

4 GEGENWÄRTIGE RAHMENBEDINGUNGEN DER WOHNBAUFINANZIERUNG

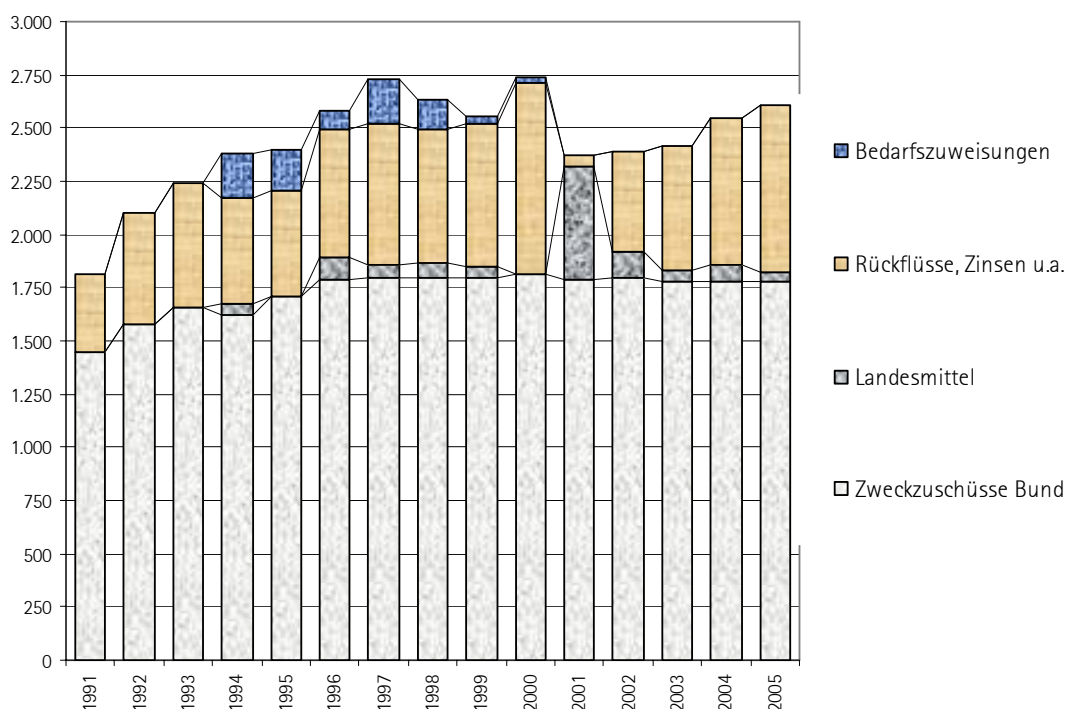
4.1 GEBARUNG DER WOHNBAUFÖRDERUNG

4.1.1 Einnahmen der Wohnbauförderung

Im Einzelnen setzen sich die Einnahmen für die Wohnbauförderung der Länder vor allem aus zwei Komponenten zusammen:

- Zweckzuschüsse des Bundes: Seit 1996 sind die Wohnbauförderungszweckzuschüsse des Bundes an die Länder mit 1,78 Mrd. € pro Jahr nominell gedeckelt (ohne Wertsicherung). Der Baukostenindex ist seitdem um knapp 27 % gestiegen.
- Rückflüsse und Zinsen: Die Rückflüsse aus aushaftenden Förderungsdarlehen stellen stets einen wesentlichen Teil der Einnahmen für die Wohnbauförderung dar. 2001 wurde die Zweckbindung der Rückflüsse hinsichtlich bis 31.12.2000 gewährten Landesförderungen aufgehoben. Die Rückflüsse lagen in den neunziger Jahren zwischen 500 und 700 Mio €, mit einem Höchstwert von 893 Mio € im Jahr 2000, als in mehreren Bundesländern mit Rückzahlungsaktionen und ersten Verkäufen von Darlehensforderungen die Einnahmen forciert wurden.

Abbildung 8: Einnahmen für die Wohnbauförderung in Mio € (ohne Länderwohnbaufonds)



Quelle: BMF, Förderungsstellen der Länder, FGW

4.1.2 Ausgaben der Wohnbauförderung

Die in Abbildung 9 ersichtliche Spitze der Förderungsausgaben 2000 mit 2,95 Mrd. € ist auf den ab dem Folgejahr wirksamen Stabilitätspakt zwischen Bund und Ländern zurück zu führen. Von mehreren Bundesländern wurden damals in großem Umfang Maastricht-wirksame Förderungsausgaben auf das Jahr 2000 rückgebucht.

Direktdarlehen der Länder umfassten Mitte der neunziger Jahre über 50 % der Förderungsausgaben. Ihr Anteil sank bis Ende der neunziger Jahre auf gut 40 % und hat sich mittlerweile wieder auf 45 % der Förderungsausgaben erhöht. Darlehensrückflüsse bilden ein wesentliches Potenzial für die zukünftige Dotierung der Wohnbauförderung.

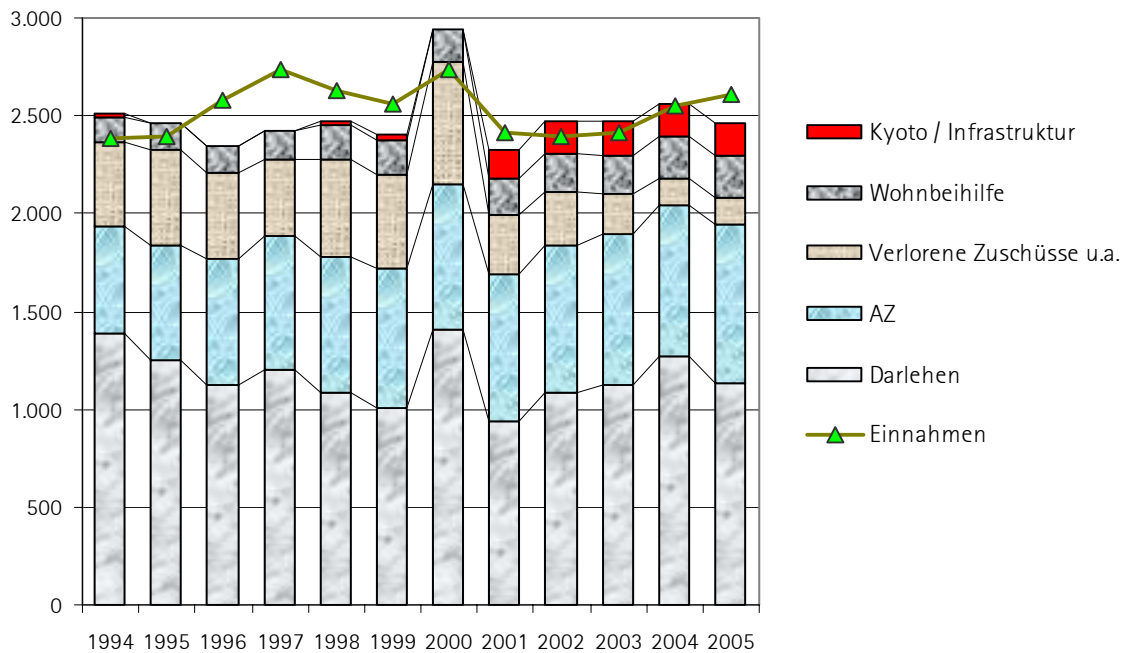
Korrespondierend stieg der Anteil der Annuitätenzuschüsse von 22 % Mitte der neunziger Jahre auf über 30 %. Problematisch sind AZ-Förderungen insbesondere im Neubau mit den hier unumgänglichen langen Laufzeiten und den damit verbundenen Zinsschwankungsrisiken. In der Sanierung mit den hier gebräuchlichen kürzeren Laufzeiten sind AZ-Förderungen deutlich leichter handhabbar. In der Sanierung greifen die meisten Bundesländer (außer Burgenland und Kärnten) auf dieses Instrument zurück.

Verlorene Zuschüsse wurden seit 2001 stark zurück gedrängt, nachdem sie Ausgaben im Sinne der Maastricht-Kriterien darstellen, und durch Darlehen oder andere Förderungsmodelle ersetzt. Ihr Anteil sank von über 20 % Ende der neunziger Jahre auf zuletzt nur mehr 8 %.

Die Ausgaben für die Wohnbeihilfe steigen sukzessive von 5 % Mitte der neunziger Jahre auf 8 % heute. Diese Entwicklung hat mehrere Gründe. Zum ersten zeigt sie die zunehmende Verbreitung von gemischten Förderungsmodellen, bei denen mittels Objektförderung Wohnungen mittlerer Preislage angeboten werden und sozial benachteiligte Gruppen mittels Subjektförderung zusätzlich gestützt werden. Zum zweiten haben mehrere Bundesländer die Wohnbeihilfe auf andere als objektgeförderte Wohnungen ausgeweitet („allgemeine Wohnbeihilfe“). Zum dritten kommen die stagnierenden und in einzelnen Jahren rückläufigen Haushaltseinkommen zum Tragen.

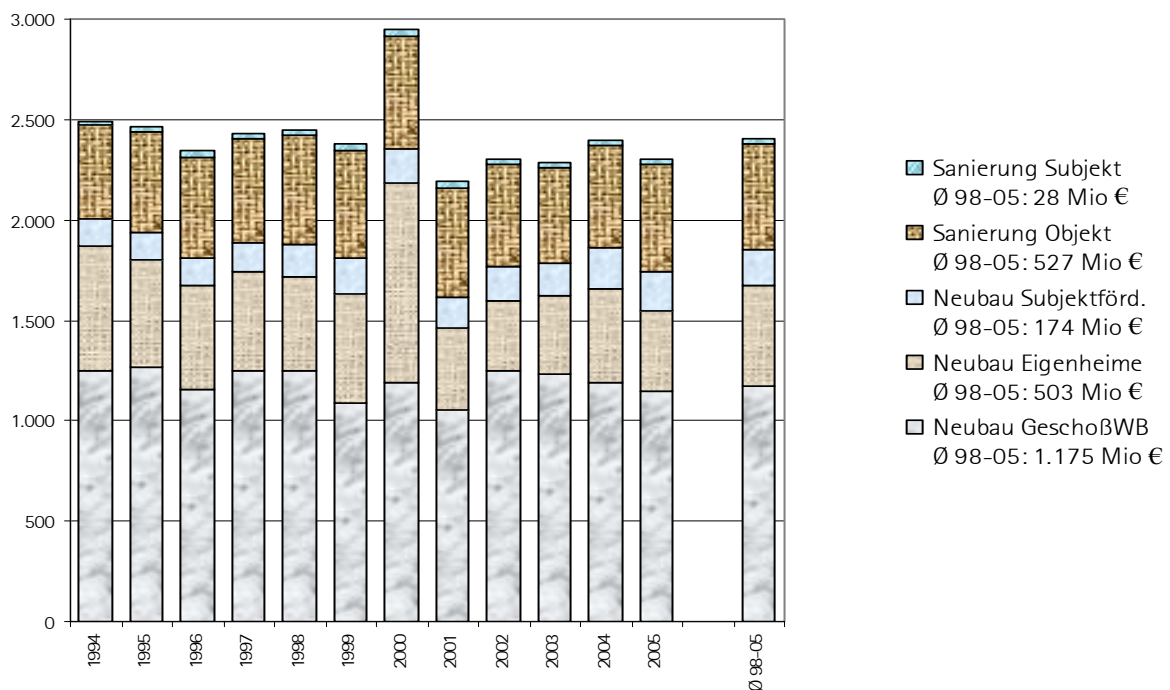
Nicht wohnbaurelevante Ausgaben für Maßnahmen zur Erreichung der Kyoto-Ziele bzw. Infrastruktur, wie sie seit dem Finanzausgleich 2001 zulässig sind, haben sich seither vor allem in Wien etabliert und zeigen bislang kaum Dynamik. Wien wendet die Mittel – im Jahr 2005 rund 110 Mio. € - für die Errichtung sozialer Infrastruktur, vor allem von Kindertagesheimen, auf.

Abbildung 9: Ausgaben für die Wohnbauförderung nach Finanzierungsart in Mio. €



Quelle: BMF, Förderungsstellen der Länder, FGW

Abbildung 10: Ausgaben für die Wohnbauförderung nach Baumaßnahme in Mio €



Quelle: BMF, Förderungsstellen der Länder, FGW

Der Geschößwohnungs-Neubau beansprucht im Schnitt der letzten 10 Jahre ca. 45 % der Förderungsausgaben, der Eigenheim-Neubau ca. 25 %, beides allerdings mit leicht sinkender Tendenz. Bei der Anzahl der Förderungseinheiten ist das Übergewicht des Geschößwohnbaus geringer (ca. 60:40), da Mietwohnungen stärker als Eigentumswohnungen und Eigenheime aus direkten Wohnbauförderungsmitteln gefördert werden. Eigenheime profitieren jedoch stärker von der indirekten Bausparkassenförderung und Wohnbadauleihensförderung. Für die objektbezogene Sanierungsförderung wurden 2005 rund 24% der Förderungsausgaben aufgewendet, in die Subjektförderung (va. Wohnbeihilfe) fließen im Neubau ca. 7 % und nur ca. 1 % in der Sanierung.

In die Sanierung fließen also nach wie vor, ungeachtet der Bemühungen um die Erreichung der Kyoto-Ziele, nicht mehr Mittel aus der Wohnbauförderung als seit vielen Jahren zuvor.

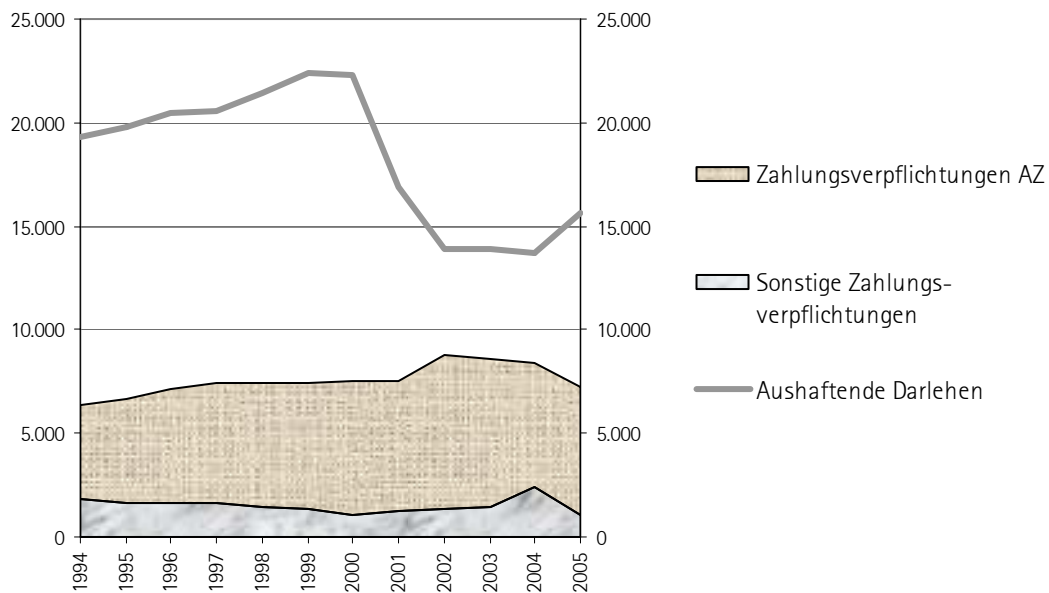
4.1.3 „Soll und Haben“ der Wohnbauförderung

Die aushaftenden Darlehen als wichtiges „Asset“ für die zukünftige Finanzierungskraft der Länder sanken durch diverse Transaktionen (Rückzahlungsbegünstigungen, Darlehensverkäufe) wesentlich von 22,35 Milliarden Euro im Jahr 1999 auf nur mehr 13,96 Milliarden Euro im Jahr 2002 und stiegen 2005 wieder auf einen Wert von 15,63 Milliarden Euro.

Dem stehen Zahlungsverpflichtungen für zugesicherte Annuitätenzuschuss-Förderungen gegenüber, die bis 2002 ein deutlich steigendes Niveau bis 7,2 Milliarden Euro erreichten. Das ist ein annähernd dreifaches Jahresbudget der gesamten Wohnbauförderung. Immerhin konnten die Zahlungsverpflichtungen aus laufenden Zuschussförderungen bis 2005 um 1 Milliarde Euro auf rund 6,2 Milliarden Euro reduziert werden.

Mit den Zahlungsverpflichtungen für Annuitätenzuschüsse sind die finanziellen Spielräume der Länder hinsichtlich der Neuvergabe von Förderungen deutlich eingeschränkt. Dies trifft vor allem diejenigen Länder, die schon seit längerem überwiegend auf dieses Instrument aufbauen (z.B. Niederösterreich, Steiermark) oder erst kürzlich ihr Förderungssystem umgestalteten (z.B. Salzburg).

Abbildung 11: „Soll und Haben“ der Wohnbauförderung in Millionen Euro

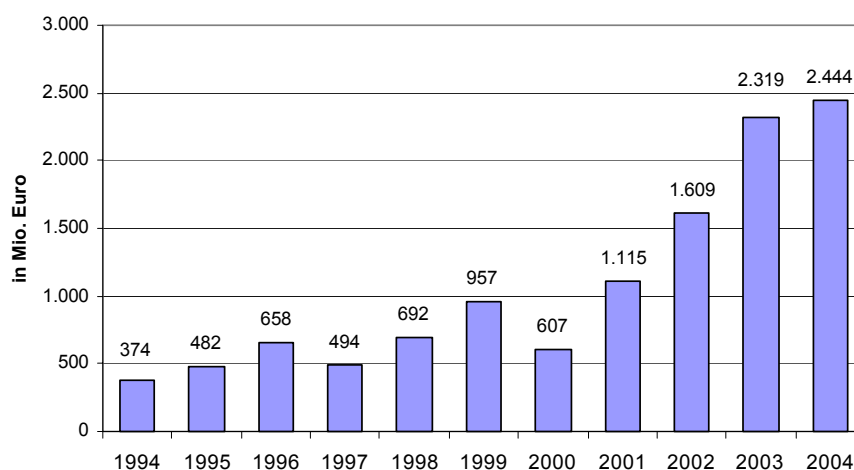


Quelle: BMF, Förderungsstellen der Länder, FGW

4.2 MITTELEINSATZ DER WOHNBAUBANKEN UND BAUSPARKASSEN

Wohnbau und Wohnungssanierung in Österreich wird im Wesentlichen aus Mitteln der Wohnbauförderung, des Bausparektors und des Wohnbaubankensektors finanziert.

Abbildung 12: Jährlich durch Wohnbaubanken induziertes Bauvolumen 1994-2004

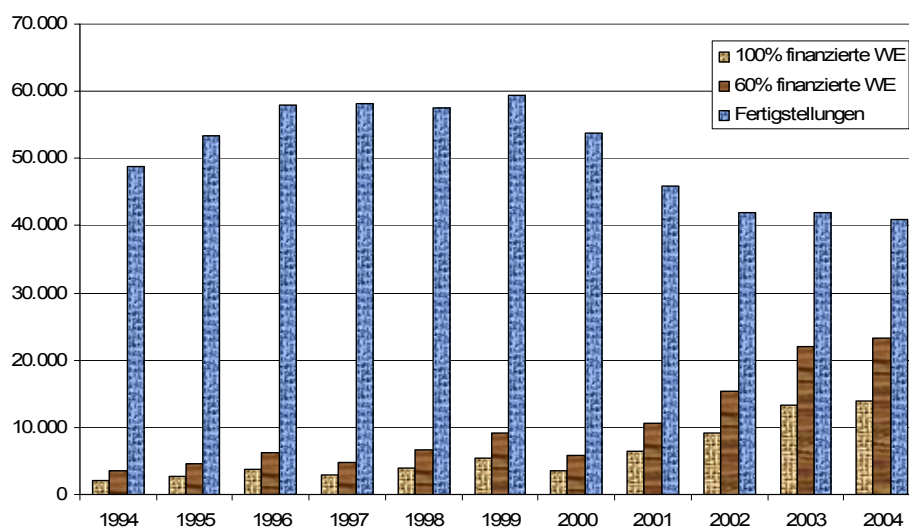


Quelle: Geschäftsberichte und Auskünfte der Wohnbaubanken, FGW

Der Finanzierungsanteil von Wohnbaudarlehen an Neubauprojekten beträgt 50% bis 60% des Gesamtfinanzierungsvolumens. Der Restbetrag entfällt auf Förderungen der Länder (Wohnbauförderung), Eigenmittel sowie in sinkendem Ausmaß andere Kapitalmarktfinanzierungen. Bei Sanierungen ist es üblich, dass der Anteil der Fremdfinanzierung aus Mitteln der Wohnbaubanken bis zu 100% beträgt.

Eine Möglichkeit, die durch die Wohnbaubankenfinanzierung ausgelösten Effekte darzustellen, ist es, das von den Wohnbaubanken zur Verfügung gestellte Finanzierungsvolumen auf fertiggestellte Wohneinheiten bzw. Wohnungsäquivalente umzulegen. Als Wohnungsäquivalent wird dabei eine Wohneinheit durchschnittlicher Größe (75 m²) und mit durchschnittlichen Errichtungskosten (1.400 Euro/m²) bezeichnet. Nachfolgende Abbildung zeigt den steigenden Anteil der Finanzierung durch die Wohnbaubanken an den gesamten Fertigstellungen (als blauer Balken dargestellt).

Abbildung 13: Jährlich durch Wohnbaubanken (teil)finanzierte Wohneinheiten 1994-2004

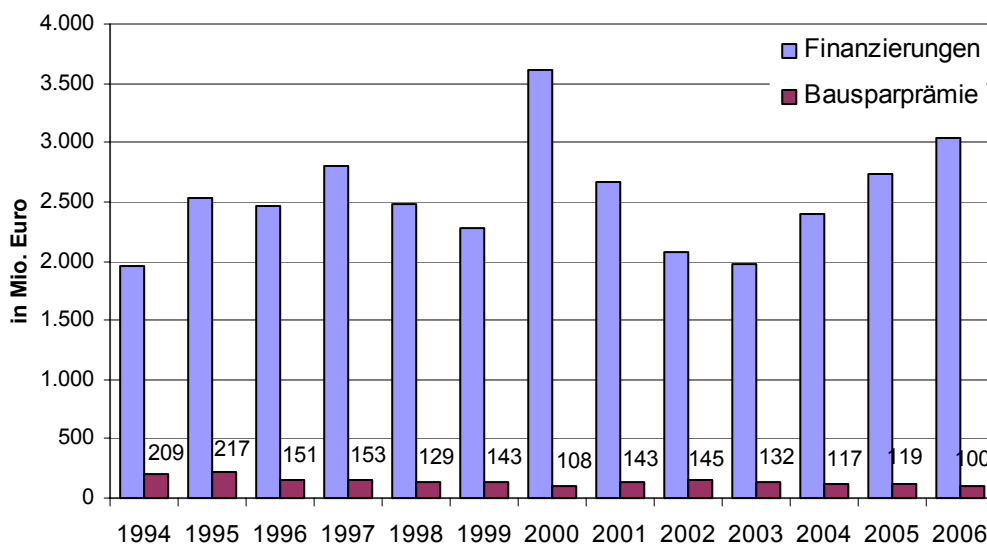


Quelle: Statistik Austria, Geschäftsberichte und Auskünfte der Wohnbaubanken, FGW.

Die rasante Entwicklung der Finanzierungsvolumina der Wohnbaubanken seit dem Jahr 2001 (vgl. Abbildung 12) legt den Schluss nahe, dass neben den wohnbaugeforderten Wohnungen immer mehr Mittel für frei finanzierte Wohngebäude eingesetzt werden. Zudem sind in den letzten Jahren vermehrt private Eigenheime in den Genuss von Wohnbauanleihegeldern gekommen. Seitens der Wohnbaubanken herrscht die Meinung vor, dass es auch in den kommenden Jahren eine entsprechende Nachfrage nach Wohnbauanleihefinanzierungen geben wird.

Die Wohnbaubanken tragen heute einen entscheidenden Teil zur erfolgreichen und günstigen Finanzierung neuer, vor allem mehrgeschossiger Wohngebäude in Österreich bei. Komplementär zu diesem Wohnbauanlehensystem existiert bereits seit Mitte der Zwanzigerjahre des letzten Jahrhunderts die Finanzierung des zumeist privaten Wohnbaus über Bausparkassen.

Abbildung 14: Finanzierungen der Bausparkassen, Bausparprämien 1994-2006



Quelle: Arbeitsforum österreichischer Bausparkassen (2005).

Im Jahr 2006 führten die vier Bausparkassen dem österreichischen Wohnungsmarkt insgesamt rund 3 Mrd. Euro an Finanzierungen zu, dies liegt wie in Abbildung 14 erkennbar, etwas über dem langjährigen Durchschnitt. Die staatlichen Förderungen in Form von Bausparprämien machten im selben Jahr immerhin 100 Mio. Euro aus, nach höheren Werten in den Vorjahren. Derzeit halten die Bausparkassen bei einer Einlagensumme von 17,8 Mrd. Euro und insgesamt 5,2 Mio. Kunden in Österreich.

Die Ausführungen belegen die hohe Bedeutung der Wohnbaubanken und Bausparkassen im System der österreichischen Wohnbaufinanzierung. Die KEST-Begünstigung⁶ der Wohnbauanleihen ermöglicht, dass sowohl den Anlegern als auch den Kreditnehmern erhebliche Vorteile erwachsen. Während die Zeichner von Wohnbauanleihen mit um ca. 0,3 bis 0,4 Prozentpunkte höheren Verzinsungen bzw. Erträgen vom eingesetzten Kapital rechnen können und die Wohnbauanleihen somit ein wichtiger Bestandteil der privaten

⁶ Die Wohnbaubanken brachten bei einer KEST-Begünstigung von rund 52 Mio. Euro im langjährigen Durchschnitt etwa 1 Mrd. Euro an Finanzierung, allerdings mit stark steigender Tendenz, auf.

Zukunftsvorsorge geworden sind, haben sich die Wohnraumkreditzinsen durch das Wohnbaubankensystem um bis zu 0,7 Prozentpunkte verringert. Abgesehen vom Vorteil der dadurch bewirkten Wohnkostenstabilität im geförderten Wohnungssektor der letzten Jahre ist hervorzuheben, dass die aktuellen wohnungspolitischen- und wirtschaftlichen Herausforderungen bzw. Zielsetzungen (Erhöhung der Neubaurate, Forcierung thermischer Sanierungen und seniorengerechter Wohnungsanpassungen) ohne (verstärkten) Einsatz dieser Finanzierungsinstrumente wohl unerreichbar sind. Von einer allzu leichtfertigen Abschaffung der KEST-Befreiung, wie in der jüngeren Vergangenheit in der politischen Diskussion bereits vereinzelt gefordert, ist daher dringend abzuraten.

4.3 GEGENWÄRTIGE UND KÜNFTIGE POTENZIALE ZUR ERZIELUNG AUSGEWÄHLTER FÖRDERUNGSEFFEKTE

Die Förderungseinnahmen der Länder überstiegen im Jahr 2005 mit 2,6 Mrd. Euro erstmals seit 2001 die Gesamtausgaben der Wohnbauförderung um rund 180 Mio. Euro. Gegenüber den Vorjahren war 2005 ein mittlerweile leicht steigendes (wenngleich seit 2001 nicht mehr zweckgebundenes) Rückflussausmaß aus in früheren Jahren gewährten rückzahlbaren Förderungen (nicht zuletzt infolge Wirksamkeit der Umstellung mehrerer Länder auf Maastricht-neutrale Förderungssysteme ab etwa 2000), ein geringerer Einsatz von Landesmitteln und ein geringerer Anteil von Neubausausgaben zu verzeichnen (vgl. Abbildung 8 und Abbildung 9).

Es ist daher grundsätzlich davon auszugehen, dass für die künftige Bewältigung der in Kapitel 3 dargestellten Förderungsschwerpunkte unter den gegenwärtigen finanziellen Rahmenbedingungen zwar ein gewisser Spielraum eingeräumt ist, allerdings die derzeit zur Verfügung stehenden Fördermittel bei weitem nicht ausreichen werden, die angestrebten Ziele bzw. Förderungseffekte zu erreichen.

Auf mögliche Finanzierungsengpässe einzelner Länder infolge eines hohen Ausmaßes gebundener Mittel ist an dieser Stelle nur hinzuweisen (vgl. die Ausführungen in Kapitel 4.1.3). Entsprechend der Förderungssystematik der Länder würde die Finanzierung der Mehrausgaben, vor allem zur Bewältigung der zusätzlichen Neubauleistung, überwiegend im Rahmen Maastricht-neutraler Fördermodelle (Direktdarlehen, rückzahlbare Annuitäten- bzw. Zinsenzuschüsse) erfolgen. Der effektive Förderbarwert (als Zinsdifferenz zwischen Landes- und Kapitalmarktdarlehen) läge daher deutlich unter dem aufzubringenden Ausgabenvolumen. Der zusätzliche Mittelbedarf in Höhe von rund 500 Millionen Euro ist unter den nachfolgenden Bedingungen und Annahmen aus den der Wohnbauförderung aktuell zur Verfügung stehenden Mitteln finanzierbar:

- Valorisierung der seit 1996 mit Euro 1,78 Mrd. Euro „eingefrorenen“ Zweckzuschüsse des Bundes auf Basis der Steigerungen des Baukostenindex seit 1996 um 25-30%. Das würde eine sofortige Erhöhung des Bundeszweckzuschusses um rund 500 Millionen Euro bedeuten. Zwecks dauerhafter Aufrechterhaltung der Finanzierungskraft der Länder zur Erfüllung künftiger Förderungsaufgaben sollten die Zweckzuschüsse des Bundes jährlich um die jeweils prozentuell eingetretenen Baukostensteigerungen angepasst und zweckgewidmet werden.
- Wiedereinführung der zweckgemäßen Verwendung der Förderungseinnahmen für ausschließlich wohnbaurelevante Maßnahmen (Zweckzuschüsse des Bundes, Förderungsrückflüsse).
- Nutzung von Finanzierungskapazitäten der Wohnbaubanken und Bausparkassen auch zur Finanzierung des zusätzlichen Wohnungsbedarfs im freifinanzierten Sektor (etwa 2000 Wohnungen pro Jahr) sowie Beibehaltung der steuerlichen Begünstigungen für Wohnbauanleihen (KESt-Befreiung, Sonderausgabenbegünstigung). Bei Realisierung der im Neubau- und Sanierungsbereich angestrebten Förderungseffekte (Neuerichtung von insgesamt 10.000 Wohnungen pro Jahr, Forcierung thermischer Sanierungen) würden zusätzliche Baukosten in Höhe von rund 2,2 Mrd. Euro anfallen, deren Restfinanzierung unter Einsatz kostengünstiger Wohnbau- und Bauspardarlehen erfolgen sollte.
- Einsatz bzw. Aufstockung von Landesmitteln im länderweise jeweils erforderlichen Ausmaß.

4.3.1 Erforderliche Wohnbaurate

Unter Zugrundelegung der in Kapitel 3.1 beschriebenen Bedarfsprognosen lässt sich der erforderliche Bedarf aus Mitteln der Wohnbauförderung wie folgt kalkulieren:

Pro „Förderungsjahrgang“ von rd. 34.000 Neubauwohnungen wurden (als Durchschnitt über die Zusicherungen/Auszahlungen der Bundesländer berechnet) rd. Euro 1,1 Milliarden Darlehen und rd. Euro 25 Millionen an „neuen“ laufenden Zuschüssen aufgewendet. Für 1.000 zusätzliche Wohnungen lässt sich daraus ein Finanzierungserfordernis von 32 Millionen Euro ableiten. **Das Zusatzerfordernis im Neubaubereich für die Errichtung von jährlich 8.000 geförderten Wohnungen innerhalb der nächsten fünf Jahre beträgt daher rd. 260 Mio Euro**, das entspricht etwa 10 Prozent der gesamten Wohnbauförderungsmittel. Im Zuge dieser Kalkulation wurde länderspezifisch nicht differenziert.

4.3.2 Thermische Sanierung groß- und kleinvolumiger Wohnbauten

Gemäß den Ausführungen in Kapitel 3.2 beträgt die thermische Sanierungsquote in Österreich im langjährigen Durchschnitt etwa 1% pro Jahr. Die Berechnung des Anteils der Förderausgaben für thermische Sanierungen an den Gesamtausgaben für großvolumige Sanierungen (im Durchschnitt jährlich rd. 530 Mio. Euro, vgl. Abbildung 10) gestaltet sich aufgrund mangelnder statistischer Erfassung entsprechender Maßnahmen und großer Unterschiede in der Förderungssystematik der Länder als überaus schwierig. Unter Heranziehung der für den großvolumigen Sanierungsbereich verfügbaren Baukosten- und Zusicherungsstatistik der Länder sowie Gegenüberstellung der einzelnen länderweisen Fördermodelle lässt sich allerdings annähernd der prozentuelle Anteil der Ausgaben für thermische Sanierungen mit durchschnittlich etwa 20-25% und demnach zwischen rund 100 und 130 Mio. Euro beziffern. Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen (va. Ausmaße der länderweisen Förderanteile) müssten **für eine Verdreifachung der thermischen Sanierungsquote (zweckgebundene) Mittel in Höhe von zusätzlich zumindest 200 Mio. Euro pro Jahr zur Verfügung gestellt werden**. Dieser Mittelbedarf ist aus jenen, den Ländern derzeit zur Verfügung stehenden jährlichen Förderungseinnahmen nicht gedeckt.

4.3.3 Maßnahmen zur Schaffung nachträglicher Barrierefreiheit

Für die Berechnung der erforderlichen Fördermittel für Maßnahmen der Beseitigung von Barrieren im Wohnbereich (va. seniorengerechte Wohnungsanpassung) erscheint es zweckmäßig, diese auf Basis eines jährlich festgelegten Prozentsatzes an zu sanierenden Wohneinheiten (als Zielvorgabe) sowie durchschnittlicher Sanierungskosten zu ermitteln und entsprechend zu widmen. Gemäß Gebäude- und Wohnungszählung 2001 sind von den rund 3,32 Mio. Privathaushalten in Österreich knapp über 1 Mio. Wohnungen von älteren Bewohnern (60+) als Haushaltsvorständen bewohnt. Ausgehend von durchschnittlichen Sanierungskosten einer altengerechten Wohnungsanpassung in Höhe zwischen 5.000,- und 10.000 Euro⁷ (im Schnitt werden Euro 7.500,- angenommen) und einem Förderanteil von 50% der Sanierungskosten wären für die barrierefreie Gestaltung von 1% des aktuell relevanten Wohnungsbestands (somit 10.000 Wohneinheiten pro Jahr) Fördermittel in Höhe von **jährlich rund 40 Mio. Euro** bereit zu stellen. Für die Restfinanzierung würden sich va. Mittel der Bausparkassen anbieten.

⁷ Angenommen werden typische Kosten einer altengerechten Wohnungsanpassung mit je nach Bedarfsfall unterschiedlich hohen Ausmaßen (Anbringung von Haltegriffen, rutschfesten Belägen bis zur kostenintensiven Adaptierung von Sanitäranlagen oder den Einbau von wohnungssinnenseitigen Aufzügen).