

Oberösterreichischer



Landesrechnungshof

Initiativprüfung

Wohnbauförderung

Bericht

Auskünfte

Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4015 Linz, Schubertstraße 4, Postfach 17
Telefon: #43(0)732-7720/1426
Fax: #43(0)732-7720/4089
E-mail: post@lrh-ooe.at

Impressum

Herausgeber: Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4015 Linz, Schubertstraße 4, Postfach 17
Redaktion und Grafik: Oberösterreichischer Landesrechnungshof
Herausgegeben: Linz, im Oktober 2000

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung über das Ergebnis der Initiativprüfung.....	2
Aussagen zum Gesamtsystem Wohnbauförderung.....	6
<i>Zielorientierung, Zielwandel.....</i>	6
Wirtschaftliche versus soziale Orientierung.....	6
Soziale Treffsicherheit	6
<i>Externe Systemkomponenten</i>	7
Förderungswerber, Bedarf	7
Bauträger.....	8
Landesbank	9
Energiesparverband.....	10
Ö. Landes- Wohnungs- und Siedlungsfonds (LWSF)	10
Systembeharrlichkeit, Änderungstendenzen.....	11
Organisation der Abteilung Wohnbauförderung.....	11
<i>Aufbauorganisation</i>	11
<i>Ablauforganisation</i>	12
Förderungsproduktkatalog.....	12
Internes Kontrollsystem; Beurteilung der Effizienz und Sicherheit der Prozessabläufe	13
Übersicht über das Wohnbauvolumen und dessen Finanzierung.....	15
<i>Mittelherkunft und Mittelverwendung.....</i>	15
Kontinuität der Einnahmenerzielung.....	16
Einfluss auf das Förderungssystem	16
<i>Spartenbezogene Ausgabenbetrachtung.....</i>	17
Wirksamkeit der Förderungssparten.....	18
Auswirkungen einer verstärkten Subjektförderung.....	18
<i>Zweckwidrige Mittelverwendung.....</i>	19
Förderung zur Verbesserung des Wohnumfeldes inkl. Pauschalförderung an den Energiesparverband.....	19
Förderung von „betreutem Wohnen“.....	20

Der Oö. Landesrechnungshof (LRH) hat in der Zeit vom 11.4.2000 bis 21.7.2000 mit einem Gesamtaufwand von 175 Personentagen eine Initiativprüfung im Sinne des § 4 Abs. 1 Zi. 1 des Oö. LRHG, LGBl. Nr. 38/99 durchgeführt.

Prüfungsgegenstand war der in der Gruppe 4, Abschnitt 48, "Wohnbauförderung" (WBF) dargestellte Teilbereich des ordentlichen Landeshaushaltes. Grundlage für die Auswahl bildete eine mit Unterstützung eines externen Experten erstellte Risikoanalyse der Landesgebarung.

Die Prüfung befasste sich mit der Struktur des Systems der WBF, hinsichtlich Sinn-, Zweck- und Zielorientiertheit, Funktionalität und Förderungseffizienz.

Ein vorrangiges Ziel war die Beurteilung, ob zwischen der Grundidee der WBF (Wohnraumschaffung für sozial Bedürftige) und deren tatsächlicher Ausrichtung Abweichungen vorliegen bzw. ob Konflikte zwischen den sozialen und den ökonomischen Zielsetzungen der Wohnbauförderung aufgetreten sind.

Besonderes Augenmerk wurde auf die zweckentsprechende Verwendung der WBF-Mittel sowie auf die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sicherheit aller WBF-internen Abläufe gelegt.

In diesem Zusammenhang diente die Prüfung des internen Kontrollsystems dem Aufzeigen möglicher struktureller Schwachstellen bei der Aufgabenwahrnehmung und vor allem in der Ablauforganisation.

Das Prüfungsteam setzte sich aus folgenden Mitgliedern des LRH zusammen: Ronald Gruber (Prüfungsleiter), Barbara Spindelbalker, Johann Weinberger, Walter Wittinghofer. Zeitweise wurde das Prüfungsteam durch einen externen Experten, der schwerpunktmäßig Unterstützungsarbeit bei der Beurteilung des internen Kontrollsystems der WBF leistete, ergänzt.

Das vorläufige Ergebnis der Prüfung wurde dem Leiter der Abteilung Wohnbauförderung und den von ihm zur Schlussbesprechung beigezogenen Mitarbeitern am 21.7.2000 vollinhaltlich zur Kenntnis gebracht. Die von den Geprüften anlässlich dieser Schlussbesprechung vorgebrachten Äußerungen und ergänzenden Feststellungen wurden sofort an Ort und Stelle in den Bericht eingearbeitet (Absätze in *kursiver Darstellung*).

Darüber hinaus hat der Leiter der Abteilung Wohnbauförderung dem LRH am 24.7.2000 eine abschließende, schriftliche Stellungnahme auf elektronischem Wege übermittelt. Dieses „E-Mail“ ist dem gegenständlichen Bericht als Beilage 1 in der Originalform beigelegt.

Kurzfassung über das Ergebnis der Initiativprüfung

Im Zuge einer umfassenden System- und Funktionalitätsprüfung der Wohnbauförderung hat der Landesrechnungshof im Wesentlichen folgendes festgestellt:

(1) Der Gebarungsumfang des Wohnbauförderungsbereiches betrug im Zeitraum 1994 bis 1999 durchschnittlich S 6,8 Mrd. pro Jahr, wozu der Bund jeweils rd. S 3,9 Mrd. beisteuerte. Die übrigen Finanzierungsbeiträge stammten aus Rückflüssen von gegebenen Darlehen und aus Landesmitteln.

(2) Das Gesamtsystem der Wohnbauförderung besitzt heute eine wesentlich ausgeprägtere wirtschaftliche als soziale Orientierung. Nach den Sonderwohnbauprogrammen Anfang der 90er-Jahre ist der dringende quantitative Bedarf nach Wohnungen befriedigt und die Wohnungsbedarfsstatistik spiegelt großteils nur „Wohnungsbedürfnisse“ im Sinne von Wohnungsverbesserungen in qualitativer und/oder größenmäßiger Hinsicht wider. Gleichzeitig gewinnen Aspekte der Beschäftigungssicherung und Wirtschaftsstabilisierung (Bauwirtschaft) im bzw. durch den „sozialen“ Wohnbau, aber auch andere Ziele, wie Qualitätssteigerung, Energieeinsparung und Ökologie eine immer zentralere Bedeutung. Dies entspricht auch dem Willen der politischen Entscheidungsträger.

(3) Das System Wohnbauförderung ist nur mehr im Bereich der Wohnbeihilfe und Teilbereichen der Eigenheimförderung (Subjektförderung) sozial treffsicher. Die übrigen Fördersparten sind der Kategorie Objektförderung zuzurechnen und ermöglichen es durch Festsetzung großzügiger Einkommensgrenzen auch dem gehobenen Mittelstand, in den Genuss einer Wohnbauförderung zu kommen. Der politischen Zielsetzung zufolge genießt in Oberösterreich die Förderung des Eigentumserwerbes den gleichen Stellenwert wie die Förderung des Mietwohnbereiches.

(4) Der Anreiz zu einer moderaten Rückführung des Fördersystems in Richtung mehr soziale Treffsicherheit war angesichts der bisher gesicherten, zum überwiegenden Teil aus Bundesmitteln erfolgten Finanzierung nicht gegeben. Der Landesrechnungshof vertritt die Ansicht, dass eine Rückführung auf die „sozialen Wurzeln“ im Hinblick auf die in Rede stehenden Mittelkürzungen im Wohnbaubereich sowie in Anlehnung an die europäischen Trends nicht unterbleiben kann.

Außerdem weist das System eine starke Tendenz zur „Beharrlichkeit“ auf: Selbstanpassungen an geänderte Rahmenbedingungen sind aufgrund des Fehlens von systemkritischen Elementen kaum zu erwarten. Die geringe Anpassungsfähigkeit des Systems äußert sich unter anderem in der fast konstant gebliebenen Vielzahl gemeinnütziger Bauvereinigungen. Nach Meinung des Landesrechnungshofes verliert diese Vielzahl bei Forcierung einer sozial orientierten Förderung ihre Daseinsberechtigung.

(5) Ein mittelfristiges Wohnbauprogramm, wie im WFG 1993 gefordert, wurde vom Förderungsgeber nicht aufgestellt. Vielmehr orientierte sich die Projektrealisierung im mehrgeschossigen Wohnbau an kurzfristigen Bedarfsmeldungen der Bauträger. Der dadurch entstandene Eindruck einer „Fremdsteuerung des Wohnbedarfs durch die Bauträger“ muss aber wegen der zugegebenermaßen schwierigen, mittelfristigen Bedarfsschätzung relativiert werden. Außerdem enthält das Fördersystem ohnedies systemimmanente Schutzmechanismen für eine bedarfsgerechte Bautätigkeit, sodass die

bisher von den Entscheidungsträgern gehandhabte Form der Bedarfsermittlung aus der Sicht des LRH als zweckmäßig erachtet wird.

(6) Die Überprüfung der in den Verfahrensablauf integrierten Kontrollen (internes Kontrollsystem) ergab grundsätzlich eine sichere und korrekte Abwicklung der Förderungsfälle. Das System ist relativ wenig fehleranfällig und weitestgehend missbrauchssicher. Der Landesrechnungshof erkannte jedoch noch Schwachstellen im Verarbeitungsprozess in folgenden Bereichen:

- Fehlende Überprüfungsmöglichkeit der im Zuge der Aufgabenprivatisierung an die Landesbank übertragenen Verfahrensschritte (Vorschreibung von Zinszuschüssen) durch die Wohnbauabteilung;*
- Einkommenserhebung der Förderungswerber (Problem der vollständigen Erfassung mehrerer Einkünfte);*
- Übertriebene Ausprägung des 4-Augen-Prinzips im Bereich der Wohnbeihilfe (jeder Förderungsfall wird nochmals geprüft).*

(7) Bezüglich der Finanzierung des Gesamtsystems der Wohnbauförderung ist festzuhalten, dass erhebliche Rückflüsse aus Sonderaktionen, wie die vorzeitige begünstigte Rückzahlung von Förderungsdarlehen und der Verkauf von Darlehensforderungen des Landes gegenüber Förderungsnehmern an Banken, zu großen Teilen nicht mehr der Wohnbauförderung zu Gute kamen, sondern von der Landesregierung zur Verstärkung des allgemeinen Landeshaushaltes umgewidmet wurden. Durch diese Vorgangsweise reduziert sich die finanzielle Basis der Wohnbauförderung in der Zukunft. Der Landesrechnungshof vermisste insbesondere wegen der drohenden Mittelkürzungen seitens des Bundes Prognose- und Modellrechnungen über die zukünftige Wohnbaufinanzierung.

(8) Die widmungsgemäße Verwendung der zum überwiegenden Teil vom Bund zur Verfügung gestellten Wohnbauförderungsmittel konnte mit Ausnahme der Sparte „Wohnumfeldverbesserung“ (inklusive der Ausgaben für den Energiesparverband) und Teilen der Sparte „Betreutes Wohnen“ festgestellt werden:

Die Förderungssparte „Wohnumfeld“ wies von 1997 bis 1999 eine exorbitante Ausgabensteigerung von rd. S 0,3 Mio. auf rd. S 88,3 Mio. auf. Die nähere Untersuchung zeigte, dass diese Sparte in Folge der unpräzisen Förderungsrichtlinien als „Auffangbecken“ für alle Fälle diente, die nicht einem Standardprodukt der Wohnbauförderung zugerechnet werden konnten. Bei einer Vielzahl der diesbezüglichen Förderungsfälle konnte kein ursächlicher Zusammenhang mit den Zielen der WBF festgestellt werden. Der Landesrechnungshof vertritt die Ansicht, dass die diesem Förderungsinstrument zugrundeliegenden Förderungsrichtlinien einer starken Konkretisierung bedürfen und der Förderungsumfang auf das unbedingt notwendige Ausmaß eingeschränkt werden muss. Dadurch ließen sich bedeutende Einsparungspotentiale erschließen.

Die vom Energiesparverband als Voraussetzung für die Gewährung der erhöhten Wohnbauförderung für energiesparende Maßnahmen erstellten Gutachten liegen nach Ansicht des Landesrechnungshofes grundsätzlich im Interesse des Bauherren. Dem Förderungswerber kann zugemutet werden, für eine Zusatzförderung von S 50.000,— bzw. S 100.000,— Energieberatungskosten in Höhe von S 3.000,— zu übernehmen. Eine Finanzierung aus Wohnbauförderungsmitteln (zuletzt in Summe jährlich mindestens S 10

Mio.) ist daher in Anbetracht des ohnedies gestiegenen Energiebewusstseins in der Bevölkerung heute nicht mehr notwendig.

Bei der 1997 ins Leben gerufenen Förderungsmaßnahme „Betreutes Wohnen“, ein Kooperationsprojekt zwischen Wohnbauförderung und Sozialabteilung, stellte der Landesrechnungshof im Widerspruch zur besonders sozialen Zielsetzung dieser Aktion in Einzelfällen hohe Mietsätze fest. Der LRH meint, dass ohne wirksame Überwachung der Mietzinsgestaltung und behindertengerechten Ausstattung der Wohneinheiten die Gefahr besteht, dass diese Förderungsaktion ihr Ziel verfehlt bzw. Förderungsmittel nicht zweck-entsprechend eingesetzt werden.

(9) Die Organisation der Abteilung Wohnbauförderung wurde in den vergangenen Jahren wesentlich gestrafft und effizienter gestaltet.

Einen Fremdkörper in diesem Organisationsgefüge stellt allerdings der mit eigener Rechtsperson ausgestattete Landes- Wohnungs- und Siedlungsfonds dar, der zu Ende der 80er-Jahre durch den Übergang der Zuständigkeit für die Wohnbauförderung vom Bund auf die Länder („Verlängerung“) seine Zweckbestimmung verloren hat. Er verkompliziert die Organisation unnötig und stellt ein „System im System“ dar. Der Landesrechnungshof empfiehlt eine Einbindung der vom Fonds angebotenen Förderungsprodukte in die Wohnbauförderung und die Auflösung des Fonds, wodurch der mit dem Fonds verbundene Verwaltungsaufwand (zumindest in Höhe der Gehaltsaufwendungen für einen Beamten-Dienstposten der Verwendungsgruppe B, Dienstklasse VII) eingespart werden könnte. Darüber hinaus wird durch die Fondsauflösung eine weitere Straffung des WBF-Systems durch seine Ausrichtung auf eine einheitliche, schlanke Produktlinie möglich.

(10) Bei der Vergabe von Förderungsagenden an die Oö. Landesbank (Teilaufgabenprivatisierung) wurde jeglicher Wettbewerb ausgeschaltet. Der Landesrechnungshof vertritt die Ansicht, dass die vereinbarte Zinssatzobergrenze im Vergleich zu den erzielbaren Marktkonditionen zu hoch ist.

Zusammenfassend gewann der Landesrechnungshof bei der Systemprüfung den Eindruck, dass der Zielwandel im geförderten Wohnbauwesen die politischen Zielvorstellungen in Oberösterreich widerspiegelt. Angesichts der Verknappung der Finanzmittel wird ein Umstieg auf die Subjektförderung und eine Strukturbereinigung im Bereich der Bauträger nicht unterbleiben können. Bezüglich der übrigen Feststellungen ortet der Landesrechnungshof folgenden Handlungsbedarf:

- Durch den organisatorischen Zusammenschluss bzw. die Zusammenlegung der Vielzahl kleinerer und kleinster gemeinnütziger Bauträger ließen sich Synergien in nicht unbeträchtlichem Umfang nutzen;*
- Einräumung von Kontrollrechten an Organe der Wohnbauförderungsabteilung gegenüber der Landesbank; die Etablierung eines Beobachtungs- und Frühwarnsystems hinsichtlich der den Förderungsnehmern verrechneten Konditionen wird empfohlen;*
- Einrichtung eines Datenverbundes mit den Finanzbehörden zur Sicherung der vollständigen Einkommenserfassung;*
- Reduzierung der Kontrolldichte im Bereich der Wohnbeihilfe auf ein wirtschaftlich vertretbares Ausmaß;*

- *Vorrangige Erstellung von Prognose- und Modellrechnungen unter der Annahme verschiedener Szenarien über die zukünftige Wohnbaufinanzierung;*
- *Auflösung des Landes- Wohnungs- und Siedlungsfonds, Erhöhung der Organisationseffizienz im Bereich der Kanzlei und der Grundbuchstelle;*
- *Weitere Straffung des Förderproduktkatalogs (nur mehr Neubauförderung, Althausanierung, Kaufförderung und Wohnbeihilfe);*
- *Präzisierung der Förderungsrichtlinien für das Förderungssegment "Wohnumfeldverbesserung"; Einschränkung des Förderungsumfanges auf das unbedingt notwendige Ausmaß;*
- *Infragestellung der Übernahme der Beratungskosten des Energiesparverbandes durch den Steuerzahler.*

Aussagen zum Gesamtsystem Wohnbauförderung

Zielorientierung, Zielwandel

Wirtschaftliche versus soziale Orientierung

- 1.1. Das Gesamtsystem Wohnbauförderung besitzt heute eine wesentlich ausgeprägtere wirtschaftliche als soziale Orientierung. Wie im Wohnbaubericht 1999 zum Ausdruck kommt, „deckt die oberösterreichische Wohnbauförderung nicht nur das elementare Bedürfnis nach leistbarem und qualitativem Wohnen, sondern sie ist auch der größte Auftraggeber im Bundesland und sichert Arbeitsplätze.“ Die Wohnbauförderung ist „volkswirtschaftlich wertvoll“, da sie Investitionen initiiert und durch Multiplikatoreffekte maßgeblich zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung beiträgt.

Tatsächlich ist festzuhalten, dass nach dem „Wohnbauboom“ der 90er-Jahre und erfolgreichem Abschluss der Sonderwohnbauprogramme der dringende Wohnungsbedarf der Bevölkerung weitestgehend befriedigt ist und die Wünsche der Oberösterreicher nunmehr auf die Verbesserung ihrer Wohnungssituation ausgerichtet sind¹.

Dementsprechend trat ein auch derzeit noch beobachtbarer Zielwandel im sozialen Wohnungswesen ein. Neben den „Urzielen“ Bedarfsdeckung und Leistbarkeit des Wohnens gewannen neue Zielsetzungen, wie

- Hebung der Wohnqualität
- Beschäftigungssicherung
- Energieeinsparung, Ökologie und
- Wahrung der Konsumenteninteressen (Schutz von Wohnungskäufern und –mietern vor Übervorteilung oder Insolvenz des Bauträgers)

zusehends an Bedeutung.

Soziale Treffsicherheit

Die soziale Ausprägung des Fördersystems äußert sich zur Zeit nur mehr im Bereich der Wohnbeihilfe (als Stützung der Differenz zwischen anrechenbarem und zumutbarem Wohnungsaufwand) und in Teilbereichen der Eigenheimförderung (in Form der Gewährung von Steigerungsbeträgen auf das Förderungsdarlehen für jedes Kind).

Die Bedeutung des sozialen Aspektes des Fördersystems zeigt sich daran, dass die Wohnbeihilfe als Unterstützung der sozial Schwachen beispielsweise 1998 nur ca. 6% der Gesamthaushalte in Oberösterreich erreichte.

Die übrigen Fördersparten zielen auf die Förderung eines bestimmten Wohnobjektes ab und differenzieren innerhalb von großzügig gewählten Einkommensobergrenzen nicht direkt nach der individuellen Finanzkraft der Förderungswerber. Die Wohnbauförderung erreicht im Falle dieser Objektförderungen daher auch jeweils den gehobenen Mittelstand der Bevölkerung.

- 1.2. Bisher war die Finanzierung des Systems in der beschriebenen, den politischen Zielsetzungen entsprechenden Form gesichert. Ankündigungen des Bundes, im Rahmen der Budgetkonsolidierung bei den für die WBF zweckgebundenen Mitteln an die Länder massiv einzusparen, werden nach Meinung des LRH eine Anpassung des Gesamtsystems der Wohnbauförderung erzwingen. Die Entwicklung kann im Einklang mit den europaweiten Trends nur in Richtung einer Rückführung des Systems auf die ursprüngliche, soziale Ausrichtung gehen. Im Zuge dieser Rückführung wird der sozial treffsicheren Subjektförderung im Gegensatz zur Objektförderung wieder eine höherer Stellenwert einzuräumen sein.
- 1.3. *Die Abteilung Wohnbauförderung wies darauf hin, dass gerade im Bereich der Eigenheimförderung und der Wohnbeihilfe seit 1990 gelungene Maßnahmen gesetzt wurden, um die soziale Treffsicherheit zu erhöhen (zeitnähere Förderung, präzisere Einkommensermittlung, Zusatzförderung für Kinder, Einbeziehung sämtlicher Wohnungen und des gesamten Wohnungsaufwandes).*

Externe Systemkomponenten

Förderungswerber, Bedarf

- 2.1. Der Förderungswerber initiiert den Bedarf und bestimmt damit unmittelbar den Umfang der Bau- bzw. Förderungstätigkeit. Der Bedarfsermittlung kommt damit in Bezug auf die Effizienz und den sparsamen Mitteleinsatz eine zentrale Bedeutung zu. Diesem Aspekt trägt das Wohnbauförderungsgesetz 1993 im § 5 Rechnung und fordert eine Bedarfsplanung in Form eines mittelfristigen Wohnbauprogrammes.

In der Praxis stößt diese gesetzliche Forderung auf mehrere Schwierigkeiten:

- Im Eigenheimbereich (privater Hausbau) und bei den Sanierungen ist eine Vorausplanung des Bedarfs überhaupt nicht möglich; einer Bedarfsschätzung können nur Erfahrungswerte (bemessen an der Zahl der Förderungsanträge) aus den Vorjahren zu Grunde gelegt werden.
- Im mehrgeschossigen Wohnbau ist eine mittelfristige Vorausplanung infolge der hohen Planungsunsicherheit, bedingt durch die schwer einschätzbare demographische und konjunkturelle Entwicklung sowie durch die schwer kalkulierbare Einnahmenentwicklung im Wohnbauförderungsbudget nicht realistisch.

De facto wurde der Wohnbedarf also immer sehr kurzfristig nach folgendem, bisher bewährtem Verfahren ermittelt:

Förderungsanträge für den privaten Hausbau und die Wohnhaussanierung wurden nach der Reihenfolge ihres Einlangens bewilligt.

Im Bereich des mehrgeschossigen Wohnbaus wurde der von den Wohnbauträgern angemeldete Bedarf im Büro des Wohnbau-Landesrates vorgeprüft, gesammelt und der Wohnbauabteilung in Form einer „To-Do-List“ zur weiteren Bearbeitung übermittelt.

Die Bewilligung folgte einem Stufenverfahren nach Maßgabe der vorhandenen Finanzmittel: in erster Linie wurde der Bedarf an Wohnbeihilfen abgedeckt, um die Leistbarkeit des Wohnens der sozial Schwachen jedenfalls gewährleisten zu können. Erst dann wurden die restlichen Produktanträge abgearbeitet, wobei die Direktdarlehen für den mehrgeschossigen Wohnbau letzte Priorität aufwiesen.

- 2.2. Der LRH kann dieser praxisorientierten Vorgangsweise aus Gründen der zugegebenermaßen schwierigen Bedarfsermittlung nichts entgegenhalten.

Im Eigenheim(Sanierungs)bereich spiegelt die Zahl der Förderungsansuchen ohnedies den tatsächlichen Bedarf wider, da Förderungswerber nur in Realisierungsabsicht ein Förderungsansuchen stellen und kontrolliert wird, dass nur Hauptwohnsitze gefördert werden.

Im mehrgeschossigen Wohnbau ist eine Über- bzw. Unterversorgung mit Wohnungen im Wesentlichen auszuschließen, weil nur jene Projekte von Wohnbauträgern eine Realisierungschance erhalten, für welche Anwartschaftsverträge im Ausmaß von 75% der Eigentumswohnungen vorliegen.

Bei den Mietwohnungen existiert diese Absicherung nicht; die Wohnbauförderung ist in diesem Bereich auf seriöse Bedarfsschätzungen, die auch im wirtschaftlichen Interesse der Antragsteller (meist gemeinnützige Bauträger) liegen, angewiesen².

Bauträger

- 3.1. Die meisten geförderten Wohnungseinheiten werden im mehrgeschossigen Wohnbau durch 29 gemeinnützige Bauvereinigungen und gewerbliche Bauträger errichtet. Erstere differieren stark in ihrer Größenstruktur: 2 größeren Genossenschaften steht eine Vielzahl kleinerer und kleinster gegenüber. Einige der gemeinnützigen Bauträger üben derzeit nur selten eine Bautätigkeit aus und haben sich mehr auf die Verwaltung der von ihnen errichteten Wohnungen beschränkt.
- 3.2. Der LRH vertritt die Meinung, dass durch eine Strukturbereinigung (Zusammenlegung, Zusammenschluss kleinerer Bauträger) wesentliche Synergieeffekte im Bereich der Grundstücksbevorratung, Planung und Bauleitung, Vermarktung sowie Hausverwaltung und Buchhaltung nutzbar gemacht werden können.

Wegen der sich abzeichnenden Mittelkürzungen wird der soziale Wohnbau auf seine Kernaufgaben (Unterstützung der sozial Schwächsten) eingeschränkt werden müssen. Eine großzügige Förderung des Mittelstandes, wie bisher, wird nicht mehr finanzierbar sein. Diese Bevölkerungsschicht muss sich daher auf dem freien Markt mit Wohnungen versorgen, sodass eine derart große Zahl an gemeinnützigen Bauträgern nicht mehr erforderlich ist.

- 3.3. *Aufgrund von bundesgesetzlichen Regelungen und der eigenständigen Willensbildung der Genossenschaftsorgane stößt ein erzwungener Zusammenschluss nach Auffassung der Abteilung Wohnbauförderung auf Schwierigkeiten.*

Landesbank

- 4.1. Der finanzielle Zusammenbruch der Wohnbauförderung zum Ende der 80er Jahre führte zu einer teilweisen Umstellung des Fördersystems von Direktdarlehen der WBF auf nicht rückzahlbare Zinszuschüsse für Bankdarlehen. Dabei wurden Teilaufgaben der WBF im Rahmen einer „Aufgabenprivatisierung“ an die Oö. Landesbank ausgelagert. Diese vergibt Darlehen für die Errichtung von Eigenheimen sowie für die Fertigstellung und den Kauf von Wohnobjekten, welche aus WBF-Mitteln bezuschusst werden.

Diese Aufgabenprivatisierung erfolgte ohne Ausschreibung bzw. Einholung von Vergleichsanboten für diese Bankleistungen, womit jeglicher Wettbewerb zwecks Erzielung bestmöglicher Konditionen sowohl für die WBF als auch die Förderungswerber ausgeschaltet wurde.

Als vereinbarte bzw. verordnete Zinssatzobergrenze gilt seit 1994 unverändert die Sekundärmarktrendite mit einem Aufschlag von höchstens 0,5 % p.a. Diese Zinskonditionen sind angesichts des hohen Darlehensvolumens (rd. S 2 Mrd. Neugeschäft jährlich) und den gebotenen Sicherheiten (grundbücherliche Absicherung im 1. Rang) im Vergleich zu den erzielbaren Marktkonditionen zu hoch. Inwieweit die Obergrenze der Verzinsung immer ausgeschöpft bzw. auf Dauer immer eingehalten wurde, konnte von der Abteilung Wohnbauförderung mangels einer hierzu erteilten Ermächtigung nicht überprüft werden.

Im Zusammenhang mit der Darlehenszuteilung ist noch zu erwähnen, dass die Landesbank dem Förderungswerber auch eine Bearbeitungsgebühr von 0,15 % der Darlehenssumme verrechnet (d.s. im Durchschnitt mehr als S 1.000,— pro Förderungsfall); dadurch wird dieses Darlehensgeschäft für die Landesbank noch profitabler³.

- 4.2. Der LRH empfiehlt die Darlehensvergaben jeweils für einen befristeten Zeitraum zur Erzielung marktkonformer Konditionen öffentlich auszuschreiben. An niedrigeren Zinsen könnten sowohl die Wohnbauförderung in Form geringerer Zuschüsse als auch die Förderungswerber partizipieren.

Zusätzlich wären den Organen der Wohnbauförderungsabteilung Kontrollrechte gegenüber den darlehensgebenden Banken einzuräumen. In weiterer Folge wird die Etablierung eines Beobachtungs- und Frühwarnsystems hinsichtlich der den Förderungsnehmern verrechneten Konditionen empfohlen.

- 4.3. *Nach Ansicht der Abteilung Wohnbauförderung ist die Zusammenarbeit der WBF mit einer einzigen Bank, bei der das Land Oö. noch dazu Mehrheitsanteile hat, sicherlich aus administrativer Sicht vorteilhaft.*

Energiesparverband

5.1. Der Oö. Energiesparverband führt Energiesparberatungen und –beurteilungen als Grundlage für die Gewährung einer erhöhten Wohnbauförderung für energiesparendes Bauen durch. Die dabei erbrachten Leistungen umfassen im Wesentlichen

- die vollständige Berechnung der Heizlast und Nutzheizenergiezahl
- einstündige, individuelle Energieberatung
- Ausstellung eines Zertifikates und eines Energieausweises und
- alle damit zusammenhängenden Informations-, Organisations- und Abwicklungsarbeiten

für die Errichtung und Sanierung von Eigenheimen und Kleinhausbauten (Objekte mit maximal drei Wohnungen).

Für das Jahr 1998 erhielt der Energiesparverband für durchschnittlich 4.000 geleistete Beratungen einen nicht rückzahlbaren Pauschalbeitrag von S 10 Mio. aus (zweckgebundenen) WBF-Mitteln. Für 1999 beantragte der Verband infolge vermehrt in Anspruch genommener Beratungsleistungen insbesondere im Sanierungsbereich mehr als S 13 Mio.

5.2. Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass Energieberatung grundsätzlich im Interesse des Einzelnen liegt und in Anbetracht des ohnedies gestiegenen Energiebewusstseins in der Bevölkerung keinesfalls von der öffentlichen Hand abzudecken ist. Dem Förderungswerber kann überdies zugemutet werden, für eine Zusatzförderung von S 50.000,— bzw. S 100.000,— Energieberatungskosten in Höhe von S 3.000,— zu übernehmen.

5.3. *Die Abteilung Wohnbauförderung ist der Ansicht, dass die Beratung durch den Energiesparverband den administrativen Aufwand bei der Förderungsabwicklung stark verringert und damit die Übernahme der Beratungskosten gerechtfertigt ist.*

Oö. Landes- Wohnungs- und Siedlungsfonds (LWSF)

6.1. Der noch vor der Etablierung der Wohnbauförderung 1949 gegründete LWSF diente in den Nachkriegsjahren zunächst als Notinstrument zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot. Bis zur „Verlängerung der WBF“ (Ende der 80er-Jahre) bot er die als sinnvoll zu erachtende Möglichkeit, die vom Bund starr vorgegebenen WBF-Agenden landesspezifisch und getrennt von der Gebarung der Bundesmittel ausgestalten zu können. Der Förderungsumfang des Fonds hat sich seit der „Verlängerung“ bis heute nicht wesentlich verändert.

Der mit eigener Rechtsperson ausgestattete LWSF war auch im Hinblick auf die Finanzierung des WBF-Bereiches von Vorteil. Durch die Fondsdotierung wurde das hauptsächlich aus Bundesmitteln stammende Wohnbaubudget durch zusätzliche Mittel aus dem allgemeinen Landeshaushalt verstärkt.

Es ist abzusehen, dass ab dem Jahr 2001 eine Dotierung des LWSF aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Landes Oö. nicht mehr erfolgen wird. Darüber hinaus hat der Fonds seine Daseinsberechtigung längst verloren, weil nach Übertragung der WBF-Agenden vom Bund auf die Länder das Land Oberösterreich ohnedies die umfassende

Gestaltungsmöglichkeit hat und keine Notwendigkeit besteht, ein doppelgleisiges System aufrecht zu erhalten.

Darüber hinaus führen die im Vergleich zur normalen WBF noch großzügigeren Einkommensgrenzen bei den Fördersparten des LWSF dazu, dass sozial nicht bedürftige Personen, denen aus der allgemeinen WBF keine Förderung gewährt werden würde, beim LWSF dennoch in den Genuss einer Förderung kommen können. Gemessen am sozialen Ziel der Wohnbauförderung und am wirtschaftlichen Mitteleinsatz wird dadurch nach Ansicht des LRH die Sinnhaftigkeit der Fondsförderung insgesamt stark in Frage gestellt.

- 6.2. Der LRH tritt aus diesen Gründen für eine Auflösung dieser antiquierten Einrichtung ein. Die Rückflüsse aus den vom Fond vergebenen Darlehen sollten allerdings für den geförderten Wohnbau zweckgewidmet bleiben. Die vom LWSF angebotene Produktpalette wäre in die Wohnbauförderung zu integrieren. Nicht mehr zeitgemäße Produkte sind aufzulösen⁴ und in der Folge durch einen zeitgemäßen Förderungskatalog (denkbar ist eine Reduzierung auf folgende Sparten: Althaus mit Sanierung und Fertigstellung, Neubau mit mehrgeschossigem Wohnbau und Eigenheim sowie Kauf) zu ersetzen.

Mit dieser Maßnahme ist neben einer Verfahrensvereinfachung und Effizienzsteigerung auch eine Einsparung des mit dem Fonds verbundenen Verwaltungsaufwandes, der zumindest die Höhe des Personalaufwandes für einen Beamten der Spitzendienstklasse der Verwendungsgruppe B beträgt, möglich.

Systembeharrlichkeit, Änderungstendenzen

- 7.1. Die in das Gesamtsystem WBF integrierten Akteure (Bauträger, Banken, Oö. LWSF, Energiesparverband, ...) profitierten bis zum heutigen Tag von der speziellen Systemausprägung und hatten dadurch wenig Interesse an Systemänderungen jeglicher Art. Durch das Fehlen systemkritischer Elemente weist das System WBF seit je her einen starken Hang zur Beharrlichkeit auf. Wiederholte Verbesserungsvorschläge landesinterner Wohnbauexperten hatten somit wenig Chance auf Umsetzung.

Organisation der Abteilung Wohnbauförderung

Aufbauorganisation

- 8.1. Im letzten Jahrzehnt wurde der Personalstand der Abteilung um etwa 100 Dienstposten verringert. Diese Entwicklung wurde ermöglicht, weil
- legislative Maßnahmen sowie Vereinfachungen bei den Arbeitsvorgängen und den Arbeitsabläufen Rationalisierungseffekte bewirkten;
 - eine produktorientierte Organisationsform Platz griff, in der jeweils ein Sachbearbeiter die Gesamtverantwortung für einen Förderungsfall trägt und

- interne und außenwirksame Kontrollen im Verfahrensablauf, die sich letztlich als uneffizient herausstellten, verringert oder ganz eliminiert wurden.
- 8.2. Auch der LRH ist der Meinung, dass durch die Ausschaltung unnötiger Zwischenhierarchien letztlich eine flachere und wesentlich effizientere Organisation erreicht wurde. Es ist jedoch festzuhalten, dass trotz dieser Erfolge in Teilbereichen der Organisation noch immer Verbesserungspotentiale zu orten sind. Dies trifft insbesondere auf den Kanzleibereich zu, dessen Dienste sich nicht nahtlos in den Verfahrensfluss einfügen. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die Kanzlei nicht unmittelbar dem Zugriff der Wohnbauabteilung untersteht, sondern dem Präsidium des Amtes der Landesregierung zugeordnet ist.

Der LRH schlägt vor, dass durch ein gemeinsames Projekt abgeklärt wird, wie sich die Kanzlei in arbeitstechnischer und personeller Hinsicht besser in das Gesamtgefüge der Wohnbauabteilung integrieren lässt.

Eine weitere organisatorische Schwachstelle sieht der LRH im Bereich der Grundbuchsstelle, deren Anzahl der Bearbeitungsfälle (Grundbuchgesuche, Verbücherungen) sich in den letzten Jahren vor allem als Folge der Systemumstellung auf Annuitäten- und Zinsenzuschüsse drastisch verringert hat. Zwar wurde auch das Personal der Grundbuchsstelle reduziert, es sollte jedoch geprüft werden, ob die in diesem Bereich gebundenen Personalressourcen ausgelastet sind oder anderwärtig im Landesbereich effektiver beschäftigt werden können.

Ablauforganisation

Förderungsproduktkatalog

- 9.1. Die Wohnbauförderung bietet derzeit folgende Förderungsprodukte an:
- Förderung für die Errichtung von Eigentumswohnungen, Mietwohnungen und Heimen (einschließlich „betreutes Wohnen“) durch Direktdarlehen
 - Förderung für die Errichtung von Eigenheimen durch Zinsenzuschüsse
 - Förderung für die Sanierung durch Annuitätenzuschüsse
 - Wohnbeihilfen
 - Förderung zur Verbesserung des Wohnumfeldes durch nicht rückzahlbare Beiträge und Darlehen

Der Oö. LWSF fördert:

- den Kauf und die Fertigstellung von Eigenheimen durch Zinsenzuschüsse sowie
- den Einsatz alternativer Energien durch nicht rückzahlbare Beiträge.

- 9.2. Der LRH stellt nochmals ausdrücklich fest, dass nach Auflösung des Fonds die Produktpalette weiter vereinfacht werden kann und Doppelgleisigkeiten bei den

Förderungsverfahren vermieden werden können. Der Aufbau der Organisation im WBF-Bereich kann damit noch einfacher und effizienter strukturiert werden.

Internes Kontrollsystem; Beurteilung der Effizienz und Sicherheit der Prozessabläufe

- 10.1. Als internes Kontrollsystem werden jene in den Verfahrensablauf integrierten Kontrollen bezeichnet, mit denen Verarbeitungsfehler noch im Verarbeitungsprozess entdeckt und somit noch vor deren Wirksamkeit vermieden werden. Es handelt sich dabei um jene Kontrollen, die das Vermögen sichern und die Korrektheit der Aufzeichnungen gewährleisten.

In der Wohnbauförderung soll durch interne Kontrollen vor allem vermieden werden, dass auf Grund von Fehlern bei der Bearbeitung der Anträge

- Förderungen an nicht berechtigte Personen ausgezahlt werden
- zu hohe Förderungen an grundsätzlich berechtigte Personen ausgezahlt werden bzw. die Förderungen zu lange gezahlt werden
- bei Direktdarlehen die Bonität der Förderungsnehmer nicht gewährleistet ist, somit Ausfälle entstehen und Sicherheiten verwertet werden müssen.

Der LRH hat im Zuge dieser Überprüfung⁵ folgendes festgestellt:

- Keine Überprüfung bzw. Überprüfungsmöglichkeit der von der Landesbank vorgeschriebenen Zinsenzuschüsse: Die Zinsenzuschüsse werden von der Landesbank für alle Kreditnehmer in einer Summe vorgeschrieben. Eine – zumindest stichprobenweise – Überprüfung der Zuschüsse ist damit nicht möglich.
- Unsichere Einkommenserfassung bei mehreren Einkünften: Als Einkommensnachweis reicht grundsätzlich ein Lohnzettel oder ein Einkommensteuerbescheid. Wird ein Lohnzettel vorgelegt, ist der Einkommensnachweis damit erbracht. Daher werden Fälle, in denen neben einem Einkommen aus unselbständiger Arbeit noch andere Einkünfte erzielt werden, mitunter nicht bekannt. Dies stellt bei Förderungen in Form von Zinsenzuschüssen (z.B. Eigenheimförderung) auf Grund der geltenden relativ hohen Einkommensgrenzen kein wesentliches Problem dar. Stärkere Auswirkungen könnten sich dagegen bei der Wohnbeihilfe ergeben, da in diesem Bereich bereits ein relativ kleines zusätzliches, selbständiges Einkommen zu einem Wegfall der Förderung führen könnte.
- Das gesamte Genehmigungsverfahren inklusive der Entscheidung wird grundsätzlich ohne weitere Kontrollen vom zuständigen Sachbearbeiter abgewickelt. Eine Kontrolle im Sinne des 4-Augen-Prinzips erfolgt ausschließlich bei der Wohnbeihilfe sowie im Bereich der Zahlungsanweisungen.

Die große Anzahl von Zahlungsrückständen im Bereich der Landesdarlehen (gegenwärtig ca. 850 Fälle) ist mit hohen Kosten verbunden, da die Rückstände nach erfolglosen Mahnungen im Exekutionswege eingetrieben werden müssen. Mitverursacht wird dies durch die derzeit praktizierte halbjährliche Einforderung der Darlehensraten, deren Höhe sozial schwache Förderungswerber finanziell unterschätzen.

- 10.2. Der LRH empfiehlt auf Grund dieser Feststellungen, eine Überprüfungsmöglichkeit für die Wohnbauabteilung bei der Landesbank im Vereinbarungswege einzurichten. Insbesondere bei vorzeitiger Tilgung, bei Verkauf des Objektes oder sonstigen anormalen Vorgängen wäre auf Grund des manuellen Eingriffs in die sicherlich voll automatisierte Abrechnung der Bank eine Überprüfung der vorgeschriebenen Zinszuschüsse empfehlenswert.

Bei der Einkommenserfassung für die Berechnung der Wohnbeihilfe sollte die Vorlage des Einkommensteuerbescheides verlangt werden. Für den Fall, dass der Förderungswerber nur unselbständige Einkünfte angibt und keine Arbeitnehmerveranlagung durchführt, sollte er eine Bescheinigung des Wohnsitzfinanzamtes vorlegen, dass er nicht zur Einkommensteuer veranlagt wird.

Eine erhebliche Steigerung der Verfahrenssicherheit nicht nur im Bereich der Wohnbeihilfe, sondern für alle Förderungssparten würde aus der Sicht des Landesrechnungshofes der Online-Datenverbund mit den Finanzbehörden bringen, wie er auch bei Steuerberatungsbüros üblich ist.⁶

Obwohl das 4-Augen-Prinzip nicht durchgängig implementiert ist, sieht der LRH auf Grund der Funktionentrennung zwischen den Kanzleien und den Sachbearbeitern sowie den vorzulegenden Unterlagen grundsätzlich keine Gefahr für die Vermögenssicherheit. Ein massives Ungleichgewicht der Kontrolle besteht jedoch zugunsten des Bereiches Wohnbeihilfe; hier könnte ein vertretbares Kosten-Nutzen-Verhältnis der Kontrolltätigkeiten durch Beschränkung auf eine stichprobenweise Überprüfung wieder hergestellt werden. Statistische Auswahlverfahren schränken die Systemsicherheit nicht wesentlich ein und bieten die Möglichkeit, weitere Personalressourcen freizusetzen.

Wenn den Schuldnern von Landesdarlehen statt der halbjährlichen Rückzahlungsraten die Möglichkeit einer monatlichen Darlehensrückzahlung angeboten würde, könnte das Vermögen der Wohnbauförderung besser gesichert bzw. der Eintreibungsaufwand verringert werden. Durch die gleichmäßigere Verteilung der finanziellen Belastung könnte diese von den Darlehensnehmern in ihrer Finanzplanung besser berücksichtigt und verkräftet werden. Eine diesbezügliche Umstellung hat zu positiven Erfahrungen bei der Oö. Landesbank geführt.

- 10.3. *Aus der Sicht der Abteilung Wohnbauförderung wirkt sich die Forderung einer zusätzlichen Vorlage des Einkommensteuerbescheides dadurch, dass die Einkommenssteuerbescheide von der Finanzbehörde erst geraume Zeit nach dem Veranlagungsjahr ausgestellt werden, nachteilig auf den Verwaltungsaufwand für die Wohnbeihilfe aus (Notwendigkeit von Neuberechnungen, Aufrollungen etc.).*

Übersicht über das Wohnbauvolumen und dessen Finanzierung

Mittelherkunft und Mittelverwendung

11.1. Die Aufbringung und Verwendung der Wohnbauförderungsmittel stellt sich in der kumulativen Betrachtung 1994 bis 1999 wie folgt dar:^{7 8}

	Kumuliert 1994 - 1999		Jahresdurchschnitt
	rd. S Mrd.	%	rd. S Mrd.
Übertragbare Mittel aus Vorjahren	1,2	2,8	k.A.
+ Einnahmen aus Bundeszuschüssen	23,7	56,6	3,9
+ Einnahmen aus Darlehensrückflüssen	12,9	30,8	2,2
+ Einnahmen aus Landesbeiträgen	4,1	9,8	0,7
= <i>Finanzmittel gesamt</i>	<i>41,9</i>	<i>100,0</i>	<i>6,8</i>
- Förderungsausgaben gesamt	36,6	87,3	6,1
- Ausgaben Annuitätendienst (LWSF)	2,8	6,7	0,5
- Abflüsse in den Landeshaushalt	2,1	5,0	k.A. (nur 1996 - 1999)

Das Förderungsvolumen der Wohnbauförderung orientierte sich an den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln, die aus drei Quellen (Bundes-, Landeszuschüsse und Darlehensrückflüsse) stammen. Diese Finanzmittel (Einnahmen) von insgesamt rd. S 42 Mrd. wurden zu 87 % für die Förderungsgewährung und zu 7 % für den Annuitätendienst des LWSF verausgabt.

Unter Berücksichtigung der Abflüsse in den allgemeinen Landeshaushalt (rd. S 2,1 Mrd.) verblieben zum Jahresende 1999 rd. S 400 Mio. an Restmitteln, die für Zwecke der Wohnbauförderung im Folgejahr eingesetzt werden können.

Kontinuität der Einnahmenerzielung

- 11.2. Die kontinuierliche Einnahmenerzielung im WBF-Bereich war in letzter Zeit mehrmals in Frage gestellt und ist auch in Zukunft mit einigen Unsicherheiten behaftet:
- Der Refinanzierungsanteil aus Darlehensrückflüssen weist wegen der Systemumstellung von Darlehensförderung auf Zinsen- bzw. Annuitätzuschüsse, durch den Verkauf von Forderungen mit einem Nominale von rd. S 6,7 Mrd.⁹ und durch vorzeitige, begünstigte Darlehensrückzahlungsaktionen insgesamt eine rückläufige Tendenz auf.
 - Darüber hinaus flossen nicht nur die Einnahmen aus der letzten begünstigten Rückzahlungsaktion (rd. S 2,1 Mrd.) zur Gänze in den allgemeinen Landeshaushalt ab, auch ein Teil des Erlöses aus dem Darlehensverkauf wird nach letzten Aussagen nicht mehr für die WBF zweckgewidmet werden.
 - Die Landesmittel wurden seit 1996 sukzessive reduziert; im Voranschlag 2000 sind mit Ausnahme einer teilweisen Dotation des Oö. LWSF keine Mittel mehr vorgesehen.
 - Den in jüngster Zeit kolportierten Berichten zufolge ist eine Weitergewährung von Bundesmitteln in der bisherigen Höhe mehr als in Frage gestellt. Der Wohnbauförderung droht damit eine drastische Einschränkung ihres Betätigungsfeldes.

Einfluss auf das Förderungssystem

- 12.1. Die finanziellen Auswirkungen geringerer Rückflüsse, Umwidmungen und die vorhergesagten, drohenden Mittelkürzungen erfordern dringend eine umfassende, sachliche Analyse der drastisch veränderten Gesamtsituation der WBF durch die zuständigen Entscheidungsträger.
- 12.2. Entsprechende Modellrechnungen über die zukünftige Finanzierung und Organisation der WBF konnten von den Geprüften nicht vorgelegt werden.

Der Landesrechnungshof vertritt in diesem Zusammenhang die grundlegende Ansicht, dass das System der WBF in seiner bisherigen Ausprägung und in seinem bisherigen Umfang der Förderungsgewährung nicht aufrecht erhalten werden kann. Es ist abzusehen, dass das Förderungssystem insgesamt wieder auf seine Schwerpunkte und Kernaufgaben („sozialen Wurzeln“) zurückgeführt werden muss. Dies könnte durch eine verstärkte Konzentration auf die Bedarfsdeckung bei der Errichtung von mehrgeschossigen Wohnbauten und Eigenheimen sowie durch eine Reduzierung der Förderung auf die sozialen Bedürfnisse (z.B. durch Herabsetzung der Einkommensgrenzen) bewerkstelligt werden.

Ohne realistische Gestaltungs- und Finanzierungsmodelle erscheinen dem LRH jedenfalls weitere, im Bundesländervergleich großzügig begünstigte Rückzahlungsaktionen oder weitere Forderungsverkäufe äußerst problematisch.

12.3. Die Abteilung Wohnbauförderung wies außerdem darauf hin, dass durch die genannten Entwicklungen und eine Besonderheit im Förderungssystem ein Generationenproblem entsteht: zum Einen ist richtigerweise durch die Umstellung auf Zinszuschüsse die Refinanzierungskomponente für die Wohnbauförderung weggefallen, für die nächste Generation steht also weniger Geld zur Verfügung. Zum Anderen führen die Annuitätensprünge bei den Förderungsdarlehen dazu, dass die Rückzahlungsbelastung für den Förderungswerber in den ersten 10 Jahren äußerst gering ist und gegen Ende der langen Darlehenslaufzeit (30 Jahre) stark steigt. Bei Übergabe eines geförderten Wohnobjekts ist damit die nächste Generation mit den höheren Annuitäten aus der ursprünglichen Förderung belastet. Durch ein stetig steigendes Zinsniveau wird diese Belastung noch verstärkt.

Sie könnte sich daher vorstellen, das Förderungsmodell unter anderem durch einen moderateren Verlauf der Annuitätensprünge realistischer zu gestalten.

Spartenbezogene Ausgabenbetrachtung

13.1 Die Förderungsausgaben von insgesamt rd. S 36,6 Mrd. verteilen sich auf die Förderungssparten wie folgt:

Förderungssparte	Förderungsart	kumuliert 1994 bis 1999 (rd. S Mrd.)	Jahresdurchschnitt (rd. S Mrd.)
Mehrgeschossiger Wohnbau (inkl. Förderung Wohnumfeld und "betreutes Wohnen")	Direktdarlehen (für Wohnumfeld nicht rückzahlbare Beiträge)	21,9	3,7
Eigenheimförderung	Zinszuschuss	6,1	1,0
Förderung der Wohnhaussanierung	Annuitätenzuschuss	4,0	0,7
Wohnbeihilfe	nicht rückzahlbare Beiträge	3,5	0,6
Förderungen durch den LWSF (Fertigstellung, Kauf, alternative Energien)	Zinszuschuss (für alternative Energien nicht rückzahlbare Beiträge)	1,1	0,2
<i>Summe Förderungsausgaben</i>		<i>36,6</i>	<i>6,1</i>

Der mehrgeschossige Wohnbau stellte mit einem Förderungsvolumen von rd. S 3,7 Mrd. p.a. die ausgabenintensivste Förderungssparte dar. Dem gegenüber bewegten sich die Förderungssparten „Eigenheim“ und „Wohnhaussanierung“ in einer Größenordnung von rd. S 1 Mrd. bzw. rd. S 0,7 Mrd. jährlich.

Im Vergleich zum gesamten Förderungsvolumen und abgesehen vom Fördervolumen des LWSF nahm sich die Wohnbeihilfe mit durchschnittlichen Jahresausgaben von rd. S 0,6 Mrd. relativ bescheiden aus. Wie bereits erwähnt, wurde 1998 durch diese sozial treffsichere Förderung eine Reichweite von rd. 6 % der Gesamthaushalte Oberösterreichs erzielt.

Wirksamkeit der Förderungssparten

- 13.2. Ein Vergleich der Wohnbauförderungsausgaben untereinander und damit der Wirksamkeit der einzelnen Förderungssparten ist insofern schwierig, weil unterschiedliche Finanzierungsarten zur Anwendung kommen.

Beim mehrgeschossigen Wohnbau mit seinem hohen Förderungsvolumen handelt es sich nicht unbedingt um eine „teure“ Förderungssparte. Die ausschließliche Finanzierung durch Direktdarlehen bedeutet zwar Ausgaben, die im Zeitraum eines Jahres gesetzt werden und das jeweilige Jahresbudget stärker belasten. Die Rückflüsse aus den Darlehen (Tilgungen durch die Geförderten) tragen aber zur Refinanzierung des Systems bei und führen – über die Gesamtlaufzeit der Darlehen betrachtet – insgesamt zu einer geringeren Inanspruchnahme von WBF-Mitteln.

Dem gegenüber ist die Budgetbelastung durch die in der Eigenheim- und Sanierungsförderung gewährten Zinsen- und Annuitätzuschüsse – kurzfristig betrachtet – weniger stark, da sich die damit zusammenhängenden Ausgaben über einen längeren Zeitraum (15 bis 30 Jahre) verteilen. Die Zuschüsse haben aber im Gegensatz zur Darlehensgewährung keine Refinanzierungskomponente und sind mit ihrer Auszahlung für den Wohnbau endgültig verloren. Letzteres gilt auch für die Förderungen des LWSF.

Der zweckmäßigen Wahl der Finanzierungsinstrumente wird im Hinblick auf die sich in naher Zukunft abzeichnende Mittelknappheit im WBF-Bereich eine überragende Bedeutung beizumessen sein.

Auswirkungen einer verstärkten Subjektförderung

Abgesehen von der Wohnbeihilfe und Teilen der Eigenheimförderung handelt es sich bei den bestehenden Förderungssparten um Objektförderungen, die nicht an der finanziellen Leistungsfähigkeit des Individuums anknüpfen. Ein immer wieder geforderter Umbau des WBF-Systems in Richtung mehr soziale Wirksamkeit bzw. Treffsicherheit würde eine Forcierung der Subjektförderung bedeuten. Allerdings wäre mit dieser Form der Förderung ein sehr hoher administrativer Aufwand verbunden, da jährlich anhand der Einkommensverhältnisse die Höhe der Förderung neu bestimmt werden müsste.

Auch für die finanziellen Auswirkungen eines derartigen Systemumbaus liegen keine Modellrechnungen oder mehrjährige Prognosen vor. Diese wären aber nach Ansicht des LRH deshalb von besonderem Interesse, weil andere internationale Systeme mit der überwiegenden Ausrichtung auf die Subjektförderung als wesentlich teurer beschrieben werden, als die herkömmlichen Fördersysteme.

13.3. *Der Umbau des Systems auf eine ausschließliche Subjektförderung hat nach Ansicht der Abteilung Wohnbauförderung mehrere problematische Aspekte:*

- *Schwierigkeit der tatsächlichen Einkommensermittlung (z.B. im Hinblick auf die Erfassung von Transferleistungen wie Erbschaften, Unterstützungen von Eltern, Alimente, Einkommen aus Schwarzarbeit etc.).*
- *Die Erfassung der Gesamtvermögenssituation einer Person ist nur schwer zu bewerkstelligen wenn nicht gar unmöglich.*
- *Würde die Subjektförderung ausgebaut, müsste - um die soziale Treffsicherheit zu gewährleisten und eine missbräuchliche Inanspruchnahme weitgehend auszuschließen - das Einkommen der Förderungswerber in relativ kurzen Intervallen überprüft werden; dies würde einen außergewöhnlich hohen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen.*
- *Die Objektförderung bietet dem Förderungswerber hohe Sicherheiten, weil die meisten (gemeinnützigen) Bauträger der permanenten Kontrolle durch den Revisionsverband unterliegen. Außerdem müssen alle Bauträger für den Konkursfall eine Bankgarantie in Höhe von 120 % der Baukosten hinterlegen und dürfen das Baugrundstück grundbücherlich nicht mit Darlehen bzw. Krediten belasten.*

Optimal aus der Sicht der Abteilung Wohnbauförderung wäre deshalb ein Mischsystem mit stärkerer Subjektförderung und damit sozialer Ausrichtung als bisher:

Zweckwidrige Mittelverwendung

Der LRH kann die widmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der eingesetzten Bundes- und Landesmittel in den Förderungsbereichen der Wohnbauförderung mit folgenden Ausnahmen bestätigen:

Förderung zur Verbesserung des Wohnumfeldes inkl. Pauschalförderung an den Energiesparverband

14.1. Für die im Oö. Wohnbauförderungsgesetz 1993 vorgesehenen, jedoch nicht im Detail geregelten Maßnahmen zur qualitativen Verbesserung der Wohnversorgung und des Wohnumfeldes wurden im Jahr 1997 Richtlinien erlassen. Das Förderungsinstrumentarium besteht aus nicht rückzahlbaren Beiträgen und Darlehen.

1997 wurden Gesamtausgaben von rd. S 288.000,— getätigt. 1998 stiegen die Ausgaben auf rd. S 11,3 Mio. und 1999 weiter auf mehr als S 88,3 Mio. Im Jahr 1999 entfiel der Großteil der Ausgaben auf Beiträge für die Sanierung des Gebäudekomplexes Lentia 2000 (rd. S 53,6 Mio.).

14.2. Zu der exorbitanten Ausgabensteigerung bei dieser Förderungssparte hält der LRH folgendes fest:

- Der Ausgabenanstieg ist das Ergebnis einer großzügigen Auslegung der Förderungsrichtlinien, welche bestenfalls als demonstrative Aufzählung der

- Förderungsmöglichkeiten zu bezeichnen sind; sie ermöglichten einen übermäßigen Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Förderbarkeit verschiedener Maßnahmen;
- Der großzügige Umgang mit den Förderungsmitteln zeigte sich auch dadurch, dass bisher ausschließlich nicht rückzahlbare Beiträge gewährt wurden und entgegen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit von der Möglichkeit einer Förderung durch Darlehen nie Gebrauch gemacht wurde;
 - Bei einer Vielzahl der Förderungsfälle (Inserate, Erwerb von Grundstücken, Studien, Ankauf von Büchern usw.) kann kein ursächlicher Zusammenhang mit einer qualitativen Verbesserung der Wohnungsversorgung und des Wohnumfeldes gesehen werden;
 - Die Pauschalförderung des Energiesparverbandes (bisher S 10 Mio.) ist ebenfalls unter diesem Förderungstitel gewährt worden; wie bereits erwähnt (vgl. Berichtspunkt 5.2.), liegt die Energieberatung im Interesse des Förderungswerbers und es besteht für die öffentliche Hand keine Notwendigkeit, die dafür anfallenden Kosten zu übernehmen.

Der LRH ist der Auffassung, dass die diesem Förderungsinstrument zugrundeliegenden Förderungsrichtlinien einer starken Konkretisierung bedürfen und der Förderungsumfang auf das unbedingt notwendige Ausmaß eingeschränkt werden muss. Dadurch ließen sich bedeutende Einsparungspotentiale erschließen.

- 14.3. *Die Abteilung Wohnbauförderung ergänzte, dass in begründeten Fällen eine Einzelfallförderung im Wege eines Regierungsbeschlusses ohnedies jederzeit möglich ist.*

Förderung von „betreutem Wohnen“

- 15.1. Im Jahr 1997 wurde die Förderung für Projekte des „betreuten Wohnens“ in Kooperation mit der Sozialabteilung des Amtes der Landesregierung aufgenommen. Darunter versteht man die Errichtung von Mietwohnungen für ältere oder behinderte Personen mit betreuungsspezifischer Ausstattung und Betreuung durch fachkundiges Personal.

Durch die besonders günstigen Förderungskonditionen sollte ein finanzieller Spielraum geschaffen werden, damit sich die Zielgruppe die notwendigen Betreuungskosten leisten kann. Anfang 1999 führte die Abteilung Wohnbauförderung eine erste Überprüfung von fertiggestellten Objekten durch. Dabei wurde in Einzelfällen neben Ausstattungsmängeln auch die Verrechnung viel zu hoher Mietsätze festgestellt.

- 15.2. Der LRH vertritt die Auffassung, dass ohne wirksame Überwachung des Wohnungs- und Betreuungsaufwandes und ohne eine Überprüfung der behindertengerechten Ausstattung der Wohneinheiten die Gefahr besteht, dass diese Förderungsaktion der beabsichtigten Zielsetzung in Einzelfällen nicht gerecht wird und Förderungsmittel nicht zweckentsprechend eingesetzt werden. Im Einvernehmen mit der Sozialabteilung sollte daher ein wirksames Kontrollsystem geschaffen werden.

- 15.3. *Für die Abteilung Wohnbauförderung wäre eine Überwachung ohne Sanktionierung nicht wirksam. Nach ihrer Meinung sollte künftig der Bedarf nach solchen Einrichtungen nicht außer Acht gelassen werden und bereits im Planungsstadium sorgfältigst geprüft werden, ob die Voraussetzungen für die Förderung gegeben sind.*

2 Anlagen

1 Beilage

Linz, am 2. Oktober 2000

Dr. Helmut Brückner

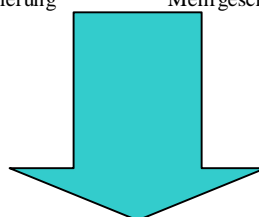
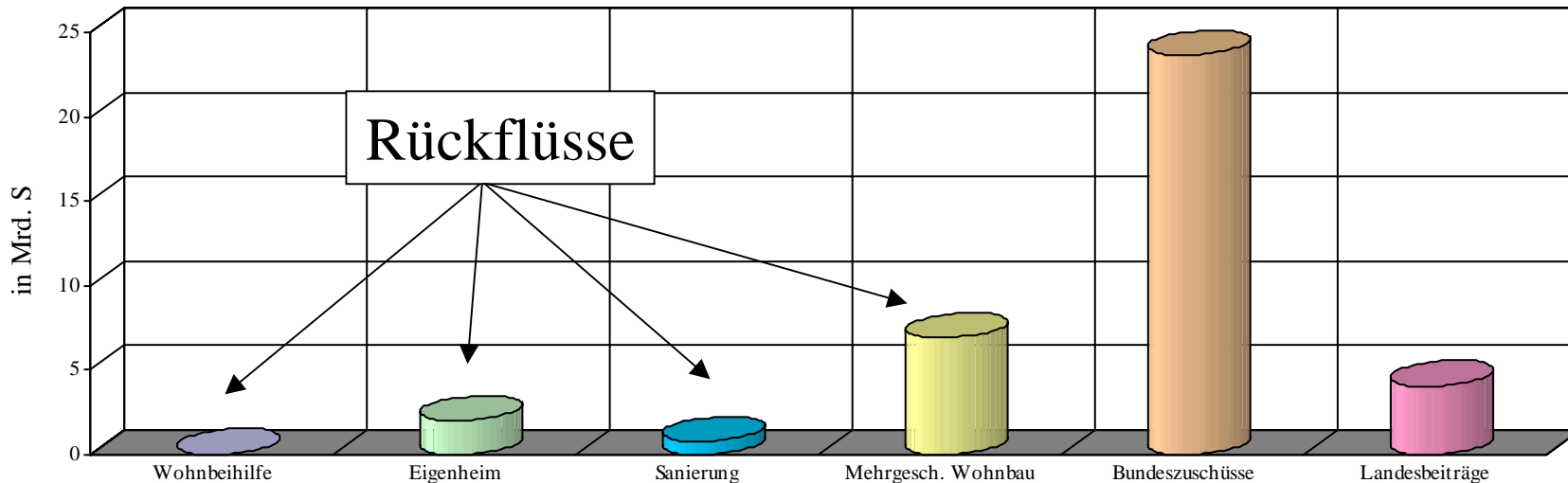
Direktor des Oö. Landesrechnungshofes

Fußnoten:

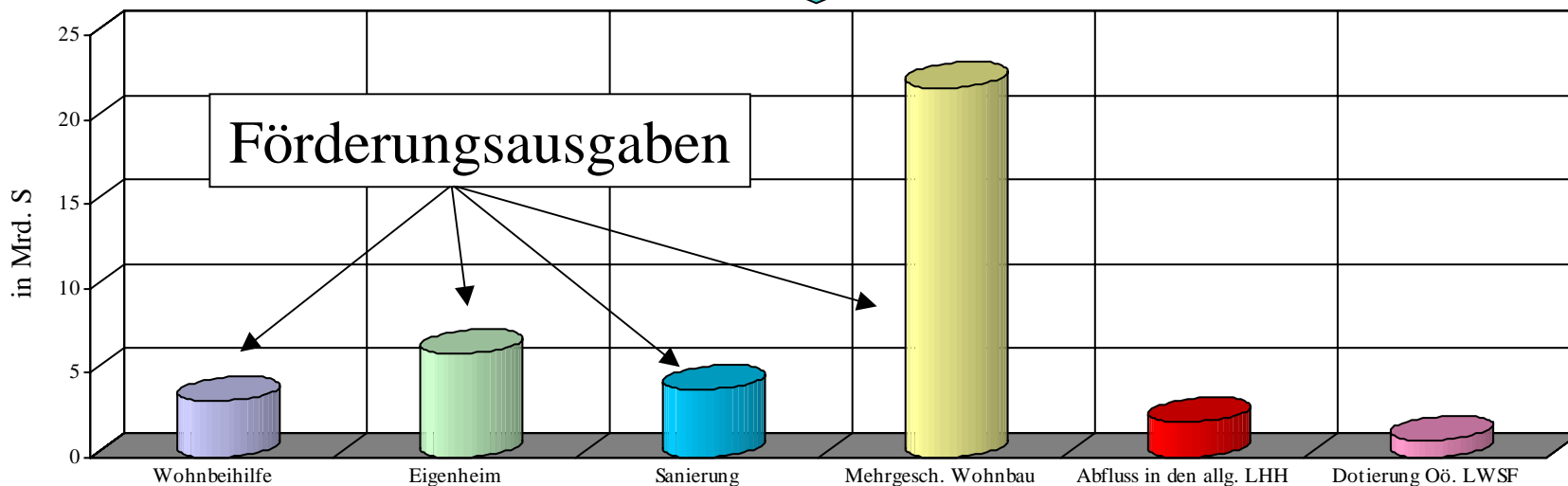
- 1 Diese „Verbesserungswünsche“ kommen auch in der vom Statistischen Dienst des Amtes erstellten Wohnbedarfserhebung („Fragebogenaktion für Wohnungswerber“) zum Ausdruck, die in den letzten Jahren immer zwischen einem Primärbedarf von 7000 und 10.000 Wohneinheiten p.a. ausging (nur mehrgeschossiger Wohnbau ohne Eigenheimförderung und Förderung von Heimplätzen). Dem gegenüber wurden jährlich durchschnittlich nur rd. 3.600 Wohneinheiten von der Wohnbauabteilung zur Realisierung bewilligt, ohne dass eine Wohnungsnot aufgetreten wäre.
- 2 Ein Überangebot an Mietwohnungen besteht in Oberösterreich – wie die geringen Wohnungsleerstände zeigen – derzeit nicht.
- 3 Die Auslagerung von Förderungsagenden an die Landesbank wurde seinerzeit allgemein befürwortet, da sie zur Akquirierung neuer Kunden und zu einer Wertsteigerung der Bank führt. In der Zeit, als das Land Oberösterreich noch Alleineigentümer der Landesbank war, kam diese Wertsteigerung ausschließlich dem Land Oberösterreich durch Dividendenzahlungen zu Gute. Seit der Teilveräußerung von knapp 50 % des Aktienkapitals an die Raiffeisen Landesbank Oö. profitiert auch diese Bankengruppe von der Geschäftsausweitung und der damit verbundenen Wertsteigerung.
- 4 Indem keine Neubewilligungen mehr getätigt werden und die bestehenden Verpflichtungen bis zu ihrem Auslaufen abgewickelt werden.
- 5 Diese erstreckte sich nicht auf die richtige Erfassung (Verbuchung, Ausweis im Rechnungsabschluss), da diese nicht im Bereich der Wohnbauförderung liegt.
- 6 Der Vorteil ergibt sich nicht nur in Bezug auf die Förderungssparten der Wohnbauabteilung, sondern für alle fördernden Stellen des Landes Oberösterreich.
- 7 Die Berücksichtigung einer Verwaltungskostentangente für den Sach- und Personalaufwand ist wegen des Fehlens einer Kostenstellenrechnung in der obigen Darstellung nicht möglich.
- 8 Eine grafische Aufbereitung des Finanzkreislaufes, getrennt nach Wohnbauförderung und LWSF bieten die Anlagen 1 und 2.
- 9 Mit Beschluss der Landesregierung vom 14.2.2000 wurden Darlehensforderungen aus dem Miet- und Heimbereich im Nominale von rd. S 6,7 Mrd. um deren Barwert von rd. S 3,12 Mrd. an ein Bankenkonsortium bestehend aus der Oö. Landesbank als Konsortialführer, der Creditanstalt, der Sparkasse Oö. und der Raiffeisen Landesbank Oö. verkauft. Dem Landesrechnungshof lagen keine Rechtsgutachten vor, die ein Rückforderungsrecht des Bundes auf den Verkaufserlös dieser seinerzeit aus Bundesmitteln nach dem WFG 1954 bzw. dem WFG 1968 gewährten Förderungsdarlehen gänzlich ausschließen.

Wohnbauförderung in Oö. 1994 bis 1999

Mittelherkunft



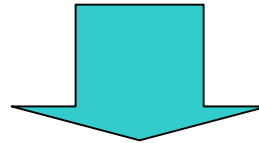
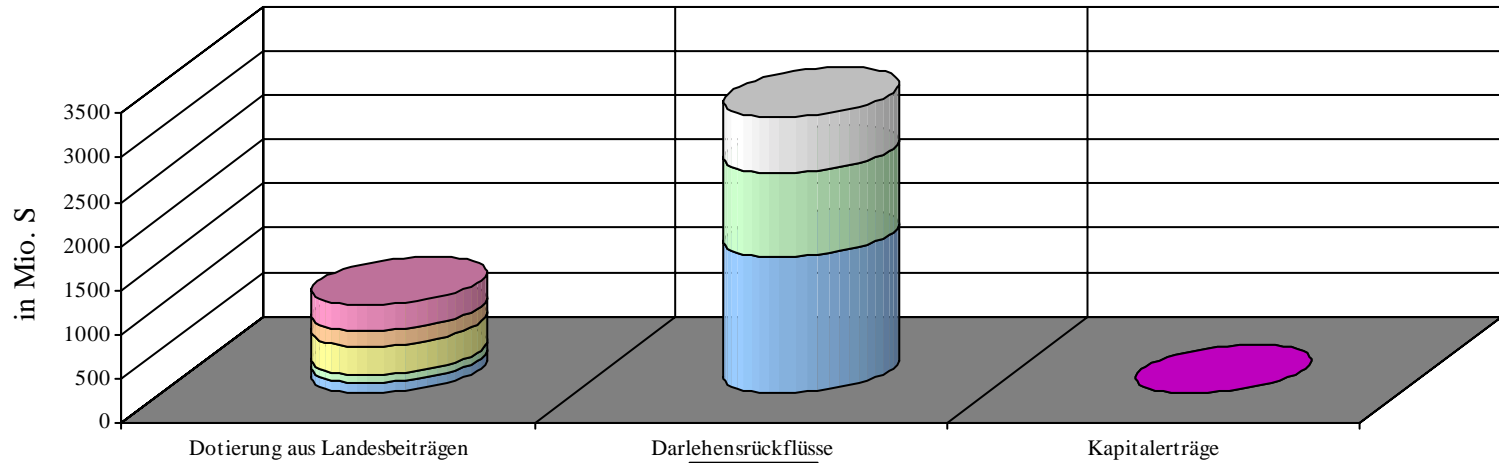
Mittelverwendung



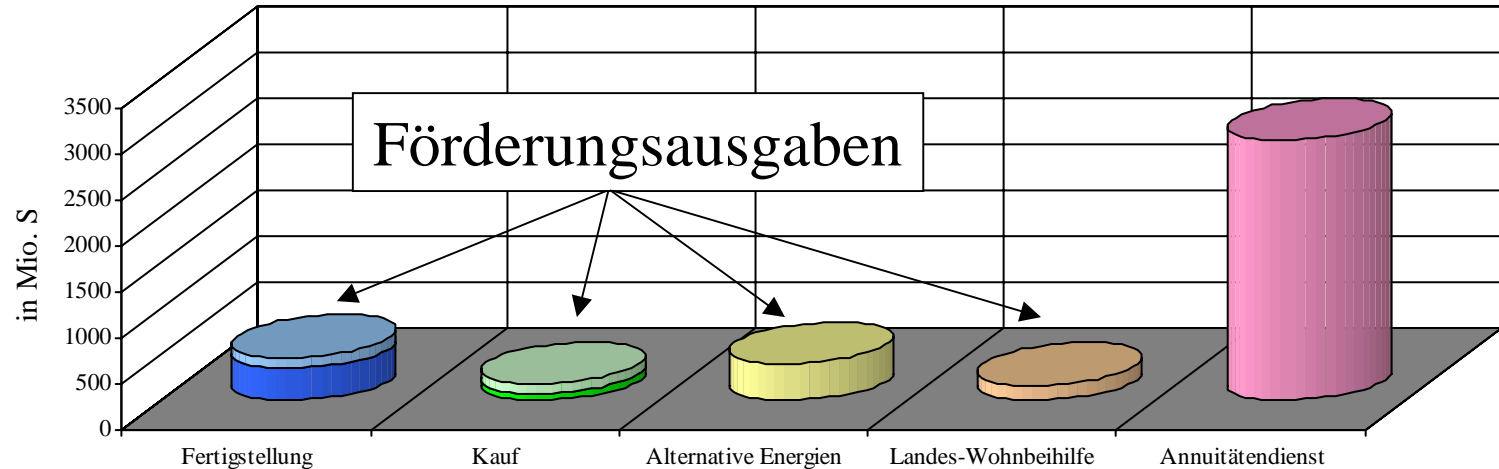
Oö. LWSF 1994 bis 1999

Mittelherkunft

■ Fertigstellung
 ■ Kauf
 ■ Alternative Energien
 ■ Landes-Wohnbeihilfe
 ■ Ausgelaufene Fördersparten
 ■ Annuitätendienst
 ■ Kapitalerträge



Mittelverwendung



■ Fertigungsdarlehen
 ■ Zinszuschüsse für Fertigung
 ■ Kaufdarlehen
 ■ Zinszuschüsse für Kauf
 ■ Beiträge
 ■ Beiträge
 ■ Beiträge

ABTEILUNG WOHNBAUFÖRDERUNG

4020 Linz
Harrachstraße 16a

Aktenzeichen: **Wo- 020012/ -2000-Pe/RI**

Bearbeiter: Mag. Hartmut Pentz
Telefon: 0732 / 7720-4152
Fax: 0732 / 7720-4395
E-mail: wo.post@ooe.gv.at

24. Juli 2000

An den
Landesrechnungshof

**Kurzfassung über das Ergebnis
der Initiativprüfung;
Stellungnahme der Abteilung
Wohnbauförderung**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Nach Einsicht in das schriftliche Ergebnis der Initiativprüfung und der Besprechung vom 21.7.2000 zwischen Ihnen und einigen meiner Herren erlaube ich mir folgende Stellungnahme abzugeben:

1. Mehr als jeder andere Bereich ist die Wohnbauförderung dazu geeignet eine **Vielfalt von unterschiedlichen bis konträren Meinungen** zuzulassen. Da ich Ihrem Bericht nichts entnehmen kann, was ich von meinem Standpunkt aus schlechthin als falsch abzuqualifizieren müsste, kann ich mir Anmerkungen im Detail ersparen, zumal ohnehin einige Änderungen im Zuge der Besprechung vom 21.7.2000 vorgenommen worden sind. Es gibt daher nur da und dort graduelle Auffassungsunterschiede und allenfalls unterschiedliche Formulierungsvorstellungen.
2. Nur in einer einzigen Angelegenheit möchte ich mich noch einmal, auch nur eher grundsätzlich, verbreitern:
Wie ein roter Faden vertreten fast alle Kritiker der Wohnbauförderung, in stark abgeschwächtem Umfang auch Sie in Ihrem Bericht, die Auffassung, dass **die soziale Treffsicherheit** unzureichend ist.
Die Angelpunkte hiebei sind:
 - * Förderung bzw. geförderte Wohnung soll nur der bekommen, der einen **sozialen Bedarf** danach hat
 - * **Permanente Veränderung** (bis Einstellung) des Ausmaßes der Wohnbauförderung bzw. der Höhe der Rückzahlung nach Maßgabe sozialer, einkommensbezogener und familiärer Veränderungen.

Sie haben in vorsichtiger Form angeregt, im Sinne dieser Zielsetzung mehr zu tun, auch wir haben in diese Richtung in der letzten Zeit einige Maßnahmen gesetzt, - aber viel mehr darüber hinaus geht nicht.

Folgendes ist dabei zu berücksichtigen:

Etwa **2/3 der geschätzt 500.000** oberösterreichischen Haushalte sind derzeit aktuelle Kunden der Wohnbauförderung, die meisten mit nur einer Förderung, ein hoher Prozentsatz aber gleich mit 2, 3 oder mehr gleichzeitig nebeneinander existierenden Förderungsverhältnissen. Eine derartige Anzahl von Menschen im Hinblick auf ihre Einkommens- und Familiensituation zu überprüfen, hat keinen Sinn: Nur idealistische Schwärmer und unehrliche politische Populisten können so etwas fordern.

Wie soll die Durchführung aussehen bei Mietwohnungen, - jeder „Auwiesebewohner“ zahlt eine andere Miete (Unvorstellbar!).

Es ist äußerst schwierig, die Finanzämter können sicher ein Lied davon singen, das **tatsächliche Einkommen von Personen** zu erfassen. Noch schwieriger wird es, wenn verschiedene Transfereinkommen hinzukommen, wie Pfusch, Alimente, Unterstützungen von Eltern, Lebensgefährten, Einkünfte aus Vermögen u.dgl., die überhaupt nicht erfasst werden können, die den nächsten Angehörigen oftmals unbekannt sind. Noch schwieriger wird es beim sogenannten **Familieneinkommen**, das ist das Einkommen sämtlicher Haushaltsangehöriger. Hier besteht zusätzlich die Möglichkeit die Haushalte durch nicht nachweisbare Meldemanipulationen jeweils so zu richten, dass es sich auf die Sozial- und Förderungsleistungen positiv auswirkt.

3. Aus diesen Gründen haben wir in den letzten Ausgaben der Wohnbauberichte unter den „**Zielen**“ die soziale Treffsicherheit gar nicht mehr ausdrücklich angeführt, sondern wir setzen mehr auf die **Bedarfsdeckung** – die wir erreicht haben – und die Forderung nach **Leistbarkeit**. Es ist die volle politische Absicht, die Wohnbauförderung zu einer breitgestreuten Förderung zu machen, die nur Bestverdiener ausschließt, für Familien (100.000,- S), für sozial Schwächere (Wohnbeihilfe) wurde sehr wohl die soziale Treffsicherheit erhöht und die seit einigen Jahren erfolgte sogenannte Bedarfsdeckung (= Angebotssättigung) kommt allen Bevölkerungsschichten zugute. Dies ist auch ein Bestandteil des Konsenses in der Wohnbauförderung – die Aufbringung der Mittel besteht im Wesentlichen aus einem Prozentsatz der Lohn- und Einkommenssteuer. Der Konsens wäre nicht vorhanden, wenn alle Österreicher 9 % ihrer Lohn- und Einkommenssteuer dem Wohnbau zuführen müssen und nur eine kleine Minderheit von Schlechtestverdienern bekommt Wohnbauförderung in horrender Höhe.
4. Der Vorwurf, der „sogenannten mangelnden sozialen Treffsicherheit“, wird sich von selber in der nächsten Zeit weisen. Der erwartete **Einnahmeentfall** seitens des Bundes und des Landes wird es notwendig machen, für die Zukunft: Einkommensgrenzen, Rückzahlungsbelastungen, Bauvolumen, Mehrfachförderungen, Höhe und Art der Förderung, Wohnumfeldmaßnahmen udgl. neu zu regeln. Momentan hatten wir für derartige Einsparungseffekte schlichtweg zuviel Geld zur Verfügung, ich darf aber erwähnen, dass ich schon nach dem ersten Crash im Jahre 1988 Einsparungsvarianten meinen Referenten vorgelegt habe, die nunmehr wiederum hochaktuell sind.

5. Kurze Zusammenfassung:

1. Die sogenannte „soziale Treffsicherheit ist nur **eines von vielen Zielen** der Wohnbauförderung.
2. Mangels fehlender **Definitions- und Überprüfungsinstrumente** der Anknüpfungspunkte: Bedarf – Familieneinkommen – Haushaltszugehörigkeit ist eine Feinabstimmung nicht möglich.
3. Die Wohnbauförderung ist eine **Breitenförderung**, - alle zahlen dafür und die meisten kommen in den Genuss der Förderung (Konsens!).

Im Übrigen danke ich für das Feedback-Erlebnis, das uns dieser Prüfungsvorgang gebracht hat und verbleibe

mit freundlichen Grüßen!

Mag. Hartmut Pentz