

# **Bewertung des Salzburger Modells der Wohnbauförderung**

**FH-Doz.Dr. Wolfgang Amann**

**Studie im Auftrag der AK Salzburg**

**Fachtagung**

**“Ist die Salzburger Wohnbauförderung nachhaltig?”**

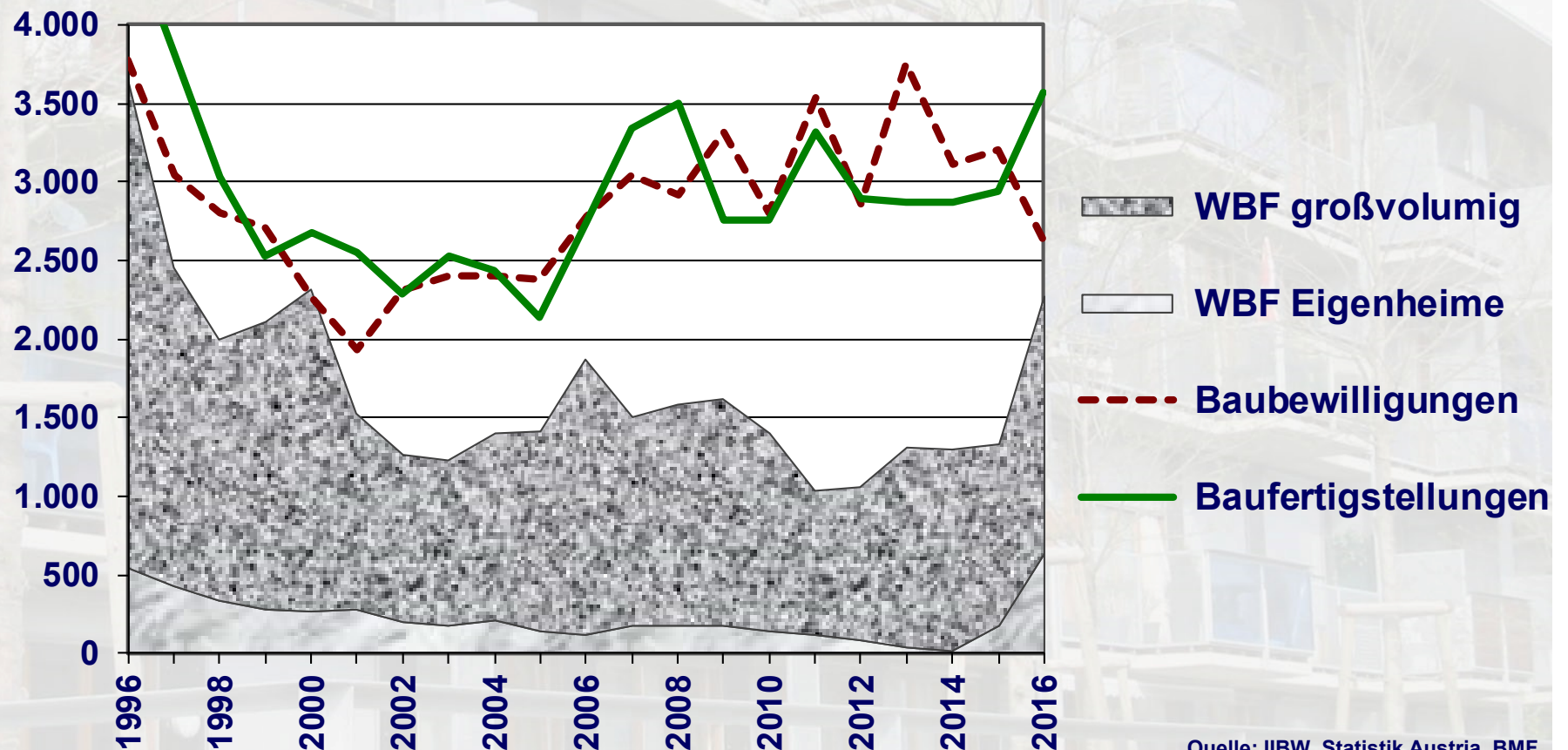
**8. November 2017**

# Nachhaltigkeit des neuen Förderungsmodells

- Mietwohnungsförderung: Wirkungsweise, Zinsänderungsrisiko im Vergleich zum Wohnbaufonds
- Eigentumswohnungsförderung: Wirkungen der zulässigen Kaufpreise, Abschlagregelung ab 150 m<sup>2</sup>, Mitnahmeeffekte
- Maastricht-Relevanz
- Anwendung ähnlicher Modelle in anderen Bundesländern
- Allfälliger Nachbesserungsbedarfs der Förderung
- Bewertung Zweckwidmung der Wohnbauförderungsmittel

# Wohnbauförderung 2016

- Umstellung der Förderung ermöglicht kurzfristig starken Anstieg der Zusicherungen
- Starke Zunahme v.a. bei Eigenheimen

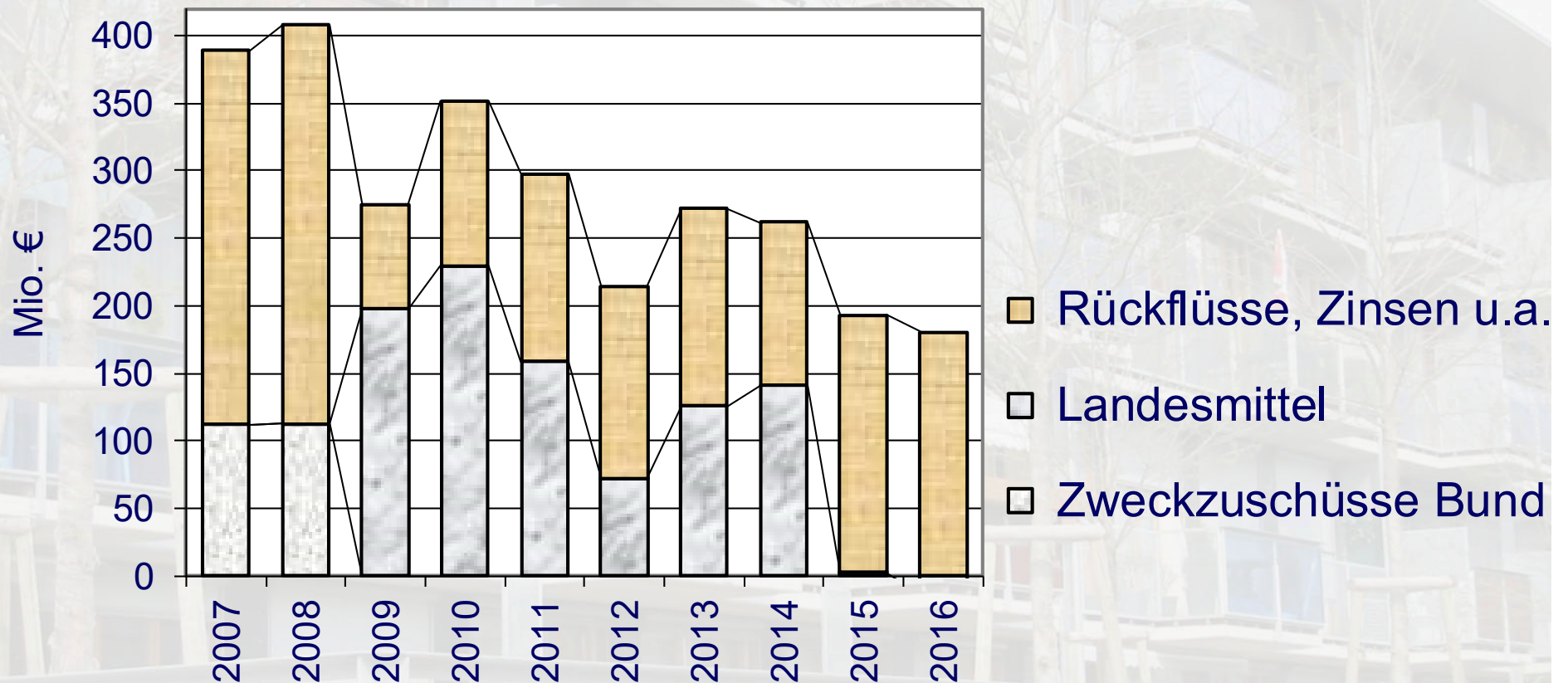


Quelle: IIBW, Statistik Austria, BMF



# Einnahmen der Salzburger Wohnbauförderung

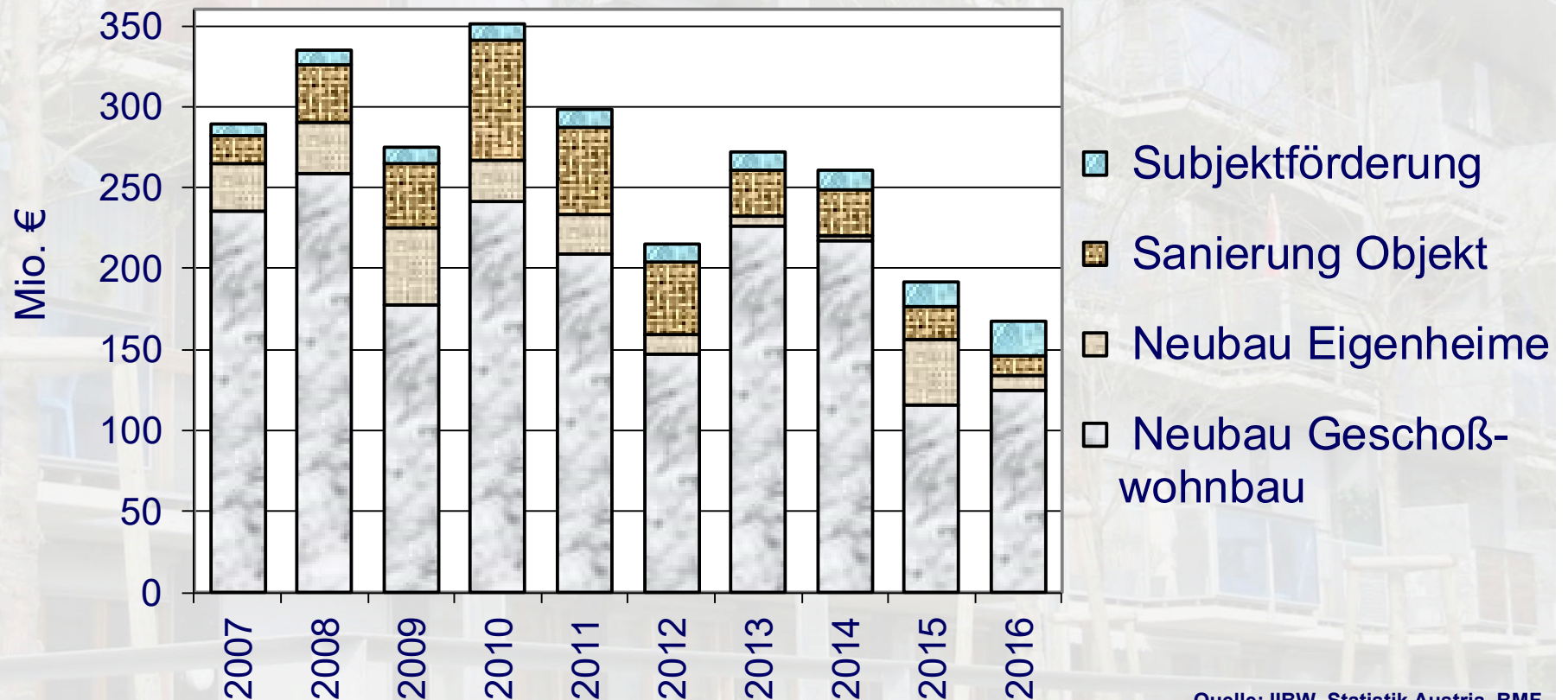
- Langfristig stark rückläufiger Trend
- Seit 2015 kein Einsatz von Landesmitteln



Quelle: IIBW, Statistik Austria, BMF

# Ausgaben der Salzburger Wohnbauförderung

- Stark sinkende Förderungsausgaben
- Förderungsausgaben Geschößwohnbau fast zur Hälfte für Eigentum



Quelle: IIBW, Statistik Austria, BMF

# Pro und Contra von Förderungssystemen

- Darlehensförderung
- Wohnbaufonds als Sonderform der Darlehensförderung
- Annuitätenzuschüsse / Zinszuschüsse
- Einmalzuschüsse
- Alleinige Subjektförderung
- Bürgschaft / Haftung / Garantien



# Förderung Mietwohnungen Ländervergleich

- Förderung mit Darlehen in B / OÖ / W
- Darlehen mit rückzahlbarem AZ in K / T / V
- Haftungsdarlehen mit ZZ in NÖ
- Darlehen mit verlorenem Zuschuss in S
- Verlorene Zuschüsse in St
- Darlehenslaufzeit häufig mit 35 Jahre beschränkt, teilweise bis 39 Jahre
- Zinssätze nur noch selten fix (0,5 oder 1%), meist steigend (von 0,5/1% bis 2-5%)
- In den meisten Ländern praktisch ausschließlich GBV, Ausnahme W und S

# Darlehensförderung – SWOT

## STÄRKEN:

- Dzt. geringer finanzieller Aufwand für Fördergeber
- Beitrag zur Selbstfinanzierung der WBF
- Nicht Maastricht-relevant
- Fördergeber trägt Zinsschwankungsrisiko
- Gleichbehandlung von Nutzern

## SCHWÄCHEN:

- Hoher Liquiditätsbedarf für den Fördergeber
- Geringer Barwertvorteil für den Bewohner
- Ältere Modelle mit hohen Annuitätensprüngen
- Geringe Sichtbarkeit der Förderungswirkung beim Bewohner

## CHANCEN:

- Nachrangige Besicherung
- Stabilisierung öffentlicher Haushalte (Umstellung von Kameralistik auf Doppik 2019/20)

## RISIKEN:

- Aufgebaute Darlehensbestände wecken Begehrlichkeiten



# Wohnbaufonds – SWOT

## STÄRKEN:

- **Eigene, vom öffentlichen Haushalt abgegrenzte, Rechtspersönlichkeit verspricht langfristige Sicherung der Rückflüsse zur Eigenfinanzierung zukünftiger Förderungen**

## SCHWÄCHEN:

- **Hohe finanzielle Belastungen für die öffentlichen Haushalte in der Aufbauphase**

## CHANCEN:

- **Kurzfristiger politischer Zugriff auf aufgebaute Forderungsbestände wird eingeschränkt**
- **Unter günstigen Umständen kann ein selbsttragendes System geschaffen werden**

## RISIKEN:

- **Aufbau von Parallelstrukturen zur Wohnbauförderung**
- **Entkoppelung von politischer Einflussnahme**
- **Unzureichende Absicherung gegen kurzfristige politische Interessen**

# Eckpunkte des Salzburger Wohnbaufonds

- 2005 eingerichtet
- Umstellung von vorrangig rückzahlbaren AZ auf Darlehen
- Dotierung mit WBF-Zweckzuschüssen, Landesmitteln und Fremdmitteln
- Sehr hohe Abdeckung des Finanzierungsbedarfs
- Im Ländervergleich mäßige Förderleistung
- Geplante Selbsttragung
- Auflösung als indirekte Folge des Finanzskandals

# Annuitäten-/Zinszuschüsse – SWOT

## STÄRKEN:

- Stärken des privaten Bankensektors nutzen
- Die öffentliche Hand muss selbst keine großen Kreditsummen vergeben und verwalten
- Geringe Liquiditätserfordernis bei Förderungsvergabe
- Moderate Mitteleinsatz in der Anfangsphase
- Kombinierbar mit einkommensabhängigen Anteilen

## SCHWÄCHEN:

- Kumulierende langfristige Zahlungsverpflichtungen
- Empfindlich gegen Kapitalmarktänderungen
- Bei fixen AZ trägt der Fördernehmer das volle Kapitalmarktrisiko
- Bei variablen AZ Unkalkulierbarkeit der öffentlichen Ausgaben
- Bankengewinn muss mitfinanziert werden
- Ggf. übermäßige Förderung in Niedrigzinsphasen.
- Nicht-rückzahlbare AZ Maastricht-wirksam.

## CHANCEN:

- Bei niedrigen Kapitalmarktzinsen geringer Förderaufwand möglich
- Trotz geringem finanziellem Engagement hohe Zusicherungszahlen
- Kombination mit Haftungsdarlehen (Modell NÖ) kann mehrere Vorteile kombinieren

## RISIKEN:

- Kumulierende Zahlungsverpflichtungen schränken die Handlungsspielräume der WBF massiv ein
- Bei geänderten Kapitalmarktbedingungen können Modelle leicht kippen
- Wettbewerbsintensiver Hypothekenmarkt erforderlich, andernfalls Vorteilswegnahme durch Monopolstrukturen möglich



# Einmalzuschüsse – SWOT

## STÄRKEN:

- **Beliebt bei Fördernehmern, Förderbarwert ist evident und leicht kommunizierbar**
- **Für Fördergeber geringere Liquiditätsbelastung als Darlehen**
- **Planbarkeit und Adaptierbarkeit der jährlichen Fördersummen**
- **Geringer Administrationsaufwand**

## SCHWÄCHEN:

- **Maastricht-wirksam**
- **Keine Rückflüsse**
- **Mitnahmeeffekte tendenziell hoch**
- **Verwertungsbeschränkungen schwer durchsetzbar**

## CHANCEN:

- **Hohe Akzeptanz seitens der Begünstigten, deutlich vor allem in der Sanierung**

## RISIKEN:

- **Vorteilswegnahme durch Einpreisung der Förderung**

## Eckpunkte des neuen Förderungsmodells in Sbg.

- S.WFG 2015, S.WFV 2015
- Umstellung von Darlehen auf verlorene Zuschüsse
- Bei Miete neuerliche Umstellung auf ein Mischmodell  
Darlehen (Grundbetrag) / verlorene Zuschüsse  
(Zuschlagspunkte)
- Vergleichsweise hohe Förderbarwerte, v.a. für Eigentum
- Einbezug gewerblicher Bauträger in die Mietförderung
- Starke Ausweitung der Zusicherungen, v.a. bei Eigentum
- Finanzierung u.a. aus der Auflösung des Wohnbaufonds

# Alleinige Subjektförderung – SWOT

## STÄRKEN:

- Soziale Treffsicherheit
- Geringe Mitnahmeeffekte
- Nutzung von Marktmechanismen (Stärkung der Nachfrage)

## SCHWÄCHEN:

- Hoher Verwaltungsaufwand
- Anfälligkeit für Missbrauch
- Stützt nur den Konsum, nicht die Produktion
- Negative Leistungsanreize möglich
- Hohe Nichtannahmerate durch Bedürftige (Stigma, Aufwand)

## CHANCEN:

- Hilft betroffenen Haushalten unmittelbar und schnell

## RISIKEN:

- Am privaten Markt kann Preisdynamik ausgelöst werden
- Zunehmende Funktion als Einkommensersatz
- Preisdynamik am Wohnungsmarkt kann zu stark steigendem öffentlichem Aufwand führen



# Bürgschaft / Haftung / Garantien – SWOT

<p><b>STÄRKEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Keine unmittelbaren Budgetauswirkungen</b></li> <li>▪ <b>Bürgschaften gegenüber GBV praktisch ohne Ausfallrisiko</b></li> <li>▪ <b>Einfache Abwicklung und Administration</b></li> </ul>	<p><b>SCHWÄCHEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>U.U. negative Anreize hinsichtlich Zahlungsmoral</b></li> <li>▪ <b>Tatsächliche Kosten für den Staat nur bei Zahlungsausfall feststellbar</b></li> <li>▪ <b>Förderungseffekt nur schwer kommunizierbar</b></li> <li>▪ <b>Lenkungseffekte schwer implementierbar</b></li> </ul>
<p><b>CHANCEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Eigenkapitalcharakter von behafteten Darlehen kann Restfinanzierung verbilligen</b></li> <li>▪ <b>Gut kombinierbar mit anderen Förderungen (Modell NÖ)</b></li> </ul>	<p><b>RISIKEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Kumulation von Ausfällen in wirtschaftlichen Krisenzeiten</b></li> <li>▪ <b>Staatliche Risikoübernahme kann riskantes Verhalten von Haushalten und Bürgern begünstigen</b></li> </ul>

# Simulationsrechnungen verschiedene Modelle Miete

- Salzburger WBF 2017: Darlehen + verlorener Zuschuss
  - Grundbetrag: Landesdarlehen 600 €/m<sup>2</sup>
  - Zuschläge als Einmalzuschuss: 5 €/m<sup>2</sup>/Punkt, Annahme 250 €/m<sup>2</sup>
  - Gedeckelte Annuität für Baukosten von 4,- €/m<sup>2</sup> pro Monat (indexiert)
- Salzburger WBF 2015: Verlorener Zuschuss
  - Gleiche Förderbedingungen, aber beide Komponenten als Zuschuss
- Salzburger WBF 2014: Darlehen (Wohnbaufonds)
  - Darlehen: mit Zuschlägen werden die Baukosten zur Gänze über den Fonds finanziert
  - Vorgegebener Anstieg der Annuitäten mit Tilgung in 36 Jahren
- Vergleichsmodell Niederösterreich: Haftungsdarlehen + Zinszuschüsse

## Gleichbleibende Annahmen für alle Modelle

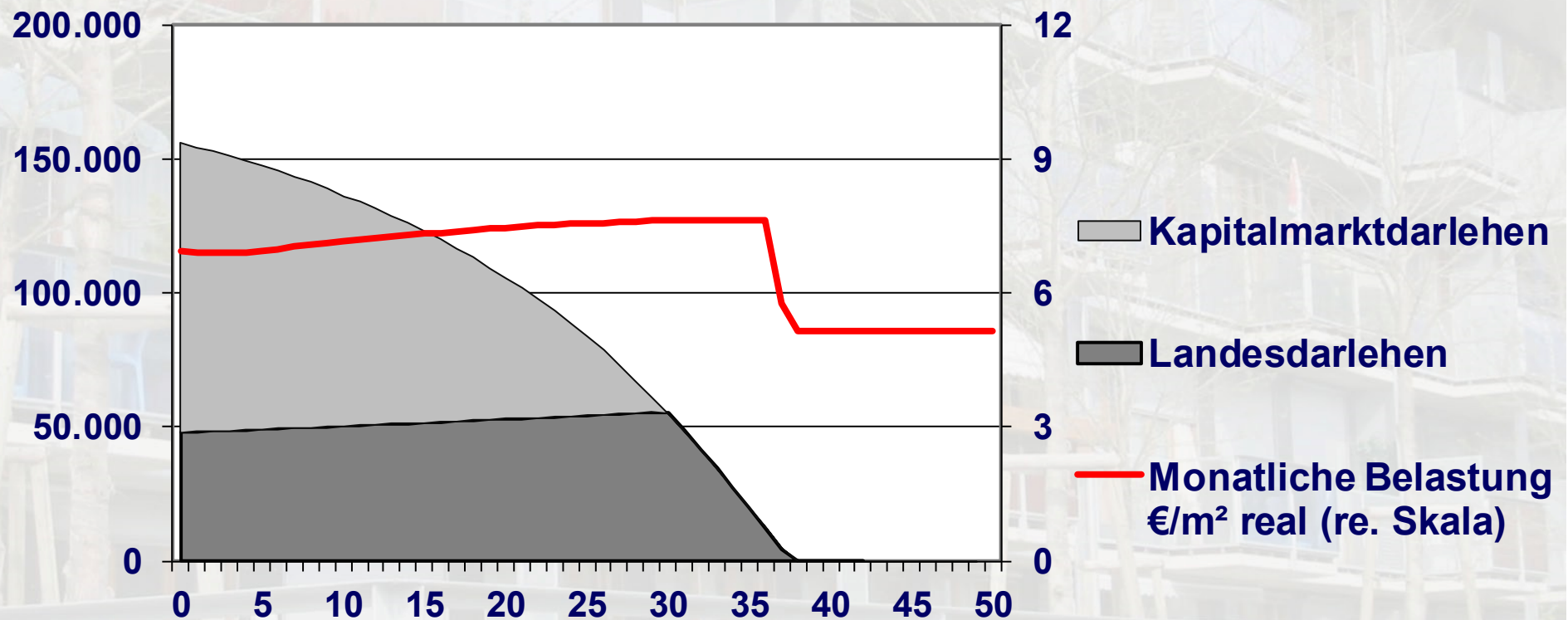
- Standardwohnung mit 80m<sup>2</sup>
- Baukosten: 2.200 €/m<sup>2</sup>
- Grundkosten: 600 €/m<sup>2</sup>; werden vom Haushalt als Finanzierungsbeitrag geleistet (Miete mit Kaufoption)
- Verzinsung Kapitalmarktdarlehen: 2% p.a. variabel, alle 10 Jahre Anstieg um 0,5%
- Refinanzierungskosten Land: 1% p.a., alle 10 Jahre Anstieg um 0,5%
- Monatliche Belastung: Annuitäten gemäß Simulation, Betriebskosten 1,80 €/m<sup>2</sup>, Erhaltungs- und Verbesserungsbetrag 0,5-2,0 €/m<sup>2</sup>, 10% UST., nach Ausfinanzierung WGG-Grundmiete



# Simulationsrechnung Salzburger WBF 2017

## Landesdarlehen + verlorene Zuschüsse

- Geringe Nutzerkosten, Anstieg im Bereich der Inflationsrate
- Moderate Gesamtkosten für das Land
- Relativ lange Refinanzierungsdauer

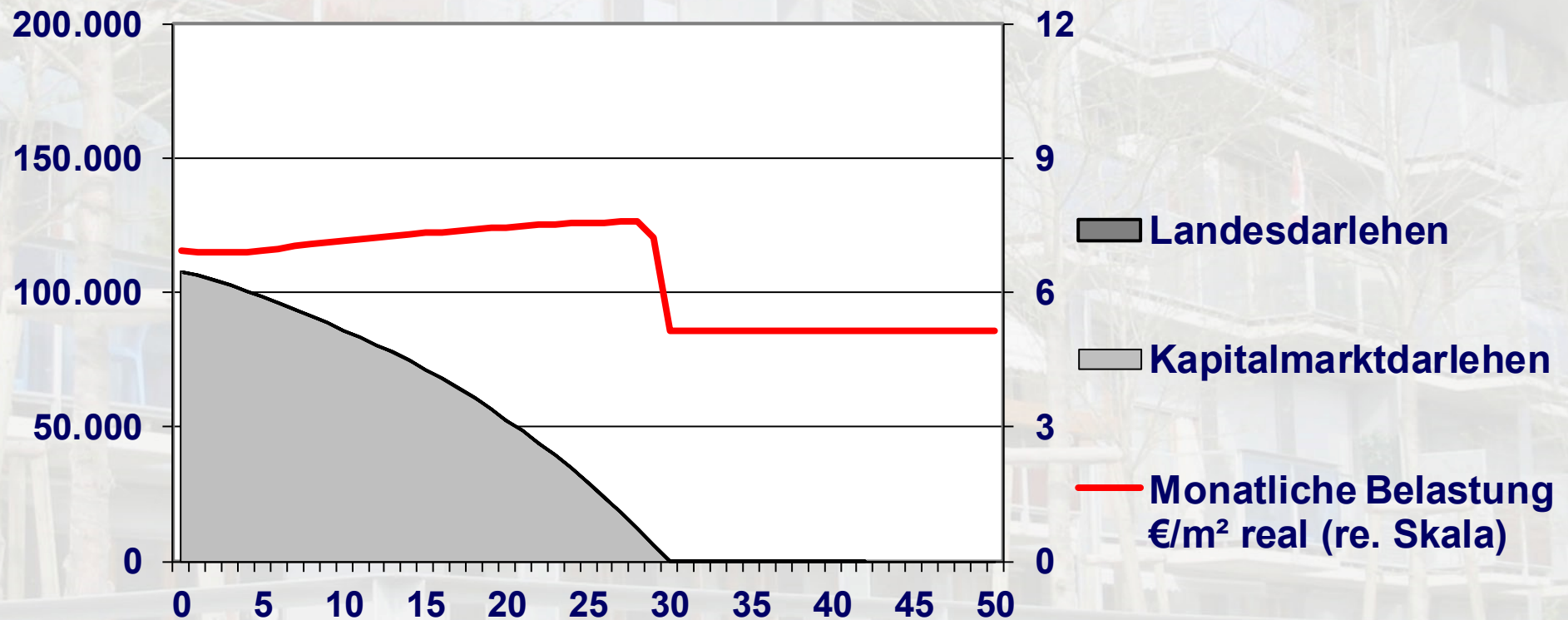


Quelle: IIBW

# Simulationsrechnung Salzburger WBF 2015

## Verlorene Zuschüsse

- Geringe Nutzerkosten, Anstieg im Bereich der Inflationsrate
- Hohe Kosten für das Land
- Moderate Refinanzierungsdauer

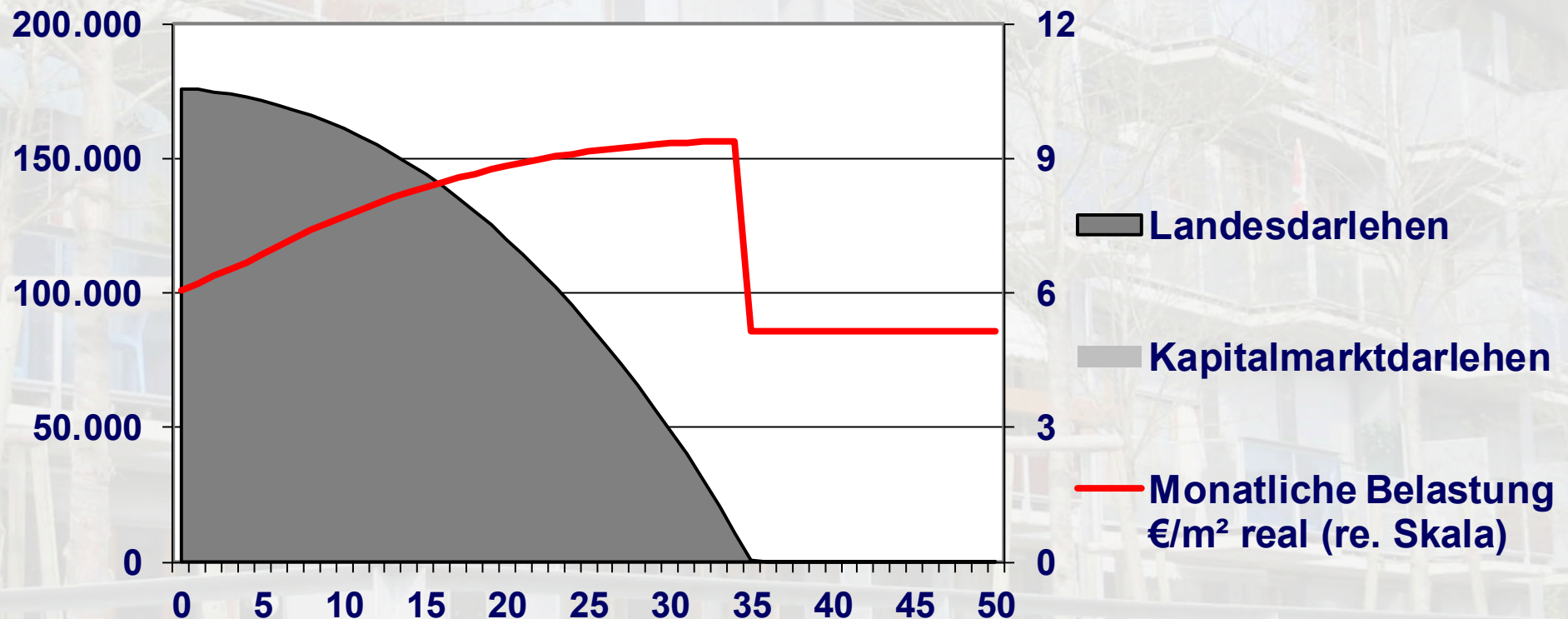


Quelle: IIBW

# Simulationsrechnung Salzburger WBF 2014

## Wohnbaufonds – Darlehen

- Anfangs sehr geringe Nutzerkosten, dann Anstieg deutlich über der Inflationsrate
- Bei derzeitigem Kapitalmarktniveau ohne Kosten für das Land (ohne Berücksichtigung des Liquiditäts- und Ausfallrisikos)



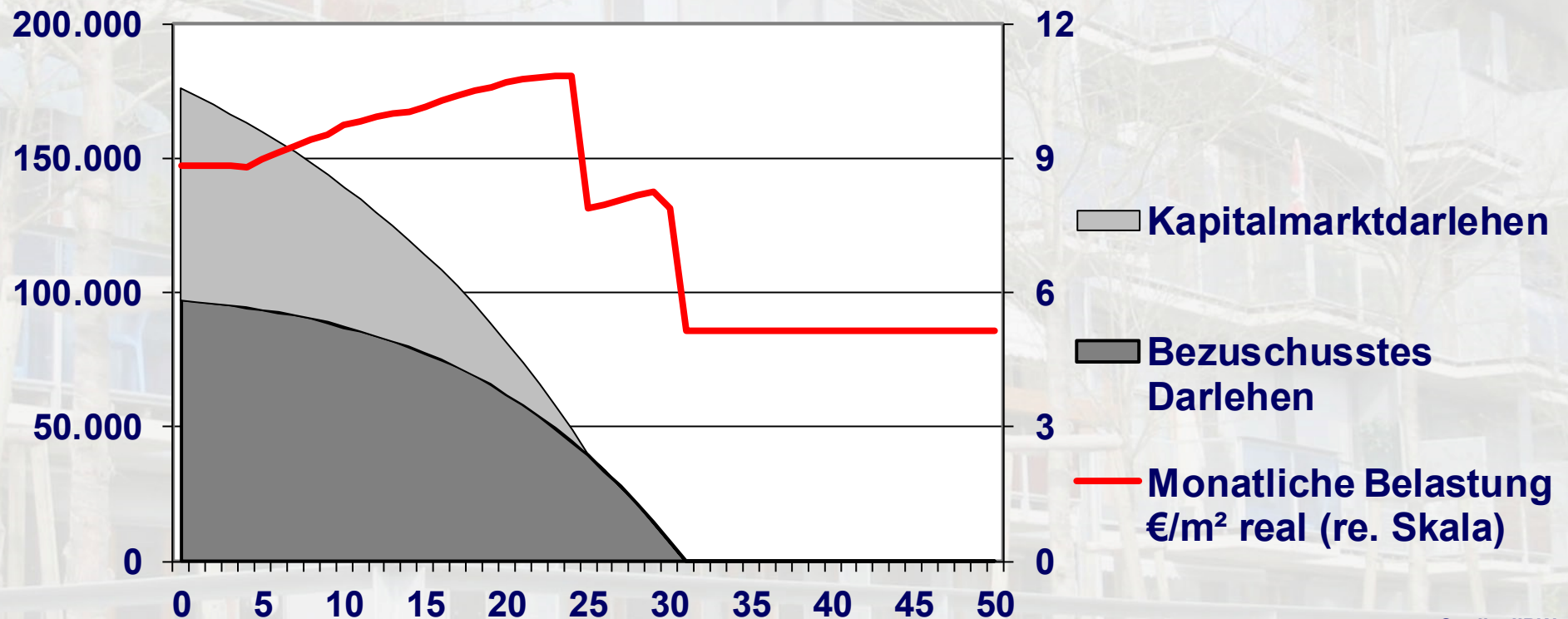
Quelle: IIBW



# Simulationsrechnung Niederösterreichisches Modell

## Haftungsdarlehen + Zinszuschüsse

- Unter NÖ Rahmenbedingungen (geringere Grund- und Baukosten) geringe Nutzerkosten, Anstieg deutlich über der Inflationsrate
- Sehr geringe Kosten für das Land, kurze Refinanzierungsdauer

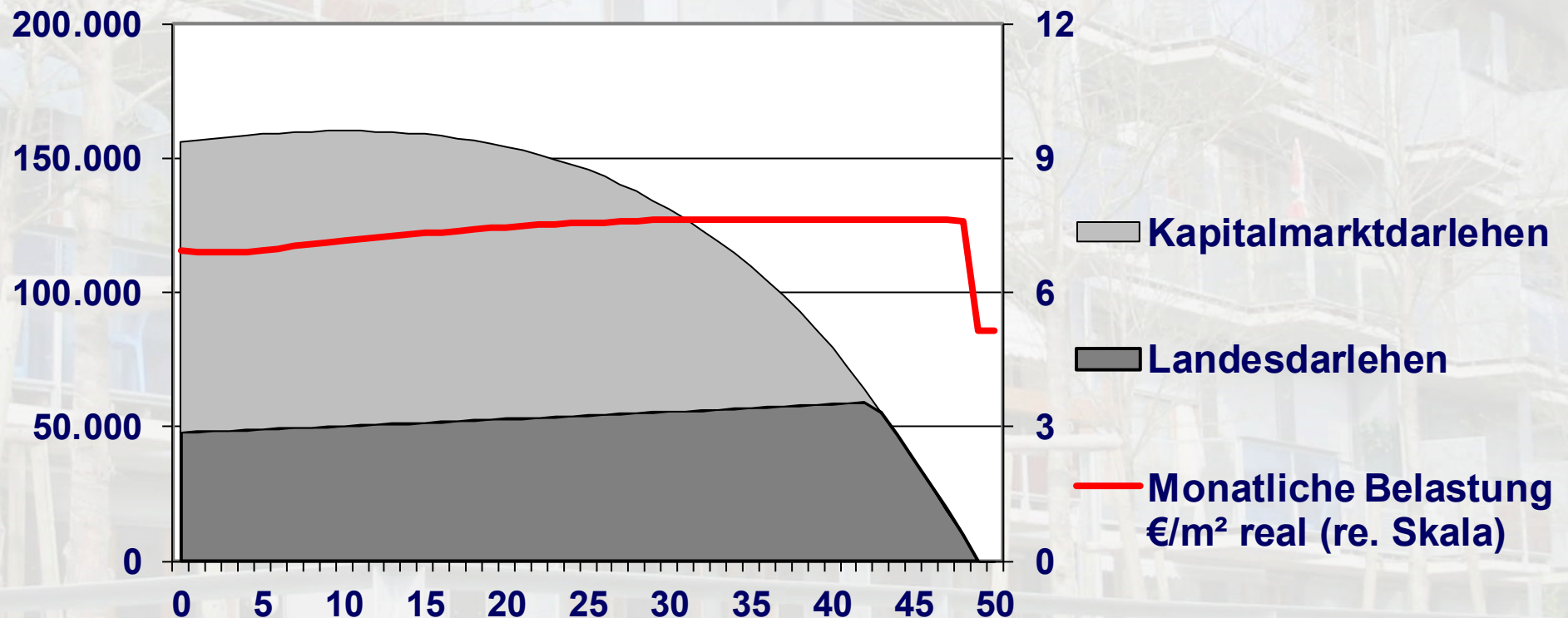


Quelle: IIBW

# Sensitivität gegenüber Kapitalmarktschwankungen

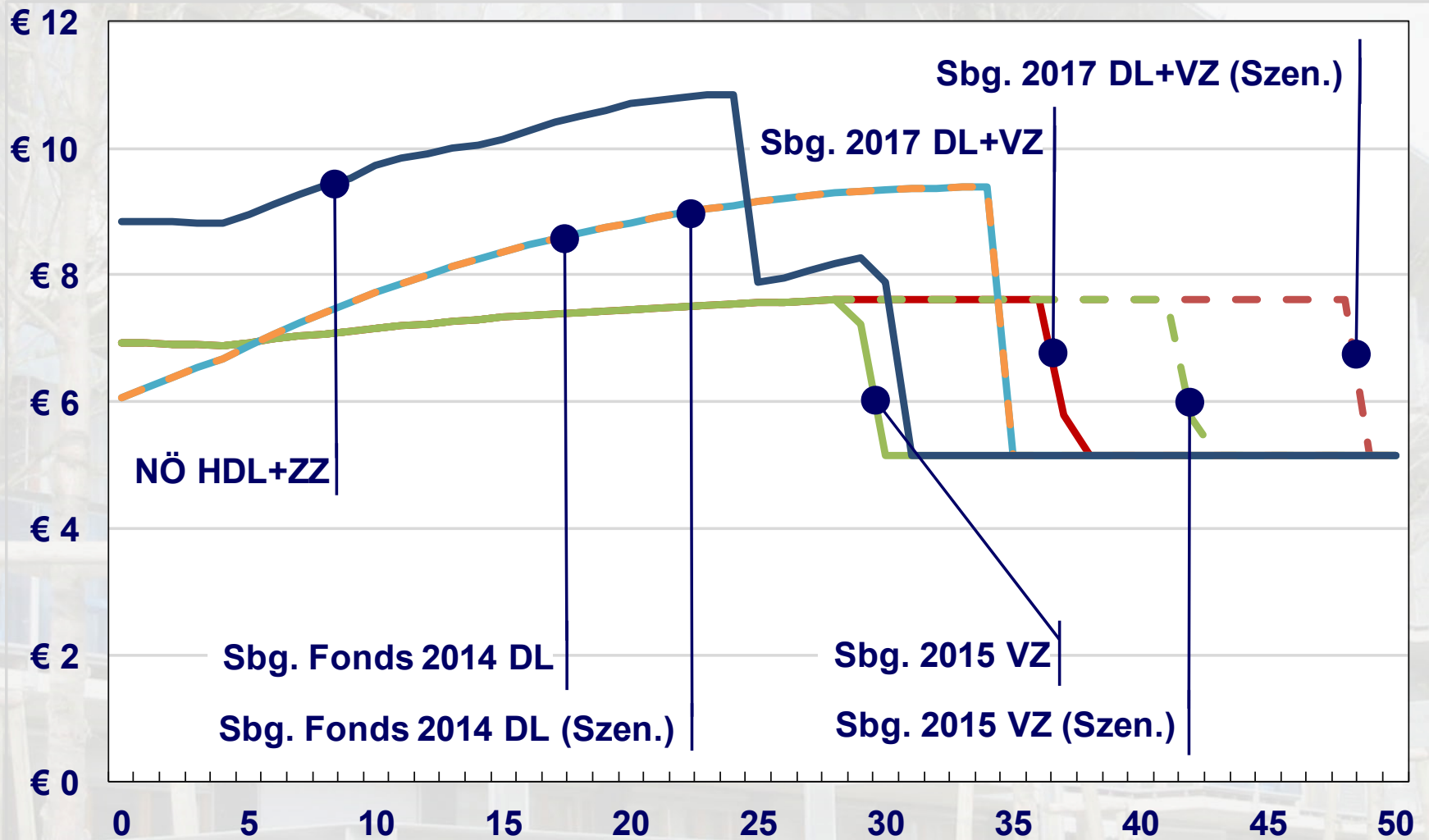
Simulationsrechnung bei 4% Kapitalmarktzins

- Sbg. Modell 2017 (DL+VZ) sehr empfindlich (Abb.)
- Sbg. Modell 2015 (VZ) empfindlich
- Sbg. Wohnbaufonds (DL) und NÖ (HDL+ZZ) nicht/wenig empfindlich



Quelle: IIBW

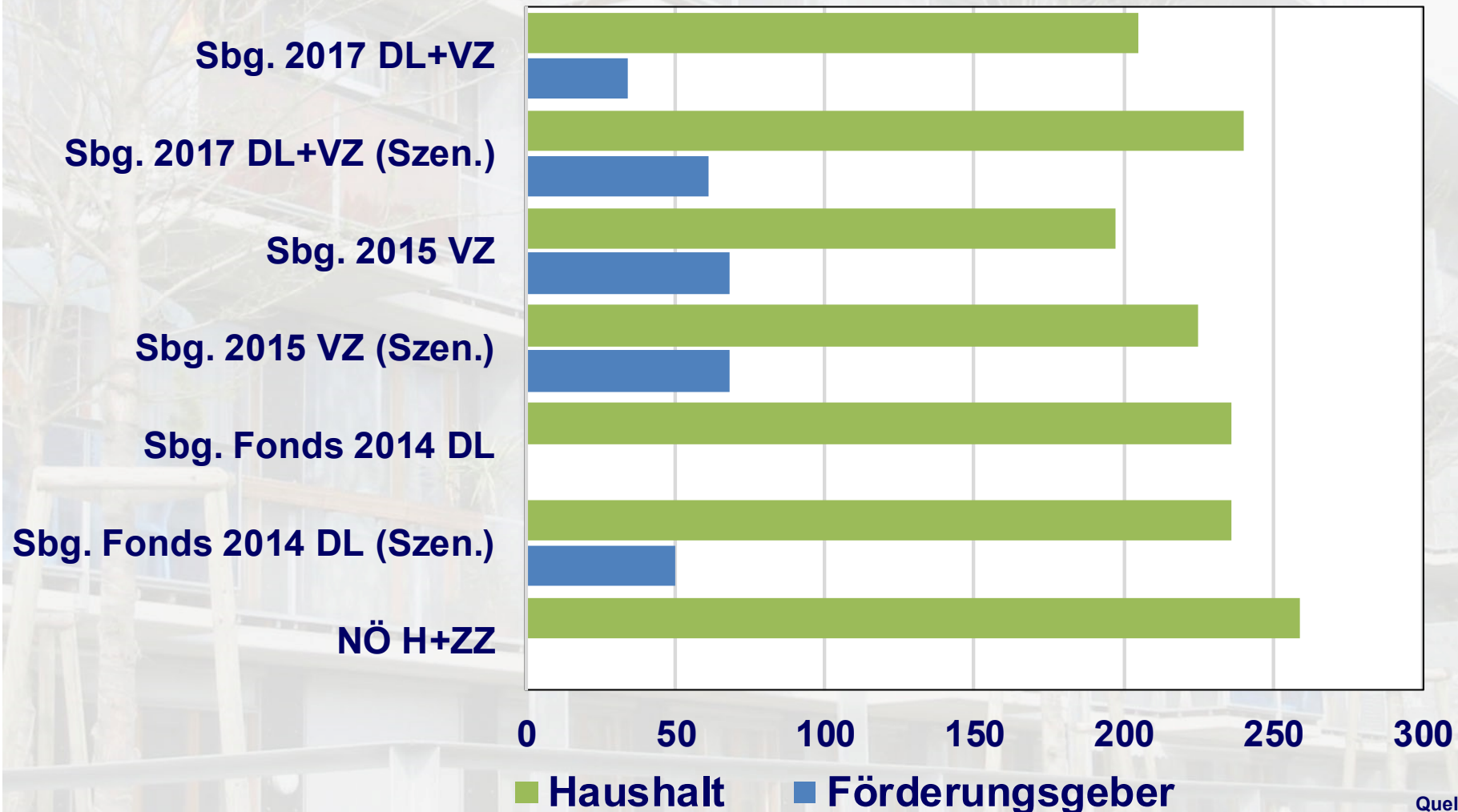
# Gegenüberstellung Nutzerkosten (real)



Quelle: IIBW



# Gegenüberstellung Gesamtkosten Bewohner / Land real, heutiger Barwert, „Szen.“ = Szenario 4% Kapitalmarktzins



Quelle: IIBW

# Effizienzfaktoren von Förderungsmodellen

	DARLEHEN	AZ & ZZ	EINMAL-ZUSCHUSS	SUBJEKT-FÖRDERUNG	BÜRG-SCHAFTEN
<b>Kostensparnis Bewohner</b>	+	0	+	+	0
<b>Akzeptanz Bewohner</b>	0	-	++	-	0
<b>Soziale Treffsicherheit und Mitnahmeeffekte</b>	0	0	--	+	-
<b>Administrativer Aufwand</b>	-	-	++	--	+
<b>Liquiditätsbelastung Land</b>	--	+	-	0	++
<b>Kostenbelastung auf Finanzierungsdauer</b>	++	-	0	0	++
<b>Sensitivität gegenüber Kapitalmarktschwankungen</b>	+	-	+	0	+
<b>Maastricht-Relevanz</b>	++	-	--	-	0
<b>Refinanzierungskraft, finanzielle Nachhaltigkeit</b>	++	-	--	--	0

## Nachhaltigkeit der Sbg. Eigentumswohnungsförderung

- Grundförderung 320 €/m<sup>2</sup> + bis zu 480 €/m<sup>2</sup> Zuschläge
- Einschleifregelung bei Überschreitung von Kostengrenzen
- Einkommensgrenzen ähnlich hoch wie T / St
- Sehr hohe Preisobergrenzen (bis 5.600 €/m<sup>2</sup>)
- Sehr hohe zulässige Wohnungsgrößen
- Wesentlich höherer Zuschuss als T / St
- Bsp. 3-köpfige Familie: ca. € 60.000 Einkommensobergrenze, max. € 46.000 verlorener Zuschuss
- Relativ lange Verwertungsbeschränkung (25 Jahre)



# Förderung Eigentumswohnungen Ländervergleich

- T / V hoher Stellenwert;  
Aufgabenteilung: GBV=Miete, Gewerbliche=Eigentum
- B / K / NÖ / W:  
Förderung vorhanden, aber quantitativ kaum relevant
- OÖ:  
Eigentum formal für GBV/Gewerbliche, faktisch aber v.a.  
Gewerbliche
- St: Eigentum durch Gemeinnützige umgesetzt; Gewerbliche  
v.a. in der Sanierung
- S / St: Kaufförderung quantitativ relevanter als Neubau-  
förderung

## Förderung Eigentum mit Einmalzuschüssen nur in S / T / St

- Tirol: „Scheck“ für Eigenheim, Ankauf Altobjekt, verdichtete Bauweise = 35% der alternativen Darlehenssumme; für Jungfamilie max. € 34.000 Zuschuss
- Steiermark: für Eigenheime, alternativ zu Darlehen mit AZ; für Jungfamilie max. € 16.000 Zuschuss



## Mitnahmeeffekte der Sbg. Eigentumsförderung?

- Sehr hohe Förderung
- Hohe Einkommensgrenzen (analog zu anderen Ländern)
- Sehr hohe Preislimits
- Keine Vermögensüberprüfung (analog zu anderen Ländern), aber verpflichtende Begründung eines Hauptwohnsitzes, Abgabe von vormaligem Wohneigentum
- Interesse, trotz Vermögen eine Förderung in Anspruch zu nehmen, ist bei Darlehen geringer als bei Zuschüssen
- Statistisch gesichert Aussagen sind nicht möglich
- Fazit: Maßnahmen zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten sind gesetzt, dennoch dürften die Mitnahmeeffekte erheblich sein



# Mitnahmeeffekte durch Öffnung der Mietförderung für Gewerbliche?

- Freie Verwertbarkeit der geförderten Wohnungen nach 25 Jahren
- Bis dahin aber wenig ertragreicher Business Case
- Vorteile:  
Aktivierung von sonst nicht verfügbaren Baulandreserven  
Wettbewerb gemeinnützig – gewerblich
- Nachteile:  
zeitlich beschränkte Sozialbindung

## Fazit

- Alle Förderinstrumente mit spezifischen Vor- und Nachteilen
- Finanzielle Nachhaltigkeit aus Förderungssicht bei Darlehen höher als bei Zuschüssen
- Auflösung des Wohnbaufonds in wirtschaftlicher Betrachtung nicht nachvollziehbar
- Aktuelles Mischmodell bei Miete mit insgesamt guter Performance, allerdings sehr anfällig auf Zinssteigerungen
- Eigentumswohnungsförderung über verlorene Zuschüsse bewirkt massive Steigerung der Zusicherungen, allerdings unausgewogen hohe Zuschüsse, erhebliche Mitnahmeeffekte
- Einbezug Gewerbliche in die Mietförderung mit Vor- und Nachteilen

The background of the slide is a photograph of a modern, multi-story apartment building with a light-colored facade and large windows. The building is partially obscured by bare trees in the foreground. The text is overlaid on this image.

# **FH-Doz.Dr. Wolfgang Amann**

**+43 1 968 6008**

**amann@iibw.at**

**www.iibw.at**