

Evaluierung der Salzburger Wohnbauförderung

Jänner 2023

Im Auftrag des Landes Salzburg

EVALUIERUNG DER SALZBURGER WOHNBAUFÖRDERUNG

Im Auftrag des Landes Salzburg

Team:

FH-Doz.Dr. Wolfgang Amann (Projektleiter)

Samuel Kok, MA

Dr.MMag. Alexis Mundt

Mit fachlicher Unterstützung von Mag. Johann Vilsecker, Referatsleiter Wohnbauförderung i.R.

Jänner 2023

IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH

PF 2, A 1020 Wien

FN 193068 z Handelsgericht Wien

Tel. + 43 1 968 60 08

Mail: office@iibw.at

Internet: www.iibw.at

INHALT

HAUPTERGEBNISSE	4
EINLEITUNG	9
1 ENTWICKLUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN	10
1.1 Baubewilligungen	10
1.2 Wohnkosten im Bestand	11
1.3 Baukosten und Baupreise	12
1.4 Entwicklung der Marktpreise für Eigentumswohnungen	13
2 EVALUIERUNG DES BESTEHENDEN FÖRDERREGIMES	14
2.1 Stationen der Salzburger Wohnbauförderung	14
2.2 Entwicklung der Förderungszusicherungen	17
2.3 Gebarung der Wohnbauförderung	21
2.4 Wohnbauprogramm	25
2.5 Aktuelle Performance der Neubauförderung	25
2.6 Aktuelle Performance der Ankaufförderung	31
2.7 Aktuelle Performance der Sanierungsförderung	35
2.8 Aktuelle Performance der Wohnbeihilfe	36
3 ANSÄTZE FÜR EINE NEUKONZEPTION	41
3.1 Zielbestimmung	41
3.2 Wirkungsanalyse der Förderungsinstrumente	43
3.3 Reformansätze bei der Mietwohnungsförderung	49
3.4 Weiterentwicklung der Wohneigentumsförderung	50
3.5 Reformansätze bei Sanierungsförderung und Ökologie	52
3.6 Reformansätze bei der Subjektförderung	57
3.7 Maßnahmen gegen hohe Grund- und Baukosten	60
3.8 Verzahnung von Wohnbauförderung und Raumordnungsrecht	64
3.9 Weiterentwicklung der Land-Invest zu einem Bodenfonds	70
4 ANHANG	72
4.1 Interviews, Stakeholder-Prozess	72
4.2 Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	72
4.3 Literatur	73

HAUPTERGEBNISSE

➔ Gute Performance in Teilbereichen

Positiv hervorzuheben sind konzeptive Aspekte der Salzburger Wohnbauförderung, etwa die konkreten quantitativen Zielvorgaben, die gesetzliche Verankerung der Wohnbauförderungsausgaben oder die jährlich fortgeschriebenen Förderungsprogramme. Sie machen die Förderung vorhersehbar, transparent und überprüfbar. Darin ist Salzburg den meisten anderen Bundesländern voraus. Die Förderungsmodelle für Mietwohnungen, Ankauf von Eigentumswohnungen, Eigenheime und Sanierung (Zuschüsse, z.T. in Kombination mit Darlehen) sind innovativ und im Wesentlichen effizient. Salzburg schafft es seit mehreren Jahren, die Neuausgaben der Wohnbauförderung von zuletzt € 105 Mio. ausschließlich aus den Rückflüssen ausstehender Darlehen zu bestreiten. Es werden keine Mittel aus dem Landesbudget benötigt, auch nicht die Erträge aus dem Wohnbauförderungsbeitrag. Salzburg war federführend bei der Einführung der Vertragsraumordnung und wendet weiter entwickelte Modelle auch heute erfolgreich an.

➔ Umfangreiche Herausforderungen bei den Rahmenbedingungen

Die Wohnkosten in Salzburg zählen zu den höchsten im Ländervergleich. Die Kosten der Baumaterialien sind seit Anfang 2021 um ein volles Drittel gestiegen. Diese Kostenkomponente geht zwar wieder leicht zurück. Dafür schlagen im kommenden Jahr die inflationsangepassten Lohnkosten voll durch. Es ist kaum mit Entspannung zu rechnen. Die Marktpreise für Wohnungseigentum zählen zu den höchsten im Ländervergleich. Die regionalen Unterschiede sind groß. Die Rückhaltung von gewidmetem Bauland ist in vielen Gemeinden ein gravierendes Problem. Die Notwendigkeit, den Bodenverbrauch zu reduzieren, verknappt Bauland weiter und steigert die Preise. Die Bebauungsdichten sind, v.a. in urbanen Gebieten, auffallend niedrig. All dies führt zu Neubauzahlen am untersten Rand des Bundesländervergleichs, besonders niedrig im freifinanzierten Mehrwohnungsbau.

➔ Umfangreiche Herausforderungen im Förderungssystem

Die Finanzierungsmodelle der Salzburger Wohnbauförderung haben sich seit den 1980er Jahren etliche Male grundlegend geändert. Die häufigen Systemwechsel sind der langfristigen Effektivität tendenziell abträglich. Die Zahl der Förderungszusicherungen in Neubau und Sanierung war lange Zeit rückläufig. Der generelle budgetäre Druck des Landes führt zu seit vielen Jahren rückläufigen Förderungsausgaben. Besonders großer Handlungsbedarf besteht hinsichtlich der unumgänglichen Dekarbonisierung des Wohnungsbestandes. Die aktuell stark steigenden Kapitalmarktzinsen bringen das bestehende, auf verlorene Zuschüsse aufbauende Modell unter Druck. Seine bisherige Effektivität ist eng mit niedrigen Kapitalmarktzinsen verbunden.

➔ Performance großvolumiger Neubau

Der Anteil des geförderten am insgesamt baubewilligten Geschoßwohnbau (Förderungsdurchsatz) ist vergleichsweise hoch und lag zuletzt bei über 70% (bei einer sehr niedrigen Neubaurate). Mit den 2021 geförderten etwas über 1.000 Geschoßwohnungen wird (relativ zur Bevölkerung) der österreichische Durchschnitt erreicht. Die westlichen Bundesländer liegen allerdings wesentlich höher.

➔ Vielversprechendes Modell der Mietwohnungsförderung

Das bestehende Förderungsmodell kombiniert ein Darlehen als „Grundbetrag“ und Zuschüsse für besondere Qualitäten. Es ist an differenzierte Kosten- (max. Miete, max. Grund- und Aufschließungskosten) und Qualitätsmerkmale (Energiekennzahlen, Ökologie, Bebauungsdichte, Wirtschaftlichkeitskennzahlen)

geknüpft. Wenngleich diese Kombination im Bundesländervergleich einzigartig ist, kann ihm hohe Effektivität attestiert werden. Bei moderaten Förderungsausgaben werden hohe Qualitäten und relevante Quantitäten (ca. 500 Zusicherungen im Durchschnitt 2018-2021) erreicht. Allerdings liegt dies um rund ein Viertel unter dem von der Regierung selbst gesteckten Ziel. Die resultierenden Wohnkosten liegen deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Die Einbindung gewerblicher Bauträger in die Mietwohnungsförderung ist vielversprechend, wird aber zu wenig angenommen.

➔ Ankaufförderung

Salzburg fördert nicht die Errichtung von Eigentumswohnungen, sondern ausschließlich deren Kauf. Während österreichweit nur 10-15% der Förderungszusicherungen Eigentumswohnungen betreffen, ist der Anteil in Salzburg zuletzt auf etwa 40% geklettert. Mit 440 Zusicherungen (2021) wurde das Förderziel erreicht. Attraktiv ist das Modell wegen relativ hohen verlorenen Zuschüssen von durchschnittlich € 46.000 (2021; max. € 70.000). Der Kaufpreis ist marktnah gedeckelt. Attraktiv und innovativ ist die Ermöglichung von vorrangigen Bankdarlehen, verbunden mit strikten Finanzierungsbedingungen. Ebenfalls einzigartig ist die Sonderförderung für das Ziehen der WGG-rechtlich geregelten Kaufoption.

➔ Performance geförderte Eigenheime

Wurde in den 1990er Jahren noch jährlich der Neubau von über 500 Eigenheimen gefördert, sank die Zahl bis Mitte der 2010er Jahre auf fast Null. Die 2015 eingeführte sehr hohe Zuschussförderung führte zu einem kurzzeitigen Hoch, dem eine weitere Flaute folgte. 2021 wurde das Ziel des Wohnbauprogramms von jährlich 100-200 Zusicherungen fast erreicht. Als einziges Bundesland fördert Salzburg den Neubau von Eigenheimen allein mit verlorenen Zuschüssen. Der Förderungsdurchsatz war in Salzburg schon immer niedrig und lag zuletzt bei 11% (österreichweit stark gesunken auf auch nur noch 14%). Innovativ ist die Bindung an geringen Flächenverbrauch, was allerdings zu weiter sinkenden Förderungszahlen beiträgt.

➔ Aktueller Schwerpunkt auf Sanierungsförderung zeigt Wirkung

Salzburg hatte um 2010 eine thermisch-energetische Sanierungsrate von bis zu 2,0%, was ziemlich genau dem Bundesdurchschnitt entsprach. Allein im geförderten Bereich waren es bis zu 1,4%. Diese Marke sank bis Ende der 2010er Jahre auf einen der niedrigsten Werte im Ländervergleich, um seit 2019 wieder anzuheben. 2021 wurde eine geförderte Sanierungsrate von 0,6% erreicht, was nur knapp unter dem Bundesdurchschnitt liegt. Zusammen mit den ungeforderten Sanierungen dürfte die Rate bei >1,6% liegen. Zur Erreichung der Klimaziele im Wohnbau sind bis 2025 mindestens 2,5% nötig. Die Förderung wurde 2015 von Darlehen auf Zuschüsse umgestellt. Der Grundbetrag kann bei einem Deckel der anerkannten Kosten von € 150.000 bis zu 30% betragen. Durch Zuschlagspunkte, etwa für energetische und ökologische Maßnahmen, kann die Förderhöhe auf bis zu 50% ansteigen. Die Förderausgaben in diesem Bereich liegen im Bundesländervergleich nach wie vor am unteren Rand. 2017-2019 flossen nur 5% der Förderausgaben in die Sanierung. Dieser Anteil wurde zuletzt auf immerhin 10% verdoppelt.

➔ Hoher Stellenwert der Wohnbeihilfe

Die Wohnbeihilfe wurde in den vergangenen Jahren deutlich ausgeweitet und hat heute einen Stellenwert über dem Durchschnitt der Bundesländer (22 zu 15% der Förderausgaben). Die ca. 9.500 Bezieher: innen entsprechen 3,9% der Salzburger Haushalte, was leicht über dem österreichischen Durchschnitt liegt (3,6%). Die durchschnittliche Wohnbeihilfe beträgt € 230 pro Monat. Das sind 40% mehr als der Bundesdurchschnitt. Dies liegt unter anderem an der überdurchschnittlichen Mietenbelastung in Salzburg.

➔ Stark sinkende Ausgaben der Wohnbauförderung

Seit der Verländerung vor mehr als 30 Jahren hat Salzburg noch nie so wenig für die Wohnbauförderung ausgegeben wie 2020. In den stärksten Jahren waren es bis über € 400 Mio. (2008), im vorletzten Jahr nur noch knapp über € 100 Mio., 2021 mit € 105 Mio. etwas mehr. Dies war z.T. durch die Umstellung von Darlehen auf verlorene Zuschüsse möglich. Seit Geltung des S.WFG 2015 sind alle Förderungsschienen in ähnlichem Ausmaß um etwa zwei Drittel rückläufig. Einzig die Wohnbeihilfe hat seit den frühen 2010er Jahren zugelegt. Bezogen auf die Bevölkerungszahl gibt Salzburg heute um 15% weniger als der Bundesdurchschnitt für die Wohnbauförderung aus.

➔ Finanzierung der Wohnbauförderung nach dem Wohnbaufonds

Auch sieben Jahre nach Auflösung des Wohnbaufonds zehrt die Förderung noch von dieser Quelle. Rückflüsse aus aushaftenden Darlehen machen im 10-Jahres-Durchschnitt über € 160 Mio. aus. Zusätzlich übersteigt der Wohnbauförderungsbeitrag mittlerweile € 80 Mio. Früher übliche weitere Mittel aus dem Landesbudget sind schon lange nicht mehr nötig. Vielmehr wurden im 5-Jahres-Durchschnitt 52% der genannten – eigentlich dem Wohnbau zuordenbaren, aber nicht zweckgebundenen – Mittel für nicht wohnbaurelevante Aufgaben verwendet. In der Aufbauphase des Wohnbaufonds stieg das Volumen aushaftender Darlehen von € 1,03 Mrd. (2005) auf € 2,67 Mrd. (2015). Mittlerweile hat es die 2-Mrd.-Marke wieder unterschritten.

➔ Auf aktuelle und absehbare Trends eingehen

Die aktuellen multiplen Krisen bewirken naturgemäß auch Chancen. Wesentliche wohnungspolitische Herausforderungen sind neue Interdependenzen zwischen Wohnen, Mobilität und Arbeiten (Viertagewoche, Home-Office, Ausweitung von Pendler-Distanzen, gestiegene Attraktivität von Lagen mit hohem Freizeitwert), die alternde Bevölkerung (Betreuung und Pflege zu Hause), die unvermeidbare massive Reduktion des Bodenverbrauchs und der Schutz der Biodiversität.

➔ Unterschiedliche Effizienz von Finanzierungsinstrumenten

Über die Jahrzehnte hinweg haben die Länder eine große Bandbreite an Instrumenten der Förderung entwickelt. Ihre jeweilige Effizienz hängt vom Einsatzgebiet, der Detailgestaltung und vom Kapitalmarktumfeld ab. Zusammengefasst überwiegen die Vorteile bei Darlehensförderungen, gefolgt von Einmalzuschüssen und nicht rückzahlbaren Annuitätenzuschüssen. Erstere entfalten ihre Vorzüge besonders, wenn sie als revolvingierende Darlehensfonds gestaltet sind, wie sie in großer Zahl international etabliert wurden. Eine solche Wirkungsweise ist auch mit der praktizierten Gebarung der Wohnbauförderung möglich, sofern die Rückflüsse zweckgebunden werden. Aber auch eine Rückkehr zum Modell eines Wohnbaufonds könnte Sinn machen. Die in Salzburg praktizierte Kombination aus Darlehen und Zuschüssen ist durchaus geeignet, dauerhaft gute Ergebnisse zu liefern.

➔ Kontinuität von Förderungsinstrumenten als Erfolgsfaktor

In den 1990er Jahren setzte die Salzburger Wohnbauförderung auf Annuitätenzuschüsse, ab 2005 auf Darlehen, ab 2015 auf verlorene Zuschüsse und seit wenigen Jahren auf ein Mischsystem aus Darlehen und Zuschüssen. Bei einem System, das auf jahrzehntelange Dauerschuldverhältnissen baut, empfiehlt sich mehr Kontinuität. Der Ländervergleich zeigt, dass Kontinuität der Instrumente ausschlaggebend für wirtschaftliche Nachhaltigkeit, Effizienz und Resilienz ist.

➔ Zielbestimmung schärfen

Schon heute wird die Salzburger Wohnbauförderung von konkreteren Zielbestimmungen als in allen anderen Bundesländern geleitet (§§ 1 und 9 S.WFG 2015). Eine weitere Schärfung könnte Sinn machen, etwa in Richtung Kontinuität, Nachhaltigkeit der Fördergebarung, Bedarfsorientierung der Neubauförderung, Wettbewerbsorientierung zwischen Bauträgern, Dekarbonisierung des Gebäudebestands bis 2040 unter weitgehender Nutzung von Bundesförderungen, Armutsfestigkeit der Subjektförderungen, Transparenz der Fördervergabe, soziale Treffsicherheit auf allen Förderungsschienen, Koppelung von Wohnbauförderung und Raumordnung.

➔ Reformvorschläge zur Neubauförderung

Trotz hoher Effizienz der bestehenden Instrumente ist Raum für Verbesserungen. Bei der Mietwohnungs-förderung sollten die Anfangsannuitäten höher angesetzt und automatisch indexiert werden. Dies erleichtert die Finanzierung und verhindert Mietnomadentum. Geringverdienende werden durch die Wohnbeihilfe geschützt. Die Maßnahme muss nicht notwendigerweise zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Bestandsmieten führen. Zur Stärkung von Wettbewerb sollten Wege gefunden werden, gewerbliche Bau-träger vermehrt in den geförderten Mietwohnbau zu bringen, z.B. durch Maßnahmen der Vertragsraum-ordnung. Die Wohnungseigentumsförderung sollte stärker auf junge Haushalte fokussieren, denn hier sind die volkswirtschaftlichen Vorteile besonders groß. Es braucht mehr Kaufoptionswohnungen in den Bal-lungsgebieten. Der Wohnbauförderung stehen Maßnahmen zur Verfügung, um die Übereignungsquote von Kaufoptionswohnungen zu steigern, z.B. verpflichtende Fixpreise bei Mietvertragsabschluss. Die Eigenheimförderung sollte nachgeschärft werden: keine Förderung für Flächenfraß, dafür eine richtig attraktive Unterstützung bei sehr geringem Grundflächenverbrauch, Suffizienz und Bauen „am richtigen Ort“.

➔ Reformvorschläge zur Wohnbeihilfe

Wohn- und Energiearmut haben sich in den Zeiten der multiplen Krisen verschärft. Die Wohnbeihilfe sollte dem Rechnung tragen und Treffsicherheit sowie Armutsfestigkeit verbessern. Die Wohnbeihilfe und die Sozialunterstützung (Sozialressort) sind nur unzureichend aufeinander abgestimmt. Eine bereits ausver-handelte Zusammenführung sollte neuerlich geprüft werden.

➔ Reformvorschläge zur Dämpfung der Preisdynamik

Es stehen vielfache Maßnahmen zur Verfügung, um die enorme Preisdynamik bei Grundstücken und Baukosten in den Griff zu bekommen. Bei ersterem ist v.a. die Raumordnung angesprochen. Wirkungs-voll sind aber auch Baurechtsmodelle. Bei den Baukosten bestehen Potenziale zur Dämpfung durch grö-ßere Baulose, effiziente Grundriss- und Gebäudeplanung, einfachere und vereinheitlichte Baustandards im Geschoßwohnbau, überregionale Ausschreibungen und Serienfertigung. Ein Hauptthema bei Eigen-heimen ist Suffizienz; Damit sind kleinere und kompaktere Bauten gemeint. Alle diese Maßnahmen kön-nen durch die Wohnbauförderung angereizt werden. Änderungen der Stellplatzverpflichtung betreffen gleichermaßen Grund- und Baukosten.

➔ Erreichbarkeit von Saldo-Null Treibhausgase 2040?

Umfangreiche EU-Vorgaben bestimmen bereits unsere nationale Gesetzgebung zum Klimaschutz. Massive zusätzliche Anforderungen stehen bevor. Angesichts dessen, dass sich Österreich zur Dekarbonisierung des Gebäudebestands bereits 2040 (statt 2050) bekennt, sollten diese EU-Regeln frühzeitig umgesetzt werden, ohne „Goldplating“ zu betreiben. Angesichts sehr hoher Baustandards und schon heute anspre-

chender Sanierungsraten ist die Zielerreichung machbar, sofern die nächsten 18 Jahre konsequent gehandelt wird. Die Salzburger Wohnungspolitik sollte dafür bestehende Sanierungsförderungen im Einklang mit Bundesförderungen massiv attraktivieren. Doppelgleisigkeiten sind zu beseitigen. Fördern allein reicht nicht, es bedarf auch umfangreicher bau- und raumordnungsrechtlicher Maßnahmen. Für die Eigenheimsanierung sind geförderte Sanierungskonzepte ein erster Schritt. Dem sollte ein Modell der Sanierungsbegleitung folgen. Für Eigenheimbesitzer:innen mit geringem Einkommen oder im fortgeschrittenen Alter braucht es geeignete Förderinstrumente. Es braucht Nachverdichtung in den Ortskernen. Es sollte auch angedacht werden, raumordnerische Sünden der Vergangenheit anzugehen, indem der Abriss von abseits stehenden Altbauten gefördert wird, sofern einer Rückwidmung in Grünland zugestimmt wird.

➔ Koppelung von raumordnerischen mit Wohnbauförderungsinstrumenten

Salzburg führte die Vertragsraumordnung vor dreißig Jahren ein. 1999 befand der Verfassungsgerichtshof, dass die damit einhergehende Koppelung von hoheitlichen und privatrechtlichen Agenden verfassungswidrig sei. Erst 2009 wurde das Raumordnungsgesetz angepasst. Die Vertragsraumordnung wird in Deutschland als Königsweg zur Sicherung sozial und wirtschaftlich nachhaltiger Siedlungsentwicklung angewandt. Um auch in Österreich ihre vollen Potenziale ausschöpfen zu können, braucht es eine verfassungsrechtliche Klärung (Art. 11 B-VG „Volkswohnungswesen“). Vielversprechende Vorschläge liegen vor, harren aber seit Jahren der Beschlussfassung durch den Bundesgesetzgeber. Ungeachtet dessen haben sich in Salzburg Raumordnungsverträge und weitere Instrumente der Raumordnung (Vorbehaltsfläche förderbarer Wohnbau; Baulandkategorie „Gebiete für den förderbaren Wohnbau“, neue Zugänge der Bebauungsplanung) sowie Maßnahmen zur Baulandmobilisierung (zeitlich befristete Neuwidmungen; Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag; Baulandsicherungsmodelle) zu bewährten Instrumenten entwickelt. Weitere Maßnahmen versprechen Potenzial, etwa die stärkere Verankerung regionaler Entwicklungskonzepte, die Festsetzung maximaler Parzellengrößen bei neuen Eigenheimwidmungen, Mindestdichten im Mehrwohnungsbau, Maßnahmen gegen zu geringe Bebauungsdichten in zentralen Lagen, verpflichtende Planungswettbewerbe bei Neuaufschließungen und Quartiersentwicklungen, die Einschränkung von Kleinwidmungen sowie Maßnahmen zur Aktivierung von gewidmetem aber ungenutztem Bauland, u.a. grundverkehrsrechtliche Maßnahmen. Besonders große Potenziale hat die Koppelung von Raumordnung und Wohnbauförderung, etwa durch eine Widmungskategorie „geförderter Wohnbau“ mit Mindestquoten auf Gemeindeebene, die Festlegung eines Mindestanteils geförderter Wohnungen bei jeder Widmungsänderung für Mehrwohnungsbauten, verpflichtende Bebauungspläne beim Neubau von Mehrwohnungsgebäuden, ein Preisdeckel für Bauland bei gefördertem Wohnbau sowie eine hohe Bepunktung für Projekte mit hochrangiger ÖV-Anbindung oder innovativen Mobilitätskonzepten.

➔ Von der Land-Invest zu einem breit aufgestellten Bodenfonds

Salzburg verfügt mit der Land-Invest bereits über einen leistungsfähigen Intermediär am Grundstücksmarkt. Es verspricht große Potenziale, dessen Tätigkeitsfeld in Richtung Wohnbau und Raumordnung weiterzuentwickeln, als Großeinkäufer von Liegenschaften, für stadt- und regionalplanerische Entwicklungen, Aufschließung, Parzellierung, zur Bereitstellung von günstigem Bauland für geförderten großvolumigen Wohnbau und verdichteten Flachbau sowie für Baurechtsvergaben. Ein weiterer zukünftiger Schwerpunkt könnte in der Qualitätssicherung bei der Siedlungsentwicklung liegen, indem die Land-Invest Bürgermeister mit raumordnerischer Fachkompetenz unterstützt, diese gegen Begehrlichkeiten zur Widmung aus dem lokalen Umfeld schützt, Wettbewerbe, Partizipations- und Vergabeverfahren durchführt sowie innovative Instrumente wie Vertragsraumordnung und städtebauliche Verträge implementiert. Für hohe Effektivität wird voraussichtlich eine grundverkehrsrechtliche und raumordnerische Bevorzugung nötig sein. Eine solche Einrichtung kann institutionell verankerte Innovationsorientierung bewirken.

EINLEITUNG

Die Salzburger Wohnbauförderung steht vor vielfältigen Herausforderungen: Salzburg hat im Ländervergleich in allen Segmenten deutlich überdurchschnittliche Wohnkosten. Die Zahl der Förderungszusicherungen war lange Zeit rückläufig. Massiv gestiegene Baukosten und die schwierige Verfügbarkeit von geeignetem Bauland erschweren die Situation weiter. Geförderte Sanierungen legten zuletzt zwar zu, allerdings von einem sehr niedrigen Niveau ausgehend. Die Wohnbauförderungsausgaben sind rückläufig. Besonders stark rückläufig war zuletzt die Eigenheim- und die Sanierungsförderung. Gleichzeitig schafft es Salzburg seit mehreren Jahren, die Neuausgaben der Wohnbauförderung ausschließlich aus den Rückflüssen ausstehender Darlehen zu bestreiten. Die – nicht zweckgebundenen – Mittel aus dem Wohnbauförderungsbeitrag (1% der Lohnsumme) werden nicht für den Wohnbau benötigt. Die Salzburger Wohnbauförderung ist über die vergangenen Jahrzehnte hinweg durch vergleichsweise hohe Diskontinuität gekennzeichnet. Ein Schwerpunkt auf Darlehensförderungen bis in die 1980er Jahre folgte ein Umstieg auf Annuitätenzuschüsse. Anfang der 2000er Jahre wurde das innovative Modell eines Wohnbaufonds eingeführt, der als Folge eines Finanzskandals Mitte der 2010er Jahre wieder aufgelöst wurde. Es folgten mehrere Neuansätze mit verlorenen Zuschüssen und ein neuerlicher Schwerpunkt auf Darlehensvergaben und die innovative Koppelung mit Zuschussförderungen. Handlungsbedarf besteht auf mehreren Ebenen, u.a. bei der (geförderten) Dekarbonisierung des Wohnungsbestands. In weiten Teilen Salzburgs, v.a. in urbanen Gebieten, besteht die Herausforderung von unzureichend hohen Bebauungsdichten. Höhere urbane Dichten stoßen auf vielfältige Widerstände. Salzburg war federführend bei der Einführung neuer Modelle der Koppelung von raumordnerischen mit Wohnbauförderungsinstrumenten (Vorbehaltsflächen förderbarer Mietwohnbau). In der praktischen Umsetzung wurden die erhofften Erfolge aber nur eingeschränkt erzielt. Wie in vielen Regionen Österreichs besteht ein Notstand mit gewidmetem, aber nicht genutztem Bauland in den Ortszentren, während der Neubau auf die Ortsränder verwiesen ist.

Vor diesem Hintergrund hat das Land Salzburg das IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH mit der vorliegenden Evaluierung des Salzburger Modells der Wohnbauförderung sowie der Entwicklung von Ansätzen für eine Neukonzeption beauftragt.

Zu diesem Zweck wird auf umfangreiche Vorarbeiten des IIBW verwiesen, insbesondere frühere Projekte zur Wohnbauförderung in Salzburg (IIBW, 2007; IIBW, 2017a) und Projekte zur strategischen Orientierung dieses Instruments im kompetenzrechtlichen Rahmen (TU Wien u.a., 2022; IIBW, 2022c; IIBW et al. 2022; Amann, 2022). In Ergänzung zur Analyse des bestehenden Förderungssystems durch Literaturrecherche und Datenauswertungen wurden zahlreiche Interviews und ein Stakeholder-Workshop durchgeführt (S. Anhang Kap. 4.1).

Das resultierende Synthesepapier zu möglichen Schwerpunkten einer Neukonzeption des Förderungssystems (s. Kap. 3, S. 41) versteht sich als Diskussionsgrundlage zu zukünftigen inhaltlichen Schwerpunkten der Salzburger Wohnbauförderung. Eine allfällige Abstimmung mit anderen Politikbereichen und die legistische Ausgestaltung sind nicht Gegenstand der vorliegenden Studie.

1 ENTWICKLUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN

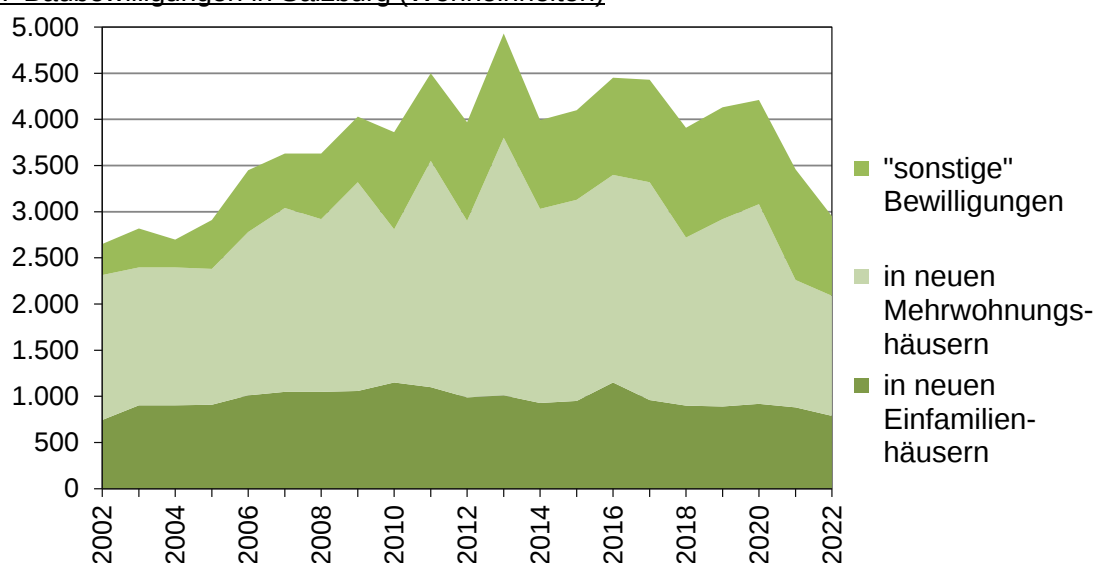
1.1 BAUBEWILLIGUNGEN

Der Wohnungsneubau war in Salzburg zwischen Ende der 2000er Jahre und 2020 weitgehend konstant mit jährlich 4.000 bis 4.500 baubewilligten bzw. fertiggestellten Wohneinheiten (neue Wohnungen in neuen und bestehenden Gebäuden, Abbildung 1). 2021 gingen die Baubewilligungen stark auf ca. 3.500 Wohneinheiten zurück. Für 2022 ist ein weiterer Rückgang auf ca. 3.000 zu erwarten, ein Niveau wie Anfang der 2000er Jahre. 2021 waren das 6,2 Bewilligungen pro 1.000 Einwohner und damit der niedrigste Wert unter allen Bundesländern (gesamt 8,2).

Die Baubewilligungen betreffen im langjährigen Durchschnitt zu etwa der Hälfte Mehrwohnungsbauten und zu je einem Viertel Eigenheime und neue Wohnungen im Bestand. Der aktuelle Rückgang geht v.a. zu Lasten der Mehrwohnungsbauten mit zuletzt unter 1.400 bewilligten Einheiten (2021). Allerdings ist absehbar, dass aufgrund der neuen Finanzierungsregelungen auch der Eigenheimbau einbrechen wird. Die Zahl neuer Wohnungen in Bestandsbauten steigt demgegenüber.

Die Fertigstellungen entwickeln sich mit zeitlicher Verzögerung parallel. Seit langer Zeit kamen in großer Kontinuität etwa 4.000 Wohnungen pro Jahr auf den Markt. Gemäß aktuellen Daten der Statistik Austria war die Zahl der Fertigstellungen 2021 mit etwa 3.700 Fertigstellungen rückläufig.

Abbildung 1: Baubewilligungen in Salzburg (Wohneinheiten)



Anm.: 2022: IIBW-Schätzung auf Basis von 2 Quartalen.
Quelle: Statistik Austria, Statistik Austria.

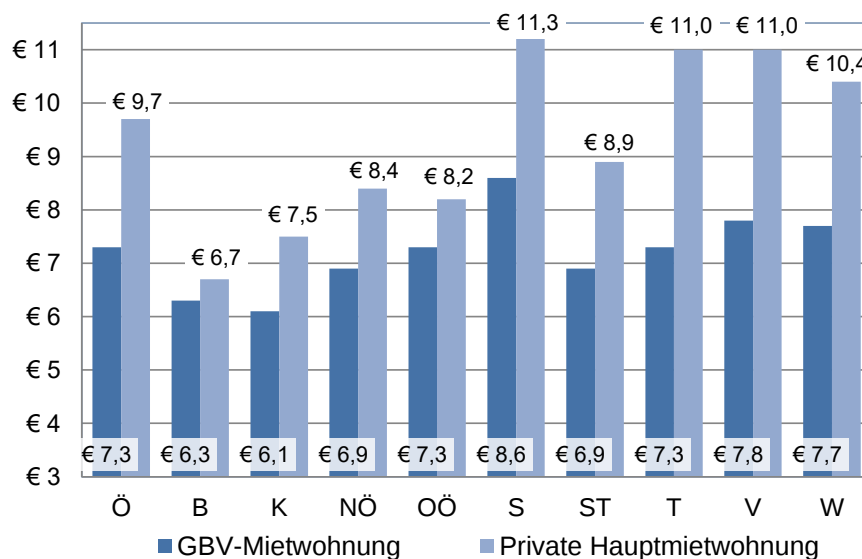
1.2 WOHNKOSTEN IM BESTAND

Für die Dokumentation des Wohnungsaufwands stehen einerseits der Mikrozensus, andererseits die EU-weit einheitliche Erhebung zu „Einkommen und Lebensbedingungen“ (EU-SILC) zur Verfügung. Die beiden Datenquellen unterscheiden sich erheblich hinsichtlich Methodik und Ergebnissen (Statistik Austria, 2022). 2021 wendeten die österreichischen Haushalte gemäß EU-SILC im Median 5,9 €/m² für ihre Wohnungen auf. Die Haushalte leben deutlich günstiger in Eigenheimen mit 3,1 €/m², demgegenüber deutlich teurer in Mietwohnungen mit 10,4 €/m² pro Monat. Darin enthalten sind neben der eigentlichen Miete und Zinsen für Wohnbaukredite auch Betriebs- und Energiekosten sowie Steuern („brutto warm“ im Gegensatz zum Mikrozensus, der „brutto kalt“ ausweist), aber bei Eigentum keine Kosten für die Kapitaltilgung. Seit mehreren Jahren sind es nicht mehr die Betriebskosten, die die Wohnkostendynamik bestimmen, sondern vielmehr die Entwicklung der Nettomieten (Rosifka&Tockner, 2020).

Aufschlussreich ist die Differenzierung zwischen gemeinnützigen und privaten Hauptmietwohnungen (Mikrozensus, Abbildung 2). Die Kosten in gemeinnützigen Wohnungen liegen in den meisten Ländern nahe am Österreich-Durchschnitt von 7,30 €/m², deutlich niedriger nur im Burgenland und in Kärnten mit etwas über 6,- €/m², höher in Salzburg mit 8,60 €/m². Bei privaten Mietwohnungen sind die Unterschiede größer. Vergleichsweise günstig wohnen die Haushalte mit knapp 7,- €/m² im Burgenland, wesentlich teurer demgegenüber in Salzburg, Vorarlberg und Tirol mit rund 11,- €/m² sowie in Wien mit 10,40 €/m². Vergleichsweise hoch sind auch die Betriebskosten mit 2,30 bzw. 2,50 €/m² (GBV/gewerblich), während der Bundesdurchschnitt bei 2,10 bzw. 2,20 €/m² liegt (Mikrozensus).

Der historisch bedingte niedrige Anteil geförderter Mietwohnungen in Salzburg (s. Kapitel 3.3) trägt zu vergleichsweise hohen Mieten im gewerblichen Bereich bei. Klien&Streicher (2021) haben nachgewiesen, dass die Größe des sozial gebundenen Mietensektors mit dem relativen Preisgefälle zu gewerblichen Mieten korreliert. Die brutto-kalt-Mieten der Gemeinnützigen sind in Salzburg um 24% geringer als die der Gewerblichen. In Oberösterreich liegen die beiden Sektoren nur um 11% auseinander. Mit sozialem Mietwohnbau können auch die privaten Mieten gedämpft werden.

Abbildung 2: Bestandsmieten im Bundesländervergleich

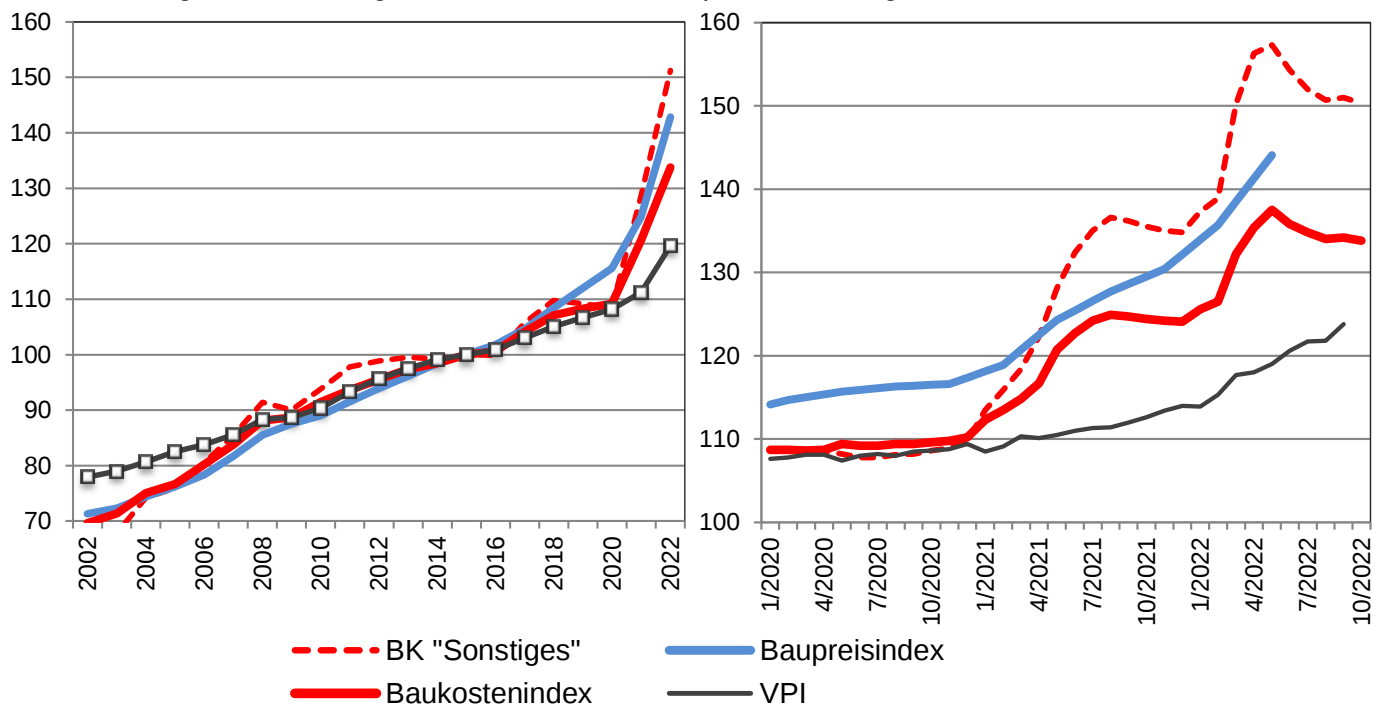


Quelle: IIBW, Statistik Austria Mikrozensus 2021.

1.3 BAUKOSTEN UND BAUPREISE

Für die Dokumentation der Baukosten stehen leider nur österreichweite Indexzahlen zur Verfügung (Abbildung 3). Sie zeigen dennoch ein klares Bild. Nachdem die Baupreise – das sind die Preise, die die Bauwirtschaft den Baurägern verrechnet – bis 2018 ein Jahrzehnt lang parallel zur Gesamtteuerung (VPI) gestiegen sind, führte ab damals der Neubauboom zu einer kräftigen Preisdynamik. Weiterhin moderat steigende Baukosten – das sind die Vorlaufkosten der Bauwirtschaft, unterteilt in Personal- und sonstige Kosten (=Materialkosten) – bewirkten eine steigende Marge. Das änderte sich schlagartig zum Jahreswechsel 2020/21, als mehrere sich überlagernde Effekte (internationaler Bauboom nach Abklingen der Covid-Pandemie, Lieferkettenprobleme, Spekulation) die Kosten für Baumaterialien explodieren ließen. In der zweiten Jahreshälfte 2021 beruhigte sich die Entwicklung um nach Ausbruch des Ukrainekrieges im Februar 2022 einen weiteren Schub zu erleben. Der Höhepunkt war im Mai 2022 erreicht. Die seither wieder leicht sinkenden Materialkosten machen Hoffnung auf wieder einkehrende Linderung des Kostendrucks. Allerdings bewirkt die extrem hohe Gesamt-Inflation ebensolche Lohnabschlüsse, was dazu führen wird, dass im kommenden Jahr die Lohntangente Treiber der Baukosten sein wird.

Abbildung 3: Entwicklung des Baukosten- und Baupreisindex, lange und kurze Zeitreihe



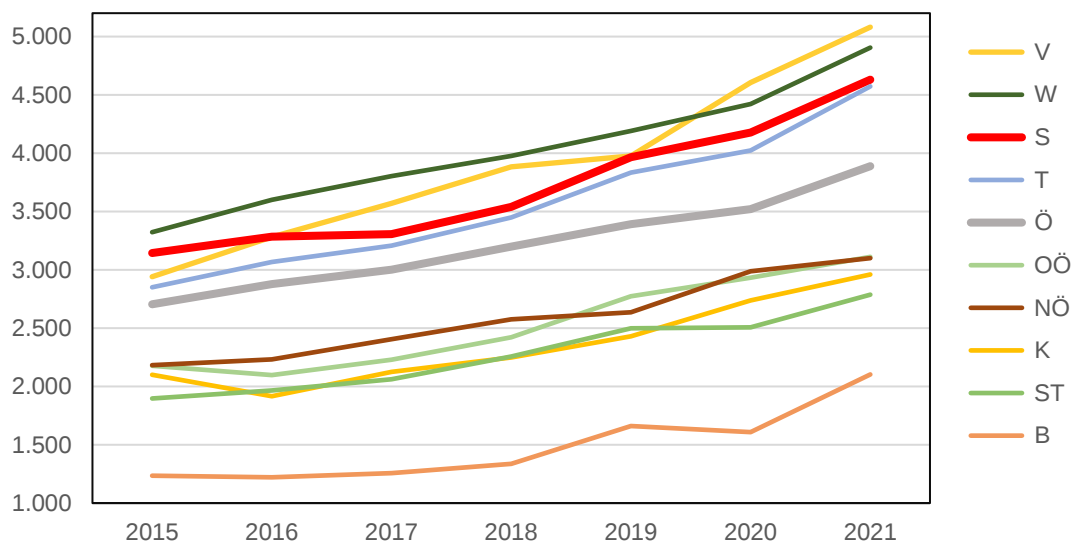
Quelle: Statistik Austria Baupreis-/Baukostenindex; IIBW.

1.4 ENTWICKLUNG DER MARKTPREISE FÜR EIGENTUMSWOHNUNGEN

Die Marktpreise für Eigentumswohnungen in Österreich steigen seit 2008 durchgängig massiv an. Im Durchschnitt der vergangenen 10 Jahre sind es jährlich 7,2%. Damit liegt Österreich weit über dem EU-Durchschnitt von „nur“ 4,4% (EU-Hauspreisindex). Seit 2015 dokumentiert die Statistik Austria die Entwicklung der Immobilienpreise detailliert und kommt für den Zeitraum bis 2021 auf einen durchschnittlichen Anstieg um 6,3% p.a. (Abbildung 4). In Absolutwerten lagen die westlichen Bundesländer und Wien 2021 über dem Bundesdurchschnitt von 3.890 €/m², die östlichen und südlichen darunter. Salzburg hat 2021 Durchschnittspreise von 4.630 €/m² erreicht. Immerhin liegt aber die durchschnittliche Preissteigerung mit 6,7% nur knapp über dem Bundesdurchschnitt und deutlich unter jener von Vorarlberg und Tirol.

Auf die Salzburger Bezirke herunter gebrochen, lagen die durchschnittlichen Wohnungspreise 2021 in Salzburg (Stadt), Hallein und Salzburg-Umgebung bei 5.000 €/m² und knapp darunter, im Bezirk Zell am See bei 4.600 €/m², in Sankt Johann im Pongau bei 4.200 €/m², im Bezirk Tamsweg aber bei nur 2.200 €/m². Die Preisdynamik seit 2015 war in Hallein am höchsten, in Tamsweg am geringsten.

Abbildung 4: Marktpreisentwicklung Eigentumswohnungen (€/m²)



Anm.: Medianwerte in €/m² Wohnfläche.
Quelle: Statistik Austria Immobilienpreisstatistik; IIBW.

2 EVALUIERUNG DES BESTEHENDEN FÖRDERREGIMES

2.1 STATIONEN DER SALZBURGER WOHNBAUFÖRDERUNG

Die Salzburger Wohnbauförderung ist über die vergangenen Jahrzehnte hinweg durch vergleichsweise hohe Diskontinuität gekennzeichnet. Ein Schwerpunkt auf Darlehensförderungen bis in die 1980er Jahre folgte ein Umstieg auf Annuitätenzuschüsse. Anfang der 2000er Jahre wurde das innovative Modell eines Wohnbaufonds eingeführt, der als Folge eines Finanzskandals Mitte der 2010er Jahre wieder aufgelöst wurde. Es folgten mehrere Neuansätze mit verlorenen Zuschüssen und ein neuerlicher Schwerpunkt auf Darlehensvergaben.

2.1.1 SALZBURGER SONDERWEG VOR DER VERLÄNDERUNG

Das bundesweite System der Wohnbauförderung überdauerte die Wiederaufbauphase der Nachkriegszeit bis in die 1980er Jahre: Der Schwerpunkt lag auf Objektförderungen, die gemeinnützigen Bauvereinigungen und Kommunen vorbehalten waren. Dadurch wurde einerseits viel Wohnraum geschaffen und andererseits sichergestellt, dass staatliche Mittel nachhaltig dem Gemeinwohl zugeführt wurden (Kuhnert & Leps, 2017: S. 179-180).

1984 wurden den Bundesländern durch das in Kraft getretene Wohnungsförderungsgesetz 1984 mehr Kompetenzen zugeordnet: Der Bund teilte die Mittel der Wohnbauförderung, die etwa im *Wohnbau- und Siedlungsfonds* veranlagt waren, den neun Bundesländern zu, die für die Vergabe zuständig waren. Die Länder hatten die Möglichkeit, die Vergabe anhand regionaler Bedürfnisse zu adaptieren. Das WFG 1984 kam somit einer *halben Verländerung* der Wohnbauförderung gleich. Neben dieser „unsauberen“ Lösung wurde das Gesetz für sein zu enges Begriffskorsett und den überwiegenden Fokus auf Objektförderungen kritisiert. Die regionale Ausgestaltung des WFG 1984 in Salzburg war innovativ: Die Förderhöhe bei Subjektförderungen und der Wohnbauförderung orientierte sich, im Gegensatz zu anderen Bundesländern, stark am verfügbaren Einkommen der Haushalte (Amann, 1997: S. 53-55).

1987 wurde von der damaligen SPÖ/ÖVP-Koalition das Bundes-Verfassungs-Gesetz (BVG) novelliert. Dabei wurde die Wohnbauförderung aus dem Kompetenztatbestand des *Volkswohnungswesens* herausgelöst, wodurch sie in Länderkompetenz fiel. Die Details der Kompetenzverschiebung wurden in einer 1989 in Kraft getretenen 15a B-VG-Vereinbarung festgelegt. Das Budget der Wohnbauförderung reduzierte sich in Folge der Reform: Der Anteil der Bundesmittel sank durch die Bindung an Ertragssteuern um ca. 10% und das bis dahin verbindliche Ländersechstel entfiel. Das niedrigere Budget konnte in den Folgejahren durch das steigende Wirtschaftswachstum kompensiert werden (Amann, 1997: S. 56-63).

2.1.2 S.WFG 1990

Mit 1.1.1991 trat das von Grund auf reformierte Salzburger Wohnungsförderungsgesetz 1990 (SWFG 1990) in Kraft: Der Fokus wurde von Objekt- auf Subjektförderungen verschoben, es kamen rückzahlbare, unverzinsliche Annuitätenzuschüsse zur Anwendung. Die Rückzahlung der Annuitäten wurde anhand von Einkommen und Haushaltsgröße berechnet, wodurch insbesondere junge Familien anfangs von reduzierten Annuitäten, die im zeitlichen Verlauf anhand des Einkommens stiegen, profitierten. „Das System erweist sich in sozialpolitischer Hinsicht als sehr leistungsfähig (...) hatte aufgrund der regelmäßigen Einkommensüberprüfung“ (Amann, 1999: S. 35) aber administrativen Mehraufwand zur Folge. Durch die Umstellung von Objekt- auf Subjektförderung ging auch raumplanerischer Einfluss der Landespolitik verloren. Im Ländervergleich lag die Effizienz des Salzburger Modells im Durchschnitt, wobei die hohe soziale Treffsicherheit zu betonen ist (Amann, 1999: S. 35-36).

Objektförderung:

Gewerbliche Wohnbauträger waren im SWFG 1990 von Objektförderungen ausgeschlossen, sie wurden nur indirekt durch Subjektförderungen bedacht. Bei der Objektförderung fand eine finanzielle Begünstigung von kleinen und eine Benachteiligung von großen Wohnanlagen statt. Dies hatte zur Folge, dass Wohnraum weniger dicht gebaut wurde und die Kosten pro Wohneinheit stiegen. Da sich im Laufe der 1990er Jahre ein akuter Mangel an Mietwohnungen in der Stadt Salzburg bemerkbar machte, beschloss das Land, die Objektförderung für Mietwohnungen zeitlich begrenzt dem gewerblichen Wohnbau zu öffnen (Amann, 2001: S. 56-68).

Eigenheim-/Kaufförderung:

Für den Kauf oder die Errichtung einer Wohnung, die zur Befriedigung des eigenen dringenden Wohnbedarfs diente, wurden Förderdarlehen und Annuitätenzuschüsse gewährt. Die Höhe der Rückzahlung der Förderung wurde jährlich anhand des vorhandenen Haushaltseinkommens berechnet und durfte den höchst zumutbaren Wohnungsaufwand von 25% des Haushaltseinkommens nicht überschreiten. Durch eine Novelle des SWFG 1990 wurde 1993 ein Zuschlagssystem etabliert, wodurch sich Parameter wie Energieeffizienz auf die Förderhöhe auswirken konnten. Durch Sonderverordnungen wurde die vorzeitige Rückzahlung begünstigt.

Wohnbeihilfe:

Anwendbar nur bei objektgeförderten Mietwohnungen, wurden aus heutiger Sicht niedrige maximale Belastungsgrenzen von 25% des verfügbaren Haushaltseinkommens festgesetzt, bei Familien sogar darunter.

Sanierungsförderung:

Förderbare Sanierungsmaßnahmen wurden im SWFG 1990 taxativ aufgezählt und durch Annuitätenzuschüsse oder nicht rückzahlbare Zuschüsse gefördert. 1996 wurde im Rahmen eines Sondergesetzes öS 250 Mio. an unverzinsten rückzahlbaren Förderungsdarlehen für Sanierungen zu Verfügung gestellt.

2.1.3 SALZBURGER WOHNBAUFONDS

Der 2006 eingerichtete *Fonds zur Förderung des Wohnbaus im Land Salzburg* (Salzburger Wohnbaufonds) war die Reaktion auf stagnierende Zahlen von Wohnbauten und die zunehmende Einschränkung des Wohnbaubudgets durch kumulativ ausstehende Annuitätenzuschüsse. Durch den Wohnbaufonds sollte ein sich selbst finanzierendes System geschaffen werden, das neue Darlehen ausschließlich durch Rückzahlungen bestehender Darlehen und die Zweckzuschüsse des Bundes finanziert und keine zusätzlichen Landesmittel benötigen sollte. Insgesamt verband der Wohnbaufonds viele Vorteile und vermied typische Nachteile, etwa durch die politische Lenkung des Fonds (IIBW, 2017a: S. 3-13).

2010 wurde die Wohnbauförderung durch energiebezogene Mindestanforderungen an Neubauten und Sanierungen nachhaltig ökologisiert. 2012 erhöhten sich die Anforderungen bei geförderten Eigentumswohnungen: Neben einer Eigenmittelquote von 25%, musste die Annuität in der Haushaltsrechnung abbildbar und damit finanziell gesichert sein (§ 6 WFV 1990).

Objektförderung:

In der Gesetzesnovelle 2006 wurden gewerbliche Wohnbauträger erneut vom geförderten Mietwohnbau ausgeschlossen. Aufgrund hohen Bedarfs wurde der Mietwohnbau 2010 für gewerbliche Bauträger in der Stadt Salzburg wiederum geöffnet (§ 1 SWFG 2010). Die gewährten Förderdarlehen waren mit 1,5% höher als früher verzinst. 2008 wurde die Möglichkeit einer begünstigten Konversion von Darlehen geschaffen, um die Miete in betroffenen Objekten zu senken.

Eigenheim-Förderung:

Am System von Förderdarlehen und Annuitätenzuschüssen wurde festgehalten, durch 100%ige Darlehenssummen wurden Bausparkassen weitgehend aus der Wohnraumfinanzierung verdrängt. Die Darlehen wurden jedoch erstmals, analog zur Objektförderung, mit einer dekursiven Fixverzinsung mit 2% bei einer Förderlaufzeit von 30 Jahren festgelegt. Überstieg die Annuität den höchstzulässigen Wohnaufwand der Fördernehmer, konnte ein unverzinslicher, rückzahlbarer Zuschuss gewährt werden.

Sanierungsförderung:

Bei Sanierungen wurde zwischen umfassenden und anderen Sanierungen unterschieden. Für andere Sanierungsmaßnahmen wurden fixe Förderbeträge je Maßnahme zur Verfügung gestellt. Die Gesamtförderung konnte sich durch zusätzliche ökologische Maßnahmen und die gleichzeitige Umsetzung mehrerer Maßnahmen erhöhen. 2006 wurden die Darlehen bei einer Laufzeit von 10 Jahren noch mit 1,5%, 2008 bei einer Laufzeit von 5, 10 oder 15 Jahren nur mehr mit 1% verzinst.

Wohnbeihilfe:

Die bestehende wurde durch eine erweiterte Wohnbeihilfe ergänzt, dadurch konnten auch Mieter:innen in nicht geförderten Wohnungen einen mit € 182 pro Monat gedeckelten Zuschuss beantragen. Die Berechnung des Zuschusses erfolgte gleich wie bei der allgemeinen Wohnbeihilfe.

2.1.4 S.WFG 2015

Der Salzburger Wohnbaufonds wurde 2015 in Folge eines Spekulationsskandals durch die Landesregierung und zur Eindämmung der Verschuldung des Landes aufgelöst. Neben finanziellen spielten auch parteipolitische Gründe eine Rolle. Er wurde durch ein neues Wohnbauförderungsgesetz (S.WFG 2015) mit deutlich reduziertem Budget ersetzt (IIBW, 2017a: S. 13). Im S.WFG 2015 ist ein (nicht zweckgewidmetes) Budget von € 140 Mio. verankert, das sich, eben anders als beim Wohnbaufonds, nicht vorrangig aus Rückflüssen bestehender Förderungen, sondern maßgeblich aus dem Landesbudget finanziert.

Ursprünglich war im Bereich der Objektförderung (Mietwohnungen, Wohnheime) die Aufrechterhaltung der Förderung mittels Förderungsdarlehen vorgesehen. Es wurde jedoch politisch der Verminderung der Schuldenquote des Landes der Vorrang eingeräumt, so dass für die Zwecke der Wohnbauförderung eine Aufrechterhaltung der Darlehensförderung bei den politisch ebenfalls vorgegebenen Zielzahlen nicht möglich, d.h. nicht finanzierbar war.

Das System der Wohnbauförderung wurde von Darlehen und Annuitätzuschüssen auf nicht rückzahlbare Förderungen umgestellt. Dadurch entfielen Risiken, langfristige Kapitalbindungen und ein Großteil des bürokratischen Aufwands für das Land. Die Umstellung wurde aufgrund der niedrigen Zinsen am Kapitalmarkt als vorteilhaft aufgefasst. Aufgrund anderweitiger Nachteile von Zuschussförderungen (s. Kap. 3.2.2, S. 46) stieg der Wunsch zu einem erneuten Wechsel zu einem Darlehenssystem. Die Zuschussförderung stellt im Ländervergleich eher die Ausnahme dar, nur Tirol und Steiermark setzen auch auf ein System mit verlorenen Zuschüssen. Auch die Höhe der Förderungen war im Ländervergleich auffallend hoch, wodurch es gleich zu Beginn zu einem massiven Anstieg an Förderansuchen kam, v.a. in der Eigenheimförderung. Aufgrund dessen wurden 2016 die Förderbeträge gekürzt (IIBW, 2017a: S. 14-27).

Insgesamt verlor das System an sozialer Treffsicherheit, da einkommens- und vermögensstarke Haushalte besonders stark von den Einmalzahlungen profitierten. Durch die pauschalierten Förderungen entstand auch das Risiko einer kontraproduktiven Preisdynamik, indem Wohnbauträger die Förderung als fixen Finanzierungsteil einpreisten. Geförderte Wohnungen unterlagen einem 25-jährigen Verwertungsvorbehalt,

bei deren Missachtung anteilige Rückzahlungen geleistet werden müssen (IIBW, 2017a: S. 27-39). 2017 wurde die Antragstellung digitalisiert. Mit Ausnahme der Wohnbeihilfe können Förderungen nur mehr online beantragt werden (Mittendorfer & Mittermayr, 2020: S. 6). Eine genauere Analyse der bestehenden Salzburger Wohnbauförderung ist ab Kapitel 2.5 zu finden.

Eine Besonderheit des Salzburger Wohnbauförderungsgesetz liegt in der Vorgabe, dass ein Wohnbauprogramm mit mittelfristigen Zielen zu erstellen ist. Diese Vorgabe ist im Bundesländervergleich einzigartig und erfüllt eine Best-Practice Funktion. In Kapitel 2.4 wird auf das Wohnbauprogramm 2021-2025 eingegangen.

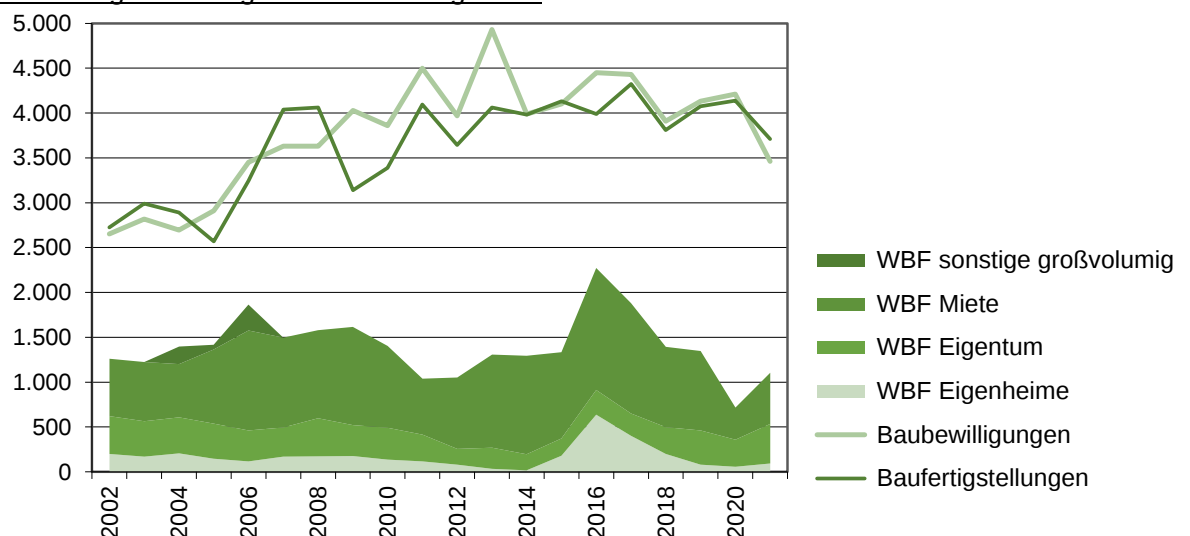
2.2 ENTWICKLUNG DER FÖRDERUNGSZUSICHERUNGEN

2.2.1 NEUBAUFÖRDERUNG

Für die Beurteilung des geförderten Wohnbaus werden sowohl IIBW-Daten (aufbauend auf Daten, die die Länder an das BMF liefern sowie IIBW-Zusatzerhebungen) als auch aus den von Land veröffentlichten Jahresberichten der Wohnbauförderung herangezogen. Der Vorteil der Daten aus dem Finanzministerium liegt in der guten Vergleichbarkeit mit den anderen Bundesländern. Der Jahresbericht der Wohnbauförderung enthält dafür genauer aufgeschlüsselte Daten, etwa werden hier auch Mietwohnungen mit Kaufoption ausgewiesen. Aus diesem Grund nutzt dieser Bericht, so weit verfügbar, IIBW-Daten und ergänzend bzw. zur Kontextualisierung die Jahresberichte der Wohnbauförderung.

Die Förderungszusicherungen im Neubau haben sich in den vergangenen Jahrzehnten mit dem Wechsel der Förderregime ziemlich diskontinuierlich entwickelt (Abbildung 5). In den Anfangsjahren des Wohnbaufonds gingen die Förderungszahlen deutlich von über 1.500 Mitte der 2000er Jahre auf nur noch etwas über 1.000 in den Jahren 2011/12 zurück. Dieser Rückgang ist durch die Umsetzung großer Wohnbauprojekte in den Vorjahren zustande und hat daher keine statistische Aussagekraft. Danach legte insbesondere die Mietwohnungsförderung zu, während Wohnungseigentum und Eigenheime kaum noch gefördert errichtet wurden (Abbildung 6). Mit dem S.WFG 2015 änderte sich dies schlagartig. Auffällig ist insb. der kurzfristige Höhenflug bei den geförderten Eigenheimen mit 2016 über 600 Zusicherungen allein in diesem Bereich.

Abbildung 5: Wohnungsneubau gefördert und insgesamt



Anm.: Eigenheime inkl. neue Wohneinheiten im Bestand; Sonstige großvolumig: Heime, Sonderprogramme, neue Wohnungen im Bestand.

Quelle: IIBW, BMF, Statistik Austria.

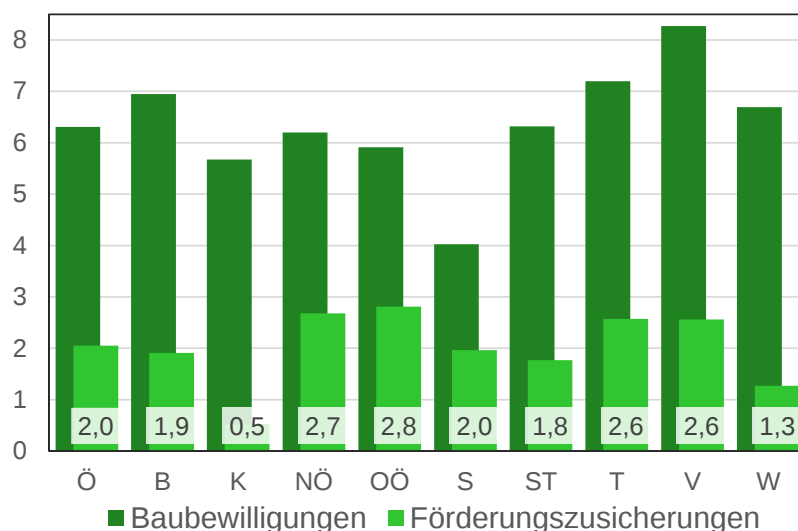
Seit 2019 sind es wieder deutlich unter 100 Eigenheime pro Jahr. Die geförderten Eigentumswohnungen hatten in den vergangenen Jahren ein konstantes Niveau von 200-300 Einheiten pro Jahr, stiegen aber 2021 auf über 400. Demgegenüber fiel die Zahl geförderter Mietwohnungen (inkl. Heimplätze) nach einem Höchststand 2016 von fast 1.400 Einheiten auf unter 400 (2020). Zu beachten ist, dass seit 2018 die Anzahl geförderter Plätze in Wohnheimen zu den Zahlen der geförderten Mietwohnungen hinzugezählt werden. Dies hat eine starke Divergenz der Zahlen des Finanzministeriums mit den Zahlen der Jahresberichte der Wohnbauförderung zur Folge. 2021 weisen die Daten des Finanzministeriums etwa 570, der Jahresbericht jedoch nur 389 geförderte Mietwohnungen und 181 geförderte Plätze in Wohnheimen aus. Auf die selbst gesteckten Ziele des Wohnbauprogramms und deren Erreichungsquote wird in Kapitel 2.4 (S. 25) eingegangen.

Abbildung 6: Entwicklung der Förderschienen in Salzburg (zugesicherte Wohneinheiten)



Anm.: Eigenheime inkl. neue Wohneinheiten im Bestand; Sonstige großvolumig: Heime, Sonderprogramme, neue Wohnungen im Bestand.
 Quelle: IIBW, BMF, Statistik Austria.

Abbildung 7: Bewilligungen und Förderungszusicherungen Neubau pro 1.000 Einwohner (2021)



Anm.: Baubewilligte Einheiten nur neue Wohnungen in neuen Wohngebäuden.
 Quelle: IIBW, BMF, Statistik Austria.

Die Förderleistung 2021 lag insgesamt um fast die Hälfte über jener des Vorjahres, aber um -14% unter dem 5-Jahres-Durchschnitt. Positiv entwickelte sich die Eigentumswohnungsförderung, die um fast ein Drittel über dem 5-Jahres-Durchschnitt lag. Bei der Mietwohnungsförderung wurde der heftige Einbruch 2020 teilweise wieder wettgemacht.

2022 ist mit weiterhin niedrigen Förderungszahlen zu rechnen, dieses Mal den extrem gestiegenen Baukosten und der schwierigen Verfügbarkeit von Bauland geschuldet (Landesstatistik Salzburg, 2022). Die wieder steigenden Kapitalmarktzinsen könnten eine Gelegenheit für eine Neupositionierung der Darlehensförderung sein.

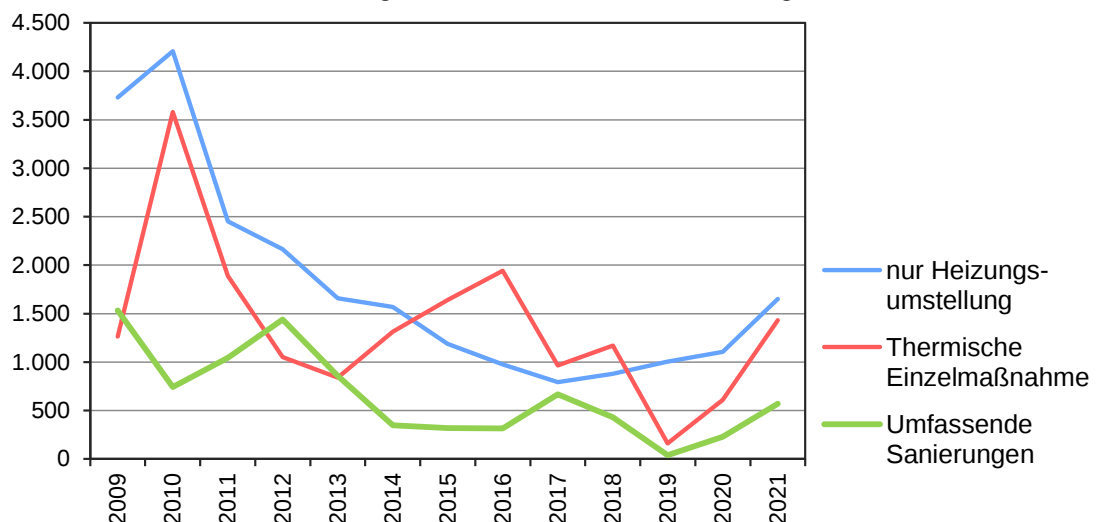
Abbildung 7 zeigt den Bundesländervergleich bei Baubewilligungen und Förderungszusicherungen im Neubau. Salzburg lag 2021 mit 4,0 Bewilligungen pro 1.000 Einwohnern um 36% unter dem Bundesdurchschnitt. Bei den Förderungszusicherungen wurde mit 2,0 der Bundesdurchschnitt erreicht.

2.2.2 SANIERUNG

Großer Handlungsbedarf besteht in Bezug auf die Dekarbonisierung des Wohnungs- und Gebäudebestands. Nachdem weder seitens der EU noch nationalstaatlich eine offizielle Definition einer Sanierungsrate vorliegt, haben das IIBW und das Umweltbundesamt dies im Auftrag der Bauprodukteindustrie nachgeholt und ein Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich entwickelt (IIBW&Umweltbundesamt, 2020; IIBW&Umweltbundesamt, 2021). Nach dieser Methode werden umfassende Sanierungen und jeweils vier thermisch-energetische Einzelmaßnahmen dem gesamten Wohnungsbestand im jeweiligen Segment gegenübergestellt. Daten zu geförderten Sanierungen stammen aus Vollerhebungen der Länderförderungsstellen, Daten zu ungeforderten Sanierungen von zweijährlich durchgeführten Mikrozensus-Sondererhebungen zum Energieeinsatz der Haushalte, die allerdings nur weit unsicherere Aussagen zulassen. Gemäß diesen Quellen lag die Sanierungsrate in Salzburg in den 2010er Jahren mit 1,5% leicht, 2018-2020 sogar stark unter dem Durchschnitt der Bundesländer. 2021 zeigt einen von sehr niedrigem Niveau ausgehenden moderaten Aufwärtstrend.

Die nachfolgende Analyse stützt sich auf Daten, die die Länder gem. Art. 15a-B-VG-Vereinbarungen (BGBl II 2009/251; BGBl.II Nr. 213/2017) an das Klimaschutzministerium liefern, die vom Umweltbundes-

Abbildung 8: Geförderte thermische und energetische Maßnahmen in Salzburg



Quelle: Umweltbundesamt, IIBW.

amt ausgewertet und veröffentlicht werden (BMK&Umweltbundesamt, 2021 und Vorjahre). Die Auswertungen basieren auf vom Umweltbundesamt zur Verfügung gestellten Detaildaten. Nachdem es sich um Vollerhebungen handelt, ist diese Datenquelle besonders aussagekräftig.

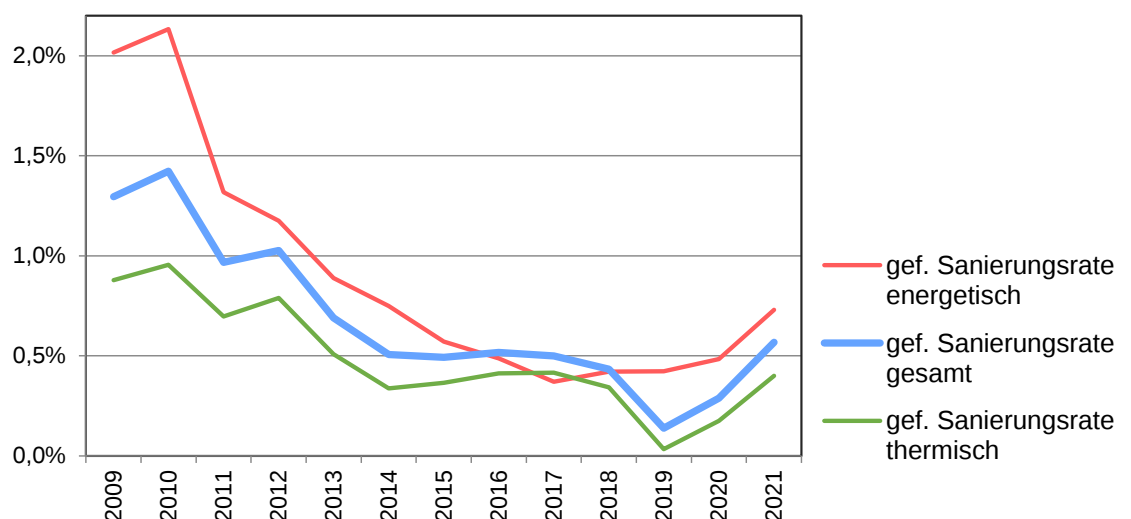
Anfang der 2010er Jahre wurden in Salzburg noch jährlich bis zu 1.500 umfassende Sanierungen gefördert. Das waren bis zu 0,7% der Hauptwohnsitze. Ab 2014 waren es demgegenüber kaum noch 400 und 2019 sogar unter 100. 2021 stieg die Zahl wieder auf etwa 570 (inkl. geförderte Sanierungen mit 3 und mehr Einzelmaßnahmen; Abbildung 8). Auch die geförderten Heizungsumstellungen gingen sehr stark von über 4.000 (2010) auf unter 1.000 Zusicherungen (2016-18) zurück, stiegen zuletzt aber wieder auf fast 1.700. Die Förderungszahlen für thermische Einzelmaßnahmen (1 oder 2 Maßnahmen von Wärmedämmung bei Fassade, Dach und/oder Kellerdecke, Fenstertausch) schwankten stark, waren aber insgesamt weniger stark rückläufig. Auch in diesem Bereich zeigt sich zuletzt ein Aufwärtstrend mit 2021 ca. 1.400 Zusicherungen. Gut entwickelt sich insbesondere der geförderte Fenstertausch, der 2021 wieder einen Wert wie vor 10 Jahren erreichte.

Aus diesen Zahlen lassen sich geförderte Sanierungsraten ableiten (Abbildung 9). 2010 erfuhren 2,1% der Salzburger Hauptwohnsitzwohnungen einen geförderten Heizungstausch. Diese „energetische Sanierungsrate“ sank in den darauffolgenden zehn Jahren auf 0,4% und stieg bis 2021 wiederum auf 0,7%. In Bezug auf geförderte thermische Maßnahmen sank die Kennzahl von 1,0% (2010) auf fast null (2019) und stieg bis 2021 wieder auf 0,4%. Es ist daraus eine „geförderte Gesamtsanierungsrate“ gemäß der Methodik von IIBW&Umweltbundesamt (2021) ableitbar, die von einem Höhepunkt 2010 mit 1,5% auf 0,1% (2019) abrutschte, mittlerweile aber wieder bei 0,6% liegt.

In der Erholung der Sanierungszahlen 2020/21 spiegelt sich der Schwerpunkt der gegenwärtigen Regierung auf Sanierungsförderung. Die Zahlen zeigen aber auch, dass noch sehr viel Luft nach oben ist.

Wie angeführt, sind die statistischen Quellen für ungeforderte Sanierung – die Mikrozensus Sondererhebung „Energieeinsatz der Haushalte“ - sehr viel schwächer als die für geförderte. Bis 2017/18 wurde nach Sanierungsmaßnahmen während der vorangegangenen zehn Jahre gefragt, bei der letztverfügbaren

Abbildung 9: Geförderte Sanierungsraten in Salzburg



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

Quelle: Umweltbundesamt, IIBW.

Erhebung 2019/20 nach solchen während der vorangegangenen zwei Jahre. Das bewirkte eine sehr viel geringere Belegungszahl der Befragung und damit eine statistische Schwankungsbreite, die keine Differenzierung auf Bundesland-Ebene mehr zulässt. Im Durchschnitt 2011-2018 lag die geförderte Sanierungsrate bei 0,6%, die ungeförderte bei 0,9%, zusammen also 1,5%. Während die geförderte Sanierungsrate in diesem Zeitraum stark rückläufig war (s. o.), stieg die ungeförderte sogar leicht an. Es ist wahrscheinlich, dass sich diese Entwicklung fortsetzte und diese Kennzahl mittlerweile bei über 1,0% liegt. Zusammen liegt die Sanierungsrate somit bei etwas über 1,6%.

Um einen zukunftsfiten Gebäudebestand im Einklang mit den Klimazielen zu gewährleisten, braucht es zeitnah (2025) eine Erhöhung auf 2,5%. Die Wohnbauförderung ist im Einklang mit den stark erhöhten Bundesförderungen massiv gefordert, diese Entwicklung anzustoßen.

Die Entwicklung der Ausgaben der Sanierungsförderung und die Analyse der angewandten Modelle finden sich in Kapitel 2.7 (S. 35), Vorschläge für ihre Weiterentwicklung in Kap. 3.5 (S. 52).

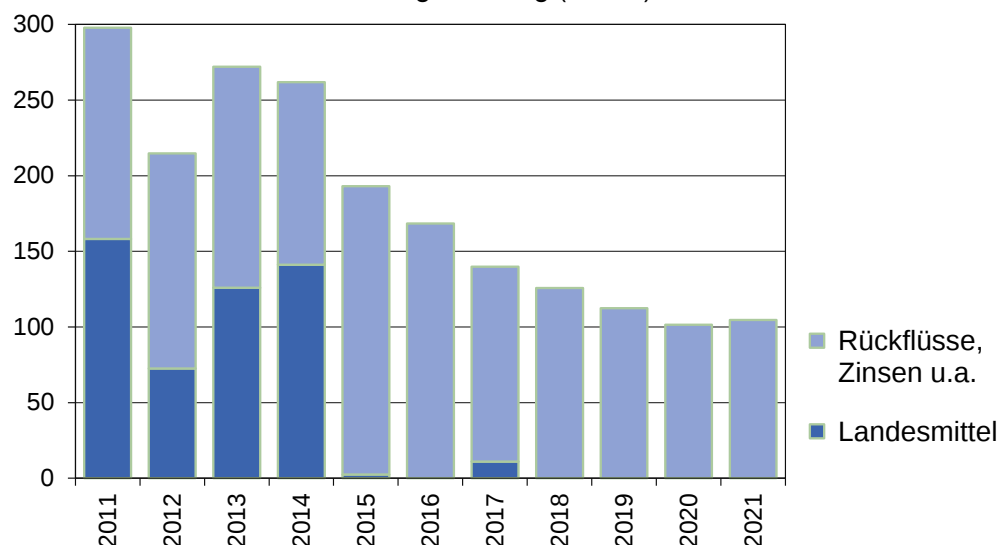
2.3 GEBARUNG DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Auch bei der Gebarung der Salzburger Wohnbauförderung wird auf IIBW-Daten zurückgegriffen, die auf Meldungen der Länder an das BMF aufbauen. Sie weichen teilweise von den Jahresberichten der Wohnbauförderungsabteilung ab.

2.3.1 EINNAHMEN DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Die Einnahmequellen der Wohnbauförderung wurden in den vergangenen Jahrzehnten zwei Mal substantiell geändert. 2008 wurden die vormaligen Wohnbauförderungszweckzuschüsse des Bundes in Ertragsanteile ohne Zweckbindung umgewandelt. Seither speist sich die Wohnbauförderung aus Rückflüssen durch aushaftende Darlehen und – in immer geringerem Ausmaß – dem allgemeinen Landesbudget. Die zweite Änderung erfolgte 2017, als mit dem damaligen Finanzausgleich der Wohnbauförderungsbeitrag – bestehend aus jeweils 0,5% der Lohnsumme von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite – in eine Länderabgabe, ebenfalls ohne Zweckbindung, umgewandelt wurde (IIBW, 2022a: S. 18-19). Wie alle anderen

Abbildung 10: Einnahmen der Wohnbauförderung Salzburg (Mio. €)



Quelle: IIBW, BMF.

Bundesländer hat auch Salzburg seither nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, den Tarif eigenverantwortlich zu ändern.

Nachdem gleichermaßen die Rückflüsse und der Wohnbauförderungsbeitrag nicht für die Wohnbauförderung zweckgebunden sind, kann nur eingeschränkt von Einnahmen der Wohnbauförderung gesprochen werden. Tatsächlich waren vor 2008 neben den Zweckzuschüssen und Rückflüssen auch Mittel aus dem Landesbudget nötig, um die Förderausgaben und den damals aktuellen Aufbau des Wohnbaufonds zu finanzieren.

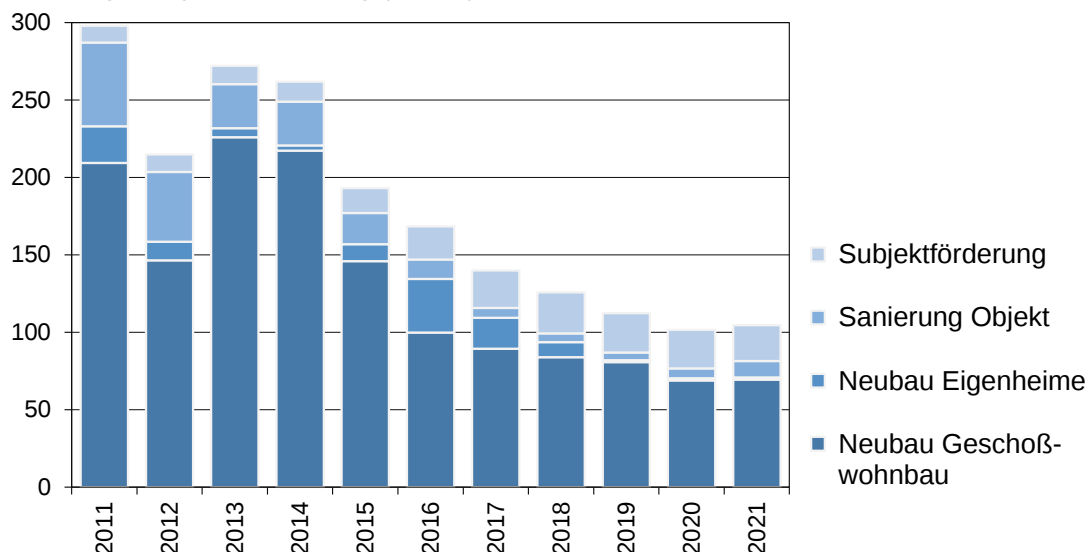
Seit 2010 liegen die jährlichen Rückflüsse immer bei über € 120 Mio., in manchen Jahren (z.B. 2019) auch massiv darüber, 2021 waren es € 154 Mio. Die Ausgaben der Wohnbauförderung sind demgegenüber sukzessive gesunken und lagen zuletzt bei nur noch € 105 Mio. Deshalb reichen seit 2015 die Rückflüsse zur Bedeckung der jeweils neuen Förderausgaben (Abbildung 10). Es sind keine Mittel aus dem Wohnbauförderungsbeitrag und erst recht keine aus sonstigen Budgetquellen zu bestreiten. Ein ähnliches „budgetäres Kunststück“ gelingt ansonsten nur noch Vorarlberg und der Steiermark.

In § 2 Wohnbauförderungsgesetz 2015 wird festgelegt, dass Wohnbauförderungsmittel durch Leistungen des Landes Salzburg aufgebracht werden, und zwar in der Höhe von mindestens € 141,8 Mio. mit Wert-sicherung. Eine konkrete quantitative Vorgabe ist ungewöhnlich im Bundesländervergleich. Nicht verbrauchte Mittel fließen nach Jahresabschluss ins allgemeine Budget zurück. Die nach wie vor bestehenden Rückflüsse aus dem Salzburger Wohnbaufonds gehen im allgemeinen Budget auf und sind nicht zweckgebunden. Seit 2018 werden im Bereich des Mietwohnbaus nicht mehr nur direkte Zuschüsse, sondern auch Darlehen gewährt. Die Rückflüsse dieser Darlehen werden ebenfalls dem Budget der Wohnbauförderung zugerechnet, wenngleich sie formal nicht zweckgebunden sind.

2.3.2 AUSGABEN DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Die Wohnbauförderungsausgaben in Salzburg sind – stärker noch als die Zusicherungszahlen – seit Langem rückläufig (Abbildung 11). Eine Zäsur bildet insbesondere das S.WFG 2015 mit der Umstellung von Darlehen auf Zuschüsse. Betrug die Ausgaben im Jahrzehnt davor jährlich durchschnittlich über € 300 Mio.,

Abbildung 11: Förderausgaben Salzburg (Mio. €)



Quelle: IIBW, BMF.

reduzierten sie sich bis 2020 auf ein Drittel und lagen auch 2021 mit € 105 Mio. nur unwesentlich höher. Dies war z.T. durch die Umstellung von Darlehen auf verlorene Zuschüsse möglich. Angesichts unterschiedlicher Förderbarwerte dieser beiden Instrumente sind die dargestellten Ausgaben von eingeschränkter Aussagekraft. Allerdings fehlen alternative Datenquellen (s. Kap. 3.2, S. 43).

Gegenüber den Jahren des Wohnbaufonds waren nach 2015 alle Förderungsschienen massiv um etwa zwei Drittel rückläufig, mit Ausnahme einzig der Wohnbeihilfe, die heute mit € 23 Mio. etwa beim doppelten Niveau wie in den frühen 2010er Jahren liegt (Abbildung 11).

Den größten Anteil der aktuellen Förderausgaben von € 105 Mio. (2021) macht der großvolumige Neubau aus (€ 69 Mio., 66%), die Wohnbeihilfe schlägt mit € 23 Mio. (22%) zu Buche, die Sanierungsförderung mit € 11 Mio. (10%). Die Eigenheimförderung hat nach einem kurzen Aufflammen 2016/17 ihren Stellenwert fast gänzlich verloren. Es ist fraglich, ob das für 2022 vorgesehene, nachträglich aufgestockte, Budget aufgrund der massiv gestiegenen Bau- und Materialpreise für die Erreichung der im Wohnprogramms angepeilten 650-750 geförderten Wohneinheiten ausreicht.

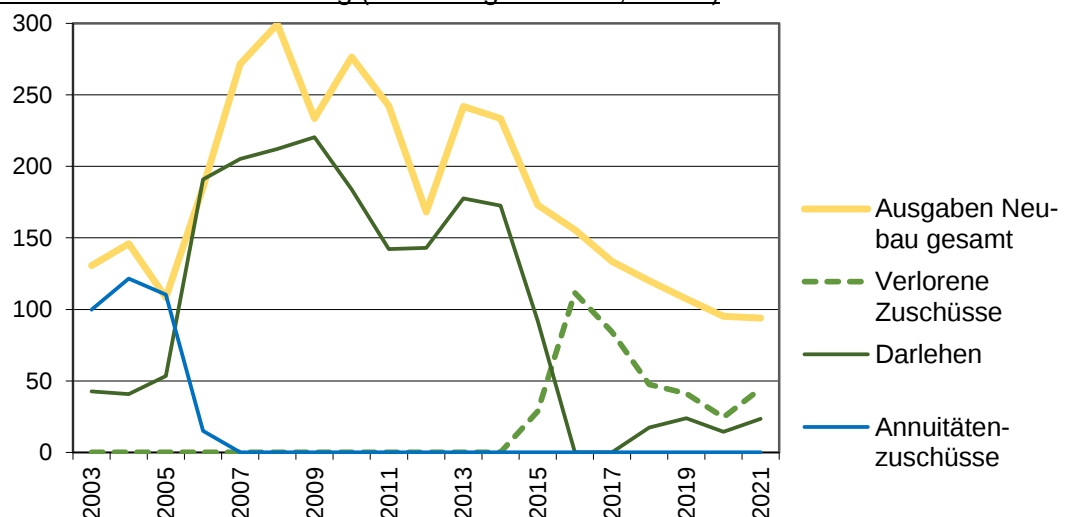
Für die Beurteilung der aktuellen Entwicklungen macht ein Vergleich mit den Jahren nach dem S.WFG 2015 Sinn. Im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 2016-2021 lagen die Ausgaben für die Sanierungsförderung zuletzt über dem Durchschnitt dieser sechs Jahre, die Ausgaben für die Eigenheimförderung massiv darunter. Die Wohnbeihilfe blieb konstant.

Das in § 2 S.WFG 2015 festgeschriebene Ausgabenvolumen, das 2021 wertgesichert € 158 Mio. ausmachen würde, wurde nur zu zwei Drittel ausgeschöpft.

2.3.3 FÖRDERMIX NEUBAU

Nachdem bis Mitte der 2000er Jahre Annuitätenzuschüsse bei der Neubauförderung in Salzburg dominierten, waren in den folgenden zehn Jahren Darlehen mit Volumina von z.T. über € 200 Mio. p.a. die bevorzugte Förderungsart (Abbildung 12). Mit der Liquidierung des Wohnbaufonds traten Einmalzuschüsse an die Stelle der Darlehen mit einem Höhepunkt von über € 110 Mio. im Jahr 2016. Danach sank ihr Stellenwert sehr rasch, bei gleichzeitiger Revitalisierung von Darlehensförderungen. 2017 wurde das

Abbildung 12: Fördermix Neubau in Salzburg (Förderungsvolumen, Mio. €)



Quelle: IIBW, BMF.

System auf einen Darlehens-Grundbetrag und nicht-rückzahlbaren Zuschlagspunkten umgestellt (s. Kap. 2.5). Damit stieg der Anteil der Darlehensvergaben sukzessive. 2021 wurden € 23 Mio. an Darlehen und € 45 Mio. an verlorenen Zuschüssen ausbezahlt.

Der hier ersichtliche phasenweise Wechsel der Finanzierungsinstrumente von Annuitätenzuschüssen über Darlehen zu verlorenen Zuschüssen ist Ausdruck der Diskontinuität der Salzburger Wohnbauförderung. Das Beispiel v.a. westlicher Bundesländer zeigt, dass gerade bei einem auf Langfristigkeit ausgerichteten Instrument wie der Wohnbauförderung Kontinuität der Instrumente von großem Vorteil ist. Darlehensmodelle sind politisch-ökonomisch nachhaltiger als AZ- und Zuschuss-Modelle (s. Kap. 3.2, S. 43).

2.3.4 Aushaftende Darlehen, Rücklagen

Die aushaftenden Darlehen der Salzburger Wohnbauförderung stiegen in der Zeit des Wohnbaufonds von € 1,03 Mrd. (2005) auf € 2,67 Mrd. (2015) an. Seither wurden sie sukzessive abgebaut und unterschritten 2021 die 2-Milliarden-Grenze. Die Substanz ist aber weiterhin beachtlich und ein Fundament für die langfristige Weiterentwicklung der Förderinstrumente.

2.3.5 Kennzahlen

Tabelle 13 zeigt einige Benchmarks der Förderungsgebarung der Bundesländer. Für Salzburg fällt Folgendes auf: Die Sanierungsförderung in Bezug auf die Einwohnerzahl liegt um drei Viertel unter dem Bundesdurchschnitt (€ 13 zu € 54), die Wohnbeihilfe dafür um ein Drittel darüber (€ 44 zu € 33). Mit einer Neubauförderung ähnlich dem Gesamtdurchschnitt (€ 133 zu € 135) ergeben sich Gesamtausgaben, die um 15% unter dem Österreichdurchschnitt liegen (€ 190 zu € 222). Salzburg wendet im Ländervergleich den größten Teil der Ausgaben für die Wohnbeihilfe (23% zu 15%), aber den geringsten für die Sanierungsförderung auf (7% zu 24%).

Bei dieser Gegenüberstellung kann der unterschiedliche Barwert der Förderinstrumente nur unzureichend berücksichtigt werden. Die in Salzburg angewandten Zuschüsse bewirken bei gleichem Barwert deutlich niedrigere Förderausgaben als Darlehen. Barwertberechnungen haben aber ebenfalls Nachteile, v.a. wegen sehr stark ausschlagender Ergebnisse bei auch nur geringfügigen Änderungen der Kapitalmarktzinssätze. Mit allen Einschränkungen zeigen die dargestellten Kennzahlen, dass die Sanierungsförderung in Salzburg aufgewertet werden sollte.

Tabelle 13: Benchmarks Förderungsgebarung der Bundesländer

	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Ausgaben WBF 2021 (Mio. €)										
Gesamt	1.909	58	151	346	281	105	231	243	117	376
Neubau (Objekt)	1.115	35	86	215	164	71	129	153	72	190
Sanierung (Objekt)	506	21	47	101	63	11	64	58	16	125
Subjektförderung	288	1	18	31	55	23	38	32	29	61
Ausgaben Ø 2019-2021 pro Einwohner										
Gesamt	€ 222	€ 173	€ 234	€ 216	€ 184	€ 190	€ 194	€ 329	€ 353	€ 220
Neubau	€ 135	€ 132	€ 126	€ 136	€ 105	€ 133	€ 112	€ 222	€ 245	€ 120
Sanierung	€ 54	€ 36	€ 71	€ 60	€ 44	€ 13	€ 51	€ 63	€ 37	€ 66
Subjektförderung	€ 33	€ 5	€ 38	€ 19	€ 35	€ 44	€ 31	€ 44	€ 71	€ 34
Anteil Förderschienen Ø 2019-2021										
Neubau	61%	76%	54%	63%	57%	70%	58%	68%	69%	54%
Sanierung	24%	21%	30%	28%	24%	7%	27%	19%	10%	30%
Subjektförderung	15%	3%	16%	9%	19%	23%	16%	13%	20%	15%

Quelle: IIBW, BMF.

2.4 WOHNBAUPROGRAMM

Wie in Kapitel 2.3.1 (S. 21) erläutert, ist das Budget der Salzburger Wohnbauförderung in § 2 S.WFG 2015 gesetzlich verankert, was positiv zu beurteilen und im Ländervergleich ein Alleinstellungsmerkmal ist. Negativ zu bewerten ist, dass ungenutztes Budget ins allgemeine Budget zurückfließt und die Mittel daher nicht wohnwirksam eingesetzt werden. Auch die Stadt Salzburg formulierte 2005 ein Wohnleitbild, in dem unter anderem das Ausmaß neugebauter Mietwohnungen, Ziele im Bereich Sanierung und Maßnahmen zur Wohnungsvergabe festgelegt wurde (vgl. SIR 2018: S. 42-45).

Das Wohnbauprogramm vom Land Salzburg ist im Bundesländer-Vergleich vorbildlich: Gemäß § 7 des S.WFG 2015 hat die Landesregierung unter Bedachtnahme auf den Wohnungsbedarf und die vorgesehenen Förderungsmittel ein mittelfristiges Wohnbau-Förderungsprogramm zu erstellen. Das Programm hat unter Beachtung der Ziele der Landesplanung und der Geltungsdauer des zwischen dem Bund und den Ländern paktierten Finanzausgleichs regionale, wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Erfordernisse zu berücksichtigen und einen Finanzplan zu enthalten. Das aktuelle Wohnbauprogramm 2021-2025 wurde 2020 von der Salzburger Landesregierung beschlossen. Der Planungshorizont übersteigt den üblichen Rahmen von zwei Jahren und es werden konkrete Vorgaben zu den einzelnen Fördersparten definiert (Amann, u.a. 2021: S. 63).

Für die Periode 2018-2023 sind folgende Zielwerte nach Fördersparten festgelegt (Landesstatistik Salzburg, 2020, S. 2):

- Errichtungsförderung im Eigentum: 100-200 Förderfälle;
- Kauf- und Mietkaufförderung: 350-450 Förderfälle;
- Mietwohnungen: 650-750 Förderfälle;
- Wohnheime: 100 Förderfälle
(Wohneinheiten, das entspricht ca. 300 Betten);
- Sanierungen inkl. größere Renovierung: 3.000-4.000 Förderfälle.

Die Zielwerte im Regierungsübereinkommen 2018-2023 lagen beim Neubau von Mietwohnungen mit 900 Einheiten noch deutlich darüber (vgl. Land Salzburg 2018, S. 63). 2020 wurden diese Zielwerte im Zuge der Erstellung des Wohnbauprogramms adaptiert. Bei der Erstellung des Wohnbauprogramms wurde als Berechnungsbasis eine Studie der Landesstatistik zum Wohnungsbedarf im Land Salzburg herangezogen.

Wie in Kapitel 2.2.1 (S. 17) dargestellt, entwickelten sich die einzelnen Fördersparten ab 2018 ziemlich diskontinuierlich. Im Durchschnitt 2018-2021 konnte aber bei den Eigentumsförderungen die Untergrenze gemäß Wohnbauprogramm von zusammen 450 Einheiten p.a. erreicht werden. Bei der Mietwohnungsförderung wurde das Ziel mit tatsächlich zugesicherten etwa 500 Einheiten p.a. deutlich unterschritten und ebenso bei den Heimen mit etwa 170 Heimplätzen p.a. Die Zielerreichung 2022 wird durch zusätzlich verschärfte Rahmenbedingungen (Baupreisdynamik, KIM-VO) weiter erschwert.

2.5 AKTUELLE PERFORMANCE DER NEUBAUFÖRDERUNG

2.5.1 ERRICHTUNG VON MIETWOHNUNGEN, KAUFPTIONSWOHNUNGEN UND WOHNHEIMEN

a) Förderung Mietwohnungen

Die Errichtung von Mietwohnungen ist in den §§ 26-29 S.WFG 2015 sowie in §§ 14-19 S.WFV 2015 geregelt. So wie in anderen Fördersparten, wurde auch in diesem Bereich mit dem S.WFG 2015 verlorene Zuschüsse eingeführt. Mittlerweile wurde zu einer Kombination von Darlehen und verlorenen Zuschüssen

zurückgekehrt, da dadurch das Maastricht-Defizit nicht so sehr belastet wird und Rückflüsse generiert werden können. Gefördert werden Gemeinden und Gemeindeverbände, einschlägig tätige kommunale oder karitative Einrichtungen, gemeinnützige und gewerbliche Bauträger sowie natürliche Personen.

Die Förderungswerbenden verpflichten sich, die Wohnungen nach Maßgabe des § 28 des S.WFG 2015 zu vermieten, d.h. unter anderem zur unbefristeten Hauptmiete mit klaren Vorgaben zum höchstzulässigen Hauptmietzins. Eine nicht förderungskonforme Nutzung führt zur Rückzahlung des Zuschusses.

Die Förderung setzt die Einhaltung von Anforderungen an die bauliche Ausnutzbarkeit sowie die Raum-, Flächen- und Fassadeneffizienz voraus (§ 14 S.WFV 2015). Die Verordnung gibt vier regional unterschiedliche Maximalgrenzen für Grund- und Aufschließungskosten, sowie für aus deren Finanzierung resultierende Entgeltbestandteile vor (§ 15 S.WFV 2015). Auch die Baukosten, die monatlich in die Mieten einfließen, sind förderungsrechtlich beschränkt (§ 16 S.WFV 2015). Es wird nach Startwohnungen (3,75 €/m²

Tabelle 14: Bundesländervergleich Mietwohnungsförderungen

	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Förderungsart	DL	DL	H & ZZ	DL ⁽²⁾	DL & VZ	AZ	DL & rAZ ⁽³⁾	DL & rAZ ⁽⁴⁾	DL & VZ ⁽⁷⁾
Laufzeit Darlehen	30 J	58 J		37 J	variabel		max. 37,5 J	50 J	max. 40 J
Zinssatz Landesdarlehen	steigend, wie bei EH	0,5%		1 bis 2%	0,5%		steigend wie bei EH	0% ⁽⁵⁾	1%
Verpflichtender Eigenmitteleinsatz des Bauträgers für Grundkosten J/N	N	N	N	N	N	N ⁽¹⁾	N	mind. 30% (GBV)	N
Deckelung der Grundkosten J/N	N	N	N	Indirekt	J	J	J	J	de facto
Verpflichtender Eigenmitteleinsatz des Bauträgers für Baukosten	10%	5% sonst Kaufoption	N	J (mind. 11% der GesamtbauK)	N	N	N	J (5% Herstellungskosten)	N
Überwälzung der Grundkosten auf Mieter (de facto) J/N	J	J	J	N	J	J ⁽¹⁾	J	gedeckt	J
Eigenmitteleinsatz Mieter für Baukosten	J (ggf. Kaufoption)	N (nur b. Altwohnungen)	J (ggf. Kaufoption)	2%; 11% bei Kaufoption	N (nur bei Kaufoption)	J (ggf. Kaufoption)	J (ggf. Kaufoption)	J (ggf. Kaufoption)	bis 12,5% (selten 20%)
Baukostenbegrenzung J/N	N	J	J	J	indirekt	J	J	J	indirekt
Zugang für gewerbliche Bauträger	N ⁽⁶⁾	N	N	J	J	N	N	J	J

Anm.: Bei Vorhandensein mehrerer Mietförderungsschienen ist die quantitativ wichtigste dargestellt.
 Kaufoption: Werden Eigenmittel von mehr als 76,25 €/m² (Stand seit 1.4.2022) eingehoben, entsteht eine gesetzliche Kaufoption nach WGG. J = Ja, N = Nein. DL = Darlehen; AZ = Annuitätenzuschuss (verloren); rAZ = rückzahlbarer AZ; VZ = verlorener Zuschuss; ZZ = Zinszuschuss; H = Haftung.
 (1) außer bei „Sozialmietwohnungen“ (gemäß § 7 (2) lit. B DFVO zum Stmk. WBFG 1993 idGF).
 (2) nicht-rückzahlbarer Annuitätenzuschuss bei der Errichtung von Wohnheimen.
 (3) Annuitätenzuschuss bei objektgeförderten Miethausanlagen mit einer Nettonutzflächendichte von mehr als 0,4. Beim Sonderwohnungsprogramm „5-Euro-Wohnungen“ erhöhter Eigenmitteleinsatz der Bauträger, Beitrag der Bauortgemeinde
 (4) bei der Errichtung von integrativen und betreuten Wohnungen zusätzlich zu DL auch rAZ.
 (5) bei integrativen und betreuten Wohnungen und Kaufanwartschaftswohnungen (vor Übereignung).
 (6) Ja bei Eigentumswohnungen.
 (7) VZ bei Bauvorhaben mit niedrigen Gesamtbaukosten und niedrigen Finanzierungsbeiträgen.
 Quelle: Förderungsvorschriften der Länder, IIBW, Stand 2022.

förderbare Wohnnutzfläche und Monat), betreutem Wohnen (4,00 €/m²) und sonstigen Mietwohnungen (4,00 €/m²) unterschieden. Die höchstzulässigen Entgelte dürfen sich jährlich um maximal 2% erhöhen. § 28 S.WFG 2015 definiert detaillierte Anforderungen an das Mietverhältnis.

2017 wurde die Förderung auf einen rückzahlbaren Grundbetrag und nicht-rückzahlbaren Zuschlagspunkten umgestellt (Abbildung 12). Der Grundbetrag wurde nach und nach von 600 €/m² auf zuletzt 1.208 €/m² erhöht. Er ist mit 0,5% verzinst und ein Nachrangdarlehen. Es ist eine Gesamtlaufzeit der Förderung von zumindest 35 vollen Kalenderjahren vorgesehen. Nichtrückzahlbare Zuschläge werden für erhöhte Gesamtenergieeffizienz, ökologische Baustoffwahl, Standortqualität und sonstige Maßnahmen gewährt (Anlage B S.WFV 2015). Die Höhe der Zuschlagspunkte wurde im Herbst 2022 deutlich von 12,5 €/m² pro Punkt auf 38,5 €/m² (bei Energieeffizienz-Zuschlagspunkten) bzw. 27,50 €/m² (bei anderen Zuschlagspunkten) erhöht. Die früher vorgesehene Begrenzung der Zuschläge auf den 1,5-fachen Grundbetrag wurde aufgehoben. Durch die Gewichtung der erhöhten Fördersätze ist davon auszugehen, dass der nicht-rückzahlbare Anteil der Förderungen prozentuell zunehmen wird.

Der Bundesländervergleich in Tabelle 14 zeigt, dass verlorene Zuschüsse die Ausnahme sind. Vielmehr sind Darlehen und rückzahlbare Annuitätenzuschüsse zu Bank- oder Bausparkassendarlehen mittlerweile die wichtigsten Instrumente der Mietwohnungsförderung der Bundesländer (B, K, OÖ, T, V und W). Niederösterreich hat als einziges Bundesland ein Modell mit Landeshaftung zu einem EIB-Darlehen und ergänzenden Annuitätenzuschüssen. Die Steiermark fördert Mietwohnungen über eine nicht-rückzahlbare Förderung, allerdings in Form von Annuitätenzuschüssen zu Bankdarlehen, Fremdmitteln oder Eigenmittel. In Wien gibt es verlorene Zuschüsse nur bei Bauvorhaben mit niedrigen Gesamtbaukosten und niedrigen Finanzierungsbeiträgen.

b) Förderung Kaufoptionswohnungen

Wohnungen mit Kaufoption werden in Salzburg sowohl im Rahmen der Objektförderung, als auch durch eine Kaufförderung unterstützt. Das Modell wird häufig als „Mietkauf“ bezeichnet, obwohl es – WGG-konform – kein solches im engen Sinn ist, da finanzielle Leistungen während der Mietphase beim späteren Kauf nicht angerechnet werden. Der Finanzierungsbeitrag des Mieters, der eine Kaufoption bedingt, ist mit den Grund- und Aufschließungskosten gedeckelt. Auch bei gewerblichen Bauträgern werden die Kaufoptionsbestimmungen des WGG sinngemäß angewandt. § 29 (3) S.WFG 2015 ermöglicht es der Landesregierung durch Verordnung, höchstzulässige Kaufpreise für den Erwerb der geförderten Wohnung vorzugeben. Darin könnte ein Widerspruch zu bestehenden WGG-Bestimmungen gesehen werden. Das S.WFG 2015 regelt jedoch nur solche maximalen Kaufpreise als Voraussetzung dafür, eine Förderung in Anspruch nehmen zu können, was kompetenzrechtlich ausdrücklich zulässig ist. Eine detaillierte Betrachtung des Modells findet sich in Kapitel 2.6.4 (S. 34).

c) Förderung Heime und Baugruppen

Bei der Errichtung von Wohnheimen (§§ 30-31 S.WFG 2015, §§ 20-21 S.WFV 2015) kamen bisher nur verlorene Zuschüsse zum Einsatz. Der Grundbetrag für einen Heimplatz schwankt zwischen € 5.000 und 35.000 (für Seniorenwohnheime in Form von Hausgemeinschaften). Er ist mit 50% der Baukosten gedeckelt und wird je Platz/Einheit berechnet. Laut § 20 (1) WFV 2015 ist der Grundbetrag der Wohnbauförderung für Heime rückzuzahlen. Allerdings gilt eine zeitlich befristete Übergangsbestimmung, wonach Grundbetrag und Zuschläge unverzinslich und nicht rückzahlbar sind (§ 37 [11] WFV 2015). Die nicht-rückzahlbaren Zuschüsse ergeben sich, analog zur Förderung von Wohnungen, aus den Punkten der Anlage B der S.WFV 2015, wobei für erhöhte Gesamtenergieeffizienz € 200 und für sonstige Maßnahmen € 100 pro Punkt und Heimplatz gewährt werden.

Für Baugruppen-Wohnhäuser (§§ 31a-31b S.WFG 2015, § 21a S.WFV 2015) ist der Grundbetrag nicht rückzahlbar und beträgt € 20.000 je volljährigem Mitglied, das einen Hauptwohnsitz im Bauvorhaben begründet.

d) Schlussfolgerungen zur Salzburger Mietwohnungsförderung

Bei der Untersuchung der Performance der Salzburger Mietwohnungsförderung fallen folgende Aspekte auf:

- Die Wohnkosten in gemeinnützigen (geförderten) Mietwohnungen (brutto kalt, Kap. 1.2, S.11) sind die höchsten im Bundesländervergleich und liegen um 18% über dem Bundesdurchschnitt.
- Der Stellenwert verlorener Zuschüsse an der Neubauförderung ist trotz der Umstellung der Förderung und Einführung von Darlehenskomponenten im Bundesländervergleich hoch.
- Ähnlich zu Wien war die Absicht, gewerbliche Bauträger in den geförderten Mietwohnbau einzubinden, um durch Wettbewerb mit den Gemeinnützigen Effizienzpotenziale zu heben und die Gewerblichen zur Verwertung ihrer Grundstücksvorräte zu bewegen. Dies gelang nur in der Anfangsphase des S.WFG 2015, als noch hohe Zuschüsse und keine Darlehen vergeben wurden. Heute realisieren Gewerbliche nur selten geförderte Miete, ggf. angereizt durch die Verfügbarkeit günstiger kommunaler Grundstücke, in Kooperation mit gemeinnützigen Bauvereinigungen und/oder bei zugesagten Dichteerhöhungen.
- Positiv hervorzuheben ist die erfolgreiche Integration ökologischer Standards in das Fördermodell, durch die hohe Lenkungseffekte erzielt werden. Mit der Wohnbauförderung errichtete Gebäude weisen hohe energetische und ökologische Standards auf und sind zukunftstauglich. In diesem Zusammenhang kritisch anzumerken ist, dass sich Salzburg vor vielen Jahren geweigert hat, bundeseinheitliche Kennzahlen zur Energieeffizienz von Gebäuden zu übernehmen und stattdessen weiterhin mit den LEK-Werten zu operieren. Nach personellen Änderungen scheint es an der Zeit, bundeseinheitlichen Regelungen gegenüber vermeintlichen sachlichen Vorteilen des Salzburger Sonderwegs den Vorzug zu geben. Die Umsetzung liegt aber nicht im Bereich der Wohnbauförderung.
- Die im Koalitionsprogramm der Salzburger Landesregierung festgelegte Benchmark von jährlich 900 neu zu schaffenden geförderten Mietwohnungen wurde 2020 auf 650-750 reduziert. Im Durchschnitt der Jahre 2018-2021 wurde die Untergrenze des reduzierten Ziels mit durchschnittlich etwa 500 geförderten Mietwohnungen pro Jahr deutlich unterschritten. Die im Zuge der Corona-Pandemie und seit Februar 2022 des Ukraine-Kriegs aufgetretenen multiplen Krisen haben zu massiven Verwerfungen bei Grundstücks- und Baupreisen, zuletzt auch bei den Finanzierungskosten geführt. Es ist erwartbar, dass die Förderziele weiterhin – trotz deutlicher Anhebung der Fördersätze im Herbst 2022 – nur schwer zu erreichen sein werden (s. Kapitel 3.3). Am privaten Wohnungsmarkt war der Neubauboom 2021 noch unbeeindruckt. Mit fast 2.400 ungeförderten Wohnungen und Eigenheimen wurde annähernd so viel wie in den Vorjahren baubewilligt. Das dürfte sich 2022/23 ändern.
- Ähnlich den anderen Bundesländern war es immer ein Ziel, besonders günstige Anfangsmieten zu generieren. Eine der effektivsten Maßnahmen sind „Kletterdarlehen“ (Indexierung) oder, wie in Salzburg, regelmäßige Annuitätensprünge (gem. §§ 15-16 S.WFV 2015 um 2% p.a.). Gleichzeitig kam es bei den Anfangsannuitäten zu keiner Anpassung. Sie liegen seit mehreren Jahren unverändert zwischen 5,55 und 6,60 €/m² und damit im Bundesländervergleich recht niedrig. Die Höhe wird durch regional gestaffelte Grund- und Aufschließungskosten und der Unterscheidung zwischen Starter- und sonstigen Mietwohnungen beeinflusst. Die jährliche Indexierung der Bestandswohnungen führt zu dem Paradoxon, dass unter Umständen Mieten im Bestand höher sind als im Neubau. Dies kann zum wohnungspolitisch kaum wünschenswerten Ergebnis führen, dass Bestandsmieter ohne eigentlich geänderten Bedarf umziehen, bei niedrigeren Wohnkosten in eine neue Wohnung (s. Kapitel 3.3.2). Die aus gutachterlicher Sicht zu niedrigen Anfangsannuitäten tragen nicht zu einer Senkung der durchschnittlichen Bestandsmieten im GBV-Sektor bei (s. Kap.1.2, S. 11).

2.5.2 ERRICHTUNGSFÖRDERUNG VON EIGENHEIMEN

a) Bundesländervergleich

Dass Salzburg die „Eigenheimförderung“ ganz über verlorene Zuschüsse abwickelt, ist im Bundesländervergleich die absolute Ausnahme. Die meisten Bundesländer fördern den Bau von Eigenheimen mittels

Tabelle 15: Bundesländervergleich Eigenheimförderung

	Art der Förderung	Beispiel DL oder VZ in €	Im Beispiel berücksichtigte Faktoren	Laufzeit Jahre	Zinssatz	Annuität (jährliche Zinsen plus Kapitaltilgung)	Dauer/Höhe AZ / ZZ	Max. Nutzfläche m²	Anerkannte Nutzfläche m²
B	DL	67.750	Basisförderung ohne Unterschreitung EKZ, Kind, Sozialzuschlag, kein Baulückenschluss	30	0,9% (1-30 J.)	Halbjährlich: 1,91% (1-60 HJ.)		Mind. 60, max. 200m², bis 250m² mit Pönale	bei Sozialpauschale: bis zu 4 P 130m², für jede weitere +10m².
K	DL&AZ oder VZ	65.000 (DL & AZ) oder 24.600 (VZ)	Basisförderung, Jungfamilie, Ökopunkte < 120, geringer Grundverbrauch, niedrige Einkommen	30	0,5% (1—20 J.) 1,5% (ab 21 J.)	3,6% (1—20 J.) 3,78% (ab 21 J.)	Zusätzlich AZ: Max. 10 J., 4% (1-5.J.) 3% (6-10 J.)	Mind. 25m², max. 130m² (150m² ab 6P)	Nach Haushaltsgröße 50/65/75/90/105/115/125m²
NÖ	DL	47.000	80 Punkte, Jungfamilie, Kind, Arbeitnehmerförderung	27,5	1%	2% (1-5 J.) 3% (6-10 J.) 4% (11-15 J.) 5% (16-20 J.), etc.		Mind. 35 m²; keine Obergrenzen	Förderung nicht nutzflächenabhängig
OÖ	DL (OÖ Landesbank) plus TZ oder VZ	90.000 (AZ = 12.000 oder VZ = 4.320)	Kind	30 (bei var. Verzinsung) 20-25 (bei fix)	Variabel (oder Variante Fixverzinsung 0,34% auf 20 J.)	Variabel	Grundsätzlich 30 J., Höhe TZ variabel	Mind. 80m²; keine Obergrenze	Keine Obergrenzen
S	VZ	22.160	Grundförderung EFH, Jungfamilien, mittlere ökolog. Qualität, Grundfläche <550m²	25 Jahre förderungskonforme Nutzung				Mind. 30m², kein Max., aber Kürzung des VZ bei großen Grundstücken	Keine Obergrenze
ST	DL	48.000	Grundbetrag 3 Personen, klimaktiv Gebäudestandard Silber	20,5	1%	2% (1-5 J.) 2,5% (6-10 J.) 3% (11-15 J.) 3,5% (16-20 J.) 2,03% (Restrate)		Mind. 30m²	Keine Obergrenzen
T	DL/ Scheck + Zuschüsse als VZ	54.000 zusätzlich 2.500 als VZ	Grundbetrag, Kinderzuschuss; deutlich höhere Förderung bei verdichteter Bauweise	Max. 37,5	0,2% (1-5 J.) 0,3% (6-10 J.) 0,5% (11-20 J.) 0,8% (21-25 J.) 2,2% (26-30 J.) 3,0% (ab 31 J.)	0,5% (1-5 J.) 0,9% (6-10 J.) 1,4% (11-20 J.) 2,2% (21-25 J.) 6,8% (26-30 J.) 7,7% (ab 31 J.)	Scheck ist ein nicht-rückzahlbarer Zuschuss (35% des fiktiven DL, alternativ zu DL)	Min.30 m²; Max. 150m²	Nur bei verdichteter Bauweise abhängig von m².
V	DL	63.800	Grundbetrag EH, niedrige Einkommen, ein Kind, PVC-freie Fenster und Türen, Energiesparbonus	35	0,25% (1-5 J.) 0,5% (6-10 J.) 0,75% (11-15J.) 1,00% (16-20J.) 1,25% (21-25J.) 1,50% (26-30J.) 2,50% (26-35J.)	1,00% (1-5 J.) 1,75% (6-10 J.) 2,75% (11-15J.) 3,50% (16-20J.) 4,25% (21-25J.) 5,00% (26-30J.) 5,50% (26-35J.)		Mind. 25m²; max. 150m² bis 5 Pers., ab 6 Pers. Max. 170m², bei zwei WE 200m²	Nach Haushaltsgröße 70/95/110/120/130m²
W	DL	36.500	Grundbetrag mal m²	30	1%	1% (1-5 J.) 2% (6-10 J.) 2,5% (11-15 J.) 3% (16-20 J.) etc.		150m²	Nach Haushaltsgröße 50/70/+je 15m² +15m² Jungfamilie)

Anm.: DL = Darlehen; AZ = Annuitätenzuschuss (verloren); rAZ = rückzahlbarer Annuitätenzuschuss; VZ = verlorener Zuschuss; ZZ = Zinszuschuss; EKZ = Energiekennzahl; Annahmen für Beispiel Darlehenshöhe: Jungfamilie mit 2 Erwachsenen (beide unter 35) und 1 Kind bei 130m² Wohnfläche. A/V-Volumen 0,8; HWB=30 KWH/m².a; € 30.000 jährliches verfügbares Haushaltseinkommen; durchschnittlicher Öko-Standard.

Quelle: Förderungsvorschriften der Länder, IIBW, Stand Herbst 2022.

Darlehen mit mehr oder weniger stark steigenden Annuitäten (). Niedrige Anfangsbelastungen gehen mit hohen Belastungen gegen Ende der Darlehenslaufzeit einher und motivieren zu vorzeitiger Tilgung (v.a. Tirol, Vorarlberg, Niederösterreich). Einige Bundesländer bieten alternativ zum Darlehensmodell auch verlorene Zuschüsse mit geringeren Barwerten an. Die Zuschussvariante in Kärnten („Häuselbauerbonus“) ist seit der letzten Novelle sogar höher als jene in Salzburg. Darlehen sind besonders großzügig in Vorarlberg, dem Burgenland und Oberösterreich.

Die Höhe der Förderung ist in allen Bundesländern von unterschiedlichen Faktoren abhängig. Im Vordergrund stehen einerseits haushaltsbezogene Kriterien (Haushaltszusammensetzung, Anzahl der Kinder, Einkommen) und andererseits objektbezogene Kriterien (Nutzfläche, energetische Qualität, Ökologie, Baumaterialien, Barrierefreiheit usw.). Bereits in mehreren Bundesländern werden Anreize für geringeren Flächenverbrauch gesetzt (v.a. T, V, auch in B, K, S).

b) Kleinvolumige Errichtungsförderung in Salzburg

Was die meisten österreichischen Bundesländer gemeinhin als Eigenheimförderung bezeichnen, entspricht in Salzburg den Förderschienen Errichtung Einzel-/Doppel-/Bauernhaus/verdichteter Flachbau/Auf-, Zu- oder Einbauten. Während in den 1990er Jahren noch regelmäßig über 500 Eigenheime pro Jahr gefördert wurden, sank die Zahl kontinuierlich und während des Bestandes des Wohnbaufonds beschleunigt auf fast Null Mitte der 2010er Jahre. Mit dem S.WFG 2015 und der Umstellung der Förderung auf Zuschüsse wurde 2016 ein Allzeit-Hoch mit etwa 640 Zusicherungen erzielt. Danach ging es rasch wieder abwärts. 2020 wurde durch das Salzburger Wohnbauprogramm (vgl. Kap. 2.4, S. 25) das Ziel ausgegeben, jährlich 100-200 solche Förderungen zu gewähren. Dieses Ziel wurde 2020 nicht, 2021 aber fast erreicht (Landesstatistik Salzburg, 2020: S. 2).

Die Förderhöhe spielt mittlerweile eine nur mehr untergeordnete Rolle für die Finanzierung: Die Errichtungsförderung ist mit € 30.000 Fördersumme gedeckelt. 2019-2021 betrug die durchschnittliche Fördersumme nur ca. € 14.000. Daraus kann geschlossen werden, dass die politische Intention weg von der Errichtung, hin zum Kauf einer Wohnung geht. Dahinter steht zweifellos auch der Handlungsbedarf gegen Flächenverbrauch und den Wildwuchs von Neubauten. Kollateral beeinträchtigt sind verdichtete Bauformen, die gegenüber dem freistehenden Einfamilienhaus einen stark verminderten Flächenverbrauch aufweisen. Eine Anhebung der Errichtungsförderung bei verdichteter Bauweise auf das Niveau der Kaufförderung sollte angesichts dessen angedacht werden.

Die Förderung setzt sich aus einem Grundbetrag, dessen Höhe maßgeblich von der Familienzusammensetzung des Antragstellers abhängt, und Zuschlägen zusammen. Zuschläge können neben energieeffizientem und ökologischem Bauen auch für die Errichtung im Rahmen eines Baulandsicherungsmodells gewährt werden. Im Juli 2022 wurden die Fördersätze für Projekte mit geringem Grundverbrauch angehoben: bei max. 400 m² pro Wohneinheit auf € 5.000, bei max. 300 m² auf € 10.000. Bei einem Grundflächenverbrauch über 550m² sind stufenweise Kürzungen der Förderung vorgesehen, ab 800m² entfällt die Förderung komplett.

Die Förderung ermöglicht des Weiteren die Gewährung von Vorrangdarlehen durch Banken. Allerdings ist die damit verbundene verbesserte Besicherung an strikte Bedingungen geknüpft (§ 8 S.WFV). Dies trägt ohne zusätzlichen öffentlichen Aufwand effektiv zu geringeren Finanzierungskosten bei (Zraunig, 2022: S. 19-24).

2.6 AKTUELLE PERFORMANCE DER ANKAUFFÖRDERUNG

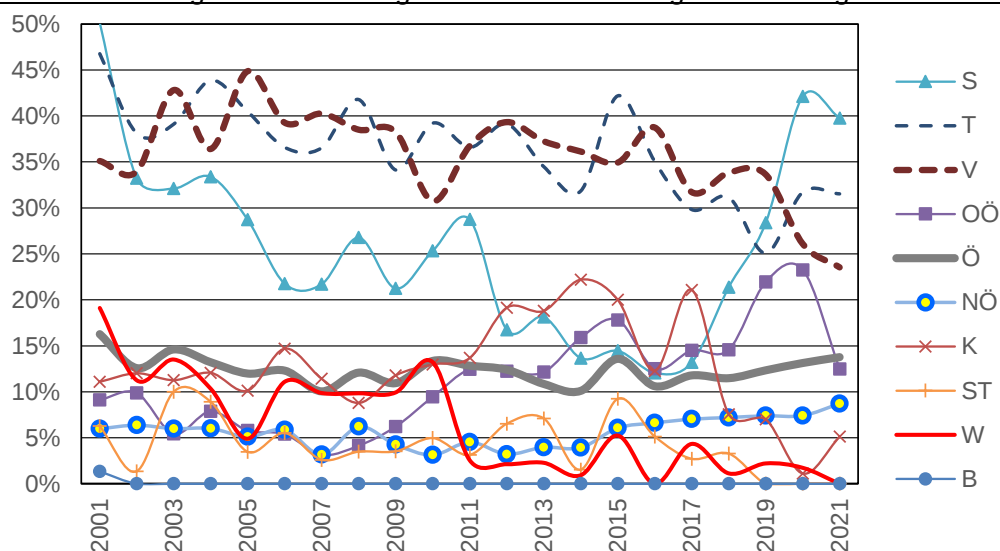
In Salzburg wird nicht der Neubau von Eigentumswohnungen, sondern deren Ankauf gefördert.

2.6.1 STELLENWERT DER EIGENTUMSWOHNUNGSFÖRDERUNG IM LÄNDERVERGLEICH

Die Förderung von Eigentumswohnungen hatte in der Vergangenheit einen weit höheren Stellenwert als heute. In den 1970er Jahren realisierte der GBV-Sektor österreichweit noch weit mehr Eigentums- als Mietwohnungen. In den 1980er Jahren war das Verhältnis dann ausgeglichen, um insbesondere mit der Einführung des Kaufoptions-Modells Mitte der 1990er Jahre in Richtung Miete zu kippen.

Während der 1990er Jahre lag der Anteil der Eigentumswohnungen an allen Förderungszusicherungen österreichweit bei stabil 20%, sank danach aber auf nur noch 10-15% und verblieb dort bis heute (Abbildung 16). Salzburg ist anders. Hier wurden bis zur Einführung des Wohnbaufonds weit überdurchschnittlich viele Eigentumswohnungen gefördert. Ihr Stellenwert sank in den folgenden Jahren, um seit 2017 wieder stark anzuwachsen. Dies wird in Absolutzahlen weniger deutlich als beim Anteil an allen Förderungszusicherungen, der zuletzt bei etwa 40% lag.

Abbildung 16: Anteil der Eigentumswohnungen an allen Förderungszusicherungen der Länder



Anm.: Nur Direktförderung Wohnungseigentum, ohne Ankaufoförderung. Grundgesamtheit sind alle Förderungszusicherungen ohne Heime und Sonderprogramme.
Quelle: IIBW.

2.6.2 FÖRDERUNGSMODELLE EIGENTUMSWOHNUNGEN UND ANKAUFFÖRDERUNGEN

Die Förderungsmodelle für die Errichtung bzw. den Ankauf von Eigentumswohnungen haben in den einzelnen Bundesländern einen sehr unterschiedlichen Stellenwert. Einige Bundesländer sehen auch Förderungen für den Ankauf bestehender Wohnungen vor (Tabelle 17):

- Besonders wichtig sind geförderte Eigentumswohnungen in Westösterreich, allen voran in Tirol. Dort wird der Bau von Eigentumswohnungen ähnlich dem von Mietwohnungen gefördert. Große Bedeutung hat die Förderung des Ersterwerbs von neuen Wohnobjekten und auch jene von gebrauchten, bei denen die Objektförderung bereits ausgelaufen ist. Zusätzlich gibt es noch verlorene Zuschüsse für Junghaushalte (Wohnstarthilfe).
- Auch in Vorarlberg hat die Eigentumswohnungsförderung traditionellerweise hohe Bedeutung, obwohl die Fallzahlen (aufgrund von unattraktiven Preisobergrenzen) unlängst stark gesunken sind.

Tabelle 17: Förderungsmodelle Eigentumswohnungen und Ankaufrörderungen

	FÖRDERSCHEINE	QUANTITATIVE RELEVANZ
B	Bau von Eigentumswohnungen gleich Mietwohnungen (DL) richtet sich an GBV und Gemeinden; Gewerbliche Bauträger könnten beim Land Förderung für den Bau von Direkteigentum (Wohnungen oder Reihenhäuser) bekommen, müssen aber die förderungswürdigen Haushalte im Vorfeld selbst anwerben.	gering, aber zunehmend
	„Althausankauf“: Ankauf eines nicht geförderten Eigenheims oder Eigentumswohnung, älter als 20 Jahre, Die Förderungshöhe beträgt 50% des förderbaren Kaufpreises, abhängig vom Heizwärmebedarf (max. € 40.000) (DL)	mittel bei Häusern, eher gering bei alten EW (in Summe 80 Fälle pro Jahr)
K	Ersterwerb von Wohnraum (wenn keine Objektförderung; gewerbliche Bauträger): von (neuen) Eigenheim (DL/AZ wie Eigenheimförderung), von Eigentumswohnung direkt vom Bauträger (DL/AZ mit Höchstgrenzen), max. Baukosten von 3.000 €/m ² bzw. 3.300 €/m ² (wenn klimaaktiv Silber)	gering und abnehmend (von ca. 100 Rückgang auf 15 Fälle pro Jahr), Maximalpreise zu gering für Bauträger
	Erwerb von Bestandsobjekten in Siedlungsschwerpunkten („Hauskauf 2021“), Förderkredit (20 Jahre, 0,5% Zinsen) in Orts- und Stadtkernen, keine fossile Heizung	noch gering, aber zunehmend (ca. 30 Fälle pro Jahr)
NÖ	Bau im geförderten Bereich ähnlich Mietwohnungen, jedoch 20 Punkte mehr möglich (DL mit Haftungsübernahme)	mittel und zunehmend (ca. 400 Einheiten pro Jahr)
	Ersterwerb einer Wohnung im Geschößwohnbau vom befugten Bauträger, neu seit 2020, ähnlich Eigenheimförderung, allerdings nur € 200 statt € 300 pro Punkt, bis zu € 28.000 Förderdarlehen.	mittel
	Ankaufsförderung von Sanierungsobjekten im Wohnbaurand (mit thermischer Gesamtsanierung), max. € 30.000	gering und zunehmend
ÖÖ	Bau von Eigentumswohnungen (ZZ zu Darlehen, zwei Varianten der Rückzahlung: mit variablen Zinsen und 30 J. Laufzeit oder fix und 20 J.), auch für Gewerbliche.	mittel (ca. 15-20% der Neubauförderungen, 411 Fälle 2021)
	Zuschlag für Kauf einer ungeforderten EW oder Eigenheimen (ZZ zu DL), wenn danach saniert wird.	gering
S	„Kaufförderung“: Erwerb einer neu errichteten Wohnung in Haus in der Gruppe oder in Bau mit mind. drei Wohneinheiten (VZ); bei Baurecht mind. 70 Jahre; regionale Grenzwerte für Kaufpreise; höhere Fördersätze befristet 2022/2023, bis zu € 70.000 Zuschuss.	mittel und zunehmend (439 Fälle 2021)
	Kauf einer geförderten Mietwohnung: Einmaliger Zuschuss beim Lösen der Kaufoption (frühestens nach fünf Jahren, WGG)	mittel (102 Fälle 2021)
ST	Bau von Eigentumswohnungen wie Mietwohnungen (VZ zu Kapitalmarkt-DL)	sehr gering
	Wohnbausehck für den Ersterwerb von Eigentumswohnungen (DL für Einzelwerber, Verlorene Zuschüsse für Bauträger); max. Gesamtbaukosten 2.900 €/m ² ; Energiekennzahlen müssen erfüllt sein; soll attraktiver werden.	aktuell gering (aufgrund nicht attraktiven Zinskonditionen)
	Hausstandsgründung von Jungfamilien (unter 35, Ehepartner oder unverheiratete Partner mit mind. einem Kind): Zinszuschuss zu einem Kredit (abhängig von Art der Wohnung: geförderte EW, ungeforderte EW, nicht gefördertes Eigenheim, Baukostenzuschüsse bei Mietwohnungen usw.)	mittel (368 Fälle 2021, allerdings auch Mietwohnungen enthalten)
T	Bau von Eigentumswohnungen ähnlich Mietwohnungen (DL/AZ), AZ fallen allerdings geringer aus; auch für gewerbliche Bauträger (befugte); abhängig von Grundverbrauch	gering (ca. 10% der jährlich ca. 1.000 WE)
	Ersterwerb eines neuen Wohnobjektes oder eines gebrauchten Wohnobjektes (ohne offene Förderung), abhängig von Personenanzahl, Wohnnutzfläche): DL oder VZ; Kaufpreisobergrenzen (Kaufpreisobergrenze (variiert nach Gemeinde bis max. 6.140 €/m ² in Innsbruck!)	hoch (684 Fälle für Erwerb/Fertigstellung 2021)
	Neubau/Ersterwerb in verdichteter Bauweise: wie oben, allerdings Kredit höher und abhängig von Grundverbrauch	hoch (510 Fälle 2021)
	Wohnstarthilfe (VZ, für unter 35jährige, max. € 18.000) ist Zuschuss zur Schiene Erwerb/Fertigstellung zur Finanzierung der Grundkosten für EW in verdichteter Bauweise	mittel und zunehmend (234 Fälle 2021)
V	Förderung des Ersterwerbs von Eigenheimen und Wohnungen gleich Neubauförderung (DL) mit Haushaltsseitigen und gebäudeseitigen Voraussetzungen; möglicherweise mit Verdichtungsbonus, Bonus für kompakte Wohnungen	mittel und stark abnehmend (früher 700 jetzt ca. 200 Fälle pro Jahr)
W	Sofortigentumswohnung gäbe es als Förderschiene, wird jedoch aufgrund der niedrigen max. Baukostengrenze nicht nachgefragt.	keine

Anm.: EW: Eigentumswohnung; VZ: Verlorener Zuschuss; DL: Darlehen; AZ: Annuitätenzuschuss; ZZ: Zinszuschuss
 Quelle: Förderungsgesetze und -richtlinien, Kommunikation mit den WBF-Abteilungen, IIBW, Stand 2021/2022

- Sowohl in Tirol wie auch in Vorarlberg besteht eine klare Aufgabenteilung, indem der Mietwohnbau bei den Gemeinnützigen und der Eigentumswohnbau bei den Gewerblichen liegen.
- In Oberösterreich haben Gemeinnützige und Gewerbliche gleichermaßen Zugang zu geförderter Miete und Eigentum, allerdings liegt auch hier in der Praxis der Schwerpunkt der GBV bei der Miete und der Gewerblichen beim Eigentum. Der Bau von Eigentumswohnungen wird über Zinszuschüsse zu Darlehen gefördert. Sie werden vom Bauträger beantragt und kommen dem zukünftigen Eigentümerhaushalt zugute. Der Kauf von nicht geförderten Eigentumswohnungen wurde bisher ebenfalls gefördert, nun gibt es einen Zuschlag zum Kauf, wenn in Folge saniert wird.
- In der Steiermark wird gefördertes Eigentum vom GBV-Sektor umgesetzt, allerdings mit wenigen Fallzahlen. Teilweise geht die Förderung der „Hausstandsgründung“ (Zinszuschüsse zu Kredit) auch in den Kauf von Eigentumswohnungen.
- In mehreren östlichen Bundesländern spielt die Förderung von Eigentumswohnungen, trotz Vorhandensein entsprechender Förderungsregelungen, eine quantitativ kaum relevante Rolle, v.a. im Burgenland, und Wien.
- In Niederösterreich wird der Bau von Eigentumswohnungen ähnlich Mietwohnungen gefördert, dennoch stellen Mietwohnungen mit Kaufoption nach wie vor die häufigste Fördersparte dar. Der Erwerb von Wohnungen direkt vom Bauträger (meist freifinanzierte Projekte von Gemeinnützigen) wird ähnlich dem Bau von Eigenheimen gefördert, allerdings mit € 200 statt € 300 pro Punkt.
- In Kärnten spielt der geförderte „Ersterwerb von Wohnraum“ (Projekte ohne Objektförderung) eine gewisse Rolle. Auch hier sind die Fallzahlen aber aufgrund von niedrigen Maximalpreisen am Sinken.

2.6.3 ANKAUFSFÖRDERUNG IN SALZBURG

Es ist eine Besonderheit von Salzburg, dass der Bau von Eigentumswohnungen objektseitig nicht gefördert wird, sondern nur der Kauf. Eine weitere Besonderheit im Bundesländervergleich ist, dass auch das Ziehen der Kaufoption förderbar ist (s. Kapitel 2.6.4).

Die Preisdynamik am Wohnungsmarkt ist in Kapitel 1.4 (S. 13) dargestellt. In Anbetracht der hohen Kaufpreise verschiebt sich die Leistbarkeit von Eigentum in obere Einkommensschichten und Altersklassen. Die Eigentumsquote sank seit 2004 stetig von 56% auf 51% (Klien&Arnold, 2022: S. 14-15 & 20).

Die Salzburger Kaufförderung zeichnet sich durch vergleichsweise hohe Fördersätze von max. € 70.000 aus (§ 10 S.WFV). Noch höher fördert nur Niederösterreich mit einem Deckel bei einer Familie mit zwei Kindern von € 75.000, dies allerdings als Darlehen, während Salzburg verlorene Zuschüsse gewährt. Die durchschnittliche Förderhöhe sank mehrere Jahre bis 2020, stieg 2021 aber wieder auf ca. € 46.000. Die hohen Fördersätze bewirken einen starken Lenkungseffekt auf die Bauweise der Bauträger. Dies führt, ähnlich wie bei der Objektförderung, zu Wohnraum in hoher energetischer und ökologischer Qualität. Der Kaufpreis ist, abhängig von der Lage, mit 4.500-5.500 €/m² gedeckelt. Bei Wohnungen im Baurechtseigentum liegt der maximale Kaufpreis bei 3.750 €/m². Bei Überschreitung der Preisgrenzen wird die Förderung schrittweise bis Null reduziert (Zraunig, 2022: S. 12-13).

Wie bei der kleinvolumigen Errichtungsförderung wird zusätzlich zum Zuschuss die Gewährung von Vorrangdarlehen durch Banken ermöglicht. Dies ist gerade angesichts der im Sommer 2022 stark verschärfte Finanzierungsregeln (KIM-VO: Kreditinstitute-Immobilienfinanzierungsmaßnahmen-Verordnung) von erheblichem Vorteil.

Im Gegensatz zur Sanierungsförderung gelten bei der Kaufförderung Einkommensgrenzen, die allerdings großzügig bemessen sind. Sie müssen bei Antragstellung nachgewiesen werden.

Das mittelfristige Salzburger Wohnbauprogramm legte 2020 den Zielwert von 350-450 geförderten Kaufwohnungen fest (Landesstatistik Salzburg, 2020: S. 2). Wie in Abbildung 6 (S. 18) ersichtlich, steigen die Förderzahlen seit einigen Jahren leicht an und liegen mit etwas über 400 wieder im Bereich der 2000er Jahre. Das Förderziel konnte damit 2020/21 erreicht werden.

In der Zusammenschau wird das Modell der Ankaufförderung als effektiv eingeschätzt, v.a. in Zeiten niedriger Kapitalmarktzinsen.

2.6.4 SONDERFALL FÖRDERUNG FÜR KAUFPTIONSWOHNUNGEN

Die Förderung beim Ziehen der Kaufoption einer zuvor in Miete genutzten Wohnung einer gemeinnützigen Bauvereinigung ist eine Salzburger Besonderheit. Gem. § 15c WGG hat eine Gemeinnützige den Mieter:innen zwingend eine Kaufoption (seit der WGG-Novelle 2019 nach 5 Jahren) einzuräumen, sofern Eigenmittel über einer festgelegten Betragsgrenze (1996: 50 €/m², heute ca. 80 €/m²) eingehoben werden. Da im Salzburger Mietwohnbau aber keine Eigenmittel eingehoben werden, ist das Anbieten einer Kaufoption durch gemeinnützige Bauvereinigungen eine freiwillige bzw. privatrechtlich vereinbarte Leistung, z.B. im Rahmen eines Raumordnungsvertrags. Voraussetzung für die Gewährung einer Kaufförderung ist, dass allenfalls bezogene Wohnbeihilfe zurückbezahlt und alle Landesdarlehen der Objektförderung getilgt wurden. Von diesen Besonderheiten abgesehen, gelten dieselben Voraussetzungen wie bei der Kaufförderung, die Einkommensverhältnisse werden nicht neuerlich geprüft.

Die Förderhöhe beträgt 300 €/m² und reduziert sich jeden Monat ab Fälligkeit der Kaufoption um 1,25%. Der Kaufpreis wird landesrechtlich mit 88% des bestehenden Verkehrswerts gedeckelt (§ 19b WFV 2015). Damit liegt die Förderung nur bei etwa einem Drittel der regulären Kaufförderung. Dies ist dadurch begründet, dass die Wohnung bereits bei der Errichtung objektgefördert wurde und der Kaufpreis unter dem Verkehrswert liegt.

Das Modell hat mehrere Vorteile: Während der Mietdauer sind es leistbare geförderte Mietwohnungen. In Kombination mit der Deckelung des Kaufpreises stellen Kaufoptionswohnungen eine gute Möglichkeit zum Einstieg in Eigentum dar (vgl. SIR 2021: S. 114). Allerdings ist die Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten erheblich.

In den letzten Jahren wurde, stark schwankend, der Kauf von jährlich unter 50 bis fast 150 Kaufoptionswohnungen gefördert, 2021 waren es etwas über 100. Damit geht etwa die Hälfte der „abgereiften“ Kaufoptionswohnungen ins Eigentum der Mieter:innen über. Die Anzahl der neu errichteten Mietwohnungen, in denen eine Kaufoption vorgesehen ist, ist aber verhältnismäßig gering. In der Stadt Salzburg werden seit einigen Jahren gar keine neuen Miet-Kauf Wohnungen mehr errichtet.

Durch Eigentumswohnungen im Baurecht wurde eine Alternative zu Miet-Kaufwohnungen geschaffen. Dabei erwerben Käufer:innen zwar eine Wohnung, besitzen sie jedoch nur für die im Baurechtsvertrag festgesetzte Dauer. Nach Ablauf der Dauer fällt die Wohnung an den Grundeigentümer, sofern keine andere Rückfallregelung vereinbart wurde. In der Regel ist ein Baurechtszins zu entrichten, was zu einer höheren monatlichen Belastung der Käufer:innen führt. Die Vorteilhaftigkeit des Modells ist also, insbesondere aus Nutzer:innensicht, ambivalent einzustufen. Trotzdem ist der Andrang auf diese Möglichkeit der Eigentumsbegründung hoch: In der Stadt Salzburg entstehen im Wohnbauprojekt Dossenweg aktuell 99 geförderte Eigentumswohnungen, 30 davon im Real-, und 69 im Baurechtseigentum. Stand September 2022 gab es für die 99 Wohnungen 1500 Anmeldungen, die Vergabe soll über ein Lotteriesystem erfolgen.

Die im Zuge dieser Studie interviewten Expert:innen stimmen darin überein, dass Kaufoptionswohnungen für den Mittelstand die bestmögliche Chance darstellen, um Eigentum zu erlangen. Besonders bei Jungfamilien sind durch die frühe Schaffung von Eigentum positive wirtschaftliche Effekte auf individueller und gesellschaftlicher Ebene zu erwarten (IIBW, 2017b). Vorschläge zur Weiterentwicklung der Wohnungseigentumsförderung finden sich in Kapitel 3.4 (S. 50).

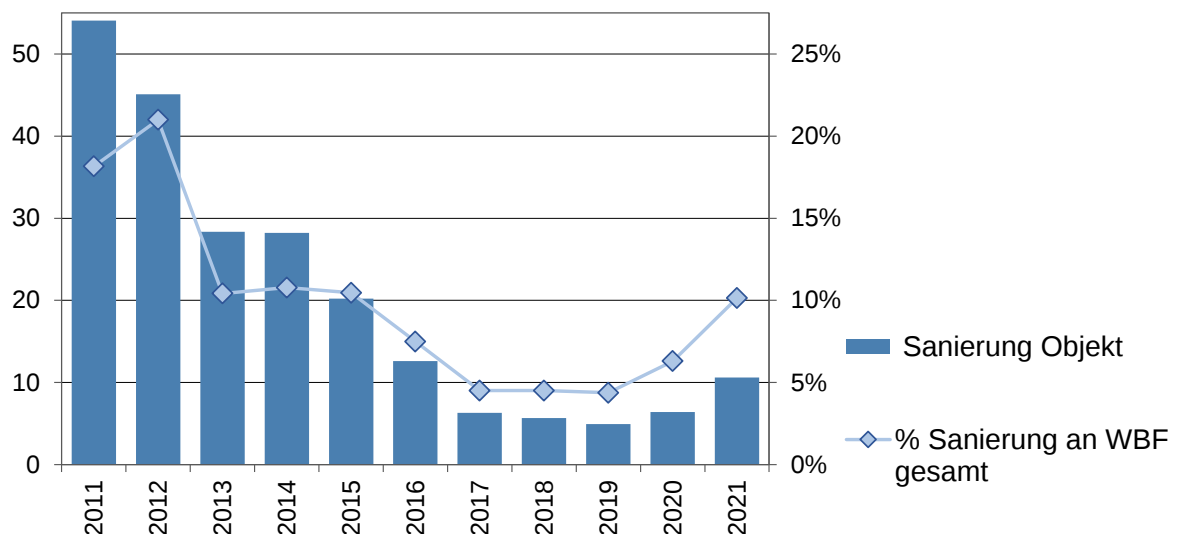
2.7 AKTUELLE PERFORMANCE DER SANIERUNGSFÖRDERUNG

2.7.1 AUSGABEN DER SANIERUNGSFÖRDERUNG

Salzburg gibt einen vergleichsweise geringen Anteil des Wohnbauförderungsbudgets für Sanierungsförderungen aus, 2021 knapp € 11 Mio. (Abbildung 18). Nach sehr geringen Ausgaben und einem Anteilswert von unter 5% 2017-2019 stiegen die Ausgaben in weiterer Folge wieder etwas an, machten 2021 aber dennoch nur 10% der Gesamtausgaben aus. Bis zur Umstellung des Fördersystems im Jahr 2015 waren die Förderausgaben für Sanierungen deutlich höher. Das lag auch an den Förderungsmodellen, denn bis dahin wurden neben Zuschüssen auch Darlehen für Sanierungen vergeben.

Im Bundesländervergleich liegt der Anteil der Sanierungs- an der Wohnbauförderung hingegen im Durchschnitt bei 25% und besonders hoch in Kärnten (36%), Oberösterreich, Niederösterreich und

Abbildung 18: Ausgaben Sanierungsförderung Salzburg (Mio. €, % der Gesamtausgaben)



Quelle: IIBW, BMF.

Tabelle 19: Förderungsinstrumente Sanierung

	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Annuitätenzuschüsse			X	X		X	X		X
Darlehen	X	(X)				X		X	X
Verlorene Zuschüsse	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Übernommene Bürgschaften			X						

Anm.: Zusätzliche verlorene Zuschüsse für manche energetischen Einzelmaßnahmen in allen Bundesländern.

Quelle: Länderförderungsstellen, IIBW, Stand 2022.

Wien (je ca. 30%). Kein Bundesland gibt so wenig für Sanierungsförderungen im Verhältnis zur Bevölkerungszahl aus wie Salzburg. Mit nur € 13 im Durchschnitt 2019-2021 liegt der Wert deutlich unter dem Österreichschnitt von € 54 (s. Tabelle 13, S. 24).

2.7.2 VERGLEICH SANIERUNGSFÖRDERUNGS-MODELLE

Salzburg stellte 2015 seine Sanierungsförderung von Landesdarlehen auf nicht-rückzahlbare Zuschüsse um und behielt dieses Modell bis heute bei (§§ 32-34 S.WFG; §§ 22-25 S.WFV 2015). Im Bundesländervergleich ist das die absolute Ausnahme, denn die meisten Bundesländer bieten ihre Sanierungsförderung als Annuitätenzuschüsse oder Darlehen an, bzw. alternativ dazu als verlorene Zuschüsse mit geringeren Barwerten (Tabelle 19). In Salzburg generiert die Sanierungsförderung daher keine Rückflüsse.

2.7.3 SALZBURGER MODELL

Die Entwicklung der Förderungszahlen in der Sanierung ist in 2.2.2 (S. 19) dargestellt. Der Zuschuss besteht beim Salzburger Modell aus einem Grundbetrag in Höhe von mittlerweile (seit 8/2020) 30% (bei größeren Renovierungen und Erfüllung thermisch-energetischer Mindeststandards), 20% oder 15% (bei sonstigen Sanierungen) der förderbaren Sanierungskosten. Diese sind nach Maßnahmen gegliedert in der Richtlinie angeführt. Zuschlagspunkte, die die Förderung erhöhen, gibt es für Gesamtenergieeffizienz und ökologische Baustoffe. Der Grundbetrag erhöht sich um 0,5% pro Zuschlagspunkt. Pro Wohnung sind die förderbaren Kosten mit € 150.000 gedeckelt. Zur Beantragung der Sanierungsförderung ist ein Planungs- und Fertigstellungs-Energieausweis verpflichtend (vgl. Kapitel 3.5.2, S. 54). Seit der Erhöhung der Fördersätze steigt die Nachfrage der Sanierungsförderung erheblich, gerade auch 2022.

Wie auch bei den anderen Förderschienen zeichnet sich die Salzburger Sanierungsförderung durch hohe energetische und ökologische Standards aus. Die förderbaren Maßnahmen sind taxativ aufgezählt und an einen höchstmöglichen Förderbetrag gekoppelt. Bei entsprechender Nachfrage hat die Sanierungsförderung daher große Lenkungseffekte. Im Gegensatz zu den anderen Förderschienen gelten für die Sanierungsförderung keine Einkommensgrenzen.

Für den geförderten Mietwohnbau gibt es die Förderschiene „große Sanierung“, durch die umfassende Renovierungen an Bestandsbauten, die älter als 30 Jahre alt sind, angeregt werden sollen. Die maximal anerkannten Sanierungskosten betragen 1.900 €/m². Gleichzeitig werden Mindestinvestitionssummen und Mietobergrenzen vorgeschrieben. Der Zuschuss setzt sich aus einem 30%igen Grundbetrag zusammen, der um 0,5% pro Zuschlagspunkt erhöht werden kann (Itzlinger-Nagl 2022: S. 5-13).

2.8 AKTUELLE PERFORMANCE DER WOHNBEIHLFE

Neben der in Österreich so wichtigen objektseitigen Wohnbauförderung existieren in allen Bundesländern unterschiedliche Formen der Subjektförderung zur Stützung von Wohnkosten. Diese Subjektförderungen knüpfen direkt bei den Haushalten an und werden einkommensabhängig als Geldleistung zur Unterstützung des laufenden Wohnungsaufwands ausbezahlt. Wie in Kapitel 2.1 (S.14) ausgeführt, ist die Wohnbeihilfe der beständigste Teil der Salzburger Wohnbauförderung. Bereits seit den 1990er Jahren liegt der höchst zumutbare Wohnungsaufwand bei Haushalten mit geringem Einkommen bei 25% des Haushaltseinkommens. In den vergangenen Jahren wurde in Salzburg der Kreis der Begünstigten durch die Einführung eines Grundzuschusses, der erweiterten Wohnbeihilfe für den privaten Wohnungsmarkt und durch die Erhöhung der Einkommensgrenzen erweitert. Trotz dieses Ausbaus der Wohnbeihilfe liegt Salzburg bei den Ausgaben im österreichischen Mittelfeld (IIBW, 2022a: S. 22).

2.8.1 BUNDESLÄNDERVERGLEICH

Tabelle 20: Verfügbare Wohnbeihilfen 2022, Berechnungsbeispiele

	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
WBH geförderter Mietbereich	Ja	Ja	Ja ⁽²⁾	Ja	Ja	Ja ⁽⁸⁾	Ja	Ja	Ja
WBH geförderter Eigentumsbereich	Nein	Nein	Ja	Nein ⁽³⁾	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja
WBH ungeförderter Mietbereich	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja ⁽⁴⁾	Ja ⁽⁸⁾	Ja ⁽⁵⁾	Ja	Ja
WBH ungeförderter Eigentum	Nein	Nein	Nein	Nein ⁽³⁾	Nein	Nein	Ja ⁽⁵⁾	Ja	Nein
WBH bei geförderter Sanierung	Ja	Ja	Ja ⁽¹⁰⁾	Ja	Ja	Ja ⁽⁸⁾	Ja	Ja	Ja
Voraussetzungen für WBH im Mietbereich ⁽⁶⁾		Max. Richtwert 7,20 €/m ²	Keine WBH bei ungeförderter Mieten	Bei ungeförderter Mietwohnungen: max. 7 €/m ² (inkl. USt.),	Bei erweiterter WBH: max. Richtwert 9,35 €/m ² , Kat. A	Kein Vermögen über € 10.000	Verdichtete Bauweise	Miete muss angemessen sein; kein Vermögen über €15.000 (1P)	Untersch. Höchstgrenzen nach Richtwert, Befristung, Kat.-Mietzins
Max. Nutzfläche (1 Person / 2 Personen etc., m ²)	50/70/+10 (pro Kind)	Keine (Gesamtmiete ist relevant)	WZNeu: 50/70/80/90/105	45/+15	55/65/80/90/+10	Keine (Gesamtmiete ist relevant)	50/70/+20 /max. 150	50/70/+10	50/70 +15
Förderung Betriebskosten	Nein	Ja, gedeckelt	Ja, bei WZneu, 1 €/m ² Pauschale	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja, Pauschale von 1,8 €/m ² ist enthalten	Nein
Förderung Energiekosten	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Deckelung AWA	Indirekt durch max. WBH von € 5/m ²	225/275/290/320/340	Nur Annuität und BK anteilmäßig	3,7 €/anrechenbare Nutzfläche, Max. WBH € 300	Nein, bei erweiterter WBH: Richtwert	Wohnkosten inkl. BK, Heizung, Strom	3,5 bis 5 nach Gemeinde, 4 bei geförderten vor 1996	Ja, 8,5 €/m ²	Ja, abhängig von Kategorie, Mietbereich
Wird im geförderten Bereich auch EVB im AWA inkludiert?	Ja, Kosten zur Wohnungserhaltung	Ja, aber indirekt stark beschränkt	Nein	Ja, aber faktisch durch AWA beschränkt	Ja	Ja, aber indirekt beschränkt	Ja	Ja, aber indirekt über AWA beschränkt	Nein
Max. Wohnbeihilfe 1 Person in €	250	ca. 225 bis 275 ⁽¹⁾	WZNeu: 275	ca. 167	ca. 220 (erweit. WBH) gWBH höher	143	ca. 250 (MZAB), gWBH höher	ca. 415	ca. 202 bis ca. 289 ⁽⁹⁾
Max. Wohnbeihilfe 2 Personen in €	350	ca. 275 bis 325 ⁽¹⁾	WZNeu: 385	ca. 222	ca. 260 (erweit. WBH) gWBH höher	ca. 179	ca. 350 (MZAB), gWBH höher	ca. 580	ca. 282 bis ca. 405 ⁽⁹⁾
Einkommensbereich 1-Personenhaushalt (€/Monat) ⁽⁷⁾	978 bis ca. 1.550	0 bis 1.312 ⁽¹⁾	0 bis ca. 1.480 (WZneu)	ca. 486 bis ca. 1.267	0 bis ca. 1.670 (erw. WBH) gWBH höher	0 bis ca. 1.325	0 bis ca. 1.740 (MZAB) gWBH höher	Vollzeit (mit Ausnahmen) bis ca. 1.570 ⁽⁶⁾	0 bis ca. 1.220 bzw. 1.240 ⁽⁹⁾
Einkommensbereich 2-Personenhaushalt (Erwachsene, €/Monat) ⁽⁷⁾	1.466 bis ca. 1.620	0 bis 1.460 ⁽¹⁾	0 bis ca. 2.150 (WZneu)	ca. 972 bis ca. 1.967	0 bis ca. 2.020 (erw. WBH) gWBH höher	0 bis ca. 1.950	0 bis ca. 1.980 (MZAB) gWBH höher	Vollzeit (mit Ausnahmen) bis ca. 1.880 ⁽⁶⁾	0 bis ca. 1.533 bzw. 1.555 ⁽⁹⁾

Anm: AWA: Anrechenbarer Wohnungsaufwand

ZWA: Zumutbarer Wohnungsaufwand

gWBH: Wohnbeihilfe im objektgeförderten Bereich

aWBH: Wohnbeihilfe im nicht objektgeförderten Bereich (obwohl sie nicht immer „allgemeine“ Wohnbeihilfe heißt).

MZAB: Mietzins- und Annuitätenbeihilfe in Tirol

EVB: Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag nach Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz

(1) Höhere Wohnbeihilfe für „erste Wohnungsnahme“ von Jungen, bzw. für strukturschwache Regionen.

(2) Es ist zwischen Wohnbeihilfe, Wohnzuschuss und Wohnzuschuss „Neu“ 2009 zu unterscheiden.

(3) Während der Covid-Pandemie wurde „Wohnkostenhilfe“ als Soforthilfe gewährt, v.a. für Eigentümer, die sonst keine Wohnbeihilfe beziehen können.

(4) „Erweiterte“ Wohnbeihilfe.

(5) Das Land Tirol gewährt zur Milderung von besonderen Härtefällen je nach Art des Wohnobjektes zweckgebundene Mietzinsbeihilfen (Mietbereich) oder Annuitätenbeihilfen (Eigentumsbereich) für nicht wohnbaufördernde Wohnungen. Es muss sich um verdichtete Bauweise handeln = MZAB.

(6) Vollzeit = Vollzeitbeschäftigungseinkommen ist in Vorarlberg (neben einiger Ausnahmen) Voraussetzung.

(7) Ausschlaggebend für die Obergrenze der Einkommen, bis zu denen Wohnbeihilfe gewährt wird, ist neben dem zumutbaren Wohnungsaufwand auch der anrechenbare Wohnungsaufwand. Die angegebene Obergrenze wird nur dann erreicht, wenn der maximal anrechenbare Wohnungsaufwand (pro Quadratmeter und maximal anrechenbarer Nutzfläche) berücksichtigt wird.

(8) Seit 2016 „Wohnunterstützung“ im Sozialressort.

(9) Maximalgrenzen abhängig von Kategorie der Wohnungen; privater oder geförderter Bereich; begünstigte Personen; Niedriges Limit für private Kategorie A Wohnung, höheres Limit gilt für geförderten Bereich und/oder begünstigten Personenkreis. Einkommensgrenzen: Annahme Mindesteinkommensbedingung erfüllt.

(10) Bei Sanierungen geförderter Bauten, außer im Bauherrenmodell

Quelle: Wohnbauförderungsgesetze und -richtlinien, Stand Herbst 2022

Die Unterstützungssysteme der Bundesländer weichen, wie in ersichtlich, stark voneinander ab. Als einziges Bundesland bietet Niederösterreich keine Wohnbeihilfe für ungefördernde Mietwohnungen an. Bei den restlichen Bundesländern gleichen sich die Wohnbeihilfen für den geförderten und nicht geförderten Mietbereich zunehmend an. Einige Bundesländer bieten Wohnbeihilfen für geförderte (NÖ, T, V, W) oder auch nicht geförderte (T, V) Eigentumswohnungen an. In der Steiermark wurde 2016 die Wohnbeihilfe in das Sozialresort eingegliedert und mit den Leistungen der Sozialunterstützung zusammengeführt (vgl. auch Kapitel 3.6.1, S. 57).

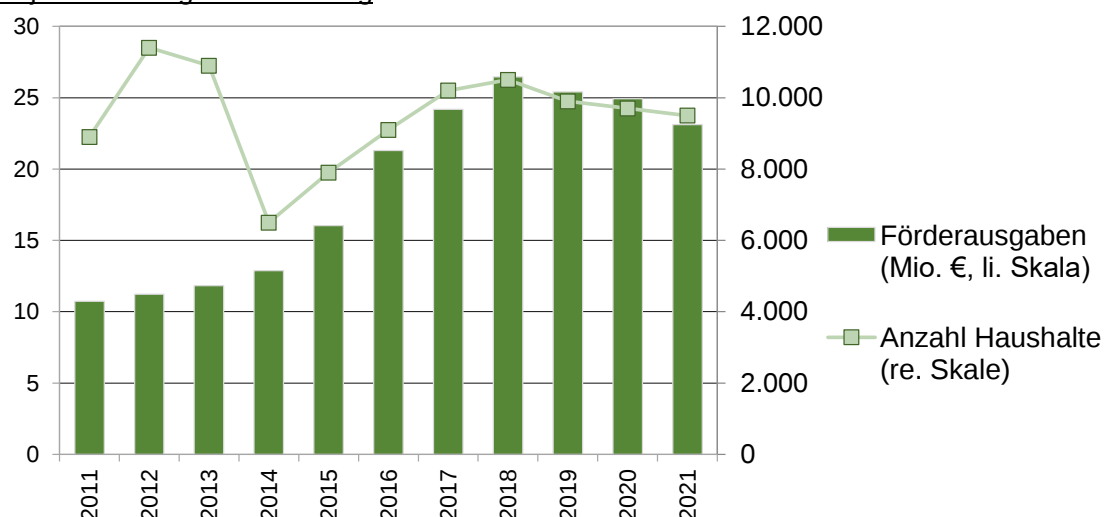
In den vergangenen Jahren versuchten die meisten Bundesländer die Ausgaben der Wohnbeihilfe zu reduzieren oder stabilisieren. Neben Salzburg bauten nur das Burgenland und Vorarlberg die Leistungen der Wohnbeihilfe aus. Um die Folgen der seit 2022 stark gestiegenen Teuerung abzumildern, erhöhten Kärnten, Niederösterreich, Tirol und Salzburg die Wohnbeihilfe. Aus diesem Grund ist in den nächsten Jahren mit höheren Ausgaben für die Wohnbeihilfe zu rechnen.

2.8.2 SUBJEKTFÖRDERUNG IN SALZBURG

Im System der Salzburger Wohnbauförderung wird der Begriff „Subjektförderung“ anders als in den anderen Ländern verwendet, indem er die Kaufförderung, die Errichtung von Eigenheimen sowie die Wohnbeihilfe umfasst, nachdem alle diese Förderungen einkommensabhängig vergeben werden. Die Wohnbeihilfe ist in §§ 35-38 S.WFG 2015 und §§ 26-28 S.WFV 2015 geregelt. Um Wohnbeihilfe beziehen zu können, müssen sowohl die geförderten Personen (Hauptwohnsitz, einzuhaltende Referenzwerte bzgl. Einkommen und Wohnungsaufwand, kein Naheverhältnis zu Vermietern), als auch die betreffenden Wohnungen (Wohnnutzfläche entsprechend der Anzahl hauptwohnsitz-gemeldeter Personen, Ausstattungskategorie A, Miete unter gedeckelten Richtwerten) Vorgaben erfüllen (§ 11-16 S.WFG 2015). In der Salzburger Wohnbeihilfe kann zwischen vier verschiedenen Begriffen differenziert werden: Allgemeine & erweiterte Wohnbeihilfe, Zumutbarkeitszuschuss, Grundzuschuss.

Die allgemeine Wohnbeihilfe fördert begünstigte Personen in geförderten Mietwohnungen mit einem Einkommen unter 80% der für die Kaufförderung festgelegten Richtsätze (§ 26a S.WFV 2015). Je nach Haushaltsgröße sind die förderbare Nutzfläche und die Anzahl der Räume einer Wohnung festgelegt (§ 12 S.WFG 2015). Bei Ziehen der Kaufoption ist die empfangene Wohnbeihilfe zurückzuzahlen (§ 38

Abbildung 21: Subjektförderungen in Salzburg



Quelle: IIBW, BMF.

S.WFG 2015). Die erweiterte Wohnbeihilfe deckt nicht (mehr) geförderte Mietwohnungen ab, die Anforderungen entsprechen der allgemeinen Wohnbeihilfe und werden um den Aspekt eines gedeckelten Mietzinses in Höhe von 110% des für Salzburg geltenden Richtwerts gem. § 15 MRG erweitert (§ 26b S.WFV 2015). In der Vergangenheit war die erweiterte Wohnbeihilfe gedeckelt (Kapitel 2.1.3, S. 15), seit Einführung des S.WFG 2015 wird auf die Einführung einer solchen Deckelung faktisch verzichtet (§ 27 S.WFV 2015).

Beim Zumutbarkeitszuschuss erhalten Haushalte mit geringem Einkommen die Differenz zwischen maßgeblichem (Mietzins, EVB, Rücklagen gem. § 14 WGG, ohne Energie- und Betriebskosten) und dem gedeckelten höchst zumutbaren Wohnungsaufwand als Zuschuss ausbezahlt. Der zumutbare Wohnungsaufwand ist nach Einkommen und Haushaltsgröße abgestuft und mit 25% des Haushaltseinkommens limitiert (§ 36 S.WFG 2015). Für Familien und Alleinerziehende reduziert sich der zumutbare Wohnungsaufwand zusätzlich (§ 26 S.WFV 2015).

Der Grundzuschuss ergeht an Haushalte, die zwar die Einkommensgrenzen unter-, aber die geltenden Referenzwerte der Wohnkosten überschreiten. Der Referenzwert ist regional mit 6,67-7,35 €/m² (2022) gestaffelt und steigt jährlich um 1,25% (§ 26a S.WFV 2015). Die Höhe des Grundzuschusses wird unabhängig vom Einkommen ermittelt und ergibt sich aus der Differenz des maßgeblichen Wohnungsaufwands zum Referenzwert (§ 35 S.WFG 2015). Mit dem Grundzuschuss wurde also ein Fördermodell geschaffen, durch das auch Haushalte mit Mieten über dem Referenzwert unterstützt werden können.

Die Ausgaben der Subjektförderung in Salzburg ist in der ersten Hälfte der 2010er Jahre deutlich angestiegen, sinkt aber seit 2018 wieder leicht (Abbildung 21). Die durchschnittliche Beihilfe lag 2021 bei € 230 pro Monat, was – dem hohen Mietenniveau im Ländervergleich geschuldet – einer der höchsten Werte im Ländervergleich ist. Angesichts einer starken Erhöhung der Wohnbeihilfe im Juli 2022 ist mit deutlich steigenden Förderausgaben zu rechnen. Es werden jährlich etwa 10.000 Haushalte gefördert. Das sind 3,9% der Bevölkerung, was leicht über dem österreichischen Durchschnitt liegt. Der administrative Aufwand der meist jährlichen individuelle Anspruchsüberprüfung ist hoch.

Die Salzburger Wohnbeihilfe ist ein gut funktionierendes System. Durch weitgefasste Einkommensgrenzen und die Miteinbeziehung des privaten Wohnungsmarkts ist der Kreis der Begünstigten groß. Kritisch angemerkt werden können die langen Bearbeitungszeiten von Erstanträgen (bis zu drei Monate) und für die Fülle an zu erbringenden Nachweisen.

Ein reales Praxisbeispiels verdeutlicht die Problematik: Herr A. bezieht € 500 Notstandshilfe und aufstocckend Sozialunterstützung, im Mai 2022 zieht er in eine neue Wohnung und beantragt daher die Neuberechnung der Sozialunterstützung. Herr A. erhält einen neuen SU-Bescheid mit der Auflage, Wohnbeihilfe zu beantragen, was noch im Mai erfolgt. Die Bearbeitung der Wohnbeihilfe dauert bis Mitte Juli, also 2,5 Monate. Herrn A. werden € 180 Wohnbeihilfe zugesprochen, die rückwirkend ab Antragstellung ausbezahlt werden. Er erhält also eine Einmalzahlung von € 540, die das Sozialamt als Einkommen anrechnet. Aufgrund des erhöhten Einkommens hat Herr A. im Folgemonat August keinen Anspruch auf Sozialunterstützung. Dies zieht mehrere Folgen nach sich: Die Sozialunterstützung wird direkt an den Vermieter und den Energieversorger überwiesen. Da Herr A. im August aus dem Bezieherkreis fällt muss er die Überweisungen selbstständig tätigen was ihm aufgrund einer psychischen und Sucht-Erkrankung schwerfällt. Wenn Herr A. die Überweisungen nicht fristgerecht zu Monatsbeginn tätigt, fallen Mahngebühren bei Vermieter und Energieversorger an, die er selbst zu tragen hat. Erschwerend kommt hinzu, dass Herr A. ohne seine Schuld (Urlaub der Sachbearbeiterin) die Rückzahlung der Wohnbeihilfe erst Ende Juli und nicht wie die Sozialunter-

stützung Anfang Juli erhält. Da Herr A. ein Einkommen unter dem Existenzminimum bezieht und keine Ersparnisse hat, konnte er seine Grundbedürfnisse nicht selbstständig decken und musste sich mittels Geldleihe Privat verschulden. Auf Möglichkeiten, wie soziale Härtefälle wie dieser verhindert und die Bearbeitungsdauer von Wohnbeihilfe-Anträgen reduziert werden können, wird in Kapitel 3.6.1 (S. 57) eingegangen.

3 ANSÄTZE FÜR EINE NEUKONZEPTION

Aufbauend auf der Evaluierung in Kapitel 2 werden in diesem Kapitel Reformpotentiale dargestellt. Ziel ist, Inputs für allfällige Reformen des Wohnbauförderungsregimes in Salzburg in der kommenden Legislaturperiode zu liefern.

3.1 ZIELBESTIMMUNG

In den Wohnbauförderungsvorschriften der Länder sind explizite Ziele nur vereinzelt festgelegt. Viele der tatsächlich vorhandenen Ziele sind implizit festgeschrieben, etwa sozial- oder energiepolitische, raumordnerische oder quantitative Ziele (s. Amann&Wieser, 2015). Das S.WFG 2015 normiert demgegenüber in den §§ 1 und 9 schon heute weitreichende Förderungsziele.

In § 1 S.WFG 2015 sind die Schaffung von „qualitativ gutem Wohnraum zu leistbaren Bedingungen in einer gesunden, ökologisch nachhaltigen und vielfältig gestalteten Wohnumwelt unter sparsamer Verwendung von Grund und Boden“ als Förderungsziele für den Neubau sowie für die Sanierung die Verbesserung der „vorhandenen Bausubstanz entsprechend individueller Wohnbedürfnisse und klimarelevanter, ökologischer und energetischer“ Aspekte genannt.

In § 9 „Allgemeine Förderungsvoraussetzungen“ sind folgende detaillierten Förderziele aufgelistet:

- Übereinstimmung mit den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und den räumlichen Entwicklungskonzepten der jeweiligen Gemeinde;
- Sparsame Verwendung von Grund und Boden, Fokus auf Ortskernbelebung und Sanierung;
- Immissionsschutz;
- Verfügbarkeit von Infrastruktur und öffentlichem Verkehr;
- Forcierung innovationsfördernder Maßnahmen, etwa Architekturwettbewerbe;
- Chancengleichheit von größeren und kleineren Unternehmen;
- Schall- und Wärmeschutz zu berücksichtigen;
- Verbot von klima- oder gesundheitsschädlichen Baustoffen;
- Umweltfreundliche und Energiesparende Ver- und Entsorgung von Gebäuden;
- Effiziente Erzeugung und Nutzung Erneuerbarer Energie, sofern technisch und wirtschaftlich möglich, insbesondere bei der Wärmeversorgung;
- Altersgerechte Bauweise von Gebäuden;
- Forcierung gemeinschaftlich genutzter Räume bei größeren Bauvorhaben;
- Information und Einbindung (zukünftiger) Bewohner:innen bei Planung, Gestaltung und Ausstattung der Wohnungen, des Bauvorhabens und der Wohnumwelt.

Die aufgezählten Ziele zeigen die komplexen und vielseitigen Aufgaben, die die Wohnbauförderung zu bewältigen hat. Die folgenden Punkte stellen Ziele dar, die die Wohnbauförderung zukünftig implizit oder explizit (zusätzlich) verfolgen sollte.

a) Kontinuität

Der Vergleich mit den anderen Bundesländern zeigt, dass von Diskontinuität gekennzeichnete Förderungssysteme weniger verlässlich funktionieren wie kontinuierliche. Die operative und strategische Neuausrichtung der Wohnbauförderung sollte daher nicht ein von Grund auf verändertes System sein. Stattdessen sollten gut funktionierende Mechanismen beibehalten werden und das bestehende System auf aktualisierte Ziele hin ausgerichtet werden.

b) Nachhaltigkeit der Förderungsgebarung

Der Salzburger Wohnbaufonds hatte das Ziel, sich langfristig selbst zu finanzieren und weitgehend unabhängig von öffentlichen Mitteln zu werden. Wie in Abbildung 11 (S. 22) dargestellt ist, speist sich die Wohnbauförderung derzeit bilanziell ausschließlich aus Darlehens-Rückflüssen. Die dem zugrundeliegenden ausstehenden Darlehen stammen zu guten Teilen aus Zeiten des Wohnbaufonds. Darin zeigt sich der Nutzen von Darlehensfinanzierungen. Revolvierende Darlehensfonds erleben denn auch in etlichen EU-Staaten eine Blüte, etwa in den Niederlanden und Deutschland (IIBW et al., 2022). Angesichts von Vorteilen auch des Modells von verlorenen Zuschüssen (s. Kap. 3.2.2, S. 46) spricht nichts dagegen, dass derzeit bestehende System einer Koppelung von Darlehens- und Zuschussskomponenten fein justiert weiter zu verfolgen.

c) Bedarfsorientierung der Neubauförderung

Die bisherige Praxis der Definition und Veröffentlichung von Zielquantitäten und Wohnbauprogrammen sollte fortgeführt und weiterentwickelt werden. Eine lohnende Zielrichtung wäre die Einbeziehung der Hotspots der Nachfrage, insbesondere der Stadt Salzburg und einzelner Tourismusregionen. Für die Stadt Salzburg werden zwar bereits eigene Wohnbauprogramme erstellt, die Abstimmung zwischen Land und Stadt Salzburg hat aber noch Entwicklungspotenzial.

d) Wettbewerbsorientierung bei der Förderungsvergabe

Wettbewerb zwischen Bauträgern bei der Umsetzung von gefördertem großvolumigem Neubau ist zweifellos eine der effektivsten Maßnahmen für hohe Qualitäten und Kosteneffizienz im sozialen Wohnbau. Dafür zeugen Beispiele aus Salzburg selbst und mehreren anderen Bundesländern. Die Gestaltung von Wettbewerbsbedingungen ist allerdings anspruchsvoll. Am Beispiel Wien ist gut zu veranschaulichen, dass ein Schlüssel in der Kombination aus Förderanreizen und dem Zugang zu leistbarem Bauland liegt. Damit ist die Kombination aus Wohnbauförderung und Raumordnungsinstrumenten angesprochen (s. Kap. 3.8, S. 64).

e) Sanierungsförderung zur vollständigen Dekarbonisierung des Gebäudebestands bis 2040 unter weitgehender Nutzung von Bundesförderungen

Die Dekarbonisierung des Gebäudebestands bis 2040 ist möglich, wenngleich schwierig. Es bedarf einer konsequenten Ausrichtung der Sanierungsförderung auf dieses Ziel. Die verfügbaren großzügigen Bundesförderungen sind ein wichtiger Baustein dafür. Die Förderung des Landes sollte so gestaltet werden, dass diese andere Quelle bestmöglich in Anspruch genommen wird.

Ansätze sind die Vereinfachung der Förderabwicklung, die Beseitigung von Doppelgleisigkeiten (Kapitel 3.5.5, S. 55), Rechtssicherheit der Sanierungsförderung in Bezug auf Fremdmittel-Finanzierungen (Kapitel 3.4.2, S. 50), die Erhöhung der Zahl großer (Kapitel 3.5.4, S. 55) und sonstiger Sanierungen (Kapitel 3.5.2, S. 54) sowie die Etablierung von Sanierungsberatung und Sanierungsbegleitung (Kapitel 3.5.6, S. 56).

f) Armutsfestigkeit der Subjektförderungen

Die Salzburger Wohnbeihilfe ist ein gut ausgebautes System, das auch auf die starke Teuerung der letzten Monate mit Erhöhungen der Einkommensgrenzen und Fördersätze reagiert hat. Reformbedarf gibt es hinsichtlich Zusammenlegung von Sozialunterstützung und der Wohnbeihilfe (Kapitel 3.6.1, S. 57) und bei der Bekämpfung von Energiearmut (Kapitel 3.6.2, S. 57).

g) Soziale Treffsicherheit

Während der Wohnbeihilfe eine gute soziale Treffsicherheit attestiert wird (Kap. 2.8, S. 36), ist es bei den anderen, v.a. den Eigentums-Förderschienen, eine ständige Herausforderung sicherzustellen, dass untere Einkommensschichten und besondere Bedarfsfälle adäquat berücksichtigt werden. Dabei sollte auch auf kurzfristige Änderungen der Rahmenbedingungen reagiert werden. Ein Beispiel ist die aktuelle KIM-VO, die vielen, gerade jüngeren und eigenkapitalschwachen Haushalten den Plan zu Wohneigentum durchkreuzt hat. Im geförderten Mietwohnbau muss es darum gehen, dass die günstigen Wohnungen (z.B. ausfinanzierte GBV-Wohnungen) nicht den Haushalten mit den besten Netzwerken und Information, sondern jenen mit dem größten Bedarf zukommen.

h) Transparenz der Fördervergabe

Die nachvollziehbare und öffentlich einsehbare Vergabe von Beihilfen ist eine große Herausforderung, wie der mäßige Erfolg der Transparenzdatenbank zeigt. Dennoch ist es ein lohnendes Ziel für ein Förderungssystem. Salzburg ist diesbezüglich weiter als die meisten Bundesländer. Aspekte der Umsetzung sind ein entsprechendes Berichtswesen, die Zurverfügungstellung relevanter Daten für die interessierte Öffentlichkeit („Open Data“), die Vergabe von Förderungen am Wege von Wettbewerben (s. oben Pkt. d), die vereinfachte Vergabe von Subjektförderungen („One-stop-shop“) oder die Initiierung einer Datenstrategie auf Landes- oder Bundesebene nach deutschem Vorbild (Dt. Bundeskanzleramt, 2021).

i) Koppelung von Wohnbauförderung und Raumordnung

Aus Sicht der Autoren hat das verbesserte Zusammenwirken dieser beiden Politikbereiche besonders große Potenziale zur Verbesserung von Effizienz und Wirksamkeit auf beiden Seiten (s. Kap. 3.8, S. 64).

3.2 WIRKUNGSANALYSE DER FÖRDERUNGSTRUMENTE

Die unterschiedlichen Instrumente der Objektförderung unterscheiden sich hinsichtlich Förderbarwert, Maastricht-Relevanz, Nachhaltigkeit der Mittelaufbringung (Rückflüsse), Akzeptanz der Fördernehmer (Private und Bauträger), Hebelwirkungen, Effizienz in der Verwaltung sowie Machbarkeit der Umstellung vom bestehenden System (IIBW, 2017a: S. 30).

Im Folgenden wird auf die gebräuchlichsten Instrumente in der Wohnbauförderung der Bundesländer eingegangen: Darlehen, verlorene Zuschüsse, rückzahlbare und nicht rückzahlbare Annuitätenzuschüsse. Steuerliche Förderungen haben andere Wirkungen, werden hier aber nicht weiter analysiert. In Tabelle 22 werden mittels SWOT-Analyse (vgl. Helms & Nixon, 2010) Vor- und Nachteile der Förderinstrumente dargestellt. Die meisten Indikatoren sind selbsterklärend. Bei den folgenden mag eine Erläuterung hilfreich sein:

- Soziale Treffsicherheit und Mitnahmeeffekte:

Die soziale Treffsicherheit ist dann hoch, wenn die Förderung verstärkt einkommensschwachen Haushalten und zielgerichtet Risikogruppen zugutekommt. Mitnahmeeffekte beschreiben im Gegensatz dazu, dass verstärkt Personen, die nicht darauf angewiesen sind, in den Genuss einer Förderung kommen. Mitnahmeeffekte können auch auf der Produktionsseite entstehen, etwa wenn Wohnungsanbieter Förderungen gezielt einpreisen und dadurch Mitnahmeeffekte befördert werden.

- Maastricht-Relevanz:

In den Maastricht-Kriterien kommt die Verschuldungswirksamkeit staatlicher Maßnahmen zum Ausdruck (Stabilitätspakt, BGBl. I Nr. 45/2013). Beihilfen und verlorene Zuschüsse sind Ausgaben, die die

Defizitkennzahlen des Staats beeinflussen, bei Darlehen stehen den Ausgaben Forderungen in gleicher Höhe gegenüber. Sie sind demgemäß Maastricht-neutral. Dies beeinflusst den Spielraum der Bundesländer in der Vergabe von Wohnbauförderungsmitteln maßgeblich.

▪ Adverse Preiseffekte:

Die Wohnbauförderung hat zum Ziel, zur Schaffung von mehr leistbarem, hochwertigem Wohnraum beizutragen. Adverse Preiseffekte sind gegeben, wenn die Förderung steigende Preise anstatt zusätzlichen Wohnbau bewirkt. Im Bereich der Subjektförderung ist ein solcher adverser Preiseffekt gegeben, wenn die durch die Förderung erhöhte Kaufkraft der Haushalte durch Preissteigerungen „verpufft“.

▪ Effizienzfaktor:

Mit dem vom IIBW entwickelten Effizienzfaktor wird das Verhältnis zwischen Subvention und Entlastung dargestellt: Als Subvention wird der prozentuelle Anteil des realen Mittelabflusses des Landes, gemessen an der angenommenen Darlehenssumme, definiert. Die Entlastung ergibt sich aus der durch die Subvention ausgelösten Begünstigung der geförderten Person. Beträgt der Effizienzfaktor 1 ergibt die Subvention dieselbe Entlastung für den Haushalt. Ist der Wert >1, bewirkt € 1 Subvention mehr als € 1 Entlastung. Die Wohnbauförderung sollte also auf einen möglichst hohen Effizienzfaktor abzielen, um durch moderaten Mitteleinsatz eine hohe Entlastung der geförderten Personen zu bewirken.

Eine Diversifizierung des Fördersystems ist von Vorteil, um die Stärken der einzelnen Instrumente kombinieren zu können.

Tabelle 22: Schematische Darstellung der Vor- und Nachteile von Förderungsmethoden

	DARLEHEN	AZ & ZZ	EINMALZUSCHUSS	SUBJEKTFÖRDERUNG	BÜRGERSCHAFTEN
Kostenersparnis Bewohner	+	0	+	+	0
Akzeptanz Bewohner	0	–	++	–	0
Soziale Treffsicherheit und Mitnahmeeffekte	0	0	--	+	–
Administrativer Aufwand	–	–	++	--	+
Liquiditätsbelastung Land (Kostenbelastung 1. Jahr; „–“ = hohe Belastung)	--	+	–	0	++
Kostenbelastung auf Finanzierungsdauer	++	–	0	0	++
Planbarkeit der Ausgaben	+	–	+	--	--
Sensitivität gegenüber Kapitalmarktschwankungen („–“ = hohe Sensitivität)	+	–	+	0	+
Maastricht-Relevanz („–“ = stark verschuldungswirksam)	++	–	--	–	0
Refinanzierungskraft, finanzielle Nachhaltigkeit	++	–	--	--	0
Administrierbarkeit für GBV	+	–	+	–	+
Adverse Preiseffekte	0	0	–	--	0
Effizienzfaktor	++	–	+	–	+

Anm.: ++, +, 0, –, --: von sehr positive zu sehr negativer Bewertung.

Quelle: IIBW, 2017a: S. 31.

3.2.1 DARLEHEN

Wie in Tabelle 23 ersichtlich, bieten Darlehen den großen Vorteil, rückzahlbar und für das Land dadurch finanziell nachhaltig zu sein. Durch die Schaffung einer Finanzierungsplattform, wie das etwa beim Salzburger Wohnbaufonds der Fall war (vgl. Kapitel 2.1.3, S. 15, S. IIBW, 2017a, S. 34-36), kann ein Kreislauf entstehen, durch den neue Darlehen durch bestehende Rückzahlungen aufgebracht werden. Bei einem solchen „revolving funds“ sollte das Darlehen soweit verzinst sein, dass mögliche Zahlungsausfälle und ein Teil der Inflation abdeckbar sind. Die für das Land tatsächlich entstehenden Kosten hängen also vor allem von der Differenz zu den Zinsen ab, zu denen sich das Land selbst finanziert. Förderdarlehen waren also im Jahrzehnt bis 2021 eine für das Land ausgesprochen günstige Fördermaßnahme. Wie günstig, zeigt sich daran, dass das Land Niederösterreich 2022 Förderdarlehen mit einem Ertrag über der Nominale verkaufen konnte. Demgegenüber lag in den 2000er Jahren der Barwert von Förderdarlehen bei rund 50% der Nominale. Nicht zu vernachlässigen sind darüber hinaus die Personalkosten für derart langfristige Dauerschuldverhältnisse. Darlehen sind nicht verschuldungswirksam gemäß Maastricht-Kriterien.

Typischer Weise decken Förderdarlehen nicht den gesamten Finanzierungsbedarf von Wohnbauinvestitionen ab (zu Zeiten des Wohnbaufonds teilweise schon), ein Teil muss mit Kapitalmarktdarlehen finanziert werden. Dabei spielt die Rangfolge der Besicherung eine große Rolle und diese Rolle wird in den kommenden Jahren unter dem 2023 startenden Regime von „Basel IV“ noch wichtiger. Denn die Finanzierungskonditionen am Kapitalmarkt hängen eng mit der Eigenkapitalquote zusammen. Zukünftig werden Kredite mit hoher „Loan-to-Value Ratio“ (Verschuldungsquote) deutlich höhere Zinsen als solche mit niedriger haben. Wenn sich ein Förderungsgeber mit einer gegenüber den Bankdarlehen nachrangigen

Tabelle 23: SWOT-Analyse Darlehen

STÄRKEN: ▪ Bei niedrigem Refinanzierungszinssatz geringer finanzieller Aufwand für Fördergeber. ▪ Massiver Beitrag zur langfristigen Selbstfinanzierungskraft eines Förderungssystems, v.a. bei Zweckbindung der Rückflüsse. ▪ Keine Verschuldungswirksamkeit gemäß Maastricht-Kriterien. ▪ Stabilisierende Wirkung auf Nutzerkosten (Fördergeber trägt Zinsschwankungsrisiko). ▪ Gleichbehandlung von Nutzern unterschiedlicher Bonität, dadurch verteilungspolitisch vorteilhafte Wirkung. ▪ Hoher Effizienzfaktor	SCHWÄCHEN: ▪ Sehr hoher Liquiditätsbedarf für den Fördergeber. ▪ Bei niedrigem Kapitalmarktzinssatz nur geringer Barwertvorteil für den Bewohner. ▪ Gängige Rückzahlungsverläufe machen alte Wohnungen übermäßig teuer (geringe Anfangsannuitäten auf Kosten späterer Annuitätensprünge), was „Mietnomadentum“ auslösen kann. ▪ Geringe Sichtbarkeit der Förderungswirkung beim Bewohner (Opportunitätskosten werden häufig nicht erkannt).
CHANCEN: ▪ Bei (teilweise) nachrangiger Besicherung des Förderdarlehens kann auch die Kapitalmarktfinanzierung verbilligt werden, indem das Förderdarlehen Eigenkapitalcharakter annimmt und die LTV verringert wird. ▪ Bei langfristiger Orientierung massiver Beitrag zur Stabilisierung öffentlicher Haushalte. Dies kann hinsichtlich der Umstellung der öffentlichen Haushaltsführung von der Kameralistik zur Doppik erhebliche Wirkung entfalten.	RISIKEN: ▪ Aufgebaute Darlehensbestände wecken Begehrlichkeiten. Verkäufe reduzieren Selbstfinanzierungskraft. ▪ Viele Bundesländer haben Rückzahlungsschemata mit starken Annuitätensprüngen nach ca. 10 Jahren, was die Leistbarkeit beeinträchtigt und „Mietnomadentum“ auslösen kann.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von IIBW, 2017a, S. 33.

Besicherung seiner Darlehen zufrieden gibt, trägt er ein höheres Kreditrisiko. Aus Bankensicht hat ein solches Nachrangdarlehen Eigenkapitalcharakter. Das bewirkt, dass der/die Begünstigte nicht nur vom direkten Effekt des Förderdarlehens profitiert, sondern auch von den günstigeren Kreditkonditionen der Bankfinanzierung. Ein solcher Mechanismus kommt Kund:innen mit mäßiger Bonität überproportional zugute. Salzburg hat einen solchen Mechanismus vorbildlich in mehrere seiner Förderschienen eingebaut.

Bei der Umstellung eines Fördersystems auf Darlehen entsteht zu Beginn für das Land hoher Liquiditätsbedarf, da hohen Ausgaben noch keine Rückflüsse gegenüberstehen. Im Laufe der Zeit mehren sich aber die Rückflüsse, von denen etwa Salzburg durch ausstehende Darlehen aus Zeiten des Wohnbaufonds nach wie vor profitiert (vgl. Kapitel 2.3.1, S. 21). Aus diesem Grund ist die Vergabe von Darlehen das Mittel der Wahl, um die langfristige Finanzierung der Wohnbauförderung zu sichern. Rückzahlbare Förderungen führen zu einer teilweisen Selbstfinanzierung der Förderungssysteme und tragen dadurch maßgeblich zu deren Nachhaltigkeit bei, gleichermaßen wirtschaftlich und politisch (Economidou u.a., 2019, S. 160).

3.2.2 DIREKTZUSCHÜSSE

Direkt- bzw. „verlorene“ Zuschüsse haben den Vorteil, unmittelbar Kapital für kostenintensive Baumaßnahmen zu Verfügung zu stellen und dadurch einen starken Anreiz für deren Umsetzung zu setzen. Da die Förderung unmittelbar ausbezahlt wird, entspricht die Höhe der Fördersumme dem Förderbarwert, bei den anderen Modellen muss der Förderbarwert auf Basis von Opportunitätskosten und Deflationierung auf den heutigen Geldwert umgerechnet werden. Besonders in Niedrig-Zinszeiten stellen Direktzuschüsse eine effiziente Möglichkeit der Wohnbauförderung dar, in Zeiten von hohen Kapitalzinsen gerät die Effektivität des Systems jedoch unter Druck. Ein weiterer Vorteil ist die einfache Administrierbarkeit, Fördersätze können bei Bedarf unkompliziert angepasst werden.

Tabelle 24: SWOT-Analyse Direktzuschüsse

STÄRKEN: ▪ Beliebtheit bei Fördernehmern, insbesondere ausreichendem finanziellem Spielraum (v.a. in der Sanierung); ▪ Der Förderbarwert ist evident und leicht kommunizierbar. ▪ Geringere Liquiditätsbelastung für den Fördergeber als bei Darlehensvergaben (aber höhere als anfangs bei AZ/ZZ). ▪ Planbarkeit und Adaptierbarkeit der jährlichen Fördersummen. ▪ Keine Kapitalmarktrisiken für den Fördergeber. ▪ Erhöhen bei Fördernehmer Eigenkapitalquote. ▪ Geringer Administrationsaufwand, da die Förderung nicht über den gesamten Finanzierungszeitraum mitverfolgt werden muss.	SCHWÄCHEN: ▪ Verschuldungswirksam gem. Maastricht-Kriterien. ▪ Das System generiert keine Rückflüsse. ▪ Bei Zuschüssen an Haushalte sind Mitnahmeeffekte tendenziell hoch. ▪ Zuschüsse an Bauträger können preistreibend wirken. ▪ Verwertungsbeschränkungen beim geförderten Hauskauf sind schwer durchzusetzen.
CHANCEN: ▪ Hohe Akzeptanz seitens der Begünstigten, deutlich vor allem in der Sanierung.	RISIKEN: ▪ Vorteilswegnahme durch Einpreisung der Förderung beim Kauf bestehender Bauten. ▪ Inschlaggeschäfte zwischen Verwandten schwer auszuschließen (Haushaltsvariante). ▪ Mögliche „Überförderung“.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von IIBW, 2017a, S. 39.

Von Nachteil aus Sicht des Fördergebers sind die fehlenden Rückflüsse. Direktzuschüsse bergen auch die Gefahr von Mitnahmeeffekten: Bau- oder Sanierungsmaßnahmen wären demnach auch ohne der Förderung umgesetzt worden, der Zuschuss wird als „Zuckerl“ in Anspruch genommen. Das Salzburger Modell versucht durch die Festlegung von verpflichtenden Eigen- und Fremdkapitalanteilen Mitnahmeeffekte zu verhindern (§10 S.WFV2015). Förderungen können auch von Bauträgern eingepreist werden und dadurch den ursprünglichen Zweck, nämlich Menschen leistbaren Wohnraum zu verschaffen, verlieren (vgl. Economidou et al., 2019, S. 8-9).

Angesichts ihrer hohen Anreizwirkung für Private eignen sich Zuschüsse sehr gut für Maßnahmen, wo nicht so sehr die Leistbarkeit im Vordergrund steht, sondern umweltpolitische oder meritatorische Aspekte. Durch entsprechende Zuschüsse können starke Lenkungseffekte für zukunftsfitte und qualitativ hochwertige Gebäude erzielt werden.

Das Salzburger Modell der hybriden Förderung mit Darlehen und Zuschüssen nutzt die Vorteile der beiden Maßnahmen effektiv. Allerdings kommt das System durch die derzeit stark steigenden Kapitalmarktzinsen erheblich unter Druck. Anpassungen werden unvermeidlich sein.

3.2.3 ANNUITÄTENZUSCHÜSSE RÜCKZAHLBAR / NICHT RÜCKZAHLBAR

Annuitätenzuschüsse unterstützen Fördernehmer:innen bei der Finanzierung eines Immobilienkredits in Form von regelmäßigen Zuschüssen zur Rückzahlrate. Das Ausmaß der Rückzahlungsbelastung für den jeweiligen Haushalt wird dadurch auf ein sozialpolitisch verträgliches Maß reduziert. Annuitätenzuschüsse

Tabelle 25: SWOT-Analyse Annuitätenzuschüsse

STÄRKEN: ▪ Stärken des privaten Bankensektors werden genutzt. ▪ Die öffentliche Hand muss selbst keine großen Kreditsummen vergeben und verwalten. ▪ Geringe Liquiditätserfordernis bei Förderungsvergabe bzw. bei Einführung des Systems. ▪ Kombinierbar mit einkommensabhängigen Anteilen.	SCHWÄCHEN: ▪ Hohe Sensitivität gegenüber sich ändernden Kapitalmarktbedingungen. ▪ Bei fixen AZ trägt der Förderungsnehmer das volle Kapitalmarktrisiko. ▪ Bei variablen AZ Unkalkulierbarkeit der öffentlichen Ausgaben. ▪ Stark steigender Förderungsaufwand durch kumulierende Zuschüsse; stets schmaler werdende finanzielle Spielräume. ▪ Gewinnkomponente von Hypothekarbanken muss mitfinanziert werden. ▪ In Niedrigzinsphasen ggf. Überförderung. ▪ Nicht-rückzahlbare AZ sind Maastricht-wirksam.
CHANCEN: ▪ Im Umfeld niedriger Zinsen kann der Förderaufwand überschaubar gehalten werden. ▪ Trotz geringem finanziellem Engagement sind dann hohe Zusicherungszahlen möglich. ▪ Kombination mit Haftungsdarlehen kann mehrere Vorteile kombinieren (Modell Niederösterreich).	RISIKEN: ▪ Schlecht gestrickte Systeme können längerfristig die Handlungsspielräume der Wohnbauförderung massiv beeinträchtigen. ▪ Selbst funktionsfähige Modelle können sich bei geänderten Kapitalmarktbedingungen als stark nachteilig erweisen. ▪ Die volle Funktionsfähigkeit des Systems entfaltet sich nur bei einem wettbewerbsintensiven Hypothekarmarkt. Andernfalls kann es zu Vorteilswegnahme durch Monopolstrukturen kommen.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von IIBW, 2017a, S. 36.

sind in ihrer Ausformung vielseitig. Neben relativen und absoluten Richtwerten, die zur Ermittlung der Förderhöhe herangezogen werden können, gibt es auch einkommensabhängige Modelle. In diesem Fall müssen Fördernehmer:innen, ähnlich zur Wohnbeihilfe, nur den individuell zumutbaren Teil einer Kreditrate bezahlen, der Rest wird vom Land bezuschusst.

Aus Sicht der öffentlichen Hand ist die geringe Liquiditätsbelastung bei Einführung einer solchen Förderschiene verlockend. Die fortlaufende Kumulation neuer mit früheren Förderungszusicherungen kehrt diesen Vorteil jedoch schon nach wenigen Jahren in einen Nachteil, indem hohen Zahlungsverpflichtungen nur geringe Spielräume für Neuvergaben gegenüberstehen. Rückzahlbare Annuitätenzuschüsse sind wie Darlehen gemäß Maastricht-Kriterien nicht verschuldungswirksam. Hinsichtlich der Geldströme, kann in diesem Fall auch von einem Darlehen auf Raten gesprochen werden. Die Rückzahlung startet jedoch erheblich zeitversetzt und nimmt viel Zeit in Anspruch. Die meist sehr lange Laufzeit von rückzahlbaren AZ drückt die Effizienz.

Niederösterreich hat 2014 auf ein innovatives Finanzierungsmodell umgestellt, das Annuitätenzuschüsse mit Landeshaftungen kombiniert. Besichert mit einer Haftung des Landes nimmt die Hypo NÖ äußerst günstige Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB) in Anspruch und gibt diese mit marginalen Aufschlägen entsprechend den Förderungsbedingungen an die (gemeinnützigen) Bauträger weiter. Sollten die Kapitalmarktbedingungen ein definiertes Ausmaß übersteigen, kommen ergänzend Zuschüsse des Landes hinzu, um die Annuitäten im erwünschten (im Darlehensverlauf steigenden) Zinsbereich zu halten. Das Modell hat bewirkt, dass Niederösterreich während der lange dauernden Niedrigzinsphase im großvolumigen Neubau ohne Förderausgaben ausgekommen ist.

3.2.4 HAFTUNGEN

Bei Haftungen übernimmt der Fördergeber einen Teil des Ausfallrisikos, wodurch Beleihungen ermöglicht oder vergünstigt werden. Das Modell zeigt bei unterschiedlichen Begünstigten stark unterschiedliche Wirkungen. Wenn die Rahmenbedingungen geringe Ausfallraten sicherstellen – etwa bei GBV –, können Haftungen große Effektivität mit geringen Kosten für den Staat verbinden. Bei geeigneter Ausgestaltung hat das Instrument eine sehr geringe Verschuldungswirkung gemäß Maastricht-Kriterien.

Tabelle 26: SWOT-Analyse Haftungen

STÄRKEN: - Keine unmittelbaren Budgetauswirkungen. - Haftungen gegenüber GBV praktisch ohne Ausfallrisiko. - Einfache Abwicklung und Administration.	SCHWÄCHEN: - Ggf. negative Anreize hinsichtlich Zahlungsmoral. - Tatsächliche Kosten für den Staat nur bei Zahlungsausfall feststellbar. - Förderungseffekt nur schwer darstellbar. - Lenkungseffekte schwerer als bei anderen Modellen implementierbar.
CHANCEN: Gut kombinierbar mit anderen Förderungen, z.Z. AZ (Modell NÖ).	RISIKEN: - Kumulation von Ausfällen in wirtschaftlichen Krisenzeiten. - Staatliche Risikoübernahme kann riskantes Verhalten von Fördernehmern begünstigen.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von IIBW, 2017a, S. 43.

Bei Haftungen für Haushalte ergibt sich der Vorteil, dass Finanzierungsbedingungen verbessert werden. Haushalten mit geringem Einkommen kann dadurch der Kapitalmarkt unter Umständen überhaupt erst zugänglich gemacht werden. Für das Land besteht der Vorteil, dass nur bei Rückzahlungsausfällen Geld fließen muss, dass in weiterer Folge von den Personen wieder rückgefordert werden kann (vgl. Economidou et al., 2019, S. 14-15).

Die Erfahrungen aus der Globalen Finanzkrise zeigen aber, dass im Ernstfall schwer handhabbare kumulierende Risiken auftreten können. Aus diesem Grund und wegen möglicher negativer Anreize auf die Zahlungsmoral wird dieses Instrument in Österreich heute kaum gegenüber Haushalten, sondern fast ausschließlich gegenüber GBV mit ihren historisch niedrigen Kreditausfallraten angewandt. In diesem Bereich zeigen erfolgreiche Modelle wie das Niederösterreichische (Kapitel 3.2.3, S. 47) große Potenziale.

Zuletzt waren in einzelnen Bundesländern Haftungsmodelle in Diskussion, um die verschärften Regeln bei der Finanzierung von Wohneigentum auszuhebeln (KIM-VO). Es war die Absicht, mit einer Landeshaftung zur Erreichung der gestiegenen Eigenkapitalanforderungen beizutragen. Nach derzeitigem Wissensstand gibt es keine Zustimmung der Finanzmarktaufsicht, dass eine Landeshaftung als Eigenmittel gewertet wird.

3.3 REFORMANSÄTZE BEI DER MIETWOHNUNGSFÖRDERUNG

3.3.1 MEHR GEFÖRDERTE MIETWOHNUNGEN V.A. IM ZENTRALRAUM

Die im Durchschnitt der Jahre 2018-2021 gefördert errichteten ca. 500 Mietwohnungen p.a. (ohne Heimplätze) entsprechen 0,8 Wohnungen pro 1.000 Einwohner. Im österreichischen Durchschnitt liegt die Kennzahl bei 1,5, ebenso in Tirol und Vorarlberg, in Niederösterreich sogar bei 2,1 und in Wien bei 2,0.

Um den österreichischen Durchschnitt zu erreichen, müssten es ca. 850 Einheiten pro Jahr sein. Im Vergleich dazu ist die Zielgröße gemäß Wohnbauprogramm 650-750 Mietwohnungen. Der Mangel an leistbaren Mietwohnungen wiegt insbesondere in Salzburg Stadt und Umgebung schwer. Die Wohnbauförderung allein ist nicht in der Lage, Abhilfe zu schaffen. Wohl aber sind gekoppelte Maßnahmen vielversprechend:

- Die Instrumente der Vertragsraumordnung (s. Kap. 3.8, S. 64) sollten viel offensiver eingesetzt werden.
- Das kürzlich beschlossene Landesentwicklungsprogramm bietet geeignete Ansätze, allerdings sollten die Werkzeuge geschärft werden, dass nicht nur Salzburg Stadt und die Regionalzentren tätig werden, sondern auch die Umlandgemeinden.
- In zentralen Lagen sollte eine deutlich höhere Bebauungsdichte als bisher üblich ermöglicht werden, ggf. eingeschränkt auf Projekte, für die ein Raumordnungsvertrag mit festzulegenden Anteilen an gefördertem Wohnbau ausverhandelt wurde.
- In Salzburg Stadt führte der Druck am Wohnungsmarkt zu der Entscheidung der Stadtregierung, durch Umwidmungen erzielte zusätzliche Nutzflächen ausschließlich gefördert und damit preisreguliert zuzulassen. Das hat zu großer Zurückhaltung privater Eigentümer bei Projektentwicklungen geführt und wirkt somit kontraproduktiv. Es erfordert politisches Geschick, diesen Knoten wieder zu lösen. Regulierung und Zwangsmaßnahmen reichen nicht aus, um das Problem zu lösen. Es sind auch die großen Kapazitäten des Markts zu aktivieren.
- Das bestehende Förderungssystem kommt auf Grund der steigenden Zinslandschaft zunehmend unter Druck bzw. ist nur mehr deshalb aufrecht zu erhalten, weil die Förderung in der Vergangenheit bereits mehrmals massiv erhöht wurde. Zukünftig sollte vor allem der rückzahlbare Grundbetrag erhöht werden und nicht rückzahlbare Zuschläge im Gegensatz dazu gedeckelt werden. Zusätzlich sollten die Zuschläge um den Aspekt der Versiegelung ergänzt werden.

- Einer der Schlüssel für mehr leistbare Mietwohnungen ist freilich der Zugriff auf Bauland. Der in Kap. 3.9 (S.70) vorgeschlagene Bodenfonds könnte hier, nach dem Vorbild Wiens, eine zentrale Rolle spielen, nicht nur im Zentralraum Salzburg, sondern auch in regionalen und touristischen Zentren.
- Leistbare Mieten sind nur zu schaffen, wenn es gelingt, die Baukosten zu drosseln, gerade auch in der Nachverdichtung (s. Kap. 3.7, S. 60).

3.3.2 ANFANGSMIETEN IN GEFÖRDERTEN MIETWOHNUNGEN ANPASSEN

Im geförderten Mietwohnbau liegen die Anfangsmieten bei 5,55-6,80 €/m², die Spreizung kommt durch regional gestaffelte Grund- und Aufschließungskosten und der Unterscheidung zwischen Starter- und sonstigen Mietwohnungen zustande (vgl. Kapitel 2.5.1). Durch die regelmäßige Indexierung der Miete steigt diese ab Erstbezug kontinuierlich an, während die Mieten in Neubauten kaum angepasst werden. Dies führt zu dem Paradoxon, dass Mieten im Bestand unter Umständen höher sind als im Neubau. Haushalte in älteren Bestandswohnungen werden im Vergleich zu Haushalten bei Erstbezügen benachteiligt. Dieser Umstand sollte durch höhere Anfangsmieten und eine Indexierung der entsprechenden förderungsrechtlichen Regelungen korrigiert werden. Bei einer Erhöhung der Annuität des Förderungsdarlehens z.B. jeweils nach dem Ablauf von 10 Jahren um 10 %, würde die Miete (Brutto, warm) bei Mietbeginn um ca. € 1,7 je m² Wohnnutzfläche/Monat höher ausfallen als derzeit.

3.3.3 FÖRDERUNG DER ERRICHTUNG VON WOHNHEIMEN

Aufgrund der Besonderheit dieser Wohnform, es handelt sich vor allem um Pflegeeinrichtungen, sollte die bisherige Förderung in Form von verlorenen Zuschüssen beibehalten werden. Die Förderung könnte durch die Möglichkeit der Gewährung eines verzinslichen Förderungsdarlehens in der Größenordnung von € 10.000 je Heimplatz ergänzt werden.

3.4 WEITERENTWICKLUNG DER WOHNHEIMFÖRDERUNG

Wohneigentum bringt große individuelle und volkswirtschaftliche Vorteile, insbesondere wenn es von jungen Haushalten begründet wird. Am privaten Markt wird es, vor allem für Menschen am Beginn ihrer Haushaltsbiographie, immer schwieriger, Eigentum zu erwerben. Angesichts der Leistungsfähigkeit der bestehenden Eigentumsförderung in Salzburg (s. Kap. 2.5.2 und 2.6) wird empfohlen, beim Bestehenden anzusetzen und Optionen der Weiterentwicklung zu erschließen.

3.4.1 JUNGE HAUSHALTE IN DEN FOKUS VON GEFÖRDERTEM EIGENTUM

Die Politik sollte sicherstellen, dass der geförderte Eigentumserwerb insbesondere jungen Haushalten zugutekommt. Dies ist nicht nur ein Gebot volkswirtschaftlicher Effizienz, sondern auch von intergenerationaler Fairness und politischer Vernunft. Der Ersterwerb von Eigentum verschob sich in Salzburg in den letzten zwanzig Jahren noch deutlicher als im Bundesdurchschnitt von den Jungen zur Kohorte der 50- bis 59-Jährigen (Klien&Arnold, 2022, S. 21). Alle hier vorgestellten Maßnahmen eignen sich dazu, diesem Trend entgegen zu treten.

3.4.2 TREFFSICHERHEIT ERHÖHEN

Die Ankaffungörderung unterstützt zwar mit großzügigen Fördersummen, tut dies aber erst rückwirkend, nach Erwerb der Wohnung. Bei Erstellung eines Finanzierungsplans stellt die Wohnbauförderung derzeit auf Anfrage eine unverbindliche Auskunft der voraussichtlichen Förderhöhe aus. Seit der im August 2022 in Kraft getretenen KIM-Verordnung können Finanzierungsinstitute diese unverbindliche Aussage nur als solche in den Finanzierungsplan aufnehmen. Die Wohnbauförderung verliert durch die neue Verordnung

an Attraktivität, da die pfandrehtliche Eintragung zur Beleihungsquote der Immobilie zugerechnet wird und die Förderung aufgrund fehlender Rechtssicherheit bei Erstellung eines Finanzierungsplans nicht als Eigenmitteln wirksam wird. Zusätzlich fällt durch die neue Verordnung die Möglichkeit des Landes zur Befreiung von Gerichtsgebühren weg.

Dies führt zu einem hohen Anteil an Mitnahmeeffekten, da die Förderung ausschließlich Haushalte adressiert, die sich den Wohnungskauf auch ohne Förderung leisten könnten. Damit verfehlt die Ankaufförderung vorgegebene Ziele. Analoges gilt für die Errichtungs-, und Sanierungsförderung. Eine Lösung dieser Problematik ist dem Vernehmen nach durch eine Novellierung der Fördervorschriften in Ausarbeitung.

Um auf die in dieser Studie angeführten Herausforderungen, steigende Kapitalmarktzinsen, Versiegelung etc., besser eingehen zu können ist eine Umstellung der Förderung, wie sie bereits 2017 bei der Neubauförderung erfolgte (s. Kap. 2.5.1a), anzudenken. Die dann rückzahlbaren Grundbeträge sollten, bei Laufzeiten von 25-30 Jahren und 1% p.A. Verzinsung, als Ausgleich zum bisherigen System verlorener Zuschüsse um den Faktor 2 erhöht werden. Der Katalog nicht rückzahlbarer Zuschlagspunkte kann um den Aspekt Versiegelung erweitert werden. Höhere Zuschläge für junge Haushalte oder Haushalte in der Familiengründung würden der zuvor empfohlenen Schwerpunktsetzung entgegenkommen. Der jährliche Liquiditätsbedarf bei 400 geförderten Wohneinheiten würde in dieser Fördersparte in etwa € 30-32 Mio. betragen.

3.4.3 MEHR LEISTBARES EIGENTUM VON PRIVATEN

Die Möglichkeiten der Wohnbauförderung reichen nicht aus, in ausreichendem Ausmaß leistbares Wohnungseigentum durch kommerzielle Bauträger anzureizen. Dafür sind wohl ergänzende raumordnerische Maßnahmen, Bauland in öffentlichem Eigentum oder Baulandsicherungsmodelle nötig (s. Kap.3.8 und 3.9).

Ein denkbare Modell ist auch die baurechtliche Verpflichtung, bei Mehrwohnungsbauten ab einer bestimmten Größe (z.B. 5 Wohneinheiten) einen zu definierenden Anteil der Nutzfläche (z.B. 30%) zu Förderungskonditionen samt Preislimit zu errichten. Die lokalen Gegebenheiten müssten freilich berücksichtigt werden. Die Gemeinden sollten den Anteil in einer landesrechtlich vorgegebenen Bandbreite wählen können. Das anzuwendende Preislimit sollte sich an den lokalen Verkehrswerten orientieren (z.B. Verkehrswert im Durchschnitt der vorangegangenen 5 Jahre -20%). Dies wäre unschwer umsetzbar, da alle Transaktionspreise über die Verbücherung statistisch erfasst, bislang aber nicht ausgewertet werden. Bei der Vergabe solcher Wohnungen sollten ansässige, vor Ort arbeitende oder pflegende Haushalte bevorzugt werden.

3.4.4 MEHR OPTIONSWOHNUNGEN IN BALLUNGSGBIETEN

In Gunstlagen bauen Gemeinnützige vermehrt freifinanziert. Solche Wohnungen unterliegen zwar weiterhin dem Kostendeckungsprinzip des WGG, sind aber dennoch in einer anderen Preisklasse als gefördertes Eigentum. Dieser Trend ist zu hinterfragen. Gerade für junge Haushalte eignen sich Kaufoptionswohnungen besonders gut, um zu leistbaren Konditionen Eigentum zu begründen. Die Salzburger Mietwohnungsförderung kommt fast ohne Eigenmittel der Bewohner aus. Dadurch entfällt der WGG-rechtliche Anspruch auf eine Kaufoption. Es verbleiben raumordnungsrechtliche Verpflichtungen im Zuge des Erwerbs der Liegenschaften, der Widmung oder der Baubewilligung. Es sollten alle diese Möglichkeiten ausgelotet werden, um die Zahl an Kaufoptionswohnungen stark zu erhöhen, vor allem in den zentralen Orten und mit Zielrichtung auf junge Wohnungskunden.

3.4.5 ERHÖHUNG DES ANTEILS AN OPTIONSNUZERN

Der Anteil an Haushalten, die eine bestehende Kaufoption ziehen, liegt in Salzburg mit ca. 50% über dem österreichischen Durchschnitt von ca. 30% (GBV Verbandsstatistik), mit einer großen Bandbreite

zwischen einzelnen Gemeinnützigen, Lagen und Gebäudetypologien (IIBW, 2009). Angesichts der Vorteile der Eigentumsbegründung für den begünstigten Haushalt spricht viel dafür, Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils zu treffen. Geeignete Maßnahmen sind Fixpreise bei Mietvertragsabschluss, die Unterstützung der Mieter bei der Finanzierung und Information.

Die Preisvorschriften des WGG beim Ziehen einer Kaufoption sind so offen gefasst, dass innerhalb einer Bandbreite von den einzelnen GBV sehr unterschiedliche Kaufpreise angeboten werden, die bis zum Verkehrswert reichen können (§ 15d WGG i.V.m. §§ 23 [4c] und 39 [30]; S. IIBW, 2009. S. 50 ff.). Die WGG-Bestimmungen werden vielfach so interpretiert, dass der Kaufpreis erst zum Zeitpunkt der Angebotslegung festzulegen ist, also frühestens 5 (früher 10) Jahre nach Abschluss des Mietvertrags. Dies führt auf Kundenseite häufig zu Irritation und Enttäuschung, wie im Sommer 2022 in Salzburg durch entsprechende mediale Berichterstattung wahrnehmbar war.

In Salzburg einigte sich die Wohnbauförderung mit den Gemeinnützigen Bauvereinigungen, den Kaufpreis einer Optionswohnung bei 88% des Verkehrswerts festzulegen. In urbanen Gebieten führt das zu Kaufpreisen, die beträchtlich über den Errichtungskosten liegen. In peripheren Lagen liegt demgegenüber der Verkehrswert teilweise unter dem Sachwert. Nachdem Gemeinnützige nicht unter den eigenen Kosten verkaufen dürfen, ist der Sachwert anzuwenden, was auch hier zu geringen Übereignungsraten führt. Weit transparenter und ein effektiver Beitrag zu leistbarem Eigentumserwerb wäre, wenn, nach dem Vorbild der Einigung auf einheitliche Kaufpreise, schon im Mietvertrag ein Fixpreis angegeben würde. Dies scheint wirtschaftlich machbar und rechtskonform, sofern auf variable Verzinsung der Fremdmittel verzichtet und eine Bindung an einen geeigneten Index vorgesehen wird (VPI oder Baukosten-/Baupreisindex). Zu klären ist, zu welchem Zeitpunkt der Fixpreis gilt, die Kaufoption kann nach 5/10/15 Jahren angeboten werden. Zahlreiche GBV wenden diese Möglichkeit an. In einzelnen Bundesländern wird eine solche Vorgangsweise als Förderungsvoraussetzung normiert.

3.5 REFORMANSÄTZE BEI SANIERUNGSFÖRDERUNG UND ÖKOLOGIE

Eine Stärke des aktuellen Systems der Wohnbauförderung sind die starken Lenkungseffekte hinsichtlich ökologischer Standards durch hoch dotierte Zuschlagspunkte. Dennoch kann Reformpotential, besonders in Hinblick auf die Sanierungsförderung, identifiziert werden.

3.5.1 SALZBURGER KLIMA UND ENERGIE STRATEGIE

Die Salzburger Landesregierung veröffentlichte im März 2021 den Masterplan Klima+Energie 2030, der in die Klima- und Energiestrategie Salzburg 2050 eingebettet ist (Abbildung 27). Laut dem Masterplan sollen die THG-Emissionen bis 2030 halbiert und der Anteil erneuerbarer Energie auf 65% des Gesamtenergiebedarfs erhöht werden. Zusätzlich soll Strom zu 100% erneuerbar produziert und das Warmwasser zu 100% solar erzeugt werden. Der Sektor Gebäude soll seine Emissionen im Vergleich zu 2020 auf 235.000 t Co² Äquivalent halbieren.

Gebäude sind ein Schlüsselsektor nicht nur für die Erreichung der Klimaziele, sondern auch für den Erhalt von Biodiversität, den Schutz von Landschaft und andere ökologische Zielsetzungen. Um die Ziele des Masterplans 2030 zu erreichen, werden acht Maßnahmen angeführt, wovon vier eine Schnittmenge zu dieser Studie aufweisen:

- **Phase-Out Ölkessel:**

Bis 2030 sollen 26.000 Ölkessel ersetzt werden, was mit einer jährlichen Emissionsreduktion von 184.000 t CO_{2eq} beziffert wird. Der Förderbedarf wird mit € 15 Mio. jährlich veranschlagt, neben dem

Umstieg von fossilen auf erneuerbare Energiesysteme soll die Energieberatung intensiviert und Haushalte mit geringem Einkommen unterstützt werden.

- Fernwärmestrategie Salzburg:

Durch den Ausbau der Fernwärme bei gleichzeitiger Reduktion des Erdgaseinsatzes sollen jährlich 40.000 t CO_{2eq} eingespart werden. Dies soll durch Energieraumplanung und eine Novellierung des Baurechts ermöglicht werden.

- Ausbau erneuerbarer Strominfrastruktur:

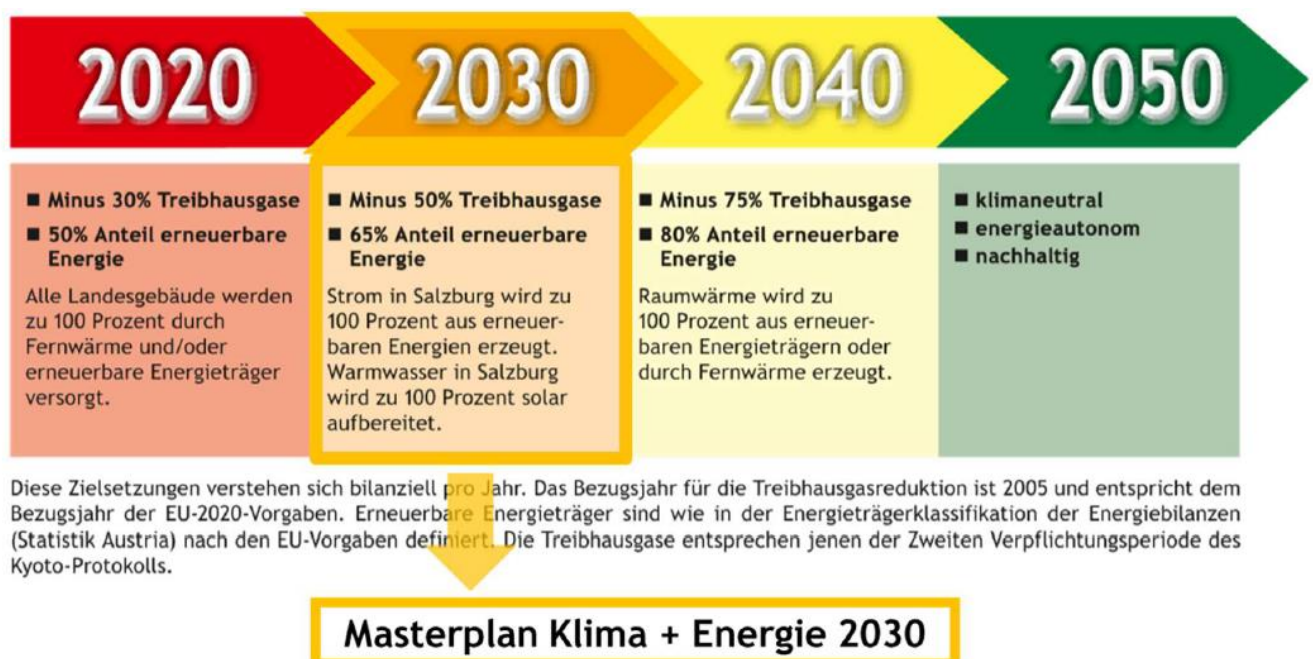
Mit 500 GWh Ausbauleistung bis 2030 kommt der Photovoltaik fast die Hälfte des zu erzielenden Gesamtausbaus zu. Insgesamt soll die erneuerbare Stromproduktion bis 2030 um 1.050 GWh gesteigert werden, jährliches Fördervolumen: € 10 Mio.

- Unterstützung der Gemeinden bei der Entwicklung zukunftsfähiger Raumstrukturen:

Durch diese Maßnahmen soll der Bodenverbrauch sinken. Baulandmobilisierende Instrumente und Nachverdichtung sollen forciert werden (Land Salzburg 2021, S. 3-17).

Unverständlich ist, dass thermische Sanierungen in diesem Masterplan unerwähnt bleiben. Die gesetzten Ziele sind ambitioniert, müssen aber noch gesteigert werden. Die Umstellung der etwas über 20.000 gasbeheizten Wohnungen im Land (Statistik Austria MZ) war zum Zeitpunkt der Erstellung des Masterplans noch kein Thema, kommt nun aber als Herausforderung hinzu. Außerdem konnten die Emissionen seit dem Referenzjahr 2016 nicht den Annahmen gemäß reduziert werden. Der Zielpfad wird somit noch steiler. Spätestens mit der Covid-Pandemie ist auch klar, dass es nicht nur um umwelt- und energiepolitische, sondern zusätzlich auch um sozialpolitische Zielsetzungen geht. Allenthalben wird die Umsetzbarkeit des Masterplans in Zweifel gezogen (Kok 2021, S. 69; Baumann et al., 2021, S. 54). Stärkere Bemühungen und verschärfte Maßnahmen in allen Bereichen der Landespolitik sind unvermeidlich. Der Wohnhaussanierung wird dabei zweifellos eine Schlüsselrolle spielen.

Abbildung 27: Klima- und Energiestrategie Salzburg 2050 mit Masterplan Klima+Energie 2030



Quelle: Land Salzburg 2021, S. 3.

3.5.2 ERHALT, ERSATZNEUBAU, RÜCKWIDMUNG

Viele ältere Bauten sind in einem technischen Zustand, der eine Sanierung kaum noch rechtfertigt. Noch steht kein Instrument zur Verfügung, um in einer umfassenden Bewertung ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Aspekte eindeutig zu klären, ob in solchen Fällen ein Abbruch mit Ersatzneubau oder Sanierungen in unterschiedlicher Tiefe vorteilhafter ist. Einzelne entscheidungsrelevante Rahmenbedingungen zeichnen sich aber ab.

Bei baufälligen Mehrwohnungsbauten spricht viel für Ersatzneubau, wenn die Nachverdichtungspotenziale groß sind. Unzulängliche Raumhöhen und Schallschutz sind nicht sanierbar. Demgegenüber sollte das Pendel in Richtung Sanierung ausschlagen, wenn ältere Gebäude, z.B. historische Werkswohnungen, ortsbildprägend sind. Bei größeren Siedlungen spricht viel für eine Kombination aus Erhalt und Ersatzneubau.

Bei älteren Eigenheimen v.a. in dezentralen Lagen steht eine solche Entscheidung noch öfter an. Von den etwa 122.000 Eigenheimen in Salzburg (Wohnungen in Gebäuden mit 1-2 Wohneinheiten; 2021) sind rund 34.000 ohne Hauptwohnsitz. Diese 28% mögen exorbitant hoch erscheinen, liegen aber dennoch unter dem Bundesdurchschnitt von 31%. Der überwiegende Teil davon sind reguläre Nebenwohnsitze oder Ferienhäuser. Viele aber sind Bauten am Ende ihrer technischen Lebensdauer, die deswegen oder wegen ihrer peripheren Lage nicht mehr marktgängig sind. In solchen Fällen spricht einiges für einen Abbruch. Solche Fälle könnten zum Anlass genommen werden, gleichzeitig frühere raumordnerische Sünden zu heilen, indem den Eigentümern eine Förderung angeboten wird, wenn sie gleichzeitig mit dem Abbruch einer Rückwidmung in Grünland zustimmen. Ein solches Angebot könnte auch Senior:innen in desolaten Eigenheimen gemacht werden, verbunden mit einer Wohnalternative in betreubarem Wohnen.

3.5.3 ATTRAKTIVIERUNG DER SANIERUNGSFÖRDERUNG

Wie in Kap. 2.2.2 (S. 19) dargestellt, lag die geförderte Sanierungsrate 2021 bei etwa 0,6%, während sich die nicht-geförderten Maßnahmen auf etwa 1,0% summieren. Von diesen etwa 1,6% ausgehend sollte zeitnah eine Gesamtsanierungsrate von zumindest 2,5% erreicht werden (IIBW&Umweltbundsamt, 2021). Wie in Kapitel 2.7 (S. 35) ausgeführt, wurden die Förderbeträge für Sanierungen 2022 stark angehoben, was eine Verfunffachung der Förderanträge zur Folge hatte. Dieses Niveau gilt es administrativ zu bewältigen und dauerhaft zu halten.

Bei der Weiterentwicklung der Sanierungsförderung sollten folgende Rahmenbedingungen berücksichtigt werden:

- Höhere Fördersätze sind die eine Sache, die Anpassung nicht-finanzieller Maßnahmen die andere (S. IIBW et al., 2022). Dies betrifft etliche Maßnahmen in Bundeskompetenz (Mietrecht, Steuerrecht), aber auch etliche in Landes- und Gemeindekompetenz. Viele davon sind in dieser Studie angesprochen. Nur der effiziente Mix von Maßnahmen wird die notwendigen Wirkungen entfalten.
- Vielversprechend sind neue Zugänge zu Gesamtsanierungen, bei denen thermische Maßnahmen nur in jenem Ausmaß durchgeführt werden, dass eine Umstellung auf Wärmepumpe technisch machbar ist. Sie erfordern Gebäudesimulationen. Der große Vorteil sind vergleichsweise geringe Kosten einer Dekarbonisierung. Zu beachten ist eine qualifizierte Sanierungsbegleitung, um Anwendungsfehler im Betrieb und damit einhergehende Ineffizienz zu verhindern (s. Kap. 3.5.6). Der Zugang eignet sich für Eigenheime und Mehrwohnungsbauten.
- Die Definition der förderbaren Sanierungskosten sollte überprüft werden, etwa hinsichtlich der Anerkennung von Vorlauf- und Begleitkosten.

- Die Anreize für Nachverdichtungen sollten deutlich verstärkt werden, ggf. in Form einer eigenen Förderungsschiene.
- Die Dekarbonisierung und Ökologisierung der Eigenheime hat die mit großem Abstand größten Potenziale innerhalb des Gebäudesektors. Entsprechend energisch sollte deren thermisch-energetische Sanierung vorangebracht werden.
- Der Bund bietet großzügige Sanierungsförderungen an, die kumulativ mit den Förderungen des Landes in Anspruch genommen werden können. Dieses Angebot sollte proaktiv berücksichtigt werden.
- Die Problematik der stark gestiegenen Sanierungskosten sind in Kap. 3.7 (S. 60) angesprochen.
- Die bestehende Förderung in Form verlorener Zuschüsse könnte um die Möglichkeit der Gewährung eines verzinslichen Förderungsdarlehens ergänzt werden. Insbesondere für Haushalte mit geringem Einkommen kann dies die Durchführung umfassender Sanierungen ermöglichen.

3.5.4 MEHR GROßSANIERUNGEN

Von 2018 bis 2020 gab es fast keine Großsanierungen von geförderten Mietwohnbauten. Diese sind nicht nur aus ökologischen, sondern insbesondere auch aus sozialpolitischen Gründen wichtig. Denn die betroffenen Altbauten mit häufig schlechter baulicher und thermisch-energetischer Qualität werden fast ausschließlich von Haushalten mit geringem Einkommen bewohnt. Beispiele sind die Wohnsiedlungen Bessarabierstraße, Marx-Reichlich-Straße und Teile der Göthesiedlung. Sie haben zwar niedrige Mieten, aber hohe Energiekosten, die nicht von der Wohnbeihilfe abgedeckt werden und daher von den Mieter:innen selbst in voller Höhe zu bezahlen sind (vgl. Kapitel 3.6.2, S. 57). Es geht aber auch um Lebensqualität und Gesundheit (Kok 2021, S. 43-44). Ein positives Beispiel ist der sanierte Teil der Göthesiedlung. Hier wurden die Wohnungen thermisch saniert und bei der Sanierung um Loggias erweitert. Die Wirtschaftlichkeit solcher Großsanierungen ist sehr angespannt. Mieterhöhungen sind von den Bestandsmieter:innen oft kaum zu bewältigen. Es sollte gleichzeitig vermieden werden, dass Mieter:innen mit geringem Einkommen in andere unsanierte Wohnungen verdrängt werden. Eine Anpassung der Fördersätze sollte geprüft werden.

3.5.5 BESEITIGUNG VON DOPPELGLEISIGKEITEN

In Salzburg gibt es zur Förderung von Sanierungsmaßnahmen zwei parallellaufende Systeme: Die Wohnbauförderung und Energieförderungen. Während die Wohnbauförderung ein Sanierungsvorhaben ganzheitlich betrachtet und die Höhe der Förderung von der energetischen Wirkung abhängt, fördern Energieförderungen einzelne Maßnahmen mit Pauschalbeträgen.

Energieförderungen gelten in ihrem administrativen Aufwand für Antragssteller als überschaubar und können bereits vor Umsetzung einer Maßnahme beantragt werden. Die rechtsverbindliche Förderzusage erfolgt ebenso im Vorhinein, die konkrete Fördersumme und zu finanzierende Restkosten sind also bereits vor der Umsetzung des Vorhabens transparent darstellbar. Für die Beantragung der Förderung ist kein Energieausweis notwendig. Aufgrund des geringen bürokratischen Aufwands und der vorhandenen Planungssicherheit werden Energieförderungen von Professionisten gerne empfohlen und von Haushalten stark nachgefragt. Dies erklärt die hohe Nachfrage trotz deutlich geringerer Fördersätze als die Wohnbauförderung.

Im Rahmen der Wohnbauförderung sind Fördersätze von bis über 50% der anerkannten Sanierungskosten möglich. Die ökologischen Lenkungseffekte sind stark (s. Kap. 2.7.3, S. 36). Verschiedene Gründe sind für die dennoch vergleichsweise geringe Inanspruchnahme identifizierbar: Diskontinuität der Instrumente, bürokratischer Aufwand, verpflichtender Energieausweis, unzulängliche Information durch die ausführenden Gewerke, die sich aufgrund der häufigen Änderungen im Verfahren der Antragstellung und der komplexen Zusammensetzung der Förderung schlichtweg nicht auskennen. Statt-

dessen wird auf die einfach zu handhabende und seit vielen Jahren beständige Energieförderung zurückgegriffen. Die Wohnbauförderung kann erst nach Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen beantragt werden. Bis dahin gibt es auch keine verbindliche Förderzusage, die für die Einbeziehung in einen Finanzierungsplan notwendig wäre (s. Kap. 3.4.2, S. 50).

Durch die doppelgleisigen Fördersysteme verliert das Land Lenkungspotential und Fördernehmer nehmen (wissentlich oder unwissentlich) geringere Fördersätze in Kauf. Eine Zusammenführung der Systeme unter Nutzung der jeweiligen Vorteile verspricht Effizienzpotenziale.

Doppelgleisigkeiten besteht auch zwischen Landes- und Bundesförderungen, nämlich die durch die KPC abgewickelten Förderschienen Sanierungsinitiative, „Raus aus Öl und Gas“-Bonus und „Sauber Heizen für alle“. Diese Maßnahmen können i.A. kumulativ zu den Landesförderungen in Anspruch genommen werden. Die doppelte Antragstellung ist aber anspruchsvoll.

Abhilfe könnte mit einer Rückkehr zu einem zentralem Fördersystem geschaffen werden. In der Vergangenheit wurden die Salzburger Energieförderungen durch die KPC abgewickelt. Die Rückkehr zu einer öffentlich ausgeschriebenen, privatwirtschaftlich ausgeführten Abwicklung aller Förderungsschienen in der Sanierung verspricht Potenziale

3.5.6 SANIERUNGSBERATUNG, SANIERUNGSBEGLEITUNG

Die bestehende und kostenlose Energieberatung Salzburg erfüllt derzeit eine Gate-Opener Funktion zum Thema Gebäudesanierung, v.a. im Bereich der Eigenheime. Im Rahmen der Beratung wird ein dem Energieausweis ähnliches Beratungsprotokoll inkl. Sanierungskonzept erarbeitet. Das Sanierungskonzept beinhaltet zwei Szenarien: Im ersten Szenario werden die vom Kunden, der Kundin beabsichtigten Sanierungsmaßnahmen und den damit verbundenen Wirkungen und Kosten abgebildet. Ein zweites Szenario erstellt voll automatisch und passgenau das wirtschaftlich und ökologisch sinnvollste Sanierungskonzept für das jeweilige Gebäude. Das Sanierungskonzept kann daher bei der weiteren Planung und Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen als Leitfaden herangezogen werden. Das Sanierungskonzept wird von Banken auch als Taxonomie-tauglich eingestuft. 2022 wurden von der Energieberatung ca. 5.000 Beratungen durchgeführt. Die Energieberatung befindet sich mit diesem Wert an ihrer personellen Kapazitätsgrenze. Für 2023 werden über 10.000 Beratungsanfragen erwartet.

Diese Beratung samt Sanierungskonzept ist ein innovativer Ansatz, der allerdings auch einige Schwächen aufweist. Die Niederösterreichische Energieberatung (eNu), die mit demselben Softwaretool arbeitete, ist wieder davon abgegangen, weil in der äußerst knapp bemessenen Zeit von 2 h pro Beratungsfall vielfach irreführende Ergebnisse erzielt werden. Es besteht die Ansicht, dass sich das Tool bei entsprechender Weiterentwicklung für eine erste Orientierung eignet. Für ein profundes Sanierungskonzept ist etwas mehr Beratungszeit nötig. Dies ist in der bestehenden Praxis in Salzburg machbar, da die Energieberatung wiederholt in Anspruch genommen werden kann.

Eigenheimbesitzer sind typischer Weise aber auch mit der Abwicklung von umfassenden Sanierungen überfordert. Einzelbauteilmaßnahmen wie Fenster- oder Heizungstausche funktionieren gut, da nur ein Gewerk betroffen ist, eine Kosten- und Fertigstellungsgarantie besteht und die Maßnahme in wenigen Tagen erledigt ist. Umfassende Sanierungen bergen demgegenüber umfangreiche Risiken und dauern lange. Im Rahmen eines Projekts für die Niederösterreichische Wohnbauforschung entwickelt das IIBW z.Z. das Konzept eines Sanierungsscoachs samt entsprechenden Fördermöglichkeiten (s. IIBW, 2023).

3.6 REFORMANSÄTZE BEI DER SUBJEKTFÖRDERUNG

3.6.1 ZUSAMMENFÜHRUNG SOZIALUNTERSTÜTZUNG UND WOHNBEIHLFE

Wie in Kapitel 2.8 (S. 36) ausgeführt, harmonisieren Sozialunterstützung und Wohnbeihilfe bei Erstanträgen nicht sonderlich gut, es entstehen hoher bürokratischer Aufwand und zahlreiche Nachteile für die Antragsteller:innen. Die Zusammenführung der beiden Unterstützungssysteme wird bereits seit Langem diskutiert. Die Zusammenführung der Wohnbeihilfe mit der Sozialhilfe nach dem Vorbild der Steiermark würde zu weniger bürokratischem Aufwand, zu schnellerer und treffsicherer Unterstützung für Bezieher:innen und dadurch vermutlich zu einer höheren Take-up Rate führen.

2018 wurde die Zusammenlegung von der Landesregierung in Angriff genommen und unter dem Namen *Wohngeld Neu* fertig ausverhandelt. Dann reformierte die damalige ÖVP-FPÖ Bundeskoalition das Mindestsicherungsgesetz und ersetzte es durch das neue Sozialhilfe-Grundsatzgesetz. Durch die Reform wurden wesentliche Rahmenbedingungen der Sozialhilfe verändert, wodurch das ausverhandelte Wohngeld Neu hinfällig war. Seither wurde kein neuerlicher Versuch unternommen die beiden Systeme zusammenzuführen.

Tatsächlich bestehen erhebliche Hürden: Die Finanzierung erfolgt etwa aus unterschiedlichen Gesetzesmaterien, die von Landesrät:innen mit verschiedener Parteizugehörigkeit verwaltet werden. Das Salzburger Sozialunterstützungsgesetz basiert zusätzlich auf dem Bundes Sozialhilfe-Grundsatzgesetz (SHG 2019) und ist damit von der Bundesgesetzgebung abhängig. Auch der mögliche Ausschluss bisheriger Bezieher:innen ist ein Risiko.

Bis eine Vereinheitlichung neuerlich angegangen wird, gibt es auch im bestehenden System Optimierungspotential: Vergleichsweise einfach und vielversprechend wäre die weitgehende Vernetzung der EDV-Systeme von Wohnbeihilfe und Sozialhilfe mit einer automatischen Meldung bei der jeweils anderen Stelle im Falle von entsprechenden Eingriffen. Insgesamt verspricht eine verstärkte Digitalisierung Effizienzpotenziale, etwa bei der Nutzung von Datenschnittstellen zum Zentralen Melderegister und zur Sozialunterstützungs-Datenbank. Dies könnte zu einer Reduktion des bürokratischen Aufwands führen und die Bearbeitungszeit verkürzen. Auch eine Revision der Abläufe unter Suffizienz-Gesichtspunkten könnte zu einer Reduktion der umfangreich benötigten Unterlagen führen. Dies würde wiederum den bürokratischen Aufwand reduzieren und die Antragstellung erleichtern. Positiv hervorzuheben ist, dass Ansuchen um Wohnbeihilfe mittlerweile auch elektronisch gestellt werden können. Bei bestimmten Fallkonstellationen ist dadurch auch eine automatische Bearbeitung ohne Eingriff des Sachbearbeiters denkbar.

3.6.2 MAßNAHMEN GEGEN ENERGIEARMUT

Energiearmut ist ein gesellschaftliches Problem, das auch in Salzburg immer mehr Menschen betrifft. Durch die Covid- und Ukraine Krise und die sich daraus ergebende Teuerung hat die Bekämpfung von Energiearmut und ihrer Ursachen deutlich an Dringlichkeit zugelegt, einerseits durch Einkommensausfälle und -verluste, andererseits durch sprunghafte Energiekostensteigerungen.

Der aktuell (14.12.2022) von der Bundesregierung beschlossene Wohn- und Heizkostenzuschuss im Ausmaß von € 500 Mio. soll gemäß dem Bevölkerungsschlüssel auf die Länder aufgeteilt werden. Das macht für Salzburg über € 31 Mio. aus. Es wird empfohlen, diese substanziellen Mittel gleichermaßen in kurzfristige Interventionen und strukturelle Maßnahmen wie unten beschrieben fließen zu lassen.

Von Energiearmut betroffene Haushalte können folgendermaßen charakterisiert bzw. identifiziert werden:

- Übermäßig hohe Energiekosten im Vergleich zum Einkommen;
- Sehr geringe Energiekosten, da sie den Energiekonsum aus finanziellen Gründen einschränken;
- Wohnungen können aus finanziellen Gründen nicht angemessen warmgehalten werden;
- Zahlungsrückstände bei Strom und/oder Gas;
- Es werden ineffiziente Energiequellen verwendet bzw. wird in thermisch ineffizienten Gebäuden gewohnt; Notwendige Dekarbonisierungsinvestitionen (Heizkesseltausch, Fenstertausch, umfassende thermische Sanierung u.a.) können nicht aus eigenen Mitteln bestritten werden.

Eine gängige Methode, um Haushalte mit geringem Einkommen zu quantifizieren, ist die Armutsgefährdungsschwelle, die mit 60% des Medianeinkommens definiert ist. Sie lag für Ein-Personen Haushalte 2021 bei € 1.371 (EU SILC), einem Wert, der angesichts der hohen Inflationsrate kaum noch aussagekräftig ist. Seit den inflationsstarken Monaten 2022 übersteigen bei 35% aller österreichischen Haushalte die Konsumausgaben das Haushaltseinkommen, bis dahin waren das nur 25% (Fiskalrat, 2022, S. 2). Mittlerweile sind also auch Bevölkerungsteile, die bisher der Mittelschicht zuzuordnen waren, von Armut gefährdet.

Um dieser heterogenen und wachsenden Zielgruppe wirkungsvolle Angebote bieten zu können, braucht es eine entsprechend große, niederschwellige Produktpalette. Bei bestehenden und neuen Maßnahmen bestehen Unterschiede hinsichtlich Intention und Finanzierung: Die Instrumente des Bundes, der Länder, z.T. der Gemeinden und der Energieversorger basieren auf gesetzlichen Aufträgen und werden mit Steuergeldern finanziert bzw. auf die Kund:innen oder Beitragszahlende umgelegt. Die Instrumente der Sozialhilfeorganisationen dienen dazu, den Vereinszweck (v.a. Armutsbekämpfung und Krisenhilfe) zu erfüllen und werden vorwiegend durch Spendengelder finanziert. Soziale Nothilfen für Krisensituationen bieten nur kurzfristige individuelle Lösungen, können aber keine strukturellen Veränderungen bewirken. Dennoch sind Krisenhilfen wichtige Maßnahmen für Haushalte mit niedrigem Einkommen, um den Zeitraum bis zur Implementierung von strukturellen Maßnahmen zu überbrücken.

a) Kurzfristige Interventionen

Kurzfristige Interventionen zielen auf die rasche finanzielle Entlastung von Haushalten ab. Insbesondere einkommensschwache Haushalte, die kaum über Ersparnisse verfügen, benötigen solche finanziellen Entlastungen, da sie andernfalls unvorhergesehene Rechnungen, etwa Jahresabrechnungen von Energie- oder Betriebskosten, nicht bedienen können. Im Falle einer Zahlungsunfähigkeit entstehen zusätzliche Kosten (Mahngebühren, Anwalts- Gerichtskosten, Inkasso Gebühren) und es drohen die Abschaltung der Strom und Wärmeversorgung, im Extremfall gar der Wohnungsverlust mit einhergehender Wohnungslosigkeit. Um diese Abwärtsspirale (und damit einhergehend hohe Folgekosten für den Sozialstaat) zu verhindern, braucht es ausreichend Mittel und Angebote von kurzfristigen Unterstützungsleistungen.

Das Land Salzburg hat an kurzfristigen Interventionen den jährlichen Heizkostencheck und die Landeshilfe als finanzielle Unterstützung im Repertoire. Der Heizkostencheck kann von Jänner bis Mai beantragt werden und richtet sich an Haushalte mit einem Einkommen unter der Ausgleichszulage. 2022 betrug der Zuschuss einmalig € 180, für das Jahr 2023 soll dieser Betrag erhöht werden. Neben der Erhöhung sollte auch die Ausweitung des Kreises der Begünstigten durch eine Anhebung der Einkommensgrenzen erwogen werden. Die Salzburger Landeshilfe zielt darauf ab, Salzburger:innen in unverschuldeten Notlagen schnell und unbürokratisch zu unterstützen. In der Praxis bewährt sich die Landeshilfe, da ein breites Spektrum an Notlagen abgedeckt werden kann. Zusätzlich gibt es kommunale und zivilgesellschaftliche Unterstützungsangebote, etwa durch diverse Fördertöpfe, die von der Caritas Salzburg verwaltet werden.

b) Strukturelle Maßnahmen

Der Nachteil von kurzfristigen Interventionen liegt in der kurzen Halbwertszeit: spätestens bei der nächsten Jahresabrechnung wird von Haushalten mit geringem Einkommen erneut finanzielle Unterstützung benötigt werden. Aus diesem Grund sind Angebote und Instrumente für strukturelle Verbesserungen für einkommensschwache Haushalte wichtig. Diese Maßnahmen können etwa Beratungsangebote, regelmäßige Zuschüsse oder Förderungen in Energiesparmaßnahmen umfassen. Ziel dieser Maßnahmen ist es, entweder gegen Überlastung der Haushaltsbudgets durch Ausgaben für Energie vorzugehen oder finanzielle Überlastung durch Investitionen in die Dekarbonisierung und Energieeffizienz der Gebäude zu vermeiden. Folgende Maßnahmen haben das Potential für strukturelle Verbesserungen:

▪ Integration der Energiekosten in die Subjektförderung

Die Energiekosten machen einen steigenden Anteil an den Wohnkosten aus, werden bislang aber in der Subjektförderung nicht berücksichtigt. Dies hat für Haushalte mit geringem Einkommen mitunter drastische Folgen. Der Heizkostenzuschuss hat als Einmalzahlung nicht das Potential, strukturelle Verbesserungen zu bewirken. Besser wäre die Einbeziehung der Energieausgaben in die Berechnung der Subjektförderung (Wohnbeihilfe).

Bei einer allfälligen Implementierung sollte darauf geachtet werden, Fehl-Incentives wie beim Salzburger Sozialunterstützungsgesetz (SUG) zu vermeiden. Dort ist die finanzielle Unterstützung in die Bereiche Lebensunterhalt und Wohnbedarf aufgegliedert. Der Lebensunterhalt ist ein festgelegter Betrag, der allen Berechtigten zur Deckung des täglichen Bedarfs zusteht. Beim Wohnbedarf handelt es sich um einen bedarfsabhängigen Betrag, der regional gedeckelt ist und in dem neben den Wohn- auch die Energiekosten inkludiert sind. Dies hat zur Folge, dass begünstigte Haushalte keinen Anreiz haben, den Energieverbrauch zu senken, Mehrkosten durch höhere Energiekosten werden bis zum Höchstbetrag vom Sozialamt übernommen. Auch die im Sommer 2022 auf Bundesebene beschlossenen „Strompreisbremse“ entlastet den Großteil der Bezieher:innen von Sozialunterstützung daher nicht.

Geringverdienende Haushalte haben aufgrund ihres eingeschränkten Konsum- und Mobilitätsverhaltens einen weit unterdurchschnittlichen Energieverbrauch. Aufgrund dessen sollte eine neu konzipierte Beihilfe statt negativer positive Anreize für energiesparendes Verhalten setzen. Ein Ansatz könnte ein jährlicher Energiesparbonus sein, den Haushalte mit unterdurchschnittlichem Verbrauch erhalten. Alternativ könnte, analog zur Bundes-Strompreisbremse, nur ein gewisser Anteil der Energiekosten bezuschusst werden. Das Zusammenspiel mit anderen Bundes- und Landesförderungen, etwa der bereits erwähnten Strompreisbremse, sollte in die Konzeption einbezogen werden. Doppel- und Überförderungen durch eine Kombination unterschiedlicher Unterstützungsmaßnahmen sollten vermieden werden. Bei der Förderungsgestaltung muss sichergestellt werden, dass Anreize zum Stromsparen für alle Haushalte bestehen bleiben und Energiekosten nicht pauschal zu 100% übernommen werden.

▪ Maßnahmen betreffend Wohnklima in Hitzeperioden

Um dem zunehmenden Wildwuchs von energieintensiven Klimageräten in Wohnungen entgegenzuwirken, ist für Haushalte mit geringem Einkommen eine energieeffiziente Verschattungsförderung anzudenken. Konkret soll dabei Erwerb und Montage von Verschattungssystemen (z.B. Außenjalousie, Rollos) unterstützt werden. Zu beachten ist, dass die Förderung nicht nur Eigentümer:innen sondern auch Mieter:innen offen steht. In den Förderbedingungen könnte der grundsätzliche Verzicht auf Klimageräte festgeschrieben werden.

c) Flankierende Maßnahmen

Folgende Maßnahmen außerhalb der Wohnbauförderung haben strukturelles Veränderungspotential:

▪ Etablierung von kombinierter Energie- und Sozialberatung

Die kombinierte Energie- und Sozialberatung vereint sozialarbeiterische mit energieberaterischen Beratungsinhalten. Durch zielgruppenspezifisch aufbereitete Informationen zum Thema Energie und Energie-sparendem Verhalten und eigens entwickelten Methoden werden nachhaltige Verhaltensänderungen angestrebt. Durch das aufsuchende und begleitende Beratungsangebot werden Lernprozesse angeregt, durch die langfristig das Bewusstsein für effektive, effiziente und suffiziente Energienutzung geschaffen und anfallende Energiekosten der beratenen Haushalte reduziert werden.

Das Instrument einer kombinierten Energie- und Sozialberatung ist für Mieter:innen mit Wohnbeihilfebezug eine wichtige Ergänzung des bestehenden Angebots, da die Salzburger Energieberatung auf bauliche Einsparungspotentiale spezialisiert ist und daher fast ausschließlich auf Haus- und Wohnungsbesitzer:innen abzielt. Das kombinierte Beratungsangebot fokussiert hingegen auf Einsparungspotentiale durch Verhaltensänderungen (Kok, 2021, S. 191-121).

▪ Weitere Maßnahmen:

Weitere Maßnahmen, die zur strukturellen Verhinderung von Energiearmut beitragen können, sind:

- Bessere Vernetzung von Energieberatern mit Sozialorganisationen.
- Überarbeitung und Verschränkung der Ausbildungsmodule von Energieberater:innen und Sozialarbeiter:innen.
- Aufstockung der Mitarbeiter:innen im Sozialbereich, um eine intensivere Betreuung zu ermöglichen.
- Dialog über eine Erhöhung der Mitwirkung der Energieversorger intensivieren (z.B. Einrichtung von Ombudsstellen).
- Erhöhung von Transparenz und Verständlichkeit von Energie-Abrechnungen (insbes. Fernwärme).

3.7 MAßNAHMEN GEGEN HOHE GRUND- UND BAUKOSTEN

Gemäß der Immobilienpreisstatistik der Statistik Austria lagen die Kosten für Baugrundstücke in Salzburg 2021 beim Dreifachen des Bundesdurchschnitts. In Tirol liegen sie etwa gleichauf. In Vorarlberg und Wien sind sie noch einmal so teuer. Seit 2015 sind sie jährlich um durchschnittlich über 7% gestiegen, besonders stark in den Bezirken Zell am See (um fast 18%) und Salzburg-Umgebung (ca. 13%). Demgegenüber stagnierten sie in St. Johann. Je nach Lage streuen die Grundkosten stark. Gewerbliche Bauträger zahlen im urbanen Mehrwohnungsbau bis zu 1000 €/m² Wohnnutzfläche. Der Anteil der Grundkosten am Immobilienpreis ist relativ konstant (Klien&Arnold, 2022, S. 53-57).

Die Baukosten liegen in Salzburg gem. Klien&Arnold (2022, S. 48-53) um 13% über dem Österreich-durchschnitt, im großvolumigen Wohnbau sogar um +21%. Daran hat sich mit dem massiven Kostenauftrieb ab 2021 wohl wenig geändert (s. Kap. 1.3, S. 12). Auffallend ist vor allem der große Unterschied zu den Baukosten im benachbarten Oberösterreich.

Gründe für das hohe Niveau der Baukosten in Salzburg sind eingeschränkter Wettbewerb, relativ geringe Losgrößen, hohe architektonische und technische Standards. Der aktuelle und voraussichtlich auch 2023 anhaltende Preisauftrieb wurde zuerst durch massiv gestiegene Materialkosten, ab 2022 durch massiv gestiegene Energiekosten und Arbeitskräftemangel sowie ab 2023 zusätzlich durch inflationsbedingte Lohnanpassungen getrieben.

Maßnahmen zur Beeinflussung der Grund- und Baukosten durch die öffentliche Hand sind beschränkt, aber durchaus vorhanden:

3.7.1 RAUMORDNERISCHE MAßNAHMEN

Die in Salzburg praktizierten Baulandsicherungsmodelle bewähren sich. Sie ermöglichen es Gemeinden, die Widmungsgewinne zu beeinflussen. Gemeinden können entweder mit Hilfe der Land-Invest (vgl. Kap. 3.8, S. 64) eigenständig Grund kaufen, aufschließen und für Wohnbauprojekte zu Verfügung stellen, oder mittels Raumordnungsverträge die Schaffung von günstigem Wohnraum sicherstellen. Weitere Maßnahmen der Raumordnung zur Dämpfung der Grundkostendynamik sind im nachfolgenden Kapitel 3.8 dargestellt.

3.7.2 BAURECHT FORCIEREN

Mit Baurechtsmodellen können die Grundstückskosten reduziert werden, nicht aber bei marktüblicher Bemessung des Baurechtszinses. Der Hauptverbandes der Sachverständigen empfiehlt Kapitalisierungszinssätze bei durchschnittlicher Lage von 3-4% des Verkehrswerts pro Jahr. Der resultierende Baurechtszins wird darüber hinaus meist indexiert. Das hat zur Folge, dass über die typische Bestandsdauer eines Wohngebäudes der Bodenwert mehrfach zu bezahlen ist. Wohn- und sozialpolitisch relevant sind solche Modelle demnach nur bei einem weit geringeren Kapitalisierungszinssatz. Angesichts der gegebenen Sicherheiten sind Baurechte mit besonders konservativen Veranlagungen vergleichbar, z.B. Staatsanleihen. In anderem Zusammenhang wurde das Modell eines marktGERECHTEN Baurechtszinses entwickelt, der, davon ausgehend, unter Anwendung verschiedener Auf- und Abschläge zu einem heute angemessenen Niveau von ca. 1,0% des Verkehrswerts pro Jahr kommt (IIBW, 2021, S. 66). Unter solchen Bedingungen ist ein Baurecht ein effektiver Beitrag zu leistbarem Wohnbau. Bei gemeindeeigenen Liegenschaften sind solche Bedingungen allenthalben vorfindbar. Private Grundstückseigentümer werden Bauland allerdings nur dann zu diesen Konditionen zur Verfügung stellen, wenn sie mittels anderer Rahmenbedingungen durchsetzbar sind, insbesondere durch Mittel der Raumordnung.

Baurecht passt besonders gut mit gemeinnützigem Mietwohnbau zusammen. Für GBV ist es wirtschaftlich gut darstellbar. Bei Baurechtsgrundstücken entsteht keine Kaufoption. Auch beim Rückfall der Baulichkeit an den Baurechtsgeber bleiben wesentliche Teile des WGG aufrecht („einmal WGG, immer WGG“). Für den Baurechtsgeber ist die Zuverlässigkeit des GBV-Sektors von Vorteil. Außerdem bewirkt das EVB-Regime, dass die Bauten auch gegen Ende des Baurechtsvertrags in einem voraussichtlich sehr guten Zustand sein werden.

Baurecht und Eigentum passen bei weitem weniger gut zusammen, v.a. deshalb, weil der Markt den Entfall der Grundkosten häufig nicht einpreist. Ungeachtet dessen gibt es auch in diesem Bereich vorbildliche Modelle, etwa die "Baurechtsaktion" in Niederösterreich. Das Land bietet die Möglichkeit, bei Grundstücken, die nicht mehr als € 80.000 kosten (in Bauland-Kerngebiet oder Zentrumszone) und max. 700 m² groß sind, ein Baurecht zu beantragen. Der Baurechtszins beträgt 1,0% der Anschaffungskosten pro Jahr. Die geförderte Errichtung der Häuser ist möglich. Bei Vorliegen der Fertigstellungsanzeige steht dem Haushalt eine Kaufoption zu. Die Aktion richtet sich typischer Weise an einheimische Haushalte mit moderaten Einkommen, häufig Jungfamilien, denen dadurch die Möglichkeit gegeben wird, im Heimatort ihr eigenes Haus zu bauen. Die Liegenschaften stammen häufig von den Gemeinden. Aktuell befinden sich rund 2.100 derartige Baurechtsgrundstücke im Eigentum des Landes. Freilich spricht viel dafür, die Rahmenbedingungen einer solchen Aktion hinsichtlich Flächeninanspruchnahme, Suffizienz und ökologischen Standards deutlich strenger als in Niederösterreich auszulegen. Das Modell ist sehr gut kompatibel mit dem Vorschlag eines Bodenfonds (S. Maßnahme 3.8.4, S. 68).

3.7.3 Losgrößen

Die Salzburger Wohnbauten haben vergleichsweise kleine Losgrößen. „Economies of Scale“ gelten aber gerade auch im Bauwesen. Größere Baustellen ermöglichen deutliche Kosteneinsparungen. Gerade bei Bauten in Ortszentren mit Verdichtungspotenzial machen größere Projekte Sinn. Dabei spielt allerdings die Qualität der Planung – nicht nur der Objekt-, sondern auch der Quartiersplanung – eine besonders große Rolle.

3.7.4 EFFIZIENTE GRUNDRISSE UND GEBÄUDEPLANUNG

Unter den zahlreichen möglichen Maßnahmen zur Drosselung der Baukosten besitzt eine effiziente Gebäudeplanung besonders großes Potenzial. Folgende Aspekte sind wirksam und sollten förderungsrechtlich forciert werden:

- Ein günstiges Verhältnis von Bruttogeschoßfläche zu Nettonutzfläche sowie wohnungssinnenseitig von der Fläche der Wohnräume zur Gesamtfläche der Wohnung.
- Ein günstiges Oberflächen-Volumen-Verhältnis, das stark strukturierte oder besonders lang gezogene Baukörper ausschließt.
- Vermeidung von rückspringenden Dachgeschoßen: Diese kosten praktisch gleich viel wie Vollgeschoße. Allerdings sind sie oft durch die Widmung erzwungen. Denkbar wäre eine Änderung des Raumordnungsgesetzes, dass bei Bauklasse II grundsätzlich 3 (Voll)geschoße zugelassen sind. Allerdings sind damit auch Nachteile verbunden, u.a. dass damit eine monotone Baukörpergestaltung motiviert wird.
- Die Ausnahmebestimmungen gem. § 28 (3) Sbg. BauTG 2015 erlauben bei Wohngebäuden bis zu drei oberirdischen Geschoßen und max. 9 Wohneinheiten den Verzicht auf einen Lifteinbau. Im Neubau kostet ein Lift ca. € 30.000 ohne Schacht. Problematisch sind die Betriebskosten von ca. € 3.000 p.a. v.a. bei geringer Wohnungszahl. Diese bestehenden Spielräume erscheinen als ausreichend.

In Oberösterreich wurde Mitte der 2010er Jahre ein sog. „Standardausstattungskatalog“ eingeführt, der zum Zweck günstiger Baukosten rigorose Vorgaben für den geförderten Geschoßwohnbau vorsah. Tatsächlich gelang und gelingt es Oberösterreich, Baukosten unter dem Durchschnitt der Nachbarbundesländer umzusetzen. Das System ist aber andererseits durch geringe Flexibilität gekennzeichnet.

3.7.5 SUFFIZIENZ BEI DER EIGENHEIMFÖRDERUNG

Es sind einige wenige Bedingungen identifizierbar, bei deren Einhaltung die negativen Aspekte des Eigenheims weitgehend beseitigt werden können:

- Wenn sie am richtigen Ort stehen, nämlich innerhalb der Ortschaften, mit Zugang zum öffentlichen Verkehr;
- Wenn sie sparsam mit Grund und Boden umgehen, etwa durch gekuppelte Bauweise;
- Wenn sie von vernünftiger Größe sind;
- Nachhaltigkeit ist durch hohe Energieeffizienz und regenerative Energieerzeugung vor Ort zu erreichen. Barrierefreiheit stellt lange Nutzbarkeit sicher. Hohe gestalterische und bauliche Qualität begünstigen den langen Erhalt.

Nachdem der stark gesunkene Förderungsdurchsatz nicht dazu geführt hat, dass weniger Eigenheime gebaut werden, wird empfohlen, die Förderung neu auszurichten:

- Bei Einhaltung der nachfolgenden Bedingungen deutlich höherer Förderungsbarwert als bisher.
- Förderung ausschließlich innerhalb definierter Ortsgrenzen.

- Max. Förderung bei z.B. 300m² Grundfläche, lineare Reduktion bis Null bei z.B. 500m². Es ist unproblematisch, wenn zur Förderoptimierung Liegenschaften geteilt werden. Dann stehen die Häuser zumindest so auf dem Bauplatz, dass eine spätere Nachverdichtung leicht möglich ist.
- Max. 130m² Wohnfläche (Zuschlag für große Familien); Höchstförderung bei 110m².
- Ökologische Standards für größtmögliche Nachhaltigkeit und Kostenoptimalität im Lebenszyklus.
- Voll geförderte Planungsunterstützung für größtmögliche Flächeneffizienz, bauliche und planerische Qualität.
- Ausgliederung der Förderschiene Errichtung von Bauern- und Austragshäusern ins Landwirtschaftsressort.
- Keine Abschläge bei Förderungen zu Errichtung von Ein-, Auf- oder Zubauten da damit keine zusätzliche Versiegelung verbunden ist.
- Der Liquiditätsbedarf bei 100 geförderten Wohneinheiten beträgt, bei einem analog zur Kaufförderung, s. Kap. 3.4.2, ausgestalteten Fördersystems, jährlich ca. € 4 Mio.

3.7.6 MARKTMACHT DER GBV NUTZEN

Beispiele aus anderen Bundesländern verdeutlichen die bemerkenswerte Marktmacht gemeinnütziger Bauvereinigungen bei der Drosselung von Baukosten. Dabei geht es einerseits um ihre Bonität, Zuverlässigkeit und Paktfähigkeit. Noch wichtiger aber sind förderungsrechtliche Rahmenbedingungen, die sie zwingen, den Druck an die Bauwirtschaft (und die finanzierenden Banken) weiterzugeben. Die Inanspruchnahme des GBV-Sektors für diesen Zweck setzt ein dichtes Gefüge an Abhängigkeiten von der Wohnungspolitik voraus.

Weitere Möglichkeiten stecken in der Vergabe von Bauleistungen über das einzelne Bauvorhaben hinaus (z.B. Jahrestrachten). Ausschreibungen über mehrere Bauvorhaben sind allerdings aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen eine große Herausforderung. Preisgleitklauseln können helfen.

3.7.7 SERIENFERTIGUNG

Vorfertigung und Serienfertigung haben im Wohnungsneubau ihre Möglichkeiten noch bei Weitem nicht ausgeschöpft. Der Schlüssel scheint zu sein, nicht jedes Bauwerk als Prototypen zu betrachten, sondern optimierte Baukörper zu entwickeln, die in der Folge mit nur geringen Adaptionen mehrfach umgesetzt werden. Heimische Produzenten haben vielversprechende Kapazitäten in der Vorfertigung, insbesondere im Holzbau. Die Serienfertigung kann Potenziale der Kostendegression dann ausspielen, wenn einzelne Werkstraßen dauerhaft ausgelastet werden können. Daran sind viele bisherige Versuche gescheitert.

3.7.8 ANPASSUNGEN BEI DER STELLPLATZVERPFLICHTUNG

Die Stellplatzverpflichtung ist gem. § 38 bzw. Anlage 2 Sbg. BauTG 2015 für Wohnbauten mit 1:1,2 (Wohnung : Stellplatz) vorgegeben. Die Gemeinden haben die Möglichkeit, eine abweichende Stellplatzanzahl vorzuschreiben. Sie reicht in manchen Umlandgemeinden bis zu einem Mehrfachen der landesrechtlichen Vorgabe.

Ein besonders großer Kostenfaktor im Wohnbau sind Tiefgaragen. Ein Verzicht darauf und die Erfüllung der Stellplatzverpflichtung auf ebenerdigen Parkplätzen kann ein wesentlicher Beitrag zur Kostenreduktion sein, ist aber häufig gestalterisch unzumutbar. Jedenfalls sollten Rahmenbedingungen geschaffen werden, dass im geförderten Wohnbau maximal eine Tiefgaragenebene ausreicht.

Sehr zu empfehlen ist eine Änderung der Bezugsgröße der Stellplatzverpflichtung. In Wien wurde mit Erfolg von der Wohnung zum Stellplatz auf die Wohnnutzfläche umgestellt (ein Stellplatz pro 100m² Nutzfläche). Das hat zur Folge, dass gerade bei für einkommensschwächere Haushalte besonders wichtigen kleineren Wohnungen eine übermäßige Stellplatzverpflichtung vermieden wird.

3.8 VERZAHNUNG VON WOHNBAUFÖRDERUNG UND RAUMORDNUNGSRECHT

Große Effizienzpotenziale werden in der Verzahnung von Wohnbauförderung und Raumordnungsrecht gesehen. Die Gründe sind vielfältig. Vor allem können raumordnerische und grundverkehrsrechtliche Maßnahmen der Baulandmobilisierung erschwingliche Grundstücke für leistbaren Wohnbau auch in Gunstlagen sicherstellen. Die gedeihliche Entwicklung der Ortskerne wird finanzielle Anreize und einen ordnungsrechtlichen Rahmen brauchen. Die längerfristig prioritäre Zielsetzung von Netto-Null Bodenverbrauch wird Maßnahmen an beiden Enden – bei Raumordnung und Wohnbauförderung – erfordern. Die Wohnbauförderung kann altbekannte Schwächen der Raumordnung – fehlende finanzielle Anreize – ausgleichen. Umgekehrt gilt das auch für die Raumordnung in Bezug auf die Wohnbauförderung, wenn es heißt, dass diese Haupttreiber der Zersiedelung war. Bei gutem Zusammenwirken der beiden Instrumente werden Eigenheime zukünftig auf kleiner Grundfläche am richtigen Platz innerhalb des Ortsverbunds entstehen und sonst nirgends.

3.8.1 VERTRAGSRAUMORDNUNG

In Deutschland spielen städtebauliche Verträge eine vorrangige Rolle bei der Bereitstellung von leistbarem Wohnbau. Dabei gehen Umwidmungen im Interesse der Grundstückseigentümer mit vertraglich bedingenen Maßnahmen einher, etwa die Bereitstellung von technischer oder sozialer Infrastruktur oder die Bereitstellung von leistbaren Wohnungen. Übergeordnetes Ziel ist es, Gewinne aus Widmungsänderungen gerechter zu verteilen, als sie allein dem Grundstückseigentümer zu überlassen, während Investitionen, die u.U. zur Wertsteigerung beigetragen haben, von der Öffentlichkeit aufgebracht wurden.

In Österreich erfuhr das Instrument durch ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs Anfang der 2000er Jahre einen Dämpfer. Es schränkte die Vertragsraumordnung stark ein, weil sie von einer Vermischung von ordnungsrechtlichem und privatrechtlichem Handeln geprägt sei. Trotz vielfältiger Bemühungen, umfangreichen Forschungen (Kanonier, 2008, 2020; Amann u.a., 2010; ÖROK, 2014; 2017; Doan, 2018; 2019; Schöndorfer-Haslauer, 2021) und mittlerweile einigermaßen praktikablen Zugängen in etlichen Bundesländern ist gänzliche Rechtssicherheit noch immer nicht gegeben.

Eine diesbezügliche verfassungsrechtliche Präzisierung (Art. 11 B-VG zum „Volkswohnungswesen“) verspräche großen Nutzen. Dies erfordert eine Zweidrittelmehrheit im Nationalrat.

Ungeachtet dessen baut Salzburg auf dieses Instrument im Sinne einer Art freiwilliger Vertragsraumordnung. Das Raumordnungsgesetz ermöglicht es Gemeinden, privatrechtliche Verträge mit Grundeigentümern abzuschließen, um dadurch die räumlichen Entwicklungsziele von Gemeinden mittels Raumordnungs- oder Baulandverträgen zu verwirklichen. Die Verträge werden im Vorfeld einer Umwidmung geschlossen. Die erfolgte Widmung ist gem. § 14 ROG Bedingung für die Rechtswirksamkeit des Vertrags. Gemeinden schließen somit im Vorfeld Verträge ab, die die Art der Bebauung eines Grundstücks regeln und nur bei erfolgter Widmung in Kraft treten. Die unzulässige Vermischung von ordnungs- und privatrechtlichem Handeln wird vermieden, indem nicht die Gemeinde Vorgaben für Widmungsänderungen dekretiert, sondern der Bauwerber einen entsprechenden Vorschlag einbringt, dem dann von der Gemeinde gegebenenfalls zugestimmt wird.

Wenngleich die Vorgangsweise in vielen Landgemeinden zu funktionieren scheint, besteht erhebliches Entwicklungspotenzial. Vor allem in der Landeshauptstadt wird das Instrumentarium als unzureichend beschrieben. Defizite in der praktischen Umsetzung sind in der vom SIR erstellten Studie *Praktische Anwendung von Raumordnungsinstrumente* (SIR, 2019) aufgezeigt. Demnach nutzt rund die Hälfte aller Salzburger Gemeinden in unterschiedlicher Intensität und Regelmäßigkeit die Möglichkeiten der Vertragsraumordnung, wobei der Anteil bei kleineren Gemeinden mit 17% am geringsten ist. Durch die teilweise Aufhebung des ROGs 1999 kam es zu einem Vertrauensverlust der Gemeinden, der noch heute spürbar ist. Angeregt wird daher juristische Unterstützung bei der Erstellung von Raumordnungsverträgen, um rechtliche Schwierigkeiten und Anfechtungen zu vermeiden. 75% der Gemeinden gaben an, zukünftig die Vertragsraumordnung nutzen zu wollen. Die vorgeschlagene Weiterentwicklung der Land-Invest zu einem Bodenfonds (s. Kap. 3.9, S. 70) könnte hierbei einen Schub auslösen.

3.8.2 MAßNAHMEN ZUR BAULANDMOBILISIERUNG

Auf Basis der verfassungsrechtlichen Kompetenz für Raumordnung bei den Ländern stehen mehrere Instrumente zur Baulandmobilisierung zur Verfügung, über die Vertragsraumordnung hinaus insbesondere Vorbehaltsflächen für geförderten Wohnbau, befristete Widmungen, Baulandumlegung, Infrastrukturkostenbeiträge und Bodenfonds (Doan, 2019; Kanonier, 2020). Salzburg schöpft bereits zahlreiche dieser Möglichkeiten aus, insb. zeitlich befristete Neuwidmungen, Infrastruktur-Bereitstellungsbeiträge sowie Baulandsicherungsmodelle.

Der Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag wurde mit der ROG Novelle 2017 eingeführt. Demnach können Gemeinden bei gewidmetem Bauland, das mehr als fünf Jahre baulich ungenutzt ist, einen festgelegten Beitrag einfordern. Insgesamt sind bis zu 69.000 Hektar ungenutztes Bauland betroffen. Ausgenommen sind Grundstücke im Besitz der Land-Invest und Kommunen sowie Flächen <500m². Für Eigenbedarfsflächen gilt eine Frist von 15 Jahren. Die Lenkungswirkung dieser Maßnahme wird von den Gemeinden ambivalent beurteilt (SIR, 2019, S. 11-22).

Seit 2018 dürfen Baulandwidmungen nur mehr zeitlich befristet erfolgen. Nach Ablauf von zehn Jahren und keiner widmungskonformen Bebauung tritt automatisch eine Folgewidmung in Grünland oder Verkehrsfläche in Kraft. In Ausnahmefällen ist ein Aufschub der Frist um fünf Jahre möglich. Auch diese Maßnahme wird von den Gemeinden grundsätzlich positiv bewertet, es werden aber Umgehungshandlungen befürchtet (SIR, a.a.O.).

Baulandsicherungsmodelle betreffen Grünland, an denen ein öffentliches Interesse zur Umwidmung in Bauland und Nutzung für günstigen, hochwertigen und flächensparenden Wohnbau nach den räumlichen Entwicklungskriterien der Gemeinde besteht. Häufig erwerben die Gemeinden oder die Land-Invest die Liegenschaften. Bei der Umsetzung der Modelle kommen typischer Weise Raumordnungsverträge zum Einsatz. Derartige Modelle wurden in Vergangenheit von etwa 60% der Salzburger Gemeinden angewandt, schwerpunktmäßig in kleineren Gemeinden. 70% der Baulandsicherungsmodelle werden mit Einfamilienhäusern bebaut, verdichtete Bauweisen und Mehrgeschosswohnbau stellen die Ausnahme dar. Bei Mietwohnungen sichern sich die Gemeinden häufig das Vergaberecht (SIR, a.a.O.)

Bei der Baulandmobilisierung ist stets ein möglicher Zielkonflikt mit der Bodenstrategie hinsichtlich der Einschränkung der Neuversiegelung von Flächen zu beachten. Mit dem neuen Landentwicklungsprogramm wurden die Instrumente weiter geschärft.

a) Grundverkehrsrechtliche Maßnahmen

Das aktuell beschlossene und 3/2023 in Kraft tretende Salzburger Grundverkehrsgesetz (LGBl Nr 95/2022) bringt einige Verbesserungen hinsichtlich der Mobilisierung von Bauland, etwa die Umstellung von einer Negativ- zu einer Positiv-Erklärung zur Nutzung als Hauptwohnsitz beim Kauf von Liegenschaften und Wohnungen, Verschärfungen beim Ausländergrundverkehr oder neu festgesetzte Fristen für die Aufnahme der Nutzung (bei unbebauten Grundstücken sieben Jahre).

Vielversprechend ist darüber hinaus ein in Vorarlberg erprobter Ansatz zur Mobilisierung von bereits gewidmeten unbebauten Grundstücken. Bei diesem grundverkehrsrechtlichen Deklarierungsverfahren wird einem Verkauf von bereits gewidmetem Bauland nur zugestimmt, wenn der Käufer einer Baupflicht innerhalb von zehn Jahren zustimmt (Doan, 2019; Kanonier, 2020). Die Effektivität des Instruments ist noch nicht abschließend geklärt, hängt aber wesentlich von der Bereitschaft und Fähigkeit der Gemeinden ab, die vorgesehenen Sanktionen durchzuziehen.

Diese Maßnahmen dienen nicht nur der Mobilisierung von Bauland, sondern sollen auch gegen die Hortung von Bauland („Land Banking“) wirken, was angesichts der Wertentwicklung in dieser Assetklasse ein absehbar noch schwerwiegenderes Problem werden dürfte. Mögliche Ansätze sind Vorkaufsrechte für Gemeinden und der in Kap. 3.9 vorgeschlagene Bodenfonds.

b) Infrastrukturabgabe, Grundsteuer C

Eine gangbare Strategie der Mobilisierung von bereits gewidmetem Bauland ist die Verteuerung von dessen Halten ohne bauliche Nutzung (Doan, 2018, 2019). Infrastrukturabgaben sind neben Salzburg auch in Oberösterreich oder als „Investitionsabgabe“ in der Steiermark in Anwendung.

Ein anderer, seit Langem diskutierter Ansatz der Verteuerung von ungenutztem Bauland betrifft eine Reform der Grundsteuer. Allerdings ist diese Gesetzesmaterie in Bundeskompetenz. Die Besteuerung von Grund und Boden ist in Österreich vergleichsweise niedrig, geht sie doch vom sog. Einheitswert aus, einer historischen Wertfestsetzung praktisch ohne Bezug zum aktuellen Verkehrswert. International werden „Bodensteuern“ intensiver als in Österreich als Lenkungsinstrument genutzt. Vielfach ist der Verkehrswert Ansatzpunkt der Besteuerung.

Grundsteuer A wird für land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitz, Grundsteuer B für sonstigen Grundbesitz eingehoben. Der Steuersatz ist bundeseinheitlich festgesetzt, allerdings können Gemeinden bis zu 500% aufschlagen (was immer noch wenig ist). Ein Reformansatz ist die Einführung einer Grundsteuer C für gewidmete, unbebaute Grundstücke mit einem progressiv gestalteten Steuertarif deutlich über jenem der Grundsteuer B. Das Modell ist Teil der in Deutschland für 2025 geplanten Grundsteuerreform.

c) Landesentwicklungsprogramm

Ein Ergebnis des projektbezogen durchgeführten Workshops war, dass das neue Landentwicklungsprogramm mit seinen differenzierten Maßnahmen stärker auch von den Gemeinden im Stadtumland mitgetragen werden sollte, da ansonsten die Städte weiter unter Druck gesetzt werden.

d) Baulandsicherungsmodelle weiterentwickeln

Eine der Maßnahmen im neue Salzburger Landesentwicklungsprogramm ist eine Neuausrichtung der Baulandsicherungsmodelle. Insgesamt scheinen sie gut zu funktionieren. Die Land-Invest (s. Kap. 3.9) treibt im ganzen Land Salzburg solche Modelle voran, um den Erwerb von günstigem Bauland für Wohnzwecke zu ermöglichen. Typischer Weise werden max. Grundstücksgrößen von 400m² angeboten.

Für eine Weiterentwicklung bietet sich das Baurecht an, z.B. nach dem Vorbild der Niederösterreichischen Baurechtsaktion (s. Kap. 3.7.2, S. 61). Es hat den Zweck, die Leistbarkeit für Wohnen im Eigentum für die einheimische Bevölkerung weiter zu verbessern. Solche Modelle sollten an sehr geringen Bodenverbrauch und kompakte Gebäudegrößen gebunden werden. Derartiges „soziales Baurecht“ macht auch bei großvolumiger Miete Sinn.

3.8.3 BESSERE WIDMUNGEN

Ein Hauptgrund für die verbreitete Zersiedelung sind Unzulänglichkeiten der Widmungspraxis. Folgende Änderungen sollten hinsichtlich ihrer landesrechtlichen Machbarkeit geprüft werden:

- Bei Eigenheimwidmung max. Parzellengrößen von z.B. 500m². Wenn benachbarte Parzellen erworben werden, aber nur eine bebaut wird, ist immerhin sichergestellt, dass eine spätere Nachverdichtung möglich ist.
- Im Ausgleich sollte öffentlicher Raum mit Aufenthaltsqualität sichergestellt werden, z.B. durch Erschließung mit Stichstraßen, Wohnstraßen, Baumpflanzungen etc. Die Erschließungsstraßen sollten sicher genug sein, um Kinder unbeaufsichtigt aus dem Haus zu lassen.
- Sicherstellung von fußläufiger Durchwegung, v.a. zur Verbindung mit Stationen des öffentlichen Verkehrs.
- Die Zulässigkeit von Kleinwidmungen sollte stark eingeschränkt werden.
- Bei Widmungen ab einer bestimmten Größe sollten verpflichtend Planungswettbewerbe mit überregionaler Zuladung durchgeführt werden.

a) Von Mindestgrundstücksgrößen zu Mindestdichten

Einige Gemeinden sehen Mindestgrundstücksgrößen vor und konterkarieren damit Bemühungen um einen sparsameren Umgang mit Grund und Boden. Stattdessen wäre es angebracht, landesrechtlich für Neubauten in Ortszentren Mindestdichten vorzusehen.

b) Widmungskategorie „gemeinnütziger Wohnbau“

Die Salzburger Raumordnung agiert seit langem mit dem Instrument von „Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau“ bzw. der Baulandkategorie „Gebiete für den förderbaren Wohnbau“. Gemäß dem Landesentwicklungsprogramm 2018 haben die Gemeinden bei der Erarbeitung ihrer räumlichen Entwicklungskonzepte Flächen auf ihre Eignung für den förderbaren Wohnbau zu prüfen und diese zu sichern. Es ist ein verpflichtender Anteil für förderbaren Miet- und Eigentumswohnbau definiert.

Derartige Widmungskategorien bzw. Vorbehaltsflächen für geförderten bzw. förderbaren Wohnbau bewähren sich in mehreren Ländern, neben Salzburg auch in Kärnten, Oberösterreich, der Steiermark, Tirol und Wien (ÖROK, 2014; Schremmer & Kanonier, 2014; Doan, 2018). In Wien zeigte sich, dass die Einführung einer Widmungskategorie „förderbarer Wohnbau“ nicht zu den erwarteten Ergebnissen führte. Erst die striktere Regel des „geförderten Wohnbaus“ in Verbindung mit dem raumordnerischen Instrumentarium eines verpflichtenden Mindestanteils dieser Kategorie bei Umwidmungen wirkte.

Gemäß dem ROG 2009 können Vorbehaltsflächen von Gemeinden zeitlich befristet ausgewiesen werden, wenn absehbar erhöhter Wohnungsbedarf besteht. Betreffende Grundstücke müssen sich in Siedlungsschwerpunkten liegen und eine Geschoßflächenzahl von mindestens 0,6 bzw. 0,7 (Stadt Salzburg) aufweisen. Es bestehen Ausnahmen für Eigenbedarf des Grundeigentümers.

Trotz der umfänglichen flankierenden Maßnahmen zur Forcierung solcher Vorbehaltsflächen scheinen die quantitativen Ergebnisse unzureichend. Gemäß SIR (2019, S. 10-18) kam die Widmungskategorie

„Vorbehaltsfläche förderbarer Miet- und Eigentumswohnbau“ bisher nur in 4% der Salzburger Gemeinden zur Anwendung. Die „Baulandkategorie förderbarer Wohnbau“ fand 2019 noch in keiner Gemeinde Anwendung. Gründe dafür sind u.a. der Mangel an verfügbaren Flächen, die den Anforderungen der Wohnbauförderung entsprechen, Bedenken gegenüber zu dichter Bebauung, unzureichende soziale Infrastruktur oder nicht wahrgenommener Bedarf. Allerdings bekundeten 16% der Gemeinden Interesse, die Baulandkategorie in Zukunft anzuwenden. In der Stadt Salzburg besteht ein Parteienübereinkommen, laut dem die Widmungskategorie bei künftigen Umwidmungen konsequent angewandt werden soll. Der Mehrwert der Baulandkategorie ist vielen Gemeinden nicht bewusst.

Es wird vorgeschlagen, eine Konkretisierung der Widmungskategorie in Richtung „gefördertem“ oder „gemeinnützigem“ Wohnbau und die striktere Handhabung von Pflichtkontingenten zu prüfen. Als geeignetes Anreizinstrument könnte der Finanzausgleich zwischen Land und Gemeinden genutzt werden. Die in Kapitel 3.9 vorgeschlagene Weiterentwicklung der Land-Invest zu einem Bodenfonds könnte bei der vermehrten Umsetzung hilfreich sein.

c) Verpflichtende Bebauungsplanung

Salzburger Gemeinden sind dazu verpflichtet, für Flächen, die in den bevorstehenden zehn Jahren bebaut werden sollen, Bebauungspläne in einer Grundstufe zu erstellen. Darin können Ober- und Untergrenzen bei der baulichen Ausnutzbarkeit der Fläche festgelegt werden. Dadurch kann beispielsweise die sparsame Nutzung von Grund oder eine Mindestbebauungsdichte festgelegt werden. Ein Bebauungsplan kann auch über die Grundstufe hinaus erstellt werden, wodurch etwa eine Mindestzahl an Wohneinheiten festlegbar ist.

Insgesamt nutzen Salzburgs Gemeinden dieses Instrument in geringerem Ausmaß als Raumordnungsverträge, um Auflagen zur Bebauung festzulegen. Eine Ausnahme ist die Stadt Salzburg, wo 25% aller Bebauungspläne Mindestdichten vorsehen. Die zur Anwendung kommenden Verteilungsschlüssel der Art der Bebauung unterscheiden sich gemeindeweise stark: Während die Stadt Salzburg 75% der Wohnungen als geförderte Miete und 25% als Eigentumswohnungen festschreibt, spielen Mietwohnungen sonst eine meist untergeordnete Rolle (SIR, 2019, S. 11-20).

Viele Regionen stecken in einer Transformation von ländlichen zu urbanen Räumen. Dies führt häufig dazu, dass ungeordnete Verdichtungen im Rahmen bestehender Widmungen die räumliche Entwicklung der Ortschaften konterkarieren. Wenn kein Bebauungsplan vorliegt, ist es typischer Weise ohne Genehmigungsverfahren zulässig, auf einer zuvor mit einem Eigenheim bebauten Liegenschaft im Rahmen der Bauklasse einen kleinen Wohnblock zu errichten. Um dem entgegen zu wirken, wurde in Tirol eine baurechtliche Regelung eingeführt, dass die Gemeinde bei jeder geplanten Verdichtung einen Bebauungsplan erlassen kann und ab sechs Wohneinheiten einen solchen erlassen muss. Dieser regelt Baulinien, Bebauungsdichten, Bauweisen (z.B. geschlossene Bauweise) etc.

3.8.4 ORTSKERNENTWICKLUNG / NACHVERDICHTUNG

a) Höhere Bebauungsdichte in Gunstlagen forcieren

Regional bedarfsgerechter Wohnbau spricht für höhere Dichten an dafür geeigneten Standorten, insbesondere in Ortszentren größerer Städte und Gemeinden sowie rund um Stationen des hochrangigen öffentlichen Verkehrs. Die projektbezogen durchgeführten Interviews haben diesbezüglich große Potenziale aufgezeigt, in besonders hohem Maße in Salzburg Stadt. Eine allfällige Erhöhung der Bauklasse und/oder der Bebauungsdichte sollte mit verpflichtenden Anteilen für geförderten Wohnbau einhergehen.

Bei kleineren Gemeinden erscheint es nötig, externes Knowhow zu qualitätvoller Ortsentwicklung beizusteuern. Der in Kap. 3.9 beschriebene Bodenfonds sollte dafür in die Lage versetzt werden.

b) Mehr Unterstützung für Mehrwohnungsbauten in den Ortszentren

Für Gemeinnützige bedeutet Bauen im Ortszentrum eine Häufung von Nachteilen und Risiken (häufig unrealistische Preisvorstellungen von Bestandseigentümern, Abstimmungserfordernisse mit Nachbarn, häufig problematischer Grundstückszuschnitt, schwierig verwertbare Erdgeschoßzonen, schwer herstellbare Parkplätze etc.), Bauen auf „Standard“-Grundstücken am Ortsrand demgegenüber viele Vorteile (geringere Grundstücks- und Baukosten, einfachere und damit kostengünstigere Projektentwicklung, geringeres Risiko von Baumängeln, bewährte Standard-Grundrisse etc.). Für eine gedeihliche Entwicklung der Ortschaften sind integrierte Ortskernentwicklungen allerdings entscheidend. Großvolumiger Neubau an den Rändern kann demgegenüber das sozialräumliche Gefüge in einer Gemeinde schädigen, es führt zu einem „Ausrinnen“ der Gemeinden, vermehrtem Infrastrukturbedarf, fehlender Auslastung bestehender Geschäfte, den Verlust gesellschaftlicher Kohäsion etc.

Gemeinnützige Bauvereinigungen, aber auch private Eigentümer und Investoren, bedürfen daher entschlossener Unterstützung bei Projektentwicklungen in Ortskernen. Bestehende Zusatzpunkte der Wohnbauförderung reichen meist nicht aus. Zusätzliche Finanzierungsquellen sind nötig. Ein möglicher Ansatz ist der in Abschnitt 3.9 beschriebene Bodenfonds, der bei der Konsolidierung geeigneter Grundstücke und Grundumlegungen behilflich sein könnte.

c) Starke Bepunktung für hochrangige ÖV-Anbindung

Ein wesentliches Element der Attraktivität eines Wohnorts wie auch der ökologischen Nachhaltigkeit ist die Anbindung durch hochrangigen öffentlichen Verkehr. Dieser Aspekt ist auch maßgeblich für die Grundstückskosten (IIBW, 2019b). Dementsprechend sollte er im bestehenden Punktesystem der Neubauförderung mit großem Gewicht berücksichtigt werden. Damit könnte die strukturelle Benachteiligung von Gunstlagen wegen der hohen Grundstückskosten ausgeglichen und bedarfsgerecht gefördert werden.

3.8.5 SUFFIZIENZ

a) Anreize für bodensparende und kompakte Bauweisen

Die Wohnbauförderung ist ein Haupttreiber für die seit Jahrzehnten grassierende Zersiedelung. Sie könnte aber auch zu gegenteiligen Effekten beitragen. In Tirol wird die Neubauförderung schon seit langem nach Bodenverbrauch abgestuft vergeben. Vorarlberg und Salzburg sind in jüngerer Vergangenheit diesem Vorbild gefolgt.

Förderungsanreize bestehen in einzelnen Bundesländern auch hinsichtlich kompakter Gebäude. Die seit Langem massiv zunehmenden Größen neuer Eigenheime konterkarieren nicht nur Bemühungen um Ressourceneinsparung, sondern sind auch für die Bewohner ein zweiseitiges Schwert. Denn es sind nur relativ kurze Phasen einer Haushaltsbiographie, während derer sehr viel Wohnfläche ein tatsächlicher Vorteil ist. Davor und vor allem danach wird sie vielfach zur Belastung.

Bei der Eigenheimförderung wird vorgeschlagen, die Fördersatzte noch deutlich attraktiver zu gestalten, wenn die Gebäude auf kleinen Grundstücken, in moderater Größe und am richtigen Ort (innerhalb festgelegter Siedlungsgrenzen) errichtet werden.

3.9 WEITERENTWICKLUNG DER LAND-INVEST ZU EINEM BODENFONDS

Die 1994 gegründete Land-Invest Salzburger Baulandsicherungsgesellschaft mbH ist schon bisher ein wichtiges öffentliches Instrument zur Sicherung und Entwicklung von Flächen für den leistbaren Wohnbau und zur Unterstützung der Gemeinden in Raumordnungsfragen. Kerngeschäft ist der treuhändige Kauf von Grundstücken für Gemeinden, Parzellierung, Umwidmung, Aufschließung (eigene Tochtergesellschaft SISTEG) und schließlich die Baureifmachung der Parzellen für klein- und großvolumigen Wohnbau. Seit ihrem Bestehen wurden weit über 100 Projekte in zahlreichen Salzburger Gemeinden mit insg. über 2 Mio. m² Grundfläche gesichert und entwickelt (Land Salzburg, 2022).

Die bisherige Performance der Land-Invest ist eine hervorragende Ausgangsposition für eine Ausweitung ihres Profils zu einem Bodenfonds. In Wien und Tirol sind Bodenfonds seit langem fest verankerte wohnungspolitische Instrumente:

- Der in den 1980er Jahren gegründete Wohnfonds Wien spielt eine Schlüsselrolle bei der Bodenbevorratung und Sanierungsförderung in der Bundeshauptstadt. Durch stetige Ankäufe, meist von großen landwirtschaftlichen Flächen und Industriebrachen, verfügt er über Baulandreserven von ca. 3,1 Mio. m² (Ende 2021). Sie sind der Schlüssel dafür, die Grundstückskosten im geförderten Wohnbau mit ca. 200 €/m² Nutzfläche gering zu halten. Die größeren dieser Flächen werden über Bauträgerwettbewerbe verwertet.
- Der Tiroler Bodenfonds wurde in den 1990er Jahren zur Unterstützung der Gemeinden bei ihren Aufgaben der örtlichen Raumordnung gegründet. Schwerpunkte sind die Bereitstellung kostengünstiger Liegenschaften für den geförderten Wohnbau (2020 Ankauf von ca. 20.000m²), aber auch für (interkommunale) Gewerbegebiete (2020 Ankauf von über 190.000m²). Auch die Unterstützung der Gemeinden bei der Vertragsraumordnung, Arrondierungen und Zuschüsse für infrastrukturelle Maßnahmen sind Aufgaben des Fonds. Der Fonds verfügt über einen Darlehensrahmen von € 30 Mio.

Ein solches Instrument hätte auch für Salzburg große Potenziale, z.B. hinsichtlich der leistbaren Zurverfügungstellung von Bauland, innovativer Zugänge in der Regionalentwicklung, interkommunaler Kooperation sowie der Unterstützung und Entlastung der Bürgermeister:innen in Widmungsfragen. Früher häufige, strategische Grundstückskäufe durch Gemeinden kommen aufgrund des finanziellen Drucks heute kaum noch vor. Ein Bodenfonds könnte hier in die Bresche springen.

Folgende Aufgaben in den Bereichen Regionalentwicklung, leistbares Wohnen, Qualitätssicherung und Innovation kann ein Bodenfonds erfüllen:

a) Intermediär am Grundstücksmarkt:

- Großeinkäufer von Liegenschaften;
- Strategischer Liegenschaftserwerb für die koordinierte Siedlungsentwicklung z.B. im Nahbereich neuer Stationen des hochrangigen öffentlichen Verkehrs (z.B. zukünftige S-Link Trasse, Ausbau Lokalbahn Strecke);
- Bauland für geförderten großvolumigen Wohnbau und verdichteten Flachbau mit Vergabe durch die Gemeinde vorrangig an Interessenten mit Wohnsitz, Verwandtschaft oder Arbeitsplatz im Ort;
- Bei entsprechender wirtschaftlicher Entwicklung: Verwaltung und Vergabe von Baurechtsgrundstücken für Eigenheime und großvolumigen Wohnbau.

b) Raumordnerische Aufgaben:

- Stadt-/regionalplanerische Entwicklung, Aufschließung, Parzellierung;
- Arrondierungen v.a. in zentralen Lagen und bei größeren Quartiersentwicklungen;
- Eindämmung der Zersiedelung v.a. im ländlichen Raum mittels Ausarbeitung von Gesamtkonzepten.

c) Qualitätssicherung in der Quartiersentwicklung:

- Unterstützung der Gemeinden mit raumordnerischer Fachkompetenz;
- Durchführung von Wettbewerben und Vergabeverfahren;
- Durchführung von Partizipationsprozessen in der Quartiersentwicklung;
- Schutz der Kommunalpolitik gegenüber Begehrlichkeiten aus dem lokalen Umfeld;
- Implementierung innovativer Instrumente wie Vertragsraumordnung, städtebauliche Verträge etc.;
- Institutionell verankerte Innovationsorientierung.

Denkbar wäre eine institutionelle Koppelung von Land-Invest und SIR. Dem SIR kommt schon bisher u.a. die Aufgabe zu, raumplanerisches Wissen in die Gemeinden hinein zu tragen. Dieser Wissenstransfer sollte weiter ausgebaut werden, um die stärkere Nutzung der vorhandenen Instrumente zu forcieren (s. SIR, 2019, S. 36-37).

Ähnlich den Bodenfonds in Wien und Tirol ist davon auszugehen, dass ein solcher Fonds in Salzburg kostendeckend arbeiten kann, indem Widmungsgewinne nicht zur Gänze an die Grundeigentümer:innen gehen, sondern teilweise für die dargestellten gemeinwohlorientierten Zwecke genutzt werden. Hinsichtlich des Erwerbs von Liegenschaften sollte eine grundverkehrsrechtliche und/oder raumordnerische Bevorzugung nach deutschem Vorbild sichergestellt werden. Damit könnte darüber hinaus verhindert werden, dass ein solcher neuer Player zu einer Verschärfung der Preisdynamik am Grundstücksmarkt führt.

4 ANHANG

4.1 INTERVIEWS, STAKEHOLDER-PROZESS

Im Projektzusammenhang wurden Interviews mit folgenden Personen geführt:

- Walter Blachfellner, LR a.D., am 11.8.2022;
- LRⁱⁿ Mag.^a (FH) Andrea Klambauer, Landesrätin für Wohnen u.a., Amt der Salzburger Landesregierung am 11.8.2022;
- Mag.^a Silvia Macherhammer, Referatsleiterin – Referat 10/01 Wohnbau, Finanzangelegenheiten, Controlling; Dipl.-Ing. Christine Itzlinger-Nagl, Abteilungsleiterin – Abteilung 10 Planen, Bauen Wohnen; Mag. Dr. Herbert Rinner, interimistischer Referatsleiter – Referat 10/02 Wohnbauförderung; Mag.iur. Sebastian Schwaiger, LL.M. LLB.oec., Referatsleiter Stv. – Referat 10/02 Wohnbauförderung; alle: Amt der Salzburger Landesregierung, am 11.8.2022;
- Mag. Wolfgang Mayer, Klubobmann ÖVP Salzburger Landtag, am 12.9.2022;
- Mag.^a Dagmar Steiner, Amtsleiterin Wohnservice Stadt Salzburg, am 30.9.2022;
- Barbara Mair, BA MA, Dienststellenleiterin Sozialplanung, Controlling, Gemeinwesenarbeit Stadt Salzburg, am 12.09.2022;
- Herbert Schober, Bürgermeister der Marktgemeinde Grödig, am 30.8.2022;
- Andreas Huss, MBA, Verwaltungsratsvorsitzender der ÖGK, am 12.8.2022;
- DI BA Christian Struber, MBA, Geschäftsführer, Salzburg Wohnbau GmbH, am 28.7.2022;
- Mag. Dr. Herbert Uitz, Salzburger Landes-Hypothekenbank AG, am 12.8.2022;
- Ing. Stephan Gröger, Direktor der Heimat Österreich, am 11.8.2022;
- Bmstr. Ing. Bernd Hillebrand, Geschäftsführender Gesellschafter und Karl-Heinz Rossmann, Bereichsleiter Projektentwicklung, Bau und Immobilienunternehmen Hillebrand, am 12.8.2022;
- DI Georg Thor, Geschäftsführer Energieberatung Salzburg, am 17.08.2022.

Am 25.11.2022 wurde von 10:30-13 Uhr ein Stakeholder-Workshop mit folgenden Teilnehmer:innen durchgeführt:

- Ing. Dir. Stephan Gröger, Heimat Österreich gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft m.b.H.;
- Bmstr. Ing. Bernd Hillebrand, Hillebrand Bau GmbH;
- DI Dr. Gerhard Löffler, MBA, Amt der Salzburger Landesregierung;
- Nikolaus Novak, Land Salzburg, Büro LRⁱⁿ Mag.^a (FH) Andrea Klambauer;
- MMag. Dr. Philipp Radlegger, Wohnbau-Genossenschaft Bergland gemeinnützige reg.Gen.m.b.H.;
- Dr. Josef Schmidinger;
- Mag.jur. Sebastian Schwaiger, Amt der Salzburger Landesregierung;
- Ing.ⁱⁿ Inge Strassl, SIR - Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen GmbH;
- Mag. Johann Vilsecker;
- Dr. Mag. Herbert Rinner, Amt der Salzburger Landesregierung;
- Bgm. Herbert Schober, Gemeinde Grödig;
- Mag.^a Dagmar Steiner, Stadt Salzburg.

4.2 TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Baubewilligungen in Salzburg (Wohneinheiten)	10
Abbildung 2:	Bestandsmieten im Bundesländervergleich	11
Abbildung 3:	Entwicklung des Baukosten- und Baupreisindex, lange und kurze Zeitreihe	12
Abbildung 4:	Marktpreisentwicklung Eigentumswohnungen (€/m ²)	13

Abbildung 5:	Wohnungsneubau gefördert und insgesamt	17
Abbildung 6:	Entwicklung der Förderschienen in Salzburg (zugesicherte Wohneinheiten)	18
Abbildung 7:	Bewilligungen und Förderungszusicherungen Neubau pro 1.000 Einwohner (2021)	18
Abbildung 8:	Geförderte thermische und energetische Maßnahmen in Salzburg	19
Abbildung 9:	Geförderte Sanierungsraten in Salzburg	20
Abbildung 10:	Einnahmen der Wohnbauförderung Salzburg (Mio. €)	21
Abbildung 11:	Förderungsausgaben Salzburg (Mio. €)	22
Abbildung 12:	Fördermix Neubau in Salzburg (Förderungsvolumen, Mio. €)	23
Tabelle 13:	Benchmarks Förderungsgebarung der Bundesländer	24
Tabelle 14:	Bundesländervergleich Mietwohnungsförderungen	26
Tabelle 15:	Bundesländervergleich Eigenheimförderung	29
Abbildung 16:	Anteil der Eigentumswohnungen an allen Förderungszusicherungen der Länder	31
Tabelle 17:	Förderungsmodelle Eigentumswohnungen und Ankaufsförderungen	32
Abbildung 18:	Ausgaben Sanierungsförderung Salzburg (Mio. €, % der Gesamtausgaben)	35
Tabelle 19:	Förderungsinstrumente Sanierung	35
Tabelle 20:	Verfügbare Wohnbeihilfen 2022, Berechnungsbeispiele	37
Abbildung 21:	Subjektförderungen in Salzburg	38
Tabelle 22:	Schematische Darstellung der Vor- und Nachteile von Förderungsmethoden	44
Tabelle 23:	SWOT-Analyse Darlehen	45
Tabelle 24:	SWOT-Analyse Direktzuschüsse	46
Tabelle 25:	SWOT-Analyse Annuitätenzuschüsse	47
Tabelle 26:	SWOT-Analyse Haftungen	48
Abbildung 27:	Klima- und Energiestrategie Salzburg 2050 mit Masterplan Klima+Energie 2030	53

4.3 LITERATUR

- Amann, W. (1997): Eigentumswohnungsförderung in den Bundesländern: 1 Land – 9 Systeme. In: Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen (FGW) Wien, Schriftenreihe Nr. 125. S. 39.
- Amann, W. (1999): Kompetenzverlagerungen im Wohnungswesen. In: Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen (FGW) Wien, Schriftenreihe Nr. 132. S. 267.
- Amann, W. (2022): Wie schaffen wir die Dekarbonisierung unserer Gebäude bis 2040? in: BauZ! Wiener Kongress für zukunftsfähiges Bauen am 11./12.5.2022. Tagungsband. IBO-Verlag.
- Amann, W. (2001): Benchmarking Wohnbauförderung. Optimierung der Salzburger Mietwohnungs- und Sanierungsförderung. In: Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen (FGW) Wien, Schriftenreihe Nr. 143. S. 87ff.
- Amann, W. & Struber, C. (2022): Österreichisches Wohnhandbuch 2022 (Wien: Lindeverlag).
- Amann, W. & Wieser, R. (2015): Stärkung der Effizienz des gemeinnützigen Sektors in Niederösterreich (Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Niederösterreich, F-2227).
- Amann, W.; Mundt, A. & Springler, E. (2010): Minderung des Grundflächenverbrauchs im Wohnbau. Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Niederösterreich.
- Anderl, M.; Gangl, M.; Lampert, C., u.a. (2020): Bundesländer Luftschadstoff-Inventur 1990-2018. Regionalisierung der nationalen Emissionsdaten auf Grundlage von EU-Berichtspflichten. (Wien: Umweltbundesamt).
- Baumann, M.; Dolna-Gruber, C.; Goritschnig, W.; Pauritsch, G. & Rohrer, M. (2021): Energie und Treibhausgase. Analyse der Entwicklungen auf Ebene der Bundesländer (Wien: Energy Agency Austria), S. 1-70.
- BMK & Umweltbundesamt (Hg.) (2021 und Vorjahre): Maßnahmen im Gebäudesektor 2020 (bzw. Vorjahre). Bericht des Bundes und der Länder nach Artikel 16 der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen (BGBl.II Nr. 213/2017). Erstellt von Umweltbundesamt und BMK (Wien: BMK).

- Deutsches Bundeskanzleramt (2021): Datenstrategie der Bundesregierung. Online verfügbar: [www.bundesregierung.de/publikationen].
- Doan, T.B.N. (2018): Analyse und Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern. Evaluierung des Einsatzes im Speziellen in den Vorarlberger Gemeinden. Unveröffentlichte Diplomarbeit Fakultät für Architektur und Raumplanung, Technische Universität Wien (Wien: TU Wien).
- Doan, T.B.N. (2019): Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern, in: Der öffentliche Sektor, Vol. 45 (2), 79-95.
- Economidou, M.; Todeschi, V. & Bertoldi, P. (2019): Accelerating energy renovation investments in buildings. Financial and fiscal instruments across the EU (EU JRC – Joint Research Centre).
- Fiskalrat Österreich (2022): Effekt der Inflation 2022 auf Konsumausgaben (Wien: Fiskalrat).
- Helms, M. & Nixon, J. (2010): Exploring SWOT analysis – where are we now? A review of academic research from the last decade. In: Journal of Strategy and Management, Vol. 3 (3), 215-251.
- IIBW (2007): Evaluierung der neuen Salzburger Wohnbauförderung und Optimierungsvorschläge (Wien: IIBW, im Auftrag der Salzburger Landes-Hypothekenbank, des Raiffeisenverbands Salzburg und der Salzburger Sparkasse).
- IIBW (2009): Kaufoption gemeinnütziger Mietwohnungen - Strategien für hohe Verkaufsquoten (Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Niederösterreich).
- IIBW (2010-2021, fortlaufend): Berichtstandard Wohnbauförderung 2010-2021 (Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Wien).
- IIBW (2014): Wohnungspolitische Rahmenbedingungen für eine nachhaltige und leistbare Siedlungsentwicklung. In: SIR-Mitteilungen und Berichte 35/2014.
- IIBW (2017a): Bewertung des Salzburger Modells der Wohnbauförderung (Wien: IIBW, im Auftrag der Arbeiterkammer Salzburg).
- IIBW (2017b): Eigentum schaffen! Rahmenbedingungen für einen neuen Förderungsschwerpunkt (Wien: IIBW, gefördert durch die NÖ Wohnbauforschung, F-2263).
- IIBW (2021): Wohnungseigentumsförderung in Vorarlberg (Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Vorarlberg und der Sparte Gewerbe und Handwerk der Wirtschaftskammer Vorarlberg).
- IIBW (2022a): Wohnbauförderung in Österreich 2021 (Wien: IIBW, im Auftrag des Fachverbands Stein und Keramische Industrie).
- IIBW (2022b): Wohnungspolitik und -wirtschaft in Österreich. Zahlen, Daten und Fakten (Wien: IIBW, im Auftrag des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort).
- IIBW (2022c): Studie zur langfristigen Finanzierung der Wärmewende ("KlimaCent") (Wien: IIBW, Fachhochschule des BFI Wien, Umweltbundesamt GmbH, im Auftrag des Klimaschutzministeriums).
- IIBW (2023): Hebel zur Forcierung der Eigenheimsanierung. In Kooperation mit der ARGE Baugewerbe NÖ (Wien: IIBW, gefördert durch die NÖ Wohnbauforschung, F-2291).
- IIBW & Energieinstitut der JKU Linz (2021): Kapazitätsanpassung der Bauwirtschaft für eine erhöhte Sanierungsrate (IIBW, im Auftrag des Klimaschutzministeriums).
- IIBW & Umweltbundesamt (2021): Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich (Wien: IIBW & Umweltbundesamt, im Auftrag der Verbände Gebäudehülle+Dämmstoff Industrie 2050, WKO – Fachverband Steine und Keramische Industrie, Zentralverband industrieller Bauproduktehersteller).
- IIBW & Umweltbundsamt (2020): Definition und Messung der thermisch-energetischen Sanierungsrate in Österreich. (Wien: IIBW, im Auftrag von FBI, GDI 2050, WKO und ZIB).
- Itzlinger-Nagl, C. (2022): Informationsbroschüre Wohnbauförderung Sanierung. Hrsg: Land Salzburg, Juli 2022, 16. Auflage. S. 20.
- Kanonier, A. (2020): Wirkungsfähigkeit von baulandmobilisierenden Instrumenten im Raumordnungsrecht, in: baurechtliche blätter: bbl, Vol. 23 (2020), 4; 119-35.
- Klien, M. & Streicher, G. (2021): Ökonomische Wirkungen des gemeinnützigen Wohnbaus (Wien: WIFO - Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung).

- Klien, M. & Arnold, E. (2022): Wohnkostenbelastung in Salzburg: Ursachen und Lösungsansätze (Wien: WIFO, im Auftrag der AK Salzburg).
- Kok, S. (2021): Öko-Soziale Innovationen & Soziale Arbeit für mehr Klimaschutz. Sozialverträgliche Klimaschutzmaßnahmen in Salzburgs Wohngebäuden Masterarbeit Master of Arts in Social Sciences am Studiengang Soziale Innovation an der FH Salzburg.
- Kuhnert, J. & Leps, O. (2017): Die Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich. In: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum. Wiesbaden: Springer VS, S. 179-186.
- Land Salzburg (2018): Koalitionsvertrag 2018-2023. Abgeschlossen zwischen ÖVP, Grünen und Neos.
- Land Salzburg (2021): Masterplan Klima+Energie 2030, veröffentlicht am 19.03.2021.
- Land Salzburg (2022): Land-Invest. Salzburger Baulandsicherungsgesellschaft mbH. Online: https://www.salzburg.gv.at/bauenwohnen_/Seiten/landinvest_info.aspx [12.11.2022].
- Landesstatistik Salzburg (2020): Wohnbauförderung Land Salzburg. Jahresbericht 2019. Redaktion: Mitterdorfer, P. & Macherhammer, S. (Salzburg: Land Salzburg).
- Landesstatistik Salzburg (2021): Wohnbauförderung Land Salzburg. Jahresbericht 2020. Redaktion: Mitterdorfer, P. & Macherhammer, S. (Salzburg: Land Salzburg).
- Landesstatistik Salzburg (2022): Wohnbauförderung Land Salzburg. Jahresbericht 2021. Redaktion: Mitterdorfer, P. & Macherhammer, S. (Salzburg: Land Salzburg).
- 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).
- ÖROK (2021): ÖREK 2030-Umsetzungspakt „Bodenstrategie für Österreich“. Strategie zur Reduktion der weiteren Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bis 2030. Online verfügbar: <https://www.oerok.gv.at/raum/oesterreichisches-raumentwicklungskonzept/bodenstrategie-fuer-oesterreich> [12.11.2022].
- Rosifka, W. & Tockner, L. (2020): Betriebskosten. Wohnrechtliche Rahmenbedingungen, empirische Analyse und Vergleiche der Gebühren für öffentliche Dienstleistungen (Wien: AK Wien, Stadtpunkte Nr. 31).
- Schöndorfer-Haslauer, T. (2021): Vertragsraumordnung in Salzburg. In: Zeitschrift für Verwaltung (ZfV) 1/2021.
- SIR (=Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen) (2019): Praktische Anwendung von Raumordnungsinstrumenten zur Unterstützung des förderbaren Wohnbaus in Salzburg. Bearbeitung: Empl, U.; Riedler, W.; Straßle, I. (Salzburg: SIR, im Auftrag der Salzburger AK).
- SIR (=Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen) (2021): Analyse der Leistbarkeit von Wohnraum in der Stadt Salzburg. Bearbeitung: Lüftenegger, P., Straßle, I., Gugg, B. (Salzburg: SIR, im Auftrag der Stadt Salzburg).
- Statistik Austria (2022): Wohnen 2021. Mikrozensus-Wohnungserhebung und EU-SILC (Wien: Statistik Austria).
- TU Wien – Institut für Raumplanung, IIBW, E. Leitner, Komsis (2022): Leerstand mit Aussicht - Erhebung und Reaktivierung von Leerständen im Stadt- und Ortskern (Wien: TU Wien, im Auftrag des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus).
- Zraunig, S. (2021): Informationsbroschüre Wohnbauförderung Miete. Hrsg: Land Salzburg, August 2021, 10. Auflage. S. 28
- Zraunig, S. (2022): Informationsbroschüre Wohnbauförderung Eigentum. Hrsg: Land Salzburg, Jänner 2022, 16. Auflage. S. 28