

Bericht
des Kontrollausschusses
betreffend den
Bericht des Oö. Landesrechnungshofs über die Initiativprüfung
Wohnbauförderung des Landes OÖ

[L-2013-2735/17-XXVIII,
miterledigt [Beilage 5127/2019](#)]

Der Oö. Landesrechnungshof hat in der Zeit vom 1. Oktober 2018 bis 20. Dezember 2018 eine Initiativprüfung im Sinn des § 4 Abs. 1 Z 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Z 1 des Oö. Landesrechnungshofgesetzes 2013 durchgeführt.

Gegenstand der Prüfung war die Wohnbauförderung des Landes Oberösterreich unter dem Aspekt des „leistbaren Wohnens“. Die Prüfungsschwerpunkte waren folgende:

- Überblick über die Wohnkostensituation in Oberösterreich
- Ziele und Strategien der oberösterreichischen Wohnbauförderung, dessen Finanzierung und budgetäre Wirkung
- Effektivität und Effizienz des Fördersystems und Rolle der Systempartner
- Förderwirkung im mehrgeschossigen Wohnbau als Beitrag für leistbares Wohnen
- Aktuelle Entwicklungen und mögliche Zukunftsperspektiven

Der Oö. Landesrechnungshof hat dem Oö. Landtag seinen mit 28. Mai 2019 datierten Bericht über diese Initiativprüfung übermittelt. Dieser Bericht wurde als [Beilage 5127/2019](#) dem Kontrollausschuss zugewiesen.

Der Kontrollausschuss hat den Bericht des Oö. Landesrechnungshofs in seiner Sitzung am 26. Juni 2019 mit Stimmenmehrheit zur Kenntnis genommen. Der Bericht ist daher gemäß § 24 Abs. 6 in Verbindung mit § 22 Abs. 2 Z 3 der Oö. Landtagsgeschäftsordnung 2009 dem Oö. Landtag mit einem Ausschussantrag vorzulegen.

Der Oö. Landesrechnungshof fasst seinen Bericht wie folgt zusammen:

„(1) Entwicklungsfeld Wohnbauförderung

Da sich die rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen in der Wohnbauförderung deutlich änderten und die Leistbarkeit des Wohnens stets in der öffentlichen Diskussion steht, setzte sich der LRH schwerpunktmäßig damit auseinander, welchen Beitrag die oberösterreichische Wohnbauförderung für leistbares Wohnen erbringt und welche anderen Aspekte die Leistbarkeit des Wohnens maßgeblich mit beeinflussen. Dabei stellte der LRH

fest, dass im mehrgeschossigen Wohnungsneubau das hauptsächlich eingesetzte Förderungsinstrument des Direktdarlehens des Landes nur mehr eine geringe Wirkung entfaltet, die Abteilung Wohnbauförderung aber Maßnahmen setzte, um die Baukostenentwicklung zu dämpfen. Wenn das Land Wohnen nachhaltig leistbarer machen will, besteht Handlungsbedarf, nicht nur in der strategischen Weiterentwicklung der Wohnbauförderung und deren Förderinstrumente. Vielmehr muss die Wohnbauförderung noch stärker mit anderen Fachabteilungen des Landes und externen Systempartnern (z. B. Gemeinnützige Bauvereinigungen, Gemeinden) abgestimmt werden. (Berichtspunkte 8, 9, 18, 23, 32 und 36)

(2) Wohnsituation in OÖ

Von der Statistik Austria österreichweit erhobene Daten zu den Wohnkosten zeigen, dass die Mieten in Wohnungen der gemeinnützigen Bauträger in Oberösterreich leicht über dem vergleichbaren österreichischen Durchschnitt liegen. Gleichzeitig ist beim Wohnungs- bzw. Mietaufwand die Differenz zwischen gemeinnützigen und sonstigen privaten Hauptmietverträgen in Oberösterreich auffallend gering. Einen Grund für diesen vergleichsweise geringen Unterschied sehen die Experten im verhältnismäßig großen Anteil des gemeinnützigen Sektors in Oberösterreich. Auch sind die Wohnkosten im Bundesländervergleich in Oberösterreich insgesamt moderat. Eine Analyse der Daten belegt auch, dass in den letzten Jahren die Mieten in Wohnungen gemeinnütziger Bauträger prozentuell deutlich stärker gestiegen sind als der Verbraucherpreisindex und der Baukostenindex. Auch die reale Nettomiete je m² steigt deutlich an, währenddessen das durchschnittlich verfügbare Realeinkommen stagniert bzw. leicht sinkt. Für die Wohnbauförderung bedeutet dies, dass der soziale Aspekt und dabei insbesondere die Subjektförderung nicht vernachlässigt werden dürfen. (Berichtspunkte 2 bis 6)

(3) Öffentlicher Mitteleinsatz für Wohnbauförderung rückläufig und ohne Zweckbindung

In der staatlichen Aufgabenerfüllung wurde die Wohnbauförderung 1988 den Ländern übertragen. Seither stellte der Bund jährlich Zuschüsse zur Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung zur Verfügung, deren Zweckbindung sukzessive gelockert und 2008 aufgehoben wurde. Ab 2009 flossen diese Zuschüsse – ein Zweckzuschuss und eine Bedarfszuweisung – in die Bundesabgaben-Ertragsanteile ein und können seither nur mehr nach Maßgabe der ursprünglichen Regelung aus diesen Einnahmen herausgerechnet werden. Seit Jahren ist aber das Wohnbaubudget des Landes OÖ deutlich geringer; es wurde seit 2008 etwa in Höhe des damaligen Zweckzuschusses (285,6 Mio. Euro) jährlich fortgeschrieben bzw. leicht reduziert.

Die Finanzmittel vom Bund stammen teilweise aus dem Wohnbauförderungsbeitrag der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Dieser Beitrag wurde 2017 „verändert“ und geht seither direkt und ohne Zweckbindung im Landeshaushalt ein. Dennoch gibt das Land für die Wohnbauförderung jährlich wesentlich mehr als das Beitragsaufkommen (194,4 Mio. Euro) aus.

Der gegenüber den ursprünglichen Regelungen deutlich geringere Mitteleinsatz und die Aufhebung der Zweckbindung lassen darauf schließen, dass der Stellenwert der Wohnbauförderung in der staatlichen Aufgabenerfüllung schon seit Jahrzehnten abnimmt. Die geänderten rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ermöglichten dem Land OÖ, weniger Mittel für die Wohnbauförderung einzusetzen, bereits gewährte Förderungsdarlehen zu verkaufen und die Erlöse außerhalb der Wohnbauförderung zu verwenden.

Durch die Verkäufe sind dem Landeshaushalt und dem Kreislauf der Wohnbauförderung erhebliche Mittel auf Dauer entzogen. Auch die Tatsache, dass der Wohnbauförderungsbeitrag nicht zweckgebunden ist, bestärkt den LRH in seiner

Einschätzung, dass Stellenwert und Bedeutung der Wohnbauförderung tendenziell abnehmen. Umso mehr ist die Politik gefordert, die Wohnbauförderung gezielt weiterzuentwickeln und die stets beschränkten öffentlichen Mittel bedarfs- und zukunftsorientiert – mitunter in anderen ausgabendynamischen Bereichen – einzusetzen. Auch könnte der Wohnbauförderungsbeitrag bei einer Steuerreform oder geplanten Senkung von Sozialbeiträgen wegfallen. Da es sich bei der Wohnbauförderung eher „um einen gesamtgesellschaftlichen Auftrag“ handelt, halten Wirtschaftsexperten es für möglich, diesen Auftrag über das allgemeine Steueraufkommen zu erfüllen. Dies ist auch für den LRH denkbar. Ziel sollte es daher sein, den Mitteleinsatz in der Wohnbauförderung nachhaltig soweit abzusichern, dass auch eine in Zukunft geringere Nachfrage nach Förderungen in der gegenwärtigen Niedrigzinsphase gedeckt werden kann und die Verpflichtungen aus den Förderleistungen nicht zu weit in die Zukunft geschoben werden. (Berichtspunkt 11)

(4) Förderungsdarlehen überdenken

Das Land fördert den mehrgeschossigen Wohnungsneubau mittels langfristiger und niedrig verzinsten Landesdarlehen. Inklusiv Heimförderung würde es dazu jährlich etwa 180 Mio. bis 212 Mio. Euro benötigen. Dies ist budgetär nicht möglich. Daher deckt es diesen Bedarf zwar vorrangig mit Förderungsdarlehen, aber auch mit bezuschussten Bankdarlehen.

Seit Jahren können die Förderungsdarlehen des Landes nur mehr eine geringe Förderwirkung erzielen, da aufgrund der langjährig anhaltenden Niedrigzinsphase die Zinsdifferenz zu herkömmlichen Bankdarlehen gering ist. Lagen beispielsweise die Förderbarwerte solcher Darlehen in früheren Jahren noch deutlich über 50 Prozent vom Nominalbetrag des Förderungsdarlehens, schwanken sie gegenwärtig im Wohnungsneubau zwischen 18 und 19 Prozent, beim Altersgerechten Wohnen zwischen 23 und 25 Prozent und betragen beim Jungen Wohnen 35 Prozent.

Für den LRH ist zu hinterfragen, ob das Land weiterhin eine so wesentliche Finanzierungsfunktion übernehmen soll, indem es die zu fördernden Projekte mittels Darlehen mitfinanziert. Dafür müssen sehr hohe Budgetmittel eingesetzt werden, deren Rückflüsse ohnehin in späterer Folge nicht für die Wohnbauförderung verwendet oder verkauft werden. Auch steht fest, dass von solchen Darlehensförderungen in anderen Fördersparten der Wohnbauförderung schon vor Jahrzehnten Abstand genommen wurde. Aus Sicht des LRH wäre es effizienter, anstelle von Förderungsdarlehen Investitionszuschüsse maximal in Höhe des Förderbarwertes zu gewähren. Solche Zuschüsse wären im Gegensatz zu Darlehen zwar maastrichtwirksam, erfordern jedoch weitaus weniger Budgetmittel, sind nicht so verwaltungsintensiv und bleiben unabhängig von den Zinsschwankungen des Marktes. Das Land könnte solche Investitionszuschüsse als Einmalzahlung leisten oder auf die Nutzungsdauer verteilen. Sicherzustellen ist jedenfalls, dass sie dauerhaft dem geförderten Wohnbau zugutekommen und die Belastung für die Förderungsnehmer bzw. Mieterinnen und Mieter etwa gleichbleibt. Die Umstellung der Fördermodalitäten auf Zuschüsse würde bei gleicher Förderwirkung den Einsatz öffentlicher Mittel, aber auch die langjährigen Finanzverbindlichkeiten durch Annuitätenzuschüsse für Bankdarlehen massiv verringern. Die so freiwerdenden Budgetmittel wären aus Sicht des LRH vorrangig für einmalige Investitionszuschüsse anstelle von bezuschussten Bankdarlehen im Bereich des Wohnungsneubaues und in der Heimförderung einzusetzen. Darüber hinaus könnten sie auch in anderen Bereichen laufende Zinsen- und Annuitätenzuschüsse verringern und zur Aufstockung der Rücklage zur Absicherung des Zinsrisikos verwendet werden. (Berichtspunkte 14 und 18 – VERBESSERUNGSVORSCHLAG I)

(5) Rückzahlungsbedingungen verteuern alte Wohnungen

In der Förderung des mehrgeschossigen Wohnbaus ist es seit Jahrzehnten so, dass die anfängliche Finanzierungsbelastung insbesondere durch die Ausgestaltung der Rückzahlungspläne für das Förderungsdarlehen des Landes sehr niedrig ist. Während der

Darlehenslaufzeit steigen die Rückzahlungen für das Landesdarlehen progressiv und mitunter sprunghaft um ein Vielfaches. Dies führte dazu, dass das Land die Annuitätenpläne im Nachhinein durch Zinsglättung bzw. Laufzeitverlängerung immer wieder abänderte. Dennoch wurde die Vermietung von älteren geförderten Wohnungen – selbst wenn sie bereits sanierungsbedürftig waren – durch die steigende Rückzahlungsbelastung immer teurer. Diese langjährige Problematik des Aufschiebens der Rückzahlungen in die Zukunft hat das Land in den letzten Jahren zwar verringert, aber nicht gelöst. So wurde zuletzt in der Oö. Neubauförderungs-Verordnung 2019 die anfängliche Rückzahlung von 0,9 Prozent auf zumindest 1,5 Prozent der Darlehenssumme erhöht. Damit geförderte Wohnungen im Zeitablauf eher günstiger und nicht teurer als Neubauwohnungen werden, muss die anfängliche Annuität in der ersten Hälfte der Darlehenslaufzeit weiter erhöht und in der zweiten verringert werden. Sofern das Land nicht überhaupt von der Darlehensgewährung Abstand nimmt, wären die Annuitätenpläne möglichst in Richtung gleichbleibender Annuitätenzahlungen weiter zu entwickeln – dies würde eine jährliche Rückzahlungsrate von etwa 3,3 Prozent des ausbezahlten Darlehensbetrages erfordern. (Berichtspunkt 15 – VERBESSERUNGSVORSCHLAG II)

(6) Wohnbauförderung allein kann die Wohnproblematik nicht lösen

Die Schaffung und Bereitstellung von kostengünstigem Wohnraum, eine der wesentlichen Zielsetzungen der Wohnbauförderung, kann durch unterschiedliche Maßnahmen beeinflusst werden. Neben Faktoren, welche die Abteilung Wohnbauförderung durch entsprechende Gestaltung von Förderungsbedingungen und Standards allein steuern kann (z. B. Baukosten- und Belastungsobergrenzen), gibt es Themen, die nur im Zusammenwirken mit anderen wirksam gestaltet werden können:

- Ein wesentlicher Kostenfaktor, der sich in der laufenden Miete wiederfindet, sind die Anschaffungskosten des Baugrundstücks. Diese könnten durch vorausschauende raumplanerische Kriterien beeinflusst werden. Dazu bedarf es aber eines strategischen Zusammenwirkens mit den im Land für Raumordnung zuständigen Stellen sowie den Gemeinden als Träger der örtlichen Raumordnung.
- Im Mietentgelt sind auch die laufenden Bewirtschaftungsaufwendungen bzw. Verwaltungskosten des Vermieters abzudecken und etwaige Rücklagen einzukalkulieren. Zusätzlich sind vom Mieter Betriebskosten, öffentliche Abgaben und Kosten für Gemeinschaftsanlagen wie z. B. Lift, Heiz- und Grünanlagen zu tragen. Die Abteilung Wohnbauförderung sollte die Bestandteile in Zusammenarbeit mit den gemeinnützigen Bauträgern analysieren und daran anschließend Maßnahmen ableiten, die dann gemeinsam mit den dafür zuständigen Stellen (z. B. Gemeinden und Fachabteilungen des Amtes, Bund) erarbeitet und umgesetzt werden.
- Auch die Qualität der Verkehrserschließung eines Wohnbauprojektes hat unterschiedliche Auswirkungen. Zum einen belasten Tiefgaragen oder Stellplätze die Mieter finanziell, zum anderen wirkt sich der steigende Individualverkehr negativ auf die Umwelt aus und erhöht die öffentlichen Investitionen.

Umgekehrt sieht der LRH durch entsprechende Gestaltung der Wohnbauförderung auch Möglichkeiten, Zielkonflikte mit anderen Politikbereichen zu verringern. Er verweist dabei insbesondere auf das Problem des hohen Flächenverbrauchs bzw. der Bodenversiegelung mit seinen schädlichen Auswirkungen.

Daher empfiehlt der LRH dem Land OÖ abteilungsübergreifende Maßnahmen zu initiieren, mit denen die Steuerungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten des Landes zur Förderung des leistbaren Wohnens auf breiter Basis erfasst und die Ziele zur Umsetzung in den einzelnen Bereichen wie z. B. Raumordnung, Umwelt und Verkehr festgelegt werden. (Berichtspunkte 23, 42, 43 und 44 – VERBESSERUNGSVORSCHLAG III)

(7) Bedarf und Bauleistung analysieren

In der Diskussion über die Leistbarkeit des Wohnens ist die Frage nach dem Umfang der geförderten Bauleistung ein regelmäßig wiederkehrendes Thema. Da das Reformprojekt, in welchem die jährlich geförderte Bauleistung festgelegt wurde, nunmehr fast zehn Jahre zurückliegt, sollte ein Analyseprozess gestartet werden, an dessen Ende die geförderte Neubauleistung für die nächsten Jahre festgelegt werden sollte. Im Lichte der regional sehr stark differierenden Bedarfszahlen sollten in diesem Analyseprozess auch verstärkt strategische Überlegungen einfließen, die den regionalen Besonderheiten und Entwicklungsperspektiven gerecht werden. (Berichtspunkt 26 – VERBESSERUNGSVORSCHLAG IV)

(8) Baukostendämpfende Maßnahmen wirken – Grundlagen dafür professionalisieren

Die Gesamtbaukosten werden zum einen durch die festgelegte Finanzierungsbelastung der Oö. Neubauförderungs-Verordnung begrenzt, zum anderen deckeln interne Baukostenobergrenzen die Errichtungskosten. Angesichts vermehrter Rückmeldungen der Bauträger und bauausführenden Firmen erfolgte im Sommer 2013 auf Basis von Erfahrungswerten der Branche und/oder auf Ergebnissen aktueller Kostenangebote der Bauträger eine Erhöhung dieser Kostenkennwerte. Erkenntnisse der Abteilung Wohnbauförderung und aus endabgerechneten Förderprojekten wurden nicht einbezogen. Diese Obergrenzen hatten bis Ende 2018 Gültigkeit; eine in der Verordnung vorgesehene Indexierung fand nicht statt. Mit Inkrafttreten der Oö. Neubauförderungs-Verordnung 2019 erhöhte das Land die Baukostenobergrenzen.

Für den LRH stellen die Kostenobergrenzen ein brauchbares Instrument dar, um der steigenden Baukostenentwicklung über einen längeren Zeitraum entgegenzuwirken. Kritisch sieht er aber, dass diese nicht auf verlässlichen Grundlagen basieren. Für zukünftig notwendige Anpassungen empfiehlt er, steuerungsrelevante Informationen durch die Abteilung Wohnbauförderung auszuwerten und zu nutzen. (Berichtspunkte 32 und 38 – VERBESSERUNGSVORSCHLAG V)

Zusätzliche Spielräume dürften die seit 2014 geltenden Wirtschaftlichkeitsparameter geschaffen haben. Diese wurden von externen Experten in Abstimmung mit den gemeinnützigen Bauvereinigungen und der Wirtschaftskammer erarbeitet. Der LRH sieht es kritisch, dass weder eine Wirkungsanalyse noch eine Festlegung von Zielvorgaben bzw. eine Verschriftlichung der erwarteten Einsparungspotentiale vorgenommen wurde. Dies erschwert eine aussagekräftige Evaluierung der eingeführten Maßnahmen. Für die geplante Überarbeitung empfiehlt er daher, eine differenzierte Wirkungsanalyse durchzuführen und Zielvorgaben zu definieren. (Berichtspunkte 34 und 36 – VERBESSERUNGSVORSCHLAG VI)

(9) Die Empfehlungen des LRH an die geprüfte(n) Stelle(n) sind unter Berichtspunkt 49 zusammengefasst.

(10) Im Sinne des § 9 Abs. 2 Oö. LRHG empfiehlt der LRH dem Kontrollausschuss betreffend folgender Beanstandungen und Verbesserungsvorschläge eine einmalige Folgeprüfung zu beschließen:

I. Das Land sollte in den Bereichen mehrgeschossiger Wohnungsneubau, Altersgerechtes Wohnen, Junges Wohnen und Heimförderung die Umstellung der Fördermodalitäten auf Investitionszuschüsse maximal in Höhe des Förderbarwertes prüfen. (Berichtspunkte 14 und 18; Umsetzung kurzfristig)

II. Damit geförderte Wohnungen im Zeitablauf eher günstiger und nicht teurer als Neubauwohnungen werden, sollte das Land die Annuitätenpläne möglichst in Richtung

gleichbleibender Annuitäten weiterentwickeln und die damit zusammenhängenden Belastungsobergrenzen im geförderten Wohnungsneubau neu regeln. (Berichtspunkt 15; Umsetzung mittelfristig)

- III. Das Land sollte abteilungsübergreifende Maßnahmen initiieren, mit denen die Steuerungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten zur Förderung des leistbaren Wohnens auf breiter Basis erfasst und die Ziele zur Umsetzung in den einzelnen Bereichen wie z. B. Raumordnung, Umwelt und Verkehr festgelegt werden. (Berichtspunkt 23; Umsetzung kurzfristig)**
- IV. Zur Neufestlegung der geförderten Bauleistung der kommenden Jahre sollte ein Analyseprozess gestartet werden. Aufgrund der regional sehr stark differierenden Bedarfzahlen sollten dabei verstärkt strategische Überlegungen einfließen, die den regionalen Besonderheiten und Entwicklungsperspektiven gerecht werden. (Berichtspunkt 26; Umsetzung kurzfristig)**
- V. Für die Festlegung von förderbaren Baukostenobergrenzen sollten steuerungsrelevante Informationen aus endabgerechneten Referenzprojekten ausgewertet und genutzt werden. (Berichtspunkte 32 und 38; Umsetzung kurzfristig)**
- VI. Im Zuge der geplanten Überarbeitung der Wirtschaftlichkeitskriterien sollte eine differenzierte Wirkungsanalyse durchgeführt und messbare Zielvorgaben definiert werden. (Berichtspunkte 34 und 36; Umsetzung mittelfristig)“**

Als Beanstandungen und Verbesserungsvorschläge im Sinn des § 9 Abs. 2 des Oö. Landesrechnungshofgesetzes 2013 wurden vom Kontrollausschuss festgelegt:

1. Damit geförderte Wohnungen im Zeitablauf eher günstiger und nicht teurer als Neubauwohnungen werden, sollte das Land die Annuitätenpläne möglichst in Richtung gleichbleibender Annuitäten weiterentwickeln und die damit zusammenhängenden Belastungsobergrenzen im geförderten Wohnungsneubau neu regeln. (Berichtspunkt 15; Umsetzung mittelfristig)
2. Das Land sollte abteilungsübergreifende Maßnahmen initiieren, mit denen die Steuerungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten zur Förderung des leistbaren Wohnens auf breiter Basis erfasst und die Ziele zur Umsetzung in den einzelnen Bereichen wie z. B. Raumordnung, Umwelt und Verkehr festgelegt werden. (Berichtspunkt 23; Umsetzung kurzfristig)
3. Zur Neufestlegung der geförderten Bauleistung der kommenden Jahre sollte ein Analyseprozess gestartet werden. Aufgrund der regional sehr stark differierenden Bedarfzahlen sollten dabei verstärkt strategische Überlegungen einfließen, die den regionalen Besonderheiten und Entwicklungsperspektiven gerecht werden. (Berichtspunkt 26; Umsetzung kurzfristig)
4. Für die Festlegung von förderbaren Baukostenobergrenzen sollten steuerungsrelevante Informationen aus endabgerechneten Referenzprojekten ausgewertet und genutzt werden. (Berichtspunkte 32 und 38; Umsetzung kurzfristig)

5. Im Zuge der geplanten Überarbeitung der Wirtschaftlichkeitskriterien sollte eine differenzierte Wirkungsanalyse durchgeführt und messbare Zielvorgaben definiert werden. (Berichtspunkte 34 und 36; Umsetzung mittelfristig)

Der Kontrollausschuss beantragt, der Oö. Landtag möge beschließen:

1. **Der Bericht des Oö. Landesrechnungshofs über die Initiativprüfung „Wohnbauförderung des Landes OÖ“ sowie die Festlegungen des Kontrollausschusses werden zur Kenntnis genommen.**
2. **Dem Oö. Landesrechnungshof wird für seinen Bericht gedankt.**
3. **Die Oö. Landesregierung wird aufgefordert, bis zur Folgeprüfung die Umsetzung der vom Kontrollausschuss festgelegten Empfehlungen zu veranlassen.**

Linz, am 26. Juni 2019

Dipl.-Päd. Gottfried Hirz
Obmann

Ing. Herwig Mahr
Berichterstatter