

# DIE SALZBURGER WOHNBAUFÖRDERUNG

BEWERTUNG UND ANALYSE



**AK**

**SALZBURG**

**GERECHTIGKEIT MUSS SEIN**

**>BESSER INFORMIERT**  
Mit der AK Salzburg





## Die Zukunftssicherheit der neuen Wohnbauförderung ist fraglich

2015 feierte die neue Salzburger Landesregierung das Auslaufen des bestehenden Wohnbaufonds und die Umstellung auf Direktzuschüsse als großen Wurf in der Wohnbauförderung. Schon ein Jahr später musste an diversen Stellschrauben gedreht werden. Teils wurde doch wieder auf Darlehensförderung umgestellt. Teils die Zuschüsse reduziert beziehungsweise die Kriterien für eine Förderung strenger gestaltet.

Als Vertretung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben wir seit der Einführung der „Wohnbauförderung neu“ kritisiert, dass das Modell finanziell nicht nachhaltig ist. Die vorliegende Studie der unabhängigen Experten Wolfgang Amann und Alexis Mundt bestätigt diese Kritik der Arbeiterkammer.

Die neue Wohnbauförderung funktioniert und ist nachgefragt. Aber sie ist eben nicht besser als der aufgelassene Wohnbaufonds. Beim Eigentum gibt es jetzt massive Mitnahmeeffekte. Viele Menschen werden unterstützt, obwohl sie gar kein zusätzliches Geld zum Bauen bräuchten – natürlich nehmen sie diesen Bonus gerne. Kein anderes Bundesland fördert das Eigenheim so großzügig wie Salzburg.

Im Mietbereich kann der Einbezug gewerblicher Bauträger nach dem Auslaufen der Förderung zu Marktpreis-Mieten führen. Von geförderten Wohnungen kann dann im Gegenzug zur nach Ausfinanzierung deutlich abgesenkten Grundmiete bei den gemeinnützigen Bauträgern keine Rede mehr sein.

Das aktuelle Modell der „verlorenen Zuschüsse“ bei Eigenheimen mag beliebt sein. Aber es ist teuer und finanziell nicht nachhaltig, weil vom eingesetzten Geld nichts an das Land zurück fließt. So muss für neue Bauten stetig Geld zugeschossen werden. Der geförderte Mietbereich ist extrem anfällig gegen steigende Zinsen: Ist das der Fall wird die Landesregierung gewaltig nachjustieren müssen.

Alles in allem ist fraglich, ob das neue Modell über die nächsten Jahre eine zukunftsfähige Grundlage für gutes Wohnen zu leistbaren Preisen bieten kann. Salzburg braucht ein starkes Mietwohnbaumodell und ein Fördersystem, das sich ohne immer wieder notwendige Eingriffe selbst trägt. Ein solches Modell, das auch langfristig passt, kann nur durch die Zusammenarbeit aller politischen Parteien entstehen.

Siegfried Pichler  
AK-Salzburg



GERECHTIGKEIT MUSS SEIN



# Bewertung des Salzburger Modells der Wohnbauförderung

Dezember 2017

---

Im Auftrag der Arbeiterkammer Salzburg



# BEWERTUNG DES SALZBURGER MODELLS DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Im Auftrag der Arbeiterkammer Salzburg

Team:

FH-Doz.Dr. Wolfgang Amann

Dr. Alexis Mundt

Dezember 2017

IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH

PF 2, A 1020 Wien

FN 193068 z Handelsgericht Wien

Tel. + 43 1 968 60 08

Mail: [office@iibw.at](mailto:office@iibw.at)

Internet: [www.iibw.at](http://www.iibw.at)

Zitiervorschlag

Amann, W., Mundt, A. (2017): Bewertung des Salzburger Modells der Wohnbauförderung (Wien: IIBW, im Auftrag der Arbeiterkammer Salzburg).

## Impressum

Medieninhaber: Arbeiterkammer Salzburg, Markus-Sittikus-Straße 10,  
5020 Salzburg, T: +43 (0)662 8687, [www.ak-salzburg.at](http://www.ak-salzburg.at)  
ISBN: 978-3-901817-34-2

Autoren: FH-Doz.Dr. Wolfgang Aman, Dr. Alexis Mundt

Für den Inhalt verantwortlich: Dr. Edgar Atzmanstorfer

Grafik Umschlag: Ursula Brandecker

Titelfoto: Fotolia@ah\_fotobox

Druck: Eigenvervielfältigung

Stand: Dezember 2017

# INHALT

|                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------|----|
| HAUPTERGEBNISSE                                              | 5  |
| 1 AUFTRAG                                                    | 8  |
| 2 WOHNBAUFÖRDERUNG IN SALZBURG                               | 9  |
| 2.1 Förderungszusicherungen                                  | 9  |
| 2.2 Förderungsgebarung                                       | 9  |
| 3 FUNKTIONSWEISE DES SALZBURGER WOHNBAUFONDS                 | 12 |
| 4 FUNKTIONSWEISE DES WOHNBAUFÖRDERUNGSMODELLS SEIT 2015      | 14 |
| 4.1 Kurzbeschreibung des aktuellen Modells in Salzburg       | 14 |
| 4.2 Bundesländervergleich Förderungsmodelle                  | 16 |
| 4.3 Wichtige Förderungen mit Einmalzuschuss                  | 22 |
| 4.4 Bewertung der neuen Eigentumsförderung in Salzburg       | 26 |
| 4.5 Gewerbliche Bauträger in der Mietwohnungsförderung       | 29 |
| 5 GEGENÜBERSTELLUNG FÖRDERUNGSANSÄTZE                        | 30 |
| 5.1 Kategorien zur Beurteilung von Förderinstrumenten        | 30 |
| 5.2 Darlehensförderung                                       | 32 |
| 5.3 Wohnbaufonds als Sonderform der Darlehensförderung       | 34 |
| 5.4 Annuitätenzuschüsse / Zinszuschüsse                      | 36 |
| 5.5 Einmalzuschüsse                                          | 38 |
| 5.6 Alleinige Subjektförderung                               | 40 |
| 5.7 Bürgschaft, Haftung, Garantie                            | 42 |
| 6 SIMULATIONSRECHNUNG VON FÖRDERUNGSMODELLEN                 | 45 |
| 6.1 Methode                                                  | 45 |
| 6.2 Annahmen                                                 | 46 |
| 6.3 „Sbg. Wohnbauförderung 2017“ – Darlehen & Einmalzuschuss | 46 |
| 6.4 „Sbg. Wohnbauförderung 2015“ – alleinige Zuschüsse       | 48 |
| 6.5 „Sbg. Wohnbaufonds 2014“ – alleinige Darlehen            | 49 |
| 6.6 Niederösterreich: Haftung & Zuschuss Miete               | 50 |
| 6.7 Vergleich der Bewohnerkosten                             | 51 |
| 6.8 Kostenvergleich für Bewohner und Land                    | 52 |
| 7 SCHLUSSFOLGERUNGEN                                         | 54 |
| 8 ANHANG                                                     | 55 |
| 8.1 Tabellen- und Abbildungsverzeichnis                      | 55 |
| 8.2 Literatur                                                | 56 |

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

|      |                                        |
|------|----------------------------------------|
| AfA  | Abschreibung für Abnutzung             |
| AZ   | Annuitätenzuschuss                     |
| BK   | Betriebskosten                         |
| EVB  | Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag   |
| EW   | Eigentumswohnung                       |
| LTV  | Loan-to-Value Ratio (Finanzwirtschaft) |
| MRG  | Mietrechtsgesetz                       |
| SWBF | Salzburger Wohnbaufonds                |
| USt. | Umsatzsteuer                           |
| VZ   | Verlorener Zuschuss                    |
| WBF  | Wohnbauförderung                       |
| WEG  | Wohnungseigentumsgesetz                |
| WBH  | Wohnbeihilfe                           |
| WGG  | Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz        |
| ZZ   | Zinszuschuss                           |

Abkürzungen für die Bundesländer:

|    |                  |
|----|------------------|
| B  | Burgenland       |
| K  | Kärnten          |
| NÖ | Niederösterreich |
| OÖ | Oberösterreich   |
| S  | Salzburg         |
| St | Steiermark       |
| T  | Tirol            |
| V  | Vorarlberg       |
| W  | Wien             |

# HAUPTERGEBNISSE

Die vorliegende Studie des Instituts für Immobilien, Bauen und Wohnen (IIBW) wurde im Auftrag der Arbeiterkammer Salzburg durchgeführt. Sie liefert folgende Hauptergebnisse:

## ➔ Starke Zunahme an Förderungszusicherungen seit Umstellung 2015

Der Übergang zu verlorenen Zuschüssen in der Förderung ermöglicht es, mehr zu fördern als mit der ehemaligen Darlehensförderung. Vor allem bei Eigenheimen war dieser Effekt deutlich. Mit über 600 Zusicherungen wurden 2016 wieder mehr als die Hälfte der baubewilligten Eigenheime mit Förderung kofinanziert. Im großvolumigen Bereich war der Anstieg etwas schwächer. Mit über 1.600 Zusicherungen wurde aber der zehnjährige Durchschnitt um immerhin fast 30% überschritten. Die insgesamt 2.300 Zusicherungen lagen fast 60% über dem langjährigen Durchschnitt.

## ➔ Sprunghafte Zunahme der Eigentumsförderung seit 2015

Die starke Zunahme von Förderungsfällen 2016 ging mit einer Verschiebung hin zur Eigentumsförderung und weg von der Mietwohnungsförderung einher. 2016 wurden in ganz Salzburg 43% der Fördersumme für die Eigentumsförderung (Errichtung und Kauf) zugesagt. Besonders hoch liegt der Anteil im Lungau (89%), im Flachgau (66%) und im Tennengau (51%). Im Bezirk Salzburg Stadt lag der Anteil bei nur 16%, da hier 67% aller zugesicherten Förderungen in die Förderung von Mietwohnungen fließen. Andere Bundesländer zeigen eine wesentlich stärkere Ausrichtung der Wohnbauförderung auf Mietwohnungen. Die Zuschüsse pro Förderfall machten in der Eigentumsförderung € 41.700 aus, bei Mietwohnungen demgegenüber € 53.500. In allen anderen Bundesländern werden Mietwohnungen mit deutlich größerem Abstand besser gefördert als Eigentum.

## ➔ Verlorene Zuschüsse als absolute Ausnahme in Österreich

Verlorene Zuschüsse, wie sie nun in Salzburg angewandt werden, sind im Bundesländervergleich im Wohnungsneubau die Ausnahme. Nur in Tirol (Scheck für den Ankauf von neuen Eigentumswohnungen, Wohnstarthilfe, Ankauf bestehender Wohneinheiten) und in der Steiermark (Eigenheimvariante, Mietwohnungen) spielen verlorene Zuschüsse ebenfalls eine Rolle. Im Sanierungsbereich kommen verlorene Zuschüsse hingegen häufig zur Anwendung. Die Höhe der verlorenen Zuschüsse im Eigentumsbereich ist in Salzburg einzigartig. Nirgends sonst werden so großzügige Einmalzahlung gewährt. Schon im früheren Darlehenssystem waren die Darlehen in Salzburg im Durchschnitt die großzügigsten im Bundesländervergleich.

## ➔ Mitnahmeeffekt bei verlorenen Zuschüssen tendenziell hoch

Einige Aspekte der Salzburger Eigentumsförderung legen nahe, dass es zu „Mitnahmeeffekten“ kommt, indem Haushalte eine Förderung in Anspruch nehmen, die auch ohne eine solche Förderung Eigentum angeschafft hätten. Salzburg-spezifisch sind die sehr hohen Preislimits und die sehr hohen verlorenen Zuschüsse. Ein Zuschuss lässt sich leicht „abholen“. Bei anderen Förderinstrumenten mit der Bedingung, eine zusätzliche Verschuldung aufzunehmen (öffentliche Darlehen, Bankdarlehen mit Annuitätenzuschüssen), würden vermögendere Haushalte eher von der Förderung Abstand nehmen und auf eigene Rücklagen zurückgreifen. Ebenfalls relevant sind die hohen Einkommensgrenzen, die zulässige Wohnungsgröße und die

fehlende Überprüfung des Vermögens der Begünstigten. Diese drei Aspekte treffen aber auf fast alle Länder zu. Es wurden Maßnahmen zur Vermeidung solcher Mitnahmeeffekte gesetzt, insbesondere die Verpflichtung der Begründung eines Hauptwohnsitzes, die Untersagung des Besitzes von anderem Wohneigentum und vergleichsweise sehr lange Verwertungsbeschränkungen. Wenngleich keine statistisch gesicherten Aussagen möglich sind, dürften die Mitnahmeeffekte trotzdem erheblich sein.

## ➔ Einbezug gewerblicher Bauträger in den geförderten Wohnbau

Anders als Gemeinnützige Bauvereinigungen sind gewerbliche Bauträger nach Refinanzierung der Förderung nicht mehr an die Kostenmieten des WGG gebunden und können nach 25 Jahren die einst geförderte Wohneinheit marktkonform verwerten. Dies kann zu empfindlichen Mietsteigerungen führen. Im GBV-Bereich kommt es hingegen nach dem Auslaufen der Förderung nicht zu einem Anstieg der Mieten, sondern zu einem deutlichen Absenken auf die WGG-Grundmiete. Gleichzeitig kann die Aufnahme von gewerblichen Bauträgern in die Wohnbauförderung auch positive Effekte erzielen: Tätigwerden von kommerziellen Akteuren im Interesse der öffentlichen Hand (zumindest auf Zeit), Erhöhung des Wettbewerbs zwischen Anbietern, Mobilisierung von Bauland in der Hand von kommerziellen Akteuren mit zumindest zeitweiliger Sozialbindung.

## ➔ Gegenüberstellung aller gängigen Förderungsmodelle

Unterschiedliche Wohnbauförderungsinstrumente (Darlehen, Fondsmodell, Annuitätenzuschüsse, Einmalzuschüsse, Subjektförderung, Bürgschaften) werden anhand einer Bandbreite von Indikatoren einer Bewertung unterzogen. Diese Indikatoren reichen von der Entlastung für die Bewohner, über administrativen Aufwand, soziale Treffsicherheit, Kostenbelastung für das Bundesland zu Maastricht-Relevanz und finanzielle Nachhaltigkeit. Eine detaillierte SWOT-Analyse (Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken) der einzelnen Instrumente zeigt deutlich, dass allen Instrumente jeweils spezifische Vor- und Nachteile haben. Welchem Förderungsinstrument der Vorzug gegeben wird, hängt u.a. von der finanziellen Situation des Bundeslandes, von der herrschenden Zinslandschaft und von spezifischen Prioritätensetzungen ab.

## ➔ Finanzielle Nachhaltigkeit bei Darlehen und Fondsmodell am höchsten

Darlehen generieren Rückflüsse, die in Zukunft für Neuvergaben von Wohnbauförderungen genutzt werden können, ohne das Budget neuerlich zu belasten. Der Erfolg dieses Aspekts zeigt sich deutlich in Tirol und Vorarlberg. Bei einem niedrigen Kapitalmarktniveau (Refinanzierungszinssatz des Landes) kann dieses Modell aus Sicht des Förderungsgebers sehr kostengünstig angelegt werden. Nachteilig ist v.a. der hohe Liquiditätsbedarf von Darlehen. Bei Fondsmodellen z.B. in den Niederlanden wurde das Risiko schlagend, dass sie der politischen Steuerung entgleiten können. Diesbezüglich war allerdings der Salzburger Wohnbaufonds anders konzipiert und stand unter voller politischer Kontrolle.

## ➔ „Das Kind mit dem Bade ausgeschüttet“

Der Aufbau des Salzburger Wohnbaufonds ab 2005 war mit einer politischen Kraftanstrengung verbunden, indem gleichermaßen die Wohnbauförderungszweckzuschüsse des Bundes, erhebliche Landesmittel und Kapitalmarktdarlehen aufgewendet werden mussten. Das Vorhaben war angesichts des damals viel höheren Kapitalmarktniveaus wesentlich risikoreicher als in den 2010er Jahren mit den dauerhaft historisch niedrigen Kapitalmarktzinsen. Der Wohnbaufonds wurde zu einem Zeitpunkt aufgelöst, als die



Rahmenbedingungen für eine wirtschaftlich nachhaltige Weiterführung besonders günstig waren. Es war zu diesem Zeitpunkt abzusehen, dass die von Anfang an in Aussicht gestellte Eigenfinanzierung des Fonds erreichbar wäre. Gleichzeitig bestand auch keine Gefahr, dass der Fonds ein von der Wohnungspolitik losgelöstes Eigenleben führen könnte, selbst bei sich ändernden Mehrheitsverhältnissen in der Landesregierung. Die Auflösung des Fonds war ein politisches Vorhaben im Zusammenhang mit dem Salzburger Finanzskandal, dessen inhaltliche Schlüssigkeit nur bedingt nachvollziehbar ist. Gleichzeitig ist zu betonen, dass die 2015 geschaffenen Nachfolgeregelungen der Wohnbauförderung in einigen Aspekten positiv zu bewerten sind.

## ➔ Verlorene Zuschüsse sind beliebt, aber teuer

Nach dem Sinnspruch „nur Bares ist Wahres“ genießen (nicht rückzahlbare) Einmalzuschüsse besonders große Beliebtheit bei begünstigten Haushalten. In den Förderungsmodellen vieler Länder wird der Barwert anderer Förderungen (z.B. Darlehen oder Annuitätenzuschüsse) ermittelt und ein mehr oder weniger deutlich darunterliegender Wert alternativ als Einmalzuschuss angeboten. Dies ist v.a. bei Sanierungen sinnvoll, da hier die Begünstigten häufig über ausreichende Eigenmittel verfügen und die Förderung bewirkt, dass diese aktiviert werden. Im Neubau wird das Instrument wegen der beschriebenen Mitnahmeeffekte selten angewandt. Nachteile des Instruments sind, dass attraktiv ausgestaltete verlorene Zuschüsse für den Förderungsgeber relativ teuer sind; ihre Maastricht-Wirksamkeit und die fehlenden Rückflüsse als Rückgrat für eine nachhaltige Finanzierung eines Förderungssystems. Einige Nachteile des Modells konnten beim neuen Salzburger Mietwohnungsmodell mittels Kombination von verlorenen Zuschüssen und Darlehen behoben werden.

## ➔ Simulation unterschiedlicher Förderungsmodelle

Salzburg hat in jüngster Vergangenheit drei sehr unterschiedliche Förderungsmodelle angewandt: reine Darlehensförderung, reine Zuschussförderung und das aktuelle Mischmodell im Mietwohnbau. Die rechnerische Gegenüberstellung ermöglicht Erkenntnisgewinn. Der Vergleich mit Best Practice-Beispielen aus anderen Bundesländern mag Hinweise für eine Weiterentwicklung bieten. Alle untersuchten Modelle zeigen günstige Nutzerkosten und Gesamtkosten aus Bewohnersicht. Der Aufwand für das Land schwankt demgegenüber stark. Auch die Anfälligkeit gegenüber Kapitalmarktschwankungen ist stark unterschiedlich.

## ➔ Handlungsbedarf

Bei der Eigentumswohnungsförderung sind dringend Maßnahmen zur Reduktion von Mitnahmeeffekten einzufordern. Bei der Mietwohnungsförderung mit Darlehen und Zuschüssen sind dringend Maßnahmen zu treffen, die Anfälligkeit gegenüber Kapitalmarktschwankungen zu reduzieren.

## ➔ Verbesserte Transparenz durch Jahresbericht 2016

Mit dem „Wohnbauförderung Jahresbericht 2016“ werden begrüßenswerte neue Maßstäbe hinsichtlich Zielen, Zielabweichungen und Transparenz gesetzt.

# 1 AUFTRAG

Die vorliegende Studie des Instituts für Immobilien, Bauen und Wohnen (IIBW) wurde im Auftrag der Arbeiterkammer Salzburg durchgeführt. Mit dem Gutachten wird ein kritischer Blick von außen auf das 2015 eingeführte neue Modell der Salzburger Wohnbauförderung gerichtet.

Der Salzburger Wohnbaufonds wurde 2016 endgültig aufgelöst. Die Wohnbauförderungsmittel werden nach S.WFG 2015 nun gänzlich über das Landesbudget abgewickelt. Mit dem S.WFG 2015 wurde die Salzburger Wohnbauförderung von Landesdarlehen und rückzahlbaren Annuitätenzuschüssen auf verlorene Einmalzuschüsse umgestellt. Mittlerweile wurde aus Gründen der Verschuldungswirksamkeit (Maastricht-Kriterien) bei der Förderung der Errichtung von Mietwohnungen wieder auf einen verzinst rückzahlbaren Grundbetrag umgestellt. Gemeinsam mit den nichtrückzahlbaren Zuschlägen handelt es sich beim aktuellen System also um ein Mischsystem zwischen Darlehenskomponenten und verlorenen Zuschüssen. Die Eigentumsförderung wird nach wie vor ausschließlich über verlorene Zuschüsse abgewickelt.

Es werden in der vorliegenden Studie folgende Fragen beantwortet:

- Wie hat sich die Salzburger Wohnbauförderung in den letzten Jahren verändert? Welche und wie viele Förderungen wurden vergeben?
- Wie stellt sich die Salzburger Eigentumswohnungsförderung im Vergleich zu anderen Bundesländern dar? Behandelte Bereiche sind zulässige Kaufpreise, Höhe der Förderungen, maximale Wohnungsgrößen, mögliche Mitnahmeeffekte, Einkommensgrenzen etc.
- Werden in den anderen Bundesländern ähnliche über verlorene Zuschüsse abgewickelte Förderungen für Eigentumswohnungen angeboten? Wo bestehen die Unterschiede?
- Wie wirken sich unterschiedliche Methoden der Mietwohnungsförderung auf Kosten für Bewohner und das Land aus? Verglichen werden unterschiedliche Salzburger Modelle und die aktuelle Mietwohnungsförderung in Niederösterreich.
- Was sind spezifische Vor- und Nachteile unterschiedlicher Förderinstrumente? Gibt es eine Patentlösung? Wie wirken sich unterschiedliche Förderinstrumente auf die Maastricht-Wirksamkeit aus?
- Welchen allfälligen Nachbesserungsbedarf gibt es in der aktuellen Salzburger Wohnbauförderung?

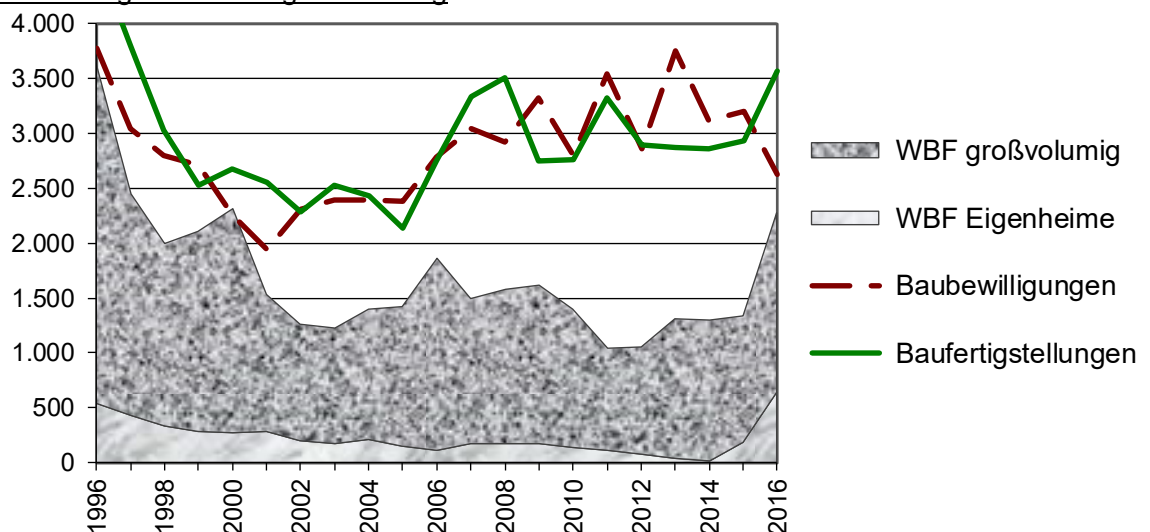
Die Ergebnisse der Studie wurden am 8. November 2017 im Rahmen einer Fachtagung der Arbeiterkammer Salzburg „Ist die Salzburger Wohnbauförderung nachhaltig?“ der Öffentlichkeit vorgestellt.

## 2 WOHNBAUFÖRDERUNG IN SALZBURG

### 2.1 FÖRDERUNGSZUSICHERUNGEN

Während die Förderungszusicherungen in Salzburg in den 1990er Jahren bis über 3.000 Einheiten erreichten, lagen sie zwischen 2002 und 2015 zwischen 1.000 und 1.900 (Grafik 1). Die Eigenheimförderung hatte schon Anfang der 2000er Jahre einen geringen Stellenwert und reduzierte sich bis 2014 auf fast null. Entsprechend gering war der Förderungsdurchsatz (Verhältnis von Förderungszusicherungen zu Baubewilligungen), der im großvolumigen Bereich sukzessive auf unter 50% und bei den Eigenheimen auf unter 10% sank. Die Umstellung auf das neue Förderungsmodell 2015 brachte einen unmittelbaren Anstieg der Förderungsleistung v.a. bei den Eigenheimen<sup>1</sup>. Mit über 600 Zusicherungen wurden 2016 wieder mehr als die Hälfte der baubewilligten Eigenheime mit Förderung kofinanziert. Im großvolumigen Bereich<sup>2</sup> war der Anstieg etwas schwächer. Mit über 1.600 Zusicherungen wurde aber der zehnjährige Durchschnitt um fast 30% überschritten. Die insgesamt 2.300 Zusicherungen lagen fast 60% über dem langjährigen Durchschnitt. Diese starke Ausweitung der Fördertätigkeit war durch die kurzfristigen Effekte der Umstellung des Förderungsmodells möglich.

Grafik 1: Förderungszusicherungen Salzburg



Quellen: BMF, IIBW, Statistik Austria

### 2.2 FÖRDERUNGSGEBARUNG

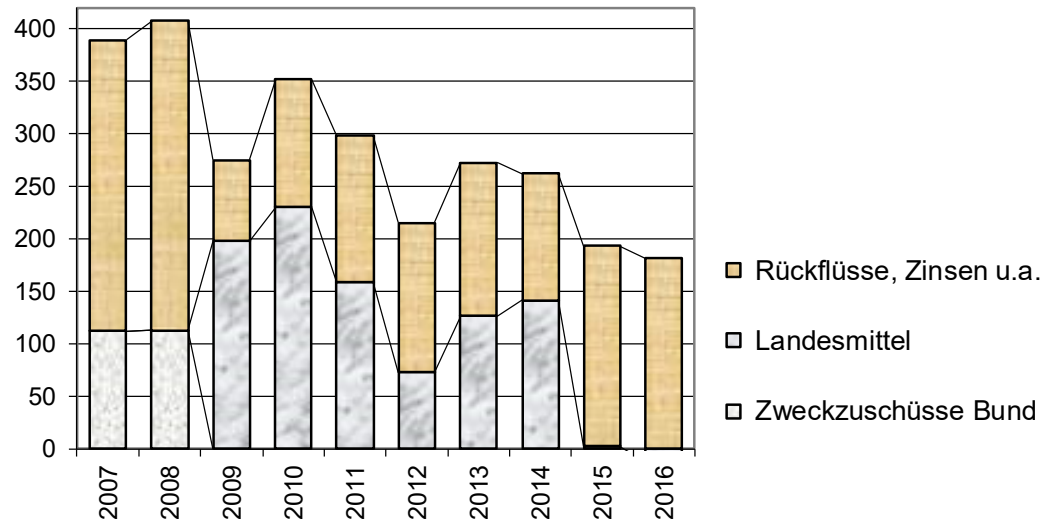
Basis der folgenden Analysen sind die an das BMF gemeldeten Wohnbauförderungsdaten der Wohnbauförderungsabteilung Salzburg. Die Einnahmen der Salzburger Wohnbauförderung sind seit Langem rückläufig. Die Jahre 2006 bis 2008 waren mit jeweils rund € 400 Mio. atypisch. Die 2016 erreichten € 168 Mio. sind demgegenüber ein Niveau ähnlich den 1990er Jahren und liegen mehr als 40% unter dem zehnjährigen Durchschnitt (Grafik 2).

<sup>1</sup> Salzburg folgt im Vergleich zu anderen Bundesländern einer unterschiedlichen Unterteilung in Eigenheime und Wohnungen in Geschossbauten. Basis der hier verwendeten Unterteilung sind die an das BMF gemeldeten Wohnbauförderungsdaten. Unter Eigenheime werden aktuell die Förderschienen „Eigentum Errichtung: Einzel- / Doppel- / Bauernhaus; Wohnung/Haus in der Gruppe; Austragswohnung/-haus“ subsummiert (s. Land Salzburg, 2017).

<sup>2</sup> Enthalten sind die Förderschienen „Eigentum Kauf: Wohnung/Haus in der Gruppe; Errichtung: Mietwohnung, Wohnheim“.

Nach Auslaufen der Wohnbauförderungszweckzuschüsse 2008 wendete Salzburg in den Folgejahren (außer 2012) einen deutlich höheren Beitrag aus dem Landesbudget für die Wohnbauförderung auf. Zudem mussten erhebliche Fremdmittel zum Aufbau des Wohnbaufonds aufgenommen werden. Dies hat sich 2015/16 radikal geändert, indem die Wohnbauförderung 2015 ausschließlich aus Rückflüssen gespeist werden konnte und 2016 sogar Überschüsse von € 12 Mio. für das Budget generierte. Das Land Salzburg ist neben Vorarlberg das einzige Bundesland, das noch nie Darlehensforderungen verkauft hat.

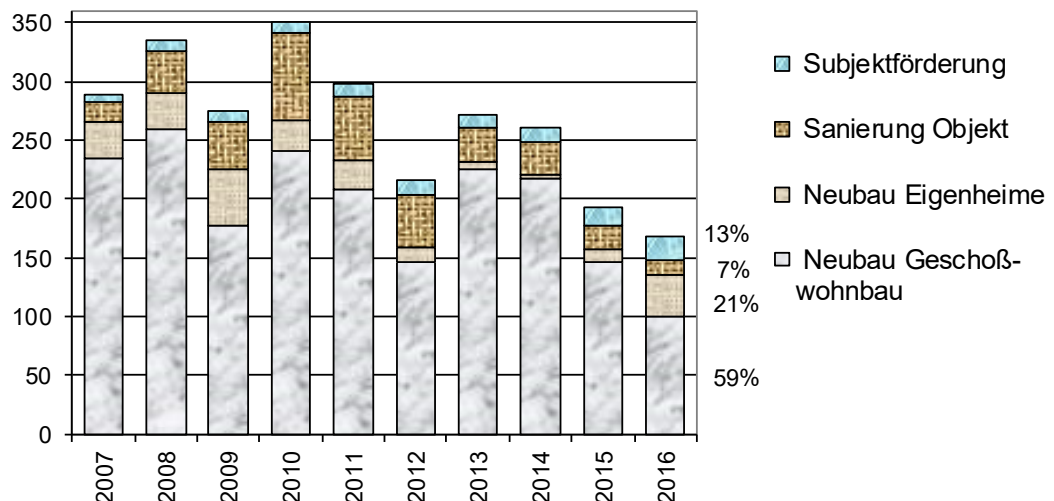
Grafik 2: Einnahmen der Wohnbauförderung Salzburgs



Quellen: BMF, IIBW

Die Ausgaben der Salzburger Wohnbauförderung haben sich analog rückläufig entwickelt. Erreichten sie in den späten 2000er Jahren mehrfach über € 300 Mio. pro Jahr, sanken sie 2016 auf nur mehr € 168 Mio. Das aktuelle Niveau liegt um -41% unter dem zehnjährigen Durchschnitt. Mit € 100 Mio. (59%) floss der größte Teil in den großvolumigen Neubau, ca. € 35 Mio. (21%) in die Eigenheimförderung, im Ländervergleich sehr geringe € 13 Mio. (7%) in die Sanierungsförderung und € 21 Mio. (13%) in die Subjektförderung (Grafik 3).

Grafik 3: Ausgaben der Wohnbauförderung Salzburgs



Quellen: BMF, IIBW



Die Grafik zeigt sehr deutlich, dass der Anteil der Förderungen im Geschossbau in den letzten zwei Jahren stark an Bedeutung verloren hat, während das Eigenheimsegment kräftig zulegen. Auch die Subjektförderung liegt um +77% über dem langjährigen Durchschnitt und nähert sich damit dem österreichischen Mittelwert an. Vor allem die Ausweitung der „erweiterten Wohnbeihilfe“ ist hierfür verantwortlich.

Die dargestellten Änderungen in Performance und Schwerpunktsetzung der Wohnbauförderung stehen selbstredend in engem Zusammenhang mit der Umstellung des Förderungssystems 2015, die in den kommenden Kapiteln im Detail behandelt wird.

### 3 FUNKTIONSWEISE DES SALZBURGER WOHNBAUFONDS

Die Salzburger Wohnbauförderung wurde durch die Gründung eines Wohnbaufonds 2005 und die weitgehende Umstellung der Wohnbauförderung auf zinsgünstige Darlehen dieses Fonds grundlegend umgestaltet. Damit hatte Salzburg einen österreichweit neuen Weg eingeschlagen.

Die Einnahmen des Wohnbaufonds speisten sich aus den schon zuvor gegebenen Einnahmen der Wohnbauförderung, aus Rückflüssen neu vergebener Förderdarlehen, aus dem eigenen Zins- und Liquiditätsmanagement sowie aus Refinanzierungen über die Bundes-Finanzierungsagentur bzw. österreichische Wohnbaubanken. Die Prognoseberechnungen der Fondsverwaltung gingen davon aus, dass derartige Fremdmittel bis in die späten 2010er Jahre notwendig gewesen wären. Danach hätten die anderen Finanzierungsquellen und stark steigende Rückflüsse ausgereicht, die Ausgaben zu decken. Eine vollständige Eigendeckung war kein erklärtes Ziel.

Zu Beginn seiner Tätigkeit hatte der Fonds noch Zahlungsverpflichtungen für AZ-Förderungen der vorangegangenen Jahre zu bedienen. Im Gegenzug erhielt er eine einmalige Dotation über etwa denselben Betrag aus der Wohnbauförderungsrücklage. Die Kapitalmarktfinanzierung erschwerte das Modell in zweifacher Hinsicht, einerseits wegen der mittelfristig steigenden Zinslast, andererseits wegen der öffentlichen Verschuldungsquote, die hinsichtlich der Vereinbarungen des österreichischen Stabilitätspakts das Land an seine Grenzen brachte.

Die Verwaltung des Wohnbaufonds oblag gänzlich der Förderungsstelle des Landes. Es war damit sichergestellt, dass die Lenkung des Fonds unter politischer Kontrolle blieb.

Die Förderungsbedingungen für Mietwohnungen in der Schlussphase des Fonds sind in Kapitel 6.5 (S. 49) beschrieben. In diesem Kapitel wird das Förderungsmodell simuliert und seine Performance den nachfolgenden Modellen der Salzburger Mietwohnungsförderung gegenübergestellt. In Kapitel 5.3 (S. 34) werden generelle Wirkungsweise, Vor- und Nachteile von Fondsmodellen beschrieben.

Die Wirkungsweise des Wohnbaufonds wurde seitens des IIBW wiederholt differenziert bewertet (IIBW 2005; IIBW, 2010-2016), insbesondere folgende Aspekte wurden positiv beurteilt:

- Der Fonds ermöglichte es, von den zuvor in Salzburg praktizierten unvorteilhaften AZ-Förderungen Abstand zu nehmen;
- Bei Einführung des Fondsmodells wurde seine Wirtschaftlichkeit auf Basis eines Kapitalmarktzinssatzes von 4% nachgewiesen. Das seither deutlich gesunkene Kapitalmarktniveau erleichterte die Zielerreichung. Bei einem so niedrigen Kapitalmarktzinsniveau wie derzeit wäre wohl sogar eine zeitweilige vollständige Eigenfinanzierung möglich gewesen.
- Die vollständige Deckung des Finanzierungsbedarfs bewirkte gleiche Konditionen für alle Förderungsnehmer, gerade auch Privatpersonen. Das Land übernahm das Kapitalmarktrisiko zur Gänze.
- Die politische Lenkung des Fonds blieb durch die Personalunion von Wohnbauförderung und Fondsverwaltung uneingeschränkt (der Verlust der politischen Lenkungshoheit führte beim Niederländischen Fondsmodell in den 2000er Jahren zu großen Schwierigkeiten, s. Kap. 5.3, S. 34).
- Die Auslagerung der Wohnbauförderung in einen eigenständigen Fonds war mit der Intention verbunden, die Wohnbauförderungsmittel langfristig gegenüber anderen Budgeterfordernissen und einen Förderungsverkauf (wie kurz davor in mehreren Bundesländern geschehen) abzusichern. Diese Erwartung erwies sich letztendlich angesichts der spezifischen Konstruktion des Fonds als gegenstandslos.

- Zusammengefasst verband die spezifische Gestaltung des Salzburger Wohnbaufonds eine Reihe von Vorteilen dieses Förderungsmodells bei gleichzeitiger Vermeidung typischer Nachteile.

Dem standen einige Risiken und negative Aspekte gegenüber:

- Die Ausgestaltung der Förderungsmodelle bewirkte, dass trotz des zwischenzeitlich eingetretenen niedrigen Kapitalmarktzinsniveaus der Finanzierungsbedarf durch das Land erheblich blieb. Der Fond reduzierte damit die Abhängigkeit von Mittelzuweisungen durch Bund und Land nur teilweise.
- Die sehr weitgehende Finanzierungsleistung des Fonds bewirkte – entgegen der ursprünglichen Intention – anhaltend niedrige Zusicherungszahlen.
- Dies betraf v.a. den Eigentumssektor. Die Ausgestaltung der Förderung bedingte eine fast vollständige Erosion der Förderung von Eigenheimen und Eigentumswohnungen.
- Die Übernahme des gesamten Kapitalmarktrisikos hätte bei steigenden Zinsen sehr erhebliche Mehrkosten für das Land bewirkt.
- Die praktisch vollständige Finanzierung der Baukosten durch den Fonds verdrängte den Bankensektor fast vollständig aus dem geförderten Wohnbau. Dem Argument des Kostenvorteils für den Konsumenten stand der Verzicht auf das Knowhow der Banken bei Finanzierung und Risikoabdeckung gegenüber.
- Der Rechnungshof bemängelte in der 2014 vorgelegten Prüfung die mangelhafte Organisation des Wohnbaufonds. Kritisiert wurden fehlende gesetzliche Regelungen zu Verantwortlichkeiten und Berichtspflichten, eine fehlende Satzung, Geschäftsordnung oder Regelungen zu Voranschlag und Rechnungsabschluss, unzureichende Kontrollmechanismen sowie unkorrekte Rechnungsabschlüsse. Insbesondere wurde die unklare Aufgabenteilung zwischen der Finanzabteilung (Mittelaufbringung) und der Wohnbauförderungsabteilung (Geschäftsführung) kritisiert (Salzburger Landesrechnungshof, 2014).

Der Salzburger Landesrechnungshof gelangte auf Basis seiner Prüfung nicht zu einer Empfehlung zur Auflösung des Fonds. Diese erfolgte schlussendlich als indirekte Folge des Salzburger Finanzskandals auf Initiative der Finanzabteilung des Landes. Hauptkritikpunkte waren die vom Rechnungshof festgestellten Mängel, die Annuitätenverläufe mit teilweise sehr hohen Nutzerkosten bei älteren Wohnungen und der durch den Fonds mitverursachte öffentliche Verschuldungsstand (dem allerdings entsprechende Darlehensforderungen gegenüberstanden), der die Erreichung der Stabilitätsziele des Landes gefährdete (Stabilitätspakte 2001, 2005, 2008, 2011 und 2012).

Nach der Auflösung des Wohnbaufonds wurden die ausstehenden Verbindlichkeiten und Forderungen des Fonds in das allgemeine Salzburger Budget übernommen. Die ausständigen Forderungen von € 1,94 Mrd. wurden nicht verkauft, sondern generieren jährlich € 90-100 Mio. an Rückflüssen. Eine Zweckbindung dieser Rückflüsse für Wohnbauzwecke ist nicht vorgesehen. Die Ertragsanteile des Bundes über die Wohnbauförderungsbeträge machen für Salzburg jährlich rund € 113 Mio. aus. Ertragsanteile, Rückflüsse aus dem früheren Fonds und Rückflüsse aus Forderungen vor 1996 machen jährlich rund € 240 Mio. aus. Das Wohnbauförderungsbudget Salzburgs ist aufgrund budgetärer Not hingegen auf jährlich ca. € 143 Mio. beschränkt.

Eine Zweckbindung von Wohnbauförderungsmitteln besteht allerdings auch in keinem der anderen Bundesländer. Einige Bundesländer haben ausstehende Darlehen verkauft und generieren kaum noch Rückflüsse (NÖ, OÖ). Dadurch erscheint die Forderung nach einer Wiedereinführung der Zweckbindung von Rückflüssen nicht mehr einheitlich umsetzbar und sinnvoll.

## **4 FUNKTIONSWEISE DES WOHNBAUFÖRDERUNGSMODELLS SEIT 2015**

### **4.1 KURZBESCHREIBUNG DES AKTUELLEN MODELLS IN SALZBURG**

Anfang 2015 wurde das neue Modell der Salzburger Wohnbauförderung mit dem Wohnbauförderungsgesetz (S.WFG 2015, LGBl. 23/2015, gültig seit 4.2.2015) und der dazugehörigen Wohnbauförderungsverordnung (S.WFV 2015, LGBl. 29/2015, gültig seit 19.3.2015) in Kraft gesetzt.

Die grundlegende Umstellung in allen Förderungssparten betraf die Gewährung von nicht rückzahlbaren Zuschüssen anstatt des bis dahin praktizierten Darlehenssystems. Der Wohnbaufonds wurde aufgelöst; die Finanzierung der Wohnbauförderung erfolgt nun wieder über das Landesbudget. Diese Umstellung hat zur Folge, dass künftig Darlehensrückflüsse aus der Wohnbauförderung weitgehend entfallen werden. Gleichzeitig ist es gelungen, die Anzahl der Förderungszusicherungen stark nach oben zu schrauben, denn Einmalzuschüsse erfordern eine geringere Liquidität des Landes als die Darlehensvergabe. Neben der Umstellung auf Einmalzuschüsse brachte die Erneuerung der Wohnbauförderung auch die Öffnung des geförderten Wohnbaus für gewerbliche Bauträger. Die durch den verlorenen Zuschuss begünstigte Wohnung (oder Eigenheim) ist auf 25 Jahre förderungskonform zu verwenden.

Im Zuge der Umstellung der Förderung kam es zu einem massiven Anstieg an Förderansuchen, der die Erwartungen, aber auch die finanziellen Möglichkeiten des Landes, massiv überstieg. Daher wurde im Sommer 2016 das Förderungsmodell in Teilbereichen nachjustiert (LGBl. 73/2016): Die Grundförderung beim Neubau wurde von 400 auf 280 €/m<sup>2</sup> reduziert, die Förderung für Zu- und Aufbauten bzw. Verdichtungen von 430 auf 300 €/m<sup>2</sup>. Beim Kauf von Wohnungen sank die Grundförderung von 450 auf 320 €/m<sup>2</sup>. Zugleich wurde für die maximale Förderung (Eigenheim) eine Obergrenze von 150 m<sup>2</sup> eingeführt (mit einem Abschlag von 1,5 Prozent auf jeden zusätzlichen Quadratmeter).

Aufgrund der alleinigen Verwendung von verlorenen Zuschüssen stand die finanzielle Nachhaltigkeit des Modells von Anfang an in Diskussion. Es waren aber v.a. Erwägungen wegen der Verschuldungswirksamkeit von Zuschüssen auf das Landesbudget (Maastricht-Kriterien), die dazu führten, dass im Dezember 2016 die Mietförderung wieder umgestellt wurde und seither neben einem verlorenen Zuschuss auch einen (rückzahlbaren und damit nicht verschuldungswirksamen) Darlehensteil enthält (LGBl. 103/2016).

Im Folgenden wird auf die Bereiche der Eigentumsförderung und der Mietwohnungsförderung genauer eingegangen. Nicht behandelt werden die Bereiche Sanierungsförderung (§§ 32-34 S.WFG), Wohnbeihilfe (§§ 35-38) und Zinsbeihilfe (§39). Die Anpassungen bei der erweiterten Wohnbeihilfe<sup>1</sup>, vor allem deren Ausweitung auf befristete Mietverträge, hat zu einer deutlichen Zunahme an Anträgen geführt. Für die kommenden Jahre wird mit einer weiteren Zunahme an Anträgen gerechnet (Information Wohnbauförderungsstelle Salzburg).

Mit dem „Wohnbauförderung Jahresbericht 2016“ gibt die Landesverwaltung erstmals einen detaillierten Bericht über Zusicherungen und Ausgaben nach den einzelnen Fördersparten heraus (Land Salzburg,

---

<sup>1</sup> Im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesländern folgt Salzburg bei der Bezeichnung der zwei Arten der Wohnbeihilfe einer ungewöhnlichen Systematik: allgemeine Wohnbeihilfe für objektgeförderte Projekte; erweiterte Wohnbeihilfe für nicht bzw. nicht mehr geförderte Objekte. In den anderen Bundesländern bezieht sich die „allgemeine“ Wohnbeihilfe hingegen gerade auf diese, nicht-geförderten Objekte (v.a. private Mietwohnungen).

2017). Dies ist ein für die Transparenz der Förderungstätigkeit und nicht zuletzt für die Evaluierung von politischen Maßnahmen sehr willkommenes und notwendiges Instrument.

Die Anträge für die Eigentumsförderung lagen 2016 stark über den Erwartungen der Landesverwaltung. Während für die beiden Sparten Kauf bzw. Errichtung von Eigenheimen in Summe 600 Fälle budgetiert wurden, gab es schließlich mehr als doppelt so viele Anträge (Land Salzburg, 2017). Die Anträge zur Objektförderung (Errichtung Mietwohnungen und Heime) lagen hingegen nur um 147 Fälle über den budgetierten 1.000 Fällen. Durch die überschießenden Anträge wurde vor allem in den Eigentumssparten weit mehr ausgegeben als budgetiert. Die offenen Förderungsanträge mussten 2017 abgebaut werden.

2016 wurden in ganz Salzburg 43% der Fördersumme für die Eigentumsförderung (Errichtung und Kauf) zugesagt. Besonders hoch liegt der Anteil im Lungau (89%), im Flachgau (66%) und im Tennengau (51%). Im Bezirk Salzburg Stadt lag der Anteil bei nur 16%, da hier 67% aller zugesicherten Förderungen in die Förderung von Mietwohnungen fließen (Land Salzburg, 2017, S. 7).

Die Zuschüsse pro Förderfall machten in der Eigentumsförderung ca. € 41.700 aus, im Bereich der Objektförderung (Errichtung Mietwohnungen und Wohnheime) € 53.500. In den anderen Bundesländern liegt die Höhe der Förderung bei Mietwohnungen deutlich über jener von Förderungen im Eigentumsbereich (s. Amann u.a., 2016).

#### 4.1.1 EIGENTUMSFÖRDERUNG

Die Eigentumsförderung ist in Salzburg getrennt in die Kaufförderung (§§ 22-23 S.WFG) und in die Errichtungsförderung im Eigentum (§§ 24-25). Beide Förderungen werden über verlorene (d.h. nicht rückzahlbaren) Zuschüsse abgewickelt. Unter die Errichtungsförderung im Eigentum fallen Einzel- und Doppelhäuser, Bauernhäuser, Austraghäuser, Häuser in der Gruppe sowie die Schaffung neuen Wohnraums durch Auf-, Zu- oder Umbauten. Die Kaufförderung hingegen bezieht sich auf den Kauf von neuen Eigentumswohnungen, die von einem berechtigten Bauträger produziert und dann an die begünstigten Haushalte verkauft werden.

In beiden Schienen ist die Förderungssystematik ähnlich. Ein Grundbetrag von € 280 bis 320 wird pro förderbarem Quadratmeter Wohnnutzfläche gewährt. Dazu kommen mögliche Zuschläge, die sich auf Haushaltscharakteristika beziehen (Alleinerziehende, Jungfamilien, kinderreiche Familien), oder die Bereiche Ökologie, Barrierefreiheit und Standortqualität betreffen. Die Gesamtförderung beträgt maximal das 1,6-fache des Grundbetrages (aktuell also maximal € 512). Die geförderte Wohnung bzw. das Haus müssen 25 Jahre lang förderungskonform genutzt werden, andernfalls ist der Zuschuss anteilig zurückzuzahlen (nach bisheriger Laufzeit). Dies wird im Grundbuch mit einem Pfandrecht im ersten Rang besichert.

Eigentumsförderung mittels verlorenen Zuschüssen ist im Vergleich der Bundesländer eher die Ausnahme, Details dazu sind in Kapitel 4.3.1 (S. 22) dargestellt.

#### 4.1.2 ERRICHTUNG VON MIETWOHNUNGEN UND HEIMEN

Die Errichtung von Mietwohnungen ist in den §§ 26-29 S.WFG 2015 geregelt. Auch für diesen Bereich wurden mit dem S.WFG 2015 verlorene Zuschüsse eingeführt. Mittlerweile wurde jedoch wieder teilweise zu Darlehen zurückgekehrt, da diese das Maastricht-Defizit nicht so sehr belasten. Gefördert werden Gemeinden und Gemeindeverbände, gemeinnützige und gewerbliche Bauträger und natürliche Personen.



Die Förderung setzt die Einhaltung von Anforderungen an die bauliche Ausnutzbarkeit sowie die Raum-, Flächen- und Fassadeneffizienz voraus (§14 S.WFV 2015). Die Verordnung gibt regional unterschiedliche Maximalgrenzen für Grund- und Aufschließungskosten, sowie für aus deren Finanzierung resultierende Entgeltbestandteile an. Auch die Baukosten, die monatlich in die Mieten einfließen, sind förderungsrechtlich beschränkt (§16 S.WFV 2015). Die höchstzulässigen Entgelte dürfen sich jährlich um maximal 2% erhöhen. §28 S.WFG definiert detaillierte Anforderungen an das Mietverhältnis. Der Förderungswerber muss diese Vorgaben erfüllen, andernfalls ist der Zuschuss zurückzubezahlen.

Die seit 2016 geltende Förderung besteht zum einen aus einem Darlehen („Grundzuschuss“, rückzahlbar) in Höhe von 600 €/m<sup>2</sup> förderbarer Wohnnutzfläche und einer Verzinsung von 0,5% jährlich. Dazu werden nicht rückzahlbare Zuschüsse gewährt. Die Gesamtförderung ist mit dem 1,5-fachen des Grundbetrages begrenzt. Die Zuschläge werden für erhöhte Gesamtenergieeffizienz, ökologische Baustoffwahl und sonstige Maßnahmen gewährt. Dafür kommt ein Punktesystem analog zu jenem der Eigentumswohnungen mit € 5 pro erzieltm Punkt zur Anwendung (Anlage B S.WFV 2015). Der Finanzierungsbeitrag des Mieters, der eine Kaufoption bedingt, ist mit den Grund- und Aufschließungskosten gedeckelt. Auch bei gewerblichen Bauträgern werden die Kaufoptionsbestimmungen des WGG sinngemäß angewandt.

Die aktuelle Mietwohnungsförderung wird im Detail in Kapitel 6 (S. 45), bei der Simulation von unterschiedlichen Förderungsansätzen, analysiert.

Bei der Errichtung von Wohnheimen (§§ 30-31 S.WFG 2015) kommen verlorene Zuschüsse zum Einsatz. Der Grundbetrag für einen Heimplatz schwankt zwischen € 5.000 und 30.000 (für Seniorenwohnheime in Form von Hausgemeinschaften). Die Zuschüsse ergeben sich, analog zur Förderung von Wohnungen, aus den Punkten der Anlage B der S.WFV 2015, wobei € 100 pro Punkt und Heimplatz gewährt werden.

## **4.2 BUNDESLÄNDERVERGLEICH FÖRDERUNGSMODELLE**

In den nachfolgenden Tabellen und Übersichten werden die Eigenheimförderungen, Mietwohnungsförderungen, Eigentumswohnungsförderungen und etwaige Ankaufoförderungen in den Bundesländern systematisch dargestellt und verglichen. Es zeigt sich, dass die Förderung über verlorene Einmalzuschüsse die Ausnahme ist. Neben Salzburg spielen sie vor allem in der Steiermark und Tirol eine Rolle. Auf diese Systeme wird in Kapitel 4.3 (S. 22) im Detail eingegangen, um die Besonderheiten des Salzburger Modells sichtbar zu machen.

Die meisten Bundesländer wickeln die Eigenheimförderung über Darlehen mit mehr oder weniger stark steigenden Annuitäten ab (Tabelle 4, S. 17). Niedrige Anfangsbelastungen gehen mit hohen Belastungen gegen Ende der Darlehenslaufzeit einher. Tirol und Steiermark bieten alternativ zum Darlehensmodell auch verlorene Zuschüsse mit wesentlich geringeren Beträgen an. Nur in Salzburg wird die Eigenheimförderung ausschließlich über verlorene Zuschüsse abgewickelt.

## 4.2.1 EIGENHEIME

Tabelle 4: Synopsis Eigenheimförderung

|    | Art der Förderung         | Beispiel DL oder VZ in €                         | Im Beispiel berücksichtigte Faktoren                                             | Laufzeit Jahre                      | Zinssatz                                                                                                                   | Annuität (jährliche Zinsen plus Kapitaltilgung)                                                                            | Dauer/Höhe AZ / ZZ                                                                  | Max. Nutzfläche m²                                                                | Anerkannte Nutzfläche m²                                       |
|----|---------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| B  | DL                        | 51.000                                           | Grundförderung, Kind                                                             | 27,5                                | 1% (1-7 J.)<br>1,25% (7-14 J.)<br>2% (14-21.J)<br>2,5% (21-27,5 J.)                                                        | 2% (1-7 J.)<br>3% (7-14 J.)<br>6% (14-21.J)<br>7,85% (21-27,5 J.)                                                          |                                                                                     | Mind. 100, max. 200m², bis 250m² mit Pönale.                                      | bei Sozialpauschale: bis zu 4 P 130m², für jede weitere +10m². |
| K  | DL/AZ                     | ca. 54.000                                       | Grundförderung, Jungfamilie, OI3-Index                                           | 34                                  | 2% (1-5 J.)<br>2,5% (6-20 J.)<br>4% (ab 21 J.)                                                                             | 2% (1-5 J.)<br>3% (6-20 J.)<br>7% (21-25 J.)<br>10% (26-34 J.)                                                             | Max. 16 J., 1.-4.J. 6%, alle 4 J. Reduzierung um jeweils 1%                         | Mind. 25m², max. 130m² (150m² ab 6P), Anteilige Kürzung, keine Förderung bei +50% | Nach Haushaltsgröße 70/70/80/95/105/115/125m²                  |
| NÖ | DL                        | 39.500                                           | Familienförderung, 80 Punkte, Arbeitnehmerförderung                              | 27,5                                | 1%                                                                                                                         | 2% (1-5 J.)<br>3% (6-10 J.)<br>4% (11-15 J.)<br>5% (16-20 J.)<br>etc.                                                      |                                                                                     | Mind. 35 m²; Keine Obergrenzen;                                                   | Förderung nicht nutzflächenabhängig                            |
| OÖ | DL (OÖ Landesbank), ZZ/VZ | 73.000                                           | Niedrigstenergiehaus, Kinder, Dämmstoffe                                         | 30                                  | Variabel                                                                                                                   | 1,5% (1-5J)<br>3% (6-10J)<br>5% (11-15J)<br>7% (16-20J)<br>9,5% (ab 21J)                                                   | Grundsätzlich 30 J., Höhe ZZ variabel                                               | Mind. 80m²; Keine Obergrenze                                                      | Keine Obergrenzen                                              |
| S  | VZ                        | 38.700                                           | Grundförderung EFH, Jungfamilien, 20 Ökopunkte                                   | 25 Jahre förderungskonforme Nutzung |                                                                                                                            |                                                                                                                            |                                                                                     | Max. 150m², Kürzung um 1,5 % je zusätzlichem ganzen Quadratmeter                  | Nach Haushaltsgröße 55/65/80/+je 10m², wachsende Familie: 90m² |
| ST | VZ/AZ                     | 12.000 (VZ); od. AZ zu Bankdarlehen (bis 60.000) | Jungfamilie                                                                      | Mind. 10                            | Variabel                                                                                                                   | Variabel                                                                                                                   | Variabel                                                                            | Keine Obergrenze                                                                  | Keine Obergrenzen                                              |
| T  | DL/Scheck                 | 40.500                                           | Grundbetrag, Kinderzuschuss; deutlich höhere Förderung bei verdichteter Bauweise | Max. 35                             | 0% (1-5 J.)<br>0,5% (6-10 J.)<br>1% (11-15 J.)<br>1,5% (16-20 J.)<br>2,5% (21-25 J.)<br>3,5% (26-30 J.)<br>5% (ab 31 J.)   | 0,5% (1-5 J.)<br>1% (6-10 J.)<br>2% (11-15 J.)<br>2,5% (16-20 J.)<br>5% (21-25 J.)<br>7% (26-30 J.)<br>10% (ab 31 J.)      | Scheck ist ein nicht-rückzahlbarer Zuschuss (35% des fiktiven DL, alternativ zu DL) | Min.30 m²; Max. 150m²                                                             | Nur bei verdichteter Bauweise abhängig von m².                 |
| V  | DL                        | 66.240                                           | Grundbetrag EH, niedrige Einkommen, ein Kind, HWB                                | 35                                  | 0,5% (1-5 J.)<br>1,0% (6-10 J.)<br>1,5% (11-15 J.)<br>2,0% (16-20 J.)<br>2,5% (21-25 J.)<br>3,0%(26-30J.)<br>3,5%(31-35J.) | 1,0% (1-5 J.)<br>2,0% (6-10 J.)<br>3,2% (11-15 J.)<br>4,2% (16-20 J.)<br>5,2% (ab 21 J.)<br>5,7%(26-30J.)<br>6,2%(31-35J.) |                                                                                     | Mind. 25m²; max. 150m² bis 5 Pers., ab 6 Pers. max. 170m², bei zwei WE 200m²      | Nach Haushaltsgröße 80/100/120/130/130/150m²                   |
| W  | DL                        | 36.500                                           | Grundbetrag mal m²                                                               | 30                                  | 1%                                                                                                                         | 1 % (1-5 J.)<br>3% (6-10 J.)<br>4% (11-15 J.)<br>5% (16-20 J.)<br>etc.                                                     |                                                                                     | 150m²                                                                             | Nach Haushaltsgröße 50/70/+je 15m² +15m² (Jungfamilie)         |

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

Quelle: Förderungsvorschriften der Länder, IIBW, Stand Herbst 2017

Tabelle 5: Grundbeträge, Zuschläge und Zuschüsse Eigenheimförderung

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| B  | Grundbetrag, Kindersteigerungsbetrag, einkommensabhängiger Sozialzuschlag, Ortskernzuschlag, Ökozuschlag, Zuschlag Maßnahmen Barrierefreiheit, Zuschuss für Alarmanlagen, Sicherheitstüren.                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| K  | Grundbetrag, Zuschlag Jungfamilien, strukturschwache Gemeinden, ökologische Bauweise, Niedertemperaturheizung, solarunterstützte Heizung, Frischluftanlage optimiert, Komfortlüftung mit Wärmerückgewinnung, Photovoltaik, barrierefreie Bauweise, bauliche Maßnahmen für Haushaltsmitglied mit Behinderung, Gruppenwohnbau ab 3 Einheiten, Siedlungszentrum, Passivhausbauweise                                                                                                              |
| NÖ | Familienförderung (Haushaltsmerkmale), Arbeitnehmerförderung, Punktesystem (Kompaktheit, HWB), Zuschlag Nachhaltigkeit (inkl. Barrierefreiheit, Sicherheitspaket u.a.), Bonus Lagequalität (Bebauungsweise, Ortszentren, u.a.), Bonus Ortskernbelebung, Passivhausbauweise,                                                                                                                                                                                                                   |
| OÖ | Sockelbetrag (Niedrigenergie-, Niedrigstenergie-, Minimalenergiehaus), Kinderzuschlag, Barrierefreiheit, Verwendung ökologischer Dämmstoffe.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| S  | Grundfördersatz (Unterscheidung zwischen Doppel- und Einzelhaus, Haus in der Gruppe oder Austraghaus/Austragwohnung im Bauernhaus), Zuschläge für Jungfamilien, kinderreiche Familien, Alleinerziehende, Zuschläge für energie-ökologische Maßnahmen, Standortqualität und barrierefreies Bauen (Punktesystem)                                                                                                                                                                                |
| ST | Grundförderung (nach Haushaltszusammensetzung), Zuschlag für Jungfamilien, jede weitere nahestehende Person, Passivhausstandard oder Holzkonstruktion, Siedlungsschwerpunkt nach Raumordnungsgesetz, Berggemeinde, Eigenheime in Gruppen.                                                                                                                                                                                                                                                     |
| T  | Grundbetrag (Unterscheidung zwischen nicht verdichteter und verdichteter Bauweise), Zuschuss energiesparende und umweltfreundliche Maßnahmen, (ökologisch vorteilhafte Baustoffe, Solaranlagen, Wärmepumpe, Komfortlüftung mit Wärmerückgewinnung, u.a.), Kinder, Sicheres Wohnen, behindertengerechte Einrichtungen. Förderschiene verdichtete Bauweise auch für Eigenheime zunehmend relevant (Darlehen abhängig vom Grundverbrauch, wesentlich höher).                                     |
| V  | Grundbetrag, der von der Gebäudeart abhängt (Einfamilienhaus, Doppelhaus, Reihenhaushaus ab drei Einheiten, Umbauten, Wohnung). Ergänzend gibt es zahlreiche Boni: Kinderbonus, niedrige Einkommen, Energiesparbonus (bezogen auf HWB, PEB und CO <sub>2</sub> -Emissionen), Umweltbonus (OI3-Index), sonstige ökologische Maßnahmen (Fenster, Türen und Rollläden PVC-frei), Verdichtungsbonus, Barrierefreiheit, Gemeinschaftsprojekte (privat/gemeinnützig), Bonus für kompakte Eigenheime |
| W  | Grundbetrag (Haushaltsgröße und anrechenbare Nutzfläche, +15m <sup>2</sup> für Jungfamilien), Baukostenzuschüsse für innovative Heizungssysteme, Solaranlagen, u.a.; Zuschuss Passivhausstandard, Niedrigenergiehaus (mit kontrollierter Wohnraumlüftung).                                                                                                                                                                                                                                    |

Quelle: Förderungsvorschriften der Länder, IIBW, Stand 2016.

#### 4.2.2 MIET- UND EIGENTUMSWOHNUNGEN

Auch bei Mietwohnungen dominieren Darlehen, oft gemeinsam mit einem Anteil rückzahlbarer Annuitätenzuschüsse (Tabelle 6). Die Annuitätenzuschüsse werden ergänzenden zu Landesdarlehen für Bankkredite gewährt, sind aber am Ende der Darlehenslaufzeit zurückzubezahlen (Kärnten, Tirol, Vorarlberg). Niederösterreich hat vor zwei Jahren die Mietwohnungsförderung grundlegend umgestellt: Das Land schreibt nun Darlehen mit Landeshaftung aus und gibt diese an die Bauvereinigungen weiter, verbunden mit laufenden Zuschüssen. Neben der eigentlichen Zuschussförderung bietet das Land dem Fördernehmer seine Bonität (Haftung) und übernimmt das Kapitalmarktrisiko. Die Steiermark ist das einzige Bundesland mit ausschließlich verlorenen Zuschüssen in der Mietwohnungsförderung: 2% der Errichtungskosten von maximal 1.600 €/m<sup>2</sup> Nutzfläche werden durch nicht-rückzahlbare Förderungsbeiträge abgegolten. Bei Sozialmietwohnungen (keine Grund- und Aufschließungskosten) betragen die Förderbeträge 3%. In Salzburg setzt sich die Mietwohnungsförderung aktuell aus einem Darlehensteil und aus verlorenen Zuschüssen für die Zuschlagspunkte zusammen (s. Kap. 4.1.2).

Tabelle 6: Synopse Mietwohnungsförderung, Kaufoptionswohnungsförderung

|                                                                       | B                   | K                       | NÖ                               | OÖ                            | S                      | ST                  | T                     | V                         | W                      |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------------|----------------------------------|-------------------------------|------------------------|---------------------|-----------------------|---------------------------|------------------------|
| Verpflichtender Eigenmitteleinsatz des Bauträgers für Grundkosten J/N | N                   | N                       | N                                | N                             | N                      | N <sup>(6)</sup>    | N                     | mind. 30% (GBV)           | N                      |
| Deckelung der Grundkosten J/N                                         | N                   | N                       | N                                | indirekt                      | J                      | J                   | J                     | J                         | de facto               |
| Verpflichtender Eigenmitteleinsatz des Bauträgers für Baukosten       | 10%                 | 5% sonst Kaufoption     | N de facto bei Betreutem Wohnen  | J (mind. 11% der Gesamt-BauK) | N                      | N                   | N                     | J (5% Herstellungskosten) | N                      |
| Überwälzung der Grundkosten auf Mieter (de facto) J/N                 | J                   | J                       | J                                | N                             | J                      | J <sup>(1)</sup>    | J                     | bis max. 35 €/m²          | J                      |
| Eigenmitteleinsatz Mieter für Baukosten                               | J (ggf. Kaufoption) | N (nur b. Altwohnungen) | J (ggf. Kaufoption)              | 2%; 11% bei Kaufoption        | N (nur bei Kaufoption) | J (ggf. Kaufoption) | J (ggf. Kaufoption)   | J (ggf. Kaufoption)       | bis 12,5% (selten 20%) |
| Baukostenbegrenzung J/N                                               | N                   | J                       | J                                | J                             | J                      | J                   | J                     | J                         | J                      |
| Förderungsart                                                         | DL                  | DL&rAZ                  | H & ZZ                           | DL <sup>(2)</sup>             | DL&VZ                  | VZ                  | DL&rAZ <sup>(3)</sup> | DL/rAZ <sup>(4)</sup>     | DL                     |
| Laufzeit Darlehen                                                     | 38,5 J              |                         |                                  | 37-39 J                       | var.                   |                     | max. 35 J             | 35 J                      | max. 35 J              |
| Zinssatz Landesdarlehen                                               | 1% - 2,5%           | variabel niedrig        | 1% dekursiv, bis 3% mit Laufzeit | 1 bis 2%                      | 0,5%                   |                     | 0,5%-5%               | 0,5-3,5% <sup>(5)</sup>   | 1%                     |
| Verpflichtender Eigenmitteleinsatz des Bauträgers für Grundkosten J/N | N                   | N                       | N                                | N                             | N                      | N <sup>(6)</sup>    | N                     | mind. 30% (GBV)           | N                      |

Anm.: Bei Vorhandensein mehrerer Mietförderungsschienen ist die quantitativ stärkste dargestellt.  
 Kaufoption: Werden Eigenmittel von mehr als 69,21 €/m² (Stand seit 1.4.2017) eingehoben: gesetzliche Kaufoption nach WGG. DL = Darlehen; AZ = Annuitätenzuschuss (verloren); rAZ = rückzahlbarer Annuitätenzuschuss; VZ = verlorener Zuschuss; ZZ = Zinszuschuss.  
 (1) außer bei „Sozialmietwohnungen“ (gemäß § 7 Abs. 2 lit. b DFVO zum Stmk. WBFG 1993 idgF).  
 (2) AZ bei der Errichtung von Wohnheimen.  
 (3) Annuitätenzuschuss bei objektgeförderten Miethausanlagen mit einer Nettonutzflächendichte von mehr als 0,4.  
 (4) bei der Errichtung von integrativen und betreuten Wohnungen zusätzlich zu DL auch rAZ.  
 (5) gültig für die im Rahmen der Förderungsprogramme 2015 bis einschließlich 2019 geförderten Wohnungen; bei Sozialmietwohnungen höchstens 60% des Richtwertes.  
 (6) € 7,30 für Not- und Startwohnungen, € 7,70 für private Mietverträge (§ 9 Neubauförderungsrichtlinie 2016/2017 öffentlicher Wohnbau; § 11 Neubauförderungsrichtlinie 2016/2017 für den privaten Wohnbau).  
 (7) bezieht sich auf private Mietwohnungen; 1,5% für Wohnheime, Notfall- & Startwohnungen  
 Quelle: Förderungsvorschriften der Länder, IIBW, Stand Herbst 2017

Tabelle 7: Förderungen (Sofort-)Eigentumswohnung und Ankaufrörderungen

|    | FÖRDERSCHEINE                                                                                                                                                                                                                                                                                          | QUANTITATIVE RELEVANZ                                                   |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| B  | Bau von Eigentumswohnungen gleich Mietwohnungen (DL)                                                                                                                                                                                                                                                   | keine                                                                   |
|    | Gewerbliche Bauträger könnten beim Land Förderung für den Bau von Direkt-eigentum (Wohnungen oder Reihenhäuser) bekommen, müssen aber die förderungswürdigen Haushalte im Vorfeld selbst anwerben.                                                                                                     | keine                                                                   |
|    | „Althausankauf“: Ankauf eines nicht geförderten Eigenheims oder Eigentumswohnung, älter als 20 Jahre, Energiekennzahl muss erfüllt sein (DL)                                                                                                                                                           | hoch                                                                    |
| K  | Bau von Eigentumswohnungen gleich Mietwohnungen (DL/AZ)                                                                                                                                                                                                                                                | keine                                                                   |
|    | Ersterwerb von Wohnraum (wenn keine Objektförderung; gewerbliche Bauträger): von (neuen) Eigenheimen (DL/AZ wie Eigenheimförderung), von Mehrgeschoßwohnungen direkt vom Bauträger (DL/AZ mit Höchstgrenzen), barrierefreie Bauweise ist Voraussetzung, max. Baukosten von 2.500 €/m².                 | mittel und abnehmend (101 Bewilligungen 2016)                           |
| NÖ | Bau im geförderten EW-Bereich ähnlich Mietwohnungen, jedoch mit höherem Förderdarlehen (bis zu 120 Punkte)                                                                                                                                                                                             | gering (aktuell rund 5% aller Fälle inkl. Heimplätze)                   |
|    | Eigenheimförderung für den Ersterwerb einer frei finanzierten Eigentumswohnung/Reihenhaus (DL)                                                                                                                                                                                                         | mittel (aktuell 5-10% der EH-Förderungen)                               |
| OÖ | Bau von Eigentumswohnungen gleich Kaufoptionswohnungen (DL/AZ), auch für Gewerbliche                                                                                                                                                                                                                   | mittel (ca. 10% der Neubauförderungen)                                  |
|    | Kauf, Übergabe, Schenkung einer geförderten Wohnung, Reihenhauses (Darlehensübernahme)                                                                                                                                                                                                                 | mittel (auch wegen langer Laufzeit der Förderdarlehen: 37 Jahre)        |
|    | Kauf von ungeforderten Eigentumswohnungen (ZZ zu 15jährigen DL der OÖ Landesbank)                                                                                                                                                                                                                      | aktuell gering (früher bedeutender)                                     |
| S  | Bau von Eigentumswohnungen                                                                                                                                                                                                                                                                             | keine                                                                   |
|    | Erwerb einer neu errichteten Wohnung (in Miteigentum, Wohnungseigentum, Bau-rechtswohnungseigentum, Reihenhäuser) in einem Haus in der Gruppe oder in einem Bau mit mind. drei WE, (Eigentum bzw. Baurecht für mind. 70 Jahre als Voraussetzung), Grenzwerte für Kaufpreis regional differenziert (VZ) | mittel (16% aller Förderfälle, 2012-2014), starke Zunahme 2015 und 2016 |
| ST | Bau von Eigentumswohnungen gleich Mietwohnungen (VZ). Auch bei Neuerrichtung eines Eigenheims VZ oder AZ zu Bankdarlehen (s. oben)                                                                                                                                                                     | gering (27 Fälle von 1071 inkl. Heimplätzen, 2016)                      |
|    | Wohnbauscheck für den Ersterwerb von Eigentumswohnungen (DL für Einzelwerber, Verlorene Zuschüsse für Bauträger). Max. Gesamtbaukosten 2.900 €/m², Energiekennzahlen müssen erfüllt sein.                                                                                                              | mittel (78 durch Bauträger, 12 durch Einzelwerber)                      |
|    | Hausstandsgründung von Jungfamilien (unter 35, Ehepartner oder unverheiratete Partner mit mind. einem Kind): Zinszuschuss zu einem Kredit (abhängig von Art der Wohnung: geförderte EW, ungeforderte EW, nicht gefördertes Eigenheim, usw.)                                                            | hoch (778 Ansuchen)                                                     |
| T  | Bau von Eigentumswohnungen ähnlich Mietwohnungen (DL/AZ), AZ fallen allerdings geringer aus; auch für Gewerbliche Bauträger (befugte)                                                                                                                                                                  | mittel (95 von 1.380 Förderfällen)                                      |
|    | Neubau oder Ersterwerb von Eigenheimen oder EW, auch von gewerblichen, Kaufpreisobergrenzen variieren lokal nur geringfügig.                                                                                                                                                                           | hoch (730 Fälle bei verdichteten Vorhaben 2016)                         |
|    | Erwerb eines bestehenden Wohnobjektes (mind. 10 Jahre alt, ohne offener Förderung): DL oder Wohnbauscheck (VZ), Kaufpreisobergrenze (tirolweit) 2.500 €/m².                                                                                                                                            | hoch (673 Fälle 2016)                                                   |
|    | Zuschuss Wohnstarthilfe (VZ, nur für Familien) für EW in verdichteter Bauweise für Errichtung oder Ersterwerb (verbessert 2016)                                                                                                                                                                        | mittel (86 Fälle 2016)                                                  |
| V  | Förderung des Ersterwerbs von Eigenheimen und Wohnungen gleich Neubauförderung (DL) mit haushaltsseitigen und gebäudeseitigen Voraussetzungen; Verdichtungsbonus, Bonus für kompakte Wohnungen                                                                                                         | hoch (vor allem durch kommerzielle Bauträger erbaut)                    |
| W  | Soforteigentumswohnung gäbe es als Förderschiene, wird jedoch aufgrund der niedrigen max. Baukostengrenze nicht nachgefragt.                                                                                                                                                                           | keine                                                                   |

Anm.: (1) Die Förderung "Junges Wohnen" ist vorerst bis 31.12.2017 befristet.

Quelle: Förderungsvorschriften, persönliche Kommunikation mit den WBF-Abteilungen, IIBW, Stand 2017

Tabelle 7 beschreibt Förderungen der Länder für Eigentumswohnungen. Angeführt sind neben den Förderungen, die an den Neubau von Eigentumswohnungen gehen, auch Förderungen, die den Ersterwerb oder späteren Kauf von Eigentumswohnungen oder Eigenheimen unterstützen, teilweise fokussiert auf Junghaushalte.

Eigentumswohnungen haben bundesländerweise einen stark unterschiedlichen Stellenwert:

- Tirol und Vorarlberg haben anhaltend hohe Zusicherungszahlen für Eigentumswohnungen. Es besteht eine klare Aufgabenteilung, indem der Mietwohnbau bei den Gemeinnützigen und der Eigentumswohnbau bei den Gewerblichen liegen.
- In mehreren Bundesländern spielt die Förderung von Eigentumswohnungen, trotz Vorhandensein entsprechender Förderungsregelungen, eine quantitativ kaum relevante Rolle, etwa in Niederösterreich (bis 2016), im Burgenland, Kärnten oder in Wien. In Wien bewirkt das Preislimit von 2.400 €/m<sup>2</sup>, dass zuletzt um keine einzige Förderung angesucht wurde.
- In Oberösterreich haben Gemeinnützige und Gewerbliche gleichermaßen Zugang zu geförderter Miete und Eigentum, allerdings liegt in der Praxis der Schwerpunkt der GBV bei der Miete und der Gewerblichen beim Eigentum. Die Eigentumswohnungsförderung hat in den letzten Jahren an Bedeutung verloren.
- In der Steiermark wird gefördertes Eigentum vom GBV-Sektor umgesetzt. Die Gewerblichen haben einen Schwerpunkt bei der geförderten Sanierung.
- In Kärnten haben Gewerbliche faktisch, in Niederösterreich auch förderungsrechtlich nur über die Kaufförderung (Scheck bzw. Eigenheimförderung) Zugang zur Wohnbauförderung, in beiden Ländern nur in geringen Volumina. Argumentiert wird der in NÖ fast ausschließliche Fokus auf Gemeinnützige, weil diese für ein flächendeckendes Angebot an Mehrwohnungsbauten zu sorgen haben und ihnen als Ausgleich die Gunstlagen exklusiv überlassen werden.
- In Salzburg ist nicht so sehr die Förderung des Neubaus einer Eigentumswohnung, sondern der Ankauf einer solchen, von Relevanz. Ähnliches gilt auch für die Steiermark.

#### 4.2.3 EINKOMMENSRENZEN

Einkommensgrenzen, die den Anspruch auf unterschiedliche Wohnbauförderungen limitieren, sind in Österreich traditionellerweise sehr hoch. Dadurch wird ein sehr breiter Zugang zu Förderungen angestrebt, der soziale Durchmischung fördert und ein nahezu universelles Anspruchsprinzip auf die öffentliche Leistung „geförderter Wohnbau“ verwirklicht (Tabelle 8, Tabelle 9; s. Kunnert & Baumgartner, 2012; Reinprecht, 2014).

Die Einkommensgrenzen in Wien wurden 2010 maßgeblich angehoben und werden seit 2012 jährlich um weitere ca. 5% erhöht. Sie sind damit die höchsten im Bundesländervergleich. In den anderen Bundesländern liegen die Einkommensgrenzen in ähnlicher Höhe. Etwas überdurchschnittlich sind Niederösterreich und Vorarlberg sowie Salzburg bei kinderreichen Familien (Tabelle 8). Einkommensgrenzen sind in den Bundesländern in der Regel für Eigenheime und geförderte Mietwohnungen sowie andere Förderschienen gleich (Ausnahmen: Wien, Niederösterreich und Vorarlberg). In Wien wird mittlerweile nur noch zwischen gefördertem Eigentum und geförderten Mietwohnungen unterschieden. Früher waren unterschiedliche Einkommensgrenzen zwischen Gemeinde- und sonst geförderten Mietwohnungen vorgesehen. Manche Bundesländer sehen leicht höhere Grenzen in der Sanierungsförderung vor.

Im Burgenland gilt eine Mindesteinkommensgrenze, um zu gewährleisten, dass Rückzahlungen finanzierbar bleiben. Diese Grenze liegt für einen Einpersonenhaushalt bei € 747, für zwei Personen bei € 1.000 monatlich. Wien und Oberösterreich sehen bei den Wohnbeihilfen Mindesteinkommen vor. Die



Definition des Haushaltseinkommens weicht bundesländerweise erheblich ab. Nachdem die Einkommensgrenzen 2015 in mehreren Bundesländern (Burgenland, Niederösterreich, Salzburg, Tirol, Vorarlberg und Wien) im Vergleich zu 2014 angehoben wurden, wurden die Einkommensgrenzen 2016 nur in Vorarlberg und Wien leicht erhöht. Kärnten erhöhte die Einkommensgrenzen im Sommer 2017.

**Tabelle 8: Einkommensgrenzen Eigenheime und Eigentumswohnungen, pro Haushalt netto im Jahr**

|              | B      | K       | NÖ      | OÖ      | S      | ST      | T       | V      | W       |
|--------------|--------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|--------|---------|
| 1 Person     | 36.500 | 38.000  | 40.000  | 37.000  | 35.880 | 34.000  | 34.200  | 36.000 | 51.090  |
| 2 Personen   | 55.000 | 55.000  | 65.000  | 55.000  | 55.200 | 51.000  | 55.800  | 63.600 | 76.130  |
| 3 Personen   | 57.500 | 61.000  |         |         | 59.340 |         | 60.000  |        | 86.130  |
| 4 Personen   | 62.500 | 67.000  |         |         | 66.240 |         | 64.200  |        | 96.140  |
| 5 Personen   | 67.500 |         |         |         | 70.380 |         |         |        |         |
| 6 Personen   |        |         |         |         | 74.520 |         |         |        |         |
| Ab 7 Pers.   |        |         |         |         | 80.040 |         |         |        |         |
| Jede weitere | -      | + 6.000 | + 8.000 | + 5.000 |        | + 4.500 | + 4.200 |        | + 5.620 |

Anm.: T: Für jeweils begonnene € 100 der Überschreitung der monatlichen Einkommen wird die Förderung um 25% gekürzt. Wien: analog für Kleingartenwohnhäuser und Dachgeschoßausbauten.

Quelle: Förderungsvorschriften der Länder, IIBW, Stand Herbst 2017

**Tabelle 9: Einkommensgrenzen Miet- bzw. Kaufoptionswohnungen, pro Haushalt netto im Jahr**

|              | B      | K       | NÖ      | OÖ      | S      | ST      | T       | V      | W       |
|--------------|--------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|--------|---------|
| 1 Person     | 36.500 | 38.000  | 35.000  | 37.000  | 35.880 | 34.000  | 34.200  | 33.600 | 44.700  |
| 2 Personen   | 55.000 | 55.000  | 55.000  | 55.000  | 55.200 | 51.000  | 55.800  | 60.000 | 66.610  |
| 3 Personen   | 57.500 | 61.000  |         |         | 59.340 |         | 60.000  | 60.000 | 78.360  |
| 4 Personen   | 62.500 | 67.000  |         |         | 66.240 |         | 64.200  | 60.000 | 84.130  |
| 5 Personen   | 67.500 |         |         |         | 70.380 |         |         | 60.000 |         |
| 6 Personen   |        |         |         |         | 74.520 |         |         | 60.000 |         |
| Ab 7 Pers.   |        |         |         |         | 80.040 |         |         | 60.000 |         |
| Jede weitere |        | + 6.000 | + 7.000 | + 5.000 |        | + 4.500 | + 4.200 |        | + 4.910 |

Anm.: V: Dargestellt ist eine Kaufoptionswohnung, reine Mietwohnungen mit niedrigerer Grenze (1P: € 26.880)

Quelle: Förderungsvorschriften der Länder, IIBW, Stand Herbst 2017

### 4.3 WICHTIGE FÖRDERUNGEN MIT EINMALZUSCHUSS

Wie die Darstellungen der vorherigen Kapitel zeigen, sind Einmalzuschüsse in der Eigentumsförderung die absolute Ausnahme in Österreich. Im Folgenden werden jene Bundesländerförderungen beschrieben, die – so wie Salzburg – dieses Instrument anwenden. Die Unterschiede werden in Kapitel 4.4 (S. 26) zusammengefasst.

#### 4.3.1 SALZBURG

Für den Kauf einer Eigentumswohnung wird in Salzburg unter gewissen Voraussetzungen ein Einmalzuschuss gewährt. Gefördert wird der Erwerb einer neu errichteten Wohnung oder eines Hauses in der

Gruppe (Miteigentum, Wohnungseigentum, Baurechtswohnungseigentum). Der Verkäufer muss Bauträger nach den Bestimmungen der Salzburger Wohnbauförderung sein. Die Baufertigstellungsanzeige (§ 17 Abs. 1 Baupolizeigesetz 1997) darf maximal drei Jahre zurückliegen. Es muss sich also um neue Wohnungen handeln, oder um den Kauf durch den bisherigen Erstmiet.

Die Wohnung muss in einem Haus in der Gruppe oder in einem Bau mit mindestens drei Wohnungen liegen. Der Grundstücksbedarf darf im Durchschnitt der Gesamtanlage je Wohnung 350m<sup>2</sup> nicht übersteigen (Aufschließungs- und Nebenflächen der Gesamtanlage sind nicht einzurechnen). Übergabetermin darf maximal 24 Monate ab Abschluss des Kaufvertrages sein. Die förderbare Nutzfläche hängt ab von der Haushaltsgröße und der Haushaltszusammensetzung. Sie beträgt 55m<sup>2</sup> für eine Person, 65m<sup>2</sup> für zwei im gemeinsam Haushalt lebende nahestehende Personen, 80m<sup>2</sup> bei drei Personen und dann immer um 10m<sup>2</sup> mehr pro Person, bis zum Höchstmaß von 150m<sup>2</sup>. Spezielle Besserstellungen gibt es für Alleinerziehende, betreute Personen, pflegebedürftige Personen, Personen mit Behinderung und wachsende Familien.

Der Fördersatz bestimmt sich aus einem Grundfördersatz je Quadratmeter förderbarer Wohnnutzfläche und Zuschlägen. Die aktuellen Fördersätze finden sich in § 10 S.WFV 2015, sowie in deren Anlagen B und C. Der Grundbetrag beträgt € 320. Zuschläge werden gewährt für:

- Alleinerziehende: € 50;
- Jungfamilien: € 100;
- Kinderreiche Familien: € 100.

Zusätzlich definiert die Verordnung (Anlage B Abs. 1 und 2 sowie 3 lit c S.WFV 2015) Maßnahmen, die zu einem Zuschlag führen können: energetische und ökologische Maßnahmen, die sparsame Verwendung von Grund und Boden, Standortqualitäten, sonstige Maßnahmen (Denkmalschutz, barrierefreie Ausstattung, Startwohnungen<sup>1</sup>, betreutes Wohnen usw.). Für jeden Punkt und m<sup>2</sup> förderbarer Wohnnutzfläche gibt es zusätzlich € 5.

Der gesamte Fördersatz ist mit dem 1,6-fachen des ungekürzten Grundbetrages begrenzt. Es wird auf Hundert-Euro-Beträge gerundet und nur ab einer Auszahlung von € 1.000 ausbezahlt. Der Zuschuss wird gekürzt, wenn der Kaufpreis des Objekts je Quadratmeter Wohnnutzfläche (ohne Parkplätze, Garagen etc.) bestimmte Grenzwerte übersteigt. Die Grenze liegt je nach der Gemeinde zwischen € 3.250 und € 4.000. Eine Tabelle gibt Aufschluss über die prozentuelle Kürzung des Zuschusses beim Überschreiten der Grenzwerte (Anlage C S.WFV 2015). Wenn der Kaufpreis um 40% über den Grenzwerten liegt, gibt es keine Förderung.

Wird die geförderte Wohnung innerhalb von 25 Jahren nicht mehr förderungskonform genutzt, weil zum Beispiel die Wohnung verkauft wird oder die Förderungswerberin oder der Förderungswerber die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnsitz nutzt, muss der Zuschuss anteilig zurückbezahlt werden (§§ 19-20 S.WFG). Ein Käufer dieser Wohnung könnte dann den zurückbezahlten Zuschuss wiederum erhalten. Im Grundbuch wird erstrangig ein Pfandrecht zugunsten des Landes Salzburg eingetragen, mit dem eine mögliche anteilige Rückzahlung des Zuschusses abgesichert wird. Bis zum siebenfachen ungekürzten Zuschuss darf eine finanzierende Bank oder Bausparkasse vor dem Pfandrecht des Landes Salzburg

---

<sup>1</sup> Eine Startwohnung ist eine Mietwohnung mit einer Wohnnutzfläche bis zu 55 Quadratmeter, die auf drei Jahre befristet und vorrangig an Personen vermietet wird, die zum Zeitpunkt des Abschlusses des Mietvertrages das 30. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und deren Jahreseinkommen das höchstzulässige (nach § 11 Abs. 3 S.WFG 2015) um zumindest 40% unterschreitet (§5 Abs. 1 Z 11 S.WFG 2015).

eingetragen werden, wenn sie bei der Vergabe des Kredits bestimmte Vorgaben erfüllt (Zinssatzobergrenzen, kostenfreie vorzeitige gänzliche oder teilweise Tilgung, usw.).

#### 4.3.2 TIROL

In Tirol besteht für mehrere Förderschienen die Möglichkeit, entweder ein zinsgünstiges Darlehen oder einen „Scheck“ vom Land zu bekommen. Darunter ist ein verlorener Zuschuss zu verstehen, der 35% des zustehenden Förderungskredits ausmacht. Diese Wahlmöglichkeit besteht bei der Eigenheimförderung (s. Tabelle 4, S.17), bei der Förderschiene „Erwerb oder Fertigstellung eines Wohnobjekts“ (mindestens 10 Jahre alt) und für „Bauvorhaben in verdichteter Bauweise“, d.h. in Tirol also häufig für den Eigentumswohnungserwerb.

Die Förderschiene für „Bauvorhaben in verdichteter Bauweise“ ist die wichtigste Förderschiene im Neubau in Tirol. Hier ist die Förderhöhe immer vom Grundverbrauch abhängig, was als besonders innovativer Zugang zur Koppelung der Ziele von Wohnbauförderung und Raumordnung aufzufassen ist. Die Scheckvariante bietet gegenüber dem Darlehen Vorteile: Es erfolgt keine Rückzahlung oder Sicherstellung im Grundbuch. Auch kann über die Wohnung nach 10 Jahren frei verfügt werden. Sollte innerhalb der 10 Jahre weiterverkauft werden, muss der Zuschuss zurückbezahlt werden. Allerdings ist der Weiterverkaufspreis nicht limitiert und daher ein profitabler Weiterverkauf der geförderten Wohnung nicht ausgeschlossen. Die maximalen Ankaufspreise sind limitiert. Die maximalen Nettobaukosten sind von der Gebäudegröße abhängig und in Anlage 1 der Wohnbauförderungsrichtlinie (neue Werte seit 1.5.2017) angeführt. Zusätzlich ist noch ein Grundkostenanteil, der von Gemeinde zu Gemeinden variiert, zu berücksichtigen. Eine Neubauwohnung in einem Mehrgeschossbau mit bis zu 12 Wohnungen darf daher, je nach Gemeinde, zwischen maximal € 2.420 und € 2.780 pro Quadratmeter kosten (persönliche Information WBF-Abteilung Tirol). Da solche Fertigstellungspreise in den Ballungsräumen nicht mehr verwirklicht sind, verlagert sich der geförderte Wohnbau seit Jahren von den Ballungszentren in eher periphere Lagen und von kommerziellen zu gemeinnützigen Bauträgern.

Tirol gewährt zusätzlich zur Finanzierung des Grundanteils eine Wohnstarthilfe für Familien, die ähnlich dem Wohnbauschek aufgebaut ist. Sie ist vom Einkommen und der Anzahl der Kinder abhängig und beträgt bis zu € 16.000. Allerdings ist sie mit der Höhe des Grundkostenanteils limitiert.

Für nicht objektgeförderte, mindestens 10 Jahre alte Wohnungen, Wohnhäuser und Wohnheime bietet Tirol die Förderschiene „Erwerb bestehender Häuser“. Hier liegen Darlehen oder Scheck allerdings deutlich unter jenen für Neubauwohnungen. Auch ist die Scheckvariante hier für nahestehende Personen nicht möglich. Der angemessene Maximalpreis ist sehr niedrig angesetzt und beträgt für ganz Tirol nur 2.500 €/m<sup>2</sup>. In der Praxis sind daher Ankäufe in oder in der Nähe von Innsbruck nicht förderwürdig, auch in sonstigen Teilen Tirols werden Ansuchen aufgrund der Überschreitung der Maximalgrenze oft abgewiesen (Information WBF-Abteilung). Verwertungsbeschränkungen gibt es in dieser Förderschiene nicht.

#### 4.3.3 STEIERMARK

In der Steiermark wird die Eigenheimförderung teilweise über verlorene Zuschüsse abgewickelt. Für die Neuerrichtung eines Eigenheims können Haushalte zwischen zwei Varianten wählen: entweder ein verlorener Zuschuss in Höhe von ca. € 12.000 für Jungfamilien (plus möglicher Zuschläge für Baumaterialien, Bauweisen usw.) oder ein AZ zu einem Bankdarlehen von mindestens 10-jähriger Laufzeit.

Tabelle 10: Vergleich einiger VZ Förderungen in den Bundesländern

|                                                | SALZBURG:<br>EW KAUF                                                                                                         | TIROL: SCHECK<br>FÜR EW KAUF                                                                                             | ZUSÄTZL. TIROL:<br>„WOHNSTART-<br>HILFE“                                                                                             | TIROL: ERWERB<br>BESTEHENDER<br>WOHNEINHEIT                                                   | STEIERMARK:<br>EIGENHEIM                                                                                          |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| RECHTLICHE BASIS                               | § 12; 22-23 S.WFG<br>2015; § 10-11<br>S.WFV 2015                                                                             | § 5 TWFG 1991;<br>1.3.6 WBF-RL<br>6.1 WBF-RL                                                                             | § 15 TWFG 1991,<br>6.6 WBF-RL                                                                                                        | § 15 TWFG 1991;<br>8.1 WBF-RL; An-<br>lage 1: WBF-RL                                          | § 5-15 Stmk WFG<br>1993; § 8 DFV<br>Stmk WFG 1993                                                                 |
| NUTZFLÄCHE                                     | 1P: 55m <sup>2</sup><br>2P: 65m <sup>2</sup><br>3P: 80m <sup>2</sup><br>+1P: +10m <sup>2</sup><br>Max. 150m <sup>2</sup> (1) | 1P: 85m <sup>2</sup><br>2P: 85m <sup>2</sup><br>3P: 95m <sup>2</sup><br>4P: 110m <sup>2</sup><br>Max. 110m <sup>2</sup>  | s. Spalte links                                                                                                                      | 30 bis 150m <sup>2</sup>                                                                      | Keine Relevanz,<br>mind. 30m <sup>2</sup> , keine<br>Obergrenze                                                   |
| SPEZIELLE VOR-<br>AUSSETZUNGEN                 |                                                                                                                              | Angemessene<br>Grund- und Baukos-<br>ten, Grundverbrauch<br>max. 400m <sup>2</sup> / Woh-<br>nung, HWB und<br>Bautechnik | Zusätzlich möglich<br>bei Ersterwerb oder<br>Errichtung, verdich-<br>tete Bauweise, mind.<br>3 WE im Gebäude,<br>nur an Familien (3) | Mind. 10 Jahre<br>alte, nicht wohn-<br>baufördernde<br>Wohnungen,<br>Wohnhäuser,<br>Wohnheime | Energetische<br>Kennzahlen, Stel-<br>lungnahme Ener-<br>gieberatungsstelle,<br>Stand der Technik                  |
| PREISOBERGREN-<br>ZEN (ABSOLUT)                | Regional differen-<br>ziert zwischen €<br>4.550 und € 5.600<br>(2)                                                           | Abhängig von Ge-<br>bäudegröße, ge-<br>ringe regionale Dif-<br>ferenzierung ca. €<br>2.420 bis € 2.780 (8)               | s. Spalte links                                                                                                                      | Tirolweit einheitlich<br>€ 2.500.                                                             | Keine, da keine<br>Kaufförderung                                                                                  |
| EINKOMMENS-<br>GRENZEN                         | 1P: € 35.880<br>2P: € 55.200<br>3P: € 59.340<br>4P: € 66.240                                                                 | 1P: € 34.200<br>2P: € 55.800<br>3P: € 60.000<br>4P: € 64.200 (6)                                                         | s. Spalte links                                                                                                                      | 1P: € 34.200<br>2P: € 55.800<br>3P: € 60.000<br>4P: € 64.200 (6)                              | 1P: € 34.000<br>2P: € 51.000<br>3P: € 55.500<br>4P: € 60.000 (7)                                                  |
| VERWERTUNGS-<br>BESCHRÄNKUNG                   | Anteilmäßige Zu-<br>schussrückzahlung<br>innerhalb von 25<br>Jahren, keine Preis-<br>limits                                  | 10 Jahre ordnungs-<br>gemäße Nutzung,<br>sonst Zuschussrück-<br>zahlung, keine<br>Preislimits                            | 10 Jahre ordnungs-<br>gemäße Nutzung,<br>sonst Zuschussrück-<br>zahlung, keine<br>Preislimits                                        | Keine                                                                                         | Keine (9)                                                                                                         |
| HÖHE DER FÖR-<br>DERUNG IST AB-<br>HÄNGIG VON: | Grundbetrag, Famili-<br>enzusammenset-<br>zung (AZ udgl.),<br>förderbare Nutzflä-<br>che, ökologische<br>Zusatzpunkte        | Durchschnittlicher<br>Grundverbrauch,<br>förderbare Nutzflä-<br>che                                                      | Familieneinkom-<br>men, Anzahl der<br>Kinder, Grundkosten                                                                            | Familienzusam-<br>mensetzung, Nutz-<br>fläche                                                 | Familienzusam-<br>mensetzung, öko-<br>logische Stan-<br>dards, Siedlungs-<br>schwerpunkte, Bau<br>in Gruppe, u.a. |
| HÖHE VZ<br>Z.B. JUNGFAMILIE,<br>1 KIND.        | Ca. € 42.300<br>Max. € 46.080<br>(4)                                                                                         | Für 3 Personen bis<br>zu € 96.900 Kredit,<br>d.h. ca. € 34.000<br>Zuschuss (5)                                           | Bis zu € 16.000 bei<br>max. Grundkosten                                                                                              | Für 3 Personen<br>sind € 18.000 Kre-<br>dit, oder alternativ<br>€ 6.300 VZ                    | Ca. € 12.000 für<br>Jungfamilien, plus<br>ca. € 4.000 für<br>Lage möglich                                         |
| EMPIRISCHE<br>RELEVANZ                         | Sehr hoch: 621<br>Fälle (2016)                                                                                               | Sehr hoch: 730 Fälle<br>bei verdichteten<br>Bauvorhaben (2016)                                                           | Mittel: 86 Fälle<br>(2016)                                                                                                           | Hoch: 673 Fälle<br>(2016)                                                                     | Mittel: VZ Variante<br>beliebt unter Eigen-<br>heimerbauern                                                       |

Anm.: (1) Spezielle Besserstellungen gibt es für AlleinerzieherInnen, betreute Personen, pflegebedürftige Personen, Personen mit Behinderung und wachsende Familien.

(2) Der Zuschuss vermindert sich nach Anlage C, wenn der Kaufpreis pro Quadratmeter förderbarer Wohnnutzfläche die in §10 Abs. 2 angegebenen Höhen überschreitet. Ab der hier angegebenen absoluten Obergrenze gibt es keine Förderung mehr.

(3) Als Familie gelten miteinander verheiratete Personen mit oder ohne Kind(er) sowie Alleinerhalter mit zumindest einem im Haushalt lebenden Kind, für das Familienbeihilfe bezogen wird. Lebensgemeinschaften mit mindestens einem Kind sind ebenfalls Familien.

(4) Annahme sind: € 320 Grundbetrag, Jungfamilie plus € 50, zusätzlich Annahme 20 Punkte: Das sind € 470. Maximal wären € 512. Annahme da wachsende Familie, ist die förderbare Nutzfläche 90 m<sup>2</sup>.

(5) Annahme: höchste Förderstufe mit Grundverbrauch 200m<sup>2</sup>, das sind ein Fixbetrag von 1.020 €/m<sup>2</sup>, mal 95m<sup>2</sup> förderbarer Nutzfläche für 3 Personen.

(6) Für jeweils begonnene € 100 der Überschreitung der monatlichen Einkommen wird die Förderung um 25% gekürzt.

(7) Bei Überschreitung der Einkommensgrenzen um je € 900 wird die Förderungshöhe um je 20% verringert.

(8) Hier unter der Annahme einer Wohnung in einem Gebäude mit 10 Wohnungen. Die Streuung ergibt sich aus den angemessenen Grundstückspreisen, die über Gemeinden variieren.

(9) Im Gegensatz zum Wohnbauseck erfolgt kein Vorbehalt im Grundbuch. Der Verkäufer ist angehalten, den Kaufpreis um den Zuschuss zu reduzieren, Kontrolle erfolgt allerdings keine.

Quelle: Wohnbauförderungsgesetze und -verordnungen der Bundesländer, Förderstellen, WBF-Statistiken; Stand 2017.

Beim verlorenen Zuschuss erfolgt keine grundbücherliche Sicherstellung. Wird das Haus innerhalb von 10 Jahren nicht nach den Förderbestimmungen genutzt, ist der Zuschuss zurückzubezahlen. Bei Übertragungen muss der Übertragungspreis um den Zuschuss verringert werden, allerdings erfolgt keine Kontrolle dieser Übertragungen durch die Landesverwaltung.

Die vergleichende Darstellung der VZ-Förderungen in Tabelle 10 berücksichtigt diese Variante der Eigenheimförderung, denn beim „Wohnbauschek“ handelt es sich um ein Darlehen (mit zusätzlichen VZ an den Bauträger). Der Wohnbauschek in der Steiermark ist ein Förderungsdarlehen des Landes für den Erstkäufer einer Wohnung, wenn diese von einem befugten Bauträger erstellt wurde. Das Direktdarlehen läuft über ca. 26 Jahre und ist mit 3% verzinst. Gleichzeitig erhält der Bauträger einen Zuschuss von € 5,- pro Bonuspunkt und Quadratmeter. Die Gesamtbaukosten dürfen 2.900 €/m<sup>2</sup> nicht überschreiten (inkl. Grund, Garage, Steuer!). Die Nutzflächen müssen zwischen 30 und 150m<sup>2</sup> liegen. Die Einkommensgrenzen liegen um rund 10% über den Grenzwerten für Mietwohnungen. Die Höhe des Darlehens ist von der angemessenen Nutzfläche und der Anzahl der Kinder abhängig. Die angemessene Nutzfläche beträgt für einen Haushalt mit 1 bis 4 Personen 90m<sup>2</sup>, für jede weitere Person erhöht sich die Nutzfläche um 10 m<sup>2</sup>, bis maximal 150 m<sup>2</sup>. Bei der Wohnung ist ein Veräußerungsverbot zugunsten des Landes Steiermark im Grundbuch einzuverleiben. Dadurch kann der Wohnungseigentümer nur mit schriftlicher Zustimmung des Landes Steiermark seine Wohnung verkaufen. Die Wohnung muss über die gesamte Laufzeit vom Förderungsnehmer als Hauptwohnsitz bewohnt werden. Bei Verkauf muss der neue Eigentümer den laufenden Wohnbauschek übernehmen. Es ist allerdings möglich, den laufenden Wohnbauschek zu jedem Zeitpunkt frühzeitig zu tilgen, wodurch alle Verwertungsbeschränkungen entfallen.

Im Rahmen der Förderung zur „Hausstandgründung“ gewährt die Steiermark Zinsenzuschüsse zu Bankkrediten. Die kumulierte Förderung über 5-10 Jahre beträgt zwischen € 1.000 und € 6.400.

Der Bau von Eigentumswohnungen wird ähnlich wie der von Mietwohnung gefördert. Es handelt sich um nicht rückzahlbare Förderungsbeiträge. Im Rahmen der Förderungsprogramme 2015 bis einschließlich 2019 werden für die Errichtung von Eigentums- und Mietwohnungen sowie Wohnheimen unter Berücksichtigung ökologischer Gesichtspunkte nicht rückzahlbare Förderungsbeiträge in der Höhe von 2% zu Kapitalmarktdarlehen, sonstigen Fremdmitteln oder Eigenmitteln mit einer Laufzeit von 30 Jahren, bezogen auf das aushaftende Kapital, gewährt.

In Tabelle 10 werden die eben beschriebenen regionalen Eigentumsförderungen über verlorene Zuschüsse zusammengefasst.

## **4.4 BEWERTUNG DER NEUEN EIGENTUMSFÖRDERUNG IN SALZBURG**

Die neue Eigentumsförderung in Salzburg kann folgendermaßen zusammenfassend bewertet werden:

### **a) Verlorene Zuschüsse als Förderinstrument**

Verlorene Zuschüsse, wie sie nun in Salzburg angewandt werden, sind im Bundesländervergleich die absolute Ausnahme, sowohl bei Eigenheimen und Eigentumswohnungen wie auch bei Mietwohnungen. Nur in Tirol (Scheck für den Ankauf von neuen Eigentumswohnungen, Wohnstarthilfe, Ankauf bestehender Wohneinheiten) und in der Steiermark (Eigenheimvariante, Mietwohnungen) spielen verlorene Zuschüsse eine größere Rolle. Im Sanierungsbereich kommen verlorene Zuschüsse hingegen häufig zur Anwendung.

#### b) Förderhöhe

Die Höhe der verlorenen Zuschüsse im Eigentumsbereich ist in Salzburg einzigartig. Nirgends sonst werden so großzügige Einmalzahlung gewährt. Schon im früheren Darlehenssystem, waren die Darlehen in Salzburg im Durchschnitt die großzügigsten im Bundesländervergleich (s. IIBW, 2010-2016). Mit verlorenen Zuschüssen von € 39.000 bis 46.000 (Maximum Eigentumswohnungen) liegen die VZ in Salzburg so hoch, wie in vielen anderen Bundesländern Darlehen ausfallen, die jedoch zurückzubezahlen sind.

#### c) Soziale Treffsicherheit und Mitnahmeeffekte

Die Einkommensgrenzen liegen in Österreich generell sehr hoch. Damit verfolgt wird ein nahezu universeller Zugang zur Wohnbauförderung, der zur sozialen Durchmischung und zur allgemeinen positiven Einstellung gegenüber der Wohnbauförderung beiträgt (Mundt & Amann, 2010). Die Einkommensgrenzen in Salzburg liegen durchaus im österreichischen Durchschnitt. Wien hat als einziges Bundesland wesentlich höhere Einkommensgrenzen.

Die Vermögenssituation von begünstigten Haushalten wird in den österreichischen Wohnbauförderungssystemen generell kaum berücksichtigt. Ausnahme ist lediglich die Wohnbeihilfe in Vorarlberg (€ 15.000 freiverfügbares Vermögen sind Maximum). Auch muss das geförderte Haus/Wohnung in der Regel Hauptwohnsitz werden, anderes Immobilieneigentum ist zu verkaufen. Trotzdem ist es möglich, dass auch einkommensstarke, vermögensreiche Haushalte generell Zugang zur Wohnbauförderung finden, wodurch sich problematische Mitnahmeeffekte ergeben.

Die Tatsache, dass in Salzburg verlorene Zuschüsse gewährt werden, erhöht die Problematik von Mitnahmeeffekten. Der Zuschuss lässt sich leicht „abholen“. Bei anderen Förderinstrumenten mit der Bedingung eine zusätzliche Verschuldung aufzunehmen (öffentliche Darlehen, Bankdarlehen mit Annuitätenzuschüssen), würden vermögendere Haushalte eher von der Förderung Abstand nehmen und auf eigene Rücklagen zurückgreifen. Das zeigt sich in der Praxis und wurde bei der Förderungsumstellung bei der Sanierung bewusst ausgenutzt: Verlorene Zuschüsse sind hier das wesentlich beliebtere Instrument, das von Haushalten williger angenommen wird als öffentliche Darlehen.

#### d) Zulässige Kaufpreise von Eigentumswohnungen:

Die maximalen Ankaufpreise bei der Eigentumswohnungsförderung sind in den anderen Bundesländern wesentlich stärker beschränkt als in Salzburg. Beispielsweise rangieren die höchstzulässigen Quadratmeterpreise für eine Eigentumswohnung in Tirol zwischen € 2.420 und 2.780. Bei gebrauchten Wohnungen liegen sie überhaupt bei landesweit einheitlichen € 2.500. In Salzburg hingegen liegen die Maximalgrenzen zwischen € 4.550 und 5.600. Es bestehen Anreize, dass Maximalgrenzen von den Bauträgern immer erreicht werden, dass solche Grenzen also die Preisdynamik anregen können und gegen die Intention des Förderungsgebers wirken. Die sehr niedrigen Grenzen in Tirol führen allerdings dazu, dass im Großraum Innsbruck praktisch keine förderwürdigen Wohnungen zu finden sind, d.h. dass die Förderung de facto nur in ruralen Gebieten zugänglich ist. Maximal zulässige Kaufpreisgrenzen festzulegen ist ein schwieriges Unterfangen. Tendenziell sollte eine niedrige Höhe vorgeben werden, um Anreize für Bauträger zu schaffen, günstig zu produzieren. Die Salzburger Wohnbauförderungsabteilung sollte die tatsächlichen Quadratmeterpreise von geförderten Projekten genau dokumentieren und mit der Marktentwicklung vergleichen.

#### e) Maximale Nutzflächen

Bei der Salzburger Errichtungsförderung im Eigentum gilt: Die förderbare Nutzfläche ist mit 150m<sup>2</sup> gedeckelt. Überschreitet die Wohnnutzfläche des Förderobjektes 150m<sup>2</sup>, vermindert sich der Zuschuss um 1,5% pro zusätzlichem ganzen Quadratmeter (§ 12 Abs. 3 S.WFV 2015). Die maximalen Nutzflächen bei geförderten Eigenheimen sind in Salzburg nichts Ungewöhnliches im Bundesländervergleich. Dennoch sind sehr hohe mögliche Größen, auch in den anderen Bundesländern, bedenklich.

Tatsächlich haben viele Bundesländer bei geförderten Eigenheimen gar keine Maximalgrenze, lediglich die geförderte Nutzflächengröße ist meist abhängig von der Personenanzahl (NÖ, OÖ, ST). Andere Bundesländer haben höhere Maximalgrenzen als Salzburg (B, tw. K). Nur Tirol, Vorarlberg und Wien haben wesentlich striktere maximal zulässige Nutzflächen. Bei Eigentumswohnungen gelten in manchen Bundesländern strengere Grenzen als bei Eigenheimen. Durch hohe zulässige Nutzflächen werden die Möglichkeiten der Wohnbauförderung zur Dämpfung des Landverbrauchs eingeschränkt. Gerade diese Funktion sollte aber ein zukünftiger Schwerpunkt der Wohnbauförderung sein. Auch ist es fraglich, ob Haushalte, die übermäßig große Einfamilienhäuser planen, überhaupt auf Förderung angewiesen sind. Andererseits besteht bei sehr strikten Vorgaben hinsichtlich der maximalen Nutzfläche die Tendenz, diese zu umgehen oder gänzlich auf die Wohnbauförderung zu verzichten, wodurch die öffentlichen Hand alle Lenkungseffekte durch die Wohnbauförderung verlieren würde.

#### f) Verwertungsbeschränkungen

Wenn die Produktion einer Wohnung/eines Hauses öffentliche Zuwendungen unterschiedlichster Art erhält, sollte sichergestellt werden, dass der Nutznießer der Zuwendung nicht über die Vermarktung der Wohneinheit einen unangemessenen Nutzen lukrieren kann. Diese Thematik ergibt sich in vielen Fällen beim Zugang von gewerblichen Bauträgern zur Wohnbauförderung. Im Gegensatz zu Gemeinnützigen Bauvereinigungen sind gewerbliche Bauträger nach dem Ablauf der Förderung (z.B. Laufzeit des WBF-Darlehens) nicht mehr an die Kostenmieten des WGG gebunden und können die einst geförderte Wohneinheit marktkonform verwerten. Diese Kritik wurde häufig gegen die Öffnung der Wohnbauförderungen für gewerbliche Bauträger in vielen Bundesländern ins Treffen geführt. Dagegenzuhalten ist, dass die Aufnahme von gewerblichen Bauträgern in die Wohnbauförderung auch positive Effekte erzielen kann: Tätigwerden von kommerziellen Akteuren im Interesse der öffentlichen Hand (zumindest auf Zeit), Erhöhung des Wettbewerbs zwischen Anbietern, Mobilisierung von Bauland in der Hand von kommerziellen Anbietern mit zumindest zeitweiliger Sozialbindung (Amann, 2006). In Deutschland hat der gesamte soziale Wohnungssektor derzeit einen solchen Charakter „auf Zeit“. Gewerbliche Bauträger in Österreich haben vielfach Zugang zur Wohnbauförderung: Zur Mietwohnungsförderung schon seit langem in Wien (und mittlerweile auch in anderen Bundesländern); zur Eigentumswohnungs- und Sanierungsförderung in den meisten Bundesländern.

Bei gefördertem Eigentum von privaten Haushalten ergeben sich ähnliche Problematiken. Zum Beispiel haben in der Vergangenheit Haushalte vom günstigen Ankauf von Kaufoptionswohnungen profitiert, indem die Wohnungen kurz nach dem Ankauf mit Profit weiterverkauft wurden. Dem wurde unlängst in der Wohnrechtsnovelle 2016 mit der Einführung des § 15g WGG entgegengewirkt. Gemeinnützige Bauvereinigungen haben nun ein Vorkaufsrecht bei Weiterverkauf und innerhalb von 10 Jahren müssen Profite aus dem Weiterverkauf an die GBV abgeführt werden.

Außerhalb des WGGs weisen die WBF-Gesetze der Bundesländer aber heute nur moderate Verwertungsbeschränkungen auf. Zwar gelten meist Fristen, während derer bei Weiterverkauf die Förderung



zurückzubezahlen ist. Diese fallen aber teilweise sehr kurz aus (z.B. nur 10 Jahre beim Tiroler Scheck für den Wohnungskauf). Weiterverkaufspreise sind in der Regel nicht limitiert bzw. werden nicht kontrolliert (Steiermark Eigenheime, Tirol Kauf von bestehenden Einheiten). In vielen Bundesländern gibt es darüber hinaus die Möglichkeit, Förderdarlehen frühzeitig zu tilgen, wodurch alle Verwertungsbeschränkungen entfallen. Damit ist nicht sichergestellt, dass begünstigte Haushalte durch den Weiterverkauf von geförderten Einheiten keine unangemessenen Gewinne lukrieren können.

Salzburg hat mit der 25jährige Frist der Verwertungsbeschränkung die maximale Dauer gewählt, die nach einer Bund-Länder-Vereinbarung von 1989 zulässig ist (Art. 15 a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder [...] bei der Förderung des Wohnbaus [...] von 1989, Art. 2, Abs. 2, Z. 1). Allerdings ist nicht der ganze Zuschuss, sondern nur Teile nach der Dauer anteilmäßig zurückzubezahlen. Auch sind die Weiterverkaufspreise nicht limitiert. Daher ist nicht ausgeschlossen, dass sich durch den Weiterverkauf Profite lukrieren lassen. Für die gesamtösterreichische Situation ist dringend anzuraten, die 25-jährige Frist der Verwertungsbeschränkung durch eine Anpassung der Vereinbarung (nach Art. 15a B-VG) auszuweiten.

#### **4.5 GEWERBLICHE BAUTRÄGER IN DER MIETWOHNUNGSFÖRDERUNG**

Gewerbliche Bauträger haben nur in manchen Bundesländern Zugang zur Mietwohnungsförderung, allen voran in Wien. Dort wurde die Mietwohnungsförderung Anfang der 1990er Jahre im Zuge der Einführung von Bauträgerwettbewerben für gewerbliche Bauträger geöffnet. Salzburg ist neben Oberösterreich und Vorarlberg nunmehr ein weiteres Bundesland, das diesen Weg beschreitet.

Vorteile der Maßnahme sind vermehrter Wettbewerb im geförderten Wohnbau, die Verbreiterung der institutionellen Basis für leistbaren Wohnbau und die Aktivierung von gewidmetem Bauland in Privatbesitz. Einige kapitalstarke Salzburger Familien sind in großem Ausmaß in unbebautem gewidmetem Bauland investiert. Angesichts aufrechter Widmungen steht der öffentlichen Hand kaum eine Handhabe zur Verfügung, die Eigentümer zu einer baulichen Nutzung der Liegenschaften zu bewegen. Das Förderungsmodell sieht für private Bauherren dieselbe gedeckelte Miete wie für GBV vor. Allerdings beschränkt sich die förderrechtliche Bindung auch hier auf die maximal zulässige Frist von 25 Jahren. Danach ist eine Verwertung der Wohnungen ohne Beschränkung möglich. In der zeitlichen Befristung der Sozialbindung liegt denn auch der wesentliche Nachteil des Modells. Mit der Förderung werden zwar – ähnlich einem in Deutschland dominanten Modell – sozial verträgliche Mieten für den genannten Zeitraum erkaufte. Im GBV-Sektor bewirkt eine Förderung im Gegensatz dazu aber dauerhaft reduzierte Mieten, die nach vollständiger Refinanzierung sogar noch absinken.

Bei der Bewertung des neuen Modells sind somit die (über die aufrechte Bund-Länder-Vereinbarung leider begrenzte) nicht sehr lange Sozialbindung, die sehr moderaten Ertragsmöglichkeiten während 25 Jahren und einige positive Nebeneffekte ins Treffen zu führen.

## 5 GEGENÜBERSTELLUNG FÖRDERUNGSANSÄTZE

### 5.1 KATEGORIEN ZUR BEURTEILUNG VON FÖRDERINSTRUMENTEN

Die österreichische Wohnungspolitik zeichnet sich international durch drei Faktoren aus: hohe Kontinuität, Schwerpunktsetzung auf Objektförderungen und große regulatorische und finanzielle Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungssektors (Czasny & Moser, 2000; Donner, 2011; Kunnert & Baumgartner, 2012; Wieser & Mundt, 2014; Mundt, 2017; Figari u.a., 2017). Der Anteil jener Wohnungen und Eigenheime, die in Österreich eine der unterschiedlichen wohnungspolitischen Zuwendungen erhalten, ist vergleichsweise sehr hoch. Die indirekte, über Steuern abgewinkelte Förderung des Haus- und Wohnungseigentums spielt hingegen in Österreich kaum eine Rolle (Wieser & Mundt, 2014; Lunde & Whitehead, 2016; Figari u.a., 2017). Da die steuerliche Behandlung von Immobilien auch Bundeskompetenz ist, wird sie in den folgenden Betrachtungen ausgeklammert. Vielmehr geht es im Folgenden darum, unterschiedliche, wohnungspolitischen Förderungsinstrumente, die im Rahmen der Wohnbauförderung in den österreichischen Bundesländern angewandt werden, vergleichend und bewertend gegenüberzustellen. Dabei werden Objektförderungen (Darlehen, Wohnbaufonds, Annuitäten- oder Zinszuschüsse, Einmalzuschüsse) ebenso betrachtet wie Subjektförderungen (Wohnbeihilfen) und Bürgschaften.

Ein Kernelement der Gegenüberstellung der unterschiedlichen Förderungsansätze ist eine SWOT-Analyse (Stärken – Schwächen – Chancen – Risiken)<sup>1</sup>. Dabei werden v.a. folgende Aspekte berücksichtigt:

- Kostenersparnis Bewohner: Entlastung;
- Akzeptanz durch die Bewohner;
- Soziale Treffsicherheit und Mitnahmeeffekte;
- Administrativer Aufwand;
- Kostenbelastung Land: Gesamtförderungsaufwand für die öffentliche Hand nach heutigem Geldwert;
- Planbarkeit der Ausgaben;
- Sensitivität gegenüber sich ändernden Kapitalmarktbedingungen;
- Maastricht-Relevanz;
- Liquiditätssicht des Landes;
- Refinanzierungskraft, finanzielle Nachhaltigkeit;
- Administrierbarkeit für GBV;
- Adverse Preiseffekte am Markt;
- Effizienzfaktoren.

Die genannten Kategorien können zur Beurteilung von Förderungsschienen herangezogen werden (vgl. Haffner & Oxley, 1999; Jenkins, 2000; Haffner & Boelhouwer, 2006; Donner, 2011; Yates, 2012). Sie sind weitgehend selbsterklärend. Nur manche Begriffe bedürfen einer Klarstellung: Die „Soziale Treffsicherheit“ ist dann hoch, wenn die Förderung vermehrt einkommensarmen und bedürftigen Haushalten zugutekommt, bzw. zielgerichtet für spezielle Risikogruppen verfügbar ist. Das bewirkt verringerte „Mitnahmeeffekte“. Diese entstehen, wenn Haushalte, die gar nicht auf eine Förderung angewiesen wären, um ein bestimmtes Verhalten zu zeigen, trotzdem in deren Genuss kommen. Mitnahmeeffekte können auch auf der Produktionsseite entstehen, wenn Wohnungsanbieter unnötigerweise Förderungen beziehen, also ein größerer Kreis von Berechtigten in den Genuss staatlicher Leistungen kommt als dies durch den Gesetzgeber intendiert war.

---

<sup>1</sup> Die Methode geht in den Grundzügen auf Albert S. Humphrey und seine Analysetätigkeit am Stanford Research Institute an der Stanford University zurück (vgl. Helms & Nixon, 2010).

Die „Maastricht-Relevanz“ ist im Zusammenhang mit der Verschuldungsfähigkeit öffentlicher Einrichtungen zu sehen. Die in den Maastricht-Kriterien zum Ausdruck gebrachte EU-weite Stoßrichtung zur Eindämmung der Verschuldung der Mitgliedsstaaten entfaltet ihre Wirkung über den österreichischen Stabilitätspakt, der zwischen den Gebietskörperschaften geschlossen wurde (BGBl. I Nr. 45/2013). Darin verpflichten sich die Gebietskörperschaften, in ihren Budgets Vorgaben zum Maastricht-Saldo zu erfüllen. Bestimmte Förderungen, bei denen getätigten Zahlungen Verbindlichkeiten in gleicher Höhe gegenüberstehen (v.a. Darlehen) haben dabei keine „Maastricht-Relevanz“, während verlorene Zuschüsse und sonstige Einmalsubventionen in das Maastricht-Defizit eingerechnet werden müssen. Dies beeinflusst den Spielraum der Bundesländer in der Vergabe von Wohnbauförderungsmitteln maßgeblich. Die Rückkehr zu einem System mit Darlehen und Zuschuss im Bereich der Salzburger Mietwohnungsförderung ist in diesem Zusammenhang zu sehen (s. Kap. 4.1, S. 14).

Ein wesentliches Erfolgskriterium von Förderungen in der Wohnungspolitik ist, ob sie dazu beitragen, das Angebot an Wohnungen (vor allem durch Neubau) auszuweiten und dadurch Preisdruck vom Markt zu nehmen. Sie sollen also den Bau von *zusätzlichen* Wohnungen anregen, also von Wohnungen, die ohne die Förderung nicht gebaut werden würden. „Adverse Preiseffekte“ entstehen u.U. bei nachfrageseitigen Förderungen, wenn diese statt wachsender Bauproduktion steigende Preise bewirken. Wohnbeihilfen sollten nicht nur bezwecken, die Wohnkostenbelastung der begünstigten Haushalte zu senken, sondern auch Marktsignale für eine Ausweitung des Wohnungsangebots durch Wohnungsneubau zu setzen (Jenkins, 2000). Bei einer niedrigen Preiselastizität des Wohnungsangebots bewirkt die durch Wohnbeihilfen erzielte zusätzliche Kaufkraft von einkommensschwachen Haushalten jedoch eher Preissteigerungen im betroffenen Wohnungsmarktsegment.

Tabelle 11: Schematische Darstellung der Vor- und Nachteile von Förderungsmethoden

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

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

Quelle: Eigene Einschätzung auf Basis der unten angeführten Fachliteratur.

Der Begriff des „Effizienzfaktors“ geht auf Christian Donners Analysen (2000, S. 76; 2011, S. 109) zurück. Der Effizienzfaktor gibt Auskunft darüber, in welchem Verhältnis „Subvention“ und „Entlastung“ zueinander stehen. Die Subvention ist der reale Mittelabfluss der öffentlichen Hand als Summe der Barwerte aller geleisteten Zuschüsse, ausgedrückt in Prozent einer angenommenen Darlehenssumme. Die „Entlastung“ ist die durch die Form der Marktintervention ausgelöste Begünstigung des Förderungsnehmers gegenüber einer reinen Kapitalmarktfinanzierung. Sie wird ebenfalls in Prozent der Darlehenssumme ausgedrückt. Anders formuliert: Ein Effizienzfaktor von 1 drückt aus, dass die Förderung die öffentliche Hand genau so viel „kostet“, wie sie dem Förderungsnehmer „bringt“. Ein höherer Effizienzfaktor bedeutet, dass die Förderung für die öffentliche Hand vergleichsweise günstig ist – sie ist effizienter in der Hinsicht, dass sie unter geringeren Kosten dieselbe Zielgröße, nämlich dieselbe Entlastung, erreicht. Zum Beispiel: Bei Zins- und Annuitätzuschüssen übernimmt die öffentliche Hand einen Teil der Finanzierungskosten, die sonst eins zu eins vom Darlehenskunden getragen werden müssten. Ohne begleitende Maßnahmen (z.B. eine Haftung) wird dadurch ein Effizienzfaktor von 1 erreicht. Die Vergabe von zinsgünstigen Darlehen durch die öffentliche Hand zeigt hingegen meist deutlich höhere Effizienzfaktoren (s. Donner, 2011, S. 137), abhängig insbesondere vom Kapitalmarktzinssatz und der Bewertung der Opportunitätskosten für die öffentliche Hand. Entscheidend hierbei ist, dass die öffentliche Hand nicht nur Teile der Finanzierungskosten übernimmt, sondern durch das eigene Tätigwerden Finanzierungskosten im Vergleich zur Kapitalmarktfinanzierung geringhält. Der Effizienzfaktor von verlorenen Zuschüssen liegt nach Donner zwischen Annuitätzuschüssen und Darlehen (Donner, 2011, S. 129).

## 5.2 DARLEHENSFÖRDERUNG

### a) Funktionsweise

Wenn der Kapitalmarkt nicht ausreichend Geldmittel zu günstigen Konditionen zur Verfügung stellt, kann die öffentliche Hand durch Darlehen günstiges Kapital zur Verfügung stellen. Markzinssätze werden dabei unterschritten und die angebotenen Zinssätze kommen allen Förderwerbern im gleichen Ausmaß zu, d.h. es werden von Beziehern niedriger Einkommen keine Risikoaufschläge verlangt. Dadurch entfaltet die Darlehensvergabe auch egalisierende Wirkung. Einen zusätzlichen verbilligenden Effekt kann die Darlehensförderung erzielen, wenn sie ganz oder teilweise nachrangig besichert ist. Dadurch erlangt sie Eigenkapitalcharakter für den Förderungsnehmer. In der Nachkriegszeit spielte die Darlehensvergabe in den meisten europäischen Ländern eine vorrangige Rolle (Donner, 2000), die jedoch mit der Entwicklung der Hypothekarmärkte und der Deckung des quantitativen Fehlbestands kontinuierlich abnahm (s. Lunde & Whitehead, 2016).

### b) Bewertung

Der Nutzen der öffentlichen Kreditvergabe lässt sich nicht lediglich durch einen Vergleich zwischen Förderzinssätzen und Kapitalmarktzinssätzen ableiten. Die Berechnung des Förderungsaufwands der öffentlichen Hand bei der Darlehensvergabe ist von unterschiedlichen Annahmen ab. Die Kosten, die dem Land ergeben sich aus der Differenz zwischen dem Förderungszinssatz, zu dem die öffentliche Hand ein Darlehen vergibt, und jenem Zinssatz, zu dem sich das Land bei Neuverschuldung selbst finanzieren muss. Die Zinsdifferenz fällt auf Darlehenslaufzeit an und ist abhängig von sich ändernden Refinanzierungszinssätzen. Daher ist der aktuelle Barwert nur durch Annahmen über die zukünftige Zinsentwicklung zu schätzen. Die aktuell sehr günstigen Refinanzierungszinssätze der österreichischen Gebietskörperschaften bedingen, dass die Darlehensvergabe in der Wohnbauförderung ein sehr günstiges Fördersystem für die Bundesländer darstellt. Gleichzeitig ist in einem Umfeld niedriger Kapitalmarktzinsen der Vorteil, der den Bewohnern über öffentliche Darlehensvergabe zugutekommt, gering. Dies ist aktuell in Österreich der Fall: Im Vergleich zur Kapitalmarktfinanzierung stellen öffentliche Darlehen ein gute aber keine exzellente Finanzierungsalternative dar. Dies kann sich in einem steigenden Zinsumfeld schnell ändern.

Zusätzlich zu dieser Refinanzierungssicht trägt die öffentliche Hand auch Ausfall- und Liquiditätsrisiken – die Kosten der Darlehensvergabe liegen daher über dem bloßen Vergleich von Darlehens- und Refinanzierungszinssatz. Je nach Betrachtungsweise können noch Opportunitätskosten der Darlehensvergabe (Alternativrenditen des öffentlichen Kapitaleinsatzes) zu berücksichtigen sein. Der tatsächliche Vorteil, der den Bewohnern zugutekommt, ist aufgrund dieser Berechnungsschwierigkeiten nicht eindeutig, schlecht sichtbar zu machen und nur umständlich kommunizierbar.

Der Liquiditätsbedarf der öffentlichen Hand zeigt bei Fixzinsen geringe Sensitivität gegenüber sich ändernden Kapitalmarktbedingungen. Er ist allerdings im Vergleich zu anderen Förderungsarten sehr hoch, vor allem in den Anfangsjahren, denn da stehen der Darlehensvergabe noch keine Rückflüsse gegenüber. Ein großer Vorteil der Darlehensvergabe sind allerdings die Rückflüsse in späteren Jahren. Durch diese nimmt die Selbstfinanzierungskraft der Wohnbauförderung tendenziell zu. Daher ist die Darlehensvergabe das Mittel der Wahl, wenn die Langfristigkeit der Politikinstrumente angestrebt wird. Länder mit langfristiger Orientierung auf Förderdarlehen (ohne Forderungsverkauf) zeigen besonders hohe Kontinuität der Instrumente und eine insgesamt überdurchschnittliche Performance. Rückflüsse machten in Österreich Anfang der 2000er Jahre nur rund 10% der Gesamteinnahmen aus. Danach gewannen sie stark an Bedeutung und erreichten seit 2010 regelmäßig über 50% der Gesamtbudgets der Wohnbauförderung (IIBW, 2017). Einige Bundesländer finanzieren die Wohnbauförderung hauptsächlich oder zur Gänze aus Rückflüssen aus früherer Darlehensvergabe (Tirol, Vorarlberg, Burgenland, Kärnten), während andere aufgrund von Forderungsverkäufen hauptsächlich auf die laufenden Landesbudgets zur Finanzierung der Wohnbauförderungsausgaben zurückgreifen müssen (Niederösterreich, Oberösterreich). Vorarlberg und

**Tabelle 12: SWOT-Analyse Darlehensförderung**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>STÄRKEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bei niedrigem Refinanzierungszinssatz geringer finanzieller Aufwand für Fördergeber.</li> <li>▪ Massiver Beitrag zur langfristigen Selbstfinanzierungskraft eines Förderungssystems, v.a. bei Zweckbindung der Rückflüsse.</li> <li>▪ Keine Verschuldungswirksamkeit gemäß Maastricht-Kriterien.</li> <li>▪ Stabilisierende Wirkung auf Nutzerkosten (Fördergeber trägt Zinsschwankungsrisiko).</li> <li>▪ Gleichbehandlung von Nutzern unterschiedlicher Bonität, dadurch verteilungspolitisch vorteilhafte Wirkung.</li> <li>▪ Hoher Effizienzfaktor gem. Donner (2000).</li> </ul> | <p><b>SCHWÄCHEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sehr hoher Liquiditätsbedarf für den Fördergeber.</li> <li>▪ Bei niedrigem Kapitalmarktzinssatz nur geringer Barwertvorteil für den Bewohner.</li> <li>▪ Gängige Rückzahlungsverläufe machen alte Wohnungen übermäßig teuer (geringe Anfangsannuitäten auf Kosten späterer Annuitätensprünge), was „Mietnomadentum“ auslösen kann.</li> <li>▪ Geringe Sichtbarkeit der Förderungswirkung beim Bewohner (Opportunitätskosten werden häufig nicht erkannt).</li> </ul> |
| <p><b>CHANCEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bei (teilweise) nachrangiger Besicherung des Förderdarlehens kann auch die Kapitalmarktfinanzierung verbilligt werden, indem das Förderdarlehen Eigenkapitalcharakter annimmt und die LTV verringert wird.</li> <li>▪ Bei langfristiger Orientierung massiver Beitrag zur Stabilisierung öffentlicher Haushalte. Dies kann hinsichtlich der Umstellung der öffentlichen Haushaltsführung von der Kameralistik zur Doppik 2019/20 erhebliche Wirkung entfalten.</li> </ul>                                                                                                             | <p><b>RISIKEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aufgebaute Darlehensbestände wecken Begehrlichkeiten. Verkäufe reduzieren Selbstfinanzierungskraft.</li> <li>▪ Viele Bundesländer haben Rückzahlungsschemata mit starken Annuitätensprüngen nach ca. 10 Jahren, was die Leistbarkeit beeinträchtigt und „Mietnomadentum“ auslösen kann.</li> </ul>                                                                                                                                                                     |

Quelle: eigene Darstellung.

Salzburg erzielten 2016 eine Überdeckung der Wohnbauförderungsausgaben durch Rückflüsse. In Vorarlberg gelingt dies bereits zum dritten Mal in Folge, in Salzburg liegt es an der Auflösung des Wohnbaufonds und der Umstellung auf verlorene Zuschüsse im Fördersystem. Da Darlehen entsprechende Forderungen gegenüberstehen, werde sie nicht Maastricht wirksam.

Die österreichischen Bundesländer vergeben aktuell Darlehen mit fixen Zinsen und Rückzahlungsschemen über lange Laufzeiten. Dabei steigen die Annuitäten relativ stark über die Jahre (s. Tabelle 4, S.17). Dadurch ist es einerseits möglich die Darlehen an die Lebensumstände der Haushalte anzupassen (Kletterdarlehen), andererseits führt das zu hohen Rückzahlungsraten in den Endjahren und häufig zu starken Sprungstellen über die Jahre. Dadurch kann sich die adverse Situation ergeben, dass ältere Wohnungen teurer werden als Neubauten, was zu „Mietnomadentum“ führen kann.

Eine spezielle Chance würden Darlehen mit variablen Zinssätzen und einer variablen Laufzeit bieten, denn dadurch könnten Annuitäten konstant gehalten werden und so die Belastungsverläufe geglättet werden. Solche Darlehen werden aber aktuell nicht angewandt. Zahlreiche Bundesländer verbessern gerade die Konditionen und Rückzahlungsschema von bestehenden Förderdarlehen. Diese waren noch in einem höheren Zinsumfeld vergeben worden und verzeichnen im Vergleich zu aktuellen Kapitalmarktkonditionen teils schlechtere Bedingungen. Durch die Umstellungen und Vergünstigungen kommen auch bestehende Förderungsnehmer in den Genuss des aktuell günstigen Zinsumfelds (B; K; T). Ähnliches geschieht auch über „vergünstigte frühzeitige Rückzahlungen“.

### 5.3 WOHNBAUFONDS ALS SONDERFORM DER DARLEHENSFÖRDERUNG

#### a) Funktionsweise

Wohnbaufonds sind ein international weit verbreitetes Instrument zur Finanzierung von leistbarem Wohnbau und Baulandbevorratung. Grundsätzlich können Wohnbaufonds alle in diesem Kapitel dargestellten Finanzierungsformen anwenden. Angesichts der Bezugnahme der vorliegenden Studie auf den Salzburger Wohnbaufonds beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen allerdings auf die Vergabe zinsgünstiger Darlehen.

Tabelle 13: SWOT-Analyse Wohnbaufonds

|                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>STÄRKEN:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ s. SWOT Darlehensförderung, Tabelle 12.</li> <li>▪ Eigene, vom öffentlichen Haushalt abgegrenzte, Rechtspersönlichkeit verspricht langfristige Sicherung der Rückflüsse zur Eigenfinanzierung zukünftiger Förderungen.</li> </ul> | <b>SCHWÄCHEN:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ s. SWOT Darlehensförderung, Tabelle 12 .</li> <li>▪ Hohe finanzielle Belastungen für die öffentlichen Haushalte in der Aufbauphase.</li> </ul>                                                     |
| <b>CHANCEN:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kurzfristiger politischer Zugriff auf aufgebaute Förderungsbestände wird eingeschränkt.</li> <li>▪ Unter günstigen Umständen kann ein selbsttragendes System geschaffen werden.</li> </ul>                                        | <b>RISIKEN:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aufbau von Parallelstrukturen zur Wohnbauförderung.</li> <li>▪ Entkoppelung von politischer Einflussnahme.</li> <li>▪ Unzureichende Absicherung gegen kurzfristige politische Interessen.</li> </ul> |

Quelle: eigene Darstellung.

Mit einem Wohnbaufonds wird ein rechtlich und (im Optimum) budgetär unabhängiges Instrument geschaffen, das von kurzfristiger politischer Einflussnahme losgelöst ist. Großer Vorteil ist, dass ein eigenständiger Finanzkreislauf (mit Rechtspersönlichkeit) geschaffen wird, der von kurzfristigen politischen Budgetüberlegungen abgegrenzt ist.

#### b) Bewertung

Es wurde beim Salzburger Wohnbaufonds das Ziel verfolgt, ein selbsttragendes Modell zu entwickeln. Dabei sollte nach einer gewissen Zeit die Darlehensvergabe gänzlich aus den Rückflüssen gedeckt werden (s. IIBW, 2007). Der SWBF war außerhalb des Landeshaushalts als Finanzierungsstelle für die Wohnbauförderung im Land Salzburg konzipiert. Die Förderung selbst erfolgte namens des Landes auf Rechnung des Fonds durch die Wohnbauförderungsabteilung. Das Land haftete für die Verbindlichkeiten des Fonds. Die Eigenfinanzierungskraft des Fonds konnte allerdings – trotz günstiger Kapitalmarktbedingungen – bis 2015 nicht erreicht werden. Es waren immer Ausgleichszahlungen aus dem Budget notwendig. Auch musste Fremdkapital aufgenommen werden, um die Finanzierungslücke zu überbrücken (Salzburger LRH, 2014, S. 11). In Salzburg entstanden während der Aufbauphase doppelte finanzielle Belastungen: Früher zugesicherte AZ-Förderungen mussten bedient werden, gleichzeitig mussten Darlehen über den Fonds vergeben werden, die erst langsam Rückflüsse generierten.

Mit Wohnbaufonds wird das Ziel verfolgt, die Stärken der öffentlichen Finanzierung von leistbarem Wohnbau zu nutzen und einige von deren Schwächen zu vermeiden. Wenn es gelingt, einen solchen Fonds zu einem von der Politik weitgehend entkoppelten Instrument mit eigenen ausreichenden Ertragskomponenten zu entwickeln, ist es tatsächlich möglich, größere Kontinuität und eine Absicherung gegen kurzfristige Änderungen der wohnungspolitischen Orientierung zu erzielen. Kontinuität erweist sich als besonders wichtige Rahmenbedingung für effiziente wohnungspolitische Instrumente.

Es ist dabei allerdings zu beachten, dass Unabhängigkeit von politischen Schlingerkursen und die gleichzeitige Erwartung der politischen Verantwortung für derartige ausgelagerte Rechtsträger widersprüchliche Zielsetzungen sind. Dies zeigte sich etwa beim sog. „Dutch Case“ um die Niederländischen Woningcorporaties und ihre Wohnbaufonds WSW („Waarborgfonds Sociale Woningbouw“) und CFV („Centraal Fonds voor Volkshuisvesting“). Durch einen Abtausch von einerseits einem großen Volumen an ausstehenden Darlehen und andererseits dem Verzicht auf jedwede zukünftigen Förderungen erlangten diese Fonds in den 1990er Jahren ein sehr großes finanzielles Volumen und weitgehende Unabhängigkeit von der holländischen Wohnungspolitik. Diese quasi „Privatisierung“ der Wohnungspolitik ging so lange gut, bis es zu schwerwiegenden Fällen von Misswirtschaft bei gemeinnützigen Unternehmen kam. Unter Inkaufnahme erheblicher Kollateralschäden gelang es der holländischen Wohnungspolitik schließlich, wieder das Heft in die Hand zu nehmen. Der große gemeinnützige Sektor agiert heute erneut unter weitgehend strikten öffentlichen Auflagen und politischer Einflussnahme (Amann u.a., 2002; Amann & Mundt, 2010).

Beim Salzburger Wohnbaufonds zeigte sich – wenngleich in einer andersartigen Konstellation –, dass die intendierte Unabhängigkeit von politischen Entwicklungen am Ende des Tages nicht zu halten war. Frei nach dem Sinnspruch „Wasche mich, aber mache mich nicht nass“ ist es schwer vorstellbar, eine Konzeption für einen Wohnbaufonds zu finden, der integraler Teil der öffentlichen Wohnungspolitik und gleichzeitig unabhängig von ihr ist. Ein solches Konstrukt wäre wohl auch demokratiepolitisch bedenklich.

Das sinnvolle Ziel größtmöglicher Kontinuität der wohnungspolitischen Instrumente wurde bis 2008 auch mit der Zweckbindung der Wohnbauförderungsmittel des Bundes verfolgt. Mit dem Paktum zum Finanz-



ausgleich 2017-2022 wurden u.a. verpflichtende mehrjährige Wohnbauprogramme vereinbart, die gleichfalls das Ziel verfolgen, zumindest mittelfristige Kontinuität in das kurzfristige politische Tagesgeschäft hinein zu tragen. Die ambivalenten Erfahrungen mit Wohnbaufonds, die Abschaffung der Zweckbindung und die Umsetzungsschwierigkeiten der verpflichtenden Wohnbauprogramme verdeutlichen die politischen Zielkonflikte derartiger Instrumente, falsifizieren aber keineswegs ihre Sinnhaftigkeit.

## 5.4 ANNUITÄTENZUSCHÜSSE / ZINSZUSCHÜSSE

### a) Funktionsweise

Im Vergleich zur direkten Darlehensvergabe durch die öffentliche Hand liegt die Basis der Finanzierung in diesem Modell bei Kapitalmarktdarlehen. Die kontinuierlichen Rückzahlungen für aufgenommene Kapitalmarktdarlehen werden durch die öffentliche Förderung in Form von Annuitäten- oder Zinszuschüssen auf ein sozialpolitisch verträgliches Ausmaß reduziert. Während bei Zinszuschüssen nur Teile der anfallenden Kapitalmarktzinsen getragen werden, decken Annuitätenzuschüsse Teile des gesamten Kapitaldienstes ab (Zinsen und Tilgungen). Je nachdem, ob der Zuschuss alle Kosten über einem bestimmten Richtwert, oder einen in Prozent konstanten Anteil der Kosten übernimmt, lassen sich sehr unterschiedliche Ausformungen unterscheiden (s. im Detail Donner, 2011, S. 108-27). Die Zuschüsse könne fix oder relativ in Abhängigkeit von variablen Kapitalmarktkonditionen oder maximal zulässigen Benutzerkosten ausgestaltet sein. Auch sind einkommensabhängige AZ in Verwendung, die vom Haushaltseinkommen und dessen Schwankungen in der Bezugsperiode abhängig sind und demnach als Subjektförderung einzustufen sind.

Tabelle 14: SWOT-Analyse Annuitätenzuschüsse

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>STÄRKEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stärken des privaten Bankensektors werden genutzt.</li> <li>▪ Die öffentliche Hand muss selbst keine großen Kreditsummen vergeben und verwalten.</li> <li>▪ Geringe Liquiditätserfordernis bei Förderungsvergabe.</li> <li>▪ Moderate Mitteleinsatz in der Anfangsphase.</li> <li>▪ Kombinierbar mit einkommensabhängigen Anteilen.</li> </ul> | <p><b>SCHWÄCHEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hohe Sensitivität gegenüber sich ändernden Kapitalmarktbedingungen.</li> <li>▪ Bei fixen AZ trägt der Förderungsnehmer das volle Kapitalmarktrisiko.</li> <li>▪ Bei variablen AZ Unkalkulierbarkeit der öffentlichen Ausgaben.</li> <li>▪ Langfristige Zahlungsverpflichtungen.</li> <li>▪ Gewinnkomponente von Hypothekarbanken muss mitfinanziert werden.</li> <li>▪ Ggf. übermäßige Förderung in Niedrigzinsphasen.</li> <li>▪ Nicht-rückzahlbare AZ sind Maastricht-wirksam.</li> </ul> |
| <p><b>CHANCEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Im Umfeld niedriger Zinsen kann der Förderaufwand überschaubar gehalten werden.</li> <li>▪ Trotz geringem finanziellem Engagement sind dann hohe Zusicherungszahlen möglich.</li> <li>▪ Kombination mit Haftungsdarlehen (Modell NÖ) kann mehrere Vorteile kombinieren.</li> </ul>                                                             | <p><b>RISIKEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Schlecht gestrickte Systeme können längerfristig die Handlungsspielräume der Wohnbauförderung massiv beeinträchtigen.</li> <li>▪ Selbst funktionsfähige Modelle können sich bei geänderten Kapitalmarktbedingungen als stark nachteilig erweisen.</li> <li>▪ Die volle Funktionsfähigkeit des Systems entfaltet sich nur bei einem wettbewerbsintensiven Hypothekarmarkt. Andernfalls kann es zu Vorteilsnahme durch Monopolstrukturen kommen.</li> </ul>                                     |

Quelle: eigene Darstellung.

Bei manchen Modellen sind die Annuitätenzuschüsse rückzahlbar gestaltet. Der einzige Grund dafür ist, dass sie dadurch nicht verschuldungswirksam gemäß Maastricht-Kriterien sind. Die Förderungswirkung besteht somit nur in einer Fristentransformation. Hinsichtlich der Geldströme ist dieses Instrument als „Darlehen auf Raten“ anzusehen.

Die Höhe von variablen Zins- oder Annuitätenzuschüssen hängt vom allgemeinen Marktzinssatz und vom Ausmaß der Weitergabe von sich ändernden Zinsstrukturen von der Bank an den Endkunden ab. Dementsprechend sind die Ausgaben der öffentlichen Hand gerade in einem steigenden Zinsumfeld kombiniert mit variablen Zinssätzen der Bankdarlehen sehr dynamisch und kaum kalkulierbar.

In Österreich werden Annuitätenzuschüsse im Neubau eher selten angewandt. In der Mietwohnungsförderung dominieren vielmehr Darlehen, teilweise mit zusätzlichen, meist rückzahlbaren, Annuitätenzuschüssen (K, T, V, s. Tabelle 6, S. 19). Zinszuschüsse gab es in der Vergangenheit vor allem im Burgenland und aktuell in Niederösterreich (in Kombination mit Haftungen). Im Sanierungsbereich sind Annuitätenzuschüsse zu Bank- oder Bausparkassendarlehen allerdings das volumsmäßig wichtigste Instrument der Bundesländer (NÖ, OÖ, ST, T, W).

#### b) Bewertung

Der Vorteil von AZ oder ZZ aus Sicht der öffentlichen Hand im Vergleich zu Darlehen und verlorenen Zuschüssen ist, dass nicht das gesamte Fördervolumen ad hoc anfällt, sondern in kleinen Teilbeträgen. Die geringere Liquiditätsbelastung pro Förderungsfall lässt das Instrument attraktiv erscheinen, wenn trotz Budgetrestriktionen eine Erhöhung der Förderungsleistung angestrebt wird. Allerdings bedeutet dies einen Vorgriff auf die Zukunft. Denn aufgrund der langfristigen Zahlungsverpflichtungen für das Land verringern sich dessen finanziellen Spielräume von Jahr zu Jahr. Der Vorteil des Instruments unmittelbar nach Einführung kehrt sich nach wenigen Jahren in einen Nachteil um, indem ein stets steigender Anteil der verfügbaren Mittel für Maßnahmen der Vergangenheit aufgebracht werden muss. Die Spielräume für neue Initiativen schwinden dadurch sukzessive.

Niederösterreich hat 2014 auf ein neues Finanzierungsmodell umgestellt, das das historisch günstige Kapitalmarktumfeld in bemerkenswerter Weise nutzt und gleichermaßen Lenkungseffekte der Landeswohnungspolitik sichert und die effektiven Förderungsausgaben auf ein Minimum reduziert. Das Land schreibt Darlehen mit Landeshaftung aus und gibt diese an die GBV weiter, verbunden mit laufenden Zuschüssen. Neben der eigentlichen Zuschussförderung bietet das Land dem Fördernehmer seine Bonität (Haftung) und übernimmt mit den variablen Zuschüssen das Kapitalmarktrisiko. Das Land schreibt Darlehen mit Landeshaftung aus und gibt diese an die Bauvereinigungen weiter, verbunden mit laufenden Zuschüssen. Durch die Haftung erlangen die GBV so gute Darlehenskonditionen wie das Land. Die Zuschüsse haben eine variable Höhe, so dass ein konstanter effektiver Zinssatz für den Darlehensnehmer entsteht. Um das Risiko für das Land von zukünftig wieder steigenden Kapitalmarktzinsen abzufedern, steigt dieser effektive Zinssatz von anfänglich 1% in Fünfjahresschritten auf maximal 3%. Das Zuschussmodell bewirkt, dass das Kapitalmarktrisiko vom Land getragen wird und die Wohnungsmiete von Zinsschwankungen unberührt bleibt (allerdings steigen die Annuitäten leicht über der zu erwartenden Inflationsrate an). Das neue Modell führt angesichts des bestehenden Kapitalmarktniveaus zu wesentlichen Kosteneinsparungen für das Land.

Oberösterreich ist wie alle Bundesländer mit einer stark sinkenden Nachfrage nach Eigenheimförderungen bei gleichzeitig lebhafter Neubautätigkeit konfrontiert. In Zusammenarbeit mit der Hypo Oberösterreich wurde im Herbst 2016 ein Modell eingeführt, das sich in einfachstmöglicher Form die derzeit historisch

günstigen Kapitalmarktzinsen zunutze macht. Die Bank stellt mit 2% fix verzinste 20-jährige Kapitalmarktdarlehen zur Verfügung. Das Land übernimmt die Hälfte der Zinslast. Damit steht dem Fördernehmer eine konkurrenzlos günstige und zinssichere Finanzierung zur Verfügung. Für das Land bedeutet das Modell eine ausgesprochen günstige Förderung ohne jegliches Zinsschwankungs- und Ausfallrisiko. Die Bank generiert bei geringem Risiko (Sicherstellung im ersten Rang) ein beachtliches Volumen und schafft Kundenbindung.

Daher zeigen neuere Modelle, wie die ganz unterschiedlichen Zuschussförderungen in Niederösterreich und Oberösterreich, dass gerade unter den derzeitigen historisch günstigen Kapitalmarktbedingungen Zins- und Annuitätenzuschüsse als höchst effizientes und für den Förderungsgeber günstige Instrumente eingesetzt werden können. Die potenziellen Nachteile des Modells können durch entsprechend Gestaltung weitgehend ausgeglichen werden.

## **5.5 EINMALZUSCHÜSSE**

### **a) Funktionsweise**

Einmalzuschüsse (oder „verlorene Zuschüsse“) werden im Laufe der Projekterrichtung oder kurz nach Übergabe ausbezahlt. Ihre Zuerkennung ist typischer Weise nicht an die Inanspruchnahme einer Darlehensfinanzierung gebunden. Es ist zu unterscheiden, ob die Einmalzuschüsse an einzelne Haushalte gezahlt werden, z.B. zum Kauf einer Wohnung („Scheck“) oder für spezielle Zusatzelemente, wie Solarpanele, oder ob die Einmalzuschüsse an die Bauträger ausgezahlt werden, um die Finanzierungskosten zu reduzieren. Bei der haushaltsseitigen Variante ist der Einmalzuschuss im Gegensatz zur Subjektförderung nicht einkommensabhängig, sondern meist über Einkommensgrenzen reguliert. Bei der bauträgerseitigen Variante werden spätere Begünstigte ebenfalls über Einkommensgrenzen definiert. Die Zuschüsse betrug früher, angesichts des damals höheren Kapitalmarktniveaus, bis zu 50% der Gesamtkosten (s. Donner 2011, S. 129). Heute ist das Niveau meist niedriger. Aufgrund der sofortigen Auszahlung entspricht die Höhe des Zuschusses dem Förderbarwert (im Vergleich zum Förderbarwert bei den anderen Modellen, die auf Basis von Opportunitätskosten und Deflationierung auf den heutigen Geldwert umgerechnet werden müssen). Daraus resultieren meist vergleichbar hohe Förderbarwerte bei dieser Förderungsart. Einmalzuschüsse werden oft bei Sanierungen angewandt, denn dort treffen sie die Bedürfnisse der Begünstigten besonders klar: Viele der oft älteren Eigentümer wollen oder können sich nicht längerfristig verschulden und ziehen daher Einmalzuschüsse gegenüber gestützten Darlehen vor.

### **b) Bewertung**

Verlorene Zuschüsse sind einfach zu administrieren und können budgetären Vorgaben zeitnah angepasst werden. Dadurch kann zwar die von den Bürgern wahrgenommene „Verlässlichkeit“ der Förderung gefährdet werden, aber die Planbarkeit der Ausgaben ist für die öffentliche Hand verbessert und politisch bestimmbar. Förderungen können jahrgenau dem budgetären Rahmen angepasst werden, dies ermöglicht der öffentlichen Hand Flexibilität. Änderungen von Kapitalmarktkonditionen haben keine Auswirkungen auf den Förderungsaufwand, können aber bei der Höhe des Zuschusses berücksichtigt werden. Es entstehen keine zukünftigen Zahlungsverpflichtungen.

Der Effizienzfaktor von verlorenen Zuschüssen ist im Allgemeinen höher als jener von Zins- oder Annuitätenzuschüssen, denn durch die Verfügbarmachung des Kapitals während des Produktionsprozesses entfallen Finanzierungskosten, die sich bei einer Fremdkapitalfinanzierung ergeben würden.

Einmalzuschüsse sind niederschwelliger als die anderen Förderungsmodelle, da sie keine Darlehensfinanzierung benötigen. Die Restfinanzierung ist auch aus Eigenmitteln möglich. Dies birgt gleichzeitig einen zentralen Nachteil des Modells: Eigenkapitalstarke Begünstigte sind typischer Weise solche, die eine Baumaßnahme auch ohne Förderung durchführen würden. Die Förderung wird als „geschenktes Geld“ mitgenommen, es entstehen „Mitnahmeeffekte“. Vermögen wird mit ganz wenigen Ausnahmen (Wohnbeihilfe in Vorarlberg) bei der Anspruchsberechtigung der Wohnbauförderung nicht berücksichtigt. Gleichzeitig werden mit diesem Modell auch jene gar nicht so wenigen Haushalte begünstigt, die Eigenkapital besitzen, aber niedrige laufende Einnahmen beziehen („asset rich, income poor“). Dies sind einerseits Pensionisten, andererseits junge Haushalte der Erbgeneration.

Bei Zuschüssen an Bauträger wird häufig ein maximal zulässiger Quadratmeterpreis vorgegeben. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Kalkulation der Bauträger häufig zu Preisen knapp unter diesen Schwellwerten führen. Erhöhungen der Maximalgrenzen werden rasch eingepreist. Dadurch können kontraproduktive Preisdynamiken entstehen.

Verlorene Zuschüsse werden in unterschiedlichen Bereichen eingesetzt: Bei Mietwohnungen und Eigenheimen in Salzburg (teilweise) und der Steiermark, im Sanierungsbereich in vielen Bundesländern. Ökologische oder sicherheitsbezogene Zusatzförderungen werden in vielen Bundesländern ebenfalls mit Einmalzuschüssen gefördert. Aufgrund des oben beschriebenen Wirkungszusammenhangs eignet sich das Förderungsmodell besonders gut für Sanierungen. Mehrfach zum Einsatz kommen verlorene Zuschüsse als Alternative zu anderen Förderungsmodellen. Der Attraktivität des Modells wird bei derartigen Varianten insofern Rechnung getragen, dass ein reduzierter Barwert angeboten wird. Verlorene Zuschüsse für den Erwerb von Eigentumswohnungen sind selten. Die neben den in Salzburg existierenden Systeme sind in Kapitel 4.3 (ab S. 22) detailliert dargestellt.

Zusammenfassend zeigen verlorene Zuschüsse zahlreiche Vorteile, aber auch einige Nachteile. Vorteile sind die vergleichsweise einfache Administrierbarkeit, die leichte Anpassbarkeit an budgetäre Vorgaben,

Tabelle 15: SWOT-Analyse Einmalzuschüsse

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>STÄRKEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beliebtheit bei Fördernehmern; der Förderbarwert ist evident und leicht kommunizierbar.</li> <li>▪ Geringere Liquiditätsbelastung für den Fördergeber als bei Darlehensvergaben (aber höhere als bei AZ/ZZ).</li> <li>▪ Planbarkeit und Adaptierbarkeit der jährlichen Fördersummen.</li> <li>▪ Keine Kapitalmarktrisiken für den Fördergeber.</li> <li>▪ Geringer Administrationsaufwand, da die Förderung nicht über den gesamten Finanzierungszeitraum mitverfolgt werden muss.</li> </ul> | <p><b>SCHWÄCHEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verschuldungswirksam gem. Maastricht-Kriterien.</li> <li>▪ Das System generiert keine Rückflüsse.</li> <li>▪ Bei VZ an Haushalte sind Mitnahmeeffekte tendenziell hoch.</li> <li>▪ VZ an Bauträger können preistreibend wirken.</li> <li>▪ Verwertungsbeschränkungen beim geförderten Hauskauf sind schwer durchzusetzen.</li> </ul> |
| <p><b>CHANCEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hohe Akzeptanz seitens der Begünstigten, deutlich vor allem in der Sanierung.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <p><b>RISIKEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vorteilswegnahme durch Einpreisung der Förderung beim Kauf bestehender Bauten.</li> <li>▪ Inschlaggeschäfte zwischen Verwandten schwer auszuschließen (Haushaltsvariante).</li> <li>▪ Mögliche „Überförderung“.</li> </ul>                                                                                                             |

Quelle: eigene Darstellung.

ihre Beliebtheit für die begünstigten Haushalte und damit deren politische Attraktivität. Nachteile sind ihre hohe Anfälligkeit für Mitnahmeeffekte, ihre Anfälligkeit für preistreibende Wirkungen und bei häufigen Anpassungen an die budgetären Rahmenbedingungen die aus Bürgersicht wahrgenommene fehlende „Verlässlichkeit“. Der Effizienzfaktor ist, je nach Ausgestaltung, besser als bei Annuitätenzuschüssen, aber schlechter als bei Darlehen.

## **5.6 ALLEINIGE SUBJEKTFÖRDERUNG**

### **a) Funktionsweise**

Die weitverbreitetste Form der Subjektförderung ist die Wohnbeihilfe (Kemp, 2007; Griggs & Kemp, 2012). Wohnbeihilfen knüpfen meist an einer angemessenen Wohnkostenbelastung eines Haushalts an und definieren einen zumutbaren Wohnungsaufwand in Bezug auf das Einkommen. Die Differenz zwischen dem tatsächlichen Aufwand und dem zumutbaren Teil des Haushaltseinkommens wird über Förderungen in der Form von monatlichen Bargeldbeträgen abgegolten. Damit stützt die Subjektförderung den Wohnkonsum, aber nur indirekt die Wohnungsproduktion, indem sie die Zahlungsfähigkeit der begünstigten Bevölkerungsgruppen ausweitet. Die Förderung fällt in der Regel proportional zu den Einkommen aus. Eine ähnliche Wirkungsweise haben Gutscheinen („vouchers“), die vom Staat an einkommensschwache Haushalte zur Stützung des Wohnkonsums ausgegeben werden (Grigsby & Bourassa, 2003). Förderungen, die proportional zum Haushaltseinkommen gewährt werden, wie Eigenmittlersatzdarlehen und einkommensabhängige Annuitätenzuschüsse sind ebenfalls der Subjektförderung zuzuzählen.

Die international verbreitete Verlagerung von wohnungspolitischen Förderungen von der Angebotsseite auf die Nachfrageseite wurde vielerorts mit der höheren Marktkompatibilität von Wohnbeihilfen im Vergleich zu Angebotsförderungen für gemeinnützigen oder kommunalen Wohnungsneubau begründet. Ebenso wurde die höhere soziale Treffsicherheit von einkommensabhängigen und bedarfsgeprüften Leistungen im Vergleich zur Wohnungszuteilung von geförderten Wohnungen hervorgehoben.

Mittlerweile steht in vielen entwickelten Staaten die wohnungspolitische Förderung von Haushalten über einkommensabhängige Beihilfen oder Steuerbegünstigungen stark im Vordergrund. Auch in einigen europäischen Staaten, die in der Nachkriegszeit einen Schwerpunkt auf objektseitige Neubauförderungen gelegt hatten, ist diese Verschiebung ersichtlich (Schweden, Niederlande, Großbritannien, Deutschland).

In Österreich spielen Wohnbeihilfen in der Wohnbauförderung eine untergeordnete Rolle. Etwa 6% der Haushalte beziehen Wohnbeihilfe. Dafür werden ca. 13.% der Wohnbauförderungsausgaben aufgewendet. Hinzu kommt die Abdeckung von Wohnbedarf innerhalb der Bedarfsorientierten Mindestsicherung, die mittlerweile ein ähnliches Volumen wie die Wohnbeihilfe erreicht hat (s. IIBW, 2017). Die Wohnbeihilfen der Bundesländer haben sich im Laufe von mehreren Jahrzehnten entwickelt und länderspezifisch stark differenziert (Mundt & Amann, 2015). Bis auf Niederösterreich haben mittlerweile alle Bundesländer eine Wohnbeihilfe auch im privaten Mietbereich eingeführt („Allgemeine Wohnbeihilfe“). Oberösterreich, das in der Vergangenheit sehr stark auf das Instrument der Wohnbeihilfen setzte, hat die Leistungshöhe aufgrund von Budgeterwägungen mittlerweile stark eingeschränkt. Dass die Wohnbeihilfen auch Impulse für die Bauproduktion liefert, ist empirisch noch nicht belegt.

### **b) Bewertung**

Wohn- und Mietbeihilfen haben eine eindeutige Umverteilungswirkung zugunsten der unteren Einkommensgruppen, d.h. die „soziale Treffsicherheit“ ist hoch (Knittler, 2009; Mundt & Amann, 2015). Es zeigt

sich, dass die Wohnbeihilfe im Bereich der Marktmieten und der reduzierten Mieten (GBV und Gemeinden) eine wichtige Rolle spielt, die durchschnittlichen Bruttowohnkosten zu senken. Ihnen kommt dadurch auch eine Einkommensersatzfunktion und somit sozialpolitische Aufgabe zu.

Während die Verlagerung der wohnungspolitischen Mittel von der Angebots- zur Nachfrageseite international leicht belegt werden kann, sind (1.) die langfristigen budgetären Einsparungen, die mit dieser Strategieverlagerung angestrebt werden, (2.) die Verbesserung der Leistbarkeit von Wohnraum für die Bevölkerung und (3.) die Erreichung von Mindeststandards für am Wohnungsmarkt besonders benachteiligte Gruppen empirisch weniger eindeutig nachzuweisen (Turner & Elsinga, 2005; Haffner & Boelhouwer, 2006).

Subjektförderungssysteme in der Wohnungspolitik bergen neben den Zielkategorien der höheren Treffsicherheit und der Vermeidung von Marktverzerrungen auch zahlreiche Risiken. Diese Risiken haben sich in manchen europäischen Ländern bereits zu tatsächlichen Problemen aufgebaut: Vorteilswegnahme durch induzierte Mietpreissteigerungen, unkontrollierbare und prozyklische Budgetverläufe, hoher Verwaltungsaufwand, ungenügende Verbesserungen für generell begünstigte Haushalte aufgrund von zu geringen Annahmeraten und Verstärkungen von Armutsfallen wegen der Schaffung von langfristigen Abhängigkeiten (Haffner & Boelhouwer, 2006; Priemus & Elsinga, 2007). Die Nichtinanspruchnahme einer Förderung durch einen theoretisch begünstigten Haushalt wird meist durch Transaktionskosten, fehlende Information und Angst vor Stigma erklärt (Andrade, 2002; Mundt & Amann, 2015).

Der Erfolg von nachfrageseitigen, gebundenen Geldleistungen in der Wohnungspolitik hängt vor allem von der Preiselastizität des Wohnungsangebots ab. Schließlich ist es das Anliegen von Wohnbeihilfen, dass durch eine Verbesserung der Budgetrestriktion, bzw. durch die förderungsbedingte relative Vergünstigung von Mietwohnungskosten, eine stärkere Nachfrage der geförderten Haushalte entstehen kann und dadurch mittelfristig eine Ausweitung des Angebots durch die Bauträger erfolgt. Wenn Wohnbeihilfen

**Tabelle 16: SWOT-Analyse Subjektförderung**

|                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>STÄRKEN:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Soziale Treffsicherheit.</li> <li>▪ Geringe Mitnahmeeffekte.</li> <li>▪ Nutzung von Marktmechanismen (Stärkung der Nachfrage).</li> <li>▪ Aus Haushaltssicht konjunkturstabilisierend.</li> </ul> | <b>SCHWÄCHEN:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hoher Verwaltungsaufwand.</li> <li>▪ Anfälligkeit für Missbrauch (Einkommensquellen, Haushaltsgröße).</li> <li>▪ Stützt nur den Konsum, nicht die Produktion, geringe Effekte auf das Angebot.</li> <li>▪ Am privaten Markt kann Preisdynamik ausgelöst werden.</li> <li>▪ Ggf. negative Leistungsanreize, wenn steigende Einkommen zu sinkenden Beihilfen führen.</li> <li>▪ Hohe Nichtannahmerate durch Bedürftige (Stigma, Aufwand).</li> </ul> |
| <b>CHANCEN:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hilft betroffenen Haushalten unmittelbar und schnell.</li> <li>▪ Vermeidung preistreibender Wirkungen, wenn im gemeinnützigen Sektor (Kostenmieten).</li> </ul>                                   | <b>RISIKEN:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zunehmende Funktion als Einkommensersatz (muss sinkende Arbeitseinkommen ausgleichen).</li> <li>▪ Bei rigiden Wohnungsmärkten induzierte Preiseffekte.</li> <li>▪ Preisdynamik am Wohnungsmarkt kann zu stark steigendem öffentlichem Aufwand führen.</li> </ul>                                                                                                                                                                                     |

Quelle: eigene Darstellung.

preistreibend wirken, kann sich daraus eine verheerende Ausgabenspirale für die öffentliche Hand ergeben, da die durch Wohnbeihilfen hervorgerufenen Mietsteigerungen zusätzliche Haushalte für den Bezug von Wohnbeihilfe qualifizieren. Ein höheres Mietenniveau würde darüber hinaus jenen Haushalt, der die Einkommensgrenzen für den Bezug von Wohnbeihilfe knapp überschreitet, massiv schlechter stellen. Derartige Preisdynamiken, die durch Wohnbeihilfen mitverursacht wurden, ergaben sich beispielsweise in Großbritannien, den Niederlanden, Schweden, den USA, Finnland und sehr deutlich in Frankreich (Susin, 2002; Laferrère & Le Blanc, 2004; Kangarsharju, 2010).

In allen österreichischen Bundesländern werden Wohnbeihilfen in Ergänzung zu angebotsseitigen Maßnahmen eingesetzt. Über Objektförderungen werden Angebote bereitgestellt, die für einen Großteil der Bevölkerung leistbar sind. Nur der bedürftigste Teil der Bevölkerung erhält ergänzende einkommensabhängige Beihilfen. Dieses System der vorrangigen Objektförderungen mit subsidiär eingesetzten Subjektförderungen hat sich gut bewährt. Ein Systemumbau in Richtung vorrangiger Subjektförderungen analog zu internationalen Entwicklungen wurde in der Vergangenheit wiederholt gefordert, insbesondere von Seiten der gewerblichen Immobilienwirtschaft. Mittlerweile kommt es aber nur mehr sporadisch zu derartigen Initiativen.

Es lässt sich zusammenfassend festhalten: Subjektförderungen haben international gegenüber Objektförderungen an Bedeutung gewonnen. Dies wird mit der größeren sozialen Treffsicherheit und der Marktkompatibilität von Wohnbeihilfen begründet. Bei hoher Preiselastizität des Wohnungsangebots kann die durch die Wohnbeihilfe ausgelöste Stärkung der Kaufkraft den Neubau von Wohnungen anregen. Diese Preiselastizität ist aber in den meisten Ländern gering, so auch in Österreich. Einseitig auf Subjektförderung basierende Systeme bergen weitere Risiken und Nachteile, etwa einen hohen Verwaltungsaufwand. Sie machen große Teile der Bevölkerung zu Beihilfenempfängern und lassen „Armutsfallen“ entstehen. Viele bedürftige Haushalte bleiben zurück, weil sie die Beihilfe aufgrund fehlender Information oder Angst vor Stigma nicht in Anspruch nehmen. Subjektförderungen können preistreibend wirken, wodurch eine fatale Ausgabenspirale mit unvorhersehbarem Budgetbedarf der öffentlichen Hand entstehen kann.

## 5.7 BÜRGSCHAFT, HAFTUNG, GARANTIE

### a) Funktionsweise

Bei Bürgschaften und Garantien übernehmen staatliche oder parafiskalische Institutionen einen Teil des Ausfallrisikos, wodurch Beleihungen überhaupt erst möglich gemacht werden, bzw. sich für den Nutznießer vergünstigen. Grundsätzlich sind hier mehrere Zugangsweisen zu unterscheiden. Je nachdem, wem gegenüber die Garantie abgegeben wird, stehen einmal die *Bauträger* im Vordergrund, oder aber individuelle Haushalte, deren Hypothekarzahlungen gegenüber Kommerzbanken durch staatliche oder halbstaatliche Institutionen und Fonds abgesichert werden. Diese Institutionen übernehmen Teile des Ausfallrisikos, wodurch sich in der Regel Kreditkonditionen für die Nutznießer verbessern (Zinssätze, Beleihungsraten usw.). Zunächst wirken Garantien nur formal, nur für jene garantierten Fälle ergeben sich Kosten, bei denen die Garantie durch einen Zahlungsausfall des Begünstigten schlagend wird.

Die Vergünstigung des Zinssatzes ist nur einer der Vorteile von staatlichen Garantien. Gleich hohe Bedeutung hat auch die Tatsache, dass durch Garantien die Beleihungsraten ausgeweitet werden können. Bei staatlichen Garantien für *Haushalte*, die international die größere Rolle spielen (Elsinga u.a., 2009), steht im Vordergrund, dass manchen niedrigverdienenden Haushalte ohne den Garantien systematisch vom Kapitalmarkt ausgeschlossen wären.



In Frankreich gibt es seit 1995 einen Garantiefonds für Bezieher von niedrigen Einkommen, der die Kreditkonditionen von Kommerzbanken für den Eigentumserwerb durch förderungswürdige Haushalte verbessert. Durch den Fonds werden die Kreditkonditionen von einkommensschwachen Haushalten an jene von einkommensstarken Haushalten angeglichen. Der Fonds garantiert Teile des Ausfallsrisikos; Der Staat wiederum sichert den Fonds ab (Vorms, 2012). Die Anfangsdotierung des Fonds wurde von Kreditinstitutionen und Staat gemeinsam übernommen. Die Erfahrungen mit dem System sind positiv. Bisher wurden die dotierten Mittel des Fonds nicht in Anspruch genommen, es war sogar möglich überschüssige Rücklagen aus dem Fonds zu entnehmen.

In den USA werden staatliche Garantien und die Verbriefung von Forderungen genutzt, um den Beziehern niedriger Einkommen einen leichteren Zugang zum Eigentumserwerb zu ermöglichen. Dabei haben halbstaatliche oder staatliche Institutionen wie die Federal Housing Administration, Freddie Mac und Fannie Mae mitgeholfen, hohe Eigentumskredite auch auf Bevölkerungsgruppen auszuweiten, die sich solche Kredite unter normalen Kapitalmarktbedingungen nicht leisten könnten. Die staatlichen Institutionen werden dafür verantwortlich gemacht, eine übermäßige, risikoreiche Kreditausweitung durch Garantien ermöglicht zu haben (Schwartz & Seabrooke, 2009, S. 32; Schwartz, 2015). Auch nach der Krise hat sich an dieser Praxis nur wenig geändert (Schwartz, 2015, S. 444).

Die Erfahrungen in den USA verdeutlichen das zentrale Risiko von Garantien: In allgemeinwirtschaftlichen Krisenzeiten kumuliert das Ausfallrisiko. Dadurch waren die unter normalen Bedingungen selbsttragenden Systeme nicht in Lage, die stark wachsende Zahl an Ausfällen gänzlich abzudecken. Dies brachte Fannie Mae und Freddie Mac in Bedrängnis und erforderte staatliche Intervention. Auch die exzessive Vergabe von Garantien durch die Hypo Alpe Adria ist in diesem Kontext erklärlich. Diese Erfahrungen haben dazu geführt, dass Staaten heute restriktiver mit der Vergabe von Garantien umgehen.

Die Garantiefonds in den Niederlanden, v.a. der WSW – „Waarborgfonds Sociale Woningbouw“, wurden in den 1990er Jahren durch einen Abtausch aller aushaftenden staatlichen Darlehen gegen einen Verzicht auf zukünftige Objektförderungen aufgebaut („Brutering“, s. Amann & Mundt, 2010). Aufgrund seiner Größe und institutionellen Einbindung hat der WSW ein AAA-Rating. Er vergibt Garantien an die Woning

Tabelle 17: SWOT-Analyse Bürgschaften und Garantien

|                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>STÄRKEN:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Keine unmittelbaren Budgetauswirkungen.</li> <li>Bürgschaften gegenüber GBV praktisch ohne Ausfallrisiko.</li> <li>Einfache Abwicklung und Administration.</li> </ul>                                                     | <p>SCHWÄCHEN:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ggf. negative Anreize hinsichtlich Zahlungsmoral.</li> <li>Tatsächliche Kosten für den Staat nur bei Zahlungsausfall feststellbar.</li> <li>Förderungseffekt nur schwer darstellbar.</li> <li>Lenkungseffekte schwerer als bei anderen Modellen implementierbar.</li> </ul> |
| <p>CHANCEN:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mit Bürgschaften besicherte Teile von Ausleihungen haben Eigenkapitalcharakter und können damit auch die Restfinanzierung verbilligen.</li> <li>Gut kombinierbar mit anderen Förderungen, z.Z. AZ (Modell NÖ).</li> </ul> | <p>RISIKEN:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kumulation von Ausfällen in wirtschaftlichen Krisenzeiten.</li> <li>Staatliche Risikoübernahme kann riskantes Verhalten von Haushalten und Bürgern begünstigen (exzessive LTV Raten).</li> </ul>                                                                              |

Quelle: eigene Darstellung.

corporaties, die solcherart ihre Projektaktivitäten zu den besten Konditionen, die der Kapitalmarkt zu bieten hat, finanzieren können. Zu Zeiten eines höheren als des heutigen Kapitalmarktzinssatzes war dies dennoch nicht ausreichend, um Wohnungen zu realisieren, die auch für untere Einkommensschichten leistbar sind. Dies veranlasste die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, verstärkt in gewinnorientierte Segmente vorzustoßen, um ihre Sozialwohnungen querfinanzieren zu können. Dies wiederum war einer der Auslöser, dass die kommerziellen Mitbewerber wettbewerbsrechtlich gegen den gemeinnützigen Sektor vorgingen, was zum „Dutch Case“ führte (s. oben S. 35).

In der Wohnbauförderung der österreichischen Bundesländer werden Garantien primär an *Bauträger* vergeben. Dies erhöht, zusätzlich zum ohnehin guten Rating der GBV, die finanzielle Sicherheit von gemeinnützigen Bauvereinigungen zusätzlich (Mundt & Amann, 2010). Hervorzuheben ist das bereits weiter oben (S. 37) beschriebene seit 2014 in Niederösterreich angewandte System. Statt der davor angewandten Mischfinanzierung aus Darlehen, rückzahlbaren und nicht-rückzahlbaren Annuitätenzuschüssen, werden im großvolumigen Neubau nunmehr Haftungen, ergänzt um Zuschüsse, vergeben. Das Modell führt angesichts des bestehenden Kapitalmarktniveaus zu wesentlichen Kosteneinsparungen für das Land. 2015 wurden neue Bürgschaften für Neubau und Sanierung in der Höhe von € 433 Mio. übernommen. Die Kreditausschreibung und die Landeshaftung sind so gestaltet, dass keine Auswirkungen auf die Maastricht-Verschuldung entstehen. Bürgschaften im System der Wohnbauförderung spielen sonst nur in Oberösterreich und Wien eine Rolle. Eine Sonderform des Modells ist die Wiener Wohnbauinitiative, bei der das Land ein Darlehen zu seinen eigenen sehr guten Kapitalmarktkonditionen aufgenommen und das Geld mit einem geringen Aufschlag an die Wohnungswirtschaft weitergegeben hat (s. IIBW, 2016).

Auch die in Gründung befindliche Wohnbauinvestitionsbank (WBIB) wird mit einer staatlichen Garantie operieren. Als Kapitalausstattung ist ein Globaldarlehen der Europäischen Investitionsbank im Ausmaß von € 700 Mio. vorgesehen. Es ist seitens des Bundes mit einer (entgeltlichen) Haftung über € 500 Mio. abgesichert. Das Modell ist hinsichtlich Maastricht-Kriterien neutral und konform mit dem EU-Beihilfenrecht. Mit den Geldern soll leistbarer Wohnungsneubau, vorrangig in Miete, zusätzlich zur Wohnbauförderung der Länder realisiert werden (IIBW, 2016, S. 56).

## b) Bewertung

Mit Bürgschaften und Garantien wird die Bonität des Staates dem Fördernehmer zur Verfügung gestellt und damit dessen Kapitalmarktfinanzierung verbilligt. Sofern nachrangig besichert, erlangt das garantierte Darlehen darüber hinaus Eigenkapitalcharakter und erleichtert die Finanzierung weiter. Wenn die Rahmenbedingungen geringe Ausfallraten sicherstellen, können Garantien große Effektivität mit geringen Kosten für den Staat verbinden. Bei geeigneter Ausgestaltung hat das Instrument eine sehr geringe Verschuldungswirkung gemäß Maastricht-Kriterien. Die Erfahrungen aus der Globalen Finanzkrise zeigen aber, dass im Ernstfall schwer handhabbare kumulierende Risiken auftreten können. Aus diesem Grund und wegen möglicher negativer Anreize auf die Zahlungsmoral wird dieses Instrument in Österreich heute kaum gegenüber Konsumenten angewandt (z.B. Eigenheime), sondern fast ausschließlich gegenüber GBV mit ihren historisch niedrigen Kreditausfallraten. In diesem Bereich zeigen erfolgreiche Modelle wie das Niederösterreichische große Potenziale.

## 6 SIMULATIONSRECHNUNG VON FÖRDERUNGSMODELLEN

Zur Beurteilung der alten und neuen Modelle der Salzburger Wohnbauförderung wurden mehrere Förderungsregime unter vergleichbaren Rahmenbedingungen durchgerechnet:

- a) Das Modell „Salzburger Wohnbaufonds 2014“: Darlehen“;
- b) Das Modell „Salzburger Wohnbauförderung 2015“: Verlorene Zuschüsse“;
- c) Das Modell „Salzburger Wohnbauförderung 2017“: Darlehen und Zuschüsse“;
- c) Das Niederösterreichische „Förderungsmodell mit Haftung und Zuschuss“.

Mit der Auswahl der berücksichtigten Modelle wird die Genese der Salzburger Wohnbauförderung abgebildet. Das Vergleichsbeispiel aus Niederösterreich gilt als eines der heute innovativsten Förderungsmodelle und wird als Benchmark herangezogen.

### 6.1 METHODE

Eine große Herausforderung bei der Gegenüberstellung unterschiedlicher Förderungsmodelle ist die Bewertung von Zahlungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten und die Bewertung von Darlehen unter Marktniveau. Bei den vorliegenden Simulationsrechnungen wurde folgendermaßen vorgegangen:

- a) Verlorene Zuschüsse werden 1:1 in ihrem heutigen Geldwert berücksichtigt.
- b) Bei Darlehen wird der Unterschied zwischen dem Zinssatz des Förderdarlehens und jenem einer Refinanzierung der öffentlichen Hand zum gegebenen Zeitpunkt als Förderungsaufwand aufgefasst. Wenn sich angenommener Weise die öffentliche Hand heute mit einem Zinssatz von 1% refinanziert und Förderdarlehen mit 0,5% vergibt, resultieren jährliche Kosten von 0,5% des ausstehenden Darlehens. Die jährlichen Kosten werden in der Folge mit der Inflationsrate von angenommenen 2% auf ihren heutigen Geldwert zurückgerechnet.
- c) Zins- und Annuitätenzuschüsse werden im Jahr ihrer Auszahlung berücksichtigt und dann auf ihren heutigen Geldwert zurückgerechnet.
- d) Die Kosten von Haftungen bleiben angesichts des extrem niedrigen Ausfallrisikos bei Gemeinnützigen Bauvereinigungen unberücksichtigt. Zur möglichen Kumulation von Risiken s. Kap. 5.7, S. 42.

Die in den nachfolgenden Grafiken dargestellte Gesamtbelastung für die Haushalte versteht sich brutto kalt, d.h. inkl. Betriebskosten (1,80 €/m<sup>2</sup> valorisiert), Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag (EVB, 0,50-2,00 €/m<sup>2</sup> valorisiert) und Umsatzsteuer, aber ohne Energie (Heizung, Warmwasser).

Die schlussendlich ausgewiesenen Gesamtkosten für den Haushalt beinhalten alle im Zeitraum von 50 Jahren geleisteten Annuitäten und die WGG-Grundmiete, jeweils auf heutigen Geldwert zurückgerechnet, sowie den vom Haushalt zu leistenden Finanzierungsbeitrag bei Mietantritt.

Die ausgewiesenen Gesamtkosten für das Land beinhalten alle Förderungen gemäß der oben dargestellten Berechnungsmethode zum heutigen Geldwert.

Für alle Modelle wird ein Alternativszenario mit höherem Kapitalmarktzinssatz (konstant 4%) und Refinanzierungszinssatz der öffentlichen Hand (3%) durchgerechnet. Dieses dient dem Zweck, die Reaktion der Modelle auf zukünftig zweifellos steigende Zinsen zu testen.

## 6.2 ANNAHMEN

Zur Vergleichbarkeit der Modelle wurden folgende Annahmen in gleicher Weise angewandt:

- Alle Förderungsmodelle werden zum heutigen Stichtag durchgerechnet;
- Die berechnete Wohnung hat eine Nutzfläche von 80m<sup>2</sup>;
- Den Barwertberechnungen ist eine zukünftige Inflationsrate von 2% zugrunde gelegt;
- Es werden einheitlich Baukosten inkl. Nebenkosten von 2.200 €/m<sup>2</sup> und Grund-/Aufschließungskosten von 600 €/m<sup>2</sup> angenommen; Daraus resultieren Errichtungskosten von € 176.000 pro Wohnung und Grundkosten von € 48.000, zusammen € 224.000;
- Die Simulation beschränkt sich auf Miete mit Kaufoption, d.h. die vollständige Überwälzung der Grund- und Aufschließungskosten in Form eines Finanzierungsbeitrags auf den Mieter;
- Für das Bankdarlehen wird ein Zinssatz von 2% p.a. zugrunde gelegt, der sich alle 10 Jahre um 0,5 Prozentpunkte erhöht; Damit ist gleichermaßen das derzeit historisch niedrige Zinsniveau und das langfristige Zinsrisiko abgebildet;
- Für die Refinanzierung der öffentlichen Hand wird ein Zinssatz von 1% p.a. zugrunde gelegt, der sich alle 10 Jahre um 0,5 Prozentpunkte erhöht;
- Keine Garagenkosten;
- Einhebung durchgängig des maximal möglichen EVB;
- Das Vergleichsmodell aus Niederösterreich macht nur Sinn unter Anwendung der in NÖ gegebenen abweichenden Rahmenbedingungen mit niedrigeren Grund- (200 €/m<sup>2</sup>) und Baukosten (2.000 €/m<sup>2</sup>).

## 6.3 „SBG. WOHNBAUFÖRDERUNG 2017“ – DARLEHEN & EINMALZUSCHUSS

### 6.3.1 MODELLSPEZIFIKA

- Rechtsquellen: Sbg. WFG 2015, 4. Unterabschnitt, §§ 26-29; WFV 2015, 4. Unterabschnitt, §§14-19 und Anlage B;
- Darlehen plus nichtrückzahlbare Zuschläge;
- Grund- und Aufschließungskosten maximal 700 €/m<sup>2</sup>; Entgelt zu dessen Finanzierung (Baurechtszins) maximal 2 €/m<sup>2</sup>; Grundkosten sind grundsätzlich nicht förderbar (auch Baurechts-Zinse); der Finanzierungsbeitrag ist mit der Höhe der Grund- und Aufschließungskosten gedeckelt;
- Entgelt zur Finanzierung der Baukosten maximal 4,00 €/m<sup>2</sup>; max. 2% p.a. Steigerung;
- Grundbetrag der Förderung als Landesdarlehen im Ausmaß von 600 €/m<sup>2</sup>; 0,5% p.a. Verzinsung ab Bezug; Rückzahlung nach Tilgung der Eigen- und Fremdmittel;
- Nicht rückzahlbare Zuschläge: 5 €/m<sup>2</sup> je Zuschlagspunkt; Deckelung mit dem 1,5-fachen Grundbetrag; für eine durchschnittlich anspruchsvolle Wohnung werden 50 Zuschlagspunkte angesetzt (250 €/m<sup>2</sup>).

### 6.3.2 ERGEBNISSE

- Die Nettomieten sind von Beginn an sehr niedrig und steigen nur im Bereich der Inflation. Real leicht über der Inflation steigende Kosten entstehen durch den steigenden EVB.
- Unter den getroffenen Annahmen verursacht das Modell im Laufe von 50 Jahren Kosten für die Bewohner der Musterwohnung von ca. € 205.000. Das ist knapp unter dem Durchschnitt aller untersuchten Modelle.
- Auf den Förderungsgeber entfallen Kosten von ca. € 34.000, was etwa ein Drittel über dem Durchschnitt der Vergleichsmodelle liegt (s. Grafik 23, S. 52).
- Das Modell reagiert sehr stark auf ein höheres Kapitalmarktzinsumfeld. Unter der Annahme einer Kapitalmarktfinanzierung von 4% verlängert sich die Finanzierungsdauer auf annähernd 50 Jahre. Die

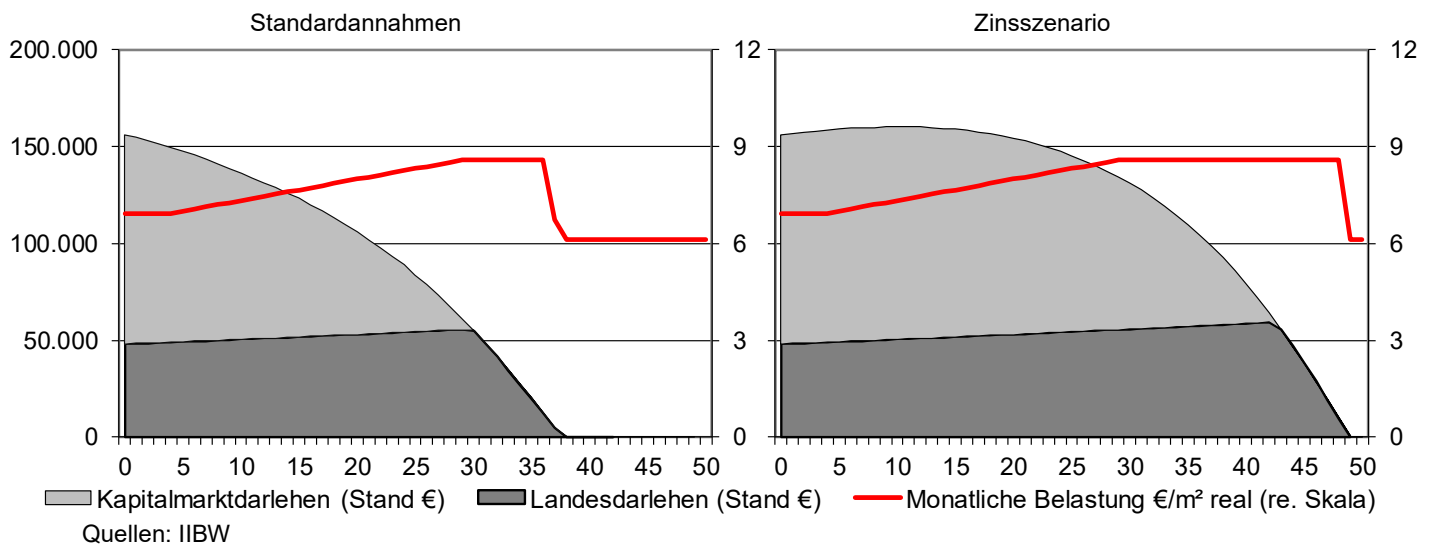
Kosten für den Bewohner steigen auf € 240.000, die des Förderungsgebers auf € 61.000. Unter solchen Bedingungen gerät das Modell schnell an seine Grenzen.

### 6.3.3 BEWERTUNG

Das Modell verbindet eine Reihe von Vorteilen, insbesondere niedrige und nur moderat steigende Nutzerkosten, geringe langfristige Kosten für den Bewohner, ein einfaches und transparentes System von Anreizen für besondere Performance-Aspekte und ein insgesamt einfach verständliches Strickmuster. Die Kosten für den Förderungsgeber sind unter den heutigen Kapitalmarktbedingungen moderat.

Allerdings zeigt das Modell eine übermäßige Reaktion gegenüber steigenden Kapitalmarktzinsen. Es ist schon unter den heute gegebenen Rahmenbedingungen eine Herausforderung, den Banken Fixzinsvereinbarungen von über 30 Jahren abzuverlangen. Bei einem nur geringfügig höheren Kapitalmarktniveau steigen angesichts fixer Annuitäten die Laufzeiten sehr rasch in einen nicht mehr bewältigbaren Bereich. Festzuhalten ist allerdings, dass nach Kenntnis der Autoren alle im Rahmen dieses Modells bisher aufgenommenen Finanzierungen mit Fixverzinsung abgeschlossen wurden und somit für den ausstehenden Darlehensstock kein Risiko hinsichtlich eines geänderten Zinsumfelds besteht. Steigende Zinsen würden allerdings für neue Projekte unmittelbaren Handlungsbedarf hinsichtlich höherer Nutzerkosten oder höherer Förderungen auslösen – mit unmittelbaren Folgen auf die Performance des Modells.

Grafik 18: Modell „Sbg. Wohnbauförderung 2017“ – Darlehensverlauf und Wohnkostenbelastung



## 6.4 „SBG. WOHNBAUFÖRDERUNG 2015“ – ALLEINIGE ZUSCHÜSSE

### 6.4.1 MODELLSPEZIFIKA

- Das Modell entspricht weitgehend dem heute in Salzburg praktizierten Förderungsmodell, mit dem hauptsächlich Unterschied, dass der Grundbetrag nicht als Darlehen, sondern ähnlich den Zuschlägen als verlorene Zuschüsse ausbezahlt wurden.

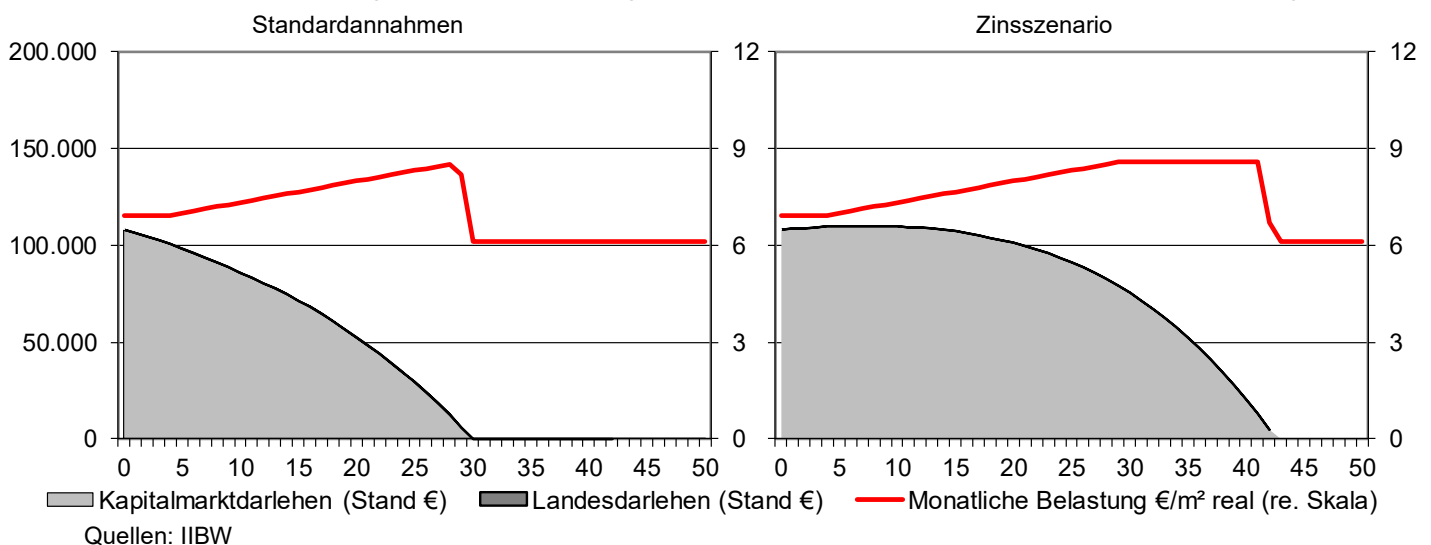
### 6.4.2 ERGEBNISSE

- Die Nettomieten sind von Beginn an sehr niedrig und steigen nur im Bereich der Inflation. Real leicht über der Inflation steigende Kosten entstehen durch den steigenden EVB. Die Laufzeit ist kürzer als mit dem heute angewandten Mischmodell, die Mieten sinken dadurch bereits nach 30 Jahren auf die WGG-Grundmiete ab
- Unter den getroffenen Annahmen verursacht das Modell im Laufe von 50 Jahren Kosten für die Bewohner der Musterwohnung von nur ca. € 197.000. Das ist der geringste Wert unter den untersuchten Modellen und liegt deutlich unter den Gestehungskosten.
- Auf den Förderungsgeber entfallen demgegenüber Kosten von ca. € 68.000, was beim Zweieinhalbfachen des Durchschnitts der Vergleichsmodelle liegt (s. Grafik 23, S. 52).
- Das Modell reagiert stark auf ein höheres Kapitalmarktzinsniveau. Unter der Annahme einer Kapitalmarktfinanzierung von 4% verlängert sich die Finanzierungsdauer auf weit über 40 Jahre. Die Kosten für den Bewohner steigen auf € 225.000.

### 6.4.3 BEWERTUNG

Ungeachtet der Vorteile von Förderungen mittels verlorener Zuschüsse (s. Kap. 5.5, S. 38) war ein Niveau von 850 €/m<sup>2</sup> (unter den getroffenen Annahmen) nach übereinstimmender Ansicht überschießend. Die ambitionierte Begrenzung der Nettoannuitäten verlangte den Banken dennoch sehr langfristige Fixzinsvereinbarungen ab. Das Modell wäre bei nur geringfügig steigenden Kapitalmarktzinsen nicht mehr funktionsfähig gewesen.

Grafik 19: Modell „Sbg. Wohnbauförderung 2015“ – Darlehensverlauf und Wohnkostenbelastung



## 6.5 „SBG. WOHNBAUFONDS 2014“ – ALLEINIGE DARLEHEN

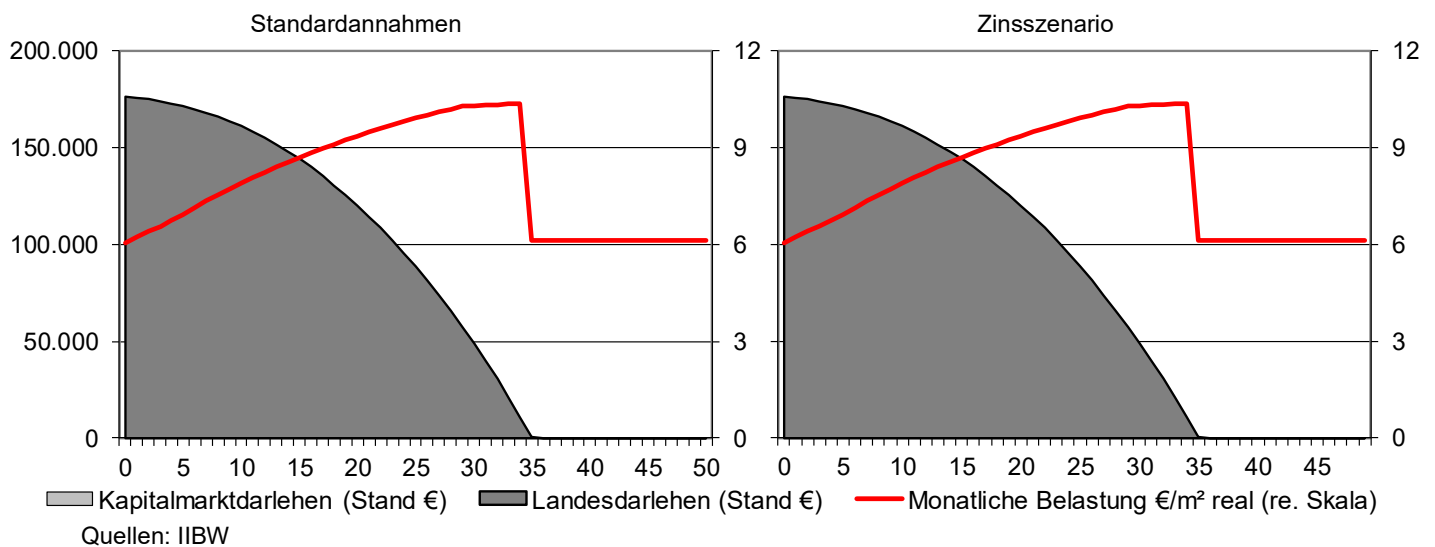
### 6.5.1 MODELLSPEZIFIKA

- Rechtsquellen: S.WFG 1990 in der Fassung vom 24.3.2014, 8.Abschnitt, §§ 31-38; WFG 1993, 8. Abschnitt, §§18-23 und Anlage B;
- Grundkosten sind nicht förderbar (=Finanzierungsbeitrag der Mieter); Deckelung regional differenziert mit 30-50% der Baukosten;
- Förderbare Baukosten abhängig von der Wohnnutzfläche zwischen 1.180 und 1.400 €/m<sup>2</sup>; Zuschläge pro Punkt 15 €/m<sup>2</sup>; aufgrund der Zuschläge wurden üblicher Weise die gesamten Baukosten durch den Fonds finanziert;
- Verzinsung: 1,5% p.a.;
- Annuität: im ersten Jahr 1,75% der Darlehensnominale, jeweils nach Ablauf eines Jahres erhöht sich dieser Prozentsatz um 0,125%; Daraus ergibt sich eine Tilgung innerhalb von 35 Jahren.

### 6.5.2 ERGEBNISSE

- Die Nettomieten sind von Beginn an sehr niedrig, steigen aber – verstärkt durch den gleichfalls über der Inflationsrate steigenden EVB – relativ stark an: Anfangs 4-5% p.a. (nominell), später mit sinkender Dynamik. Die Laufzeit ist ähnlich dem heute angewandten Mischmodell. Die Mieten sinken dadurch nach 35 Jahren auf die WGG-Grundmiete ab.
- Unter den getroffenen Annahmen verursacht das Modell im Laufe von 50 Jahren Kosten für die Bewohner der Musterwohnung von ca. € 236.000, das sind 11% mehr als der Durchschnitt der Vergleichsmodelle.
- Für den Förderungsgeber ist das Modell unter den heute gegebenen Kapitalmarktbedingungen kostenneutral (s. Grafik 23, S. 52).
- Das Modell reagiert differenziert auf ein höheres Kapitalmarktzinsniveau, nachdem die vollen Errichtungskosten durch das Förderdarlehen abgedeckt werden. Der Fördernehmer spürt von steigenden Zinsen gar nichts, beim Fördergeber steigen demgegenüber die effektiven Kosten stark.

Grafik 20: Modell „Sbg. Wohnbaufonds 2014“ – Darlehensverlauf und Wohnkostenbelastung



### 6.5.3 BEWERTUNG

Das Förderungsmodell zeigt eine insgesamt positive Performance (s. auch Kap. 5.3, S. 34), insbesondere bei den heute gegebenen günstigen Kapitalmarktbedingungen. Das Zinsschwankungsrisiko liegt allein beim Land, was gut für die Fördernehmer, aber weniger gut für das Land ist. Steigende Kapitalmarktzinsen haben allerdings keinerlei Auswirkungen auf die Finanzierungsdauer. Nachteile des Modells sind in Kap. 3 (S. 12) dargestellt. Die insgesamt gute Performance des Förderungsmodells rechtfertigt jedenfalls die Auflösung des Wohnbaufonds nicht.

## 6.6 NIEDERÖSTERREICH: HAFTUNG & ZUSCHUSS MIETE

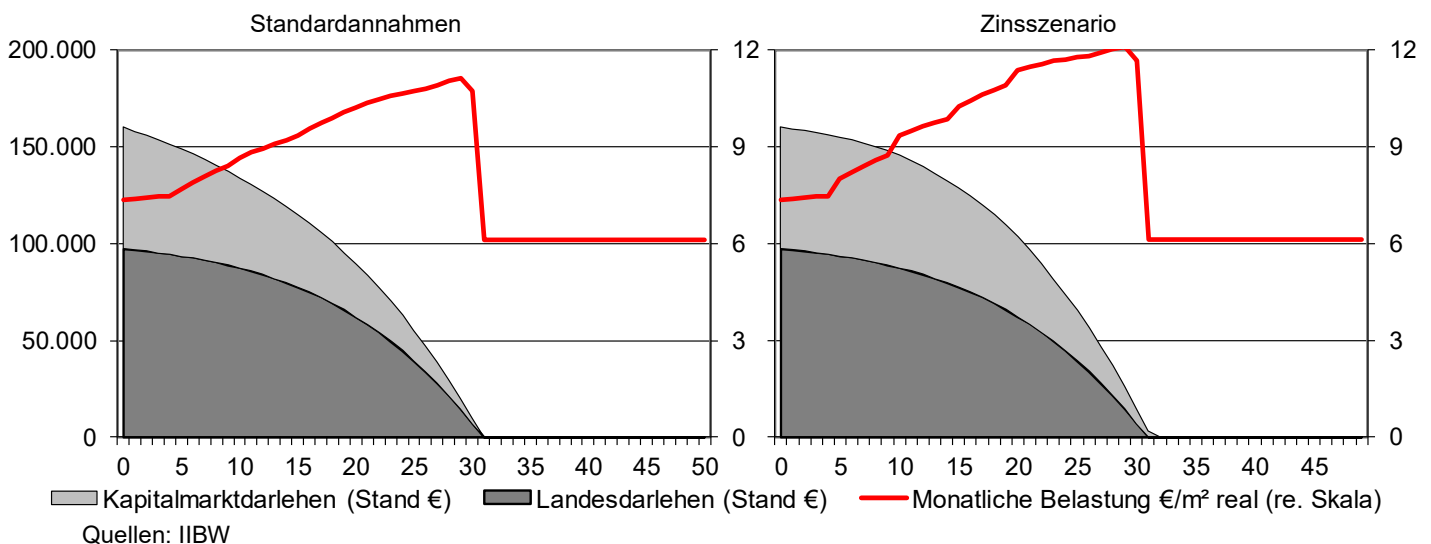
### 6.6.1 MODELLSPEZIFIKA

- Die Grundkonzeption des Modells ist einfach verständlich. Die Detailausführung weist allerdings doch eine erhebliche Komplexität auf. Das Land schreibt mit Landeshaftung besicherte Darlehen aus und „verleiht“ die eigene Bonität an die GBV. Darüber hinaus stützt das Land die Zinslast für diese Darlehen auf ein Niveau, das bisherigen Förderungsdarlehen ähnlich ist (anfangs 1%). Um den öffentlichen Aufwand auch bei einem allfällig zukünftig steigenden Zinsniveau in Grenzen zu halten, steigt der resultierende Zinssatz nach Bezuschussung sukzessive an (alle 5 Jahre um 0,5 Prozentpunkte bis max. 3%).
- Die Höhe des bezuschussten Darlehens wird mittels eines Punktesystems ermittelt, das eine Vielzahl von Performance-Indikatoren berücksichtigt. Gemäß den Annahmen umfasst das bezuschusste Darlehen ca. 60% der Errichtungskosten.
- Die Annuitäten sind anfangs niedrig, steigen aber gemäß einem gesetzlich vorgegebenen Verlauf über der zu erwartenden Inflationsrate an. Gemeinsam mit dem gleichfalls steigenden EVB erreichen die jährlichen Steigerungen nominell 2 bis über 4%.

### 6.6.2 ERGEBNISSE

- Das Modell kann nur sinnvoll unter den spezifischen Bedingungen Niederösterreichs mit deutlich unter Salzburg liegenden Grund- und Baukosten simuliert werden.

Grafik 21: Modell „NÖ Haftung + Zuschuss“ – Darlehensverlauf und Wohnkostenbelastung





- Die Nettomieten sind von Beginn an moderat, steigen aber – verstärkt durch den gleichfalls über der Inflationsrate steigenden EVB – sehr stark an: Anfangs 4-5% p.a. (nominell), später mit sinkender Dynamik. Die Laufzeit ist mit 31 Jahren vergleichsweise sehr gering. Die Mieten sinken dadurch bereits nach 31 Jahren auf die WGG-Grundmiete ab.
- Unter den getroffenen Annahmen verursacht das Modell im Laufe von 50 Jahren Kosten für die Bewohner der Musterwohnung von ca. € 210.000, was etwa dem Durchschnitt der Vergleichsmodelle entspricht.
- Für den Förderungsgeber ist das Modell unter den heute gegebenen Kapitalmarktbedingungen kostenneutral (s. Grafik 23, S. 52).
- Das Modell reagiert im Vergleich zum Standardszenario schwach auf ein höheres Kapitalmarktzinsniveau. Summiert über 50 Jahre steigen die Nutzungskosten nur moderat an, allerdings zeigen sie einen sehr steilen Verlauf und erreichen im 29. Jahr knapp über 12 €/m<sup>2</sup>, bevor sie dann massiv auf das Niveau der Grundmiete absinken. Die Anpassung erfolgt daher über die stärker steigenden Nutzungskosten und nicht über die Streckung der Laufzeit wie in den aktuellen Salzburger Modellen (s. oben). Der Aufwand für das Land durch Zinszuschüsse bleibt allerdings auch unter solchen Bedingungen moderat und deutlich unter den Werten der Vergleichsmodelle.

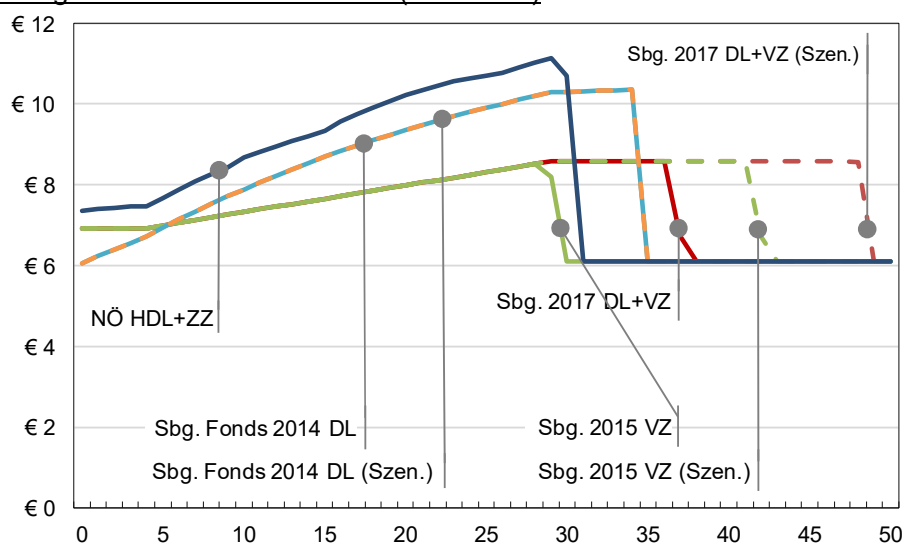
### 6.6.3 BEWERTUNG

Das Niederösterreichische Förderungsmodell mit Haftungsdarlehen und Zuschüssen wird als eines der heute besten im Bundesländervergleich aufgefasst. Es verbindet moderate Nutzerkosten mit sehr geringen Aufwendungen für das Land. Günstig ist weiters die kurze Finanzierungsdauer und die geringe Sensitivität auf Kapitalmarktschwankungen. Das Land bedeckt die Kapitalmarktrisiken in erheblichem Ausmaß. Beeinträchtigt wird die gute Performance durch die doch deutlich über der Inflationsrate steigenden Nutzerkosten. Solche Annuitätenverläufe bewirken, dass nach einiger Zeit neu errichtete Wohnungen deutlich günstiger sind als gebrauchte. Dies kann Umzugsketten auslösen und die Verwertung negativ beeinflussen.

## 6.7 VERGLEICH DER BEWOHNERKOSTEN

In der nachfolgenden Grafik 22 sind für alle dargestellten Modelle alle Wohnkosten für die Bewohner (Annuität, EVB, Betriebskosten, Ust., aber keine Energiekosten) berücksichtigt und auf heutigen Geldwert

Grafik 22: Vergleich der Bewohnerkosten (brutto kalt)



Anm.: „Szen.“ = Zinsszenario mit 4% Kapitalmarktzinssatz.

Quellen: IIBW

rückgerechnet. Hinsichtlich der Entwicklung der Wohnkosten zeigen alle untersuchten Modelle günstige Verläufe mit geringen Anfangsmieten und Steigerungen moderat über der Inflationsrate. Bei der Definition der Annuitätenverläufe scheint allerdings vielfach unberücksichtigt zu bleiben, dass parallel dazu die gesetzlich normierten EVBs stark über der Inflationsrate ansteigen. Verfolgt also ein Förderungsgesetzgeber die Intention, die Wohnkostenbelastung im Bereich der Inflation ansteigen zu lassen, erzwingt dies Steigerungen der Nettoannuitäten nahe Null. Dies ist möglich, wenn die Anfangsannuitäten angehoben oder die Laufzeit weiter verlängert wird.

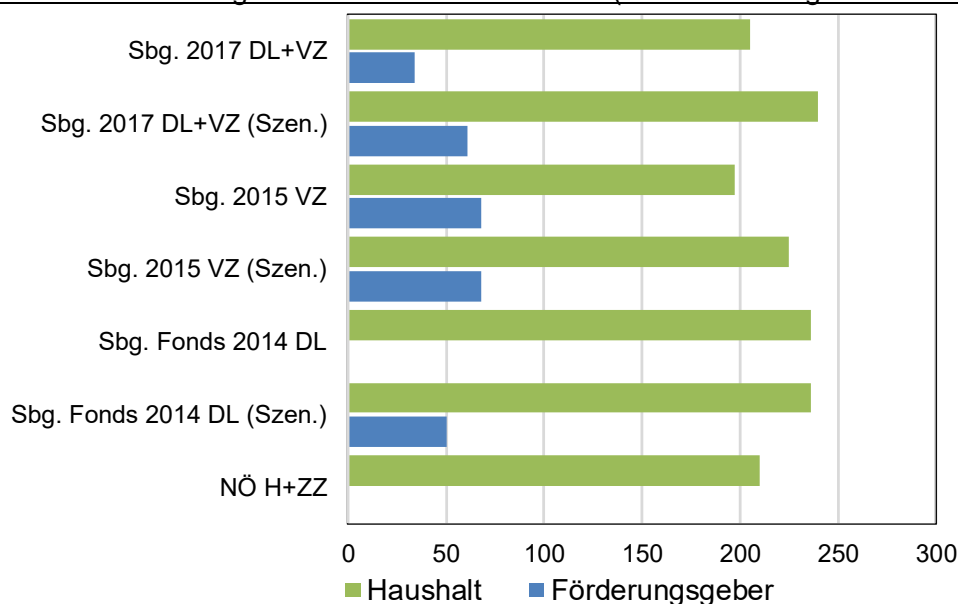
Die Mieten fallen nach je nach Modell unterschiedlicher Dauer auf die WGG-Grundmiete herab, was sich nach heutigem Geldwert inkl. EVB und Betriebskosten auf ca. 6 €/m<sup>2</sup> beläuft. Es ist nur schwer nachvollziehbar, dass Mieter für die jahrzehntelange niedrige Miete in dieser Phase noch dadurch begünstigt werden, dass die Miete weiter fällt. Zweckmäßig erschienen vielmehr höhere Auslaufannuitäten, mittels derer neue Mietwohnungen vergünstigt werden könnten.

## 6.8 KOSTENVERGLEICH FÜR BEWOHNER UND LAND

Die bisherigen Darstellungen und auch die untenstehende Grafik 23 zeigen eine vorteilhafte Performance der untersuchten Modelle v.a. aus Sicht der Bewohner. Alle Modelle – auch unter den Bedingungen erhöhter Kapitalmarktzinsen - ergeben Nutzerkosten über 50 Jahre von € 200.000 bis 240.000. Das liegt deutlich unter den Gestehungskosten. Besonders günstig aus Bewohnersicht waren die verlorenen Zuschüsse des Salzburger Förderungsmodells 2015, aber auch das aktuell in Niederösterreich praktizierte Förderungsmodell mit Haftungsdarlehen und Zuschüssen.

Deutlich stärker schwanken die finanziellen Belastungen der Länder. Beim heute in Salzburg geltenden Förderungsmodell unter den derzeit gegebenen Kapitalmarktbedingungen ist der öffentliche Aufwand moderat. Er stiege jedoch bei steigenden Zinsen rasch an. In jedem Fall sehr hoch ist der öffentliche Mitteleinsatz beim zuvor in Salzburg geltenden Förderungsmodellen mit ausschließlich verlorenen Zuschüssen. In

Grafik 23: Kostenvergleich für Bewohner und Land (real nach heutigem Geldwert, 1.000 €)



Anm.: „Szen.“ = Zinsszenario mit 4% Kapitalmarktzinssatz.

Quellen: IIBW

dieser Hinsicht ist das Modell des Wohnbaufonds eindeutig überlegen, da es bei heutigen Kapitalmarktbedingungen gänzlich kostenneutral geführt werden könnte und selbst bei steigenden Zinsen vergleichsweise günstig betrieben werden könnte. Sehr positiv schneidet auch hinsichtlich dieser Kennzahl das Niederösterreichische Vergleichsbeispiel ab. Allerdings sind in diesem Vergleich weder bei den Darlehensmodellen noch beim Haftungsmodell Liquiditäts- und Ausfallrisiken der öffentlichen Hand eingepreist.

## 7 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Wechsel der Förderungsmodelle in Salzburg war turbulent. Die intensive Auseinandersetzung mit Wirkungsweisen unterschiedlicher Modelle generierte aber auch Vorteile für das Land.

In der Zusammenschau kann festgehalten werden, dass der Salzburger Wohnbaufonds eine gute Performance v.a. bei der Mietwohnungsförderung gezeigt hat. Die Eigentumsförderung wurde stark vernachlässigt, was aber nur zweitrangig mit dem Instrument des Fonds zusammenhängt.

Insgesamt kann konstatiert werden, dass aus Sicht der Performance der Förderungsmodelle kein Bedarf nach einer Auflösung des Salzburger Wohnbaufonds bestanden hat. Es bleibt der Eindruck zurück, dass „das Kind mit dem Bade“ ausgeschüttet wurde.

Mit der Neuaufstellung der Wohnbauförderung ab 2015 wurden etliche Innovationen eingeführt. Die Modelle v.a. seit 2016 zeigen eine insgesamt zufriedenstellende Performance. Es konnten allerdings in der vorliegenden Expertise wesentliche Schwachstellen nachgewiesen werden.

Bei der Eigentumswohnungsförderung sind dringend Maßnahmen zur Reduktion von Mitnahmeeffekten einzufordern.

Bei der Mietwohnungsförderung mit Darlehen und Zuschüssen sind dringend Maßnahmen zu treffen, die Anfälligkeit gegenüber Kapitalmarktschwankungen zu reduzieren.

## 8 ANHANG

### 8.1 TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS

|             |                                                                                 |    |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| Grafik 1:   | Förderungszusicherungen Salzburg                                                | 9  |
| Grafik 2:   | Einnahmen der Wohnbauförderung Salzburgs                                        | 10 |
| Grafik 3:   | Ausgaben der Wohnbauförderung Salzburgs                                         | 10 |
| Tabelle 4:  | Synopse Eigenheimförderung                                                      | 17 |
| Tabelle 5:  | Grundbeträge, Zuschläge und Zuschüsse Eigenheimförderung                        | 18 |
| Tabelle 6:  | Synopse Mietwohnungsförderung, Kaufoptionswohnungsförderung                     | 19 |
| Tabelle 7:  | Förderungen (Sofort-)Eigentumswohnung und Ankaufsförderungen                    | 20 |
| Tabelle 8:  | Einkommensgrenzen Eigenheime und Eigentumswohnungen, pro Haushalt netto im Jahr | 22 |
| Tabelle 9:  | Einkommensgrenzen Miet- bzw. Kaufoptionswohnungen, pro Haushalt netto im Jahr   | 22 |
| Tabelle 10: | Vergleich einiger VZ Förderungen in den Bundesländern                           | 25 |
| Tabelle 11: | Schematische Darstellung der Vor- und Nachteile von Förderungsmethoden          | 31 |
| Tabelle 12: | SWOT-Analyse Darlehensförderung                                                 | 33 |
| Tabelle 13: | SWOT-Analyse Wohnbaufonds                                                       | 34 |
| Tabelle 14: | SWOT-Analyse Annuitätenzuschüsse                                                | 36 |
| Tabelle 15: | SWOT-Analyse Einmalzuschüsse                                                    | 39 |
| Tabelle 16: | SWOT-Analyse Subjektförderung                                                   | 41 |
| Tabelle 17: | SWOT-Analyse Bürgschaften und Garantien                                         | 43 |
| Grafik 18:  | Modell „Sbg. Wohnbauförderung 2017“ – Darlehensverlauf und Wohnkostenbelastung  | 47 |
| Grafik 19:  | Modell „Sbg. Wohnbauförderung 2015“ – Darlehensverlauf und Wohnkostenbelastung  | 48 |
| Grafik 20:  | Modell „Sbg. Wohnbaufonds 2014“ – Darlehensverlauf und Wohnkostenbelastung      | 49 |
| Grafik 21:  | Modell „NÖ Haftung + Zuschuss“ – Darlehensverlauf und Wohnkostenbelastung       | 50 |
| Grafik 22:  | Vergleich der Bewohnerkosten (brutto kalt)                                      | 51 |
| Grafik 23:  | Kostenvergleich für Bewohner und Land (real nach heutigem Geldwert, 1.000 €)    | 52 |

## 8.2 LITERATUR

- Amann, W. (1997): Eigentumswohnungsförderung in den Bundesländern: 1 Land – 9 Systeme (Wien: FGW Schriftenreihe 125).
- Amann, W. (2000): Schwerpunkt Subjektförderung. Auswirkungen einer substanziellen Mittelverlagerung (Wien: FGW-Schriftenreihe 136).
- Amann, W. (2006): Gewerbliche Bauträger im geförderten Mietwohnbau in Wien. Expertise im Auftrag der Fachgruppe der Immobilien- und Vermögenstreuhänder, WKO Wien (Wien: IIBW).
- Amann, W.; Bauernfeind, S.; Gutknecht, B.; Griller, S.; Dutzler, B. & Donner, C. (2002): Maastricht-konforme Neugestaltung der Niederösterreichischen Wohnbaufinanzierung (Wien: FGW, im Auftrag der NÖ Landesregierung).
- Amann, W. & Bauernfeind, S. (2003): Zukunft der Finanzierung des mehrgeschoßigen Wohnbaus in Niederösterreich (Wien: FGW-Schriftenreihe 151, im Auftrag des Landes Niederösterreich).
- Amann, W.; Oberhuber, A.; Komendantova, N.; Deutsch, E. & Cervený, M. (2005): Benchmarking Nachhaltigkeit in der Wohnbauförderung (Wien: BMVIT, Programmlinie "Haus der Zukunft").
- Amann, W. & Mundt, A. (2010): Der niederländische Fall - Auswirkungen auf Österreich. In: Publikation zur Fachtagung „Europäisches Sozialmodell – der österreichische Wohnbau als Best Practice?“ am 5. November 2010 in Wien, bbk 12/2010.
- Amann, W. & Lugger, K. (2016): Österreichisches Wohnhandbuch 2016 (Innsbruck, Wien, Bozen: Studienverlag).
- Andrade, C. (2002): The Economics of Welfare Participation and Welfare Stigma: A review. In: Public Finance and Management Vol. 2 (2), 294-333.
- Carasso, A.; Steuerle, C. & Bell, E. (2005): Making Tax Incentives for Homeownership More Equitable and Efficient. Urban-Brookings Tax Policy Center Discussion Paper No. 21, [http://webarchive.urban.org/Upload-edPDF/411180\\_TPC\\_DiscussionPaper\\_21.pdf](http://webarchive.urban.org/Upload-edPDF/411180_TPC_DiscussionPaper_21.pdf)
- Czasny, K. & Moser, P. (2000): Einsatz und Gesamtwirkung der Wohnbauförderungsmittel (Frankfurt/Main: Böhlau).
- Donner, C. (2000): Housing Policies in the European Union (Wien: Donner Eigenverlag).
- Donner, C. (2000): Wohnungspolitik in der Europäischen Union (Wien: Donner Eigenverlag).
- Donner, C. (2006): Wohnungspolitik in Mitteleuropa (Wien: Donner Eigenverlag).
- Donner, C. (2011): Mietwohnungspolitik in Europa (Wien: Donner Eigenverlag).
- Elsinga, M.; Priemus, H. & Cao, L. (2009): The Government Mortgage Guarantee as an Instrument in Housing Policy: Self-supporting Instrument or Subsidy? In: Housing Studies, Vol. 24 (1), 67-80.
- Figari, F.; Holla, K.; Matsaganis, M. & Zolyomi, E. (2017): Recent changes in housing policies and their distributional impact across Europe. Research note 10/2016, Study commissioned by the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, EU: Brüssel.
- Griggs, J. & Kemp, P. (2012): Housing Allowances as Income Support: Comparing European Welfare Regimes. In: International Journal of Housing Policy, Vol. 12(4), 391-412.
- Grigsby, W. & Bourassa, S. (2003): Trying to Understand Low-Income Housing Subsidies: Lessons from the United States. In: Urban Studies, Vol. 40, 973-1009.
- Haffner, M. & Boelhouwer, P. (2006): Housing allowances and economic efficiency. In: International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 30(4), 944-59.
- Haffner, M. & Oxley, M. (1999): Housing Subsidies: Definitions and Comparisons. In: Housing Studies, Vol. 14 (2), 145-62.
- Helms, M. & Nixon, J. (2010): Exploring SWOT analysis – where are we now? A review of academic research from the last decade. In: Journal of Strategy and Management, Vol. 3 (3), 215-51.
- IIBW (2007): Evaluierung der neuen Salzburger Wohnbauförderung und Optimierungsvorschläge. Expertise, im Auftrag der Salzburger Landes-Hypothekenbank, des Raiffeisenverband Salzburg und der Salzburger Sparkasse (unveröffentlicht).
- IIBW (2010-2016, fortlaufend): Berichtstandard Wohnbauförderung 2010-2016 (Wien: Land Wien, Geschäftsgruppe Wohnen, Wohnbau & Stadterneuerung).
- IIBW (=Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen) (2017): Wohnbauförderung in Österreich 2016. Im Auftrag des Fachverbands Stein und Keramische Industrie der WKO. Mit finanzieller Unterstützung der GBV Landesgruppe Tirol (Wien: IIBW).
- Jenkins, H. (2000): Objekt- oder Subjektförderung? In: R. Lüdeke; W. Scherf & W. Steden (Hg.) Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilungs-, Geld- und Finanzpolitik, Dunker und Humboldt, Berlin, 311-49.

- Kangasharju, A. (2010): Housing Allowance and the Rent of Low-income Households. In: *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. (3), 595-617.
- Kemp, P. (2007): *Housing Allowance in a Comparative Perspective* (Bristol: The Policy Press).
- Knittler, K. (2009): Wohnbauförderung. In: Guger, A. (Hg.): *Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen* (Wien: WIFO), 276-305.
- Kunnert, A. & Baumgartner, J. (2012): *Instrumente und Wirkungen der österreichischen Wohnungspolitik. Wissenschaftliche Assistenz: Ursula Glauning, Michael Weingärtler. Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien* (Wien: WIFO).
- Laferrère, A. & Le Blanc, D. (2004): How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case. In: *Journal of Housing Economics*, Vol. 13, 36-67.
- Land Salzburg (2017): *Wohnbauförderung Jahresbericht 2016*. Herausgegeben von der Landesamtsdirektion, Referat Landesstatistik und Abteilung 10 Wohnen und Raumplanung (Salzburg: Hausdruckerei Land Salzburg).
- Lawson, J. & Milligan, V. (2007): *International Trends in Housing and Policy Responses*. Australian Housing and Urban Research Institute Final Report No. 110, Sydney: AHURI.
- Lunde, J. & Whitehead, C. (2016) (Hg.): *Milestones in European Housing Finance* (Oxford: Wiley-Blackwell).
- Lux, M. (2003): Efficiency and effectiveness of housing policies in the Central and Eastern Europe countries. In: *European Journal of Housing Policy*, Vol. 3 (3), 243-65.
- Mundt, A. (2017): *Empirical Essays on Austrian Housing Policy Evaluation*. Unveröffentlichte Dissertation WU Wien (Wien: WU).
- Mundt, A. & Amann, W. (2010): Indicators of an Integrated Rental Market in Austria. In: *Housing Finance International*, Winter 2010, 35-44.
- Mundt, A. & Amann, W. (2015): *Leistbares Wohnen – Bestandsaufnahme von monetären Leistungen für untere Einkommensgruppen zur Deckung des Wohnbedarfs* (Wien: IIBW, im Auftrag des bmask – Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz).
- Mundt, A. & Springler, E. (2016): Milestones in Housing Finance in Austria over the Last 25 Years. In: Lunde, J. & Whitehead, C. (Hg.): *Milestones in European Housing Finance* (Oxford: Wiley-Blackwell), 55-73.
- Priemus, H. & Elsinga, M. (2007): Housing allowances in the Netherlands: the struggle for budgetary controllability, in: Kemp, P. (Hg.): *Housing Allowance in a Comparative Perspective* (Bristol: The Policy Press), 193-214.
- PwC (=Price Waterhouse Cooper, Salzburg Wirtschaftsprüfung und Steuerberatung GmbH) (2013): *Land Salzburg. Zwischenbericht aus der Untersuchung von Finanztransaktionen*. 15. Jänner 2013. Online: [www.salzburg.gruene.at/themen/demokratie/finanzskandal-in-salzburg/der-bericht-von-ricewaterhousecoopers.pdf](http://www.salzburg.gruene.at/themen/demokratie/finanzskandal-in-salzburg/der-bericht-von-ricewaterhousecoopers.pdf)
- Rathgeber, M. (2013): *Am System zerbrochen. Der Salzburger Finanzskandal: eine Frau zwischen Politik und Verantwortung* (Ranshofen: Edition Innsalz).
- Reinprecht, C. (2014): Social Housing in Austria. In: Scanlon, K.; Whitehead, C. & Fernández Arrigoitia, M. (Hg.): *Social Housing in Europe* (Oxford: Wiley Blackwell), 61-73.
- Salzburger LRH (=Salzburger Landesrechnungshof) (2014): *Bericht Salzburger Landeswohnbaufonds*. Online: [https://www.salzburg.gv.at/politik/\\_Documents/Lrhbericht\\_swb.pdf](https://www.salzburg.gv.at/politik/_Documents/Lrhbericht_swb.pdf)
- Schwartz, A. (2015)<sup>3</sup>: *Housing Policy in the United States* (New York & London: Routledge).
- Schwartz, H. & Seabrooke, L. (Hg.) (2009): *The Politics of Housing Booms and Busts* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- Susin, S. (2002): Rent vouchers and the price of low-income housing. In: *Journal of Public Economics*, Vol. 83, S. 109-52.
- Turner, B. & Elsinga, M. (2005): Housing Allowances: Finding a Balance Between Social Justice and Market Incentives. In: *European Journal of Housing Policy*, Vol. 6 (2), 103-9.
- Vorms, B. (2012): The effectiveness of the French credit system faced with the challenge of budgetary restrictions. In: *Housing Finance International*, Summer 2012, 20-4.
- WEG – Wohnungseigentumsgesetz 2002 und Rechtsprechung ([www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at)).
- WGG – Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz 1979 und Rechtsprechung ([www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at)).
- 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.
- Yates, J. (2012): Housing Subsidies. In: Clapham, D.; Clark, W. & Gibb, K. (Hg.): *The SAGE Handbook of Housing Studies* (London u.a.: Sage), 397-418.





GERECHTIGKEIT MUSS SEIN

**MEIN RECHT AUF  
EINE LEISTBARE  
MIETE.**

**DAFÜR STEHT MEINE AK.**

[www.ak-salzburg.at](http://www.ak-salzburg.at)