

Wohnungsmarktanalyse Salzburg

Endbericht



empirica

Auftraggeber

Land Salzburg

Auftragnehmer

empirica ag
Büro: Berlin
Kurfürstendamm 234, 10719 Berlin
Telefon (030) 88 47 95-0
berlin@empirica-institut.de
www.empirica-institut.de

Bearbeitung

Prof. Dr. Harald Simons, Constantin Tielkes, Arnaud Salla, Linn Segschneider

Projektnummer

2022040

Berlin, Mai 2023

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Hintergrund und Aufgabenstellung.....	6
2.	Mieten und Preise	6
2.1	Miete und Mietentwicklung.....	6
2.2	Kaufpreise.....	13
2.3	Baulandpreise.....	17
2.4	Baukosten.....	20
2.5	Zwischenfazit.....	23
3.	Nachfrage	23
3.1	Bevölkerungsentwicklung	23
3.2	Wanderungsanalyse der Stadt Salzburg.....	30
3.3	Fachkräftemangel als Folge der demografischen Struktur	39
3.4	Zwischenfazit.....	42
4.	Angebot	43
4.1	Zwischenfazit.....	52
5.	Nebenwohnsitze, Wohnungen ohne Hauptwohnsitze, Leerstand	54
6.	Baulandverfügbarkeit	60
6.1	Grünlanddeklaration / Grüngürtel	60
6.2	Folgen der Grünlanddeklaration / des Grüngürtels	62
7.	Wohnbauförderung.....	77
7.1	Fördervolumen	77
7.2	Analyse der Fördersätze zur Errichtung von Mietwohnungen	80
7.3	Zwischenfazit.....	84
8.	Fazit und Empfehlungen.....	88

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

ABBILDUNG 1: NEUVERTRAGSMIETE* IN AUSGEWÄHLTEN BUNDESLÄNDERN INKL. UMSATZSTEUER, MEDIAN, 2005–2022	7
ABBILDUNG 2: NEUVERTRAGSMIETE IN ÖSTERREICHISCHEN GROßSTÄDTEN, BRUTTOKALTMIETE INKL. UMSATZSTEUER, MEDIAN, 2005–2022	8
ABBILDUNG 3: NEUVERTRAGSMIETE BUNDESLAND UND HAUPTSTADT, BRUTTOKALTMIETE INKL. UMSATZSTEUER, MEDIAN, 2022	10
ABBILDUNG 4: ANTEIL VON NEUEN MIETVERTRÄGEN VON ÖFFENTLICHEN VERMIETERN AN ALLEN NEUVERTRÄGEN, 2022	11
ABBILDUNG 5: NIVEAU DER BRUTTOKALTMIETE (INKL. UMSATZSTEUER) IN NEUEN VERTRÄGEN NACH VERMIETERTYP, 2022	12
ABBILDUNG 6: NIVEAU DER BRUTTOKALTMIETE (INKL. UMSATZSTEUER) IN NEUEN VERTRÄGEN NACH VERMIETERTYP IN ÖSTERREICHISCHEN GROßSTÄDTEN, 2022	13
ABBILDUNG 7: KAUFPREISE PRO QUADRATMETER IN AUSGEWÄHLTEN BUNDESLÄNDERN, MEDIAN, 2021	14
ABBILDUNG 8: KAUFPREISE VON EIGENTUMSWOHNUNGEN, 2021	15
ABBILDUNG 9: KAUFPREISE VON EIN- UND ZWEIFAMILIENHÄUSERN, 2021	16
ABBILDUNG 10: KARTE KAUFPREISE VON EIGENTUMSWOHNUNGEN, 2021	16
ABBILDUNG 11: KARTE KAUFPREISE VON EIN- UND ZWEIFAMILIENHÄUSERN, 2021	17
ABBILDUNG 12: BAULANDPREISE PRO QUADRATMETER IN AUSGEWÄHLTEN BUNDESLÄNDERN, 2021	18
ABBILDUNG 13: BAULANDPREISE PRO QUADRATMETER IN TEILRÄUMEN VERSCHIEDENER BUNDESLÄNDER, 2021	19
ABBILDUNG 14: VERÄNDERUNG DER BAULANDPREISE PRO QUADRATMETER IN TEILRÄUMEN IN VERSCHIEDENEN BUNDESLÄNDERN, 2015–2021	20
ABBILDUNG 15: ENTWICKLUNG DER BAUPREISE NACH BUNDESLÄNDERN UND DES BAUKOSTENINDEXES, 2010–2022	22
ABBILDUNG 16: BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG IN AUSGEWÄHLTEN BUNDESLÄNDERN, 2001–2021	24
ABBILDUNG 17: JÄHRLICHE WACHSTUMSRATE DER BEVÖLKERUNG IN TEILRÄUMEN DES BUNDESLANDES SALZBURG, 2001–2021	25
ABBILDUNG 18: BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG IN TEILRÄUMEN FÜR VERSCHIEDENE BUNDESLÄNDER, 2001–2021	26

ABBILDUNG 19: BEVÖLKERUNGSVERÄNDERUNG IN GROßSTADTREGIONEN NACH ALTERSGRUPPEN, 2001–2021	27
ABBILDUNG 20: ALTERSSTRUKTUR VERSCHIEDENER GROßSTADTREGIONEN UND IN ÖSTERREICH, 2021	28
ABBILDUNG 21: WANDERUNGSSALDO UND NATÜRLICHE ENTWICKLUNG IN DER STADT SALZBURG UND VERGLEICHSTÄDTEN, 2002–2021	29
ABBILDUNG 22: WANDERUNGSSALDO UND NATÜRLICHE ENTWICKLUNG IN SALZBURG UND VERGLEICHSBUNDESLÄNDERN, 2002–2021	30
ABBILDUNG 23: ZUZUGSQUOTE VON 18- BIS UNTER 26-JÄHRIGEN VERSCHIEDENER LANDESHAUPTSTÄDTE AUS DEM EIGENEN BUNDESLAND, 2002–2022	32
ABBILDUNG 24: ZUZUGSQUOTEN VON 18- BIS UNTER 26-JÄHRIGEN AUS DEM SONSTIGEN ÖSTERREICH, 2002–2021	33
ABBILDUNG 25: FORTWANDERUNGSQUOTEN VON 30- BIS UNTER 46-JÄHRIGEN, 2002– 2021	35
ABBILDUNG 26: FORTZUGSQUOTEN VON 30- BIS 45-JÄHRIGEN INS SONSTIGE ÖSTERREICH UND NACH DEUTSCHLAND	36
ABBILDUNG 27: WANDERUNGSSALDO VON BUNDESLÄNDERN GEGENÜBER DER EIGENEN HAUPTSTADT, 2002–2021	37
ABBILDUNG 28: WANDERUNGSSALDO GEGENÜBER ÖSTERREICHISCHEN GROßSTÄDTEN, DURCHSCHNITT DER JAHRE 2002–2021	38
ABBILDUNG 29: ARBEITSLÖSE UND OFFENE STELLEN IM LAND SALZBURG, 2007–2022	39
ABBILDUNG 30: ARBEITSLÖSE PRO OFFENE STELLE IM ARBEITSMARKTBEZIRK STADT SALZBURG IN DREI BERUFSGRUPPEN (2007–2021)	40
ABBILDUNG 31: ARBEITSLÖSE PRO OFFENE STELLE IN DEN SONSTIGEN GROßSTÄDTEN LINZ, GRAZ UND INNSBRUCK IN DREI BERUFSGRUPPEN (2007–2021)	41
ABBILDUNG 32: ARBEITSLÖSE PRO OFFENE STELLE IM LAND SALZBURG (LINKS) UND VERGLEICHSBUNDESLÄNDERN (RECHTS) IN DREI BERUFSGRUPPEN (2007–2021)	41
ABBILDUNG 33: ENTWICKLUNG DER BEWILLIGTEN NEUBAUWOHNUNGEN (EZFH & MFH), BUNDESLÄNDER	44
ABBILDUNG 34: BEWILLIGTE NEUBAUWOHNUNGEN (EZFH & MFH) JE 1.000 EINWOHNER IN AUSGEWÄHLTEN BUNDESLÄNDERN	45
ABBILDUNG 35: BEWILLIGTE WOHNUNGEN (EZFH & MFH) JE 1.000 EINWOHNER IN AUSGEWÄHLTEN STÄDTEN NACH ART DES BAUHERRN, 2011–2015, 2016–2020 & 2021–2022	46

ABBILDUNG 36:	BEWILLIGTE WOHNUNGEN IM BUNDESLAND SALZBURG NACH GEBÄUDEART, 2011–2022	47
ABBILDUNG 37:	BEWILLIGTE WOHNUNGEN (EZFH & MFH) JE 1.000 EINWOHNER IN DER STADT SALZBURG, IM UMLAND SOWIE RESTLICHEN BUNDESLAND, 2011–2015 & 2016–2020	48
ABBILDUNG 38:	BEWILLIGTE WOHNUNGEN JE 1.000 EINWOHNER NACH GEBÄUDEART IN SALZBURG (STADT), UMLAND UND RESTLICHEM BUNDESLAND, 2011–2015 & 2016–2020	49
ABBILDUNG 39:	BEWILLIGTE WOHNUNGEN (EZFH & MFH) IN AUSGEWÄHLTEN STÄDTEN JE 1.000 EINWOHNER, 2016–2020*	50
ABBILDUNG 40:	BEWILLIGTE WOHNUNGEN (EZFH & MFH) IN AUSGEWÄHLTEN STÄDTEN JE 1.000 EINWOHNER, 2016–2020*	51
ABBILDUNG 41:	BEWILLIGTE WOHNUNGEN JE 1.000 EINWOHNER NACH GEBÄUDEART IN SALZBURG & DEUTSCHEN VERGLEICHSDISTRIKTEN, DURCHSCHNITT 2016–2020*	52
ABBILDUNG 42:	BEWILLIGTE EZFH-WOHNUNGEN JE 1.000 EINWOHNER IN DEN BEZIRKEN SALZBURGS & TEILEN ANGRENZENDER BUNDESLÄNDER, DURCHSCHNITT 2011–2020*	54
ABBILDUNG 43:	WOHNUNGEN OHNE HAUPTSITZMELDUNG IN DEN BUNDESLÄNDERN ÖSTERREICHS, SALZBURGER BEZIRKEN & VERGLEICHSDISTRIKTEN, 2011	56
ABBILDUNG 44:	GESCHÜTZTES GRÜNLAND STADT SALZBURG	61
ABBILDUNG 45:	BAULANDRESERVEN IN %, 2016, SALZBURGER GEMEINDEN	62
ABBILDUNG 46:	STILISierter KOSTENEINFLUSS DES BAULANDS AUF DEN EIGENHEIMBAU	64
ABBILDUNG 47:	KORRELATION ZWISCHEN BAULANDKOSTEN UND VERANSCHLAGTEN BAUKOSTEN, 2016–2021, DEUTSCHE FLÄCHENLÄNDER	65
ABBILDUNG 48:	KORRELATION DER KAUFPREISE FÜR NEUBAU-EIGENTUMSWOHNUNGEN (2018–2022) UND BAULANDPREISE (2017–2021), DEUTSCHE KREISFREIE STÄDTE	66
ABBILDUNG 49:	WOHNUNGSABGÄNGE IN PROZENT DES WOHNUNGSBESTANDES UND DES -NEUBAUS, ÖSTERREICH UND BUNDESLÄNDER, 2011–2021	67
ABBILDUNG 50:	STREUSIEDLUNG IM FLACHGAU (NÄHE SEEKIRCHEN)	69
ABBILDUNG 51:	BEISPIELAUSSCHNITT OSM GEBÄUDEDATENSATZ, RECHTS ZUSÄTZLICH GEBÄUEMITTELPUNKT	70
ABBILDUNG 52:	RASTERDATEI MIT DICHTEKlassifizierung (RADIUS 75 M, RASTERZELLE 25 x 25 M)	70

ABBILDUNG 53: KONTURPOLYGONE UM GEBÄUDEGRUPPIERUNGEN	71
ABBILDUNG 54: SIEDLUNGSSTRUKTUR REGION SALZBURG	71
ABBILDUNG 55: SIEDLUNGSSTRUKTUR REGION REGENSBURG	72
ABBILDUNG 56: GRÖÖE (ANZAHL DER GEBÄUDE) DER SIEDLUNGEN JE 1.000 EINWOHNER IN DEN REGIONEN SALZBURG UND REGENSBURG	73
ABBILDUNG 57: SIEDLUNGSSTRUKTUR VERGLEICH BERCHTESGADENER LAND MIT DER REGION SALZBURG	74
ABBILDUNG 58: SIEDLUNGSGRÖÖENSTRUKTUR VERGLEICH REGION SALZBURG MIT LANDKREIS BERCHTESGADENER LAND	75
ABBILDUNG 59: NEUBAU IM AUßENBEREICH WESTLICH VON SEEKIRCHEN AM WALLERSEE, 2011–2022	76
ABBILDUNG 60: NEUBAUVORHABEN AM SIEDLUNGSRAND VON SEEKIRCHEN AM WALLERSEE	76
ABBILDUNG 61: VERTEILUNG DER FÖRDERUNG NACH FÖRDERSPARTEN	78
ABBILDUNG 62: MITTELBEREITSTELLUNG UND -AUSCHÖPFUNG ZUR ERRICHTUNG VON MIETWOHNUNGEN, BUNDESLAND SALZBURG	79
ABBILDUNG 63: FÖRDERSCHELLEN IM SALZBURGER FÖRDERSYSTEM	81
ABBILDUNG 64: BAUKOSTEN, GRUNDKOSTEN UND RESULTIERENDE FÖRDERSCHELLE, 2015–2022	82
ABBILDUNG 65: WIRTSCHAFTLICHKEIT BEI AKTUELLER FÖRDERUNG	84
<i>ABBILDUNG 66: AUFTEILUNG DER FÖRDERMITTEL</i>	87
<i>ABBILDUNG 67: DARSTELLUNG FINANZIERUNGSRECHNUNG</i>	88
ABBILDUNG 68: SCHALLMOOS, AKTUELLE NUTZUNGEN AUF EINER GESAMTFLÄCHE VON CA. 164 HA	93

1. Hintergrund und Aufgabenstellung

Die Landesrätin für Wohnen des Landes Salzburg hat empirica mit einer Analyse des Wohnungsmarktes im Bundesland Salzburg beauftragt. Dass wir als deutsches Institut für eine Analyse in Österreich angefragt werden, ehrt uns und wurde begründet mit einem gewünschten Blick von außen. Entsprechend vergleichen wir die Entwicklung in Salzburg nicht nur mit anderen Regionen Österreichs, sondern erweitern den Vergleichsraum auch auf deutsche Städte und Regionen. Dies hat den Vorteil, dass vergleichende Aussagen auf eine breitere Basis gestellt werden können.

Gegen diesen breiteren Vergleichsraum mag eingewendet werden, dass die Wohnungsmärkte in Österreich anderen Bedingungen unterliegen als in Deutschland. Dies ist auch richtig, aber letztlich nur in Bezug auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen. Die grundlegenden ökonomischen Mechanismen von Angebot und Nachfrage hingegen sind natürlich identisch. Auch andere Faktoren wie die Nachfragepräferenzen, Wanderungs- oder Haushaltsbildungsverhalten sind zumindest ähnlich. Auch die jüngsten Herausforderungen auf den Wohnungsmärkten wie steigende Baupreise, steigende Zinsen, zunehmender Fachkräftemangel und anderes sind vergleichbar.

Manchmal unterscheiden sich auch die Begrifflichkeiten. In Österreich werden Wohnungen bewilligt, in Deutschland genehmigt. Wir haben uns bemüht, die österreichischen Begriffe zu verwenden, und wir hoffen, hier keine allzu großen Fehler gemacht zu haben. Zudem bestehen Unterschiede in den Datengrundlagen, die wir so weit möglich ausgeglichen bzw. bei der Interpretation berücksichtigt haben.

Im Rahmen der Erstellung der Analyse haben wir mit einer Reihe von Wohnungsmarktexperten im Bundesland Salzburg sprechen können. Wir bedanken uns nochmals für die dabei verbrauchte Zeit und die mit uns geteilten Informationen und Einschätzungen.

Mehrfach wurde empirica angeregt, eine grundlegende und notfalls auch schonungslose Analyse vorzulegen. Dieser Bitte sind wir gerne nachgekommen.

2. Mieten und Preise

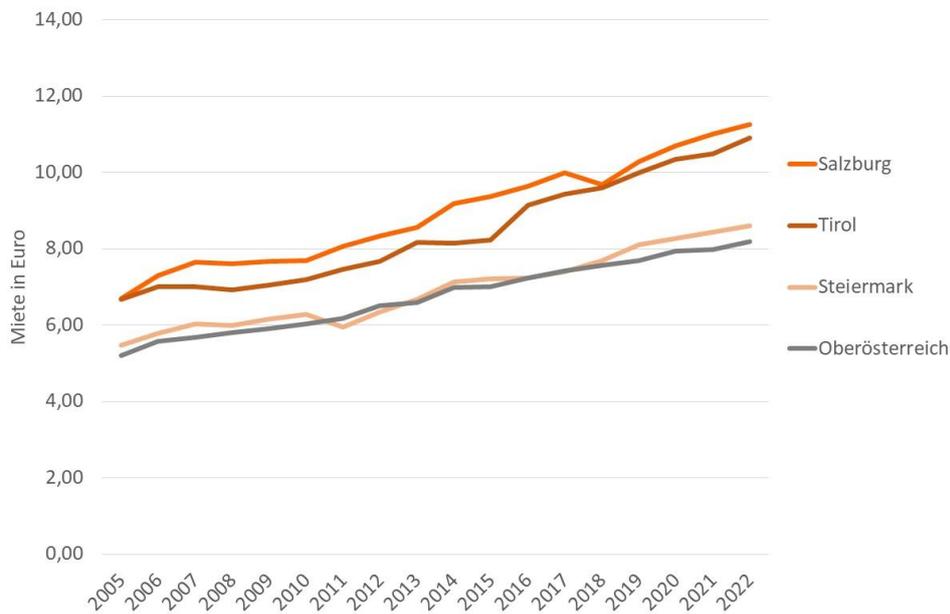
2.1 Miete und Mietentwicklung

Die Mieten im Bundesland Salzburg sind bundesweit die höchsten. Die mittlere Neuvertragsmiete betrug laut Mikrozensus im Jahr 2022 11,26 €/m².

In keinem Bundesland kostet die Anmietung einer Wohnung mehr als im Bundesland Salzburg, selbst in der Metropole Wien und im überwiegend touristisch geprägten Vorarlberg ist die Neuvertragsmiete niedriger.

In den siedlungsstrukturell vergleichbaren Bundesländern Tirol, Oberösterreich und der Steiermark – Bundesländer mit einer Großstadt als Hauptstadt – übersteigt einzig in Tirol mit 10,90 €/m² die Miete die 10-€-Marke, während die Mieten in Oberösterreich und der Steiermark mit 8,20 €/m² bzw. 8,59 €/m² rund 25 % günstiger sind (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Neuvertragsmiete* in ausgewählten Bundesländern inkl. Umsatzsteuer, Median, 2005–2022



* Anmerkung: Mietverträge, die im Jahr der Erhebung oder in den drei Vorjahren abgeschlossen worden sind.

Quelle: Mikrozensus Österreich; eigene Darstellung

empirica

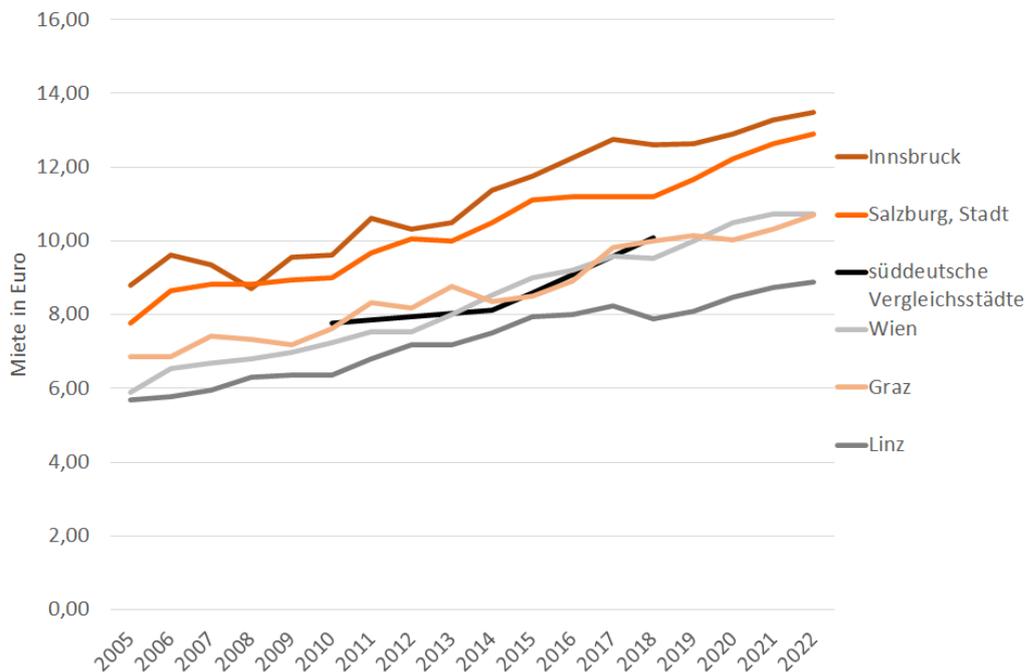
In allen Bundesländern sind die Mieten fast durchgehend angestiegen. Im Bundesland Salzburg betrug der nominale Anstieg in den letzten 10 Jahren (2012–2022) mehr als 35 %, in den anderen vergleichbaren Bundesländern war der Anstieg mit Werten zwischen 26 % (Oberösterreich) und 42 % (Tirol) auf ähnlichem Niveau.

Die Mieten im Bundesland Salzburg sind dabei seit geraumer Zeit die höchsten bundesweit. Schon Mitte der 2000er-Jahre war die Medianmiete im Bundesland Salzburg knapp 2 €/m² höher als in Oberösterreich und der Steiermark, seither ist der Abstand auf rund 3 €/m² gestiegen. Auch das Bundesland Tirol ist durchgehend teuer, der Abstand zu Salzburg blieb gleichwohl bestehen.

Innerhalb der Bundesländer haben erwartungsgemäß die Großstädte das höchste Mietniveau. Im Mittel wurden Wohnungen in der Stadt Salzburg in den letzten vier Jahren zu 12,35 €/m² vermietet und damit ca. 2 €/m² höher als in Wien oder Graz. Etwas überraschend ist, dass im Gegensatz zum Bundeslandvergleich in Innsbruck mit 13,07 €/m² die Neuvertragsmieten nochmals höher liegen als in der Stadt Salzburg.

Die Höhe der Neuvertragsmieten in Salzburg und Innsbruck ist ungewöhnlich hoch, auch und gerade für Städte in der Größenordnung von um die 150.000 Einwohner. Dies zeigt sich, wenn die Vergleichsbasis auf deutsche Städte ausgeweitet wird. Ein direkter Vergleich ist leider nur mit der Gesamtheit aller süddeutschen Städte ohne München und Stuttgart für das Jahr 2018 möglich, siehe Exkurs „Datengrundlage und Definition von Neuvertragsmiete in Österreich und Deutschland“.

Abbildung 2: Neuvertragsmiete in österreichischen Großstädten, Bruttokaltmiete inkl. Umsatzsteuer, Median, 2005–2022



Quelle: Mikrozensus Österreich; eigene Darstellung

empirica

Trotzdem zeigt der bereits direkte Vergleich, dass die Neuvertragsmieten in der Stadt Salzburg (11,19 €/m²) und in Innsbruck (12,60 €/m²) auch in süddeutschen Großstädten (Mittelwert: 10,08 €/m²) weit überdurchschnittlich wären (vgl. Abbildung 2).

Werden beide Datenquellen kombiniert, lässt sich sogar zeigen, dass Salzburg und Innsbruck zu den teuersten Städten in Deutschland und Österreich insgesamt gehören. Aus dem deutschen Mikrozensus ist entnehmbar, dass 2018 die mittlere Neuvertragsmiete nach österreichischer Definition in Hamburg bei 11,60 €/m² (Bruttokaltmiete) lag. Dies ist nur etwas mehr als in der Stadt Salzburg 2018 mit 11,19 €/m², 2019 waren es in der Stadt Salzburg 11,69 €/m². Aus den Angebotsmieten lässt sich nun entnehmen, dass 2018 in Deutschland nur fünf Städte noch teurer als Hamburg waren. Dies waren München, Frankfurt/Main, Stuttgart, Freiburg/Br. und Heidelberg. Wird noch Ingolstadt hinzugenommen, das nahezu das gleiche Niveau wie Hamburg hat, so dürfte Salzburg auf Rang sieben der teuersten „deutschsprachigen“ Städte liegen, wobei vier davon weit größere Metropolen sind. In der nächstteueren Stadt in Deutschland – Köln – lag 2018 die Neuvertragsmiete (deutsche Definition) mit 11 €/m² vermutlich weit genug unterhalb von Hamburg (11,41 €/m²), als dass Köln sich in der österreichischen Definition über Salzburg schieben könnte. Und selbst wenn doch, würde dies angesichts der Größe der Stadt Köln auch die wesentliche Aussage nicht ändern: Salzburg und Innsbruck gehören in den unrühmlichen Club der teuersten Großstädte in Deutschland und Österreich. Und dieser Club ist ziemlich exklusiv angesichts von 71 Großstädten in Deutschland (67) und Österreich (4).

Exkurs: Datengrundlage und Definition von mittleren Neuvertragsmieten in Österreich und Deutschland

Als Maßgröße zur Analyse des Mietwohnungsmarktes kann auf verschiedene Definitionen von „Miete“ zurückgegriffen werden: Nettokaltmiete, Bruttokaltmiete und Bruttowarmmiete. Hier soll aus zwei Gründen auf die Bruttokaltmiete rekurriert werden. Zum einen müssen Mieter neben der Nettokaltmiete weitere Zahlungen leisten, die sich je nach Marktsegment (Teil- oder Vollanwendungsbereich MRG, kommunal oder gefördert) unterscheiden. Für eine Vergleichbarkeit ist daher die Bruttokaltmiete besser geeignet. Zum anderen sollen in diesem Kapitel aber auch Vergleiche mit deutschen Städten erfolgen. Da aber die umsatzsteuerliche Behandlung der Miete unterschiedlich ist, wird hier wieder auf die Bruttokaltmiete abgestellt, die die Umsatzsteuer enthält. In Deutschland wird keine Umsatzsteuer auf Mieten fällig, wodurch einerseits c. p. die Mieten niedriger ausfallen, aber andererseits die Baukosten höher liegen, da diese in Österreich vorsteuerabzugsfähig sind, in Deutschland nicht.

Die Betrachtung von Mietdaten dient der Analyse des Anspannungsgrades von Mietwohnungsmärkten. Dieser wird durch Neuvertragsmieten, d. h. die Mieten von jüngst abgeschlossenen Mietverträgen, besser abgebildet als durch Bestandsmieten, d. h. der Miete aller laufenden Mietverträge. Bestandsmieten sind überwiegend vom Alter der Mietverträge determiniert und geben daher kaum Auskunft über den heutigen Anspannungsgrad. Daher ist es bei der Analyse von Wohnungsmärkten üblich, sich auf die Neuvertragsmieten zu stützen. So auch in der vorliegenden Studie.

In Österreich wird in allen einschlägigen Publikationen – wie auch in dieser – auf den Mikrozensus als Datengrundlage zurückgegriffen und die Neuvertragsmiete als Mittelwert aller neu angemieteten Wohnungen berechnet. Als „neu angemietet“ gelten dabei alle Wohnungen, die im Erhebungsjahr oder in den drei Jahren zuvor angemietet wurden.

In Deutschland hingegen wird zur Darstellung der Neuvertragsmieten in aller Regel auf die sogenannten Angebotsmieten zugegriffen, also eine mehr oder minder vollständige Sammlung aller öffentlichen Angebote auf einschlägigen Online-Suchportalen und in weiteren Quellen wie Zeitungen. Dabei werden nur die Angebote, die im Erhebungsjahr erstmals online gestellt wurden, ausgewertet.

Die unterschiedlichen Definitionen erlauben es aus zwei Gründen nicht, österreichische und deutsche Neuvertragsmieten zu vergleichen:

- In Zeiten steigender Mieten – wie derzeit – führt der lange Betrachtungszeitraum von vier Jahren (Erhebungsjahr plus drei Vorjahre) in der österreichischen Definition zu einer Unterschätzung der aktuellen Miethöhen. Die Angebotsmieten haben dieses Problem nicht.¹
- Die Angebotsmieten erfassen nicht alle neuen Wohnungsmietverträge, sondern nur öffentlich annoncierte, was sich bei den Mikrozensusmieten anders verhält. In Österreich, wo ganze Marktsegmente (kommunal, gefördert) nicht über öffentliche Annoncen vertrieben werden, sondern durch (halb-)öffentliche Stellen vergeben werden, sind daher Angebotsmieten nicht geeignet, die mittlere Marktmiete anzugeben.² Auch in

¹ Eine Verkürzung des Betrachtungszeitraumes ist aufgrund der begrenzten Stichprobengröße nicht möglich.

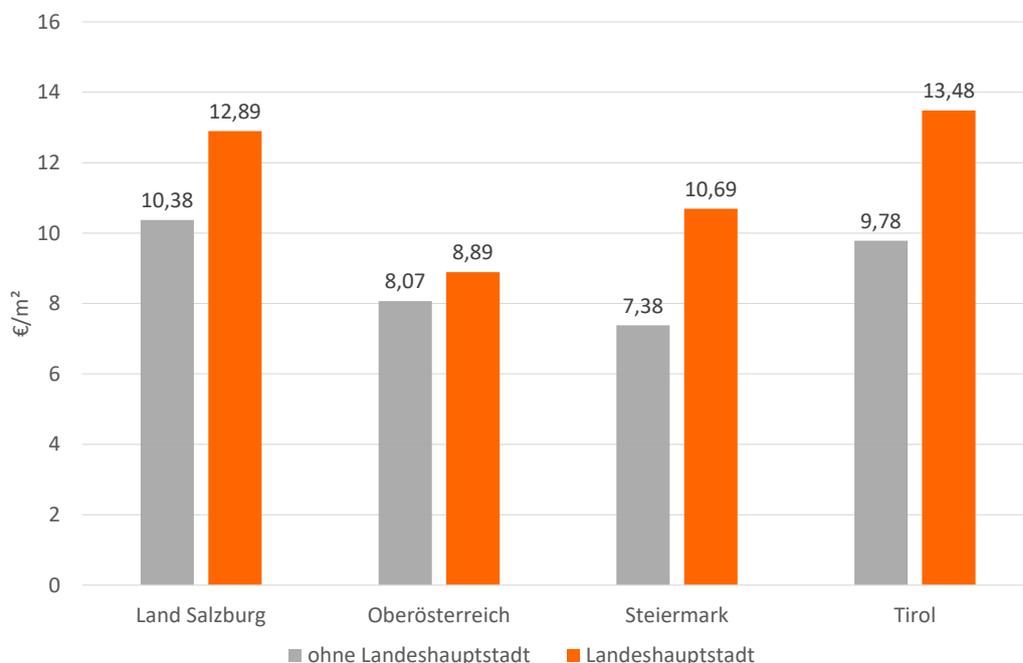
² Zwar werden auch Angebotsmieten für österreichische Städte von einschlägigen Organisationen veröffentlicht, aber diese können nur als Indikator für einzelne Marktsegmente verwendet werden.

Deutschland erfassen die Angebotsmieten nicht alle neuen Mietverhältnisse, aber die Untererfassung ist schon aufgrund der geringeren kommunalen und geförderten Wohnungsbestände von vergleichsweise untergeordneter Bedeutung. Hinzu kommt, dass in Deutschland auch Großvermieter einschlägige Suchportale zum Angebot zumindest eines Teils ihrer Wohnungen nutzen. Insgesamt gelten die Angebotsmieten in Deutschland als gute Approximation der Marktmieten, aus deren Niveau und Entwicklung sich die Knappheiten auf den Wohnungsmärkten ablesen lassen.

Ein direkter Vergleich der Neuvertragsmieten zwischen Deutschland und Österreich ist daher nur insoweit möglich, wie es gelingt, die österreichische Definition auf Deutschland zu übertragen. Auch der deutsche Mikrozensus erhebt die notwendigen Angaben zur Ermittlung der Neuvertragsmiete nach österreichischer Definition, allerdings mit zwei wesentlichen Einschränkungen: Zum einen werden die benötigten Angaben in Deutschland nur alle vier Jahre erhoben (zuletzt verfügbar ist 2018), zum anderen wird der Zugang zu amtlichen Daten in Deutschland sehr viel restriktiver gehandhabt als in Österreich. Im Ergebnis liegen trotz einer Sonderauswertung nur Angaben zur Gesamtheit aller 14 süddeutschen Großstädte (> 100.000 Einwohner) vor. Immerhin konnten die besonders teuren Städte München und Stuttgart herausgenommen werden.

Im restlichen Bundesland Salzburg – Bundesland ohne Stadt Salzburg – lagen die Neuvertragsmieten 2022 bei 10,38 €/m² und damit rund 20 % niedriger als in der Stadt Salzburg (12,89 €/m²). Ein solches Mietgefälle ist grundsätzlich üblich und letztlich Ausdruck der unterschiedlichen Bodenpreise. Ein entsprechendes Gefälle findet sich daher auch in allen anderen Bundesländern (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Neuvertragsmiete Bundesland und Hauptstadt, Bruttokaltmiete inkl. Umsatzsteuer, Median, 2022



Quelle: Mikrozensus Österreich; eigene Darstellung

empirica

Trotz des Preisgefälles ist aber das Mietpreinsniveau mit 10,38 €/m² weiterhin enorm hoch und liegt damit höher als in Oberösterreich (8,07 €/m², ohne Linz), in der Steiermark (7,38 €/m², ohne Graz) und sogar höher als in Tirol (9,78 €/m², ohne Innsbruck). Markant ist dabei, dass das Bundesland Salzburg (ohne Stadt Salzburg) nunmehr das teuerste vergleichbare Bundesland ist (jeweils ohne Hauptstadt); dass sich also das Land Salzburg an Tirol vorbeigeschoben hat.

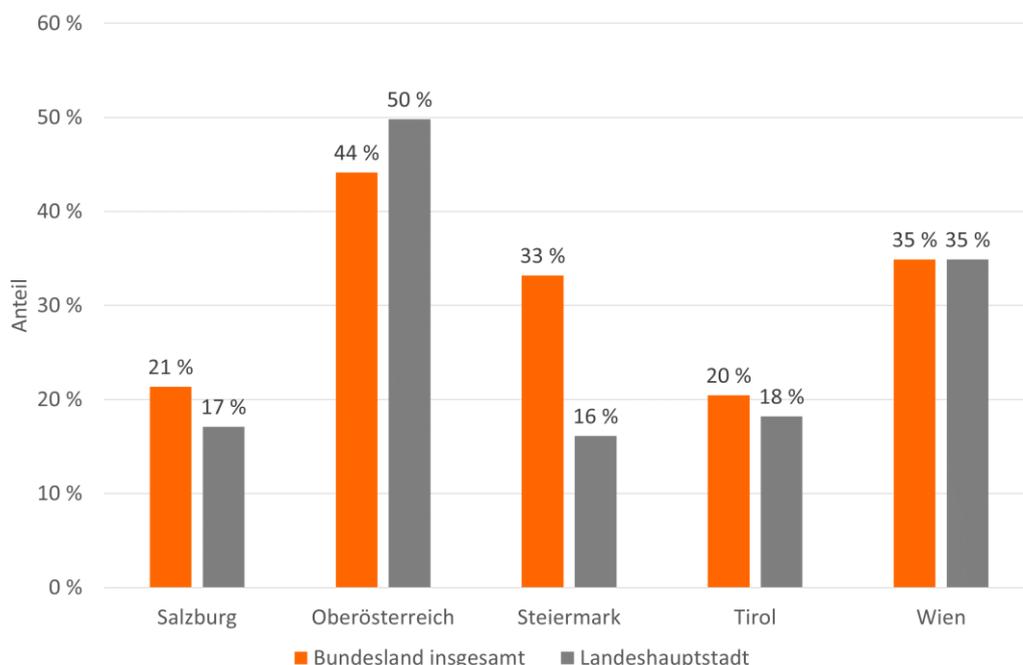
Das hohe Mietniveau im Land Salzburg (ohne Stadt Salzburg) deutet darauf hin, dass sich die Salzburger Hochpreisregion nicht nur auf die Stadt Salzburg beschränkt, sondern sich auch auf das Bundesland erstreckt.

Leider erlaubt es die Datengrundlage nicht, das Mietniveau tiefer zu unterteilen. Insbesondere kann nicht zwischen dem direkten Umland der Stadt Salzburg und den weiter entfernten Gemeinden unterschieden werden.

Es ist allerdings davon auszugehen, dass ein kontinuierliches Mietpreisgefälle existiert, d.h. dass die Mieten mit zunehmender Entfernung zur Stadt Salzburg sinken. Eine Ausnahme dürften touristisch geprägte Gemeinden sein, wobei im Land Salzburg vermutlich keine weiteren Hochpreisregionen wie in Tirol (Kitzbühel, Ischgl) gelegen sein dürften, in denen die Mieten noch höher als in der Landeshauptstadt sind.

Das seit Langem extrem hohe Mietniveau der Stadt Salzburg und damit auch des gesamten Bundeslandes ist erklärungsbedürftig.

Abbildung 4: Anteil von neuen Mietverträgen von öffentlichen Vermietern an allen Neuverträgen, 2022



Quelle: Mikrozensus Österreich; eigene Darstellung

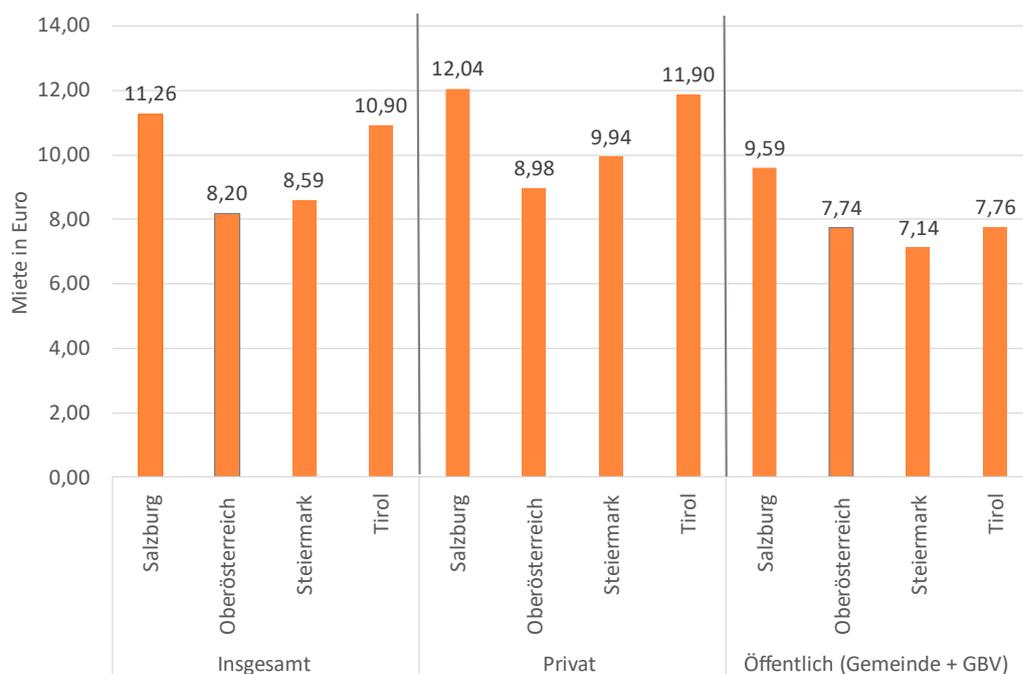
empirica

Keinen bzw. keinen zielführenden Erklärungsbeitrag liefert die Vermieterstruktur. Zwar unterscheidet sich die Vermieterstruktur zwischen den Bundesländern erheblich. So liegt

der Anteil kommunaler und gemeinnütziger Vermieter (im Folgenden öffentliche Vermieter genannt) an allen Neuverträgen in den teuren Bundesländern Salzburg (21 %) und Tirol (20 %) deutlich niedriger als in den günstigen Bundesländern Oberösterreich (44 %) und Steiermark (33 %) (vgl. Abbildung 4). Da gleichzeitig die vereinbarten Mieten bei kommunalen und gemeinnützigen Vermietern geringer sind als bei privaten, lässt sich mit einem einfachen Dreisatz natürlich ausrechnen³, um wie viel die mittlere Miete geringer wäre, wenn der Anteil öffentlicher Vermieter höher wäre.

Allerdings verschleiert eine solche Rechnung die zugrunde liegenden Ursachen für das hohe Preisniveau in Stadt und Land Salzburg eher, als dass sie Lösungsansätze aufzeigen würde. Dies zeigt sich bereits daran, dass das Mietniveau der öffentlichen Vermieter im Land Salzburg höher ist als die Mieten der privaten Vermieter in Oberösterreich. Anders ausgedrückt: Selbst bei einem vollständig öffentlichen Mietwohnungsbestand im Land Salzburg wäre das Mietniveau weiterhin höher als in Oberösterreich und in der Steiermark (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Niveau der Bruttokaltmiete (inkl. Umsatzsteuer) in neuen Verträgen nach Vermietertyp, 2022



Quelle: Mikrozensus Österreich; eigene Darstellung

empirica

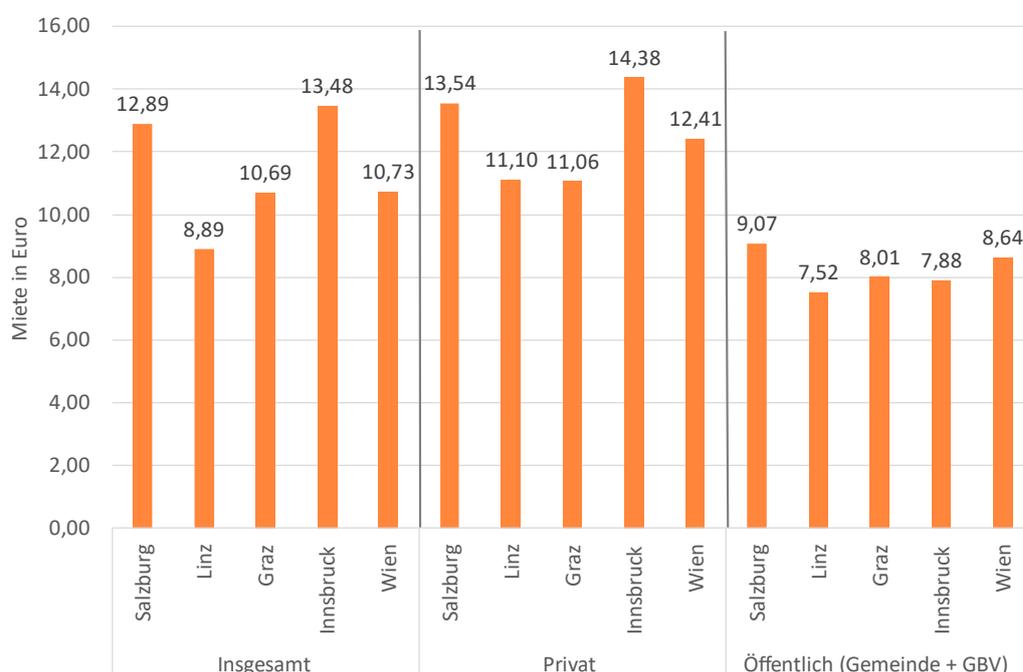
Davon abgesehen führt eine solche Rechnung zu keiner sinnvollen wohnungspolitischen Strategie, da der aktuelle Anteil der öffentlichen Vermieter das Ergebnis vergangener Entscheidungen in den letzten Jahrzehnten ist. Das niedrigere Mietniveau der öffentlichen Vermieter dürfte überwiegend die Folge eines höheren Anteils geförderter Wohnungen sein. Für einen zukünftig höheren Anteil öffentlicher Vermieter bzw. geförderter Wohnungen müsste entsprechend über sehr lange Zeiträume die Wohnungsbauförderung

³ Formal ist eine solche Rechnung mit den hier angegebenen Werten nicht zulässig, da hier wie üblich der Median und nicht das arithmetische Mittel genutzt wird.

deutlich höher ausfallen als in den letzten Jahrzehnten. Tatsächlich hat die Landesregierung ihre ohnehin schon hohe Förderung jüngst nochmals ausgeweitet (vgl. Kapitel 7). Selbst wenn dieses Förderniveau dauerhaft aufrechterhalten werden kann, würde es Jahrzehnte dauern, bis dies zu einem niedrigeren Mietniveau führen könnte.

Entscheidender zur Erklärung des hohen Mietniveaus ist daher, warum in allen Segmenten des Wohnungsmarktes die Mieten hoch sind, zumindest höher als in den anderen Bundesländern mit Ausnahme von Tirol. Dies gilt sowohl beim Vergleich der Bundesländer als auch beim Vergleich der Hauptstädte (vgl. Abbildung 6). Dies gilt im Übrigen auch bei den Kaufpreisen für Wohneigentum, die im nächsten Kapitel untersucht werden.

Abbildung 6: Niveau der Bruttokaltmiete (inkl. Umsatzsteuer) in neuen Verträgen nach Vermietertyp in österreichischen Großstädten, 2022



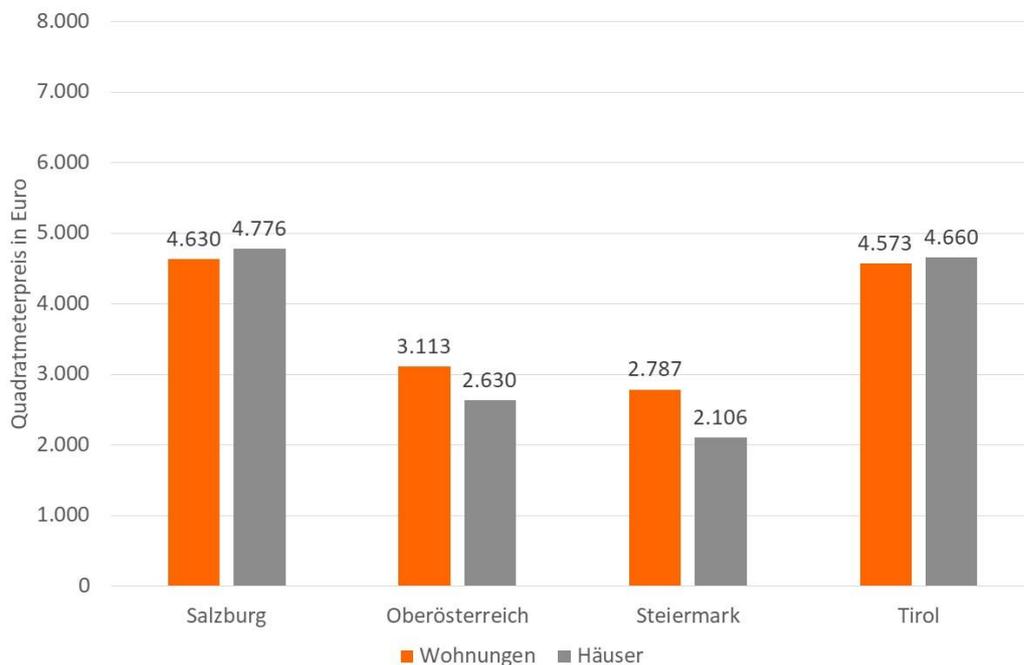
Quelle: Mikrozensus Österreich; eigene Darstellung

empirica

2.2 Kaufpreise

Auch das Kaufpreisniveau im Bundesland Salzburg ist beeindruckend hoch mit rund 4.800 €/m² Wohnfläche für Einfamilienhäuser und rund 4.600 €/m² für Eigentumswohnungen. Wieder liegt das Niveau im Land Salzburg deutlich höher als in Oberösterreich und der Steiermark und etwa gleichauf mit Tirol (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Kaufpreise pro Quadratmeter in ausgewählten Bundesländern, Median, 2021

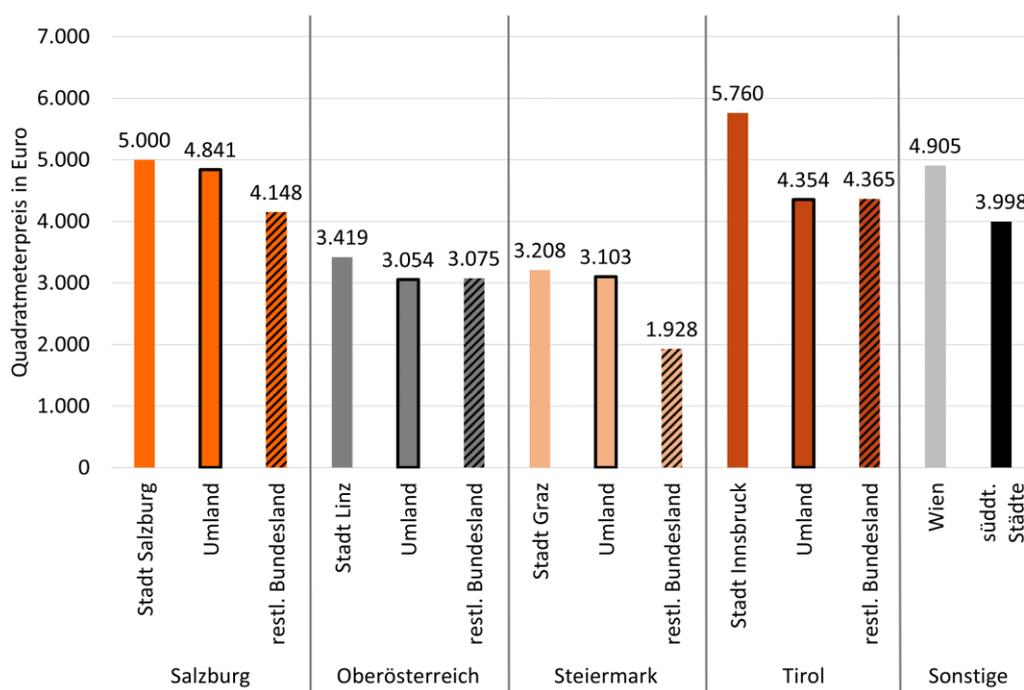


Quelle: Statistik Austria; eigene Darstellung

empirica

Innerhalb der Bundesländer findet sich zunächst wieder das Preisgefälle zwischen den Hauptstädten und dem restlichen Bundesland. In der Stadt Salzburg wurden 2021 im Mittel 5.000 €/m² Wohnfläche für eine Eigentumswohnung gezahlt. Dies ist zwar weniger als in der Stadt Innsbruck mit 5.760 €/m², aber weiterhin ein extrem hoher Wert. Dass in der Metropole Wien Eigentumswohnungen 1.000 €/m² günstiger sind als in der Stadt Salzburg, ist schon sehr ungewöhnlich. Wird wieder der Vergleichsraum um deutsche Städte erweitert, so dürfte die Stadt Salzburg die sechsteste Stadt sein (vgl. Abbildung 8), wobei die Reihenfolge München, Frankfurt/Main, Hamburg, Potsdam, Innsbruck und dann Salzburg wäre.⁴

⁴ In Deutschland liegen tatsächliche Verkaufspreise nicht flächendeckend vor, vielmehr wird üblicherweise auf Angebotsdaten aus Immobilienannoncen zurückgegriffen. Angebotspreise liegen in der Regel oberhalb der tatsächlich vereinbarten Kaufpreise, da die Angebotspreise den Startpreis beim Verhandlungsbeginn darstellen. Allgemein wird grob von einem Abstand von ca. 15 % ausgegangen, der bei der Berechnung des o. g. Rankings zugrunde gelegt wurde. Würden direkt Angebots- und Verkaufspreise verglichen, läge Salzburg auf Platz 11 des Rankings. Teurer als Salzburg wären dann auch die anderen deutschen Metropolen Berlin, Stuttgart und Düsseldorf sowie Freiburg, Regensburg und Rosenheim.

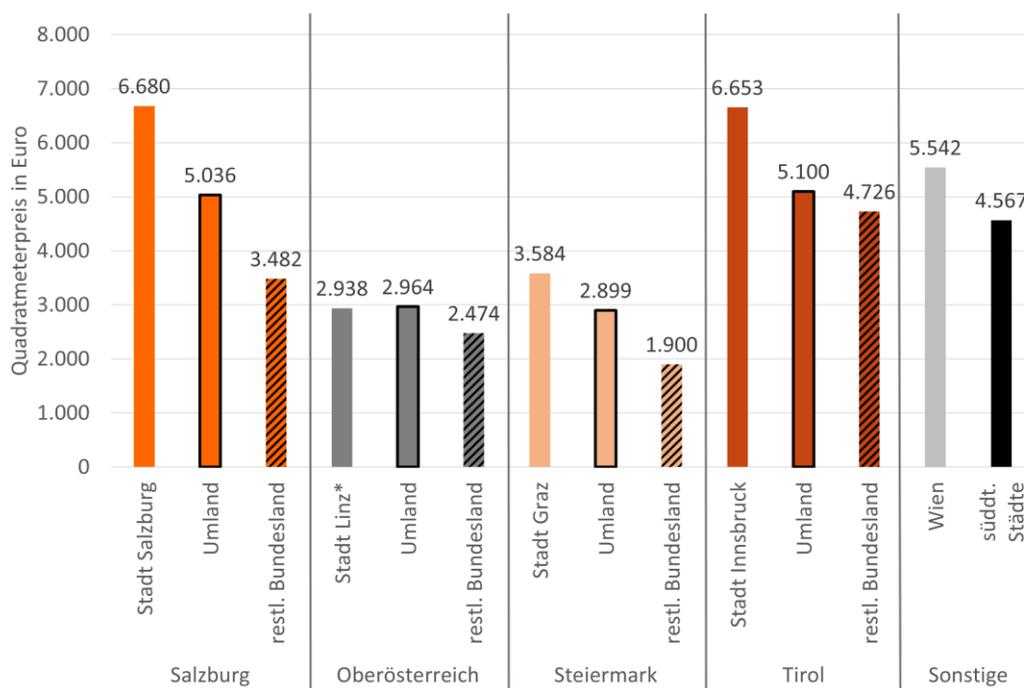
Abbildung 8: Kaufpreise von Eigentumswohnungen, 2021

Quelle: Immobilien-Durchschnittspreise Statistik Austria; eigene Darstellung

empirica

Nochmals höher im Ranking ist die Stadt Salzburg bei Ein- und Zweifamilienhäusern. Hier liegt Salzburg nicht nur – wenn auch nur geringfügig – über Innsbruck. Im Ranking inkl. deutscher Städte liegt die Stadt Salzburg hier sogar auf dem zweiten Platz. Nur in der Stadt München (Angebotspreis 9.500 €/m²) sind Ein- und Zweifamilienhäuser teurer als in Salzburg, mit weitem Abstand zu den nächstteureren Städten Rosenheim, Stuttgart und Potsdam⁵ (vgl. Abbildung 9).

⁵ Der Abstand würde sich bei einer Berücksichtigung des Unterschiedes zwischen Angebots- und Verkaufspreis weiter erhöhen, das Ranking aber bliebe gleich.

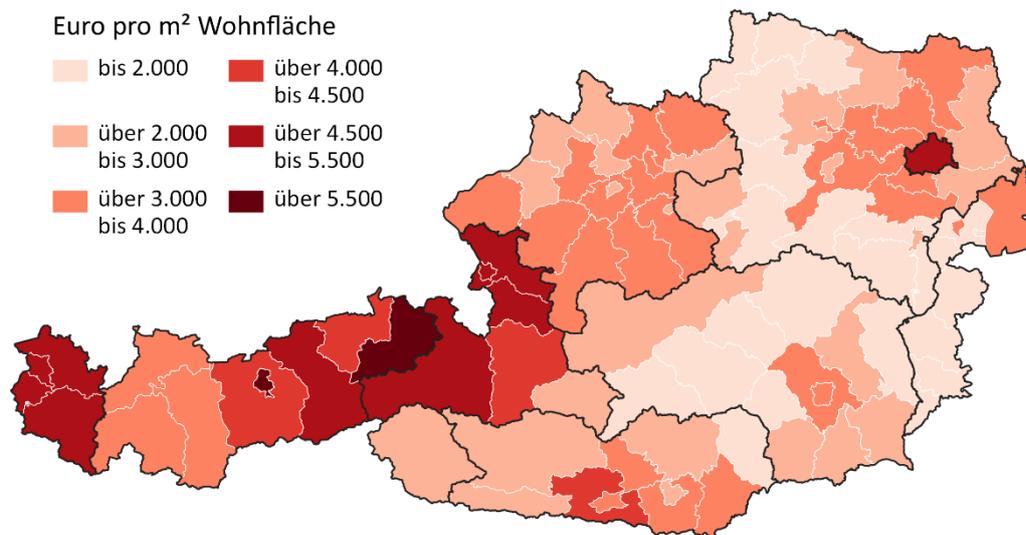
Abbildung 9: Kaufpreise von Ein- und Zweifamilienhäusern, 2021

Quelle: Statistik Austria; eigene Darstellung

empirica

Das hohe Preisniveau in der Stadt Salzburg erstreckt sich auch auf das Umland der Stadt – die Bezirke Salzburg-Umgebung und Hallein. Besonders deutlich ist dies im Segment der Eigentumswohnungen (vgl. Abbildung 8), wo nur ein geringfügiger Unterschied von im Mittel 3 % (4.841 €/m² zu 5.000 €/m²) zwischen Stadt und Umland besteht.

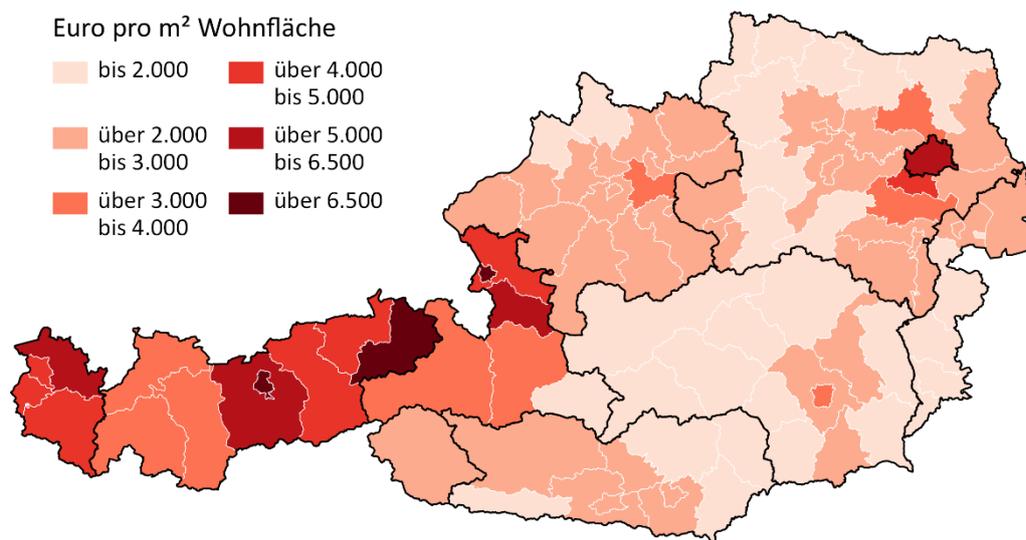
Erst außerhalb des direkten Umlandes sinken die Kaufpreise für Eigentumswohnungen dann etwas deutlicher auf 4.148 €/m², was einen Preisvorteil von 17 % gegenüber der Kernstadt bedeutet. Aber auch dieses Niveau ist weiterhin sehr hoch.

Abbildung 10: Karte Kaufpreise von Eigentumswohnungen, 2021

Quellen: Statistik Austria; Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen Österreich (2020); eigene Darstellung
empirica

Im Ein- und Zweifamilienhaussegment ist hingegen ein vergleichsweise deutliches Gefälle zu erkennen. Der Unterschied im Kaufpreisniveau beträgt hier 25 % (6.880 €/m² zu 5.036 €/m²). Dieses deutlichere Preisgefälle dürfte zum einen sicherlich mit der Lage der Einfamilienhäuser – eher in kleineren Dörfern und Weilern – begründet liegen. Zum anderen werden im Umland mehr Ein- und Zweifamilienhäuser als Geschosswohnungen neu gebaut, siehe hierzu weiter Kapitel 4.

Abbildung 11: Karte Kaufpreise von Ein- und Zweifamilienhäusern, 2021



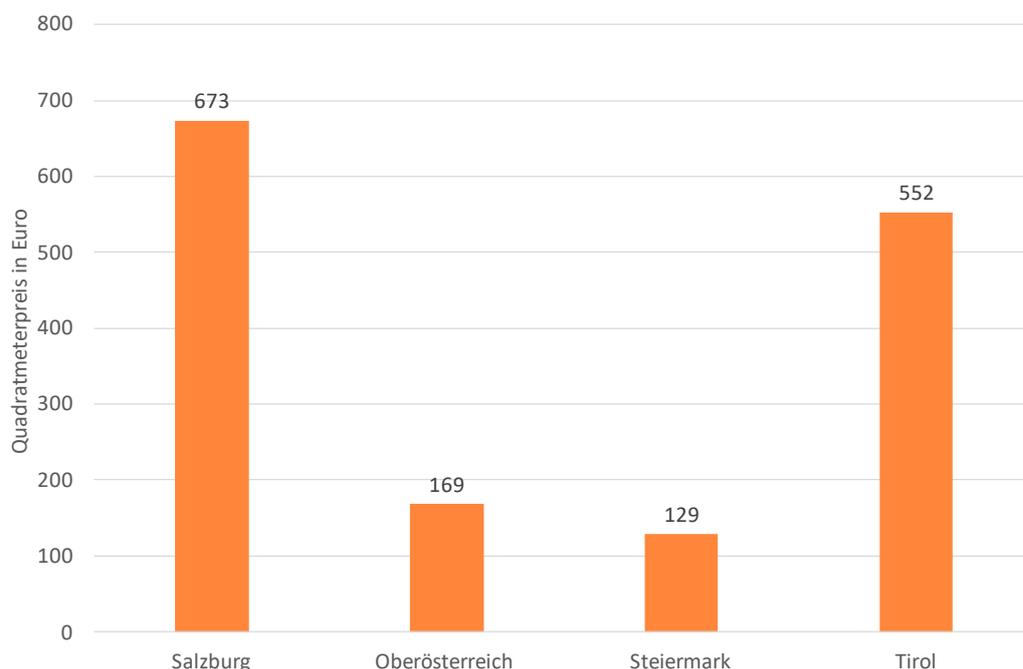
Quellen: Statistik Austria; Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen Österreich (2020); eigene Darstellung **empirica**

2.3 Baulandpreise

Auch auf dem Markt für Bauland werden in Stadt und Land Salzburg Spitzenpreise gezahlt.

Im Jahr 2021 betrug der Preis für einen Quadratmeter Bauland im Land Salzburg 673 €. Allein im Bundesland Tirol werden noch zumindest in etwa vergleichbare Baulandpreise aufgerufen, auch wenn Bauland 2021 mit 522 € schon 20 % günstiger war als im Land Salzburg (vgl. Abbildung 12). Abgesehen von Tirol aber zeigt sich die eigentliche Herausgehobenheit der Baulandpreise durch den Vergleich mit anderen österreichischen oder deutschen Bundesländern. In Oberösterreich und der Steiermark sind es 75 % bzw. über 80 % weniger, in Bayern – dem teuersten Bundesland Deutschlands – sind es ebenfalls 62 % weniger als in Salzburg.

Abbildung 12: Baulandpreise pro Quadratmeter in ausgewählten Bundesländern, 2021



Quelle: Immobilien-Durchschnittspreise Statistik Austria; eigene Darstellung

empirica

Innerhalb des Bundeslandes Salzburg ist erwartungsgemäß Bauland in der Stadt Salzburg mit zuletzt 1.602 €/m² (2021) besonders teuer. Dies ist eine Größenordnung, die abgesehen von Innsbruck sonst nur aus europäischen Metropolen bekannt ist.

Im Vergleich aller österreichischen und deutschen kreisfreien Städte liegt die Stadt Salzburg damit auf Rang drei von 110 Städten, nach München (3.052 €/m²) und Stuttgart (1.623 €), vor Innsbruck (1.531 €) und deutlich vor Düsseldorf (1.254 €), Heidelberg (1.048 €), Berlin (1.040 €) und Frankfurt/Main (977 €), vgl. auch den Exkurs „Berechnung der Baulandpreise“.

Exkurs: Berechnung der Baulandpreise

Die durchschnittlichen Preise für Bauland können von Jahr zu Jahr insbesondere auf kleiner regionaler Ebene deutlich schwanken. So betrug der mittlere Verkaufspreis in der Stadt Salzburg 2019 1.043 €, 2020 904 € und 2021 1.602 €.

Diese Schwankungen entstehen aufgrund der letztlich geringen Zahl an Transaktionen und der sehr unterschiedlichen Lagequalitäten einzelner Grundstücke. Für regionale Niveauvergleiche sollten daher nicht die Werte einzelner Jahre verglichen werden, sondern der Mittelwert mehrerer Jahre. Die Baulandpreisstatistik von Statistik Austria berücksichtigt dies, indem sie alle Transaktionen der letzten fünf Jahre heranzieht und die vorjährigen Werte mittels des bundesweiten Mittelwertes fortschreibt.

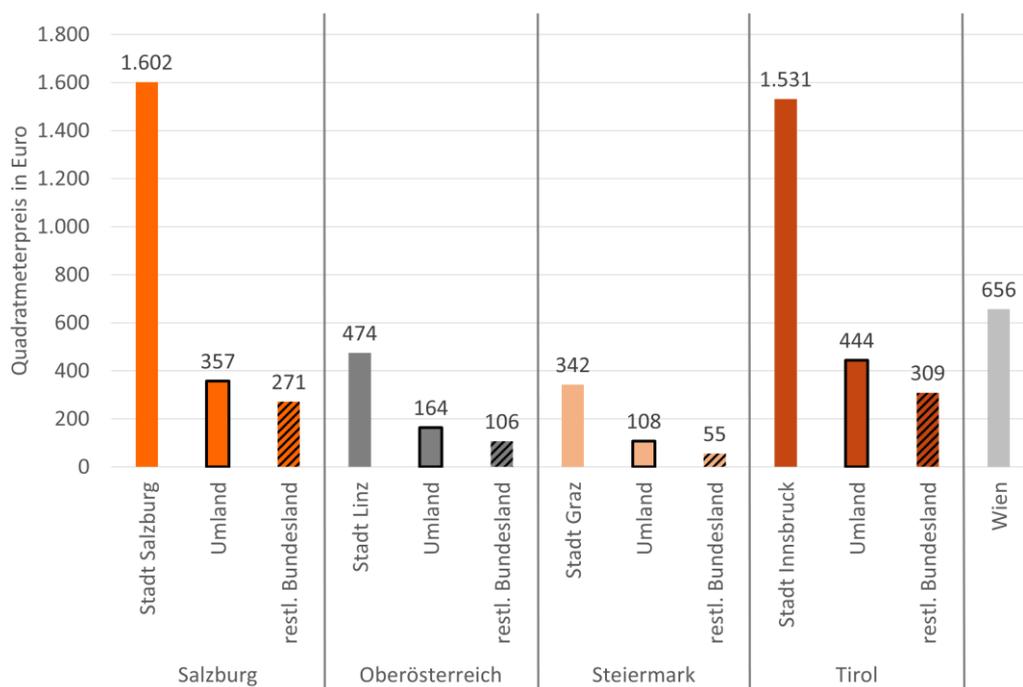
In Deutschland werden hingegen die Mittelwerte jährlich veröffentlicht. Zur Vergleichbarkeit mit den Angaben von Statistik Austria wurden daher ebenfalls die regionalen Werte der letzten fünf Jahre (2017 bis 2021) mittels des nationalen Mittelwertes fortgeschrieben, daraus der Mittelwert gebildet und dem angegebenen Jahr (2021) zugewiesen.

Die hier dargestellten Werte unterscheiden sich daher von den an anderer Stelle in Deutschland veröffentlichten Werten.

Die Baulandpreise außerhalb der Stadt Salzburg sind deutlich niedriger als in der Stadt selbst. Im Umland der Stadt wurden 2021 357 €/m² gezahlt, im restlichen Bundesland immer noch 271 €/m² (vgl. Abbildung 13). Auch diese Werte sind zwar weiterhin hoch, aber erreichen im Vergleich zu deutschen Landkreisen keine ausgesprochenen Spitzenwerte mehr. So liegen im Umland von München die Baulandpreise bei rund 1.000 €/m². Im eng zugeschnittenen Landkreis München werden sogar fast 2.000 € gezahlt. Im Umland von Frankfurt und Stuttgart sind es ebenfalls ab 500 €/m² und damit doch merklich mehr als im Umland von Salzburg.

Im Vergleich zu den Landkreisen in Deutschland wäre das restliche Bundesland Salzburg aber weiterhin auf Rang 48 von 297 und damit in etwa in der Größenordnung von Landkreisen im fernerem Umland von Metropolen (z. B. Enzkreis bei Stuttgart, Wetteraukreis bei Frankfurt, Neuburg-Schrobenhausen bei München), z. T. auch im direkten Umland wie Pinneberg bei Hamburg. In Österreich ist wieder nur das restliche Bundesland Tirol in ähnlicher Größenordnung, während in anderen Bundesländern weit niedrigere Preise gezahlt werden.

Abbildung 13: Baulandpreise pro Quadratmeter in Teilräumen verschiedener Bundesländer, 2021



Quelle: Immobilien-Durchschnittspreise Statistik Austria; eigene Darstellung

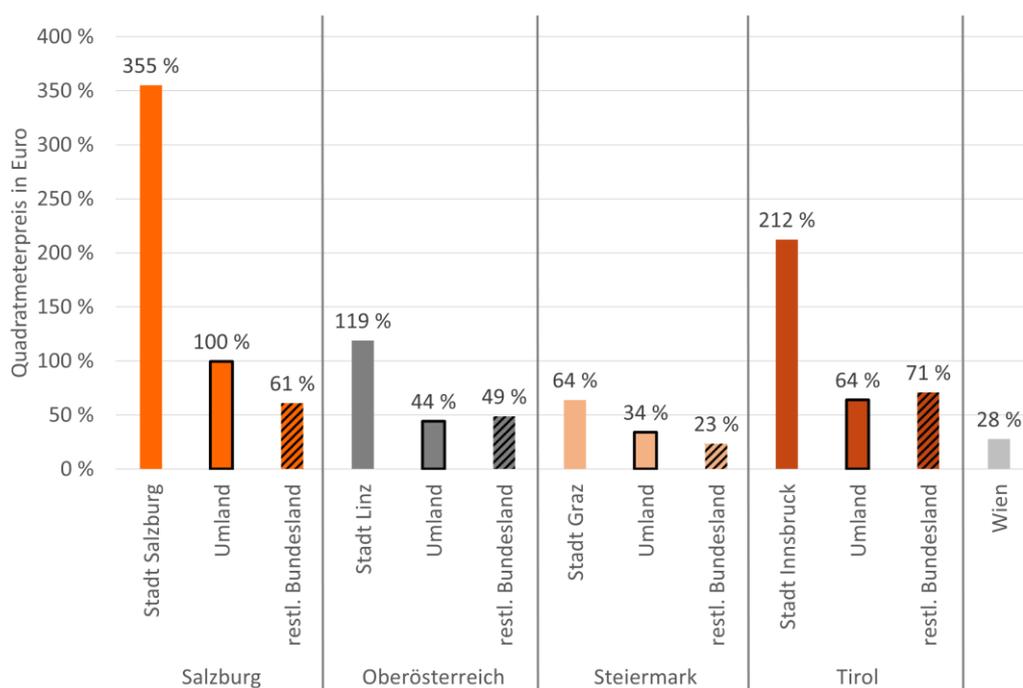
empirica

Das Preisniveau in der Stadt Salzburg und im Salzburger Umland hat sich in den letzten Jahren nochmals deutlich erhöht (vgl. Abbildung 14). Zwar stiegen in Österreich wie in den meisten Teilen Deutschlands die Bodenpreise zinsgetrieben deutlich an, aber ein An-

stieg um 355 % in der Stadt ist wiederum eine exorbitante Entwicklung. Der höchste Anstieg in Deutschland lag bei 200 % und dieser wurde nur in einigen ostdeutschen Kreisen erreicht, wo das Ausgangsniveau noch 2015 sehr niedrig lag.

Auch die Verdopplung der Bodenwerte im Umland der Stadt Salzburg ist ausgesprochen hoch, wenn auch kein Spitzenwert. Die Baulandpreise verdoppelten sich in Deutschland nur im näheren und fernerem Umland der Stadt München sowie in Teilen Ostdeutschlands (Basisseffekt).

Abbildung 14: Veränderung der Baulandpreise pro Quadratmeter in Teilräumen in verschiedenen Bundesländern, 2015–2021



Quelle: Immobilien-Durchschnittspreise Statistik Austria; eigene Darstellung

empirica

2.4 Baukosten

Die Baukosten sind in Österreich, wie auch in den anderen europäischen Staaten, in den letzten zwei Jahren mit +21,6 % zwischen 2020 und 2022 sehr deutlich angestiegen. Ähnlich starke Baukostenanstiege sind zuletzt aus den frühen 1970er-Jahren bekannt. Die Ursachen des Anstiegs liegen in einer Kombination aus ausgelasteten Baukapazitäten, gestörten Lieferketten aufgrund der Corona-Pandemie und dem Überfall Russlands auf die Ukraine sowie gestiegenen Energiepreisen.

Diese starken Anstiege führen dazu, dass die bisherigen Kalkulationsgrundlagen sich massiv veränderten und vielfach sich Neubauprojekte trotz hoher Mieterträge nicht mehr rentieren und aufgegeben oder zumindest zurückgestellt werden.

Der Anstieg der Baukosten trifft das Land Salzburg ebenso wie praktisch alle anderen Regionen in der EU. Das Land Salzburg hat auf diesen Anstieg schnell und entschlossen mit einer deutlichen Ausweitung der Wohnungsbauförderung reagiert, siehe dazu weiter Kapitel 7.

Neben dem allgemeinen Anstieg der Baukosten, auf die das Land Salzburg keinen Einfluss hat, bestehen aber auch erhebliche regionale Differenzen.

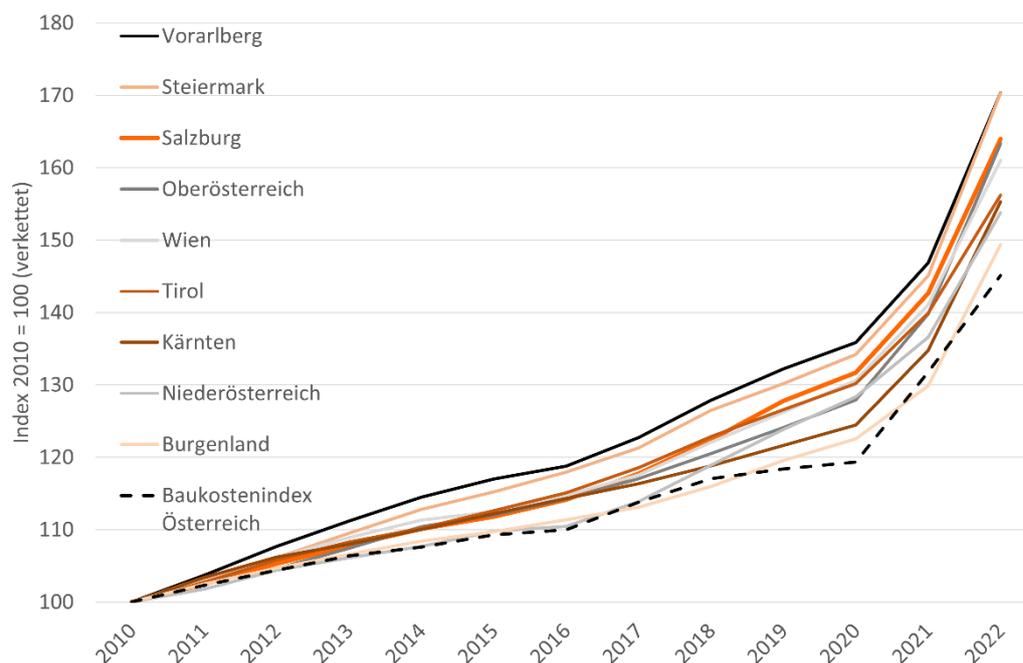
Die Baukosten bzw. die Baukostenentwicklung und ihre regionalen Unterschiede sind dabei in zweierlei Hinsicht zu betrachten.

Zum einen können die Bauleistungspreise regional unterschiedlich sein bzw. sich regional unterschiedlich entwickeln, d. h. ein und dieselbe Einzelbauleistung kostet unterschiedlich viel. Die Ursachen hierfür können in unterschiedlichen Lohn- und Materialkosten oder in einer unterschiedlichen Wettbewerbsintensität auf den Bauleistungsmärkten begründet sein. Statistisch erfasst bzw. veröffentlicht durch Statistik Austria wird leider nur die Entwicklung der Bauleistungspreise mit dem sog. Baukostenindex und das zudem nicht in regionaler Untergliederung, sondern nur bundesweit. Demnach sind seit dem Jahr 2010 in Österreich die Bauleistungspreise um 45 % (nominal) gestiegen. Allgemein wird aber davon ausgegangen, dass die Bauleistungspreise nur geringe regionale Unterschiede ausweisen. Zum Zweiten kann sich die Art der gebauten Wohnhäuser mit der Zeit verändern sowie regional unterschiedlich sein. So führen höhere Auflagen z. B. an die energetische Qualität, den Brandschutz, die Standsicherheit oder auch an die architektonische Qualität ebenso zu höheren Baupreisen wie der Wunsch der Nachfrager nach einer besseren oder höherwertigen Ausstattung.

Einen Hinweis darauf, dass wachsende Ansprüche an das Bauen die Baukosten über das Wachstum der Bauleistungspreise erhöhen, gibt der Baupreisindex von Statistik Austria. Im Gegensatz zum Baukostenindex, der die Baukostenentwicklung auf Basis der Inputpreise (z. B. Lohnsatz, Kosten für Zinkblech) erfasst, wird der Baupreisindex über die Preise für Einzelleistungen (z. B. Verputzen, Einbringen eines Fundamentes) ermittelt.

Dadurch werden Veränderungen an der Art der Einzelleistung zumindest zum Teil mit erfasst. Demnach sind in allen Bundesländern die Baupreise in den letzten Jahren stärker als die Baukosten gestiegen. Während bundesweit die Bauleistungspreise (Preise für bestimmte gleichbleibende Bauleistungen) zwischen 2010 und 2022 um 45 % gestiegen sind, stiegen die Baukosten (Kosten für den Bau der zunehmend besser ausgestatteten Gebäude) zwischen 53 % in Niederösterreich und 70 % in der Steiermark und im Vorarlberg. Im Land Salzburg betrug der Anstieg 63 %. Einzig im Burgenland sind die Baupreise kaum mehr als die Baukosten gestiegen (vgl. Abbildung 15).

Abbildung 15: Entwicklung der Baupreise nach Bundesländern und des Baukostenindex, 2010–2022



Quelle: Immobilien-Durchschnittspreise Statistik Austria; eigene Darstellung

empirica

Allerdings erfasst auch der Baupreisindex die Qualitätsänderungen nur sehr unzureichend, da die erhobenen Bauleistungen sich auf wenige sehr grundsätzliche Leistungen beziehen, wie die Einbringung eines Estrichbodens oder die Herstellung einer Betonwand. Gerade aus den Bereichen, in denen in den letzten Jahren und Jahrzehnten von erheblichen Qualitätserhöhungen ausgegangen werden kann, fließen keine Werte in den Baukostenindex ein. Beispiele für nicht erfasste Qualitätsverbesserungen sind: mehr oder größere Balkone, bessere Dämmung, Parkett statt Teppich- oder Laminatböden, Video-Gegensprechanlagen statt einfacher Klingel, sechs Steckdosen pro Raum statt einer, hochwertige Duschkabine mit zusätzlicher Badewanne statt nur einfacher Duschtasse.

Entsprechende Unterschiede in den Bauqualitäten existieren nicht nur im Vergleich zur Vergangenheit, sondern auch zwischen den Regionen. Leider ist die Datenlage zu regionalen Unterschieden in den Baupreisen nochmals schwächer als zur Baupreisentwicklung über die Zeit. Einzig die letztlich leichten Unterschiede in der zeitlichen Entwicklung der in Abbildung 15 dargestellten Baupreisindices auf Bundeslandebene deuten hier Unterschiede an.

Tatsächlich ist aber davon auszugehen, dass erhebliche regionale Baupreisunterschiede existieren. Abgesehen von regional unterschiedlichen Anforderungen (z. B. gebirgiger oder sumpfiger Baugrund) oder Auflagen des Landes oder der Kommunen bestehen nach unserer Einschätzung auch erhebliche regionale Unterschiede in den nachgefragten Bau- und Ausstattungsqualitäten, die zu erheblichen Unterschieden in den gesamten Baukosten führen.

Die regionalen Unterschiede entstehen dabei vermutlich nicht oder nur zu einem sehr geringen Teil aus unterschiedlichen Bautraditionen. Auch unterschiedliche regionale Einkommensniveaus spielen vermutlich nur eine geringe Rolle.

Der wohl wichtigste Grund für unterschiedliche Bauqualitäts- und Baupreisunterschiede dürften unterschiedliche Baulandpreise sein, siehe hierzu weiter Kapitel 6.2.2.

2.5 Zwischenfazit

Dass die Wohnkosten im Land Salzburg hoch sind, ist keine neue Erkenntnis und wurde vielfach beschrieben sowie auch in allen Expertengesprächen unterstrichen.

Überraschend ist jedoch, wie hoch Mieten und Kaufpreise für Eigentumswohnungen, Einfamilienhäuser oder Bauland sind. Die Stadt Salzburg liegt im Vergleich zu allen deutschen und österreichischen Städten

- auf Rang 7 bei der Neuvertragsmiete,
- auf Rang 6 bei den Kaufpreisen für Eigentumswohnungen,
- auf Rang 2 beim Kaufpreis für Einfamilienhäuser,
- auf Rang 3 beim Kaufpreis für Bauland.

Im Umland und im restlichen Bundesland Salzburg sind die Preise ebenfalls ausgesprochen hoch, erreichen aber nicht das Spitzenranking wie in der Stadt Salzburg selbst.

Die enormen Preise sind umso beeindruckender angesichts der Größe der Stadt. Je größer eine Stadt, umso größer sind die Entfernungen zu den Randbereichen oder dem Umland der Stadt mit genügend Bauflächen zur Erhöhung eines gleichwertigen Wohnungsangebotes. Das Preisniveau in Salzburg entspricht hingegen dem einer Millionenmetropole und nicht dem einer kleineren Großstadt, die zudem nicht im Umland einer Metropole liegt.

3. Nachfrage

Die Stadt Salzburg hat also eine Sonderrolle als teuerste kleine Großstadt in Österreich und Deutschland inne. Es ist davon auszugehen, dass diese Sonderrolle sich auch in der Demografie widerspiegelt. Zwei Wirkungszusammenhänge zwischen Wohnungsmarkt und Demografie sind möglich, die sich auch nicht gegenseitig ausschließen: Erstens könnte die demografische Struktur für das besondere Preisniveau auf dem Wohnungsmarkt verantwortlich sein. Zweitens dürfte der Wohnungsmarkt wiederum Rückwirkungen auf die Demografie haben.

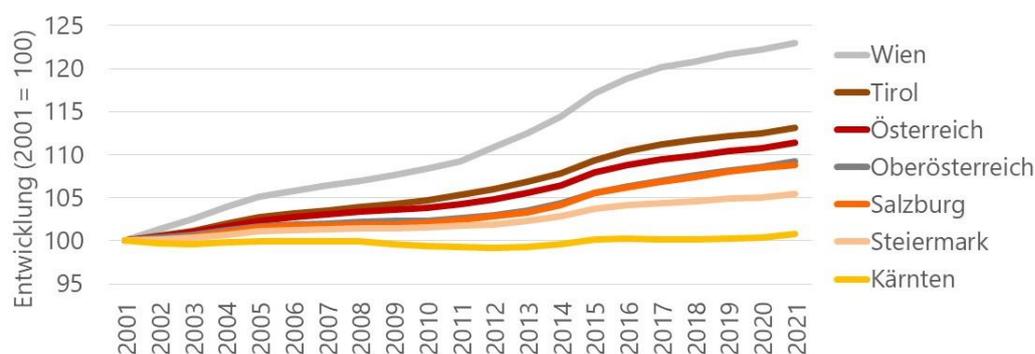
3.1 Bevölkerungsentwicklung

Die verfügbaren Daten von Statistik Austria erlauben einen umfangreichen Rückblick auf die letzten 20 Jahre mit einheitlichem Gebietsstand. In diesem Zeitraum ist die Einwohnerzahl des Bundeslandes Salzburg um 8,8 % gewachsen. Zwischen 2001 und 2011 hat die Bevölkerung nahezu stagniert und ist gerade einmal um 2,5 % oder 0,25 % jährlich gewachsen. Seit 2011 ist die Einwohnerzahl weiter um 6,3 % gewachsen (vgl. Abbildung 16).

Trotz dieses Wachstums in den letzten Jahren ist das Bevölkerungswachstum in Salzburg immer noch geringer als im gesamtösterreichischen Vergleich von 11 %. Im Vergleich mit benachbarten Bundesländern hat Salzburg zwar die Steiermark (+5,5 %) und auch Kärnten

(+0,8 %) hinter sich gelassen, doch ist Tirol mit einer ähnlichen Siedlungsstruktur im gleichen Zeitraum um 13 % und somit um mehr als das Anderthalbfache gewachsen. Wien spielt mit 23 % Bevölkerungswachstum in einer eigenen Liga, ist aber natürlich als Stadtstaat nicht mit den Flächenbundesländern vergleichbar. Auch Österreich insgesamt ist stärker gewachsen als Salzburg.

Abbildung 16: Bevölkerungsentwicklung in ausgewählten Bundesländern, 2001–2021



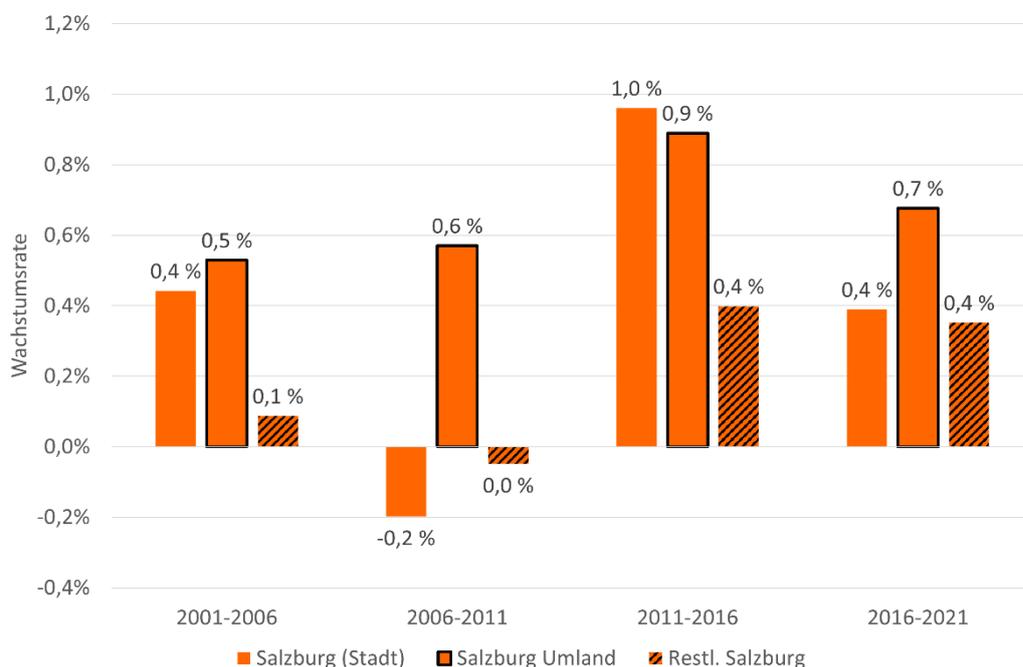
Quelle: Bevölkerungsfortschreibung Statistik Austria; eigene Darstellung

empirica

Natürlich ist die Entwicklung in Salzburg räumlich und zeitlich nicht homogen. In allen Teilräumen des Bundeslandes war die Entwicklung im letzten Jahrzehnt deutlich dynamischer als zwischen 2001 und 2011. Die Teilräume entwickeln sich zudem vor allem in den letzten 10 Jahren gleichläufig. Nur zwischen 2006 und 2011 war die Entwicklung divergierend, als das Umland der Stadt Salzburg, definiert als die Bezirke Hallein und Salzburg-Umgebung, gewachsen ist, während die Stadt Salzburg und das restliche Bundesland geschrumpft sind.

Allerdings unterscheidet sich die Wachstumsgeschwindigkeit. Die Stadt Salzburg entwickelt sich in fast allen Zeiträumen schlechter als das Umland. Die Einwohnerzahl im restlichen Bundesland Salzburg hat zwischen 2001 und 2011 stagniert und wächst seit 2011 deutlich langsamer als in der Stadt Salzburg und deren Umland (vgl. Abbildung 17).

Abbildung 17: Jährliche Wachstumsrate der Bevölkerung in Teilräumen des Bundeslandes Salzburg, 2001–2021



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung Statistik Austria; eigene Darstellung

empirica

Haben sich die Vergleichsbundesländer strukturell ähnlich entwickelt?

Im Vergleich zu anderen Bundesländern fällt vor allem auf, dass die Stadt Salzburg mit einem Bevölkerungswachstum von 8 % in den letzten 20 Jahren ungewöhnlich wenig gewachsen ist. Alle betrachteten Großstädte außer Linz sind mehr als doppelt so stark gewachsen wie die Stadt Salzburg. Graz wuchs sogar um 26 % und damit mehr als dreimal so stark wie die Stadt Salzburg. Auch die deutschen Vergleichsstädte, die insgesamt eine deutlich geringere Dynamik als die österreichischen Großstädte aufweisen, sind 5 Prozentpunkte mehr gewachsen als die Stadt Salzburg.⁶

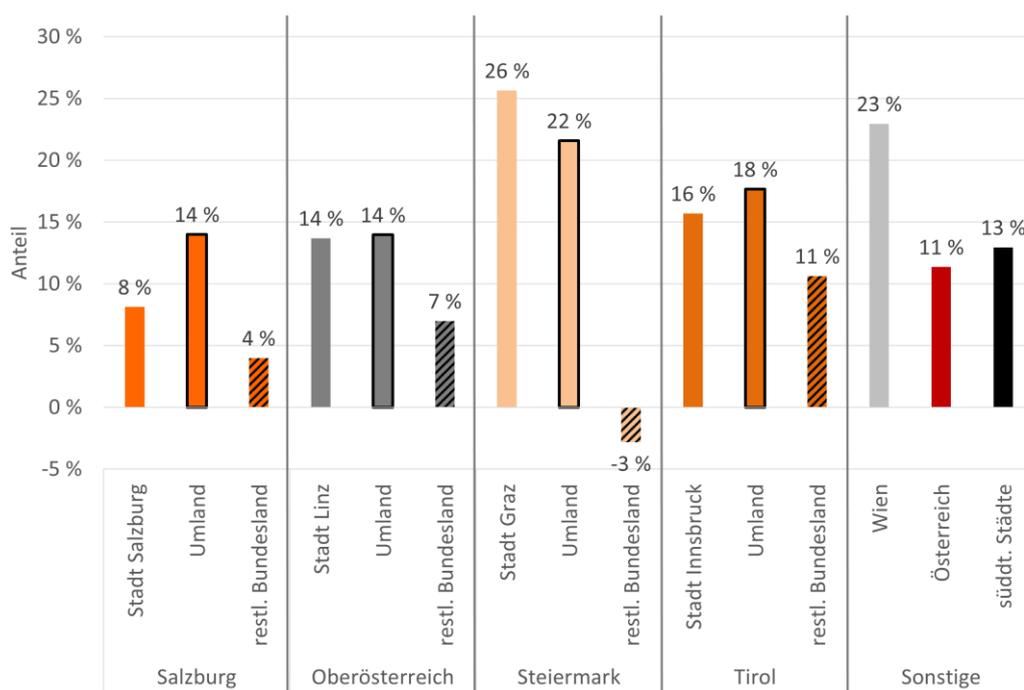
Neben der Wachstumsgeschwindigkeit sticht die Stadt Salzburg auch in Bezug auf das Verhältnis zwischen Kernstadt und Umland heraus. Abgesehen von der Stadt Salzburg ist nur Innsbruck weniger stark gewachsen als das eigene Umland. Allerdings ist das Wachstum im Großraum Innsbruck insgesamt auf einem höheren Niveau und der Wachstumsvorsprung des Umlands beträgt nur 2 statt wie in Salzburg 6 Prozentpunkte. Für diese ungewöhnliche Konstellation ist wiederum das schwache Wachstum der Stadt Salzburg verantwortlich, nicht unbedingt das besonders starke Wachstum des Umlands. Zwar ist das

⁶ Beim Vergleich der Teilräume zwischen den Bundesländern gilt natürlich, dass sich die Bevölkerungsstruktur zwischen den Bundesländern grundlegend unterscheidet. So wohnen in Salzburg fast zwei Drittel der Bevölkerung entweder in der Landeshauptstadt oder den Umlandbezirken. In den anderen Bundesländern sind die Verhältnisse indes nahezu umgekehrt: In Tirol, der Steiermark und Oberösterreich wohnen zwischen 59 und 66 % der Bevölkerung im restlichen Bundesland. Trotzdem ist ein Vergleich der Teilräume untereinander weiterhin aussagekräftig, nur die Gewichtung der Teilräume innerhalb ihres Bundeslandes unterscheidet sich. Die Entwicklung von Oberösterreich wird wesentlich schwächer von Linz beeinflusst als die Entwicklung des Landes Salzburg von der Stadt Salzburg.

Salzburger Umland stärker gewachsen als Österreich insgesamt, die Umlandgebiete von Graz und Innsbruck sind aber noch mal deutlich stärker gewachsen.

Im Regionalvergleich ist das restliche Bundesland Salzburg eher unauffällig (vgl. Abbildung 18). Auch in allen Bundesländern ist die Bevölkerungsdynamik abseits des Großraums der Landeshauptstadt unterdurchschnittlich. Mit einem Bevölkerungswachstum von 4 % liegt das restliche Salzburg zudem genau auf der Höhe des Durchschnitts des restlichen Oberösterreichs, von Tirol und der restlichen Steiermark.

Abbildung 18: Bevölkerungsentwicklung in Teilräumen für verschiedene Bundesländer, 2001–2021



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung Statistik Austria; eigene Darstellung

empirica

Großstadtregion Salzburg entwickelt sich vor allem bei jungen Menschen unterdurchschnittlich

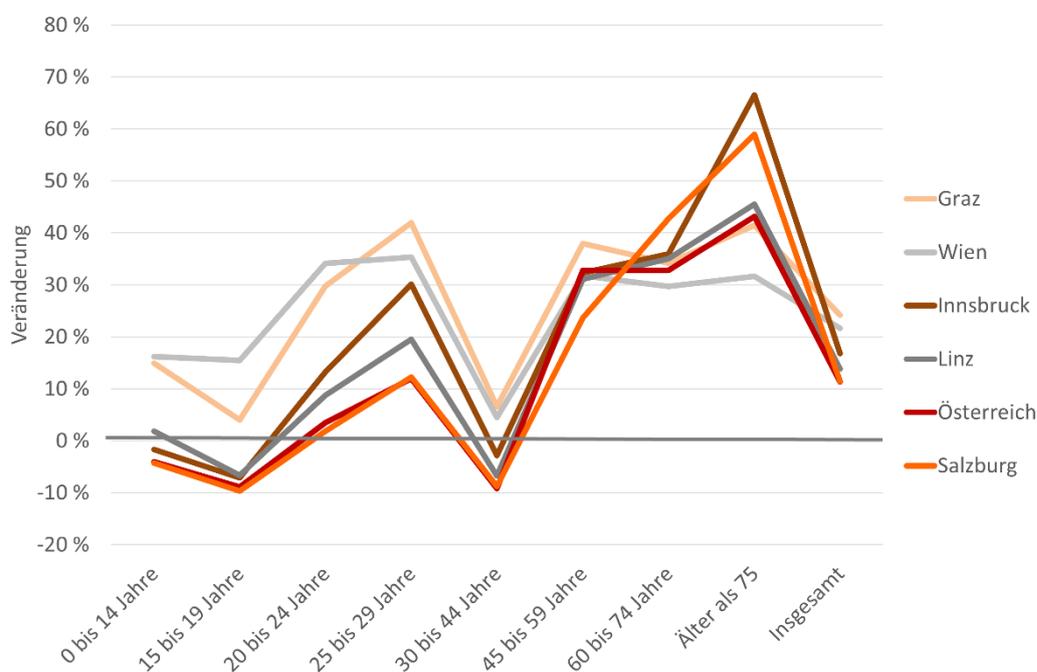
Auffällig ist also das insgesamt geringe Wachstum der Stadt Salzburg und auch, wenn man Großstadt und Umland zusammenfasst, der gesamten Großstadtregion Salzburg. Im Vergleich der Großstadtregionen⁷ weist Salzburg in allen Altersgruppen bis 60 Jahren die geringste Dynamik auf. In der typischen Familienaltersgruppe zwischen 30 und 45 Jahren ist die Großstadtregion in den letzten 20 Jahren geschrumpft, entsprechend auch bei Kindern unter 15 Jahren. Diese negative Entwicklung ist für sich genommen kein negatives Signal. Sie kann auch dadurch zustande kommen, dass kleinere Kohorten in das Familienalter hineingewachsen sind und größere herausgealtert, siehe auch das sehr starke Wachstum der 45- bis unter 60-Jährigen. Dieser Mechanismus erklärt beispielsweise in hohem Maße

⁷ Für die Großstadtregion Wien werden entsprechend das Land Wien und die umliegenden Bezirke in Niederösterreich zusammengefasst.

das Wachstum der Altersgruppe zwischen 45 und 59 Jahren in allen Großstadregionen und in Österreich insgesamt.

Ein negatives Signal ist aber sehr wohl, dass die Großstadtregion Salzburg in allen Altersgruppen bis 45 Jahren nicht besser abschneidet als Österreich insgesamt. Bei der Altersgruppe der 30- bis 45-Jährigen schwächelt nicht nur Salzburg, auch die Großstadtregionen Innsbruck und Linz schrumpfen und liegen in der Nähe des gesamtösterreichischen Wachstums. Aber eklatant ist die geringe Salzburger Dynamik in den Altersgruppen zwischen 15 und 30 Jahren. In der Großstadtregion Salzburg wohnen heute weniger Menschen im Ausbildungsalter zwischen 15 und 25 Jahren als noch vor 20 Jahren, während Graz und Wien dort um 20 % und mehr gewachsen sind. Bei den Berufsanfängern zwischen 25 und 30 Jahren kann Salzburg keinen Boden gutmachen. Während in der Großstadtregion Salzburg im Vergleich zum Jahr 2001 heute nur 10 % mehr Menschen dieser Altersgruppe wohnen, ist diese Gruppe in den Großstadtregionen Graz, Wien und Innsbruck um mehr als ein Drittel angestiegen (vgl. Abbildung 19).

Abbildung 19: Bevölkerungsveränderung in Großstadregionen nach Altersgruppen, 2001–2021



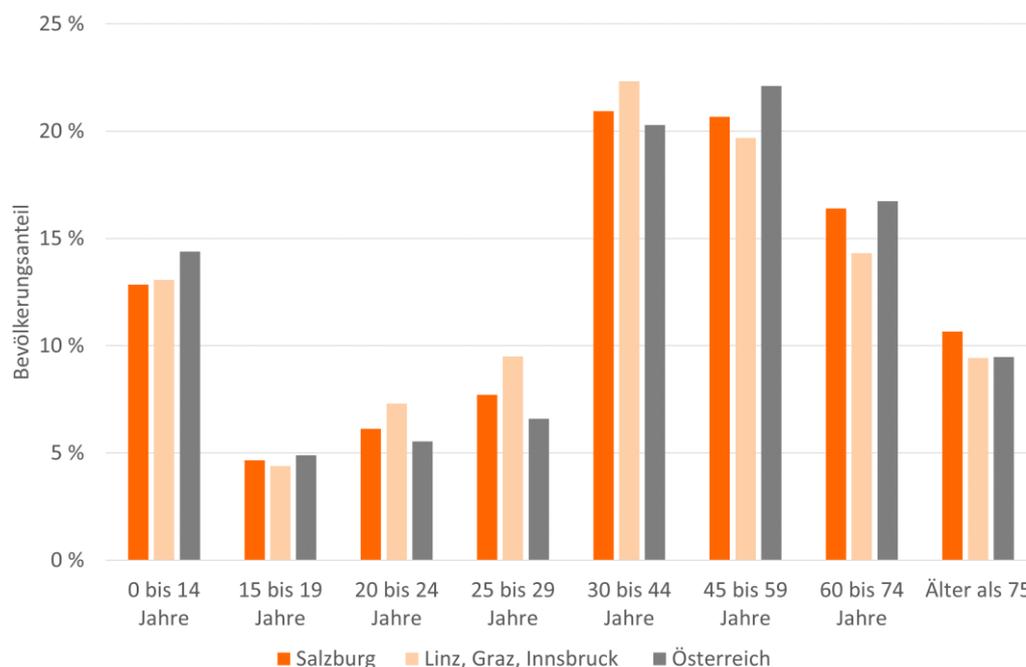
Quelle: Bevölkerungsfortschreibung Statistik Austria; eigene Darstellung

empirica

In Summe altert daher die Bevölkerung in Salzburg schneller als in anderen Großstadregionen. So ist dort zwischen 2001 und 2021 die Zahl der über 45-Jährigen um 36 % angestiegen. Das Wachstum in dieser Altersgruppe war in den drei Großstadregionen Linz, Graz und Innsbruck nahezu identisch (37 %). Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der unter 45-Jährigen in Salzburg allerdings um 4 % gesunken, in den anderen Großstadregionen ist er hingegen um 6 % gestiegen. Extremere werden die Unterschiede beim Vergleich nur mit Graz: wiederum identisches Wachstum bei den über 45-Jährigen, aber ein Wachstum von 15 % bei der jungen Bevölkerung unter 45 Jahren.

Diese stärkere Alterung der Gesellschaft in der Großstadtregion Salzburg zeigt sich auch schon in der Altersstruktur (vgl. Abbildung 20). Bei den unter 20-Jährigen ist Salzburg noch einigermaßen vergleichbar mit den anderen Großstadtregionen, die Anteile der 20- bis 30-Jährigen und auch der 30- bis 44-Jährigen sind aber einige Prozentpunkte niedriger, wenn auch nicht ganz so niedrig wie in Österreich insgesamt. Der Anteil der über 75-Jährigen ist demgegenüber sogar höher als in Gesamtösterreich.

Abbildung 20: Altersstruktur verschiedener Großstadtregionen und in Österreich, 2021



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung Statistik Austria; eigene Darstellung

empirica

Die Unterschiede mögen auf den ersten Blick nicht sehr groß erscheinen, sie betragen selbst in der Altersgruppe mit der größten Abweichung (60 bis 74 Jahre) nur 2 Prozentpunkte. Das unterstreicht, dass die Altersstruktur in Österreich wie überall in allererster Linie von historischen Schwankungen der Geburtenzahlen getrieben wird. Selbst die differenziellen Wachstumsraten in den verschiedenen Altersgruppen ändern die Altersstruktur nur vergleichsweise geringfügig. Und dennoch ist erstaunlich, dass Salzburg gegenüber anderen Großstadtregionen so abfällt und im Abgleich der Bevölkerungsstruktur mit anderen Großstadtregionen und Gesamtösterreich bestenfalls in der Mitte liegt.

Schwache Salzburger Entwicklung aufgrund geringerer Wanderungsgewinne

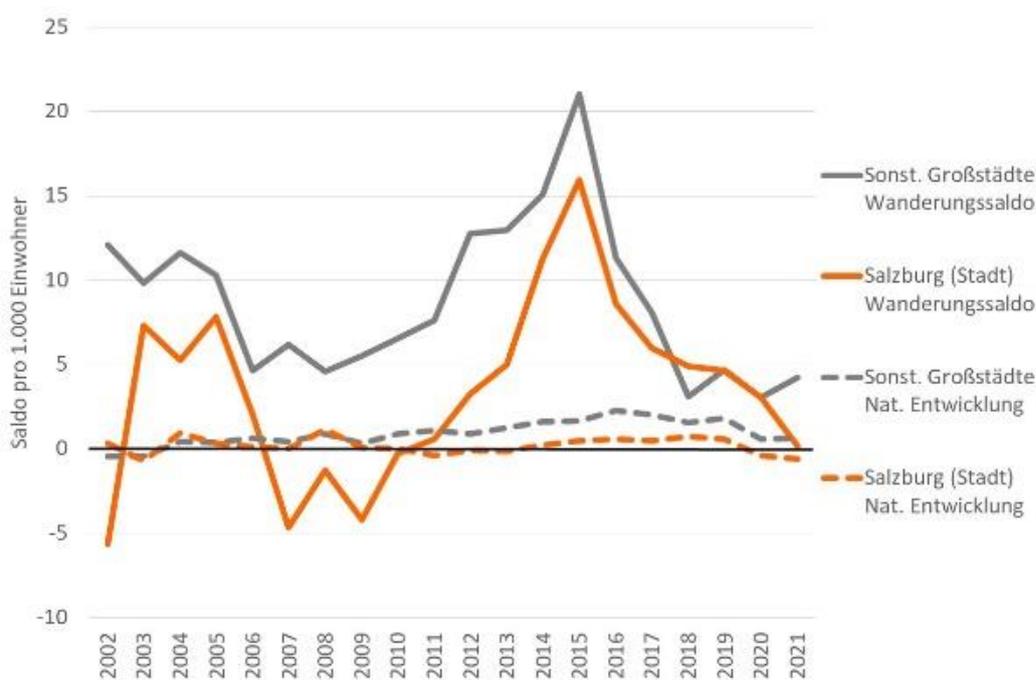
Eine nähere Betrachtung der einzelnen demografischen Komponenten zeigt, dass die schwache demografische Entwicklung der Stadt Salzburg im Großstadtvergleich vor allem durch geringere Wanderungsgewinne zustande kommt.

Die Großstädte Linz, Graz und Innsbruck schneiden zwar auch bei der natürlichen Entwicklung besser ab als die Stadt Salzburg. Das ist angesichts des höheren Bevölkerungsanteils von Personen im gebärfähigen Alter zwischen 15 und 45 Jahren (vgl. Abbildung 20) auch

erwartbar. Der Abstand beim natürlichen Saldo hat sich erst seit Ende der Nullerjahre aufgetan. Er dürfte sich angesichts der deutlich höheren Zahl der 25- bis 29-jährigen baldigen Eltern in den anderen Großstädten einerseits und der höheren Zahl der Senioren in der Stadt Salzburg andererseits in den nächsten Jahren vergrößern.

Doch die deutlich größeren Unterschiede zwischen Salzburg und den anderen Großstädten tun sich beim Wanderungssaldo auf. Gerade zwischen 2005 und 2015 klappt beim Wanderungssaldo eine deutliche Lücke zwischen der Stadt Salzburg (vgl. Abbildung 21, orange Linie) und den drei Landeshauptstädten Linz, Graz und Innsbruck (vgl. Abbildung 21, graue Linie; Wien wegen geringer Vergleichbarkeit der Stadtstruktur und Größe nicht miteinbezogen). Zuletzt hat sich die Wanderungsbilanz interessanterweise angeglichen.

Abbildung 21: Wanderungssaldo und natürliche Entwicklung in der Stadt Salzburg und Vergleichsstädten, 2002–2021

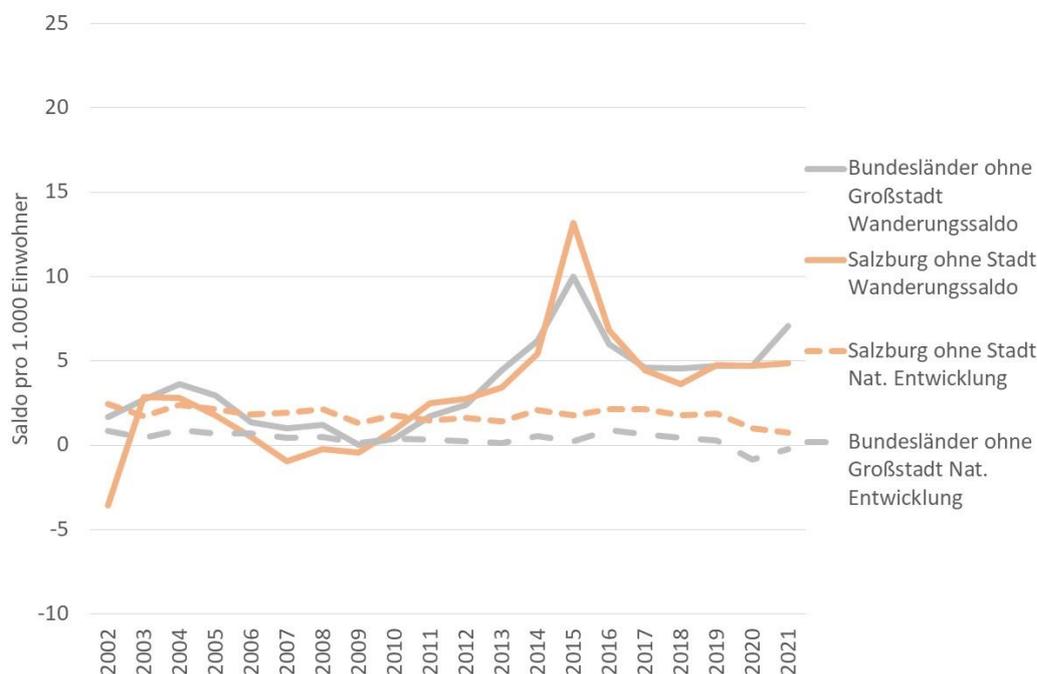


Quelle: Statistik Austria; eigene Darstellung

empirica

Das restliche Salzburg ist hingegen unauffällig im Vergleich mit den anderen Bundesländern jenseits der Landeshauptstädte (vgl. Abbildung 22). Die Wanderungsbilanz ist nahezu identisch, nur die natürliche Entwicklung ist in Salzburg deutlich positiver als in den anderen Bundesländern und kann die schlechte Wanderungsbilanz der Landeshauptstadt zumindest ein wenig kompensieren.

Abbildung 22: Wanderungssaldo und natürliche Entwicklung in Salzburg und Vergleichsbundesländern, 2002–2021



Quelle: Statistik Austria; eigene Darstellung

empirica

Das verhaltene Wachstum des Landes Salzburg im Vergleich mit anderen Bundesländern (vgl. Abbildung 16) kommt also durch die schwache Wanderungsbilanz der Stadt Salzburg zustande.

3.2 Wanderungsanalyse der Stadt Salzburg

In Abbildung 21 und Abbildung 22 wurde das Wanderungsgeschehen mittels des Wanderungssaldos abgebildet. Der Wanderungssaldo über alle Altersgruppen ist ein hilfreicher Gradmesser, ob eine Stadt oder ein Raum durch Wanderung hinzugewinnt oder verliert. Um die Attraktivität der Stadt Salzburg für einzelne Altersgruppen aber genauer zu beurteilen und vor allem im Zeitverlauf vergleichbar zu machen, sind Zu- und Fortzugsquoten besser geeignet.

Zu- und Fortzugsquoten als Gradmesser für die Attraktivität eines Ortes

Die Zuzugsquote eines Ortes gibt an, welcher Anteil der Bevölkerung einer Altersgruppe aus einem bestimmten Herkunftsgebiet in einen Ort zieht. Die Zuzugsquote der Stadt Salzburg gegenüber den Umlandkreisen Hallein und Salzburg-Umgebung in der Altersgruppe der 18- bis 25-Jährigen gibt also an, welcher Anteil der jungen Erwachsenen im Salzburger Umland nach Salzburg zieht.

Die Fortzugsquote bildet demgegenüber ab, welcher Anteil einer Altersgruppe aus einem Ort an einen anderen Zielort zieht. Die Fortzugsquote der Stadt Salzburg gegenüber den Umlandkreisen Hallein und Salzburg-Umgebung in der Altersgruppe der 18- bis 25-Jährigen gibt also an, welcher Anteil der jungen Erwachsenen in der Stadt Salzburg ins Umland fortzieht.

Gegenüber anderen Indikatoren haben Zu- und Fortzugsquoten eine Reihe von Vorteilen. Anders als bei der Betrachtung des Wanderungssaldos kann sichergestellt werden, dass sich differenzielle Trends bei Zu- und Fortzügen nicht überlagern. Die altersspezifische Bestimmung der Quoten stellt zudem sicher, dass heterogen besetzte Altersgruppen das Bild nicht verzerren.

Gegenüber absoluten Zu- und Fortzugszahlen haben die Quoten den Vorteil, dass sie nicht davon bestimmt werden, wie groß die Bevölkerung (und damit die potenziell Zuziehenden) im Herkunftsgebiet sind. So wird der Zuzugsstrom aus unterschiedlich großen Gebieten besser vergleichbar. Auch sind die Wanderungsströme im Zeitverlauf besser vergleichbar. Wächst beispielsweise die Zahl der jungen Erwachsenen zwischen 18 und 26 Jahren im Salzburger Umland, würde sich auch bei konstanter Zuzugsquote die Zahl der Zuzüge in die Stadt Salzburg erhöhen. Dieser Anstieg der Zuzüge zeigt dann aber keine erhöhte Attraktivität der Stadt Salzburg, sondern ist rein durch die demografische Entwicklung im Umland bestimmt. Zu- und Fortzugsquoten messen also die Veränderung der Attraktivität eines Ortes bzw. Verhaltenseffekte deutlich akkurater als absolute Zahlen.

3.2.1 Schwarmwanderung in österreichische Großstädte

Ein deutliches Indiz für die Attraktivität der Großstädte ist die Zuzugsquote bei jungen Erwachsenen zwischen 18 und 26 Jahren.

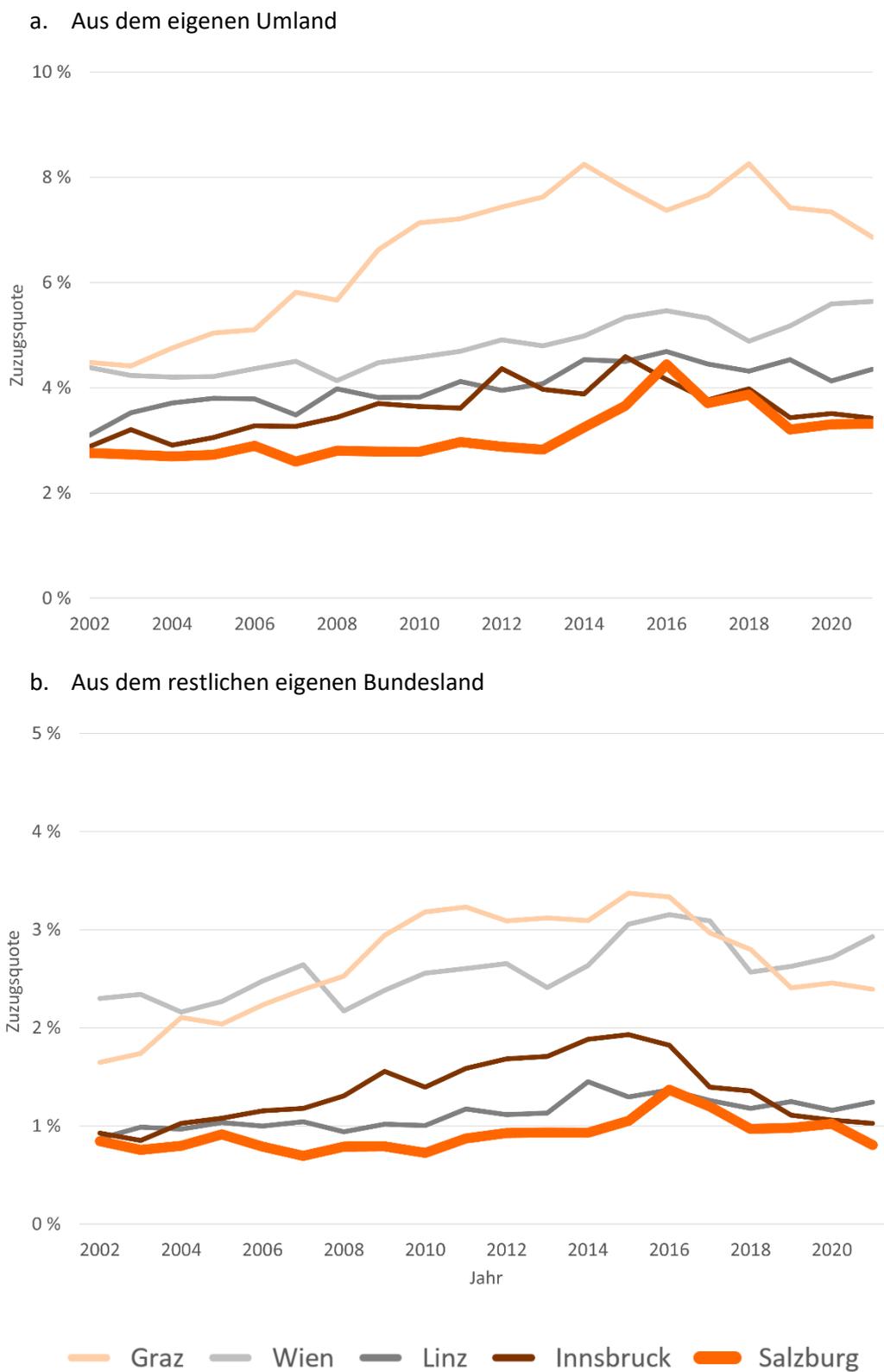
Abbildung 23 und Abbildung 24 zeigen die Zuzugsquoten der Großstädte gegenüber (a) dem eigenen Umland und (b) dem restlichen Bundesland. Die Großstädte sollten gut miteinander vergleichbar sein. Sie sind jeweils die unangefochtenen Platzhirsche im eigenen Bundesland und konkurrieren auch nicht mit anderen Orten in unmittelbarer Nähe aus anderen Bundesländern um die Position als Anker in der weiträumigen Umgebung. Das heißt gerade bei gut ausgebildeten jungen Menschen mit einem hohen Mobilitätsverhalten: Wenn man den Heimatort wegen eines größeren Ortes verlassen, aber in der Region bleiben will, dann landet man fast zwangsläufig in der Landeshauptstadt.

Eine besonders große Anziehungskraft auf das eigene Umland und das Hinterland übt Graz aus. In Spitzenzeiten sind 8 % der jungen Erwachsenen aus dem direkten Umland nach Graz gezogen und mehr als 3 % der Altersgruppe von 18 bis 26 Jahren aus dem restlichen Bundesland. Wien kann bei der Anziehungskraft mit dem Umland nicht mithalten, liegt aber bei der Anziehungskraft gegenüber dem restlichen Bundesland auf ähnlichem Niveau.⁸

Die Stadt Salzburg übt derweil die geringste Anziehungskraft aller Großstädte auf die jungen Menschen im eigenen Bundesland aus. Bei der Zuzugsquote mit dem Umland und seit 2019 auch mit dem restlichen Bundesland lag die Stadt Salzburg zuletzt auf dem Niveau von Innsbruck. Das liegt aber nicht in einer Salzburger Aufholjagd begründet, vielmehr hat sich Innsbruck auf das niedrige Niveau der Stadt Salzburg herabgegeben.

⁸ Wien und Graz sind wegen des unterschiedlichen Zuschnitts der Bezirke nur eingeschränkt vergleichbar. Graz ist von einem Umlandbezirk umgeben, während die Umlandbezirke um Wien herum „kuchenstückartig“ angeordnet sind.

Abbildung 23: Zuzugsquote von 18- bis unter 26-Jährigen verschiedener Landeshauptstädte aus dem eigenen Bundesland, 2002–2022

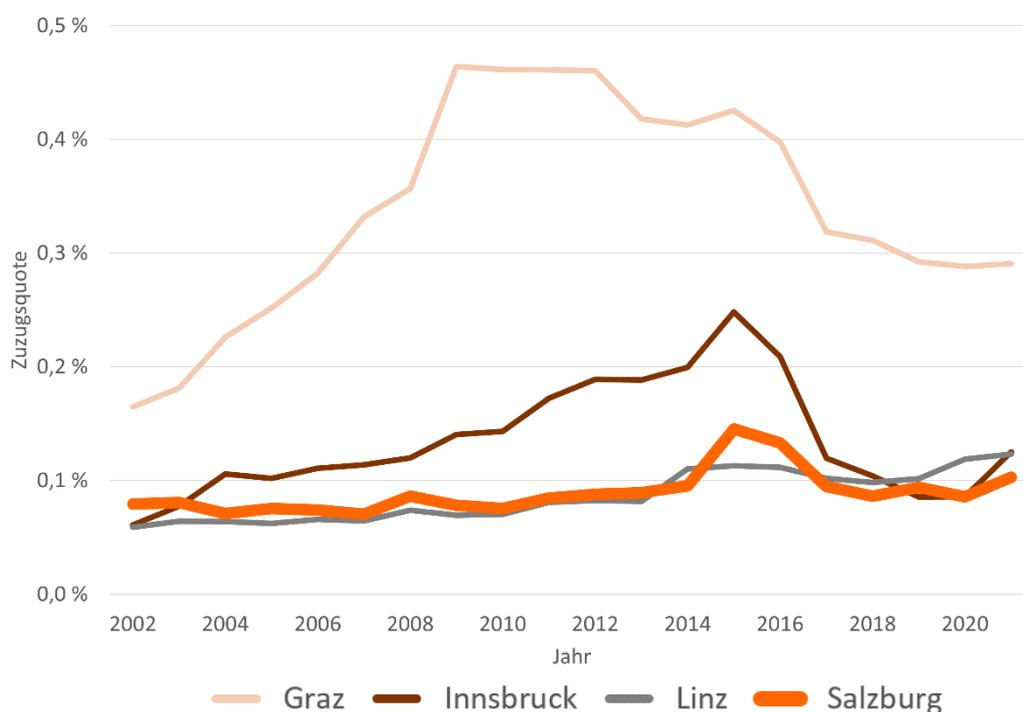


Quelle: Wanderungsstatistik Statistik Austria; eigene Darstellung

empirica

Noch schwächer ausgeprägt ist die überregionale Anziehungskraft der Stadt Salzburg, wie die Zuzugsquote aus dem restlichen Österreich (jeweils ohne das eigene Bundesland) zeigt. Auf einem Plateau zwischen 2008 und 2016 war die Zuzugsquote von jungen Österreichern nach Graz knapp viermal so hoch wie die Zuzugsquote in die Stadt Salzburg. Auch Innsbruck wies zwischenzeitlich eine fast doppelt so hohe Zuzugsquote auf wie Salzburg. Die Zuzugsquote der Stadt Wien aus dem restlichen Österreich ist für Wien deutlich höher als für alle anderen Großstädte und deswegen hier nicht abgebildet. Der Verlauf ist annähernd ähnlich wie in Graz, nur auf viel höherem Niveau: zwischen 2002 und 2016 hat sich die Zuzugsquote nach Wien für das restliche Österreich von 0,8 % auf 1,6 % verdoppelt.

Abbildung 24: Zuzugsquoten von 18- bis unter 26-Jährigen aus dem sonstigen Österreich, 2002–2021



Quelle: Wanderungsstatistik Statistik Austria; eigene Darstellung

empirica

Die Stadt Salzburg fällt im Großstadtvergleich aber nicht nur durch das geringe Niveau der Zuzugsquoten auf. Auch die Dynamik ist in der Stadt Salzburg außergewöhnlich, und zwar insofern, dass es fast keine Dynamik gibt. Insgesamt ist im Betrachtungszeitraum die Herausbildung einer überregionalen Anziehungskraft mancher Großstädte zu beobachten, analog zu der Dynamik in Deutschland im gleichen Zeitraum.⁹ Diese Schwarmstädte wurden zwischen 2002 und 2016 für immer mehr junge Österreicher im Ausbildungsalter zum Zielort. Schwarmstädte in Österreich sind Graz, Innsbruck und Wien. Besonders prominent ist der Anstieg gegenüber dem sonstigen Bundesland, doch auch die Ankerfunktion gegenüber dem eigenen Umland und Hinterland hat sich deutlich verstärkt. In Graz hat

⁹ Vgl. Simons, Harald; Weiden, Lukas, 2015: Schwarmstädte in Deutschland – Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wanderungsmuster in Deutschland. empirica-Studie im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW), Berlin, November 2015. Zugriff: <http://web.gdw.de/service/publikationen/2888-schwarmstaedte-in-deutschland-studie-imauftrag-des-gdw>

sich die Zuzugsquote gegenüber dem eigenen Umland zwischen 2002 und 2014 verdreifacht, in Innsbruck die Zuzugsquote aus dem sonstigen Tirol gar verdoppelt. Nur Wien hat gegenüber Niederösterreich kaum an Anziehungskraft gewonnen, hier ist das Schwarmmuster nur überregional ausgeprägt, dafür aber in herausragendem Maße.

Sehr schön beobachtbar ist bei diesen Großstädten, dass die Zuzugsquoten stetig und kontinuierlich über mehrere Jahre hinweg ansteigen. Die Wanderungsmuster verselbstständigen sich. Anfangs waren die Schwarmstädte das Ziel einiger weniger Pioniere. Doch zunehmend wachsen die Verbindungen zwischen den Schwarmstädten und den Herkunftsregionen. Die große Schwester oder der ältere Bekannte aus der Fußballmannschaft wohnen schon in der Großstadt, junge Schulabsolventen waren daher schon öfter zu Besuch, haben erste Anknüpfungspunkte, kennen das Nachtleben. Ein Zuzug in die Schwarmstadt ist der nächste logische Schritt. Das eröffnet neue Anknüpfungspunkte für andere Umzugswillige. Zunehmend ziehen ganze Freundeskreise im Verbund in die Schwarmstadt.

In den letzten Jahren hat sich das Schwarmstadtphänomen zurückgebildet. Seit 2016 ist die überregionale Anziehungskraft von Graz um knapp ein Drittel zurückgegangen, die Anziehungskraft von Innsbruck hat sich sogar halbiert. In Wien ist die Zuzugsquote zwischen 2016 und 2019 ebenfalls gefallen, seitdem (überraschenderweise?) wieder gestiegen. Auch der Aufwärtstrend der Zuzugsquote aus dem eigenen Bundesland hat in allen drei Schwarmstädten gestoppt, in Innsbruck ist die Zuzugsquote jetzt sogar auf dem Niveau wie zu Beginn des Jahrtausends (vgl. Abbildung 23 bzw. Abbildung 24).

In Deutschland ist ein sehr ähnliches Phänomen beobachtbar, wenn auch mit schlechterer Datenverfügbarkeit und nicht in so langer Reihe. In Berlin ist die Zuzugsquote von 18- bis unter 25-Jährigen zwischen 2013 und 2021 aus Ostdeutschland um 19 % zurückgegangen, die Zuzugsquote in die Großstadtregion Stuttgart aus dem eigenen Bundesland ist gar seit 2016 um 43 % zurückgegangen. Grund für den Rückgang des Schwarmstadtverhaltens sind in Deutschland wie in Österreich sehr wahrscheinlich die hohen Wohnkosten in den Großstädten. Zwar sind die Wohnkosten auch abseits der Großstädte angestiegen und der Anstieg ist in der relativen Höhe vergleichbar (vgl. Abbildung 1 und Abbildung 2). Aber in den Großstädten scheint die Miethöhe mittlerweile ein Niveau erreicht zu haben, das junge Erwachsene nicht mehr stemmen können oder wollen. Das gilt umso mehr, als auswärtige Zuzügler oft (zunächst) keinen Zugang zu den günstigeren gemeinwohlorientierten Wohnungsbeständen haben und auf das teurere frei finanzierte Segment angewiesen sind.

Doch sowohl die Herausbildung als auch das Abklingen des Schwarmmusters ging komplett an der Stadt Salzburg vorbei. Salzburg ist nie eine Schwarmstadt geworden. Die Zuzugsquoten zucken kaum, mit Ausnahme der Jahre 2015 und 2016, wobei es sich hierbei um Fluchtzuwanderung handelt. Eine Ursache dafür ist, dass Salzburg keine große Universität hat und nur vergleichsweise wenig Ausbildungsmöglichkeiten vorhanden sind. Doch vielfältige Erfahrungen aus Deutschland zeigen, dass dies nicht der alleinige Grund ist. Auch der teure Wohnungsmarkt dürfte von vornherein eine Herausbildung des Schwarmmusters verhindert haben. Das zeigt Innsbruck und die deutliche Zurückbildung des Schwarmverhaltens hier und auch in Graz im Zuge der Teuerung des Wohnungsmarktes an diesen beiden Orten. Der ausbleibende Schwarmzuzug hat weitreichende Folgen für die Stadt Salzburg, denn diese Menschen fehlen „auf Dauer“ in Salzburg. Ein Teil der Schwarmwanderer zieht andernorts in der späteren Lebensphase wieder fort, doch ein beträchtlicher Teil verbleibt in der Stadt. Im Saldo über mehrere Lebensphasen (Ausbildung, Berufsbeginn, Familiengründung) gewinnen Schwarmstädte, sofern sie ausreichend

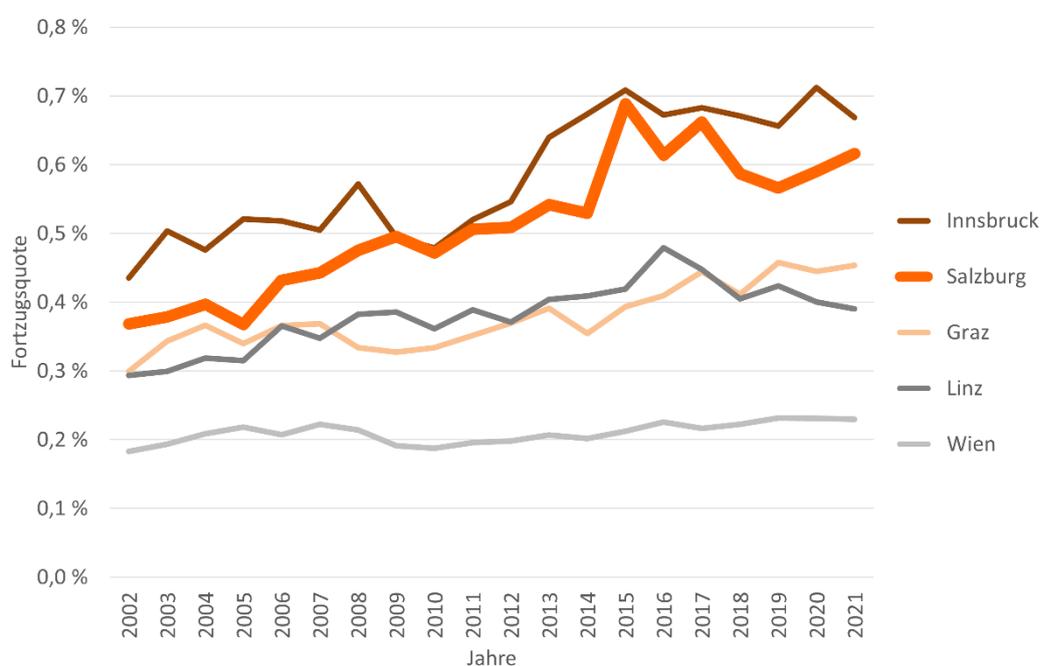
Wohnraum bieten, kräftig an Einwohnern hinzu. Salzburg kann an dieser Entwicklung nicht teilhaben: Junge Leute kommen gar nicht erst und können deswegen nicht bleiben. Das zeigt Abbildung 19: Die Großstadtregion Salzburg kann das ausbleibende Wachstum in der Bevölkerungsgruppe der 15- bis 25-Jährigen nicht aufholen und liegt auch bei der Entwicklung der 25- bis 45-Jährigen abgeschlagen auf dem letzten Platz der Großstädte.

3.2.2 Suburbanisierung aus österreichischen Großstädten

Zu dieser dauerhaft trägen Entwicklung der Stadt trägt neben dem ausbleibenden Zuzug von jungen Menschen in die Stadt Salzburg auch der vergleichsweise hohe Fortzug von Personen im Familienalter bei. Ein erhöhter Fortzug von Familien ins Umland ist angesichts der sich wandelnden Wohnbedürfnisse (Platz für die Kinder und Garten) durchaus üblich, fast alle Städte weisen daher Bevölkerungsverluste in dieser Altersgruppe auf (vgl. Abbildung 19).

Gegenüber 2002 ist die Fortzugsquote der 30- bis unter 46-Jährigen ins eigene Umland in allen Großstädten angestiegen, außer in Wien¹⁰ (vgl. Abbildung 25). Zumindest in Salzburg, Graz und Innsbruck ist die Fortzugsquote heute auf dem höchsten Punkt der letzten 20 Jahre, abgesehen von einem Spitzenwert in den Jahren 2016 und 2017, der aber durch Zuweisungen und Sekundärwanderungen von Geflüchteten mitverursacht wurde. Allerdings unterscheiden sich sowohl der Beginn dieses Anstiegs als auch der Umfang. In Innsbruck und Salzburg ist der Anstieg mit circa 35 bzw. 40 % ein wenig markanter als in Graz oder Linz. Außerdem hat in diesen beiden Städten der Anstieg der Suburbanisierungsneigung schon 2005 bzw. 2010 begonnen, in Graz erst im Jahr 2014.

Abbildung 25: Fortwanderungsquoten von 30- bis unter 46-Jährigen, 2002–2021



Quelle: Wanderungsstatistik Statistik Austria; eigene Darstellung

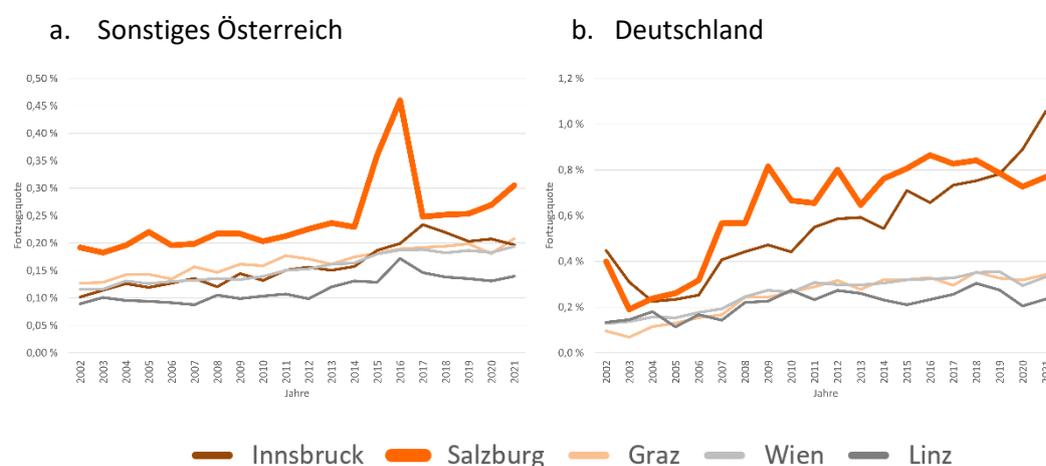
empirica

¹⁰ Wobei Wien vermutlich eine Sondersituation darstellt, schließlich findet hier ein Umzug ins Umland über Bundeslandgrenzen statt und bedeutet somit eine vergleichsweise größere Veränderung (anderes Schulsystem etc.).

Neben dem direkten Umland hat aber auch die Attraktivität von anderen Wanderungszielen zugenommen, gerade für die Stadt Salzburg (vgl. Abbildung 26). So hat die Fortzugsquote von Menschen zwischen 30 und 45 Jahren nach Deutschland sehr stark zugenommen, allerdings schon ab 2006. Zwar ist aus den Daten nicht ersichtlich, in welche deutschen Zielgebiete diese Wanderungen unternommen wurden. Allerdings ist davon auszugehen, dass es sich bei dem Anstieg vor allem in hohem Maße um Wanderungen ins direkte Salzburger Umland jenseits der Grenze handelt. Nochmal stärker ist der Anstieg der Fortzugsneigung nach Deutschland in Innsbruck, er ist dort allerdings verspätet eingetreten.

Darüber hinaus ist auch die Neigung von Salzburgern zwischen 30 und 45 Jahren angestiegen, die Stadt für das sonstige Bundesland zu verlassen.

Abbildung 26: Fortzugsquoten von 30- bis 45-Jährigen ins sonstige Österreich und nach Deutschland



Quelle: Wanderungsstatistik Statistik Austria; eigene Darstellung

empirica

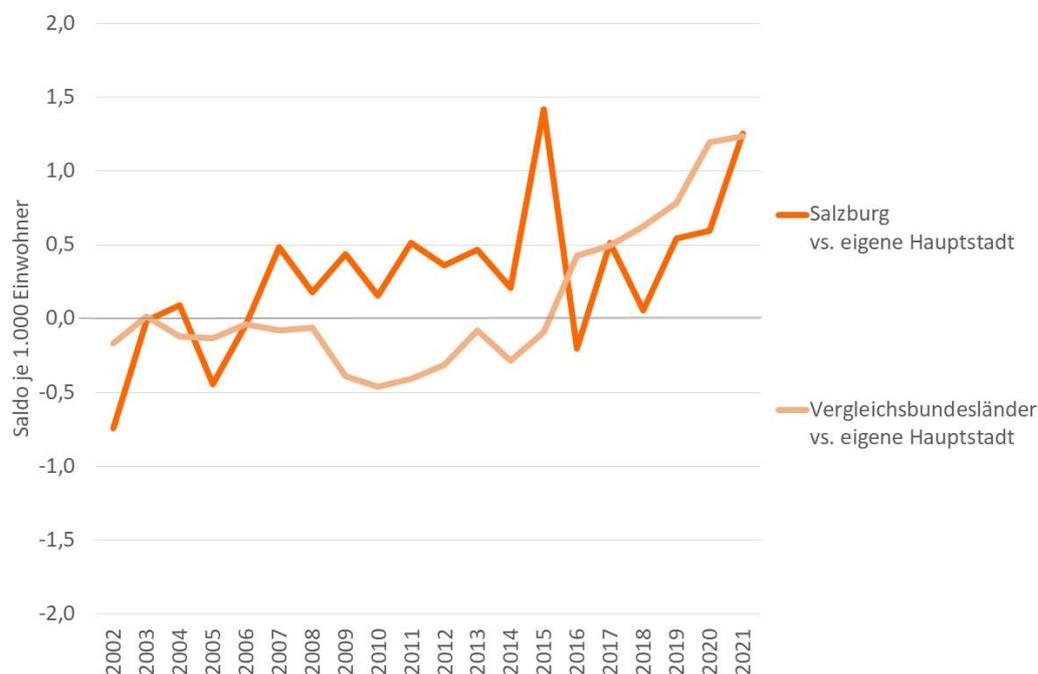
3.2.3 Resultierende Wanderungsbilanz für das Land Salzburg

Die Stadt Salzburg gewinnt also weniger junge Menschen aus dem eigenen Bundesland hinzu als andere Großstädte und verliert gleichzeitig vergleichsweise viele Menschen ans eigene Umland.

Das heißt umgekehrt, dass die Wanderungsbilanz vom restlichen Bundesland gegenüber der eigenen Hauptstadt ungewöhnlich gut ist. Seit 2007 gewinnt das Bundesland gegenüber der Stadt Salzburg.

Die anderen Bundesländer Oberösterreich, Steiermark und Tirol waren lange in einer anderen Position und verloren gegenüber der eigenen Landeshauptstadt. Erst seit 2014 verzeichnen auch diese Bundesländer im Zuge der besprochenen Rückbildung des Schwarmverhaltens und eines Anstiegs der Suburbanisierung Wanderungsgewinne gegenüber ihren Zentren, siehe die folgende Abbildung 27.

Abbildung 27: Wanderungssaldo von Bundesländern gegenüber der eigenen Hauptstadt, 2002–2021



Quelle: Wanderungsstatistik Statistik Austria; eigene Darstellung

empirica

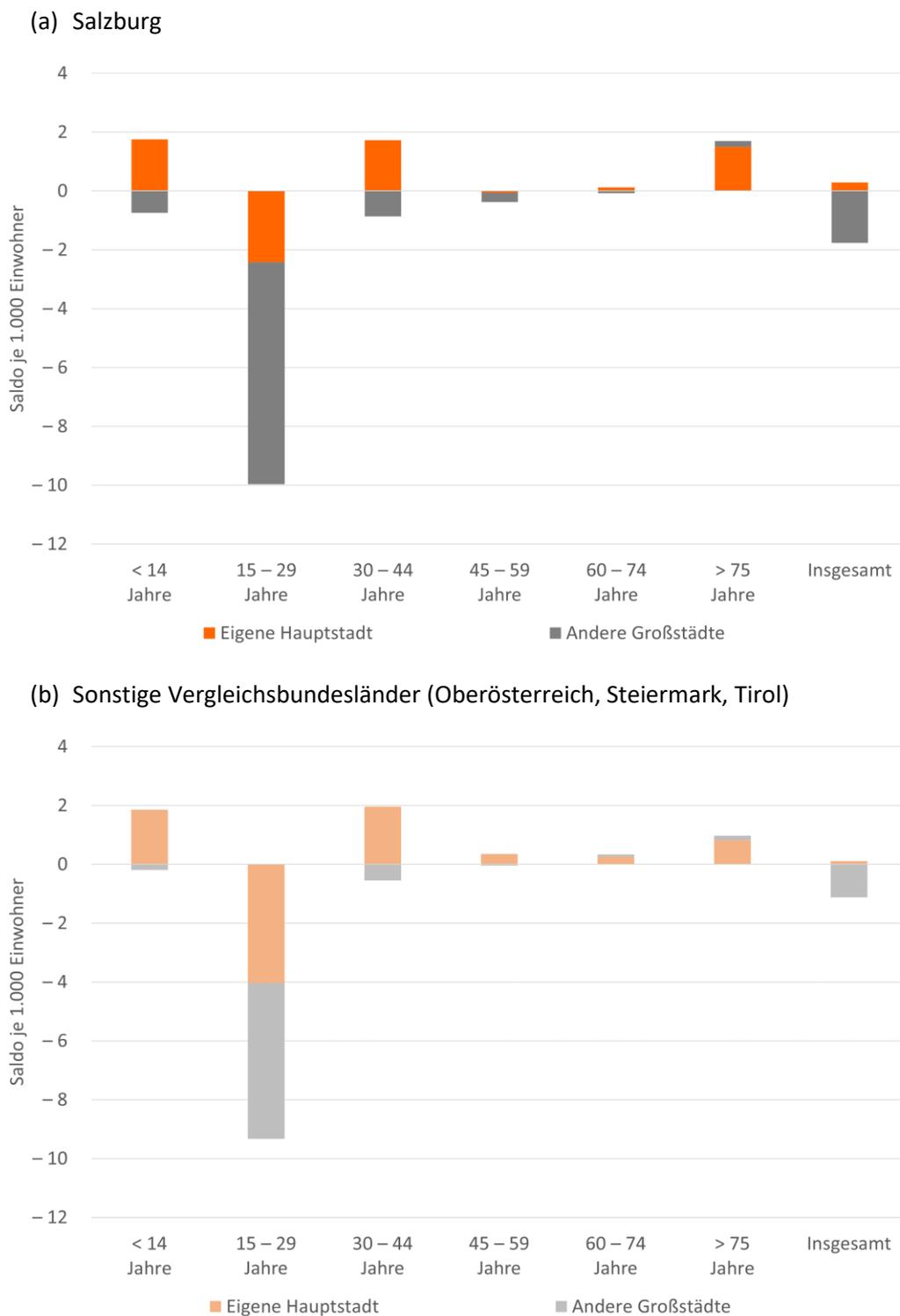
Was ein Zeichen für die schwache Position von Salzburg als bundeslandeigenem Hotspot ist, scheint auf den ersten Blick eine gute Neuigkeit für das sonstige Bundesland Salzburg zu sein. Denn das heißt ja auch, dass das Bundesland eine starke Position gegenüber der eigenen Hauptstadt innehat und anders als andere Bundesländer, Beispiel hier vor allem die Steiermark, auch außerhalb der Hauptstadt demografisch stabil ist.

Dieses positive Bild ist allerdings nicht richtig. Denn Salzburg weist eine nahezu identische Wanderungsbilanz gegenüber den vier Großstädten Salzburg, Linz, Graz und Innsbruck auf wie die Bundesländer Oberösterreich, Steiermark und Tirol. Der Unterschied: Man steht ungewöhnlich gut gegenüber der eigenen Großstadt dar (vgl. Abbildung 28), verliert aber überdurchschnittlich an die anderen Großstädte.

Besonders anschaulich ist dies in der Altersgruppe der 15–29-Jährigen bei der Ausbildungs- und Berufsanfängerwanderung (siehe Abbildung 28). Das restliche Salzburg verliert hier im Saldo nur 2,2 pro 1.000 Einwohner an die eigene Hauptstadt, die anderen Bundesländer 4 pro 1.000 Einwohner. Doch Salzburg verliert auch noch 7,8 Einwohner an die anderen Landeshauptstädte und hat somit einen Wanderungssaldo von –10 pro 1.000 Einwohner. Die anderen Bundesländer verlieren nur 5,4 pro 1.000 Einwohner und haben somit insgesamt trotz der höheren Verluste an die eigene Hauptstadt eine bessere Wanderungsbilanz als das Land Salzburg.

Als Preis der schwachen Position der eigenen Hauptstadt verliert Salzburg also Einwohner an andere Bundesländer und Großstadtregionen.

Abbildung 28: Wanderungssaldo gegenüber österreichischen Großstädten, Durchschnitt der Jahre 2002–2021



Quelle: Wanderungstatistik Statistik Austria; eigene Darstellung

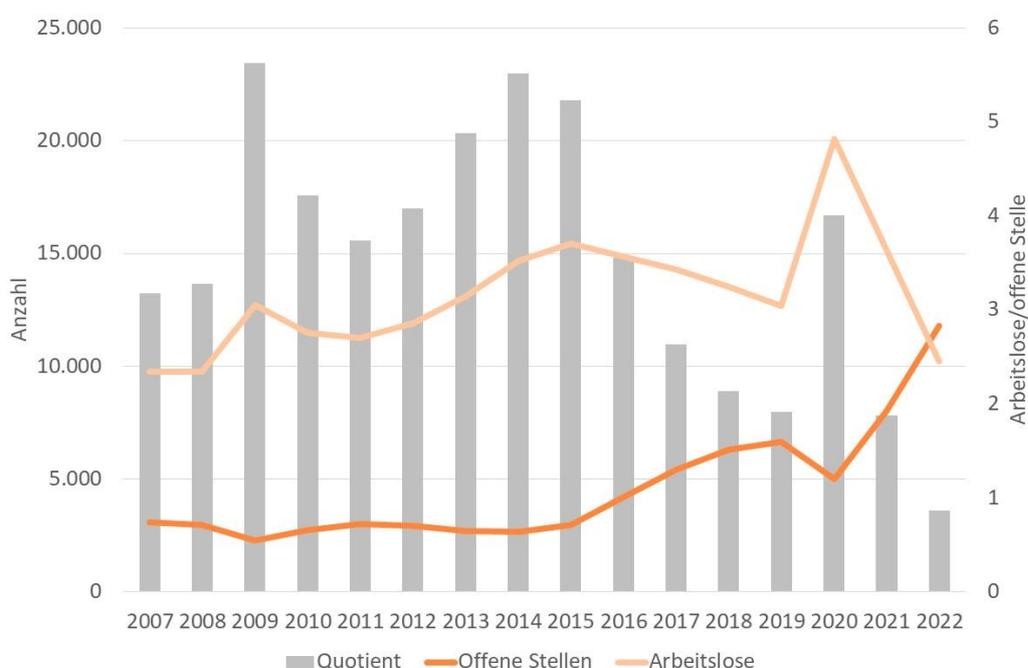
empirica

3.3 Fachkräftemangel als Folge der demografischen Struktur

Die Folge all dieser Entwicklungen ist klar und wurde bereits aufgezeigt: Die Stadt Salzburg altert schneller als andere Großstädte und ist heute bereits deutlich älter als andere Großstädte. Während in den Großstädten Linz, Graz und Innsbruck knapp 58,5 % aller Einwohner zwischen 20 und 60 Jahre alt sind, sind es in der Stadt Salzburg nur 55 % aller Einwohner (vgl. Abbildung 20).

Das mag nach einem marginalen Unterschied klingen, er macht sich aber schon heute bemerkbar (vgl. Abbildung 29). Das gilt vor allem auf dem Arbeitsmarkt. Seit 2002 hat die Zahl der Arbeitslosen in Salzburg zwischen 10.000 und 15.000 Personen geschwankt und geht (mit Ausnahme des Corona-Jahres 2020) seit 2015 stetig zurück. Die Zahl der offenen Stellen steigt seit 2015 stetig an. Im Jahr 2022 gab es mehrfach mehr offene Stellen als arbeitssuchende Personen. Rechnerisch könnten also selbst bei Vollbeschäftigung nicht mehr alle Stellen im Land besetzt werden.

Abbildung 29: Arbeitslose und offene Stellen im Land Salzburg, 2007–2022



Quelle: AMS; eigene Berechnung

empirica

Natürlich ist eine Analyse der Arbeitslosenzahlen und der offenen Stellen nur wenig aussagekräftig über alle Branchen hinweg. Zielführender ist es, nach einzelnen Berufshauptgruppen zu differenzieren, um für ein verschiedenes Qualifikationsniveau gesondert die Arbeitsmarktsituation zu beobachten (vgl. Abbildung 30).

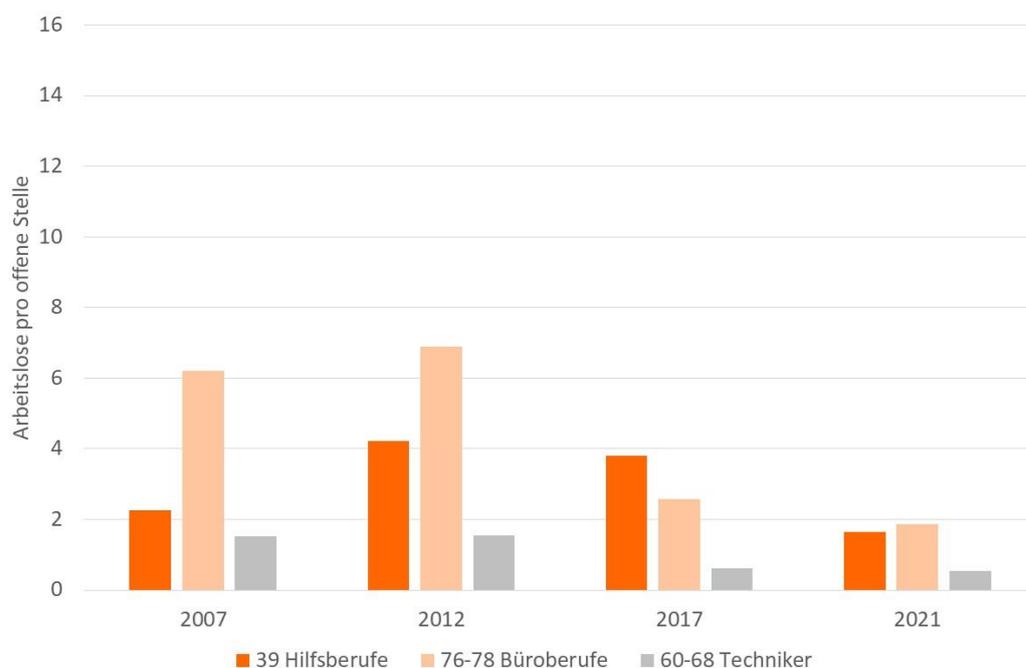
Auch dürfte sich die Situation innerhalb des Landes Salzburg stark unterscheiden. Im Folgenden wird daher nur die Arbeitsmarktsituation des Arbeitsmarktbezirks Salzburg gezeigt. Auch wird nicht die explizite Zahl der Arbeitslosen und offenen Stellen dargestellt, sondern nur der Quotient aus den beiden Zahlen. Dieser Quotient ist, wie schon in Abbildung 29, ein Indikator für den Arbeits- bzw. Fachkräftemangel. Je kleiner der Quotient,

desto weniger Arbeitslose gibt es pro offene Stelle, desto größer ist also der Arbeitskräftemangel.

Demnach herrscht im Arbeitsmarktbezirk der Stadt Salzburg immer der größte Mangel bei hochqualifizierten Technikern. Die Mangelsituation hat sich hier im Laufe der Zeit verschärft, seit 2017 gibt es deutlich weniger als einen Arbeitslosen pro offene Stelle. Das ist nicht weiter überraschend, es ist weithin bekannt, dass bei diesen Berufen ein großer Fachkräftemangel herrscht.

Was allerdings überrascht, sind die Unterschiede zwischen Hilfsberufen und Büroberufen. In allen Jahren außer 2017 war der Mangel bei den Hilfsberufen höher als bei den Büroberufen. In den Jahren 2007 und 2012 war die Zahl der arbeitslosen Büroberufler pro offene Stelle gar dreimal bzw. anderthalbmal so groß wie bei den Hilfsberufen. Seit 2012 hat sich hier der Arbeitskräftemangel deutlich verschärft, zunächst bei den Büroberufen, zwischen 2017 und 2021¹¹ dann auch bei den Hilfsberufen.

Abbildung 30: Arbeitslose pro offene Stelle im Arbeitsmarktbezirk Stadt Salzburg in drei Berufsgruppen (2007–2021)



Quelle: AMS; eigene Berechnung

empirica

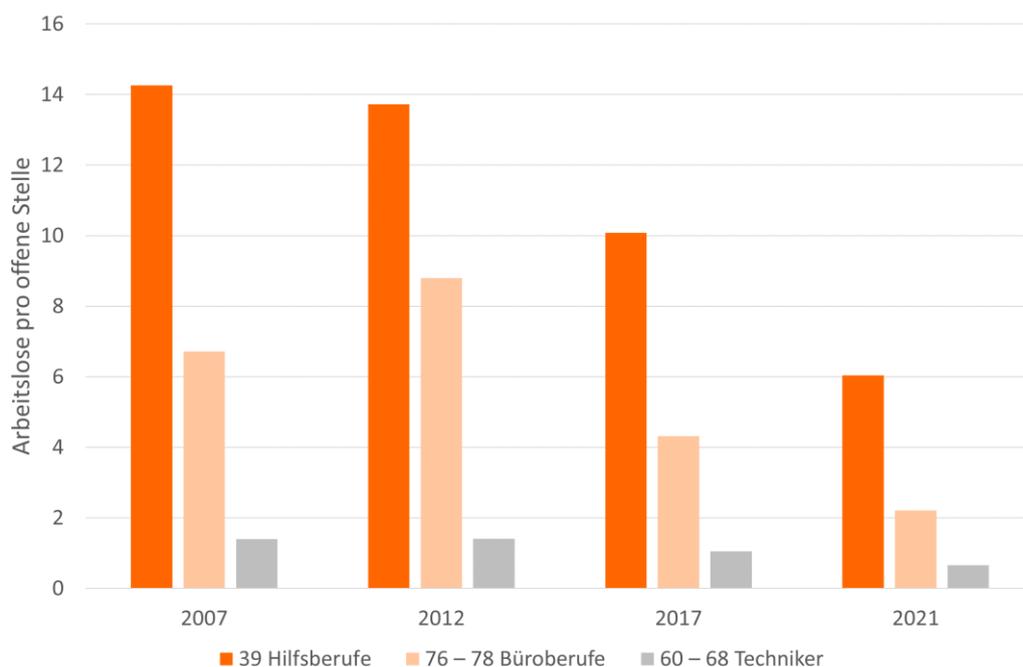
Im Vergleich mit den Arbeitsmarktbezirken der anderen Großstädte Linz, Innsbruck und Graz (vgl. Abbildung 31) sticht diese Konstellation deutlich heraus.¹² In allen drei Großstädten ist der Arbeitskräftemangel bei den Hilfsberufen immer deutlich größer als bei den Büroberufen.

¹¹ Im Juni 2022 wurden die Arbeitsmarktbezirke neu zugeschnitten. Daher sind die Werte aus diesem Jahr nicht vergleichbar mit den Werten der Vorjahre und es wurde stattdessen das Jahr 2021 zur Abbildung des aktuellen Randes herangezogen.

¹² Die Arbeitsmarktbezirke sind in allen vier betrachteten Großstädten nicht deckungsgleich mit dem administrativen Bezirk der Großstadt, sondern umfassen immer auch den Umlandbezirk. Gerade deswegen sind sie aber auch vergleichbar.

Außerdem fällt auf, dass das Niveau bei den Hilfsberufen deutlich höher ist als in Salzburg. In den anderen Großstadtbezirken waren Techniker immer schon genauso knapp wie in Salzburg und bei den Büroberufen hat sich das Knappheitsniveau angenähert. Bei den Hilfsberufen standen auch 2021 im Durchschnitt der drei Großstadtbezirke pro freie Stelle mehr als dreimal so viele Arbeitslose zur Verfügung wie in Salzburg.

Abbildung 31: Arbeitslose pro offene Stelle in den sonstigen Großstädten Linz, Graz und Innsbruck in drei Berufsgruppen (2007–2021)

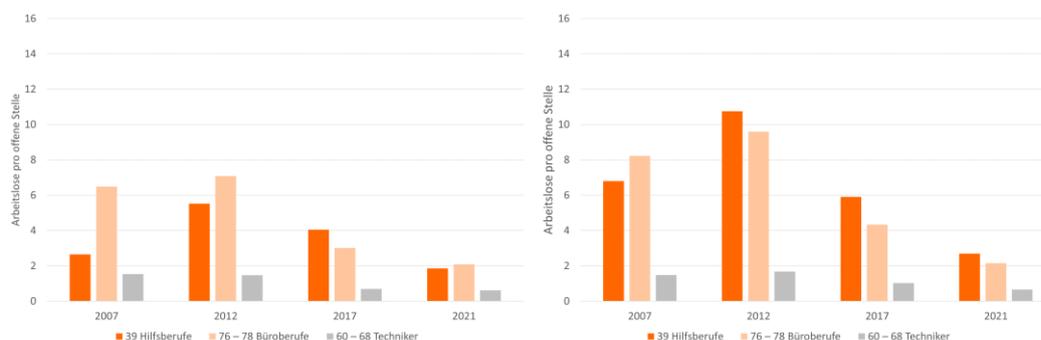


Quelle: AMS; eigene Berechnung

empirica

Im Land Salzburg ist der Sachverhalt übrigens ganz genauso ausgeprägt, wiederum im Vergleich zu den anderen Bundesländern.

Abbildung 32: Arbeitslose pro offene Stelle im Land Salzburg (links) und Vergleichsbundesländern (rechts) in drei Berufsgruppen (2007–2021)



Quelle: AMS; eigene Berechnung

empirica

Das außergewöhnlich niedrige verfügbare Arbeitsangebot pro offene Stelle in Salzburg bei Hilfskräften ist die Ursache zweier Umstände:

Zum einen scheint der Arbeitsmarkt in Salzburg gut zu funktionieren und arbeitslose Personen, insbesondere bei den Hilfsberufen, sehr schnell aufzunehmen. Eine geringe Arbeitslosigkeit ist natürlich erst mal positiv zu werten. Andererseits kann eine geringe Arbeitslosigkeit auch ein Hinweis darauf sein, dass sich Menschen in den Hilfsberufen und vor allem Arbeitslose Salzburg nicht leisten können. Sie sind dort gar nicht vorhanden. Die angespannte Wohnungsmarktsituation führt dann zu großräumiger Segregation und dem Ausschluss von Menschen vom Wohnungsmarkt.

Arbeitskräftemangel ist eines der Kernthemen des 21. Jahrhunderts. Allorts ringen Staaten, Regionen und Städte mit einem Arbeits- und Fachkräftemangel. Salzburg und insbesondere die Stadt Salzburg starten in diesem Rennen mit der schweren Hypothek eines wenig aufnahmekräftigen Wohnungsmarktes, gerade für einkommensschwache Menschen. Das gefährdet langfristig den Wohlstand.

3.4 Zwischenfazit

Salzburg ist zusammen mit Innsbruck die Stadt mit den höchsten Wohnkosten in Österreich und eine der teuersten Städte in Österreich und Deutschland insgesamt. Gleichzeitig ist die Stadt Salzburg die mit Abstand am schwächsten wachsende Großstadt in Österreich.

Das lässt nur einen logischen Schluss zu: Die enorm hohen Wohnkosten in Salzburg hemmen die demografische Entwicklung erheblich. Salzburg spielt in Bezug auf die Anziehungskraft bei jungen Menschen mindestens eine Liga unter Innsbruck und mehrere Ligen unter Graz und Wien. Anders als diese Städte ist und war Salzburg keine Schwarmstadt. Aufgrund des ausbleibenden Zuzugs und des besonders intensiven Fortzugs von Familien ist die Altersstruktur in Salzburg nicht die einer Großstadt, sondern sehr nah dran am österreichischen Durchschnitt. Folge dieser alten Stadtgesellschaft ist ein deutlich erhöhter Arbeitskräftemangel.

Der Gleichschritt von teurem Wohnungsmarkt und schwacher demografischer Entwicklung in Salzburg ist ein wichtiger Unterschied zu Innsbruck. In Innsbruck sind die Wohnkosten auf so hohem Niveau wie in Salzburg, dies ist dort aber (auch) eine Folge einer dynamischen Entwicklung in den Jahren 2008 bis 2016. Innsbruck hat also im Gegenzug für den teuren Wohnungsmarkt wenigstens etwas bekommen, während sich Salzburg in einem Hochpreisgleichgewicht eingependelt hat: Die hohen Preise haben dazu geführt, dass keine demografische Dynamik entsteht. In den letzten Jahren ist die Dynamik in Innsbruck ebenfalls merklich abgekühlt. Innsbruck droht das gleiche Schicksal wie Salzburg.

Noch mal deutlich anders ist die Situation in Graz. Graz hat Mitte der 2000er-Jahre eine überragende Anziehungskraft entwickelt, die der Stadt ein kräftiges Einwohnerwachstum beschert hat. Die Dynamik lässt auch hier zwar ein wenig nach, verbleibt aber auch dank vergleichsweise niedriger Preise noch auf einem hohen Niveau.

Das Schicksal von Salzburg auf der einen Seite und Innsbruck und Graz auf der anderen Seite läuft dabei sehr wahrscheinlich nicht primär auseinander wegen der unterschiedlichen Bildungslandschaften. Grund dürfte eher sein, dass sich in Salzburg aufgrund der

hohen Preise nie eine sich selbst verstärkende Dynamik bilden konnte. Der Anteil von Kohorten, die Salzburg in die Stadt locken konnte, hat sich nie erhöht. Deswegen haben sich auch nie Netzwerke gebildet, die zum Zuzug weiterer Menschen geführt haben. Salzburg war wie eingefroren. Vermutlich würde auch eine größere Universität hieran nicht viel ändern.

Dass die Stadt Salzburg nie ein Magnet für junge Menschen war und ist, bedeutet auch, dass die Stadt ihre Ankerfunktion im eigenen Bundesland nur unzureichend erfüllt. Für das restliche Bundesland ist das kein hilfreicher Umstand. Im Gegenteil: Junge Salzburger wandern statt in die Stadt Salzburg in andere Bundesländer ab.

Das Ergebnis dieser Entwicklung ist unter anderem auch ein stark ausgeprägter Arbeitskräftemangel, insbesondere bei den Hilfsberufen. Aufgrund der hohen Preise können sich Menschen mit niedrigem Einkommen das Leben in der Stadt und dem Umland der Stadt Salzburg nicht leisten. Diese großräumige Segregation und das resultierende niedrige Arbeitskräfteniveau ist wohlstandsgefährdend.

4. Angebot

Im Bundesland Salzburg wurden bislang jedes Jahr zwischen 2.500 und 3.500 Neubauwohnungen genehmigt¹³, im Mittel zwischen 2010 und 2020 waren es 3.080 Wohnungen. Hinzu kommen Wohnungen, die im Bestand (z. B. Dachgeschossausbauten) oder in Nichtwohngebäuden entstanden sind.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesländern – als auch im Gegensatz zu den meisten Regionen in Deutschland – stieg der Neubau im Bundesland Salzburg während der 2010er-Jahre nicht an. Werden – um erratische Schwankungen in einzelnen Jahren auszuschließen – die beiden Zeiträume 2011 bis 2015 sowie 2016 bis 2020 verglichen, so ist in allen Bundesländern die Zahl der bewilligten Neubauwohnungen deutlich mit Werten zwischen 9 % (Burgenland) und über 100 % (Wien) gestiegen (vgl. Abbildung 33). Einzig in Kärnten wies der Neubau nur ein schwaches Plus auf und in Salzburg ging er sogar um über 5 % zurück. Beim Vergleich des Neubaus der vergangenen beiden Jahre mit dem Zeitraum 2016 bis 2020 ergibt sich nur noch in Kärnten ein Zuwachs, während in allen anderen Bundesländern ein Rückgang zu verzeichnen ist, der von 3,4 % (Niederösterreich) bis 32,3 % (Steiermark) reicht. Mit 19,2 % war der Rückgang in Salzburg am drittstärksten. Faktisch ist der Wohnungsbauboom der 2010er-Jahre im Bundesland Salzburg ausgefallen und der Beginn der 2020er-Jahre deutet nicht auf eine Trendänderung hin.

¹³ Zu den Baufertigstellungen von Wohnungen liegen derzeit weder auf Bundesland- noch auf Bezirksebene Zeitreihendaten bei Statistik Austria vor. Lediglich das Gebäude- und Wohnungsregister liefert entsprechende Daten. Dabei handelt es sich jedoch um reine Registerdaten, die nicht durch statistische Verfahren um zeitlich verzögerte Nachmeldungen bereinigt wurden und von deren Nutzung Mitarbeiter von Statistik Austria telefonisch abgeraten haben. (<https://www.statistik.at/datenbanken/adress-gebaeude-und-wohnungsregister/adress-gebaeude-und-wohnungsregister/daten-des-gebaeude-und-wohnungsregisters/baumassnahmen>)

Abbildung 33: Entwicklung der bewilligten Neubauwohnungen (EZFH & MFH), Bundesländer

Bundesland	Mittelwert pro Jahr			Veränderung	
	2011-2015	2016-2020	2021-2022	2016-2020 ggü. 2011-2015	2021-2022 ggü. 2016-2020
Burgenland	1824	1993	1814	9,3%	-9,0%
Kärnten	2659	2712	3022	2,0%	11,4%
Niederösterreich	8492	11012	10638	29,7%	-3,4%
Oberösterreich	7916	9361	8679	18,3%	-7,3%
Salzburg	3283	3107	2510	-5,4%	-19,2%
Steiermark	7087	9915	6710	39,9%	-32,3%
Tirol	4621	5217	4615	12,9%	-11,5%
Vorarlberg	2532	3369	2852	33,1%	-15,4%
Wien	9000	18538	13743	106,0%	-25,9%

* 2020–2022: geschätzte Werte.

Quelle: STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria

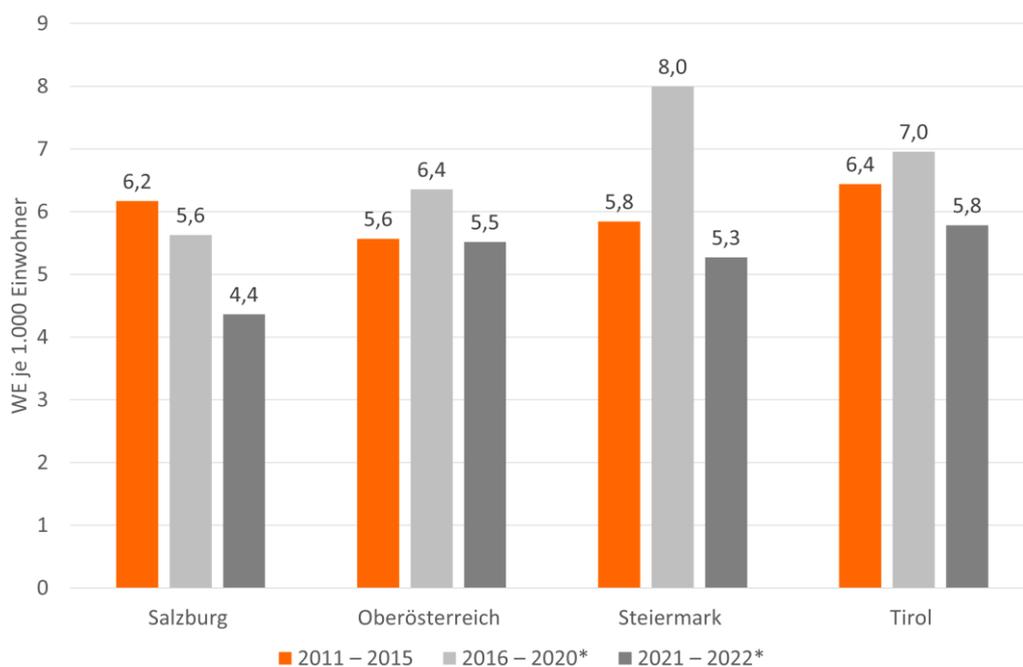
empirica

Die Stagnation bzw. der Rückgang der Bewilligungen hat dazu geführt, dass das Bundesland Salzburg heute das Schlusslicht unter vergleichbaren Flächenländern Österreichs ist. Im Zeitraum 2016 bis 2020 wurden im Bundesland Salzburg mit 5,6 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr weniger Wohnungen bewilligt als in Oberösterreich (6,4), Tirol (7,0) und insbesondere in der Steiermark (8,0).

Aus deutscher Sicht ist das Bewilligungsniveau von 5,6 Wohnungen pro 1.000 Einwohner im Bundesland Salzburg recht hoch. In Bayern wurden im gleichen Zeitraum nur 4,5 und in Baden-Württemberg nur 3,4 Wohnungen genehmigt. Da beide Bundesländer allerdings heterogener als das Bundesland Salzburg sind und auch größere Bereiche mit strukturellen Wohnungsleerständen beinhalten, sind vermutlich auf Ebene der Raumordnungsregionen bessere Vergleichsmaßstäbe zu finden. Und tatsächlich zeigt sich hier, dass das Bewilligungsniveau in Salzburg wie auch in Oberösterreich und Tirol vergleichbar ist mit gleichartigen Regionen in Deutschland. So werden im Süden und Südosten Bayerns ähnliche Werte erreicht (ROR Ingolstadt 7,2; Regensburg 7,1, München 6,1, Donau-Iller 5,8, Donau-Wald/Passau 5,8, Südost-Oberbayern/Rosenheim 4,9). Auch Schleswig-Holstein Nord (7,1) liegt in ähnlicher Größenordnung. Aus deutscher Sicht ist die Bautätigkeit in Salzburg daher vergleichbar mit gleichartigen Regionen.

In den Jahren 2021 und 2022 sank österreichweit die Zahl der Baugenehmigungen. Hierfür dürften die gestiegenen Bauleistungspreise (vgl. Kapitel 2.4) sowie im Jahr 2022 zudem das gestiegene Zinsniveau verantwortlich sein. Dieser Rückgang ist für die Wohnraumversorgung im Bundesland Salzburg besonders schwerwiegend, da er von einem ohnehin niedrigen Neubauniveau in einem sehr angespannten Wohnungsmarkt mit hohen Preisen erfolgte und sich zudem noch weiter fortsetzen dürfte, siehe hierzu weiter Kapitel 7. Je 1.000 Einwohner wurden im Bundesland Salzburg im Mittel 2021/22 nur noch 4,4 Neubauwohnungen je 1.000 Einwohner genehmigt, während es in den vergleichbaren Flächenländern mit 5,3 bis 5,8 rund 25 % mehr waren, siehe die folgende Abbildung 34.

Abbildung 34: Bewilligte Neubauwohnungen (EZFH & MFH) je 1.000 Einwohner in ausgewählten Bundesländern



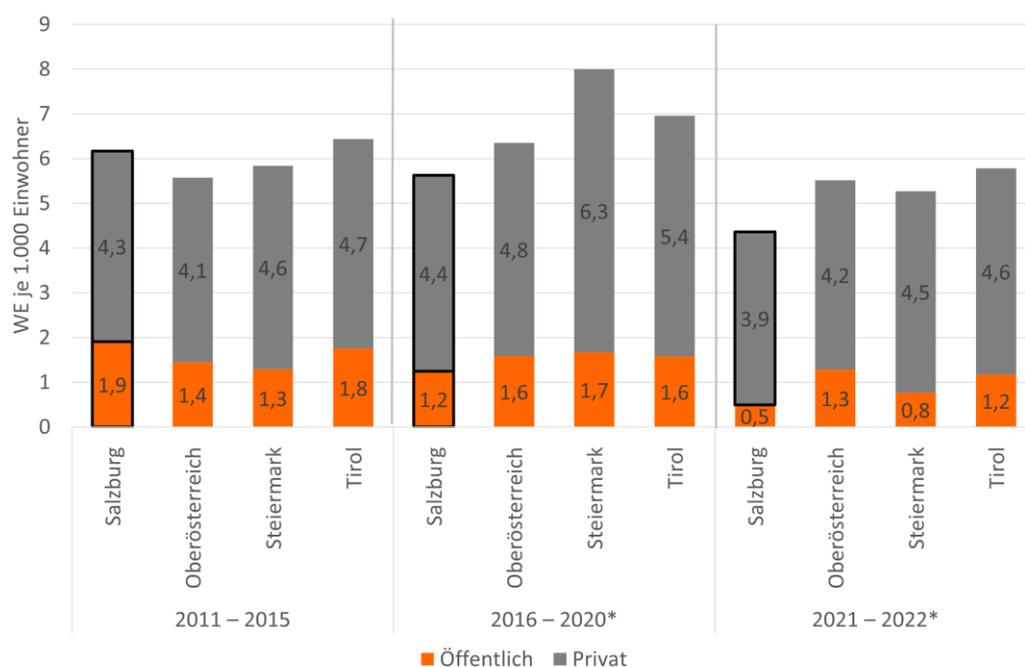
* 2020–2022: geschätzte Werte.

Quelle: STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria

empirica

Das vergleichsweise geringe Bewilligungsvolumen findet sich dabei gleichermaßen im öffentlichen Bau als auch im privaten Wohnungsbau (vgl. Abbildung 35). Der Rückgang gegenüber der ersten Hälfte der 2010er-Jahre ist Folge des Rückgangs im öffentlichen Bau. Das private Segment ließ zwar minimal mehr Wohnungen genehmigen, konnte aber den Rückgang im öffentlichen Bau nicht ausgleichen. Die Zahlen zeigen auch, dass ein – in keiner Weise zu erwartender – Wiederanstieg der Bewilligungen im öffentlichen Bau auf das frühere Niveau nicht ausreichen würde, um mit der Neubauleistung der anderen Flächenländer gleichzuziehen.

Abbildung 35: Bewilligte Wohnungen (EZFH & MFH) je 1.000 Einwohner in ausgewählten Städten nach Art des Bauherrn, 2011–2015, 2016–2020 & 2021–2022



Öffentlich: gemeinnützige Bauvereinigungen & öffentliche Hand; *Privat*: natürliche & sonstige juristische Personen

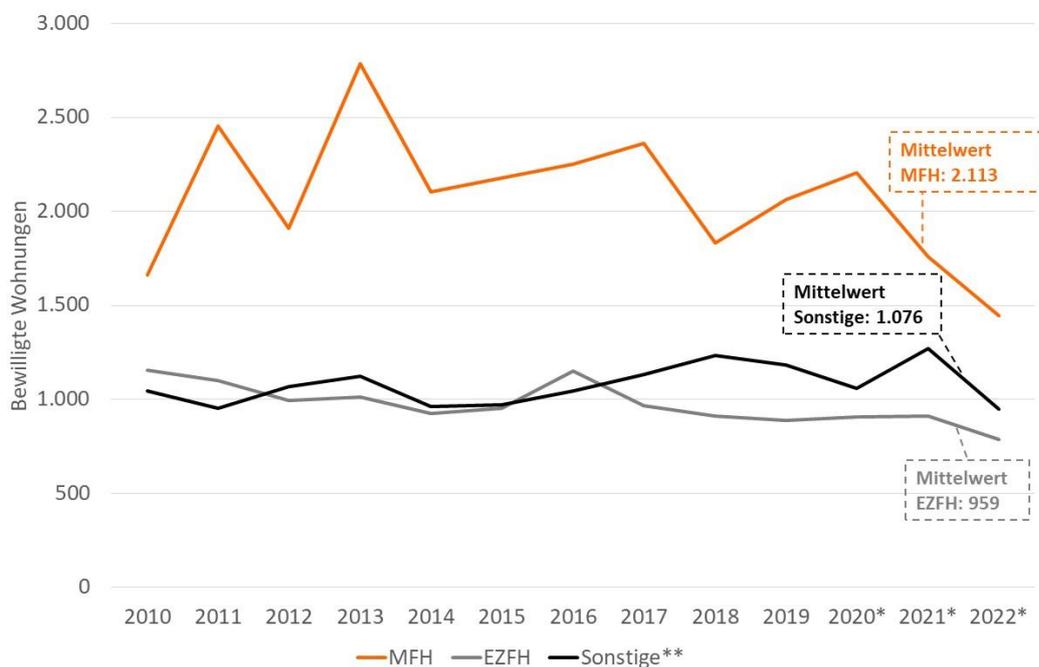
* 2020–2022: geschätzte Werte.

Quelle: STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria

empirica

Die Stagnation bzw. der Rückgang der Bewilligungen über die letzten 10 Jahre findet sich dabei sowohl im Ein- und Zweifamilienhausbau (–9,7 %) als auch im Mehrfamilienhausbau (–13,3 %), während sich bei An-/ Auf-/ Umbauten sowie im Nichtwohnungsbau ein zwischenzeitlicher Anstieg von rund 1.000 auf 1.200 finden lässt (vgl. Abbildung 36). Am aktuellen Rand gehen aber auch diese sonstigen Genehmigungen zurück.

Abbildung 36: Bewilligte Wohnungen im Bundesland Salzburg nach Gebäudeart, 2011–2022



* Geschätzte Werte.

** Sonstige: Bewilligungen in Nichtwohngebäuden & Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden.

Quelle: STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria

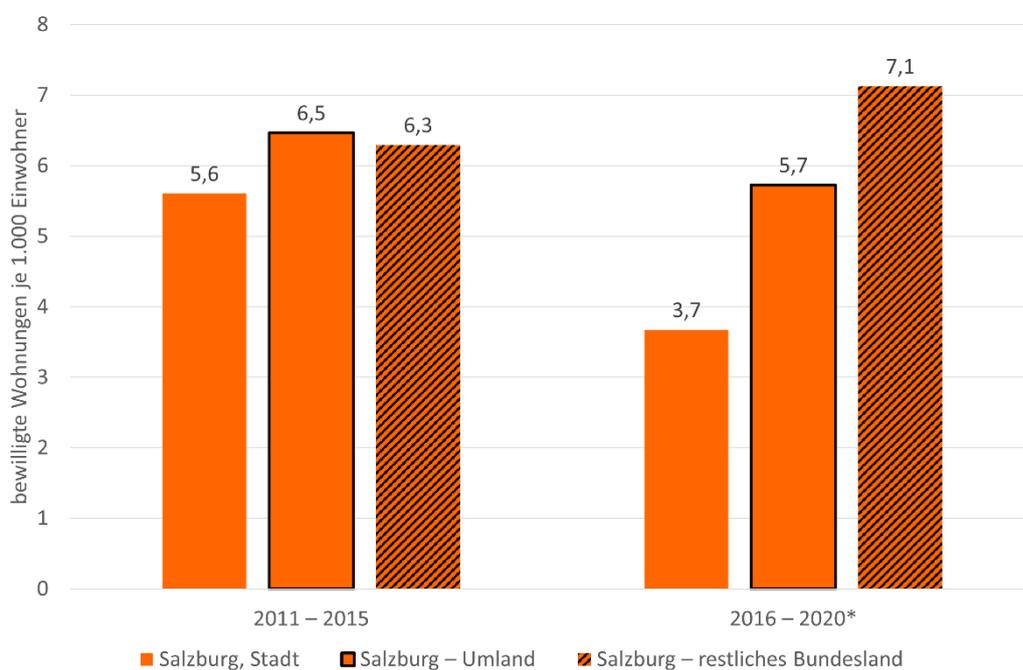
empirica

Der Rückgang bzw. die Stagnation der Bewilligungen im Bundesland Salzburg wird hauptsächlich durch die gesunkenen Bewilligungszahlen in der Stadt Salzburg getrieben (vgl. Abbildung 37). Wurden zwischen 2011 und 2015 in der Stadt Salzburg noch 5,6 Wohnungen je 1.000 Einwohner bewilligt, waren es im Zeitraum 2016 bis 2020 nur noch 3,7. Auch im Umland der Stadt sanken die Bewilligungen von 6,5 auf 5,7, wenn auch nicht so deutlich. Im Gegensatz dazu stiegen die Bewilligungen im restlichen Bundesland von 6,3 auf 7,1 an.

Damit verschob sich der Schwerpunkt der Bautätigkeit noch weiter von der Stadt Salzburg in die Peripherie. Wurden im Zeitraum 2011 bis 2015 noch 25 % der Neubauwohnungen in der Stadt Salzburg, 40 % im Umland und 35 % im restlichen Bundesland bewilligt, so sank der Anteil der Stadt im Zeitraum 2016 bis 2020 auf 18 %, während der Anteil des restlichen Bundeslandes auf 43 % stieg. Pro 1.000 Einwohner werden nun fast doppelt (+91 %) so viele Wohnungen im restlichen Bundesland wie in der Kernstadt bewilligt, 2011 bis 2015 waren es noch annähernd gleich viele (+12 %).

Diese Verschiebung des Neubauschwerpunktes in Richtung der Peripherie ist sehr ungewöhnlich, vor allem mit Blick auf das Preisgefälle zwischen Stadt, Umland und Peripherie. Normalerweise wäre eine höhere und steigende Bauleistung an den teuersten Standorten zu erwarten gewesen.

Abbildung 37: Bewilligte Wohnungen (EZFH & MFH) je 1.000 Einwohner in der Stadt Salzburg, im Umland sowie restlichen Bundesland, 2011–2015 & 2016–2020



* 2020: Daten aus Gebäude- und Wohnungsregister; nicht bereinigt um Nachmeldungen.

Quellen: 2011–2019: STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria, 2020: Gebäude- und Wohnungsregister – Statistik Austria

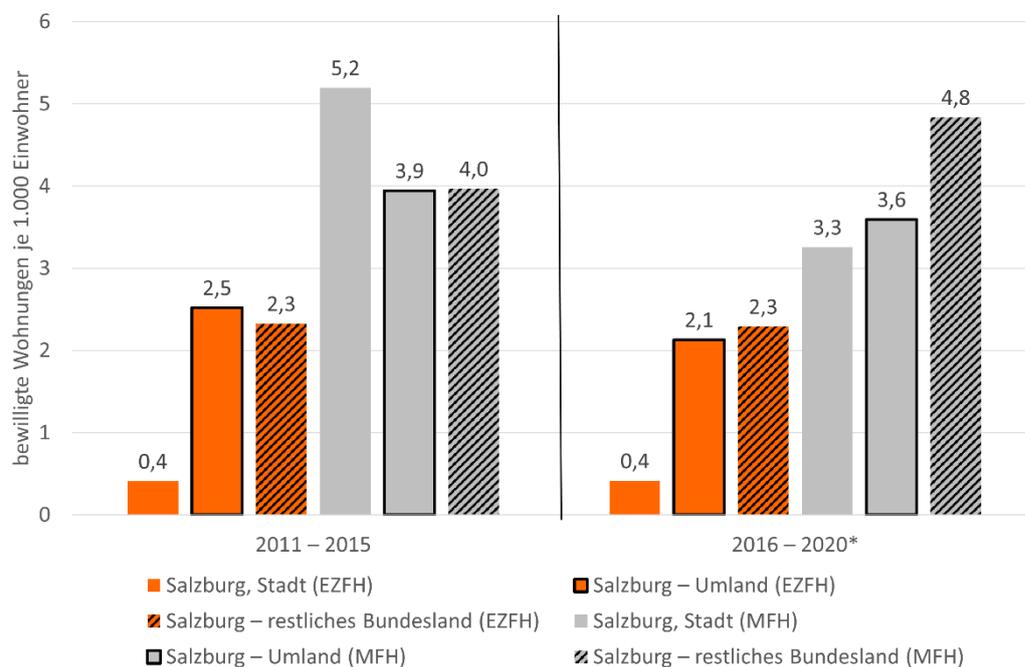
empirica

Typischerweise werden im Umland einer Stadt sowie in eher ländlichen Regionen deutlich mehr Wohnungen in EZFH bewilligt als in der Stadt selbst, während in der Stadt selbst mehr Wohnungen in Mehrfamilienhäusern entstehen.

Tatsächlich entstanden zwar in der Stadt Salzburg kaum neue Einfamilienhäuser, während im Umland und im restlichen Bundesland durchaus nennenswerte Zahlen erreicht werden.

Auffällig ist jedoch, dass mittlerweile im Umland der Stadt sowie im restlichen Bundesland auch mehr neue Wohnungen in MFH bewilligt werden als in der Stadt Salzburg selbst. Wurden im Zeitraum 2011 bis 2015 in der Stadt Salzburg noch 5,2 MFH-Wohnungen pro 1.000 Einwohner bewilligt, so waren es 2016 bis 2020 nur noch 3,3, 37 % weniger. Auch im Umland der Stadt ging der MFH-Neubau zurück, wenn auch nur leicht. Im restlichen Bundesland hingegen stiegen die Bewilligungen von MFH-Wohnungen um 20 % von 4,0 auf 4,8 (vgl. Abbildung 38).

Abbildung 38: Bewilligte Wohnungen je 1.000 Einwohner nach Gebäudeart in Salzburg (Stadt), Umland und restlichem Bundesland, 2011–2015 & 2016–2020



Salzburg-Umland: Hallein, Salzburg-Umgebung; restliches Bundesland: Zell am See, Sankt Johann im Pongau, Tamsweg

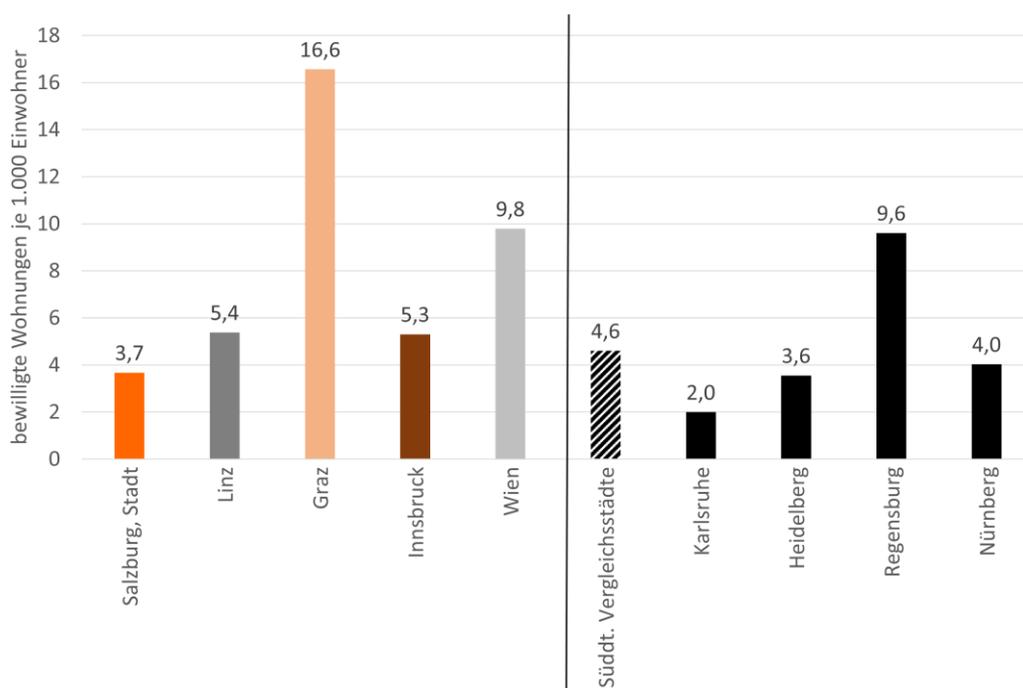
* 2020: Daten aus Gebäude- und Wohnungsregister; nicht bereinigt um Nachmeldungen.

Quellen: 2011–2019: STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria, 2020: Gebäude- und Wohnungsregister – Statistik Austria **empirica**

Der deutliche Rückgang des Neubaus (Bewilligungen) hat dazu geführt, dass die Stadt Salzburg nun mit 3,7 Wohnungen (EZFH + MFH) je 1.000 Einwohner die Großstadt mit den geringsten Neubauvolumen in Österreich ist. Herausragend ist im Vergleich sicherlich die Stadt Graz, aber auch Wien.

Auch im Vergleich zu süddeutschen Städten (vgl. Abbildung 39) ist die Neubauleistung in der Stadt Salzburg niedriger. Im Mittel der süddeutschen Vergleichsstädte wurden zwischen 2016 und 2020 4,6 Neubauwohnungen (EZFH + MFH) bewilligt. Aber Salzburg liegt hier nicht auf dem letzten Platz, vielmehr wurden in Karlsruhe (2,0), Pforzheim (3,0), Würzburg (3,5) und Heidelberg (3,6) nochmals weniger Wohnungen gebaut als in der Stadt Salzburg (3,7). In 10 der 14 Vergleichsstädte wurden hingegen mehr Wohnungen bewilligt.

Abbildung 39: Bewilligte Wohnungen (EZFH & MFH) in ausgewählten Städten je 1.000 Einwohner, 2016–2020*



Süddeutsche Vergleichsstädte: Heilbronn, Karlsruhe, Heidelberg, Mannheim, Pforzheim, Freiburg im Breisgau, Ulm, Ingolstadt, Regensburg, Erlangen, Fürth, Nürnberg, Würzburg, Augsburg

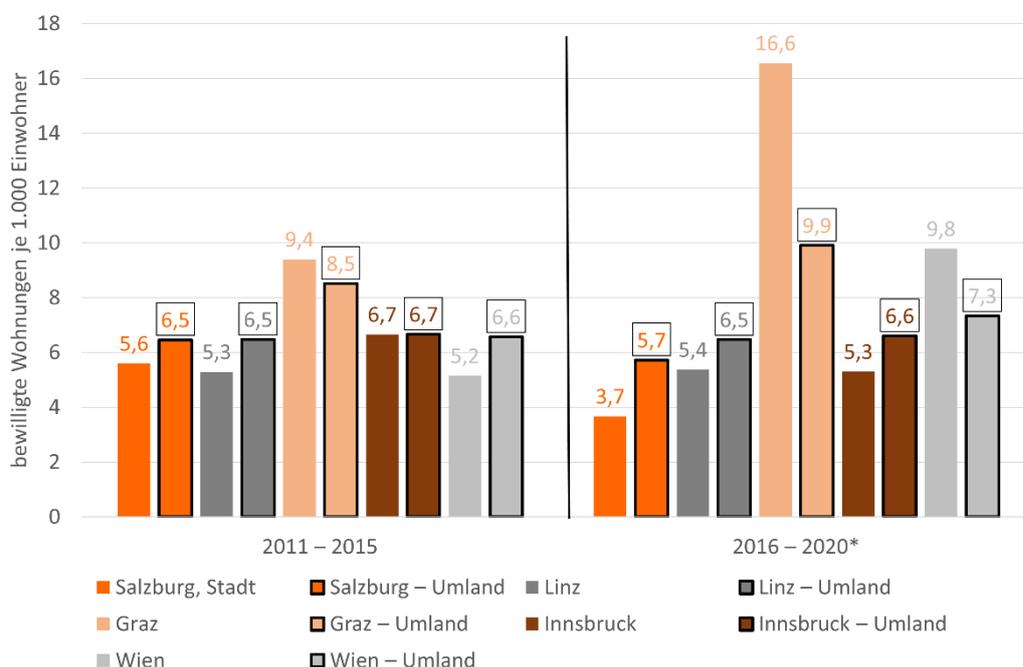
* 2020: Daten für Österreich aus Gebäude- und Wohnungsregister; nicht bereinigt um Nachmeldungen.

Quellen österreichische Städte: 2016–2019: STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria, 2020: Gebäude- und Wohnungsregister – Statistik Austria

Quelle deutsche Städte: empirica regio (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018–2023, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>) **empirica**

Im Umland der Stadt Salzburg wurden im österreichischen Vergleich – Umland von Salzburg, Graz, Innsbruck und Linz – mit 5,7 vergleichsweise wenig Neubauwohnungen genehmigt (vgl. Abbildung 40). Wieder ragt Graz bzw. sein Umland mit 9,9 Neubauwohnungen je 1.000 Einwohner heraus.

Abbildung 40: Bewilligte Wohnungen (EZFH & MFH) in ausgewählten Städten je 1.000 Einwohner, 2016–2020*



* 2020: Gebäude- und Wohnungsregister; nicht bereinigt um Nachmeldungen.

Quelle: 2016–2019: STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria, 2020: Gebäude- und Wohnungsregister – Statistik Austria **empirica**

Aus deutscher Sicht sind dies hingegen überdurchschnittliche Zahlen. Verglichen mit den 106 bayerischen und baden-württembergischen Landkreisen gehören die Bewilligungszahlen des Salzburger Umlandes (5,7) zu den obersten 20 % und kein Landkreis erreicht das Niveau des sonstigen Bundeslandes von 7,1 Neubauwohnungen pro 1.000 Einwohner.

Dieses hohe Neubauniveau im Umland von Salzburg sowie im restlichen Bundesland entsteht durch die Kumulation besonders hoher Bewilligungszahlen im Mehrfamilienhausbau bei durchschnittlichen Bewilligungszahlen im Ein- und Zweifamilienhausbau (vgl. Abbildung 41).

Im Ein- und Zweifamilienhausbau liegt das Umland von Salzburg bzw. das restliche Bundesland Salzburg mit 2,1 bzw. 2,3 Wohnungen pro 1.000 Einwohner leicht unterdurchschnittlich. Im Vergleich zu den 106 bayerischen und baden-württembergischen Landkreisen liegt das Umland von Salzburg auf Rang 56 bzw. das restliche Bundesland Salzburg auf Rang 50.

Im Mehrfamilienhausbau hingegen liegen sowohl das Umland von Salzburg als auch das restliche Bundesland Salzburg mit 3,6 bzw. 4,8 Wohnungen pro 1.000 Einwohner in der Spitzengruppe. Während das Salzburger Umland im süddeutschen Vergleich zu den obersten 10 % zählt, ist das restliche Bundesland sogar Spitzenreiter.

Im Gegensatz dazu steht der Wohnungsneubau in der Stadt Salzburg. Im Ein- und Zweifamilienhausbau erreicht die Stadt nur 0,4 pro 1.000 Einwohner. Im Mittel der kreisfreien Städte in Bayern und Baden-Württemberg werden hingegen 0,8 bewilligt. Im Vergleich zu den 34 kreisfreien Städten in Bayern und Baden-Württemberg liegt die Stadt Salzburg auf

dem 30. Rang, nur in Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg und Heidelberg sowie im abwanderungsgeplagten Hof werden weniger Einfamilienhäuser bewilligt.

Im Mehrfamilienhausbau führt die Stadt Salzburg mit 3,3 Wohnungen pro 1.000 Einwohner das untere Drittel an. In 22 von 34 kreisfreien Städten in Bayern und Baden-Württemberg werden mehr MFH-Wohnungen errichtet, wobei die Städte mit geringerem MFH-Neubauvolumen fast zur Hälfte die schwachen fränkischen Städte sind.

Abbildung 41: Bewilligte Wohnungen je 1.000 Einwohner nach Gebäudeart in Salzburg & deutschen Vergleichsregionen, Durchschnitt 2016–2020*

	Bewilligungen pro 1.000 EW			
	EZFH	MFH	Gesamt	
Salzburg Stadt	0,4	3,3	3,7	
Salzburg Umland	2,1	3,6	5,7	
Salzburg restliches Bundesland	2,3	4,8	7,1	
Salzburg Bundesland	1,7	3,9	5,6	
34 Kreisfreie Städte Süddeutschland				
Mittelwert	0,8	3,9	4,7	
Rang Salzburg Stadt	30	23	23	von 34
106 Landkreise Süddeutschland				
Mittelwert	2,2	2,1	4,3	
Rang Salzburg Umland	56	8	18	von 106
Rang Salzburg restliches Bundesland	50	1	1	von 106
Süddeutschland	1,9	2,5	4,4	

* 2020: Gebäude- und Wohnungsregister; nicht bereinigt um Nachmeldungen.

Quellen österreichische Städte: 2016–2019: STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria, 2020: Gebäude- und Wohnungsregister – Statistik Austria

Quellen deutsche Städte: empirica regio (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018–2023, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>) empirica

Insgesamt schneiden die Bewilligungszahlen des Bundeslandes Salzburg im Vergleich zu Süddeutschland gut ab. Während das Segment der EZFH mit 1,7 Bewilligungen pro 1.000 Einwohner leicht unter dem süddeutschen Durchschnitt (1,9) liegt, wird das insgesamt höhere Niveau (5,6 gegenüber 4,4) vor allem durch die hohen MFH-Werte getrieben (3,9 gegenüber 2,5). Wie oben beschrieben sind diese hohen Werte nicht durch die Stadt Salzburg, sondern die überdurchschnittlich hohen Bewilligungszahlen im Salzburger Umland sowie im restlichen Bundesland bedingt.

4.1 Zwischenfazit

Das Neubauniveau im Bundesland Salzburg fällt zwar gegenüber den vergleichbaren Flächenländern Österreichs mehr oder minder deutlich ab. Wird der Vergleichsraum allerdings um vergleichbare Regionen in Bayern bzw. Deutschland erweitert, sind die Bewilligungszahlen im Bundesland Salzburg akzeptabel.

Trotzdem weist die Neubautätigkeit im Bundesland Salzburg zwei Besonderheiten auf. Zum einen ist der Wohnungsbauboom der 2010er-Jahre im Bundesland Salzburg schlicht und einfach ausgefallen. Während in allen vergleichbaren Bundesländern als auch in allen deutschen Regionen der Neubau deutlich anstieg, stagnierte er im Bundesland Salzburg bzw. ging sogar zurück.

Der Ausfall des Wohnungsbaubooms ist auch deshalb schwerwiegend, da aufgrund des gestiegenen Zinsniveaus und gestiegener Bauleistungspreise seit 2021 die Bewilligungszahlen deutlich rückläufig sind. Salzburg geht daher in diese „Baukrise“ bereits mit einem Wohnungsbaudefizit hinein.

Vor allem aber ist die räumliche Struktur ungewöhnlich. Der Neubau im Bundesland Salzburg konzentriert sich nicht auf die Kernstadt, sondern auf die Peripherie des Landes. In der Stadt Salzburg werden deutlich weniger Wohnungen errichtet als in vergleichbaren Städten, während im Umland und vor allem im sonstigen Teil des Bundeslandes einsame Spitzenwerte erreicht werden.

Diese Verschiebung des Neubaus nach außen findet sich sowohl bei Ein- und Zweifamilienhäusern als auch im Geschosswohnungsbau.

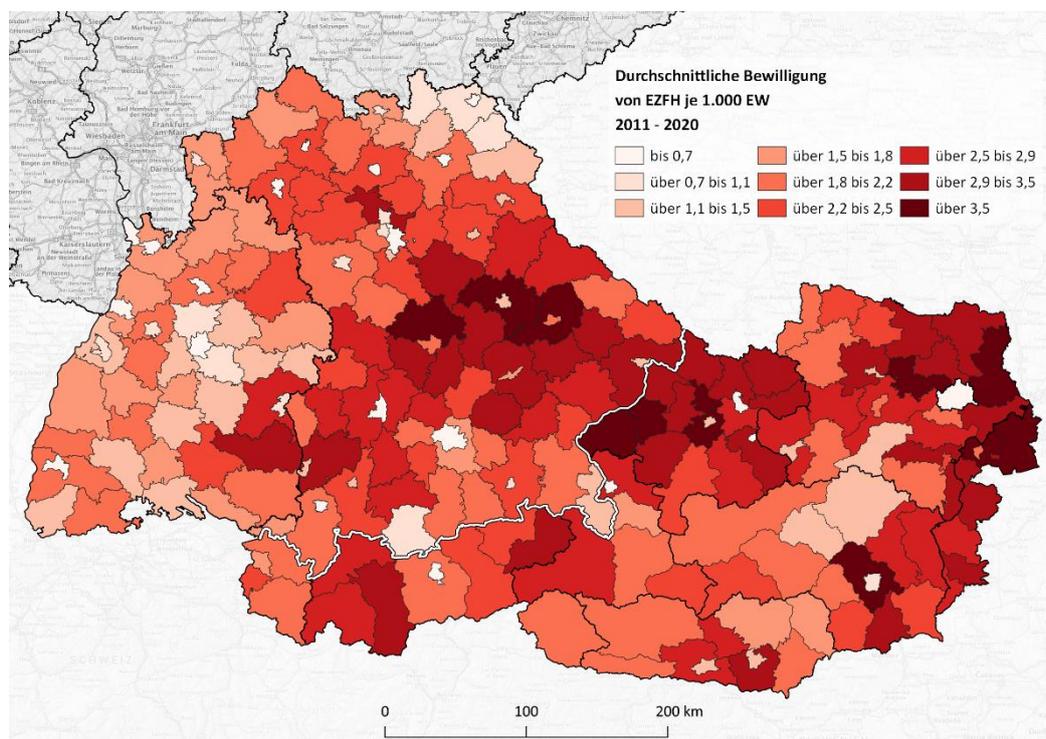
Ein- und Zweifamilienhäuser werden in der Stadt Salzburg praktisch nicht neu gebaut. Die dadurch entstehende Neubaulücke wird allerdings nicht durch einen stärkeren Geschosswohnungsbau in der Stadt ausgeglichen. Dieser ist nur durchschnittlich, sodass im Vergleich zu anderen Städten ein Defizit entsteht.

Im Umland der Stadt werden hingegen mehr Geschosswohnungen gebaut als in anderen Regionen – im restlichen Bundesland Salzburg (exkl. Stadt Salzburg sowie näheres Umland) sogar deutlich mehr. In keinem Landkreis in Bayern und Baden-Württemberg werden so viele Geschosswohnungen gebaut wie im restlichen Bundesland Salzburg und nur in 7 von 106 mehr als im Umland der Stadt Salzburg. Der Einfamilienhausbau ist hingegen durchschnittlich bzw. leicht unterdurchschnittlich. Angesichts des geringen EZFH-Neubaus in der Stadt wäre im Umland ein Ausgleich durch etwas höhere Werte zu erwarten gewesen.

In der Summe reicht der starke Neubau im Umland (Rang 18 von 106) aber noch nicht aus. Vielmehr werden die wahren Spitzenwerte im restlichen Teil des Bundeslandes erreicht. Insbesondere der Geschosswohnungsbau erreicht hier mit 4,8 Wohnungen pro 1.000 Einwohner den Autoren völlig unbekanntes Größenordnungen.

Im Einfamilienhausbau hingegen sind die Werte im restlichen Bundesland nur durchschnittlich. Dies erklärt sich allerdings nicht damit, dass damit die Nachfrage gedeckt wäre. Vielmehr wird der Einfamilienhausbau nochmals weiter hinaus und über die Grenzen des Bundeslandes gedrängt. Dies zeigt die folgende Abbildung 42. Spitzenwerte im Einfamilienhausbau finden sich nicht wie üblich im direkten Umland der Stadt, sondern in den Bezirken Braunau und Ried im Innkreis, deutlich erhöhte Werte auch im Bezirk Vöcklabruck, wobei hier auch bereits die Suburbanisierung aus Linz eine Rolle spielen könnte.

Abbildung 42: Bewilligte EZFH-Wohnungen je 1.000 Einwohner in den Bezirken Salzburgs & Teilen angrenzender Bundesländer, Durchschnitt 2011–2020*



* 2020: Gebäude- und Wohnungsregister; nicht bereinigt um Nachmeldungen.

Quelle: 2011–2019: STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria, 2020: Gebäude- und Wohnungsregister – Statistik Austria empirica

Im Ergebnis verschob sich der Schwerpunkt des Wohnungsneubaus. In der Stadt Salzburg wurden in den Jahren 2016 bis 2020 nur noch 18 % aller Wohnungen im Bundesland Salzburg genehmigt. Das Umland konnte trotz des erheblichen Neubaus seinen Anteil gegenüber dem Zeitraum 2011 bis 2015 nur halten. Das restliche Bundesland hingegen baute seinen Anteil deutlich aus. Heute werden 43 % aller Wohnungen dort errichtet. Hinzu kommt der verstärkte Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern außerhalb der Landesgrenzen.

Diese besonders starke Form der Außenentwicklung zulasten der Innenentwicklung ist einzigartig und widerspricht sämtlichen Erfahrungen der Autoren. Die Stadt Salzburg als auch das Umland exportieren ihren Neubau in die Peripherie des Landes. Inwieweit sich diese Entwicklung weiter fortsetzen kann, ist unklar. Gesprächspartner berichten von zunehmendem Widerwillen der dortigen Bevölkerung gegen weitere Neubauvorhaben, die dann von „Salzburgern“ bewohnt werden.

5. Nebenwohnsitze, Wohnungen ohne Hauptwohnsitze, Leerstand

Stadt und Land Salzburg sind – wie letztlich ganz Österreich – für Bewohner und Besucher gleichermaßen attraktive Regionen. Diese erfreuliche Attraktivität hat weitere Vorteile, wie Wertschöpfung, Beschäftigung, Steuereinnahmen oder auch eine breite Palette an gastronomischen und anderen Angeboten. Jede Attraktivität aber gebiert auch Nachteile. Für die Wohnraumversorgung bedeutet dies eine zusätzliche Nachfrage nach Wohnungen

durch Nebenwohnsitzler und Ferienwohnungen, die es zu befriedigen gilt. In Salzburg existiert gar ein eigenes Schlagwort für diese zusätzliche Nachfrage: „Festspielwohnungen“. Hinzu kommen indirekt Hotels und andere touristische Angebote, die vorhandene Bausubstanz nutzen oder auf Bauland errichtet wurden und grundsätzlich auch für Wohnzwecke genutzt werden können.

Strittig ist allerdings, wie hoch diese zusätzliche Nachfrage ist. Zwei Zahlen scheinen zunächst hier Licht ins Dunkel zu bringen: zum einen die Zahl der Nebenwohnsitze und zum anderen die Zahl der Wohnungen ohne Hauptwohnsitze.

Statistik Austria veröffentlicht auf Bundeslandebene die Zahl der Nebenwohnsitzfälle im Zentralen Melderegister jährlich zu Jahresbeginn. Demnach betrug die Zahl der Nebenwohnsitze im Bundesland Salzburg zum Jahresbeginn 2023 fast 100.000 (99.960) Personen. Dies entspricht einer Nebenwohnsitzquote (Nebenwohnsitze/Haupt- + Nebenwohnsitze) von 15 %.

Auch die Zahl der Wohnungen ohne Hauptwohnsitze ist mit knapp 72.000 Wohnungen im Bundesland Salzburg laut Gebäude- und Wohnungszählung 2011 erstaunlich. Dies entspräche sogar einer Quote (Wohnungen ohne Hauptwohnsitz/Wohnungen ohne Hauptwohnsitz + Wohnungen mit Hauptwohnsitz) von 21 % aller Wohnungen.

Beide Zahlen scheinen auch zueinander schlüssig zu sein: 100.000 Nebenwohnsitzler bewohnen bzw. nutzen die 72.000 Wohnungen ohne Hauptwohnsitz.

Aber beide Werte sind in Größenordnungen, die einfach unglaublich hoch sind, zumindest in dem Sinne, dass sie nicht einfach interpretiert werden dürfen als zusätzliche Wohnungsnachfrage durch Nebenwohnsitzler bzw. von diesen verwendetes Wohnungsangebot.

Dabei liegen in allen österreichischen Bundesländern die Nebenwohnsitzquoten in ähnlichen Größenordnungen wie im Bundesland Salzburg. In Österreich insgesamt beträgt die Nebenwohnsitzquote 13,4 %. In Deutschland hingegen liegt die Nebenwohnsitzquote nur bei rund 1,7 %.¹⁴

Es erscheint – trotz der touristischen Prägung – unwahrscheinlich, dass tatsächlich ein echter Nebenwohnsitz in Österreich so stark verbreitet ist, selbst wenn berücksichtigt wird, dass viele Ausländer aus z. B. Deutschland einen Nebenwohnsitz in Österreich unterhalten. Dafür, dass andere als touristische Gründe für die hohe Zahl an Nebenwohnsitzlern in Österreich verantwortlich sind, spricht auch, dass die Nebenwohnsitzquote ähnlich hoch ist bzw. fast unabhängig davon, ob und in welchem Ausmaß die Region vom Tourismus geprägt ist.

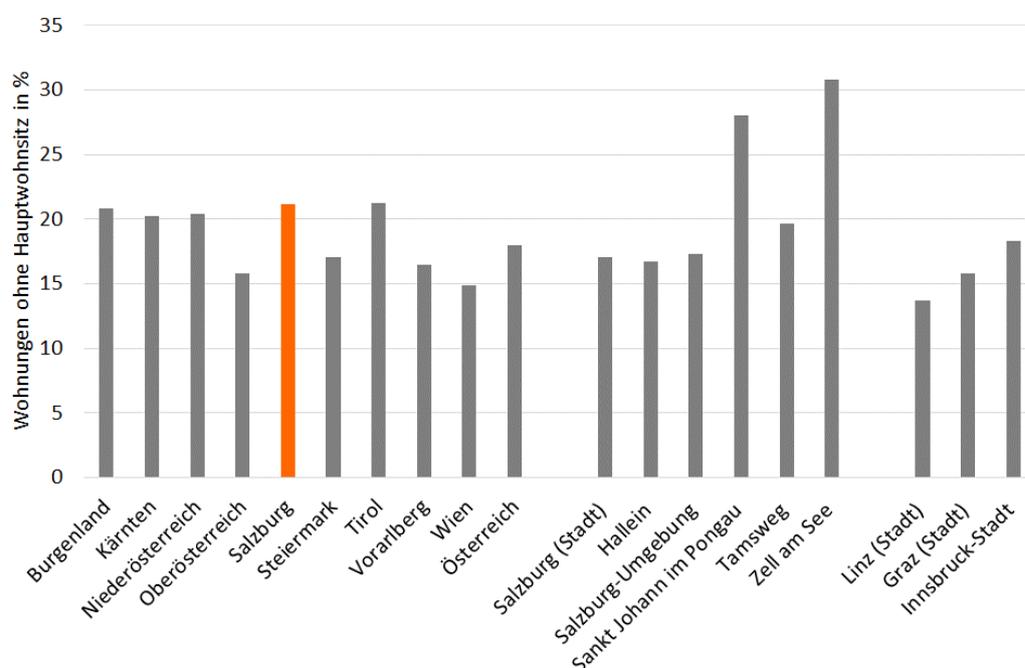
Plausibel erscheint daher die Interpretation, dass ein hoher Anteil der Nebenwohnsitzler keine eigene Wohnung hält bzw. keine zusätzliche Wohnungsnachfrage entfaltet. Dies kann z. B. ein Studierender sein, der noch bei seinen Eltern im Nebenwohnsitz gemeldet ist. Eine zusätzliche Wohnungsnachfrage geht von diesem Nebenwohnsitz dann nicht aus. Auch wurden wir darauf hingewiesen, dass ein Nebenwohnsitz Vorteile z. B. im Sozialrecht oder bei der Vergabe von Wohnungen hat. Im Ergebnis ist eine Analyse der Zahl der gemeldeten Nebenwohnsitze wenig geeignet, die Nachfrage nach Wohnungen zu erklären.

¹⁴ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/migrationshintergrund-wohnsitz.html>

Auch die Zahl der Wohnungen ohne Hauptwohnsitze ist mit knapp 60.000 Wohnungen oder 21 % aller Wohnungen im Bundesland Salzburg laut Gebäude- und Wohnungszählung 2011 erstaunlich hoch. In der Stadt Salzburg wiesen 2011 14.800 von insgesamt 86.600 Wohnungen (17 %) keinen Hauptwohnsitz auf.

Wieder ist auffällig, dass der Anteil der Wohnungen ohne Hauptwohnsitz ebenfalls in allen Bundesländern in ähnlich hohen Größenordnungen liegt (vgl. Abbildung 43). Dass eine touristische Prägung eine Auswirkung auf den Wohnungsmarkt hat, ist zwar auch deutlich erkennbar an den besonders hohen Quoten von Wohnungen ohne Hauptwohnsitz in Bezirken wie Zell am See (31 %) oder St. Johann im Pongau (28 %). Aber überraschend ist doch, dass auch in weniger touristisch geprägten Regionen wie Hallein oder Oberösterreich insgesamt Quoten von 17 % bzw. 16 % erreicht werden.¹⁵ Österreichweit beträgt die Quote 18 %.

Abbildung 43: Wohnungen ohne Hauptsitzmeldung in den Bundesländern Österreichs, Salzburger Bezirken & Vergleichsstädten, 2011



Quelle: STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria

empirica

Auch bei den Wohnungen ohne Hauptwohnsitz dürften neben der touristischen Nutzung daher weitere Begründungen existieren, warum so viele Wohnungen keinen Haushalt im Hauptwohnsitz beherbergen.

¹⁵ Leider existiert in Deutschland kein vergleichbarer Datensatz. Der deutsche Zensus 2011 gibt nur Auskunft darüber, ob eine Wohnung leer steht (4,5 %) oder als Ferien-/Freizeitwohnung genutzt wird (0,6 %), weitere Ursachen für Wohnungen ohne Hauptwohnsitz (Umnutzung zu anderen Zwecken, Vermietung an Nebenwohnsitzler) werden nicht ausgewiesen.

Das SIR hat sich diesem Problemkreis in einer Studie aus dem Jahre 2015 für die Stadt Salzburg genähert¹⁶, Daten für das Bundesland Salzburg liegen nicht vor. Zusammenfassend führt das SIR drei Gründe aus:

- Nebenwohnsitz durch Arbeitspendler, Studenten, Ferienwohnungen („Festspielwohnungen“)
- Leerstand aufgrund Unbewohnbarkeit, Sanierung, Spekulation
- Umnutzung zu Büros, Praxen u. Ä., auch Kurzzeitvermietungen an Touristen („Airbnb“)

Das SIR hat sich auch die Mühe gemacht, zu versuchen, die Größenordnungen für die Stadt Salzburg abzuschätzen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Datengrundlage in vielen Fällen schlecht und/oder veraltet ist.

Demnach wurden 1991 knapp 1.700 Wohnungen als Ferienwohnungen genutzt. Auch wenn sich seither die Zahl verändert haben dürfte, scheint sie nicht in völlig andere Größenordnungen gewachsen zu sein. Darauf deutet zumindest hin, dass nur für 600 Wohnungen im Jahre 2014 die besondere Ortstaxe für Wohnungen, die als Nebenwohnsitz genutzt werden, gezahlt wurde. Allerdings geht das SIR von einem Vollzugsdefizit aus.

Die Zahl der umgenutzten Wohnungen wird leider nur partiell beziffert. Mindestens 600 Wohnungen sollen zur Kurzzeitvermietung („Airbnb“) genutzt werden. Unbekannt bleibt, wie viele Wohnungen als Büro u. a. genutzt werden.

Der Leerstand an Wohnungen wird für das Jahr 2014 mittels Stromzählermethode auf 4.800 geschätzt, davon werden 3.500 als theoretisch mobilisierbar bezeichnet. Dies entspricht einerseits einer durchaus hohen Leerstandsquote von gut 6 %. Angesichts des extrem hohen Miet- und Kaufpreisniveaus wären hier – aufgrund unserer Erfahrungen in Deutschland – Leerstände eher in der Größenordnung von ca. 2 % bis 3 % zu erwarten gewesen.

Insgesamt wird zwar deutlich, dass auch unter Berücksichtigung von Schätzfehlern und veralteten Angaben in der Summe deutlich nicht die o. g. Zahl von 14.800 Wohnungen ohne Hauptwohnsitz in der Stadt Salzburg erreicht wird. Wir vermuten daher, dass die Zahl der Wohnungen im Wohnungsregister durch „Karteileichen“ überhöht ist, z.B. indem Veränderungen im Wohnungsbestand durch Wohnungsabrisse, Umnutzungen, Zusammenlegungen nicht im Wohnungsregister nachgehalten wurden, die dann allesamt aber statistisch als „Wohnungen ohne Hauptwohnsitz“ gewertet werden. Solche Fortschreibungsfehler wären nicht ungewöhnlich, vor allem da die letzte vollständige Wohnungszählung nach unserem Kenntnisstand bereits 1991 stattfand. Im Ergebnis bedeutet dies auch, dass die (extrem) hohe Zahl von Wohnungen ohne Hauptwohnsitz bzw. die (extrem) hohe Zahl an Nebenwohnsitzen nicht als großes Potenzial zur Verbesserung der Wohnraumversorgung angesehen werden können.

Nichtsdestotrotz ist davon auszugehen, dass die Wohnungsnachfrage in Stadt und Land Salzburg wie in Österreich insgesamt aufgrund der touristischen Prägung insgesamt höher ausfällt als in Deutschland. Dafür spricht zumindest, dass der Wohnungsbestand laut

¹⁶ Strauß, I.; Riedler, W., Wohnungsleerstand in Salzburg – Zahlen, Gründe, Mobilisierungsmaßnahmen, Hrsg. Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen, Salzburg, 2015, Download unter: https://www.salzburg.gv.at/bauenwohnen/Documents/Endbericht%20Wohnungsleerstand_FINAL.pdf

Wohnungsregister pro 1.000 (Hauptwohnsitz-)Einwohner höher ist. Pro 1.000 Einwohner stehen in Österreich insgesamt 530 Wohnungen zur Verfügung, in Deutschland sind es hingegen nur 480. Im Bundesland Salzburg sind es 540, in Bayern hingegen nur 460. In der Stadt Salzburg sind es sogar 600, in den deutschen kreisfreien Städten hingegen im Mittel nur 520 (Streuung zwischen 450 und 620). Hohe Werte werden in Deutschland einerseits in studentisch geprägten Städten erreicht, andererseits aber ebenfalls in touristisch geprägten Städten und Regionen.

Wohnungspolitisch lässt sich allerdings aus der Feststellung der hohen Wohnungsnachfrage keine relevante Strategie ableiten. Eine Senkung der Wohnungsnachfrage – vor allem dort, wo sie touristisch bedingt ist – dürfte nur in sehr begrenztem Umfang möglich sein.

Dies bedeutet nicht, dass Land und Gemeinden in diesem Bereich untätig bleiben sollten. Vielmehr sind Maßnahmen zur Reduzierung der Zahl der Wohnungen ohne Hauptwohnsitz, oder allgemeiner der touristischen Nutzung von Wohnungen, durchaus sinnvoll. Allerdings stehen den Gemeinden hier bereits Instrumente zur Untersagung oder Belastung unerwünschter Wohnungsnutzung zur Verfügung. Dies sind:

- Beschränkung der Verwendung von Wohnungen als Zweitwohnsitz außerhalb ausgewiesener Zweitwohnsitzgebiete (in Gemeinden mit mehr als 16 % der Wohnungen ohne Hauptwohnsitz)
- Genehmigungspflicht für die Zweckentfremdung für touristische Beherbergungen
- Nächtigungsabgabe (Ortstaxe), die auch in Ferienwohnungen erhoben wird
- Zweitwohnsitzabgabe (erst jüngst eingeführt)
- Leerstandsabgabe (erst jüngst eingeführt)

Die Auswirkungen dieser Instrumente auf die Wohnraumversorgung wurden nach unserem Kenntnisstand bislang nicht detailliert untersucht. Vollzugsdefizite werden vermutet¹⁷, aber nicht quantifiziert, sodass unklar bleibt, welchen Beitrag eine konsequentere Durchsetzung hätte oder haben könnte.

Die Auswirkungen der jüngst eingeführten Zweitwohnsitzabgabe sowie der Leerstandsabgabe lassen sich noch nicht abschätzen. Zu vermuten ist aber, dass die Hauptwirkung der Zweitwohnsitzabgabe ein Anstieg der Hauptwohnsitze ist, da die Abgabe durch Ummeldung vermieden werden kann.

Nicht reguliert ist nach unserem Kenntnisstand die Zweckentfremdung von Wohnraum für andere Nutzungen als die touristische Beherbergung, z. B. die Umnutzung in Büros, Arztpraxen und andere gewerbliche Nutzungen. Hier wäre eine Ausweitung des Zweckentfremdungsverbots bzw. der Genehmigungspflicht denkbar. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass dadurch auch negative Auswirkungen auf die Stadtentwicklung möglich sind, z.B. indem die Versorgung durch wohnortnahe Gewerbe (Arztpraxen) eingeschränkt wird. Denkbar ist daher auch die räumliche Beschränkung eines allgemeinen Zweckentfremdungsverbots nur auf Wohngebiete oder eine Zweckentfremdungsabgabe. Wir empfehlen die Prüfung der Auswirkungen einer entsprechenden Verordnung auch

¹⁷ Vgl. Strauß, I.; Riedler, W., Wohnungsleerstand in Salzburg – Zahlen, Gründe, Mobilisierungsmaßnahmen, Hrsg. Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen, Salzburg, 2015, S. 57.

mit Blick auf die Erfahrungen anderer Städte mit ähnlichen Instrumenten (z. B. Freiburg, Heidelberg, Göttingen, Köln, Münster, Dresden).

Insgesamt aber gehen wir davon aus, dass die angewandten oder möglichen Instrumente zur Untersagung oder Belastung unerwünschter Wohnungsnutzung bestenfalls einen flankierenden Beitrag zur Verbesserung der Wohnungsversorgung in Stadt und Land Salzburg leisten können. Die enorm hohen Werte bei der Zahl der Nebenwohnsitze oder der Wohnungen ohne Hauptwohnsitz leiten hier vermutlich fehl. Die Studie des SIR zeigt, dass hinter den einzelnen Fallkonstellationen meist nur eine dreistellige Zahl an Wohnungen steht, sodass die Wirkung einer stärkeren Regulierung und Durchsetzung überschaubar bleiben muss.

Ein weiteres, gleichwohl überschaubares Potenzial für zusätzliche Wohnungen könnte in der Altstadt von Salzburg bestehen. Vor Ort ist deutlich erkennbar, dass in vielen der Altstadtgebäude die oberen Stockwerke nicht genutzt werden. Die Leerstands-Studie des SIR weist im Bereich der Altstadt allerdings keine erhöhten Wohnungsleerstände aus. Wir vermuten, dass dies daran liegt, dass die oberen Stockwerke in der Altstadt nie als Wohnungen genutzt oder zumindest nicht als solche registriert wurden und insofern auch nicht zum Wohnungsleerstand gezählt wurden.

Nach Augenschein allerdings könnten diese Flächen, die vermutlich früher als Büros/Kontore oder auch Lagerräume für die darunterliegenden Geschäfte der Händler und Gewerbetreibenden genutzt wurden, in Wohnraum umgewandelt werden. Dass dies nicht längst erfolgt ist, deutet auf Hemmnisse in der Umnutzung hin. Dies könnten entweder architektonische oder rechtliche Gründe sein.

Ein architektonisches Hemmnis könnte z. B. ein fehlender Zugang zu den oberen Stockwerken sein bzw. der Zugang erfolgt bislang durch die Ladenflächen im Erdgeschoss. Ein Umbau der Gebäude zur Schaffung eines eigenständigen Zugangs dürfte natürlich im Weltkulturerbe „Altstadt Salzburg“ sehr aufwendig sein. In diesem Falle sollten Stadt und Land prüfen, ob sie entsprechende denkmalgerechte Umbauten nicht fördern könnten. Angesichts eines Fördervolumens von deutlich über 100.000 € pro Neubauwohnung (vgl. Kapitel 7) könnte hier eine fiskalisch günstigere zusätzliche Wohnung entstehen.

Ein rechtliches Hemmnis könnte sein, dass bei einer Umnutzung zu Wohnungen diese unter den Vollanwendungsbereich des Mietrechtsgesetzes fallen, da die Gebäude vor 1953 entstanden. Die Folge wäre zum einen, dass nur sehr niedrige Wohnungsmieten erzielt werden können, die vermutlich den Umbauaufwand nicht refinanzieren können. Zum Zweiten könnte dann eine Rückumwandlung in Büroflächen problematisch sein. Sofern die erzielbaren Büromieten aber wesentlich höher wären als die MRG-Wohnungsmieten, nähmen Eigentümer vielleicht auch längerfristigen Leerstand in Kauf. Zwar deutet der nach Augenschein flächendeckende Leerstand bzw. die Nichtnutzung in der Altstadt darauf hin, dass die Nachfrage nach solchen Büroflächen gering ist – aber die Eigentümer hoffen vielleicht, dass sich doch noch jemand findet, bevor sie unumkehrbar die Flächen in Wohnungen umwandeln.

Sollte dieser Grund oder ähnlich gelagerte rechtliche Gründe vorliegen, sollten Stadt und Land sich darum bemühen, hierfür eine Lösung zu finden, z.B. dass bei erstmaliger Schaffung einer Wohnung auch in Altbauten diese wie Neubauten anzusehen sind. Eine Umnutzung dieser unter- oder nicht genutzten Flächen zu Wohnungen würde dabei nicht nur zur Entlastung des Wohnungsmarktes beitragen. Auch würde eine Stärkung der Wohnungsnutzung in der Altstadt zu deren Revitalisierung beitragen. Derzeit jedenfalls scheint die

Altstadt vor allem als touristische Attraktion zu dienen, die von den Einwohnern der Stadt im Alltag aber kaum genutzt wird.

6. Baulandverfügbarkeit

6.1 Grünlanddeklaration / Grüngürtel

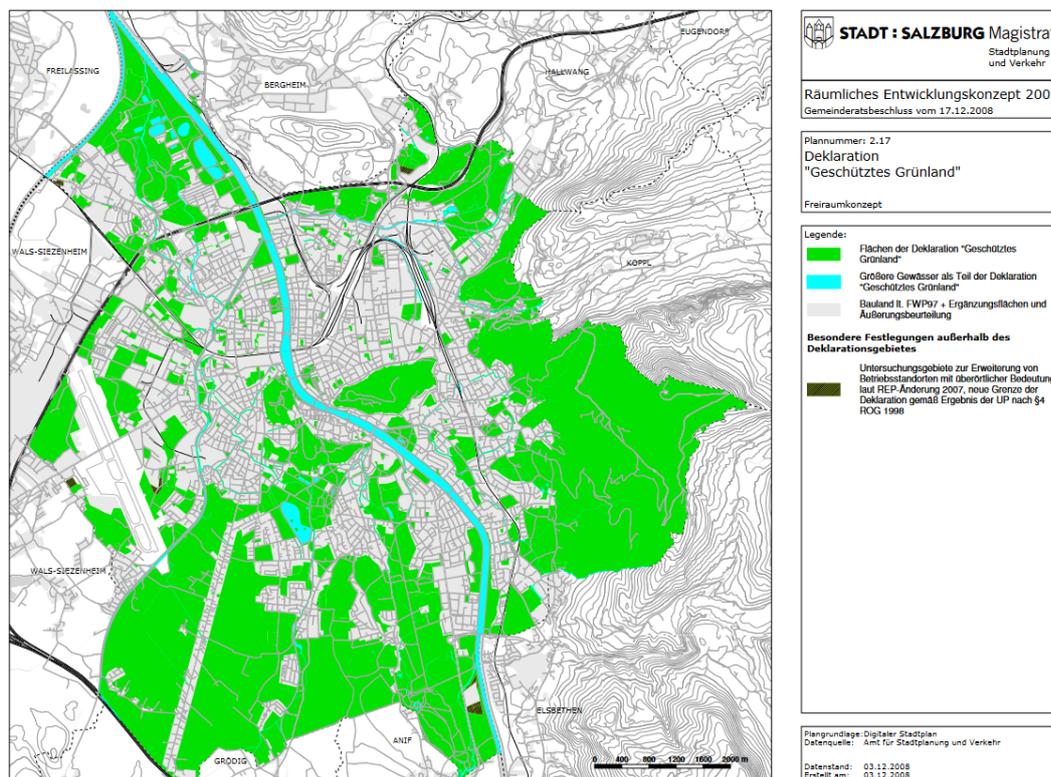
Die Preise für Bauland sind im Bundesland Salzburg und insbesondere in der Stadt Salzburg nicht nur einfach hoch. Sie sind auf einem irrwitzigen Niveau. Im Vergleich zu allen Städten in Österreich und Deutschland erreichen sie in der Stadt Salzburg mit über 1.600 €/m² Boden Rang drei nach München und Stuttgart (vgl. Kapitel 2.3). Dieses hohe Preisniveau strahlt in die nähere und fernere Umgebung der Stadt aus, sodass das gesamte Preisniveau im Bundesland mit 635 €/m² Boden ebenfalls irrwitzig hoch ist. In anderen Bundesländern wie Oberösterreich, Steiermark oder auch Bayern oder Baden-Württemberg müssen nur Bruchteile davon gezahlt werden.

Dabei hat die Stadt Salzburg nur 150.000 Einwohner und ist daher kaum vergleichbar mit der Metropole München oder der ebenfalls weit größeren Stadt Stuttgart. Aus der Lage der Stadt oder aus ihrer Topografie lässt sich dieses Preisniveau nicht erklären. Die Stadt Salzburg liegt weder in einem dicht bebauten Talkessel wie Stuttgart oder auch Innsbruck noch ist es eine Insel. Die Umgebung ist – abgesehen von einigen Bereichen im Süden des Landes – auch nicht durch unbesiedelbare hochalpine Steillagen gekennzeichnet.

Das enorme Preisniveau liegt dabei nicht auf der Nachfrageseite des Baulandmarktes begründet. Die Zahl neu gebauter Ein- und Zweifamilienhäuser sowie von Geschosswohnungen ist unauffällig und im österreichischen Vergleich etwas unterdurchschnittlich, im Vergleich zu Deutschland etwas überdurchschnittlich (vgl. Kapitel 4).

Die Ursache des enormen Preisniveaus liegt auf der Angebotsseite. Spätestens mit der sog. Grünlanddeklaration von 1985 ist eine Neuausweisung von Bauland praktisch unmöglich. Das Grundprinzip der Grünlanddeklaration ist, dass sämtliche im Jahre 1985 noch vorhandenen „grünen“, d. h. un bebauten Flächen, dauerhaft un bebaut bleiben. Die geschützten Flächen werden einzeln im Planwerk 2.17 „Deklaration Geschütztes Grünland“ dargestellt. Insgesamt umfassen die Grünlanddeklarationsflächen 57 % des Stadtgebietes, darunter sowohl Kleinstflächen in zentralen Lagen als auch große Flächen an den Rändern der Stadt, siehe die folgende Abbildung 44.

Abbildung 44: Geschütztes Grünland Stadt Salzburg



Quelle: Räumliches Entwicklungskonzept (2007), Hrsg.: Amt für Stadtplanung und Verkehr Stadt Salzburg (https://www.stadt-salzburg.at/fileadmin/landingpages/stadtplanung/rek2007/ziele_und_massnahmen_druckversion_zum_rek_2007.pdf)

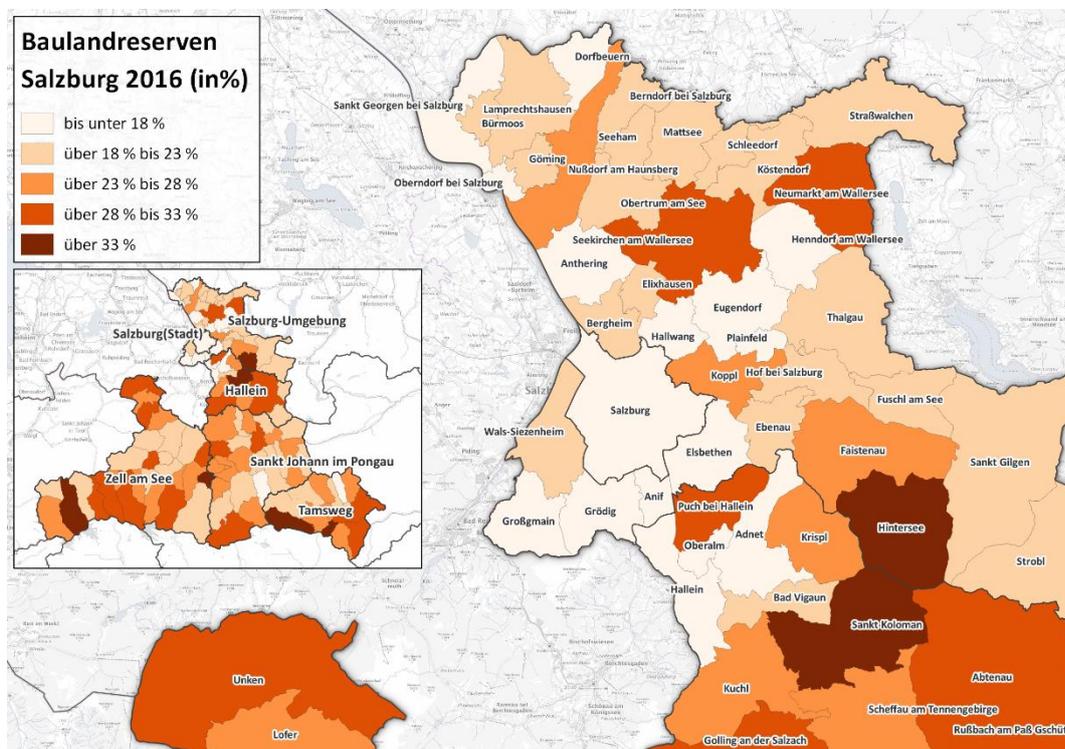
Mit dem 1992 verabschiedeten Salzburger Raumordnungsgesetz wurde den regionalen Planungsverbänden die Kompetenz zur Konzeptionierung der Regionalprogramme – der rechtlichen Grundlage der Grünlanddeklaration – übertragen, die dann per Landesverordnung verbindlich erklärt werden.

Seit der Verabschiedung der Grünlanddeklaration wurde diese mehrfach (1998, 2005, 2006, 2009) reformiert. Dabei wurde der Umfang der geschützten Deklarationsflächen wesentlich erweitert und der Schutzstatus erhöht. Änderungen, z. B. die Herausnahme einzelner Flächen oder der Tausch von Flächen, sind zwar grundsätzlich möglich, bedürfen aber einer Dreiviertelmehrheit im Gemeinderat, sofern ein Flächenausgleich möglich ist. Ohne Ausgleichsflächen ist eine Herausnahme einzelner Flächen nur durch eine Bürgerabstimmung möglich. Nach unserem Kenntnisstand wurde nur einmal, nach 10-jähriger Diskussion, eine Deklarationsfläche umgewidmet, eine Erweiterung eines bestehenden Gewerbegebietes um 2,6 ha.

Mit dem sogenannten Grüngürtel wurde ab 1999 auch das Grünland in den meisten Umlandgemeinden der Stadt Salzburg (Anif, Bergheim, Elsbethen, Grödig, Großmain, Hallwang und Wals-Siezenheim) in ähnlicher Weise geschützt. In den anderen Bezirken des Bundeslandes Salzburg werden Grünflächen bzw. die Möglichkeit, Bauland auszuweisen, in unterschiedlichem Ausmaß beschränkt. So existiert im Tennengau der Grünflächenverbund, der große, meist zusammenhängende Freiräume und talquerende Grünzüge im Salzachtal (Talboden und Hangbereiche) von Puch im Norden bis Golling im Süden schützt. In anderen Teilen des Landes scheint weniger restriktiv Bauland ausgewiesen zu werden.

Jedenfalls unterscheiden sich die Baulandreserven in der Definition des WIFO sehr deutlich (siehe Abbildung 45). Besonders wenig Bauland gibt es nicht nur im direkten Bereich des Grüngürtels, sondern auch in benachbarten Kommunen.

Abbildung 45: Baulandreserven in %, 2016, Salzburger Gemeinden



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Klien, Michael; Arnold, Elisabeth, Wohnkostenbelastung in Salzburg: Ursachen und Lösungsansätze, Hrsg.: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), März 2022, Hintergrundkarte: © GeoBasis-DE / BKG (2022) **empirica**

Das Ziel der Grünlanddeklaration bzw. des Grüngürtels ist die Verhinderung der Zersiedlung zur Erhaltung des Landschaftsbildes. Handlungsleitend soll dabei die Erhaltung der „Weltlandschaft“ gewesen sein, wie sie von Johann Michael Sattler im sog. Sattler-Panorama dargestellt wurde, einem großformatigen Gemälde der Stadt Salzburg und seines Umlandes aus den Jahren 1825 bis 1829.

Die bei Verabschiedung der Grünlanddeklaration bzw. des Grüngürtels bereits verfügbaren Baulandreserven wurden sukzessive aufgebraucht. Nach übereinstimmender Aussage aller Interviewpartner sind heute praktisch keine Baulandreserven mehr vorhanden – gegebenenfalls abgesehen von kleinen Restflächen.

6.2 Folgen der Grünlanddeklaration / des Grüngürtels

Seit die Baulandreserven praktisch aufgebraucht sind, steht in der Stadt Salzburg und dessen Umland praktisch kein neues Bauland mehr zur Verfügung, weder für den Wohnungsbau noch für andere Nutzungsarten.

Der Anstieg der Nachfrage nach Wohn- als auch anderen Flächen kann daher nicht mehr mit neuem Bauland bedient werden.

Die offensichtlichste Folge der extremen Knappheit an Bauland sind die ausgesprochen hohen Baulandpreise. Unter den 110 österreichischen und deutschen kreisfreien Städten ist die Stadt Salzburg mit 1.602 €/m² die drittteuerste, nur München liegt mit 3.052 €/m² nochmals deutlich darüber, Stuttgart mit 1.623 € nur noch marginal (vgl. hierzu Kapitel 2.3).

Da die Knappheit beständig zunimmt, passt es ins Bild, dass der Preisanstieg für Bauland – obschon ausgehend von einem bereits hohen Niveau – in den letzten Jahren mit +355 % nochmals weit stärker ausfiel als in anderen Regionen Österreichs oder auch Deutschlands.

6.2.1 Direkte Wirkung auf die Gesteungskosten

Die Knappheit an Baugrund bzw. der hohe Bodenpreis erhöht direkt die Gesteungskosten (Gesamtherstellungskosten) von Wohnraum, da die Baulandkosten (Grundkosten) nun mal Teil dessen sind. Die Relevanz dieser direkten Wirkung lässt sich leicht berechnen. Angenommen die Baulandpreise in der Stadt Salzburg lägen bei 400 €/m² Boden und damit in der Größenordnung von Graz (342 €/m²) oder Linz (474 €/m²) (vgl. Abbildung 13): Dies wäre ein Viertel des aktuellen Preises. Zur Umrechnung auf den Quadratmeter Wohnfläche wird auf die Analyse von Exploreal zum Grundkostenanteil zurückgegriffen.¹⁸ Demnach betrug der Grundkostenanteil im Jahre 2022 989 €/m² Wohnfläche. Bei einer Senkung des Baulandpreises auf ein Viertel würde entsprechend der Grundkostenanteil ebenfalls auf ein Viertel sinken. Entsprechend könnten die Gesteungskosten um rund 740 €/m² Wohnfläche niedriger liegen als derzeit. Bezogen auf die mittleren Gesamtkosten von geschätzt im Mittel 4.700 €/m² Wohnfläche (vgl. Kapitel 7.2) entspräche dies einem Rückgang der Gesamtkosten um rund 16 %.

6.2.2 Indirekte Wirkung auf die Baukosten

Die hohen Baulandpreise wirken zudem auf die Bauqualität und damit die Baukosten. Dabei gilt: Je höher die Baulandpreise, desto hochwertiger werden die ortsüblichen Häuser oder Wohnungen gebaut und desto höher sind die durchschnittlichen Baupreise.

Dieser positive Zusammenhang ist in jeder Stadt weltweit auf städtischer Ebene unmittelbar einsichtig und Teil der Alltagserfahrung. In Stadtvierteln mit sehr hohen Baulandpreisen wie Nonntal oder Leopoldskron wird hochwertiger gebaut als in Stadtvierteln mit relativ niedrigen Baulandpreisen wie Itzing oder Lehen. Entsprechend sind die durchschnittlichen Baukosten in Leopoldskron höher als in Lehen.

Der zugrunde liegende Mechanismus für den positiven Zusammenhang ist, dass sich Baulandpreise und Baukosten komplementär verhalten, nicht substitutiv. Auf den ersten Blick mag ein substitutives Verhalten einleuchtend sein. Substitutiv hieße, dass z. B. eine bauwillige Familie mit einem Budget von z. B. 400.000 € auf hohe Baulandpreise mit einer Senkung der Baukosten reagiert, also in Qualität und Größe abspeckt, um innerhalb ihres Budgets zu bleiben.

¹⁸ https://www.exploreal.at/sites/default/files/assets/docs/Wohnbauprojekte_in_der_Pipeline_Salzburg_2022-05-10_V3.pdf

Tatsächlich aber ist der Wirkungsmechanismus ein anderer (siehe Abbildung 46). Während die Familie bei einem Grundstückspreis von z. B. 100.000 € das Grundstück noch erwirbt und 300.000 € in das Haus investiert, wird sie bei einem Grundstückspreis von 200.000 € das Grundstück nicht erwerben und das Haus entsprechend nicht bauen bzw. vom Bauträger bauen lassen. Stattdessen wird das Grundstück von jemand anderem mit einem höheren Budget erworben werden bzw. der Bauträger plant und baut ein Haus für einen Haushalt mit höherem Budget. Die Familie mit dem kleineren Budget baut dann entweder nicht und bleibt Mieter oder zieht an einen günstigeren Standort mit niedrigeren Grundstückskosten.

Abbildung 46: Stilisierter Kosteneinfluss des Baulands auf den Eigenheimbau

	Grundstücks- kosten	Baukosten	Budget	Baulandanteil
Haushalt 1	100.000	300.000	400.000	25 %
Haushalt 1	200.000	200.000	400.000	50 %
Haushalt 2	200.000	600.000	800.000	25 %

Quelle: eigene Darstellung

empirica

Der positive Zusammenhang zwischen Baulandpreisen und Baukosten lässt sich auch auf anderem Wege erläutern. Hohe Grundstückspreise in einer Region sind Folge eines knappen Baulandangebotes, d. h. es kann nur wenig neu gebaut werden. Der wenige Neubau konzentriert sich dann auf die Zielgruppe mit höherem Budget, die hochwertiger wohnen will und kann. Entsprechend sind die mittleren Baukosten dort höher mit entsprechenden Folgen für die mittleren Verkaufspreise bzw. Mieten.

Leider liegen kaum Daten zu den tatsächlichen durchschnittlichen Baukosten vor, schon gar nicht auf regionaler Basis, sodass die Stärke des Zusammenhangs nicht genau bestimmt wird. Die Ableitung einer Faustregel nach dem Motto: „Ein um 1 € höherer Baulandpreis erhöht die Baukosten um x €“ ist daher höchstens näherungsweise möglich.

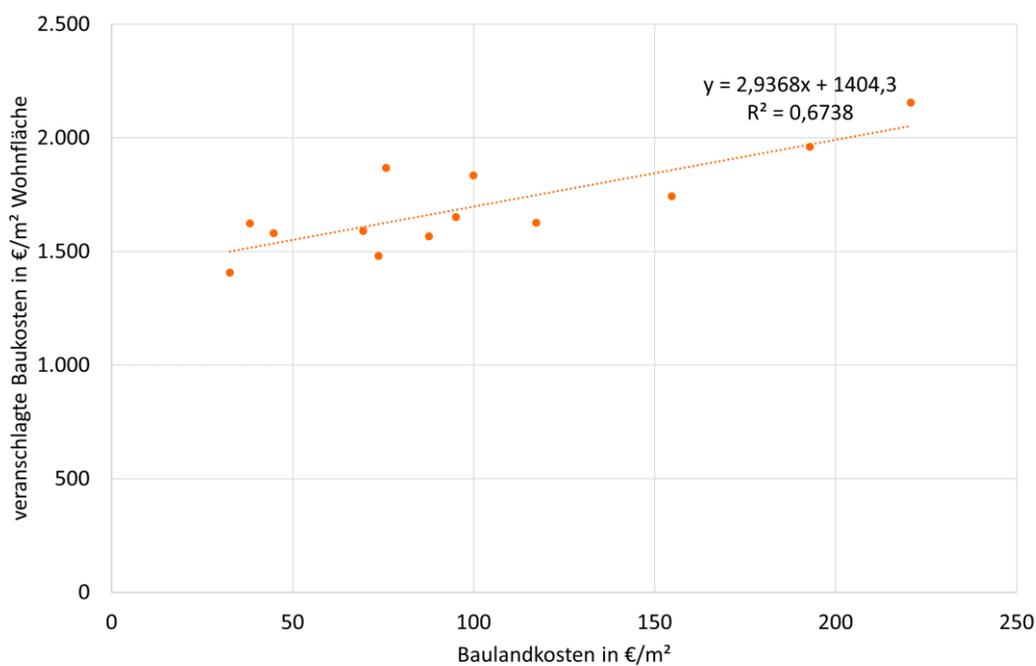
Die einzigen Daten zu Baukosten, die vorliegen, sind die sogenannten veranschlagten Baukosten, die in Deutschland im Rahmen des Bauantrages angegeben werden müssen. Die Daten liegen nur auf Ebene der Bundesländer vor. Die veranschlagten Baukosten pro Quadratmeter Einfamilienhaus variieren in Deutschland zwischen 1.400 €/m² Wohnfläche in Sachsen-Anhalt und 2.150 €/m² in Bayern. Die folgende Abbildung 47 zeigt den Zusammenhang zwischen den mittleren Baulandpreisen und den mittleren veranschlagten Baukosten je Quadratmeter Wohnfläche. Dabei wurden nur Einfamilienhäuser betrachtet, um unterschiedliche Bebauungsdichten zu kontrollieren. Der Zusammenhang ist deutlich erkennbar ($R^2 = 0,67$), pro Euro höhere Baulandkosten würden demnach die veranschlagten Baupreise um knapp 3 €/m² Wohnfläche steigen.

Natürlich ist dieses Ergebnis vorsichtig und höchstens als ein Hinweis und kein Beweis zu interpretieren. Dies gilt schon allein aufgrund der geringen Fallzahl.¹⁹ Zudem dürften die

¹⁹ Zudem handelt es sich bei den veranschlagten Baukosten um eine Ex-ante-Schätzung des Architekten bzw. Bauträgers, von systematischen und unsystematischen Abweichungen zwischen veranschlagten und tatsächlichen Kosten ist auszugehen.

Bauleistungspreise selbst (Preise für bestimmte definierte Bauleistungen) innerhalb Deutschlands schon aufgrund unterschiedlicher Lohnniveaus in der gleichen Richtung variieren.

Abbildung 47: Korrelation zwischen Baulandkosten und veranschlagten Baukosten, 2016–2021, deutsche Flächenländer



Quelle: empirica regio (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018–2023, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>), Statistik der Baugenehmigungen – Statistisches Bundesamt (Destatis, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>) **empirica**

Mit einer größeren Fallzahl kann der positive Zusammenhang zumindest indirekt mit einem anderen Ansatz aber ebenfalls dargestellt werden. Für die folgende Abbildung 48 wurden auf der waagerechten Abszisse die Baulandpreise abgetragen und auf der vertikalen Ordinate die Kaufpreise für neugebaute Eigentumswohnungen. Jeder Punkt repräsentiert eine kreisfreie Stadt in Deutschland. Der Bezug auf Deutschland wird hier gewählt, da zum einen die Daten in sich vergleichbar vorliegen und vor allem, da mit 106 kreisfreien Städten auch genügend Beobachtungen für statistische Auswertungen vorliegen. Wenig überraschend besteht ein positiver und sehr enger Zusammenhang ($R^2 = 0,75$) zwischen Baulandpreis (pro Quadratmeter Grundstück) und Verkaufspreis (pro Quadratmeter Wohnfläche). Dieser positive Zusammenhang ergibt sich ja bereits aus der o. g. direkten Wirkung, da der Verkaufspreis der Eigentumswohnungen den Baulandpreis impliziert.

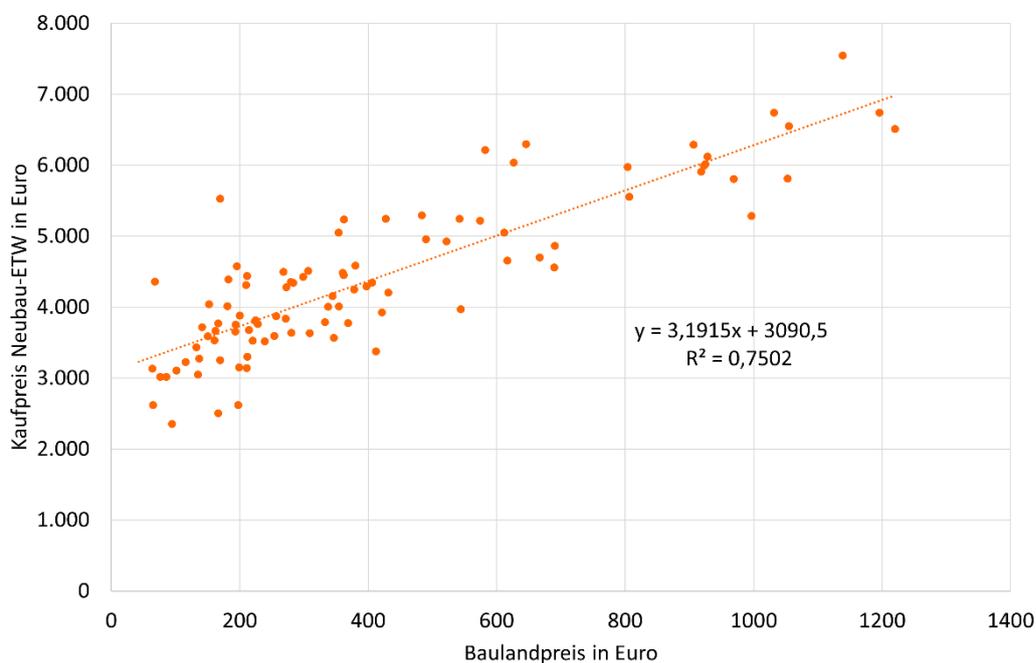
Bemerkenswert ist nun die Stärke des Zusammenhangs. Die einfache lineare Schätzgerade hat eine Steigung von 3,2, d. h. ein Anstieg des Baulandpreises um 1 €/m² Grundstücksfläche führt zu einem Anstieg der Verkaufspreise um 3,2 €/m² Wohnfläche.

Dies scheint zunächst in der gleichen Größenordnung wie in der o. g. Schätzung über die veranschlagten Baukosten auf Bundeslandebene in Deutschland zu liegen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Verkaufspreise neben den unterschiedlichen Baukosten auch

die Baulandkosten selbst enthalten. Wird zur Umrechnung der Baulandkosten pro Quadratmeter Bauland auf Baulandkosten pro Quadratmeter Wohnfläche vereinfacht von einer Geschossflächenzahl (GFZ) von 1 ausgegangen, entspricht die Grundstücksfläche der Wohnfläche (bzw. Nutzfläche). Dann hätten bei unveränderter Bauart und -qualität die Verkaufspreise (= Gesamtkosten) aber nur um 1 € steigen dürfen und 2,2 € von 3,2 € wären auf höhere Baukosten zurückzuführen. Ein Anstieg der Baulandpreise um 1 € würde demnach die Baukosten um 2,2 € erhöhen.

Natürlich ist diese Rechnung zu einfach. Eine GFZ von 1 ist zu niedrig, bei einer GFZ von 2 reduziert sich der Baukostenanstieg auf 1,1 €. Auch steigt mit teurer werdenden Baulandpreisen häufig die GFZ selbst weiter an und möglicherweise ist auch der Gewinn der Bau-träger bei teureren Verkaufspreisen höher.²⁰

Abbildung 48: Korrelation der Kaufpreise für Neubau-Eigentumswohnungen (2018–2022) und Baulandpreise (2017–2021), deutsche kreisfreie Städte



Quelle: empirica regio (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018–2023, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>)
empirica

Im Ergebnis zeigen die Berechnungen deutlich, dass hohe Baulandpreise auch hohe Baukosten nach sich ziehen. Um die Stärke des Zusammenhangs zu ermitteln, reichen die hier vorgelegten Berechnungen allerdings nicht aus. Aber die Berechnungen zeigen zumindest, dass der positive Zusammenhang nicht vernachlässigbar ist, sondern eine hohe Relevanz hat.

²⁰ Ein höherer Gewinn pro Grundstück ist trivial richtig. Aber inwiefern tatsächlich der Gewinn auch pro investiertem Euro erhöht ist, bleibt dahingestellt.

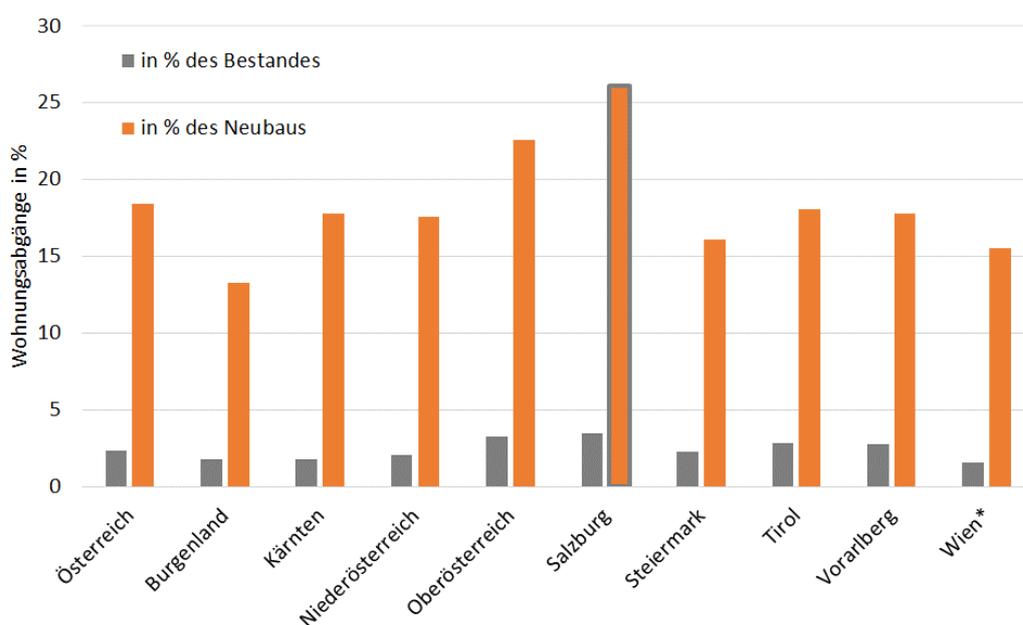
6.2.3 Abriss als Voraussetzung für Neubau

Die extreme Baulandknappheit führt dazu, dass Neubau praktisch nur auf recycelten Flächen („Brownfield“) entstehen kann. Sofern diese Flächen vorher bereits mit Wohnungen bebaut waren, müssen diese zunächst abgerissen werden.

Damit aber gehen Wohnungen verloren. Der Saldo aus Abriss und Neubau wird zwar in aller Regel positiv sein, da die Neubebauung eine höhere Dichte ausweisen wird – für eine maximale Ausnutzung des Baulands sorgt bereits der hohe Baulandpreis. Gleichwohl aber stehen die abgerissenen Wohnungen nicht mehr für die Wohnraumversorgung zur Verfügung.

Dass der Abriss von Wohnungen als Voraussetzung für den Wohnungsneubau durchaus eine relevante Größenordnung erreicht, zeigt die folgende Abbildung 49. Dargestellt ist das Verhältnis von Abriss und Neubau der Jahre 2011 bis 2021. Demnach steht dem Neubau von 100 Wohnungen der Abriss von 26 Wohnungen gegenüber.

Abbildung 49: Wohnungsabgänge in Prozent des Wohnungsbestandes und des -neubaus, Österreich und Bundesländer, 2011–2021



* Ohne Wohnungsabgänge resultierend aus An-, Auf-, Umbautätigkeits-Bauvorhabensmeldungen in Wien.
Quelle: Statistik Austria, registrierte Wohnungsabgänge **empirica**

Natürlich werden Wohnungen nicht nur abgerissen, um Bauland für den Wohnungsneubau zu schaffen, sondern auch aus anderen Gründen. Nichtsdestotrotz ist deutlich erkennbar, dass im Bundesland Salzburg das Verhältnis besonders ungünstig ist. Gleichzeitig ist zu beachten, dass nur die Werte für das Bundesland Salzburg insgesamt dargestellt sind, da Werte zur Zahl der abgerissenen Wohnungen leider nur auf Bundeslandebene verfügbar sind. In der Stadt Salzburg als auch im Umland der Stadt ist von einem höheren Verhältnis auszugehen.

Die hohe Bedeutung des Abrisses als Voraussetzung für den Neubau ist – zumindest aus deutscher Sicht – bemerkenswert. In Deutschland wird der Abriss von Wohngebäuden aus zwei Gründen sehr kritisch bewertet.

Zum einen werden in aller Regel Wohnungen minderer Qualität abgerissen. Dies aber sind günstige Wohnungen, die als wichtig für die Wohnraumversorgung einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen angesehen werden. Der Neubau auf Abrissgrundstücken wird daher häufig als „Aufwertungsinvestition“ kritisiert. Viele Städte in Deutschland versuchen unter anderem, dies durch die Ausweisung von sogenannten „sozialen Erhaltungsgebieten“ („Milieuschutzgebieten“) zu verhindern, in denen der Abriss von Wohnungen genehmigungspflichtig ist, wobei die Genehmigung in aller Regel versagt wird.

Zum Zweiten wird der Abriss als Voraussetzung für den Neubau aus ökologischen Gründen kritisiert. Der Energieverbrauch für den Neubau sei häufig höher als die mögliche Energieeinsparung durch den Ersatz ineffizienter Altbauten durch energieeffiziente Neubauten. Die Diskussion geht dahin, dass die Altbauten nur energetisch ertüchtigt werden sollen.

Dass in der Stadt Salzburg häufig Gebäude abgerissen werden, um Bauland für den Neubau zu schaffen, ist auch bereits im Stadtbild der Stadt Salzburg zu erkennen – so zumindest unser subjektiver Eindruck nach einer mehrtägigen Begehung der Stadt.

Da der Neubau stets mit höherer Dichte erfolgt als die vormalige Bebauung, sind die Neubauten der letzten Jahre bzw. Jahrzehnte meist gut an der Höhe der Stockwerkszahl zu erkennen. Höhere Neubauten stehen dann neben und zwischen der niedrigeren Altbebauung. Die Folge ist, dass die Gebäude kein einheitliches Ensemble mehr bilden. Vielmehr wirkt das Stadtbild unruhig. Dies gilt insbesondere für Itzing und Lehen.

6.2.4 Außenentwicklung vor Innenentwicklung

Bereits in Kapitel 4 wurde gezeigt, dass sich der Neubau zunehmend aus der Stadt Salzburg sowie dem Umland der Stadt in die Peripherie verlagert. In der Stadt Salzburg wurden nur 18 % der Wohnungen gebaut, obwohl ihr Bevölkerungsanteil 28 % beträgt. Im restlichen Bundesland – ohne Stadt und Umland – wurden hingegen zuletzt 43 % aller Wohnungen errichtet, obwohl dort nur 33 % aller Einwohner des Bundeslandes leben. Die Neubaurate (Neubau je 1.000 Einwohner) erreicht im Geschosswohnungsbau im restlichen Bundesland uns bislang unbekannte Spitzenwerte. Hinzu kommt eine erhöhte Neubautätigkeit außerhalb der Landesgrenzen, vor allem in den Bezirken Braunau und Ried im Innkreis. Diese extreme Form der Außenentwicklung führt zu einer Verlagerung des Flächenverbrauchs und der Zersiedlung des Außenbereiches. Hinzu kommen weitere negative ökologische Folgen wie eine Zunahme der Pendlerdistanzen.²¹

6.2.5 Zersiedlung

Das Ziel der Grünlanddeklaration bzw. des Grüngürtels ist die Verhinderung der Zersiedlung zur Erhaltung des Landschaftsbildes in der Stadt und im Umland der Stadt Salzburg.

Es ist fraglich, inwieweit dies gelingt. Auffällig ist, dass im näheren und ferneren Umland der Stadt die Landschaft stark zersiedelt wird, da sie mit vielen kleinen Streusiedlungen gesprenkelt ist. Besonders überraschend ist, dass in vielen dieser kleinen Streusiedlungen neue Einfamilienhäuser gebaut werden oder in den letzten Jahren gebaut wurden.

²¹ Siehe hierzu weiter: Klien, Michael; Arnold, Elisabeth, Wohnkostenbelastung in Salzburg: Ursachen und Lösungsansätze, Hrsg.: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), März 2022, S. 40 f.

Das folgende Foto (Abbildung 50) scheint uns typisch für diese Entwicklung vor allem im Flachgau, aber auch in den restlichen Landesteilen zu sein.

Abbildung 50: Streusiedlung im Flachgau (Nähe Seekirchen)



Quelle: empirica

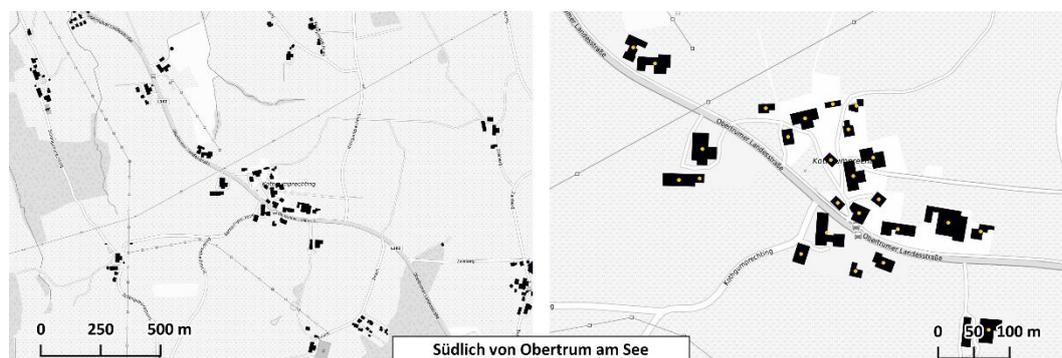
empirica

Dass die Umgebung von Salzburg besonders stark zersiedelt ist, soll im Folgenden mit einer Analyse der Siedlungsstruktur gezeigt werden. Konkret werden die Zahl und Größen der Siedlungen untersucht und mit anderen Regionen verglichen. Eine Siedlung wird dabei nicht anhand administrativer Grenzen definiert, sondern anhand der relativen Lage der Gebäude zueinander. Stehen Gebäude in einem engen räumlichen Zusammenhang, werden sie als eine Siedlung definiert. Eine Siedlung kann dabei sehr groß sein, wie die Stadt Salzburg selbst, oder auch sehr klein mit nur einem oder zwei Gebäuden.

Die Grenze einer Siedlung bestimmt sich entsprechend aus der Distanz zum nächsten Gebäude. Ist das nächste Gebäude nebenan, so ist das Nachbargebäude Teil der Siedlung. Ist das nächste Gebäude hingegen weiter weg – zum Beispiel auf der anderen Seite des Feldes – so bildet es entweder selbst eine Siedlung oder es ist Teil einer anderen Siedlung.

Datengrundlage für die folgenden Berechnungen ist der Geodatensatz OSM Buildings. Dieser Geometriedatensatz enthält sämtliche Gebäude – von der Fabrikhalle über Mehrfamilienhäuser und Tierställe bis zur überdachten Bushaltestelle – bzw. ihre Gebäudeumrisse georeferenziert. Der Datensatz basiert auf der Auswertung von Luftbildern, angereichert mit weiteren Datenquellen. Die folgende Abbildung 51 zeigt beispielhaft die Gebäudeumrisse roh in ein Geoinformationssystem eingebunden.

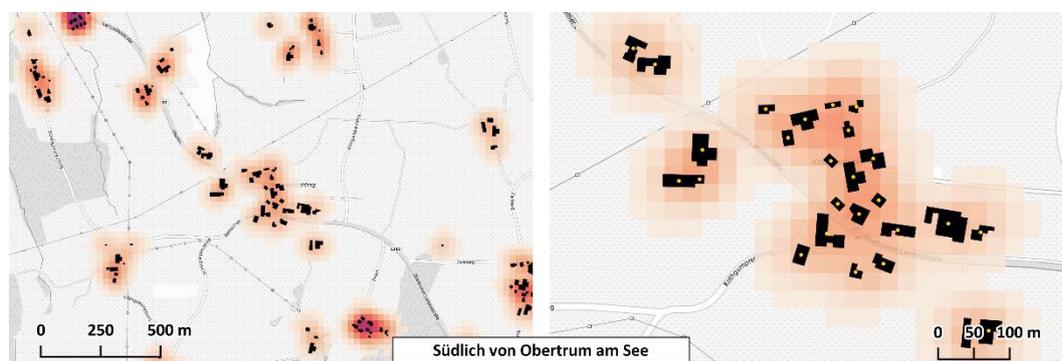
Abbildung 51: Beispielausschnitt OSM Gebäudedatensatz, rechts zusätzlich Gebäudemittelpunkt



Quelle: eigene Darstellung; Datengrundlage: Gebäude Geofabrik © OpenStreetMap contributors 2022 (www.openstreetmap.org), Hintergrundkarte: © GeoBasis-DE / BKG (2022) **empirica**

Zunächst wird über die gesamte Untersuchungsregion ein kleinteiliges Raster mit 25 x 25 m Seitenlänge gelegt. Ausgehend vom Mittelpunkt jedes Gebäudes²² in jeder Rasterzelle wird anschließend die Zahl der weiteren Gebäude in einem Umkreis von 75 m²³ ermittelt. Für jede Rasterzelle wird schließlich mittels einer Kerndichteschätzung ein Dichtewert ausgerechnet (siehe Abbildung 52).

Abbildung 52: Rasterdatei mit Dichteklassifizierung (Radius 75 m, Rasterzelle 25 x 25 m)



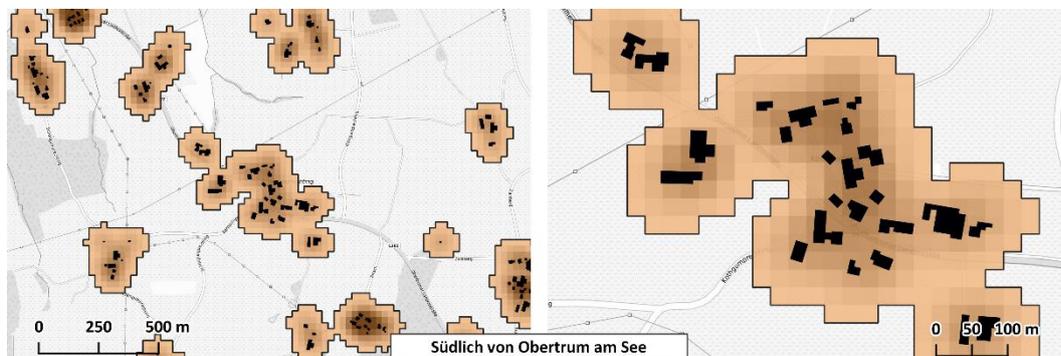
Quelle: eigene Darstellung, Datengrundlage: Gebäude Geofabrik © OpenStreetMap contributors 2022 (www.openstreetmap.org), Hintergrundkarte: © GeoBasis-DE / BKG (2022) **empirica**

²² Kleinstgebäude von unter 30 m² Dachfläche wurden dabei ausgeschlossen. Damit wird zum einen sichergestellt, dass z. B. ein allein stehendes Haus mit Garage und Pferdestall nicht als Siedlung mit drei Gebäuden gewertet wird. Zum Zweiten wird verhindert, dass einzeln stehende Bauwerke wie Trafohäuser, Jagdkanzeln, Pferdeunterstände etc. als Gebäude und damit als Kleinstsiedlung gewertet werden.

²³ Bei sehr großen Gebäuden (Fabrikhallen) kann die Grundfläche diesen Radius in jeder Richtung überschreiten. In diesem Falle können keine weiteren umliegenden Gebäude gefunden werden und dem Gebiet wird fälschlicherweise eine sehr geringe Dichte zugesprochen. Dieser Fehler ließe sich nur abschwächen, wenn der Radius erweitert wird, mit der Folge, dass gegebenenfalls an anderer Stelle zwei Siedlungen als eine gezählt werden würden, obwohl sie nicht zusammenhängen. Da sehr große Gebäude erstens selten sind und sich zweitens meist an den Rändern größerer Siedlungen befinden, zu denen sie dann gezählt werden, dürfte der Fehler vernachlässigbar sein.

Die Umriss der Siedlungen werden anschließend über die Zellen mit den niedrigsten, aber noch positiven Werten ermittelt. Das Ergebnis ist ein georeferenziertes Konturpolygon, das die Siedlung umfasst (vgl. Abbildung 53). In einem letzten Schritt wird die Zahl der Gebäude in der Siedlung ermittelt.

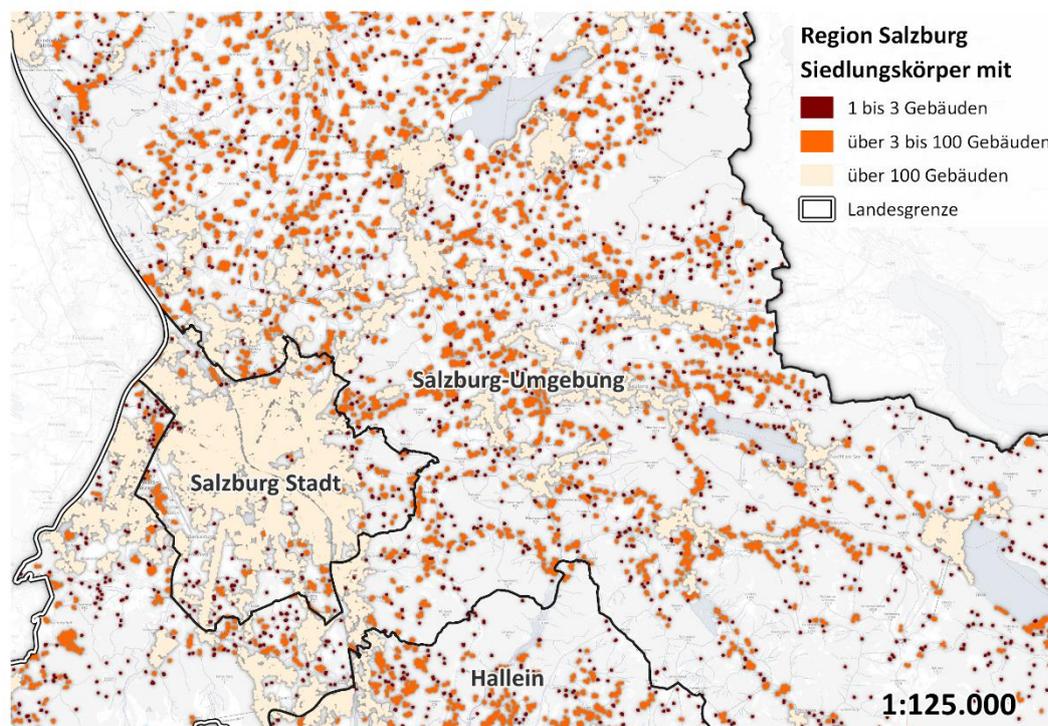
Abbildung 53: Konturpolygone um Gebäudegruppierungen



Quelle: eigene Darstellung, Datengrundlage: Gebäude Geofabrik © OpenStreetMap contributors 2022 (www.openstreetmap.org), Hintergrundkarte: © GeoBasis-DE / BKG (2022) empirica

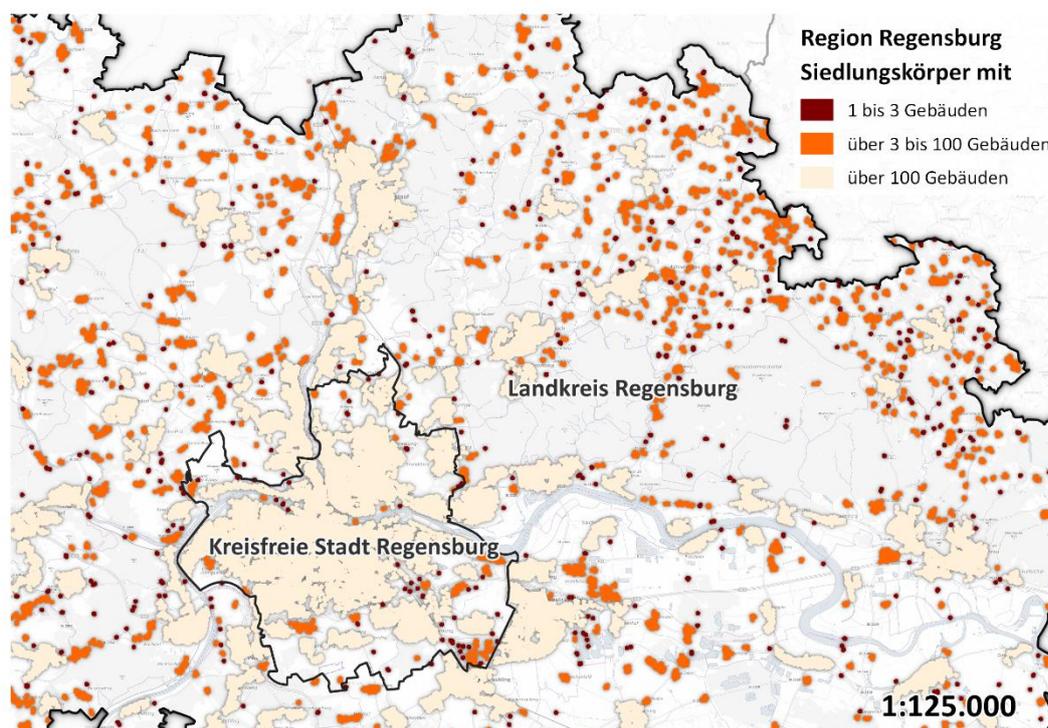
Die folgende Abbildung 54 und Abbildung 55 zeigen die Siedlungsstruktur beispielhaft für einen Ausschnitt aus dem Umland der Stadt Salzburg sowie zum Vergleich die ähnlich große Stadt Regensburg in Bayern, die Karten haben dabei den gleichen Maßstab. Bereits auf den ersten Blick ist zu erkennen, dass die Häufigkeit kleiner Siedlungen im Umland von Salzburg deutlich höher als im Umland von Regensburg ist.

Abbildung 54: Siedlungsstruktur Region Salzburg



Quelle: eigene Darstellung, Datengrundlage: Gebäude Geofabrik © OpenStreetMap contributors 2022 (www.openstreetmap.org), Hintergrundkarte: © GeoBasis-DE / BKG (2022) empirica

Abbildung 55: Siedlungsstruktur Region Regensburg



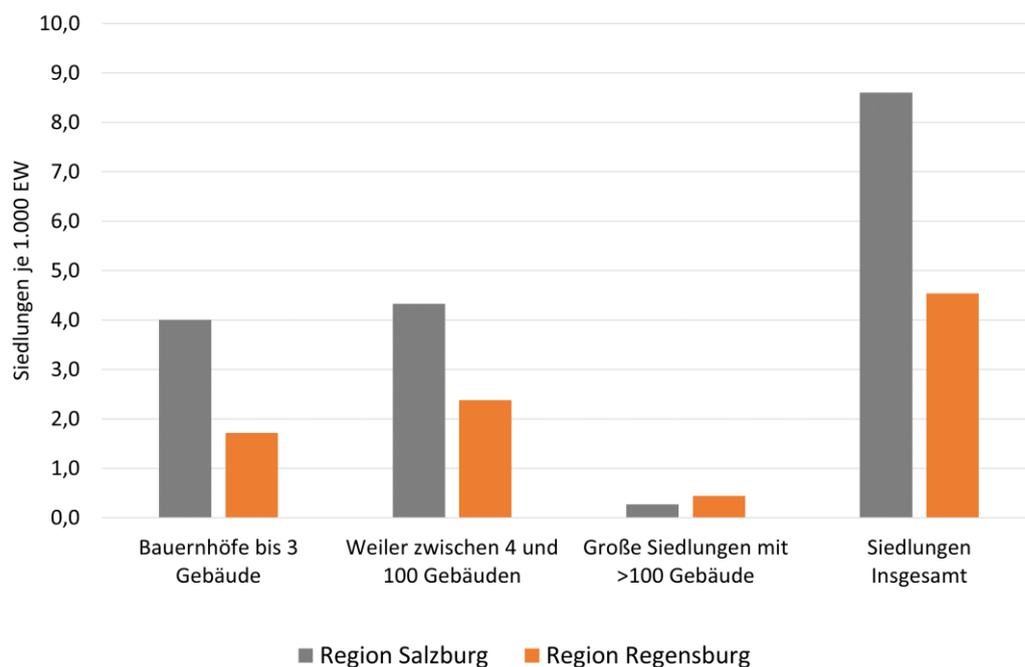
Quelle: eigene Darstellung, Datengrundlage: Gebäude Geofabrik © OpenStreetMap contributors 2022 (www.openstreetmap.org), Hintergrundkarte: © GeoBasis-DE / BKG (2022) empirica

Die Auszählung aller Siedlungskörper für die Region Salzburg (Stadt Salzburg, Bezirk Salzburg-Umgebung und Hallein) sowie für die Region Regensburg (Stadt Regensburg, Landkreis Regensburg) zeigt sehr deutlich, dass die Region Salzburg durch viele und damit kleinere Siedlungen geprägt ist.

Insgesamt existieren in der Region Salzburg 3.201 Siedlungen, während es in der Region Regensburg mit 1.583 nur halb so viele sind. Umgerechnet auf 1.000 Einwohner existieren in der Region Regensburg 4,5 Siedlungen, während es in der Region Salzburg 8,6 sind.

Der Unterschied in der Zahl der Siedlungen entsteht durch eine sehr viel größere Zahl kleiner und kleinster Siedlungen, siehe die folgende Abbildung 56.

Abbildung 56: Größe (Anzahl der Gebäude) der Siedlungen je 1.000 Einwohner in den Regionen Salzburg und Regensburg



Quelle: eigene Berechnungen, Datengrundlage: Gebäude Geofabrik © OpenStreetMap contributors 2022 (www.openstreetmap.org) empirica

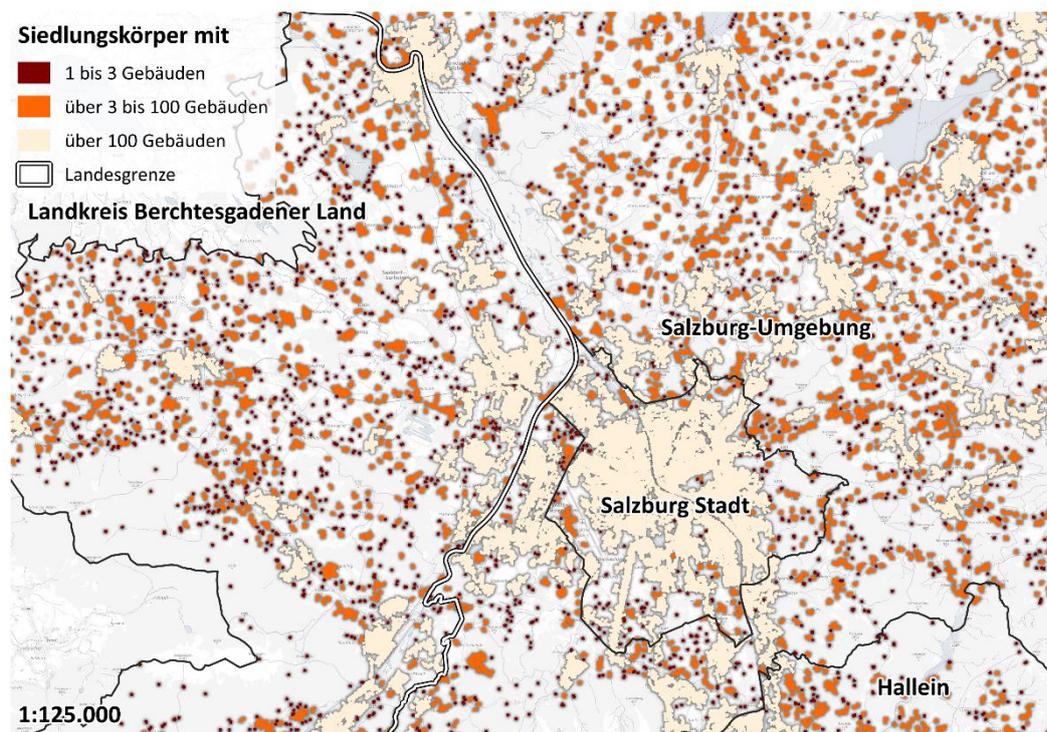
Je 1.000 Einwohner existieren in der Region Salzburg 4,0 Kleinstsiedlungen mit drei oder weniger Gebäuden, während es in der Region Regensburg nur 1,7 sind. Von Kleinstsiedlungen mit 4 bis 99 Gebäuden existieren weitere 4,3 in der Region Salzburg bzw. 2,4 in der Region Regensburg.

Auch wenn die stärkere Zersiedlung des Salzburger Umlandes im Vergleich zum Regensburger Umland deutlich zu erkennen ist, muss dies keine Entwicklung der letzten Jahrzehnte sein, sondern kann historisch bedingt sein.

Trotzdem kann der hohe Zersiedlungsgrad nicht nur historisch erklärt werden. Dies zeigt ein Vergleich der Region Salzburg mit dem unmittelbar benachbarten Landkreis Berchtesgadener Land in Bayern mit ähnlicher Siedlungshistorie. Typisch für die gesamte Region ist eine historische Siedlungsstruktur mit Städten, Dörfern, Weilern und einer Vielzahl von Einzelhöfen bzw. landwirtschaftlichen Einzelgebäuden. Allein die Begriffe und die Bauformen der Höfe sind anders (Salzburg: Einfirsthof; Berchtesgadener Land: Zwiehof).

Diese historische Siedlungsstruktur lässt sich zumindest auf der deutschen Seite in der folgenden Abbildung 57 erahnen. Die Zahl der Kleinstsiedlungen mit höchstens drei Gebäuden – dargestellt durch dunkle Punkte – ist weit höher als auf der österreichischen Seite. Im Gegenzug ist aber auf der österreichischen Seite die Zahl der Kleinstsiedlungen mit 4 bis 99 Gebäuden höher (dargestellt durch orange Flächen).

Abbildung 57: Siedlungsstruktur Vergleich Berchtesgadener Land mit der Region Salzburg



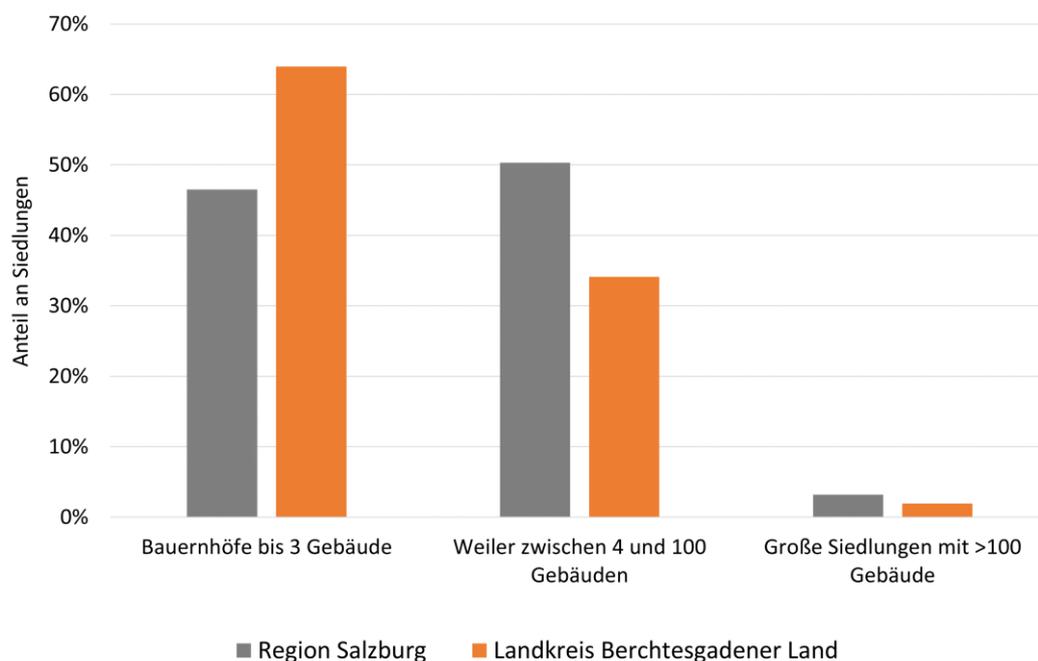
Quelle: eigene Darstellung, Datengrundlage: Gebäude Geofabrik © OpenStreetMap contributors 2022 (www.openstreetmap.org), Hintergrundkarte: © GeoBasis-DE / BKG (2022) **empirica**

Eine Auszählung der Siedlungen bestätigt den Eindruck (siehe Abbildung 58). Während in der Region Salzburg 46,5 % aller Siedlungen aus höchstens drei Gebäuden bestehen, sind es im Landkreis Berchtesgadener Land 63,9 % aller Siedlungen. Im Gegenzug sind 50,4 % aller Siedlungen Kleinsiedlungen mit 4 bis 99 Gebäuden, während es im Berchtesgadener Land nur 34,1 % sind. Der Anteil größerer Siedlungen mit über 100 Gebäuden ist mit 3,2 % bzw. 1,9 % ähnlich.²⁴

Diese deutliche Verschiebung von Kleinstsiedlungen zu Kleinsiedlungen erklärt sich unseres Erachtens wie folgt und kann einfach durch die Betrachtung von im Internet verfügbaren Luftbildern nachvollzogen werden. Die Kleinstsiedlungen mit bis zu drei Gebäuden sind in der Regel einzelne Hofstellen mit z. B. einem Wohnhaus, einem Stall und einer Scheune. Im Berchtesgadener Land sind diese Hofstellen in der historischen Form noch häufig erhalten. In der Region Salzburg hingegen sind an diese Hofstellen weitere Gebäude hinzugebaut worden. In der Regel sind dies Einfamilienhäuser. Aus den Hofstellen wurden so Weiler mit vier und mehr Gebäuden. Hinzu kommen noch kleine Weiler, die auch ohne historischen Kristallisationspunkt entstanden sind.

²⁴ Beim Vergleich Salzburg – Berchtesgaden ist ein Vergleich der Zahl der Siedlungen pro 1.000 Einwohner nicht sinnvoll. Die Zahl der Siedlungen je 1.000 Einwohner ist naturgemäß in der Region Salzburg weit niedriger, da die Stadt Salzburg mit 150.000 Einwohnern den Nenner stark erhöht.

Abbildung 58: Siedlungsgrößenstruktur Vergleich Region Salzburg mit Landkreis Berchtesgadener Land



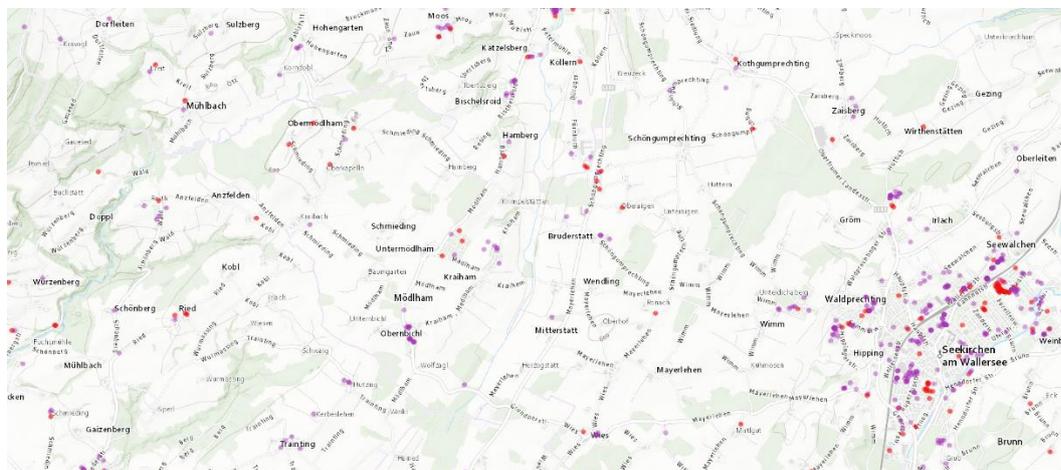
Quelle: eigene Berechnungen, Datengrundlage: Gebäude Geofabrik © OpenStreetMap contributors 2022 (www.openstreetmap.org) **empirica**

Dieser Zubau von meist Einfamilienhäusern an ehemalige Hofstellen ist aus deutscher (bzw. Berchtesgadener) Sicht ungewöhnlich, da hier eindeutig im Außenbereich gebaut wurde. Das Bauen im Außenbereich ist in Deutschland – von sehr wenigen Ausnahmefällen abgesehen – praktisch nicht möglich. Im Salzburger Umland scheint ein Bauen im eindeutigen Außenbereich hingegen möglich zu sein.

Dieser Zubau im Außenbereich in oder am Rand von Kleinst- und Kleinsiedlungen findet weiterhin statt. Statistik Austria bietet auf ihrer Homepage ein beeindruckendes Analysetool²⁵ an, das sämtliche Neuerrichtungen von Gebäuden seit 2011 georeferenziert anzeigt (siehe Abbildung 59). Jeder rote Punkt steht für ein bewilligtes Bauvorhaben, jeder lila Punkt steht für ein fertiggestelltes Bauvorhaben. Deutlich erkennbar ist, dass in den letzten 10 Jahren Bauvorhaben am Rande kleiner Siedlungen oder sogar in völliger Alleinlage nicht nur ab und zu vorkommen, sondern sogar recht häufig sind. Leider ist der hinter der Karte liegende Mikrodatsatz nicht verfügbar, sodass nicht ausgezählt werden kann, wie viele dieser Neubauvorhaben in den oben definierten Siedlungen liegen und welche Größe diese Siedlungen haben. Es scheint aber so zu sein, dass durchaus ein relevanter Neubauanteil in oder an Kleinst- und Kleinsiedlungen entsteht. Dass es sich dabei in der Regel um Wohnungsneubauten bzw. Einfamilienhäuser handelt, kann ebenfalls überprüft werden. Durch Anklicken eines Punktes auf der Statistik-Austria-Karte wird die Größe des Bauvorhabens, die Zahl der Wohnungen und der Etagen angegeben.

²⁵ <https://www.statistik.at/atlas/gwr-neuerrichtungen/>

Abbildung 59: Neubau im Außenbereich westlich von Seekirchen am Wallersee, 2011–2022



Quelle: <https://www.statistik.at/atlas/gwr-neuerrichtungen/>

empirica

Im Ergebnis findet ein relevanter Anteil des Neubaus weiterhin dispers statt. Disperser Neubau verändert nicht nur das Landschaftsbild, sondern ist auch in anderer Beziehung unvorteilhaft – von der Erschließung mit leitungsgebundener Infrastruktur wie Abwasser, Elektrizität oder Telekommunikation bis zur ÖPNV-Anbindung oder dem Straßenwinterdienst.

Zwar ist auch in der Region Salzburg das Bemühen erkennbar, den Neubau zu konzentrieren. Allerdings entstehen dann dort als Folge der hohen Bodenpreise und der restriktiven Baulandausweisung – siehe z. B. in Seekirchen am Wallersee – höchstverdichtete Neubauviertel mit mehreren mehrstöckigen Geschosswohnungen (siehe Abbildung 60).

Abbildung 60: Neubauvorhaben am Siedlungsrand von Seekirchen am Wallersee



Quelle: empirica

empirica

Im Ergebnis ist der Neubau in Salzburg und Umgebung merkwürdig zweigeteilt. Auf der einen Seite maximal verdichtete Neubaugebiete am Stadtrand auf der grünen Wiese, weit entfernt vom Zentrum der Region und auf der anderen Seite maximal disperser kleinteiliger Einfamilienhausbau, der nach allen Maßstäben letztlich das Gegenteil einer effizienten Siedlungsentwicklung darstellt.

Wir können nicht beurteilen, auf welcher Rechtsgrundlage der disperse kleinteilige Wohnungsbau stattfindet, aber letztlich ist diese Entwicklung nicht überraschend. Die extreme restriktive Baulandverfügbarkeit verhindert zwar effektiv die Zersiedlung durch Neubaugebiete mit einer überschaubaren Anzahl an Wohneinheiten. Der höchstverdichtete Geschosswohnungsbau aber trifft nicht die Wünsche mancher Nachfragergruppen nach Einfamilienhäusern. Auch tief verwurzelte, gut vernetzte Einheimische oder Nachfrager mit entsprechenden Budgets können so ihre Wohnwünsche nicht realisieren. Diese Gruppen aber finden dann Mittel und Wege, wie sie, trotz einer strikten politischen Zielvorgabe, zu ihrem Ziel kommen. Vor diesem Hintergrund dürfte es nicht ausreichend sein, die Rechtsgrundlagen für den dispersen Wohnungsbau nochmals zu verschärfen. Ein neuer Weg wird dann gesucht und gefunden werden. Oder, so viel Unwissenschaftlichkeit sei einmal erlaubt, um es mit den Worten von Dr. Ian Malcolm aus dem Film Jurassic Park (1993) zu sagen: „Das Leben findet immer einen Weg.“

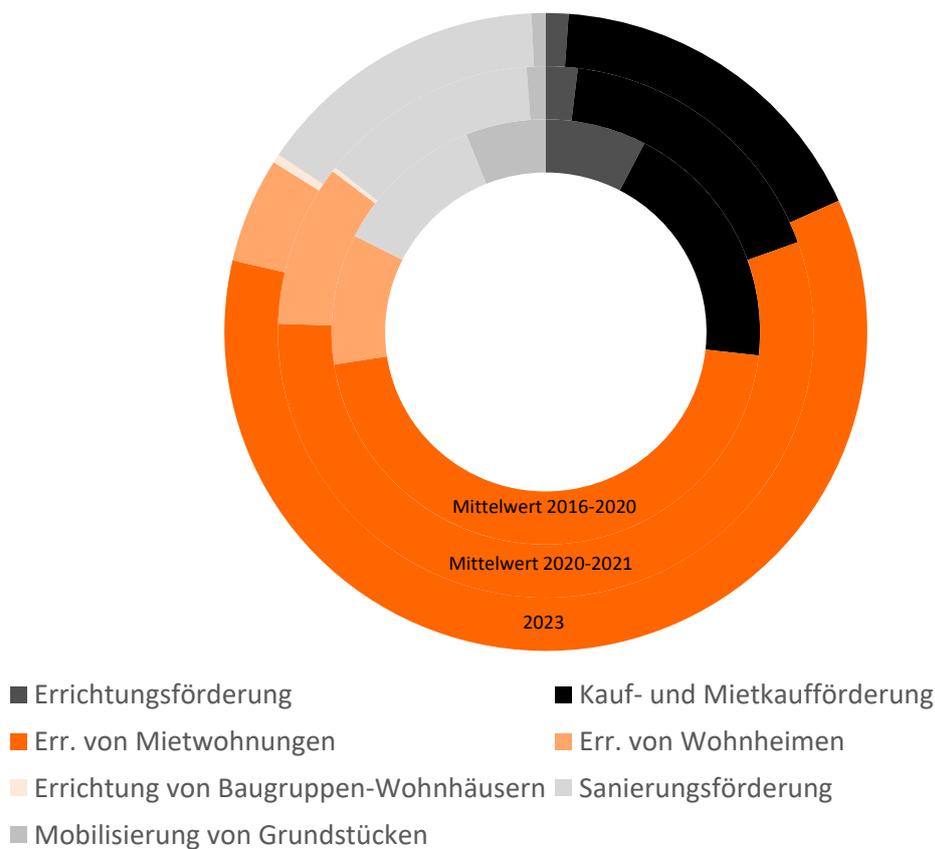
7. Wohnbauförderung

7.1 Fördervolumen

Das Bundesland Salzburg stellt vielfältige Förderungen für den Wohnungsmarkt zur Verfügung. Gefördert wird die Errichtung von Mietwohnungen, aber auch von Wohnheimen und Baugruppen-Wohnhäusern, ebenso die Sanierung von Wohngebäuden. Daneben wird der Kauf oder Mietkauf von Wohnungen durch Selbstnutzer gefördert. Gefördert wird mittels verlorener Zuschüsse und zinsvergünstigter Kredite. Das gesamte Fördervolumen (Budgetansatz) für den Wohnungsbau beläuft sich im Jahr 2023 auf rund 142 Mio. €.

Mit 60 % entfällt im Jahr 2023 der größte Anteil der Förderung dabei auf die Errichtung von Mietwohnungen, wobei der Anteil in den letzten Jahren gestiegen ist (siehe Abbildung 61). Auftragsgemäß soll im Folgenden die aktuelle Mietwohnungsförderung näher untersucht werden. Wie üblich in der liquiditätsorientierten Betrachtungsweise öffentlicher Haushalte werden hier und im Folgenden die Budgetansätze bzw. Auszahlungsbeträge dargestellt, unabhängig davon, ob es sich um Zuschüsse oder Darlehen handelt.

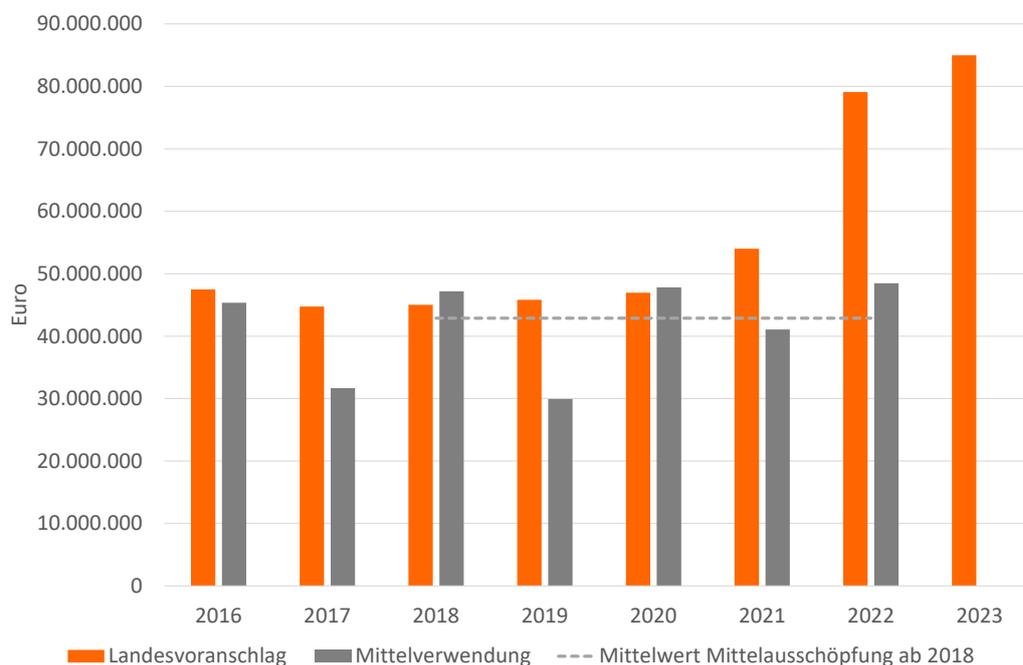
Abbildung 61: Verteilung der Förderung nach Fördersparten



Quelle: Angaben der Abteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung; eigene Darstellung **empirica**

Die Förderung von Mietwohnungen wurde seit 2021 deutlich ausgeweitet. Während der Landesvoranschlag in den Jahren von 2016 bis einschließlich 2020 stets rund 45 Mio. € betrug, steigt das Budget seit 2021 an. Zudem wurde 2022 und 2023 das Förderbudget zusätzlich um je 15 Mio. € verstärkt. Insgesamt standen im Jahre 2023 landesweit knapp 85 Mio. € für die Errichtung von Mietwohnungen im Haushalt zur Verfügung (siehe Abbildung 62).

Abbildung 62: Mittelbereitstellung und -ausschöpfung zur Errichtung von Mietwohnungen, Bundesland Salzburg



Quelle: Angaben der Abteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung; eigene Darstellung **empirica**

Die Mittelverwendung und damit die Mittelausschöpfung schwanken von Jahr zu Jahr erheblich. Dies ist wenig verwunderlich und der Tatsache geschuldet, dass einzelne Großprojekte ein großes Gewicht haben. In der Summe der Jahre 2016 bis 2020 wurden die zur Verfügung stehenden Fördermittel zu 88 % verwendet. Der aktuelle Rückgang des Ausschöpfungsgrades auf 61 % im Jahre 2022 dürfte Folge des Zeitverzuges zwischen der Bereitstellung der Fördermittel und der Auszahlung derselben sein und noch kein Hinweis auf einen Rückgang der Inanspruchnahme.

Insgesamt wurde in den Jahren 2016 bis 2022 der Bau von knapp 4.300 Mietwohnungen gefördert bzw. wurde für 4.300 Wohnungen eine Förderung zugesagt. Die Zahl der jährlich geförderten Mietwohnungen sank dabei von 988 im Jahre 2016 kontinuierlich auf nur noch 256 im Jahre 2020. Mit der Erhöhung der Förderung stieg die Zahl ab dem Jahr 2021 wieder an. 2022 wurde für insgesamt 431 Mietwohnungen eine Förderzusage gegeben.

Im Mittel der Jahre 2016 bis 2022 wurde damit jede Mietwohnung mit 68.000 € gefördert. Seit dem Jahr 2020 stieg die Förderung pro Wohnung deutlich an, im Jahr 2022 betrug sie 112.000 €. Im Herbst 2022 wurden vor dem Hintergrund der deutlich gestiegenen Baukosten und Zinsen die Förderkonditionen nochmals deutlich erhöht. Die bisherigen Förderanträge für das Jahr 2023 weisen im Mittel eine Förderung von 172.000 € aus. Wird eine mittlere Größe von 70 m² Wohnfläche unterstellt, so belief sich die Förderung als Summe von Zuschuss und Darlehen im Jahre 2022 auf rund 1.600 €/m² und dürfte 2023 rund 2.500 €/m² erreichen.

7.2 Analyse der Fördersätze zur Errichtung von Mietwohnungen

Auftragsgemäß wird im Folgenden das Salzburger Fördersystem zur Errichtung von Mietwohnungen modelliert. Die Modellierung dient vor allem dem Zweck, die aktuellen Förderkonditionen aus dem Herbst 2022 zu bewerten und zu prüfen, ob diese auskömmlich sind.

Das Förderprinzip ist grundsätzlich ein Kostenmietprinzip. Die Miete (Entgelt genannt) für eine geförderte Wohnung wird grundsätzlich begrenzt durch die Kosten für den Bau, den Boden sowie die Finanzierungskosten abzüglich der Förderung. Dabei werden Miete als auch Kosten nicht als ganzheitlich betrachtet, sondern setzen sich aus verschiedenen Komponenten (z. B. Entgelt für Finanzierung Grundkosten, Erhaltungs- und Verbesserungsaufwand) zusammen.

Für die verschiedenen Komponenten sind allerdings Obergrenzen entweder auf der Mietseite oder auf der Kosten- bzw. Finanzierungsseite zu beachten (auch zweiseitige Obergrenzen existieren). Entsprechend des Kostenmietprinzips führt eine Obergrenze auf einer Seite auch – bei gegebenem Marktzins! – zu einer Obergrenze auf der anderen Seite. Im Ergebnis sind die zulässigen Mieteinnahmen als auch die zulässigen Bau- und Bodenkosten gesetzlich insofern fixiert, als dass sie nur noch vom Marktzins abhängig sind.

Durch die gesetzliche Fixierung sind die Werte der einzelnen Komponenten auch praktisch unabhängig von den tatsächlichen Bau- und Bodenkosten, da aufgrund der gestiegenen Bau- und Bodenkosten in aller Regel die verschiedenen Obergrenzen ausgenutzt werden und werden müssen.

Für die folgende Abbildung wurden nun die verschiedenen Obergrenzen auf der Mietseite oder auf der Kostenseite sämtlich auf die Kostenseite umgerechnet.²⁶ Das Ergebnis ist als Förderschwelle zu interpretieren, d. h. bis zu diesen Bau- und/oder Bodenkosten refinanziert sich das Vorhaben aus den Mieteinnahmen („Break-even-Point“). Übersteigen die tatsächlichen Bau- und Bodenkosten die Förderschwelle, so ist – sofern das Bauprojekt wirtschaftlich sein soll – die Differenz durch eine geeignete Förderung zu schließen.

Deutlich macht die Abbildung 63 zunächst die enorme Abhängigkeit der Förderschwelle vom Zinssatz. Bei hohen Zinssätzen ist die Förderschwelle entsprechend niedrig, da die Finanzierungskosten hoch sind, aber nicht oder nicht vollständig auf die Miete umgelegt werden können. Bei niedrigen Zinsen hingegen steigt die Förderschwelle sehr stark an. Dabei ist eine stärkere Zinsabhängigkeit der Grundkostenschwelle verglichen mit der Baukostenschwelle zu beobachten. Die Grundkosten sind per Annahme eigenkapitalfinanziert und unterliegen somit keiner vorgegebenen Tilgungsdauer oder -höhe. Ein Projekt ist demnach wirtschaftlich, solange die Rendite aus den Grundkosten größer oder gleich der Marktverzinsung als Opportunitätskosten ist. Aufgrund dieses direkten Zusammenhangs schnell die Grundkostenschwelle für geringe Marktzinssätze in die Höhe.

Die Baukosten hingegen werden fremdfinanziert und unterliegen einer vorgeschriebenen Tilgungsdauer von 35 Jahren.²⁷ Damit einher gehen Einschränkungen hinsichtlich Höhe

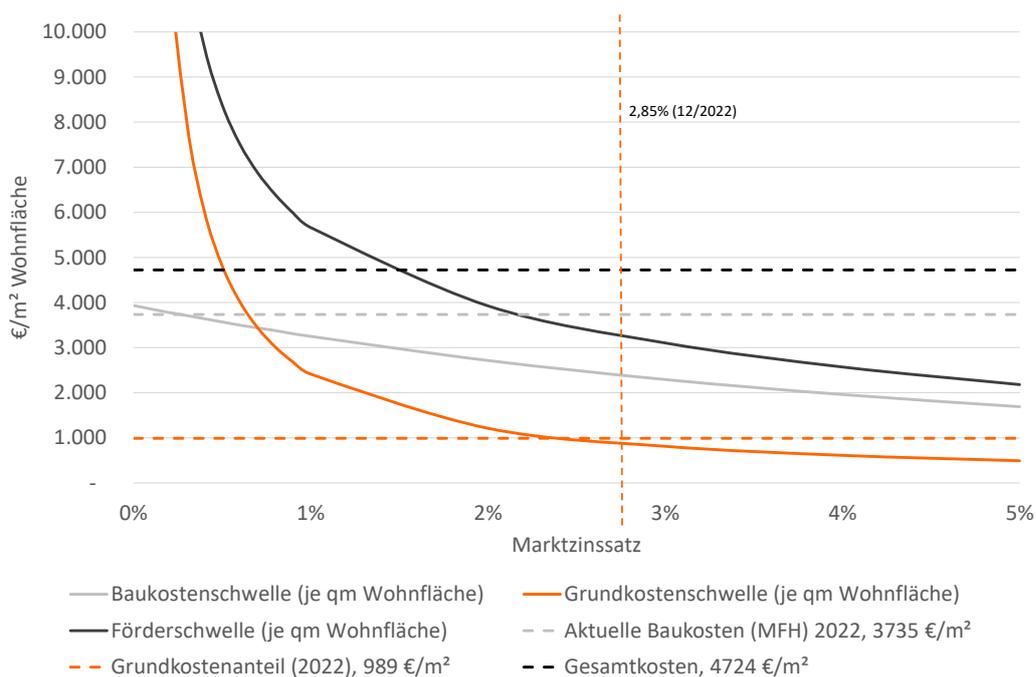
²⁶ Einige wenige Annahmen (Zeitpunkt Bezug der Wohnung 1.1.2022, Garage ja, Wohnungsgröße 70 m², 6 Punkte für die Energieeffizienz, 23 Punkte für sonstige Aspekte) mussten getroffen werden. Die Zahl der Punkte wurde in Absprache mit dem Fördergeber festgelegt. Garagen sind laut Aussage der interviewten Bauträger üblich in der Stadt Salzburg.

²⁷ Dies wird angenommen, da der Bauherr seinen Kredit schnellstmöglich abbezahlen möchte, um Überschüsse zu generieren, gleichzeitig aber gesetzlich zu einer Tilgung in mindestens 35 Jahren inzentiviert wird (vgl. § 17, Abs. 5 WFV).

und Rentabilität der Investition. Zwar steigt bei abnehmenden Zinsen die Baukostenschwelle kontinuierlich an, da die Zinszahlungen sinken und damit der Tilgungsbetrag steigen kann. Dieser Zusammenhang vollzieht sich aber kontinuierlich und ist somit weniger zinselastisch als eine direkte Abhängigkeit vom Zins über die Opportunitätskosten.

Zur Erklärung stelle man sich einen Zinssatz von 0 % vor. In diesem Fall stehen den Grundkosten keine Opportunitätskosten gegenüber und die Grundkostenschwelle strebt gegen unendlich. Die Baukosten müssen hingegen in 35 Jahren getilgt werden. Wenn gleich die gesamte Miete in die Abbezahlung des Baukostenkredits fließen kann, drückt der fixe Tilgungszeitraum die Baukostenschwelle auf knapp 4.000 €/m².

Abbildung 63: Förderschwellen im Salzburger Fördersystem

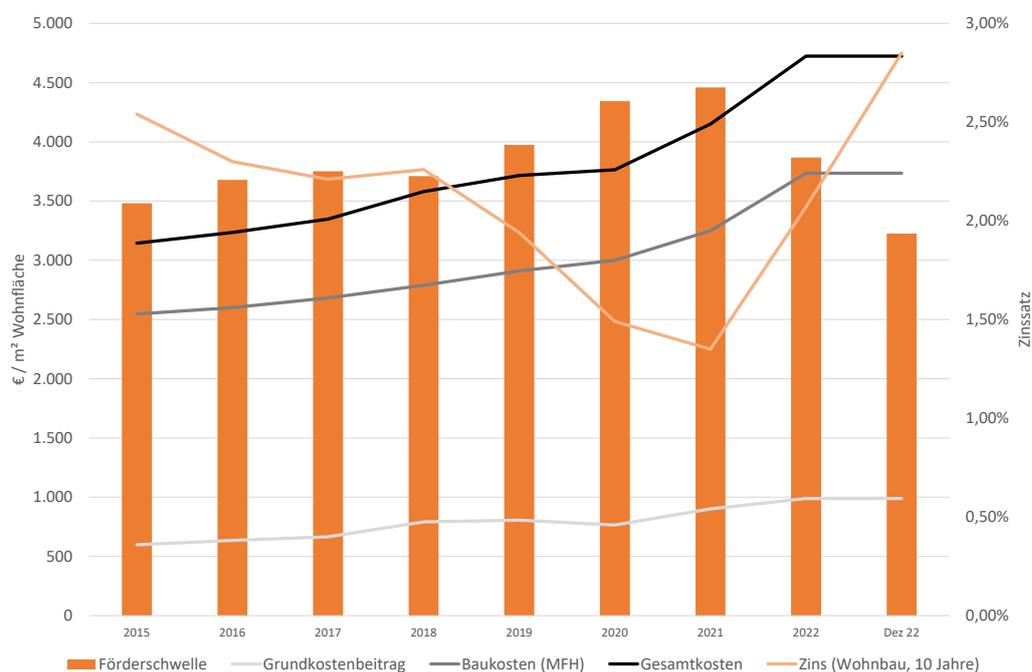


Quelle: Angaben der Abteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung; eigene Darstellung **empirica**

Zum Vergleich sind die tatsächlichen Bau- und Bodenkosten für die Stadt Salzburg aus dem Jahr 2021 dargestellt (zur Erläuterung der Datenquelle siehe weiter unten). Deutlich wird, dass die hohen Bau- und Bodenkosten bei Zinssätzen von 1,5 % oder niedriger grundsätzlich tragbar sind oder waren. Zu beachten ist bei der Interpretation, dass dies eine Modellrechnung für eine Normwohnung ist und die tatsächlichen Bau- und Bodenkosten sowie Finanzierungskosten geschätzte Mittelwerte sind. Daher sollte die Abbildung nicht als Argument herangezogen werden, dass bei Zinssätzen von unter 1,5 % eine Förderung völlig entbehrlich gewesen wäre. Eine solche Bewertung sollte vielmehr auf den tatsächlichen Bau- und Bodenkosten konkreter Bauprojekte basieren.

Aufgrund der hohen Abhängigkeit der Förderschwelle vom Marktzinssatz kann die nächste Abbildung 64 nicht überraschen. Dargestellt wird die Entwicklung der Förderschwellen in Abhängigkeit zu den jeweiligen Zinsniveaus über die vergangenen sieben Jahre. Sie entwickelt sich invers zur Zinsentwicklung.

Abbildung 64: Baukosten, Grundkosten und resultierende Förderschwelle, 2015–2022



Quelle: Angaben der Abteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung; eigene Darstellung **empirica**

Zusätzlich werden die Grund-, Bau- und Gesamtkosten über den Zeitverlauf dargestellt. Die mittleren Baukosten wurden analog zum WIFO²⁸ durch eine Fortschreibung der mittleren Baukosten mittels des Baupreisindex ermittelt (vgl. auch Kapitel 2.3). Demnach betragen die Baukosten im Jahre 2022 im Mittel im Land Salzburg 3.735 €/m² Wohnfläche. Da letztmalig die absoluten Baukosten durch Statistik Austria im Jahr 2001 ermittelt wurden, liegt das Basisjahr der Fortschreibung 20 Jahre zurück. Von Fortschreibungsfehlern ist zwar auszugehen, die Größenordnung aber scheint plausibel und wurde uns in den Expertengesprächen bestätigt.

Für die Bodenkosten können leider nicht die in Kapitel 2.4 dargestellten Baulandpreise verwendet werden. Die dort genannten Preise beziehen sich auf den Quadratmeter Grund. Benötigt wird hier aber der Grundkostenanteil je Quadratmeter Wohnfläche. Prinzipiell kann zwar von Baulandpreis auf Grundkostenanteil unter Berücksichtigung der Bebauungsdichte umgerechnet werden, allerdings liegen keine Daten zur Bebauungsdichte vor. Hilfsweise wurde daher auf eine Analyse von Exploreal zurückgegriffen, die Neubauvorhaben in der Stadt Salzburg analysiert haben.²⁹ Demnach betrug der Grundkostenanteil im Jahre 2022 989 €/m² Wohnfläche. Da sich dieser Wert auf die Stadt Salzburg bezieht, sind für die anderen Teile des Bundeslandes entsprechend Abschläge vorzunehmen.

²⁸ Klien, Michael; Arnold, Elisabeth, Wohnkostenbelastung in Salzburg: Ursachen und Lösungsansätze, Hrsg.: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), März 2022.

²⁹ https://www.exploreal.at/sites/default/files/assets/docs/Wohnbauprojekte_in_der_Pipeline_Salzburg_2022-05-10_V3.pdf

Deutlich wird nun zum einen nochmals, dass der Anstieg der Bau- und Bodenkosten in den letzten Jahren durch das Sinken der Zinssätze ausgeglichen wurde. Förderschwelle und Gesamtkosten entwickelten sich parallel und lagen auf ähnlichem Niveau. Mit dem deutlichen Anstieg der Zinsen im Jahr 2022 aber änderte sich dies drastisch. Die Förderschwelle sank deutlich ab und es entwickelte sich schnell eine erhebliche Diskrepanz zwischen Förderschwelle und Gesamtkosten. Die Aussage ist eindeutig: Die Förderung muss drastisch erhöht werden, sofern Investitionen in den geförderten Wohnungsbau wirtschaftlich tragfähig bleiben sollen.

Dies gilt zumindest, sofern die Bau- und Bodenkosten auf dem heutigen Niveau verharren. Bislang liegen keine aktuelleren Zahlen zu den Bau- und Bodenkosten vor, sodass aktuell unbekannt ist, ob und inwieweit sich auch die Bau- und Bodenkosten an das neue Zinsumfeld anpassen.

Diese Entwicklung ist natürlich keine Salzburger Besonderheit, sondern letztlich das vorherrschende Thema in praktisch allen OECD-Ländern. So wird auch in Deutschland intensiv diskutiert, wie mit diesem drastischen Umschwung umzugehen ist.

Die Landesregierung Salzburg hat jedenfalls im Herbst 2022 reagiert und die Förderkonditionen und das Fördervolumen (siehe Kapitel 7.1) deutlich erhöht. Damit stellt sich die Frage, inwieweit diese Erhöhung ausreichend ist. Dazu wurde für die oben beschriebene Normwohnung das Fördermodell um die aktuelle Förderung erweitert.

Die Förderung besteht aus vergünstigten Darlehen (sog. „Grundbetrag“, Zinssatz 0,5 %) sowie aus verlorenen Zuschüssen („Zuschlägen“), deren Höhen und Voraussetzungen in der Salzburger Wohnbauförderungsverordnung 2015³⁰ festgelegt sind. Diese Zweidimensionalität der Förderung muss in ein eindimensionales Kriterium zur Bewertung überführt werden. Die Förderwirkung vergünstigter Darlehen und Zuschüsse ist grundsätzlich äquivalent und kann über eine Barwertrechnung umgerechnet werden. Einfacher ist es allerdings, das Kriterium zugrunde zu legen, das auch als Kriterium zur Förderfähigkeit genutzt wird: inwieweit sich die Baukostenkredite innerhalb von 35 Jahren tilgen lassen.

Demnach ist oder war unter Zugrundelegung des mittleren Zinssatzes von 2,85 % (Dezember 2022) und von mittleren geschätzten Baukosten von 3.735 €/m² Wohnfläche (2022) sowie Grundkosten von 989 €/m² Wohnfläche (2022) dank der Förderung eine Rückzahlung in etwas unter 35 Jahren möglich.

Die Variationsrechnungen machen allerdings deutlich, dass bei letztlich leichter Veränderung sich das Ergebnis umkehrt. Bei einem Zinssatz von 3,5 % ist eine Rückzahlung ebenso nicht mehr möglich wie bei einem weiteren Anstieg der Baukosten auf 4.000 €/m², siehe die folgende Abbildung 65.

³⁰ Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 19. März 2015 zur Durchführung des Salzburger Wohnbauförderungsgesetzes 2015; Fassung vom 20.10.2022.

Abbildung 65: Wirtschaftlichkeit bei aktueller Förderung

	Mittlere Baukosten	Mittlere Grundkosten	Zinssatz (Wohnbau, 10 Jahre)	Abzahlungszeitraum in Jahren
Grundannahme	3.735	989 €	2,85 %	34,3 (< 35 Jahre)
Variationsrechnung 1	3.735	989 €	3,50 %	36,4 (> 35 Jahre)
Variationsrechnung 2	4.000	989 €	2,85 %	38,1 (> 35 Jahre)

Quelle: eigene Darstellung

empirica

Die gesamte Förderung addiert sich – für die o. g. Normwohnung mit 70 m² – im derzeitigen Fördersystem auf einen Grundbetrag (Darlehen) von 84.560 € und Zuschläge (Zuschüsse) von 60.455 € und damit auf einen Auszahlungsbetrag in Höhe von 145.005 € auf.

7.3 Zwischenfazit

Die Wirtschaftlichkeit einer Investition in den geförderten Wohnungsbau ist sehr abhängig vom aktuellen Zinsniveau. Ohne den Rückgang des Zinsniveaus in den letzten Jahren wäre die Finanzierbarkeit der zeitgleich deutlich angestiegenen Bau- und Bodenkosten nicht möglich gewesen.

Mit dem Wiederanstieg des Zinsniveaus kann bei aktuellen Bau- und Bodenkosten eine Wirtschaftlichkeit nur durch eine hohe Förderung erreicht werden. Derzeit benötigt eine Normwohnung von 70 m² eine Förderung in Höhe von rund 145.000 €, darunter 60.000 € verlorene Zuschüsse.

Die Landesregierung hat die Förderkonditionen im Herbst 2022 entsprechend angepasst. Die Förderkonditionen sind derzeit knapp auskömmlich. Das Fördervolumen (Budgetansatz für Zuschüsse und Darlehen) wurde auf 85 Mio. € für 2023 erhöht.

Problematisch ist dabei, dass vermutlich nicht von einem Rückgang des Zinsniveaus ausgegangen werden kann, zumindest nicht zurück auf ein Niveau von 2021. Damit aber müsste dauerhaft das hohe Fördervolumen aufrechterhalten werden, um zumindest die Neubauzahlen der letzten Jahre zu halten. In den Jahren 2019 bis 2021 wurden jährlich im Mittel rund 430 Wohnungen im Land Salzburg gefördert. Dies entspricht knapp 11 % aller jährlichen Neubauwohnungen.

Problematisch an der hohen und erhöhten Förderung ist, dass vermutlich auch von einer Rückwirkung der Förderung auf das Bau- und Bodenkostenniveau ausgegangen werden muss. Die gesunkenen Zinsen ermöglichten nicht nur den Ausgleich der gestiegenen Bau- und Bodenkosten, sondern waren möglicherweise auch die Ursache für den Anstieg. Entsprechend müssten die Bau- und Bodenkosten aufgrund des steigenden Zinsniveaus sinken. In Deutschland sinken zumindest die Angebotspreise für Wohnungen und Einfamilienhäuser seit nunmehr drei Quartalen. Für Österreich liegen noch keine aktuellen Zahlen nach der Zinswende vor, ebenso wenig wie für Bauland in Deutschland. Daher besteht die

Gefahr, dass eine hohe und weitreichende Förderung die Bau- und Bodenpreise stützt. Dies sollte vermieden werden.

Daher ist der Landesregierung zu empfehlen, die derzeit hohe Förderung nicht zu versteigern, sondern vorsichtig zu versuchen, die Förderkonditionen als auch das Fördervolumen langsam wieder abzusenken. Insbesondere muss vermieden werden, dass sich bei den Bodeneigentümern die Erwartungshaltung einer dauerhaft hohen Förderung verfestigt und damit die Bereitschaft sinkt, ihre Preisvorstellungen an das neue Zinsumfeld anzupassen.

Exkurs: Darstellung und Modellierung des Fördersystems

Formales Fördersystem

Das Fördersystem des Landes Salzburg zur Errichtung von Mietwohnungen wird im 4. Unterabschnitt der Salzburger Förderverordnung festgelegt. Zu Beginn dieses Unterabschnitts werden Voraussetzungen der Förderung definiert. So müssen die geplanten Mietwohnungen, um förderfähig zu sein, eine gewisse bauliche Ausnutzbarkeit und ein Mindestmaß an Raum-, Flächen- und Fassadeneffizienz erfüllen (vgl. § 14 WFV).

Für den Erhalt der Förderung müssen sich Bauträger und Bestandshalter zudem dem Kostenmietprinzip unterwerfen. Zum einen beinhaltet dies die Anforderung, dass die Grund- und Aufschließungskosten je Quadratmeter förderbarer Wohnfläche gewisse Maximalwerte zum Zeitpunkt der Zusicherung nicht überschreiten (vgl. § 15 Abs. 2, Abs. 3 WFV). Zum anderen werden Vorgaben hinsichtlich der maximalen Miethöhe gemacht. Es gilt, dass das Entgelt aus der Finanzierung der Grund- und Aufschließungskosten pro Quadratmeter die vorgegebenen Höchstwerte nicht überschreiten darf (in Salzburg 2 €) (vgl. § 15 Abs. 3 WFV). Dieses Entgelt deckt ausschließlich die Zins- und Tilgungszahlung des zugehörigen Kredits bzw. der Eigenmittel. Analog gibt es Vorgaben hinsichtlich der Höhe des Finanzierungsentgelts der Baukosten, die einen Höchstwert von 4 € ansetzen (vgl. § 16 Abs. 1 WFV). Auch Garagen und Carports dürfen mit höchstens 50 € bzw. 25 € in der Miete pro Monat und je Anlage eingepreist werden. Die höchstzulässigen Entgelte der Baukosten beziehen sich dabei auf das Jahr 2015 und können von diesem an jährlich um 2 % erhöht werden (vgl. § 16 Abs. 2 WFV). Hinzu kommt eine Deckelung des Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrags auf 0,50 €/m² der Nutzfläche und je Monat. Ab dem sechsten Jahr des Bezugs und für jedes weitere Jahr darf dieser Betrag um 12 % pro Jahr angehoben werden, ist allerdings auf 2 € gedeckelt (§ 14 d Abs. 2 WGG). Gemäß § 14 Abs. 1 S. 8 WGG darf zusätzlich eine Rücklagenbildung in Höhe von 2 % pro Jahr und bezogen auf die Mieteinnahmen mit Ausnahme des Anteils der Garage erfolgen.

Die Förderung von errichteten Mietwohnungen selbst teilt sich in einen rückzahlbaren Grundbetrag und in nicht rückzahlbare Zuschläge auf. In der Vergangenheit teilte sich diese Förderung entweder nur auf Darlehen oder nur auf Zuschläge auf. Die Kombination der beiden Förderinstrumente trägt zu einem gesteigerten Komplexitätsgrad in der Betrachtung der Förderung bei. Der Grundbetrag, also das rückzahlbare Darlehen, beträgt 1.208 € je Quadratmeter förderbarer Wohnnutzfläche (vgl. § 17 Abs. 1 WFV). Er wird mit 0,5 % im Jahr verzinst und zum Ende eines Kalendervierteljahres berechnet (vgl. § 17 Abs. 2 WFV). Seine Rückzahlung beginnt mit Tilgung der förderbaren Entgelte zur Finanzierung der Baukosten und setzt sich aus der überschüssigen Miete nach Tilgung des Entgelts der Finanzierung der Grund- und Aufschließungskosten und den Zinszahlungen auf diesen und den öffentlichen Kredit zusammen (vgl. § 17 Abs. 3 WFV).

Zuschläge hingegen sind nicht rückzahlbar und werden auf Basis von Punkten für die Energieeffizienz, Standortqualität und sonstige Maßnahmen einer Wohnung vergeben. Je Punkt und je Quadratmeter förderbarer Wohnnutzfläche gibt es hier abhängig von der Art der Punkte 38,50 € bzw. 27,50 € (vgl. § 17 Abs. 4 S. 1 WFV). Es kann zu einer Verminderung dieser Zuschläge kommen, falls die Eigen- und Fremdmittel in unter 35 Jahren vollständig getilgt sind (§ 17 Abs. 5 WFV). Damit werden die bezuschussten Eigentümer stark dazu inzentiviert, ihre Finanzierung über mindestens 35 Jahre laufen zu lassen. Dies bezieht sich nur auf die Tilgung von Baukostenkredit und Grundbetrag, da die Tilgung des Grundkostenkredits einer anderen Logik folgt (s. o.).

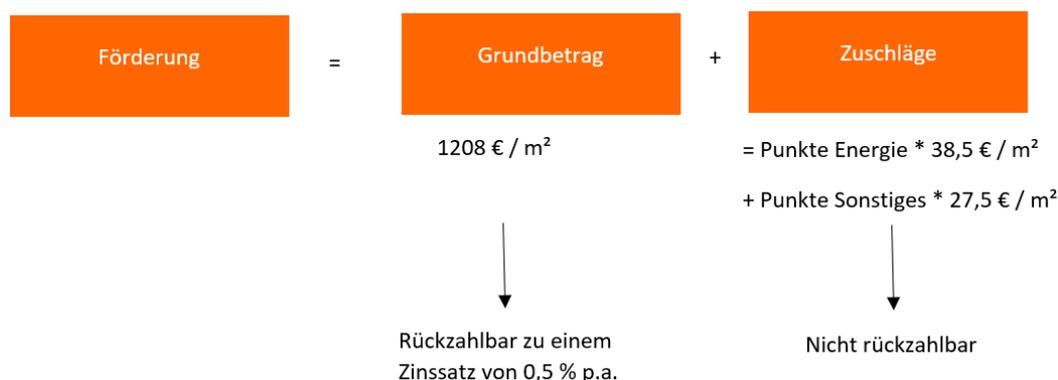
Modellierung des Fördersystems

Um relevante Aussagen über den Status quo des Salzburger Fördersystems zu treffen, wird in einem nächsten Schritt versucht, die Kernbestandteile der Förderung bestmöglich zu modellieren, um darauf basierend Interpretationsversuche anzustellen und Handlungsempfehlungen abzuleiten.

Dazu wird die Betrachtung in zwei Teile differenziert. Auf der einen Seite steht die Einnahmenseite. Diese konstituiert sich durch die über die von den oben beschriebenen Fördervoraussetzungen restringierten Mietbestandteile: Finanzierungsentgelt der Bau-, Grund- und Aufschließungskosten, ein Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag, Rücklagen und Einnahmen durch zusätzliches Anbieten einer Garage. Entsprechend dem Gesetzestext werden die zulässigen Höchstwerte der einzelnen Bestandteile im Modell jährlich angepasst.

Auf der anderen Seite steht die Ausgabenseite, also die Kosten des Bauvorhabens, die durch Eigen- oder Fremdkapital finanziert werden müssen. Die Finanzierung wiederum teilt sich in private und öffentliche Finanzierung auf und basiert auf Annahmen. So werden die Baukosten fremdfinanziert, indem ein Kredit für die Finanzierung der Baukosten abzüglich Grundbetrag und Zuschlägen genommen wird. Die Grundkosten werden aus Eigenmitteln bezahlt. Die im Modell formulierten Zahlungen, die aus den anfänglichen Investitionen in Bau-, Grund- und Aufschließungskosten folgen, bestehen demnach entweder in Zins- und Tilgungszahlungen an den Fremdkapitalgeber oder in einer Eigenkapitalverzinsung, die sich der Bauträger und Bestandhalter selbst auszahlt. Neben der privaten Finanzierung besteht die öffentliche Finanzierung aus nicht rückzahlbaren Zuschlägen (die abhängig vom Punktesystem unterschiedlich hoch ausfallen (s. o.)) und einem rückzuzahlenden Grundbetrag (vgl. Abbildung 66).

Insgesamt wird in der Modellierung von der Erfüllung aller Fördervoraussetzungen ausgegangen. Damit werden die Grenzen der Finanzierungsentgelte eingehalten. Hinzu kommen einige Annahmen, die grundsätzlich flexibel im Modell anpassbar sind, zur Vereinfachung und Reduzierung der Freiheitsgrade aber festgesetzt wurden. Dazu zählt die Annahme, dass das Entgelt einer Garage in die Miete mit einfließt. Daneben wird von einem Bezug der Wohnungen zum 01.01.2022 ausgegangen. Die Wohnungsgröße ist auf 70 m² festgelegt. Abschließend wird bezüglich der Zuschläge die Vergabe von sechs Punkten für die Energieeffizienz der Wohnungen und 23 Punkten für sonstige Aspekte angenommen.

Abbildung 66: Aufteilung der Fördermittel

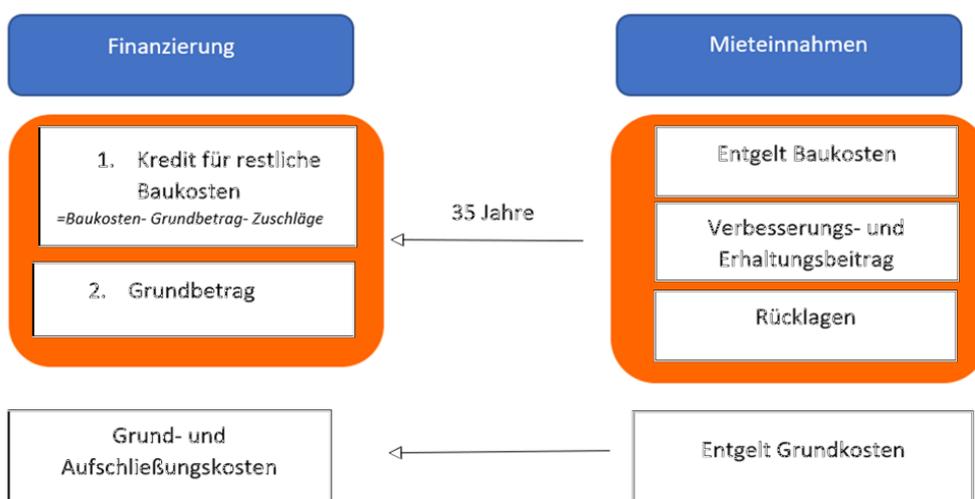
Quelle: Salzburger Wohnbauförderungsverordnung 2015, eigene Darstellung

empirica

Aufbauend auf diesen Parametern läuft im Modell vom Bezug der Wohnung an eine monatsweise Finanzierungsrechnung durch, die die monatsweise anfallenden Mieteinnahmen den finanzierungsseitig zu tätigenen Tilgungs- und Zinszahlungen zuweist.

Hier wird die Annahme getroffen, dass die Mieteinnahmen mit Ausnahme des Finanzierungsentgelts der Grundkosten in die Finanzierung des Bauvorhabens fließen, der Bauherr sich also abgesehen von der Eigenkapitalverzinsung der Grund- und Aufschließungskosten keine Überschüsse vor Abbezahlung der öffentlichen und privaten Darlehen auszahlt. In der konkreten Ausgestaltung werden die Mieteinnahmen den verschiedenen Ausgaben der einzelnen Monate wie folgt zugewiesen. Von den Mieteinnahmen aus dem Finanzierungsentgelt der Baukosten, dem Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag, den Rücklagen und der Garage werden die Zinszahlungen für den Baukostenkredit und den Grundbetrag gedeckt.

Alle weiteren Mittel fließen zuerst zu 100 % in die Tilgung des privaten Baukostenkredits. Wenn dieser abbezahlt ist, fließen die Mieteinnahmen, die dann nicht in Zinszahlungen des Grundbetrags gesteckt werden, in die Tilgung des Grundbetrags. Das verbleibende Finanzierungsentgelt der Grund- und Aufschließungskosten, das in der Modellierung zum Höchstsatz von 2 €/m² in die Miete einfließt, geht als Eigenkapitalverzinsung an den Bauherren (vgl. Abbildung 67).

Abbildung 67: Darstellung Finanzierungsrechnung

Quelle: eigene Darstellung

empirica

Mithilfe der Finanzierungsrechnung können also für verschiedene Parameterkombinationen, sowohl von regulatorischen Anpassungen als auch von Änderungen der Finanzierung und privaten Investitionsentscheidungen, Rückschlüsse auf die Dauer der Abbezahlung der Kredite und der dazugehörigen Miethöhen gezogen werden. Wie oben beschrieben, werden Bauherren gesetzlich aktuell dazu monetär incentiviert, sich nicht vor Ablauf von 35 Jahren ihres Baukostenkredits und Grundbetrags zu entledigen. Dies bildet das Modell ab, indem angenommen wird, dass die Finanzierung von Baukosten und Grundbetrag über mindestens 35 Jahre laufen muss. Zur weiteren Reduktion der Freiheitsgrade wird weiterhin angenommen, dass wenn es dem Bauherrn möglich ist, er Baukostenkredit und Grundbetrag in genau 35 Jahren abbezahlt. So werden dem Bauherren keine finanziellen Mittel durch eine Unterschreitung der Mindestfinanzierungsdauer gestrichen, gleichzeitig kann er sich so aber schnellstmöglich aller finanziellen Belastungen entledigen und Überschüsse einstreichen. Für den Fall, dass zur Abbezahlung aller Kredite innerhalb von 35 Jahren einnahmeseitig aufgrund veränderter Konditionen Mieteinnahmen außerhalb des gesetzlich zulässigen Rahmens liegen, wird davon ausgegangen, dass die gesetzlich höchstmöglichen Mieten verlangt werden. So kann auch in diesem Fall die entsprechende Tilgungsdauer bestimmt werden.

8. Fazit und Empfehlungen

Der Wohnungsmarkt in der Stadt und im Bundesland Salzburg ist ein Wohnungsmarkt der Extreme. Das Preisniveau ist schlicht und einfach außergewöhnlich hoch.

Im Vergleich zu allen anderen (kreisfreien) Städten in Österreich und Deutschland liegt die Stadt Salzburg

- bei den Wohnungsmieten (Neuvertrag) auf Rang 7,
- bei den Kaufpreisen für Eigentumswohnungen auf Rang 6,
- bei den Kaufpreisen für Einfamilienhäuser auf Rang 2,
- bei den Baulandpreisen auf Rang 3.

Dieses extrem hohe Preisniveau ist umso erstaunlicher, als dass die Stadt Salzburg mit 150.000 Einwohnern nur eine kleinere Großstadt ist und auch nicht im Dunstkreis einer preistreibenden Metropole liegt.

Noch erstaunlicher macht dieses ausgesprochen hohe Preisniveau, dass es nicht durch ein außergewöhnliches Bevölkerungswachstum hervorgerufen wurde. Ganz im Gegenteil ist die Einwohnerzahl der Stadt Salzburg in den letzten 20 Jahren mit 8 % nur unterdurchschnittlich gewachsen. Zum Vergleich: Innsbruck wuchs im gleichen Zeitraum um 16 %, Graz gar um 26 %. Während andere Großstädte in den letzten 10 bis 15 Jahren sich zum Zielort von vielen jungen Menschen aus der Region und darüber hinaus entwickelten, ist und war Salzburg keine „Schwarmstadt“. Junge Menschen im Bundesland Salzburg ziehen stattdessen in andere Großstädte fort. Darüber hinaus verliert die Stadt im hohen Ausmaß junge Familien an ihr Umland und darüber hinaus.

Die Stadt Salzburg ist ein Beispiel für eine umgekehrte Kausalität. Während üblicherweise ein hohes Preisniveau Folge eines starken Bevölkerungswachstums ist, ist es in Salzburg umgekehrt. Die seit Langem hohen Wohnkosten unterbinden seit vielen Jahren eine dynamische Entwicklung in der Stadt. Die schon seit Jahren niedrige Arbeitslosigkeit in der Stadt sollte daher auch nicht als ein Erfolg gewertet werden, sondern als Folge einer Art großräumiger Segregation. Arbeitslose Personen oder solche mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko können sich ebenso wie An- und Ungelernte die hohen Wohnkosten nicht leisten. Die schon länger niedrige Arbeitslosigkeit sollte daher als Ausdruck eines besonders hohen Arbeitskräftemangels gewertet werden. Trotz 24.000 Studierender in der Stadt Salzburg finden sich bestenfalls kleine Ansätze eines studentischen Lebens. Für junge Menschen scheint die Stadt Salzburg wenig anziehend zu sein, die jungen Erwachsenen aus dem Land Salzburg wandern stattdessen in andere Großstädte ab. Von einem sich weiter verschärfenden Arbeits- und Fachkräftemangel ist daher auszugehen.

Dass die Stadt Innsbruck ebenfalls ein extrem hohes Preisniveau aufweist, sollte dabei nicht die Stadt Salzburg beruhigen, sondern die Stadt Innsbruck beunruhigen. Die Ursachen für das ebenfalls ausgesprochen hohe Preisniveau in Innsbruck wurden allerdings nicht in dieser Studie untersucht.

Das extrem hohe Preisniveau in der Stadt Salzburg strahlt zunächst auf die Umgebung aus. Die direkten Umlandgemeinden sind dabei aber nur wenig günstiger. Erst in deutlicher Entfernung zur Stadt, gegebenenfalls auch erst außerhalb der Landesgrenzen des Bundeslandes Salzburg, sinkt das Preisniveau merklich ab.

Ein Teil der Begründung für das hohe Preisniveau ist sicherlich die touristische Prägung der Stadt wie auch praktisch des gesamten Bundeslandes. Die touristische Prägung führt zu einer höheren Nachfrage nach Wohnraum, sei es durch Nebenwohnsitze oder Zweckentfremdungen von Wohnungen als Ferienwohnung. Aus den wenigen verfügbaren Zahlen allerdings wird auch deutlich, dass diese höhere Nachfrage nur einen kleinen Teil des hohen Preisniveaus erklären kann. Zudem ist fraglich, ob überhaupt und wenn ja, wie die Region die touristisch bedingte Nachfrage senken könnte und wollte. Auch andere Regionen Österreichs sind touristisch geprägt und leiden nicht unter derart hohen Wohnkosten (Ausnahme Tirol). Nichtsdestotrotz können und sollten die Kommunen des Landes hier die bereits verfügbaren Instrumente nutzen, wie z. B. die jüngst eingeführte Zweitwohnsitzabgabe.

Auch Maßnahmen gegen vorhandenen Wohnungsleerstand zur Erhöhung des verfügbaren Wohnungsangebotes sind sinnvoll, wie die jüngst eingeführte Leerstandsabgabe. Eine Umwandlung von bisher nicht als Wohnraum deklarierten Flächen in Wohnungen – wie

in der Altstadt von Salzburg deutlich sichtbar – sollte gefördert werden. Dies würde zudem nicht nur die Wohnraumversorgung verbessern, sondern zusätzlich auch die Altstadt davor bewahren, zu einer rein touristischen Kulisse zu verkommen, die im Alltag der Salzburger kaum eine Rolle spielt.

Alle diese kleinteiligen Maßnahmen aber werden in keiner Weise ausreichen, das Preisniveau in Richtung eines erträglichen und für eine kleinere Großstadt bzw. dessen Umland angemessenen Niveaus zu lenken.

Das zentrale Problem des Wohnungsmarktes in der Stadt Salzburg und seiner Umgebung ist die mangelnde Verfügbarkeit von Bauland, die es unmöglich macht, dass das Angebot mit der Nachfrage nach Wohnungen mitwachsen kann.

Spätestens mit der Grünlanddeklaration 1985, und hiernach mehrfach wesentlich verschärft und auf weitere Gemeinden ausgeweitet, steht für den Wohnungsneubau kein neues Bauland mehr zur Verfügung. Die Baulandknappheit hat sich zunehmend mit dem Aufbrauchen von Restflächen und steigender Wohnungsnachfrage verschärft. Die Folgen sind vielfältig:

- Die Baulandpreise sind auf extremem Niveau (nur München ist teurer) und steigen mit zunehmender Geschwindigkeit. Dies schlägt unmittelbar auf die Gesteungskosten (Bau- und Grundkosten) für Wohnraum durch. Lägen die Baulandpreise auf dem Niveau von Linz oder Graz, könnten die Gesteungskosten im Mittel um rund 740 €/m² Wohnfläche bzw. 16 % niedriger sein.
- Die hohen Grundkosten erhöhen zudem indirekt die Baukosten, da hochwertiger gebaut wird. Das wenige noch verfügbare und teure Bauland wird zunehmend für einen hochwertigen Wohnungsbau genutzt, der sich an eine Klientel mit hoher Zahlungsbereitschaft richtet. Je höher die Bodenpreise, desto hochwertiger die Wohnungen. In Nonntal oder Leopoldskron wird luxuriöser gebaut als in Itzing oder Lehen.
- Ohne neues Bauland kann nur auf bereits bebauten Grundstücken gebaut werden. Abriss wird damit zur Voraussetzung für Neubau. Im Bundesland Salzburg steht dem Neubau von 100 Wohnungen ein Abriss von 26 Wohnungen gegenüber, das Verhältnis ist höher als in allen anderen Bundesländern. Mit dem Abriss gehen besonders günstige, da alte Wohnungen verloren. Abriss und anschließender Neubau ist klimaschädlich, da der Neubau energieintensiv ist.
- Durch die besondere Knappheit an Bauland in der Stadt Salzburg (Grünlanddeklaration) und ihrer Umgebung (Grüngürtel) wird der Neubau und damit ihre Bewohner in die Peripherie des Landes verdrängt. Obwohl außerhalb der Stadt Salzburg und ihres Umlandes nur 33 % aller Einwohner des Bundeslandes wohnen, wurden dort 43 % aller Wohnungen gebaut. Die Neubaurate (Neubau je 1.000 Einwohner) erreicht im Geschosswohnungsbau im restlichen Bundesland uns bislang unbekannte Spitzenwerte für ländliche Regionen. Hinzu kommt eine erhöhte Neubautätigkeit außerhalb der Landesgrenzen, vor allem in den Bezirken Braunau und Ried im Innkreis. Diese extreme Form der Außenentwicklung führt zu einer

Verlagerung des Flächenverbrauchs und führt dort zur Zersiedlung. Hinzu kommen weitere negative ökologische Folgen wie eine Zunahme der Pendlerdistanzen.³¹

- Die extreme Knappheit an Bauland führt entgegen ihrer Intension zu einem Wachstum von Streusiedlungen und damit zur Zersiedlung der Landschaft im Umland von Salzburg. Durch Auswertung von Luftbildern konnte gezeigt werden, dass aus ehemals kleinen Bauernhöfen mit wenigen Gebäuden durch den Zubau von meist Einfamilienhäusern im Außenbereich kleine Weiler geworden sind oder sogar neue Kleinstsiedlungen entstanden sind. Dieser disperse Neubau im Außenbereich findet weiterhin statt und zeigt, dass Mittel und Wege gefunden und genutzt werden, kleinteilig Bauland zu schaffen. Im Ergebnis ist ein deutlich sichtbarer und messbarer Unterschied im Landschaftsbild beiderseits der Grenze Salzburg – Berchtesgadener Land oder im Vergleich Salzburg – Regensburg entstanden.
- Gleichzeitig entsteht, sofern ausnahmsweise Bauland zur Verfügung steht, dort ein höchstverdichteter Geschosswohnungsbau auch und gerade in zunehmender Entfernung zur Stadt Salzburg, dem eigentlichen Zentrum des Landes. Der Wohnungsneubau im Land Salzburg ist damit ein Wohnungsbau der Extreme: höchstverdichteter Geschosswohnungsbau auf der einen Seite, kleinstteiliger, disperser Einfamilienhausbau auf der anderen Seite – beides zudem stärker in der Peripherie als im Zentrum des Landes.

Gemessen an den Schwierigkeiten war die Neubauproduktion im Bundesland Salzburg mit 4,4 Wohnungen/1.000 Einwohner in den Jahren 2021/22 letztlich noch akzeptabel, auch wenn der sonst überall in den letzten 10 Jahren stattgefundene Wohnungsbauboom ausgefallen ist und nur unterdurchschnittlich viele Wohnungen gebaut wurden.

Dies war auch dem kontinuierlich sinkenden Zinsniveau zu verdanken, das dafür sorgte, dass sich der Wohnungsneubau zumindest bei hoher Förderung oder in besonders hochwertigen Marktsegmenten im Geschosswohnungsbau wie im Einfamilienhausbau noch lohnte.

Mit dem Wiederanstieg des Zinsniveaus ist dieser Ausgleich nun weggefallen. Durch eine kräftige Erhöhung der Wohnungsbauförderung hat das Land Salzburg einen Einbruch des Wohnungsneubaus zwar vorerst verhindert, allerdings nur im geförderten Wohnungsbau, dessen Neubauanteil aber im Zeitraum 2016 bis 2021 bei 34 % lag (6.272/18.204, inkl. Kaufförderung). Zumindest außerhalb des geförderten Wohnungsneubaus dürfte der Wohnungsneubau derzeit einbrechen.

Von einem Einbruch des Wohnungsneubaus sind zwar alle Regionen Österreichs, bzw. letztlich der gesamten EU, betroffen. Aber die Voraussetzungen für eine Wiederbelebung des Wohnungsneubaus sind in der Region Salzburg aufgrund der Baulandknappheit/Bodenpreise besonders schlecht. Letztlich ist die Region Salzburg in eine „Wohnungsbau-sackgasse“ geraten. Auch eine nochmals und dauerhaft erhöhte Neubauförderung wird hier keinen Ausweg weisen – ganz abgesehen von der fiskalischen Belastung durch die Neubauförderung. Schließlich gilt: Fördergeld schafft kein Bauland.

³¹ Siehe hierzu weiter: Klien, Michael; Arnold, Elisabeth, Wohnkostenbelastung in Salzburg: Ursachen und Lösungsansätze, Hrsg.: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), März 2022, S. 40 f.

Aus rein wohnungspolitischer Sicht wäre daher die Abschaffung der Grünlanddeklaration bzw. der Grüngürtel und ähnlicher Instrumente zur Begrenzung der Baulandausweisung in weiteren Kommunen zu empfehlen.

Allerdings soll die Grünlanddeklaration et. al. ein ebenfalls sehr hoch zu gewichtendes Gut vor Zersiedlung schützen – das einzigartige und nach allen Maßstäben einmalig schöne Landschaftsbild. Ein Ziel, das auch unstreitig in der Bevölkerung sehr hoch gewichtet wird.

Trotzdem sollte ein Ausgleich zwischen der Wohnraumversorgung und dem Landschaftsschutz möglich sein.

Insbesondere die derzeitige Praxis einer fast gänzlichen Nichtbewilligung von Neubaugebieten, insbesondere für Einfamilienhäuser, sollte überdacht werden. Derzeit führt diese Praxis dazu, dass statt kompakter Neubaugebiete kleinstteilige Wohngebäude häufig im Außenbereich von Streusiedlungen entstehen. Mit der gezielten Ausweisung einzelner Neubaugebiete könnte hier der Druck zur Bewilligung gemildert und der Neubau in räumlich geordnete Bahnen gelenkt werden.

Eine weitere Besonderheit der Stadt Salzburg ist der Stadtteil Schallmoos, der bei einer Gesamtfläche von rund 160 ha derzeit zu mehr als der Hälfte gewerblich genutzt wird. Allerdings ist die gewerbliche Nutzung häufig eher minderwertig. Teile des Gebietes werden für großflächige LKW-Parkplätze oder Schuttabladeplätze verwendet. Selbst völlig ungenutzte Brachen und zusammenfallende Industriebauten existieren. Weitere Flächen werden durch Fahrzeughändler, andere Facheinzelhändler oder für sonstiges Gewerbe genutzt.

Gleichzeitig schließt das Gebiet praktisch unmittelbar an die Innenstadt an und liegt direkt neben dem Bahnhof. Diese Lagequalität steht in eklatantem Missverhältnis zur derzeitigen Nutzung, selbst dort, wo es sich nicht um minderwertige Nutzungen handelt. Pointiert ausgedrückt: Schallmoos ist vermutlich der einzige LKW-Parkplatz mit ICE-Anschluss.

Abbildung 68: Schallmoos, aktuelle Nutzungen auf einer Gesamtfläche von ca. 164 ha



Quelle: eigene Darstellung, Datengrundlage: Gebäude Geofabrik © OpenStreetMap contributors 2022, www.openstreetmap.org (Daten verändert); Vermessung & Geoinformation © Stadt Salzburg; Hintergrundkarte: © GeoBasis-DE / BKG (2022) **empirica**

Europaweit sind in den letzten Jahren und Jahrzehnten solche Flächen überplant und damit einer höherwertigen Nutzung zugeführt worden – vor allem in Städten, die über nur geringe Baulandreserven verfügten und/oder nicht in die Breite wachsen wollten. Bekannte Beispiele sind hier die HafenCity in Hamburg oder das Europaviertel in Frankfurt/Main.

Die befragten Experten beschrieben unisono als Ursache für die bislang ausgebliebene Überplanung und Entwicklung des Gebiets die Schwierigkeit der Gewerbetreibenden, alternative Gewerbeflächen zu finden. Ursächlich dafür sei wiederum, dass aufgrund der Grünlanddeklaration auch keine Gewerbeflächen verfügbar sind.

Damit aber führt die Grünlanddeklaration et. al. dazu, dass bereits vorhandene Bauflächen untergenutzt bleiben. Vielen Gewerbebauten ist eine schon seit Langem bestehende Investitionszurückhaltung anzusehen. Diese Auswirkung war sicherlich nicht intendiert und kann niemanden zufriedenstellen. Eine Lose-lose-Situation ist entstanden.

Eine Lösung könnte sein, dass im Umland der Stadt Salzburg ein großes oder mehrere kleine Gewerbegebiete auf neuem Bauland ausgewiesen werden, die über eine bessere Lagegunst für die in Schallmoos ansässigen Betriebe verfügen, z. B. entlang der Autobahn. Die beteiligten Umlandkommunen, die hier vermutlich eher minderwertiges Grünland in einer bereits durch Gewerbe überformten Landschaft verlieren, werden geeignet entschädigt, z. B. durch eine (bessere) Anbindung an den ÖPNV.

Schallmoos selbst wird überplant mit einer höherwertigen (Wohn-)Nutzung. Die dadurch entstehenden Planungswertgewinne können teilweise abgeschöpft werden. Sie sollten gleichwohl in ausreichendem Maße auch bei den derzeitigen Grundstückseigentümern verbleiben, damit diese die aktuell minderwertige Nutzung beenden.

Insgesamt könnten in Schallmoos – ausgehend von 85 ha Gewerbefläche und einer moderaten Siedlungsdichte von 60 bis 80 Wohnungen je Hektar – rund 6.000 bis 8.000 Wohnungen entstehen. In den letzten Jahren (2011 bis 2020) entstanden im Mittel in der Stadt Salzburg rund 690 Neubauwohnungen pro Jahr, mit deutlich abnehmender Tendenz. Im Ergebnis hat eine Bebauung von Schallmoos mit Wohnraum das Potenzial, einen sehr relevanten Beitrag zur deutlichen Verbesserung der Wohnraumversorgung zu leisten.

Dem Land Salzburg ist zu empfehlen, in diesem komplizierten Prozess eine Moderationsrolle einzunehmen, die die verschiedenen Interessen auszugleichen sucht.