

2023

Wohnbauförderung in Österreich
2023

ISBN 978-3-902818-36-2

IBW



WOHNBAU FÖRDERUNG

I[•]IBW - Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH

Im Auftrag des Fachverbands der Stein- und keramischen Industrie



Wohnbauförderung in Österreich 2023

ISBN 978-3-902818-36-2

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	10
Grafik 3:	Wohnungsaufwand GBV/Private	12
Grafik 4:	Wohnungsbewilligungen Österreich	14
Grafik 5:	Förderungszusicherungen Neubau	15
Tabelle 6:	Förderungszusicherungen in den Bundesländern	16
Tabelle 7:	Einnahmen und Ausgaben der Wohnbauförderung	18
Grafik 8:	Ausgaben der Wohnbauförderung	20
Grafik 9:	Entwicklung der Wohnbeihilfeausgaben	22

Vorwort

Die Krise der Wohnungs- und Bauwirtschaft ist nach drei Jahren noch keineswegs ausgestanden. Führten 2021 Angebotsengpässe und Lieferkettenprobleme nach Überwindung der Covid-Krise zu Marktverwerfungen, waren es 2022 die Auswirkungen des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine. Die Turbulenzen führten zu stark volatilen Preisen und sehr hoher Inflation, diese wiederum zu sehr hohen Lohnabschlüssen und einer Verteuerung des Faktors Arbeit. Der Einbruch des Wohnungsneubaus wurde durch hohe Zinsen und restriktive Kreditvergaberegeln verstärkt. Wohnungskäufe brachen ebenso weg wie institutionelle Investitionen in den Wohnbau. Als Ergebnis dieser Entwicklungen steckt die österreichische Wirtschaft seit mittlerweile zwei Jahren in einer hartnäckigen Rezession. Die Bauwirtschaft ist davon besonders hart betroffen. Früher ein Job-Motor, steigt die Arbeitslosigkeit in der Bauwirtschaft noch schneller als in anderen Wirtschaftszweigen. Es droht die Abwanderung von Fachkräften, die nach Überwindung der Krise dringend gebraucht werden. 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 Gebarung der Wohnbauförderung der Länder. Trotz anhaltend niedriger 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 Wohnungsbestand, der zu den besten der Welt zählt. Nicht nur die Wohnungsausstattung und -größe liegen deutlich über dem internationalen Durchschnitt. Bisher war sichergestellt, dass große Teile des Bestands leistungsfähig bleiben. Das wiederum trug zur gesellschaftlichen Integration und Stabilität bei. Zu guter Letzt spricht das Kosten-Nutzen-Verhältnis für das Modell. Bund, Länder und Gemeinden gaben 2023 nur 0,55% des Brutto-Inlandsprodukts für alle Arten der Förderung des Wohnens aus. Das ist etwas mehr als in den Vorjahren, aber viel weniger als etwa in den 1990er Jahren.

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.

Die langfristige Entwicklung zeigt einen beunruhigenden Abwärtstrend. Hat die Wohnbauförderung in der Vergangenheit für Kontinuität im Wohnbau, Innovation und sozialen Ausgleich gesorgt, sind die Zusicherungszahlen seit bald zehn Jahren rückläufig. Ein leichter Aufwärtstrend ist demgegenüber bei den Förderausgaben zu beobachten. Gemeinnütziger und geförderter Wohnbau haben mit ihren großen Beständen und der kontinuierlichen Neuproduktion mehr als einmal zur Überwindung von Wirtschaftskrisen und deren sozialen Folgen beigetragen. Diese Funktion wirkt bei der aktuellen Krise nur eingeschränkt.

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 und Ansätze für ein wohnungspolitisches Eingreifen zu erkennen.

Es ist dringend nötig, mit der Wohnbauförderung die Bauproduktion und das Angebot an leistbaren Wohnungen zu stabilisieren. Es muss darum gehen, dauerhaften Schaden von den Wohnungsmärkten, der Immobilien-, Bau- und Baustoffindustrie abzuwenden. Die lange andauernde Niedrigstzinsphase hatte zur Folge, dass die Finanzierungsfunktion der Wohnbauförderung in den Hintergrund rückte. Diese muss wieder dringend aktiviert werden. Das komplexe System aus Wohnbaufinanzierung und Wohnungsgemeinnützigkeit ist das Ergebnis jahrzehntelanger Innovation, eines fortlaufenden Austarierens politischer Positionen, der Anpassung an gesellschaftliche Entwicklungen. Das System hat heute unter Beweis zu stellen, dass es auch mit Krisen wie der laufenden umzugehen versteht.

Mag. Robert Schmid
Obmann
des Fachverbands Steine-Keramik

Oktober 2024

HAUPTERGEBNISSE

▶▶ Die Bevölkerung wächst weiterhin deutlich über dem EU-Durchschnitt:
Die Bevölkerungszahl Österreichs wuchs zuletzt nicht mehr ganz so stark wie 2015 und 2021, mit 0,7% im Zehnjahresdurchschnitt aber deutlich über dem EU-Durchschnitt und jenem der meisten Nachbarländer. Über dem österreichischen Durchschnitt wuchs im Zehnjahresdurchschnitt v.a. Wien mit 1,2%, darunter v.a. Kärnten mit 0,2% p.a. Im Abstand eines Jahrzehnts ist Österreich um 628.000 Menschen auf 9,17 Millionen gewachsen. Die Zahl der Haushalte hat um 370.000 auf 4,14 Millionen zugelegt. Das Wachstum resultiert weit überwiegend aus Zuwanderung. Die Alterung der Bevölkerung geht unvermindert weiter. Die Bevölkerungsprognose der Statistik Austria geht für das bevorstehende Jahrzehnt von zusätzlich 320.000 Einwohnern bzw. 250.000 Haushalten aus.

▶▶ Die Wohnkosten sind stark gestiegen:

Die Bestandsmieten stiegen 2023 um 7,6% auf 9,4 €/m². Grund sind die Inflationsanpassung der Bestandsmieten und die Marktdynamik. Die „Mietpreisbremse“ trat erst Ende des Jahres in Kraft. Die Wohnkosten im gemeinnützigen Bestand liegen mit 8,1 €/m² um mehr als ein Viertel unter jenen privater Mietwohnungen mit 11,1 €/m² (Mikrozensus, „brutto kalt“). Eigentümer wohnen mit durchschnittlich 4,6 €/m² viel günstiger als Mieter (EU-SILC, ohne Kapitaltilgung). Die seit 2022 massiv gestiegenen Zinsen bewirkten allerdings einen Anstieg von im Jahresabstand 23%!

▶▶ Halbierung der Baubewilligungszahlen:

Nach einem langwährenden Wohnbauboom mit Ende der 2010er Jahre über 85.000 baubewilligten Wohneinheiten p.a. (in neuen und bestehenden Wohngebäuden) brach der Neubau ab 2021 ein. 2023 wurden nur noch 47.200 Wohneinheiten baubewilligt, 2024 werden es noch weniger sein. Erholung ist nicht vor 2025 zu erwarten. Gründe für den Einbruch sind massiv gestiegene Baupreise, die heftige Erhöhung der Kreditzinsen, die stark kritisierte Kreditvergaberichtlinie (KIM-Verordnung) und die Zurückhaltung der Förderstellen zur Anpassung der Fördersätze. Mittlerweile haben sich die Baupreise auf hohem Niveau stabilisiert, die Kapitalmarktzinsen sinken wieder und die Kaufkraft hat sich erhöht. Dennoch ist die Krise noch nicht ausgestanden.

▶▶ Abwärtstrend bei der Neubauförderung hält an:

Der starke Rückgang der Förderleistung der vergangenen Jahre hat sich 2023 fortgesetzt. Mit 13.200 zugesicherten Geschoßwohnungen (Neubau zzgl. Schätzung neue Wohnungen im Bestand) wurde so wenig gefördert wie noch nie seit der Nachkriegszeit. Die Zahl liegt um ein Drittel unter dem zehnjäh-

rigen Durchschnitt. In keinem der Länder lag die großvolumige Förderung über dem langjährigen Mittel. Vergleichsweise nahe daran waren Oberösterreich und Salzburg (-15% bzw. -19%). In mehreren Ländern (Wien, Vorarlberg, Kärnten und Salzburg) wurde mehr als im Vorjahr gefördert, was aber den langfristigen Abwärtstrend nicht stoppte. Im Burgenland wurde 2023 keine einzige neue Geschoßwohnung gefördert. Die Eigenheimförderung hat sich seit fünf Jahren auf sehr niedrigem Niveau stabilisiert. Die 2023 zugesicherten 3.800 Einheiten österreichweit sind ein Viertel weniger als der zehnjährige Durchschnitt, aber nur ein Bruchteil der Förderleistung früherer Jahrzehnte.

▶ Deutlich höhere Förderungsausgaben:

Von Mitte der 1990er bis Mitte der 2010er Jahre war die Wohnbauförderung in weitgehend konstanter Höhe von € 2,4 bis 3,0 Mrd. dotiert. Danach gingen die Förderungsausgaben stark zurück und unterschritten 2021/22 die 2-Milliarden-Marke. 2023 nahmen die Länder wieder deutlich mehr Geld in die Hand. Die Ausgaben von € 2,20 Mrd. sind 16% mehr als im Vorjahr und erreichen wieder den Zehnjahresdurchschnitt. Zwar konnten damit die Zusicherungszahlen nicht wieder erhöht, immerhin aber ein weiterer Einbruch verhindert werden. Die Förderungsmodelle wurden an die neuen Realitäten bei Baupreisen und Kapitalmarktzinsen angepasst. Zusammen mit den ca. € 370 Mio. des Bundes für die Sanierungsförderung stiegen die wohnungspolitischen Ausgaben des Staats leicht auf ca. 0,55% des BIP. Das ist unter dem Durchschnitt der OECD-Länder.

▶ Sanierungs- nähert sich der Neubauförderung an:

Nach einer Sanierungsrate im geförderten Bereich von 1,9% im Jahr 2009 sank sie stark und stagnierte von 2016-2020 bei etwa 0,6%. Danach stieg sie deutlich an und nähert sich wieder der 1%-Marke. Die Förderungsausgaben der Länder korrespondierten mit dieser Entwicklung und sanken von über € 800 Mio. zu Beginn der 2010er auf unter € 500 Mio. am Ende des Jahrzehnts. Seither steigen sie wieder und lagen 2023 bei € 690 Mio. Zusammen mit der Umweltförderung des Bundes wurden € 1,05 Mrd. für die Wohnhaussanierung ausgegeben. Der Wert liegt um 50% über dem zehnjährigen Durchschnitt und erreicht annähernd die Ausgaben für die Neubauförderung.

▶ Die Wohnbeihilfe hat leicht zugenommen:

Nach vielen Jahren rückläufiger Ausgaben für die Subjektförderung gaben die Länder 2023 mit € 300 Mio. wieder mehr für die Wohnbeihilfe aus, um den massiven Anstieg der Wohnkosten abzufedern. Die Ausgaben für die „Abdeckung von Wohnbedarf“ in der Sozialhilfe/Mindestsicherung der Länder übersteigen jene der Wohnbeihilfe deutlich.

I BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG

Zu Jahresbeginn 2024 lebten 9,17 Millionen Menschen in Österreich. Im Abstand eines Jahrzehnts wuchs die österreichische Bevölkerung um 628.000 Personen. Dieser Anstieg um 7,4% ist einer der höchsten im EU-Vergleich. Unter den Nachbarländern haben nur die Schweiz und Liechtenstein stärkere Wachstumsraten. Deutschland wuchs im vergangenen Jahrzehnt um etwa ein Drittel schwächer, erlebte aber 2023 einen Schub mit über einer Million zusätzlicher Einwohner. Italien, Ungarn und die Slowakei zeigen eine fortwährend negative Bevölkerungsentwicklung, Tschechien und Slowenien eine moderat positive. Der Krieg in der Ukraine und die fortgesetzte Migration aus dem Nahen/ Mittleren Osten und Nordafrika führten in vielen Nachbarländern zu einem Schub bei der Bevölkerungsentwicklung, vor allem in den Hauptstädten (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 rasant an. Anfang der 1990er Jahre umfasste sie 1,50 Millionen Menschen, mittlerweile wurde die 2,5-Millionen-Marke überschritten. Mitte der 2030er Jahre werden 3 Millionen Senior:innen prognostiziert. Die Bundesländer weisen deutlich unterschiedliche Wachstumsraten auf (Tabelle 1). Im Zehnjahresabstand besonders stark zugelegt hat Wien (+12,8%). Über dem Durchschnitt liegen Vorarlberg, Oberösterreich und Tirol. Kärnten zeigt das geringste Wachstum.

Die Zahl der Haushalte stieg zwischen 2014 und 2024 von 3,76 auf 4,14 Millionen um nicht weniger als 9,9%. Umgekehrt sank die durchschnittliche Haushaltsgröße von 2,3 auf 2,2 Personen.

Die aktuelle Bevölkerungsprognose der Statistik Austria (12/2023) blieb gegenüber der Vorjahresprognose fast unverändert.

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern (Jahresanfang)

	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
% '14-'24	7,4%	5,2%	2,2%	6,0%	7,2%	6,7%	4,2%	7,1%	8,8%	12,8%
% '24-'34	3,5%	2,8%	-0,5%	3,5%	3,9%	3,4%	1,7%	3,3%	4,9%	5,4%

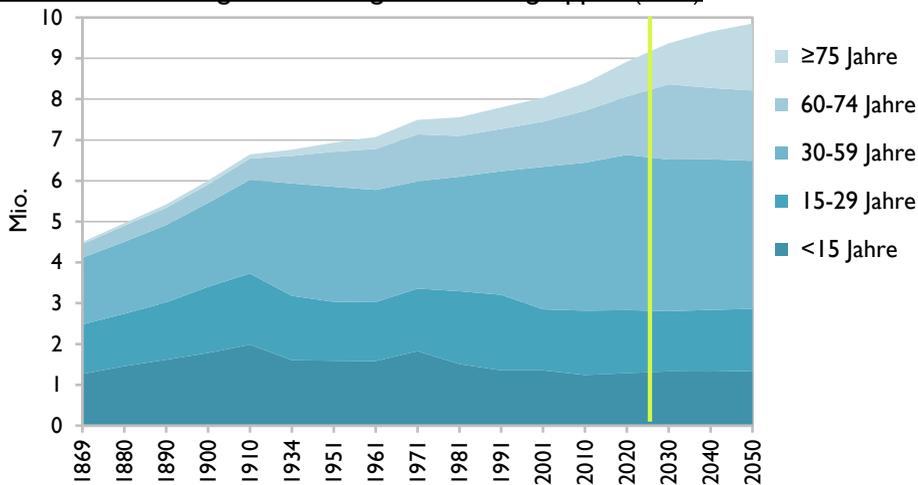
Quelle: Statistik Austria, Bevölkerungsprognose 12/2023.

Für das kommende Jahrzehnt bis 2034 wird österreichweit eine Bevölkerungszunahme um 3,5% prognostiziert. Österreich liegt damit weiterhin deutlich über dem EU27-Durchschnitt. In vielen nordischen Staaten wird ein größeres Wachstum erwartet, in den meisten zentraleuropäischen Staaten sieht es nach Stagnation aus. Süd- und osteuropäische Staaten haben überwiegend Bevölkerungsrückgänge zu bewältigen.

Unter den österreichischen Bundesländern wird weiterhin Wien überdurchschnittlich wachsen, die Zuwächse der vergangenen Jahre werden aber nicht erreicht. Über dem Durchschnitt liegen auch Vorarlberg und Oberösterreich, während für Kärnten ein leichter 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 12/2023.

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, 2024).

2023 wendeten die österreichischen Haushalte gemäß EU-SILC im Median 7,2 €/m² für ihre Wohnungen auf. Die Haushalte leben deutlich günstiger in Eigenheimen mit 3,9 €/m², demgegenüber deutlich teurer in Mietwohnungen mit 12,- €/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.

Die Wohnkosten sind zuletzt massiv gestiegen. Die steigenden Zinsen führten dazu, dass Wohnen im Eigentum im Jahresabstand 2022/23 um nicht weniger als 23% teurer geworden ist (EU-SILC). Auch die Mieten sind massiv gestiegen, allerdings „nur“ in der Größenordnung des Verbraucherpreisindex (7,8%). Zugelegt haben vor allem private Mietwohnungen (+9%), in etwas geringerem Ausmaß gemeinnützige (+6%) und Gemeindewohnungen (+5%). Bei Richtwert- und Kategoriemieten gab es 2023 noch einmal kräftige Anpassungen, die 2023 beschlossene „Mietpreisbremse“ wird erst 2024 sichtbar. Bei geförderten Wohnungen hängt die Preisdynamik vom Fördermodell ab und unterscheidet sich bundesländerweise stark. Seit mehreren Jahren sind es nicht mehr die Betriebskosten, die die Wohnkostendynamik bestimmen, sondern vielmehr die Entwicklung der Nettomieten (Rosifka & Tockner, 2020).

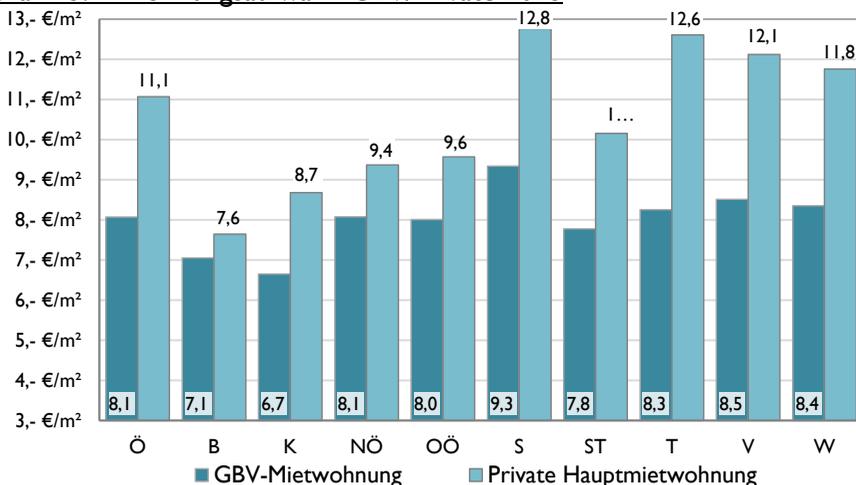
Aufschlussreich ist die Differenzierung zwischen gemeinnützigen und privaten Bestandsmieten (Mikrozensus, Grafik 3). Im österreichischen Durchschnitt liegen die Wohnkosten in GBV-Mietwohnungen bei 8,1 €/m² und damit um 27% niedriger als in privaten Mietwohnungen (11,1 €/m², „brutto kalt“). Im Fünfjahresdurchschnitt sind die privaten Mietwohnungen um 4,0%, die gemeinnützigen und kommunalen Mietwohnungen um jeweils ca. 3,0% angestiegen. Die Inflationsrate lag im selben Zeitraum bei 4,4%.

Die Kosten in gemeinnützigen Bestandswohnungen liegen in den meisten Bundesländern nahe am Österreich-Durchschnitt von 8,1 €/m², deutlich niedriger nur in Kärnten und im Burgenland mit 6,7 bzw. 7,1 €/m², höher in Salzburg

mit 9,3 €/m². Bei privaten Mietwohnungen sind die Unterschiede größer. Vergleichsweise günstig wohnen die Haushalte mit 7,6 €/m² im Burgenland, wesentlich teurer demgegenüber in Salzburg, Tirol und Vorarlberg mit annähernd 13,- €/m², sowie in Wien mit knapp unter, 12,- €/m² („brutto kalt“). 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 2023



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

Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus, IIBV.

3 WOHNUNGSPRODUKTION

Der Wohnungsneubau in Österreich erlebte bis in die späten 2010er Jahre einen lange anhaltenden Boom mit Höchstwerten von über 85.000 baubewilligten Einheiten (Grafik 4). Seit 2021 sind die Zahlen allerdings stark rückläufig mit 2023 nur noch 47.200 Einheiten und einem weiteren Rückgang 2024. Diese Zahlen inkludieren neu errichtete Gebäude, wie auch Wohnungen, die im Zuge von Sanierungen oder in gemischt genutzten Gebäuden entstanden.

Die Bewilligungszahlen 2023 lagen um -35% unter dem Zehnjahresdurchschnitt. Vergleichsweise moderat war der Rückgang bei neuen Wohnungen in bestehenden Gebäuden, deutlich stärker bei Eigenheimen (-37% zum zehnjährigen Durchschnitt) und Geschoßwohnungen (-41%). Gegenüber dem Höchststand von über 50.000 Geschoßwohnungen 2017/19 wurden 2023 weniger als 24.000 baubewilligt. Der Neubau von Eigenheimen ist v.a. wegen der massiv gestiegenen Zinsen und den umstrittenen Kreditvergaberichtlinien eingebrochen. Bei freifinanzierten Mietwohnungen macht sich der weitgehende Rückzug internationaler Investoren negativ bemerkbar. Und selbst im geförderten Mehrwohnungsneubau stottert der Motor, da die Förderungsstellen mehrerer Bundesländer aus Sorge um eine mögliche preistreibende Wirkung sehr zurückhaltend bei der Erhöhung der Fördersätze waren (s. Kap. 4).

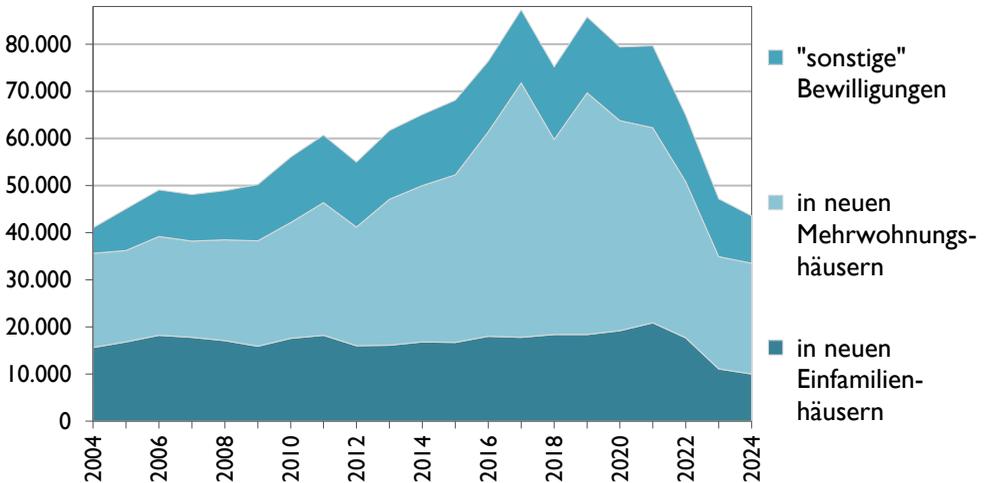
Aus etlichen Regionen wird berichtet, dass auch bereits bewilligte Bauvorhaben nicht gestartet werden und der Neubau praktisch zum Erliegen gekommen ist. Die Auswirkungen auf die Bauwirtschaft und andere Branchen in der Wertschöpfungskette drohen kritische Ausmaße zu erreichen. Noch wird der Einbruch im Wohnungsneubau durch eine vielerorts gute Auslastung im Nicht-Wohnbau und bei öffentlicher Infrastruktur abgefedert. Da aber auch die Gebäudesanierung wegen der hohen Preise schwächelt, sind Kapazitätsanpassungen mit den damit einhergehenden Auswirkungen auf die Beschäftigung wohl unvermeidlich.

Nachdem diese Entwicklung ganz Europa erfasst hat, liegt die Wohnbaurate in Österreich (Wohnungsbewilligungen pro 1.000 Einwohner pro Jahr, nur neue Wohnungen in neuen Wohngebäuden) mit einem Wert von 3,8 (2023) bzw. 3,7 (2024, IIBW-Schätzung) noch immer über dem europäischen Durchschnitt, aber weit unter den Höchstwerten von fast 8 Ende der 2010er Jahre (Euroconstruct). Unter den österreichischen Bundesländern hatte 2023 Wien (5,3), Vorarlberg (5,1) und Tirol (4,0) bezogen auf die Einwohnerzahl

überdurchschnittliche, Salzburg (2,8) und die Steiermark (3,0) unterdurchschnittliche Neubauvolumina.

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. I), sondern auch aus regionalen Ungleichgewichten (Leerstand in strukturschwachen Regionen bei gleichzeitigem Nachfrageüberhang in den Ballungsgebieten) und geänderten Konsumverhalten (Zweitwohnsitze, Anschaffungen zu Investitionszwecken). Das IIBW hat ein Verfahren zur Abschätzung des Wohnungsbedarfs entwickelt, ausgehend von der Prognose der Haushaltsentwicklung und qualitativen Einschätzungen der Entwicklung der Wohnungen ohne Hauptwohnsitz. Demnach werden im Durchschnitt der kommenden zehn Jahre österreichweit etwas über 50.000 neue Wohnungen (inkl. neue Wohnungen im Bestand) benötigt. Das Verfahren erlaubt Schätzungen bis auf die Ebene der politischen Bezirke (IIBW, 2023a; IIBW, 2023b; IIBW, 2023c).

Grafik 4: Wohnungsbewilligungen Österreich bis 2024



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

Quelle: Statistik Austria; 2024: IIBW-Prognose.

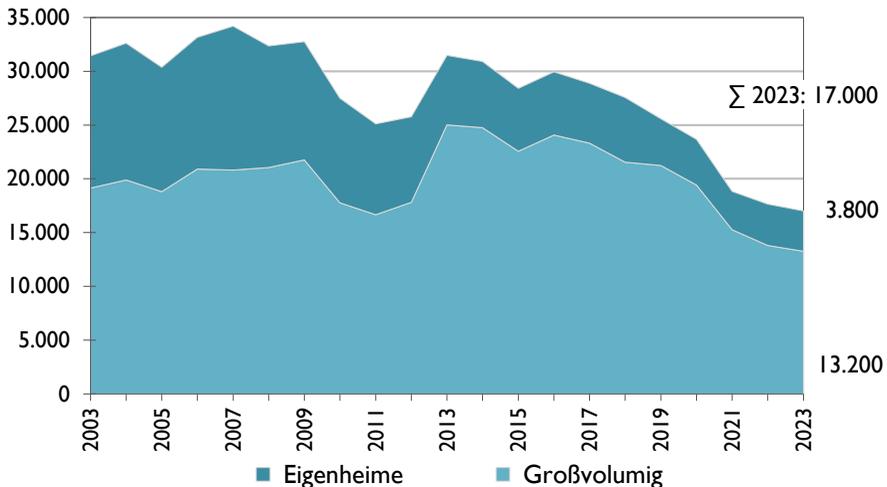
4 FÖRDERUNGSZUSICHERUNGEN

4.1 NEUBAU

Bis Mitte der 2010er Jahre wurden in großer Kontinuität jährlich rund 30.000 neue Wohneinheiten gefördert. Danach ging die Förderleistung kontinuierlich zurück und lag 2023 mit nur noch etwa 17.000 Wohneinheiten bei der Hälfte des Volumens der frühen 2000er Jahre (Grafik 5). Entgegen der früheren Förderungsstatistik, die auf neu errichtete Gebäude ausgerichtet war, werden bei den hier vorgestellten Zahlen auch neue Wohnungen aus der Sanierungsförderung aus einer IIBW-Erhebung bei den Förderungsstellen der Länder berücksichtigt. Sie haben einen kontinuierlich steigenden Stellenwert und machten zuletzt immerhin 12% aller Zusicherungen aus. In der Steiermark dominieren sie sogar.

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 ab den späten 2010er Jahren durchgängig unter 5.000 und 2023 nur noch 3.800. Der Förderungsdurchsatz, also das Verhältnis von baubewilligten zu geförderten Bauten, ist von rund 80% auf unter 20% gesunken, zuletzt wegen der stark gesunkenen Baubewilligungszahlen aber wieder auf 27% gestiegen. Der Rückzug der Förderung aus diesem Bereich ist umstritten. Für einen Förderungsstopp sprechen die nachteiligen Effekten des

Grafik 5: Förderungszusicherungen Neubau



Anm.: Großvolumig inkl. Sonderprogramme und Heime und neue Wohnungen im Bestand.
Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

Eigenheimbaus hinsichtlich Energieeffizienz, Verkehr und Suffizienz (Kletzan-Slamanig & Köppl, 2016). Für einen neuen Fokus auf die Eigenheimförderung unter geänderten Rahmenbedingungen (geringer Bodenverbrauch, Suffizienz, Bauen innerhalb bestehender Siedlungsgrenzen) sprechen die Beliebtheit der Typologie, der vergleichsweise geringe Förderaufwand und der Stellenwert des Eigenheims für den Strukturerhalt im ländlichen Raum. Im langjährigen Vergleich hat die Eigenheimförderung in fast allen Bundesländern massiv an Stellenwert verloren. Über 1.000 Einheiten pro Jahr werden nur noch in Ober- und Niederösterreich gefördert. In allen anderen Ländern sind es nur noch wenige hundert Einheiten oder weniger.

Die großvolumige Förderung lag während der 2000er Jahre bei konstant etwa 20.000 und Mitte der 2010er Jahre bei sogar ca. 25.000 zugesicherten Einheiten pro Jahr. Seither sinken die Zahlen sukzessive auf zuletzt nur noch 13.200 (inkl. neuer Wohnungen im Bestand). Der Wert liegt um ein Drittel unter dem Zehnjahresdurchschnitt. Gründe für den Rückgang sind vielfältig: massiv gestiegene Baupreise, das schwierige Kapitalmarktumfeld, unzureichend adaptierte Fördersätze, mangelnde Verfügbarkeit von günstigem Bauland sowie Hürden bei Widmungs- und Baubewilligungsverfahren.

Die länderweisen Unterschiede sind auch bei der großvolumigen Förderung erheblich. Einige Länder – Wien, Vorarlberg, Kärnten und Salzburg – hatten 2023 im Jahresabstand gestiegene Zusicherungszahlen, aber auch sie lagen deutlich unter dem Zehnjahresdurchschnitt. Im Burgenland wurden 2023 keine Förderungszusicherungen im großvolumigen Bereich verzeichnet.

Tabelle 6: Förderungszusicherungen in den Bundesländern 2023

	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Eigenheime	3.800	160	200	1.150	1.300	100	280	260	280	60
Geschoßw.	13.200	0	260	2.630	2.710	930	1.550	1.350	670	3.150
Gesamt	17.000	160	450	3.770	4.020	1.030	1.830	1.610	950	3.210
% '22-'23	-3%	-52%	23%	-23%	-13%	13%	-5%	-13%	27%	59%
% Ø 10 Jahre	-31%	-82%	-30%	-28%	-20%	-23%	-39%	-21%	-19%	-42%
Pro 1.000 EW	1,9	0,5	0,8	2,2	2,6	1,8	1,4	2,1	2,3	1,6

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

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

Der Förderungsdurchsatz (Verhältnis von Förderungszusicherungen zu Baubewilligungen) stieg 2023 in den meisten Bundesländern, weil die Baubewilligungszahlen noch stärker sanken als die Förderungszusicherungen. Stark über dem Bundesdurchschnitt lagen Ober- und Niederösterreich sowie Salzburg, darunter v.a. das Burgenland, aber auch Kärnten und Wien (s. Grafik 4).

Zur Absicherung von Kontinuität in der Wohnbauförderung war im Paktum zum Finanzausgleich 2017 die Verpflichtung vorgesehen, mehrjährige Förderprogramme vorzulegen. Die aktuell starken Rückgänge der Förderungsleistung waren aus den vorjährigen Wohnbauprogrammen kaum erkennbar.

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). Allerdings zeigen auch die Zusicherungszahlen einen deutlichen Trend. Nach einem Sanierungsboom in den späten 2000er Jahren mit jeweils ca. 60.000 geförderten Sanierungen von gleichermaßen Eigenheimen und Wohnungen gingen die Zusicherungszahlen stark zurück und stabilisierten sich ab Mitte der 2010er Jahre auf niedrigem Niveau. Nach 2019 stiegen sie deutlich. 2023 erreichten sie im großvolumigen Bereich mit fast 78.000 zugesicherten Wohneinheiten einen historischen Höchststand. Aber auch die Eigenheime legten mit 28.200 Zusicherung kräftig zu. Im Bundesländervergleich taten sich bei der großvolumigen Sanierung v.a. Wien, Niederösterreich und Tirol hervor, bei der Eigenheimsanierung v.a. Tirol, Oberösterreich und Kärnten.

Seit 2020 wird vom IIBW gemeinsam mit dem Umweltbundesamt ein Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich durchgeführt (IIBW & Umweltbundesamt, 2020, 2021, 2023). 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 (davon gefördert: 0,6%). Zur Erreichung einer Dekarbonisierung des Wohnungsbestands bis 2040 ist eine rasche Verdoppelung nötig. Eine Erhöhung der Sanierungsrate ist mit erheblichen Barrieren konfrontiert, v.a. die massiv gestiegenen Bau- und Finanzierungskosten.

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: nicht zweckgebundene Rückflüsse aus aushaftenden Darlehen und Mittel aus den Länderbudgets. Die ebenfalls nicht zweckgebundenen Einnahmen aus dem „Wohnbauförderungsbeitrag“ werden der zweiten Position zugerechnet. Das Ausmaß der Selbstfinanzierung aus früheren Darlehensvergaben ist ein viel-sagender Indikator zur wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der Förderungssysteme.

Rückflüsse aus früheren Darlehensförderungen und Forderungsverkäufen be-liefen sich 2023 auf deutlich unter eine Milliarde Euro (Tabelle 7), nachdem sie im Jahr zuvor noch über € 1,4 Mrd. ausgemacht hatten. Dieser Rückgang um mehr als ein Drittel ist v.a. auf die hohen Kapitalmarktzinsen zurückzuführen, indem eine Umschuldung von Förderdarlehen dadurch wenig attraktiv ist. Einzelne Länder, die jüngst Darlehensforderungen verkauft haben (Niederöster-reich, Burgenland), konnten mit Teilen der Erlöse die Förderbudgets aufstocken.

Der verbleibende Betrag zur Deckung der Förderausgaben (€ 1,27 Mrd.) musste aus den Länderbudgets aufgebracht werde. Das ist fast das dreifache Volumen des Vorjahres, allerdings ähnlich viel wie Anfang der 2010er Jahre. Bis 2022 führten sinkende Ausgaben und steigende Rückflüsse zu einer mas-siven Entlastung der Länderbudgets. Das hat sich 2023 umgekehrt.

Diesen Ausgaben aus den Länderbudgets standen 2023 Einnahmen aus dem Wohnbauförderungsbeitrag von ca. € 1,40 Mrd. gegenüber. Mit dem Finanz-

Tabelle 7: Einnahmen und Ausgaben der Wohnbauförderung 2023 (Mio. €)

	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Rückflüsse	936	85	41	70	30	104	218	141	80	167
Mittel aus Länderbudgets	1.265	-45	122	339	283	81	9	182	61	234
Ausgaben Gesamt	2.201	40	163	409	313	185	227	323	141	401
Änderung zum Vorjahr	16%	-18%	4%	23%	10%	52%	8%	3%	2%	35%

Anm.: Ausgaben inkl. „Wohnunterstützung“ in der Steiermark.

Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

ausgleich 2017 wurde der Wohnbauförderungsbeitrag, bestehend aus je einem halben Prozent der Lohnsumme von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, zu einer reinen Länderabgabe umgewandelt. Die schon in den 2000er Jahren abgeschaffte Zweckbindung ist auch für diese Abgabe nicht vorgesehen. Über alle Bundesländer summiert, übersteigen die Rückflüsse und der Wohnbauförderungsbeitrag die Ausgaben der Wohnbauförderung noch immer um ca. € 130 Mio. Diese „Überdeckung“ betrug in den beiden Vorjahren allerdings mehr als € 600 Mio.

Die Gebarung der Wohnbauförderung unterscheidet sich länderspezifisch stark. In vergangenen Jahren konnten einzelne Länder ihre Förderausgaben allein aus den Rückflüssen bestreiten (zeitweise Vorarlberg, Steiermark, Salzburg, Burgenland). In fast allen Ländern reichten die Rückflüsse zusammen mit dem Wohnbauförderungsbeitrag. Dies hat sich geändert. 2023 mussten Niederösterreich, Tirol, Kärnten und Oberösterreich zusätzlich erhebliche Mittel aus den Länderbudgets zuschießen, um die Förderleistung aufrecht erhalten zu können.

Förderungsverkäufe spielten in den 2000er Jahren eine große Rolle, v.a. in NÖ und OÖ, seit Anfang der 2010er Jahre aber eine weit geringere. 2021 veräußerte Niederösterreich Förderdarlehen mit einer Nominal von knapp € 410 Mio. 2024 steht ein neuerlicher Verkauf an. Das Burgenland verkaufte 2021 bis 2023 drei ähnlich große Tranchen im Ausmaß von zusammen ca. € 120 Mio.

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). Danach waren die Ausgaben bis 2022 stark rückläufig und unterschritten zuletzt die 2-Milliarden-Marke. 2023 nahmen die Länder wieder deutlich mehr Geld in die Hand. Die Ausgaben von € 2,20 Mrd. sind 16% mehr als im Vorjahr und erreichen wieder den Zehnjahresdurchschnitt. Zwar konnten damit die Zusicherungszahlen nicht wieder erhöht, immerhin aber ein weiterer Einbruch verhindert werden. Die Förderungsmodelle wurden an die neuen Realitäten bei Baupreisen und Kapitalmarktzinsen angepasst.

Die Wohnbauförderungsausgaben 2023 beinhalten Objektförderungen im Neubau (Geschoßwohnbau € 1,08 Mrd. = 49%, Eigenheime € 139 Mio. = 6%) und in der Sanierung (ca. € 682 Mio. = 31%), sowie Subjektförderungen in Form von Wohnbeihilfen (objektgeförderter und privater Bereich) und Eigenmittlersatzdarlehen (€ 300 Mio. = 14%, s. Grafik 8). Den Subjektförderungen wurde auch

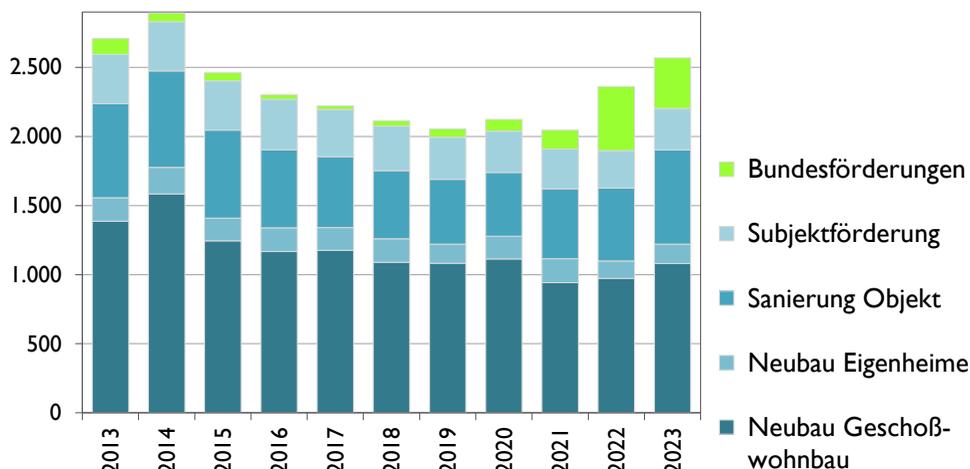
die in der Steiermark praktizierte „Wohnunterstützung“ hinzugerechnet, obwohl sie nicht mehr dem Wohnbau-, sondern dem Sozialbudget zugeordnet ist. Sie ersetzt seit 2018 die Wohnbeihilfe (Land Steiermark, 2024). Im Vergleich zum Vorjahr waren alle Förderungsschienen mehr oder weniger im Plus, im Vergleich zum zehnjährigen Durchschnitt gelang dies nur bei der Sanierungsförderung.

Die klein- und großvolumige Neubauförderung lag um 12% über dem Vorjahr, aber um 7% unter dem zehnjährigen Durchschnitt. Besonders geringe Ausgaben sind für das Burgenland mit zuletzt kaum der Hälfte des langjährigen Durchschnitts dokumentiert. Darüber lagen 2023 Oberösterreich und Salzburg.

Die Sanierungsförderung der Länder stieg 2023 um nicht weniger als 29% gegenüber dem Vorjahr auf € 690 Mio. Noch anschaulicher wird die Schwerpunktverlagerung vom Neubau zur Sanierung unter Berücksichtigung der seit 2021 stark gestiegenen Bundesförderung, wenngleich 2023 mit ca. € 370 Mio. weniger als im Jahr zuvor ausgeschüttet wurde (siehe Kapitel 4.2). Länder- und Bundesförderungen zusammen machten 2023 € 1,05 Mrd. aus, ein Plus gegenüber dem zehnjährigen Durchschnitt von über 50%!

Die Länder engagierten sich 2023 stark unterschiedlich in der Sanierungsförderung. In Salzburg und Tirol lag sie bei mehr als dem Doppelten des langjährigen Durchschnitts (+170 bzw. +101%), in Kärnten nicht viel darunter (+84%).

Grafik 8: Ausgaben der Wohnbauförderung (Mio. €)



Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

In Wien, der Steiermark, Vorarlberg und Niederösterreich wurde zwar deutlich mehr als im Vorjahr ausbezahlt, der zehnjährige Durchschnitt aber kaum überschritten.

5.3 AUSGABEN DES BUNDES FÜR DIE SANIERUNGSFÖRDERUNG

Seit 2009 ist der Bund in der Förderung der Wohnhaussanierung tätig. Diese „Sanierungsoffensive des Bundes“ wird über das Instrument der Umweltförderung im Inland (UFI) abgewickelt. Bei der „Sanierungsoffensive“ stehen Förderungen für umfassende Sanierungen und Einzelmaßnahmen zur Verfügung. Mit dem „Raus aus Öl und Gas“-Bonus wird die klimafreundliche Umstellung von Heizsystemen gefördert. Bei der Aktion „Sauber Heizen für Alle“ werden Vollförderungen für einkommensschwache Haushalte angeboten. Die Fördervolumina betragen in den 2010er Jahren mit durchschnittlich knapp € 60 Mio. nur einen Bruchteil der Sanierungsförderung der Länder. Dies hat sich geändert. Für die Jahre 2023 bis 2026 steht ein Budget von insgesamt fast € 2 Mrd. zur Verfügung. 2023 wurden knapp € 370 Mio. ausgegeben. 86% ging in die Förderung des Heizungstauschs.

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%. Der Impuls der Bundesförderung und die jüngste Kraftanstrengung der Länder hat eine Erhöhung auf 0,55% des BIP bewirkt. Österreich liegt bei den wohnungspolitischen Ausgaben deutlich unter dem OECD-Durchschnitt (OECD, 2023).

5.4 WOHNBEIHILFE

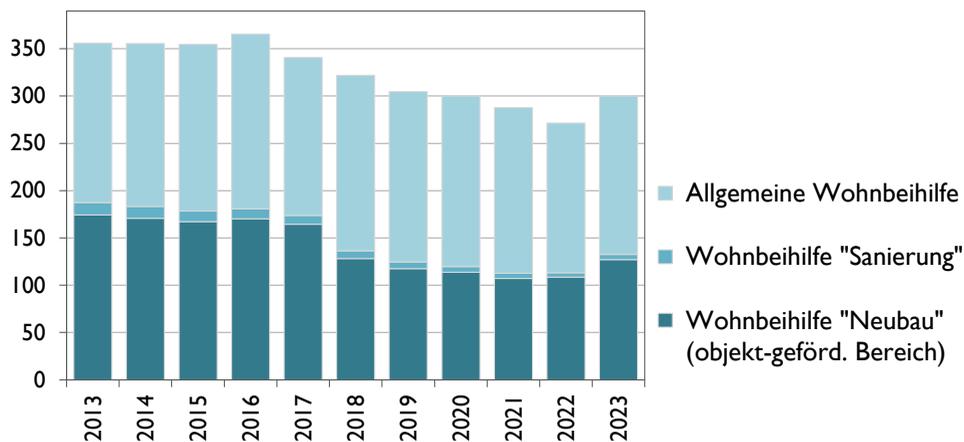
Seit einem Höchstwert 2009 fielen die Ausgaben der Wohnbeihilfe bis 2022 um nominell mehr als ein Drittel (Grafik 9). 2023 kam es demgegenüber zu einem Anstieg auf € 300 Mio. Dies ist 11% mehr als im Vorjahr, liegt aber immer noch deutlich unter dem langjährigen Durchschnitt. Neben den Wohnbeihilfen im geförderten und privaten Wohnungsmarkt sind in diesen Zahlen auch rund € 5 Mio. Eigenmitteleinsatzdarlehen in Wien und die aus dem Sozialbudget hinzugerechnete „Wohnunterstützung“ in der Steiermark enthalten. Die langjährigen Rückgänge sind v.a. auf schleppend an die Inflation angepasste Berechnungsparameter und eine Verlagerung zur Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung zurückzuführen (Mundt & Amann, 2015). 2022/2023 haben nun mehrere Länder die Wohnbeihilfeberechnungen valorisiert.

Die Anzahl der Wohnbeihilfe beziehenden Haushalte überstieg Anfang der 2010er Jahre die Marke von 200.000, war aber ab 2016 deutlich rückläufig mit 2022 nur noch etwa 131.000 Haushalten (einschl. „Wohnunterstützung“ in der Steiermark). Die Zahl stieg 2023 geringfügig auf 134.000 Haushalte an. Das sind 3,3% der Bevölkerung.

Im internationalen Vergleich spielen in Österreich Wohnbeihilfen eine untergeordnete Rolle. Dennoch machten Subjektförderungen 2023 rund 14% der Wohnbauförderungsausgaben aus. Dieser Anteil ist im Burgenland besonders gering (7%, jedoch stark gestiegen). Einen unterdurchschnittlichen Stellenwert hat die Subjektförderung auch in Niederösterreich, einen vergleichsweise hohen in Vorarlberg. 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 durchschnittlich € 120 in Wien bis fast € 350 in Vorarlberg.

Der Anteil der Abdeckung von Wohnbedarf innerhalb der Sozialhilfe kann nur geschätzt werden. Diese Ausgaben sind jedenfalls bis 2017 stark, seither moderat angewachsen und übersteigen mittlerweile jene der Wohnbeihilfe klar. Zusammen genommen liegen die wohnungsbezogenen Subjektförderungen bei etwas über € 700 Mio.

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., Struber, Ch. (2024): Österreichisches Wohnhandbuch 2024. 12. Auflage (Wien: Linde).
- IIBW (2023a): Wohnungspolitische Perspektiven für die Steiermark (Wien: IIBW, im Auftrag der Steiermärkischen Landesregierung).
- IIBW (2023b): Wohnungsbedarfsprognose für Tirol bis 2030 (Wien: IIBW, im Auftrag der Wirtschaftskammer Tirol).
- IIBW (2023c): Kurzstudie „Bedarf an leistbarem Wohnbau in Wien“ (Wien: IIBW, im Auftrag der Initiative „Mehr leistbaren Wohnraum schaffen“).
- IIBW & Umweltbundesamt (2020, 2021, 2023): Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich (Wien: IIBW, im Auftrag von Verbänden der Bauprodukteindustrie).
- Kletzian-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 (2024): Förderungsbericht 2023. 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 (2023): OECD Affordable Housing Database (www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/).
- 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 (2024): Wohnen 2023. Mikrozensus-Wohnungserhebung und EU-SILC (Wien: Statistik Austria).
- Umweltbundesamt (2024): Klimaschutzbericht 2023 (Wien: Umweltbundesamt).

IMPRESSUM

IIBW & FV Steine-Keramik (2024): Wohnbauförderung in Österreich 2023
(Wien, IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH).

Grafik: IIBW

Druck: Donau Forum Druck GmbH, 1230 Wien
Wien, Oktober 2024

ISBN 978-3-902818-36-2