

2021

Wohnbauförderung in Österreich
2021

ISBN 978-3-902818-33-1

I·IBW

STEINE
KERAMIK
WKO

WOHNBAU FÖRDERUNG

I·IBW - Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH

Im Auftrag des Fachverbands Stein und Keramische Industrie



Mit finanzieller Unterstützung der GBV Landesgruppe Tirol

Wohnbauförderung in Österreich 2021

ISBN 978-3-902818-33-1

Inhalt

VORWORT	5
HAUPTERGEBNISSE	7
1 BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG	9
2 WOHNKOSTEN IM BESTAND	11
3 WOHNUNGSPRODUKTION	13
4 FÖRDERUNGSZUSICHERUNGEN	15
4.1 Neubau	15
4.2 Sanierung	17
5 FÖRDERUNGSGEBARUNG	18
5.1 Einnahmen der Wohnbauförderung	18
5.2 Ausgaben der Wohnbauförderung	19
5.3 Wohnbeihilfe	21
ANHANG	23
Literatur	23
Impressum	24

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern	9
Grafik 2:	Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen (Mio.)	10
Grafik 3:	Wohnungsaufwand GBV/Private 2021	12
Grafik 4:	Wohnungsbewilligungen Österreich bis 2021	14
Grafik 5:	Förderungszusicherungen Neubau	15
Tabelle 6:	Förderungszusicherungen in den Bundesländern 2021	16
Tabelle 7:	Einnahmen und Ausgaben der Wohnbauförderung 2021	18
Grafik 8:	Ausgaben der Wohnbauförderung bis 2021 (Mio. €)	20
Grafik 9:	Entwicklung der Wohnbeihilfeausgaben (Mio. €)	22

Vorwort

Die Wohnungs- und Bauwirtschaft ist heute mit multiplen Krisen konfrontiert, wie es sie seit Generationen nicht gegeben hat. Der weltweite Wirtschaftsboom nach der vorläufigen Überwindung der Covid-Krise hat zu massiven Angebotsengpässen, Lieferkettenproblemen und einer nie gesehenen Kostendynamik geführt. Die Gesundheitskrise birgt weiterhin große Risiken. Sie hat gravierende Änderungen bei Lebensstilen und Wirtschaftsmodellen ausgelöst. Die Unternehmen leiden wie seit langem nicht an Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel. Überboten wird all das von den Folgen des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine, der die Verknappung von Energie, Baukostendynamik und Inflation dramatisch befeuert hat. Steigende Zinsen und verschärfte Regeln bei der Immobilienfinanzierung erhöhen das Risiko für Wohnbauträger. Die Klimakrise lässt kommende Katastrophen erahnen. Eine Rückkehr zur Normalität scheint in weiter Ferne.

Wie in den vergangenen Jahren veröffentlicht der Fachverband Steine-Keramik in Zusammenarbeit mit dem IIBW die vorjährigen Zahlen zur Gebahrung der Wohnbauförderung der Länder. Diese hat über viele Jahrzehnte hinweg für Kontinuität im Wohnbau, Innovation und sozialen Ausgleich gesorgt. In den Krisen Jahren 2020/21 war das nicht anders. Gemeinnütziger und geförderter Wohnbau waren mit ihren großen Beständen und der kontinuierlichen Neuproduktion wesentlich an der Bewältigung der Krise beteiligt. Aber auch hier kündigen sich Umbrüche an.

Trotz langfristig sinkender Budgets ist die Wohnbauförderung das Herzstück des österreichischen wohnungspolitischen Modells, das aus gutem Grund als eines der besten Europas gilt. Die Vorzüge dieses Modells liegen auf der Hand. Die österreichische Bevölkerung verfügt über einen insgesamt sehr qualitätsvollen Wohnungsbestand. Nicht nur die Wohnungsausstattung und -größe liegen deutlich über dem internationalen Durchschnitt. Es ist auch sichergestellt, dass große Teile des Bestands leistungsfähig bleiben. Das wiederum trägt, wie von kaum einem anderen Politikinstrument erzielt, zur gesellschaftlichen Integration und Stabilität bei. Zu guter Letzt spricht das Kosten-Nutzen-Verhältnis für das Modell. Bund, Länder und Gemeinden gaben 2021 nur 0,4% des Bruttoinlandsprodukts für alle Arten der Förderung des Wohnens aus. Dieser Wert liegt unter jenen der meisten anderen westlichen Ländern. Das österreichische wohnungspolitische Modell mit den Kernelementen Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit wird zusehends auch international als vorbildlich hervorgehoben.

Gerechtfertigt sind die öffentlichen Ausgaben für das Wohnen durch den vielfältigen Nutzen der Wohnbauförderung. Es geht keineswegs nur um das sozialpolitische Ziel, einkommensschwächere Haushalte zu unterstützen. Die Wohnbauförderung hat auch massive wirtschaftspolitische Wirkungen, etwa die Stabilisierung der Wohnungsmärkte und der Bauproduktion, sie beeinflusst Preisstabilität und sichert in großem Umfang Arbeitsplätze. Wohnungsneubau und Sanierung sind weitgehend inlandswirksam. Die Wohnbauförderung aktiviert in enormem Ausmaß privates Investitionskapital, etwa bei Eigenheimen, und forciert Innovation. Die umwelt- und energiepolitischen Wirkungen sind evident und im Lichte der EU- und völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs auch dringend gefordert. Ambitionierte energetische Standards in Neubau und Sanierung können entweder verordnet oder finanziell angereizt werden. Die Wohnbauförderung setzt mit Erfolg auf Zweiteres.

Die vorliegende Broschüre verfolgt den Zweck, den Ländern die wirtschaftliche Performance „ihrer“ Wohnbauförderung zurückzumelden. Durch den Vergleich zwischen den Bundesländern und im langjährigen Verlauf ist es möglich, heutige Entwicklungen besser zu verstehen. Es geht aber auch darum, immer wieder den großen Nutzen dieses Politikinstrumentes zu vermitteln.

„Gäbe es die Wohnbauförderung nicht, müsste sie erfunden werden“ – dieser Spruch trifft leider nicht ganz zu. Denn das komplexe System aus Wohnbaufinanzierung und Wohnungsgemeinnützigkeit, wie es in Österreich praktiziert wird, ist das Ergebnis jahrzehntelanger Innovation, eines fortlaufenden Austarierens politischer Positionen, der Anpassung an gesellschaftliche Entwicklungen. Eine Neu-Erfindung ist kaum wirklich denkbar. Wir haben es mit einem wertvollen Gut zu tun, das es weiterzuentwickeln und zu erhalten gilt. Vor allem aber muss es in unser aller Interesse sein, seinen Fortbestand zu sichern – in dieser Hinsicht ist der bevorstehende neue Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern der nächste große Prüfstein.

Mag. Robert Schmid
Obmann
des Fachverbandes Steine-Keramik

September 2022

HAUPTERGEBNISSE

▶▶ Die 9-Millionen-Marke ist überschritten:

Die Bevölkerungszahl hat auch im Krisenjahr 2021 deutlich zugelegt und Anfang 2022 die 9-Millionen-Marke überschritten. Über dem österreichischen Durchschnitt von 0,5% Wachstum lag v.a. Wien mit 0,9%. Im Abstand eines Jahrzehnts sind 540.000 Menschen bzw. 360.000 Haushalte dazugekommen. Die prozentuelle Zunahme liegt deutlich über dem EU27-Durchschnitt. Das Wachstum resultiert – trotz oder gerade wegen der Pandemie – weit überwiegend aus Zuwanderung. 2021 wurden knapp 8.000 an Covid verstorbene Menschen registriert. Trotz aller Dramatik wird die Pandemie die langfristigen demographischen Trends kaum beeinflussen. Die Bevölkerungsprognose der Statistik Austria geht für das bevorstehende Jahrzehnt von zusätzlich 315.000 Einwohnern bzw. 215.000 Haushalten aus.

▶▶ Geringe Mietsteigerung 2021, dafür Kostenschub 2022:

Eigentümer wohnen mit durchschnittlich 3,7 €/m² viel günstiger als Mieter mit 10,4 €/m² (EU-SILC, „brutto warm“, ohne Kapitaltilgung). Die Bestandsmieten stiegen 2021 nur geringfügig an, u.a. wegen der Verschiebung der gesetzlichen Anpassung. Dafür kam es 2022 zu einer kräftigen Erhöhung. Im Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre sind gemeinnützige und gewerbliche Mieten ähnlich um 2,2% bzw. 2,5% pro Jahr gestiegen. Die Wohnkosten gemeinnütziger Wohnungen liegen mit 7,3 €/m² um etwa ein Viertel unter jenen privater Mietwohnungen mit 9,7 €/m² (Mikrozensus, „brutto kalt“).

▶▶ Der Neubauboom geht zu Ende:

Mit Baubewilligungszahlen von über 85.000 Wohneinheiten wurden 2017 und 2019 historische Höchstwerte erzielt. 2020/21 brachten leichte Rückgänge. Für 2022 sieht es nach einem deutlichen Einbruch auf nur noch geschätzte 62.000 baubewilligten Wohnungen aus. Gründe sind die massive Dynamik bei Grund- und Baukosten sowie eine Abschwächung der Nachfrage, u.a. wegen verschärften Finanzierungsregeln. Mit dieser Entwicklung nähert sich der Neubau wieder dem demographisch begründeten Bedarf an.

▶▶ Einbruch der Förderungszahlen:

2021 brach die Förderleistung gegenüber dem Vorjahr um -22% auf 18.400 zugesicherte Wohneinheiten ein (Neubau zzgl. neue Wohnungen im Bestand). Das ist ein Drittel weniger als der zehnjährige Durchschnitt. Die 14.700 geförderten Geschoßwohnungen bedeuten einen Rückgang um ein Viertel gegenüber dem Vorjahr und ein Drittel gegenüber dem langjährigen Durchschnitt. In keinem der Länder lag die großvolumige Förderung über dem langjährigen

Durchschnitt. Vergleichsweise konstant sind die Zahlen in den westlichen Bundesländern, der Steiermark und Niederösterreich. Besonders starke Rückgänge werden in Wien und Kärnten verzeichnet. Bei der Eigenheimförderung hat sich mit 3.700 Zusicherungen der Abwärtstrend der vergangenen Jahre fortgesetzt. Der Förderungsdurchsatz, also das Verhältnis von Förderungszusicherungen zu Baubewilligungen, der bis in die 2000er Jahre noch bei 80-90% lag, ist bei Geschoßwohnungen auf unter 40%, bei Eigenheimen auf unter 15% gesunken. Daraus resultieren einerseits ein verringerter öffentlicher Aufwand, andererseits der Verlust von Lenkungseffekten.

▶▶ Niedrigste Förderausgaben seit dreißig Jahren:

Von Mitte der 1990er bis Mitte der 2010er Jahre war die Wohnbauförderung in weitgehend konstanter Höhe von € 2,4 bis 3,0 Mrd. dotiert. Seither sind die Förderausgaben stark rückläufig und unterschritten 2021 die Marke von € 2 Mrd. Damit lagen sie um -17% unter dem zehnjährigen Durchschnitt. Insgesamt liegen die wohnungspolitischen Ausgaben des Staats bei nur ca. 0,4% des BIP. Das ist unter dem Durchschnitt der OECD-Länder.

▶▶ Bei der Sanierungsförderung bewegt sich etwas:

Nach einer Sanierungsrate im geförderten Bereich von 1,8% im Jahr 2009 sank sie stark und stagnierte von 2016-2020 bei etwa 0,6%. Die Förderausgaben für die Wohnhaussanierung gingen entsprechend von über € 800 Mio. (2010) auf unter € 500 Mio. zurück, zogen 2021 aber wieder etwas auf € 510 Mio. an. 2021 wurden etwas über 27.000 Eigenheime und etwa 45.000 Geschoßwohnungen gefördert saniert. Zusammen sind das 20% mehr als im Vorjahr. Stark positiv entwickelte sich die Sanierungsinitiative des Bundes mit dem „Raus aus Öl und Gas“-Bonus und der neuen Förderungsschiene „Sauber Heizen für Alle“, die auf besonders einkommensschwache Haushalte abzielt und den Heizungstausch bis zu 100% fördert.

▶▶ Wohnbeihilfe auch in der Covid-Krise rückläufig:

Den rückläufigen Ausgaben für die Subjektförderung steht eine gleichfalls rückläufige Zahl an Wohnbeihilfe beziehenden Haushalten gegenüber. Im Gegensatz zu früheren Jahren entwickelte sich auch die „Abdeckung von Wohnbedarf“ in der Sozialhilfe der Länder (bzw. Bedarfsorientierten Mindestsicherung) 2021 nur moderat. Deren Ausgaben übersteigen mittlerweile jene der Wohnbeihilfe deutlich. Einzelne Bundesländer haben alle wohnungsbezogenen Subjektförderungen in den Sozialabteilungen zusammengezogen.

I BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG

Im ersten Quartal 2022 wurde bei der Bevölkerungszahl in Österreich die 9-Millionen-Marke überschritten. Im Abstand eines Jahrzehnts wuchs die österreichische Bevölkerung um fast 600.000 Personen. Dieser Anstieg um 6,9% ist einer der höchsten im EU-Vergleich. Unter den Nachbarländern haben nur die Schweiz und Liechtenstein stärkere Wachstumsraten. Deutschland wuchs im vergangenen Jahrzehnt schwach und stagnierte 2021. Tschechien und Slowenien legten in den 2010er Jahren leicht zu, Slowenien zeigt seit 2019 starke Zuwachsraten. Bemerkenswert ist das auch in der Covid-Krise anhaltend hohe Bevölkerungswachstum in Österreich, während in den meisten Nachbarländern und im EU-Durchschnitt die Dynamik einbrach und teilweise ins Negative rutschte. Der Ukraine-Krieg hat zu einer weiteren Belebung der Bevölkerungsdynamik geführt (Eurostat).

Wie in der gesamten westlichen Welt zeigt sich auch in Österreich ein gravierender demografischer Wandel mit stagnierenden oder sinkenden Werten jüngerer Bevölkerungsgruppen bei einem gleichzeitigen massiven Anstieg der Lebenserwartung (Grafik 2). Die Gruppe der Über-60-Jährigen und v.a. der Hochbetagten (75+) wächst trotz Covid-Krise rasant an. Anfang der 1990er Jahre umfasste sie 1,50 Millionen Menschen, mittlerweile sind es 2,39 Millionen. Ende der 2030er Jahre wird die 3-Millionen-Marke erreicht. Die Covid-Krise bewirkte 2021 eine massive Übersterblichkeit. Die statistisch registrierten knapp 8.000 an Covid verstorbenen Menschen gehörten weit überwiegend der Altersgruppe der Hochbetagten an. Die daraus folgende signifikante Verschlechterung der Geburtenbilanz wird die dargestellten Trends jedoch langfristig kaum verändern. Die Bundesländer weisen deutlich unterschiedliche Wachstumsraten auf (Tabelle 1). Im Zehnjahresabstand besonders stark zugelegt hat Wien (+13,2%). Über dem Durchschnitt liegen Vorarlberg und Tirol (+8,2% bzw. 7,5%). Kärnten zeigt das geringste Wachstum.

Die Zahl der Haushalte stieg zwischen 2012 und 2022 von 3,67 auf 4,03 Millionen um nicht weniger als 9,9%. Umgekehrt sank die durchschnittliche Haushaltsgröße von 2,3 auf 2,2 Personen.

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern (Jahresanfang)

	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
% '12-'22	6,9%	3,9%	0,8%	5,4%	6,3%	6,1%	3,6%	7,5%	8,2%	13,2%
% '22-'32	3,2%	3,6%	-1,1%	3,9%	3,5%	2,1%	1,4%	3,2%	3,2%	4,7%

Quelle: Statistik Austria, Bevölkerungsprognose 11/2021.

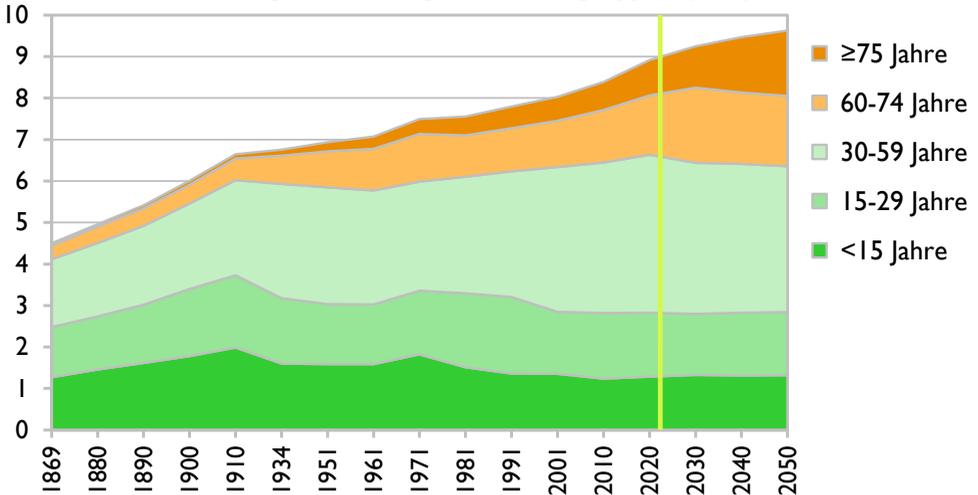
Die aktuelle Bevölkerungsprognose der Statistik Austria (11/2021) wurde gegenüber der Vorjahresprognose trotz Covid-Krise leicht nach oben revidiert, besonders deutlich für Wien und Kärnten.

Für das kommende Jahrzehnt bis 2032 wird österreichweit eine Bevölkerungszunahme um 3,2% prognostiziert. Österreich liegt damit weiterhin deutlich über dem EU27-Durchschnitt. In den meisten EU-Ländern wird eine weitgehend stagnierende Bevölkerungsentwicklung erwartet.

Unter den österreichischen Bundesländern wird weiterhin Wien etwas überdurchschnittlich wachsen, die Zuwächse der vergangenen Jahre werden aber bei Weitem nicht erreicht. Über dem Durchschnitt liegen auch Niederösterreich, das Burgenland und Oberösterreich, während für Kärnten ein Bevölkerungsschwund prognostiziert wird.

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

Grafik 2: Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen (Mio.)



Anm.: Prognose 11/2021.

Quelle: Statistik Austria, IIBW.

2 WOHNKOSTEN IM BESTAND

Für die Dokumentation des Wohnungsaufwands stehen einerseits der Mikrozensus, andererseits die EU-weit einheitliche Erhebung zu „Einkommen und Lebensbedingungen“ (EU-SILC) zur Verfügung. Die beiden Datenquellen unterscheiden sich erheblich hinsichtlich Methodik und Ergebnissen (s. Statistik Austria, 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.

Wohnen in Miete hat sich von 2020 auf 2021 um nur 1% verteuert, also unter der Inflationsrate, dies u.a. aufgrund ausgesetzter Anpassungen beim Richtwert. 2022 sieht es demgegenüber ganz anders aus, mit einer Anpassung der Richtwerte um 5,85% und der Kategoriemieten um sogar über 11%. Seit mehreren Jahren sind es nicht mehr die Betriebskosten, die die Wohnkostendynamik bestimmen, sondern vielmehr die Entwicklung der Nettomieten (Rosifka & Tockner, 2020). Die 2021 noch sehr niedrigen Zinsen tragen dazu bei, dass Wohnen im Eigentum trotz weiter stark steigender Wohnungspreise nur moderat steigende Wohnkosten zur Folge hat.

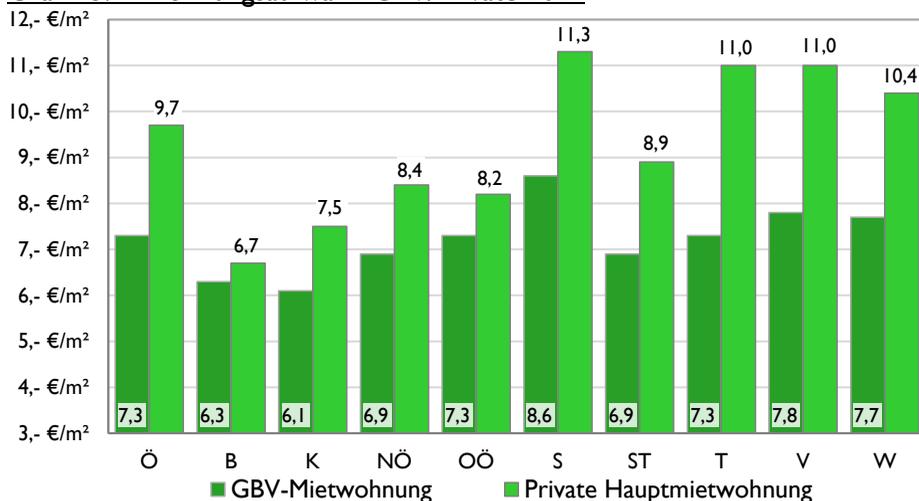
Aufschlussreich ist die Differenzierung zwischen gemeinnützigen und privaten Hauptmietwohnungen (Mikrozensus, Grafik 3). Im österreichischen Durchschnitt liegen die Wohnkosten in GBV-Mietwohnungen bei 7,3 €/m² und damit um ein Viertel niedriger als in privaten Mietwohnungen (9,7 €/m², „brutto kalt“). Im Gegensatz zu EU-SILC weist der Mikrozensus für 2021 insgesamt stagnierende Mieten aus. Aussagekräftiger ist der mehrjährige Durchschnitt, bei dem die beiden Quellen fast genau übereinstimmen. Bei einer Inflationsrate von knapp 2% im Fünfjahresdurchschnitt sind die privaten um 2,5%, die gemeinnützigen um 2,2% und die Kommunalwohnungen sogar um nur 1,5% angestiegen.

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 8,6 €/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. Große gemeinnützige Wohnungsbestände tragen zur Kostendämpfung auch bei privaten Mietwohnungen bei (Klien & Streicher, 2021).

Die angeführten Daten geben allerdings kein vollständiges Bild ab. Es ist darauf hinzuweisen, dass bei den GBV-Mieten die üblichen Einmalzahlungen bei Mietantritt nicht berücksichtigt sind. Andererseits weisen private Hauptmietwohnungen eine gänzlich andere Altersstruktur auf. Neue freifinanzierte Mietwohnungen sind in einem gänzlich anderen Preissegment.

Grafik 3: Wohnungsaufwand GBV/Private 2021



Anm.: Brutto kalt = inkl. Betriebskosten und Umsatzsteuer, aber ohne Energie.

Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus Sonderauswertung, IIBW.

3 WOHNUNGSPRODUKTION

Der Wohnungsneubau in Österreich erlebt einen zwei Jahrzehnte anhaltenden Boom, ausgehend von einem Tiefststand 2001 mit etwas über 40.000 baubewilligten Einheiten und danach ziemlich gleichmäßigen Zuwächsen bis zu Höchstwerten 2017 und 2019 von jeweils über 85.000 Einheiten (Grafik 4). Bemerkenswert ist, dass auch im Covid-Jahr 2020 mit 78.000 baubewilligten Einheiten der Höhenflug weiter ging. Seither sind aber die Baubewilligungen stark rückläufig mit etwa 73.000 Einheiten 2021 und geschätzt nur noch 62.000 baubewilligten Wohnungen 2022. Diese Zahlen inkludieren neu errichtete Gebäude, wie auch Wohnungen, die im Zuge von Sanierungen oder in gemischt genutzten Gebäuden entstanden.

Trotz des Rückgangs lagen die Bewilligungszahlen 2021 im Bereich des Zehnjahresdurchschnitts, die Geschoßwohnungen mit knapp 36.000 allerdings deutlich darunter. Demgegenüber wurden mit 21.000 Eigenheimen so viele baubewilligt, wie seit 40 Jahren nicht (s. Kap. 4.1). Der Markt für Eigentumswohnungen ist trotz der Rückgänge stark. Wurden in den 2000er Jahren jährlich nur rund 6.000 Einheiten baubewilligt, erreichte der Boom 2017 einen Höhepunkt mit über 30.000 Einheiten. Zuletzt sank die Zahl wieder auf etwa 20.000. Der Anteil der Eigentumswohnungen am gesamten großvolumigen Neubau ist damit von ca. 30% auf über 50% gestiegen.

Auch der Neubau von Mietwohnungen hat seinen Höhepunkt überschritten. Die 2021 baubewilligten etwa 16.000 Einheiten liegen deutlich unter dem langjährigen Durchschnitt. Dieses Segment wird vor allem vom geförderten gemeinnützigen Wohnbau getragen. Doch auch im freifinanzierten Neubau hat Miete mittlerweile einen festen Stellenwert, getrieben v.a. vom Zustrom von internationalem Investitionskapital in den Wohnbau (Plank u.a., 2022; Gruber u.a., 2022).

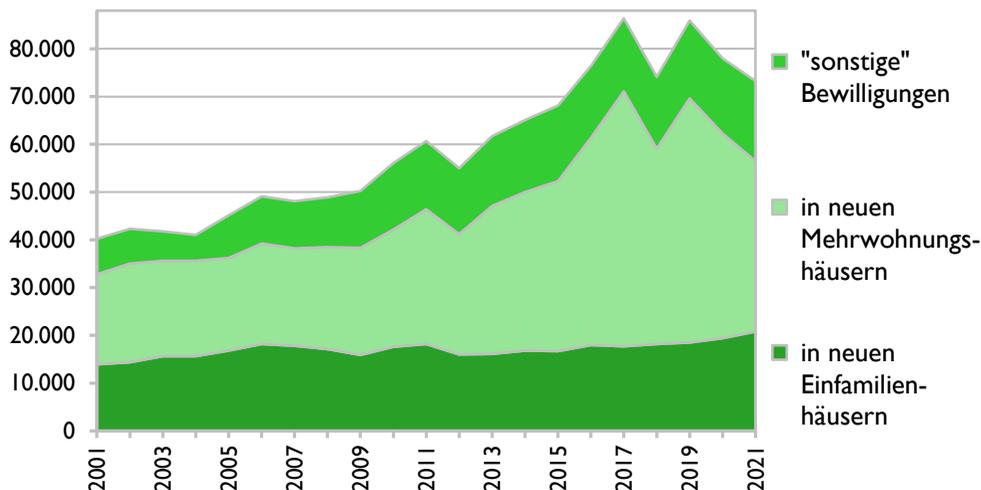
Österreich weist ein im internationalen Vergleich noch immer hohes Niveau von 6,3 Wohnungsbewilligungen pro 1.000 Einwohner pro Jahr auf (hier nur neue Wohnungen in neuen Wohngebäuden). Im Vergleich dazu lagen Deutschland und gleichermaßen der Durchschnitt der „Euroconstruct“-Länder (das sind 17 EU-Länder, sowie Norwegen und die Schweiz) 2021 bei nur 4,6 bzw. 3,9.

Unter den österreichischen Bundesländern hatten 2021 Vorarlberg (8,3) und Tirol (7,2) bezogen auf die Einwohnerzahl überdurchschnittliche, Salzburg mit

nur 4,0 unterdurchschnittliche Neubauvolumina. Die Neubauleistung in Wien ist besonders volatil und zuletzt wieder auf den österreichischen Durchschnitt gesunken. In den 2000er Jahren wurden jährlich unter 7.000 Wohneinheiten baubewilligt, 2017 waren es über 25.000, zuletzt noch etwa 14.000.

Die Übereinstimmung der Wohnungsproduktion mit dem tatsächlich gegebenen Bedarf an Wohnraum ist ein politisch sensibles Thema, gleichzeitig aber statistisch schwer fassbar. Denn die Nachfrage bestimmt sich nicht nur aus der Entwicklung der Haushaltszahlen (s. Kap. 1), sondern auch aus regionalen Ungleichgewichten (Leerstand in strukturschwachen Regionen bei gleichzeitigem Nachfrageüberhang in den Ballungsgebieten) und geänderten Konsumverhalten (Zweitwohnsitze, Anschaffungen zu Investitionszwecken). Auf der Angebotsseite stehen nur unzureichende Daten zu Leerstand und Wohnungsabgängen zur Verfügung. Es fehlt an einer bundesweit geltenden methodisch konsistenten Prognose. Eine vom IIBW regelmäßig adjustierte Schätzung ermittelt einen aktuellen österreichweiten Bedarf von ca. 53.000 neu zu errichtenden Wohnungen, für Wien von knapp 13.000 (inkl. neue Wohnungen im Bestand). Der aktuelle Wohnungsneubau nähert sich mit Ausnahme weniger Bundesländer diesen Werten wieder an. Die Nachfrage nach günstigen Wohnungen in den Ballungsgebieten bleibt ungebrochen hoch.

Grafik 4: Wohnungsbewilligungen Österreich bis 2021



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

Quelle: Statistik Austria, IIBW.

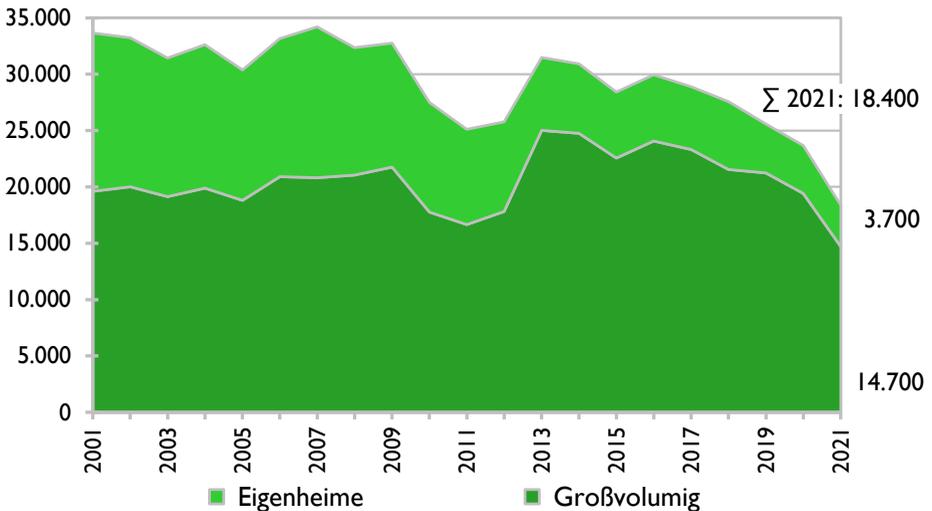
4 FÖRDERUNGSZUSICHERUNGEN

4.1 NEUBAU

Nach langen Jahren einer kontinuierlichen Förderleistung von jährlich rund 30.000 Zusicherungen, sind seit nunmehr fünf Jahren stark rückläufige Zahlen mit zuletzt nur noch 18.400 zugesicherten Wohneinheiten zu beobachten (Grafik 5). Entgegen der bisherigen Förderungsstatistik, die auf neu errichtete Gebäude ausgerichtet war, werden bei den hier vorgestellten Zahlen auch bisher nicht berücksichtigte neue Wohnungen aus der Sanierungsförderung aus einer seit mehreren Jahren durchgeführten IIBW-Erhebung bei den Förderungsstellen der Länder berücksichtigt. Sie haben einen kontinuierlich steigenden Stellenwert und machten 2020 immerhin ca. 2.000 Einheiten aus.

Die Förderung des Eigenheims hat seinen früheren Stellenwert weitgehend eingebüßt. Wurde in den 1990er Jahren noch jährlich der Bau von weit über 15.000 Eigenheimen gefördert, waren es 2021 nur mehr 3.700, was allerdings der Attraktivität dieser Wohnform keinen Abbruch getan hat. Der Förderungsdurchsatz, also das Verhältnis von baubewilligten zu geförderten Bauten ist von rund 80% auf unter 15% gesunken. Der Rückzug der Förderung aus diesem

Grafik 5: Förderungszusicherungen Neubau



Anm.: Großvolumig inkl. Sonderprogramme (z.B. „Wiener Wohnbauinitiative“) und Heime.
Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

Bereich wurde und wird mit den nachteiligen Effekten des Eigenheimbaus hinsichtlich Energieeffizienz, Verkehr und Suffizienz begründet (Kletzan-Slamanic & Köppl, 2016). Tatsächlich gingen dadurch aber wesentliche Lenkungseffekte verloren.

Die Eigenheimförderung hat in fast allen Bundesländern massiv an Stellenwert verloren. Über 1.000 Einheiten pro Jahr werden nur noch in Oberösterreich gefördert. In allen anderen Ländern sind es nur noch wenige hundert Einheiten und weniger. Entsprechend ist der Förderungsdurchsatz (ohne Nachverdichtung) nur noch in Oberösterreich und Tirol bei rund einem Viertel, demgegenüber in der Steiermark, Wien, Burgenland und Kärnten bei unter 10%.

Die großvolumige Förderung lag während der 2000er Jahre bei konstant ca. 20.000 zugesicherten Einheiten pro Jahr, erlebte 2010 bis 2012 einen temporären Einbruch, um in den Folgejahren auf ca. 25.000 Einheiten anzusteigen. Seither sinken die Zahlen sukzessive und zuletzt stark auf nur noch 14.700 (inkl. neue Wohnungen in Bestandsbauten). Der Wert liegt um fast ein Drittel unter dem Zehnjahresdurchschnitt. Gründe für den Rückgang sind massiv gestiegene Baupreise und die mangelnde Verfügbarkeit von günstigem Bauland.

Die länderweisen Unterschiede sind groß. Vergleichsweise geringe Rückgänge zum langjährigen Durchschnitt verzeichnen Niederösterreich, die Steiermark und die westlichen Bundesländer, besonders stark sind sie in Kärnten und Wien, hier u.a. auch in Reaktion auf die insgesamt sehr hohe Bauleistung. Der Förderungsdurchsatz lag im großvolumigen Bereich 2021 bei nur noch 36% (ohne Nachverdichtung). Überdurchschnittlich hoch war er in Niederösterreich.

Tabelle 6: Förderungszusicherungen in den Bundesländern 2021

	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Eigenheime	3.700	110	120	890	1.640	100	190	390	180	50
Geschoßw.	14.700	460	170	3.660	2.570	1.010	2.020	1.570	840	2.410
Gesamt	18.400	570	290	4.540	4.210	1.100	2.210	1.960	1.020	2.460
% '20-'21	-22%	29%	-48%	-15%	-2%	54%	-7%	8%	3%	-66%
% Ø 10 Jahre	-32%	-46%	-67%	-21%	-21%	-19%	-26%	-9%	-18%	-61%
Pro 1.000 EW	2,1	1,9	0,5	2,7	2,8	2,0	1,8	2,6	2,6	1,3

Anm.: Geschoßwohnungen sind inkl. Sonderprogramme („Wiener Wohnbauinitiative“), Heime und neue Wohnungen im Bestand, aber ohne Ankaufförderung bestehender Bauten.

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

reich, Salzburg und im Burgenland, bei 20% und darunter demgegenüber in Kärnten, der Steiermark und Wien. Angesichts sehr hoher Baubewilligungszahlen (s. Grafik 4) wird ersichtlich, in welchem hohem Ausmaß der aktuelle Neubauboom vom freifinanzierten Wohnbau getragen wird.

Zur Absicherung von Kontinuität in der Wohnbauförderung sind die Länder seit dem Finanzausgleich 2017 verpflichtet, mehrjährige Förderungsprogramme vorzulegen. Die aktuell starken Rückgänge der Förderungsleistung in einzelnen Bundesländern waren aus den vorjährigen Wohnbauprogrammen nicht erkennbar. Das österreichische wohnungspolitische Modell mit den Kernelementen Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit wird zusehends auch international als vorbildlich hervorgehoben (OECD, 2021).

4.2 SANIERUNG

Die Zahl der Förderungszusicherungen in der Sanierung ist nur bedingt aussagekräftig, denn Sanierungen können sehr unterschiedliche Maßnahmen betreffen und sehr unterschiedlich hohe Sanierungskosten auslösen. Bessere Anhaltspunkte zur Einschätzung der geförderten Sanierung in Österreich bieten die Sanierungsausgaben innerhalb der Wohnbauförderung (s. Kap. 5.2). Nach einem Sanierungsboom in den späten 2000er Jahren mit jeweils ca. 60.000 geförderten Sanierungen von Eigenheimen und Wohnungen ging die Zusicherungszahl stark zurück, stabilisierte sich aber ab Mitte der 2010er Jahre auf niedrigem Niveau und steigt seit 2019 wieder deutlich. 2021 wurden etwas über 27.000 Eigenheime und etwa 45.000 Geschößwohnungen gefördert saniert. Zusammen sind das 20% mehr als im Vorjahr.

Seit 2020 wird vom IIBW gemeinsam mit dem Umweltbundesamt ein Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich durchgeführt (IIBW & Umweltbundesamt, 2020 und 2021). Nach der dort vorgeschlagenen Definition einer Sanierungsrate wurden 2009-2012 Höchstwerte von jeweils 2,2% erreicht (davon bis zu 1,8% im geförderten Bereich), die bis 2016 stark absanken und bis 2020 bei ca. 1,5% stagnierten (gefördert 0,6%). Zur Erreichung einer Dekarbonisierung des Wohnungsbestands bis 2040, wie im aktuellen Regierungsprogramm festgeschrieben, ist eine Verdoppelung bis 2025 nötig. Eine Erhöhung der Sanierungsrate ist mit erheblichen Barrieren konfrontiert, u.a. die aktuell massiv gestiegenen Baukosten sowie beschränkte Kapazitäten der Bauwirtschaft (IIBW & Energieinstitut Linz, 2021; Amann, 2022).

5 FÖRDERUNGSGEBARUNG

5.1 EINNAHMEN DER WOHNBAUFÖRDERUNG

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

Rückflüsse aus früheren Darlehensförderungen und Forderungsverkäufen machten 2021 € 1,26 Mrd. aus (Tabelle 7). Sie hatten bis in die späten 2000er Jahre einen deutlich geringeren Stellenwert, liegen aber seither auf einem konstanten Niveau. Der verbleibende Betrag zur Deckung der Förderausgaben von € 1,91 Mrd. belief sich 2021 auf knapp € 650 Mio., der aus den Länderbudgets aufgebracht wurde. Das ist so wenig wie noch nie seit der Verländerung der Wohnbauförderung und um 39% unter dem zehnjährigen Durchschnitt. Angesichts tendenziell deutlich sinkender Ausgaben und konstanter Rückflüsse muss ein immer geringerer Teil der Wohnbauförderung aus Budgetmitteln der Länder aufgebracht werden. Machte diese Quelle in den frühen 2000er Jahren (bis 2008 einschließlich Zweckzuschüssen) noch gut 90% der Förderungsausgaben aus, war es zuletzt nur noch ein Drittel. Vorarlberg schafft es schon seit den frühen 2010er Jahren, seine Förderausgaben allein aus Rückflüssen zu bestreiten. Seit 2019 gelingt dies auch Salzburg und der Steiermark.

Mit dem Finanzausgleich 2017 wurde der Wohnbauförderungsbeitrag, bestehend aus je einem halben Prozent der Lohnsumme von Arbeitgeber- und

Tabelle 7: Einnahmen und Ausgaben der Wohnbauförderung 2021 (Mio. €)

	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Rückflüsse	1.258	45	85	89	25	154	288	233	157	180
Mittel aus Länderbudgets	651	13	66	257	256	-49	-57	10	-40	196
Ausgaben Gesamt	1.909	58	151	346	281	105	231	243	117	376
Änderung zum Vorjahr	-6%	76%	21%	-8%	3%	3%	-5%	-1%	-24%	-23%

Anm.: Ausgaben inkl. „Wohnunterstützung“ in ST, Rückflüsse B geschätzt.

Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

Arbeitnehmerseite, zu einer reinen Länderabgabe umgewandelt. Die schon in den 2000er Jahren abgeschaffte Zweckbindung ist auch für diese Abgabe nicht vorgesehen. Insgesamt brachte der Wohnbauförderungsbeitrag 2021 ein Aufkommen von € 1,22 Mrd. Für ganz Österreich ergaben die beiden Quellen Wohnbauförderungsbeitrag und Rückflüsse 2021 eine Überdeckung gegenüber den Förderungsausgaben von ca. € 570 Mio. Bundesländerweise sind die Unterschiede freilich groß. In den genannten drei Ländern Vorarlberg, Salzburg und Steiermark floss der gesamte Ertrag (und darüber hinaus Teile der Rückflüsse) in die Länderbudgets und wurde nicht wohnungswirksam verwendet. In vier weiteren Bundesländern reichten die beiden Quellen zur Abdeckung der Förderungsausgaben. Einzig in Niederösterreich, wo in den 2000er Jahren umfangreiche Darlehensforderungen verkauft wurden, sowie in Oberösterreich muss noch maßgeblich aus dem Budget zugeschossen werden. Mit der Verlängerung des Wohnbauförderungsbeitrags wurde den Ländern zugestanden, den Tarif autonom festzulegen. Von dieser Möglichkeit hat erwartungsgemäß bislang kein Land Gebrauch gemacht.

Förderungsverkäufe spielten in den 2000er Jahren eine große Rolle, seit Anfang der 2010er Jahre aber nicht mehr.

5.2 AUSGABEN DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Die Ausgaben der Wohnbauförderung zeigten zwischen Mitte der 1990er und Mitte der 2010er Jahre ein beachtlich konstantes Niveau zwischen € 2,4 und 3 Mrd. (nominell). Seither sind die Ausgaben allerdings tendenziell stark rückläufig. Die 2021 getätigten Ausgaben von € 1,91 Mrd. sind der niedrigste Wert seit dreißig Jahren. Sie liegen um -6% unter dem Vorjahreswert und -17% unter dem Zehnjahresdurchschnitt!

Die Wohnbauförderungsausgaben 2021 beinhalten Objektförderungen im Neubau (Geschoßwohnbau € 940 Mio. = 49%, Eigenheime € 170 Mio. = 9%) und in der Sanierung (ca. € 510 Mio. = 27%), sowie Subjektförderungen in Form von Wohnbeihilfen (objektgeförderter und privater Bereich) und Eigenmitteldarlehen (€ 290 Mio. = 15%, s. Grafik 8). Den Subjektförderungen wurde auch die in der Steiermark praktizierte „Wohnunterstützung“ hinzugerechnet, obwohl sie nicht mehr dem Wohnbau-, sondern dem Sozialbudget zugeordnet ist. Sie ersetzt seit 2018 die Wohnbeihilfe (Land Steiermark, 2022).

Die meisten Förderungsschienen waren rückläufig, besonders ausgeprägt der großvolumige Neubau (-15% zum Vorjahr / -22% zum zehnjährigen Durch-

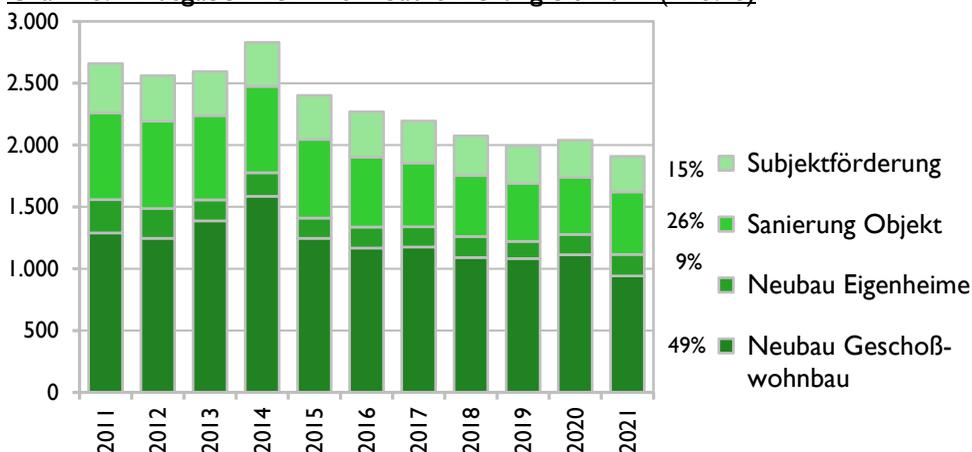
schnitt). Hier schlägt sich nieder, dass v.a. gemeinnützige Bauvereinigungen aufgrund der aktuellen Dynamik bei Grund- und Baukosten ihre Aktivitäten gedrosselt haben. Die Eigenheimförderung stieg 2021 leicht, liegt aber weiterhin unter dem langjährigen Durchschnitt.

Insgesamt war die Neubauförderung gegenüber dem Vorjahr um -12% rückläufig (-20% gegenüber dem zehnjährigen Durchschnitt). Besonders geringe Ausgaben sind für Wien (-35%/-26%) und Vorarlberg (-28%/-20%) dokumentiert, gestiegene Ausgaben demgegenüber für Kärnten (+30%/+19%) und Oberösterreich (+4%/-3%).

Die Sanierungsförderung stieg 2021 um 10% gegenüber dem Vorjahr, erreicht aber weiterhin bei Weitem nicht das Niveau der frühen 2010er Jahre (siehe Kapitel 4.2). Sie entwickelte sich länderweise stark unterschiedlich. Besonders große Zuwächse wurden im Burgenland, Salzburg und Tirol erreicht, während sie in Wien, Nieder- und Oberösterreich sowie der Steiermark auf niedrigem Niveau stagnierte.

Real bzw. als Anteil am Brutto-Inlandsprodukt zeigen die Wohnbauförderungsausgaben langfristig stark rückläufige Werte. In den 1990er Jahren wurden noch etwa 1,3% des Bruttoinlandsprodukts für wohnungspolitische Maßnahmen ausgegeben, 2021 waren es nur noch 0,4%! Österreich liegt damit bei den wohnungspolitischen Ausgaben unter dem OECD-Durchschnitt (OECD, 2020).

Grafik 8: Ausgaben der Wohnbauförderung bis 2021 (Mio. €)



Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

5.3 WOHNBEIHILFE

Schon seit mehr als zehn Jahren entwickeln sich die Ausgaben für Wohnbeihilfen rückläufig, nachdem sie zuvor stärker als alle anderen Komponenten der Wohnbauförderung angestiegen waren. Neben den Wohnbeihilfen im geförderten und privaten Wohnungsbestand sind in diesen Zahlen auch rund € 7 Mio. Eigenmitteleinsatzdarlehen in Wien und die aus dem Sozialbudget hinzugerechnete „Wohnunterstützung“ in der Steiermark enthalten.

Seit einem Höchstwert 2009 sind die Ausgaben für Wohnbeihilfen um fast ein Drittel gesunken und unterschreiten mittlerweile die 300-Millionen-Euro-Marke (s. Grafik 9). Mit einem weiteren Rückgang von -4% zwischen 2020 und 2021 wurde nun ein so niedriges Niveau erreicht wie zuletzt 2005.

Der Rückgang der Subjektförderung ist auf eine Verschiebung zu der bei den Sozialressorts angesiedelten Sozialhilfe (bzw. Bedarfsorientierte Mindestsicherung) und verschärfte Regelungen in einzelnen Bundesländern zurückzuführen (Mundt & Amann, 2015). Insbesondere ist es aber die verzögerte Anpassung der Berechnungsparameter, die dazu führt, dass Höhe und Bezieherkreis der Wohnbeihilfen nicht mehr mit der weit über der Inflation liegenden Teuerung der Wohnkosten und der schleppenden Einkommensentwicklung im Einklang stehen. Dieser der „kalten Progression“ ähnliche Effekt führt zur widrigen Situation, dass trotz zunehmender Probleme mit der Leistbarkeit von Wohnen weniger einkommensstützende Hilfen ausbezahlt werden.

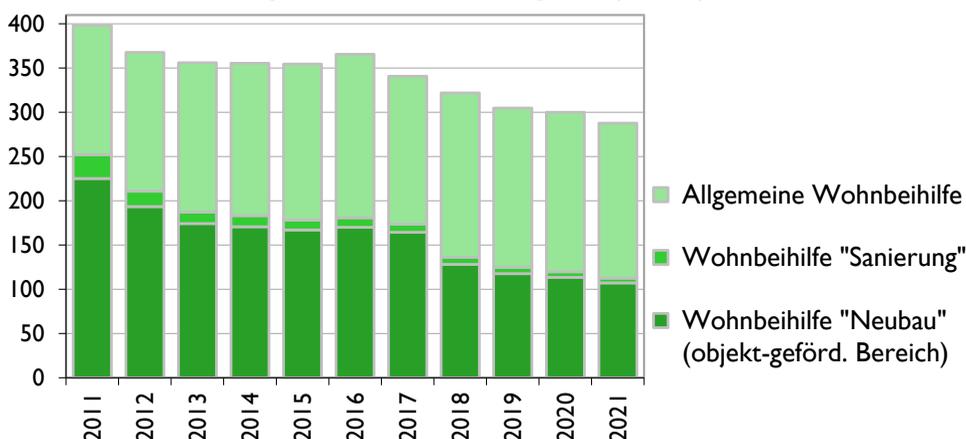
Die Anzahl der Wohnbeihilfe beziehenden Haushalte überstieg Anfang der 2010er Jahre die Marke von 200.000 und war danach längere Zeit konstant. Nun ist sie seit 2016 deutlich rückläufig, 2021 bezogen nur noch etwa 144.000 Haushalte Wohnbeihilfe (einschl. „Wohnunterstützung“ in der Steiermark). Das ist um 5% weniger als im Vorjahr und begünstigt nur noch 3,6% der Bevölkerung.

Im internationalen Vergleich spielen in Österreich Wohnbeihilfen eine untergeordnete Rolle. Dennoch machten die Subjektförderungen 2021 rund 15% der Wohnbauförderungsausgaben aus. Dieser Anteil ist im Burgenland besonders gering (2%). Einen unterdurchschnittlichen Stellenwert hat die Subjektförderung auch in Niederösterreich, einen vergleichsweise hohen in Vorarlberg, Oberösterreich und Salzburg. Während nur wenige Bundesländer ihre Wohnbeihilfe-Systeme weiter ausbauen (z.B. Salzburg im letzten Jahrzehnt, Vorarlberg), versuchen die meisten anderen, die Ausgaben zu stabilisieren oder zurückzufahren.

Die unterschiedlichen Berechnungsmethoden und Begrenzungen der Wohnbeihilfen (s. Mundt & Amann, 2015) führen zu Unterschieden bei durchschnittlichen Wohnbeihilfe-Auszahlungen pro Haushalt und Monat. Sie reichen von unter € 120 in Wien bis fast € 270 in Vorarlberg.

Für die Ausgaben für die Abdeckung von Wohnbedarf innerhalb der Sozialhilfe/ Mindestsicherung liegen nur Schätzungen vor. Sie sind zwischen der Einführung der Mindestsicherung 2010 und 2017 stark, seither aber nur noch moderat angewachsen und übersteigen jene der Wohnbeihilfe mittlerweile klar.

Grafik 9: Entwicklung der Wohnbeihilfeausgaben (Mio. €)



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

Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

ANHANG

LITERATUR

- Amann, W. (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.; Mundt, A. & Oberhuber, A. (2021): Berichtsstandard Wohnbauförderung 2021 (Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Wien, MA 50).
- Gruber, E.; Huber, M. & Gutmann, R. (2022): Wohnbauboom in Wien 2018-2021. Qualitäten, Akteur:innen und Vermarktung der Wohnbauproduktion (Wien: AK Wien, Stadtpunkte Nr. 41).
- IIBW & Umweltbundesamt (2020): Definition und Messung der thermisch-energetischen Sanierungsrate in Österreich (Wien: IIBW, im Auftrag von Verbänden der Bauprodukteindustrie).
- IIBW & Umweltbundesamt (2021): Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich (Wien: IIBW, im Auftrag von Verbänden der Bauprodukteindustrie).
- IIBW & Energieinstitut der JKU Linz (2021): Kapazitätsanpassung der Bauwirtschaft für eine erhöhte Sanierungsrate (Wien: IIBW, im Auftrag des BMK).
- Kletzan-Slamanig, D. & Köppl, A. (2016): Subventionen und Steuern mit Umweltrelevanz in den Bereichen Energie und Verkehr (Wien: WIFO).
- Klien, M. & Streicher, G. (2021): Ökonomische Wirkungen des gemeinnützigen Wohnbaus (Wien: WIFO).
- Land Steiermark (2022): Förderungsbericht 2021. Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abteilung I (Graz: Land Steiermark).
- Mundt, A. & Amann, W. (2015): Leistbares Wohnen – Bestandsaufnahme von monetären Leistungen für untere Einkommensgruppen zur Deckung des Wohnbedarfs (Wien: IIBW, im Auftrag des Sozialministeriums).
- OECD (2020): OECD Affordable Housing Database (www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/).
- OECD (2021): Brick by Brick: Building Better Housing Policies (Paris: OECD).
- Plank, L.; Schneider, A. & Kadi, J. (2022): Wohnbauboom in Wien 2018-2021. Preise, Käufer:innen und Leerstände in der Wohnbauproduktion (Wien: AK Wien, Stadtpunkte Nr. 40).
- Rosifka, W. & Tockner, L. (2020): Betriebskosten. Wohnrechtliche Rahmenbedingungen, empirische Analyse und Vergleiche der Gebühren für öffentliche Dienstleistungen (Wien: AK Wien, Stadtpunkte Nr. 31).
- Statistik Austria (2021): Wohnen 2020. Mikrozensus-Wohnungserhebung und EU-SILC (Wien: Statistik Austria).
- Umweltbundesamt (2021): Klimaschutzbericht 2021 (Wien: Umweltbundesamt).

IMPRESSUM

IIBW & FV Steine-Keramik (2022): Wohnbauförderung in Österreich 2021
(Wien, IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH).

Grafik: IIBW

Druck: Donau Forum Druck GmbH, 1230 Wien

Wien, September 2022

ISBN 978-3-902818-33-1