreren nötigen Hebel zur Erhöhung der Sanierungsrate.

Zur Erreichung der Sanierungsziele sind für die einzelnen Bestandssegmente zweifellos differenzierte Bündel mit einer Mischung aus finanziellen und nicht-finanziellen Maßnahmen erforderlich. Die Zahl von bereits bestehenden Instrumenten ist beachtlich. In einer Studie für das Klimaschutzministerium hat das IIBW nicht weniger als 28 identifiziert und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit beschrieben.²⁷ Es stehen Förderungen des Bundes, der Länder und Gemeinden, steuerliche und betriebliche Förderungen, die „Eigenfinanzierung“ der Nutzer, wohnrechtliche und sonstige nicht-finanzielle Maßnahmen zur Verfügung.

26 IIBW, KlimaCent.

27 IIBW, KlimaCent.

II. Die Rolle der Wohnbauförderung

A) Entwicklung der Neubauförderung

Nach langen Jahren einer kontinuierlichen Förderleistung von jährlich rund 30.000 Zusicherungen, sind seit nunmehr fünf Jahren stark rückläufige Zahlen mit zuletzt nur noch 18.400 zugesicherten Wohneinheiten zu beobachten (Grafik 5)²⁸. Die Förderung des Eigenheims hat seinen früheren Stellenwert fast gänzlich eingebüßt. Wurde in den 1990er-Jahren noch jährlich der Bau von weit über 15.000 Eigenheimen gefördert, waren es 2021 nur noch 3.700. Der Förderungsdurchsatz, also das Verhältnis von baubewilligten zu geförderten Bauten ist von rund 80 % auf unter 15 % gesunken. Der Rückzug der Förderung aus diesem Bereich wurde und wird mit den nachteiligen Effekten des Eigenheimbaus hinsichtlich Energieeffizienz, Verkehr und Suffizienz begründet.²⁹ Tatsächlich gingen dadurch aber wesentliche – auch umweltpolitische – Lenkungseffekte verloren.

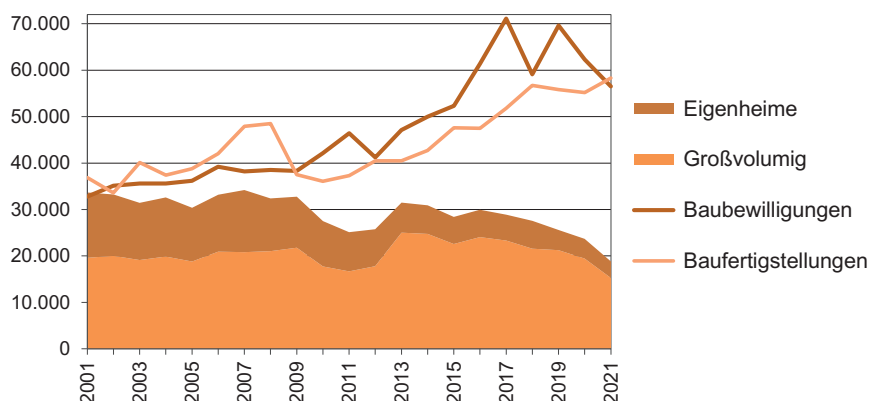
Die großvolumige Förderung lag während der 2000er-Jahre bei konstant etwa 20.000 zugesicherten Einheiten pro Jahr, erlebte 2010 bis 2012 einen temporären Einbruch, um in den Folgejahren auf ca. 25.000 Einheiten anzusteigen. Seither sinken die Zahlen sukzessive und zuletzt stark auf nur noch 15.300 (inkl. neue Wohnungen in Bestandsbauten). Der Wert liegt um fast ein Drittel unter dem Zehnjahresdurchschnitt. Gründe für den Rückgang sind massiv gestiegene Baupreise und die mangelnde Verfügbarkeit von günstigem Bauland. Der Förderungsdurchsatz lag im großvolumigen Bereich 2021 bei nur noch 36 %. Angesichts sehr hoher Baubewilligungszahlen wird ersichtlich, in welchem hohem Ausmaß der bisherige Neubauboom vom freifinanzierten Wohnbau getragen war. Mit 2,1 gefördert errichteten Wohnungen pro 1.000 Einwohnern liegt Österreich trotz der Rückgänge immer noch deutlich über dem internationalen Durchschnitt.³⁰

28 IIBW, Berichtstandard WBF.

29 Kletzan-Slamanig/Köppl, Subventionen und Steuern mit Umweltrelevanz in den Bereichen Energie und Verkehr (2016) (WIFO).

30 OECD, Affordable Housing Database (2022), abrufbar unter: <www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/> (27.12.2022).

Grafik 5: Förderungszusicherungen Neubau, Baubewilligungen, Fertigstellungen



Anm.: Geschoßwohnungen inkl. Sonderprogrammen („Wiener Wohnbauinitiative“), Heimwohnungen und neuen Wohnungen im Bestand, aber ohne Ankaufförderung bestehender Bauten.

Quelle: IIBW, Berichtsstandard Wohnbauförderung, 2022a.

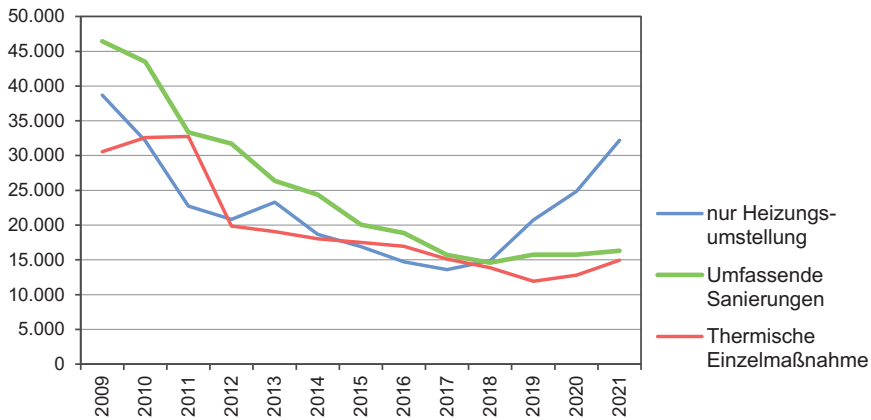
B) Entwicklung der Sanierungsförderung

Anfang der 2010er-Jahre wurden österreichweit noch jährlich bis zu 45.000 umfassende Sanierungen gefördert. Bis 2017 reduzierte sich die Zahl auf ein Drittel und verharrt seither bei etwa 16.000 umfassend sanierten Wohneinheiten (Grafik 6).³¹ Auch die geförderten Heizungs-umstellungen gingen sehr stark von fast 40.000 (2009) auf unter 15.000 Zusicherungen (2017) zurück, steigen seither aber wieder deutlich auf zuletzt über 32.000. Die Förderungszahlen für thermische Einzelmaßnahmen (1 oder 2 Maßnahmen von Wärmedämmung bei Fassade, Dach und/oder Kellerdecke, Fenstertausch) waren gleichfalls rückläufig. Ein Trendwechsel zeichnet sich seit 2019 ab.³²

³¹ Siehe Punkt I.C.

³² IIBW, Berichtsstandard WBF sowie Daten des Umweltbundesamts.

Grafik 6: Geförderte thermische und energetische Maßnahmen

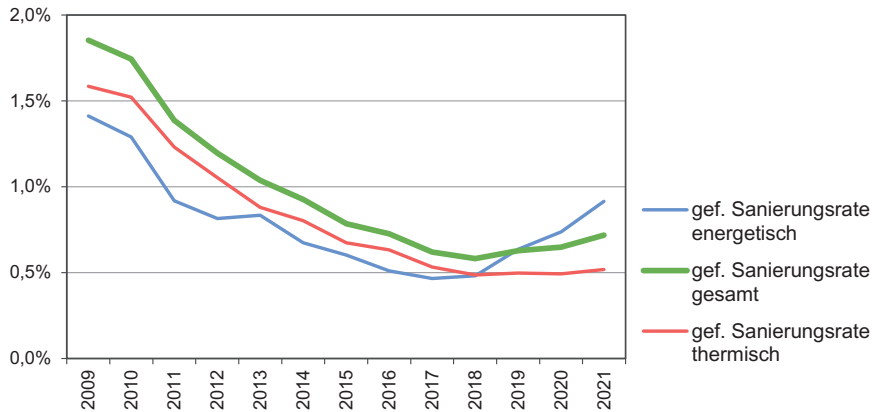


Quelle: IIBW/Umweltbundesamt, Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich, 2021.

Aus diesen Zahlen lassen sich geförderte Sanierungsraten ableiten (Grafik 7). 2009 erfuhren 1,4 % der Hauptwohnsitzwohnungen einen geförderten Heizungstausch. Diese „energetische Sanierungsrate“ sank in den darauffolgenden zehn Jahren auf 0,5 % und stieg bis 2021 wiederum auf 0,9 %. In Bezug auf geförderte thermische Maßnahmen sank die Kennzahl von 1,6 % (2009) bis 2017 auf 0,5 % und verharrt seither auf diesem niedrigen Niveau. Es ist daraus eine „geförderte Gesamt-sanierungsrate“³³ ableitbar, die von einem Höhepunkt 2009 mit 1,9 % auf 0,6 % (2018) abrutschte, mittlerweile aber wieder bei 0,7 % liegt.

33 Gemäß der Methodik von IIBW/Umweltbundesamt, Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich (2021) (im Auftrag mehrerer Verbände der Bauprodukteindustrie). Siehe auch Punkt I.C.

Grafik 7: Geförderte Sanierungsraten



Anm.: Sanierungsrate gesamt und thermisch: Umfassende Sanierungen und Sanierungs-äquivalente; Sanierungsrate energetisch: alle Heizungsumstellungen, jeweils in Bezug auf Hauptwohnsitze gesamt.

Quelle: IIBW/Umweltbundesamt, Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich, 2021.

C) Bundesförderungen

Seit 2009 ist der Bund in der Förderung der Wohnhaussanierung tätig. Diese „Sanierungsoffensive“ wird über das Instrument der Umweltförderung Inland (UFI) auf Basis der §§ 23–28 Umweltförderungsgesetz (UFG) abgewickelt. Es handelt sich dabei nicht um eine durchlaufende Aktion, sondern um Förderungen, die ein- oder zweijährig budgetiert und konzipiert werden. Es werden wechselnde Schwerpunkte verfolgt, wie zB die Einführung des „Raus aus Öl und Gas“-Bonus im Jahr 2018. Gemeinsam mit dem „Sanierungsscheck des Bundes“, der seit 2009 besteht, bietet diese Förderung Privaten, Betrieben und Gemeinden einen finanziellen Anreiz für die thermische Sanierung von Gebäuden und den Tausch fossiler Heizungssysteme zu klimafreundlichen Heizungsanlagen.³⁴ Für die „reguläre UFI“ stehen derzeit ca. € 110 Mio. pro Jahr zur Verfügung. Die Mittel für die Sanierungsoffensive und den „Raus aus Öl und Gas“-Bonus wurden massiv aufgestockt und betrugen für die Jahre 2021/22 zusammen € 650 Mio. zzgl. einen Haftungsrahmen

³⁴ BMK, Umweltinvestitionen des Bundes. Klima- und Umweltschutzmaßnahmen 2021.

von € 50 Mio. für Energie-Contracting. Förderfähig sind umfassende Sanierungen (klimaaktiv Standard) und Teilsanierungen. Bei „Raus aus Öl und Gas“ wird der Ersatz eines fossilen durch ein klimafreundliches Heizungssystem gefördert (hocheffiziente Nah-/Fernwärme, Biomasse, Wärmepumpe).

Zusätzlich wurde 2021 die einkommensabhängige Förderung „Saubere Heizen für Alle“ gestartet, in deren Rahmen Haushalte des untersten Einkommensquintils eine Umstellung ihres Heizungssystems auf regenerative Systeme bis zu 100 % gefördert bekommen. In der bisherigen Umsetzung gelang es, die Förderung im Eigenheimbestand zu implementieren. Für diese Förderschiene ist ein Budget von € 100 Mio. pro Jahr vorgesehen.

Seit Anbeginn ist die Bundesförderung als Ergänzung zu den jeweiligen Landesförderungen konzipiert und typischerweise kumulierend beziehbar.

D) Wachsender Stellenwert von Klimaschutzaspekten

Wie an anderer Stelle ausgeführt³⁵ ausgeführt, war die Wohnbauförderung seit ihren Ursprüngen vorwiegend auf wirtschafts- und sozialpolitische Ziele hin ausgerichtet, allerdings traten seit Anfang der 1980er-Jahre im Nachvollzug internationaler und EU-rechtlicher Entwicklungen umweltpolitische Ziele hinzu.³⁶ Während der 1990er-Jahre begannen alle Bundesländer, Energieeffizienzmaßnahmen durch Hebesätze zur baubezogenen Förderung anzuregen, zuerst im Neubau, schließlich auch in der Sanierung und hinsichtlich der Nutzung erneuerbarer Energiequellen. Die temporäre Umbenennung der Wohnbauförderung in „Investitionsbeitrag für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur“ 2001 ist beredter Ausdruck für die Schwerpunktverlagerung.

In zahlreichen folgenden Regierungsdokumenten und Gesetzen, wie der Nationalen Klimastrategie für Österreich 2002, der Klimastrategie-Anpassung 2007, der Energiestrategie 2010, dem Klimaschutzgesetz 2011 oder der Klima- und Energiestrategie 2018 #mission2030, wurde der Wohnbauförderung eine zentrale Rolle für die Ökologisierung

35 Amann, Strukturwandel in der österreichischen Wohnbauförderung, in: Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen GBV (Hg), Wohnungsgemeinnützigkeit in Recht, Wirtschaft, Gesellschaft – FS Wurm (2019) 143 ff.

36 ZB Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die Einsparung von Energie, BGBl 351/1980; Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die Einsparung von Energie, BGBl 388/1995.

von Wohnungsneubau und Sanierung zugewiesen. Die Effektivität der Wohnbauförderung als Umsetzungsinstrument für ökologische Zielsetzungen trug wesentlich dazu bei, dass ihre Dotierung in den Finanzausgleichen 2001 und 2005 gesichert werden konnte.

Einen großen Schub erlebte die umweltpolitische Ausrichtung der Wohnbauförderung mit den Art 15a B-VG-Vereinbarungen zur Reduktion von Treibhausgasen von 2006³⁷ – im Jahr davor war das Kyoto-Protokoll in Kraft getreten – und 2009³⁸ – kurz nach Beschlussfassung des EU-Klima- und Energiepakets mit seinen 20-20-20-Zielen (bis 2020 Senkung der Treibhausgasemissionen um 20 %, Steigerung erneuerbare Energiequellen auf 20 %, Senkung des Energieverbrauchs um 20 %).

Mit der Art 15a B-VG-Vereinbarung einigten sich Bund und Länder im Jahr 2006 auf gemeinsame thermische Mindeststandards, den verstärkten Einsatz klimaschonender Haustechnik, gemeinsame Qualitätsstandards zur Emissionseinsparung, verschiedene ökologische Maßnahmen sowie den Einsatz von Ökopunktesystemen in der Wohnbauförderung. Die Vereinbarung von 2009 sah eine bundesweit einheitliche stufenweise Verschärfung der thermischen Mindeststandards bis 2012 auf Fast-null-Energie-Standard und Anreize für Passivhaus-Standard vor. Weiters sollten die Förderungssysteme der Länder umfassende thermische Sanierungen vorantreiben. Schließlich wurde die Berichterlegung über die Klimarelevanz der Wohnbauförderung geregelt.³⁹

Schon damals – mehr als ein Jahrzehnt vor entsprechenden baurechtlichen Regelungen – wurde der Einbau von Ölheizungen im Neubau praktisch verunmöglicht (2017 faktisch untersagt) und Gas nur mit Brennwertgeräten und solarer Einbindung zugelassen.

Wie sehr die neue umweltpolitische Schwerpunktsetzung der Wohnbauförderung in der öffentlichen Wahrnehmung in den Vordergrund trat, wird daraus ersichtlich, dass beim (gescheiterten) Entwurf einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung über ein koordiniertes Förderwesen von Anfang 2012 die Wohnbauförderung den Umweltförderungen zugerechnet werden sollte.

37 BGBl II 19/2006; Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Qualitätsstandards für die Förderung der Errichtung und Sanierung von Wohngebäuden zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen, BGBl II 19/2006.

38 BGBl II 251/2009.

39 *Lugger/Amann* (Hg), *Ökologisierung der Wohnbauförderung im mehrgeschoßigen Wohnbau* (2005); *Amann/Weiler*, *Wohnbauförderung, Wohnrecht, Steuerrecht*, in: *Hüttler et al* (Hg), *Zukunftsfähige Wohngebäudemodernisierung (ZUWOG)* (2009); *ÖGUT*, *Zukunft Wohnbauförderung – Energiepolitische Effektivität der Wohnbauförderung und Energieberatung steigern (WoZuBau)* (2014).

Mitte der 2010er-Jahre begann sich in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft Widerstand gegen die aus ihrer Sicht übermäßige Orientierung auf Klimaschutzaspekte im geförderten Neubau zu formieren. Stattdessen wurde eine Rückbesinnung auf Aspekte der Leistbarkeit eingefordert. Dies führte zu einer Änderung der Art. 15a B-VG-Vereinbarung von 2009⁴⁰, wodurch die verpflichtenden thermischen Mindeststandards im geförderten Wohnbau ebenso entfielen wie der Fokus auf Passivhausstandard.

Allerdings trugen Förderanreize weiterhin zu einer gegenüber dem freifinanzierten Wohnbau besseren Performance bei. Dabei wenden die Länder in ihren Wohnbauförderungsbestimmungen unterschiedliche energie- bzw emissionsbezogene Indikatoren an. Ein Vergleich der Anreizsysteme für thermische Standards über den baurechtlichen Vorgaben ist dementsprechend schwierig. Feststellbar ist aber immerhin, dass der Anteil der Förderfälle im jeweils höchsten Standard kontinuierlich ansteigt und mittlerweile fast die Hälfte aller Zusicherungen betrifft.⁴¹

E) Energieeffizienz

Der durchschnittliche Heizwärmebedarf im geförderten Neubau sank zwischen 2009 und 2014 deutlich, stieg danach aber wegen Rebound-Effekten und einer Schwerpunktverlagerung zu regenerativer Energieerzeugung vor Ort (dualer Weg) wieder an. Er lag zuletzt im Neubau bei 27 kWh/m².a und nach geförderten umfassenden Sanierungen bei 44 kWh/m².a, hier mit weiter sinkender Tendenz.⁴²

F) Verringerter Flächenverbrauch, Verdichtung, kompakte Bauweisen

Umweltpolitische Ziele fokussierten in der Wohnbauförderung lange auf Energieeffizienz und erneuerbare Energieträger, nachrangig auch auf Bauökologie, Gesundheitsaspekte, Regenwassernutzung, Siedlungsentwicklung, die Lokalität der Beschaffung und nachwachsende

40 BGBl II 213/2017.

41 IIBW, Berichtstandard WBF.

42 BMK/Umweltbundesamt, Maßnahmen im Gebäudesektor 2021 (bzw. Vorjahre) (2022 und Vorjahre). Berichte des Bundes und der Länder nach Art 16 der Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen, 53.

Rohstoffe. Später ergänzten Biodiversität, Bauwerksbegrünung, graue Energie und die Lebenszyklusbetrachtung die Umweltthemen.

Einen besonderen Stellenwert hat Suffizienz, also Lenkungseffekte der Wohnbauförderung, die auf den sparsamen Umgang mit Bauland und Materialien abzielen. Österreich hat einen im internationalen Vergleich überproportionalen Bodenverbrauch, der zwar seit 2010 nachhaltig sinkt, 2020 aber mit durchschnittlich 10,7 ha pro Tag⁴³ immer noch bei mehr als dem Vierfachen des im aktuellen Regierungsprogramm angeführten Zielwerts lag. Fast 60 % des Bodenverbrauchs betrifft Bauflächen und damit überproportional den Wohnbau. Die Wohnbauförderung ist in ihrem bisherigen Zuschnitt denn auch eher Teil des Problems als der Lösung. Besonders negativ wird in der Literatur diesbezüglich die Eigenheimförderung eingestuft,⁴⁴ wenngleich die Kritik in der jüngsten Studie zu klimaschädlichen Förderungen⁴⁵ differenzierter ausfällt. Diese Kritik hat zu einem massiven Rückgang der Zusicherungszahlen beigetragen,⁴⁶ hat aber der Attraktivität dieser Wohnform dennoch keinen Abbruch getan. Im Gegenteil sind die Baubewilligungszahlen für Eigenheime bis 2021 gestiegen – und sie werden immer größer.

Einzelne Bundesländer zeigen vor, dass die Wohnbauförderung auch anders wirken kann. Häufig stehen höhere Förderungen für flächenschonendes Bauen (Häuser in Gruppen, Doppelhäuser, Reihenhäuser, Gruppenwohnbauten) zur Verfügung. Tirol hat damit begonnen, die Förderhöhe bei Eigenheimen generell an den Flächenverbrauch zu koppeln. Dem Beispiel sind zuletzt auch Vorarlberg und Salzburg gefolgt. Mehrere Länder haben wieder maximale Wohnflächen eingeführt, etwa Kärnten mit – wie in früheren Zeiten – 130 m². Vorarlberg bietet Anreize für kompakte Bauweisen.

G) Niemanden zurücklassen

Die Herausforderung der Leistbarkeit des Wohnens ist heute so groß wie schon lange nicht. Mehrere Themen überlagern sich: Mieten, die schon seit mehreren Jahren stärker als die Einkommen steigen, mit der Dekarbonisierung einhergehende finanzielle Belastungen und

43 Siehe dazu ausführlich <<https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme>> (27.12.2022).

44 Kletzan-Slamanig/Köppl, Subventionen 72.

45 Kletzan-Slamanig et al, Analyse klimakonttraproduktiver Subventionen in Österreich (2022) (WIFO, Universität Wien, Sattler & Schanda Rechtsanwälte).

46 Siehe Punkt II.A.

schließlich der aktuelle Energiepreisschub als Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine.

Das österreichische Modell mit vorrangiger Objektförderung und ergänzender Subjektförderung bewährt sich seit vielen Jahrzehnten. Dabei werden mittels Objektförderungen Nutzerkosten ermöglicht, die für den bei Weitem größten Teil der Bevölkerung leistbar sind. Zusätzliche einkommensbezogene Förderungen stellen eine adäquate Wohnversorgung auch der Haushalte mit geringem Einkommen sicher. Nicht einmal 4 % der Haushalte beziehen Wohnbeihilfe. Allerdings wurde mit der „Abdeckung von Wohnbedarf“ im Rahmen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung bzw Sozialhilfe eine zweite Förderschiene aufgetan, deren Volumen mittlerweile die Wohnbeihilfe übersteigt.

Diese beiden Schienen subjektbezogener Förderungen zeigen in ihrem Zusammenwirken erhebliche Defizite und ein unüberschaubares Maß an länderspezifischen unterschiedlichen Detailregelungen.⁴⁷ In mehreren Bundesländern wurde versucht, sie (meist in den Sozialressorts) zusammenzuführen. Gelingen ist dies bislang nur in der Steiermark.

Energiearmut ist von diesen Förderangeboten nicht oder allenfalls indirekt abgedeckt. Heizkostenzuschüsse sind meist anlassbezogene Einmalzahlungen außerhalb des Regimes der Wohnbauförderung. Die Ende 2022 beschlossenen Heizkostenzuschüsse des Bundes sind ein weiteres Förderregime mit unzureichender Abstimmung mit den bestehenden.

Eine Konsolidierung all dieser subjektbezogenen Förderungen im Kontext des Wohnens wäre wünschenswert, einerseits um bestehende Ineffizienzen abzubauen und andererseits, um die Take-up-Rate der Unterstützung zu heben.

III. Herausforderungen für den kommenden Finanzausgleich

Ein bevorstehender Meilenstein für die Erreichung der Klimaziele im Gebäudesektor ist der kommende Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, in dessen Rahmen nicht nur die Verteilung

⁴⁷ *Mundt/Amann, Leistbares Wohnen – Bestandsaufnahme von monetären Leistungen für untere Einkommensgruppen zur Deckung des Wohnbedarfs (2015)* (im Auftrag des Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz).

der Steuereinnahmen für das kommende halbe Jahrzehnt fixiert, sondern auch die Aufgaben der Gebietskörperschaften präzisiert werden.⁴⁸

Der bisherige Finanzausgleich wurde schon einmal – bis Ende 2023 – prolongiert. Eine Erstreckung der Geltungsdauer ohne inhaltliche Anpassungen der Vereinbarung ist bei komplexen Verhandlungspositionen natürlich immer eine verlockende Option. Großer budgetärer Druck vor allem im Bereich Gesundheit, Pflege und Soziales macht jedoch Hoffnung, dass es tatsächlich zu einem neuen Vertragswerk kommt. Im Zuge dessen sollte dem gemeinsamen Vorgehen bei der Dekarbonisierung des Gebäudebestands angemessener Raum gegeben werden. Diesbezügliche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern werden als unverzichtbar für die Erreichung der österreichischen Klimaziele aufgefasst.

A) Was ist der Finanzausgleich?

Auf Basis des Finanzverfassungs-Gesetzes 1948⁴⁹ wird der Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden seit seinem Bestehen in gleichbleibender Grundstruktur für jeweils mehrere Jahre – meist sechs, zuweilen auch nur vier – beschlossen. Diese Vorgangsweise ist die Grundlage für die Konstanz des finanziellen Föderalismus in Österreich mit nachhaltigen Auswirkungen auch auf das Wohnungswesen. *Nowotny/Heidl*⁵⁰ bezeichnen ihn als „finanzpolitisches Kernstück der ökonomischen Theorie des Föderalismus“.

Nowotny unterscheidet folgende Funktionen des Finanzausgleichs:

- die Verteilung der Aufgaben und die daraus resultierende Verteilung der Ausgaben in einem Bundesstaat (passiver Finanzausgleich);
- die Verteilung der Einnahmen, insbesondere der Steuern, zwischen den einzelnen Ebenen eines Bundesstaates (aktiver vertikaler Finanzausgleich);

48 *Thöni et al* (Hg), Finanzausgleich 2017. Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2017 (2017).

49 StF: BGBl 45/1948.

50 *Nowotny/Heidl*, Gemeinnützige Wohnungswirtschaft und Wirtschaftspolitik, in: *Korinek/Nowotny* (Hg), Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft (1994) 128.

- die Verteilung der Einnahmen zwischen den Ländern bzw. zwischen den Gemeinden eines Bundesstaates, insbesondere unter dem Aspekt einer größeren regionalen Einheitlichkeit in den Möglichkeiten der Aufgabenerfüllung (aktiver horizontaler Finanzausgleich).⁵¹

Bei den Verhandlungen wurden Themen der Wohnbauförderung regelmäßig mit anderen Themen junktiniert, insbesondere solchen des Bereichs Gesundheit, Pflege und Soziales, mit der Lehrerbeseoldung, der Dotierung von Fonds ua.

Einem Finanzausgleichsgesetz geht häufig ein Paktum voraus, in dessen Rahmen die Eckpunkte der Vereinbarung festgehalten werden. Parallel zu den Finanzausgleichsgesetzen werden häufig Verträge zwischen den Gebietskörperschaften gemäß Art 15a B-VG geschlossen. Mehrere solcher „15a-Vereinbarungen“ wurden auch zu Themen des Bauens und Wohnens erlassen und sind zT bis heute in Kraft, zB jene zum Klimaschutz in der Wohnbauförderung.⁵²

B) Warum Wohnen behandelt werden sollte

Viele für die Erreichung der „Gebäude“-Klimaziele relevante Politikbereiche sind in gemischter Kompetenz der Gebietskörperschaften. Für diese hat der Finanzausgleich samt seinen begleitenden Regelungen besonders große Potenziale, insbesondere die Raumordnung, das Grundverkehrsrecht, die Bauordnungen, Steuern auf Grund und Boden und die Wohnungssozialpolitik. Bis vor wenigen Jahren war die Wohnbauförderung wegen ihres großen finanziellen Volumens bei Finanzausgleichsverhandlungen immer stark präsent, zuletzt beim Paktum zum FAG 2017.

Es ist absehbar, dass Belange der Wärmewende, die Bund und Länder gleichermaßen betreffen und fordern, nur über dieses Instrument und angelagerte Art 15a B-VG-Vereinbarungen geregelt werden können.

51 Nowotny, Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft³ (1996); Amann, Kompetenzverlagerungen im Wohnungswesen. Forschungsprojekt im Rahmen der Bundes-Wohnbauforschung (1997).

52 Siehe Punkt II.D.

C) Bisherige Rolle der Wohnbauförderung im Finanzausgleich

Es kann durchaus behauptet werden, dass der Finanzausgleich eine Art Rückgrat bei der Gestaltung und langfristigen Verankerung der Wohnbauförderung im Kompetenzgefüge von Bund und Ländern nach ihrer Verlängerung 1987/88 war. Einige Stationen mögen dies verdeutlichen:

- Die Verlängerung der Wohnbauförderung selbst war Gegenstand von Finanzausgleichsverhandlungen. Nach der B-VG-Novelle 1987 mussten ihre finanziellen Implikationen auf den auslaufenden Finanzausgleich 1985⁵³ im Rahmen einer Art 15a B-VG-Vereinbarung präzisiert werden. Dies mündete in der Beschlussfassung des Wohnbauförderungs-Zweckzuschussgesetzes⁵⁴ und des FAG 1989.⁵⁵
- Bis Mitte der 1990er-Jahre wurden die Wohnbauförderungs-Zweckzuschüsse als Prozentsätze der Einkommens- und Körperschaftssteuer sowie dem überwiegenden Teil des Wohnbauförderungsbeitrages bemessen. Sie stiegen dadurch dynamisch weit über der Inflationsrate. Aufgrund einer Verfassungsklage mehrerer Länder zum Verteilungsschlüssel der Bundesmittel wurde 1995 der laufende Finanzausgleich aufgeschnürt. Nach einem kurzfristig beschlossenen Provisorium wurden 1996 die Zweckzuschüsse im Rahmen eines Strukturanpassungsgesetzes⁵⁶ neu geregelt, das neben anderen Materien auch einen neuen Finanzausgleich umfasste. Darin wurde eine nominelle Deckelung der Zweckzuschüsse mit ca. € 1,78 Mrd. pro Jahr vereinbart. Die darüber hinausgehenden Steuererträge wurden in Bedarfszuweisungen an die Länder umgewandelt. Die Zeiten dynamisch wachsender Wohnbauförderungsbudgets waren damit zu Ende.
- Die Aufhebung der Zweckbindung war seit den 1990er-Jahren ebenso Thema bei den Finanzausgleichsverhandlungen, wie – angesichts damals entspannter Wohnungsmärkte – die gänzliche Abschaffung der Wohnbauförderung. Bei den Finanzausgleichen 2001⁵⁷ und 2005⁵⁸ bewahrte ihre Effektivität als Umsetzungsinstrument für ökologische Zielsetzungen die Abschaffung oder wesentliche Kürzung der Zweckzuschüsse. Es wurde eine unbefristete Prolongierung der

53 BGBl 544/1984.

54 BGBl 691/1988.

55 BGBl 687/1988.

56 BGBl 201/1996.

57 BGBl I 3/2001.

58 BGBl I 156/2004.

betragslich fixierten Zweckzuschüsse und deren thematische Ausweitung auf Maßnahmen der Infrastruktur und des Klimaschutzes beschlossen. Die Zweckzuschüsse des Bundes wurden in „Investitionsbeitrag für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur“ umbenannt. Die budgetären Spielräume der Länder wurden durch die Aufhebung der Zweckbindung von Rückflüssen ausgeweitet.⁵⁹

- Die Finanzausgleiche 2005 und 2008 waren mit folgenschweren Art 15a B-VG-Vereinbarungen zum Klimaschutz in der Wohnbauförderung verbunden.⁶⁰
- Mit dem Finanzausgleich 2008⁶¹ wurde das Wohnbauförderungszweckzuschussgesetz abgeschafft. Die Zweckzuschüsse wurden in Ertragsanteile umgewandelt und die Verwendung der Mittel somit in die alleinige Verantwortung der Länder übertragen. Ein sachliches Argument war eine verbesserte Effizienz des Systems durch die Zusammenführung von Aufgabenkompetenz und Ausgabenkompetenz auf Länderebene.
- Der Finanzausgleich 2008 wurde nicht weniger als drei Mal verlängert. Das FAG 2017⁶² und die parallel dazu beschlossene Art 15a B-VG-Vereinbarung⁶³ bewirkten mehrere Weichenstellungen. Der für fast 70 Jahren bestehende Wohnbauförderungsbeitrag mit einem Steueraufkommen von heute über € 1,2 Mrd. wurde zu einer ausschließlichen Landesabgabe. Den Ländern wurde zugestanden, den Tarif selbst festzulegen. Dies wurde als weiterer Schritt in der Kompetenzverlagerung der Wohnbauförderung vom Bund auf die Länder und als Beitrag zu größerer Steuerautonomie der Länder gerechtfertigt.
- Die Verhandlungen zum Finanzausgleich 2017 waren stark von Wohnbauthemen geprägt, was im resultierenden Paktum seinen Niederschlag fand. Im Gesetz selbst ist der der Wohnbau dann aber kaum noch erwähnt. Im Paktum wurde die weitgehende Aushöhlung der Art 15a B-VG-Vereinbarungen zum Klimaschutz in der Wohnbauförderung von 2009 beschlossen.⁶⁴ Überdies wurde vereinbart, dass die Länder mehrjährige Wohnbauprogramme samt verbindlicher

59 *Amann*, Strukturwandel in der österreichischen Wohnbauförderung, in: Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen GBV (Hg), Wohnungsgemeinnützigkeit in Recht, Wirtschaft, Gesellschaft – FS Wurm (2019) 143 ff.

60 BGBl II 19/2006; BGBl II 251/2009. Siehe auch oben Punkt II.D.

61 BGBl I 103/2007.

62 BGBl I 116/2016.

63 BGBl II 213/2017.

64 BGBl II 213/2017.

Wohnbauleistung und finanzieller Unterlegung liefern sollen, um die Kontinuität dieses Instruments sicherzustellen.⁶⁵

Die langfristigen Entwicklungslinien des Instruments der Wohnbauförderung sind also von den Finanzausgleichsverhandlungen geprägt. Sie spielten eine zentrale Rolle bei der Entwicklung des österreichischen wohnungspolitischen Systems. Die wichtigsten Themen seit der Verländerung vor 35 Jahren waren die Sicherstellung von Kontinuität, die Schwerpunktverlagerung zu Maßnahmen des Klimaschutzes sowie die schrittweise und zuletzt vollständige Verschiebung der Kompetenzen vom Bund zu den Ländern einschließlich der uneingeschränkten Verfügungsmacht der Länder über die Geldmittel durch den Entfall jeglicher Zweckbindung.

D) Wohnen und Klimaschutz im Finanzausgleich 2023?

Die Wohnbauförderung ist eigentlich nicht mehr als gemeinsame Materie von Ländern und Bund zu bezeichnen, nachdem mit dem FAG 2017 die letzten Einflussmöglichkeiten des Bundes entfallen sind. Dennoch spricht vieles dafür, das Thema Wohnen und Klimaschutz im Rahmen dieses so wichtigen Formats prominent zu behandeln. Denn die österreichischen Klimaziele im Gebäudesektor sind nur mit einem komplexen Bündel an Maßnahmen gleichermaßen auf Bundes- und Länderebene zu erreichen. Die abgestimmte Entwicklung und Implementierung erfordert ein Maß an Kooperation, das mit keinem anderen Instrument auch nur annähernd so gut zu erreichen ist wie mit dem Finanzausgleich.

Folgende Themen sollten in die Verhandlungen zum Finanzausgleich einbezogen werden:

- a) Koordination von finanziellen und nicht-finanziellen Maßnahmen zur Gebäudedekarbonisierung: Koordination von Bundes- und Länderförderungen; Schritte zur Vereinheitlichung wesentlicher formaler Aspekte wie Begriffsbestimmungen und Definitionen (zB des Haushaltseinkommens). Für die geplante gemeinsame Wärme-strategie und die ebenfalls geplante abgestimmte Förderstrategie von Bund und Ländern sollte im Finanzausgleich ein grober Rahmen festgelegt werden.

65 Paktum FAG (2017) 8; siehe *Amann*, Strukturwandel 143 ff.

- b) Umsetzung des Ausstiegspfads aus Öl und Gas gemäß Erneuerbare-Wärme-Gesetz im Kompetenzbereich der Länder, zB begleitende (sozialpolitische) Maßnahmen bei verpflichtendem Kesseltausch.
- c) Kontinuität des erfolgreichen österreichischen wohnungspolitischen Modells: Über Jahrzehnte hinweg sorgte die zeitliche Versetzung von einerseits den Finanzausgleichen mit den dort festgelegten zweckgebundenen Fördermitteln und andererseits den Legislaturperioden auf Bundes- und Länderebene für Kontinuität. Nachdem Finanzausgleichsverhandlungen kaum je in Wahlkampfzeiten geführt wurden, sind sie stärker von langfristiger Sachpolitik als von kurzfristiger Wahlstrategie geprägt. Dadurch gelang es jahrzehntelang, das System der Wohnbauförderung kurzfristigen wahlstrategischen Interessen und länderweisen Partikularinteressen zu entziehen. Die 2017 eingeführten mehrjährigen Wohnbauprogramme sollten – als eine Art Ersatz für die Zweckbindung der Fördermittel – Kontinuität sicherstellen. Nur klappt die Umsetzung nicht. Kaum eines der Bundesländer bekennt sich zu einem solchen Format der längerfristigen Zieldefinition und Überprüfbarkeit. Eine löbliche Ausnahme ist Salzburg. Es wird argumentiert, dass die angestrebte Verbindlichkeit nur im Rahmen beschlossener Budgets möglich sei, diese aber meist nur für ein oder allenfalls zwei Jahre vorlägen. Diese Argumentation wird als nicht stichhaltig aufgefasst. Mehrjährige Wohnbauprogramme als politische Absichtserklärungen sind machbar und wären ein Schritt in die richtige Richtung. Wirkungsvoller wäre freilich eine Wiedereinführung der Zweckbindung zumindest der Rückflüsse (und allenfalls des Wohnbauförderungsbeitrags) auf Länderebene. Solcherart könnte die Wirkung revolvierender Fonds erzielt werden.
- d) Weiterentwicklung des Wohnbauförderungsbeitrags: Die (nicht zweckgebundene) Abgabe der Länder wird – bundesweit kumuliert, mit starken regionalen Unterschieden – zu kaum der Hälfte für die Finanzierung der Wohnbauförderung benötigt. Es wird daher vorgeschlagen, sie zu einem zweckgebundenen „Gebäudedekarbonisierungsbeitrag“ weiterzuentwickeln.⁶⁶
- e) Übergeordnete Förderungsschwerpunkte: Mehrere mit den Instrumenten der Wohnbauförderung sehr gut umsetzbare Themen sollten in ihren Grundsätzen länderübergreifend einheitlich geregelt werden. Regionale Differenzierung ist gut. In vielen Fällen überwiegen aber die Vorteile einheitlicher Regelungen. Dies betrifft viele

66 Siehe dazu IIBW, KlimaCent.

Aspekte des Klimaschutzes. Beispiele sind Suffizienz bei der Förderung des Eigenheims, Maßnahmen gegen Energiearmut oder einheitliche höchstförderbare thermische Standards in Abstimmung mit baurechtlichen Regelungen.

- f) Konsolidierung der Subjektförderung: Wohnbeihilfen, die Abdeckung von Wohnbedarf in der Sozialbeihilfe und Heizkostenzuschüsse von Bund und Ländern sind unzureichend aufeinander abgestimmt. Ein innovatives Modell der Zusammenführung und Vereinheitlichung könnte vielfältigen Nutzen stiften.
- g) Verknüpfung von Wohnbauförderung und Raumordnung: Innovationen in mehreren Bundesländern zeigen das sehr große Potenzial von Instrumenten auf, die die Stärken der jeweiligen Rechtsmaterien kombinieren. Länderübergreifend einheitliche Grundsätze könnten die Nutzung dieser Potenziale beschleunigen. Raumordnerische Ziele und Rahmenbedingungen sollten stärker länderübergreifend festgelegt werden, insbesondere in Hinblick auf das absehbare Ziel von netto-null Flächenversiegelung. Bei der Entwicklung kompakter Ortszentren müssen beide Instrumente eng ineinandergreifen. Wesentlich wäre auch, die Verfassungsmäßigkeit der Vertragsraumordnung endlich zu klären.
- h) Bessere Nutzung der Potenziale des Grundverkehrsrechts und der Besteuerung von Grund und Boden: Die möglichen Lenkungseffekte dieser gemischten Kompetenz werden unzureichend genutzt. Einsetzbar wären sie vor allem für die Mobilisierung von gewidmetem Bauland, gegen die Baulandhortung („*Land Banking*“) und für Anreize zu Nachverdichtungen.
- i) Unterstützung der Gemeinden bei der Dekarbonisierung ihrer Gebäudebestände durch finanzielle und nicht-finanzielle Maßnahmen unter Heranziehung von Bundesförderungen.
- j) Konsolidierung der Datenbasis: Viele wohnungspolitische Aspekte sind datenmäßig unzureichend unterlegt, zB der thermisch-energetische Zustand des Gebäudebestands. Seit mehr als zehn Jahren besteht die rechtliche Grundlage für eine Energieausweisdatenbank auf Bundesebene. Diese kommt überhaupt nicht in die Gänge. Vielmehr wurden verschiedene länderweise inkompatible Sonderwege beschritten. Die heutige Situation nützt fast niemandem. Fehlende flächendeckende Daten verhindern aber informierte Entscheidungen über Ländergrenzen hinweg.
- k) Verbesserte institutionalisierte Koordinationsformate zwischen Bund und Ländern: Es ist vielsagend, dass das wirkungsvollste länderübergreifende Koordinationsformat – die Landeshauptleutekonferenz –

verfassungsrechtlich nicht verankert ist. Defizite bei der Koordination von Bund, Ländern und Gemeinden sind offensichtlich und sollten durch innovative Zugänge beseitigt werden.