

Herausforderungen und Ziele im Wohnbau aus Arbeitnehmer:innen-Sicht

September 2024

MIND AND I - stock.adobe.com



IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH
im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Steiermark

Abteilung Marktforschung

Herausforderungen und Ziele im Wohnbau aus Arbeitnehmer:innen-Sicht

Wolfgang Amann
Alexis Mundt
Andreas Oberhuber

September 2024

WOHNUNGSPOLITISCHE POSITIONIERUNG AUS ARBEITNEHMENDEN-SICHT

Im Auftrag der Arbeiterkammern Steiermark und Niederösterreich

Team:

FH-Doz.Dr. Wolfgang Amann

Dr.MMag. Alexis Mundt

Mag.jur. Andreas Oberhuber

September 2024

IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH

PF 2, A 1020 Wien

Tel. + 43 1 968 60 08

Mail: office@iibw.at

Internet: www.iibw.at

INHALT

Abkürzungsverzeichnis	4
HAUPTERGEBNISSE	5
EINLEITUNG	10
1 DEMOGRAPHIE	11
1.1 Bevölkerungsentwicklung	11
1.2 Haushaltsentwicklung	11
1.3 Demographische Trends	13
2 WOHNBAU	14
2.1 Wohnungsbestand	14
2.2 Wer wohnt wie?	15
2.3 Neubau	17
2.4 Sanierung	18
2.5 Wohnungsbedarf	20
2.6 Bodenverbrauch	22
2.7 Wohnbauförderung der Bundesländer	23
2.8 Bundesförderungen Sanierung	29
2.9 Weitere Bundesmittel für den Wohnbau	29
3 KOSTENFAKTOREN	33
3.1 Grundstückskosten	33
3.2 Baukosten, Baupreise	34
3.3 Kostenrelevanz zusätzlicher regulatorischer Anforderungen	35
3.4 Finanzierungskosten	36
3.5 Mietkosten nach Beständen und Bundesländern	38
4 WOHNUNGSPOLITISCHE ZIELE	41
4.1 Überblick: Warum Zieldefinition?	41
4.2 Sicherung der Leistbarkeit	42
4.3 Bedarfsgerechter, ökologischer Neubau	53
4.4 Impulse für die Baukonjunktur	56
4.5 Steigerung der Sanierungstätigkeit	60
4.6 Minderung des Bodenverbrauchs	62
5 WEITERE AKTUELLE, INNOVATIVE WOHNUNGSPOLITISCHE INSTRUMENTE	67
5.1 Leerstandsabgabe	67
5.2 Bodenfonds	69
5.3 Mietenbeschränkungen	74
6 ANHANG	76
6.1 Abbildungsverzeichnis	76
6.2 Literatur	76

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AGWR	Adress-, Gebäude und Wohnungsregister
AWA	Anrechenbarer Wohnungsaufwand
AZ	Annuitätenzuschuss
BGF	Bruttogeschoßfläche
BIP	Brutto-Inlandsprodukt
BK	Betriebskosten
BMF	Finanzministerium
BMS	Bedarfsorientierte Mindestsicherung
BP	Basispunkte
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
COICOP	Classification of Individual Consumption by Purpose = Verbrauchsgruppen im VPI
DL	Darlehen
EH	Eigenheim
EMED	Eigenmittlersatzdarlehen
EU-SILC	EU Statistics on Incomes and Living Conditions
EZB	Europäische Zentralbank
GBV	Gemeinnützige Bauvereinigung
HH	Haushalte
HWB	Heizwärmebedarf
idF	in der Fassung ...
LTV	Loan to Value Ratio
MGW	Mehrgeschoßwohnbau
MOE	Mittel-Ost-Europa
MRG	Mietrechtsgesetz
MZ	Mikrozensus
NF	Nutzfläche
OIB	Österreichisches Institut für Bautechnik
PEB	Primärenergiebedarf
PH	Passivhaus
PHPP	Passivhausprojektierungspaket
rAZ	rückzahlbarer Annuitätenzuschuss
SMR	Sekundärmarktrendite
THG	Treibhausgase
USt.	Umsatzsteuer
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VPI	Verbraucherpreisindex
VZ	verlorener Zuschuss
WBF	Wohnbauförderung
WBFG	Wohnbauförderungsgesetz
WBH	Wohnbeihilfe
WBI	Wohnbauinitiative
WFRL	Wohnungsförderungsrichtlinien
WGG	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
WWFSG	Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz
ZMR	Zentrales Melderegister
ZWA	Zumutbarer Wohnungsaufwand
ZZ	Zinszuschuss

Abkürzungen für die Bundesländer: B, K, NÖ, OÖ, S, St, T, V, W.
Staaten-Abkürzungen gemäß Länder-Codes von Internet-Domains.

HAUPTERGEBNISSE

→ Dramatischer Einbruch bei den Baubewilligungen

Nach Höhepunkten 2017/2019 mit jeweils über 85.000 baubewilligten Wohneinheiten brach die Bautätigkeit ab 2022 ein. Für 2024 werden unter 44.000 Baubewilligungen erwartet. In der Steiermark fielen die Baubewilligungszahlen von einem Höhepunkt 2019 von über 14.000 auf 2024 voraussichtlich nur noch 5.500 Einheiten, in Niederösterreich von über 15.000 (2021) auf heuer nur noch knapp über 6.000 bewilligte Einheiten. Das sind in beiden Bundesländern -60%! Es ist mit einer Trendumkehr frühestens 2025 zu rechnen. Voraussetzungen für eine Erholung sind ein Anziehen des geförderten Wohnungsneubaus, wieder sinkende Kapitalmarktzinsen und wettbewerbsfähigere Baupreise.

→ Unzureichende Gebäudesanierung

Die Wohnbausanierung hatte vor 15 Jahren einen Höhepunkt mit einer Sanierungsrate von österreichweit 2,2%. Sie sank in der Folge auf unter 1,4% und stagnierte danach auf diesem niedrigen Niveau. Eine starke Dynamik erreicht seit etwa fünf Jahren der Tausch von Heizungen auf regenerative Systeme. Barrieren für den Anstieg der Sanierungsrate sind die hohen Baupreise und Zinsen sowie beim Eigenheim die Komplexität umfassender Sanierungen. Aufgrund stark ausgebauter Förderungsmodelle von Bund und Ländern ist ein deutlicher Anstieg der Sanierungsrate zu erwarten.

→ Unzureichende Reaktion der Wohnbauförderung auf die Baukrise

Im Gegensatz zu früheren Baukrisen, etwa während der Globalen Finanzkrise 2008, wirkte die Wohnbauförderung bei der aktuellen Krise nicht im erwarteten Ausmaß als „Shock Absorber“, als Dämpfer der negativen Auswirkungen. Der geförderte Wohnungsneubau war 2023 in ähnlichem Ausmaß rückläufig wie der Gesamtmarkt. Es sind dadurch Angebotsengpässe bei leistbaren Wohnungen v.a. in den Ballungsräumen absehbar. Im Rahmen ihrer budgetären Spielräume bemühen sich die Förderungsstellen aller Länder um ein Ankurbeln des Neubaus und die Aufrechterhaltung der Leistbarkeit des Wohnens. Das Wohnbaupaket des Bundes 2024 beginnt Wirkung zu zeigen.

→ Schwieriges Umfeld für leistbares Wohnen

Die multiplen Krisen der vergangenen Jahre hatten großen Einfluss auf das Wohnungswesen, gleichermaßen bei Neubau und Sanierung. Der Anstieg der Kapitalmarktzinsen ab Mitte 2022 war weniger wegen des mittlerweile erreichten Niveaus als wegen der Geschwindigkeit der Änderung problematisch. Als Brandbeschleuniger wirkten die zeitgleich eingeführten verschärften Belehnungsregeln für Hypothekarkredite (KIM-Verordnung). Aufgrund der Marktturbulenzen nach dem Abklingen der Covid-Pandemie ab 2020 und des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine ab 2022 schossen die Baukosten (Vorlaufkosten der Bauwirtschaft) in die Höhe. Während sich diese aber seit mittlerweile zwei Jahren seitwärts bewegen, stiegen die Baupreise unvermittelt weiter. Während sich die Entwicklung der Vorlaufkosten der Bauwirtschaft (Baukosten) wieder der Gesamtinflation annähert, liegen die von der Bauwirtschaft der Immobilienwirtschaft und den Häuslbauern verrechneten Baupreise weiterhin sehr deutlich darüber. Die Wettbewerbsbedingungen haben sich zuungunsten der Nachfrager verschoben. Auch die Baulandpreise verbleiben auf hohem Niveau. Es fällt anhaltend schwer, Maßnahmen zur Preisdämpfung zu finden.

→ Anzeichen für eine Trendwende

Etliche makroökonomische Kennzahlen deuten auf eine Überwindung der multiplen Krisen hin. International stabilisiert sich die Konjunktur. Die Inflation in Österreich nähert sich wieder langjährigen Durchschnittswerten an. Die durch gute Lohnabschlüsse verbesserte Kaufkraft der Bevölkerung kam zuerst

dem Tourismus und der Gastronomie zugute, wird sich mittelfristig aber wohl auch positiv auf die Investitionsbereitschaft beim Wohnen auswirken. Die Baukosten nähern sich der Gesamtteuerung an. Die aktuelle Senkung des Leitzinses ist ein wichtiges positives Signal für alle Marktteilnehmer und lässt auf eine mittelfristige Wiederbelebung vor allem des kommerziellen Marktsegments schließen. Davor steht vermutlich aber noch eine größere Insolvenzwelle in der privaten Immobilienbranche bevor. Zu guter Letzt scheint auch das lange bewährte Instrument der Wohnbauförderung wieder Tritt zu fassen. Wenn Wohnungsneubau und -sanierung gleichzeitig anspringen, könnten schon bald wieder geänderte Herausforderungen im Vordergrund stehen, Stichwort Arbeitskräfte- und Fachkräftebedarf.

→ Frisches Geld des Bundes: Finanzausgleich und Wohnbaupaket

Die Wohnbauförderung liegt zwar in der Kompetenz der Länder. Bei der Wohnhaussanierung ist der Bund aber seit 2009 wieder aktiv, zuletzt sogar überaus stark. Mit dem Finanzausgleich 2024 stellt der Bund den Ländern jährlich € 300 Mio. im Rahmen eines „Zukunftsfonds“ für Maßnahmen des leistbaren Wohnens, der Wohnhaussanierung und der bodenschonenden Baulandnutzung zur Verfügung. Im Frühjahr 2024 wurde ein „Wohnbaupaket“ mit einem Volumen von insg. € 2,5 Mrd. ins Leben gerufen, bestehend aus Zweckzuschüssen für großvolumigen Neubau und Sanierung, Zinsstützungen für Darlehen für Häuslbauer, die befristete Abschaffung von Gebühren für Eigentum, eine Neuauflage des Handwerkerbonus, eine Ausweitung des sozialpolitisch effektiven Instruments „Wohnschirm“ sowie steuerlichen Maßnahmen für die gewerbliche Wohnungswirtschaft. Zuletzt wurde zudem die Bundesverfassung angepasst, um den Ländern mehr Spielräume bei der Einführung einer Leerstandsabgabe und der Vertragsraumordnung zu geben. Nach anfänglichem Unbehagen wegen vereinzelter Defizite in Detailregelungen, der geforderten Additionalität und der abverlangten Geschwindigkeit der Umsetzung, scheint mittlerweile die Umsetzung zu laufen. Das Wohnbaupaket könnte erhebliche Wirkung auf die Wiederbelebung der Wohnbaukonjunktur entfalten.

→ Initiativen auf Länderebene

Die Steiermark reagierte mit ihrer Wohnraumoffensive 2024 schnell (5/2024) auf das Wohnbaupaket des Bundes. Sie umfasst ein breit angelegtes Programm, das zusätzlich 4.500 geförderte Wohneinheiten in Neubau und Sanierung, Anreize für Kauf und Sanierung von Altobjekten, einen attraktiveren Jungfamilien-Bonus, eine Sanierungsoffensive für GBV-Mietwohnungen und Maßnahmen für die Wohnhaussanierung bei einkommensschwachen Haushalten umfasst. Positiv zu bewerten ist die breite interessenpolitische Einbindung des Programms. Allerdings ist der Beweis noch anzutreten, dass die ausgelöste Wohnbauleistung tatsächlich im geforderten Ausmaß über den Referenzjahren 2022/23 liegen wird. Niederösterreich hatte aufgrund der Besonderheiten seines Förderungsmodells (Haftungsdarlehen mit Annuitätzuschüssen) besonders stark unter den geänderten Kapitalmarktbedingungen zu leiden. Dies bewirkte einen massiven Rückgang der Förderleistung 2023, die Abkehr vom bisherigen Fördermodell und die Beschlussfassung eines Übergangsprogramms. Gleichzeitig wurde ein Prozess zur Neuausrichtung der Wohnbauförderung eingeleitet. Die Zuschüsse für gemeinnützigen Wohnungsneubau wurden ebenso erhöht wie die Annuitätzuschüsse in der Sanierungsförderung. Zusätzlich stehen verlorene Zuschüsse für die Sanierung und für Häuslbauer zur Verfügung.

→ Was bedeutet Leistbarkeit des Wohnens?

Es steht keine einheitliche und allgemein anerkannte Definitionen für „leistbares“ oder „soziales“ Wohnen zur Verfügung. Ein Zugang setzt beim „Residualeinkommen“ an, also dem Einkommen, das dem Haushalt nach dem Aufwand für das Wohnen verbleibt. Überbelastung liegt vor, wenn nach Abzug der Wohnkosten das Existenzminimum unterschritten wird. Der Zugang eignet sich für die Beurteilung der

Leistbarkeit des Wohnens v.a. für untere Einkommensschichten. Ein anderer Ansatz bewertet den Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Haushaltseinkommen. Die Bandbreite der Grenzen der Leistbarkeit ist mit 20-40% groß. Häufig zitiert wird die 40%-Grenze von Eurostat zur Kennzeichnung von Wohnkosten-Überbelastung. Die Kennzahl „Wohnkostenbelastung“ ist für untere und mittlere Einkommensgruppen aussagekräftig. Der Grenzwert für Überbelastung ist in der Literatur der vergangenen Jahre sukzessive gestiegen. Für untere Einkommensgruppen sind niedrigere Anteilswerte zumutbar als für mittlere Einkommensgruppen. Wohnungspolitische Stellschrauben für die Leistbarkeit des Wohnens sind das Angebot an geförderten Wohnungen und ihre Vergabe, die Wohnbeihilfe und Mietzins-Beschränkungen. Übergeordnet spielen die Einkommensentwicklung, die Lohnquote und die Frauenerwerbsquote eine Rolle. Es wird ein neuer Indikator für leistbares Wohnen vorgestellt: die Mieten von geförderten Erstbezugswohnungen. Der österreichische Durchschnittswert bildet das ab, was die Fördergeber der Länder als leistbar auffassen. Dieser Indikator ist in den vergangenen Jahren massiv angestiegen. Lagen die geförderten Nettomieten Anfang 2020 noch bei deutlich unter 6,- €/m², übersteigen sie mittlerweile 8,- €/m². Unter Einrechnung von Betriebskosten und Umsatzsteuer sind das über 11,- €/m².

→ Wie leistbar ist das Wohnen in Österreich?

Im Europäischen Vergleich zeichnet sich die Wohnkostenbelastung der österreichischen Haushalte durch Kontinuität unter dem EU-Durchschnitt aus (Ø 19% vs. 20% Anteil am verfügbaren Haushaltseinkommen). In den vergangenen Jahren ist der Anteilswert bei Mietern etwas gestiegen (26%), bei Eigentümer:innen etwas gesunken (12%; ohne Berücksichtigung der Kapitaltilgung). Anders sieht es bei Betrachtung armutsgefährdeter Haushalte aus. Hier sind die österreichischen Werte (aktuell 42%) vor wenigen Jahren über den EU-Durchschnitt (38%) gestiegen. Dieses Muster mit einer im Gesamtdurchschnitt günstigen Wohnkostenbelastung, aber überdurchschnittlicher Belastung armer Haushalte, ist Ausdruck der ausgesprochenen Mittelstandsorientierung des österreichischen wohnungspolitischen Systems. Die Wohnkostenbelastung armer Haushalte kann besonders effektiv mit Subjektförderungen reduziert werden. Die entsprechenden Ausgaben gleichermaßen in der Steiermark und in Niederösterreich sind nach langjährig rückläufiger Entwicklung in jüngster Vergangenheit wieder gestiegen.

→ Wie viel Mietenregulierung?

Regulierungen der zulässigen Miethöhe sind Eingriffe in Marktmechanismen, die durch die Besonderheit des Gutes Wohnung gerechtfertigt werden. Es besteht eine große Bandbreite an einschlägigen Regulierungen in Österreich. Eine besonders gute Performance und entsprechend breiten Rückhalt genießt das GBV-Kostendeckungsprinzip. Stark kontrovers werden das Richtwertsystem und im Bestand noch immer relevante historische Mietenregulierungen aufgefasst. Sie beschränken die zulässigen Mieten teilweise deutlich unter dem Marktniveau. Dies trägt zur Leistbarkeit bei und wirkt gegen Segregation. Die teilweise äußerst geringen Erträge sind andererseits eine massive Barriere gegen die Dekarbonisierung der betroffenen Gebäude. Eine diesbezügliche Reform des MRG ist seit Jahrzehnten Gegenstand in jedem Regierungsprogramm auf Bundesebene. Die 2023 eingeführte Mietpreisbremse als Maßnahme gegen inflationsbedingt überschießende Mietenanstiege hat eine durchwachsene Performance. Für eine durchgreifende Reform braucht es neue Zugänge. Skizziert wird das Modell einer Regulierung auf Basis stark verbesserter Markttransparenz.

→ Arbeitnehmer:innen-Haushalte wohnen in allen Rechtsformen

Österreichweit leben 43% der Haushalte in Miete und 48% im Eigentum. Unter den Angestellten und Arbeiter:innen ist der Anteil an Mietern etwas höher. Aber auch bei diesen Gruppen überwiegt Eigentum – jedenfalls in der Steiermark (53% Eigentümer:innen unter Arbeiter:innen, 56% unter Angestellten) und

Niederösterreich (50% bzw. 65%). Dies bestätigt, dass, bei aller Rechtfertigung der Hervorhebung der Arbeiterkammern von Mieterschutzinteressen, zunehmend auch die Interessen von Eigentümer:innen verstärkt in den Fokus treten und entsprechende Produkte und Informationen angeboten werden.

→ Bedarfsgerechter Wohnungsneubau

Das IIBW hat ein regionalisiertes Modell zur Abschätzung des Wohnungsbedarfs für die kommenden zehn Jahre entwickelt, das neben der Veränderung der Zahl der Haushalte auch andere Bedarfskomponenten berücksichtigt, etwa den Ersatz für abgerissene Häuser, qualitativ oder wegen der Lage aus dem Markt fallende Wohnungen oder Wohnungen, die ohne Nutzungsabsicht spekulativ oder als Inflationsabsicherung erworben werden. Österreichweit wird der Neubaubedarf auf jährlich etwas über 51.000 Wohneinheiten geschätzt, in der Steiermark auf nur ca. 5.500, in Niederösterreich auf immerhin 9.700. Die bis 2025 prognostizierte Zahl fertiggestellter Wohnungen liegt in beiden Bundesländern weit unter diesen Werten. Es droht eine unzureichende Bedarfsdeckung. Für einen bedarfsgerechten Wohnungsneubau muss die Funktionsfähigkeit der Wohnbauförderung zurückgewonnen werden. Bedarfsgerechtigkeit bedeutet leistbar, in der richtigen Lage und in ansprechender Qualität. Mit der forcierten Aktivierung ungenutzter Bestandswohnungen kann ein Teil des Neubaubedarfs ersetzt werden.

→ Wohnungspolitische Maßnahmen für die Baukonjunktur

Die Stützung der Baukonjunktur ist kein Selbstzweck. Vielmehr ist die Bauwirtschaft ein Schlüsselsektor der österreichischen Wirtschaft mit Auswirkungen weit über das Bauen hinaus. Eine fortdauernde Krise gefährdet in hohem Maße Beschäftigung und Wirtschaftsleistung. Einmal abgewanderte Mitarbeiter:innen sind nur schwer wieder zurückzuholen. Dies gefährdet die Sanierungsziele im Gebäudesektor. Das Wohnbaupaket des Bundes hat eine gute Vorlage gegeben. Es geht aber noch mehr. Die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit der Wohnbauförderung erfordert eine höhere Dotierung. Die Wiedereinführung der Zweckbindung auf Rückflüsse und den Wohnbauförderungsbeitrag wird empfohlen. Die förderungsrechtlichen Wohnbauprogramme sollten aufgewertet werden. Die Gemeinnützigen sollten verstärkt als Stabilisatoren im Baugeschehen wirken. Es stehen umfangreiche Maßnahmen zur kurzfristigen Ankurbelung der Gebäudesanierung zur Verfügung, von verbesserten Beratungsangeboten, dem neuen Berufsbild des Sanierungs-Coachs, bis zu serieller Sanierung und wohnrechtlichen Maßnahmen (v.a. Duldungspflichten für den Heizungstausch).

→ Zielkonflikte bei der Bodenpolitik auflösen

Die Ausweisung von zusätzlichem Bauland kann zur Senkung der Baulandpreise und damit zur Leistbarkeit des Wohnens beitragen. Gleichzeitig aber bedroht die Zersiedelung die Ressource Boden. Österreich hat einen im internationalen Vergleich hohen Bodenverbrauch. Ein sehr viel sparsamerer Umgang mit dieser wertvollen Ressource ist mittlerweile konsensfähig. Dies ist ohne Einschränkung der Entwicklungsfähigkeit von Gemeinden und Städten möglich, sofern dichter gebaut, die Versiegelung auf ein Minimum reduziert und die Weiter- und Nachnutzung bestehender Bauten forciert wird. Die Beschlussfassung einer österreichweiten Bodenschutzstrategie mit verbindlichen Reduktionszielen scheiterte 2023. Vielversprechend ist der aktuelle Entwurf eines Bodenschutzplans des Gemeindebunds. Das Instrument eines Bodenfonds, wie in mehreren Bundesländern implementiert, kann dahingehend Nutzen stiften.

→ Dekarbonisierung des Wohnungsbestands bis 2040

Der Bund und mehrere Bundesländer haben sich in Übereinkommen und Strategieplänen (Aktuelle Regierungsprogramm, Österreichische Strategie zur Anpassung an den Klimawandel, 2024) festgelegt,

den heimischen Gebäudebestand bis 2040 zu dekarbonisieren (seitens der EU ist 2050 anvisiert). Jedes Jahr mit unzureichenden Sanierungsraten lässt das Ziel in weitere Ferne rücken. Dennoch spricht viel dafür vom Zieljahr 2040 nicht abzurücken. In der abgelaufenen Legislaturperiode ist es immerhin geglückt, die verfügbaren Förderungen massiv auszuweiten. Bei den rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen besteht weiterhin großer Handlungsbedarf. Es werden viel bessere Daten benötigt (bundeseinheitliche Energieausweisdatenbank).

→ Die Wohnbauförderung weiterentwickeln

Die Wohnbauförderung der Länder sollte wieder zu ihrer einstigen Kraft zurückfinden. Das hat mit ihrem finanziellen Volumen zu tun (Wiedereinführung der Zweckbindung für Rückflüsse und Wohnbauförderungsbeitrag), aber auch mit ihrer Marktdurchdringung. In der nächsten Entwicklungsstufe sollten die Themen Ressourcenminimierung, Kreislaufwirtschaft, Lebenszykluskostenbewertung angegangen werden. Der Vergleich der Performance unterschiedlicher Systeme zeigt deutliche Unterschiede. Zwei Kriterien erweisen sich als besonders erfolgversprechend: a) Kontinuität der Instrumente über Jahrzehnte hinweg; b) Darlehensförderung mit weitgehender Sicherung der Rückflüsse für neue Fördervergaben. Die im Paktum zum Finanzausgleich 2017 vereinbarten mehrjährigen Wohnbauprogramme sollten weiterentwickelt und aufgewertet werden.

→ Was kann eine Leerstandsabgabe

Im österreichischen Durchschnitt haben etwa 18% der Wohnungen keine Hauptwohnsitzmeldung. Der tatsächlich aktivierbare Leerstand ist nur ein Bruchteil davon. Dennoch ist zu bedenken, dass die Reduktion dieses Werts um 1 Prozentpunkt das Neubauvolumen etwa eines Jahres ersetzt. Die Maßnahme hat also große wirtschaftliche, ökologische und soziale Potenziale. Mit dem Wohnbaupaket des Bundes wurde das Bundesverfassungsgesetz dahingehend geändert, dass die Länder nun marktsteuernde Leerstandsabgaben einführen können. Die Herausforderungen sind groß. Zweckmäßig erscheint jedenfalls, derartige Sanktionen mit positiven Anreizen zu koppeln, etwa der Initiative „Sicher Vermieten“ in Vorarlberg und Tirol. Es spricht auf der Seite der wohnrechtlichen Regelungen viel dafür zu differenzieren, ob eine Vermietung zwischen Unternehmen und Konsument (B2C) oder zwischen Konsumenten (C2C) abgeschlossen wird. Erhöhte Schutzmaßnahmen des Mieters sind v.a. bei der ersten Konstellation gerechtfertigt, aber weit weniger bei der zweiten.

→ Das Eigenheim zwischen Wunsch und Realität

Das eigene Haus hat in Österreich einen ganz besonderen Stellenwert. Es geht häufig mit dem gesellschaftlichen und politischen Versprechen einher, dass sich Bildung, Arbeit und Familie „lohnen“, dass der Besitz eines Eigenheims Zeichen von gesellschaftlichem Erfolg sei. Die breite Palette an Images und Erwartungshaltungen zum Eigenheim bewirken, dass es nach wie vor die mit großem Abstand bevorzugte Wohnform der Österreicher:innen ist. Ebenso deutlich kommuniziert wird, dass mit dem Massenphänomen Eigenheim schwerwiegende negative Folgen verbunden sind, v.a. hinsichtlich Zersiedelung, ausgelöstem Individualverkehr, Infrastrukturkosten für die Gemeinden. Der Zielkonflikt ist lösbar. Mit wenigen einschränkenden Bedingungen verliert das Eigenheim viel von seinem bitteren Beigeschmack. Diese sind: a) viel geringerer Grundflächenverbrauch (von 250m² in zentralen Lagen bis 700m² am Land), verbunden mit einem verpflichtenden Bebauungsplan, b) moderate Größe (zurück zu den bewährten 130m² Wohnfläche) und c) Bauen am richtigen Ort, nämlich innerhalb bestehender Siedlungsgrenzen. Um ein solches Eigenheim auch für junge Haushalte in Reichweite zu halten, ist die Wohnbauförderung gefordert. Vielversprechend sind aber auch bestehende Baurechtsmodelle.

EINLEITUNG

Es stehen außergewöhnliche wohnungspolitische Herausforderungen bevor. Die Dekarbonisierung des Gebäudebestands geht bei weitem nicht im erforderlichen Tempo voran. Dies liegt weniger an den Förderungen als an den rechtlichen Rahmenbedingungen. Der Wohnungsneubau ist eingebrochen, in Niederösterreich und der Steiermark noch stärker als in den meisten anderen Bundesländern. Gründe sind massiv gestiegene Baupreise und Kapitalmarktzinsen. Betroffen sind alle Sparten des Wohnungsneubaus. Entgegen früheren Krisen gelingt es derzeit unzureichend, mit den Mitteln von Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit entgegenzuwirken. Schwerwiegende Auswirkungen sind nicht nur auf die Wohnversorgung der Bevölkerung, sondern auch auf die Beschäftigung am Bau zu erwarten.

Die derzeitige Legislaturperiode endet im Frühherbst 2024. Unmittelbar danach geht es um Weichenstellungen für die kommende Periode. Mit der vorliegenden Studie werden die wichtigsten Positionierungen aus Arbeitnehmersicht thematisiert sowie klare und eingängige Vorschläge ausgearbeitet.

Die Studie thematisiert Grundlagen eines leistbaren und nachhaltigen Wohnens, in Kapitel 1 demographische Entwicklungen, in Kapitel 2 Eckpunkte der Wohnversorgung, aktuelle Neubau- und Sanierungsaktivitäten, Wohnungsbedarf, Bodenverbrauch, die Förderung von Wohnbau und Wohnhaussanierung von Bund und Ländern und deren Finanzierung. Kapitel 3 geht schließlich auf Kostenfaktoren im Wohnbau ein, um Ansatzpunkte für bessere Leistbarkeit zu identifizieren. In Kapitel 4 geht es schließlich um wohnungspolitische Ziele aus Arbeitnehmersicht und die Überwindung von Zielkonflikten. In Kapitel 5 werden schließlich besonders vielversprechende wohnungspolitische Innovationen dargestellt, die es wert sind, interessenpolitisch weiterverfolgt zu werden.

Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung verzichtet. Grammatikalisch männliche Wortformen gelten im Sinne der Gleichbehandlung geschlechtsneutral.

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



FH-Doz.Dr. Wolfgang Amann
Geschäftsführer
August 2024

1 DEMOGRAPHIE

1.1 BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG

Österreich hat eine im EU-Vergleich deutlich überdurchschnittliche Bevölkerungsdynamik, getrieben praktisch ausschließlich durch Zuwanderung. Die Dynamik ist regional stark unterschiedlich (Tabelle 1). Über das vergangene Jahrzehnt reicht die Bandbreite bundesländerweise von 2,2% in Kärnten bis 12,8% in Wien bei einem Österreich-Durchschnitt von 7,4%. Niederösterreich liegt mit 6% etwas über dem Durchschnitt der Bundesländer ohne Wien, die Steiermark hatte mit 4,2% nach Kärnten die geringste Bevölkerungsdynamik.

Noch stärker ist der Unterschied zwischen Zentrum und Peripherie. Gerade Niederösterreich ist davon geprägt. Sowohl einige der österreichweit am stärksten wachsende Gemeinden finden sich in Niederösterreich, wie auch jene mit dem stärksten Bevölkerungsrückgang (Amann u.a., 2015; Amt der NÖ Landesregierung, 2022). Ähnliches gilt für die Steiermark, mit einer stark positiven Bevölkerungsdynamik im Großraum Graz, aber rückläufigen Zahlen v.a. in der Mur-Mürz-Furche. Auch innerhalb der Bezirke zeigt sich typischer Weise ein ähnliches Bild, mit häufig wachsenden Bezirkshauptstädten, aber schrumpfenden peripheren Gemeinden.

Aus dieser unterschiedlichen Dynamik leitet sich eine wohnungspolitische Kernfrage ab: Inwiefern soll die Wohnbauförderung als Regionalförderung eingesetzt werden, indem durch gefördert forciertes zusätzliches Wohnungsangebot zur demographischen Stabilisierung beigetragen werden soll (s. Kap. 4.3)?

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung in der Steiermark und Niederösterreich

	Ö	Ö ohne Wien	NÖ	ST
% '14-'24	7,4%	5,6%	6,0%	4,2%
% '24-'34	3,5%	2,9%	3,5%	1,7%
Absolut 2014-2024	628.000	399.200	98.100	51.200
Absolut 2024-2034	321.000	212.000	60.000	21.500

Quelle: Statistik Austria Bevölkerungsprognose, IIBW.

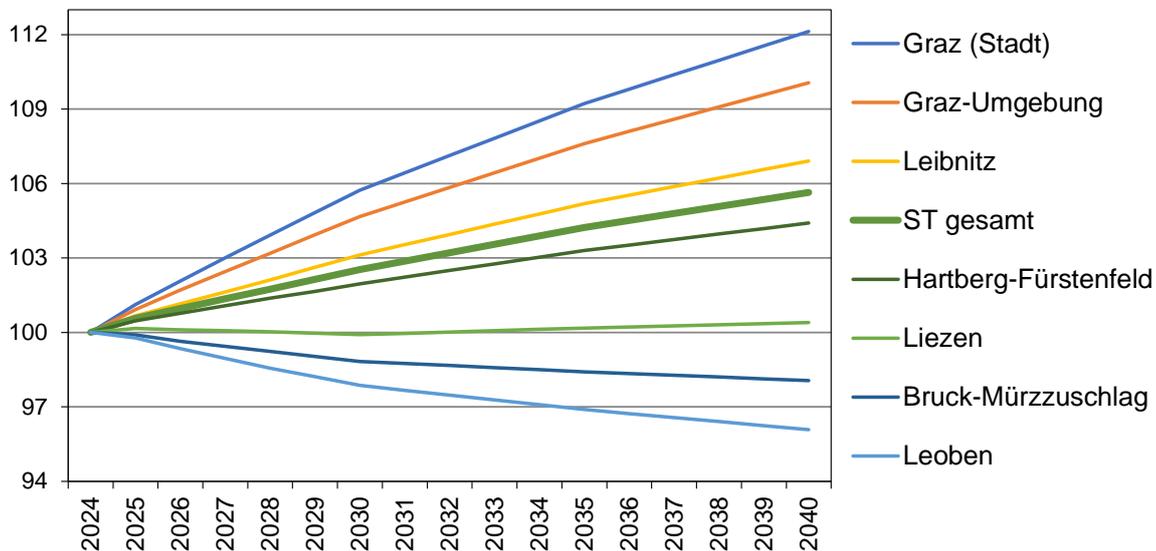
1.2 HAUSHALTSENTWICKLUNG

Wohnungspolitisch noch wichtiger als die Bevölkerungsdynamik ist die Entwicklung der Haushaltszahlen. Denn diese sind hauptauschlaggebend für zusätzlichen Wohnungsbedarf (s. Kap. 2.5. Die Haushaltsprognose der Statistik Austria wird als robust aufgefasst. Sie berücksichtigt u.a. den weiterhin gegebenen Trend zur Verkleinerung der Haushalte. Allerdings sind, wie in jeder Prognose, nur tatsächlich prognostizierbare Ereignisse berücksichtigt. Entwicklungen wie zukünftige Flüchtlingsbewegungen sind per se nicht prognostizierbar.

Graz (Stadt) hat bis 2040 mit einem Wachstum der Haushaltszahl um 12% zu rechnen, Leoben demgegenüber mit einem Rückgang um 4% (Abbildung 2). Aus der bloßen Haushaltsentwicklung ergibt sich ein Netto-Zuwachs der Haushaltszahlen für die ganze Steiermark von etwa 2.200 pro Jahr im Durchschnitt der kommenden zehn Jahre. Die Zuwächse sind bezirksweise stark unterschiedlich verteilt.

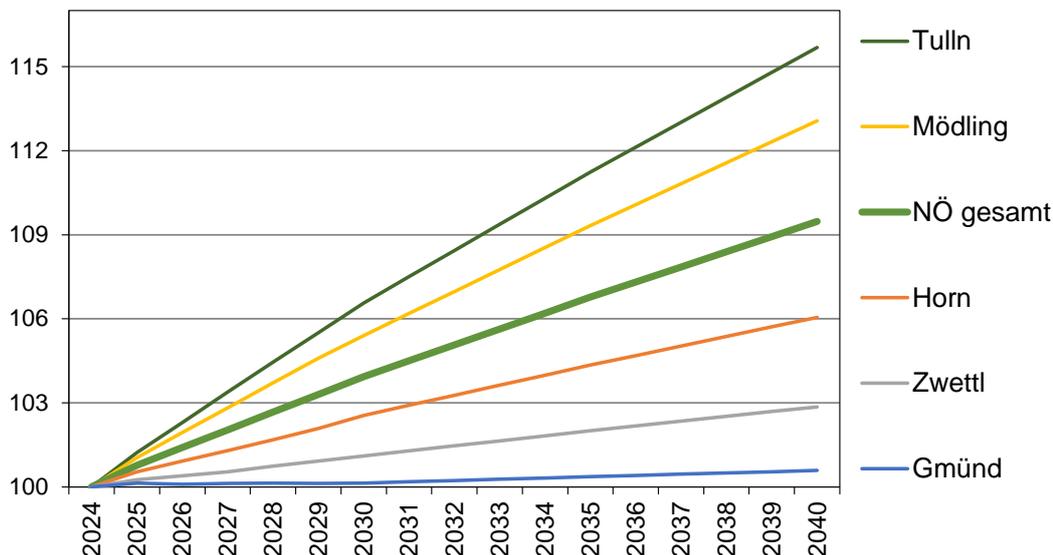
In Niederösterreich bleiben auch die demographisch schwächsten Bezirke bei den Haushaltszahlen im Plus (Gmünd +1%, Abbildung 3), für Tulln als am stärksten wachsendem Bezirk wird ein Zuwachs um 16% prognostiziert. Aus der bloßen Haushaltsentwicklung ergibt sich ein Netto-Zuwachs der Haushaltszahlen für ganz Niederösterreich von etwa 4.700 pro Jahr im Durchschnitt der kommenden zehn Jahre.

Abbildung 2: Haushaltsprognose Steirische Bezirke bis 2040 (Auswahl, Index: 2024=100)



Quelle: Statistik Austria Haushaltsprognose 12/2023 (Bundesland-Ebene); ÖROK-Haushaltsprognose 2016 (Bezirksebene); IIBW.

Abbildung 3: Haushaltsprognose Niederösterreichische Bezirke bis 2040 (Auswahl, Index: 2024=100)



Quelle: Statistik Austria Haushaltsprognose 12/2023 (Bundesland-Ebene); ÖROK-Haushaltsprognose 2016 (Bezirksebene); IIBW.

1.3 DEMOGRAPHISCHE TRENDS

Folgende demographischen Trends sind identifizierbar:

- Der globale Megatrend der Urbanisierung betrifft auch Österreich und seine Bundesländer. Die Städte werden stärker wachsen als der ländliche Raum.
- Insgesamt flacht das Bevölkerungswachstum ab. Dessen Höhepunkt wurde in vielen europäischen Staaten bereits überschritten. Dies kommt auch auf Österreich zu. Die natürliche Bevölkerungsbewegung (Geburten / Sterbefälle) ist bereits seit langem negativ. Zuwanderung fokussiert auf Regionen mit Angeboten an Beschäftigung und Lebensqualität. Das Eigenheim als Wohnform im ländlichen Raum wurde von Zuwander:innen (vor allem aus Drittstaaten) noch kaum entdeckt, wie statistische Auswertungen zeigen. Die Gründe hierfür sind noch nicht wissenschaftlich untersucht, aber einer Attraktivierung des ländlichen Raums für Zuwanderung würde helfen, schrumpfende Regionen zu stärken.
- Das Wachstum orientiert sich stark an der Entwicklung des hochrangigen v.a. öffentlichen Verkehrs. In den Regionen werden v.a. die Einzugsbereiche der Stationen des hochrangigen Verkehrs wachsen. Durch gezielte Maßnahmen kann dieser Einzugsbereich deutlich ausgeweitet werden (Erreichbarkeit über halböffentlichen Verkehr, Sammeltaxis, P&R-Anlagen, etc.).
- Der Rückgang der durchschnittlichen Haushaltsgröße der letzten Jahrzehnte hat mittlerweile an Geschwindigkeit verloren. In Städten ist bereits wieder ein Anstieg der durchschnittlichen Personenzahl pro Haushalt feststellbar.

2 WOHNBAU

2.1 WOHNUNGSBESTAND

2022 verfügte Österreich gemäß Statistik Austria (GWZ, Stand 31.10.2022, finale Daten für 2023 stehen erst 7/2025 zur Verfügung) über einen Wohnungsgesamtbestand von 4,97 Mio. Wohneinheiten. Anteilig entfallen auf die Bundeshauptstadt 22%, auf Niederösterreich rund 19%, auf Oberösterreich 16%. Auf die Steiermark als viertgrößtes Bundesland entfallen 14% der Wohnungen (Statistik Austria, 2024e). In 4,07 Mio. dieser Wohnungen waren Hauptwohnsitze gemeldet. Der Anteil der Wohnungen ohne Hauptwohnsitz lag somit österreichweit bei 18%, besonders niedrig in Wien und Oberösterreich (14% bzw. 16%), bei 21% in Niederösterreich und 20% in der Steiermark.

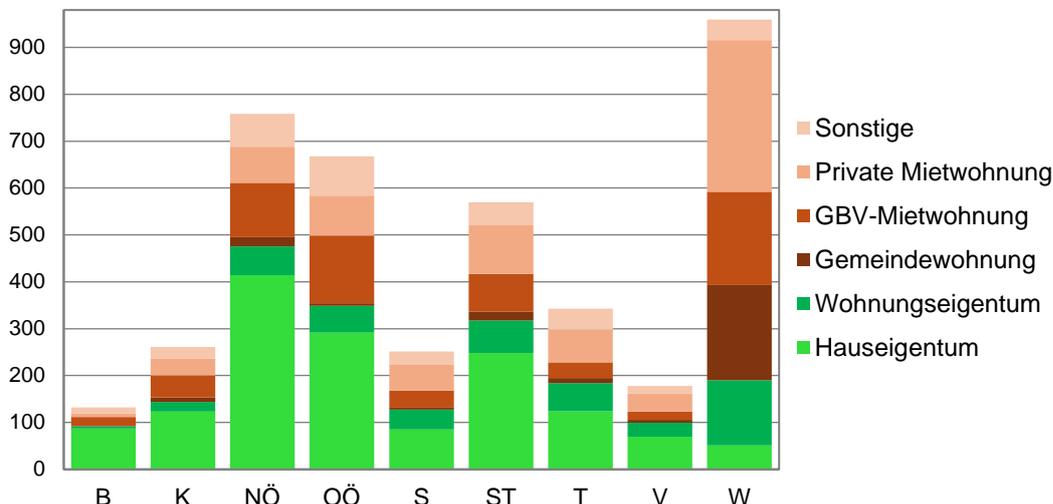
Eine genauere Analyse der Hauptwohnsitzwohnungen ist für 2023 möglich, denn im Rahmen der Mikrozensus-Wohnungserhebungen der Statistik Austria werden jedes Quartal zur Ermittlung der Wohnsituation Stichprobenerhebungen bei rund 20.000 Haushalten durchgeführt. Der Mikrozensus ist damit die größte Stichprobenerhebung in Österreich und die wertvollste Quelle für eine genaue Untersuchung der österreichischen Hauptwohnsitze (Statistik Austria, 2024a).

Die Ergebnisse des Jahresdurchschnitts 2023 zeigen: 48% der österreichischen Hauptwohnsitzwohnungen werden in Eigentum (Hauseigentum und Wohnungseigentum, jeweils selbst genutzt), weitere rund 43% in Mietverhältnissen (Gemeinde-, Genossenschafts-, sonstige Hauptmietwohnungen) bewohnt. 9% der Privathaushalte leben mietfrei bzw. unentgeltlich oder in Dienst- und Naturalwohnungen (Statistik Austria, 2024b, Tab1_3).

Eigentum entfällt zum größeren Teil auf Eigenheime (Ein- und Zweifamilienhäuser, 36%) und zum kleineren Teil auf Eigentumswohnungen (12%). Mietverhältnisse finden sich vor allem im großvolumigen Bereich (Gebäude mit drei und mehr Wohnungen). Im kleinvolumigen Bereich (1-2 Wohneinheiten pro Gebäude) sind nur 7% vermietet, weitere 14% sind mietfrei oder unentgeltliche Rechtsverhältnisse.

Hinsichtlich der Eigentumsquoten bestehen teilweise erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern (vgl. Abbildung 4). In Wien lebt nur jeder fünfte Privathaushalt in Eigentum, demgegenüber

Abbildung 4: Bestandsstruktur nach Rechtsform im Bundesländervergleich, Anzahl HWS in 1.000



Quelle: IIBW, Statistik Austria Mikrozensus 2023; HWS = Hauptwohnsitze

etwas über drei Viertel in Miete. Im Burgenland sind die Verhältnisse annähernd umgekehrt. Die Eigentumsquote liegt sowohl in Niederösterreich (63%) wie auch in der Steiermark (56%) deutlich über dem österreichischen Durchschnitt von 48%.

Im Mietensektor sind rund 7% der österreichischen Hauptwohnsitze in Gemeindewohnungen begründet (in Wien demgegenüber 21%), 17% in gemeinnützigen Mietwohnungen und 19% in privaten Hauptmietwohnungen.

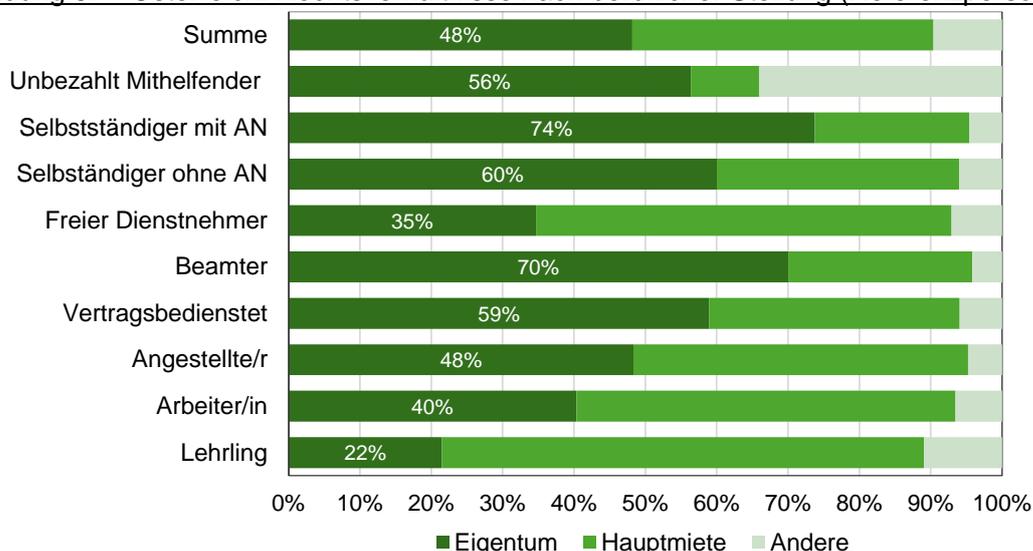
2.2 WER WOHT WIE?

Die Detailtiefe des Mikrozensus ermöglicht, Rechtsverhältnisse nach der beruflichen Stellung der Haushaltsreferenzperson zu analysieren. Da die Standardauswertungen von Statistik Austria (z.B. 2023a) solche Analysen nicht enthalten und auch keine aktuelle Sekundärliteratur auf diese Fragestellungen eingehen, wurde auf die Originaldaten des Mikrozensus 2022 zurückgegriffen und eine eigene Berechnung angestellt. Die Ergebnisse sind in Abbildung 5 dargestellt. Vertiefende Informationen zu Standardfehlern und 95%igen Konfidenzintervallen liegen den Autoren vor.

Der Anteil der Rechtsform Eigentum (d.h. Haus- und Wohnungseigentum) nimmt tendenziell mit dem Einkommen zu (Statistik Austria, 2023a). Für bestimmte berufliche Stellungen liegt er darüber hinaus deutlich über dem allgemeinen Haushaltsdurchschnitt von 48%, insbesondere bei Selbstständigen, die Arbeitnehmer beschäftigen (74%), und Beamten (70%). Bei Angestellten liegt der Eigentumsanteil genau im österreichischen Durchschnitt, bei Arbeiter:innen mit 40% deutlich darunter, am niedrigsten bei Lehrlingen mit 22%. Der mietende Anteil an Haushalten unter Arbeiter:innen (53%) und Angestellten (47%) liegt hingegen über dem österreichischen Durchschnitt von 42%, jedoch nicht massiv höher. Ein besonders hoher Anteil an Mieter:innen findet sich unter Lehrlingen (die nicht bei den Eltern wohnen) (68%) und freien Dienstnehmern (58%).

Eine derartige Analyse ist für das bevölkerungsreiche Bundesland Niederösterreich ebenfalls möglich, da die Stichproben für die meisten Teilgruppen groß genug sind, um eine Hochrechnung auf die Ge-

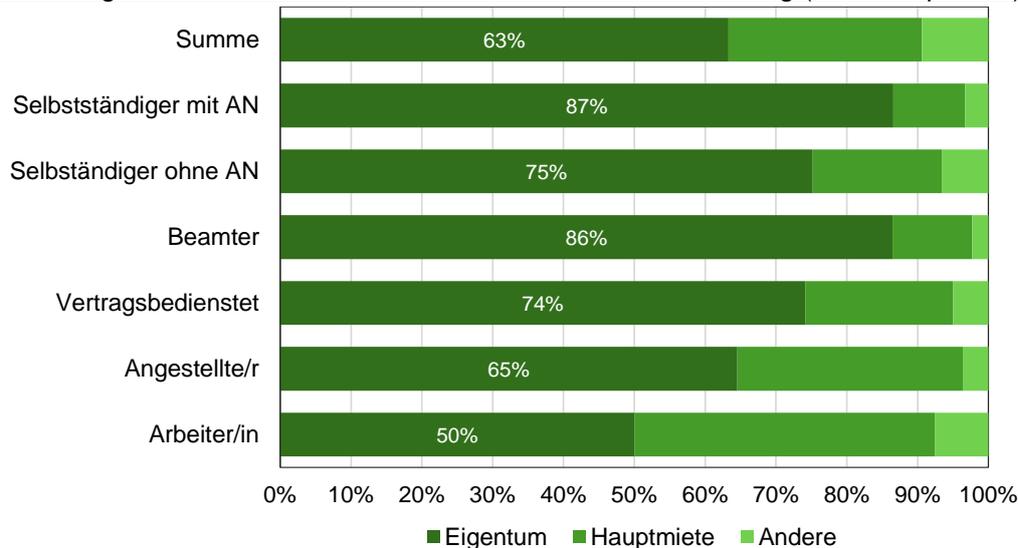
Abbildung 5: Österreich: Rechtsverhältnisse nach beruflicher Stellung (Referenzperson) 2022 in %



Quellen: Mikrozensus 2022, IIBW-Auswertung.

samtbevölkerung zuzulassen. Abbildung 6 zeigt, dass die Verteilung über die Rechtsverhältnisse und berufliche Stellung der Referenzperson in Niederösterreich ein sehr ähnliches Muster aufweist wie für Gesamtösterreich. Allerdings liegt der Eigentumsanteil über alle Haushalte mit 63% deutlich über dem Wert Österreichs und somit sind Eigentümer:innen auch über die unterschiedlichen beruflichen Stellungen häufiger als im Österreichvergleich vertreten. 65% der Angestellten und 50% der Arbeiter:innen sind in Niederösterreich Eigentümer:innen.

Abbildung 6: NÖ: Rechtsverhältnisse nach beruflicher Stellung (Referenzperson), 2022 in %

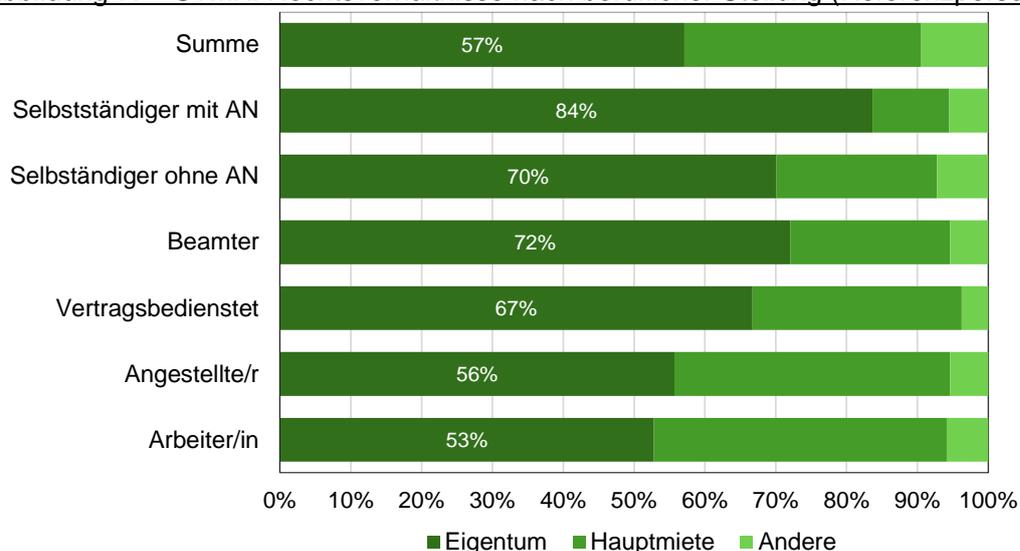


Anm.: Kategorien mit hohen Standardfehlern (unbezahlte Mithelfende, Vertragsbedienstete, Lehrlinge) müssen ausgeschlossen werden.

Quellen: Mikrozensus 2022, eigene Berechnung

Auch die Steiermark zeigt ein sehr ähnliches Muster (s. Abbildung 7). Allerdings liegt der Eigentumsanteil insgesamt mit 57% um einiges unter jenem von Niederösterreich, jener unter Arbeiter:innen mit 53% allerdings leicht darüber.

Abbildung 7: STMK: Rechtsverhältnisse nach beruflicher Stellung (Referenzperson) 2022 in %



Anm.: Kategorien mit hohen Standardfehlern (unbezahlte Mithelfende, Vertragsbedienstete, Lehrlinge) müssen ausgeschlossen werden.

Quellen: Mikrozensus 2022, eigene Berechnung

Diese Analysen zeigen, dass doch überraschend viele Arbeiter:innen und Angestellte Wohneigentum besitzen, vor allem in Niederösterreich. Die Unterschiede in der „beruflichen Stellung“ der Person sind darüber hinaus weit weniger deutlich als nach Einkommensschichten. Während die Arbeiterkammern der Bundesländer traditionell stark Mieter:innen-Interessen sichtbar gemacht und vertreten haben, rücken zunehmend auch die Bedürfnisse und Interessen von Eigentümer:innen in den Fokus (z.B. Sanierungsrechner, Webinare der Wohnrechtsabteilungen, „Klimafittes Wohnen“, „Plan und Bau gescheit“, Kreditberatung, Pendler:innenpolitik etc.).

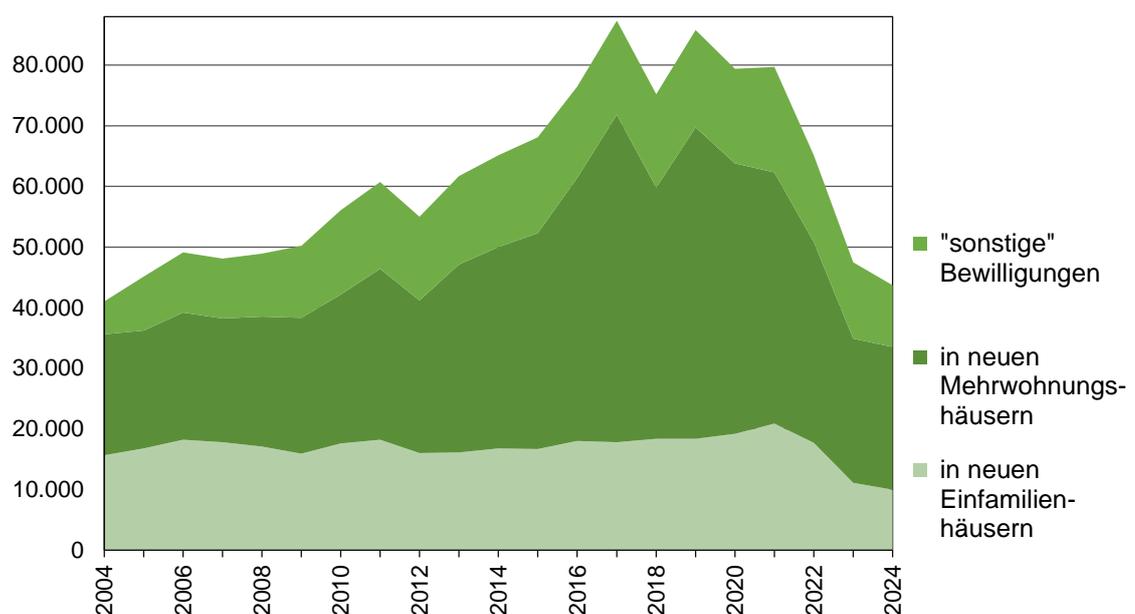
2.3 NEUBAU

Österreich erlebte bis 2022 einen lange andauernden Wohnbauboom. Höhepunkte bei den Baubewilligungen waren 2017 und 2019 mit jeweils über 85.000 Einheiten (Abbildung 8). Der Absturz der Neubauzahlen war viel schneller als der vormalige Anstieg. 2023 wurden nur noch etwa 47.500 Wohneinheiten baubewilligt. Für 2024 werden ca. 44.000 baubewilligte Einheiten geschätzt. Es geht also um eine Halbierung des Bauvolumens im Wohnungsneubau.

Bei den Fertigstellungen wurde der Höhepunkt zeitversetzt 2022 mit etwa 78.000 Einheiten erreicht. Auch der Rückgang ist zeitversetzt. 2023 kamen etwa 69.000 Wohnungen auf den Markt. Die Zahl wird bis 2025 auf deutlich unter 50.000 sinken. Ein Ankurbeln der Bauleistung wirkt sich erst mit starker zeitlicher Verzögerung am Wohnungsmarkt aus. Das heißt, dass auch bei einer erfolgreichen Implementierung des Baupakets des Bundes (s. Kap. 2.9, S. 29) trotzdem ein mehrjähriger Angebotsengpass am Wohnungsmarkt bevorsteht.

Ein in der Praxis großes Problem sind baubewilligte Vorhaben, die aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen nicht in die Umsetzung gelangen. Teilweise handelt es sich nicht um nur verschobene, sondern um abgesagte Bauvorhaben. Ein generelles Muster ist, dass bereits begonnene Bauvorhaben

Abbildung 8: Baubewilligte Wohneinheiten Österreich

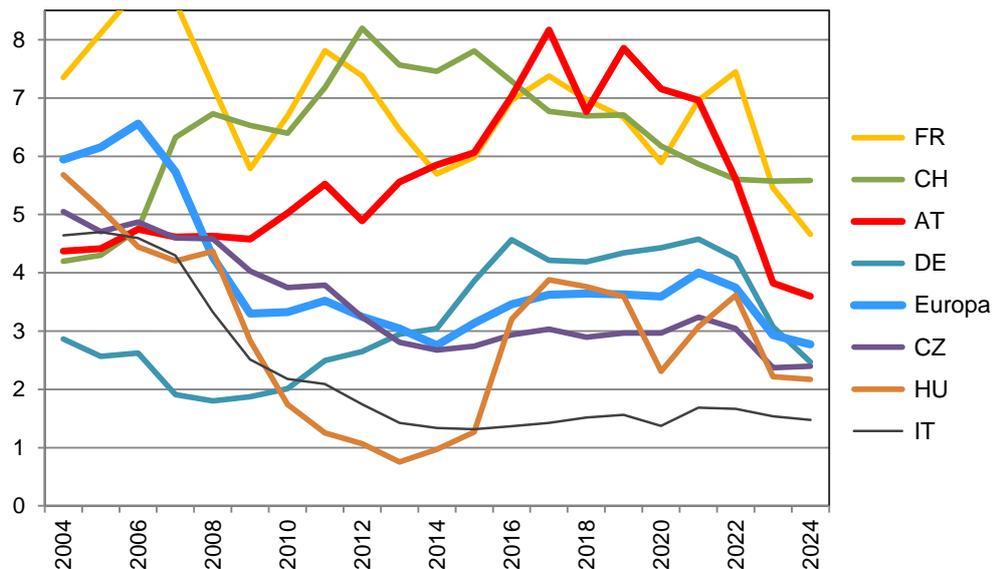


Anm.: 2024: IIBW-Schätzung.
Quelle: IIBW; Statistik Austria.

auch bei stark negativen Rahmenbedingungen fertiggestellt werden, in einer frühen Phase in der Pipeline befindliche Projekte aber eingefroren werden.

In ganz Europa schwächelt der Bau (Euroconstruct, 11/2023; Housing Europe, 2023; Krapp u.a. 2022). Der Rückgang ist aber in kaum einem anderen Land so massiv wie in Österreich. In Abbildung 9 ist Österreich im Vergleich zu den Nachbarstaaten und Frankreich (das eine sehr hohe Produktion hatte), dargestellt.

Abbildung 9: Baubewilligte Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner im Ländervergleich



Quelle: IIBW/Statistik Austria (für AT, s. Abbildung 8); Euroconstruct/Eurostat.

2.4 SANIERUNG

Im Zeitraum von 2005 bis 2014 konnten die Treibhausgasemissionen aus dem Gebäudesektor in Österreich um 39 % reduziert werden. In der gleichlangen Periode 2014 bis 2021 wurden dagegen kaum Fortschritte erzielt. Erst im Jahr 2022 wurde eine deutliche Reduktion erreicht, die aber nicht ausreicht, um die Vorgaben des Klimaschutzgesetzes 2011 zu unterschreiten (Umweltbundesamt, 2008-2023a; Umweltbundesamt, 2023b). Für 2023 wird ein weiterer Rückgang erwartet, obwohl finale Daten noch nicht vorliegen.

Die Mehrfachkrisen der letzten Jahre haben die Sanierungstätigkeit in Österreich stark beeinflusst. Entgegen ursprünglichen Befürchtungen hat die Covid-19-Pandemie aufgrund der gestiegenen Bedeutung von Wohneigentum und des Mangels an anderen Konsummöglichkeiten die Sanierungstätigkeit ange-regt. Nach dem Ende der Pandemie im Jahr 2021 führte dies zu einem Nachfrageüberhang, wobei der Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Verbesserung des Komforts lag. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine ab Februar 2022 löste eine zweite Nachfragewelle aus. Angesichts der großen Unsicherheit in Bezug auf die Energieversorgung und der steigenden Energiepreise betraf dies vor allem den Ausstieg aus Öl- und Gasheizungen und führte zu einem deutlichen Anstieg der Nachfrage nach Wärmepumpen und Photovoltaikanlagen.

Die Baupreise reagierten unverzüglich (Details in Kap. 3.2. Zusammen mit stark gestiegenen Kapitalmarktzinsen und verschärften Belehnungsregeln (KIM-Verordnung, s. Kap. 3.4) erschwerte dies die Leistbarkeit von Baumaßnahmen massiv (IIBW & Umweltbundesamt, 2023).

2.4.1 UMFASSENDE SANIERUNGEN

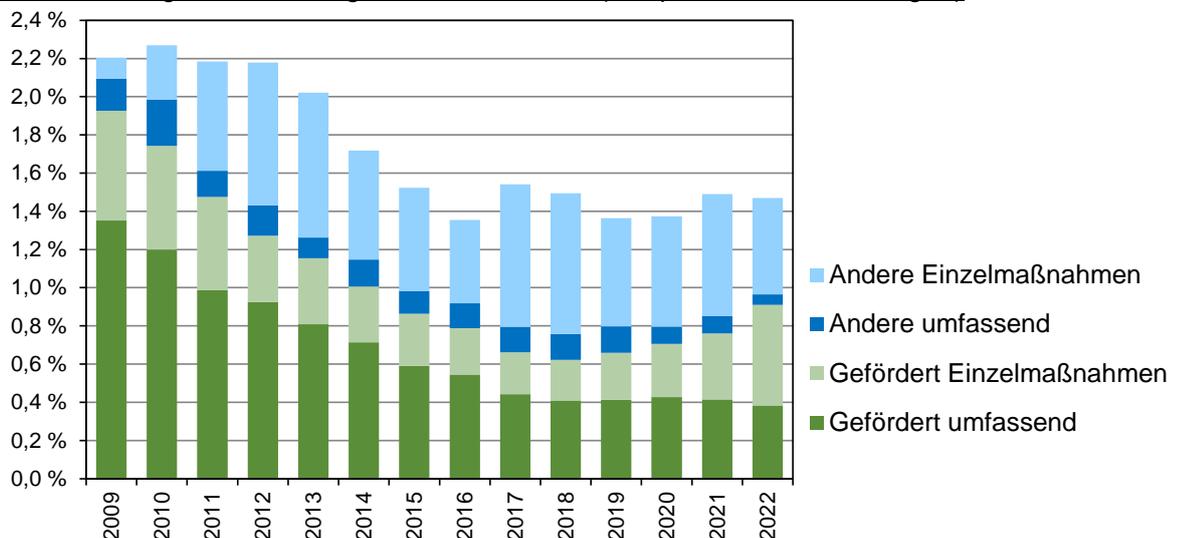
Vor allem die für Bau- und Bauprodukteindustrie relevanten kosten-intensiven umfassenden Sanierungen sind unter Druck. Am bisherigen Höhepunkt des Sanierungsgeschehens (2009) wurden annähernd 55.000 Wohneinheiten umfassend thermisch-energetisch saniert. 2022 waren es kaum noch 18.000 (IIBW & Umweltbundesamt, 2023). 2023 brachte einen weiteren Rückgang. In der Hochphase förderten die Länder noch 46.000 dieser Maßnahmen. Seit 2016 stagniert diese Förderschiene bei nur noch rund 16.000 Einheiten. Ohne Förderung wurden seinerzeit regelmäßig rund 5.000 Eigenheime und Wohnungen umfassend saniert. Hier kam es später zu einem Einbruch mit zuletzt nur noch rund 2.000 Fällen. Die Rate umfassender thermisch-energetischer Sanierungen stagniert seit mehreren Jahren bei nur ca. 0,5% (s. Abbildung 10).

2.4.2 EINZELMAßNAHMEN

Thermische Einzelbauteilsanierungen – Fenstertausch, Fassaden- und Dachsanierungen – waren Anfang der 2010er Jahre gleichfalls stark rückläufig. In den folgenden Jahren entwickelten sie sich konstant. Nicht geförderte Einzelmaßnahmen an der Gebäudehülle dominieren gegenüber geförderten.

Ein anderes Bild zeigen die geförderten Heizungstausche. Zwischen 2018 und 2022 haben sie sich allein bei der Förderung der Länder auf 53.000 Zusicherungen verdreifacht. Seit 2019 hat auch der Bund seine Förderungen in den Heizungstausch stark ausgeweitet und erreichte 2022 nicht weniger als 56.000 Zusicherungen. Bei sehr vielen Fällen wurden beide Förderungsquellen kumuliert in Anspruch genommen. Dazu sind genaue Zahlen nicht verfügbar, doch ist abschätzbar, dass 2022 über 70.000 Heizungen gefördert auf regenerative Systeme umgestellt wurden. Das sind etwa 1,7% des Wohnungsbestands (IIBW & Umweltbundesamt, 2023). 2023 sank die Zahl wieder deutlich. Aktuelle Förderschwerpunkte lassen für 2024 weiterhin sehr hohe Förderraten erwarten.

Abbildung 10: Entwicklung der Sanierungsrate in Österreich (Hauptwohnsitz-Wohnungen)



Anm.: Umfassende Sanierungsäquivalente (Anteil pro Jahr bezogen auf Hauptwohnsitze).
 Quelle: IIBW & Umweltbundesamt, 2023.

2.4.3 SANIERUNGSRATE

Geförderte und ungeförderte, umfassende Sanierungen und kumulierte Einzelmaßnahmen summierten sich 2022 auf knapp 1,5% des Wohnungsbestands (Hauptwohnsitze, Abbildung 10). Die Sanierungsrate stagniert damit seit 2015 auf einem mehr oder weniger niedrigem Niveau. Die geförderte Sanierungsrate hat seit 2018 deutlich von 0,6% auf 0,9% zugelegt, im ungeförderten Bereich ist allerdings ein rückläufiger Trend feststellbar. Die Förderung umfassender Sanierungen hat zuletzt weiter nachgegeben, geförderte Einzelbauteilsanierungen haben allerdings wegen des Booms bei Heizungstauschen bis 2022 zugelegt.

Unter den gegebenen Herausforderungen muss die Steigerung der Sanierungstätigkeit ein übergeordnetes wohnungspolitisches Ziel sein (s. Kap. 4.5). Simulationen des IIBW mit Abschätzungen zu bisherigen Sanierungsraten und dem Anteil des Wohnungsbestands in thermisch unzureichendem Zustand kommen zum Ergebnis, dass die Erreichung des Regierungsziels einer vollständigen Dekarbonisierung bis 2040 eine rasche Verdoppelung der Sanierungsrate auf 2,8% erfordert. Besonders hoch ist der Sanierungsbedarf bei privaten Mietwohnungen und Gemeindewohnungen, vergleichsweise gering bei gemeinnützigen Mietwohnungen. Einen besonderen Stellenwert haben wegen ihrer großen Zahl die Eigenheime. Besonders hoch ist der Bedarf zudem bei Wohnungen ohne Hauptwohnsitz. Zur Erreichung der Sanierungsziele sind für die einzelnen Bestandssegmente differenzierte Maßnahmenbündel erforderlich.

2.5 WOHNUNGSBEDARF

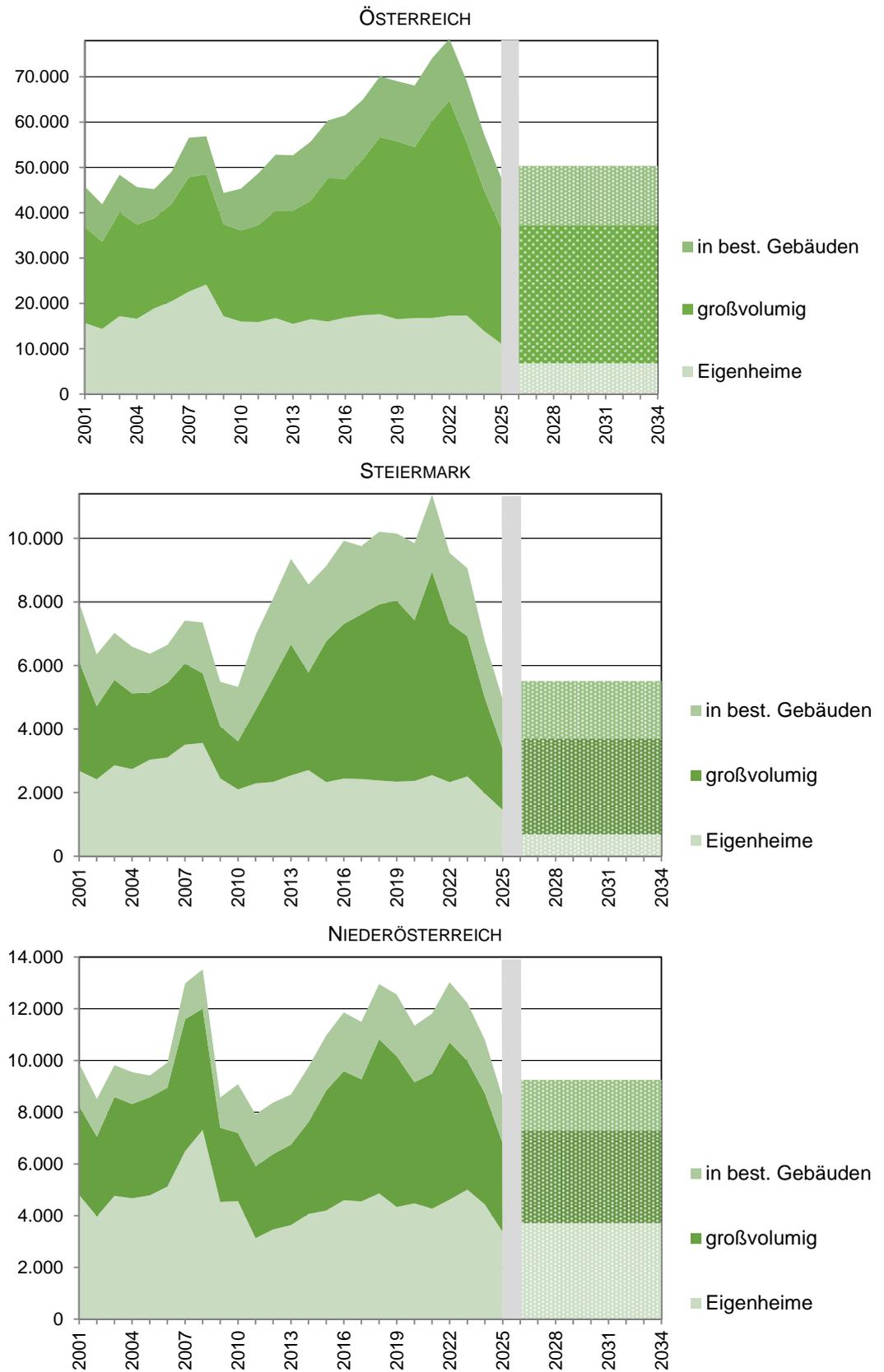
Die Übereinstimmung der Wohnungsproduktion mit dem tatsächlich gegebenen Bedarf an Wohnraum ist ein politisch sensibles Thema, gleichzeitig aber statistisch schwer fassbar. Denn die Nachfrage bestimmt sich nicht nur aus der Entwicklung der Haushaltszahlen (s. Kap. 1.2), sondern auch aus regionalen Ungleichgewichten (Leerstand in strukturschwachen Regionen bei gleichzeitigem Nachfrageüberhang in den Ballungsgebieten) und geändertem Konsumverhalten (Zweitwohnsitze, Anschaffungen zu Investitionszwecken). Schwierigkeiten bei der Bedarfsschätzung bereitet insbesondere der bis 2022 anhaltende Trend zu Investitionen in „Betongold“.

Die Datenlage ist lückenhaft, was Schätzungen für etliche Inputdaten nötig macht. Aufgrund der vorliegenden Daten zu Baubewilligungen ist die Zahl fertiggestellter Wohneinheiten bis 2025 relativ zuverlässig prognostizierbar (Abbildung 11, s. Kap. 2.3). Für das Jahrzehnt bis 2034 zeigt die Haushaltsprognose der Statistik Austria (12/2023) einen durchschnittlichen Netto-Zuwachs um jährlich ca. 26.000 Haushalte. Zu berücksichtigen ist zudem der Ersatz abgerissener oder umgenutzter Wohnungen, von Wohnungen, die aufgrund ihrer Lage oder ihres baulichen Zustands aus dem Markt fallen sowie von ererbten und zu Investitionszwecken erworbenen Wohnungen ohne Nutzungsabsicht. Diese Bedarfskomponenten summieren sich gemäß IIBW-Schätzmodell im Zehnjahresdurchschnitt auf durchschnittlich etwa 25.500. Der Gesamtbedarf an jährlich zu errichtenden Wohnungen liegt somit bei etwas über 51.500 und damit um fast ein Viertel unter dem Durchschnitt der vergangenen 10 Jahre.

Nachdem Eigentumswohnungen und freifinanzierte Mietwohnungen aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen in den kommenden Jahren bei weitem nicht das Volumen der vergangenen Jahre erreichen werden, ist der geförderte leistbare Wohnbau in stark erhöhtem Ausmaß gefordert.

Der kommende Bedarf an neu zu errichtenden Wohnungen im Vergleich zu den Neubauzahlen der letzten Jahre divergiert zwischen den Bundesländern erheblich. Für Wien wurde ein Bedarf von jährlich ca. 15.000, unter Berücksichtigung der aktuell überproportional angestiegenen Zuwanderung von sogar

Abbildung 11: Wohnungsfertigstellungen – Prognose bis 2025, Schätzung Bedarf bis 2034



Quelle: Statistik Austria; Schätzmodell: IIBW

über 17.000 ermittelt (Amann & Mundt, 2023). Das ist fast so viel, wie während der vergangenen Boom-Jahre errichtet wurden. Die Steiermark – v.a. der Zentralraum Graz – erlebte im Jahrzehnt bis 2022 einen enormen Wohnbauboom mit jährlich durchschnittlich fast 10.000 fertiggestellten Wohnungen. Umso schmerzlicher ist der aktuelle Einbruch auf für 2025 prognostizierten nur noch 5.000 Einheiten. Für das kommende Jahrzehnt wird ein Bedarf von 5.500 Wohneinheiten pro Jahr geschätzt, das ist ein Minus von -43%. Die regionalen Unterschiede sind in der Steiermark besonders groß. In Niederösterreich war der Boom in den späten 2010er Jahren weniger stark ausgeprägt. Mit einem Drittel mehr Haushalten wurden im Jahrzehnt bis 2023 nur unwesentlich mehr Wohnungen als in der Steiermark fertiggestellt (Ø 11.800 p.a.). Auch hier ist der prognostizierte Rückgang bis 2025 auf 8.600 Einheiten deutlich, aber bei weitem nicht so stark wie im südlichen Nachbarbundesland. Der Bedarf für das kommende Jahrzehnt wird auf 9.700 Einheiten pro Jahr geschätzt.

2.6 BODENVERBRAUCH

Das Umweltbundesamt hat im Rahmen der österreichischen Bodenstrategie und im Auftrag der ÖROK ein neues Datenmodell für die Ermittlung der Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung in Österreich entwickelt (Umweltbundesamt, 2024; ÖROK, 2024). Im Zuge dessen wird ein verbessertes Monitoring erwartet, das auch eine regionalisierte Auswertung zu Flächeninanspruchnahme und Versiegelung ermöglicht. Ein Vorteil der Kooperation zwischen UBA und ÖROK ist, dass eine Datenbasis entstand, die von allen ÖROK-Mitgliedern (Ministerien, Bundesländer, Gemeinde- und Städtebund, etc.) anerkannt wird. Auch einigte man sich auf Definitionen.

Flächeninanspruchnahme bezieht sich auf Flächen, „die durch menschliche Eingriffe für Siedlungs-, Verkehrs-, Freizeit-, Erholungs- und Ver- sowie Entsorgungszwecke verändert und/oder bebaut sind und damit für die land- und/oder forstwirtschaftliche Produktion und als natürlicher Lebensraum nicht mehr zur Verfügung stehen“ (ÖROK, 2024). Die Flächeninanspruchnahme enthält versiegelte, teilweise versiegelte und nicht versiegelte Flächen. Bodenversiegelung betrifft demgegenüber Flächen, „die durchgehend mit einer gänzlich wasser- und luftundurchlässigen Schicht abgedeckt sind“.

Detaillierte Ergebnisse liegen für 2022 vor (ÖROK, 2023a). Die gesamte Flächeninanspruchnahme im Jahr 2022 betrug in Österreich 5.648 km². Dieser in Anspruch genommene Anteil setzt sich zu 30% aus Verkehrsflächen, 50% aus Siedlungsflächen innerhalb der Baulandwidmung, 12% auf Siedlungsflächen außerhalb der Baulandwidmung, 6% aus Freizeit- und Erholungsflächen sowie 3% aus Ver- und Entsorgungsflächen zusammen.

Darin wird deutlich, dass Österreich noch immer einen im internationalen Vergleich überproportional hohen „Bodenverbrauch“ aufweist. Wenngleich 2015-2022 rückläufige Zahlen dokumentiert sind, beträgt die tägliche Flächeninanspruchnahme österreichweit noch ein Vielfaches dessen, was als Reduktionsziel in der Strategie für nachhaltige Entwicklung vorgegeben ist, nämlich 2,5 ha/Tag (Umweltbundesamt, 2024; ÖROK, 2024).

Die ÖROK identifiziert folgende Treiber der Flächeninanspruchnahme (ÖROK, 2023a):

- Bevölkerungszunahme in Ballungsräumen;
- Trend zu sinkenden Haushaltsgrößen;
- Steigende Wohnfläche pro Person;
- Nachfrage nach Wohnraum, auch nach Nebenwohnsitzen;
- Locker bebaute Einfamilienhaussiedlungen und Einkaufszentren am Ort- und Stadtrand.

Neben den Funktionen, die dem Bereich Wohnen zuzuordnen sind, ist auch die Nachfrage nach Flächen für Industrie-, Gewerbe- und Handelsbetriebe ungebrochen, zunehmend auch jene für Logistikrichtungen. Zusätzliche Flächen für die soziale und technische Infrastruktur, für Freizeit- und Tourismusrichtungen sowie für die Energieerzeugung sind weitere Treiber der Flächeninanspruchnahme. In ländlichen Gemeinden mit großen Baulandreserven und rückläufigen Bevölkerungszahlen sind neben der lockeren Bebauung teilweise große Baulandreserven ein wesentlicher Grund für die hohen Werte der Inanspruchnahme. Selbst wenn keine neuen Baulandwidmungen erfolgen, nimmt die Flächeninanspruchnahme pro Person im Zusammenspiel mit einer teilweise sinkenden Bevölkerungszahl zu (ÖROK, 2023a, 12). Der größte Treiber der Flächenversiegelung sind allerdings Straßen. Verkehrsflächen machen rund 43% der Versiegelung aus (ebd.).

Mit der „Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes“ und dem „Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2030 (ÖREK)“ sowie mehreren unverbindlichen Konzepten auf Landesebene gibt es eine Reihe von Strategiepapieren und Empfehlungen, denen aber ein wesentliches Kriterium fehlt: ein gesetzlich verpflichtender Rahmen mit einem verbindlichen Reduktionsziel für den Bodenverbrauch (WWF, 2023). Die Beschlussfassung einer österreichweiten Bodenschutzstrategie scheiterte Mitte 2023 nach langwierigen Verhandlungen (s. ÖROK, 2023b). Ein damals unüberwindlicher Streitpunkt war ein solches verbindliches Reduktionsziel.

Die Minderung des Bodenverbrauchs muss weiterhin ein politisches Ziel sein. Wie die Wohnungspolitik zur Zielerreichung beitragen kann, wird in Kap. 4.6 behandelt. Es gilt, das Ziel des sparsamen Bodenverbrauchs mit jenem der Zurverfügungstellung von ausreichend Bauland für klimafitten Neubau zu verbinden. Das Instrument eines Bodenfonds, wie in mehreren Bundesländern implementiert, kann dahingehend Nutzen stiften (s. Kap. 5.2).

2.7 WOHNBAUFÖRDERUNG DER BUNDESLÄNDER

2.7.1 ÜBERBLICK WOHNBAUFÖRDERUNG IN ÖSTERREICH

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 stark rückläufig. Die 2022 getätigten Ausgaben von knapp unter € 1,90 Mrd. sind der niedrigste Wert seit dreißig Jahren. Sie liegen knapp unter dem Vorjahreswert und -14% unter dem Zehnjahresdurchschnitt.

Im Vergleich zum zehnjährigen Durchschnitt waren alle Förderungsschienen deutlich rückläufig, im Vergleich zum Vorjahr v.a. die Eigenheim- und die Subjektförderung. Die Neubauförderung war gegenüber dem Vorjahr nur leicht rückläufig (-1% zum Vorjahr / -19% zum zehnjährigen Durchschnitt). Besonders geringe Ausgaben sind für Wien (-25%/-43%), das Burgenland (-22%/-44%) und Niederösterreich (-12%/-29%) dokumentiert, gestiegene (oder im Vergleich zum langjährigen Durchschnitt höhere) Ausgaben demgegenüber für Tirol (+33%/+13%), Vorarlberg (+19/-3%), Kärnten (-8%/+12%) und Oberösterreich (+4%/-2%).

Die Sanierungsförderung stieg 2022 um 4% gegenüber dem Vorjahr und erreichte beinahe wieder das Niveau des zehnjährigen Durchschnitts.

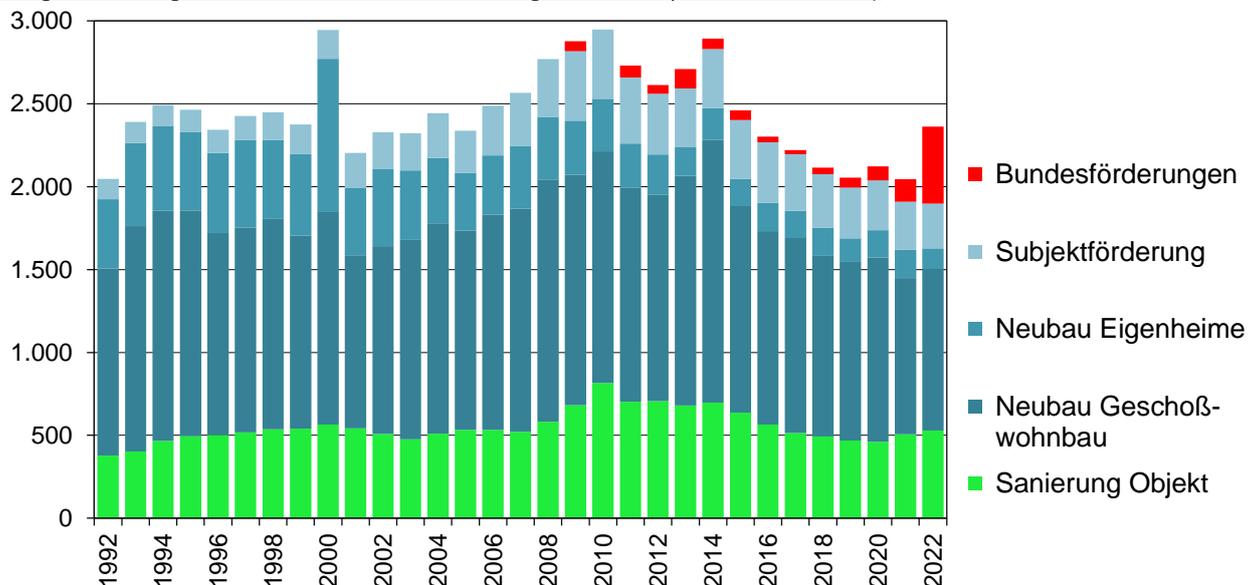
Real bzw. als Anteil am Brutto-Inlandsprodukt zeigten die Wohnbauförderungsausgaben langfristig stark rückläufige Werte. In den 1990er Jahren wurden noch etwa 1,3% des Bruttoinlandsprodukts für

wohnungspolitische Maßnahmen ausgegeben, 2021 waren es nur noch 0,4%! Der Impuls der Bundesförderung hat 2022 eine Erhöhung auf 0,5% des BIP bewirkt. Österreich liegt bei den wohnungspolitischen Ausgaben mittlerweile deutlich unter dem OECD-Durchschnitt (OECD, 2023a).

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 vielsagender Indikator zur wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der Förderungssysteme. Allerdings sind diese nicht zweckgebunden.

Rückflüsse aus früheren Darlehensförderungen und Forderungsverkäufen machten 2022 € 1,42 Mrd. aus (Tabelle 13). Sie hatten bis in die späten 2000er Jahre einen deutlich geringeren Stellenwert, lagen während der 2010er Jahre bei konstant rund € 1,2 Mrd., haben aber zuletzt deutlich zugelegt. Der verbleibende Betrag zur Deckung der Förderausgaben von aktuell € 1,90 Mrd. belief sich 2022 auf

Abbildung 12: Ausgaben der Wohnbauförderung bis 2022 (Mio. €, nominell)



Anm.: Um Konsistenz im Jahresvergleich zu gewährleisten, wurden 2019 für die Ausgaben in Wien bei Darlehen im Neubau die „Abstattungssummen“ verwendet.

Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW.

Tabelle 13: Einnahmen und Ausgaben der Wohnbauförderung 2022 (Mio. €)

	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Rückflüsse (inkl. Forderungsverkäufe)	1.422	108	64	80	26	139	251	185	130	440
Mittel aus Länderbudgets	477	-60	93	252	258	-17	-42	127	8	-144
Ausgaben gesamt	1.899	48	157	332	284	122	209	312	138	296
Änderung zu 2021	-1%	-17%	4%	-4%	1%	17%	-10%	28%	18%	-21%
Anteil Rückflüsse an Ausgaben	75%	225%	41%	24%	9%	114%	120%	59%	94%	149%

Anm.: Die Rückflüsse in Wien sind aufgrund von Einmaleffekten atypisch hoch. Die Förderaktion „Wohnbauinitiative“ Anfang der 2010er Jahre bewirkte 2022 eine einmalige Tilgung von ca. € 200 Mio.

Quelle: Förderungsstellen der Länder, BMF, IIBW. Steiermark: Ausgaben inkl. „Wohnunterstützung“.

knapp € 480 Mio., der aus den Länderbudgets aufgebracht wurde. Das ist so wenig wie noch nie seit der Verländerung der Wohnbauförderung und um -51% unter dem zehnjährigen Durchschnitt. Angesichts gesunkener Ausgaben und steigender Rückflüsse musste 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 Viertel. Einzelne Bundesländer schaffen es schon seit Jahren, ihre Förderausgaben allein aus Rückflüssen zu bestreiten. Für die Mittel aus den eigenen Budgets stehen den Ländern die – ebenfalls nicht zweckgebundenen – Einnahmen aus dem Wohnbauförderungsbeitrag zur Verfügung. Mit dem Finanzausgleich 2017 wurde der Wohnbauförderungsbeitrag, bestehend aus je einem halben Prozent der Lohnsumme von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, zu einer reinen Länderabgabe um gewandelt. Die schon in den 2000er Jahren abgeschaffte Zweckbindung ist auch für diese Abgabe nicht vorgesehen. Insgesamt brachte der Wohnbauförderungsbeitrag 2022 ein Aufkommen von ca. € 1,30 Mrd. Mit der Verländerung des Wohnbauförderungsbeitrags wurde den Ländern zugestanden, den Tarif autonom festzulegen. Von dieser Möglichkeit hat erwartungsgemäß bislang kein Land Gebrauch gemacht.

2.7.2 WOHNBAUFÖRDERUNG IN DER STEIERMARK

In den 1990er Jahren wurden noch regelmäßig über 5.000 Wohneinheiten pro Jahr gefördert errichtet, damals je etwa die Hälfte Geschloßwohnungen und Eigenheime. Die Eigenheimförderung spielt mittlerweile fast keine Rolle mehr. Auch die Förderung von Eigentumswohnungen wurde praktisch eingestellt. Die Förderung von Mietwohnungen blieb demgegenüber bis Ende der 2010er Jahre auf einem hohen Niveau. Seit 2020 ist auch diese Schiene stark rückläufig. Frühere Zahlungsverpflichtungen aus Annuitätzuschuss-Förderungen schränken den Budgetspielraum langfristig ein. Ende 2016 wurde die Wohnbeihilfe als „Wohnunterstützung“ neu geregelt, stark reduziert, und in die Sozialabteilung verlagert. Ab 2020 wurde die Eigenheimförderung von verlorenen Zuschüssen oder Annuitätzuschüssen auf Darlehen umgestellt. Für die Zukunft ist eine stärkere Verlagerung der Förderung in den Bereich der Sanierung geplant. Schon jetzt ist die sehr gut angenommene Förderschiene „Assanierung“ ein Vorzeigebispiel im Bundesländervergleich. Die Verlagerung von der Förderung neuer Gebäude auf der grünen Wiese auf die Weiterentwicklung des Bestands ist im Lichte der bevorstehenden EU-Zielvorgabe von Netto-Null Bodenverbrauch positiv zu bewerten (Amann & Oberhuber, 2023). Im Herbst 2022 wurden neue Förderungsrichtlinien erlassen, mit Änderungen bei den Ökopunkten und den zulässigen Kosten geförderter Darlehen und Kredite. Im Mehrgeschossbereich wurden die Baukostenobergrenzen und förderbaren Kosten um rund 10-15% angehoben.

Steierische Wohnraumoffensive 2024

Im Mai 2024 wurde eine große steirische Wohnraumoffensive vorgestellt (Land Steiermark, 2024a). Hintergrund der Initiative ist, dass das Wohnbaupaket des Bundes (s. Kap. 2.9) nur dann voll greift, wenn die Bundesländer ihre Fördertätigkeit auf ein Niveau über dem Durchschnitt der Jahre 2022/23 heben. Außerdem ist den Bundesländern bewusst, dass die sinkenden Förderungsausgaben der vergangenen zehn Jahre zu einer Bedarfslücke an leistbaren Wohnungen beigetragen haben und nur eine deutliche Ausweitung der Bemühungen zu einer nachhaltigen Erholung der Konjunktur der Bauwirtschaft beitragen kann. Die Wohnraumoffensive baut auf dem Wohnpaket des Bundes auf und ist so ausgerichtet, dass die maximalen Bundeszuschüsse abgeholt werden. Die Steiermark ist das erste Bundesland, das hinsichtlich der Aktivierung des Wohnpaket des Bundes aktiv geworden ist. Dafür ist ein Budgetvolumen von € 295 Mio. veranschlagt. Die Hälfte dieser Gelder stammen vom Bund (Land Steiermark, 2024a).

Zielsetzungen der Wohnraumoffensive sind:

- Wichtiger Impuls für die Baukonjunktur und zur Sicherung von Arbeitsplätzen;
- Reduktion von durch die KIM-VO auferlegten Hürden;
- Noch stärkerer Beitrag zum Klimaschutz;
- Effizienter Mitteleinsatz von Zweckzuschüssen des Bundes.

Sie umfasst folgende Elemente:

a) Geschosswohnbau

Sonderwohnbauprogramm zur Errichtung von 1.100 zusätzlichen Wohnungen: Eigentumswohnungen (300) und Mietwohnungen teilweise mit Kaufoption (800). Die Förderung kommt analog zur derzeitigen Geschossbauförderung zur Anwendung. Die Sonderförderung läuft bis Ende 2026. Zusammen mit der bestehenden Förderung sollen daher in den nächsten zweieinhalb Jahren 5.500 neue geförderte Miet- und Eigentumswohnungen entstehen.

b) Eigenheimförderung NEU

Attraktivierung der Eigenheimförderung und Schaffung eines Anreizsystems für bodenschonende und ökologische Maßnahmen, hohe Förderung für den erstmaligen Kauf und die verpflichtende umfassende Sanierung eines bestehenden Eigenheims. Es können Landesdarlehen und die Sanierungsförderung in Anspruch genommen werden. Dadurch sollen bis Ende 2026 800 Eigenheime im Neubau und 400 Eigenheime in der Sanierung angesprochen werden (s. Tabelle 14). Gefördert wird über gestaffelte Landesdarlehen bis max. € 200.000 pro Förderwerber. mit 30 Jahren Laufzeit. Die Verzinsung beträgt zu Beginn nur 0,25% und steigt auf maximal 1,5%.

Tabelle 14: Eigenheim Neubau Berechnung Landesdarlehen ab 2024

Grundbetrag	
Basisbetrag eine Person	€ 80.000
Ehepartner, Lebensgefährte, EP	€ 20.000
Jede weitere nahestehende Person	€ 10.000
Zuschläge	
Siedlungsschwerpunkt dem. St.ROG	€ 10.000
Verwendung nachwachsender Rohstoffe	€ 10.000
Klima:aktiv Bronze	€ 10.000
Klima:aktiv Silber	€ 20.000
Klima:aktiv Gold	€ 30.000
Generationen-Wohnhaus	€ 20.000
Bauen in Gruppe	€ 40.000
Assanierung / Abriss des Bestands	€ 60.000

Anmerkung: Landesdarlehen kann max. € 200.000 pro Förderwerber ausmachen

Quellen: Land Steiermark, 2024a, eigene Darstellung

c) Jungfamilien-Bonus

Attraktivierung der bestehenden Förderung „Hausstandsgründung von Jungfamilien“ für den erstmaligen Erwerb von Wohnraum samt Einrichtungsgegenständen insbesondere durch Vereinfachung, Erhöhung und Umstellung auf verlorene Zuschüsse (€ 4.000 bei einem Aufwand bis € 100.000) bzw. Zuschuss und Darlehen (über € 100.000 Aufwand). Der Zuschuss gilt im Sinne der KIM-Verordnung als Eigenmittel.

d) Sanierungsoffensive für Mietwohnungen

Sonderförderung für thermische Sanierungen von 1.400 Mietwohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Bauvereinigungen. Hintergrund davon ist, dass die GBV von der Mietpreisbremse negativ betroffen waren, indem der EVB nicht wie im geplanten Ausmaß angehoben werden kann (s. Kap. 5.3). Die Förderung wird sich in drei Calls an GBV richten und sich inhaltlich an die Sonderförderung „Thermische Sanierung von Mietwohnungen von GBV“ (aus EFRE/Reacht-EU-Mittlen) orientieren.

e) „Sanieren für Alle“

Sonderförderung für thermische Sanierung von Ein- und Zweifamilien- sowie Reihenhäusern besonders einkommenschwacher Haushalte. Als Gegenstück zur Bundesförderung „Sauber Heizen für Alle“, die nur die Heizungsumstellung fördert, soll diese Förderung eine Förderalternative für thermische Maßnahmen sein. Sie richtet sich an die untersten drei Einkommensdezile und deckt 75% (!) der anerkannten Sanierungskosten ab. Sie soll bis Ende 2025 und in Ko-Finanzierung mit dem Bund laufen. Angepeilt ist die Sanierung von 750 Eigenheimen.

Einordnung

Die Wohnraumoffensive wird von den Regierungsparteien ÖVP und SPÖ getragen. Sie beinhaltet eine große Breite von Maßnahmen: Miete, Eigentum, Sanieren, Junghaushalte. Bis zum Redaktionsschluss der vorliegenden Studie waren noch nicht alle Details des Pakets bekannt.

Positiv zu bewerten sind folgende Aspekte:

- Die kurze Reaktionszeit nach dem Wohnbaupaket des Bundes.
- Einbettung in eine weitere Umgestaltung der Förderschienen (Sanierung neu, Geschossbau neu).
- Zukunftsweisende Maßnahmen, die noch wenig in den Bundesländern angewandt werden:
 - Kauf eines alten Eigenheim und verpflichtende Sanierung mit besonders hoher Förderung.
 - Eingehen auf die Reduktion des Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrags im GBV-Sektor durch die Mietpreisbremse des Bundes. Den Gemeinnützigen wird gezielt unter die Arme gegriffen.
 - Sinnvolle Umgestaltung der Jungfamilienförderung: Die Unterstützung junger Haushalte zum Eigentumserwerb ist zukunftsweisend, denn diese Bevölkerungsgruppe verliert bei der Eigentumsquote rasch und massiv an Boden (s. Mundt u.a, 2024).
 - Zielgerichtete und dafür hohe Förderungen der thermischen Sanierung; wegweisend auch mit neuem Fokus der Bundesförderung auf thermische und nicht allein auf energetische Maßnahmen.
- Anreize für bodensparende und ökologische Bauweisen.

Kritisch anzumerken ist die Frage der Additionalität der Bundesförderung gegenüber dem durchschnittlichen Fördervolumen 2022/23. Die Förderausgaben und Zusicherungszahlen lagen in der Steiermark in früheren Jahren höher, als jetzt selbst mit dem neuen Programm avisiert. Die förderschwachen Jahre seit 2020 werden durch das Programm ausgeglichen, mehr aber auch nicht.

2.7.3 WOHNBAUFÖRDERUNG IN NIEDERÖSTERREICH

Im Neubau wandte Niederösterreich von 2014 bis 2023 ein System mit Landeshaftung und Zuschuss an. Das Modell führte bis vor Kurzem angesichts niedriger Kapitalmarktzinsen zu wesentlichen Kosteneinsparungen für das Land. Auch im Bereich der Sanierung konnten gemeinnützige Bauvereinigungen und Gemeinden das System der Haftungsübernahme wählen. Die seit Mitte 2022 stark steigenden Kapitalmarktzinsen lösten allerdings – wegen der für diesen Fall vorgesehenen Zuschüsse – sprunghaft gestiegene Zahlungsverpflichtungen für das Land aus. Als Folge daraus wurde das bisherige Förderungsmodell

ausgesetzt und durch Darlehensförderungen (plus Zuschuss, s. unten) ersetzt. Es setzte ein starker Rückgang der Zusicherungszahlen ein (s. Kap. 4.4.1). 2024-2026 sind, zusätzlich zum laufenden Wohnbauförderungsbudget von jährlich rund € 400 Mio., Darlehensvergaben von jährlich € 175 Mio. durch Dotierung des Wohnbauförderungsfonds geplant (Information Wohnbauförderungsabteilung NÖ, 25.7.2024).

Hinsichtlich der Subjektförderung ist Niederösterreich das einzige Bundesland, das keine allgemeine Wohnbeihilfe im nicht-objektgeförderten Bereich vergibt (Allgemeine Wohnbeihilfe). Mit der im Frühjahr 2019 veröffentlichten „Blau-Gelben Wohnbaustrategie“ und den darauf aufbauenden Wohnbauförderungsrichtlinien (10/2019) wurden neue Schwerpunkte gesetzt: Jungfamilien bei Neuerrichtung von Eigenheimen/Reihenhäusern, Erhöhung des Kinderzuschlags, Ortskernerhaltung bzw. -belebung, Maßnahmen gegen Abwanderung im ländlichen Raum, „Bauherrenmodell“ in der Sanierung, Reihenhauskauf vom Bauträger. 2022 wurde der NÖ „Raus-aus-Öl-Bonus“ fortgeführt und 2023 im Sinne der Bundesförderaktion „Sauber Heizen für alle“ eine Förderschiene zur sozialen Abfederung des Heizkesseltausches in Eigenheimen eingeführt.

Auch in Niederösterreich wurde rasch auf das Wohnbaupaket des Bundes reagiert, wenngleich nicht so umfassend wie in der Steiermark. Mitte 2024 wurde durch Anpassungen der Wohnbauförderungsrichtlinien der rechtliche Rahmen für die Zusatzförderung durch die Bundeszweckzuschüsse in Ausführung des § 29a des Finanzausgleichgesetzes 2024 geschaffen:

- Die für den gemeinnützigen Neubau in NÖ vorgesehenen Zweckzuschüsse des Bundes machen rund € 148 Mio. aus (Land Niederösterreich, 2024b). Gemeinnützige Bauvereinigungen können zusätzlich zur Objektförderung des Landes (Darlehen zu 50% der förderbaren Nominale, sowie degressive Zuschüsse) eine Erhöhung des Zuschusses auf 70% der förderbaren Nominale bzw. 80% bei zielgruppenspezifischer Förderung (junges Wohnen, begleitetes Wohnen) beantragen (§ 31a NÖ Wohnungsförderungsrichtlinien).
- Bei der Sanierungsförderung des Landes werden die Annuitätzuschüsse an GBV von 4% auf 6% erhöht. Zusätzlich zur Regelförderung kann ein verlorener Zuschuss in der Höhe von 20% der Sanierungskosten beantragt werden (§ 36a NÖ Wohnungsförderungsrichtlinien). Damit sollen bis zu 3.400 Wohneinheiten gefördert und die für NÖ vorgesehenen € 44 Mio. der Bundeszuschüsse für Sanierung eingesetzt werden (Land Niederösterreich, 2024b) .
- Bei der Errichtung und beim Ersterwerb von Eigenheimen und Wohnungen, kann, wenn eine Objektförderung gewährt wird, zusätzlich ein 5%iger nicht-rückzahlbarer Zinszuschuss zu einem Darlehen gewährt werden. Maximal sind das € 10.000 (§11ba NÖ Wohnungsförderungsrichtlinien).

Einordnung

Positiv zu bewerten sind folgende Aspekte:

- Die rechtliche Grundlagen für das Abholen der Bundesmittel aus dem Wohnpaket wurden rasch und breitgefächert geschaffen.
- NÖ gehört (neben OÖ) zu den wenigen Ländern, die noch eine beachtliche Anzahl an Eigenheimen fördern (2023: 1.150). Die Möglichkeit der Steuerbarkeit des Neubaus (Ökologische Qualität, Grundflächenverbrauch) ist somit gegeben.
- Das Angebot an geförderten Wohnungen ist groß und flächendeckend, auch in strukturschwachen Regionen. Es stehen Förderschienen für alle Bestandssegmente zur Verfügung: Eigenheime, Eigentumswohnungen, Mietwohnungen.
- In NÖ wird mit einer „Baurechtsaktion“ ein erfolgreiches Modell für leistbare Eigenheime umgesetzt, allerdings nicht in der Verantwortung der Wohnbauförderung (Land Niederösterreich, 2024a).

Kritisch anzumerken sind die – ähnlich wie in anderen Bundesländern – seit Jahren rückläufigen Förderungsausgaben. 2023 musste schließlich mit € 409 Mio. wieder mehr ausgegeben werden, da die Zuschüsse („ZinsCap“) für in den Vorjahren vergebene Haftungsdarlehen schlagend wurden. Diese Haftung besteht darin, dass das Land zugesichert hatte, den Mehraufwand für Darlehen zu decken, wenn die Kreditzinsen für die Bauträger über ein bestimmtes vorher festgelegtes Maß hinausgehen. Über Jahre niedriger Kapitalmarktzinsen war dieser Zuschuss nicht notwendig, stieg dann aber mit steigenden Zinsen sprunghaft und massiv an. 2024-2026 wird das Budget für den mehrgeschossigen Wohnbau durch die Wiedereinführung der Darlehensförderung doppelt belastet. Die Anreize zum flächenschonenden Bauen, vor allem bei Eigenheimen sind vorhanden, allerdings im Bundesländervergleich noch gering (s. Kap.4.6.1)

2.8 BUNDESFÖRDERUNGEN SANIERUNG

Seit 2009 ist der Bund in der Förderung der Wohnhaussanierung tätig. Das Volumen des Sanierungsschecks schwankte zwischen jährlich € 30 und 110 Mio., 2022 waren es demgegenüber € 460 Mio., davon entfielen über 90% auf Förderungen für den Heizungstausch (Programme „Raus aus Öl und Gas“ und „Sauber Heizen für Alle“). Damit erreicht die Sanierungsförderung des Bundes annähernd die der Länder. 2023 kam es allerdings zu einem Rückgang der Antragszahlen. Ein großer Teil der Förderungen wird kumulativ zu den Länderförderungen ausbezahlt. Für die kommenden Jahre sind weiterhin hohe Förderbudgets gesichert.

Anfang 2024 wurden die bestehenden Bundesförderungen deutlich ausgeweitet (Tabelle 15). Im Bereich von Eigenheimen wurden in den unterschiedlichen Sanierungsarten die maximalen Fördersätze verdreifacht. Im mehrgeschossigen Wohnbau gab es bei umfassenden Sanierungen mit klimaaktiv Standard ebenfalls eine Verdreifachung. Zudem wird jetzt auch die umfassende Sanierung mit einem niedrigeren Standard sowie die Erstellung von Gesamtsanierungskonzepten gefördert.

Tabelle 15: Sanierungsbonus NEU des Bundes 2024

	2023	2024
Fördermittel für Private: Ein-/Zweifamilienhaus/Reihenhaus		
Einzelbauteilsanierung	max. € 3.000	max. € 9.000
Teilsanierung mit Reduktion HWB um mind. 40%	max. € 6.000	max. € 18.000
Umfassende Sanierung guter Standard	max. € 9.000	max. € 27.000
Umfassende Sanierung klimaaktiv Standard	max. € 14.000	max. € 42.000
Mehrgeschossiger Wohnbau und neue Förderungen		
Umfassende Sanierung klimaaktiv Standard	max. € 100/m ² NF	max. € 300/m ² NF
Neu: umfassende Sanierung guter Standard		max. € 200/m ² NF
Neu: Bonus für Gesamtsanierungskonzept		plus € 1.000

Quelle: www.sanierungsbonus.at; <https://www.topprodukte.at/services/sanierungstipps>; www.umweltfoerderung.at; IIBW

2.9 WEITERE BUNDESMITTEL FÜR DEN WOHNBAU

Entgegen der sukzessiven Kompetenzverlagerung der Wohnbauförderung vom Bund zu den Ländern ist der Bund seit 2009 wieder mit eigenen Förderungen für die Wohnhaussanierung tätig. Zuletzt kam es zu weiteren Initiativen des Bundes in diesem Politikbereich:

2.9.1 ZUKUNFTSFONDS IM RAHMEN DES FINANZAUSGLEICHS 2024

Die Wohnbauförderung spielte in allen Finanzausgleichen seit ihrer Verlängerung 1989 eine wesentliche Rolle (s. Amann, 2023). Im Finanzausgleich 2024 wurden Wohnbauthemen mit dem sog. „Zukunftsfonds“ geregelt, der ein Volumen von € 300 Mio. p.a. umfasst. Rund ein Sechstel davon entfällt auf Niederösterreich, etwas weniger auf die Steiermark. Die Abrufung dieser Mittel ist an die Erreichung folgender Ziele gebunden:

- Zurverfügungstellung bzw. Erhalt von mehr leistbarem Wohnbau;
- Mehr (insbesondere thermische) Sanierungen des Bestandes und Nachverdichtung;
- Bodenschonende Baulandnutzung;
- Renovierungsquote der öffentlichen Gebäude in Höhe von 3% bis 2028;
- Wahlweise Erreichung folgender Ziele:
 - Erreichung von Sanierungsausgaben im Ausmaß von 30% des durchschnittlichen Wohnbauförderungsbeitrags 2018-2022 und jährliche Erhöhung um mindestens 2 Prozentpunkte;
 - Schwerpunktverlagerung auf bodenschonende Wohnraumschaffung: Im Durchschnitt 2024-2028 sollen mehr geförderte Wohnungen durch Sanierung, Zubau, Einbau und Aufstockung, Abbruch-Neubau-Sanierungen, Verdichtungssanierungen, Baulückenschlüssen in Siedlungsschwerpunkten, Neubauten auf Flächen mit ÖV-Güteklasse A, B und C sowie Neuerrichtungen auf bereits versiegelten Flächen entstehen als durch Neuerrichtungen auf bislang nicht versiegelten Flächen.

2.9.2 WOHNBAUPAKET 2024

Das im März und April 2024 beschlossene Wohnbaupaket des Bundes hat ein Gesamtvolumen von über € 2,5 Mrd. (Parlamentsdirektion, 2024). Die wichtigsten Elemente sind:

a) € 1 Mrd. Zweckzuschüsse an die Länder für großvolumigen Neubau und Sanierung

Aufgeteilt nach dem Bevölkerungsschlüssel (Hauptwohnsitze) stehen der Steiermark bis 2026 jeweils rund € 54 und NÖ € 74 Mio. für Eigentums- (inkl. Miete mit Kaufoption) und Mietwohnungen zu, weitere ca. € 30-35 Mio. bzw. € 40-45 Mio. für die umfassende Sanierung von GBV-Wohnungen (Verteilungsschlüssel gem. vorhandener GBV-Mietwohnungsbestände). Voraussetzung für die Neubauförderung sind verdichtete Bauweisen und eine Mindestausstattung mit PV. Die Neubauförderung kommt – in Abhängigkeit von den Förderungsmodellen der Länder – gleichermaßen gemeinnützigen und gewerblichen Bauträgern zugute. Bei gewerblichen Förderungswerbern unterliegen Mieten und Verkaufspreise auf Förderungsdauer bzw. für mindestens 25 Jahre dem WGG-Kostendeckungsprinzip. Auch sind in jedem Fall spekulative Gewinne unterbunden, indem Weiterverkauf und Vermietung der geförderten Wohnungen auf Dauer von 15 Jahre reguliert sind (Gewinnabschöpfung bzw. Richtwert ohne Zuschläge gem. § 15h WGG). Die Mittel sollen zu einem Viertel bereits 2024 abgerufen werden, eine weitere Hälfte 2025 und der Rest 2026. Die Wahl der Förderinstrumente ist den Ländern überlassen, jedoch sind Zuschussmodelle gegenüber Darlehen oder Annuitätzuschüssen aus Ländersicht vorteilhafter (keine Rückführung von Annuitäten an den Bund).

Eine große Herausforderung ist der Nachweis der Additionalität, also der über das Volumen der bisherigen Wohnbauförderung hinausgehenden Wohnbauleistung. Als Referenz gelten die durchschnittlichen Förderungszusicherungen 2022/2023.

Herausforderungen: Das Referenzjahr 2022 war in der Steiermark und Niederösterreich sehr stark. Entschärft wird die Herausforderung durch die geringeren Zahlen 2023. Die geplante Abrufung von 25% der Zweckzuschüsse 2024 ist sehr anspruchsvoll. NÖ hat wenig Erfahrungen mit Förderungs-

modellen für gewerbliche Bauträger. Für die Sanierungsförderung für Gemeinnützige wurden bereits bestehende Fördermodelle angepasst.

b) Zinsenstützung Förderdarlehen zur Wohnraumschaffung

Die Länder können zusätzliche Wohnbaudarlehen – für die Steiermark sind ca. € 70 Mio., für NÖ ca. € 95 Mio. vorgesehen – über die Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) zu einem Zinssatz von 1,5% p.a. aufnehmen und sie bis zu einem Volumen von jeweils € 200.000 an Förderwerber weitergeben. Die Zinsdifferenz wird vom Bund beglichen, vorderhand allerdings nur bis 2028. Der tatsächliche Förderaufwand ist dadurch relativ gering. Auch bei dieser Förderung gelten Antispekulationsregeln für Weiterverkauf oder Vermietung gem. § 15h WGG. Als Darlehen bringt die Förderung keine Erleichterung in Bezug auf die restriktiven Kreditvergabe-Richtlinien (KIM-Verordnung).

Die zeitlich befristete Zinsstützung wurde umfänglich kritisiert. Durch die relativ kurze Laufzeit von nur 25 Jahren (gängige Darlehen liegen momentan bei 30 bis 35 Jahren) resultieren Annuitäten, die nur unwesentlich unter jenen normaler Kapitalmarktfinanzierungen liegen. Die Zusammenführung mit bestehenden Förderschiene erweist sich als schwierig. Niederösterreich hat einen originellen Weg zur Abrufung dieser Förderschiene eingeschlagen, indem die Bundesförderung abgerufen, durch das Land aufgedoppelt und Häuslbauern als Einmalzuschuss angeboten wird.

c) Befristet erhöhte AfA für Wohnungsneubauten

Für zwischen 2024 und 2026 fertiggestellte Bauten gilt für jeweils drei Jahre eine Verdreifachung der AfA (Absetzung für Abnutzung, § 124b EStG 1988, BGBl.Nr. 400/1988), für Wohnbauten also typischer Weise 4,5% p.a. Voraussetzung dafür ist die Erreichung des klimaaktiv „Gebäudestandards Bronze“. Die Maßnahme zielt auf freifinanzierten Wohnungsneubau. Insofern ist die Relevanz für die Wohnungspolitik der Länder eingeschränkt.

d) Sanierungsbonus („Öko-Zuschlag“ für Wohngebäude)

Für thermisch-energetische Sanierungen von Wohnbauten oder die Dekarbonisierung des Heizungssystems kann ein Zuschlag auf die Betriebsausgaben bzw. als Werbungskosten von 15% einkommensteuerlich in Ansatz gebracht werden. Doppelförderungen sind ausgeschlossen. Die Förderung ist auf 2024/2025 befristet. Die Maßnahme zielt auf private Investitionen in die Wohnhaus-sanierung. Insofern ist die Relevanz für die Wohnungspolitik der Länder eingeschränkt.

e) "Handwerkerbonus plus"

Förderbar sind jegliche Sanierungsmaßnahmen in Wohnbauten jeglicher Rechtsform, beschränkt auf Arbeitskosten, im Ausmaß von 20% der Kosten von bis zu € 10.000 netto pro Förderungswerber, Wohneinheit und Kalenderjahr. Die Förderung gilt für Maßnahmen, die ab März 2024 begonnen und Ende 2025 abgeschlossen werden. Die Abwicklung erfolgt nicht über die Wohnbauförderung der Länder.

f) Abschaffung Gebühren Grundbucheintragung und Pfandrechtseintragung für Eigentum

Die Grundbucheintragungsgebühr und die Pfandrechtsgebühr (1,1% des Kaufpreises bzw. 1,2% der besicherten Hypothek) entfallen bei der Anschaffung von Wohnimmobilien zur Eigennutzung (Eigentümer und Eigentumswohnungen) bis zu einer Bemessungsgrundlage von € 500.000. Der Gebührenentfall kommt nur bei Kaufpreisen bis € 2 Mio. zur Anwendung. Die max. Entlastung beträgt € 11.500 pro Haushalt. Auch diese Maßnahme ist auf zwei Jahre bis Mitte 2026 befristet. Die Maßnahme dürfte in der Steiermark und NÖ auf rege Annahme stoßen.

g) Aufstockung Wohnschirm

Das Subjektförderungsinstrument „Wohnschirm“ hat auch in der Steiermark und NÖ einen hohen Stellenwert. Dieses vom Sozialministerium im Zuge der sich verschärfenden Energiekrise eingerichteten und 2023 maßgeblich ausgeweiteten Instrument werden bedürftige Haushalte mit hohen, unbewältigbaren Wohnkosten unterstützt (Mietschulden, Energiekosten, Umzug u.a.). Beratungen zu diesem Instrument werden flächendeckend in ganz Österreich von den meisten Sozialdienstleistern angeboten (<https://wohnschirm.at>). Vorrangige Ziele sind der Schutz vor Delogierungen und die Bekämpfung von Energiearmut.

h) Kompetenzänderung für Wohnraummobilisierung (Leerstandsabgaben)

Die Lenkung des Wohnungsmarkts mittels Abgaben war bisher verfassungsrechtlich Bundessache. Leerstandsabgaben wurden nach der bisherigen Rechtslage in der Steiermark, in Tirol und Salzburg eingeführt. Die Größenordnung lag typischer Weise bei unter 1,- €/m² Nutzfläche pro Monat. Dies wurde häufig als zu gering aufgefasst, um marktmäßige Lenkungseffekte auszulösen. Im Rahmen des Wohnbaupakets des Bundes wurde eine marktgestaltend höhere Festsetzung durch Beschlussfassung einer B-VG-Änderung im April 2024 möglich, indem der in Länderkompetenz liegende Teil des „Volkswohnungswesens“ (Art. 11 Abs. 1 Z 3) um die „Erhebung öffentlicher Abgaben zum Zweck der Vermeidung der Nicht- oder Mindernutzung“ erweitert wurde.

3 KOSTENFAKTOREN

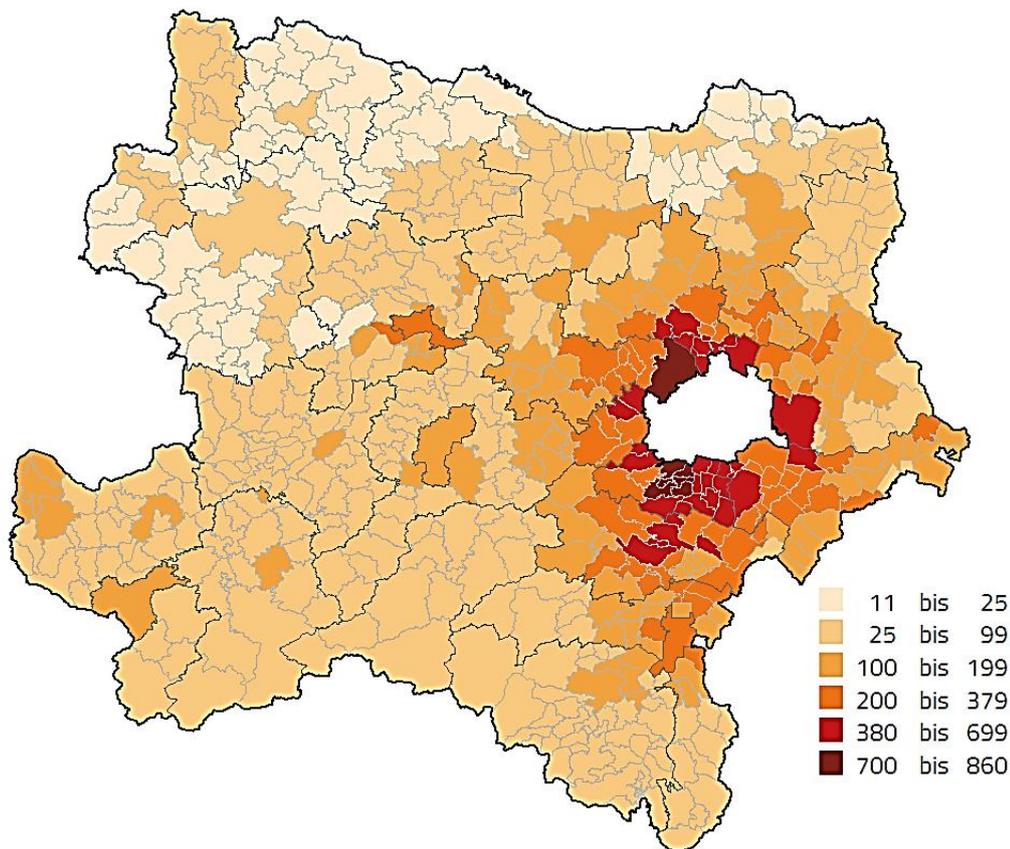
Im vorliegenden Abschnitt werden die für die Leistbarkeit des Wohnens relevanten Faktoren im Detail beschrieben.

3.1 GRUNDSTÜCKSKOSTEN

Die Dynamik der Baulandpreise ist seit mehreren Jahrzehnten der Haupttreiber der Verteuerung des Wohnens, vor allem in urbanen Zentren Österreichs. Ein übermäßiger Anstieg der Baupreise ist hingegen vor allem seit 2022 ein Thema (s. Kap. 3.2). Beide Komponenten sind in den letzten Jahren weit über der Inflationsrate angestiegen.

Die Grundstückspreise in Niederösterreich zeigen eine extreme Streuung von teilweise immer noch unter 20,- €/m² in peripheren Lagen bis zu Preisen analog zu den teuersten Lagen in Wien (Abbildung 16). Kaum ein anderes Bundesland weist so große regionale Preisdifferenziale auf wie Niederösterreich auf.

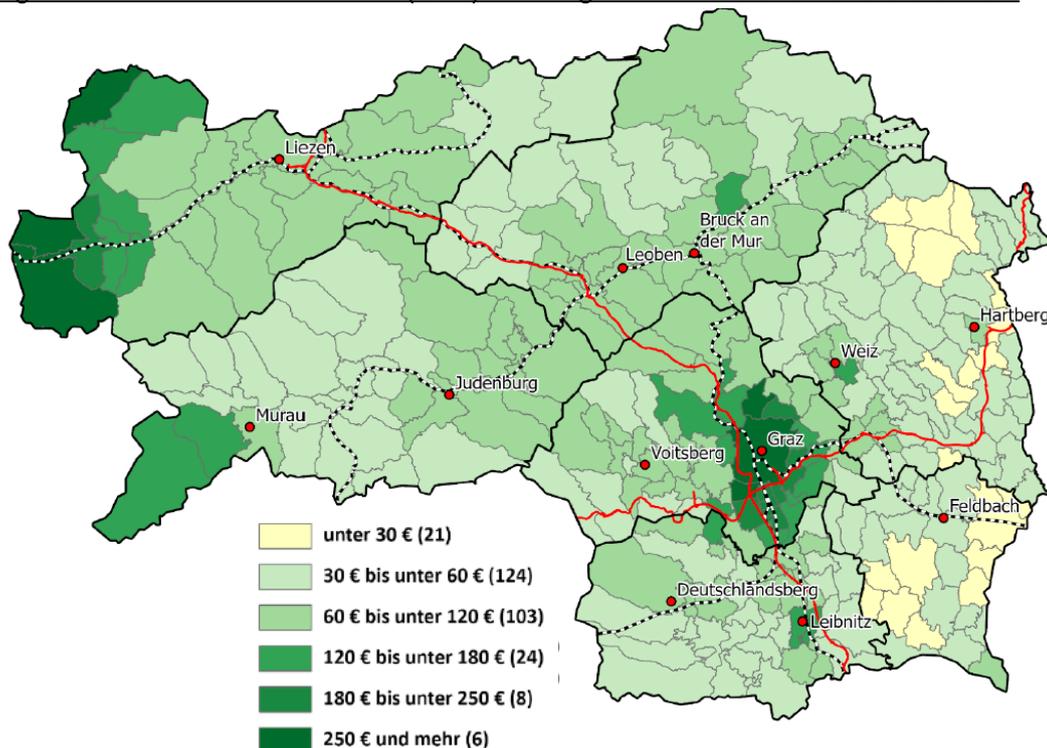
Abbildung 16: Durchschnittliche Preise (€/m²) für Baugrundstücke 2019-2023, Niederösterreich



Quelle: Statistik Austria, STATatlas, 2024.

In der Steiermark ist die Nähe zur Landeshauptstadt der dominante Faktor der Baulandkosten. Graz-Stadt führt die Liste der Grundstückspreise überdeutlich an und ist mehr als dreimal so teuer wie der zweit teuerste Bezirk: Graz-Umgebung (Land Steiermark, 2024b). Neben Graz-Stadt mit 415,- €/m² (Durchschnitt 2019-2023) weisen aber auch einzelne Tourismusgemeinde sehr hohe Baulandpreise auf (Ramsau am Dachstein 413,- €/m², Altaussee mit 390,- €/m² und Schladming mit 295,- €/m²). Die Dynamik der Verteuerung war allerdings nicht in Graz, sondern im Bezirk Murau (+18%), Südoststeiermark (+14%) und Murtal (+14%) besonders deutlich. In Graz Stadt sind die Preise für Baugrundstücke nach einer Preisrallye im letzten Jahrzehnt seit 2022 sogar leicht gefallen (-4%).

Abbildung 17: Durchschnittliche Preise (€/m²) für Baugrundstücke 2019-2023 Steiermark



Quelle: Statistik Austria nach Land Steiermark, 2024b, S. 7.

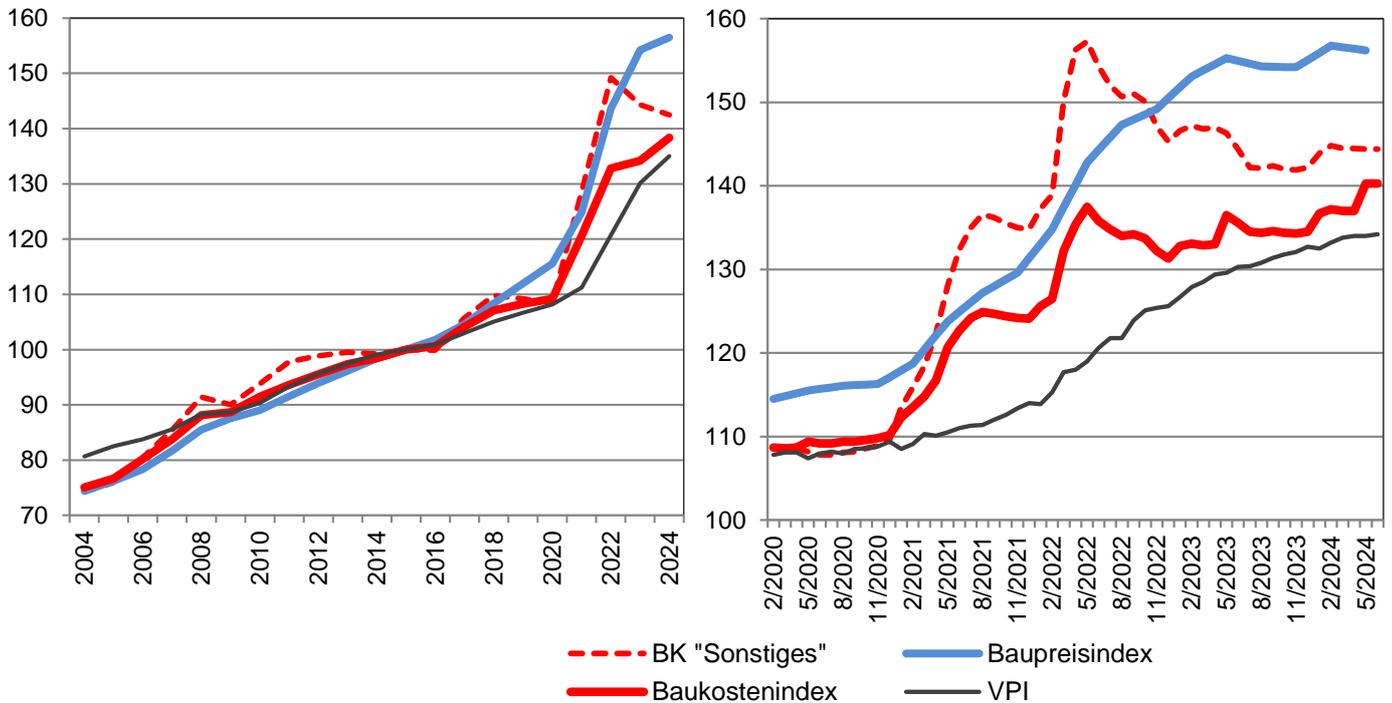
3.2 BAUKOSTEN, BAUPREISE

Nachdem die Baupreise – das sind die Preise, die die Bauwirtschaft den Bauträgern verrechnet – bis 2018 ein Jahrzehnt lang parallel zur Gesamtteuerung (VPI) gestiegen sind, führte ab damals der Neubauboom zu einer kräftigen Preisdynamik. Dem standen weiterhin moderat steigende Baukosten gegenüber – das sind die Vorlaufkosten der Bauwirtschaft, unterteilt in Personal- und sonstige Kosten (= Material- und Energiekosten). Das änderte sich schlagartig zum Jahreswechsel 2020/21, als mehrere sich überlagernde Effekte (internationaler Bauboom nach Abklingen der Covid-Pandemie, Lieferkettenprobleme, Spekulation) die Kosten für Baumaterialien explodieren ließen. In der zweiten Jahreshälfte 2021 beruhigte sich die Entwicklung, um nach Ausbruch des Ukrainekrieges im Februar 2022 einen weiteren Schub zu erleben. Der Höhepunkt der Baukostenentwicklung war im Mai 2022 erreicht. Seither entwickelten sich die Baukosten seitwärts und näherten sich wieder der Gesamtteuerung an.

Anders die Baupreise, die auch nach Mai 2022 unvermindert weiter stiegen und erst Mitte 2023 einen Höhepunkt erreichten und seither nur unwesentlich gesunken sind. Die Differenz zwischen Baukosten

und Baupreisen wird landläufig als Marge der Bauwirtschaft interpretiert. Um wieder leistbare Wohnungen realisieren zu können, kommt einer Annäherung der dargestellten Kurven große Bedeutung zu.

Abbildung 18: Entwicklung des Baukosten- und Baupreisindex, lange und kurze Zeitreihe



Anm.: BK „Sonstiges“ sind v.a. Material- und Energiekosten
 Quellen: Statistik Austria; 2024: IIBW-Prognose; VPI 2024: WIFO-Prognose (3/2024).

3.3 KOSTENRELEVANZ ZUSÄTZLICHER REGULATORISCHER ANFORDERUNGEN

Wohnungen können heute sehr viel mehr als früher. Große Veränderungen gab es in den letzten Jahrzehnten bei den Wohnungsgrößen, dem thermischen Standard, dem Heizungs- und Wärmeverteilungssystem, der Vor-Ort-Energieaufbringung, Smart-Home-Technologien, Barrierefreiheit, Schallschutz, wohnungsbezogene Freiräume, ökologische Aspekte (Innenraumluftqualität, nachwachsende Rohstoffe), Stellplatzverpflichtung, E-Ladeinfrastruktur, Sicherheitsaspekte, gemeinschaftliche Nutzungsangebote, zielgruppenspezifische Angebote, soziale Begleitung. Auch die Baustellen sind mit früher kaum zu vergleichen: Vorfertigung, Arbeitnehmerschutz, Baustellenkoordination, neue Bau-Lehrberufe, Gewährleistungsregeln für Bauprodukte, BIM, erste Versuche mit Robotik etc.

Der massive Qualitätsschub im Wohnbau ist ökonomisch schwer einordenbar. Die Phasen starker Baupreissteigerungen (2003-2008, seit 2021/22, Abbildung 18 links) waren nicht unbedingt jene mit besonders ausgeprägten Innovationsschüben. Wettbewerbsbedingungen scheinen stärker auf die Baupreise durchzuschlagen als neue regulatorische Anforderungen. Dieser Wirkungszusammenhang ist auch auf kommende regulatorische Anforderungen anzuwenden. Manche zusätzliche Performance-Anforderungen am Bau können preislich durch effiziente Wettbewerbsbedingungen aufgefangen werden.

a) Klimaschutz

Schon seit 2020 müssen alle Neubauten „Fast-Null-Energie“-Standard aufweisen, ab 2028 (öffentliche Gebäude) bzw. 2030 (alle anderen Gebäude) wird „Null-Energie“-Standard gefordert. (Fast) Null Energie wird durch entsprechende thermische Qualitäten, aber auch durch Vor-Ort-Energiegewinnung erreicht.

In Österreich wurde bereits seit den 2000er Jahren der Passivhausstandard bei Neubauten flächendeckend umgesetzt. Bis zu einem Drittel aller neuen Einheiten entsprachen diesem höchsten thermischen Standard. Dass dies vorwiegend im geförderten Neubau Verbreitung fand, kann als Hinweis darauf gewertet werden, dass dies kostenmäßig bewältigbar ist. Die Investitionskosten liegen um ganz wenige Prozentpunkte über Bauten im baurechtlichen Mindeststandard. Unter Berücksichtigung der Lebenszykluskosten sind sie typischer Weise günstiger (Arthur Krupp, IIBW et al. 2022). Eine große Herausforderung ist es, in der Wohnbauförderung und in weiterer Folge im Baugenehmigungsverfahren die Lebenszykluskosten statt der Investitionskosten zur entscheidungsrelevanten Maßzahl zu machen.

Viel schwieriger als im Neubau sind die neuen regulatorischen Anforderungen des Klimaschutzes im Bestand umzusetzen. Es stehen anspruchsvolle Sanierungsziele bevor. Geltendes Recht gem. EU-Gebäuderichtlinie ist bereits eine Sanierungsrate von 3% bei öffentlichen Gebäuden. Bis Ende 2025 ist der Entwurf eines „nationalen Gebäuderenovierungsplans“ vorzulegen, der dann ab 2027 in Kraft sein soll. Er wird u.a. festschreiben, wie und mit welchen Zwischenschritten bis 2050 alle Gebäude dem „Null-Emissions“-Standard entsprechen sollen. Nach IIBW-Schätzung erfordert dies eine Verdoppelung der derzeitigen Sanierungsrate (IIBW/Umweltbundesamt, 2023). Für die Zielerreichung sind Förderungen allein nicht ausreichend. Es braucht darüber hinaus effiziente wohnrechtliche Reformen, Bewusstseinsbildung und viel Innovation.

Die Dekarbonisierung des Gebäudebestands wird eine große Herausforderung für die Eigentümer:innen, aber bei Mietwohnbauten auch für die Mieter:innen. Das sogenannte Nutzer-Investor-Dilemma kommt in Österreich vor allem im Bereich privater Mietwohnungen, insbesondere im Vollanwendungsbereich des MRG, zum Tragen. Es besteht darin, dass durch den mietrechtlichen Rahmen keine optimale Kostenaufteilung von Dekarbonisierungsinvestitionen in Proportion zu Kosteneinsparungen und Wohnkomfort zwischen Investor:in (Wohnungseigentümer:in) und Nutzer:innen (Mieter:innen) gegeben ist. Zur Lösung dieses Dilemmas braucht es austarierter und konsensueller Lösungen, die sozial abgedeckt sind.

b) Kreislaufwirtschaft

Nachdem der Bausektor der mit Abstand größte Verursacher von Stoffströmen und Abfall ist, wird er auch bei der Umsetzung kreislaufwirtschaftlicher Ziele stark gefordert sein. Gemäß EU-Vorgaben geht es um Vermeidung des Ressourcenverbrauchs, Wiederverwendung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling (BMK, 2022; IIBW/Baukarussell, 2024). Die regulatorische Umsetzung der einschlägigen EU-Vorgaben (Bauprodukte-Verordnung, Gebäuderichtlinie, Lieferkettengesetz) wird anspruchsvoll. Allein die Grundlagen der kommenden OIB-Richtlinie 7 „Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen“ führt in der Bau- und Immobilienwirtschaft zu heftigen Debatten: a) das Bauwerk, seine Baustoffe und Teile müssen nach dem Abriss wiederverwendet oder recycelt werden können; b) das Bauwerk muss dauerhaft sein; c) für das Bauwerk müssen umweltverträgliche Rohstoffe und Sekundärbaustoffe verwendet werden“ (OIB RL 7). Es wird allgemein eine erhebliche Kostenrelevanz erwartet.

Die effektivste Maßnahme der Kreislauffähigkeit von Gebäuden wird wohl eine viel längere Lebensdauer als bisher üblich sein. Diese Maßnahme könnte – zumal unter dem Gesichtspunkt der Lebenszykluskosten – mäßige Zusatzkosten verursachen. Es geht also sehr stark um das „Wie“ der Zielerreichung.

3.4 FINANZIERUNGSKOSTEN

Die Zinswende 2022 änderte die Finanzierungsbedingungen der Bauwirtschaft radikal. Über 12 Jahre hinweg führten die niedrigen Zinsen zu optimalen Finanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt und

ließen sogar die Wohnbauförderungen der Bundesländer im Vergleich wenig attraktiv aussehen. Die niedrigen Kapitalmarktzinsen waren ein Hauptgrund für die sinkenden Wohnbauförderungsbudgets in den 2010er Jahren (s. Kap. 2.7.1, S. 23).

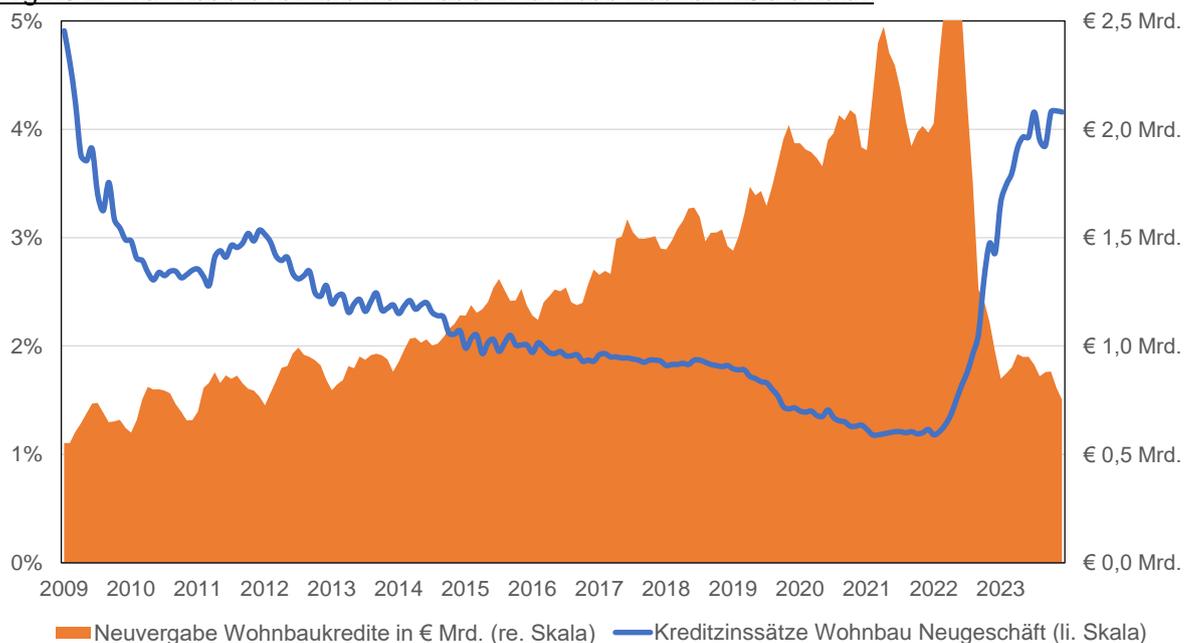
Abbildung 19 gibt die Entwicklung des Zinsniveaus und die Neuvergabe von Wohnbaukrediten in den letzten 15 Jahren wieder. Die Zinsen entwickelten sich ab 2012 deutlich und weitgehend kontinuierlich nach unten. Sie sanken in den 10 Jahren bis 2022 von rund 3% auf knapp über 1% (inklusive Neuverhandlungen bestehender Kredite). Die Trendwende ab Februar 2022 erfolgte hingegen rasant: Im Jänner 2024 lag der Zinssatz für Wohnbaukredite bereits bei über 4%, ein Niveau, das seit 2009 nicht mehr erreicht worden ist (OeNB, 2024a). Die Entwicklung zeigt, dass das derzeitige Zinsniveau in historischer Betrachtung keineswegs ungewöhnlich hoch ist. Probleme bereitete die mangelnde Vorbereitung auf den Zinsanstieg und seine Geschwindigkeit.

Damit befindet sich die Baufinanzierung seit 2022 in einer Krise. Aufgrund aktueller Entwicklungen mit wieder sinkenden Leitzinsen ist allerdings eine Erholung absehbar.

Gegenläufig zu den sinkenden Zinsen entwickelte sich die Nachfrage nach Wohnbaukrediten ab 2012 expansiv. Die Covid-19-Pandemie bremste die Nachfrageentwicklung nur kurz. Der Bruch passierte erst in der zweiten Jahreshälfte 2022, ausgelöst durch Zinswende, hohe Inflation, Konjunkturertrübung und strengere Vergabestandards für Wohnbaukredite.

Die mit 1.8.2022 wirksame „Kreditinstitute-Immobilienfinanzierungsmaßnahmen-Verordnung“ (KIM-VO) spielte eine wesentliche Rolle beim Rückgang der Hypothekarkreditnachfrage. Aufbauend auf den Empfehlungen des Finanzmarktstabilitätsgremiums wurde mit dieser Richtlinie das Ziel verfolgt, „zunehmende systemische Risiken angesichts von Immobilienpreisboom, Zinswende und fragilem wirtschaftlichen Umfeld“ zu begrenzen (FMA, 2022). Eine Verordnung zur Einschränkung riskanter Hypothekervergabe

Abbildung 19: Zinsniveau und Volumen neuer Wohnbaukredite in Österreich



Anm.: Kreditzinssätze Neugeschäft: Wohnbaukredite an private Haushalte.
 Neu vergebene Einmalkredite für Wohnbauzwecke an private Haushalte.
 Quelle: OeNB, eigene Darstellung.

war allerdings schon in der Phase der Niedrigzinsen und der damit einhergehenden deutlichen Ausweitung der Hypothekarkredite geplant gewesen, um der Überhitzung des Marktes entgegenzuwirken. Beschlossen wurde sie, nach mehrjähriger Abwägung der Sinnhaftigkeit, erst zu einem Zeitpunkt, als der Anstieg des Zinssatzes bereits als automatischer Stabilisator auf die Kreditnachfrage wirkte, und von einer Überhitzung des Marktes keine Rede mehr sein konnte. Daher ist die KIM-VO seit Bestehen stark umstritten. Die Einschränkung risikoreicher Hypothekervergabe, wie sie die KIM-VO nun vorsieht, hätte nach dieser Kritik insbesondere vor 2022 geschehen sollen.

Im Mai 2024 berichtete die Österreichische Nationalbank mit Berufung auf die Ergebnisse einer aktuellen Bankenbefragung, dass der Tiefpunkt bei der Nachfrage nach privaten Wohnbaukrediten durchschritten sei (OeNB, 2024b). Sie ist im ersten Quartal 2024 leicht gestiegen, nachdem sie zuvor eineinhalb Jahre lang stark gefallen war. Hintergrund der sich abzeichnenden Erholung ist vor allem die Aussicht auf ein weiter sinkendes Zinsniveau. Viele Marktteilnehmer werden nun danach trachten, zu den „First Movern“ zu zählen, wenn der Markt wieder anspringt. Der Finanzierungsbereitschaft der Banken kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Es wird als plausibel aufgefasst, dass der freifinanzierte Wohnbau zeitnah wieder anspringt, aber noch einige Zeit nicht die Dynamik von vor der Krise erreichen wird.

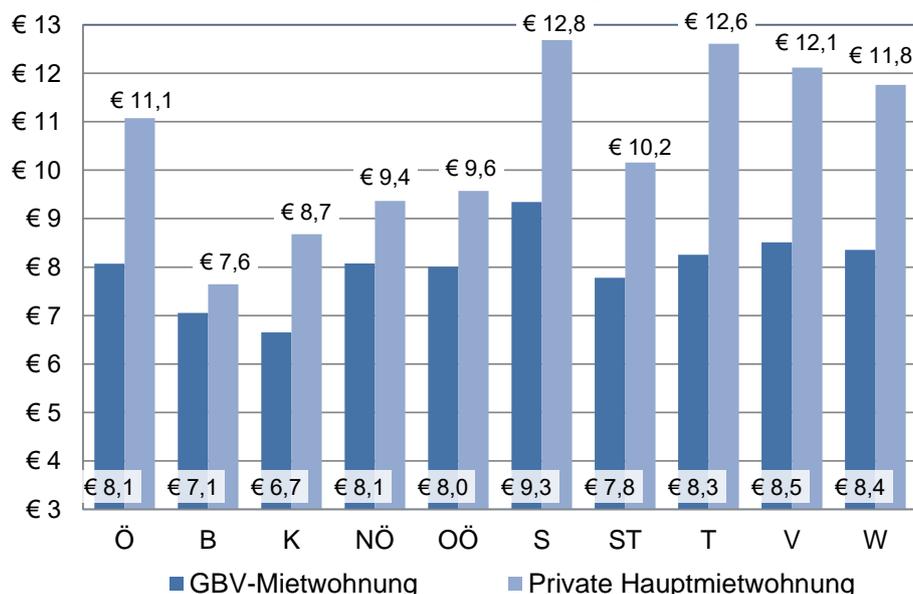
3.5 MIETKOSTEN NACH BESTÄNDEN UND BUNDESLÄNDERN

3.5.1 UNTERSCHIEDE IM WOHNUNGSaufWAND

Der im Mikrozensus erhobene Wohnungsaufwand gibt die Bruttokaltmieten (inkl. Betriebskosten und USt., aber ohne Energiekosten) über den gesamten Mietwohnungsbestand in Österreich wieder. Im Durchschnitt über alle Segmente und Bundesländer lagen die Mieten 2023 bereits bei 9,4 €/m². Aufschlussreich ist die Differenzierung zwischen gemeinnützigen und privaten Hauptmietwohnungen (Abbildung 20).

Im österreichischen Durchschnitt liegen die Wohnkosten in GBV-Mietwohnungen bei 8,1 €/m² und damit um ein Viertel niedriger als in privaten Mietwohnungen (11,1 €/m², „brutto kalt“). Die Kosten in

Abbildung 20: Wohnungsaufwand GBV/Private 2023 (€/m²)

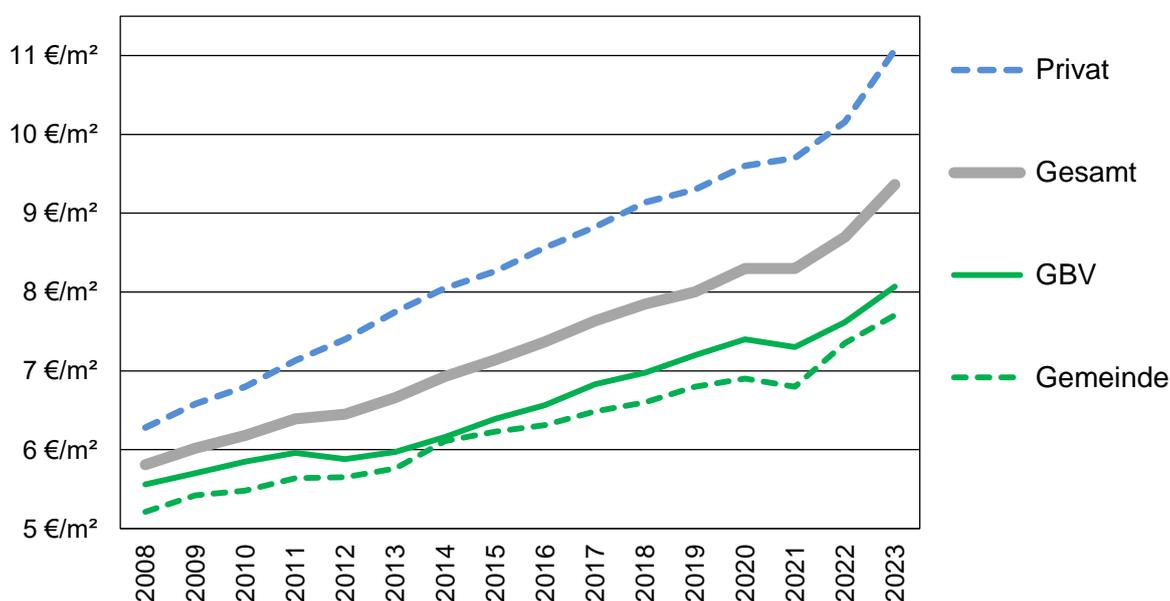


Anm.: Brutto kalt = inkl. Betriebskosten und Umsatzsteuer, aber ohne Energie.
 Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus 2023, IIBW.

gemeinnützigen Bestandswohnungen liegen in den meisten Bundesländern nahe am Österreich-Durchschnitt, 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, Vorarlberg und Wien mit 12 €/m² oder mehr. Große gemeinnützige Wohnungsbestände tragen zur Kostendämpfung auch bei privaten Mietwohnungen bei (s. Kap. 4.4.2). 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.

Die Wohnkosten haben sich in den letzten 15 Jahren sehr dynamisch entwickelt (Abbildung 21). Besonders hoch waren die Steigerungsraten bei privaten Hauptmieten, hier v.a. wegen der Marktdynamik, der Wiedervermietungen mit höheren Einstiegsmieten, sowie dem höheren Anteil an teuren, befristeten Mietverhältnissen. Gemeindewohnungen (hier fällt vor allem Wien ins Gewicht), obwohl immer noch die günstigsten am Markt, sind ebenfalls deutlich teurer geworden, insbesondere wegen des fortschreitenden Umstiegs bei Neuvermietungen in Wien auf Richtwert-Mieten (ohne Lagezuschlag). Wesentlich geringer fiel hingegen die Steigerung im GBV-Sektor aus. Es ist die Entwicklung der Nettomieten, nicht der Betriebskosten, die die hohen Steigerungen ausmachen (Rosifka & Tockner, 2020).

Abbildung 21: Wohnungsaufwand nach Mietsektoren seit 2008 (€/m²)



Anm.: Brutto kalt = inkl. Betriebskosten und Umsatzsteuer, aber ohne Energie.
 Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus, IIBW.

3.5.2 MIETPREISDECKEL

Im Dezember 2023 wurde das „3. MILG“ („3. Mietrechtliches Inflationslinderungsgesetz“) beschlossen, das den Anstieg der Mieten dämpfen soll. Der so genannte „Mietpreisdeckel“ begrenzt Erhöhungen von Kategoriemieten, Richtwertmieten und von bestimmten Entgeltbestandteilen von gemeinnützigen Mietwohnungen. Keine Auswirkungen hat der Mietpreisdeckel hingegen auf angemessene und freie Mieten.

Bei den Kategoriemieten werden Wertanpassungen zukünftig ausschließlich am 1. April eines Jahres durchgeführt, wobei diese im Jahr 2024 entfällt. Für die Jahre 2025 und 2026 ist die Erhöhung mit 5% gekappt. Die Richtwertmieten sollen künftig jährlich valorisiert werden, erstmals wieder am 1.4.2025. Für diese Valorisierung soll ausschließlich die Veränderung des VPI-Jahresdurchschnittswerts aus 2024 gegenüber 2023 maßgebend sein. Wie bei den Kategoriemietzins-Wohnungen liegt für die Valorisierung in den Jahren 2025 und 2026 die Deckelung bei 5% p.a. Bei gemeinnützigen Wohnungen wird die Erhöhung bestimmter Mietzinsbestandteile ebenso mit 5% gedeckelt. Dies gilt für die Grundmiete, das Wiedervermietungsentgelt (bei alten, ausfinanzierten Gebäuden) und den Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag. Zwischen 2024 und 2026 können sich diese Beträge gegenüber dem letzten Änderungszeitpunkt (1.4.2022) um nicht mehr als 5% p.a. erhöhen. Ab 2027 soll die Anpassung dieser Mieten, basierend auf der durchschnittlichen Inflation der letzten drei Jahre, berechnet werden. Der Teil, der 5% übersteigt, soll hier nur zur Hälfte berücksichtigt werden.

Die Eckpunkte des Mietpreisdeckels sind in Tabelle 22 inklusive eines geschätzten Mengengerüsts zusammengefasst. Deutlich wird, dass bei 11% aller Hauptwohnsitze, nämlich bei freien und angemessenen Mietverhältnissen nach MRG, die ohnehin schon die teuersten am Markt sind, keine preisdämpfende Wirkung vorgesehen ist. Das wird die Spaltung des österreichischen Mietenmarkts weiter vorantreiben.

Tabelle 22: Mietsektoren in Österreich, Anpassungen seit Mietpreisdeckel 2023

SEKTOR	BESTAND IN 1.000, ANTEIL AN HWS	INFLATIONSSICHERUNG BESTEHENDER VERTRÄGE	ANPASSUNG SEIT MIETPREIS-BREMSE	ANPASSUNG 2024	ANPASSUNG 2025/26	ANPASSUNG AB 2027
Privat/Gewerblich	760 (19%)					
Richtwert	265 (7%)	Ja, nach MRG	Jährlich	Nein	Max. 5%	Durchschnitt 3 Jahre bis 5%, darüber hinaus nur die Hälfte
Kategorie	46 (1%)	Ja, nach MRG	Jährlich	Nein	Max. 5%	Durchschnitt 3 Jahre bis 5%, darüber hinaus nur die Hälfte
Frei/angemessen	449 (11%)	Ja, VPI indiziert	Unbeschränkt	Ja	Unbeschränkt	Unbeschränkt
GBV ⁽¹⁾	682 (17%)	Ja, nur Teile (v.a. EVB, Grundmiete)	Jährlich	Ja	Max. 5%	Durchschnitt 3 Jahre bis 5%, darüber hinaus nur die Hälfte (nur Teile)
Kommunal ⁽²⁾	276 (7%)	Meist wie Richtwert	Jährlich	Nein	Max. 5%	Durchschnitt 3 Jahre bis 5%, darüber hinaus nur die Hälfte

Anm.: (1) Schätzung GBV-Segment: Ca. die Hälfte ist in Grundmiete, die andere Hälfte kostendeckende Entgelte mit laufenden (Förder-)Annuitäten.

(2) Davon ca. 200.000 Wiener Gemeinde, davon 122.000 Richtwert, 73.000 Kategorie, Rest andere BL0 Fehlender Anteil der Hauptwohnsitze: Haus- und Wohnungseigentum, sonstige Rechtsverhältnisse.

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Kössl, 2023; 3. MILG, 2023.

4 WOHNUNGSPOLITISCHE ZIELE

4.1 ÜBERBLICK: WARUM ZIELDEFINITION?

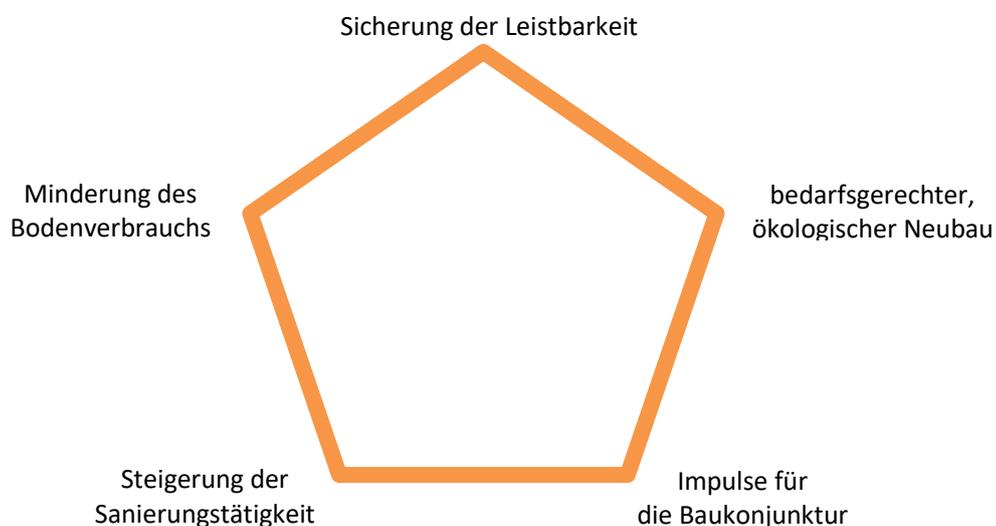
Obwohl die Wohnbauförderung in Österreich eine historisch und wirtschaftlich enorme Rolle spielt und im internationalen Vergleich aufgrund ihrer hohen Kontinuität und Ausrichtung auf das Wohnungsangebot einzigartig ist, entbehren die Wohnbauförderungsgesetze der meisten Bundesländern einer klaren und überprüfbaren Zieldefinition. Auch die Wohnbauprogramme, zu deren regelmäßigen Erstellung sich die Bundesländer im Zuge der Finanzausgleichsverhandlungen 2017 gemeinsam verpflichtet haben, erreichen nicht die erwartete Qualität und lassen keine Kontrolle einer Zielerreichung zu (s. Kap. 4.4.1).

Politik sollte sich aber an konkreten und messbaren Zielen orientieren, damit geplante Maßnahmen besser dahingegen überprüft werden können, ob sie zu den übergeordneten Zielen beitragen. Dadurch kann auch sichtbar gemacht werden, in welchen Bereichen Zielkonflikte bestehen, oder aber mehrere Ziele mit spezifischen Maßnahmen synergetisch verfolgt werden können.

In Abbildung 23 sind fünf der im Rahmen dieser Studie identifizierten und im Detail behandelten Ziele der aktuellen Wohnungspolitik dargestellt. Alle Themen haben starke Überlappungen mit Wirtschafts- und Sozialpolitik und klimapolitischen Bemühungen. Alle fünf Herausforderungen bieten sowohl gemeinsame Vorgehensweisen wie auch Widersprüche zu anderen Herausforderungen. Beispielsweise könnten die Impulse für die Baukonjunktur maximiert werden, wenn viel Geld in die Neubauförderung gepumpt würde. Dem sind aber durch den Anspruch auf ökologischen und klimafitten Neubau Grenzen gesetzt: Die Impulse müssen so ausgerichtet sein, dass sich der Grundflächenverbrauch und die Ressourcenverwendung in einem ökologischen Ausmaß bewegen.

Mit der Abbildung soll verdeutlicht werden, dass die Erarbeitung wohnungspolitischer Maßnahmen immer mit diesen Zielkonflikten konfrontiert ist. Im Rahmen der vorliegenden Studie werden Maßnahmen diskutiert, die möglichst weitreichende Synergien zwischen den fünf Hauptzielen generieren und untereinander ausgeglichen sind.

Abbildung 23: Fünf wichtige Herausforderungen der aktuellen Wohnungspolitik



Quellen: Eigene Darstellung

4.2 SICHERUNG DER LEISTBARKEIT

Die Herausforderung der Leistbarkeit des Wohnens ist auch in Österreich spätestens seit der andauernden Wohnkostenrallye (s. Kap. 3) in aller Munde. Im Zuge dessen setzen sich Bundesregierung, Bundesländer und zentrale Städte in Österreich intensiv mit Lösungen zur Erhöhung der Leistbarkeit von Wohnungen auseinander und finden dabei durchaus unterschiedliche Ansatzmöglichkeiten.

4.2.1 EINFLUSSGRÖßEN

Wann ist eine Wohnung „leistbar“? Mit dieser Frage beschäftigt sich die wissenschaftliche Literatur und Statistik seit Jahrzehnten (siehe Überblicke in Meen, 2018; Amann & Mundt, 2019). Eine detailreiche Studie über Zugänge und methodische Vorgehensweise für Österreich hat Andrea Kunnert (2016) vorgelegt. Das Thema ist komplex, da es versucht, unterschiedliche Bereiche (Wohnen, Entwicklung und Verteilung von Einkommen, Nachhaltigkeit etc.), Rechtsformen (Eigentum, private Miete, soziale Miete) und Gebäudesegmente (Bestand, Neubau) unter einen Hut zu bringen und überdies den Ansprüchen an internationale Vergleichbarkeit und Monitoring (Leistbarkeitsindikatoren im Zeitverlauf) gerecht zu werden. Bei der Leistbarkeit von Wohnen spielen vor allem folgende drei Elemente eine Rolle:

a) Größe und Qualität der Wohnung

Neben dem Wohnflächenkonsum pro Person wirken sich insbesondere wachsende Ansprüche an Ausstattung und vermehrt auch Ökologie und Nachhaltigkeit auf die Qualität einer Standardwohnung aus. Dieser „Standard“, also was eine Wohnung bieten sollte, hat sich in den letzten Jahrzehnten massiv erhöht (Statistik Austria, 2024a). Mittlerweile zählen bereits 94% aller Hauptwohnsitzwohnungen zur Ausstattungskategorie A (also Badegelegenheit, WC und Zentralheizung). Auch der Wohnflächenkonsum pro Person hat in 20 Jahren von 41m² auf 47m² zugenommen, das ist ein Plus von 14%. Mit der zunehmenden Urbanisierung kann auch davon ausgegangen werden, dass die durchschnittliche Lage einer Wohnung, insbesondere in Hinsicht auf die Anbindung an die verkehrstechnische, soziale und kulturelle Infrastruktur, tendenziell besser geworden ist. Diese Aspekte sind bei einem Vergleich der Leistbarkeit von Wohnungen zwischen heute und der Vergangenheit zu berücksichtigen.

b) Quadratmeterkosten einer Wohnung

Hier spießt es sich vor allem bei der Vergleichbarkeit zwischen Mietwohnungen und Wohnformen im Eigentum. Bei Mietwohnungen werden in der Regel die Bruttomieten (ohne Energie) betrachtet, d.h. die laufenden monatlichen Kosten für Nettomiete, Betriebskosten und Steuern. Beim Eigentum handelt es sich neben einem Konsumgut aber auch um ein Investitionsgut. Daher ist die Einordnung der monatlichen Kreditraten uneindeutig. Man hilft sich bei EU-SILC-basierten Berechnungen damit, dass nur die monatlichen Zinszahlungen für Darlehen als Wohnkosten gewertet werden, nicht aber Darlehensrückzahlungen, die als Investition gelten (Statistik Austria, 2024a, S. 72, s. weiter unten). Das liefert aber nur einen Teil des Bildes, da Haushalte mit Hypothekarzahlungen de facto monatlich durch beides belastet sind und Rückstände oder Zahlungsunfähigkeit bei den monatlichen Kreditraten zu ebenso tiefgreifenden sozialpolitischen Auswirkungen führen können wie bei Mietwohnungen und daher natürlich auch den Bereich von Leistbarkeit berühren. Eine zunehmend wichtige Frage ist die Mitberücksichtigung von Energiekosten bei der Analyse von Wohnkosten, wie die Energiekrise ab 2022 deutlich vor Augen geführt hat. Es spricht einiges dafür, den Wohnkostenbegriff in diese Richtung zu erweitern, denn ohne Strom und Heizkosten kann ein Haushalt de facto nicht wohnen.

c) Verfügbares Einkommen der Haushalte

Diese Komponente wird bei der Analyse der Leistbarkeit oft vernachlässigt. Alle politischen Interventionen, um das Angebot an günstigen Wohnungen zu erhöhen und jährliche Mietanpassungen zu dämpfen, können nur beschränkt Erfolg haben, wenn sich die verfügbaren Einkommen der Haushalte im Zeitverlauf nicht positiv entwickeln. Dann versucht die Wohnungspolitik Lösungen auf Probleme zu liefern, die anderen Politikbereichen zuzurechnen sind, nämlich der Bekämpfung von sinkenden Realeinkommen und Lohnquoten, der Ungleichverteilung von Einkommen und der Zunahme von Niedrigsteinkommensbeziehern durch steigende Arbeitslosigkeit und eine Zunahme von Sozial- und BMS-Beziehern (Amann & Mundt, 2019). Um diese Lücke zwischen Wohnkosten und niedrigen Einkommen zu schließen, werden in vielen Ländern zunehmend bedarfsgeprüfte und einkommensabhängige Wohnbeihilfen eingesetzt. Sie haben allerdings die Tendenz zu einer starken Ausgabendynamik und sind kaum geeignet, ein ausreichendes Angebot an leistbaren Wohnungen zu generieren oder generelle Einkommensproblematiken zu beheben (Wieser & Mundt, 2014; Grislain-Létrémy & Trevien, 2022). Aus gutem Grund hat man in Österreich bisher darauf verzichtet, die Wohnbauförderung von der Angebots- zur Nachfrageseite zu verschieben. Allerdings ist man gewissermaßen über das Ziel hinausgeschossen, denn de facto sind die Ausgaben der Bundesländer für Wohnbeihilfen seit 2010 rückläufig (s. unten). Auch die Zahl der Wohnbeihilfe beziehenden Haushalte geht seit Jahren stark zurück. Daran hat weder die Covid-Pandemie noch die aktuell hohe Inflation etwas geändert. Einzelne Bundesländer haben seit 2022 ihre Systeme zumindest an die Inflation angepasst. Daraus ergibt sich die adverse Situation, dass einkommensunterstützende Förderungen trotz stark steigender Wohnkosten (insbesondere im privaten Mietensektor) an Bedeutung verlieren. Eine Einordnung von wohnungspolitischen Subjektförderungen in Niederösterreich und der Steiermark s. Kap. 4.2.7

4.2.2 DAS ÖSTERREICHISCHE WOHNUNGSPOLITISCHE SYSTEM

Entwickelte Staaten haben unterschiedliche Möglichkeiten gefunden, eine ausreichende Wohnversorgung der Bevölkerung mit „leistbaren“ Wohnungen sicherzustellen. Die den Eigenheimbesitz betonenden Staaten wie Australien, Kanada und die USA haben eine auf das Private konzentrierte Gesellschaftsstruktur. Ein kleiner Sozialmietensektor wird durch den Staat kontrolliert, finanziert und bleibt eingeschränkten Zielgruppen mit niedrigen Einkommen sowie Risikogruppen vorbehalten. Er hat die Funktion eines Sicherheitsnetzes, führt aber auch zu einer Stigmatisierung der begünstigten Haushalte. Der private Mietensektor ist durch ein hohes Preisniveau und unsichere Vertragsverhältnisse gekennzeichnet. Diese Struktur ist neben den englischsprachigen Ländern auch für südeuropäische Länder und auch Mittel-Ost- und Südost-Europa typisch. Während der Sektor mit gedeckelten Sozialmieten in diesen Ländern klein ist, konzentrieren sich wohnungspolitische Maßnahmen auf die Stützung des Eigentums (oft über steuerliche Förderung von Hypotheken) und auf einkommensabhängige Wohnbeihilfen (Housing Europe, 2023; Krapp u.a., 2022).

Die zweite Gruppe von Staaten – zu der u.a. Schweden, die Niederlande, Dänemark und Österreich gehören – hat eine historisch bedingte Tendenz zu mehr Kollektivismus in der Wohnungspolitik: Es existiert ein großer sozial gebundener Wohnungsbestand mit Kostenmieten, der durch seine Konkurrenz auch den privaten Mietensektor in einem durchlässigen Mietwohnungsmarkt beeinflusst. In einem solchen System ist das Mietenniveau am privaten Markt durch den Wettbewerb zum geförderten Mietenmarkt geprägt (Klien & Streicher, 2021; Klien u.a., 2023). Die großen Sozialwohnungsbestände in dieser Gruppe von Ländern wurden überwiegend durch objektbezogene Förderungen aufgebaut. Seit der Globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 haben manche europäischen Staaten mit eher unbedeutenden Sozialmietsektoren diesem Wohnungssegment wieder verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet und entsprechende angebotsseitige Förderungen etabliert (Darlehen, verlorene Zuschüsse, Bauland; Wieser &

Mundt, 2014; Krapp u.a., 2022; OECD, 2023b). Die universellen Systeme bauen auf einem Modell des Sozialwohnungsangebots auf, das soziale Fürsorge als universelles Recht etabliert hat und versucht, für die Gesamtbevölkerung ein leistbares Wohnungsangebot guter Qualität zu schaffen. Darüber hinaus ist es ein Ziel, die soziale Durchmischung innerhalb des sozialen Mietensektors sicherzustellen und dadurch Ghettoisierung und soziale Segregation zu verhindern. Die Belegung erfolgt meist mit relativ hohen Einkommensgrenzen und orientiert sich aufgrund der Eigenmittelbeteiligung der Wohnungswerber am Mittelstand. Österreich ist eindeutig diesem System zuzuordnen (Mundt, 2018; Smet u.a., 2020; Angel, 2021; OECD, 2021b; Krapp u.a., 2022; Angel & Mundt, 2024). Es definiert das ausreichende Wohnungsangebot als öffentliche Verantwortung und setzt auf öffentliche oder subventionierte gemeinnützige Wohnungsunternehmen. Gleichzeitig wird darin die deutliche „Mittelstandsorientierung“ der österreichischen Wohnungspolitik ersichtlich.

Die erfolgreiche Wohnungspolitik in Österreich und insbesondere in Wien wird in dieser Hinsicht zunehmend als Inspiration und Vorbild gesehen (Lawson u.a., 2010; Marquardt & Glaser, 2020; OECD, 2021a, 2023b; UNECE, 2021; Housing Europe, 2023; NYT, 2023; IIBW & NHP, 2023).

4.2.3 MESSUNG DER LEISTBARKEIT

Aufgrund der drei besprochenen wichtigsten Einflussgrößen auf die Leistbarkeit von Wohnen ist ihre Messung schwierig. Vereinfacht ist zwischen zwei Zugängen zu unterscheiden (im Detail: Kutty, 2005; Kunnert, 2016). Beim Residualeinkommens-Ansatz geht man der Frage nach: „Was bleibt dem Haushalt nach den Wohnkosten übrig und reicht das zum Leben?“ Natürlich kann diese Frage nur durch ein politisch festgelegtes, manchmal statistisch basiertes Existenzminimum beantwortet werden. Was sind essenzielle Ausgaben für das tägliche Leben und wie variieren diese nach Haushaltstypen und Regionen? Diese Fragestellung ist vor allem für Sozialhilfe/BMS-Bezieher und Bezieher von sehr geringen Einkommen relevant. In vielen Fällen sind die Wohnkosten so hoch, dass das Residualeinkommen eben nicht für Lebensmittel und Güter des täglichen Bedarfs reicht (Mundt, 2017). Wird die Bevölkerung generell analysiert, verwendet man meist den Ausgabenanteil-Ansatz: „Welchen Anteil des verfügbaren Einkommens zahlt ein Haushalt für Wohnen?“ Auch hier wird meist auf ein „verträgliches“ Maß abgestellt, das in internationalen Vergleichen früher öfters bei 25%, nun aber eher bei 40% liegt (siehe unten). Eine gleich hohe Wohnkostenbelastung kann bei Beziehern von niedrigen und mittleren Einkommen über ein erträgliches Ausmaß hinausgehen, bei Gutverdienern aber nicht. Die Problematik mangelnder Leistbarkeit ist auf spezifische Haushaltstypen und Mietformen fokussiert, v.a. Alleinerziehende oder Bezieher:innen von Ausgleichszulagen (Heuberger & Zucha, 2015; Mundt & Amann, 2015; Mundt, 2017; Moussa-Lipp & Verlic, 2023).

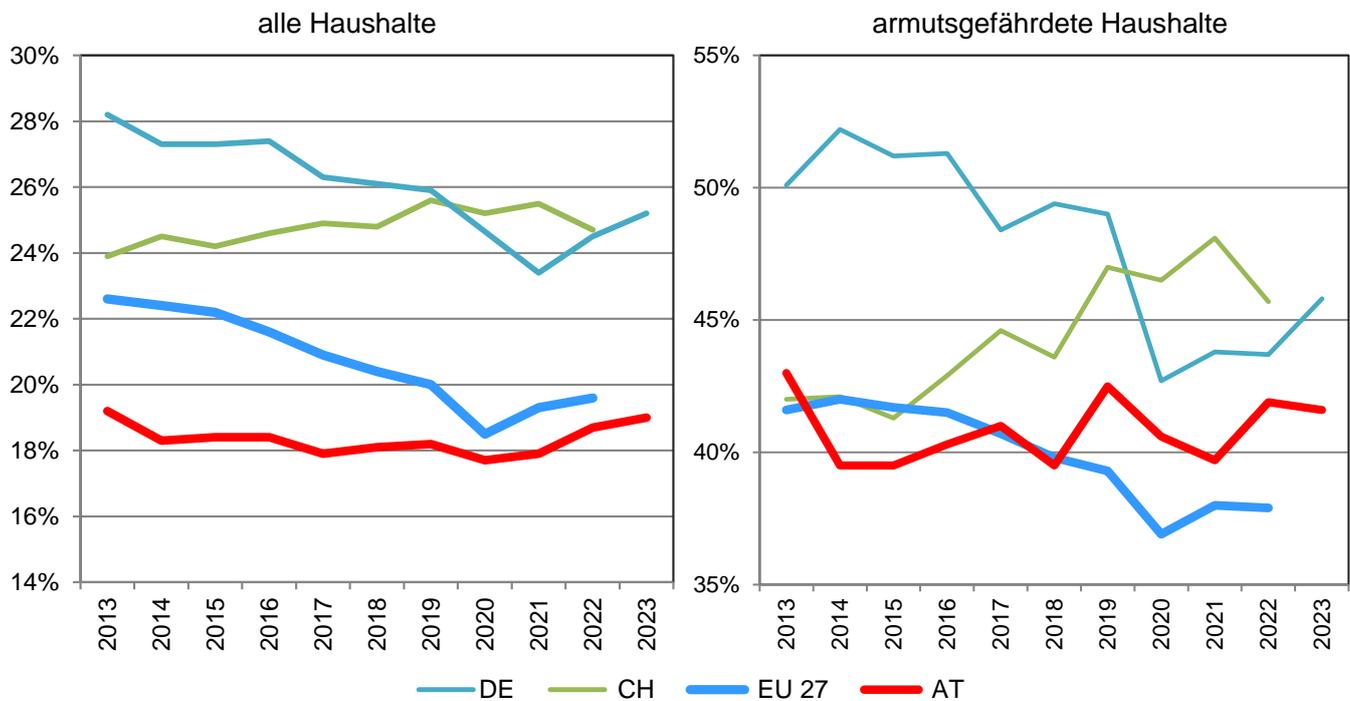
4.2.4 WOHNKOSTENBELASTUNG IM EU-VERGLEICH

Für die Analyse der Wohnkostenbelastung der Haushalte stehen die Haushaltsbefragungen von EU-SILC zur Verfügung. Die Wohnkosten beinhalten nach dieser Quelle Mieten-, Betriebs- und Energiekosten, bei Eigentum allerdings nur die Zinszahlungen, nicht den Kapitaldienst, der als Ansparung gewertet wird. Die fehlende Berücksichtigung des Kapitaldienstes bei Wohneigentum war ausschlaggebend für die EU-weit rückläufigen Kennzahlen in den Jahren vor 2020, und auch dafür, dass die Wohnkostenbelastung von Eigentum sehr viel niedriger ist als für Mietwohnungen, in Österreich zuletzt 12% vs. 26% (2022; Statistik Austria, 2023a). Sie führt auch dazu, dass Staaten mit einer hohen Eigentumsquote eine tendenziell niedrigere Wohnkostenbelastung als solche mit großen Mietwohnungssektoren (wie Österreich) aufweisen.

Zur Beurteilung der diesbezüglichen Performance Österreichs eignet sich der Vergleich mit Staaten mit ebenfalls großen Mietwohnungsbeständen wie die Schweiz und Deutschland (Abbildung 24). Mit konstant ca. 18% Wohnkostenbelastung und einem Anstieg auf zuletzt 19% liegt Österreich unter dem EU-Durchschnitt von 20% und deutlich unter den Werten in den beiden Nachbarländern (je ca. 25%). Angesichts der 2023 inflationsbedingt stark gestiegenen Mieten und zinsgetrieben stark gestiegenen Kosten für Eigentum ist für 2023/24 trotz angepasster Kaufkraft mit einer weiteren Erhöhung zu rechnen.

Im europäischen Vergleich ist die Wohnkostenbelastung der österreichischen Haushalte also durchaus moderat. Es bedarf allerdings einer Differenzierung. Betrachtet man armutsgefährdete Haushalte (60% des Medianeinkommens und weniger, ca. ein Sechstel der Bevölkerung), liegt die Wohnkostenbelastung mit 42% deutlich über dem EU-Durchschnitt von 38% (2022), aber immer noch unter den Werten der Schweiz und Deutschlands. Diese Daten sind Ausdruck für die ausgeprägte Mittelstandsorientierung des wohnungspolitischen Modells Österreichs.

Abbildung 24: Wohnkostenbelastung der Haushalte im EU-Vergleich (% des verfügbaren Einkommens)



Quelle: Eurostat, EU-SILC; IIBW.

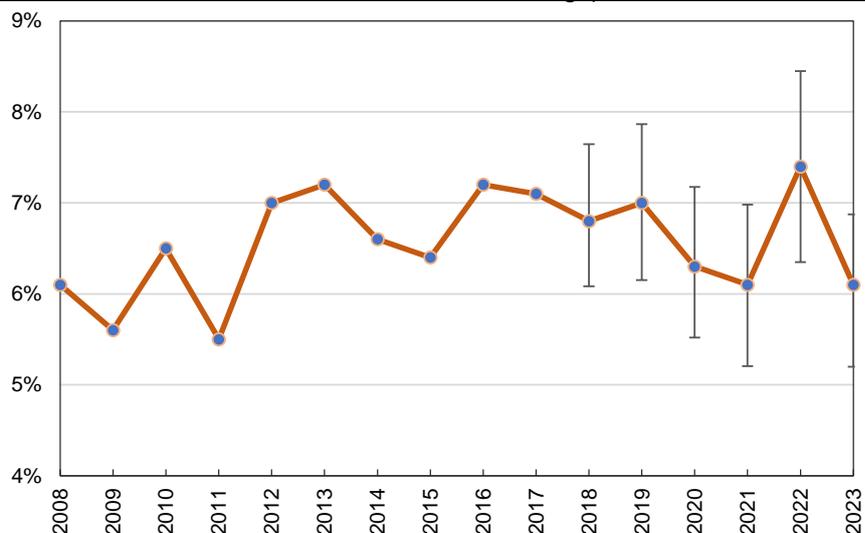
4.2.5 INDIKATOR WOHNKOSTENÜBERBELASTUNG

Die Europa-2020-Strategie der EU beinhaltet mehrere sozialpolitische Ziele mit Bezug zum Wohnen. Zu deren Überprüfung berechnet die Statistik Austria Indikatoren zur sozialen Eingliederung auf Basis von EU-SILC (BMASGK, 2019; Lamei u.a., 2023). Im Zuge dessen wurde ein Schwellenwert definiert, ab dem der Anteil der Wohnkosten am Haushaltseinkommen als „übermäßig“ erachtet wird. Dieser Schwellenwert wurde im Konzept der hohen Wohnkostenbelastung (housing cost overburden rate) bei 40% Wohnkosten am Haushaltseinkommen unter Berücksichtigung etwaiger Wohnbeihilfen festgesetzt (Unterschiede zu anderen Indikatoren, s. Heuberger & Zucha, 2015). Wohnkosten sind dabei definiert als alle Ausgaben für Miete, Betriebskosten, Heizung, Energie und Instandhaltung (abzüglich allfälliger Wohn- oder Mietbeihilfen) sowie Zinszahlungen für Kredite zur Schaffung oder Sanierung von Wohnraum.

Im zeitlichen Verlauf von 2008 bis 2023 hat sich dieser Indikator „Wohnkostenüberbelastung“ nur wenig verändert und schwankt zwischen 5,5% und knapp über 7%. Lediglich das Jahr 2022 war ein Ausreißer mit 7,4% überbelasteter Personen. Dies dürfte auf die Energie- und Wirtschaftskrise dieses Jahres zurückzuführen sein. Mittlerweile ist die Wohnkostenüberbelastung wieder auf 6,1% zurückgegangen.

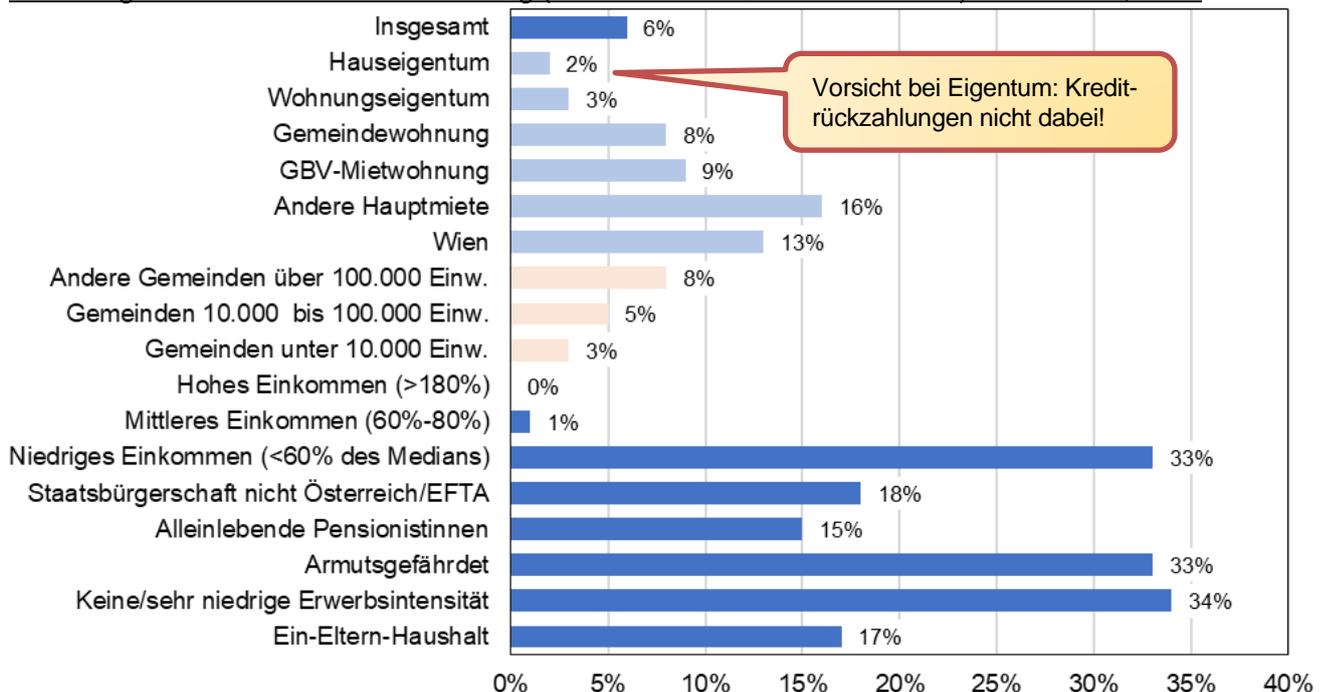
Als Leistbarkeitsindikator von Wohnen im Zeitverlauf eignet sich die „Wohnkostenüberbelastung“ für die Gesamtbevölkerung wegen der hohen Schwankungsbreiten nur eingeschränkt. Aussagekräftiger ist hingegen ein Blick auf die Personen, die mit Wohnkostenüberbelastung zu kämpfen haben. Sie konzentrieren sich auf spezielle Wohnungssegmente und Haushaltstypen. Personen in privaten und kom-

Abbildung 25: Anteil Personen mit Wohnkostenüberbelastung (> 40% der Haushaltseinkommen)



Quelle: EU-SILC nach Statistik Austria, 2023d; Sonderauswertung zu Konfidenzintervallen 2018 bis 2023

Abbildung 26: Wohnkostenüberbelastung (> 40% der Haushaltseinkommen) differenziert, 2023



Quelle: EU-SILC 2023 nach Statistik Austria, 2023b, Personenebene

merziellen Mietwohnungen weisen zu 16% eine Wohnkostenüberbelastung auf. In Gemeindewohnungen (8%) und GBV-Mietwohnungen (9%) liegt der Anteil nur etwa halb so hoch. Im Eigentum ist (auch aufgrund der verkürzten Wohnkostendefinition, s. oben) die Wohnkostenüberbelastung kein Thema (Darlehensrückzahlungen werden ja nicht berücksichtigt). In Wien liegt die Wohnkostenüberbelastung v.a. aufgrund des hohen Mietanteils weit überdurchschnittlich bei 13%. Je kleiner die Gemeinden, desto niedriger der Wert.

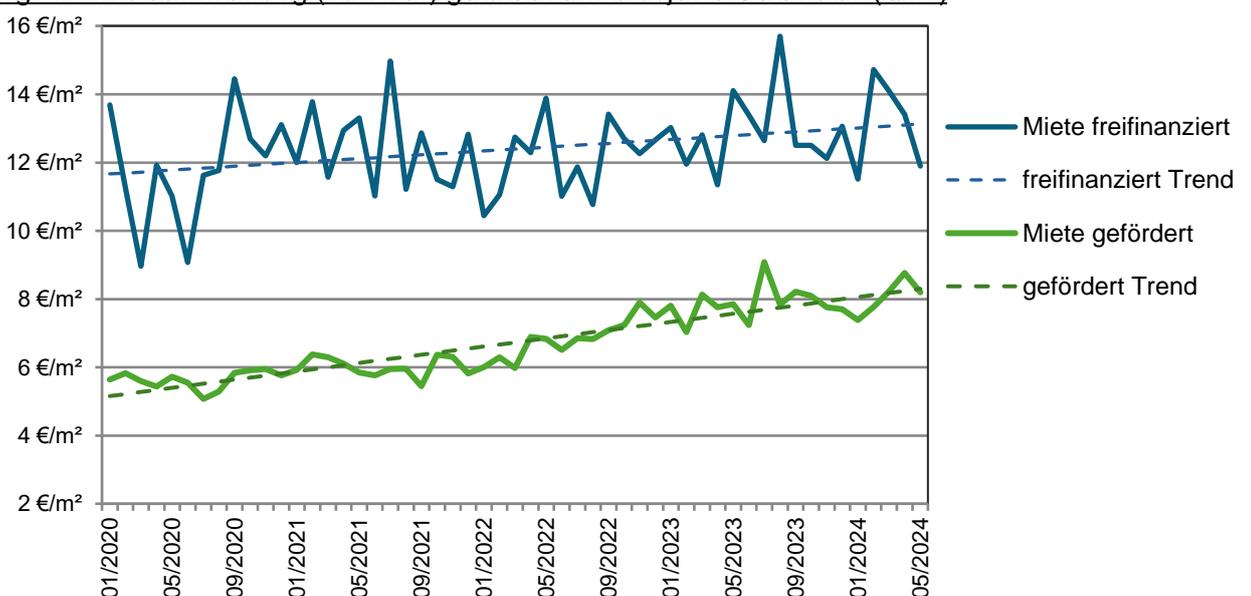
Die Wohnkostenüberbelastung ist nur bei Personen mit niedrigen Einkommen ein Thema, hier aber ein schwerwiegendes Problem: 33% der armutsgefährdeten Personen weisen eine Wohnkostenüberbelastung auf. Deutlich über dem Durchschnitt liegen auch Personen in Haushalten mit folgenden Eigenschaften: Staatsbürgerschaft nicht Österreich/EU/EFTA (18%), alleinlebende Pensionist:innen (15%), Ein-Eltern-Haushalte (17%), keine oder sehr geringe Erwerbsintensität (z.B. Langzeitarbeitslose) (34%).

4.2.6 INDIKATOR FÜR NEUBAUWOHNUNGEN

Bei den bisher beschriebenen Indikatoren zur Messung der Leistbarkeit wird der gesamte österreichische Bestand betrachtet und auf Stichprobenerhebungen zurückgegriffen. Im Mittelpunkt steht das Verhältnis zwischen Wohnkosten und Einkommen. Allerdings spitzt sich das Problem der fehlenden Leistbarkeit momentan vor allem im Neubau zu. Die auf den Markt kommenden Mietwohnungen sind wesentlich teurer als Wohnungen, die sich schon länger am Markt befinden und langfristig vermietet sind.

Die Inputfaktoren haben sich stark verteuert (s. Kap. 3). Langfristig zeigen die Grundkosten die stärkste Dynamik. Seit Covid und Energiekrise haben sich aber auch die Baukosten und Finanzierungskosten massiv erhöht. Der aktuelle Einbruch der Bauproduktion wird darüber hinaus dazu führen, dass der Wettbewerb um Wohnungen und dadurch der Druck auf Marktmieten steigt. Diese Faktoren führen aktuell dazu, dass selbst im geförderten, gemeinnützigen, durch Kostenmieten gekennzeichneten, Segment, die Neubaumieten massiv verteuert haben.

Abbildung 27: Preisentwicklung (nominell) geförderte Mietobjekte Österreich (€/m²)



Quelle: Exploreal GmbH, Sonderauswertung Juli 2024
 Anm.: Mietprojekte mit mind. fünf Wohneinheiten, Neuerrichtungen und Sanierungen, die im entsprechenden Monat online gegangen sind. Nettomieten ohne USt. und Betriebskosten. N = 55.737

Das Marktbeobachtungsunternehmen Exploreal hat freundlicherweise Daten für die vorliegende Studie zur Verfügung gestellt. Sie erlauben eine Analyse der Preisentwicklung von neuerrichteten geförderten und freifinanzierten Wohnungen. Abbildung 27 gibt die Entwicklung der Nettomieten dieser Erstbezugswohnungen im Österreich-Durchschnitt wieder. Geförderte Neubauwohnungen haben sich in den etwa viereinhalb Jahren zwischen Jänner 2020 und Mai 2024 um nicht weniger als 61% von 5,2 €/m² auf 8,30 €/m² (Trend, netto) verteuert. Unter Herausrechnung der in diesen Jahren sehr hohen Inflation ist das ein realer Anstieg von immer noch 22%. Freifinanzierte Mietwohnungen verteuerten sich im selben Zeitraum von 11,7 €/m² um nur 13% auf 13,1 €/m². Das ist ein Anstieg unter der Inflationsrate.

Geförderte Erstbezugswohnungen kosteten Anfang 2020 um 56% weniger als freifinanzierte Neubaumietwohnungen, zuletzt waren es nur noch um 37% weniger.

Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältig. Der moderate Anstieg der freifinanzierten Mietwohnungen ist durch das schon zuvor sehr hohe Niveau und die zuletzt starke Angebotsausweitung zu erklären. Die Kostenmieten der geförderten Mietobjekte wurden durch die in Kapitel 3 behandelten Kostenkomponenten massiv in die Höhe getrieben und das Fördervolumen reichte nicht aus, um diese Anstiege auszugleichen.

Es wird die Ansicht vertreten, dass die Mietentwicklung geförderter Neubauwohnungen ein geeigneter Indikator dafür ist, die „Leisbarkeit“ von Wohnungen im Zeitverlauf einzuschätzen, ohne dass er durch mögliche Einkommensveränderungen überdeckt ist. Auch bei einer stabilen Einkommensentwicklung weisen sich übermäßig verteuerte Angebotsmieten auf ein wachsendes Problem hin, dass Förderungen und Bodenbereitstellung nicht ausreichen, um ein ausreichend günstiges Marktsegment zu schaffen. Alle Bundesländer sollten die Angebotsmieten geförderter Neubauwohnungen flächendeckend dokumentieren. Wohnbauförderungen könnten so ausgerichtet sein, dass sie eine zu erreichende Maximalmiete bei Fertigstellung vorgeben, die durch Wettbewerb zwischen Bauträgern und entsprechend ausgerichtete Förderungen und Bodenbereitstellung erreichbar ist. Erfolgreiche Beispiele finden sich in den Bauträgerwettbewerben in Wien, auf Bauland, das vom Wohnfonds zur Verfügung gestellt wird.

4.2.7 WOHNBEIHILFEN

Neben der in Österreich so wichtigen objektseitigen Wohnbauförderung existieren in allen Bundesländern unterschiedliche Formen der Subjektförderung zur Stützung von Wohnkosten. Diese Subjektförderungen knüpfen direkt bei den Haushalten an und werden einkommensabhängig als Geldleistung zur Unterstützung des laufenden Wohnungsaufwands ausbezahlt. Neben geringen Ausgaben für Eigenmitteldarlehen geht es hier vor allem um die Wohnbeihilfen. Diesen Wohnbeihilfen wurde auch die in der Steiermark praktizierte „Wohnunterstützung“ hinzugerechnet, obwohl sie nicht mehr dem Wohnbau-, sondern dem Sozialressort zugeordnet ist. Sie ersetzt seit 2018 die Wohnbeihilfe (Land Steiermark, 2023).

Schon seit fünfzehn Jahren entwickeln sich die Ausgaben der Wohnbeihilfe rückläufig, nachdem sie zuvor stärker als alle anderen Komponenten der Wohnbauförderung angestiegen waren. Seit einem Höchstwert 2009 von österreichweit € 418 Mio. sind sie nominell um mehr als ein Drittel gesunken. 2022 wurden österreichweit nur noch € 271 Mio. an Wohnbeihilfen ausbezahlt. So wenig wurde zuletzt 2005 ausgegeben!

So wie die Ausgaben für Wohnbeihilfen ist auch die Anzahl der Wohnbeihilfe beziehenden Haushalte rückläufig. Sie überstieg Anfang der 2010er Jahre noch die Marke von 200.000. 2022 bezogen nur noch

etwa 131.000 Haushalte Wohnbeihilfe (einschl. „Wohnunterstützung“ in der Steiermark). Wohnbeihilfen begünstigen nur noch rund 3,2% der österreichischen Haushalte. Im Vergleich dazu beziehen beispielsweise in Frankreich rund 45% der privat mietenden, bzw. 21% aller Haushalte Wohnbeihilfen (Grislain-Letrémy & Trevien, 2022).

Insbesondere ist es die verzögerte Anpassung der Berechnungsparameter, die dazu führt, dass Höhe und Bezieher:innenkreis der Wohnbeihilfen nicht mehr mit der Teuerung der Wohnkosten und der Einkommensentwicklung im Einklang stehen. Aufgrund der 2022/2023 nun doch erfolgten Anpassung der Berechnungsbestimmungen zugunsten der beziehenden Haushalte in den meisten Bundesländern dürfte 2022 der Tiefpunkt der Ausgaben erreicht worden sein. In den kommenden Jahren werden die Ausgaben für Wohnbeihilfen sowie die Anzahl der beziehenden Haushalte in den meisten Bundesländern wieder steigen.

Ein kompakter Bundesländervergleich der Wohnbeihilfesysteme der Bundesländer zeigt Folgendes:

- Wohnbeihilfen sind in mehreren Bundesländern im geförderten Bereich höher als bei privaten Mieten, da im letzteren Bereich nicht die gesamte Miete angerechnet wird, oder die Wohnbeihilfe gedeckelt ist (S, T, W).
- In den anderen Bundesländern sind die Unterschiede zwischen den Bereichen (objektgefördert, privat mit der „allgemeinen Wohnbeihilfe“) gering (B, K, OÖ, V).
- Mindesteinkommensbedingungen gibt es in unterschiedlicher Form in mehreren Bundesländern (B, OÖ, V, W). Haushalte mit geringerem Einkommen werden dort ganz an die Bedarfsorientierte Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe verwiesen.
- Die maximalen Wohnbeihilfen sind tendenziell – der Streuung tatsächlicher Wohnkosten folgend – im Westen Österreichs höher als im Osten. Am geringsten sind sie in der Steiermark (trotz der 2023 erfolgten Erhöhung) und im Burgenland.
- Wohnbeihilfen sind stark auf Haushalte mit niedrigen Einkommen konzentriert. Das Maximaleinkommen für einen Einpersonenhaushalt lag 2022 zwischen ca. € 1.300 (OÖ, W) und ca. € 1.800 (S, T, V) netto 12mal pro Jahr.

Im Laufe der Jahre 2022 und 2023 wurden die Wohnbeihilfebestimmungen in mehreren Bundesländern zugunsten der Bezieher ausgeweitet, indem etwa Berechnungsparameter oder Zumutbarkeitsbestimmungen angepasst wurden (K, NÖ, OÖ, S, T, V). Diese Änderungen werden in den kommenden Jahren – nach einem mehrjährigen deutlichen Rückgang – zu wieder steigenden Budgetausgaben und Ausweitung auf größere Bevölkerungsteile führen.

Niederösterreich

Niederösterreich hat nach wie vor als einziges Bundesland keine Wohnbeihilfen im privaten Mietbereich, dafür recht hohe im geförderten Bereich, auch im geförderten Eigentum. Die Anpassungen der letzten Jahre haben zu einer deutlichen Zunahme der Ausgaben für Subjektförderungen geführt. Sie lagen 2023 mit € 36 Mio. um rund ein Viertel über dem Niveau des Vorjahres. Die starke Ausweitung war notwendig, um die überproportional gestiegenen Wohnkosten im geförderten Bestand abzufedern.

Trotz Reformen gibt es immer noch drei unterschiedliche Subjektförderungen in Niederösterreich, die beim Gebäudealter und Zeitpunkt der Beantragung ansetzen: Wohnbeihilfe, Wohnzuschuss und Wohnzuschuss NEU. Die drei Systeme haben unterschiedliche Berechnungsmethoden und können durchaus unterschiedlich ausfallen. In Niederösterreich erhalten Drittstaatsangehörige, die nicht asylberechtigt

oder subsidiär schutzberechtigt sind, keine Subjektförderung. Objektförderung, also z.B. der Bezug einer geförderten Mietwohnung, ist für langansässige Drittstaatsangehörige allerdings möglich.

Steiermark

Ein detaillierter Vergleich der Wohnbeihilfe-Systeme der Bundesländer (IIBW, 2024, S. 79ff) zeigt, dass die Wohnunterstützung in der Steiermark aufgrund der Deckelung ein vergleichsweise niedriges Maximalniveau hat. Zwar wurde die maximale Höhe unlängst indexiert, mit € 188 pro Monat für Eine-Person liegt sie aber deutlich unter den Leistungen, die zum Beispiel in Salzburg, Tirol, Vorarlberg und Wien möglich sind, wenn einem Haushalt aufgrund der Einkommenssituation eigentlich gar keine Wohnkosten zumutbar sind. Eine ähnlich niedrige maximale Unterstützung wie die Steiermark hat sonst nur Oberösterreich. Eine Besonderheit ist auch die Pflicht, Vermögen bis auf € 10.000 vor dem Anspruch auf Wohnunterstützung aufzubrauchen. Das gibt es sonst nur in Vorarlberg bei der Wohnbeihilfe, bzw. in den BMS/Sozialhilfe-Systemen der meisten Bundesländer (letztes subsidiäres Sicherungsnetz). Mit 16.700 beziehenden Haushalten im Dezember 2023 (Information Christian Grangl, Referatsleiter, Land Steiermark) liegt der Anteilswert bezogen auf alle Haushalte bei rund 3%, das ist genau im Österreichschnitt. Allerdings hat sich der Kreis der beziehenden Haushalte seit der Umstellung von Wohnbeihilfe auf Wohnunterstützung 2016 fast halbiert. Der Höchststand der Wohnbeihilfe wurde übrigens 2010 mit leicht über 35.000 beziehenden Haushalten erreicht. 2023 wurden mit Gesamtausgaben für Wohnunterstützung von rund € 29 Mio. ein um 5,5% höheres Niveau als 2022 erreicht. Die Indexierung der Leistungshöhe wird zu steigenden Ausgaben 2024 führen.

4.2.8 ABSICHERUNG DES WOHNENS IN SOZIALHILFE/BMS

Die Absicherung von Wohnkosten in der bedarfsorientierten Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe der Bundesländer ist ein komplexes Thema, bei dem die Problematiken des Föderalismus deutlich zu Tage treten (im Detail: Mundt & Amann, 2015; Mundt, 2017). Trotz Tendenzen zur Vereinheitlichung mit dem Sozialhilfe-Grundsatzgesetz ab 2019 sind die Regelungen der Bundesländer noch immer sehr unterschiedlich (Pratscher, 2023). Die meisten Bundesländer gewähren Wohnbeihilfen nicht zusätzlich zu Sozialhilfe bzw. BMS, sondern rechnen sie bei der Bemessung von BMS/Sozialhilfe an. Zumindest sehen einige Bundesländer ergänzende Zahlungen in BMS/Sozialhilfe vor, wenn die Wohnkosten den 25%-Anteil der BMS/Sozialhilfe, der für die Abdeckung des Wohnbedarfs vorgesehen ist, übersteigt. Beispielweise in der Steiermärkischen „Sozialunterstützung“, die 2024 € 1.156 für Alleinlebende ausmacht, kann unter bestimmten Voraussetzungen eine zusätzliche Wohnkostenpauschale von 20% des jeweiligen Höchstsatzes zuerkannt werden (im Fall von Alleinlebenden aktuell bis max. € 231 pro Monat).

In Niederösterreich gibt es eine solche zusätzliche Wohnkostenpauschale nicht. Für Mieterhaushalte wird das Wohnen daher mit max. € 462 gefördert, gemeinsam mit den Ausgaben für „Leben“ also in Summe € 1.156 pro Monat für Alleinlebende. Das unterschiedliche Niveau von BMS/Sozialhilfe zwischen den Bundesländern ist ein entscheidender Faktor für Wanderungsentscheidungen von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten. Es ist ein nachgewiesener wichtiger „Push-Faktor“ zwischen Niederösterreich und Wien (Überblick: Kittel & Schiestl, 2020).

Seit Jahrzehnten wird die BMS/Sozialhilfe dafür kritisiert, dass sie nicht „armutsfest“ ist, das heißt, dass die Unterstützung bei Weitem nicht das Niveau erreicht, das für ein würdiges Leben ausreicht bzw. die Armutsgefährdung von Menschen ausgleichen kann. Zur Erinnerung: Die Armutsgefährdungsschwelle in Österreich lag 2023 bei € 1.572 pro Monat. Das Referenzbudget der Schuldnerberatung sieht bei Ein-Personen-Haushalten notwendige, monatliche Haushaltsausgaben von € 1.730 vor, davon € 602 für

Miete und Betriebskosten, weitere € 146 für Strom, Warmwasser und Heizung. Sozialhilfe und BMS reichen bei Weitem nicht aus, um diese (realistischen) Kosten abzudecken. Diese Problematik ist und bleibt ein Kernthema der österreichischen Sozialpolitik, das mit wohnungspolitischen Maßnahmen nur eingeschränkt beeinflusst werden kann.

4.2.9 EMPFOHLENE MAßNAHMEN

a) Einflussgrößen anpassen

Die Komponente „Einkommen“ in der Leistbarkeitsbemessung kann durch die Wohnungspolitik kaum beeinflusst werden. Wohnbeihilfen als Einkommensersatz sind langfristig keine Lösung, sondern können das Problem steigender Preise sogar verschärfen. Die Wohnungspolitik sollte durch angebotsseitige Förderpolitik auf die Inputfaktoren im geförderten Segment Einfluss nehmen, insbesondere auf die Komponente „Bauland“. Gleichzeitig muss die Debatte vertieft werden, welche „Qualitäten“ und „Größen“ der geförderten Wohnungen angezielt werden sollten. Die voranschreitende Zunahme der Nutzfläche pro Person und der einhergehende Grundverbrauch sind nicht nachhaltig und über Förderungen immer schwerer finanzierbar. Die Größe der geförderten Wohnungen darf sich allerdings nicht auf kleine Single-Wohnungen beschränken, sondern sollte die Familientauglichkeit im Auge behalten. In mehreren Bundesländern sind größere, geförderte Wohnungen unzureichend vorhanden.

b) Höhere Abdeckung von Wohnkosten in der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe deckt in ihrer derzeitigen Ausprägung die Wohnkosten unzureichend ab. Um armutsfest zu sein, sollten sich Bundesländer diesbezüglich an jenen mit der besten Sozialhilfe/Bedarfsorientierten Mindestsicherung orientieren: Salzburg, Tirol, Vorarlberg, Oberösterreich, Steiermark. Die maximale Abdeckung von Wohnkosten von Eigenheimbesitzer:innen ist in der niederösterreichischen Sozialhilfe sehr gering und entspricht nicht den Lebensumständen vieler Haushalte, insbesondere wenn Energiekosten berücksichtigt werden. Oft handelt es sich um Pensionist:innen mit sehr geringen Einkommen.

c) NÖ: Subjektförderungen zusammenlegen und reformieren

Es wird keine ausreichende Begründung für die Beibehaltung von drei Schienen der Wohnbeihilfe gesehen und eine Zusammenlegung empfohlen. Im Vordergrund geht es darum, die Komplexität zu reduzieren und die Ansprüche für begünstigte Haushalte nachvollziehbar zu machen. Allfällige Schlechterstellungen können durch Übergangsregelungen ausgeglichen werden. Der Einbezug von Drittstaatsangehörigen in die Wohnbeihilfe erscheint überfällig. Subsidiär Schutzberechtigte und Asylberechtigte sollten gleichbehandelt werden.

d) NÖ: Einführung einer allgemeinen Wohnbeihilfe prüfen

Niederösterreich ist das einzige Bundesland ohne eine „allgemeine Wohnbeihilfe“. Für eine Einführung spricht, dass auch hier besonders bedürftige Haushalte häufig nicht im gemeinnützigen, sondern im privaten Mietsegment wohnen. Gegen die Einführung einer „allgemeinen Wohnbeihilfe“ spricht das gut eingespielte System mit gemeinnützigem Mehrwohnungsbau in fast allen niederösterreichischen Gemeinden, das fast flächendeckend eine hochwertige Wohnversorgung bedürftiger Haushalte bietet. In vielen peripheren Regionen liegen kostendeckende gemeinnützige Mieten über dem Verkehrswert. Ihre Verwertbarkeit hängt stark von den verfügbaren Subjektförderungen ab. Wohnbeihilfe auch in privaten Beständen würde die Leerstandsproblematik bei Gemeinnützigen in solchen Regionen deutlich verschärfen.

Sollte es zur Einführung einer allgemeinen Wohnbeihilfe kommen, ist bei der Ausgestaltung Folgendes zu beachten: Ausschluss von Mietverhältnissen mit nahestehenden Personen; Sonderregelungen für

Studenten bzw. Studenten-WGs (z.B. hinsichtlich Einkommensbergriff, etwa als Einkommensanteil der Eltern); Schriftliche Mietverträge mit Ausweisung der Mietkomponenten (keine Pauschalmieten); Vermeidung von preistreibenden Regelungen (maximal Richtwert; nie gesamte Wohnkosten abgelten).

e) Neuer Mechanismus zur Preisbildung im privaten Bestand

Die Reform der mietrechtlichen Preisbildung ist seit Jahrzehnten Gegenstand politischer Debatten – mit eher bescheidenen Ergebnissen. Ein neuer innovativer Zugang könnte Abhilfe schaffen. Er kombiniert das Beste aus verschiedenen Welten. Vom Richtwertsystem wird die Grundhaltung übernommen, Regulierung mit Marktnähe zu koppeln. Auf den SP-Vorschlag eines Universalmietrechts lässt sich der Anspruch zurückführen, ein einheitliches einfaches System für alle Mietwohnungen zu schaffen. Der Anfang der 2000er Jahre vom Wiener Richter Peter Garai für das Justizministerium erstellte Entwurf eines neuen Mietrechts rückt die Vertragsfreiheit als Grundelement funktionierender Märkte in den Vordergrund. Schließlich wird versucht, mehr Gerechtigkeit am Wohnungsmarkt durch einen neuen technologischen Zugang zu erreichen.

Vertragsfreiheit führt dann zu guten Ergebnissen, wenn die Vertragsparteien ähnliche Marktmacht besitzen. Am Wohnungsmarkt ist dies bislang häufig nicht der Fall. Bei einem wesentlichen Element des Ungleichgewichts – dem Wissen über den Wert der Wohnung – ist Abhilfe durch Technik möglich. Die Banken bedienen sich schon seit vielen Jahren einer regelmäßigen Massenbewertung ihrer ausstehenden Hypothekendarlehen durch hedonische Preismodelle. Diese ökonometrischen Berechnungen ermöglichen es, die reale Preiszunahme im Zeitverlauf aus den beobachteten Immobilienpreisen „heraus“-zurechnen, also zu berücksichtigen, dass die Qualitäten, Größen und Lagen der Beobachtungen sich zwischen den Jahren unterscheiden und somit Durchschnittspreise kein exaktes Bild der Preiszunahme wiedergeben. Hedonische Modelle sind auch in der Lage, zu sehr günstigen Kosten, jede Wohnung in annähernd gutachterlicher Qualität zu bewerten, also einen fiktiven, aber präzisen, Marktwert anhand von Wohnungs- und Lageeigenschaften zu errechnen. Das ist auch für Mieten möglich. Vorgeschlagen wird also, dass der Abgeber einer Wohnung bei jeder Transaktion die solcherart ermittelte marktmäßige Miethöhe mitzuteilen hat. Das ist eine Art Mikro-Richtwert, der nun nicht mehr undifferenziert für ein ganzes Bundesland, sondern für die individuelle Wohnung ausgewiesen wird. Auf der Basis dieses Werts obliegt es der Verhandlungsfreiheit der Vertragspartner, sich auf die tatsächliche Miete zu einigen, begrenzt nur durch Kappungsgrenzen, z.B. der Hälfte der *laesio enormis*-Regel, also +/- 25%. Ein Abschlag für befristete Verträge sollte weiter gelten, um unbefristete Mietverträge attraktiv zu halten.

Das Modell ermöglicht einen ganz einfachen Mechanismus zur sozialpolitischen Steuerung der Marktentwicklung, indem der Gesetzgeber die durchgerechnete Dauer des Mikro-Richtwerts festlegt. Wenn der für die betreffende Wohnung ausgewiesene Marktwert dem Durchschnitt von z.B. zwei Jahren entspricht, sind erhebliche Marktschwankungen möglich. Wenn der Durchschnitt von z.B. acht Jahren zugrunde gelegt wird, ist weitgehende Kontinuität der Preisentwicklung zu erwarten.

Das Modell eignet sich für alle möglichen Wohnungsmarktsegmente, naheliegender Weise sehr gut für jene, bei denen bisher die freie oder angemessene Miete gilt, aber auch für den MRG-Vollanwendungsbereich, indem die historische preisdämpfende Wirkung von Kategorie- und Richtwertmieten im System lange weitergetragen wird. Selbst für ausfinanzierte gemeinnützige und kommunale Mietwohnungen könnte das Modell angewendet werden. Für die günstigen Wohnungen mit WGG-Grundmiete spricht allerdings viel für die Fortführung des bestehenden Systems mit ein paar Änderungen hinsichtlich dem Kreis der Begünstigten und der Verwendung der Mehrerträge (zweckgebunden für Dekarbonisierungsmaßnahmen). Es ist zu überlegen, ob bei diesen besonders günstigen Wohnungen eine treffsicherere

Vergabe zielführend ist, die besonders einkommensarme Haushalte stärker begünstigt und gleichzeitig die soziale Mischung in den Gebäuden nicht gefährdet. Die Preisbildung kommunaler Mietwohnungen sollte auf das WGG-Regime umgestellt werden (Kostendeckung bzw. Grundmiete). Aus rechtspolitischen Gründen ist die Einführung eines solchen neuen Modells wohl nur für neue Vertragsabschlüsse möglich.

4.3 BEDARFGERECHTER, ÖKOLOGISCHER NEUBAU

4.3.1 ALLGEMEINE ANFORDERUNGEN

Die turbulente Entwicklung bei Baupreisen, Förderung, Kapitalmarktzinsen und Inflation hat zu einem Umbruch in der Wohnungswirtschaft geführt. Die bisherigen Befunde machen deutlich, dass dem wohnungspolitischen Ziel eines „bedarfsgerechten, ökologischem Neubau“ am besten gedient wird, wenn folgende Eckpunkte beachtet werden:

a) Angebotsseitige Interventionen

Mit dem System der Wohnbauförderung, das auf die Objektseite fokussiert, hat Österreich ein international einzigartiges System entwickelt, das zur Etablierung eines der größten sozialen Wohnungssektoren beigetragen hat (s. Kap. 4.2.2). Nur die angebotsseitige Förderung in Kombination mit den Kostenmieten des WGG (oder zeitlich beschränkt in manchen Bundesländern bei kommerziellen Anbietern, die den Förderungsgesetzen unterliegen) bietet längerfristig leistbaren Neubau, der nur im vertretbaren Ausmaß auf unterstützende Subjektförderungen angewiesen ist. Dabei muss auf alle Elemente der Kostenmiete dämpfend eingewirkt werden: Niedrig verzinsten WBF-Darlehen werden in Zukunft wieder an Bedeutung gewinnen. Günstiges Bauland muss über geeignete staatliche Interventionen der Raumordnung und der Bodenbevorratung verfügbar gemacht werden (s. Kap. 4.6). Begleitend sollte eine bessere Beobachtung und Dokumentation von (geförderten) Angebotsmieten im Zeitverlauf in Anlehnung an den in Kap. 4.2.6 erarbeiteten Vorschlag durchgeführt werden. Die aktuellen Angebotsmieten selbst im geförderten Neubau weisen im Österreichschnitt darauf hin, dass sie ein nicht leistbares Niveau erreicht haben. Eine bundeslandspezifische Auswertung wäre mit Exploreal-Daten jedenfalls möglich.

b) Kombination aus Anreizen und Regulierungen

Es sollten großzügige Förderungen bereitgestellt werden, sofern am richtigen Ort mit wirklich geringem Grundflächenverbrauch, kompakten Grundrissen und hohen ökologischen Standards gebaut wird. Bei gegenteiligen Wohnwünschen sollten raumordnerische Barrieren errichtet werden, z.B. verpflichtend kleine Grundstücksgrößen. Gerade bei neuen Eigenheimen, auch bei jenen ohne Wohnbauförderung, sollten Baurecht, Widmungspraxis und Bebauungsplanung eingesetzt werden, um ökologische Zielsetzungen und das Bodensparen stärker zu forcieren (s. Kap. 4.3.2).

c) Baustandards im Geschoßwohnbau vereinheitlichen und vereinfachen

Viel diskutiert wird die Frage nach der Kostenrelevanz von förderungsrechtlich angereizten Ausstattungsstandards. Zur Maximierung des Fördervolumens sind GBV angehalten, entsprechende Werte in den förderungsrechtlich vorgesehenen Punkteschemata zu erreichen. Diese gehen deutlich über die Standards hinaus, die gemäß Bauordnung erforderlich sind. Kostenrelevant sind etwa Photovoltaik, außenliegender Sonnenschutz oder Bauwerksbegrünung. Gasheizungen sind im geförderten Wohnbau schon seit 2007 untersagt, im kommerziellen erst seit 2023. Das bedeutet, dass der „leistbare“ Wohnbau im Rahmen der Wohnbauförderung häufig höhere bauliche Standards aufweist als der kommerzielle Wohnbau. Das wird berechtigter Weise als Ungleichgewicht aufgefasst. Angesichts dieses Musters spricht viel dafür, die in der Wohnbauförderung mittlerweile gängigen Standards baurechtlich für alle Neubauten verbindlich zu machen und dadurch „Waffengleichheit“ zwischen gefördertem und freifinanziertem Wohn-

bau herzustellen. Die Mehrkosten dieser Maßnahmen sind zwar relevant, liegen aber deutlich unter typischen marktbedingten Schwankungen. Die Kosten der angesprochenen Maßnahmen sind angesichts ihres Nutzens relativierbar. Denkbar wäre auch, Maßnahmen, die eher der Energie- und Umweltförderung zuzuordnen sind, auch aus diesen Budgettöpfen zu finanzieren, beispielsweise die Dekarbonisierung des Wohnungsbestandes oder die umfassende, energetische Sanierung, die vor allem aus den Wohnbauförderungs-Budgets finanziert wird. Die Segmentierung von Fördertöpfen auf unterschiedliche Bundesland-Ressorts und Gebietskörperschaften wird als suboptimal aufgefasst.

d) Regionale und sektorale Bedarfsschätzungen

Bislang fokussiert die Wohnbauförderung in mehreren Bundesländern auf eine weitgehend gleichmäßige regionale Verteilung von gefördertem Wohnbau und versucht mit der Steuerung der Wohnbauförderungsmittel Regionalpolitik zu betreiben. Das führt zu gemeinnützigen Mietwohnungsbeständen in peripheren Regionen, die nicht selten über dem gegebenen Wohnungsbedarf liegen. Leerstände von GBV-Mietwohnungen sind in peripheren Lagen keine Seltenheit und belasten die Wirtschaftlichkeit der betroffenen Unternehmen erheblich (Amann & Wieser, 2015). Eine solche Inanspruchnahme von Wohnbauförderungsmitteln mag als politisch legitim aufgefasst werden. Allerdings wird in Zweifel gezogen, ob mit der Bereitstellung günstiger Mietwohnungen bestehende Mängel in strukturschwachen Regionen aufgewogen werden können. Die Bundesländer sind angehalten, den geförderten Neubau lokal so zu steuern, dass er dem errechneten Bedarf möglichst präzise entspricht. Dafür sind regelmäßig zu aktualisierende Bedarfsschätzungen (s. Kap. 2.5) ein geeignetes Mittel. Auch die Aufwertung der Wohnbauprogramme der Bundesländer und ein Monitoring der qualitativen und quantitativen Zielerreichung sind notwendige Begleitmaßnahmen (s. Kap. 4.4.1).

e) Fokus in Ballungsgebieten auf Mietwohnungen

Die Bedarfslage in den Ballungsgebieten spricht dafür, hier einen Fokus auf langfristig sozial gebundene Mietwohnungen zu legen. Das setzt ein Förderungsmodell voraus, das mit Eigenmitteln der Bewohner:innen auskommt, die keine zwingende Kaufoption gem. § 15c WGG auslösen, d.h. die aktuell unter 89,27 €/m² bei Bezug liegen. Bei geringeren Eigenmitteln entsteht keine Kaufoption. Um die Kaufoption zu vermeiden stehen mehrere Vorgangsweisen zur Verfügung. Zum einen kann die Förderung so ausgestaltet werden, dass die Betragsgrenze unterschritten wird. Zum anderen kann auf den Bundesgesetzgeber eingewirkt werden, diese Grenze anzuheben. Auch bei Baurechts-Bauten entsteht keine Kaufoption.

f) Starke Bepunktung für hochrangige ÖV-Anbindung

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

g) Baurecht ausweiten

Bauen auf langfristig gemietetem Grund („Baurecht“) ist ein Modell, das für Privathaushalte zur Erfüllung des Wunsches nach dem Einfamilienhaus betragen kann. Beispielsweise die geförderte NÖ Baurechtsaktion ist hier Vorläufer (<https://www.noel.gv.at/baurechtsaktion>). Baurecht ist aber auch ein geeignetes Instrument für leistbaren Wohnbau in Miete, vorausgesetzt allerdings, dass sich der Baurechtsgeber mit einem moderaten Baurechtszins zufriedengibt. Besonders überzeugend ist die Performance von gemeinnützigen Mietwohnungen auf Baurechtsgründen. Bei Baurecht entfällt die Kaufoption, ungeachtet der

Höhe der Eigenmittel der Bewohner:innen. Die Mietwohnungen unterliegen auch nach Auslaufen des Baurechtsvertrags den WGG-Regelungen. Vorteilhaft für den Baurechtsgeber ist das WGG-Element des Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrags, das Gebäude von dauerhaft sehr gutem baulichem Zustand sicherstellt. Baurecht ist für Liegenschaftseigentümer:innen mit sehr langem Planungshorizont interessant. Neben dem laufenden Entgelt können auch Einmalzahlungen vereinbart werden. Attraktiv ist das Heimfallrecht bei Vertragsende, dessen Bedingungen frei vereinbar sind. Nachteilig ist die gegenwärtige Praxis von Marktbaurechtszinsen, die deutlich über dem Niveau vergleichbarer Veranlagungen liegen (z.B. langlaufende Staatsanleihen). Wenn jährlich 3-4% des Grundstückwertes für die Grundstücksnutzung anfallen, sind keine leistbaren Angebotsmieten zu erzielen. Die Größenordnung sollte eher bei 1% des Bodenwertes angesetzt sein. Hier sollte förderungsrechtlich Vorsorge für faire Regelungen getroffen werden, wie z.B. in Wien.

4.3.2 NEUE EIGENHEIME NUR MIT MAß UND ZIEL

Aus Gründen der Zielsetzung der Verringerung des Bodenverbrauchs und der Suffizienz muss der Neubau von Eigenheimen in Österreich in Zukunft zielgerichteter und kontrollierter passieren. Das durchschnittliche Eigenheim in Österreich hat eine Nutzfläche von nicht weniger als 146m², im Neubau noch deutlich mehr (Statistik Austria, Mikrozensus 2022). Das Eigenheim rangiert in den Wohnwünschen vieler Österreicher:innen allerdings ganz oben. Es sollten daher Maßnahmen zur Eindämmung der negativen Auswirkungen dieser Wohnform (Flächenverbrauch, graue Energie, induzierter Individualverkehr, kommunale Kosten für technische Infrastruktur) bei Aufrechterhaltung der positiven Aspekte (Präferenz in der Bevölkerung, lokale Wertschöpfung, geringer Förderungsbedarf, Attraktivierung ländlicher Gebiete etc.) getroffen werden. Dies setzt als Mindestmaß voraus: a) eine starke Verringerung des Bodenverbrauchs gegebenenfalls in Verbindung mit einer verpflichtenden Bebauungsplanung, b) Anreize für moderatere Objektgrößen und c) Bauen am richtigen Ort, d.h. innerhalb bestehender Siedlungsgrenzen.

a) Vorrang dem Bestand gegenüber dem Neubau

Gerade der Bestand von Ein- und Zweifamilienhäusern in Österreich zeichnet sich durch einen hohen Anteil von Unter- oder Nicht-Nutzung aus (IIBW, 2018c). Beispielsweise gibt es eine große Anzahl von Pensionist:innen, die alleine in einem sehr großen Haus wohnen, wie durch die Nutzfläche pro Person nach Haushaltstypen ersichtlich ist. Mit durchschnittlich 85,2 m² Nutzfläche pro Person weisen Einpersonenhaushalte mit 60 und mehr Jahren einen deutlich über dem allgemeinen Durchschnitt von 46,7 m² liegende Wohnfläche pro Person auf (Statistik Austria, 2024b). Das ist für viele überfordernd und auch aus Suffizienzgründen wenig sinnvoll. Auch der Anteil an Häusern ohne Haupt- und Nebenwohnsitze, der ein Indiz für strukturellen Leerstand sein kann, ist im Sektor besonders hoch (IIBW, 2018c; Statistik Austria, 2023b). Diese Umstände legen die Handlungsempfehlung nahe, die neuerliche Nutzung solcher Bauten vor die Errichtung weiterer Eigenheime zu stellen. Denkbar wäre zum Beispiel ein steuerliches Sanierungsmodell für Eigenheime (Stingl u.a., 2015).

b) Bebauungsplanpflicht

Ein Bebauungsplan, der auf den Flächenwidmungsplan aufbaut, kann viel detaillierter vorgeben, wie Grundstücke zu verwenden und zu bebauen sind. Durch konkrete Vorgaben im Bebauungsplan lässt sich die Ausnutzbarkeit der einzelnen Flächen erhöhen (Bauweisen, Bauhöhen, Baulinien, Breite von Verkehrsflächen etc.). Bebauungspläne sind aber nicht über alle Bundesländer flächendeckend vorhanden und auch hier – wie in anderen Bereichen der Raumordnung – befinden sich Akteure auf Gemeindeebene in einer politischen Zwickmühle: Strenge und in Eigentumsrechte eingreifende Vorgaben zu erlassen können Wählerstimmen kosten und dämpfen daher das Engagement von Ent-

scheidungsträgern. Die Steuermöglichkeiten über Bebauungspläne sind jedoch weitreichend und sollten durch Gemeinden stärker genutzt werden. Auf Bundeslandebene sollte entsprechendes Knowhow in die Gemeinden vermittelt werden. Eine Verpflichtung zur Erstellung von Bebauungsplänen könnte landesrechtlich verordnet werden.

c) Kleiner ist auch billiger

Die Nutzflächen und der Grundverbrauch von Eigenheimen muss wieder sinken. Dazu sollte eine Kombination von Vorgaben des Baurechts, der Flächenwidmung und Anreize der Wohnbauförderung genutzt werden (s. Kap. 4.6.1). Insbesondere braucht es aber auch ein Umdenken in der Bevölkerung. Überdimensionierte Eigenheime werden im Alter, oder auch im Falle von Scheidungen, zu einer großen Belastung und werden auch aus ökologischen Überlegungen zu einem Problem, da sie häufig untergenutzt sind. Die aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wirken bereits in die Richtung, dass kleiner und kompakter gebaut wird. Diese Entwicklung sollte nicht als Problem, sondern als Chance gesehen werden.

d) Gezielte Maßnahmen für den Eigentumsbau und -erwerb

Insbesondere Junghaushalte sollten durch politische Maßnahmen gezielt unterstützt werden, Wohnungseigentum zu erwerben. Denn der Rückgang der Eigentumsquote unter jungen Bevölkerungsteilen ist regional teils dramatisch (s. Mundt u.a., 2024). Vorsicht ist allerdings geboten bei allen Maßnahmen, die sich lediglich auf die Begünstigung der Finanzierung auswirken (Einmalzuschüsse für den Kauf, Abschreibbarkeit von Zinszahlungen etc.), sich nicht aber auf die Angebotspreise auswirken. Solche nachfrageseitigen Förderungen würden bei einem „unelastischen“ Wohnungsangebot (das nicht auf Preissignale reagiert) nur zu längerfristig steigenden Preisen führen und sich somit auf größere Bevölkerungsteile negativ auswirken als jene, die durch die nachfrageseitige Förderung unterstützt werden. Konkret wäre vor allem eine finanzielle Unterstützung beim Ziehen der Kaufoption bei Mietwohnungen und -reihenhäusern mit Kaufoption zu überlegen. Hier sind preistreibenden Effekte ausgeschlossen, da das WGG klare Verkaufspreise vorgibt.

4.4 IMPULSE FÜR DIE BAUKONJUNKTUR

4.4.1 FUNKTIONSFÄHIGKEIT DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Die Wohnbauförderung der Bundesländer zeigt eine im internationalen Vergleich große Kontinuität und wirkte in Perioden einer schwächelnden privaten Produktion häufig contra-zyklisch, besonders deutlich Ende der 1990er Jahre und unmittelbar nach der Globalen Finanzkrise 2008. Damals war es diesem Instrument in Verbindung mit der Wohnungsgemeinnützigkeit zu verdanken, dass der drohende Crash innerhalb weniger Wochen abgewendet werden konnte. Dies trug damals zur raschen gesamtwirtschaftlichen Erholung bei und sicherte die internationale Wettbewerbsposition Österreichs. Die großen Beschäftigungseffekte der Wohnbauförderung sowohl im Neubau als auch in der Sanierung wurden in zahlreichen Studien belegt (Bauernfeind u.a., 2002; Czerny & Weingärtler, 2007; Oberhuber u.a., 2012; GBV, 2019). Auch die stabilisierende Wirkung der Wohnbauförderung auf die Zyklen der Bauwirtschaft werden im regionalen, nationalen, aber auch internationalen Kontext als Vorteil gesehen (Tamesberger u.a., 2019; Klien u.a., 2023; Kössl, 2024). Gleichzeitig dokumentieren das IIBW (2011b-2023b) und das BMK (2023a; 2023b) einhellig die langfristig rückläufige Entwicklung der Neubau- und Sanierungsförderung, besonders deutlich seit 2012 (s. Kap. 2.7). Die Entwicklung hat angebots- und nachfrageseitige Ursachen. Insbesondere in der Niedrigzinsphase im Jahrzehnt bis 2022 hat die

Wohnbauförderung stark an Stellenwert verloren, besonders deutlich bei der Finanzierung von Einfamilienhäusern, aber auch beim mehrgeschossigen Wohnbau (Klien u.a., 2023; Kössl, 2024).

Die Wohnbauförderung hatte früher klarer definierte Einnahmenquellen als heute. Mit dem Finanzausgleich 2008 wurden die entsprechenden Zweckzuschüsse des Bundes an die Länder in Ertragsanteile ohne Zweckwidmung umgewandelt. Weder für den Wohnbauförderungsbeitrag (1% der Lohnsumme je zur Hälfte auf Arbeitgeber- und -nehmerseite), der seit 2018 als Landesabgabe eingehoben wird, noch für Rückflüsse aus aushaftenden Darlehen besteht heute eine Zweckbindung. Die Mittelverwendung liegt in der alleinigen Verantwortung des jeweiligen Landes. Und die Bundesländer sind in der Vergangenheit sehr unterschiedlich mit ihren ausstehenden Darlehen umgegangen. Jenen Bundesländern, die in der Vergangenheit Darlehensforderungen verkauft haben, fehlen heute die Rückflüsse. Das Beispiel zweier Bundesländer verdeutlicht die Bandbreite.

a) Zwei Beispiele

Herausfordernd ist die Situation in Niederösterreich. Die Rückflüsse sind gering, da in der Vergangenheit ausstehende Wohnbauförderungsdarlehen in großem Ausmaß veräußert wurden. Die konstante Förderleistung während der 2010er Jahre gelang wegen des 2014 eingeführten Förderungsmodells mit Haftungen und Zuschüssen. Das Land machte sich die damals historisch niedrigen Kapitalmarktzinsen zunutze. Dabei schrieb es bzw. die Hypo NÖ Darlehen mit Landeshaftung aus und gab diese an die Bau-träger weiter, verbunden mit der Zusage für Zinszuschüsse für den Fall steigender Kapitalmarktzinsen. Was dem Land acht Jahre lang fast keine Förderausgaben für den großvolumigen Wohnungsneubau bescherte, erwies sich 2023 angesichts der sehr schnell und stark gestiegenen Kapitalmarktzinsen als Boomerang, da die vereinbarten Zuschüsse nicht nur für neu vergebene Förderungen, sondern für den gesamten Stock der in diesen Jahren vergebenen Neubauförderungen anfallen. Um diese Zahlungsverpflichtungen ohne massive Ausweitung der Ausgaben stemmen zu können, wurden die neuen Fördervergaben massiv reduziert.

In einer vergleichsweise positiven Situation befindet sich Tirol. Dieses Bundesland zeichnet sich durch eine kontinuierliche und wirtschaftlich nachhaltige Förderungsgebarung aus. Von den € 138 Mio. Wohnbauförderungen, die 2022 ausbezahlt wurden, konnten € 130 Mio. aus früheren Rückflüssen generiert werden. Nur ein kleiner Teil kam aus dem laufenden Budget hinzu (IIBW, 2023b). Das Volumen an neuvergebenen Förderungszusicherungen lag 2022 in Tirol um „nur“ -11% unter dem 10jährigen Durchschnitt, während der Bundesländerdurchschnitt bei -30% lag. Durch den erwirtschafteten Spielraum konnte in Tirol 2023 sowohl die Neubau- wie auch die Sanierungsförderung erhöht und in Folge die Stückzahl konstant gehalten werden. So wurden u.a. die angemessenen Gesamtbaukosten, Einkommensgrenzen und Fördersätze für verdichtete Bauweisen kräftig angehoben. Darüber hinaus wurde für objektgeförderte Miet- und Eigentumswohnungen der Annuitätenzuschuss erhöht. Dadurch gelang es, im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesländern die Zusicherungszahlen auf einem konstanten Niveau zu halten (Land Tirol, 2024b). Die hier dargestellte Eigenfinanzierungskraft der Wohnbauförderung kann als Indikator der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit des Systems interpretiert werden. Die diesbezüglich beste Performance haben Länder mit großer Kontinuität der Förderinstrumente, die über Jahrzehnte hinweg auf die „Verlockungen“ eines Umstiegs auf Annuitätenzuschüsse und den Verkauf von Darlehensforderungen verzichtet haben.

b) Bundesländerbudgets ausreichend dotieren

Mit dem Finanzausgleich 2017 wurde der Wohnbauförderungsbeitrag zu einer reinen Länderabgabe umgewandelt. Die schon in den 2000er Jahren abgeschaffte Zweckbindung der Rückflüsse ist auch für

diese Abgabe nicht vorgesehen. Insgesamt brachte der Wohnbauförderungsbeitrag 2022 ein Aufkommen von € 1,30 Mrd. In Summe gaben die Bundesländer zwar mehr als das, nämlich knapp unter € 1,90 Mrd. für Wohnbauförderungen aus, allerdings bei mehreren Bundesländern mittlerweile ganz oder zu einem hohen Anteil gespeist aus laufenden Rückflüssen früherer Vergaben. Das heißt, dass ein entsprechend hoher Anteil der Einnahmen des Wohnbauförderungsbeitrags in die allgemeinen Länderbudgets fließt und einen zusätzlichen Wohnungsbau nicht auslösen kann. Die Wiedereinführung der Zweckbindung für den Wohnbauförderungsbeitrag und die Rückflüsse wäre ein Weg, einen kontinuierlichen und außer Streit gestellten Mittelfluss für Wohnungsneubau und -sanierung sicherzustellen. Allerdings würde dies jene Bundesländer benachteiligen, die Darlehensforderungen in der Vergangenheit nicht veräußert haben, sondern aktuell hohe Rückflüsse erzielen (z.B. Tirol und Vorarlberg), die dann zweckgebunden wären, wohingegen die Erträge aus Darlehensveräußerung solchen Vorgaben nicht unterliegen, wie das widersinniger Weise in der Vergangenheit so der Fall war. Eine Zweckbindung von Wohnbauförderungsbeitrag und Rückflüssen müsste also bundesländerspezifisch unterschiedlich aufgesetzt werden. Zweckmäßiger erscheint es, die mehrjährigen Wohnbauprogramme der Bundesländer zu einer verpflichtenden Vorausplanung aufzuwerten (s. nächster Punkt).

c) Wohnbauprogramme aufwerten

Im Zuge der Finanzausgleichsverhandlungen 2017 verpflichteten sich die Bundesländer im begleitenden „Paktum“ zur regelmäßigen Erstellung mehrjähriger Wohnbauprogramme mit einer verbindlichen Wohnbauleistung samt Mittelbindung. Gleichwohl werden diese Programme nicht von allen Bundesländern erstellt und erreichen auch sonst nicht die gewünschte Qualität (IIBW, 2024). Auch fand dieses Instrument nicht den Weg in das rechtsverbindliche Finanzausgleichsgesetz. Eine Aufwertung solcher mehrjähriger Wohnbauprogramme auf Basis kleinräumiger Bedarfsprognosen hätte mehrere Vorteile: Statt einer Ausschöpfung vorgegebener Förderbudgets stünden quantitative Zielvorgaben im Vordergrund. Anreize zum sparsamen Einsatz von Fördergeldern blieben aufrecht. Noch wichtiger erscheint aber die Funktion solcher aufgewerteter Wohnbauprogramme für Kontinuität in der Wohnbauförderung. Ein großer Vorteil des österreichischen Wohnbauförderungssystems der Vergangenheit war die hohe Kontinuität und die Sicherungsfunktion gegenüber Krisen. Es gilt, diese Elemente wieder zurückzugewinnen.

4.4.2 DIE ROLLE DER GEMEINNÜTZIGEN ALS STABILISATOREN

Die aktuell rund 180 wirtschaftlich tätigen gemeinnützigen Bauvereinigungen in Österreich spielen eine enorme Rolle bei der Stabilisierung der Bauzyklen. Dies liegt an der langfristig sehr kontinuierlichen Bauproduktion – sie liegt seit den 1970er Jahren bei 12.000 bis 19.000 fertiggestellten Wohneinheiten pro Jahr –, die sich weit weniger als der private und kommerzielle Wohnbau am sich schnell ändernden wirtschaftlichen Umfeld orientiert (GBV, 2023a, S. 12).

a) Kontinuität der gemeinnützigen Wohnungsproduktion

Es ist ein wichtiges Asset der Gemeinnützigkeit in Österreich, dass sie, gestützt durch die Wohnbauförderung der Bundesländer, in der Lage ist, einen Einbruch der gewerblichen Bauproduktion durch eigene Projekte auszugleichen. Besonders deutlich gelang dies in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, als die Gemeinnützigen jährlich mehr als 18.000 Wohnungen fertigstellten und dadurch den schwächelnden kommerziellen Neubau ausgleichen konnten.

Dies hat darauf Einfluss, dass die Preiselastizität der Wohnbauproduktion in Österreich wesentlich geringer ist als in anderen OECD-Staaten (Caldera Sánchez & Johansson, 2011), was wiederum dazu beigetragen hat, dass exzessive Auf- und Abschwünge in der Bauwirtschaft bisher vermieden werden

konnten (Tamesberger u.a., 2019; Klien & Streicher, 2021; Klien u.a., 2023, S. 47). Tatsächlich hat sich diese ausgleichende Wirkung der gemeinnützigen Bauproduktion in der Globalen Finanzkrise von 2008 bis 2010 als ausgesprochen nützlich erwiesen, in der viele andere Staaten durch das Platzen von Immobilienblasen und die Auswirkungen der einbrechenden Wohnungsproduktion in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stark negativ betroffen waren (OECD, 2021a, 2021b; 2023b).

Die Niedrigzinsphase im Jahrzehnt bis 2022 führte zu einem Bedeutungsverlust der Wohnbauförderung, wodurch die GBV indirekt einen wesentlichen Wettbewerbsvorteil gegenüber privaten Anbietern verloren (Klien u.a., 2023). Private, gewinnorientierte Anbieter weiteten in Anbetracht der kontinuierlich hohen Wohnungsnachfrage und der niedrigen Zinsen ihre Bauproduktion hingegen kontinuierlich aus. Der Anteil von privaten Bauherren stieg im Mehrgeschoßbau in den letzten 40 Jahren von unter 20% in den 1980er Jahren auf über 70% im Jahr 2020 (ebd.). Ein großer Teil dieser Produktion waren freifinanzierte Eigentumswohnungen, ein zunehmender Teil aber auch freifinanzierte Mietwohnungen. Gleichzeitig verlagerten auch viele Gemeinnützige ihre Bauaktivität vom geförderten Wohnbau hin zu freifinanzierten Aktivitäten.

b) Bauproduktion der Gemeinnützigen erhöhen

Viele gemeinnützige Bauvereinigungen haben erhebliche Grundstücksreserven und Bauvorhaben in Vorbereitung, die bei verbesserten Rahmenbedingungen rasch gestartet werden könnten. Die derzeitige Zurückhaltung hat mehrere Ursachen: Vielfach sind die stark gestiegenen Baupreise und Zinsen, die deutlich geringer gestiegenen Fördersätze und die zulässigen bzw. marktgängigen Mieten nicht in Übereinstimmung zu bringen. In einzelnen Bundesländern wurden die Förderungszusicherungen auch faktisch heruntergeschraubt (2023 v.a. B, NÖ, ST, T). Auch überbordende Verfahren zur Baureifmachung von Liegenschaften werden bemängelt, etwa Umweltverträglichkeitsprüfungen. Das Wohnbaupaket des Bundes (s. Kap. 2.9.2) könnte hier Abhilfe schaffen. Wichtiger ist aber die Wohnbauförderung der Bundesländern, in Verbindung mit ihrer Rolle als Aufsichtsorgane über die GBV. Neben der dringend notwendigen Anpassung und Erhöhung der Fördersätze ist der Zugang zu günstigem Bauland maßgeblich (s. Kap. 5.2).

c) Rücknahme des Mietpreisdeckels für Gemeinnützige

Die Bundesregierung hat Ende 2023 die Einführung eines Mietpreisdeckels u.a. für GBV-Mietwohnungen mit WGG-Grundmiete und für den Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag (EVB gem. §14d Abs. 2 WGG) beschlossen. Der Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen kritisiert die neue Regelung scharf, da sie in das langjährig bewährte System der Kostenmieten des Sektors eingreift und gerade für jene Mietwohnungen Mindereinnahmen bedeutet, die ohnehin schon die günstigsten am Markt sind (GBV, 2023b). Für den Sektor wird der Mietpreisdeckel zu massiven Einnahmeausfällen führen, insbesondere im Bestand der ausfinanzierten Wohnungen mit einer gesetzlich definierten Grundmiete von dzt. 2,05 €/m² (per 1.4.2024 bereits unter Berücksichtigung des Mietpreisdeckels). Dadurch fehlen dem Sektor Einnahmen, die wegen dem Vermögensbindungsprinzip ohnehin ausschließlich baurelevant einzusetzen sind. Noch bedenklicher ist der Einfluss des Mietpreisdeckels auf den EVB angesichts des großen Drucks zur Dekarbonisierung der gemeinnützigen Wohnungsbestände. Die Bereitstellung von € 220 Mio. aus dem Wohnbaupaket des Bundes für die Sanierung gemeinnütziger Wohnungsbestände (Kap. 2.9), ist denn auch als eine Art Entschädigung für den Mietpreisdeckel beim EVB aufzufassen. Insgesamt entstehen durch den Mietpreisdeckel im gemeinnützigen Sektor Mindereinnahmen von geschätzt einer halben Milliarden Euro im Zeitraum 2024-2026, die sowohl für den Wohnungsneubau als auch für Sanierungs- und Dekarbonisierungsmaßnahmen fehlen werden (GBV, 2023b). Die Beschränkung der Gewinnentnahme und die Verpflichtung zur Reinvestition aller Überschüsse in die Bestände, die im WGG-Regime vorgegeben sind, legen nahe, dass für diese Bestände kein Mietpreisdeckel gelten sollte.

4.5 STEIGERUNG DER SANIERUNGSTÄTIGKEIT

Die Dekarbonisierung des Gebäudebestandes ist eine große Herausforderung, zu der sich Österreich im Rahmen der akkordierten EU-Bemühungen verpflichtet hat (Kranzl u.a., 2018; Global2000, 2021; BMK, 2023c). Nicht nur der Heizungstausch, der dank umfangreicher Bundes- und Landesförderungen in den letzten Jahren stark an Fahrt aufgenommen hat (s. Kap. 2.4.2, S. 19), sondern insbesondere umfassende Sanierungen, also die Umstellung der Energieversorgung in Kombination mit einer Verbesserung der Gebäudehülle, müssen in den kommenden Jahren deutlich ausgeweitet werden.

Eine besondere Herausforderung ist die Gebäudesanierung gerade in jenen Bundesländern, die einen relativ alten Gebäudebestand aufweisen. Dies gilt vor allem für Wien aufgrund des hohen Anteils an Gründerzeitbauten sowie des großen und relativ alten Gemeindewohnungsbestand. In Wien befinden sich 37% der Hauptwohnsitzwohnungen in Gebäuden, die vor 1945 errichtet wurden. Darauf folgen die Steiermark mit einem Anteilswert von 19% sowie Niederösterreich mit 18%. In den anderen Bundesländern liegen diese Werte niedriger, besonders niedrig im Burgenland mit 11% (Statistik Austria, 2024a, S. 18).

Die Sanierungsrate ist in Österreich nach wie vor zu gering und kommt nicht an die politischen Zielsetzungen heran. Für eine vollständige Dekarbonisierung des Wohngebäudebestands bis 2040 ist eine rasche Verdoppelung der Sanierungsrate auf 2,8% nötig (s. Kap. 0, S. 19). Die Bauleistung vom Neubau verstärkt in die Sanierung zu verlagern, könnte neben den umweltpolitischen Zielsetzungen auch eine Belebung der Baukonjunktur fördern. Der zu erwartende Impact ist groß (IIBW, 2020) und auch die Vorzeichen für eine erfolgreiche Verlagerung stehen gut. Noch nie war die staatliche Förderung von Sanierungsmaßnahmen so hoch wie momentan. Insbesondere die Bundesförderung hat über die Jahre stark an Bedeutung gewonnen (s. Kap. 2.8).

Aktuell deutet einiges auf einen Aufschwung hin, obwohl folgende Rahmenbedingungen nach wie vor zu beachten sind:

- Massive Barrieren gegenüber umfassenden Sanierungen sind weiterhin gegeben, u.a. wohnrechtliche Barrieren, wie das Nutzer-Investor-Dilemma (s. Kap.3.3a) oder fehlende Duldungspflichten (s. Kap. f), hohe Komplexität, Kosten, die an den Neubau heranreichen können, Preissensibilität bei Investitionsentscheidungen, höheres Risiko und geringere Wertschöpfung pro Mitarbeiter:in als beim Neubau, bei Eigenheimen die organisatorische Überforderung der Eigentümer:innen.
- Demgegenüber sind die hohen Baupreise mittlerweile Normalität geworden, die Zinsen sinken wieder.
- Aufgrund der hohen Förderungen kann es mittlerweile gelingen, gemeinnützige Wohnbauten mit gänzlich fehlenden Rücklagen (EVB) ohne Mietanhebung zu dekarbonisieren.
- Kaum jemand glaubt noch, dass die Förderungen und sonstigen Rahmenbedingungen der Sanierung sich weiter verbessern können.
- Eine steigende Zahl an Bestandshaltern machen sich an die Herausforderung auf Portfolio-Ebene heran. Die Beratungsangebote werden sukzessive verbessert. Auch die Aktivitäten rund um das EU-ELENA-Förderprogramm wirken sich positiv aus.

Es ist somit absehbar, dass das Sanierungsgeschehen zunehmen wird. Der Schwerpunkt wird – trotz des in der EU-Gebäuderichtlinie vorgegebenen Prinzips „energy efficiency first“ – beim Austausch der Heizungssysteme und weniger bei Energieeffizienzmaßnahmen liegen. Große Potenziale haben Dekarbonisierungsprojekte, bei denen gerade so viel an der Hülle gemacht wird, um auf Niedertemperaturheizung umstellen zu können („80/20-Sanierungen“).

Die zunehmenden Sanierungsaktivitäten werden auf Sicht die verhaltene Entwicklung beim Neubau nicht kompensieren können. Dennoch ist absehbar, dass die Bauwirtschaft schon bald wieder mit anderen Herausforderungen zu kämpfen haben wird, nämlich mit Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel.

Folgende Maßnahmen stehen zur Diskussion, um die Sanierungsrate in die Höhe zu bringen:

a) Medienkampagnen der Bauwirtschaft über Fördermöglichkeiten

Der Bund fährt momentan eine massive Medienkampagne, um die Bevölkerung vom stark verbesserten Angebot von Förderungen für energetische Sanierungen aufmerksam zu machen. Es spricht vieles dafür, dass die Bauwirtschaft in einer koordinierten Aktion an das bestehende Momentum anknüpft. Wichtig zu vermitteln ist die Kombinierbarkeit von Bundes- und Länderförderungen. Der Wissensstand der bauausführenden Betriebe, was auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene für den Kunden möglich ist, sollte dringend ausgeweitet werden, sodass die Baufachleute als kompetente erste Ansprechpartner wahrgenommen werden. Die Bauwirtschaft sollte eine treibende Rolle bei der Ausschöpfung der verfügbaren Förderungen spielen.

b) One-Desk-Prinzip zur Erreichung der Kunden einrichten

Eine kundenorientierte Förderberatung ist das Um und Auf für eine Ausweitung der Sanierungsaktivität unter Inanspruchnahme der aktuell so großzügigen Förderungen (s. Kap. 2.8). Es sollten auf Bundesländerebene die Einrichtung von flächendeckenden Kompetenzzentren vorangetrieben werden. Sie sollten den Kund:innen einen Eindruck vermitteln können, was sanierungstechnisch möglich ist und welche Kosten nach Einbeziehung aller möglichen Förderungen übrigbleiben. Eine ähnliche Funktion hatten die Bausparkassen Anfang der 2010er Jahre inne, als sie die Einreichstellen für den Sanierungsscheck waren und eine große Rolle bei der Beratung von potenziellen Kunden in der Sanierungsentscheidung spielten. Ihre beratende und Kunden aktivierende Tätigkeit war mitausschlaggebend für die damals sehr hohen Sanierungsraten. Auch aktuell gibt es solche Kompetenzzentren in unterschiedlicher Form in den Bundesländern, z.B. die eNU in Niederösterreich, Sanierungsvorberatung durch das Energieinstitut Vorarlberg oder die „Hauskunft“ in Wien (IIBW, 2023c). Eine Aufwertung von Sanierungskonzepten muss hier mit einer Verbesserung der Kostenabschätzung einhergehen.

c) Sanierungskonzept und Sanierungscoach ausweiten

In mehreren Bundesländern sind Sanierungskonzepte für geförderte umfassende Sanierungen mittlerweile verpflichtend und durch Förderungen weitgehend abgedeckt. Solche Sanierungskonzepte sollten eine ausreichend hohe Qualität aufweisen, um die Kund:innen in Richtung der richtigen Reihenfolge von Maßnahmen und zur Kombination von Heizungstausch und Verbesserung der Hüllenqualität lenken zu können. Ein sinnvolles Sanierungskonzept besteht aus einer detaillierten Analyse der baulichen, energetischen, technischen, baurechtlichen und architektonischen Grundlagen, der Erarbeitung der sinnvollen Maßnahmen sowie einer Kostenschätzung und Energieeffizienzprognose anhand von Vorher/Nachher-Energieausweisen und einer eingehenden Förderberatung. Gleichzeitig sollte das Berufsfeld „Sanierungs-Coach“ ausgeweitet und durch Förderungen unterstützt werden. Der Sanierungs-Coach a) erstellt das Sanierungs- und Förderkonzept, b) unterstützt die Eigentümer:innen bei der Ausschreibung der Leistungen und der Auswahl der Anbieter, c) kontrolliert die Ausführung der Leistungen, d) und der Endabrechnung und e) organisiert die Förderabwicklung (IIBW, 2023c). Die Berufsverbände sollten Fortbildungsangebote zur Erlangung der spezifischen Qualifikation eines Sanierungs-Coachs entwickeln und anbieten.

d) Sanierungsförderung für Nebenwohnsitze prüfen

Gemäß der bestehenden Förderungslogik setzt die Fördervergabe voraus, dass der Haushalt im betreffenden Objekt seinen Hauptwohnsitz begründet hat. Damit ist der dargestellten Problematik der sehr vielen sanierungsbedürftigen Gebäude ohne Hauptwohnsitz nicht beizukommen. Es wird die Prüfung der Förderbarkeit von bestimmten Teilen dieses Bestands empfohlen.

e) Serielle Sanierung

Umfassende Sanierungen bieten geeignete Ansatzpunkte für Vorfertigungstechnologien. Ein besonders weitreichender Ansatz wird im Rahmen des FFG-geförderten Forschungsprojekt RENVELOPE erprobt (www.renvelope.at). Ziel ist, die gesamte Haustechnik samt Heizung und Kühlung in die teilvorgefertigte Fassade zu bringen. Unter noch zu klärenden rechtlichen und technischen Voraussetzungen soll es in der Folge möglich sein, die bestehenden Heizungen zu deaktivieren und zu demontieren. Ein Knackpunkt werden freilich die Kosten dieser aufwendigen Art der Sanierung bleiben.

f) Wohnrechtliche Maßnahmen zur Steigerung der Sanierungstätigkeit

In der „Studie zur langfristigen Finanzierung der Wärmewende“ ("Klimacent") zeigte das IIBW (2022c) insgesamt über dreißig überwiegend bereits bestehende finanzielle und nicht-finanzielle Maßnahmen zur Erhöhung der Sanierungsrate auf. Unter den wohnrechtlichen Maßnahmen wurden die Warmmiete, die Klassifizierung der Sanierung als Erhaltung statt Verbesserung, eine Verbesserungspflicht für Eigentümer:innen, das Änderungsrecht der Bewohner:innen und Duldungspflichten für Dekarbonisierungsmaßnahmen ausgeführt. Insbesondere die Duldungspflichten der Bewohner:innen werden als unumgänglich aufgefasst, um die Sanierungsziele zu erreichen: Maßnahmen innerhalb der eigenen Wohnung, die ein Mieter oder Wohnungseigentümer zu dulden hat, umfassen nach geltendem Recht nicht den Austausch von Gasetagenheizungen, Kohle-/Öl-/Gas-Einzelöfen oder Gasherden (§ 8 Abs. 2-3 MRG).

4.6 MINDERUNG DES BODENVERBRAUCHS

Wenn es um Leistbarkeit des Wohnens geht, macht es Sinn, zuerst bei jenem Faktor anzusetzen, der seit Langem primärer Kostentreiber ist: das Bauland. Die akuten Turbulenzen bei Baukosten und Baupreisen (s. Kap. 3.2) dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in der längeren Frist gerade die Verfügbarkeit von leistbarem Bauland ist, die die Bauaktivität hemmt, sowohl im groß-, als auch im kleinvolumigen Bereich. In allen Bundesländern ist die Preisdynamik hoch, vor allem aber im Westen Österreichs, in Wien und in urbanen und semi-urbanen Gebieten (Gruber u.a., 2022; Litschauer u.a., 2023; Jany u.a., 2023). Im Zeitverlauf nimmt der Anteil der Grundstückskosten an den Fertigstellungspreisen von Immobilien stark zu. Beredter Ausdruck dafür ist die Erhöhung des Grundanteils bei vermieteten Immobilien von 20% auf 40% (Grundanteilverordnung 2016).

4.6.1 GEGEN ZERSIEDELUNG

Ein großer Treiber des Bodenverbrauchs ist die Zersiedlung (s. Kap. 2.6). Als Zersiedlung bezeichnet man die räumliche Ausbreitung von Siedlungen in die Landschaft außerhalb kompakter Siedlungsstrukturen und in geringer Dichte, insbesondere in Form von freistehenden Einfamilienhäusern und großflächigen Gewerbegebieten und Einkaufszentren. Zersiedelung verursacht einen besonders hohen Flächenverbrauch pro Person und ist eine besonders ressourcenintensive Form der Bebauung (Brenner, u.a., 2024). Die Zersiedelung hat in Österreich in den letzten Jahrzehnten massiv zugenommen: Während 1975 noch 73% der bebauten Flächen gering oder sehr gering zersiedelt waren, betraf das 2020 nur noch 35%. Im Gegenzug haben sich die Flächen mit hoher oder sehr hoher Zersiedelung bis 2020 mehr

als verfünffacht, von rund 1.100 auf 5.800 Quadratkilometer (ebd.). Besonders deutlich hat die zersiedelte Fläche in Oberösterreich, Kärnten und in der Steiermark zugenommen.

Beim Bodenverbrauch ist die Wohnbauförderung in ihrem bisherigen Zuschnitt eindeutig eher Teil des Problems als der Lösung. Besonders negativ werden der Flächenverbrauch durch die Eigenheimförderung und der dadurch induzierte Individualverkehr sowie Mindestanforderungen für PKW-Abstellplätze eingestuft (Kletzan-Slamaning & Köppl, 2016; 2022; Doan, 2018; 2019; Kanonier, 2020; WWF; 2023). Allerdings hat der massiv gesunkene Förderungsdurchsatz bei Eigenheimen zu keinem Rückgang dieser Wohnform geführt. Im Gegenteil stiegen die Neubauzahlen und die durchschnittliche Größe der Eigenheime bis 2021 deutlich – mit einer Trendumkehr seit 2022.

4.6.2 SICHERUNG VON LEISTBAREM BAULAND

Die Verfügungsmacht über Bauland ist ein offensichtlich zentrales Element einer effektiven Wohnungspolitik. Dabei stehen der öffentlichen Hand – v.a. den Ländern und Gemeinden – unterschiedliche Instrumente zur Verfügung:

a) Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung

Mit der hoheitlichen Festsetzung der zulässigen Nutzungen von Liegenschaften kann u.a. geförderter Wohnbau priorisiert werden, z.B. mittels dementsprechender Vorbehaltsflächen. In Wien gilt bei Neu- und Umwidmungen von größeren Liegenschaften für Wohnen, dass jedenfalls zwei Drittel geförderter Wohnbau mit fix gedeckelten Grundkosten umzusetzen sind.

b) Vertragsraumordnung

Bei Raumordnungs- oder städtebaulichen Verträgen geht es häufig um die Zurverfügungstellung von Teilen der Liegenschaften zu reduzierten Preisen für leistbares Wohnen. Privatwirtschaftliche Verträge zwischen Gemeinden und Grundeigentümer:innen in Verbindung mit Umwidmungen wurden jüngst verfassungsrechtlich abgesichert. Gemäß dem neuen Art. 15 Abs. 5 B-VG (BGBl. I Nr. 89/2024) sind die Länder „In den Angelegenheiten der örtlichen Raumplanung (Art. 118 Abs. 3 Z 9) (...) im Bereich ihrer Gesetzgebung befugt, zur Verfolgung öffentlicher Interessen das Zustandekommen eines zivilrechtlichen Vertrages als eine Voraussetzung für hoheitliches Handeln vorzusehen.“

c) Grundverkehrsrechtliche Maßnahmen

Das Grundverkehrsrecht ist eines der wenigen Instrumente, mit dem auch bereits gewidmetes Bauland aktiviert werden könnte, wenngleich mit wesentlich weniger Biss als die vorgenannten Instrumente bei Neuwidmungen. In Vorarlberg wurde ein grundverkehrsrechtliches Deklarierungsverfahren für unbebautes Bauland eingeführt. Das Grundverkehrsrecht böte auch Ansatzpunkte für leistbares Bauland, indem bei Veräußerungen entsprechende Nutzungen bevorzugt werden, ähnlich wie schon bisher beim Kauf landwirtschaftlicher Flächen durch Landwirte.

d) Bodenbevorratung

Die öffentliche Hand kann auch als Eigentümerin von Bauland tätig werden. Seit je ist die Bodenbevorratung ein Instrument v.a. auf Gemeindeebene, um kommunale Entwicklungsziele zu verfolgen und leistbares Wohnen sicherzustellen. Auch gemeinnützige Bauvereinigungen investieren in teils großem Maßstab in die Bodenbevorratung, insb. seit Anfang der 2000er Jahre die Vermögensbindung (§1 Abs. 2 und 3 WGG) dahingehend präzisiert wurde, dass Rücklagen nur in wohnbaurelevante Maßnahmen

investiert werden dürfen. Mehrere Bundesländer haben zum Zweck der Bodenbevorratung eigene Rechtsträger gegründet. Sehr vielversprechend sind Bodenfonds (s. Kap. 5.2).

4.6.3 KOMMUNALER BODENSCHUTZPLAN DES GEMEINDEBUNDS

Der Österreichische Gemeindebund veröffentlichte im März 2024 den Entwurf eines Bodenschutzplans (ÖGB, 2024). Er greift die aktuellen Debatten um die im Vorjahr legislativ gescheiterte Bodenschutzstrategie auf und stellt Positionen aus Sicht der Gemeinden zur Diskussion. Dieser Bodenschutzplan hat noch keinerlei bindenden Charakter, könnte aber für die kommende Regierungsbildung relevant werden. Er ist Ausdruck davon, dass sich die Gemeinden in Österreich sehr wohl ihrer Schlüsselrolle beim sorgsamem Umgang mit der Ressource Boden bewusst sind.

Während die als Minimalkompromiss nur von den Bundesländern (und nicht von allen ÖROK Mitgliedern) im Februar 2024 beschlossene Bodenstrategie sehr allgemein gehalten ist und aufgrund des Fehlens von konkreten Zielvorgaben und Vorgehensweisen unter massiver Kritik steht, wartet der Bodenschutzplan mit sehr konkreten Zielsetzungen auf, mit Instrumenten und notwendigen Schritten. Es geht darum, einen „praktikablen Werkzeugkoffer“ für die Gemeinden zu erarbeiten (ÖGB, 2024). Nachfolgend ein Auszug vom Entwurf:

Sparsamer Umgang mit der Ressource Boden

- Erleichterungen für Rückwidmungen von Baulandüberschüssen durch die Gemeinden, durch gesetzliche Grundlagen für eine rechtssichere Rückwidmung, durch Entschädigungsfreiheit, durch die Übernahme von Rückwidmungskosten durch die öffentliche Hand.
- Einführung von Regelungen mit Maximalgrößen von neuen Bauparzellen in Abhängigkeit von Bundesland, Ortsstruktur und Entwicklungszielen; Einfamilienhausparzellen: Vorschlag maximal 700 m²; Definition von Anbauverpflichtungen und Verdichtungsregeln.
- Festschreibung von Siedlungsgrenzen im kommunalpolitischen Dialog.

Flächenmanagement & Innenentwicklung

- Neuwidmungen in Zukunft nur mehr ins öffentliche Eigentum bzw. mit öffentlicher Verfügungsmöglichkeit.
- Änderung der Grundverkehrsgesetze mit „Vorrangregeln“ für die Gemeinden.
- Etablierung von Bodenfonds zur „Vorfinanzierung“ von strategischen Ankäufen durch die Gemeinden.
- Einführung einer neuen Widmungskategorie (z.B. „Bauland-Entwicklungsgebiet“), auf deren bereits langjährig gewidmeten Flächen Bebauungen erst nach Freigabe und Vertragsvereinbarung durch die Gemeinde zulässig sind.
- „Andienungspflicht“ von nicht genutzten versiegelten Flächen oder Leerständen an die öffentliche Hand.
- Umfassende Etablierung des Modells der Vertragsraumordnung.

Steuerliche Anreize & Förderungen

- Reform der Grundsteuer: Grundsteuer C zur Mobilisierung nicht genutzter gewidmeter Flächen. Die Grundsteuer C ist ein gemeindeautonom festlegbarer Zuschlag auf baureife, aber unbebaute Grundstücke, der aktuell nicht zur Anwendung kommt.
- Leerstandsabgaben.
- Attraktivierung von Sanierung bzw. Umbau von Altbestand durch Lockerung der teils überbordenden Auflagen nach Maßgabe der zum Zeitpunkt der Errichtung bzw. Konsenswerdung des Gebäudes oder der Anlage geltenden Standards (insb. Denkmalschutz, Energieeffizienz, Brandschutz).
- Förderung für verdichtete Bauformen (Doppelhaus, Reihenhaus).

Widmungskompetenz der Gemeinden

- Widmung und Erweiterung von Betriebsgebieten ab bestimmter Größe nur mit Gemeindekooperationen.
- Vorschlag von max. 2 ha Größe für einzelgemeindliche Betriebsgebietswidmung – über 2 ha nur mehr „interkommunal“. Aufteilung der Kommunalsteuer bei gemeinsamen Betriebsgebieten.
- Raumplanungskompetenz der Gemeinden nicht beschränken, sondern durch Sanktionierungskompetenz noch stärken.
- Mehr Transparenz im Umwidmungsprozess.

Die Vorschläge des Bodenschutzplanes decken sich mit den Erkenntnissen der vorliegenden Studie. Insbesondere kristallisieren sich folgende konkreten Maßnahmenempfehlungen heraus.

a) Höhere Bebauungsdichte in Gunstlagen

Regional bedarfsgerechter Wohnbau spricht für höhere Dichten an dafür geeigneten Standorten, insbesondere in Ortszentren größerer Städte und Gemeinden. Aktuelle raumordnerische Reformen haben demgegenüber großvolumigen Wohnbau in zentralen Lagen erschwert. Nachverdichtung kann nur in Kooperation mit den Gemeinden erfolgen. Vielfach bedarf es dafür Anreize. Wesentlich erscheint auch, die Gemeinden mit Knowhow zu qualitativvoller Ortsentwicklung zu unterstützen.

b) Raumordnerische Instrumente und Bodenfonds

Die Raumordnung bietet vielfältige Möglichkeiten zur Mobilisierung und Vergünstigung von Bauland. Dazu wurden in den letzten Jahren zahlreiche Studien erarbeitet (Amann u.a., 2010; Doan, 2018; 2019; Kanonier, 2020; ÖROK, 2021; Dallhammer u.a., 2023). Neben dem flächendeckenden Einsatz bestehender Instrumente (z.B. Vorbehaltsflächen für geförderten Wohnbau; Baulandbefristung; Baulandumlegung; Infrastrukturkostenbeiträge; Bodenfonds; Vertragsraumordnung; grundverkehrsrechtliche Instrumente etc.) sollten Instrumente zur Aktivierung von gewerblichen Brachflächen geschaffen werden. Positiv ist die Entwicklung, dass Bodenfonds neben Wien und Tirol, wo solche schon länger bestehen, nun auch in Vorarlberg eingerichtet wird und auch Salzburg eine diesbezügliche Aufwertung der Land- Invest ins Auge fasst. Grundstücksbevorratung auf Gemeindeebene sollte möglichst mit den Potentialen der lokalen Raumordnung kombiniert werden.

4.6.1 ANREIZE DER WOHNBAUFÖRDERUNGEN DER BUNDESLÄNDER

Das IIBW dokumentiert Förderungsschienen und Anreize in den Wohnbauförderungssystemen der Bundesländer, um Suffizienz, also platzsparende, verdichtete und kompakte Bauweisen bei geförderten Projekten anzuregen. Tatsächlich spielen sie trotz verstärkter Impulse in mehreren Bundesländern in den letzten Jahren im Vergleich zu sozialen und ökologischen Aspekten eine untergeordnete Rolle.

Tabelle 28 zeigt Zuschläge und Förderanreize für flächenschonendes Bauen in den Bundesländern. Manche sehen für Bauvorhaben in verdichteter Bauweise (Häuser in Gruppen, Doppelhäuser, Reihenhäuser, Gruppenwohnbauten) spezielle Förderschienen mit in der Regel höheren Förderungen als für freistehende Eigenheime vor. Andere Bundesländer bieten für verdichtete Bauweisen spezielle Zuschläge innerhalb der regulären Eigenheimförderung an. Einige rezente Neuerungen gehen in die richtige Richtung: Kärnten gewährt bei Eigenheimen über 130m² keine Förderung mehr. Im Burgenland wird nun „nur“ noch bis 200m² voll gefördert. Verdichtete Bauweisen und Nachverdichtung werden in den meisten Bundesländern angereizt. Salzburg führte Anfang 2020 Anreize für geringeren Flächenverbrauch ein. 2022 wurden diese Anreize weiter ausgebaut. In Vorarlberg fielen die bestehenden Boni für kompakte Bauweisen der massiven Zuschlagsvereinfachung 2023 zum Opfer. Viele Bundesländer fördern nach

wie vor auch sehr große Eigenheime (IIBW, 2024). Vergleichsweise wenige Impulse gibt es hingegen nach wie vor in Oberösterreich. Auch die Steiermark hat mit der Verpflichtung zu ökologischer und bodenschonender Bauweise im Zuge der Wohnraumoffensive 2024 (s. Kap. 2.7.2) Impulse gesetzt, obwohl deren Wirkung noch nicht beurteilt werden kann. Eine Sonderstellung nimmt nach wie vor Tirol ein, wo die Förderung von Eigenheimen seit Langem vom Grundflächenverbrauch abhängig ist. Die Förderhöhe nimmt stufenweise mit dem Flächenverbrauch pro Wohneinheit ab, wodurch verdichtete Bauweisen stark begünstigt werden.

Tabelle 28: Förderungen und Zuschläge für verdichtete und kompakte Bauweise, Nachverdichtung

B	Reihenhäuser und Gruppenwohnbauten. Neu seit 2019: Zuschlag bodenverbrauchssparendes Bauen bei Eigenheimen (Abriss und Neubau; Baulückenschluss); Ortskernzuschlag; reduzierte Grundförderung bei größeren Häusern. 2021 wurde die Förderung für das Schließen von Baulücken und ähnlichen Flächen im Ortsgebiet angehoben.
K	Zuschlag Gruppenwohnbau ab 3 Einheiten, sonst wie Eigenheimförderung; bei Eigenheimen Zuschlag für geringen Grundverbrauch; geringe maximale Nutzfläche mit 130m ² (150m ² ab 5 Personen). Bonusbeiträge für Nachverdichtung und/oder verdichtete Bauweise bei Ankaufsförderung.
NÖ	Zuschlag Doppelwohnhaus, Reihenhäuser, geschlossene, gekuppelte Bauweise innerhalb der Eigenheimförderung. Ebenso Bonuspunkte im Punktesystem für Ortskernbelebung (Gebäude in Ortskern, Zentrumszone oder Bauland Kerngebiet) und in Abwanderungsgemeinden (zwei Kategorien).
OÖ	Förderschiene Reihenhäuser und Doppelhäuser, auch bei Miete mit Kaufoption. Förderung der Nachverdichtung in Kombination mit vergünstigter steuerlicher Abschreibung, 2021/2022 sehr beliebt bei privaten Bauträgern.
S	Zuschuss bei Häusern in Gruppen, Doppelhäuser wie Eigenheime; Seit 1.1.2020 werden die Zuschüsse ab einer Grundstücksgröße von 550m ² schrittweise reduziert (Verminderung der Förderung um bis zu 75%). Keine Förderung ab einer Grundstücksgröße von über 800 m ² . 2021 wurde die Förderung für die Mobilisierung von Grundstücken neu geregelt (Baulandsicherungsmodelle).
ST	Zuschlag bei Errichtung von Eigenheimen in Gruppen; sehr erfolgreiches „Assanierungsmodell“ in der Sanierung.
T	Vorhaben in verdichteter Bauweise, Darlehen im großvolumigen Neubau sind immer auch vom Grundverbrauch abhängig. Erfolgreichstes Modell im Bundesländervergleich.
V	Grundbeträge der Darlehen abhängig von Gebäudeform. Der Verdichtungsbonus in Abhängigkeit von Baunutzungszahl wurde 2023 abgeschafft. Seit 2023 gibt es keinen Bonus mehr für kompakte Eigenheime.
W	Förderung Dachgeschoßausbauten für den Eigenbedarf.

Quelle: Förderungsvorschriften der Bundesländer, IIBW, Stand 2023.

5 WEITERE AKTUELLE, INNOVATIVE WOHNUNGSPOLITISCHE INSTRUMENTE

5.1 LEERSTANDSABGABE

Die Aktivierung leerstehender oder untergenutzter Wohnungen ist ein wesentlicher Beitrag zur Leistbarkeit des Wohnens. Die Steiermark war eines der ersten Bundesländer, das 2023 eine Leerstandsabgabe eingeführt hat.

Definition und Nachweis von Leerstand sind eine Herausforderung (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, 2005; Kaufmann, 2018; Spehl, 2011; SIR, 2015; IIBW, 2018c; TU Wien u.a., 2022). Ausgangspunkt der Definition von Leerstand sind Wohnungen ohne Hauptwohnsitzmeldung. Dies betrifft österreichweit 19% aller Wohnungen, in der Summe der Bundesländer ohne Wien 20,5%, in der Steiermark 20,6% und in Niederösterreich 22%. Noch höhere Werte weisen nur Tirol, Burgenland und Kärnten auf.

Eine gebräuchliche Definition von Leerstand sind Wohnungen ohne Haupt-, Neben- oder Freizeitwohnsitzmeldung. Dabei erweist sich die Bereinigung des Adress-, Gebäude- und Wohnungsregisters (AGWR) als aufwendig und erfordert häufig persönliche Begehungen von unklar dokumentierten Wohnungen. Diese Definition hat den Vorteil der Datenverfügbarkeit (so schwer sie herzustellen ist) und der Übereinstimmung mit meldegesetzlichen Regelungen. Allerdings bildet sie die Realität nur teilweise ab: Sehr viele Wohnungen und Eigenheime ohne Wohnsitzmeldung v.a. in peripheren Lagen fallen wegen der Lage oder ihres technischen Zustands aus dem Markt. Während die Meldestatistik für Hauptwohnsitze relativ zuverlässig ist, lässt die Meldedisziplin für Neben- und Freizeitwohnsitze – nicht zuletzt wegen geringer Sanktionen – zu wünschen übrig. Schließlich sollte auch die Problematik von besonders günstigen Sozialwohnungen mit Hauptwohnsitzmeldung aber tatsächlicher Nichtnutzung für die Befriedigung dringender Wohnbedürfnisse angesprochen werden.

In den vergangenen zwei Jahren haben die Steiermark, Tirol und Salzburg Leerstandsabgaben für Wohnungen eingeführt. In der Steiermark geht diese mit einer gleich bemessenen Zweitwohnsitzabgabe einher, in Tirol mit einer unterschiedlich berechneten Freizeitwohnsitzabgabe. In Kärnten besteht die politische Absicht der Einführung einer Leerstandsabgabe. In Vorarlberg wurde eine überarbeitete und verschärfte Zweitwohnsitzabgabe Anfang 2024 eingeführt. In Wien ist die SPÖ für eine Einführung, der Koalitionspartner Neos aber strikt dagegen. Man einigte sich Ende 2023 auf eine Zweitwohnungsabgabe, die derzeit in Umsetzung ist. Auch in Niederösterreich kam es 2023 zu einer Einigung auf die Einführung einer Nebenwohnsitzabgabe. Eine Leerstandsabgabe wird hingegen abgelehnt. Keine diesbezüglichen Aktivitäten gegen Wohnungsleerstand werden aus dem Burgenland und Oberösterreich gemeldet (DerStandard, 25.4.24).

Grundlegende konzeptive Überlegungen gehen auf einen in den 1980er Jahren in Wien verfolgten Ansatz einer Leerstandsabgabe (LGBl. 23/1982), mehr noch aber auf die verfassungsrechtliche Begründung für deren Aufhebung 1985 zurück. Die Abgabe wurde wegen Kompetenzüberschreitung und Gleichheitswidrigkeit als verfassungswidrig beurteilt. Mit der kompetenzrechtlichen Begründung wurden die verfassungsrechtlichen Grenzen einer landesgesetzlichen Leerstandsabgabe aufgezeigt, indem Abgaben, die durch leerstandsbedingte Kosten für die Kommunen begründbar sind, in Landeskompetenz, (typischer Weise deutlich höhere) Abgaben zur Marktsteuerung demgegenüber in Bundeskompetenz liegen.

Dem gleichlautenden Ziel der Sanktionierung von Leerständen folgend, bestehen erhebliche Unterschiede in der Konzeption sowie bei Bezeichnung (T: „Leerstandsabgabe“, St: „Wohnungsleerstandsabgabe“, S: „Kommunalabgabe Wohnungsleerstand“), Abgabenhöhe und Ausnahmen. Salzburg und die Steiermark ermächtigen die Gemeinden zur Einführung (170 von 286 steirischen Gemeinden haben bereits entsprechende Verordnungen erlassen), während diese in Tirol dazu verpflichtet sind.

Die Abgabenhöhe orientiert sich am Verfassungsgerichtshofurteil von 1985 und liegt in allen drei Bundesländern bei deutlich unter bis knapp über 1,- €/m² Nutzfläche pro Monat. Diese Höhe wird i.A. als zu gering aufgefasst, um marktmäßige Lenkungseffekte auszulösen (Klien, 2022). In allen drei Bundesländern handelt es sich um Gemeindeabgaben.

Der verfassungsrechtlichen Kompetenzänderung im Rahmen des Wohnbaupakets des Bundes im April 2024 gingen Forderungen von Ländern, Interessenvertretungen und der Zivilgesellschaft (z.B. Arge Klimarat, 2022) voraus. Geändert wurde schließlich der das „Volkswohnungswesen“ betreffende Art. 11 Abs. 1 Z 3 B-VG (BGBl. I Nr. 47/2024), indem die "Erhebung öffentlicher Abgaben zum Zweck der Vermeidung der Nicht- oder Mindernutzung von Wohnraum" eindeutig der Kompetenz der Länder zugeordnet wird (Parlamentsdirektion, 2024). Damit wurde das Argument des Verfassungsgerichtshofs von 1985 der Nicht-Zuständigkeit beseitigt.

Es wird empfohlen, die Aktivierung leerstehender Wohnungen nicht ausschließlich über Sanktionen erzwingen zu wollen, sondern mit ähnlichem Nachdruck auch positive Anreize zu setzen. Die in Vorarlberg und Tirol laufende Initiative „Sicher Vermieten“ ist hervorzuheben. Auch die Caritas Vorarlberg erzielt große Erfolge durch ihr Auftreten als Generalmieter und Weitervermietung an die von ihr begleiteten Haushalte, wodurch das Vermietungsrisiko für den Vermieter reduziert wird (IIBW, 2018c). Den Bundesgesetzgeber trifft die Empfehlung, beim MRG-Kündigungsschutz zwischen B2C (Unternehmen zu Konsument) und C2C (Geschäft unter Konsumenten) zu differenzieren, z.B. durch leichter durchsetzbare Eigenbedarfskündigungen.

Eine allfällig neu festzulegende Leerstandsabgabe sollte deutlich über der bestehenden liegen. Gleichzeitig wird Akzeptanz in der Bevölkerung nur zu erlangen sein, wenn ihre Höhe ein als angemessen wahrgenommenes Niveau nicht übersteigt. Um als verfassungskonform eingestuft zu werden, muss ihre Höhe sachgemäß und verhältnismäßig und die Herleitung transparent gestaltet sein. Individuelle Härtefälle sind zu vermeiden. Es wird dringend empfohlen, regional und lokal differenzierte Werte in Abhängigkeit vom jeweiligen Marktmietenniveau vorzusehen, denn Marktmieten sind der bestverfügbare Indikator für Enge am Markt. Eine Ermächtigung der Gemeinden zur Einhebung der Abgabe macht Sinn. Um aber zu verhindern, dass sich auch Gemeinden mit hohem Wohnungsbedarf gegen eine solche Abgabe aussprechen, könnte die Ausnahme auf Gemeinden mit einem stark unterdurchschnittlichen Mietenniveau eingeschränkt werden.

Für die Berücksichtigung lokal differenzierter Marktgegebenheiten stehen unterschiedliche Zugänge zur Verfügung. Besonders vielversprechend sind hedonische Preismodelle. Damit ist es möglich, zuverlässige Mietenspiegel auf Gemeindeebene zu berechnen. Als umsetzungstauglich wird eine Leerstandsabgabe in der Höhe von 25-35% des lokalen Durchschnitts privater Mietwohnungen (netto) aufgefasst (s. Amann & Mundt, 2024). Die Höhe der Abgabe muss jedenfalls ausreichend sein, um die reale Wertsteigerung der Immobilie im Jahresvergleich zu übersteigen, damit ein Vermietungsanreiz besteht. Andererseits kann diese Höhe auch argumentiert werden, wenn auf den Einkommenssteuerverlust der öffentlichen Hand verwiesen wird, der durch eine Vermietung der leerstehenden Wohnung anfallen

würde. Eine Differenzierung der Abgabe nach Wohnungsgröße und neuwertig/gebraucht macht Sinn. Daraus resultieren Werte, die in günstigen Gemeinden in der Größenordnung der bestehenden Abgabe in der Steiermark liegen, in hochpreisigen Gemeinden aber bei bis zum Fünffachen.

Die Höhe einer marktbeeinflussenden Leerstandsabgabe ist nur ein Teil der Herausforderung. Mindestens ebenso wichtig sind die Zugänge zur Identifikation betroffener Wohnungen (von der freiwilligen Meldung bis zur Identifikation mittels Stromverbrauchsdaten), Ausnahmeregelungen (z.B. Vorhaltung für Kinder) und Sanktionen. Zweckmäßig erscheint eine verpflichtende Deklaration jeder Wohnung ohne Hauptwohnsitz und eine darauf aufbauende Zuordnung zu allfällig darauf entfallende Gebühren (neben der Leerstandsabgabe v.a. die Freizeit- oder Zweitwohnsitzabgabe).

5.2 BODENFONDS

5.2.1 BESTEHENDE GOOD PRACTICE

Das Instrument eines immobilienwirtschaftlichen Akteurs auf Bundesland-Ebene zur Bodenbevorratung hat Geschichte, ist aber in den vergangenen Jahren zusätzlich in den Fokus wohnungspolitischer Debatten gekommen. Viele Gemeinden betreiben eine eigene Bodenbevorratung in ausgelagerten Rechtsträgern, u.a. in städtischen Immobiliengesellschaften (z.B. in Innsbruck, Linz, Salzburg, Tulln, Stockerau, Baden etc.).

a) Wohnfonds Wien

Der 1984 gegründete Wohnfonds Wien (damals „Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds“) spielt eine Schlüsselrolle bei der Bodenbevorratung und Sanierungsförderung in der Bundeshauptstadt. Durch stetige Ankäufe, meist von großen, bislang landwirtschaftlich gewidmeten Flächen sowie Industriebrachen, verfügt er über Baulandreserven von dzt. über 3 Mio. m² (2023). Sie sind der Schlüssel dafür, die Grundstückskosten im geförderten Wohnbau mit ca. 200 €/m² Nutzfläche gering zu halten. Die größeren dieser Flächen werden über Bauträgerwettbewerbe verwertet. Der Wohnfonds hat einen großen Stellenwert beim Vermögensaufbau der Bundeshauptstadt, indem die Grundstücksakquisitionen weitgehend aus laufenden Erträgen bewältigbar waren und der heute sehr große Liegenschaftsbesitz praktisch ohne Fremdfinanzierung auskommt. Neben der Bodenbevorratung betreut der Fonds von Beginn an auch die Stadterneuerung und Sanierungsförderung. Jüngst wurde er auch Träger des „One-Stop-Shop“ für Sanierungsfragen „Hauskunft“.

b) Bodenfonds Tirol

Der Tiroler Bodenfonds wurde in den 1990er Jahren zur Unterstützung der Gemeinden bei ihren Aufgaben der örtlichen Raumordnung gegründet. Schwerpunkte sind die Bereitstellung kostengünstiger Liegenschaften für bodensparenden geförderten Wohnbau (2023 Ankauf von ca. 37.000m²), aber auch für (interkommunale) Gewerbegebiete (2023 Ankauf von 2.700m², in Vorjahren wesentlich mehr). Auch die Unterstützung der Gemeinden bei der Vertragsraumordnung, Arrondierungen und Zuschüsse für infrastrukturelle Maßnahmen sind Aufgaben des Fonds. Die vom Fonds baureif entwickelten Grundstücke werden grundsätzlich von den jeweiligen Standortgemeinde vergeben. Der Fonds verfügt über einen Darlehensrahmen von € 50 Mio. Auch der Bodenfonds Tirol hat zusätzliche Aufgaben übertragen bekommen, indem er im Namen des Landes die Aktion „Sicheres Vermieten“ betreut (Land Tirol, 2024a).

c) Landinvest Salzburg

Aufgabe der Salzburger Baulandsicherungsgesellschaft mbH in alleinigem Eigentum des Landes ist die Mobilisierung und Entwicklung von Wohnbauland für die Gemeinden und das Land Salzburg sowie die Unterstützung der Gemeinden bei der Vertragsraumordnung. Im Fokus stehen der großvolumige gemeinnützige Wohnbau, flächensparende Eigenheime, Gewerbeflächen und Flächen für spätere Tauschzwecke. Typischerweise werden die landwirtschaftlich gewidmete Liegenschaften treuhändig per Option (zur Ersparnis der GrESt.) erworben und entwickelt und idF weitergegeben. Umwidmung, Aufschließung und Baureifmachung der Parzellen, Bebauungsstudien sowie ggf. technische Infrastruktur und Vorfinanzierung werden von der Tochtergesellschaft SISTEG erledigt. Bisher wurden mehr als 100 Projekte mit mehr als 200 ha Fläche umgesetzt werden. Zur Stärkung der raumordnerischen Kompetenz ist eine engere Anbindung an das landeseigene SIR – Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen – in Diskussion.

d) Bodenfonds Vorarlberg

Der Bodenfonds nahm Mitte 2024 seine Tätigkeit auf. Erste Pilotprojekte sollen unmittelbar umgesetzt werden. Das IIBW wurde mit der fachlichen Begleitung beauftragt. Zentrale Aufgabe des Bodenfonds ist die möglichst kostengünstige Beschaffung von Bauland und dessen Zurverfügungstellung für leistbaren Wohnbau. Die Gründung des Bodenfonds eröffnet strategische Chancen für die Entwicklung des Landes: Für eine weitere prosperierende Entwicklung Vorarlbergs müssen bestehende Zielkonflikte (Wirtschaft, Wohnen, Landwirtschaft, Verkehr, Natur) aufgelöst werden. Das wird die gebaute Umgebung verändern, etwa durch dichtere und höhere Bebauung in dafür geeigneten Lagen. In enger Abstimmung mit der Raumplanungsabteilung des Landes sollen Gemeinden, die das wünschen, bei ihrer räumlichen Entwicklung unterstützt werden, insbesondere in den Ortskernen. Es soll ein Beitrag geleistet werden, dass möglichst viele Vorarlbergerinnen und Vorarlberger ihre bevorzugte Wohnversorgung realisieren können – dazu zählt nicht nur geförderte Miete und gefördertes Eigentum, sondern auch das Eigenheim in verdichteter Form und Baugruppen. Durch den Aufbau von Grundstücksreserven und die Vergabe von Bauland im Baurecht kann ein Beitrag zum Vermögensaufbau des Landes geleistet werden. Der Bodenfonds kann finanziellen Rückhalt, Knowhow und Vernetzung leisten.

5.2.2 ANSATZPUNKTE STEIERMARK

Im Aktionsplan 2019-2021 für die Klima- und Energiestrategie 2030 (Land Steiermark, 2019) wurde die Einrichtung eines Bodenfonds für eine aktive Bodenpolitik unter klima- und energiepolitischen Gesichtspunkten vorgeschlagen. Ein solcher Bodenfonds sollte die „Gemeinden bei der Verwirklichung der Ziele der örtlichen Raumplanung und der Festlegung der örtlichen Entwicklungskonzepte unter klima- und energiepolitischen Gesichtspunkten“ unterstützen, sollte „Zuschüsse an Gemeinden für den Erwerb von Grundstücken in zentralen Lagen, für infrastrukturelle Vorhaben sowie für Maßnahmen zum Zweck der Sanierung oder Revitalisierung gewachsener Ortskerne gewähren“ und „Grundstücke für Zwecke des geförderten, leistbaren Wohnbaus unter Berücksichtigung bodensparender, verdichteter, energieeffizienter Bauweise und einer Versorgung mit erneuerbaren Energien“ veräußern.

Für die Konzeptentwicklung wurde das ÖIR beauftragt (Dallhammer u.a., 2023). Aber bereits zuvor, im Aktionsplan 2022-2024 für die Klima- und Energiestrategie 2030 (Land Steiermark, 2022) kam der Vorschlag eines Bodenfonds nicht mehr vor. Nach Auskunft des Autors (Interview Dallhammer, 29.7.2024) war ausschlaggebend, von diesem Vorschlag Abstand zu nehmen, dass in den meisten Regionen der Steiermark kein Mangel an Bauland und eine weit geringere Dynamik der Baulandpreise als in anderen

Bundesländern besteht. Das Finanzierungsmodell, dass sich ein solcher Fonds aus Aufwertungsgewinnen selbst trägt, schien dadurch nicht realisierbar.

5.2.3 WAS KANN EIN BODENFONDS LEISTEN

Die Aufgaben eines Bodenfonds sollten weit darüber hinausgehen, als weiterer Intermediär am Grundstücksmarkt aufzutreten.

a) Beitrag zu leistbarem Wohnbau

Bodenfonds können durch die Zurverfügungstellung von günstigem Bauland zu leistbarem Wohnbau beitragen. Dies kann durch Weiterveräußerung unter entsprechend einschränkenden vertraglichen Bedingungen oder günstigen Baurechten umgesetzt werden. Dauerhaft leistbare Angebote sind bei Kooperation mit Gemeinnützigen sichergestellt. Bei privaten und gewerblichen Akteuren bewährt sich seit Jahrzehnten die Wohnbauförderung, um entsprechende Qualitäten zu erreichen. Bei Eigenheimen sollte jedenfalls auf einen geringen Grundverbrauch geachtet werden. Anzustreben sind in Gunstlagen Parzellengrößen von ca. 250m², in peripheren Lagen etwas mehr.

Beeindruckend ist das Beispiel Wien mit Baulandpreisen in der Größenordnung eines Sechstels der Marktpreise. Diese Funktion ist v.a. bei Enge am Grundstücksmarkt relevant. Für Baurechte wird eine Größenordnung von 1% des Marktwerts pro Jahr und eine Wertanpassung unter der Inflationsrate (z.B. der Hälfte) empfohlen.

b) Motor für die Raumordnung

Ein Bodenfonds sollte raumordnerische Aufgaben übernehmen, indem er Planungsknowhow am Stand des Wissens in die Gemeinden hineinträgt, sie bei Raumordnungskonzepten, Widmungsverfahren, Arrondierungen, Quartiersentwicklungen und Raumordnungsverträge unterstützt. Das geht freilich nur mit entsprechend geschultem und motiviertem Personal. Weiters könnte er Wettbewerbe und Beteiligungsverfahren organisieren.

Besondere rechtliche Rahmenbedingungen bestehen in der Steiermark. Hier ging der Gesetzgeber bei der Mobilisierung von gewidmetem, aber unbebautem Bauland weiter als die anderen Bundesländer, indem mit wenigen Ausnahmen für alle diese Liegenschaften eine Bebauungspflicht innerhalb von fünf Jahren eingeführt wurde (§§ 34 und 36 StROG 2010). Danach wird entschädigungsfrei rückgewidmet oder es fällt eine Raumordnungsabgabe an oder die Gemeinde kann kaufen. Dies dürfte die Baulandpreise drücken. Ein Bodenfonds könnte hier gemeinsam mit der Gemeinde tätig werden (Dallhammer u.a., 2023).

In langfristiger Perspektive kann ein Bodenfonds zu raumordnerischen Narrativen hin zu größerer Dichte und höherem Stellenwert des öffentlichen Raums beitragen.

c) Sicherung strategischer Liegenschaften

Ein Bodenfonds sollte in Abstimmung mit den Kommunen strategisch Grundstücke für langfristige Siedlungsentwicklungen ankaufen und entwickeln. Ein Bodenfonds kann wichtige Lücken bei der Entwicklung größerer Quartiere schließen.

In Flächenbundesländern kann dies die Stationsbereiche des hochrangigen öffentlichen Verkehrs betreffen, bevorzugt an neuen Strecken oder Haltestellen (man hätte damit beispielsweise in Tullnerfeld schwerwiegende Entwicklungsfehler vermeiden können).

d) Ortskernentwicklung

Die Aufwertung bestehender Ortskerne ist eine der zentralen Herausforderungen auf Gemeindeebene. Erschwerend wirken kleine, ungünstig geschnittene Grundstücke, Altbestand mit baulichen Mängeln, dennoch aber oft Schutzstatus, überzogene Preiserwartungen und mangelnde Verkaufsbereitschaft der Besitzer, schwierige Nachbarschaftsverhältnisse, geringe Marktmieten für Wohnen und Gewerbe, fehlende Stellplätze u.v.m. Ein Bodenfonds kann unter derartigen Rahmenbedingungen nicht nur als Finanzintermediär Nutzen stiften, sondern auch als neutraler Vermittler, mit planerischem Knowhow, zur Organisation von Beteiligungs- und Planungsverfahren.

e) Klima- und energiepolitische Beiträge

Neben der Baureifmachung von zuvor als Grünland gewidmeten Flächen wird die Wiederverwertung von bereits als Bauland genutzten (Brach)flächen (Flächenrecycling) und Gebäuden (Renovierung, Umnutzung, Reconstructing) von zunehmender Bedeutung sein. Ein Bodenfonds trägt somit zur Kreislaufwirtschaft in der Siedlungsentwicklung bei.

f) Dienstleistungen für Gemeinden und kommunale Entscheidungsträger

Ein Bodenfonds kann die Gemeinden in vielfältiger Hinsicht unterstützen: In wirtschaftlicher Hinsicht, indem er auf Wunsch die Bodenbevorratung für eine Gemeinde übernehmen kann; In organisatorischer Hinsicht, indem er in enger Kooperation mit einer Gemeinde Verfahren unterschiedlicher Art (Architektur-, städtebauliche und Bauträgerwettbewerbe, Partizipationsverfahren) abwickeln kann; Arrondierungen bei der Zentrumsentwicklung; Unterstützung bei raumordnerischen Aufgaben; Schließlich kann er dazu genutzt werden, Bürgermeister und Gemeinderäte in Raumordnungsfragen aus der Schusslinie zu nehmen.

Ein Bodenfonds sollte als Innovationsdrehscheibe auf regionaler Ebene wirken. Sein Expertenteam sollte allenfalls fehlendes Knowhow in den Gemeinden (z.B. in Raumordnungs- oder Finanzierungsfragen) kompensieren.

g) Innovationsdrehscheibe

Ein Bodenfonds soll Innovation in die Gemeinden hinein tragen. Dies kann durch eigene raumordnerische Kapazitäten, die Durchführung von Wettbewerben und Beteiligungsverfahren umgesetzt werden.

h) Vermögensaufbau in öffentlicher Hand

Richtig aufgesetzt, kann ein solches Instrument ohne öffentliche Finanzierung auskommen, indem Widmungsgewinne nicht zur Gänze an die Grundeigentümer:innen gehen. Es sollte eine faire Teilung dieser Ressource angestrebt werden mit einer im Detail zu definierenden Dreiteilung zwischen dem Verkäufer, dem zukünftigen Wohnungsnutzer und dem Fonds, der die Mittel für den eigenen Betrieb, den Aufbau von (Grund)Vermögen und Querfinanzierungen für unrentierliche Aufgaben benötigt.

Unter günstigen Rahmenbedingungen kann ein Bodenfonds längerfristig in substanziellem Ausmaß Vermögen aufbauen. Dieses sollte auf keinen Fall durch Ausschüttung an die Eigentümer:innen abgeschöpft werden, sondern in Form von unbelasteten Baulandvorräten und im Baurecht vergebenen Liegenschaften für zukünftige Generationen gesichert werden.

5.2.4 ERFOLGSFAKTOREN

a) Eigenständige Investitionsentscheidungen

Ein Bodenfonds sollte tunlichst vermeiden, allfällige Zusagen von politischen Entscheidungsträgern ohne gründliche Due Diligence in die Umsetzung zu bringen. Es sollte von vorne herein (Statuten) geklärt und eng eingegrenzt werden, welche unrentierlichen Aufgaben übernommen werden. Die wirtschaftliche Selbständigkeit eines ausgelagerten Rechtsträgers sollte umfassend interpretiert werden. Vorbild können GBV im öffentlichen Eigentum sein.

b) Finanzierungsmodell

Das Beispiel des Wohnfonds Wien zeigt, dass ein solches Instrument langfristig wirtschaftlich sehr erfolgreich wirken kann. Der Schlüssel dafür ist, an günstige Flächen zu kommen. Dies ist typischer Weise möglich, wenn Grünland erworben und idF von einer Umwidmung profitiert werden kann.

Das funktioniert in Gunstlagen, sofern Zugang zu entsprechenden Flächen gegeben ist. In Regionen mit Baulandüberhang ist dieses Finanzierungsmodell schwer umsetzbar. Zum einen fehlt es häufig an der Notwendigkeit zur Umwidmung, zum anderen sind hier typischerweise die Marktpreise so niedrig, dass aus einer Umwidmung nur geringe Erträge lukriert werden können.

Wien hat den großen Vorteil, gleichzeitig Land und Gemeinde zu sein. Das ermöglicht eine effiziente Koppelung der Ankaufstätigkeit des Fonds mit der Flächenwidmung. In den anderen Bundesländern ist das aufwändiger, da die Entwickelbarkeit einer zu erwerbenden Liegenschaft mit der Gemeinde und der Raumordnungsabteilung des Landes abzustimmen ist.

Einige der in Kap. 5.2.3 dargestellten Leistungen sind aus Widmungsgewinnen allein kaum finanzierbar. Für deren Umsetzung sind andere Finanzierungsquellen zu erschließen, insb. Förderungen von EU, Bund, Ländern und kommunale Beiträge.

Günstiger Einkauf von Liegenschaften setzt Verhandlungsmacht des Fonds, Fachkompetenz und Geschwindigkeit in der Entscheidungsfindung voraus.

c) „Paarlauf“ mit der Raumordnung

Ein Bodenfonds sollte stets in Übereinstimmung mit raumordnerischen Zielsetzungen von Gemeinden und Land agieren. Das betrifft insb. Bauen am richtigen Ort, ausschließlich verdichtete Bauweisen und großvolumiger Neubau, effiziente Aufschließung mit lebenswerten öffentlichen Räumen etc. Die Umwidmung von Grünland wird in Zukunft immer seltener möglich sein, stattdessen tritt Flächenrecycling mit für Wohnen geeignete Umwidmungen und die Nutzung bestehender Gebäude in den Vordergrund.

d) Enge Kooperation mit gemeinnützigen Bauvereinigungen

GBV werden nicht nur häufig Nutznießer und Partner bei Projektentwicklungen sein. Eine enge Zusammenarbeit empfiehlt sich auch hinsichtlich der von vielen GBV gehaltenen großen Flächenreserven. Seit einiger Zeit ist es auch GBV erlaubt, Grünland zu kaufen.

e) Grundverkehrsrechtliche Bevorzugung

Eine grundverkehrsrechtliche Bevorzugung im Nachrang gegenüber der jeweiligen Gemeinde ist anzustreben. Eine derartige Bevorzugung besteht heute schon für Landwirte beim Kauf von Grünland und sollte entsprechend ausgeweitet werden.

f) Verankerung in den Gemeinden

Es ist beim Hochfahren eines Bodenfonds erforderlich, rasch eine erhebliche Zahl an Gemeinden zur Kooperation zu gewinnen. Eine pro-aktive Vorgangsweise gegenüber den Gemeinden ist unverzichtbar. Die Leistungsfähigkeit des Fonds ist öffentlich zu kommunizieren. Es bedarf guter Kenntnis über Entwicklungsziele der Gemeinden, kommunalen Liegenschaftsbesitz, bestehende Leerstände, Brachflächen und Verkaufsbereitschaft der Eigentümer:innen.

5.3 MIETENBESCHRÄNKUNGEN

Seit dem Ersten Weltkrieg haben Regierungen in den meisten Ländern aktiv in den Wohnungsmarkt eingegriffen und versucht, bestehende oder vermeintliche Marktmängel zu korrigieren. Zum Beispiel haben praktisch alle Länder irgendwann einmal Mietpreiskontrollen eingeführt (Kholodilin, 2020). Anfang der 2010er Jahre wurden solche Regelungen in den meisten Ländern wieder aufgegeben oder weitgehend zurückgefahren (Kettunen & Ruonavaara, 2021). Inzwischen ist jedoch in vielen Ländern eine Renaissance der Mietpreiskontrolle zu beobachten. Zum Beispiel wurden in Paris und Lyon (Frankreich) im Juli 2019 bzw. März 2020 Beschränkungen für die Mietpreisbildung eingeführt. Auch in Kalifornien wurden im Januar 2020 landesweite Mietwachstumsbeschränkungen beschlossen. In Berlin wurden die Mieten ab Februar 2020 für fünf Jahre eingefroren. Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie hat die Bedeutung solcher Maßnahmen deutlich erhöht. Nachdem die meisten Länder im März 2020 gesundheitspolizeiliche Beschränkungen verhängt hatten, führten die daraus resultierenden Einkommensverluste zu einer weltweiten Welle von Räumungsverboten und Mietstopps, um soziale Massenprobleme zu verhindern. Die Energiekrise 2022 führte zu Mietpreiseingriffen in weiteren Städten und Ländern. Als prominente Beispiele gelten die Schweiz, Dänemark, Portugal und Spanien, die alle eine maximale Anpassung von 2-4% einführen. Dass Wohnungsmarktregulierungen eine wichtige Rolle spielen, ist also nicht nur eine historische Tatsache, sondern gegenwärtige Realität.

In Österreich bestehen im internationalen Vergleich nach wie vor relativ strenge Mietpreiseingriffe (Lind, 2001; Kettunen & Ruonavaara, 2021; Gibb & Marsh, 2022). Das Kostenmietensystem der Gemeinnützigkeit ist international einzigartig. Aber auch im privaten Althausbestand gibt es zahlreiche Regelungen, die nicht nur die jährliche Anpassung, sondern auch das Mietniveau bei Vertragsbeginn beschränken. Dieses System ist veraltet, intransparent und aufgrund der unklaren Berechnungsmethoden nur durch einen unsichereren gerichtlichen Weg einforderbar. Problematisch ist insbesondere der Umstand, dass die Mietenbeschränkung (Richtwert und ganz gering noch Kategoriemieten) nur noch für einen immer kleiner werdenden Bestand gilt, für das Gros des (privaten) Neubaus jedoch nicht. Dies hat zu einer Spaltung des Mietemarktes geführt.

Gleichzeitig ist die automatische Anpassung der (privaten) Mieten während Vertragsbestands an die allgemeine Inflation keine internationale Selbstverständlichkeit und aufgrund der hohen Bedeutung der Mieten im Warenkorb der Inflationsberechnung ein durchaus problematischer Selbstläufer: Hohe Inflation bedingt höhere Mieten, bedingen höhere Inflation etc.

Ökonomisch gesehen muss es keinen Automatismus geben, der die Mieteinnahmen für Vermieter real sichert. Entscheidend ist hier vielmehr die Fragestellung, wie sich die Rendite der Vermietung im Vergleich zu anderen Investments verhält. Der wichtigste Referenzfaktor hierfür ist der Zinssatz, der in der Vergangenheit sehr niedrig war. Inflationsgesicherte Mieteinnahmen haben in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass die Vermietung im Vergleich zu anderen Investitionen ein vergleichsweise gutes Geschäft war. Eine Mietpreisbremse, die die Anpassung der Mieten mit 5% deckelt, ist in diesem Sinne

kein völlig unzulässiger Markteingriff, der über Verteilungsziele leicht gerechtfertigt werden kann. Zweckmäßig ist jedenfalls die Verteilung der zukünftigen Anpassung auf den Dreijahresdurchschnitt, um die Inflationsspirale zu dämpfen.

Problematisch ist die Tatsache, dass die bestehende Mietpreisbremse nur auf ein kleines Marktsegment wirkt, und zwar auf jenes, das ohnehin schon das günstigere ist. Es ist wahrscheinlich, dass diese Beschränkung auf einen Teilbestand zu einer stärkeren Dynamik bei freien und angemessenen Mieten, vor allem bei Neuvermietungen, führen wird. Die internationale Erfahrung belegt solche marktspalten- den Effekte eindeutig (Kholodilin, 2024). Keinen Sinn macht die Deckelung der Mieterhöhung beim EVB und den anderen Kostenkomponenten im WGG-Regime. Das Kostenmietensystem ist ohnehin ein rechtlich genau definiertes Mietpreiskontrollsystem mit dem Vorteil der Investitionspflicht von Überschüssen. Beschränkungen der Mieteinnahmen beim EVB werden nur zu einem Investitionsstau führen (s. Kap. 4.4.2c).

6 ANHANG

6.1 ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Bevölkerungsentwicklung in der Steiermark und Niederösterreich	11
Abbildung 2:	Haushaltsprognose Steirische Bezirke bis 2040 (Auswahl, Index: 2024=100)	12
Abbildung 3:	Haushaltsprognose Niederösterreichische Bezirke bis 2040 (Auswahl, Index: 2024=100)	12
Abbildung 4:	Bestandsstruktur nach Rechtsform im Bundesländervergleich, Anzahl HWS in 1.000	14
Abbildung 5:	Österreich: Rechtsverhältnisse nach beruflicher Stellung (Referenzperson) 2022 in %	15
Abbildung 6:	NÖ: Rechtsverhältnisse nach beruflicher Stellung (Referenzperson), 2022 in %	16
Abbildung 7:	STMK: Rechtsverhältnisse nach beruflicher Stellung (Referenzperson) 2022 in %	16
Abbildung 8:	Baubewilligte Wohneinheiten Österreich	17
Abbildung 9:	Baubewilligte Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner im Ländervergleich	18
Abbildung 10:	Entwicklung der Sanierungsrate in Österreich (Hauptwohnsitz-Wohnungen)	19
Abbildung 11:	Wohnungsfertigstellungen – Prognose bis 2025, Schätzung Bedarf bis 2034	21
Abbildung 12:	Ausgaben der Wohnbauförderung bis 2022 (Mio. €, nominell)	24
Tabelle 13:	Einnahmen und Ausgaben der Wohnbauförderung 2022 (Mio. €)	24
Tabelle 14:	Eigenheim Neubau Berechnung Landesdarlehen ab 2024	26
Tabelle 15:	Sanierungsbonus NEU des Bundes 2024	29
Abbildung 16:	Durchschnittliche Preise (€/m ²) für Baugrundstücke 2019-2023, Niederösterreich	33
Abbildung 17:	Durchschnittliche Preise (€/m ²) für Baugrundstücke 2019-2023 Steiermark	34
Abbildung 18:	Entwicklung des Baukosten- und Baupreisindex, lange und kurze Zeitreihe	35
Abbildung 19:	Zinsniveau und Volumen neuer Wohnbaukredite in Österreich	37
Abbildung 20:	Wohnungsaufwand GBV/Private 2023 (€/m ²)	38
Abbildung 21:	Wohnungsaufwand nach Mietsektoren seit 2008 (€/m ²)	39
Tabelle 22:	Mietsektoren in Österreich, Anpassungen seit Mietpreisdeckel 2023	40
Abbildung 23:	Fünf wichtige Herausforderungen der aktuellen Wohnungspolitik	41
Abbildung 24:	Wohnkostenbelastung der Haushalte im EU-Vergleich (% des verfügbaren Einkommens)	45
Abbildung 25:	Anteil Personen mit Wohnkostenüberbelastung (> 40% der Haushaltseinkommen)	46
Abbildung 26:	Wohnkostenüberbelastung (> 40% der Haushaltseinkommen) differenziert, 2023	46
Abbildung 27:	Preisentwicklung (nominell) geförderte Mietobjekte Österreich (€/m ²)	47
Tabelle 28:	Förderungen und Zuschläge für verdichtete und kompakte Bauweise, Nachverdichtung	66

6.2 LITERATUR

Alle einschlägigen Rechtsmaterien in geltender Fassung.

Amann (2023): Klimaschutz und Föderalismus – die Potenziale der Wohnbauförderung. In: Amann/Struber (2023): Österreichisches Wohnhandbuch (Wien: Linde-Verlag).

Amann, W. & Mundt, A. (2017): Eigentum schaffen! Rahmenbedingungen für einen neuen Förderungsschwerpunkt (Wien: IIBW, gefördert durch die NÖ Wohnbauforschung, F-2263).

Amann, W. & Mundt, A. (2019): Rahmenbedingungen und Handlungsoptionen für qualitätsvolles, dauerhaftes, leistbares und inklusives Wohnen. Teilbericht zum Sozialbericht 2019 (Wien: Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz).

Amann, W. & Mundt, A. (2021): Wohnungseigentumsförderung in Vorarlberg. Studie im Auftrag des Landes Vorarlberg und der Sparte Gewerbe und Handwerk der WK Vorarlberg (Wien: IIBW).

Amann, W. & Oberhuber, A. (2023): Wohnungspolitische Perspektiven für die Steiermark (Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Steiermark, Abteilung 15, Energie, Wohnbau, Technik).

- Amann, W. & Struber, C. (Hg.) (2024): Österreichisches Wohnhandbuch (Wien: Linde-Verlag).
- Amann, W.; Fuhrmann, K.; Stingl, W. (2019): Steuerliche Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Wohnungssektors (Wien: IIBW, im Auftrag der Verbände Gebäudehülle+Dämmstoff Industrie 2050, ARGE Qualitätsgruppe Wärmedämmsysteme, Forschungsverband der österreichischen Baustoffindustrie, Zentralverband industrieller Bauproduktehersteller, Initiative Pro Steildach).
- Amann, W.; Mundt, A.; Komendantova, N. (2015): Wohnungsbedarfsanalyse Niederösterreich (Wien: IIBW, im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Niederösterreich).
- Amann, W.; Mundt, A.; Springler, E. (2010): Minderung des Grundflächenverbrauchs im Wohnbau (Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Niederösterreich).
- Amann, W.; Wieser, R. (2015): Stärkung der Effizienz des gemeinnützigen Sektors in Niederösterreich (Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Niederösterreich, F-2227).
- Amann, W.; Mundt, A. (2024): Immobilienwirtschaftliche Rahmenbedingungen der Einführung einer marktwirksamen Leerstandsabgabe in Tirol. Gutachten im Auftrag des Landes Tirol (Wien: IIBW).
- Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (2021b): Statistisches Handbuch des Landes Niederösterreich. 45. Jahrgang 2021. = Niederösterreich Schriften 208. Für den Inhalt verantwortlich: Mag. Markus Hemetsberger (St. Pölten: Amt der Niederösterreich Landesregierung).
- Amt der NÖ Landesabteilung (2022): Statistisches Handbuch des Landes Niederösterreich. 46. Jahrgang 2022 (St. Pölten: Abteilung Raumordnung und Gesamtverkehrsangelegenheiten).
- Angel, S. & Mundt, A. (2024): Who lives there now? Residualisation of Social Housing in Austria. *Journal of Housing and the Built Environment*, online pre-print, März 2024.
- Angel, S. (2021): Housing regimes and residualization of the subsidized rental sector in Europe 2005-2016. *Housing Studies*, Vol. 39 (3), 881-901.
- ARGE Klimarat (Hg.) (2022): Klimaneutralität bis 2040: Die Empfehlungen (Wien: ARGE Klimarat, im Auftrag des BMK).
- Arthur Krupp GmbH, IIBW et al. (2022): Low Tech Wohnbau - Leistbarkeit im Lebenszyklus. Pilotprojekt in Theresienfeld, Tonpfeingasse (Wien: Arthur Krupp GmbH & IIBW, NÖ Wohnbauforschung F 2266).
- Bauernfeind, S.; Amann, W.; Deutsch, E. & Yurdakul, A. (2002): Wohnbauförderung und Beschäftigung: Auswirkungen unterschiedlicher Förderungsschienen auf die Beschäftigung am Bau (Wien: FGW).
- BMASGK (2019): Eingliederungsindikatoren 2018 (Wien: BMASGK).
- BMK – Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (2023a): Maßnahmen im Gebäudesektor 2009-2020. Berichte des Bundes und der Länder nach Artikel 16 der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen, Wien, Dezember 2023.
- BMK – Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (2023b): Umweltinvestitionen des Bundes. Klima- und Umweltschutzmaßnahmen 2022.
- BMK – Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (2023c): Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan für Österreich. Periode 2021-2030. Entwurf zur öffentlichen Konsultation. Gemäß Verordnung (EU) / des Europäischen Parlaments und des Rates über das Governance-System für die Energieunion und den Klimaschutz. Wien.
- BMK (2022): Österreich auf dem Weg zu einer nachhaltigen und zirkulären Gesellschaft – die österreichische Kreislaufwirtschaftsstrategie (Wien: Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie).
- Brenner, A.; Krüger, T.; Haberl, H., Stöglehner, G. & Behnisch, M. (2024): Rapider Anstieg der Zersiedlung in Österreich von 1975 bis 2020. Eine räumliche Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Wohnbevölkerung. *Social Ecology* WP 198, Wien: Boku.
- Caldera Sánchez, A. & Johansson, A. (2011): The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries. *OECD Economics Department Working Papers* No. 837.
- Czerny, M. & Weingärtler, M. (2007): Wohnbau und Wohnhaussanierung als Konjunkturmotor (Wien: WIFO).
- Dallhammer, E., Neugebauer, W. & Mollay, U. (2023): Instrument für ressourcenschonende Bodenpolitik (Wien: OIR).
- DerStandard (1.4.24): Abgabe auf Leerstand oder Grund und Boden verteuern: Was hilft gegen Wohnungsmangel? [<https://www.derstandard.de/story/3000000209592/abgabe-auf-leerstand-oder-grund-und-boden-verteuern-was-hilft-gegen-wohnungsmangel>]
- Doan, T.B.N. (2018): Analyse und Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern. Evaluierung des Einsatzes im Speziellen in den Vorarlberger Gemeinden. Unveröffentlichte Diplomarbeit Fakultät für Architektur und Raumplanung, Technische Universität Wien (Wien: TU Wien).

- Doan, T.B.N. (2019): Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern, in: Der öffentliche Sektor, Vol. 45 (2), 79-95.
- Euroconstruct (2023): Summary Report of the 96th Euroconstruct Conference in Dublin, 11/2023.
- Finanz.at (2024): Mietpreisbremse & Mietpreisdeckel 2024. Online: <https://www.finanz.at/immobilien/mietpreisbremse/> [21.11.2023].
- FMA (=Finanzmarktaufsicht) (2022): Presseausendung 20.Juni 2022. FMA erlässt Verordnung für nachhaltige Vergabestandards bei der Finanzierung von Wohnimmobilien (KIM-VO). Online: <https://www.fma.gv.at/fma-erlaesst-verordnung-fuer-nachhaltige-vergabestandards-bei-der-finanzierung-von-wohnmobilien-kim-vo/> [12.2.2024].
- GBV (=Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen) (2023a): Verbandsstatistik 2023. Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft in Zahlen (Wien: GBV).
- GBV (=Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen) (2023b): Mietpreisdeckel konterkariert Dekarbonisierung im gemeinnützigen Wohnbau. Online: <https://www.gbv.at/Extras/AktuelleMeldungen/2023/Mietpreisdeckel%20konterkariert%20Dekarbonisierung%20im%20gemeinn%C3%BCtzigen%20Wohnbau/>
- Gibb, K. & Marsh, A. (2022): Rent control: principles, practicalities and international experience. Briefing paper (Glasgow: UK Collaborative Centre for Housing Evidence CaCHE)
- Global 2000 (Hg.). (2021): Wohnbaueck 2021. Wie klimafit sind Österreichs Bundesländer beim Heizen und Sanieren? (Wien: Global 2000).
- Grislain-Letrémy, C. & Trevien, C. (2022): The Long-Term Impact of Housing Subsidies on the Rental Sector: the French Example. Banque de France Working Paper Series #886.
- Gruber, E.; Huber, M. & Gutmann, R. (2022): Wohnbauboom in Wien 2018-2021. Qualitäten, Akteur:innen und Vermarktung der Wohnbauproduktion (= AK Stadtpunkte Nr. 41) (Wien: AK Wien).
- Heuberger, R. & Zucha, V. (2015): Wohnkosten und Wohnkostenbelastung in EU-SILC. Statistische Nachrichten (Statistik Austria), 2015/11, 879-87.
- Housing Europe (2023), The State of Housing in Europe 2023. Brussels: Housing Europe.
- IIBW & NHP (2023): Housing for the Common Good: Sustainable Governance from European Best Practice for recovery in Ukraine. Austrian contribution to the "New European Bauhaus" Rebuild Ukraine Initiative (Wien: IIBW, im Auftrag des BMK).
- IIBW & Umweltbundesamt (2021): Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich (Wien: IIBW, im Auftrag der Verbände GDI 2050, WKO-Fachverband der Stein- und keramischen Industrie, ZIB).
- IIBW & Umweltbundesamt (2023): Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich 2023 (im Auftrag der Bauprodukteindustrie).
- IIBW (2010a-2023a): Berichtstandard Wohnbauförderung (Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Wien).
- IIBW (2011b-2023b): Wohnbauförderung in Österreich 2010-2022 (Wien: IIBW in Kooperation mit dem Fachverband Steine Keramik).
- IIBW (2018c): Investiver Wohnungsleerstand. a) Statistische Erfassung b) Erhebung der Motivationslage von Wohnungseigentümern für eine Marktzuführung. Studie im Auftrag des Landes Vorarlberg (Wien: IIBW).
- IIBW (2019c): Wohnungsmärkte und öffentliche Verkehrsinfrastruktur in der Steiermark (Wien: IIBW, im Auftrag der Arbeiterkammer Steiermark).
- IIBW (2022c): Studie zur langfristigen Finanzierung der Wärmewende („KlimaCent“) (Wien: IIBW, im Auftrag des BMK).
- IIBW (2023c): Hebel zur Forcierung der Eigenheimsanierung. In Kooperation mit der ARGE Baugewerbe NÖ (Wien: IIBW, gefördert durch die NÖ Wohnbauforschung, F-2291).
- IIBW (2024): Berichtsstandard Wohnbauförderung 2023 (Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Wien).
- IIBW/Baukarussell (2024): Technologien für nachhaltiges Bauen & Sanieren. Greentech Radar 7/2024 (Wien: IIBW, im Auftrag der Green Tech Valley Cluster GmbH).
- Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (Hg.) (2005): Methoden der Erfassung von Wohnungsleerstand im Stadtumbau – Arbeitshilfe für die kommunale Praxis (Berlin: Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH).
- Jany, A.; Bukowski, M.; Heindl, G. & Kreissl, K. (2023): Wohnen. In: Görg, C. u.a. (Hg.): APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben (Berlin & Heidelberg, Springer Spektrum), 227-44.
- Kanonier, A. (2008): Regionale Betriebsgebiete. Maßnahmen zur Verbesserung der Verfügbarkeit von Bauland (Wien: Department für Raumentwicklung Infrastruktur- und Umweltplanung, TU Wien).
- Kanonier, A. (2020): Wirkungsfähigkeit von baulandmobilisierenden Instrumenten im Raumordnungsrecht, in: baurechtliche blätter: bbl, Vol. 23 (2020), 4; 119-35.
- Kaufmann, M. (2018): Methoden der Leerstandserhebung. Analyse und Anwendung im innerstädtischen Raum. Masterarbeit Studienrichtung Nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung (Graz: Karl-Franzens-Universität).

- Kettunen, H. & Ruonavaara, H. (2021): Rent regulation in 21th century Europe. Comparative perspectives. *Housing Studies*, Vol. 36(9), 1446-68.
- Kholodilin, K. (2020): Long-Term, Multicountry Perspective on Rental Market Regulations, *Housing Policy Debate*, Vol. 30 (6), 994-1015.
- Kholodilin, K. (2024): Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature. In: *Journal of Housing Economics*, Vol. 63, online pre-print.
- Kittel, B., & Schiestl, D. (2020): Sozialhilfe als Magnet für Geflüchtete? Ein Einspruch. *Der Standard* 27.2.2020.
- Kletzan-Slamanig, D. & Köppl, A. (2016): Subventionen und Steuern mit Umweltrelevanz in den Bereichen Energie und Verkehr (Wien: WIFO).
- Kletzan-Slamanig, D.; Köppl, A.; Sinabell, F. u.a. (2022): Analyse klimakontraproduktiver Subventionen in Österreich, Wien: WIFO, im Auftrag des BMK.
- Klien, M. & Streicher, G. (2021): Ökonomische Wirkungen des gemeinnützigen Wohnbaus (Wien: WIFO - Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung).
- Klien, M. & Streicher, G. (2021): Ökonomische Wirkungen des gemeinnützigen Wohnbaus. Studie im Auftrag des Österreichischen Verbandes gemeinnütziger Bauvereinigungen (Wien: WIFO).
- Klien, M. (22.5.2022) zitiert nach Orf.at (5.5.2022): „WIFO: Leerstandsabgabe hilft nicht bei Wohnungsmangel. Online: <https://orf.at/stories/3263826/> [3.9.2022].
- Klien, M.; Huber, P.; Reschenhofer, P.; Gutheil-Knopp-Kirchwald, G.; Kössl, G. (2023): Die preisdämpfende Wirkung des gemeinnützigen Wohnbaus (Wien: WIFO)
- Kössl, G. (2023): Der österreichische Mietwohnungsmarkt. Bestände, Mieten und Preisentwicklung 2009-2022 (Wien: GBV).
- Kössl, G. (2024): Wohnbauförderung in Österreich. Förderungszusicherungen, Förderungsgebarung und internationaler Vergleich 1996-2022 (Wien: GBV).
- Krapp, M.; Vaché, M.; Egner, B.; Schulze, K. & Thomas, S. (2022): Housing policies in the European Union. Studie des Instituts Wohnen und Umwelt GmbH, IWU, Darmstadt und des Instituts für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt im Auftrag des Deutschen Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (Berlin: BBSR).
- Kunnert, A. & Baumgartner, J. (2012): Instrumente und Wirkungen der österreichischen Wohnungspolitik. Wissenschaftliche Assistenz: Ursula Glauninger, Michael Weingärtler. Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (Wien: WIFO).
- Kunnert, Andrea: *Leistungsfähigkeit von Wohnen in Österreich. Operationalisierung und demographische Komponenten*. Wien: WIFO 2016.
- Kutty, N. (2005). A new measure of housing affordability: Estimates and analytical results. *Housing Policy Debate*, 16(1), 113–142. doi:10.1080/10511482.2005.9521536
- Lamei, N.; Korunovska, J. & Glaser, T. (2023): Kennzahlen zu Lebensbedingungen 2022: Indikatorendefinitionen (Wien: BMSGPK)
- Land Niederösterreich (2024a): Baurechtsaktion des Landes NÖ. Online: https://www.noe.gv.at/noe/Bauen-Neubau/Foerd_NOE_Baurechtsaktion.html [2.3.2024].
- Land Niederösterreich (2024b): Neuerungen im Wohnbau in Niederösterreich. LR Teschl-Hofmeister: Bis 2026 rund 7.000 neue Wohneinheiten. Pressekonferenz. Online: https://www.noe.gv.at/noe/Neuerungen_im_Wohnbau_in_Niederosterreich.html [24.7.2024].
- Land Steiermark (2019): Aktionsplan 2019-2021 für die Klima- und Energiestrategie 2030 [https://www.ich-tus.steiermark.at/cms/dokumente/12745272_72442079/1623e413/KESS2030_Aktionsplan_August2019_Final.pdf]
- Land Steiermark (2022): Aktionsplan 2022-2024 für die Klima- und Energiestrategie 2030 [https://www.technik.steiermark.at/cms/dokumente/12449173_142705670/2f2d82cb/2023-08-07_KESS%20Aktionsplan%202022-2024%20Web.pdf]
- Land Steiermark (2023): Förderungsbericht 2023. Amt der Steiermärkischen Landesregierung. Abteilung 1 (Graz: Land Steiermark).
- Land Steiermark (2024a): *Leistbar – Nachhaltig – Hochwertig. Die große steierische Wohnraumoffensive*. Informationsmaterial zur Pressenkonferenz 3. Mai 2024.
- Land Steiermark (2024b): *Steiermark- Immobiliendurchschnittspreise auf regionaler Ebene 2019-2023* (Graz: Land Steiermark, Abteilung 17).
- Land Tirol (2024a): *Tätigkeitsbericht Tiroler Bodenfonds* [https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/bauen-wohnen/bodenfonds/downloads/Taetigkeitsbericht_der_Geschaeftsfuehrung_fuer_das_Wirtschaftsjahr_2023.pdf]
- Land Tirol (2024b): *Statistik – geförderter Wohnbau*. Online: <https://www.tirol.gv.at/bauen-wohnen/wohnbaufoerderung/service/statistik-gefoerderter-wohnbau/> [14.3.2024].

- Landesrechnungshof Niederösterreich (2021): System der NÖ Wohnungsförderung, Nachkontrolle (Ltg. 1532/B-1/37-2021).
- Lawson, J.; Gilmour, T. & Milligan, V. (2010): International measures to channel investment towards affordable rental housing. AHURI Research Paper (Melbourne: AHURI).
- Lind, H. (2001). RENT REGULATION: A CONCEPTUAL AND COMPARATIVE ANALYSIS. *European Journal of Housing Policy*, 1(1), 41–57. <https://doi.org/10.1080/14616710110036436>
- Litschauer, K.; Kumnig, S.; Kohout, R.; Wolfmayr, G. & Altreiter, C. (2023): Die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum in Zeiten der Wohnkrise. *disP - The Planning Review*, Vol. 59(3), 33-49.
- Marquardt, S. & Glaser, D. (2020). How much state and how much market? Comparing social housing in Berlin and Vienna. *German Politics*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/09644008>.
- Meen, G. (2018): How should housing affordability be measured? Report (Reading, UK, UK Collaborative Centre for Housing Evidence).
- Moussa-Lipp, S. & Verlic, M. (Hg.) (2023): Wohnen für die Vielen. Sammelband zur Tagung 2023 (Wien: Verlag AK Wien).
- Mundt, A. & Amann, W. (2015): Leistbares Wohnen – Bestandsaufnahme von monetären Leistungen für untere Einkommensgruppen zur Deckung des Wohnbedarfs (Wien: IIBW, Studie im Auftrag des bmask – Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz).
- Mundt, A. (2017). Housing benefits and minimum income schemes in Austria – an application of the residual income approach to housing affordability of welfare recipients. *International Journal of Housing Policy*, 18(3), 383–411. <https://doi.org/10.1080/19491247.2017.1306992>
- Mundt, A.; Angel, S.; Wagner, K.; Amann, W. (2024): Homeownership of young adults in Austria from a national and regional perspective since 2010 – a fading dream? *International Journal of Housing Policy*, online preprint.
- NYT (= The New York Times Magazine) (2023): 'Imagine a Renter's Utopia', <https://www.nytimes.com/2023/05/23/magazine/vienna-social-housing.html> [23.5.2023].
- Oberhuber, A.; Schuster, B.; Schneider, H.; Oberholzner, T. & Czerny, M. (2012): Beschäftigungseffekte der Wohnbau- und Gebäudesanierungsförderung in Niederösterreich. Studie für das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (Wien: FGW).
- OECD (2021a): *Brick by Brick: Building Better Housing Policies* (Paris: OECD)
- OECD (2021b): *Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable*. Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs (Paris: OECD).
- OECD (2023a): OECD Affordable Housing Database. Online: www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/ [31.10.2023].
- OECD (2023b): *Brick by Brick (Volume 2). Better Housing Policies in the Post-Covid-19 Era* (Paris: OECD).
- OeNB (=Österreichische Nationalbank) (2024a): OeNB Report 24/1 Bank Lending Survey – Österreich Ergebnisse vom Jänner 2024 (Wien: OeNB).
- OeNB (2024b): OeNB Reports: Bank Lending Survey. Österreich-Ergebnisse vom April 2024 (Wien: OeNB)
- OIB RL 6 (2023): OIB-Richtlinie 6 – Energieeinsparung und Wärmeschutz (Österreichisches Institut für Bau-technik, OIB-330.6-036/23).
- OIB RL 7 (2023): OIB-Grundlagendokument zur Ausarbeitung einer OIB-Richtlinie 7 Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen (Österreichisches Institut für Bau-technik, OIB-330.7-009/23).
- ÖROK (2021): ÖREK 2030-Umsetzungspakt „Bodenstrategie für Österreich“. Strategie zur Reduktion der weiteren Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bis 2030. Online verfügbar: <https://www.oerok.gv.at/raum/oesterreichisches-raumentwicklungskonzept/bodenstrategie-fuer-oesterreich> [12.11.2022].
- ÖROK (2023a): Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich. Kontextinformation und Beschreibung der Daten für das Referenzjahr 2022, Wien: ÖROK.
- ÖROK (2024): ÖROK-Monitoring von Flächeninanspruchnahme und Versiegelung. Online: <https://www.oerok.gv.at/monitoring-flaecheninanspruchnahme>
- ÖROK (Hg.) (2014): Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“. Schriftreihe Nr. 191 (Wien: ÖROK).
- ÖROK (Hg.) (2017): ÖROK-Empfehlung Nr. 56: „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“. Ausgangslage, Empfehlungen & Beispiele (Wien: ÖROK).
- ÖROK (Hg.) (2023b): Entwurf Bodenstrategie Österreich, Wien: ÖROK, Online: https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/6._OEREK_Umsetzungspakte/Bodenstrategie/OEROK_Bodenstrategie_fuer_Oesterreich_ENTWURF.pdf [3.3.2024].

- Österreichischer Gemeindebund (2024): Kommunalen Bodenschutzplan, Entwurf, 19.3.2024 [<https://gemeindebund.at/gemeindebund-praesident-pressl-praesentiert-kommunalen-bodenschutzplan/>].
- Parlamentsdirektion (2024): Konjunkturpaket für den Wohnbau. Analyse, 22.3.2024 [<https://www.parlament.gv.at/fachinfos/budgetdienst/Konjunkturpaket-fuer-den-Wohnbau/>].
- Plank, L.; Schneider, A.; Kadi, J. (2022): Wohnbauboom in Wien 2018-2021. Preise, Käufer:innen und Leerstände in der Wohnbauproduktion (= AK Stadtpunkte Nr. 40) (Wien: AK Wien).
- Pratscher, K. (2023): Mindestsicherung und Sozialhilfe der Bundesländer im Jahr 2022. Statistische Nachrichten 11/2023, 858-72.
- Regierungsprogramm (2020): Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024.
- Rosifka, W. & Tockner, L. (2020): Betriebskosten. Wohnrechtliche Rahmenbedingungen, empirische Analyse und Vergleiche der Gebühren für öffentliche Dienstleistungen (Wien: AK Wien, Stadtpunkte Nr. 31).
- Schremmer, C. & Kanonier, A. (2014): Anforderungskatalog Widmungskategorie „förderbarer/geförderter Wohnbau“ im Zuge der Konkretisierung der Leitbilderstellung SRO+. Endbericht (Wien: Planungsgemeinschaft Ost).
- Segú, M. (2020): The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France. *Journal of Public Economics*, Vol. 185.
- SIR (= Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen) (2015): Wohnungsleerstand in der Stadt Salzburg. Zahlen – Gründe – Mobilisierungsmaßnahmen. Studie gefördert mit Mitteln der Wohnbauforschung des Landes Salzburg (Salzburg: SIR).
- Smet, K.; Grabner, D.; Litschauer, K. (2020): ACRP – Austrian Climate Research Program. Report Working Package 4 (Structures of Housing Provision (Wien: Klima- und Energiefonds).
- Spehl, H. (Hg.) (2011): Leerstand von Wohngebäuden in ländlichen Räumen. Beispiele ausgewählter Gemeinden der Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland. E-Paper der ARL Nr. 12, Hannover. Online: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-73022> [2.7.2021].
- Statistik Austria (2024a): Wohnen 2023. Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik (Wien: Statistik Austria).
- Statistik Austria (2024b): Tabellenband Wohnen 2023. Online: https://www.statistik.at/fileadmin/pages/350/Tabelleband_2023.ods [29.5.2024].
- Statistik Austria (2024c): Wohnkosten. Online: <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/wohnen/wohnenkosten> [22.2.2024].
- Statistik Austria (2024d): Europäische und nationale Kennzahlen zu Lebensbedingungen in Österreich 2008 bis 2022. Online: https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/europaeische_und_nationale_indikatoren_zur_sozialen_eingliederung_in_oeste2008-2022.ods [11.6.2024].
- Stingl, W.; Amann, W.; Winkler, M. (2015): Steuerliches Sanierungsmodell Eigenheim (Wien: IIBW, im Auftrag des Zentralverbands Industrieller Bauproduktehersteller).
- Tamesberger, D.; Bacher, J. & Stöger, H. (2019). Die Wirkung des sozialen Wohnbaus in Österreich. Ein Bundesländervergleich. In: *WISO*, 19(4), 29-58.
- TU Wien; IIBW; Wallenberger & Linhard Regionalberatung KG (2022): Leerstand mit Aussicht. (Wien: BMLRT, vor Drucklegung).
- Umweltbundesamt (2024): Flächeninanspruchnahme. Online: <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme/> [22.5.2024].
- Umweltbundesamt (Hg.) (2008-2023a): Klimaschutzbericht 2008-2023, Wien: Umweltbundesamt.
- UNECE & Housing Europe (Hg.) (2021): #Housing2030. Effective policies for affordable housing in the UNECE region (Genf: UNO).
- Wallenberger, J.; Amann, W.; Duda, K.; Lenz, W. u.a. (2022): Revitalisierung von Ortskernen über neue Förderungsschiene für Private – Pilotprojekt Langau (Wallenberger & Linhard Regionalberatung KG, IIBW u.a., mit Förderung des Landes Niederösterreich, F 2281).
- Wieser, R. & Mundt, A. (2014): Housing subsidies and taxation in six EU countries: Trends, structures and recent measures in the light of the global financial crisis. In: *Journal of European Real Estate*, Vol. 7 (3), 248-69.
- WWF Österreich (2023): Bodenreport 2023. Die Verbauung Österreichs: Ursachen, Probleme und Lösungen einer wachsenden Umweltkrise, Wien: WWF Österreich.