

# Leistbares Wohnen – Wohnungswirtschaftliche und wohnungspolitische Effekte der Wohnbauinvestitionsbank (WBIB)

September 2020

---

Im Auftrag des

 **Bundesministerium**  
Digitalisierung und  
Wirtschaftsstandort

---

# LEISTBARES WOHNEN – WOHNUNGSWIRTSCHAFTLICHE UND WOHNUNGSPOLITISCHE EFFEKTE DER WOHNBAU- INVESTITIONSBANK (WBIB)

Im Auftrag des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort

FH-Doz.Dr. Wolfgang Amann

September 2020

IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH

PF 2, A 1020 Wien

Tel. + 43 1 968 60 08

Mail: [office@iibw.at](mailto:office@iibw.at)

Internet: [www.iibw.at](http://www.iibw.at)

# EXECUTIVE SUMMARY

## Mengeneffekte und Beschäftigungswirkungen der WBIB-Finanzierungen:

Unter den in der Studie dargestellten Rahmenbedingungen wäre die WBIB in der Lage, in einem Betrachtungszeitraum von 20 Jahren den Neubau von ca. 30.000 (bei 12,5% Finanzierungsanteil) bzw. 15.000 Wohneinheiten (bei 25%) sowie die Sanierung von fast 110.000 bzw. 54.000 umfassenden Sanierungen stabilisierend mitzufinanzieren.

Unter der Annahme von gleich vielen WBIB-Finanzierungen mit 12,5% bzw. 25% Anteil resultieren im zweiten Jahr über € 1,5 Mrd. und in einem Betrachtungszeitraum von 20 Jahren nach heutigem Geldwert € 8,2 Mrd. für Neubau und Sanierung.

Ein solcher Impuls hat große Beschäftigungswirkung. Unter Heranziehung von Konversionsfaktoren, die von der KPC für die Wirkungsrechnung des Sanierungsschecks ermittelt wurden, ergeben sich im zweiten Jahr über 18.000 zusätzliche Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalente), im Durchschnitt von 20 Jahren immerhin knapp 5.000. Zu beachten ist allerdings, dass diese Effekte angesichts des beschränkten Finanzierungsanteils nur anteilig der WBIB zuzurechnen sind.

## Direkter Zinsvorteil:

Zum einen bilden die langfristig fixverzinsten Darlehen der WBIB eine wichtige Finanzierungskomponente. Sie werden aus derzeitiger Sicht zwar nur unwesentlich günstiger als Kapitalmarktfinanzierungen sein (und kurzfristig wohl teurer als variabel verzinsten Darlehen), dafür tragen sie aber zu langfristig stabilen und vorhersehbaren Annuitäten und dementsprechenden Mieten bei.

## Vorteile für Wohnbaufinanzierung insgesamt:

Wichtiger noch ist aber der Beitrag der WBIB-Finanzierungen bei strukturierten Finanzierungsmodellen. Die unter „Basel IV“ bekannten 2016/17 vereinbarten Änderungen der internationalen Bankenstandards bewirken eine Erhöhung der Eigenkapitalunterlegung von Hypothekarkrediten mit hoher Beleihungsquote (LTV, Loan-to-Value Ratio), aber eine Verringerung der Risikogewichte bei risikoarmen Darlehen. Sie sind 2023 auf nationaler Ebene einzuführen und bis 2028 vollständig umzusetzen. Das Ausmaß der erforderlichen Eigenkapitalunterlegung durch die Banken wirkt sich unmittelbar auf die Kapitalkosten, d.h. auf den Zinssatz aus. Es wird also weiterhin sehr günstiges Geld geben, vorausgesetzt, dass nicht mehr als 60% des Immobilienwerts vorrangig kapitalmarktfinanziert werden muss. Bei einer (zukünftig allenfalls weiteren) Senkung des Mitteleinsatzes der Wohnbauförderung würden die neuen Basel IV-Regelungen demgegenüber (Kosten erhöhend) massiv schlagend werden.

## Geringe Eigenkapitalunterlegungspflicht der WBIB:

Die WBIB benötigt als Förderbank für ihre Finanzierungen eine Eigenkapitalunterlegung nur im Ausmaß der allgemeinen Sorgfaltspflichten des BWG. Es gilt eine Ausnahme der Kapitalanforderungsregulierung (CRR – Capital Requirements Regulation). Die sehr geringe Eigenkapitalunterlegung ist im Vergleich zu den Vorschriften der aktuellen, und noch mehr im Vergleich zum künftigen Basel IV-Regime, fast vernachlässigbar. Dieser Vorteil kommt unmittelbar ihren Eigentümern und indirekt den Bewohnern zugute.

## Fristenkongruente Finanzierung:

Ein weiterer Vorteil ist die fristenkongruente Finanzierung. Wohnimmobilien benötigen immer lange Darlehenslaufzeiten, einerseits zur Erreichung leistbarer Annuitäten und Mieten, andererseits aufgrund der Langlebigkeit des Produkts. Erfahrungen mit der Wohnbauförderung zeigen, dass Laufzeiten von 35-

40 Jahren hinsichtlich nachfolgender Sanierungszyklen unproblematisch sind. Langfristige fixverzinsliche Hypothekendarlehen bieten Vorhersehbarkeit. Der Entfall des Zinsänderungsrisikos ist insbesondere für die Mieter von Vorteil. Aber auch der Bauträger profitiert von dem damit erreichten verringerten Leerstandsrisiko. Fixzinsdarlehen sind teurer als variabel verzinsliche. Angesichts der Dauer der Darlehenslaufzeit überwiegen aber ihre Vorteile eindeutig, v.a. angesichts der heute erzielbaren Konditionen.

#### Umwelteffekte:

Wenn es gelingt, die Hälfte der WBIB-Finanzierungen in die (thermisch-energetische) Sanierung zu bringen, bewirkt das Instrument erhebliche Umwelteffekte. Die ermittelten 82.000 umfassenden Sanierungen (bzw. Äquivalente) im Betrachtungszeitraum von 20 Jahren bewirken kumuliert ca. 6,6 Mio. kt CO<sub>2</sub>-Reduktion (Berechnung auf Basis von Konversionsfaktoren aus: BMLFUW, 2017).

#### Zukunftsträchtiges Modell WBIB:

Die WBIB ist im Kontext und als konsequente Weiterentwicklung des wohnungspolitischen Systems in Österreich zu beurteilen. Bei konsequenter Implementierung kann sie zu einem neuen Eckpfeiler in einem schon bisher außergewöhnlich kohärenten und effizienten wohnungspolitischen System werden. Von wesentlicher Bedeutung ist das Verhältnis des neuen Instruments zur tradierten Wohnbauförderung der Länder. Gleich in § 1 Abs. 1 WBIB-G ist festgehalten, dass sie als Ergänzung zur Wohnbauförderung der Länder verstanden werden möchte.

Der Anteil der Wohnbauförderung am BIP hat sich seit den späten 1990er Jahren um zwei Drittel reduziert. Für die Länder ist die aufrechte Funktionsfähigkeit der Wohnbauförderung trotz sinkender Ausgaben eine offenbar willkommene Gelegenheit, die freiwerdenden Mittel für andere Aufgaben zu nutzen. Die verstärkte Inanspruchnahme von EIB-Geldern besitzt große Potenziale, diese Richtung weiterzuverfolgen. Das Beispiel Niederösterreich zeigt, dass mit einer solchen Strategie der Förderaufwand (in der Objektförderung) gegen Null reduzierbar ist, ohne die Lenkungseffekte der Förderung aufzugeben.

Eine national aufgestellte Clearingstelle für EIB- und EU-Fördergelder, als die die WBIB gesehen werden kann, könnte diesbezüglich erhebliche Wirkung entfalten. Immerhin sind die Konditionen von EIB-Finanzierungen mittlerweile annähernd gleich wie die der Wohnbauförderung (28 Jahre fix verzinst mit kaum über 1%). Für die Länder bedeuten die neuen Finanzierungsmöglichkeiten eine Chance, ihre Wohnbauförderungsbudgets weiter zu kürzen, ohne Lenkungseffekte preiszugeben.

Denn die EIB bzw. die WBIB brauchen ihrerseits die Wohnbauförderung. Die EIB braucht aufgrund ihrer Strukturen große Volumina und effiziente Implementierungswerkzeuge auf nationaler Ebene. Dies ist umso wichtiger geworden, seit klar ist, dass die EIB keine normale Entwicklungsbank, sondern zu einem vorrangigen Implementierungsinstrument von EU-Zielen geworden ist, gerade auch beim Wohnbau. Dies betrifft insbesondere soziale Treffsicherheit und Klimaschutzziele. Die EIB hat keinesfalls die Kapazitäten, um die Implementierung dieser Nebenbedingungen der Finanzierung zu überwachen. Und vermutlich hat das auch die WBIB nicht.

Die Funktion der Haftung kann grundsätzlich auch von anderen Akteuren als dem Bund übernommen werden. Auch andere Größenordnungen sind möglich.

# INHALT

|     |                                                         |    |
|-----|---------------------------------------------------------|----|
|     | EXECUTIVE SUMMARY                                       | 3  |
|     | AUFTRAG                                                 | 6  |
| 1   | FUNKTIONSWEISE DER WBIB                                 | 7  |
| 1.1 | Unternehmenszweck                                       | 7  |
| 1.2 | Konzeption                                              | 7  |
| 1.3 | Kompatibilität mit EU-Recht                             | 8  |
| 1.4 | Finanzierung und Haftung                                | 8  |
| 1.5 | Eigentümerstruktur                                      | 9  |
| 1.6 | Operatives Geschäft                                     | 9  |
| 1.7 | Finanzierungskonditionen                                | 9  |
| 1.8 | Politische Verankerung                                  | 10 |
| 2   | WOHNUNGSWIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE                         | 11 |
| 2.1 | Stand der Dinge leistbarer Wohnungsneubau und Sanierung | 11 |
| 2.2 | Bedarfsschätzung Neubau und Sanierung                   | 14 |
| 2.3 | Erwartbare Auswirkungen                                 | 15 |
| 2.4 | Effekte zur Bewältigung der COVID19-Krise               | 21 |
| 2.5 | Abschätzung der Nachfrage nach WBIB-Finanzierungen      | 22 |
| 3   | WOHNUNGSPOLITISCHE EFFEKTE                              | 24 |
| 3.1 | Inanspruchnahme von EU-Förderungen                      | 24 |
| 3.2 | Neuer Eckpfeiler im wohnungspolitischen System          | 25 |
| 4   | ANHANG                                                  | 28 |
| 4.1 | Abbildungsverzeichnis                                   | 28 |
| 4.2 | Literatur                                               | 28 |

## AUFTRAG

Nach langen Verhandlungen trat 2015 das Bundesgesetz über die Einrichtung einer Wohnbauinvestitionsbank (WBIB-G; BGBl. I Nr. 157/2015) in Kraft. Es kam zwar zur Gründung der WBIB, es wurde eine Bankkonzession erlangt und die Strukturen der Geschäftsführung etabliert. Zur Aufnahme der Geschäfte kam es dann aber bekanntlich – trotz beihilfenrechtlicher Entwarnung von Seiten der Europäischen Kommission – aufgrund von Bedenken hinsichtlich der Bundeshaftung nicht. Und auch der Versuch einer Haftungsübernahme durch die Länder scheiterte (WBIB-G-Novelle BGBl. I Nr. 30/2018). Die Wohnbauinvestitionsbank wurde schließlich liquidiert, die Bankkonzession ging verloren.

Aktuell wird jedoch angesichts der Herausforderungen der Bewältigung der COVID19-Krise eine Reaktivierung des Modells in nur leicht geänderter Konzeption in Betracht gezogen. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort das IIBW mit der Durchführung der vorliegenden Studie beauftragt.

Für sachkundige Unterstützung bedanke ich mich bei den Mitarbeitern der Abteilung C1/7 Wohnungs- und Siedlungspolitik im BMDW MinR Dr. Andreas Sommer und R Mag.iur. Christian Zenz, sowie bei MMag. Martin Clemens Weber, Leiter der Stabstelle Immobilien in der Erste Bank der oesterreichischen Sparkassen AG und seinerzeitiger Prokurist der WBIB I.

Für das IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH



FH-Doz.Dr. Wolfgang Amann  
Geschäftsführer  
September 2020

# 1 FUNKTIONSWEISE DER WBIB

Ende 2015 wurde der gesetzliche Rahmen für eine Bundeswohnbauoffensive beschlossen, die u.a. die Gründung einer Wohnbauinvestitionsbank betraf (WBIB-G; BGBl. I Nr. 157/2015). Mit der WBIB-G-Novelle 2018 (BGBl. I Nr. 30/2018) wurden die Bundesländer stärker in die Organe einbezogen und die Bundeshaftung gestrichen.

## 1.1 UNTERNEHMENSZWECK

Die vorrangigen Ziele der WBIB sind (§ 1 Abs. 2 WBIB-G unter Berücksichtigung aktueller Novellierungsvorschläge):

- a) Finanzierung von Stadt- und Ortsentwicklungsmaßnahmen sowie kommunale Wohninfrastruktur;
- b) Finanzierung von energieeffizientem und leistbarem Wohnungsneubau;
- c) Finanzierung von energieeffizienten Wohnhaussanierungen;
- d) Verwaltung von Förderungen der Europäischen Union.

Die WBIB betreibt keine Konsumentengeschäfte (ausschließlich „B2B“; § 2 Abs. 3 WBIB-G).

Es werden erhebliche Impulse für den Neubau leistbarer Wohnungen, Wohnhaussanierungen, Dämpfung des Preisdrucks am Wohnungsmarkt und konjunkturpolitische Impulse erwartet (BMWFA, 2015; s. Kap. 2).

## 1.2 KONZEPTION

Die WBIB ist als Förderbank (Sonderkreditinstitut) gem. § 3 Abs. 1 Z 11 Bankwesengesetz konzipiert. Daraus ergeben sich mehrere Ausnahmetatbestände und daraus folgende Kostenvorteile. Vor allem ist für WBIB-Finanzierungen eine Eigenkapitalunterlegung nur im Ausmaß der allgemeinen Sorgfaltspflichten des BWG, nicht jedoch nach den strengen Vorschriften der CRR, erforderlich (s. Kap. 2.3.3 b).

Die Inanspruchnahme von EIB-Krediten bewirkt erhebliche Vorteile:

- Zur Zeit der Erstkonzeption der WBIB waren attraktive Fixzinskonditionen nur für mittlere Fristen bis zu 10 oder 15 Jahre möglich. Längere Fixzinsvereinbarungen waren nur mit teuren Swaps machbar. Mittlerweile werden sehr günstige Fixzinskonditionen mit deutlich längeren Laufzeiten angeboten.
- Angesichts der Bundeshaftung und dem Rating der Republik sind die Finanzierungen äußerst günstig. Die Werte sind tagesaktuell festzulegen, doch ist unter den heutigen Rahmenbedingungen mit einem Zinssatz für EIB-Darlehen von unter 1,0% fix auf 30 Jahre zu rechnen.
- Für viele Marktteilnehmer sind heute noch günstigere Kreditkonditionen zugänglich, allerdings nicht mit der dargestellten Laufzeit. Diese garantiert langfristige Planbarkeit der Annuitäten und damit der Nutzerkosten.
- Bisher hatten große Marktteilnehmer Vorteile bei der Inanspruchnahme derartiger Finanzierungen. Mit der WBIB wird es auch kleineren Bauträgern möglich, derartige Angebote zu nutzen.
- Die EIB-Konditionen liegen damit nahe jenen der Wohnbauförderung der Länder, deren Darlehen meist eine Anfangsverzinsung von 1% haben, die allerdings häufig mit der Vertragslaufzeit ansteigen, teilweise bis 3% p.a.
- Besonders vielversprechend sind die Vorteile nach Inkrafttreten der „Basel IV“-Regelungen.

### 1.3 KOMPATIBILITÄT MIT EU-RECHT

Das Modell ist hinsichtlich Maastricht-Kriterien neutral und konform mit dem EU-Beihilfenrecht. Seitens der EU-Kommission wurde in Bezug auf die WBIB I ein entsprechender „Letter of Comfort“ ausgestellt (EC, 2016): Die Aktivitäten der WBIB werden EU-rechtlich den Maßnahmen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (SGEI – Services of General Economic Interest) zugeordnet. Dies löst eine Ausnahme vom generellen Beihilfenverbot aus. Es kann damit auf eine Notifikation verzichtet werden. Weitere Argumente für die Zustimmung seitens der EU-Kommission waren das festgestellte Marktversagen, gegen das die WBIB vorgehen soll, das geringe Niveau der erwarteten jährlichen Beihilfe (Garantie; unter dem Grenzwert von € 15 Mio. p.a.) sowie die Risikostreuung aufgrund des relativ geringen Anteils der WBIB-Finanzierungen (EC, 2016). Auch ist es EU-beihilfen- und wettbewerbsrechtlich relevant, dass die Haftung entgeltlich ist und nicht den gesamten Kreditbetrag abdeckt. Die Höhe des Haftungsentgelts ist im angesprochenen Schreiben der Kommission nicht angesprochen.

### 1.4 FINANZIERUNG UND HAFTUNG

Die WBIB soll mit Hilfe einer entgeltlichen Bundeshaftung im Ausmaß von bis zu € 500 Mio. insgesamt bis zu € 700 Mio. an Krediten bei der Europäischen Investitionsbank aufnehmen und diese möglichst kostengünstig und langfristig für die in Kap. 1.1 dargestellten Maßnahmen weitergeben (BMFWF, 2015). Es ist auch denkbar, dass die Haftung von anderen Akteuren, z.B. den Bundesländern, erteilt wird, gegebenenfalls auch in anderer Höhe. Die damit ausgelösten Effekte sind in Kapitel 2 ausgeführt.

Es ist absehbar, dass die € 700 Mio. erst im Laufe mehrerer Jahre absorbiert werden. Es ist demgemäß vorgesehen, analog zum Modell der WBIB I den Kredit nach Bedarf in Tranchen abzurufen, um unnötigen Zinsaufwand zu vermeiden. Fristenkongruenz zwischen der Projektfinanzierung und der Refinanzierung über die EIB ist ein Grundelement des WBIB-Modells.

Das Ausfallsrisiko wurde bei der WBIB I auf Basis der Bonität der beteiligten Banken (gewichteter Durchschnitt der Konzernmütter) sowie des Risikos des betriebenen Geschäfts marktüblich mit 0,09% bewertet. Diese Größenordnung wurde seitens der Finanzmarktaufsicht akzeptiert. Daraus resultierten gemäß der wirkungsorientierten Folgenabschätzung von 2015 (BMFWF, 2015) mögliche Kosten für den Bund von insgesamt € 4,4 Mio. Seither gab es keinerlei Ausfälle von Finanzierungen von Gemeinnützigen oder geförderten Wohnbauten. Das Risiko eines Totalausfalls ist äußerst gering. Die Haftungsprämie wurde bei der WBIB I auf Basis eines angenommenen zukünftigen Portfolios mit jährlich 0,34% des garantierten Betrags festgelegt.

Hinsichtlich eines gerechtfertigten Volumens der Haftungsprämie bei einer Neuauflage der WBIB sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Für einen niedrigeren Wert sprechen die mittlerweile gemachten Erfahrungen mehrerer Österreichischen Banken (Erste Bank, RLB NÖ-Wien, Hypo NÖ) mit EIB-Finanzierungen, die eine deutlich niedrigere Haftungsprämie rechtfertigen würden. Eine höhere Haftungsprämie könnte damit argumentiert werden, dass nicht nur GBV in den Genuss von WBIB-Finanzierungen kommen sollen und bei der nunmehr forcierten Finanzierung von Sanierungen häufig andere als hypothekarische Sicherstellungen gewählt werden. Die Bonität von Gemeinden und institutionellen Investoren ist mit GBV vergleichbar. Eine marktverzerrende Wirkung der WBIB als Argument für ein höheres Haftungsentgelt wird als nicht stichhaltig aufgefasst, nachdem im angesprochenen „Letter of Comfort“ der EU-Kommission das Modell explizit wegen des festgestellten Marktversagens positiv bewertet wird und Darlehensvergaben ja nicht auf eine Gruppe (GBV) beschränkt werden sollen. Wenn

angesichts des ausgeweiteten Geschäftskreises der WBIB das Ausfallrisiko höher bewertet wird, entstehen entsprechend höhere Kosten. Dies beeinträchtigt die Erfolgsaussichten des Modells signifikant.

Rückflüsse sind gem. § 3 Abs. 2 Z 5 WBIB-G für weitere WBIB-Finanzierungen zweckgewidmet bzw. sind für die Tilgung der EIB-Darlehen zu verwenden. Kumulierte Förderungen, insbesondere bezüglich der Wohnbauförderung der Länder, sind zulässig (§ 3 Abs. 4 WBIB-G).

## **1.5 EIGENTÜMERSTRUKTUR**

Eines der Ziele bei der Gründung der Wohnbauinvestitionsbank war die rein privatwirtschaftliche Aufstellung. Demzufolge waren die Eigentümer der 2016 gegründeten und 2018 liquidierten ersten WBIB die damals der Bank Austria gehörende Hotel- und Tourismusbank (ÖHT, heute im Eigentum der Oesterreichischen Kontrollbank, der RBI und mehreren Raiffeisen-Landesbanken; 35,67%), die Raiffeisen Bausparkasse (26,0%) und die drei Wohnbaubanken von Erste/Sparkassen (27,5%), Hypos (10,0%) und Bawag (0,83%). Die WBIB war mit € 6 Mio. Eigenkapital ausgestattet, das nach Liquidierung abzüglich geringfügiger Aufwendungen an die Eigentümer zurückerstattet wurde.

Bei einer neuerlichen Aktivierung im Zuge der laufenden Novellierung des WBIB-G haben allfällig sich bildende Konsortien etwa ein Jahr Zeit, um die gesetzlich normierten Anforderungen nachzuweisen, insbesondere eine aufrechte Bankkonzession (§ 2 Abs. 2 WBIB-G), nachdem die Konzession der WBIB I mit deren Liquidierung verloren gegangen ist. Es ist möglich, mehrere Gesellschaften mit dem öffentlich-rechtlichen Auftrag zur Erfüllung der definierten Ziele zu betrauen (Entwurf der Erläuterungen zur geplanten WBIB-G-Novelle).

Der Bankensektor ist derzeit in Abstimmung über eine Neukonstituierung. Denkbar sind auch neue Ansätze, wie eine Beteiligung Gemeinnütziger Bauvereinigungen oder deren Verband über WGG-konform mögliche Beteiligungen an Wohnbaubanken (gem. § 7 Abs. 3 Z 10 WGG bzw. § 3 Abs. 2 WBIB-G).

## **1.6 OPERATIVES GESCHÄFT**

Es ist vorgesehen, dass die WBIB keine eigene Geschäftsstelle hat. Die Leistungen – Verwaltung, Abwicklung und Vergabe der Kredite – sollen seitens der beteiligten Bankinstitute über sog. „Service Level Agreements“ erbracht werden. Der Verzicht auf einen eigenen Verwaltungsapparat soll zu geringen Kosten beitragen (ca. 10 BP Aufschlag bei den Kreditvergaben). Unter realistischen Annahmen kann das Verleihgeschäft der WBIB NEU frühestens 2022 starten.

## **1.7 FINANZIERUNGSKONDITIONEN**

Finanzierbare Projekte können folgendermaßen unterschieden werden:

- Projekte mit Kofinanzierung durch die Wohnbauförderung der Länder dürften allein durch die Länderförderung mit den damit verbundenen Anforderungen hinsichtlich sozialer Treffsicherheit und Energieeffizienz den Ansprüchen der EIB entsprechen. Für solche Projekte sollte ein WBIB-Finanzierungsanteil von 10-20% ausreichen (s. Kap. 2.3.3, S. 17).
- Bei Projekten ohne Kofinanzierung durch die Wohnbauförderung der Länder sind entsprechende Anforderungen vertraglich zu überbinden und im Zuge der Bauführung zu prüfen. Voraussichtlich sind die Kriterien der EIB Kreditprogramme „Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung“

bzw. „Maßnahmen zur Schaffung energieeffizienten Wohnraums im Neubau oder Altbestand“ anzuwenden. Im Vordergrund stehen Energieeffizienzkriterien (mindestens A-Standard, entspricht „Niedrigstenergiestandard“), insbesondere im Lichte der neuen EU-Energieeffizienz-Richtlinie, die per 1.1.2021 in Kraft treten wird. Der Anteil von WBIB-Finanzierungen muss bei solchen Projekten wohl höher liegen. Es ist von 20-30% auszugehen.

Die Finanzierungsbedingungen sind im Detail noch mit der EIB zu verhandeln und können erst bei Abschluss des Kreditvertrags fixiert werden. Gemäß EIB-Bestimmungen sollen deren Finanzierungen grundsätzlich max. 50% der Gesamtinvestitionskosten ausmachen. Bei der 2016-2018 bestehenden WBIB I wurde in den Unternehmensrichtlinien eine Grenze von 25% festgelegt. Die Darlehenslaufzeit sollte 28 Jahre betragen.

Es werden nunmehr ausschließlich fixverzinsliche Darlehen mit einer mindestens ebenso langen Laufzeit angestrebt. Hinsichtlich des erreichbaren Zinssatzes bietet die Wohnbauförderung des Landes Niederösterreich Anhaltspunkte. Dabei werden Kapitalmarktdarlehen mit Landeshaftung ausgeschrieben. Bei der Refinanzierung werden von den teilnehmenden Banken (Hypo Wien NÖ, RLB NÖ Wien und Erste Bank) EIB-Mittel in Anspruch genommen. Bei einer bevorstehenden Ausschreibung werden Fixzinskonditionen auf 28 Jahre von knapp unter 1,0% erwartet. Ähnliche Ergebnisse wären aktuell auch für eine WBIB wahrscheinlich. Unter Berücksichtigung von Aufschlägen für die Garantieprämie des Bundes, die Verwaltung der WBIB und den Aufbau von Eigenkapital von zusammen ca. 30 BP ergeben sich für den finanzierenden Bauträger Fixzinskonditionen von 1,2-1,4% pro Jahr.

Eine Höherbewertung des Ausfallrisikos bewirkt entsprechend höhere Zinssätze. Derzeit wären solche wohl kaum marktgängig. Anders sieht es aus, wenn sich mit Einführung der Basel IV-Regelungen die Eigenkapitalunterlegungspflichten der Banken ändern (Details in Kap. 2.3.3, S. 17). Bei nachrangiger Besicherung könnten WBIB-Darlehen dann als „Junior Loans“ eingesetzt werden, was u.U. eine höhere Verzinsung rechtfertigt.

## **1.8 POLITISCHE VERANKERUNG**

Die WBIB geht auf Anregungen der Nachhaltigkeitsinitiative Umwelt+Bauen ([www.umwelt-bauen.at](http://www.umwelt-bauen.at)) unter wesentlicher Beteiligung der Bau-Sozialpartner zurück. Die Beschlussfassung des WBIB-G 2015 erfolgte mit den Stimmen der damaligen Regierungsparteien SPÖ und ÖVP sowie der Grünen. Von Seiten der FPÖ wurde damals das Haftungsmodell kritisiert, von Seiten der NEOS die als Parallelstruktur wahrgenommene WBIB im Verhältnis zur Wohnbauförderung der Länder (Parlamentskorrespondenz Nr. 1396 vom 09.12.2015). Die Reaktion der Länder war uneinheitlich. Widerstand scheint es aus Teilen des Finanzsektors gegeben zu haben.

Die WBIB ist als Public-Private-Partnership-Modell konzipiert. Es werden private Anteilseigner und nicht der Staat selbst tätig. Doch spielt staatliches Handeln eine wesentliche Rolle für die Funktionsfähigkeit des Modells: Mit dem WBIB-G schafft der Staat den gesetzlichen Rahmen und betraut geeignete Akteure mit der Durchführung der Aufgaben. Er stellt eine Garantie in erheblichem Ausmaß zur Verfügung. Die Länderwohnbauförderung ist wesentlicher Kooperationspartner. Der Bund sichert sich umfangreiche Steuerungsmöglichkeiten über Durchführungsrichtlinien (§ 5 WBIB-G), einen Beirat und jährliche Fortschrittsberichte. Allerdings greift er nicht in operative Entscheidungen ein.

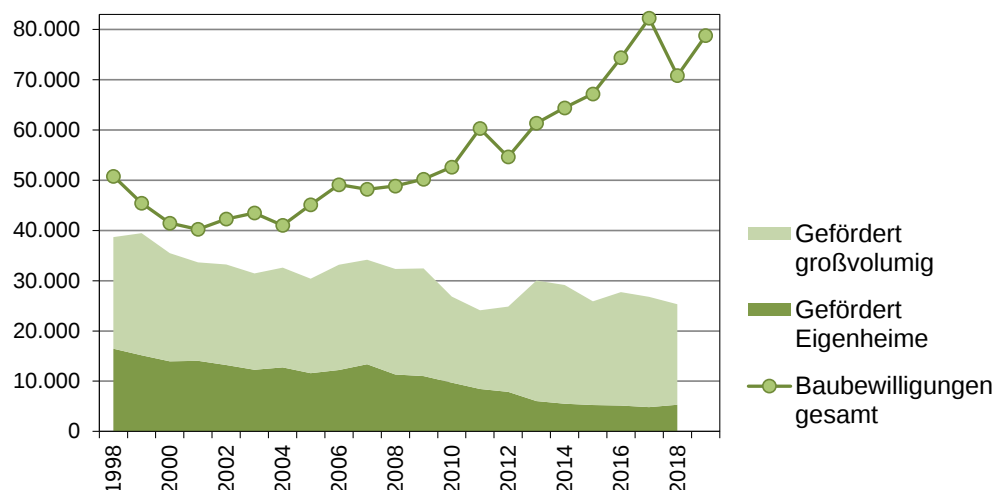
## 2 WOHNUNGSWIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE

### 2.1 STAND DER DINGE LEISTBARER WOHNUNGSNEUBAU UND SANIERUNG

#### 2.1.1 ENTWICKLUNG IM GEFÖRDERTEN WOHNUNGSNEUBAU

2018 wurden Wohnbauförderungsmittel für insgesamt ca. 20.000 Geschöfwohnungen zugesichert. Das ist unwesentlich unter dem Zehnjahresdurchschnitt. Die Produktion an geförderten Wohnungen ist langfristig weitgehend stabil, die Förderung von Eigenheimen allerdings stark rückläufig (Grafik 1). Angesichts stark steigender Neubauzahlen im freifinanzierten Bereich sinkt allerdings der Förderungsdurchsatz, also der Anteil der geförderten an den insgesamt baubewilligten Wohnungen, kontinuierlich und liegt im großvolumigen Bereich bei nur noch etwas über der Hälfte. Ganz im Gegensatz dazu verliert die Eigenheimförderung auch nominell an Boden. Der Förderungsdurchsatz ist hier auf etwa ein Viertel

Grafik 1: Anzahl baubewilligte Wohnungen, Förderungszusicherungen

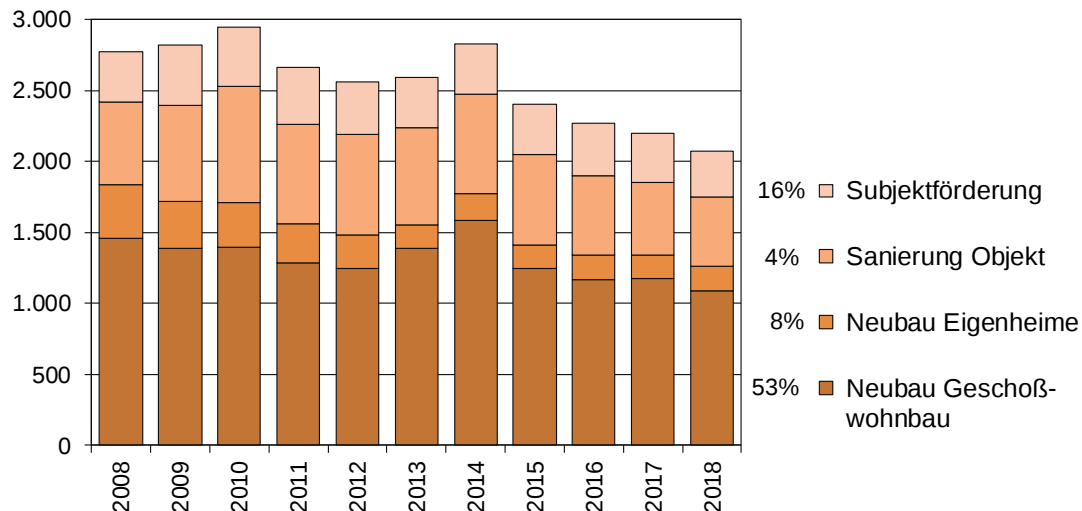


Anm.: Gefördert großvolumig inkl. Sonderprogramme („Wiener Wohnbauinitiative“) und Heime, aber ohne Ankaufförderung von Wohnungen in bestehenden Bauten.

Baubewilligungen gesamt: bewilligte Wohneinheiten in neuen und bestehenden Gebäuden.

Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, Statistik Austria, IIBW.

Grafik 2: Ausgaben der Wohnbauförderung bis 2018 (Mio. €)



Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

gesunken. Der Rückgang des Förderungsdurchsatzes hilft zwar bei der Eindämmung öffentlicher Aufwendungen. Es gehen aber gleichzeitig wichtige Lenkungseffekte verloren, beispielsweise hinsichtlich Klimaschutz.

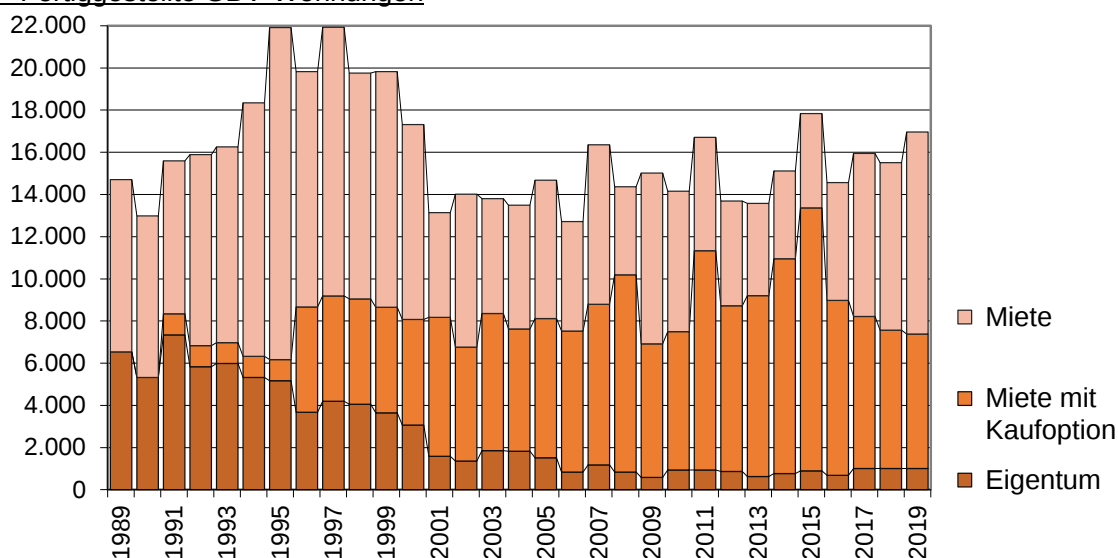
Im ersten Quartal 2020 sind die Baubewilligungen COVID-bedingt um etwa ein Viertel gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahrs eingebrochen, im zweiten Quartal vermutlich noch stärker. Für das zweite Halbjahr wird allerdings – angesichts lebhafter Nachfrage – eine Erholung erwartet. Bei den Förderungszusicherungen dürfte über die Krise hinweg größere Kontinuität gewahrt worden sein. Für das Gesamtjahr 2020 werden seitens des IIBW nur moderat rückläufige Zusicherungszahlen geschätzt.

### 2.1.2 FÖRDERUNGS-AUSGABEN

Zwischen 1996 und 2014, somit fast zwanzig Jahre lang, machten die Wohnbauförderungsausgaben nominell konstant € 2,5 und 3,0 Mrd. aus. Seither sinken sie stark. Die Ausgaben 2018 von nur noch € 2,07 Mrd. sind der niedrigste Wert seit fast dreißig Jahren. Mittlerweile machen die wohnungsbezogenen Ausgaben des Staats weniger als 0,5% des Brutto-Inlandsprodukts aus. Damit liegt Österreich im untersten Drittel im EU-Vergleich. Ende der 1990er Jahre lag dieser Wert noch bei 1,3%. Zurückzuführen ist dies auf starke Rückgänge in allen Förderungsbereichen. Die Sanierungsförderung lag 2018 um -25% unter dem zehnjährigen Durchschnitt, die Eigenheimförderung um -22%, die großvolumige Neubauförderung um -16% und die Subjektförderung um -13%. Für die Rückgänge sind unterschiedliche Gründe ausschlaggebend. Mehrere Bundesländer machen sich die historisch niedrigen Kapitalmarktzinsen durch entsprechende Förderungsmodelle zunutze.

Die Finanzierung der Wohnbauförderung ist im Wandel. Zweckzuschüsse stehen seit mittlerweile einem Jahrzehnt nicht mehr zur Verfügung. Dafür gewinnen Rückflüsse aus ausstehenden Darlehen an Bedeutung. Mit dem Finanzausgleich 2018 wurde der Wohnbauförderungsbeitrag in Höhe von 1% der Lohnsumme, das sind mittlerweile über € 1,1 Mrd. p.a., in eine Länderabgabe umgewandelt. Mit diesen beiden Komponenten gelingt es mittlerweile acht von neun Bundesländern, ihre Wohnbauförderungsausgaben zu bestreiten. Es besteht keine Zweckbindung dieser Erträge.

**Grafik 3: Fertiggestellte GBV-Wohnungen**



Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

Der bisherige Rückgang der Länder-Förderungsausgaben hat kaum zu verringerter Performance der Systeme geführt. Als Ausnahme ist m.E. der Eigenheimbau anzuführen. Die verringerten Ausgaben wurden einerseits durch Nutzung des historisch niedrigen Zinssatzes von Kapitalmarktfinanzierungen und andererseits durch einen Systemwettbewerb zwischen den Ländern um innovative Modelle erzielt.

### 2.1.3 GEMEINNÜTZIGER WOHNUNGSNEUBAU

Österreich setzt, ähnlich wie die Niederlande, Dänemark oder Schweden, aber anders als z.B. Deutschland oder Großbritannien, auf einen großen gemeinnützigen Wohnungssektor, der für breite Bevölkerungsschichten zugänglich ist. Die guten Kennzahlen haben dazu beigetragen, dass das österreichische Modell international zunehmend als Vorbild wahrgenommen wird.

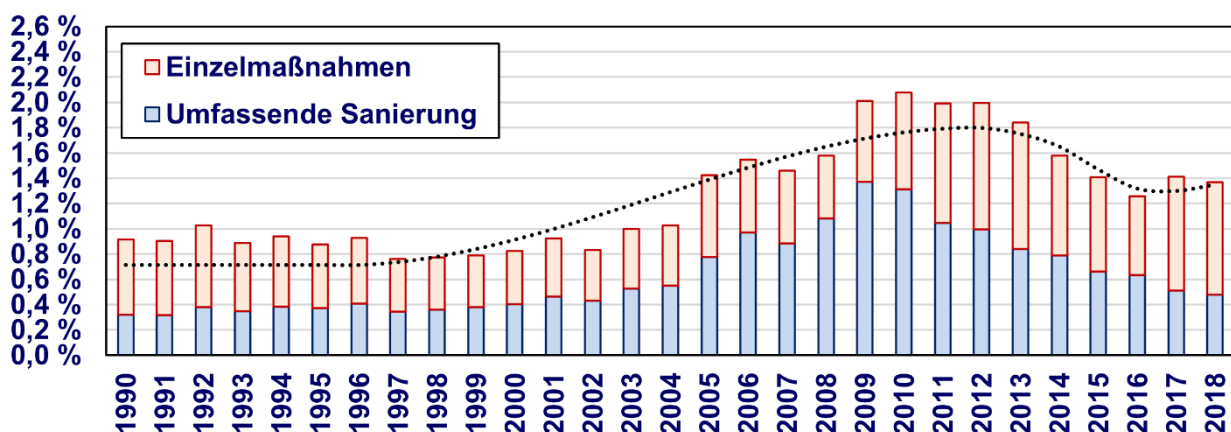
Die Wohnungsproduktion des gemeinnützigen Sektors zeichnet sich durch große Kontinuität aus. Jährlich werden durchschnittlich knapp 16.000 Wohnungen fertiggestellt, der größte Teil davon Mietwohnungen mit und ohne Kaufoption (Grafik 3). Über die Jahrzehnte hinweg wurde ein Verwaltungsbestand von mittlerweile etwa 950.000 Wohnungen aufgebaut. Das ist fast ein Viertel aller Wohnungen in Österreich bzw. fast 40% aller Geschoßwohnungen (Hauptwohnsitze).

Gemeinnützige tragen aufgrund ihres speziellen „Business Case“ (Kostendeckung, beschränkte Gewinnentnahme, Kapitalbindung, strikte Kontrolle) sowie durch Förderungen direkt zu moderaten Wohnkosten bei. Speziell bei Mietwohnungen kommt aber noch als zweiter Effekt die Beeinflussung des privaten Marktes hinzu, nachdem gemeinnützige Wohnungen für breite Bevölkerungsschichten zugänglich sind.

### 2.1.4 WOHNHAUSSANIERUNG

Die Wohnhaussanierung ist seit 1969 Gegenstand der Wohnbauförderung. Anfangs standen Standardanhebungen im Vordergrund, ab den 1980er Jahren kamen thermische Maßnahmen hinzu. Ab 2005 wurden mehrere Bund-Länder-Vereinbarungen zum Klimaschutz in der Wohnbauförderung geschlossen, die zu einem starken Anstieg der Inanspruchnahme dieser Schiene führten. In der Folge der globalen Finanzkrise 2008 wurden von Bund und Ländern wirtschafts- und umweltpolitisch motivierte Initiativen zur Ankurbelung thermischer Sanierungen gesetzt, die 2009 zu einem Höhepunkt mit annähernd 40.000 um-

Grafik 4: Gesamtsanierungsrate Wohnbau 1990-2018 (Wohnungen, gefördert und ungefördert)



Anm.: Umfassende Sanierungsäquivalente und polynomische Trendlinie (Anteil pro Jahr bezogen auf Wohnungen).  
 Quelle: IIBW&Umweltbundesamt, 2020

fassenden Sanierungen und etwa doppelt so vielen geförderten Einzelmaßnahmen führten. Zusammen ergab das allein (ohne ungeforderte Maßnahmen) eine Sanierungsrate von 1,8%. Seither sind geförderte Sanierungen kontinuierlich rückläufig und erreichten 2018 eine Rate von nur noch 0,5%.

Erst in einer aktuellen Studie (IIBW&Umweltbundesamt, 2020) wurden auch ungeforderte Sanierungen dokumentiert. Umfassende, nicht geförderte Sanierungen hatten vor zehn Jahren zwar einen deutlich geringeren Stellenwert als geförderte, ihr Rückgang fiel aber deutlich moderater aus. Überraschungen zeigt die Entwicklung von ungeforderten Einzelsanierungsmaßnahmen. Ihre Zahl stieg von etwa 10.000 vor zehn Jahren auf zuletzt etwa 100.000 pro Jahr (je 3 sind zu 1 umfassenden Sanierungsäquivalent kumuliert). Rückläufige Förderungsaktivitäten führten bei Einzelmaßnahmen also zu keinem Rückgang des Marktes, sondern zu einer Verlagerung zu „Einzelsanierungen aus dem Baumarkt“. Es ist den verschiedenen Förderungsmodellen offenbar nur unzureichend gelungen, diese Investitionsbereitschaft „einzufangen“ und in umfassende Maßnahmen umzulenken. In eine Sanierungsrate umgerechnet stiegen ungeforderte Sanierungen zwischen 2009 und 2012 von 0,4% auf fast 1,0% und blieben seither auf etwa diesem Niveau.

Zusammengenommen (gefördert, ungefördert, umfassende und kumulierte Einzelbauteilsanierungen) lag die Sanierungsrate für Hauptwohnsitzwohnungen 2010 bei 2,2% und unter Berücksichtigung der Wohnungen ohne Hauptwohnsitz (Nebenwohnsitze, Ferienwohnungen, Leerstand) bei etwa 2,1%. 2018 wurde demgegenüber nur noch 1,4% erreicht. Vor zehn Jahren dominierten umfassende Sanierungen, heute überwiegen die Einzelmaßnahmen ganz eindeutig (Grafik 4).

## **2.2 BEDARFSSCHÄTZUNG NEUBAU UND SANIERUNG**

### **2.2.1 NEUBAU**

Die Übereinstimmung der Wohnungsproduktion mit dem tatsächlich gegebenen Bedarf an Wohnraum ist ein politisch sensibles Thema, gleichzeitig aber statistisch schwer fassbar. Denn die Nachfrage bestimmt sich nicht nur aus der Entwicklung der Haushaltszahlen, sondern auch aus regionalen Disparitäten (Leerstand in strukturschwachen Regionen bei gleichzeitigem Nachfrageüberhang in den Ballungsgebieten) und geändertem Konsumverhalten (Zweitwohnsitze, Anschaffungen zu Investitionszwecken). Die Datenlage ist lückenhaft, was Schätzungen für etliche Inputdaten nötig macht.

Unter Berücksichtigung der genannten Bedarfskomponenten ergibt sich aktuell ein Wohnungsbedarf von österreichweit etwa 53.000. Der aktuelle Neubau liegt mit etwa 79.000 baubewilligten Wohnungen (2019) deutlich darüber. Gemäß IIBW-Schätzungen wird in keinem der Bundesländer unter Bedarf gebaut, deutlich darüber aber in der Steiermark, Tirol, Oberösterreich und in Wien.

Freilich sind nicht alle Bestandssegmente von einer drohenden Überproduktion betroffen. Einen massiven Boom erleben freifinanzierte Kleinmietwohnungen und Eigentumswohnungen, die teilweise als Veranlagungsprodukte ohne Nutzungs- oder Verwertungsabsicht gekauft werden.

Die Nachfrage nach günstigem Wohnraum in den Ballungsräumen bleibt demgegenüber ungebrochen hoch. Das bisherige Volumen von österreichweit jährlich gut 20.000 geförderten Geschoßwohnungen (Ø 2009-2018) kommt dem Bedarf nahe. Eine Erhöhung dieser Zahl um dauerhaft ca. 10% wird als zweckmäßig aufgefasst.

## 2.2.2 SANIERUNG

Der Wohnungsbestand ist seit 1991 (Beginn des Kyoto-Betrachtungszeitraums) um etwa 40% auf fast 4,8 Millionen Einheiten angewachsen. Besonders stark zugelegt haben Eigenheime ohne Hauptwohnsitz, gemeinnützige Mietwohnungen und Eigentumswohnungen. Etwa 1,9 Millionen Einheiten haben einen thermisch unzureichenden Standard, davon etwa 1,4 Millionen Hauptwohnsitzwohnungen. Besonders hoch ist der Sanierungsbedarf bei Eigenheimen, nicht nur wegen der sehr hohen Zahl von 2,1 Millionen (davon fast ein Drittel ohne Hauptwohnsitz), sondern auch wegen dem sehr viel höheren Energiebedarf im Vergleich zu baugleichen Geschoßwohnungen. Zur Erreichung einer vollständigen thermisch-energetischen Ertüchtigung des Wohnungsbestands bis 2040 muss die Sanierungsrate (umfassende Sanierungen und kumulierte Einzelmaßnahmen) kurzfristig auf 2,6% verdoppelt und ab 2025 weiter auf 3,2% erhöht werden (IIBW&Umweltbundesamt, 2020). Dies sind kurzfristig etwa 120.000 umfassende Sanierungsäquivalente, später entsprechend mehr. Der Sanierungsbedarf ist in allen Bestandssegmenten hoch, einzig bei gemeinnützigen Mietwohnungen deutlich unterdurchschnittlich.

Ein Anlaufen der Sanierungsaktivitäten setzt allerdings neben neuen (WBIB) und dem Ausbau bestehender Finanzierungsinstrumente (Wohnbauförderung) auch wohn-, ordnungs- und/oder steuerrechtliche Maßnahmen sowie breit aufgesetzte Maßnahmen der Meinungsbildung voraus. Die WBIB kann mit ihren Finanzierungen in den meisten Bestandssegmenten die Sanierung stimulieren. Als alleiniger Auslöser für eine Erhöhung der Sanierungsrate ist der damit verbundene Anreiz allerdings nicht ausreichend. Vielversprechend ist die Entwicklung von Finanzierungsprodukten für die Sanierung von Eigenheimen.

## 2.3 ERWARTBARE AUSWIRKUNGEN

### 2.3.1 MENGENEFFEKT

Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung des WBIB-Gesetzes von 2015 (BMWFW, 2015) ging von einem durch die Gründung der WBIB ausgelösten Investitionsvolumen von insgesamt € 5,75 Mrd. und der Errichtung von insgesamt zusätzlich 30.000 Wohnungen innerhalb von fünf Jahren aus. Diese Schätzungen basierten auf WIFO-Auswertungen, wobei keine Quellenangaben dokumentiert sind. Sanierungen standen damals nicht im Fokus der WBIB-Aktivitäten.

Tabelle 5: Simulation Mengeneffekt durch WBIB-Finanzierungen

| Jahr                                                              | 1          | 2          | 3          | 4         | 5         | 10        | 20        | Gesamt |
|-------------------------------------------------------------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|
| Ausschöpfung                                                      | 25%        | 50%        | 75%        | 100%      | 100%      | 100%      | 100%      |        |
| Anteil Neubau                                                     | 50%        | 50%        | 50%        | 50%       | 50%       | 50%       | 50%       |        |
| Verfügbares Ausleihungsvolumen                                    | € 700 Mio. | € 525 Mio. | € 271 Mio. | € 90 Mio. | € 32 Mio. | € 44 Mio. | € 70 Mio. |        |
| Neu vergebene Kredite Neubau                                      | € 88 Mio.  | € 131 Mio. | € 102 Mio. | € 45 Mio. | € 16 Mio. | € 22 Mio. | € 35 Mio. |        |
| Neu vergebene Kredite Sanierung                                   | € 88 Mio.  | € 131 Mio. | € 102 Mio. | € 45 Mio. | € 16 Mio. | € 22 Mio. | € 35 Mio. |        |
| Rückflüsse                                                        |            | € 9 Mio.   | € 22 Mio.  | € 32 Mio. | € 37 Mio. | € 46 Mio. | € 73 Mio. |        |
| Grund-/Baukosten pro WE                                           | € 180.000  | € 184.000  | € 188.000  | € 192.000 | € 196.000 | € 216.000 | € 263.000 |        |
| Sanierungskosten pro WE                                           | € 50.000   | € 51.000   | € 52.000   | € 53.000  | € 54.000  | € 59.000  | € 69.000  |        |
| Anzahl WE Neubau (Mittelwert 12,5% bzw. 25% WBIB-Finanzierung)    | 2.900      | 4.300      | 3.300      | 1.400     | 500       | 600       | 800       | 23.000 |
| Anzahl WE Sanierung (Mittelwert 12,5% bzw. 25% WBIB-Finanzierung) | 10.500     | 15.500     | 11.700     | 5.100     | 1.800     | 2.300     | 3.000     | 82.000 |

Quelle: IIBW.

Es wird eine Simulation der Effekte der WBIB (Tabelle 5) unter folgenden Annahmen durchgeführt:

- Gesamtausleihungen: € 700 Mio. € (Staatsgarantie über € 500 Mio.).
- Ausschöpfung des Rahmens von 25% im ersten Jahr auf 100% im vierten Jahr linear ansteigend; Zweckbindung der Rückflüsse für neue Kreditvergaben.
- Anteil Neubau/Sanierung je 50%: Gemäß dem gestärkten WBIB-Fokus auf Sanierungen wird davon ausgegangen, dass die Hälfte der Kredite in diesen Bereich gehen wird. Die Absorption der damit verfügbaren Finanzmittel hängt aber in hohem Maße von begleitenden Maßnahmen in der Wohnbauförderung, im Wohn-, Ordnungs- und/oder Steuerrecht ab. Die Potenziale sind in allen Bestandssegmenten hoch. Besonders dringlich wären Initiativen zur Sanierung von Eigenheimen, die nach der derzeitigen Konzeption der WBIB nicht vorgesehen ist. Demgegenüber haben GBV nur beschränkten Finanzierungsbedarf für Sanierungen, da das Sanierungspotenzial vergleichsweise gering ist und gut entwickelte Finanzierungsinstrumente zur Verfügung stehen (Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag, Einspar-Contracting etc.).
- Laufzeit Neubau: 28 Jahre.
- Laufzeit Sanierung: 20 Jahre.
- Zinssatz: 1,3% (Mischzinssatz inkl. WBIB-Verwaltungskosten).
- Grund- und Baukosten pro WE (75m<sup>2</sup> x 2.400 €/m<sup>2</sup>): € 180.000.
- Sanierungskosten pro WE: € 50.000 (Mischwert für Geschoßwohnungen und Eigenheime).
- Zukünftiger Anstieg Bau-/Sanierungskosten: 2% p.a.
- Anteil WBIB-Finanzierung: Für die durch die WBIB ausgelösten Effekte ist deren Anteil an der Finanzierung der Neubau- bzw. Sanierungskosten natürlich besonders ausschlaggebend. In der vorliegenden Simulation werden zwei Varianten mit 12,5 bzw. 25% berechnet. Der niedrigere Finanzierungsanteil ist als typische Konstellation bei Kofinanzierungen mit der Wohnbauförderung der Länder, der höhere bei anderweitig finanzierten Projekten anzusehen, etwa für Bauvorhaben gewerblicher GBV-Tochterunternehmen. Bei den weiterführenden Berechnungen wird auf den Mittelwert der beiden Varianten zurückgegriffen, es wird also davon ausgegangen, dass je die Hälfte wohnbaugefördert und freifinanziert umgesetzt wird.

Unter den dargestellten Rahmenbedingungen ist die WBIB in der Lage, in einem Betrachtungszeitraum von 20 Jahren den Neubau von ca. 30.000 (bei 12,5% Finanzierungsanteil) bzw. 15.000 Wohneinheiten (bei 25%) sowie die Sanierung von fast 110.000 bzw. 54.000 umfassenden Sanierungen (bzw. entsprechend mehr Einzelmaßnahmen) mitzufinanzieren. Der Mittelwert der beiden Varianten liegt bei 23.000 Neubauwohnungen und 82.000 umfassenden Sanierungen (bzw. Sanierungsäquivalenten). Gemäß der Simulation sind im (stärksten) zweiten Jahr der Neubau von 4.300 und die umfassende Sanierung von über 15.000 Wohnungen finanzierbar. Dieses Volumen sinkt in den Folgejahren bis auf ca. 500 Neubauwohnungen und unter 2.000 Sanierungen im 5. Jahr, um später mit steigenden Rückflüssen wieder anzuwachsen. Auch der Bau von Heimen steht im Fokus der WBIB, der ursprünglich vorgesehene Mindestanteil der WBIB-Finanzierungen von 5% für diesen Zweck (§ 4 Abs. 5 WBIB-G) soll allerdings entfallen.

### 2.3.2 AUSWIRKUNGEN AUF BAUPRODUKTION UND BESCHÄFTIGUNG

Das ausgelöste Investitionsvolumen variiert je nach Variante. Unter der Annahme von gleich vielen WBIB-Finanzierungen mit 12,5% bzw. 25% Anteil resultieren im zweiten Jahr über € 1,5 Mrd. und in einem Betrachtungszeitraum von 20 Jahren nach heutigem Geldwert € 8,2 Mrd. für Neubau und Sanierung. Ein solcher Impuls hat große Beschäftigungswirkung. Unter Heranziehung von Konversionsfaktoren, die von der KPC für die Wirkungsrechnung des Sanierungsschecks ermittelt wurden (BMLFUW, 2017), ergeben sich im zweiten Jahr über 18.000 zusätzliche Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalente), im Durch-

schnitt von 20 Jahren immerhin knapp 5.000. Zu beachten ist allerdings, dass diese Effekte angesichts des beschränkten Finanzierungsanteils (12,5 bzw. 25%) nur anteilig der WBIB zuzurechnen sind.

Diese Auswertungen stimmen in der Größenordnung mit der wirkungsorientierten Folgenabschätzung von 2015 überein (BMWFW, 2015), wo von einem Gesamt-Investitionsvolumen von € 5,75 Mrd. ausgegangen wurde. Die Unterschiede sind aus mittlerweile gestiegenen Baukosten, dem erhöhten Stellenwert der Sanierung und Rechnungsansätzen beim WBIB-Anteil an der Finanzierung erklärlich.

Das neue Instrument einer Wohnbauinvestitionsbank kann darüber hinaus weitere Vorteile für Bauproduktion und Beschäftigung generieren. Die Möglichkeit der Finanzierung kommunaler wohnungsbezogener Infrastruktur wird voraussichtlich dazu beitragen, Stadtteil- und Siedlungsentwicklungen beschleunigt anzugehen. Auch die weiter unten dargestellten Vorteile für Wohnungsunternehmen, Mieter und Käufer wird zur Stimulierung der Baukonjunktur beitragen.

### 2.3.3 AUSWIRKUNGEN AUF DIE WOHNBAUFINANZIERUNG

Mit der WBIB werden mehrere Effekte auf die Finanzierung von leistbarem Wohnbau und Sanierungen erzielt:

#### a) Direkter Zinsvorteil:

Zum einen bilden die langfristig fixverzinsten Darlehen der WBIB eine wichtige Finanzierungskomponente. Sie werden aus derzeitiger Sicht zwar nur unwesentlich günstiger als Kapitalmarktfinanzierungen sein (und kurzfristig wohl teurer als variabel verzinsten Darlehen), dafür tragen sie aber zu langfristig stabilen und vorhersehbaren Annuitäten und dementsprechenden Mieten bei.

#### b) Vorteile bei der Eigenkapitalunterlegung der Kapitalmarktfinanzierung („Basel IV“):

Wichtiger noch ist aber der Beitrag der WBIB-Finanzierungen bei strukturierten Finanzierungsmodellen. Die unter „Basel IV“ bekannten 2016/17 vereinbarten Änderungen der internationalen Bankenstandards bewirken eine Erhöhung der Eigenkapitalunterlegung von Hypothekarkrediten mit hoher Beleihungsquote (LTV, Loan-to-Value Ratio), aber eine Verringerung der Risikogewichte bei risikoarmen Darlehen. Sie sind 2023 auf nationaler Ebene einzuführen und bis 2028 vollständig umzusetzen (1 Jahr Verschiebung aufgrund der COVID-19-Krise). Zur besseren internationalen Vergleichbarkeit der Eigenkapitalunterlegung von Banken werden deren Möglichkeiten für interne Risikobewertungsverfahren eingeschränkt. Dies betrifft das international wenig bekannte österreichische Spezifikum des gemeinnützigen bzw. geförderten Wohnbaus explizit.

Gemäß der Bank for International Settlements (2017, S. 22) wird mit Basel IV die verpflichtende Eigenkapitalunterlegung für LTVs über 60% kräftig ansteigen, bei LTVs von 60-80% von derzeit 35% auf 45%, bei LTVs von 80-90% auf 60% und bei LTVs von 90-100% auf 75%. Das Ausmaß der erforderlichen Eigenkapitalunterlegung durch die Banken wirkt sich unmittelbar auf die Kapitalkosten, d.h. auf den Zinssatz aus. Es wird also weiterhin sehr günstiges Geld geben, vorausgesetzt, dass nicht mehr als 60% des Immobilienwerts vorrangig kapitalmarktfinanziert werden muss.

Im geförderten Wohnbau lag der Kapitalmarktanteil bisher in den meisten Ländern deutlich unter dieser Grenze oder wurde durch eine Landeshaftung abgesichert (Beispiel Niederösterreich). Bei einer Senkung des Mitteleinsatzes der Wohnbauförderung bzw. bei Modellen des leistbaren Wohnens

ohne Inanspruchnahme der Wohnbauförderung werden die neuen Basel IV-Regelungen demgegenüber schlagend.

Hier kann die WBIB Abhilfe leisten. Unter Verwendung des Eigenkapitals des Bauträgers, Eigenmittel der Bewohner, von WBIB-Finanzierungen und ggf. Förderungen sollten 40% des Kapitalbedarfs für leistbare Wohnungen zu stemmen sein. Für die verbleibenden 60% stehen dann günstige Kapitalmarktprodukte zur Verfügung, auch mit voraussichtlich langfristigen Fixzinsvereinbarungen. Voraussetzung für dieses Modell ist aber die nachrangige Besicherung der WBIB-Finanzierungen und, wenn möglich, auch der Wohnbauförderung (was derzeit erst in einzelnen Bundesländern der Fall ist).

Der Bankensektor ist auch gut gerüstet für Produkte, die mit niedrigen Annuitäten beginnen und dann sukzessive ansteigen, etwa in der Größenordnung der Inflationsrate („Kletterdarlehen“ oder Darlehen mit fixen jährlichen Annuitätensprüngen von ca. 2%). Damit kann – gegenüber Darlehen mit nominell gleichbleibenden Annuitäten – die Anfangsannuität um etwa 30% gedrückt werden.

c) Sehr geringe Eigenkapitalunterlegungspflicht der WBIB:

Die WBIB benötigt als Förderbank für ihre Finanzierungen eine Eigenkapitalunterlegung nur im Ausmaß der allgemeinen Sorgfaltspflichten des BWG. Es gilt eine Ausnahme der Kapitalanforderungsregulierung (CRR – Capital Requirements Regulation, gem. § 3 Abs 1 Z 11 BWG bzw. Verordnung (EU) Nr. 575/2013). Die sehr geringe Eigenkapitalunterlegung ist im Vergleich zu den Vorschriften der aktuellen, und noch mehr im Vergleich zum künftigen Basel IV-Regime, fast vernachlässigbar. Dieser Vorteil kommt unmittelbar ihren Eigentümern und indirekt den Bewohnern zugute.

d) Fristenkongruente Finanzierung:

Ein weiterer Vorteil ist die fristenkongruente Finanzierung. Wohnimmobilien benötigen immer lange Darlehenslaufzeiten, einerseits zur Erreichung leistbarer Annuitäten und Mieten, andererseits aufgrund der Langlebigkeit des Produkts. Erfahrungen mit der Wohnbauförderung zeigen, dass Laufzeiten von 35-40 Jahren hinsichtlich nachfolgender Sanierungszyklen unproblematisch sind. Langfristige fixverzinsliche Hypothekendarlehen bieten Vorhersehbarkeit. Der Entfall des Zinsänderungsrisikos ist insbesondere für die Mieter von Vorteil. Aber auch der Bauträger profitiert von dem damit erreichten verringerten Leerstandsrisiko. Fixzinsdarlehen sind teurer als variabel verzinsliche. Angesichts der Dauer der Darlehenslaufzeit überwiegen aber ihre Vorteile eindeutig, v.a. angesichts der heute erzielbaren Konditionen.

Erste Gespräche in Bankenkreisen im Zuge der Reaktivierung des WBIB-Modells zeigen weitgehende Zustimmung, Unterstützungs- und Kooperationsbereitschaft, sofern die Bereitschaft des Finanzministeriums zur Bereitstellung einer Garantie mit einem der WBIB I vergleichbaren Haftungsentgelt gegeben ist.

Zusammengefasst sind die Vorteile der WBIB aus Finanzierungssicht die Verbilligung und Stabilisierung der Finanzierung v.a. in langer Sicht. Das Ausmaß der Verbilligung ist kaum punktgenau zu bewerten, da es von sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen abhängt: der Bonität des Bauträgers, Projektspezifika, Darlehenskonditionen (fix/variabel verzinst) und des Ausmaßes der ergänzenden Finanzierung. Auf Finanzierungsdauer sind aber mehrere Dutzend Basispunkte Zinsvorteil sehr wahrscheinlich.

### 2.3.4 AUSWIRKUNGEN AUF WOHNUNGSUNTERNEHMEN

Für Wohnungsunternehmen sind folgende Auswirkungen einer Reaktivierung des WBIB-Modells absehbar:

- a) WBIB-Finanzierungen tragen dazu bei, Wohnungen zu Mieten unter Marktniveau zu produzieren. Das reduziert das Verwertungsrisiko. Das Modell scheint insbesondere für gewerbliche Tochterunternehmen gemeinnütziger Bauvereinigungen interessant.
- b) Aber auch bei wohnbaugeförderten Wohnungen gemeinnütziger Bauvereinigungen erhöhen WBIB-Finanzierungen die wirtschaftlichen Spielräume. Das ist insbesondere bei Fördermodellen mit langfristig nicht anpassbaren Mieten relevant, z.B. dem SMART-Wohnbauprogramm in Wien.
- c) Die Möglichkeit der Finanzierung von kommunaler wohnungsbezogener Infrastruktur verbessert die Verfügbarkeit von baureifen Grundstücken.
- d) Die WBIB stellt günstige Finanzierungen auch kleinen Bauträgern zur Verfügung und trägt damit zu Chancengleichheit gegenüber den großen bei und erhöht den Wettbewerb.
- e) Insgesamt ist mit einem erheblichen Konjunkturimpuls durch die Reaktivierung der WBIB zu rechnen (s. Kap. 2.3.2), von dem die Wohnungswirtschaft überproportional profitieren wird.

### 2.3.5 AUSWIRKUNGEN AUF KOMMUNEN

Ein Unternehmenszweck der WBIB ist die Finanzierung von kommunaler, siedlungsbezogener Wohninfrastruktur (s. Kap. 1.1). Dies beinhaltet städtebauliche Verfahren und Verfahren zur Aufschließung von Siedlungsgebieten, Maßnahmen zur Revitalisierung von Ortskernen, das sog. Reconstructing, also den Ersatz bestehender Bauten durch eine dichtere Neubebauung, den Bau von sozialer und technischer Infrastruktur, insbesondere Kindergärten, Schulen, Straßen, Ver- und Entsorgung etc. Diese Maßnahmen werden durch die 2015 geschaffene Möglichkeit der Wohnbaubanken zur Finanzierung von „sonstigen Maßnahmen zur Erschließung und zur Förderung von Wohngebieten“ ergänzt (§ 1 Wohnbaubanken-Gesetz).

Nicht vorgesehen ist demgegenüber die Möglichkeit, mit WBIB-Mitteln Grundstücke zu kaufen. Kommunale Bodenbevorratung und die Zurverfügungstellung von Bauland für leistbare Mietwohnungen im Baurecht werden als besonders effektive Strategie einer gemeinwohlorientierten Nutzung des Bodens angesehen (s. Vogel, 2020, S. 50). Dafür sind andere Finanzierungsquellen zu erschließen.

Es spricht viel dafür, WBIB-Finanzierungen zur Implementierung besserer Qualitätsstandards in der Siedlungsentwicklung zu nutzen. Wenn auch die WBIB personell nicht dafür ausgestattet sein wird, substanzielle Beratungsdienstleistungen anzubieten, könnten wenige Maßnahmen doch wesentlich dazu beitragen, die Qualität der Raumentwicklung in den Kommunen zu verbessern, ohne die Verfahren allzu sehr in die Länge zu ziehen, insbesondere die folgenden:

- Neuaufschließungen nur bei Nachweis, dass Baulandreserven innerhalb bestehender Siedlungsstrukturen ausgeschöpft sind;
- Verpflichtende städtebauliche Wettbewerbe mit überregionaler Beteiligung ab einer bestimmten Mindestgröße der Siedlungsentwicklung;
- Architektenwettbewerbe bei Bauten der sozialen Infrastruktur;
- Anwendung des Instruments von Energieausweisen für Siedlungen (s. [www.energieausweis-siedlungen.at](http://www.energieausweis-siedlungen.at)).

Für Kommunen vielversprechend ist auch der Unternehmenszweck der WBIB zur Verwaltung von EU-Förderungsgeldern. Es ist angedacht, die WBIB zu einer Art Clearingstelle für solche Mittel zu entwickeln. Viele bestehende EU-Programme zielen auf Kommunen ab.

### 2.3.6 AUSWIRKUNGEN AUF KONSUMENTEN UND WOHNKOSTEN

Die eigentliche Zielgruppe der WBIB sind die Bewohner. Für sie sind folgende Effekte absehbar:

- Nachdem die Zinsvorteile der WBIB zwingend an die Wohnungsnutzer weiterzugeben sind, führt das neue Instrument zur Reduktion der Wohnkosten. Dabei geht es nicht nur um die eigentliche WBIB-Finanzierung, sondern auch um die (bei deren vorrangiger Besicherung) erreichbare Verbilligung der Kapitalmarktfinanzierung.
- Die günstigen Wohnkosten sind durch die Regelungen des § 4 (1) WBIB-G normiert, wonach Gemeinnützige Bauvereinigungen dem Kostendeckungsprinzip gem. § 14 WGG und alle anderen Kreditnehmer den förderungsrechtlichen Mietenbegrenzungen unterliegen (die teilweise wiederum auf den § 14 WGG referenzieren). GBV sind auf Bestandsdauer an diese Regelungen gebunden, alle anderen auf Finanzierungsdauer. Die WBIB-finanzierten Wohnungen profitieren also nicht nur von günstigeren Finanzierungskosten. Vielmehr erzwingen die dargestellten Regelungen darüber hinaus deutlich unter dem marktüblichen Maß liegende Renditeerwartungen der Bauträger.
- Die Größenordnung der Verbilligung von WBIB-finanzierten Mietwohnungen gegenüber kommerziellen Neubauwohnungen ist nur ungefähr abschätzbar, dürfte aber etwa 20% betragen.
- Die fixverzinslichen und fristenkongruenten WBIB-Finanzierungen entlasten Bauträger und Bewohner vom Zinsänderungsrisiko. Sie schaffen langfristige Stabilität und Vorhersehbarkeit der Wohnkostenentwicklung.
- Die erwartete Ausweitung des Angebots leistbarer Wohnungen kommt nicht nur den direkt begünstigten Haushalten zugute. Es ist auch mit einer preisdämpfenden Wirkung auf den privaten Mietmarkt zu rechnen (s. BMWFW, 2015).
- Die für WBIB-finanzierte Mietwohnungen geltenden WGG-Bestimmungen zur nachträglichen Eigentumsbegründung (Kaufoption) forcieren auch Wohnungseigentum (§ 4 Abs. 2 WBIB-G bzw. §§ 15b ff WGG).
- Die WBIB-Finanzierungsangebote werden als wesentliches Element zur Forcierung thermischer Sanierungen und Kesseltäusche angesehen (in Verbindung mit rechtlichen Impulsen, Förderungen und Bewusstseinsbildung). Diese haben nicht nur ausgeprägte Umweltauswirkungen, sondern auch Vermögens- und Wohlfahrtseffekte für Eigentümer und Bewohner, u.a. durch die massive Verlängerung der Nutzungsdauer der Gebäude.

### 2.3.7 AUSWIRKUNGEN AUF DEN WOHNUNGS- UND GRUNDSTÜCKSMARKT

Bei einer Ausweitung des Angebots an leistbaren Wohnungen sind die beschriebenen Effekte zu erwarten, insbesondere eine preisdämpfende Wirkung auf den Gesamtmarkt. Darüber hinaus ist bei einer Reaktivierung der WBIB damit zu rechnen, dass jene gewerblichen Marktteilnehmer gestärkt werden, die bereit sind, Mietwohnungen ohne Wohnbauförderungsmittel zu realisieren und dennoch auf Finanzierungsdauer die förderungsrechtlichen Mietobergrenzen anzuwenden. Das wird voraussichtlich gewerbliche GBV-Töchter und gewerbliche Bauträger mit Wohnbauförderungserfahrung betreffen.

Von WBIB-Finanzierungen für kommunale, siedlungsbezogene Wohninfrastruktur ist eine Belebung des Angebots an Bauland und als Folge davon eine preisdämpfende Wirkung auf den Grundstücksmarkt zu erwarten.

### 2.3.8 UMWELTEFFEKTE

In der ursprünglichen Konzeption der WBIB hatten Umwelteffekte einen geringen Stellenwert. Beim vorliegenden Vorschlag einer Reaktivierung der WBIB sieht dies anders aus. Der Reformvorschlag beinhaltet folgende Maßnahmen:

- Sanierungen als explizit angeführte Maßnahme (§ 1 Abs. 2 WBIB-G neu);
- Sparsamer Umgang mit Grund und Boden (§ 1 Abs. 4 WBIB-G neu);
- Genereller Verzicht auf fossile Energieträger in Neubau und Sanierung (§ 5 Abs. 2 WBIB-G neu);
- Verstärkter Einsatz von Holz im mehrgeschoßigen Wohnbau (§ 4 Abs. 3 WBIB-G neu).

Wenn es gelingt, die Hälfte der WBIB-Finanzierungen in die (thermisch-energetische) Sanierung zu bringen, bewirkt das Instrument erhebliche Umwelteffekte. Die in Tabelle 5 (S. 15) ermittelten 82.000 umfassenden Sanierungen (bzw. Äquivalente) im Betrachtungszeitraum von 20 Jahren bewirken kumuliert ca. 6,6 Mio. kt CO<sub>2</sub>-Reduktion (Berechnung auf Basis von Konversionsfaktoren aus: BMLFUW, 2017). Diese positiven Effekte sind freilich nur gegeben, wenn der gleichermaßen stimulierte Neubau klimaneutral umgesetzt bzw. gewertet wird. Dazu kommen weiterführende Umwelteffekte, z.B. reduzierte Feinstaubbelastung, geringerer Grundflächenverbrauch etc.

### 2.3.9 FISKALISCHE EFFEKTE

Das durch WBIB-Finanzierungen ausgelöste Investitionsvolumen von über € 1,5 Mrd. im zweiten Jahr bzw. € 8,2 Mrd. in einem Betrachtungszeitraum von 20 Jahren (s. Kap. 2.3.2) hat selbstredend massive fiskalische Auswirkungen.

Eine vorsichtige Abschätzung der zusätzlich generierten Staatseinnahmen (Lohnsteuer, ohne Berücksichtigung der Umsatzsteuer, die ja bei Mietwohnungen ein Durchläufer ist) bzw. Minderausgaben (Arbeitslosenunterstützung, nicht benötigte Emissionszertifikate) ergibt einen fiskalischen Nutzen von im zweiten Jahr etwa € 280 Mio. und kumuliert auf 20 Jahre von fast € 1,8 Mrd. Dazu kommen noch Entlastungen der Sozialbudgets.

Allerdings sind diese Effekte nur teilweise der WBIB zuordenbar, da der Erfolg des Modells ja auch von anderen Maßnahmen abhängt (Wohn-, Ordnungs-, Steuerrecht, Wohnbauförderung, Bewusstseinsbildung).

Die Haftung des Bundes (s. Kap. 1.4) wirkt sich nicht auf die Staatsverschuldung gemäß Maastricht-Kriterien aus. Die Haftungsprämie von voraussichtlich 0,34% ist ein Ertrag für den Staat, dem ein überaus geringes Ausfallrisiko – in der WBIB I mit 0,09% quantifiziert – gegenübersteht.

Mit der zu erwartenden Kompetenz in der Handhabung von EIB-Finanzierungen und dem Unternehmenszweck der Verwaltung von Förderungen der Europäischen Union (s. Kap. 1.1) kann die WBIB zu einem Vehikel zur Kanalisierung von EU-Finanzierungen und -Förderungen nach Österreich entwickelt werden (s. Kap. 3.1, S. 24).

## **2.4 EFFEKTE ZUR BEWÄLTIGUNG DER COVID19-KRISE**

Die aktuelle COVID-19-Krise ist eine historische Herausforderung für das Gesundheits- und Wirtschaftssystem Österreichs. Die Bau- und die Wohnungswirtschaft waren ungewöhnlich kurz vom allgemeinen Lockdown betroffen. Bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Krise könnten der Wohnbau und die Wohnhaussanierung eine herausragende Rolle spielen. Wenn es – u.a. mit Hilfe der WBIB – gelingt, den Neubau stabil auf Vorkrisenniveau zu bringen (s. Kap. 2.2.1) und zusätzlich die Wohnhaussanierung zu beleben (s. Kap. 2.2.2), könnte der Bereich sogar mehr Beschäftigung als vor der Krise generieren und Rückgänge in anderen Branchen teilweise kompensieren (s. Mundt et al., 2020). In diesem Zusammenhang ist auch der Aspekt von Wohnbau als kritischer Infrastruktur anzusprechen (s. Sommer, 2020).

## 2.5 ABSCHÄTZUNG DER NACHFRAGE NACH WBIB-FINANZIERUNGEN

EIB-Kredite sind üblicherweise vier Jahre lang in Tranchen abrufbar. Ziel sollte es also sein, über die WBIB innerhalb von 4 Jahren tatsächlich den vollen Betrag von € 700 Mio. abzurufen und in entsprechender Zahl Neubau- und Sanierungsprojekte zu finanzieren. In den Folgejahren stehen sehr viel geringere Mittel aus Rückflüssen zur Verfügung. Selbstverständlich wird es auch möglich sein, weitere EIB-Finanzierungen anzusprechen.

Korrelierend mit den in Tabelle 5 (S. 15) dargestellten Quantitäten ist folgende Nachfrage nach WBIB-Finanzierungen abschätzbar:

- Neubau mit Wohnbauförderung kofinanziert:

Im langjährigen Durchschnitt wurden etwas über 20.000 Geschöfwohnungen gefördert errichtet (s. Kap. 2.1.1 (S. 11)). Die Bedarfsschätzung (Kap. 2.2.1, S. 14) empfiehlt eine nachhaltige Erhöhung um ca. 10%, d.h. um jährlich ca. 2.000 Wohnungen. Angesichts des budgetären Drucks der Länder – nicht nur, aber auch wegen der COVID19-Krise – ist damit zu rechnen, dass eine Mehrzahl der Länder auf das Angebot einer Kofinanzierung mit WBIB-Mitteln zurückgreifen werden. In der in Tabelle 5 dargestellten Simulation werden für diese Schiene im stärksten zweiten Jahr knapp 6.000 Wohnungen angenommen. Eine Inanspruchnahme in dieser Größenordnung wird als sehr wahrscheinlich aufgefasst. Dabei würden zwei Drittel auf ohnedies errichtete Wohnungen mit geänderter Finanzierung und ein Drittel auf zusätzlich gefördert errichtete Wohnungen entfallen.

- Neubau ohne Kofinanzierung durch die Wohnbauförderung:

Wichtige Nachfrager nach WBIB-Finanzierungen werden gewerbliche Töchter gemeinnütziger Bauvereinigungen sein (gem. § 7 Abs. 4b WGG). Es stehen keine aktuellen Statistiken über Zahl und Geschäftstätigkeit dieser Unternehmen zur Verfügung. 2014 bestanden österreichweit 51 solche Unternehmen, davon der mit Abstand größte Teil in Wien. Fast zwei Drittel von ihnen haben den Unternehmenszweck Bauträger (Pech, 2014). Sie sind v.a. in den Ballungsräumen tätig, allen voran Wien und Graz. Ihre Aktivitäten haben insbesondere in den Boomjahren seit 2016 stark zugenommen. Die jährliche Produktion dürfte bei wenigen tausend Einheiten liegen. Darüber hinaus haben sich in einigen Bundesländern, v.a. in Wien, kommerzielle Bauträger auf leistbaren Mietwohnbau spezialisiert (z.B. Kallco, Buwog, BDN etc.). Es besteht großes Interesse beider Gruppen an einer Ausweitung der Bautätigkeit und an WBIB-Finanzierungen, zumal die Aussicht auf Mieten unter Marktniveau ein sehr geringes Leerstandsrisiko verspricht. In der in Tabelle 5 dargestellten Simulation werden für diese Schiene im zweiten Jahr knapp 3.000 Wohnungen angenommen. Eine Inanspruchnahme in dieser Größenordnung wird als sehr wahrscheinlich aufgefasst.

- Thermische Sanierungen / Kesseltausch mit Wohnbauförderung kofinanziert:

Für eine Dekarbonisierung des österreichischen Gebäudebestands bis 2040 sind jährlich mindestens 120.000 umfassende Sanierungen bzw. Sanierungsäquivalente (=3 Einzelmaßnahmen) erforderlich. Tatsächlich wurden im bisher stärksten Jahr 2009 knapp 80.000, davon knapp 65.000 geförderte umfassende Sanierungsäquivalente realisiert, 2018 demgegenüber nur noch knapp 55.000 / 20.000 (s. Kap. 2.2.2, S. 15; IIBW&Umweltbundesamt, 2020). Die erforderliche Erhöhung der Sanierungsrate hakt nur teilweise an der Finanzierung. Es bedarf jedenfalls eines Maßnahmenbündels, das neben Finanzierungs- und Förderungsangeboten auch wohn-/ordnungs- und/oder steuerrechtliche Reformen sowie Maßnahmen der Bewusstseinsbildung umfasst. In der in Tabelle 5 dargestellten Simulation werden für diese Schiene im zweiten Jahr über 20.000 betroffene Wohnungen angenommen. Eine Inanspruchnahme in dieser Größenordnung wird dann als wahrscheinlich aufgefasst, wenn die angesprochenen Maßnahmenbündel umgesetzt werden. Das angenommene Volumen setzt erhebliche Anpassungen in den Wohnbauförderungsmodellen der Länder voraus.

- Thermische Sanierungen / Kesseltausch ohne Kofinanzierung durch die Wohnbauförderung:  
Wie in Kap. 2.2.2 dargestellt, haben sich die ungefördernten Sanierungen, insbesondere für den Einzelnen finanziell überschaubare Einzelmaßnahmen, in den vergangenen Jahren relativ gut entwickelt. Es wird als großes Potenzial angesehen, die grundsätzliche Investitionsbereitschaft vieler Wohnungs- und Hauseigentümer „einzufangen“ und Anreize für höhere Qualitätsstandards zu setzen, damit die Einzelmaßnahmen schrittweise und in der richtigen Reihenfolge zur vollständigen thermisch-energetischen Ertüchtigung der Bauten führen. Die Inanspruchnahme von WBIB-Finanzierungen für solche Maßnahmen insbesondere bei Eigenheimen ist noch nicht geklärt. Insofern ist noch keine Abschätzung möglich, ob die in Tabelle 5 dargestellten über 10.000 umfassenden Sanierungsäquivalenten in dieser Schiene realistisch umsetzbar sind.
- Kommunale wohnungsbezogene Infrastruktur:  
In der wirkungsorientierten Folgenabschätzung von 2015 (BMWFW, 2015) wurde davon ausgegangen, dass rund ein Achtel des ausgelösten Investitionsvolumens (insg. € 750 Mio. bzw. ca. € 90 Mio. Darlehensvolumen) auf diese Schiene entfallen. Die verfügbaren Informationen erlauben leider keine Verifizierung dieser Schätzung.

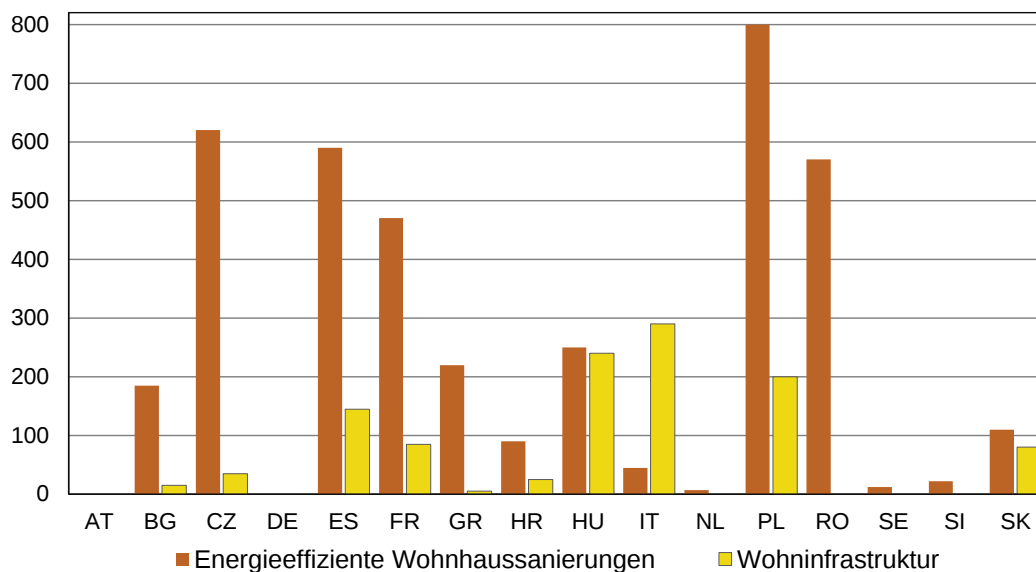
Angesichts bestehender Unsicherheiten sollte darauf verzichtet werden, fixe Vorgaben hinsichtlich des Finanzierungsvolumens in den dargestellten Schienen zu setzen. Nachdem jede Schiene umfangreiche Vorteile verspricht, scheint es gerechtfertigt, bei entsprechender Nachfrage in einem Bereich diesen auch zu bedienen. Sofern sich herausstellt, dass entgegen den Annahmen das mit der EIB vereinbarte Finanzierungsvolumen nicht zu platzieren ist, können auch geringere Mittel von der EIB abgerufen werden.

### 3 WOHNUNGSPOLITISCHE EFFEKTE

#### 3.1 INANSPRUCHNAHME VON EU-FÖRDERUNGEN

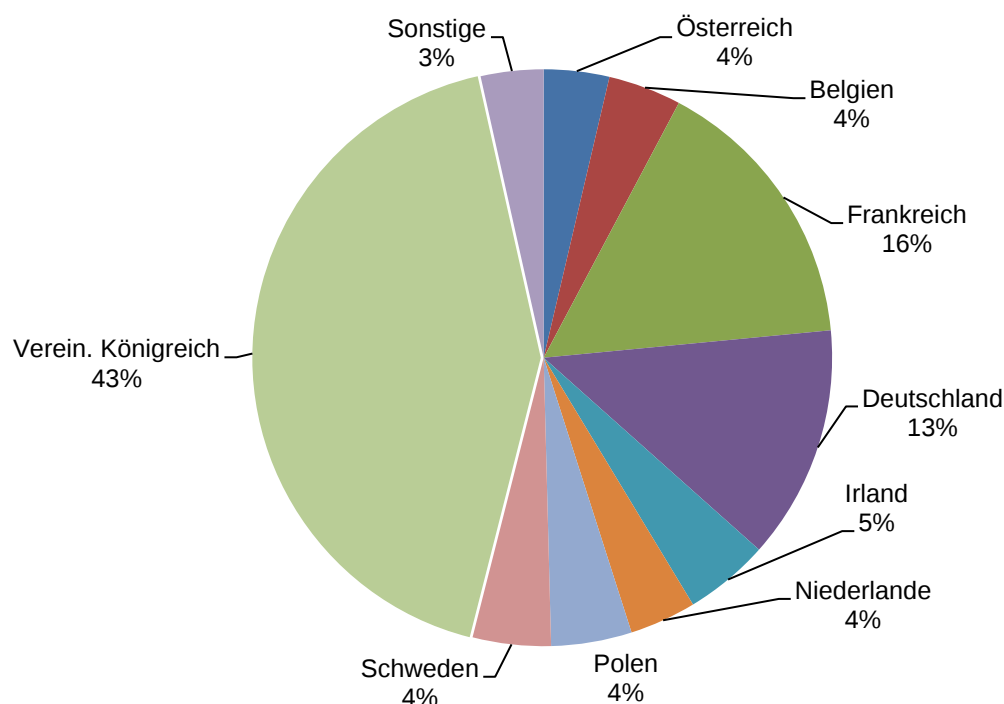
2014-2020 wurden seitens der Europäischen Union insgesamt € 6,6 Mrd. an Strukturfondsmittel für wohnungsbezogene Maßnahmen ausgeschüttet, der überwiegende Teil für energieeffiziente Wohnhaussanierungen und Demonstrationsprojekte, ein kleinerer Teil für wohnungsbezogene Infrastruktur.

Grafik 6: Inanspruchnahme von EU-Strukturfondsmittel



Quelle: Housing Europe, 2020.

Grafik 7: EIB-Kreditvergaben für wohnungsbezogene Maßnahmen 2011-2017 (ges. € 7,4 Mrd.)



Quelle: Housing Europe, 2020.

Die größten Nehmer-Länder waren Polen, Tschechien und Rumänien. Aber auch Spanien und Frankreich beanspruchten jeweils über € 700/500 Mio. Nach Österreich flossen, ebenso wie nach Deutschland, keine wohnungsbezogenen Strukturfondsmittel (Grafik 6; Housing Europe, 2020).

In einer ähnlichen Größenordnung vergab die EIB in den Jahren 2011-2017 Kredite für wohnungsbezogene Maßnahmen, nämlich im Ausmaß von insgesamt € 7,4 Mrd. Die länderweise Aufteilung ist vielsagend. Den mit Abstand größten Brocken vereinnahmte das Vereinigte Königreich mit 43%, gefolgt von Frankreich mit 16% und Deutschland mit 13%. Nach Österreich flossen nur 4% (Grafik 7; Housing Europe, 2020).

Die Schlussfolgerung liegt nahe, dass Österreich angesichts eines sehr gut entwickelten nationalen Systems der Wohnbaufinanzierung mit Wohnbauförderung, Wohnbaubanken und Bausparkassen unzureichend europäische Geldquellen für wohnungsbezogene Maßnahmen erschlossen hat.

Im Entwurf der Erläuterungen zur WBIB-G-Novelle heißt es denn auch, dass die WBIB als „eine Art sachkundiger, institutionalisierter Intermediär zugunsten der österreichischen Wohnungswirtschaft“ agieren könnte, wenn es darum geht, aktuelle oder zukünftig aufgelegte, wohnbaubezogene europäische Förderprogramme anzusprechen.

### **3.2 NEUER ECKPFEILER IM WOHNUNGSPOLITISCHEN SYSTEM**

Die WBIB ist im Kontext und als konsequente Weiterentwicklung des wohnungspolitischen Systems in Österreich zu beurteilen. Bei konsequenter Implementierung kann sie zu einem neuen Eckpfeiler in einem schon bisher außergewöhnlich kohärenten und effizienten wohnungspolitischen System werden.

Von wesentlicher Bedeutung ist das Verhältnis des neuen Instruments zur tradierten Wohnbauförderung der Länder. Gleich in § 1 Abs. 1 WBIB-G ist festgehalten, dass sie als Ergänzung zur Wohnbauförderung der Länder verstanden werden möchte. Die kompetenzrechtliche Abgrenzung ist ein heikler Punkt. Im Entwurf der Erläuterungen zur aktuellen WBIB-G-Novelle wird die Bundeskompetenz für die WBIB mit den verfassungsrechtlichen Kompetenztatbeständen des Bundes für „Bankwesen“ (Art. 17 B-VG, Art. 10 Abs. 1 Z 5 B-VG), „Zivilrechtswesen“ (Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG) und „Volkswohnungswesen“ (Art. 11 Abs. 1 Z 3 B-VG) gerechtfertigt, gleichzeitig aber betont, dass mit der WBIB die Zuständigkeit der Länder in Angelegenheiten der Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung (Art. 15 B-VG) keinesfalls in Zweifel gezogen wird.

Wie in Kap. 2.1 dargestellt, hat sich die Wohnbauförderung in einem jahrzehntelang währenden Prozess zu einem sehr effizienten wohnungspolitischen System in der Hand der Länder entwickelt. Dennoch oder gerade deshalb ist ein sukzessiver Rückzug beim Förderungsdurchsatz und mehr noch bei den Förderungsausgaben feststellbar. Der Anteil am BIP hat sich seit den späten 1990er Jahren um zwei Drittel reduziert. Für die Länder ist die aufrechte Funktionsfähigkeit der Wohnbauförderung trotz sinkender Ausgaben eine offenbar willkommene Gelegenheit, die freiwerdenden Mittel für andere Aufgaben zu nutzen. Die verstärkte Inanspruchnahme von EIB-Geldern besitzt große Potenziale, diese Richtung weiterzuverfolgen.

Das Beispiel Niederösterreich zeigt, dass mit einer solchen Strategie der Förderaufwand (in der Objektförderung) gegen Null reduzierbar ist, ohne die Lenkungseffekte der Förderung aufzugeben. Aber das Modell hat auch Schwächen, was wohl der Grund ist, dass es bisher von keinem der anderen Länder

nachgeahmt wurde. Eine national aufgestellte Clearingstelle für EIB- und EU-Fördergelder, als die die WBIB gesehen werden kann, könnte diesbezüglich erhebliche Wirkung entfalten. Immerhin sind die Konditionen von EIB-Finanzierungen mittlerweile annähernd gleich wie die der Wohnbauförderung (28 Jahre fix verzinst mit kaum über 1%). Allerdings wird es dafür wohl notwendig sein, auf die stark unterschiedlichen Fördermechanismen der Länder einzugehen. Für die Länder bedeuten die neuen Finanzierungsmöglichkeiten eine Chance, ihre Wohnbauförderungsbudgets weiter zu kürzen, ohne Lenkungseffekte preiszugeben.

Denn die EIB bzw. die WBIB brauchen ihrerseits die Wohnbauförderung. Die EIB braucht aufgrund ihrer Strukturen große Volumina und effiziente Implementierungswerkzeuge auf nationaler Ebene. Dies ist umso wichtiger geworden, seit klar ist, dass die EIB keine normale Entwicklungsbank, sondern zu einem vorrangigen Implementierungsinstrument von EU-Zielen geworden ist, gerade auch beim Wohnbau. Dies betrifft insbesondere soziale Treffsicherheit und Klimaschutzziele. Die EIB hat keinesfalls die Kapazitäten, um die Implementierung dieser Nebenbedingungen der Finanzierung zu überwachen. Und vermutlich hat das auch die WBIB nicht.

Aber die Wohnbauförderung hat diese Kapazitäten und hat ihre Instrumente über Jahrzehnte hinweg geschärft. Es wäre folgerichtig, wenn sie ihr Profil dahingehend an die heutigen Rahmenbedingungen anpassen würde, dass die Finanzierungsfunktion weiter in den Hintergrund rückt, und dafür die Funktion der Steuerung und Qualitätssicherung in den Vordergrund.

Freilich ist die Finanzierung ein mächtiges Instrument der Lenkung und Qualitätssicherung in Wohnungsneubau und Sanierung. Aber es gibt auch andere. Gemeinnützige Bauvereinigungen hängen stark von den Ländern als Aufsichtsbehörden ab. Enge Bindungen gibt es darüber hinaus über die Gemeinden. In Wien ist die Förderung ausschlaggebend für die Zugänglichkeit zu günstigem Bauland. In Niederösterreich ist sie Voraussetzung dafür, dass die Bewohner Subjektförderung erhalten. Mehrere Bundesländer operieren mit Haftungen oder nehmen selbst Geld am Kapitalmarkt auf, das sie mit geringen Aufschlägen an die Wohnungswirtschaft weitergeben. Mit all diesen Mitteln sichern sie mit stark verringerten eigenen Kosten ihren Einfluss auf das Wohnbaugeschehen.

Bei EIB-WBIB-Finanzierungen könnte die Funktion der Qualitätssicherung (soziale Treffsicherheit, Klimaschutz) denselben Effekt bewirken: Erhalt der Lenkungseffekte bei stark verringertem Mitteleinsatz.

Angesichts dieser Überlegungen stellt sich die Frage, wie mit den WBIB-finanzierten Neubau- und Sanierungsprojekten ohne Kofinanzierung durch die Wohnbauförderung umzugehen ist. Dies scheint in der bestehenden Konzeption der WBIB noch nicht ausreichend geklärt.

Auch in einer politisch-institutionellen Betrachtung kann die WBIB eine wichtige Funktion einnehmen. Österreich verfügt über ein sehr gut eingespieltes System im Bereich des leistbaren Wohnungsneubaus, das auch international beachtet wird. Wie jedes politische System ist es vielfältigen Risiken ausgesetzt. Diese werden durch ein komplexes Regelwerk abgesichert. Hinzuweisen ist insbesondere auf die vielfältigen Sicherungsmechanismen im WGG (Sicherung des gemeinnützigen Vermögens, gedeckelte Gewinnausschüttung, Aufsicht und Kontrolle mit den umfangreichen Neuerungen durch die WGG-Novelle 2019, Aspekte eines Generationenvertrags).

Bei der Wohnbauförderung war eine wesentliche Maßnahme zur Absicherung gegen politische Risiken die bis 2008 zweckgewidmeten Zuschüsse aus dem Finanzausgleich. Sie bewirkten, dass die Länder

zwar sehr weitreichende Handlungsspielräume bei der Gestaltung ihrer Systeme hatten, nicht aber bis zu deren Demontage. Mit der Abschaffung der Zweckbindung ging ein Element der strukturellen Sicherheit verloren. Eine privatwirtschaftliche Finanzierungsinstitution nach Bundesrecht könnte einen Teil dieser institutionellen Sicherheit zurückbringen, selbst dann, wenn die Haftung nicht vom Bund stammt.

## 4 ANHANG

### 4.1 ABBILDUNGSVERZEICHNIS

|            |                                                             |    |
|------------|-------------------------------------------------------------|----|
| Grafik 1:  | Anzahl baubewilligte Wohnungen, Förderungszusicherungen     | 11 |
| Grafik 2:  | Ausgaben der Wohnbauförderung bis 2018 (Mio. €)             | 11 |
| Grafik 3:  | Fertiggestellte GBV-Wohnungen                               | 12 |
| Grafik 4:  | Gesamtsanierungsrate Wohnbau 1990-2018 (Wohnungen)          | 13 |
| Tabelle 5: | Simulation Mengeneffekt durch WBIB-Finanzierungen           | 15 |
| Grafik 6:  | Inanspruchnahme von EU-Strukturfondsmitteln                 | 24 |
| Grafik 7:  | EIB-Kreditvergaben für wohnungsbezogene Maßnahmen 2011-2017 | 24 |

### 4.2 LITERATUR

- Amann, W. & Struber, C. (2019): Österreichisches Wohnhandbuch 2019 (Innsbruck: Studienverlag).
- Amann, W., Pernsteiner, H., Struber, Ch. (Hrsg) (2014): Wohnbau in Österreich in europäischer Perspektive. Festschrift für Prof. Dr. Klaus Lugger (Wien: Manz).
- Mundt, A. & Amann, W. (2015): Leistbares Wohnen – Bestandsaufnahme von monetären Leistungen für untere Einkommensgruppen zur Deckung des Wohnbedarfs (Wien: IIBW, im Auftrag des bmask – Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz).
- Amann, W., Fuhrmann, K., Stingl, W. (2020): Steuerliche Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Wohnungssektors (Wien: IIBW, im Auftrag der Verbände Gebäudehülle+Dämmstoff Industrie 2050, ARGE Qualitätsgruppe Wärmedämmsysteme, Forschungsverband der österreichischen Baustoffindustrie, Zentralverband industrieller Bauproduktehersteller, Initiative Pro Steildach)
- Basel Committee on Banking Supervision (2017): Basel III: Finalising post-crisis reforms (Bank for International Settlements).
- BMF (2019): Unterlagen zum Finanzausgleich. Wohnbauförderung. Daten aus den Jahresberichten der Länder seit 1989. Wien, 2019. <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/unterlagen-finanzausgleich.html>
- BMLFUW – Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2011-2013): Wohnbauförderung und Kyoto-Finanzierung 2009-2011. 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).
- BMLFUW (2017): Evaluierung der Umweltförderungen des Bundes 2014-2016. Anhang (Wien: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft).
- BMWF (2015): Wirkungsorientierte Folgenabschätzung zum Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Errichtung einer Wohnbau-Investitionsbank (WBIB-G) (Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft)
- EC (2016): European Commission Case SA.42916 (2016/N9) – State Guarantee on EIB loan to WBIB.
- EU-Gebäuderichtlinie (EPBD recast, 2010, EPBD-UPGRADE 2018): Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 bzw. Richtlinie EU 2018/ 844 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden.
- Housing Europe (2020): Social Green Deal. Our Sector can be the Bridge for EU to address social & environmental Objectives. Presentation of Sorcha Edwards at an EFL Working Group Web-Meeting on 8 June 2020.
- IIBW (2010a-2019a): Berichtstandard Wohnbauförderung (IIBW im Auftrag des Landes Wien).
- IIBW (2020): Impact Assessment von Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Wohnungssektors (Wien: IIBW, im Auftrag des Nachhaltigkeitsministeriums).
- IIBW, Umweltbundesamt (2020): Definition und Messung der thermisch-energetischen Sanierungsrate in Österreich (Wien: IIBW, im Auftrag der Verbände Forschungsverband der österreichischen Baustoffindustrie, Gebäudehülle+Dämmstoff Industrie 2050, WKÖ – Fachverband Steine und Keramische Industrie, Zentralverband industrieller Bauproduktehersteller).
- Mundt, A.; Oberhuber, A.; Amann, W. & Bauer, S. (2020): Wohnbau in der Steiermark nach der COVID19-Krise (Wien, IIBW, im Auftrag der Arbeiterkammer Steiermark).
- Pech, M. (2014): Gründung und Entwicklung gewerblicher Tochtergesellschaften gemäß § 7 (4b) WGG. In: Amann&Pernsteiner&Struber (2014): Wohnbau in Österreich in europäischer Perspektive (Wien: Manz).
- Regierungsprogramm (2020): Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024.

- Sommer, A. (2020): (Wohn-)wirtschaftliche Landesverteidigung? In: WohnenPlus 2/2020.
- Statistik Austria (2020a): Wohnen 2019. Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik (Wien: Statistik Austria).
- Statistik Austria (2020b): Wohnen 2019. Mikrozensus-Wohnungserhebung und EU-SILC. Tabellenband (Wien: Statistik Austria).
- Umweltbundesamt (Hg.) (2008-2019): Klimaschutzbericht 2008-2019, Wien: Umweltbundesamt.
- Vogel, Hans-Jochen (2020): Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar (Freiburg/Wien: Herder).