

# DAS ÖSTERREICHISCHE SYSTEM DER WOHNBAUFÖRDERUNG AUS FINANZIERUNGSSICHT – EIN VORBILD AN EFFIZIENZ IN EUROPA

Dr. Josef Schmidinger  
Generaldirektor der S-Bausparkasse

Am 1.7.1953 ist das Wohnbauförderungsgesetz 1954 in Kraft getreten. Es war ein Kind einer wirtschaftspolitisch grundsoliden Überlegung. Mit der Stabilisierung der Wohnkosten sollte der damals sehr hohe Inflationsdruck von mehr als 50 % in den Lohn-Preis-Verhandlungen bekämpft werden und gleichzeitig eine Initiative für die Wirtschaftsbelebung gestartet werden. Durch die Dämpfung der Wohnkosten war es letztlich möglich, Lohndisziplin zu üben und damit die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft deutlich auszubauen. Ist dieses Szenario heute bereits überwunden? Um diese primäre Zielsetzung beantworten zu können, ist zunächst ein Blick auf das Wesen der Wohnbauförderung, ihre Funktionen in finanzwirtschaftlicher Sicht sowie auf künftige Kernaufgaben und Herausforderungen zu werfen.

## 1. Kernfunktionen der Wohnbauförderung

### ➤ Liquiditätsfunktion

Die Bereitstellung von Mitteln aus öffentlicher Hand für die Investitionen im Wohnbau hat eine Liquiditätsfunktion. Durch diesen Mitteleinsatz, der ursprünglich fast 50 Prozent der Wohnbauinvestitionen betragen hat in der Gestalt der Gewährung von Darlehen durch den Bund bzw. später der Länder, war es überhaupt erst möglich, einen Wohnbau im größeren Umfang in Bewegung zu bringen. Der Zugang der Bauträger zu diesen Mitteln war die wesentliche Quelle, um in den 50iger und 60iger Jahren überhaupt Wohnbau auf breiter Basis durchführen zu können. Vornehmlich die gemeinnützigen Bauträger konnten damit die Kommunen in ihrer Wohnbauleistung insofern unterstützen, als sie ebenfalls Miet- und Eigentumswohnungen errichteten, die einen für eine quantitative Wohnungsversorgung wesentlichen Bestandteil in der historischen Wohnbauentwicklung Österreichs darstellen. Heute scheint diese Funktion weitgehend überwunden zu sein, da eine Bereitstellung von Mitteln über die Finanzwirtschaft problemlos möglich ist und auch die vorhandene Eigenkapitalposition der gemeinnützigen Bauträger eine solide Basis für diese Finanzierungsgewährung ermöglicht.

### ➤ Verbilligungsfunktion

Der Zugang zu langfristigen und sehr zinsgünstigen Finanzierungsmitteln im Wege der Wohnbauförderung war stets auch Basis für eine Verbilligung der Wohnkosten. Kosteten die Bankfinanzierungen deutlich über sieben bis fast zwölf bzw. 13 Prozent, so war das einprozentig oder 0,5prozentig verzinste Wohnbaudarlehen im Wege der Wohnbauförderung jener Faktor, der eine Mischkalkulation für eine unter dem Markt liegende Wohnkostenversorgung ermöglichte. In Zeiten stark gesunkener

Finanzierungszinssätze mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union hat auch diese Funktion deutlich an Wirksamkeit verloren. Auch die in Österreich übliche Finanzierung des Wohnbaus in fremder Währung wird heute in Zinssätzen bereitgestellt, die nur mehr knapp über den Wohnbauförderungszinssätzen liegen. Damit hat in den letzten Jahren die Verbilligungsfunktion der Wohnbauförderung deutlich abgenommen, sie ist aber nach wie vor vorhanden.

#### ➤ Stabilisierungsfunktion

Dadurch, dass die Wohnbauförderungsmittel sehr langfristig und äußerst günstig dem Wohnbauinvestor zur Verfügung stehen, hat sich damit auf lange Sicht eine sehr stabilisierende Wohnkostenbelastung für den einzelnen Bewohner ergeben. Zinssatzveränderungen in der Finanzwirtschaft haben sich dadurch nur zum Teil auf den Bewohner durchgeschlagen und sind deutlich abgemildert worden. Diese Funktion der Wohnbauförderung könnte auch in Zukunft weiterhin Bedeutung haben, da durch die sich rasch ändernden Zinsniveaus auf den Finanzmärkten ein deutliches Durchschlagen von Wohnkostenveränderungen sowohl auf die Inflation als auch auf die Leistbarkeit des Wohnens für den Einzelnen sehr markant zutage treten könnte.

#### ➤ Verteilungsfunktion

Durch die umfassende Wohnbauförderungsleistung in den vergangenen 50 Jahren sind Wohnungsbestände entstanden, die heute zu deutlich unter dem Markt liegenden Wohnkostenniveaus zur Verfügung stehen. Dadurch ist auch einer jüngeren Generation der Zutritt zu diesen Wohnungen bei geringerem Einkommen möglich und findet damit ein Generationenausgleich zwischen der älteren und der jüngeren Generation statt. Zudem war es gerade dadurch dem Mittelstand möglich, sich Eigentum und damit Vorsorge zu verschaffen, sodass heute eine homogene Wohnversorgung gerade in den Städten und in der sozialen Schichtung der Wohnungsbestände möglich ist.

#### ➤ Lenkungsfunktion in quantitativer Sicht

Die Wohnbauförderung hat durch ihren umfassenden Beitrag zur Wohnbauinvestition auch eine Lenkung hinsichtlich der Menge an errichteten Wohnungen ausgeübt. Gerade die Zurücknahme der Wohnbaumittel Anfang der 80iger Jahre hat dazu geführt, dass deutlich weniger Wohnungen in Österreich errichtet wurden, wodurch sich auch der Fehlbestand Anfang der 90iger Jahre entwickelt hat. Die Erhöhung der Finanzierungsleistung Mitte der 90iger Jahre hinsichtlich der Anzahl der geförderten Wohnungen führte wiederum zu einer deutlich erhöhten Wohnbauproduktion, welche 1996 – 1998 mit fast 60.000 neuerrichteten Wohnungen in Österreich einem Nachkriegsrekord zusteuerte. Dadurch ist der Wohnungsbedarf in quantitativer Hinsicht in Österreich gedeckt worden und führte eine Zurücknahme der Fördermittel ab 1999 wiederum zu einem Rückgang der Wohnbauleistung in Österreich. Diese Lenkungsfunktion der Wohnbauförderung hat auch wesentlich zur Linderung von konjunkturellen Überproduktionsspitzen beigetragen und das Risikopotenzial der

Wohnbaufinanzierung

deutlich

gesenkt.

➤ Lenkungsfunktion in qualitativer Sicht

Die nach den WBF-Gesetzen geforderten Ausstattungsmerkmale haben einen sehr hohen qualitativen Wohnungsbestand herbeigeführt. Dadurch wurden verstärkt energietechnische Verbesserungen durch die Wohnbauförderung mit in den Wohnungsneubau eingeführt und die Errichtung von tiefstpreisigen, aber schlecht ausgestatteten Wohnungen verhindert.

Eine Lenkungsfunktion der Wohnbauförderung wurde ab Mitte der 80iger Jahre hinsichtlich des Einbeziehens von Wohnungsanierungen und des Abbaus von qualitativ äußerst schlecht ausgestatteten Wohnungen herbeigeführt. Damit wurde sowohl für die Bauwirtschaft ein arbeitsintensives neues Betätigungsfeld eröffnet als auch in den städtischen Gebieten der Bestand an Substandardwohnungen deutlich reduziert.

Aber auch die Lenkungsfunktion hinsichtlich der Wohnversorgung zwischen Stadt und Land ist ein wesentliches Anliegen der Wohnbauförderung, sodass eine Wohnversorgung nicht nur dort funktioniert, wo Wohnungsnachfrage aufgrund von Ballungsräumen besteht, sondern auch eine Wohnungsversorgung und Sanierungstätigkeit in jenen Gebieten erfolgt, in denen akuter Wohnungsmangel nicht so stark ausgeprägt ist. Die regionale Wohnungsversorgung ist damit ermöglicht.

➤ Sozialfunktion

Durch die Gewährung von Wohnbauhilfen im Rahmen der Wohnbauförderung sowie von Subjektzuschüssen im Rahmen spezieller Förderprogramme ist verstärkt auf soziale Notlagen von Bewohnern Rücksicht genommen, aber auch der Wohnungszutritt von schwachen Einkommensschichten ermöglicht worden. Durch die bereits erwähnte Verbilligungs- und Stabilisierungsfunktion im Wege der Objektfinanzierung aus Wohnbauförderungsmitteln ist diese Sozialfunktion in Österreich jedoch nicht so stark ausgeprägt wie in den übrigen europäischen Ländern. Die Wohnbauförderung ist in Österreich daher nicht alleine Sozialförderung, sondern auch Wirtschaftsförderung.

➤ Garantiefunktion

In den Wohnbauförderungsgesetzen enthalten sind auch die Instrumentarien der Übernahme von Bürgschaften und Garantien im Rahmen der Wohnbaufinanzierung. Damit war es vielen Leuten möglich, ihre Objekte einerseits sanieren zu können, auch wenn die persönliche Bonität nicht ausgereicht hätte, um diese Finanzierungen darstellen zu können. Außerdem ist es dadurch schwachen Einkommensschichten möglich, zu günstigen Finanzierungen am Bankmarkt zu kommen. Ein Ausbau dieser Garantiefunktion ist gerade im Hinblick auf die künftigen Eigenmittelerfordernisse bei Bankfinanzierungen nach Basel II durchaus wieder ein entwicklungsfähiges Element der Wohnbauförderung.

Wie dargestellt, hat die österreichische Wohnbauförderung viele Funktionen übernommen und sind aus meiner Sicht nur die wesentlichen hier zusammengefasst. Viele politische Zielsetzungen wurden durch die Wohnbauförderung in Bewegung gebracht, wie etwa die Schaffung von Arbeitsplätzen im Wege zusätzlicher Wohnbauförderungsmittel, die Forcierung der Sanierung äußerst schlecht ausgestatteter Wohnungen oder die Energieeinsparung im Rahmen des Kyoto-Programmes. Mehr als zwei Millionen Wohnungen wurden seit den 50iger Jahre durch Wohnbauförderungsmittel in Österreich errichtet. Österreich weist damit einen äußerst jungen Wohnungsbestand auf.

## 2. Neue Herausforderungen

Die Veränderungen, welchen sich öffentliche Haushalte gegenüber sehen, gehen sowohl hinsichtlich Bedenken der zu erfüllenden Aufgaben als auch Straffung der Abwicklung bei den vorhandenen Aufgaben und nicht zuletzt in die Schonung der öffentlichen Investitionen im Hinblick auf die einzuhaltenden Budgetkriterien. Als Element dieser öffentlichen Aufgaben hat die Wohnbauförderung daher immer wieder auf dem Prüfstand zu stehen und ergeben sich für die Veränderung der Ausgestaltung der Wohnbauförderung stets neue Herausforderungen. Wohin könnten diese Herausforderungen gehen?

- Mehr Kooperation / Flexibilität  
Die Föderalisierung der Wohnbauförderung hat zu einer deutlichen Verbreiterung der verschiedenen Wohnbauförderungsinstrumentarien geführt. Die von den Bundesländern eingesetzten Modelle sind heute sehr vielschichtig geworden. Sowohl Zuschüsse als auch Darlehensvarianten mit verschiedenen Laufzeit- und Tilgungsmodalitäten werden heute eingesetzt. In diesen Fällen ist es in Zukunft sehr entscheidend, mit der Finanzwirtschaft noch enger zu kooperieren, um die Liquiditätsfunktion und Finanzierungsfunktion des öffentlichen Haushaltes nicht auf zu lange Phasen zu überanstrengen. Sowohl die Möglichkeit der Ausnützung der bestehenden geförderten Finanzinstrumente wie Bausparfinanzierung und Wohnbaubankfinanzierung als auch die reine Bankfinanzierung könnte noch stärker mit der Wohnbauförderung kombiniert werden, indem der Mitteleinsatz dieser Instrumente jeweils wechselseitig aufeinander abgestimmt wird, sodass die Bindung der öffentlichen Mittel nicht für die gesamte Laufzeit von 30 Jahren notwendig wäre.
- Einfachheit in Zugang und Abwicklung  
Durch eine abgestimmte Vorgangsweise sowohl im EDV- Bereich als auch im Bereich der Wohnbauförderungsantragsstellung könnte eine Vereinfachung für den

Förderungsinteressenten erreicht werden. Die bankmäßige Prüfung des Förderungsvorhabens müsste auch für die Förderungsstelle ausreichend sein, um entsprechende Förderungszusagen erstellen zu können. Eine mehrfache Vorlage von Unterlagen sowohl bei der Bank als auch bei der Förderstelle und eine getrennte Abwicklung der verschiedenen Finanzierungen durch die Förderstelle bzw. durch die Bank könnte damit vermieden werden. Damit wäre ein wesentlicher Fortschritt in Richtung Vereinfachung durchaus noch möglich.

➤ Programmgestaltung

Die öffentliche Förderungsleistung wird sich bei einer Verengung der vorhandenen Finanzierungsmittel noch stärker hinsichtlich Wohnbauprogramme ausprägen müssen. Damit wäre für die Träger gewährleistet, dass auch aus engerer Sicht Mittel bereitstehen, sich hinsichtlich eines bestimmten Wohnbauprogrammes um die entsprechenden Fördermittel zu bewerben. So könnte etwa ein Sozialprogramm ausgeschrieben werden, um Bevölkerungsschichten mit geringem Einkommen zu erreichen oder ein Sanierungsprogramm oder ein Energiesparprogramm, die mit jeweils unterschiedlichen Konditionen gestaltet werden. Durch die Konzentration auf die programmorientierte Gestaltung der Förderung wäre es für die Förderungsstelle leichter, sich mit den Finanzierungsinstituten hinsichtlich des Mitteleinsatzes abzustimmen. Auch budgetär wäre das jeweilige Förderungsprogramm abgrenzbar und könnte auch politisch hinsichtlich der jeweils einzelnen Initiativen vermarktet werden.

Das System der Wohnbauförderung hat sich bestens bewährt. Eine Belastung von 1,3 Prozent gemessen am BIP ist ein europaweit äußerst niedriger Wert für den Einsatz öffentlicher Mittel für den Wohnbau. Die langjährige Tradition der Wohnbauförderung in Österreich hat auch zu einer hohen Stabilität des Systems geführt und damit zu einem Wohnungsbestand, der auch weiterhin seinen Anforderungen nach Qualität und Leistbarkeit genügt.

Dem Geburtstagskind Wohnbauförderung kann daher ein äußerst gutes Lebenszeugnis ausgestellt werden. Es ist weiterhin unverzichtbar, Wohnbauförderung vorzunehmen soll dem Preiskampf auf dem Wohnungsmarkt wirksam begegnet werden. Der Wohnungsmarkt muss ein Markt in qualitativer Hinsicht sein, aber auch einer, bei dem die Schwächeren im Zugang weiterhin eine Chance haben.