

Effizienz des Mitteleinsatzes der Wohnbauförderung – Fehlallokation, Förderungsmissbrauch und deren Bekämpfung

FH-Doz.Dr. Wolfgang Amann
DI Peter Matzanetz, MA
MMag. Alexis Mundt

Dezember 2011

Im Auftrag des Landes Niederösterreich
F-2194



EFFIZIENZ DES MITTELEINSATZES DER WOHNBAUFÖRDERUNG.

FEHLALLOKATION, FÖRDERUNGSMISSBRAUCH UND DEREN BEKÄMPFUNG

Im Auftrag des Landes Niederösterreich

Team:
FH-Doz.Dr. Wolfgang Amann
DI Peter Matzanetz, MA
MMag. Alexis Mundt

Dezember 2011

IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH
PF 2, A 1020 Wien
FN 193068 z Handelsgericht Wien
Tel. + 43 1 968 60 08
Mail: office@iibw.at
Internet: www.iibw.at

ISBN 978-3-902818-05-8

INHALT

HAUPTERGEBNISSE	5
EINLEITUNG	10
1	INEFFIZIENZEN BEIM MITTELEINSATZ DER WOHNBAUFÖRDERUNG 12
1.1	Zwischen Fehlallokation und Missbrauch 12
1.2	Zwischen Überbeanspruchung und niedrigen Annahmeraten 13
1.3	Internationale Erfahrungen 15
1.4	Fehlallokation und Missbrauch in der Objektförderung 22
1.5	Fehlallokation und Missbrauch in der Eigenheimförderung 24
2	RECHTLICHER HINTERGRUND UND BEGRIFFSBESTIMMUNG 25
2.1	EU-Recht 25
2.2	Bundesrecht 25
2.3	Melderecht 26
2.4	Wohnbauförderung – Stiftungsakt oder Rechtsanspruch? 27
2.5	Die Wohnbauförderung in der Transparenzdatenbank 29
2.6	Wohnbauförderung und bedarfsorientierte Mindestsicherung 29
2.7	Begriffsbestimmungen 31
3	FEHLALLOKATION UND MISSBRAUCH IN DER SUBJEKTFÖRDERUNG 33
3.1	Subjektförderung in Niederösterreich 33
3.2	Wohnbeihilfe, Wohnzuschuss und Wohnzuschuss 2009 36
3.3	Haushaltsbezogene Fehlangaben 41
3.4	Auswirkungen von Fehlangaben 43
3.5	Quantitative Schätzung 46
4	MISSBRAUCHSPRÄVENTION 47
4.1	Förderstruktur und Förderarithmetik 47
4.2	Klare Begrifflichkeiten 53
4.3	Beantragung der Förderung 56
4.4	Antragsformulare 58
4.5	Förderungsadministration und Kontrolle 61
4.6	Nachweisproblematik 63
4.7	Verwendung externer Daten- und Informationsquellen 64
4.8	Gemeinden als personenbezogene Informationsquellen 66
4.9	Kontrollmechanismen im gemeinnützigen Wohnbau 67
4.10	Sanktionen 69
4.11	Bewusstsein schaffen 72
5	MAßNAHMENEMPFEHLUNGEN 74
5.1	Unklarheiten beseitigen, Definitionen schärfen 74
5.2	Positive und negative Konsequenzen verstärken 75
5.3	Senkung der Subjektförderungshöhe 75
5.4	Kontrollmöglichkeiten ausweiten 75
5.5	Sanktionen exekutieren 77
5.6	Neuberechnung und Rückforderungen 77
5.7	Einflussnahme auf die Rolle der Gemeinnützigen 78
5.8	Kommunikation schärfen 78
5.9	Workshop Bekämpfung von Förderungsmissbrauch 79
5.10	Umsetzung der Maßnahmen 79
6	ANHANG 81

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AMS	Arbeitsmarktservice
AWA	Anrechenbarer Wohnungsaufwand
BIP	Brutto-Inlandsprodukt
BMS	Bedarfsorientierte Mindestsicherung
EK	Einkommen
FA	Finanzamt
GBV	Gemeinnützige Bauvereinigung
HH	Haushalte
UVS	Unabhängiger Verwaltungssenat (Wien)
WBFG/WFG	Wohnbauförderungsgesetz
WBF	Wohnbauförderung
WBH	Wohnbeihilfe
WFRL	Wohnungsförderungsrichtlinien
WGG	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
ZMR	Zentrales Melderegister
ZWA	Zumutbarer Wohnungsaufwand

Abkürzungen für die Bundesländer: B, K, NÖ, OÖ, S, St, T, V, W.

HAUPTERGEBNISSE

Das Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen (IIBW) wurde von der NÖ Wohnbauförderungsabteilung mit der Erstellung einer Studie über die Effizienz des Mitteleinsatzes der Wohnbauförderung betraut (F-2194). Die Studie soll dazu beitragen, die Missbrauchsresistenz der Niederösterreichischen Subjektförderung zu erhöhen und Möglichkeiten eines standardisierten Umgangs mit Missbrauchsfällen aufzuzeigen.

→ Subjektförderung in Niederösterreich

Insgesamt betrugen die Wohnbauförderungsausgaben 2010 in Niederösterreich € 613 Mio. Im Bereich der Subjektförderungen wurden insgesamt € 57,62 Mio. für Wohnbeihilfen und Wohnzuschüsse ausbezahlt. Davon entfielen rund 15% auf Eigenheime, die restlichen 85% entfielen auf (objektgeförderte) Wohnungen im Mehrgeschossbau. Insgesamt gab es rund 30.000 Bezieher, davon rund 18% im Bereich der Wohnbeihilfe und 82% im Bereich des Wohnzuschusses.

→ Förderungsmissbrauch in der NÖ Subjektförderung

Missbräuchliche Angaben zu haushaltsspezifischen Kriterien sind vor allem in folgenden Fällen relevant, da sie die höchste Verbesserung für die Haushalte bedingen:

- Alleinerzieher-Haushalte geben LebenspartnerInnen nicht an, da sie so in den Genuss des Alleinerzieher-Bonus kommen und das Einkommen des Lebenspartners bei der Berechnung nicht berücksichtigt wird. Dadurch fällt die Subjektförderung für sie wesentlich höher aus.
- In Wirklichkeit gemeinsam lebende Paare geben sich als Einzelpersonen aus, da die Einrechnung des Partnereinkommens zu einer starken Reduktion oder zum Wegfallen der Subjektförderung führen würde.

Je nach angenommener Häufigkeit des Verschweigens von Lebenspartnerschaften, kann davon ausgegangen werden, dass im Bereich der Alleinerzieher-Haushalte jährlich € 3 bis 6 Mio. Wohnbeihilfen und Wohnzuschüsse ungerechtfertigt ausbezahlt werden. Im Bereich von Einpersonenhaushalten, die ebenfalls eine Lebenspartnerschaft verschweigen, fällt der relative Vorteil geringer aus, jedoch handelt es sich um eine hohe Anzahl solcher Förderfälle (rund 38% aller Bezieher). In Summe können daher auf Missbrauch basierende Fehlauszahlungen von € 7 bis 12 Mio. pro Jahr angenommen werden. Das sind zwischen 12 und 21% der als Subjektförderungen getätigten Wohnbauförderungsausgaben in Niederösterreich.

→ Maßnahmen gegen Förderungsmissbrauch

Damit kommt dem Bestreben, die NÖ Subjektförderung missbrauchsresistenter auszurichten, hohe Bedeutung zu. Nationale und internationale Erfahrungen liegen in beschränktem Maße vor. Vor allem Länder wie Großbritannien, die Niederlande und Frankreich wenden in der Wohnungspolitik mittlerweile haushaltsabhängige Subjektförderungen an und haben somit mit den Problemen einer hohen Missbrauchsanfälligkeit und steigender Administrationskosten zu kämpfen. Eine einzelne Maßnahme, die Missbrauch beseitigen könnte, gibt es nicht. Die vorgelegten Empfehlungen sind als Elemente eines Maßnahmenbündels anzusehen, das vermutlich nur in der Kombination der Elemente seine Wirkung entfaltet.

→ Unklarheiten beseitigen, Definitionen Schärfen

Insbesondere der Begriff der „Lebenspartnerschaft“ entbehrt in den NÖ Wohnbauförderungsbestimmungen einer eindeutigen und nachvollziehbaren Definition. Die eidesstattliche Erklärung, die in

manchen Fällen in Niederösterreich abgegeben werden muss, enthält eine widersprüchliche Vermischung der Begriffe Lebenspartnerschaft und Lebensgemeinschaft und ist für Antragssteller kaum nachvollziehbar. Darüber hinaus wird im Antrag mit der Hervorhebung der Hauptwohnsitzmeldung scheinbar auf dieses Kriterium abgestellt. Vielmehr sollte die Förderung auf die regelmäßige Nutzung der Wohnung zur Befriedigung des Wohnbedürfnisses abstellen. In der derzeitigen Rechtslage kommt es zu Konstellationen, die kaum im Sinne des Förderungsgebers sein können. Lebenspartner etwa, die nicht gemeinsam wohnen, sind als Einzelpersonen beide nicht förderwürdig. Leben sie aber in inoffizieller Partnerschaft zusammen, haben sie gleichfalls keinen Anspruch auf Subjektförderung, denn diese ist auf Wohnverhältnisse beschränkt, bei denen der Förderungswerber ausschließlich mit einem offiziellen Ehe- bzw. Lebenspartner oder nahestehenden Personen zusammen lebt. Damit gehen die momentanen Förderbestimmungen an der realen Vielfalt tatsächlicher Beziehungskonstellationen vorbei.

In anderen Bundesländern wird ein Zweipersonenhaushalt oft bei der Berechnung der Wohnbeihilfe unabhängig von der Zusammensetzung behandelt, d.h. ob (Ehe-)Partner oder nahestehende Personen zusammenleben, ist für die Förderhöhe irrelevant, z.B. Oberösterreich. Dadurch wird das Problem der Überprüfbarkeit des Beziehungsstatus zusammenlebender Personen vermieden. Um StudentInnen-Wohngemeinschaften besonders zu berücksichtigen oder sie von der Förderung auszuschließen, sehen einzelne Bundesländer gesonderte Regelungen vor (z.B. Wien, OÖ, K, ST). In anderen Bundesländern (S) werden Lebensgefährten als nahestehende Personen gewertet, wenn sie mit der begünstigten Person über drei Jahre gemeinsam wohnt.

Zusammen mit der eindeutigen Klärung der Definition von Lebenspartnerschaften sollten auch die relevanten Kriterien (z.B. Häufigkeit der Wohnungsnutzung) im Antrag abgefragt und nicht lediglich auf die Hauptwohnsitzmeldung abgestellt werden.

→ Positive und negative Konsequenzen verstärken

Die politisch gewünschte Begünstigung formeller Partnerschaften könnte mit Gewichtungsfaktoren für Ehe oder Lebenspartnerschaft mit erhöhtem Anspruch auf Wohnbeihilfe erfolgen. Dadurch ließe sich der Anreiz z.B. eines Alleinerziehenden, die Lebenspartnerin anzugeben, anheben. Ähnliches ist auch durch eine Erhöhung der angemessenen Nutzfläche erreichbar. Die Ausweitung der Jungfamilienförderung durch die Erhöhung der Altersgrenzen (Wohnzuschuss), bzw. die Anwendung der Jungfamilienbegünstigung auch beim Wohnzuschuss Modell 2009 wären weitere mögliche Ansätze. Der negative Anreiz durch die Anrechenbarkeit von 70m² Nutzfläche bei Ein-, wie auch Zweipersonenhaushalten bei der Wohnbeihilfe sollte beseitigt werden. Eine relative Besserstellung von Ehe oder Lebenspartnerschaft im Verhältnis zum Alleinerzieher- oder Einpersonen-Haushalt ist in Niederösterreich allerdings jetzt schon gegeben.

→ Neuberechnung und Rückforderungen

Der zwingenden Angabe aller Änderungen der Fördervoraussetzungen im Jahresverlauf sollte unbedingt eine Neuberechnung folgen. Mittels eines geringen Toleranzbereichs (Einkommensschwankungen von 5 bis 10%) lässt sich der Verwaltungsaufwand reduzieren. Wenn im Rahmen der Wiederbeantragung festgestellt wird, dass sich das Einkommen, bzw. die Haushaltszusammensetzung im Laufe des abgelaufenen Jahres verändert haben und zu Änderungen der Höhe des Wohnzuschusses geführt hätten, sollten Rückberechnungen vorgenommen und Rückzahlungen (eventuell mit Zinsen) eingefordert werden. Das Rückberechnen zum Stichtag der Änderungen wird in anderen Bundesländern

überwiegend praktiziert. In Oberösterreich fließen dadurch jährlich rund € 3 Mio. zurück ins Budget. Derartig hohe Rückzahlungen gleichen den erhöhten Verwaltungsaufwand bei Weitem aus.

→ Kontrollmöglichkeiten ausweiten

Einzelne Maßnahmen können die Kontrollmöglichkeiten erweitern. In manchen Bundesländern gibt es umfangreiche Ermächtigungen zur Einholung von Daten (etwa zur Einholung des Sozialversicherungsauszeuges, auch unterjährig, oder im gemeinsamen Haushalt mitversicherte Personen als Zusatzangabe vom Arbeitsgeber wie in z.B. in Wien). Auch in Großbritannien und den Niederlanden wird gemeinsam mit dem Ansuchen die Ermächtigung zur umfangreichen Überprüfung der Daten erteilt. Des Weiteren stehen zur Verifizierung der Einkommen gesondert eingeräumte Rückfragemöglichkeiten beim Arbeitgeber zur Verfügung, wie in Vorarlberg oder Wien. Die Rückfrage bei Gemeinden über die Meldung und über die Einschätzung der Richtigkeit der Meldung erfolgt in verschiedenen Bundesländern formal anders (gemeindeamtliche Bestätigung) als in Niederösterreich, wo der offizielle Meldenachweis abgefragt wird.

→ Sanktionen exekutieren

Momentan hat die Wohnbauförderungsabteilung kaum griffige Sanktionsmöglichkeiten. Die Rückforderung von unrechtmäßig erhaltenen Subjektförderungen sollte Standard sein. Für ein konsequentes Vorgehen bei vermutetem Missbrauch sollte ein Stufenmodell implementiert werden, das auf Kommunikation, Belehrung und Sanktionierung aufbaut. Bei unklaren Verhältnissen kann bis zur Klärung die Anspruchsberechtigung für einen gewissen Zeitraum ausgesetzt werden. Eine persönliche Vorladung in die Zentrale oder in die Außenstellen sollte erwogen werden, um den persönlichen Kontakt und den Druck zu erhöhen. Nötigenfalls wäre eine Hausvisite anzukündigen (im Antrag muss die Berechtigung einer Hausvisite bereits ausbedungen werden). Bei diesem persönlichen Gespräch könnte bei erhärtetem Verdacht eine Anzeige bei der Meldepolizei oder nach Förderungsmissbrauch (§ 153b Strafgesetzbuch) angedroht werden.

Der Verlust der geförderten Wohnung sollte als letztendliche Konsequenz eines bewiesenen Förderungsmissbrauches durch Adaptierung des WGG möglich gemacht werden, bzw. sollte die schon jetzt vorgesehene Androhung der Förderungskündigung durch die Wohnbauförderungsstelle genutzt werden. Die rechtskräftige Verurteilung aufgrund des Straftatbestandes des Förderungsmissbrauchs im Zusammenhang mit der Nutzung der Wohnung sollte als Kündigungsgrund im WGG aufgenommen werden. Dieser Kündigungsgrund soll vor allem eine Abschreckung gegen Fehlangaben darstellen. Dadurch erhalten auch die Gemeinnützigen, die den Wohnzuschuss-Antrag abwickeln, eine gewisse Handhabe zur Sicherstellung der Richtigkeit von Angaben.

Es sollten ein paar Missbrauchsfälle mit medialer Begleitung sanktioniert werden ("Exempel statuieren").

→ Einflussnahme auf die Rolle der Gemeinnützigen

Momentan nehmen die Gemeinnützigen eine wertvolle Schlüsselrolle bei der Abwicklung der Subjektförderungsanträge ein (Online-Antrag) und tragen damit zur Erhöhung der Annahmeraten der Förderung und zur Reduktion des Verwaltungsaufwands für die Wohnbauförderungsstelle bei. Diese Tätigkeit ist zu begrüßen, doch sollte sichergestellt werden, dass die Gemeinnützigen die Interessen des Förderungsgebers bestmöglich wahren. In der derzeitigen Praxis sind Interessenkonflikte zu vermuten. Folgende Maßnahmen erscheinen zweckmäßig:

- Schulungen für GBV-Mitarbeiter und verpflichtend zu verwendendes und von der Wohnbauförderungsstelle genehmigtes Informationsmaterial sollte die Beratungsdisziplin schärfen. Gleichzeitig sollte die Belehrung über Missbrauch und dessen Konsequenzen direkt in den Antrag aufgenommen werden. Ein Schwerpunkt sollte auf die Vermittlung der Konsequenzen von Förderungsmissbrauch gelegt werden.
- Die Revision sollte in ihrer gutachterlichen Tätigkeit für die Landesregierung stichprobenartig prüfen, ob die haushaltsspezifischen Angaben, die durch die Gemeinnützigen über den Online-Antrag vermittelt wurden, den Tatsachen entsprechen. Die Revision hat die Möglichkeit, auf Fehler (Fehlangaben, Fehlen von Bestätigungen) mit Verweisen oder Bemängelungen zu reagieren.
- Zu erwägen ist, ob Online-Anträge auch für Privathaushalte offen stehen könnten, sodass die Vorteile einer erleichterten Verwaltung des Antrags auch Individuen zukommen können, ohne Vermittlung der Gemeinnützigen. Fehlangaben liegen dann direkt in der Verantwortlichkeit der Haushalte.

→ Kommunikation schärfen

Eine deutliche und widerspruchsfreie Sprache in den Informationsbroschüren und den Anträgen ist eine Notwendigkeit. Das Informationsmaterial sollte in gebotener Ausführlichkeit an prominenter Stelle auf die Problematik des Förderungsmissbrauches unter Verwendung konkreter Beispiele eingehen. Internationale Beispiele sind in Kapitle 1.3 dargestellt. Ebenso sollen mögliche Konsequenzen von Förderungsmissbrauch aufgezeigt werden (Drohwirkung).

Die Aufnahme einer geeigneten (eidesstattlichen) Erklärung in den Antrag soll alle Förderwerber verpflichten bzw. zur Korrektheit der Angaben mahnen (derzeit nur bei bestimmten Antragstellern verlangt). Wesentlich ist, dass vor allem auch im Online-Antrag eine zu unterschreibende Bestätigung der Richtigkeit der Angaben und der Ermächtigung zur Überprüfung durch die Förderungsstelle aufgenommen wird (vgl. Niederösterreichische Wohnbauförderung, 2011b, 2).

Der Stiftungscharakter der Förderung sollte stärker kommuniziert werden. Es sollte vermittelt werden, dass es sich dabei um ein Entgegenkommen der Allgemeinheit gegenüber dem Einzelnen handelt.

Eine begleitende Medienkampagne sollte zur Sensibilisierung für das Thema Förderungsmissbrauch beitragen. Es gilt öffentlichkeitswirksam zu vermitteln, dass Förderungsmissbrauch kein Kavaliersdelikt, sondern eine strafbare Handlung ist, die auch zu Sanktionen führt. Dabei sollte sich die Kommunikation jenseits der „Sozialschmarotzer“-Debatte bewegen und keine Vorverurteilungen oder pauschalierte Unterstellungen von Betrugsabsichten beinhalten. Es geht vielmehr um den Begriff der „Fairness“ und dessen Bedeutung im Zusammenhang mit Förderungsmissbrauch.

→ Senkung der Förderhöhe

Selbstverständlich sinkt der Anreiz für unrechtmäßige Inanspruchnahme von Förderungen, wenn die Förderhöhe geringer ist. Zur Orientierung: Die durchschnittliche Wohnbeihilfe in Niederösterreich liegt mit € 162 genau im österreichischen Durchschnitt. Deutlich darüber liegen v.a. Vorarlberg und Oberösterreich, deutlich darunter v.a. Salzburg, Wien und das Burgenland. Eine Senkung der durchschnittlichen Förderungshöhe wäre auch dadurch argumentierbar, dass durch das Fehlen einer Allgemeinen Wohnbeihilfe die Wohnkostenunterschiede zwischen geförderten und ungeforderten Mietwohnungen für untere Einkommensschichten relativ hoch sind.

→ Umsetzung der Ergebnisse

Auf Basis des Zwischenberichtes der vorliegenden Studie wurde die Umsetzung einiger der vorgeschlagenen Maßnahmen in die Wege geleitet. Nach einer Prüfung durch den Verfassungsdienst des Landes wurden die ab 1.1.2012 geltenden Wohnbauförderungsrichtlinien um Regelungen zur Bekämpfung von Fehlallokation und Förderungsmissbrauch angereichert. Dies betrifft insbesondere die klare Definition einer Lebenspartnerschaft, weitgehende Möglichkeiten der Kontrolle der Angaben von Förderungswerbern sowie Sanktionen bei Zuwiderhandeln mit einer möglichen Aussetzung der Förderung von bis zu drei Jahren.

EINLEITUNG

Ein effektiver, transparenter und missbrauchsresistenter Fördermitteleinsatz ist EU-weit intensiv in Diskussion. Auch die Wohnbauförderung der österreichischen Bundesländer sollte sich dieser Herausforderung stellen.

Das Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen (IIBW) wurde von der Niederösterreichischen Wohnbauförderung mit dem Erstellen einer Studie über die Effizienz des Mitteleinsatzes der Wohnbauförderung betraut (F-2194). Es wurde ein Projektbeirat zur Diskussion der Ergebnisse unter Vorsitz der Abteilung Wohnbauförderung eingesetzt. Insbesondere die unterschiedlichen Arten der Subjektförderung, die in der Niederösterreichischen Wohnbauförderung angewandt werden (Wohnbeihilfe, Wohnzuschuss, Wohnzuschuss Modell 2009), sind direkt von haushaltsspezifischen Kriterien (Haushaltsgröße, Haushaltszusammensetzung, Einkommen, u.a.) abhängig und somit dahingehend missbrauchsanfällig, dass Haushalte entscheidende Kriterien fälschlich darstellen oder verschweigen können. Der Schwerpunkt der Studie liegt somit auf dem Missbrauch auf Seiten des Förderungsempfängers als Privatperson.

Die Studie soll dazu beitragen, die Missbrauchsresistenz der Niederösterreichischen Subjektförderung zu erhöhen und Möglichkeiten eines standardisierten Umgangs mit Missbrauchsfällen aufzuzeigen. Zu diesem Zweck wurden der niederösterreichische Status quo analysiert und mit Hilfe eines Vergleichs mit anderen Bundesländern und europäischen Staaten vorläufige Erkenntnisse und Empfehlungen gewonnen.

Methodologisch gingen wir so vor, dass wir zur Klärung des bislang wenig evident gemachten Themas vor allem im Bereich der Subjektförderung geforscht haben, da hier das weitaus größte Missbrauchspotential erkannt wurde. Im Zuge dessen wurde es als sinnvoll erachtet, die länderspezifischen Regelungen (Richtlinien, Gesetze) und Erfahrungen (Förderpraxis) in den Förderstellen der Länder zu analysieren. Dabei wurden kritische Fälle herausgearbeitet, die aus verschiedenen Gründen häufiger vorkommen als andere, und die auch ein entsprechend größeres Gewicht in Hinsicht auf die Forschungsfrage haben.

Als Grundlage diente statistisches Datenmaterial aus den Förderstellen, welches Auskunft über die Struktur der begünstigten Haushalte (Haushaltszusammensetzung, Einkommen) gibt. Des Weiteren wurden eingehende Gespräche mit Vertretern mehrerer Länder-Förderstellen geführt (s. Anhang 0), vor allem um Aufschlüsse über die Bedeutung der Missbrauchsproblematik (quantitative Einschätzung und Bewertung der Folgeprobleme bzw. des Schadensausmaßes) sowie den praktischen Umgang (Herangehensweisen und Methoden) zu bekommen. Die so gewonnenen Informationen wurden einer Analyse der relevanten Regelungen und Rechtsmaterien gegenübergestellt, insbesondere die Förderungsgesetze und einschlägigen Verordnungen und Richtlinien aller Bundesländer. Weiters dienten Bundesgesetze (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, Mietrechtsgesetz, etc.) sowie Entscheidungen des OGH und Verwaltungsgerichtshofes als weitere Orientierungshilfen zur Bewertung der Missbrauchsfrage sowie der Möglichkeiten zu deren Unterbindung. In Bezug auf die Analyse der kritischen Schwellenwerte und zur Erarbeitung von möglichst effizienten Lösungen im Bereich der Fördermodellierung wurde auch eine grundlegende quantitative Analyse vorgenommen (s. Kapitel 3.5).

In den Bereichen der externen Förderberatung (gemeinnützige Bauvereinigungen), verwaltungsrechtliche Grundlagen und beim Meldewesen konnten wichtige Informationen in Bezug auf die Umsetzbarkeit von Änderungen in der Administration gewonnen werden. Ein wichtiger, ergänzender Fokus wurde auf die Herangehensweisen in bestimmten europäischen Ländern (Erfahrungen und Regelungen) gelegt. Schlussendlich wurden die erarbeiteten Empfehlungen hinsichtlich ihrer rechtlichen Durchsetzbarkeit überprüft.

Die Studie hat folgenden Aufbau: In Kapitel 1 wird eine Abgrenzung des Förderungsmissbrauchs von anderen Arten der Fehlallokation von Förderungen unternommen. Es wird explizit darauf verwiesen, dass eine stärkere verwaltungstechnische Kontrolle von Subjektförderungs-Anträgen auch dazu führen kann, dass intendierte Nutznießer von einer Inanspruchnahme der Förderung absehen. Die Ausweitung von Kontrolle und Eingriffen in persönliche Daten ist daher auch immer mit der Problematik von niedrigen Annahmeraten verbunden. Sowohl Missbrauch als auch zu geringe Annahmeraten führen zu den Förderung intentionen entgegenlaufenden Ergebnissen. Kapitel 1.3 dokumentiert einige internationale Erfahrungen, die bisher mit der Bekämpfung von Missbrauch in der Wohnbeihilfe gemacht wurden. Schließlich nimmt Kapitel 1 auch eine Einschätzung vor, warum das Missbrauchspotenzial im Bereich der Subjektförderung in Niederösterreich höher ist als im Bereich der Eigenheimförderung und Objektförderung.

Kapitel 2 geht auf den rechtlichen Hintergrund der Thematik in einigen wenigen Teilbereichen ein, die für die weiteren Kapitel relevant sind. Die Abwicklung der Wohnbauförderung im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung der Bundesländer ist die übliche Praxis und hat entsprechende Konsequenzen. Begriffe wie Ehe, Lebensgemeinschaft und Einkommen sind im Kontext der Studie deswegen von Interesse, weil es oft keine klaren, bundeslandübergreifenden Definitionen gibt (Kapitel 2.7).

Kapitel 3 stellt die in Niederösterreich angewandten Formen der Subjektförderung dar und leitet die Bereiche ab, in denen Fehlangaben und Missbrauch hohe Relevanz haben. Ebenso werden die Auswirkungen solcher Fehlangaben dargestellt und eine Quantifizierung der dadurch verlorenen Fördermittel versucht.

Im zweiten Teil der Studie, in Kapitel 4 wird beispielhaft aufgezeigt, wie in anderen Bundesländern und Nationalstaaten versucht wird, einkommensabhängige, auf den einzelnen Haushalt ausgerichtete wohnungspolitische Förderungen missbrauchsresistent zu gestalten oder durch Kontrolle und Sanktionen Missbrauch einzudämmen. Es erfolgt dabei eine chronologische Abhandlung der einzelnen Stadien des Förderungsablaufs – von der gegebenen Förderstruktur, über die Informationsvermittlung, Beantragung und Abwicklung, bis hin zur möglichen Kontrolle und Sanktionierung.

Zuletzt wurden auf Basis der in Summe gewonnen Erkenntnisse umfangreiche Empfehlungen für das Land Niederösterreich erarbeitet (Kapitel 5). Bei den gemachten Verbesserungsvorschlägen wurde neben der Effektivität von möglichen Maßnahmen insbesondere auch die Vielzahl der Ansätze und die gute Umsetzbarkeit im konkreten Fall Niederösterreichs angestrebt.

Was die Begrifflichkeiten betrifft verwenden wir *Objektförderung* für Förderungen, die an Bauträger gehen, und *Subjektförderung* für Förderungen die einkommensabhängig an Haushalte gewährt werden. Als speziellen Bereich bezeichnen wir die *Eigenheimförderung*, die Aspekte beider Förderungen vereint. Dabei richtet sich in der Regel ein Teil der Förderung (Darlehenshöhe) nach der Beschaffenheit des Hauses, ein anderer Teil wird durch die Haushaltsstruktur bestimmt. In Niederösterreich kann zur Minderung der laufenden Wohnkosten auch in geförderten Eigentumswohnungen und Eigenheimen zusätzlich Subjektförderung (Wohnbeihilfe, Wohnzuschuss, Wohnzuschuss Modell 2009) bezogen werden.

Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird auf die geschlechtsneutrale Differenzierung, z.B. BezieherInnen, LebenspartnerInnen etc., verzichtet. Sämtliche Rollen-Bezeichnungen gelten im Sinne der Gleichbehandlung grundsätzlich für beide Geschlechter.

1 INEFFIZIENZEN BEIM MITTELEINSATZ DER WOHNBAUFÖRDERUNG

1.1 ZWISCHEN FEHLALLOKATION UND MISSBRAUCH

Rational agierende Förderungsnehmer werden versuchen, das Förderungsangebot bestmöglich in Anspruch zu nehmen, um ihren Nutzen zu maximieren. Dies kann innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen geschehen, aber auch Übertretungen der gesetzlichen Vorgaben einschließen. Dazwischen liegt ein nicht unwesentlicher Graubereich.

Ein vorhandenes Angebot an Förderungen wird dazu führen, dass Haushalte ihr Verhalten an diesem Angebot orientieren und innerhalb ihres möglichen Aktionsrahmens haushaltsspezifische Voraussetzungen anpassen: Sie haben in gewissem Maße Einfluss auf das dokumentierte Haushaltseinkommen, die Haushaltszusammensetzung, sogar auf die Anzahl der Kinder, den Wohnflächenkonsum, die Miethöhe (durch Umzug), etc. Ein spezifisches Förderungsangebot wirkt daher als Einflussgröße auf die Akteure, genauso wie Einkommensverhältnisse, Präferenzen, Budgetrestriktionen, relative Preise und dergleichen. Die Förderung kann diese Verhaltensanpassungen bewusst antizipieren. In vielen Fällen laufen derartige Anpassungen aber an der Intention der Förderung vorbei; Beispiele dafür sind:

- Wenn Haushalte aufgrund einer einkommensabhängigen Förderung ihr Angebot am Arbeitsmarkt bewusst zurücknehmen, da bei Mehrarbeit mit dem Wegfallen der Förderung gerechnet wird. Dadurch können sich „Armutsfallen“ oder „Arbeitslosigkeitsfallen“ ergeben (Mundt & Amann, 2009).
- Wenn Haushalte ihre Familienstruktur auf die optimale Förderhöhe ausrichten und Haushaltszusammensetzungen wählen, die in Abwesenheit der Förderung nicht ihren Präferenzen entsprächen. Diese Wirkungen werden in der Literatur als „household composition effects“ (Shroder, 2002, 400-2) beschrieben. Ein typischer Fall ist das Nichteingehen einer Partnerschaft bei Alleinerziehenden, die anderenfalls mögliche Begünstigungen für Alleinerziehende verlieren würden. Hohe Förderungen für Kleinkinder haben auch einen Einfluss auf die Anzahl der Kinder eines Haushalts. Hier ist dieser Effekt jedoch politisch oft intendiert.

Im Allgemeinen lassen sich somit unterschiedliche Möglichkeiten der Ineffizienz von Fördersystemen unterscheiden:

- a) Die Förderung ist fehlerkonzipiert und begünstigt nicht den politisch intendierten Begünstigtenkreis.
- b) Die Förderung ist fehlerkonzipiert und begünstigt auch andere (Mitnahmeeffekte).
- c) Die Förderung verdrängt privates Angebot (crowding-out).
- d) Die Förderung führt zu Verhaltensanpassungen der Förderungsnehmer, die die Intention der Förderung konterkarieren.
- e) Die Anspruchsvoraussetzungen der Förderung sind nicht überprüfbar und ermöglichen Missbrauch.

Im Rahmen der vorliegenden Studie ist es zielführend, klar zwischen diesen Formen der Fehlallokation von Förderungen und Förderungsmissbrauch zu unterscheiden. Zu Missbrauch einer Förderung kommt es, wenn ein Haushalt falsche Angaben über seine Person, sein Einkommen, seine Vermögensbestände, seine Wohnsituation etc. macht, oder durch das Verschweigen von relevanten Informationen einen monetären Vorteil lukriert, der nicht im Sinne der Förderbestimmungen ist. Natürlich kommt hier die Thematik des Vorsatzes zum Tragen. Auch die Nicht-Bekanntgabe von relevanten Änderungen, etwa einer Einkommenserhöhung, kann zu einem monetären Vorteil führen, wobei es für den Förderungsgeber schwierig ist, zwischen „Vergessen der Bekanntgabe“ und vorsätzlichem Nicht-Deklarieren zu unterscheiden. Umso wichtiger ist es, die Pflichten des Förderungsnehmers klar zu definieren und juristisch

eindeutige Begrifflichkeiten zu verwenden, die dem Förderungsnehmer auch verständlich kommuniziert werden. Unrechtmäßig hohe Förderungen sollten nicht durch unklare Begriffe oder Desinformation relativiert werden können. Diese Thematiken werden im Detail in Kapitel 4 bearbeitet.

1.2 ZWISCHEN ÜBERBEANSPRUCHUNG UND NIEDRIGEN ANNAHMERATEN

Hinsichtlich der Frage, warum eine haushaltsspezifische Förderung in der Praxis nicht die ihr zuge dachte Wirkung entfaltet, sind grundsätzlich zwei Bereiche zu unterscheiden:

1. Die Förderung wird von den intendierten Fördernehmern übermäßig in Anspruch genommen (entweder durch förderungsoptimierende Verhaltensanpassung oder Missbrauch) und/oder die Förderung wird auch von Personen genutzt, die auch ohne sie auskommen würden (Mitnahmeeffekte).
2. Die Förderung wird von den intendierten Fördernehmern nicht im ausreichenden Maße in Anspruch genommen. Diese Problematik der geringen Annahmeraten stellt ein theoretisches und verwaltungstechnisches Problem dar. Der Theorie nach müssten rational agierende Akteure ein Förderungsangebot immer dann annehmen, wenn es ihren Nutzen erhöht. In der Praxis wird jedoch beobachtet, dass zahlreiche Haushalte die ihnen zuge dachten Leistungen nicht annehmen, sei es aus Desinformationen, hohen Transaktionskosten oder wegen Stigma:
 - Informationsdefizite:
Aufgrund eines schlechten Informationsstandes können Teile der Bevölkerung vom Vorhandensein einer Förderung nicht profitieren. Diese Informationsdefizite bestehen oft bei sehr komplexen Förderungsstrukturen, die viele kleine und regional oder lokal unterschiedliche Förderungsschienen vorsehen. Wenig mobile Haushalte (z.B. Pensionisten), Haushalte mit eingeschränkter IT-Ausstattung (Online-Informationen) oder Haushalte, die der Informationssprache nicht mächtig sind (Ausländerhaushalte, Asylwerber) können von diesen Informationsdefiziten besonders betroffen sein. Neben der gezielten Information durch die Förderungsstellen ist es vor allem Mundpropaganda, die bei der Bekanntmachung von Förderungen im Begünstigtenkreis hilft.
 - Transaktionskosten:
Die Inanspruchnahme einer Förderung ist mit Aufwand verbunden (Antragstellung, Warten, Information, Ausfüllen von Formularen, Wege zu den Förderungsstellen etc.). Wenn die Antragstellung sehr lange dauert bzw. mit Wartefristen verbunden ist, können Haushalte dazu tendieren, von der Inanspruchnahme der Förderung abzusehen, beispielsweise wenn sie ihre derzeitige Notlage als nur temporär einschätzen.
 - Stigma:
Oft wird staatliche Hilfe als degradierend wahrgenommen. Der Förderungswerber muss sich quasi selbst als hilfsbedürftig und arm klassifizieren, wenn er an die Förderungsstellen herantritt. Die Gewährung von Subjektförderungen ist oft mit der genauen Dokumentation der Einkommens- und Besitzverhältnisse des Förderungswerbers verbunden, die als unangenehm oder gar beschämend empfunden werden kann (Andrade, 2002).

Diese Problematik der scheinbar „freiwilligen“ Nicht-Inanspruchnahme durch eigentlich begünstigte Haushalte ist vom Fall einer administrativen Selektion bestimmter Haushalte bei der Zuteilungen von wohnungspolitischen Förderungen zu unterscheiden. Bekanntestes Beispiel hierfür ist der „Wohngut-

schein“ in den USA, der einer einkommensabhängigen Wohnbeihilfe entspricht, jedoch einer gesamtbudgetären Deckelung unterliegt und somit nur bestimmten Haushalten zugutekommt („first come – first serve“ und Wartelisten). Die sozialpolitisch bedenklichen Konsequenzen, dass dadurch ähnlich bedürftige Haushalte sehr unterschiedlich begünstigt werden, ist Hauptkritikpunkt in der entsprechenden Literatur (Grigsby & Bourassa, 2003, 982; Haffner & Boelhouwer, 2006, 955).

In einer exemplarischen Studie von Blundell, Fry und Walker (1988) wurde versucht, die Faktoren, die die Annahmerate der englischen Wohnbeihilfe bestimmen, zu spezifizieren. Dazu wurde ein eigens entwickeltes Modell eingesetzt, das die Anspruchsvoraussetzung von Haushalten auf Wohnbeihilfe simuliert, und der tatsächliche Bezug von Wohnbeihilfe mit dem berechneten Anspruch verglichen. Blundell, Fry und Walker bestätigen, dass die Faktoren Informationsdefizite, Kosten und Stigma Einfluss auf die Annahmeraten haben. Sie kommen zu folgenden Schlüssen:

- Je höher die Wohnbeihilfe, desto höher fällt die Annahmerate aus.
- Im öffentlichen, gemeindeeigenen und sozialen Wohnbau ist die Annahmerate höher als im privaten Bereich oder im Eigentumsbereich. Die Autoren führen das auf den weniger stabilen Bereich der Privatmieten im Vergleich zum sozialen Wohnbau, auf die vergleichsweise bessere Information und möglicherweise administrative Bevorzugung zurück.
- Die Wahrscheinlichkeit von Pensionisten, die Förderung anzunehmen, ist höher als von Nicht-Pensionisten, ebenso bei Alleinerziehenden. Eine hohe Anzahl von jungen Kindern hat hingegen keine Auswirkung.
- Kurzzeitarbeitslose haben eine niedrige Annahmerate (wohl weil sie mit nur zwischenzeitlicher Hilfsbedürftigkeit rechnen).
- Je länger die Schulbildung und je höher das Einkommen, desto geringer ist die Annahmerate („peer-group stigma“).

Die Schwierigkeit bei der Abschätzung der Annahmerate liegt im Erfordernis von Daten hoher Qualität. Aufgrund der sehr komplexen Berechnungsmethoden der Wohnbeihilfen in den einzelnen österreichischen Bundesländern müsste die Zahl der Anspruchsberechtigten und die Höhe der Anspruchsberechtigung geschätzt werden, und zwar durch Hochrechnung von Haushaltsdaten, insbesondere von Einkommen, Haushaltszusammensetzung, Wohn- bzw. Mietkostenbelastung, Wohnverhältnissen etc. Je komplexer die Anspruchsbestimmungen und die Berechnungsformel der Wohnbeihilfe, desto schwieriger ist die Berechnung. Schätzungen von Annahmeraten liegen somit für Wohnbeihilfen in Österreich bisher nicht vor.

Fuchs (2009) hat im Bereich der Sozialhilfe eine Schätzung der Annahmeraten vorgenommen. Er kommt zum Schluss, dass sich in verschiedenen Szenarien (unter Verwendung von Proxies für Vermögen bzw. der Berücksichtigung möglicher Messfehler bei zugrundeliegendem Einkommen und simuliertem Bedarf) das Ausmaß der Nichtinanspruchnahme zwischen 49% und 61% aller potentiell anspruchsberechtigten Haushalte, und zwischen 39% und 53% aller potentiell zustehenden Förderungen bewegt. Das bedeutet, dass in Österreich mindestens die Hälfte aller anspruchsberechtigten Haushalte keine Sozialhilfe bezieht – ein sehr bedenkliches Ergebnis.

Zur Erhöhung der Annahmeraten der österreichischen Wohnbeihilfe kommen unterschiedlich Strategien zum Einsatz:

- Es besteht eine starke Tendenz zu mehr Kundenservice und zur Erleichterung der Antragsstellung: Umfassende Informationen über das Internet, Beihilfen-Rechner, Online-Anträge, Antrag auf Verlän-

gerung der Förderung über das Internet, teilweise muttersprachliche Beratung (Oberösterreich), Unterstützung durch Vermieter usw.

- Im Bereich des objektgeförderten Wohnbaus sind Wohnbeihilfen bereits seit den 1970er Jahren ein wichtiges Instrument, um tendenziell steigende Kostenmieten für untere Einkommensbezieher einkommensabhängig leistbar zu halten. Den gemeinnützigen Bauvereinigungen kommt bei der Information und Vermittlung dieser ergänzenden Förderung eine Schlüsselrolle zu. In Niederösterreich wurde diese Rolle der Gemeinnützigen auch auf die Abwicklung der Beantragung ausgeweitet und der Online-Antrag eingeführt. Dadurch wird eine Verbesserung der Annahmeraten erzielt. Es ergeben sich jedoch auch Probleme durch die Übertragung eigentlich hoheitlicher Aufgaben (s. Kapitel 4.9) an Externe.
- Die von zahlreichen Sozialvereinen immer wieder geforderte Einrichtung eines „One-desk“ Prinzips ist in Österreich nicht sehr weit fortgeschritten. Ziel einer solchen Maßnahme wäre es, unterschiedliche einkommensabhängige Förderungen zentral an einer Stelle abzuwickeln, was die Transaktionskosten für die Begünstigten, aber auch die Transparenz und Verwaltungseffizienz für die Förderstellen, erhöhen könnte. In Österreich werden wohnungspolitische Förderungen durch zahlreiche Stellen abgewickelt: Sozialreferate, Wohnbauförderungsstellen, Gemeinden, Finanzämter (Mietzinsbeihilfe). Der organisatorische Aufwand kann für bestimmte Haushalte mit geringer Mobilität oder schlechter Informationslage zu geringen Annahmeraten führen. Zusätzlich können durch die Vielzahl beteiligter Stellen unerwünschte Parallelförderungen nicht ausgeschlossen werden.
- Die Zielsetzung einer erhöhten Missbrauchsresistenz von Fördersystemen kann eine verstärkte Kontrolle und Überprüfung von Angaben notwendig machen und somit zu steigendem Aufwand für Bewerberhaushalte führen (mehrere Bestätigungen, häufigere Neuantragstellung, persönliche Vorsprachen, Kontrollgespräche usw.). Dieser steigende Aufwand wird negativ auf die Annahmerate der Förderung wirken und neben der möglichen Erkennung von Missbrauchsfällen auch dazu führen, dass manche Haushalte die ihnen zustehende Förderrung nicht beziehen.

Die Herausforderung einer Anpassung von Förderungsmodellen besteht somit darin, Missbrauch herauszufiltern und gleichzeitig bei besonderen Risikogruppen die Annahmerate zu erhöhen.

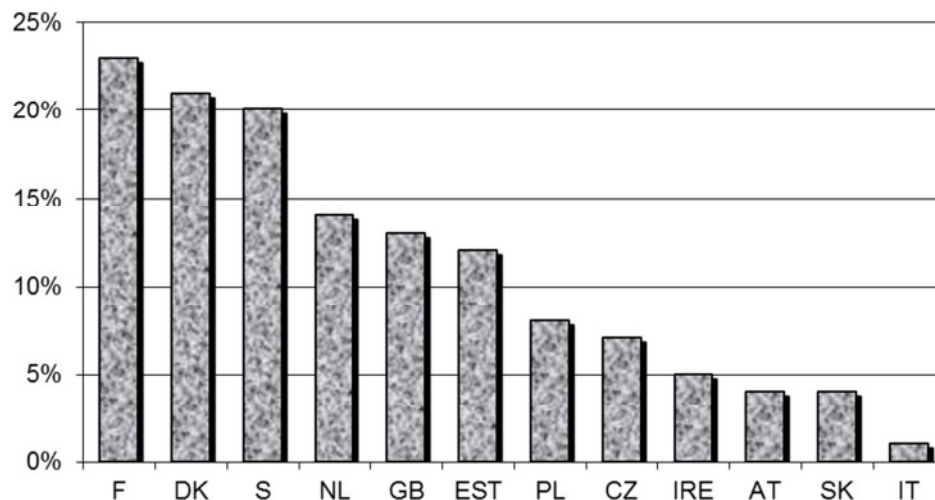
1.3 INTERNATIONALE ERFAHRUNGEN

Zielgerichtete, haushaltsspezifische und einkommensabhängige (Sozial-)förderungen nehmen in den meisten OECD-Ländern zu, während objektseitige Förderungen abnehmen. Dies ist auch im Bereich der Wohnungspolitik der Fall.

Auch in einigen europäischen Staaten, die in der Nachkriegszeit einen Schwerpunkt auf objektseitige Neubauförderungen gelegt hatten, ist diese Verschiebung ersichtlich (Schweden, Niederlande, Großbritannien, Deutschland). In Abbildung 1 ist für einige OECD Länder der jeweilige Anteil der Haushalte, die Wohnbeihilfen beziehen, dargestellt. Die Anzahl der Wohnbeihilfe-Bezieher bestimmt in hohem Maße die Ausgaben für Wohnbeihilfen (gemessen am BIP). Im europäischen Vergleich liegt Österreich mit knapp 6% der Haushalte, die Wohnbeihilfe beziehen (2010, gesamt ca. 210.000, davon rund 30.000 in Niederösterreich), im unteren Bereich. Länder wie Schweden, Dänemark oder Frankreich haben über 20%.

Mit einer Zunahme der Subjektförderungen erhöht sich auch die Missbrauchsanfälligkeit hinsichtlich Fehlangaben von Haushaltszusammensetzung, Personenanzahl und Einkommen. Ebenso können sich Ineffizienzen durch die Kumulation von Förderungen ergeben, die etwa negative Arbeitsanreize, Armuts- und Arbeitslosigkeitsfallen begünstigen können. Ebenso steigt der administrative Aufwand.

Abbildung 1: Anteil an Haushalten, die Wohnbeihilfe beziehen, ca. 2003



Quelle: Kemp (2007); Czischke (2007); Lux & Sunega (2007); Ahren (2004); Hegedüs (2007); Schätzung IIBW.
Anm.: Im Jahr 2010 lag der Anteil der Haushalte, die österreichweit Wohnbeihilfe bezogen, bei ca. 5,7%.

Steigenden Subjektförderungen erfordern erweiterte Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten und erhöhen die Anforderungen an den Förderungsantrag: weitgehende Abfrage umfassender Lebensbereiche, persönlicher Kontakt, zahlreiche Bestätigungen etc. In manchen Ländern (s. unten) werden private Hinweise von Nachbarn über mögliche Betrüger bewusst angeregt (Homepage, Medienkampagnen). Missbrauchsfälle werden zunehmend streng geahndet und zur Abschreckung öffentlichkeitswirksam sanktioniert. Dabei dürften die Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten der Wohnbeihilfe gewährenden Einrichtungen in anderen Staaten wesentlich umfassender sein als die der Wohnbeihilfe-Stellen der österreichischen Bundesländer.

Im Folgenden wird näher auf die spezifische Situation in einzelnen europäischen Staaten eingegangen.

1.3.1 GROSSBRITANNIEN

Die Administration der englischen Wohnbeihilfe wurde Ende der 1980er Jahre vom Arbeits- und Rentenministerium (DWP) zu den Gemeinden verlagert. Im Oktober 1996 wurde das englische "Housing Benefit" System unter anderem derart umgeändert, dass für Einzelhaushalte unter 25 Jahren und ohne versorgungspflichtige Kinder in Bereichen des privaten Mietwohnungssegments nur noch der aliquote Wohnungsaufwand für ein Einzelzimmer im Wohnungsverbund anrechenbar war. Dadurch wurde für Einzelpersonen der Anspruch auf den Wohnkonsum drastisch eingeschränkt (Gibbons & Manning, 2006, 820).

2008 wurde im Zuge des „Welfare Reform Acts“ ein neues System eingeführt, das den maximal anrechenbaren Wohnungsaufwand je nach Gemeinde unterschiedlich fest schreibt und somit auf Unterschiedlichkeiten lokaler Wohnungspreise Rücksicht nehmen kann. Dieses neue System basiert auf „Local Housing Allowances“ (LHA). Die Gemeinden veröffentlichen monatlich den maximal anrechenbaren Wohnungsaufwand, der bei der Berechnung der Wohnbeihilfe herangezogen wird. Dadurch erhofft man sich Anreize für Bezieher, eine günstigere Wohnalternative zu suchen, da ihnen der Differenzbetrag zur maximal anrechenbaren Miethöhe gutgeschrieben wird. Im alten System wurden oft Wohnkosten und auch Wohnkostensteigerungen zu 100% staatlich gefördert, wodurch die Anreize für die Bezieher, eine günstigere Wohnalternative zu suchen, beschränkt waren. Die Local Housing Allowance basierte jedoch auf den Medianpreisen eines relativ großen, nämlich mehrere Gemeinden umfassenden, Wohnungs-

marktsegments, wodurch Preisdifferenzen zwischen urbanen und ruralen Teilmärkten überlagert wurden. Diese Systematik hat zur Kritik geführt, dass die hohen Wohnungskosten in Städten nicht ausreichend berücksichtigt werden, jedoch wurde die Rechtmäßigkeit dieser Systematik von Gerichten bestätigt und auch politisch mit dem Ziel, die staatlichen Ausgaben einzudämmen, beibehalten.

Die LHA werden durch sog. „Rent Officers“ in einer speziell eingerichteten Organisation (Valuation Office Agency) berechnet. Ihre Aufgabe ähnelt der von Immobilienbewertern, die aufgrund von Informationen durch Mieter, Vermieter und Experten, einen Überblick über die Wohnpreisverteilung (gegliedert nach unterschiedlichen Wohnungsgrößen) innerhalb von lokalen Wohnungsmärkten gewinnen. Sie übermitteln ihre Ergebnisse für die 152 lokalen Wohnungsmärkte monatlich an die Gemeinden. Die zeitliche Entwicklung der Mietenhöhe ist auch im Internet transparent für die Bezieher zugänglich (Valuation Office Agency, 2011).

Im Rahmen des Notfallbudgets 2010 wurden beginnend mit April 2011 einige Änderungen bei den LHA vorgenommen. Diese Änderungen betreffen alle Neuansprüche ab diesem Zeitpunkt, bestehende Wohnbeihilfebezüge werden längerfristig angepasst. Die bedeutendste Änderung betrifft den maximal anrechenbaren Wohnungsaufwand: In Zukunft wird nicht mehr die Medianmiete eines lokalen Wohnungsmarktes als Grenze vorgegeben, sondern der 3. Dezilwert. In der Praxis bedeutet das, dass nur noch die billigsten 30% der Wohnungen in einem lokalen Wohnungsmarkt in Frage kommen. Auch die anderen Änderungen im Rahmen des Notfallbudgets haben zur Auswirkung, dass die durchschnittliche Beihilfenauszahlung pro Monat sinken wird. Die LHA wurden abhängig von der Wohnungsgröße auf nationalem Niveau gedeckelt, jedoch auf relativ hohem Niveau.

Wohnbeihilfeanträge werden in Großbritannien durch Bescheide, also in der Hoheitsverwaltung, erledigt. Gegen Bescheide kann bei einem unabhängigen Verwaltungstribunal Einspruch erhoben werden.

Die Gemeinden ergänzen die Wohnbeihilfe teilweise durch diskretionäre Wohnzuschüsse (discretionary housing payments: DHP). Auf diese Zuschüsse besteht, im Gegensatz zur Wohnbeihilfe, kein Rechtsanspruch. Die Wohnbeihilfe ist in Großbritannien im internationalen Vergleich sehr großzügig bemessen, da sie für viele Haushalte eine mindestsichernde und einkommensstützende Wirkung entfaltet, die in anderen Staaten durch Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe abgedeckt wird (s. Kemp, 2006; Haffner & Boelhouwer, 2006).

Das Thema Förderungsmissbrauch hat in Großbritannien seit den 1990er Jahren einen hohen Stellenwert. Im Zuge der Missbrauchsbekämpfung wurden zahlreiche Maßnahmen beschlossen und Institutionen eingerichtet, die mit umfassenden Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet wurden.

a) BENEFIT FRAUD INSPECTORATE UND AUDIT COMMISSION

Das Inspektorat für Förderungsmissbrauch (Benefit Fraud Inspectorate) bestand von 1997 bis 2008. Es war eine dem Sozialversicherungssystem, im Konkreten dem Arbeits- und Rentenministerium, unterstellte Abteilung, die mit der Aufdeckung von Missbrauchsfällen und mit der missbrauchsresistenten Ausrichtung der Fördersysteme betraut war. Mitte der 1990er Jahre war das Thema Förderungsmissbrauch, vor allem im Bereich der Wohnbeihilfen, die durch die Gemeinden administriert wurden, ein wichtiges politisches Thema geworden. Die Zentralregierung, die die Wohnbeihilfen finanzierte, war mit der Verwaltung der Wohnbeihilfen durch die Gemeinden unzufrieden und sprach von ineffizienter Abwicklung und hoher Missbrauchsanfälligkeit. Es wurde vermutet, dass bis zu £ 1 Mrd. von den £ 10 Mrd. Wohnbeihilfen fehlerhafte oder betrügerische Auszahlungen betrafen (DWP Information Center, 2008, 3).

Das Inspektorat für Förderungsmissbrauch war daher damit betraut, die einzelnen Gemeinden in Hinsicht auf effiziente Prozesse (z.B. Dauer der Antragsabwicklung) und Förderungsresistenz zu überprüfen und entsprechend zu beraten (Neugestaltung von Antragsformularen, Abwicklung). Es sollte zur Verbreitung von Best Practice beitragen. Alle 340 detaillierten Berichte über diese Beratungs- und Kontrolltätigkeit sind online verfügbar (Benefit Fraud Inspectorate, 2011). Im Zuge dieser Arbeiten wurden Vorlagen für missbrauchsresistente Wohnbauförderungs-Anträge geschaffen. 2008 wurde die Zuständigkeit über die Kontrolle der Wohnbeihilfen-Administrationen der Audit Kommission (Audit Commission) übergeben. Sie hat bis 2011 rund 1.400 Inspektionen von Gemeindewohnungsanbietern, Genossenschaften und anderen Wohnungsanbietern vorgenommen. Die Audit Commission betreut auch ein Programm zum Austausch personenbezogener Daten zwischen Gemeinden und anderen öffentlichen Einrichtungen, um Betrug und Missbrauch zu bekämpfen („National Fraud Initiative“). Nach eigenen Angaben, hat diese Initiative dazu beigetragen, £ 664 Mio. an fälschlich ausbezahlten oder missbräuchlich verwendeten Förderungsgeldern aufzuspüren (Audit Commission, 2011).

b) AUSWEITUNG DER KONTROLLMÖGLICHKEITEN

Die Kontrollmöglichkeiten der Gemeinden setzten bei einem sehr umfassenden Wohnbeihilfeantrag-Formular an. Es hat in der gedruckten Version 40 Seiten (DWP, 2011). Neben umfassenden Daten zu den Haushaltsmitgliedern werden auch Einkommensbestandteile aller Bewohner erfasst (s. Kapitel 4.4). Es wird die Zustimmung der Förderungswerber eingeholt, dass die gemachten Angaben durch Datenbeschaffung bei anderen öffentlichen Institutionen kontrolliert werden können. Seit der Einführung des „Welfare Reform Act 2007“, sind die Gemeinden darüber hinaus selbst berechtigt, die Rechtmäßigkeit des Förderungsbezugs bei bestimmten Förderungen zu überprüfen, so etwa bei der Wohnbeihilfe. Zu diesem Zweck werden von den Gemeinden eigene Untersuchungsbeamte („Fraud Investigation Officers“) angestellt, die aus österreichischer Sicht überraschend umfassende Befugnisse haben. Sie sind berechtigt, private und öffentliche Einrichtungen zu kontaktieren, um Informationen zu einem vermuteten Betrugsfall einzuholen. Darunter fallen auch die Polizei, Banken, Energieanbieter, Bausparkassen etc. Ebenso können die persönlichen Angaben mit personenbezogenen Daten bei anderen öffentlichen Stellen verglichen werden.

Die „Rent Officers“ haben im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgabe der Wohnkostenfeststellung die Ermächtigung, die Wohneinheiten der Förderungswerber zu betreten. Die gesetzliche Vorgabe regelt ganz klar, dass die Gemeinden den Bezug von Wohnbeihilfe ablehnen oder aussetzen können, falls den „Rent Officers“ kein Zugang zu den Wohneinheiten gewährt wird.

c) UMSTELLUNG DER SANKTIONIERUNG

Seit April 2010 wurden die Sanktionsmöglichkeiten bei Förderungsmissbrauch grundlegend umgestellt. Sanktionen können nunmehr sowohl durch die Gemeinden als auch durch das Arbeits- und Pensionsministerium verhängt werden. Im Grunde wurde eine stufenweise Sanktionierbarkeit bei Förderungsmissbrauch eingeführt. Beim erstmaligen Vergehen kann der Wohnbeihilfebezug für vier Wochen ausgesetzt werden („Caution“). Bei einem zweiten Vergehen innerhalb von fünf Jahren kann der Bezug auch länger ausgesetzt oder reduziert werden. Zusätzlich ist die gesamte zu Unrecht bezogene Wohnbeihilfe zuzüglich 30% dieser Summe als Bußgeld zurückzubezahlen („Penalty“). Der betroffene Haushalt muss des Förderungsmissbrauchs nicht durch die Förderstelle überführt worden sein und er muss seine Schuld auch nicht zugegeben haben: Die Sanktionierung durch das Bußgeld wird ihm vielmehr durch die Förderstelle angeboten, wenn sie von einem missbräuchlichen Bezug überzeugt ist und ihn notfalls auch gerichtlich beweisen könnte. Der des Missbrauchs beschuldigte Haushalt kann so eine tatsächliche Anzeige und strafrechtliche Verfolgung vermeiden. Diese strafrechtliche Verfolgung („Pro-

secution“) ist auch die dritte Stufe der Sanktionierbarkeit. Die gerichtliche Überführung kann zu hohen Geld- und sogar Freiheitsstrafen führen.

Die umfassenden Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten (England und Wales) sind im Social Security Administration Act 1992, im Theft Act 1978 und im Fraud Act 2006 geregelt.

d) KAMPAGNE

Eine großangelegte Medien- und Öffentlichkeitskampagne läuft in Großbritannien unter dem Namen „Benefit Fraud“. Vor allem das Arbeits- und Rentenministerium DWP finanziert und organisiert die Kampagne, die auch von den Gemeinden unterstützt und aufgegriffen wird. Das Arbeits- und Rentenministerium vermutet, dass 2008-2009 insgesamt rund £ 900 Mio. an Förderungen fälschlich ausbezahlt oder missbräuchlich verwendet wurden. Im Zuge der Kampagne wurden zahlreiche Informationsschaltungen in den Medien finanziert; ein eigener Kurzfilm informiert über die Problematik des Förderungsmissbrauches. In den Internetauftritten der Kampagne werden auch abschreckende Beispiele von Sanktionen und Verurteilungen von Betrugsfällen dargestellt (z.B. Tameside, 2011). Bei der Kampagne geht es darum, Förderungsmissbrauch mit dem Diebstahl von öffentlichen Ressourcen gleichzusetzen und die negativen Auswirkungen auf die Finanzierbarkeit von öffentlichen Dienstleistungen („überlebensnotwendige Betten in Spitälern“, „Schulbänke für Kinder“) aufzuzeigen. Dadurch soll Bewusstsein geschaffen werden und gleichzeitig wird die Mitarbeit der Bevölkerung in der Bekämpfung von Förderungsmissbrauch angeregt. Standard-Internetformulare und eine eigene „National benefit fraud Hotline“ wurden eingerichtet.

Kritik an der sehr öffentlichwirksamen Kampagne bezieht sich zum einen auf die pauschalisierende Kriminalisierung von Förderungsempfängern und zum anderen auf die Unverhältnismäßigkeit der für den Förderungsmissbrauch eingesetzten Mittel im Vergleich zum Aufwand zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerdelikten. Die dem Staat durch Steuerbetrug entgangenen Mittel werden auf jährlich £ 97 bis 150 Mrd. geschätzt und liegen somit um ein Vielfaches über dem durch Förderungsmissbrauch verlorenem Volumen (Taylor, 2007).

1.3.2 NIEDERLANDE

Im Laufe der 1990er und 2000er Jahre kam es in den Niederlanden wesentlich stärker als in Österreich zu Tendenzen einer Liberalisierung und Umstellung der Förderungen im wohnungspolitischen System. Mittlerweile gibt es in den Niederlanden keine objektseitigen Förderungen an soziale Wohnungsanbieter mehr. Starke Bedeutung haben jedoch die Förderungen im Eigentumssegment, vor allem die steuerliche Absetzbarkeit des Kaufs von selbstgenutzten Wohnimmobilien. Hinzu kommen einige kleinere Maßnahmen, die gezielt den Eigentumserwerb unterer Einkommensbezieher stützen.

Die Umstellung von objektseitigen Förderungen, mit denen der Neubau gesteuert werden kann, hin zu Wohnbeihilfen, die die Nachfrage stützten, ist weitgehend abgeschlossen (Priemus & Elsinga, 2007). Für mietenbeschränkte Wohnungen wird sowohl im sozialen wie auch unter bestimmten Voraussetzungen im kommerziellen Segment Wohnbeihilfe (huurtoeslag) gewährt. Sie hängt vom Haushaltseinkommen, der Haushaltszusammensetzung und der Miethöhe ab (Priemus et al., 2005). Trotz weitgehender Einschnitte bei der Förderwürdigkeit 2003 beziehen über 1 Mio. niederländische Haushalte Wohnbeihilfe, das sind über 30% der Mieter. Mit ungefähr € 2 Mrd. p.a. entsprechen die Wohnbeihilfen knapp 60% der direkten wohnungspolitischen Ausgaben (Priemus & Elsinga, 2007). Die durchschnittliche Wohnbeihilfe pro Monat und Haushalt liegt bei rund € 146 (Haffner et al., 2009).

Das System zur Berechnung der Wohnbeihilfe ist dem österreichischen ähnlich. Je nach Haushaltszusammensetzung und Einkommen wird ein zumutbarer Wohnungsaufwand definiert, der vom Haushalt selbst zu tragen ist. Er liegt (mit Variationen je nach Haushaltszusammensetzung) bei durchschnittlich rund € 200 pro Person und Monat. Der darüber liegende Teil der Mieten wird bis zu € 349 zu 100% gefördert und bis ca. € 500 zu 75%, jedoch nur für begünstigte Haushalte. Zusätzliche Förderungen gibt es für Single-Haushalte und Pensionisten. Je nach Haushalt, werden maximal förderbare Mieten festgelegt, bei Junghaushalten liegt dieses Maximum bei € 349 (Elsinga & Hoekstra, 2010, 92).

Wohnbeihilfen werden nur für mietenregulierte Wohnungen gewährt. Das sind jedoch ein Großteil der Wohnungen, denn hinsichtlich der Mietenregulierung ist die Liberalisierung der niederländischen Wohnungspolitik wenig weit fortgeschritten. Es besteht kein Unterschied in der Mietenkontrolle zwischen dem sozialen und dem kommerziellen Sektor: In beiden Sektoren ist die Förderung auf Wohnungen mit aktuell maximal € 648 Miete begrenzt und wird über ein Punktesystem geregelt. Dieses berücksichtigt Qualitätsmerkmale der Wohnungen. Nur 7% der Mieten in den Niederlanden sind nicht beschränkt (Elsinga & Hoekstra, 2010, 24). Die maximal zulässigen Mieten werden in der Praxis häufig nicht erreicht. Die Durchschnittsmiete im sozialen Sektor erreicht nur 70% der maximal zulässigen Höhe und die im kommerziellen Sektor 83% (Haffner et al. 2009, 254). Abgesehen von der maximalen Miethöhe wird auch die jährliche Mietensteigerung reguliert. Diese wird von der Regierung vorgegeben und richtet sich in etwa nach der Höhe der Inflation.

Die Mietbeihilfe wird in den Niederlanden von der Steuer- und Zollverwaltung (Belastingdienst) administriert. Diese ist auch für alle anderen steuerlichen und einkommensabhängigen Unterstützungen zuständig. Sie ist dem Finanzministerium unterstellt. Die Steuer- und Zollverwaltung ist daher auch darauf spezialisiert, Steuer-, Wirtschafts- und Finanzbetrug eigenhändig zu kontrollieren und zu ahnden.

Auch in den Niederlanden ist der Förderungsmissbrauch ein brisantes Thema: Der aktuell erste Eintrag auf der zum Wohnungsministerium gehörigen Website richtet sich an Homepagebesucher mit der Aufforderung Betrüger bekanntzugeben. Zu diesem Zweck wurde ein Standard-Internetformular und eine telefonische Gratishotline eingerichtet (Belastingdienst, 2011).

2004 wurde in einer Untersuchung der Universität von Utrecht vermutet, dass rund 10% der Mieter, die Wohnbeihilfe bezogen, ein tatsächlich höheres Einkommen hätten, als angegeben wurde und dadurch eine zu hohe Wohnbeihilfe kassierten. Ebenso wurden zahlreiche Unregelmäßigkeiten beim angegebenen Vermögen und bei der Anzahl der Haushaltsmitglieder gefunden (Elsevier, 2004).

Im Jahr 2005 schockierte der damalige Staatssekretär für Finanzen Joop Wijn mit der Information, dass von den Wohnbeihilfe beziehenden Haushalten rund 4% (42.000) gar kein Recht darauf hätten und einen Schaden von rund € 80 Mio. verursachten (Elsevier, 2005). In Folge wurde die Administration der Wohnbeihilfe einer verstärkten Kontrolle zugeführt, aber auch die Zusammenarbeit mit der Finanz- und Steuerbehörde ausgeweitet.

1.3.3 SCHWEDEN

Schweden gehört zu den Ländern, welche, so wie Österreich und die Niederlande, historisch einen Großteil der Förderung objektseitig ausschütteten und vor allem den sozialen – im Fall Schwedens von Gemeinden produzierten – Wohnungsneubau unterstützten. Im Gegensatz zu Österreich ist Schweden jedoch mittlerweile sehr stark von der Neubauförderung abgegangen und hat die wohnungspolitische

Förderung auf die Nachfrageseite verlagert (Turner & Whitehead, 2002). Die primäre Zielgruppe der schwedischen Wohnbeihilfe (bostadsbidrag) sind junge Haushalte (bis 29 Jahre) und Haushalte mit Kindern. Andere Zielgruppen sind Pensionisten und Behinderte. Alle Arten der Wohnbeihilfe sind in allen Bestandsverhältnissen zugänglich (Chen, 2006). Im Jahr 1994 gab es beinahe 1,15 Mio. Bezieher von Wohnbeihilfe, mit entsprechend hohen Ausgaben. Die folgenden Verschärfungen der Anspruchsbeurteilung führten zu einem starken Rückgang auf ca. 680.000 im Jahr 2002. Dennoch bezogen rund 16% aller Haushalte, das sind 30% aller Mieter, Wohnbeihilfen (Chen & Enström-Öst, 2005, 610). Im Rahmen der Sozialhilfe wird ein Wohnzuschuss (bostadstillägg) gewährt, der jedoch nicht mit der Wohnbeihilfe kombinierbar ist.

Die schwedische Sozialversicherung (Försäkringskassan) berechnet die Höhe der Wohnbeihilfe und wickelt diese zentral ab. Der Wohnbeihilfeanspruch wird aufgrund von Schätzungen über das im laufenden Jahr zu verdienende Einkommen berechnet. Nach Jahresablauf kann die genaue Abrechnung zu Nachforderungen oder Rückzahlungen (inklusive Zinszahlungen) führen. Wenn man bereits während des Jahres mit einem höheren Einkommen rechnet, kann man die Wohnbeihilfe bereits vor der Nachberechnung zurückzahlen und vermeidet so eine Strafgebühr (Försäkringskassan, 2008). Die Schwedische Steuerbehörde (skatteverket) informiert die Sozialversicherungsanstalt über Jahreseinkommen mittels rechtsgültiger Steuerbescheide. Alle Änderungen der Einkommenssituation, Vermögenseinkünfte und Haushaltszusammensetzung müssen gemeldet werden, sonst werden bei der Neuberechnung ebenfalls Strafen verhängt. Kapitaleinkünfte fließen in die Einkommensberechnung mit ein. Übliche Einkommenssteuer-Absetzbeträge werden bei der Wohnbeihilfe-Berechnung nicht berücksichtigt. Vermögenseigentümer können in der Regel keine Wohnbeihilfe beziehen, ausgenommen ist nur das Eigenheim oder die Eigentumswohnung, für die Wohnbeihilfe bezogen wird.

Schweden setzt auf Abschreckung und Selbstkontrolle (Eigenschätzung der Einkommen): Der Antrag hat lediglich vier Seiten.

1.3.4 FRANKREICH

Die CAF (Caisse d'allocations familiales) ist die Einrichtung, die in Frankreich die Familienförderungen, aber auch andere sozialpolitischen Förderungen abwickelt und somit auch die Wohnbeihilfen (aide au logement). Sie ist eine Abteilung der allgemeinen Sozialversicherung. Bis 2002 war das Wohnbeihilfesystem im geförderten Sektor (APL, aide personnalisée au logement) unterschiedlich von der allgemeinen Wohnbeihilfe (AL, allocation de logement) (LaFerrere & Le Blanc, 2004, 38). Mittlerweile werden die unterschiedlichen Formen immer noch gesondert ermittelt, die Unterschiede sind aber hauptsächlich formeller Art.

Die Wohnbeihilfe hängt von der Haushaltszusammensetzung, der Wohnform, der Lage der Wohnung, dem Alter des Beziehers und dem Einkommen des Vorjahres ab. In der Regel deckt sie ca. ein Drittel der Monatsmiete.

Der Antrag kann bei der CAF direkt, bei den lokalen CAF-Einrichtungen oder über das Internet gestellt werden. Diese dritte Möglichkeit wird auch am häufigsten genutzt, wobei zusätzliche Dokumente online oder postalisch nachgesandt werden können. Im internationalen Vergleich wird der Wohnbeihilfe-Antrag in Frankreich sehr nutzerfreundlich abgewickelt (Fack, 2006, 748). Ein im Internet zugänglicher Wohngeldrechner ermöglicht eine Voreinschätzung von Ansprüchen. Der Antrag, der 11 Seiten umfasst, erhebt Daten von Mieter und Vermieter (CAF, 2011b). In der Regel wird die Wohnbeihilfe direkt an die

Vermieter ausbezahlt. Direkt im Antrag werden auch die zusätzlich notwendigen Dokumente angeführt. Am Ende muss der Förderungswerber eine eidesstattliche Erklärung unterzeichnen, die die Richtigkeit der Angaben bestätigt.

2010 kam es zu einer administrativen Änderung: Die zu späte Einreichungen eines Antrags um Verlängerung der Wohnbeihilfe führt jetzt zum Verlust der Unterstützung über mehrere Monate. Studierende hatten regelmäßig zu spät eingereicht, wurden aber rückwirkend begünstigt. Durch diese Änderung erhofft man sich hohe Einsparungen bei den Wohnbeihilfeausgaben (Mediaetudiant, 2010).

Im Sommer 2011 wurde mit einer großen Kampagne gegen Förderungsmissbrauch begonnen, an der mehrere Ministerien, staatlichen Einrichtungen und Versicherungsanstalten mitwirken. Bereits 2009 hatte eine ähnliche Kampagne stattgefunden. Die Kampagne richtet sich sowohl gegen Steuerhinterziehung als auch gegen den Missbrauch von Sozialförderungen (CAF, 2011a). Die Devise der Kampagne lautet: „Fraude c'est voler et celui que fraude sera sanctionné“, „Betrug ist Diebstahl, und wer betrügt, wird sanktioniert.“ Die Kampagne wird über Einschaltungen in Printmedien und in Radiospots geführt. So wie in Österreich (s. Kapitel 3) sind es die Fehlangaben zu Einkommen und Beschäftigungssituation einerseits, und zu gemeinsam lebenden Lebenspartnern andererseits, die die Hauptzahl der Missbrauchsfälle bilden. Dazu kommen gefälschte oder unwahre Mietverträge (CAF, 2011a).

In Vorbereitung der Kampagne wurden auch die möglichen Sanktionierungen ausgeweitet. Neben der Rückzahlung inklusive Zinsen von zu Unrecht bezogenen Wohnbeihilfen wurden Strafzahlungen von € 300 bis 12.000 (2011) eingeführt. Bei groben oder wiederholten Verstößen werden gerichtliche Verfolgungen eingeleitet, die zu Freiheitsstrafen führen können.

Im Jahr 2010 wurden insgesamt über 13.000 Betrugsfälle durch die CAF aufgedeckt, das waren um 10% mehr als 2009. Diese Betrugsfälle führten zu insgesamt 9.400 Sanktionen, ein Plus von 18% zum Vorjahr. Der finanzielle Schaden durch die Betrugsfälle belief sich auf über € 90 Mio (CAF, 2011a).

1.4 FEHLALLOKATION UND MISSBRAUCH IN DER OBJEKTFÖRDERUNG

Gegenstand der vorliegenden Studie sind Fehlallokation und Förderungsmissbrauch bei subjektbezogenen Förderungen im Niederösterreichischen System der Wohnbauförderung, insbesondere Wohnbeihilfen und Wohnzuschüsse sowie die Anspruchsberechtigung auf objektgeförderte Wohnungen. Es ist festzuhalten, dass die Objektförderung generell in geringerem Ausmaß missbrauchsanfällig ist als die Subjektförderung.

Die wirtschaftliche und zweckmäßige Verwendung der Förderungsmittel ist im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) detailliert geregelt und wird durch die Länder als Aufsichtsbehörden und den GBV-Revisionsverband geprüft. Die GBV-Revision reicht deutlich tiefer als die Buchprüfung normaler Kapitalgesellschaften durch Wirtschaftsprüfer. Es werden dabei nicht nur Jahresabschluss und Bilanz, sondern die gesamte finanzielle Gebarung der Gemeinnützigen durchleuchtet. Die Länder als Aufsichtsbehörden bedienen sich dabei des GBV-Revisionsverbands als Sachverständigen. Werden Mängel festgestellt, kommt ein abgestuftes System von Beanstandungen zur Anwendung. Letzten Endes stehen die Sanktionen der Aussetzung von Förderungszuteilungen und der Entzug der Gemeinnützigkeit zu Gebote. Dieses sehr griffige System von Aufsicht und Sanktionen hat wesentlich dazu beigetragen, dass der Gemeinnützige Sektor über Jahrzehnte hinweg kaum Missständen ausgesetzt war. Insolvenzen gemeinnütziger

Bauvereinigungen gehen in die 1980er Jahre zurück. Konsumenten sind dem Vernehmen nach seit Bestehen des modernen Gemeinnützigkeitssystems (WGG 1940) nicht zu Schaden gekommen.

Geförderter großvolumiger Mietwohnbau wird in Niederösterreich ausschließlich von gemeinnützigen Bauvereinigungen realisiert. Sie erhalten für den Bau von Mietwohnungen und Kaufoptionswohnungen zinsgünstige Darlehen oder Annuitätenzuschüsse. Die Zuteilung von Förderungen setzt die Übereinstimmung mit den umfangreichen förderungsrechtlichen (u.a. Beurteilung durch den Gestaltungsbeirat oder Planungsauswahlverfahren) und wohnungsgemeinnützigkeitsrechtlichen Bestimmungen (u.a. nachgewiesener Bedarf, Kostendeckungsprinzip, Prüfung durch den Revisionsverband) voraus. Die Übereinstimmung mit den Förderungszielen ist somit in vielschichtiger Weise sichergestellt.

Die Belegungspraxis von Gemeinde- und gemeinnützigen Wohnungen ist in Österreich bisher nicht umfassend dokumentiert. In der Regel haben Gemeinden Einweisungsrechte in die Bestände. Wartelisten sind gängige Instrumente der Wohnungszuteilung. Bestimmte Kontingente an Wohnungen werden in den meisten Bundesländern durch die gemeinnützigen Bauvereinigungen selbst vergeben. Mietrechtliche Regelungen führen dazu, dass ein erheblicher Teil der Wohnungswechsel an Eintrittsberechtigte erfolgt. Dies spielt in älteren Beständen, z.B. bei den Wiener Gemeindewohnungen, eine vergleichsweise große Rolle.

Zum anderen überprüfen die gemeinnützigen Bauvereinigungen bei der Vergabe von Wohnungen die Einkommensverhältnisse der ansuchenden Haushalte hinsichtlich der Einhaltung der durch die Niederösterreichische Wohnungsförderungsrichtlinie vorgegeben Einkommensgrenzen. Momentan liegen die Grenzen für eine Person bei € 28.000, für zwei Personen bei € 48.000 und für jede weitere Person bei zusätzlich € 7.000. Die Einkommensgrenzen aller Bundesländer sind im internationalen Vergleich hoch bemessen. Auch werden die Einkommensgrenzen nur zum Zeitpunkt der Wohnungsvergabe überprüft; zukünftige Einkommensentwicklungen spielen keine Rolle und führen nicht zum Verlust der geförderten Wohnung. In anderen Staaten werden sogenannte Fehlbelegungsabgaben eingehoben, falls das Einkommen über die Einkommensgrenzen steigt, oder es werden, so wie in Belgien, überhaupt einkommensabhängige Mieten verrechnet. Dass gemeinnützige Wohnungen in Österreich sowohl unteren Einkommensbezieher*innen als auch dem Mittelstand offenstehen, wird von Kritikern als mangelnde Treffsicherheit und als Mitnahmeeffekt bezeichnet. In diesem Sinne wird von Fehlallokation der Förderung gesprochen, nicht jedoch von Missbrauch (s. Kapitel 1.1). Die Befürworter sehen gerade im weitgehend universellen Zugang zum geförderten Wohnbau den Erfolg des heimischen Systems, der sozial gemischte Bestände schafft und somit Segregation verhindert.

Mögliche missbräuchliche Fehlangaben über Einkommen und Einkommensbestandteile spielen somit nur zum Zeitpunkt der Wohnungsvergabe eine maßgebliche Rolle. Deren Bekämpfung ähnelt der Problematik, die bei einkommensabhängigen Subjektförderungen zum Tragen kommt (s. Kapitel 3). Da die Förderung aber nicht fortwährend proportional zum Haushaltseinkommen gewährt wird, ist die Missbrauchsanfälligkeit geringer. Auch führen die vergleichsweise hohen Einkommensgrenzen dazu, dass nur in Grenzfällen mit Fehlangaben zu rechnen ist.

In zahlreichen Ländern, wo die tatsächliche Einkommenssituation von Haushalten schwieriger zu überprüfen ist und Schwarzarbeit einen wichtigen Einkommensbestandteil ausmacht, ist die Überprüfung der Einhaltung von Einkommensgrenzen jedenfalls eine Herausforderung. Mit diesem Problem sieht sich aktuell beispielsweise China konfrontiert, das eine transparentere und gerechtere Vergabe der 2011/12 geplanten 20 Mio. (!) Sozialwohnungen anstrebt (The Economist, 15.10.2011, 52).

Eine andere international häufig beobachtete Missbrauchspraxis sind abgesprochene Mieten. In Ländern wie Großbritannien, wo bis zu 100% der Mieten und Mietsteigerungen öffentlich gefördert werden, können sowohl Mieter als auch Vermieter einen Vorteil daraus ziehen, eine zu hohe Miete zum Schaden des Förderungsgebers anzugeben und sich den „Überschuss“ zu teilen. Durch die Vorgabe von Kostenmieten im WGG-Bestand und deren Kontrolle durch die Revision ist diese Problematik im gemeinnützigen großvolumigen Bereich nicht gegeben. Sehr wohl kann diese Problematik allerdings bei der „allgemeinen Wohnbeihilfe“ zum Tragen kommen. In anderen Bundesländern, wo auch im privaten Mietbestand Wohnbeihilfe gewährt wird, könnten Mietabsprachen vorkommen. Doch halten Selbstbehalte und Maximalgrenzen der anrechenbaren Wohnkosten in den Wohnbeihilfebestimmungen möglichen Missbrauch weitgehend hintan. Nachdem Niederösterreich dieses Instrument bisher nicht eingeführt hat, wird von einer tiefergehenden Analyse dieser Problematik abgesehen.

1.5 FEHLALLOKATION UND MISSBRAUCH IN DER EIGENHEIMFÖRDERUNG

Auch im Bereich der Eigenheimförderung ist die Missbrauchsanfälligkeit geringer als bei der Subjektförderung. Die Eigenheimförderung erfolgt in Form eines Darlehens des Landes Niederösterreich mit einer Laufzeit von 27,5 Jahren und einer Verzinsung von 1% jährlich im Nachhinein. Die Förderung setzt sich aus der Familienförderung, dem Punktesystem für nachhaltige Bauweise und barrierefreies Wohnen sowie den Bonus Lagequalität zusammen.

Die haushaltsspezifischen Daten, die für die Bemessung der Familienförderung nötig sind, werden durch die Wohnbauförderstelle erhoben und überprüft. Es besteht nur für eine kleine Gruppe von Haushalten ein Anreiz, bei der Förderungseinreichung Falschangaben zu machen. Die subjektbezogene Förderung berücksichtigt allein die Haushaltsgröße (Jungfamilie). Das Einkommen wird nur insofern berücksichtigt, als die (relativ großzügigen) Einkommensgrenzen unterschritten werden müssen (s. Amann et al. 2010b, 49-53). So wie bei der Vergabe von gemeinnützigen Mietwohnungen ist die Darlehenshöhe bei der Eigenheimförderung nicht von der laufenden Einkommenssituation des Haushalts direkt abhängig.

Gebäudedaten werden im Zuge der Endabnahme und über den Energieausweis kontrolliert.

Bei der Weitergabe von Eigenheimförderungen im Fall des Verkaufs eines Hauses überprüft das Land Niederösterreich die Förderwürdigkeit des neuen Eigentümers genau und kann eine Weitergabe auch verhindern, falls dieser die Einkommensgrenzen oder sonstige Kriterien nicht erfüllt.

Diese Unterschiede in der Missbrauchsanfälligkeit zwischen Eigenheimförderung, Objektförderung und Subjektförderung haben eine Schwerpunktsetzung auf den Bereich Wohnbeihilfe, Wohnzuschuss und Wohnzuschuss Modell 2009 begünstigt (s. Kapitel 4 und 5).

2 RECHTLICHER HINTERGRUND UND BEGRIFFSBESTIMMUNG

Mit dem Ziel einer Aufdeckung, Sanktionierung und Verhinderung von Missbrauchsfällen im Bereich der Wohnbauförderung ergeben sich zahlreiche rechtliche Fragen. Bei deren Aufklärung sind unterschiedliche Rechtsmaterien relevant.

2.1 EU-RECHT

Die Einflussnahme der europäischen Institutionen hat sich seit der Gründung der EU auch in ursprünglich gemeinschaftsfernen, also national zu regelnden, Bereichen stetig erhöht. So auch im Strafrecht, wo insbesondere seit dem Vertrag von Amsterdam eine Ausweitung der strafrechtlichen Kompetenz der EG vermehrt diskutiert wird. Vor allem in den Bereichen der unterschiedlichen Sanktionierung von Wettbewerbsverzerrungen in den Mitgliedsstaaten und in der grenzüberschreitenden Kriminalität spielt die EU eine zunehmend wichtige Rolle. Die Kommission sieht ihre Aufgabe jedenfalls auch in der Mitwirkung zur Harmonisierung von strafrechtlichen Bestimmungen (Gangl, 2004, 3).

Da die EU auch als großer Förderungsgeber in den Mitgliedsstaaten auftritt, bildet der „Schutz der finanziellen Interessen der europäischen Gemeinschaft“, also der Schutz der im Gemeinschaftshaushalt ausgewiesenen Mittel vor Fehlleitung und rechtswidriger Inanspruchnahme, einen Schwerpunkt der EU-Initiativen im Bereich des Strafrechts. Grundpfeiler dieser Initiativen ist nach wie vor das 1995 beschlossene Finanzschutzübereinkommen (ABl 1995 C 316, 49-57). Dieses konkretisierte den zu harmonisierenden Tatbestand des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften im Zusammenhang mit Ausgaben und Einnahmen: (1.) durch Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen, (2.) durch Verschweigen von Informationen und (3.) durch die missbräuchliche Verwendung von Mitteln zu anderen Zwecken als denen, für die sie ursprünglich gewährt worden sind. Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich, diesen Tatbestand durch wirksame, angemessene und abschreckende Strafen zu ahnden, die zumindest in schweren Betrugsfällen auch Freiheitsstrafen umfassen, sowie hohe Mindeststrafen vorsehen.

Das Finanzschutzübereinkommen wurde durch drei Protokolle ergänzt, welche auch die Bereiche Bestechung von Beamten, Geldwäsche und die strafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen regeln (s. Gangl, 2004, 10).

2.2 BUNDESRECHT

Mit dem Strafrechtsänderungsgesetz 1998 (BGBl. I Nr. 153/1998) wurde als Folge des EU-Finanzschutzübereinkommens von 1995 ein Tatbestand des Förderungsmissbrauches eingeführt. Dieser ging noch über die Verpflichtungen des EU-Übereinkommens hinaus. In rechtssystematischer Hinsicht wurde die Einordnung in das System der Vermögensdelikte des österreichischen Strafgesetzbuches gewählt, im Anschluss an den Tatbestand der Untreue als § 153b. Der Tatbestand des Betrugs (durch Tun und durch Unterlassen, § 146 StGB) kann ebenfalls auf Förderungsmissbrauch angewandt werden, insofern die Vorlage von falschen Unterlagen oder das Verschweigen von Informationen (Täuschungshandlungen) involviert sind. Der Tatbestand des Förderungsmissbrauchs wurde somit eingeführt, um die missbräuchliche, zweckwidrige Verwendung von gewährten Mitteln gesondert ahnden zu können. Diese war bis dahin (bis auf eine kleine Ausnahme im Rahmen des Wohnungs-Wiederaufbaufonds 1948) mit keiner gerichtlichen Strafe bedroht (Gangl, 2004, 14).

Förderungsmissbrauch ist gemäß § 153b StGB folgendermaßen definiert:

- (1) Wer eine ihm gewährte Förderung missbräuchlich zu anderen Zwecken als zu jenen verwendet, zu denen sie gewährt wurde, ist mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 360 Tagessätzen zu bestrafen.
- (2) Nach Abs. 1 ist auch zu bestrafen, wer die Tat als leitender Angestellter (§ 74 Abs. 3) einer juristischen Person oder einer Personengemeinschaft ohne Rechtspersönlichkeit, der die Förderung gewährt wurde, oder zwar ohne Einverständnis mit demjenigen, dem die Förderung gewährt wurde, aber als dessen leitender Angestellter (§ 74 Abs. 3) begeht.
- (3) Wer die Tat in Bezug auf einen € 3.000 übersteigenden Betrag begeht, ist mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bis zu 360 Tagessätzen zu bestrafen.
- (4) Wer die Tat in Bezug auf einen € 50.000 Euro übersteigenden Betrag begeht, ist mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu bestrafen.
- (5) Eine Förderung ist eine Zuwendung, die zur Verfolgung öffentlicher Interessen aus öffentlichen Haushalten gewährt wird und für die keine angemessene geldwerte Gegenleistung erbracht wird; ausgenommen sind Zuwendungen mit Sozialleistungscharakter und Zuschüsse nach § 12 Finanz-Verfassungsgesetzes 1948. Öffentliche Haushalte sind die Haushalte der Gebietskörperschaften, anderer Personen des öffentlichen Rechts, mit Ausnahme der Kirchen und Religionsgesellschaften, sowie der Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften und die Haushalte, die von den Europäischen Gemeinschaften oder in deren Auftrag verwaltet werden.

Der Tatbestand des Förderungsmissbrauchs eröffnet daher neben dem Tatbestand des Betrugs die Möglichkeit, dass die missbräuchliche Verwendung von Wohnbauförderungsmitteln strafrechtlich geahndet wird. Obwohl die Wohnbauförderung (fast immer) im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung der Bundesländer administriert wird (s. Kapitel 2.4), stehen mit den strafrechtlichen Bestimmungen des Bundesrechtes in letzter Konsequenz hohe Geld- und sogar Freiheitsstrafen im Raum, die eine abschreckende Wirkung gegenüber Förderungsmissbrauch entfalten können (s. Kapitel 4.10).

2.3 MELDERECHT

Das Meldegesetz definiert in § 1 (6) den Begriff des Wohnsitzes. Demnach ist der Wohnsitz eines Menschen an einer Unterkunft begründet, an der er sich „in der (...) Absicht niedergelassen hat, dort bis auf weiteres einen Anknüpfungspunkt von Lebensbeziehungen zu haben“. Der Begriff Hauptwohnsitz ist im Bundesgesetz über das polizeiliche Meldewesen (§ 1 (7) MeldeG 1991) folgendermaßen definiert: „Der Hauptwohnsitz eines Menschen ist an jener Unterkunft begründet, an der er sich in der erweislichen oder aus den Umständen hervorgehenden Absicht niedergelassen hat, diese zum Mittelpunkt seiner Lebensbeziehungen zu machen.“ Berücksichtigt werden im Meldewesen die Lebensbeziehungen (mit Schwerpunkt auf Ausbildungsort und Arbeitsort, lt. § 1 (8)), wobei die Lebensgemeinschaft bzw. Partnerschaft (sexuelle und wirtschaftliche Komponente) nicht im Vordergrund steht.

Ein Nebenwohnsitz ist ein Wohnsitz, der nicht Hauptwohnsitz ist. Eine Meldung muss man auch dafür vornehmen (eigene Wohnsitzqualität). Auf den Begriff Nebenwohnsitz wird im Gesetz jedoch nicht explizit Bezug genommen.

Die Feststellung eines registrierten Wohnsitzes ist laut § 20 (3) MeldeG 1991 allen Organen der Gebietskörperschaften möglich. Auf Verlangen sind die im Melderegister oder im Zentralen Melderegister enthaltenen Meldedaten zu übermitteln, wobei das Verlangen im konkreten Fall nur gestellt werden darf, wenn es für den Empfänger zur Wahrnehmung der ihm übertragenen Aufgaben eine wesentliche

Voraussetzung bildet. Übermittlungen auf Grund von Verknüpfungsanfragen (§ 16a (3)) sind überdies nur dann zulässig, wenn die Verhältnismäßigkeit zum Anlass und zum angestrebten Erfolg gewahrt bleibt. Laut § 20 (3) MeldeG 1991 sind Bürgermeister ermächtigt, die in ihrem Melderegister enthaltenen oder ihnen übermittelten Meldedaten zu verwenden, sofern diese zur Wahrnehmung der ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben eine wesentliche Voraussetzung bilden.

Ein Meldevergehen wird im Meldegesetz vor allem aus der Sicht der nicht zutreffenden Meldung an einem Ort verstanden. Der gleichzeitig auftretende Fall der nicht vorhandenen Meldung wird dort daher weniger betrachtet. Die Möglichkeit der Infragestellung seitens der Gemeinden geht ebenfalls von der Gemeinde aus, in welcher ein Wohnsitz möglicherweise fälschlich gemeldet wurde und nicht vom umgekehrten Fall der Nichtmeldung.

Grundsätzlich ist das Einleiten eines Verfahrens bezüglich einer Meldung (von Amts wegen) von jedermann möglich, also auch von Organen der Wohnbeihilfestellen. Jedoch besteht dann keine Verständigungspflicht über den Ausgang eines Verfahrens gegenüber der Förderstelle (s. Kapitel 4.5). Bei eventuell erfolgenden Ummeldungen muss diese danach erneut überprüfen, wie der Fall entschieden wurde und gegebenenfalls eigene Sanktionen aussprechen.¹

Betreffend der Meldepflicht gilt, dass sich Menschen innerhalb von drei Tagen behördlich registrieren lassen müssen (Wohnsitzmeldung). Es gibt jedoch auch Ausnahmen, die im Fall von vorhandenen Meldungen anzuwenden sind. Eine davon wird im § 2 (3) MeldeG 1991 beschrieben. Es gilt daher in der Praxis, dass wenn eine Wohnsitzmeldung im Inland vorliegt, eine Frist von zwei Monaten zur Ummeldung besteht.² De facto kann daher zwei Monate an einem Ort gewohnt werden, ohne dies zu melden, insofern man anderswo gemeldet ist.

2.4 WOHNBAUFÖRDERUNG – STIFTUNGSAKT ODER RECHTSANSPRUCH?

Seit der Verländerung der Wohnbauförderung Ende der 1980er Jahre (s. Amann, 1999) sind es die Bundesländer, die für die Ausgestaltung und Abwicklung der Wohnbauförderung zuständig sind.

Für eine mögliche Sanktionierung von Förderungsmissbrauch ist es entscheidend, ob eine Förderung im Rahmen der Hoheitsverwaltung mit einem Rechtsanspruch bescheidmäßig oder der Privatwirtschaftsverwaltung quasi als Stiftungsakt der Landesregierung abgewickelt wird (s. Kapitel 4.10).

Wohnbeihilfen wurden im geförderten Bestand bereits mit dem Wohnbauförderungsgesetz 1968 in der Obrigkeitsverwaltung eingeführt. Mit der WBFG-Novelle 1972 wurde den Bundesländern die Gewährung der Wohnbeihilfe übertragen. Im Wohnbauförderungsgesetz 1984 wurde allen Bundesländern vorgeschrieben, dass sie Mietern in (objekt)geförderten Wohnungen, die durch den Wohnungsaufwand unzumutbar belastet sind, auf Antrag mit Bescheid Wohnbeihilfe zu gewähren haben (§ 32 (2) WBFG 1984). Die Wohnbeihilfe wurde somit im Rahmen der Hoheitsverwaltung abgewickelt.

Das Wohnbauförderungsgesetz 1984 sah auch vor, dass Wohnbeihilfen, die zu Unrecht empfangen wurden, zurückzuzahlen sind, wobei die zu erstattenden Beträge mit 3% über dem Leitzinssatz der Österreichischen Nationalbank zu verzinsen sein sollten (§ 34 (4) WBFG 1984).

¹ Meldebehörde MA 62, Magistrat der Stadt Wien, persönliche Information.

² Ebs.

Mittlerweile wird die Wohnbauförderung der Bundesländer einschließlich der Wohnbeihilfe mit wenigen Ausnahmen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung abgewickelt. Tabelle 2 zeigt, dass ein Rechtsanspruch auf Wohnbeihilfe in fast allen Bundesländern nicht besteht und explizit in Gesetzesstellen ausgeschlossen wird. Nur in Wien besteht ein Rechtsanspruch auf Wohnbeihilfe.

Tabelle 2: Rechtsanspruch auf Wohnbeihilfe, Bundesländervergleich

	RECHTSANSPRUCH AUF WBH?	GESETZLICHE BESTIMMUNG
B	nein	§ 1 (2) Burgenländisches Wohnbauförderungsgesetz 2005
K	nein	§ 1 (2) Kärntner Wohnbauförderungsgesetz 1997
NÖ	nein	§ 5 (1) NÖ Wohnungsförderungsgesetz 2005
OÖ	nein	§ 6 (1) OÖ Wohnbauförderungsgesetz 1993
S	nein	§ 1 (6) Salzburger Wohnbauförderungsgesetz 1990
St	nein	§ 1 (2) Steiermärkisches Wohnbauförderungsgesetz 1993
T	nein	§ 1 (4) Tiroler Wohnbauförderungsgesetz 1991
V	nein	§ 2 Vorarlberger Wohnbeihilferichtlinie 2011
W	ja	§ 1 (3) Wiener Wohnungsförderungsgesetz 1989

Quelle: Förderungsvorschriften der Länder

In Niederösterreich besteht laut § 5 (1) NÖ Wohnungsförderungsgesetz 2005 ausdrücklich kein Rechtsanspruch auf eine Wohnbeihilfe. Die Niederösterreichische Subjektförderung ist grundsätzlich ein Baukostenzuschuss (auf Basis der Bestimmungen des NÖ WFG 2005). Der § 10 (3) NÖ WFG 2005 bezieht sich auf Rechtsansprüche bei abgeschlossenen Verträgen. Demzufolge bestehen erst bei abgeschlossenen Verträgen Rechtsansprüche auf den Erhalt der Förderung, aber eben nicht davor. Auch in den NÖ WFRL 2011 wird in der Präambel in dieser Angelegenheit der Sachverhalt unter Berufung auf das NÖ WFG 2005 wiederholt.

Die Vergabestelle in Niederösterreich erwähnt daher (ähnlich wie in Vorarlberg) die privatrechtliche Vergabeform explizit. Im NÖ WFG 2005 ist das Thema der Form der Vergabe der Mittel nochmals angesprochen und zwar im § 1 (1), wo festgestellt wird, dass das Land Niederösterreich als Träger von Privatrechten fördert. In Tirol findet sich eine gleich lautende Erklärung in § 1 (1) des dabei zur Anwendung gelangenden Tiroler Wohnbauförderungsgesetzes 1991. Auch hier ist also die Abwicklung der Beihilfenförderung im privatrechtlichen Bereich angesiedelt. In der Steiermark wird auch explizit im Internet darauf hingewiesen.

In Wien besteht laut § 1 (3) Wiener Wohnungsförderungsgesetz 1989, im Gegensatz zu allen anderen wohnungspolitischen Förderungen, sehr wohl ein allgemeiner Rechtsanspruch auf Wohnbeihilfe, ohne dabei zu unterscheiden ob die Wohnung selbst objektgefördert ist oder nicht (allgemeine Wohnbeihilfe). Nach § 28 (3) wird über Anträge auf Gewährung einer Wohnbeihilfe gemäß § 7 (1) Z 6 vom Magistrat in Bescheidform entschieden. Im Bereich der allgemeinen Wohnbeihilfe gilt laut § 60 (1) WWFSG 1989: „Weiters ist ihm auf Antrag mit Bescheid Wohnbeihilfe zu gewähren, sofern der Mieter und die mit ihm im gemeinsamen Haushalt lebenden Personen ausschließlich diese Wohnung zur Befriedigung ihres dringenden Wohnbedürfnisses regelmäßig verwenden.“ Gegen einen Wohnbeihilfe-Bescheid kann direkt an der Wohnbeihilfestelle Berufung eingelegt werden. Hier werden etwaige Fehler gleich korrigiert

und gegebenenfalls ein neuer Bescheid ausgestellt. Wird der Bescheid beibehalten, hat der Kunde die Möglichkeit, den Bescheid dem Unabhängigen Verwaltungssenat (UVS) vorzulegen.¹

2.5 DIE WOHNBAUFÖRDERUNG IN DER TRANSPARENZDATENBANK

Auf der Basis der ÖVP-Initiative zur Einführung eines Transferkontos zur Dokumentation aller in Anspruch genommener Förderungen einigte sich die Regierungskoalition im März 2010 auf die Implementierung einer Transparenzdatenbank. Angeregt wurde diese Maßnahme durch den damaligen Finanzminister Josef Pröll (ÖVP) und eine medial und politisch umstrittene Studie des Joanneum Research (Prettenthaler & Sterner, 2009) zur kumulativen Wirkung unterschiedlicher gesamtstaatlicher, bundeslandspezifischer und gemeindeeigener Sozialtransfers. Die Studie war zu dem Schluss gekommen, dass Sozialleistungen die hohen Einkommensunterschiede von Familien weitgehend ausgleichen und zum Teil sogar überkompensieren können. Die Studie leitete daraus die bedenklichen Umstand ab, dass sich innerhalb von gewissen Einkommensbereichen zusätzliches Einkommen de facto nicht auf das letztendliche Haushaltseinkommen auswirkt, da die Progression der Einkommenssteuer einsetzt und zahlreiche Sozialleistungen (unter anderen auch die Wohnbeihilfe) ausgeschliffen werden. Dadurch kann es theoretisch auch zu Sprungstellen kommen, also dass trotz eines gewissen Zuwachses an Bruttoeinkommen letztendlich weniger überbleibt.

Die Etablierung eines Transferkontos sollte ein erster Schritt sein, um das komplexe System der Förderungen in Österreich haushaltsspezifisch sichtbar zu machen, und, wie Kritiker behaupteten, in weiterer Folge nebst Doppelgleisigkeiten und Überförderungen auch zahlreiche Förderungen per se zu beseitigen (vgl. Pirklbauer & Wagner, 2010).

Nach großkoalitionären Uneinigkeiten konnte im Oktober 2011 schließlich ein Umsetzungsplan zur Etablierung einer Transparenzdatenbank vorgestellt werden. Diese wird stufenweise ab Mitte 2012 eingeführt und soll im Herbst 2014 den Vollbetrieb aufnehmen. Die Datenbank wird die verschiedenen Förderungen der Gebietskörperschaften haushaltsspezifisch anführen und dazu beitragen, Mehrfachförderungen zu verhindern. Die Bundesländer werden mit der Einspeisung der Daten zu den Beziehern der bedarfsorientierten Mindestsicherung beginnen.

Ob die Transparenzdatenbank Förderungsmissbrauch im Bereich der wohnungsbezogenen Subjektförderungen eindämmen können wird, ist zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abzusehen. Jedenfalls ist die Möglichkeit zur Überprüfung von weiteren haushaltsbezogenen Sozialtransfers für die Berechnung der Wohnbeihilfen relevant und könnte zur Erhöhung der Missbrauchsresistenz beitragen (s. Kapitel 4.5 und 4.7).

2.6 WOHNBAUFÖRDERUNG UND BEDARFSORIENTIERTE MINDESTSICHERUNG

Die bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) wird seit 2010 als Weiterentwicklung der bestehenden Sozialhilfesysteme der österreichischen Bundesländer eingeführt. Die BMS soll für Menschen in finanzieller Notlage zu Verbesserungen führen. Vor allem für Alleinerziehende und Familien wurden die Leistungen verbessert. Die Vereinheitlichung der bundesländerweise unterschiedlichen Regelungen hatte zum Ziel, dass österreichweit einheitliche Mindeststandards fixiert wurden. Auf mindestenssichernde Leistungen wurde ein einheitlicher Rechtsanspruch gewährt. Die Vereinheitlichung betraf auch das Verfah-

¹ Hans Mahr, ehemaliger Leiter Wohnbeihilfestelle, Wohnbauförderung Wien.

rensrecht und die eingeschränkte Pflicht zur Vermögensverwertung, die bisher stark unterschiedlich gehandhabt wurden. Die Vereinbarungen zwischen Bund und Bundesländern zur Vereinheitlichung der BMS werden in Bundes- und Landesgesetzen umgesetzt.

Die BMS sieht sich als residuales Sicherungsnetz und kommt nur zum Einsatz, wenn vorher andere staatliche Unterstützungen und eigenes Vermögen ausgeschöpft wurden: Die BMS ist kein bedingungsloses Grundeinkommen, der Leistungserhalt setzt den Einsatz der Arbeitskraft (es gelten die Kriterien des Arbeitslosenversicherungsgesetzes) und den vorrangigen Einsatz eigenen Einkommens und Vermögens voraus: Vorhandenes Vermögen ist vorrangig zu verwerten (z.B. KFZ, das nicht berufs- oder behinderungsbedingt benötigt wird, Bausparverträge, Sparguthaben über ca. € 3.770) (BMASK, 2011, 4).

Vor Einführung der BMS war die Sozialhilfe der Bundesländer stark unterschiedlich geregelt, vor allem auch die Geldleistungen, die innerhalb der Sozialhilfen für die Deckung des dringlichen Wohnbedarfes geleistet wurden (s. Mundt & Amann, 2009, 28-9).

Die Höhe der Leistung aus der BMS orientiert sich am Netto-Ausgleichszulagenrichtsatz in der Pensionsversicherung. Im Jahr 2011 beträgt die Höhe der BMS pro Monat (gerundet, 12mal pro Jahr):

- für Alleinstehende und Alleinerzieher: € 753
- für (Ehe)Paare: € 1.129
- für Personen in einer Wohngemeinschaft ohne gegenseitige Unterhaltsansprüche (z.B. Geschwister): € 565

Die Leistungen für minderjährige Kinder sind nach wie vor länderspezifisch unterschiedlich, betragen aber mindestens € 135 (Wien: € 203, NÖ: € 173, Salzburg: € 158 pro Kind).

Im Mindeststandard ist ein 25%iger Wohnkostenanteil enthalten (€ 188 für Alleinstehende). Besteht kein oder ein geringerer Aufwand zur Deckung des Wohnbedarfes oder ist dieser Aufwand anderweitig gedeckt, sind die jeweiligen Mindeststandards um diese Anteile entsprechend zu reduzieren. Leistungen zur Deckung von höheren Wohnkosten werden in einzelnen Bundesländern zusätzlich erbracht. So kann in Salzburg bezirksweise unterschiedlich um ergänzende Wohnbedarfshilfe angesucht werden.

In der Regel können in den Bundesländern auch ergänzend zur BMS Wohnbeihilfen bezogen werden. Bei der Berechnung des anrechenbaren Wohnungsaufwandes sehen die Bundesländerbestimmungen meist Werte über den € 188 des Wohnkostenanteils der BMS vor. Daher werden viele BMS-Bezieher zusätzlich durch die Wohnbeihilfen gestützt. Die Bundesländer sehen jedoch unterschiedliche Bestimmungen vor, welche Wohnungsbestände und -verhältnisse von Wohnbeihilfen begünstigt werden. Niederösterreich etwa sieht keine Wohnbeihilfen im privaten Mietbestand vor (s. Kapitel 3.2).

Die Einführung der BMS hat sich sehr unterschiedlich auf die Wohnbeihilfe-Budgets der Länder ausgewirkt, je nachdem wie die Details der Wohnbeihilfen-Berechnung und die Leistungen für minderjährige Kinder in den BMS-Bestimmungen festgelegt sind. In Wien werden mittlerweile Teile der früheren Wohnbeihilfe durch die BMS abgedeckt, was zu einer Entlastung des Wohnbauförderungsbudgets führt, während in Salzburg im Zusammenhang mit der Einführung der BMS mit einer Zunahme der Wohnbeihilfen-Ausgaben gerechnet wird.

2.7 BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Die im Zusammenhang mit der vorliegenden Studie wesentlichen Begriffe sind in Gesetzestexten, Literatur und Praxis uneinheitlich definiert. Auf die Problematik dieser uneinheitlichen Definitionen soll hier kurz eingegangen werden. Gerade auf das Fehlen einer eindeutigen Bestimmung von „Lebenspartnerschaft“ wird in der Folge noch wiederholt eingegangen werden.

2.7.1 EHE

Eine aufrechte Ehe ist juristisch ausreichend eindeutig definiert. Bei Eheleuten ist lt. § 90 (1) ABGB jedenfalls von einem gemeinsamen Wohnsitz auszugehen: Die Ehegatten sind einander zur umfassenden ehelichen Lebensgemeinschaft, besonders zum gemeinsamen Wohnen (...) verpflichtet.

Sowohl in Bezug auf das Mietrechtsgesetz als auch auf den Beihilfenanspruch gibt es relevante gerichtliche Entscheide die sich darauf berufen (VWGH; OGH). Daher ist im Fall der ehelichen Partnerschaften klar von einem Haushalt auszugehen und die Handhabung der Berücksichtigung beider „Erwachseneneinkommen“ insoweit gerechtfertigt und sinnvoll, als nichts Anderes nachgewiesen wird (vgl. Kapitel 4.6).

2.7.2 LEBENSGEMEINSCHAFT UND LEBENSPARTNERSCHAFT

Unter einer Lebensgemeinschaft, gleich ob verschieden- oder gleichgeschlechtlich, versteht die Rechtsprechung in Österreich eine länger andauernde monogame Partnerschaft eines Paares in Form einer Wohn-, Wirtschafts- und Geschlechtsgemeinschaft. Eine klare Trennung der Begriffe Lebensgemeinschaft und Lebenspartnerschaft besteht allerdings nicht. Oft werden diese Begriffe parallel und uneinheitlich genutzt. Begrifflich noch schwieriger zu fassen ist die nicht eheliche bzw. offene Lebensgemeinschaft oder -partnerschaft.

Eine Lebensgemeinschaft ist durch gegenseitigen Beistand und eine geistig-seelische Gemeinschaft wie in einer Ehe gekennzeichnet. Eine Lebensgemeinschaft kann auch vorliegen, wenn (bei Vorliegen entsprechender Gründe) eines der drei Elemente (Wohn-, Wirtschafts- und Geschlechtsgemeinschaft) fehlt oder nur schwach ausgeprägt ist, z. B. wenn aus beruflichen Gründen keine Wohngemeinschaft besteht.

Grundsätzlich obliegt es der Freiheit des Einzelnen, eine Ehe oder eingetragene Partnerschaft einzugehen, die Rechte und Pflichten zwischen den (Ehe)partnern begründet. In einer Lebensgemeinschaft bestehen keine Rechte und Pflichten wie in einer Ehe. Daher sind die Rechtsfolgen bei Bruch der Gemeinschaft problematisch. Eine vertragliche Absicherung der Partner kann bei Auflösung der Lebensgemeinschaft sehr nützlich sein. In gewissen Teilbereichen sieht die Rechtsordnung jedoch auch ohne vertraglicher Absicherung Rechte und Pflichten von Lebenspartnern vor, beispielsweise in § 14 (3) MRG oder im StGB, wonach die Lebensumstände und die Nahebeziehung eine Gleichbehandlung mit Ehegatten rechtfertigen kann. § 14 (3) MRG (Eintrittsrecht naher Angehöriger) bietet Anhaltspunkte im Wohnrecht, wobei hier die Interessenslage zwischen Eintrittsberechtigtem und Vermieter auszugleichen ist.

Aus Sicht der Wohnbauförderung ist die Gleichstellung von Ehe und Partnerschaft in der Subjektförderung damit begründet, dass staatliche Mittel nicht gleichheitswidrig verwendet werden dürfen, und beim Wohnen, d.h. beim gemeinsamen Wirtschaften in einem gemeinsamen Haushalt, keine Unterschiede erkennbar sind. Alle sonstigen Aspekte, außer der persönlichen Bindung, sind für die Zuerkennung von Subjektförderung unerheblich. Wesentlich ist, dass ein gemeinsamer Haushalt auf Dauer, was nicht für immer oder unwiderruflich bedeutet, angelegt sein muss. Fallweises Übernachten, häufige Besuche oder

Hilfeleistungen begründen allein keinen gemeinsamen Haushalt. Die Existenz von gemeinsamen Kindern ist nicht zwangsläufig ein Indiz für eine aufrechte Lebensgemeinschaft. Insbesondere könnte die Vereinbarung von Unterhaltsleistungen gegen eine bestehende Lebensgemeinschaft sprechen. Das Vorliegen einer Meldung ist im Bereich der Subjektförderung nicht unbedingt ausreichend, um vom Bestehen oder Nicht-Bestehen einer Lebensgemeinschaft auszugehen. Aus beruflichen Gründen könnten zwei Wohnsitze notwendig sein, ohne dass der Charakter einer aufrechten Lebensgemeinschaft beeinträchtigt wird.

In Salzburg hat man den Aufklärungsbedarf erkannt und, um Missverständnisse zu vermeiden, den Begriff der Lebensgemeinschaft im Rahmen der Wohnförderung gesetzlich definiert (unter Verweis auf die Definition im Salzburger Familiengesetz). Von einer nicht-ehelichen Lebensgemeinschaft spricht man demnach dann, wenn zwei Partner länger andauernd in einer Wohn-, Wirtschafts- und Geschlechtsgemeinschaft zusammenleben (Salzburger Landesregierung Referat Familie und Generation, 2011). Niederösterreich folgt einer weiter spezifizierten Definition. Selbst wenn nämlich eine Sexualgemeinschaft besteht und der geförderte Haushalt von einem vermeintlichen Partner frequentiert wird, muss die Lebensgemeinschaft als nicht evident gelten, solange es zwei aufrechte Wohnsitze gibt. In Wien wird die Begrifflichkeit „gemeinsam im Haushalt lebend“ angewandt; dies ist mit einem Melde-nachweis zu bestätigen. Die Beziehungsfrage von Lebenspartnern ist hier nicht prioritär, weil alleine die Zuordnung zum Haushalt im Vordergrund steht.

In Oberösterreich wird ein gemeinsames Wirtschaften in Bezug auf die Lebensgemeinschaft als wesentlicher Faktor verstanden. Dies stützt sich auf die Tatsache, dass im Fall regelmäßiger sexueller Kontakte eine Erhaltungspflicht in irgendeiner Form erwächst. Daher spielt nach jenem Verständnis die Wohnsitzfrage bei der Definition eine nachrangige Rolle. Die Problematik der Definition von Lebenspartnerschaften und deren Beweisbarkeit wird umfassend in Kapitel 4 behandelt.

2.7.3 LEBENSGEFÄHRTE

Eine vom Konzept der Lebenspartnerschaft leicht abweichende Begrifflichkeit findet sich im MRG unter dem Konzept des Lebensgefährten. Lebensgefährte (im Sinne des § 14 (3) MRG) ist, wer mit dem bisherigen Mieter bis zu dessen Tod durch mindestens drei Jahre hindurch in der Wohnung in einer in wirtschaftlicher Hinsicht gleich einer Ehe eingerichteten Haushaltsgemeinschaft gelebt hat; einem dreijährigen Aufenthalt des Lebensgefährten in der Wohnung ist es gleichzuhalten, wenn er die Wohnung seinerzeit mit dem bisherigen Mieter gemeinsam bezogen hat.

2.7.4 EINKOMMEN IN DER WOHNBAUFÖRDERUNG DER LÄNDER

Der Einkommensbegriff der Wohnbauförderungsbestimmungen der Bundesländer folgt nicht dem Einkommensteuergesetz, ist jedoch an dieses angelehnt. Generell geben die Bundesländer in ihren Wohnbaufördergesetzen (und teilweise -richtlinien) einen Einkommensbegriff vor. Oft wird auch genau vorgeschrieben, wie das Haushaltseinkommen zu berechnen ist, bzw. welche Einkommensbestandteile in der Berechnung der Wohnbeihilfe zu inkludieren sind. In der Regel beinhaltet das Haushaltseinkommen alle Einkommen der im Haushalt gemeinsam lebenden Personen. Es gibt jedoch Ausnahmen für geringe Einkommen von versorgungsberechtigten Kindern. In einigen Fällen wird das Partnereinkommen nicht zur Gänze angerechnet.

Zur Einkommensdefinitionen in der Wohnbauförderung Niederösterreichs siehe Kapitel 3.2.1., vertiefende Analysen zum Einkommen siehe Kapitel 3.3.1.

3 FEHLALLOKATION UND MISSBRAUCH IN DER SUBJEKTFÖRDERUNG

3.1 SUBJEKTFÖRDERUNG IN NIEDERÖSTERREICH

3.1.1 SUBJEKTFÖRDERUNG AUSSCHLIEßLICH IM OBJEKTGEFÖRDERTEN BESTAND

Niederösterreich ist das einzige Bundesland, das eine Subjektförderung nur im objektgeförderten Bestand vorsieht. Alle anderen Bundesländer haben mittlerweile auch im freifinanzierten Mietbestand (v.a. Altbauten) eine – unterschiedlich gestaltete – Art der Subjektförderung eingeführt, die sog. „allgemeine Wohnbeihilfe“.

Es werden mehrere Gründe angeführt, warum in Niederösterreich bisher die Einführung einer allgemeinen Wohnbeihilfe ausgeblieben ist:

- **Ausgewogenheit des bestehenden Systems:**

Das niederösterreichische System der überwiegenden Objekt- mit ergänzender Subjektförderung (Wohnbeihilfe und Wohnzuschuss) ist ausgewogen und verhindert weitestgehend soziale Härtefälle. Das große Angebot an geförderten Mietwohnungen führt zu einem moderaten Niveau bei privaten Mietwohnungen (siehe unten).

- **Fokus auf Wohnungsneubau:**

In der Vergangenheit hat Niederösterreich sehr stark auf die Neubauförderung gesetzt und sowohl den Mehrgeschosswohnbau, als auch den Eigenheimbereich massiv gefördert. Mit 7.500 Förderungszusicherungen im 10jährigen Durchschnitt fördert Niederösterreich mehr als jedes andere Bundesland und vergibt fast ein Viertel aller Förderungszusicherungen in Österreich. Geförderter Neubau kann die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung direkter und langfristig nachhaltiger sicherstellen als nachfrageseitige Förderungen. Gesteigerte Ausgaben für die Wohnbeihilfe können zu Förderengpässen im Neubau führen.

- **Flächendeckende Verfügbarkeit von geförderten Mietwohnungen:**

Im größten Teil der 573 niederösterreichischen Gemeinden steht geförderter Mehrwohnungsbau zur Verfügung. Haushalte mit Wohnungsbedarf finden flächendeckend geeignete Angebote im geförderten Bestand.

- **Soziale Versorgungsfunktion des Eigenheims:**

In einem ländlich geprägten Bundesland wie Niederösterreich kommt dem Eigenheim große sozialpolitische Bedeutung zu. Ein sehr großer Teil der einkommensschwächsten Bevölkerungsgruppen lebt im Eigenheim. Dem Rechnung tragend besteht für geförderte Eigenheime (die rund 90% des gesamten Eigenheimbestands ausmachen) Anspruch auf Wohnbeihilfe.

- **Ausweitung des Angebots des Niederösterreichischen Wohnservices:**

Das Niederösterreichische Wohnservice hat z.Z. über 1.000 Wohnungsangebote im Programm. Seine Kapazitäten sollen weiter ausgebaut werden, indem auch wiedervermietete GBV-Wohnungen aufgenommen werden (Angebotspflicht von 20% der Wiedervermietungen). Dadurch kommen besonders preisgünstige, teilweise ausfinanzierte Wohnungen in den Angebotskreislauf.

- Subjektförderung bei geförderter Sanierung

Bewohner privater Mietwohnungen sind unter Umständen dann mit überproportionalen Mietbelastungen konfrontiert, wenn es zu umfassenden Sanierungen kommt. Dem wird vorgebeugt, indem auch für geförderte Sanierungen eine Anspruchsberechtigung auf Wohnbeihilfe entsteht.

- Andere Rahmenbedingungen als z.B. in Wien

In Wien ist die allgemeine Wohnbeihilfe für den Bestand von privaten Mietwohnungen vor allem aus dem Grund notwendig geworden, dass umfassende Standardanhebungen im privaten Bestand das Angebot von günstigen Mietwohnungen verringert hat. In Niederösterreich ist es weniger der Bestand an privaten Mietwohnungen, der niedrige Wohnkostenbelastungen bietet, als der umfassende Bestand von Eigenheimen. Der alte Bestand von Eigenheimen ist aufgrund abgeschlossener Finanzierungen besonders günstig. Der neue Bestand an Eigenheimen garantiert durch die Eigenheimförderung leistbare Wohnkosten. Für diesen Bestand besteht Wohnbeihilfenanspruch.

- Mitnahmeeffekte

Mit Ø 5,70 €/m² (netto kalt, Immobilienpreisspiegel 2011) hat Niederösterreich gemeinsam mit dem Burgenland, Kärnten, Oberösterreich und der Steiermark das niedrigste Mietenniveau im privaten Sektor österreichweit. Wohnbeihilfen im nicht-mietenbegrenzten Bereich können dazu führen, durch Preissteigerungen im unteren Marktsegment von den Vermietern „abgeschöpft“ zu werden. Dadurch können hohe jährliche Budgetbelastungen entstehen, die nicht den tatsächlichen Begünstigten zugutekommen.

- Beihilfen als verlorene öffentliche Ausgaben

Die Betonung des Neubaus, und hierbei insbesondere durch Darlehen, ermöglicht eine langfristige Stabilität der Neubauförderungen, da Rückflüsse für neue Bauvorhaben genutzt werden können. Wohnbeihilfen sind „verlorene“ Leistungen, die zwar die Wohnkostenbelastung der begünstigten Haushalte reduzieren, die aber zu keiner langfristig wirksamen Ausweitung des Angebots mietenregulierter Wohnungen führen.

3.1.2 DREI SCHIENEN DER SUBJEKTFÖRDERUNG

Neben der Wohnbeihilfe für Wohnungen, bei denen eine objektseitige Förderung vor 1993 beantragt wurde, und dem Wohnzuschuss für Wohnungen mit einer Wohnbauförderung nach diesem Jahr, gibt es seit Juli 2009 den Wohnzuschuss „Modell 2009“. Damit laufen momentan in der Subjektförderung drei unterschiedliche Berechnungsvarianten nebeneinander. Für private Mietwohnungen steht in eingeschränktem Ausmaß Subjektförderung zur Verfügung und zwar wenn die Wohnhaussanierung gefördert worden ist. Eigenmittellersatzdarlehen gibt es in Niederösterreich nicht mehr.

Gesetzlich ist die Subjektförderung in Niederösterreich in den NÖ Wohnungsförderungsrichtlinien in den §§ 38-48 geregelt. Die Richtlinien werden jährlich von der Landesregierung auf der Grundlage des NÖ WFG 2005 erlassen.

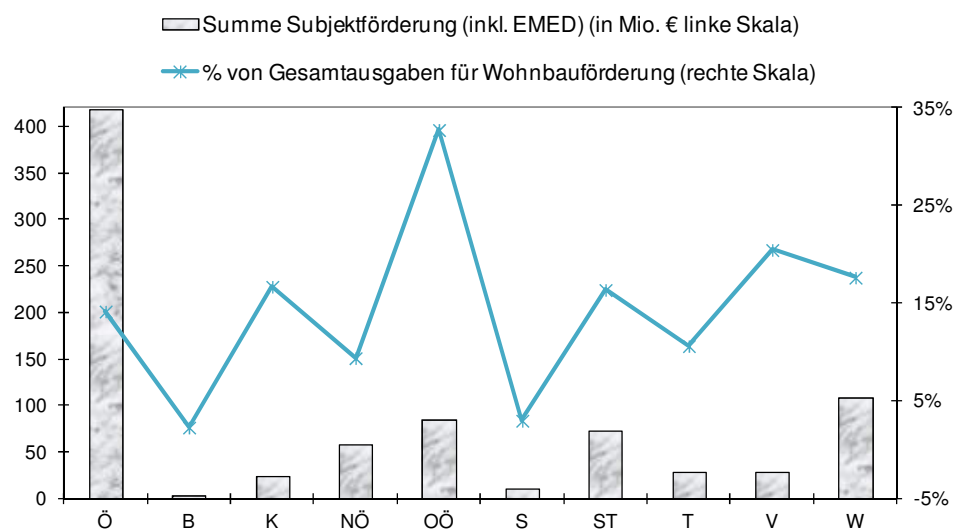
Im Jahr 2007 gab es rund 6.000 Bezieher von Wohnbeihilfe und 22.800 Bezieher eines Wohnzuschusses. Im Jahr 2008 gab es rund 5.800 Bezieher von Wohnbeihilfe und 24.700 Bezieher eines Wohnzuschusses.¹ In den letzten Jahren ist die Anzahl der Bezieher des Wohnzuschusses jährlich um rund 10% gestiegen. In Zukunft werden Neuzugänge vermehrt in das Modell 2009 des Wohnzuschusses fallen.

¹ Daten von M. Waidhofer, Niederösterreichische Wohnbauförderung.

3.1.3 FÖRDERUNGS-AUSGABEN

Die Bedeutung von Subjektförderungen innerhalb des Wohnbauförderungsmix nimmt tendenziell in allen Bundesländern zu. In Abbildung 3 sind die Gesamtausgaben für Subjektförderungen abgebildet. Österreichweit werden rund € 417 Mio. (2010) als Subjektförderungen in der Wohnbauförderung ausgegeben, davon rund € 398 Mio. als Wohnbeihilfen und rund € 19 Mio. als Eigenmittlersatzdarlehen (Wien, Burgenland, Kärnten). Der Anteil der Subjektförderungen am Gesamtbudget für Wohnbauförderungen schwankt sehr stark zwischen den Bundesländern (ebenfalls Abbildung 3). Er liegt in Oberösterreich bereits bei einem Drittel, im Burgenland und Salzburg demgegenüber bei unter 3%. Der österreichische Durchschnitt liegt bereits bei 14%. In Niederösterreich werden rund 9% der Wohnbauförderungsmittel als Subjektförderungen ausgegeben.

Abbildung 3: Bedeutung der Subjektförderung im Bundesländervergleich



Quelle: Wohnbauförderungsstelle NÖ, eigene Darstellung

Niederösterreich hatte 2009 rund 30.800 Wohnbeihilfe- oder Wohnzuschuss-Bezieher (Haushalte), das sind rund 5% aller Haushalte in Niederösterreich. Insgesamt wurden hierfür € 57,2 Mio. ausgegeben. Das Wohnbauförderungsbudget betrug 2009 insgesamt rund € 530 Mio., das sind rund 7% des Landesbudgets. Die durchschnittliche Subjektförderung (Wohnbeihilfe oder Wohnzuschuss) machte somit € 155 pro Haushalt und Monat aus. Wohnbeihilfen liegen im Durchschnitt um einiges unter dem durchschnittlichen Wohnzuschuss (s. Kapitel 3.5).

2010 stiegen die Wohnbauförderungsausgaben auf insgesamt € 613 Mio. Die Subjektförderungen stiegen demgegenüber nur geringfügig auf € 57,6 Mio. Davon entfielen € 8,4 Mio. auf Eigenheime (15%), die restlichen € 48,79 Mio. (85%) auf (objektgeförderte) Wohnungen in Mehrgeschossbauten. Die Zahl der begünstigten Haushalte sank um 3,9% auf 29.600 Bezieher. Die durchschnittliche Förderung pro Haushalt erhöhte sich dadurch leicht auf € 162 pro Monat.¹

¹ Daten der Wohnbauförderungsstelle Niederösterreich.

3.2 WOHNBEIHILFE, WOHNZUSCHUSS UND WOHNZUSCHUSS 2009

3.2.1 DEFINITION DES EINKOMMENS

Das Familieneinkommen ist die Summe der Einkünfte des Wohnungsnutzers und der mit ihm im gemeinsamen Haushalt lebenden Personen (§ 1 NÖ WFRL 2011). Grundsätzlich ist das gesamte Einkommen des vorangegangenen Kalenderjahres nachzuweisen. Sollte das aktuelle Einkommen stark unter dem Vorjahreseinkommen liegen, kann die aktuelle Einkommenssituation berücksichtigt werden.

Nicht zum Familieneinkommen zählen die Einkünfte von im Haushalt beschäftigten Arbeitnehmern und angestelltem Pflegepersonal. Eigene Einkünfte von Kindern, die im elterlichen Haushalt leben, bleiben bis zu jenem Alter unberücksichtigt, bis zu dem grundsätzlich der Bezug von Familienbeihilfe gemäß Familienlastenausgleichsgesetz 1967 möglich ist. Für Personen, die im Inland nicht oder nur beschränkt steuerpflichtig sind, gelten die in diesen Richtlinien festgelegten Bestimmungen sinngemäß.

Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit

Bei nichtselbständiger Arbeit ist der/die Jahreslohnzettel (L 16) oder die Arbeitnehmerveranlagung erforderlich. Auch Bezüge vom Arbeitsmarktservice (z.B. Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, etc.) bzw. von der Gebietskrankenkasse (Krankengeld, Wochengeld, Kinderbetreuungsgeld) sind hinzuzurechnen. Anstelle des Jahreslohnzettels kann auch – falls vorhanden – der Bescheid über die Arbeitnehmerveranlagung vorgelegt werden.

Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit

Wenn der Förderungswerber aufgrund betrieblicher oder außerbetrieblicher Einkünfte zur Einkommenssteuer veranlagt ist (der letztveranlagte Einkommensteuerbescheid ist erforderlich), berechnet sich das Jahreseinkommen aus dem Gesamtbetrag der Einkünfte abzüglich der Einkommenssteuer bzw. der erstattungsfähigen Negativsteuer (§ 2 NÖ WFRL 2011).

Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft

Das Einkommen berechnet sich aus 31 % des Einheitswertes der selbst bewirtschafteten Flächen einschließlich der zugepachteten Flächen sowie die vereinnahmten Pachtzinse.

Unterhalt/Alimente

Wenn der Förderungswerber für sich selbst oder ein bei sich lebendes Kind Unterhaltsleistungen oder Alimente erhält, wird der vertraglich oder gerichtlich festgesetzte, in Geld bezogene Betrag dem Einkommen zugerechnet. Sollte der Förderungswerber selbst Unterhalt bzw. Alimente zahlen, wird dieser Betrag unter den gleichen Voraussetzungen einkommensmindernd berücksichtigt. Bei freiwilligen oder nicht vereinbarten Unterhaltsleistungen werden die Durchschnittsbedarfssätze (verlautbart vom Landesgericht Wien für Zivilrechtssachen) herangezogen.

Bei Schülern oder Studenten werden der Einkommensermittlung 15% des Einkommens der Eltern zugrunde gelegt.

Da die Antragstellung jährlich erfolgt, wird während der Laufzeit von einem Jahr keine Meldung geänderter Einkommen gefordert. Das Jahreseinkommen des Vorjahres ist Basis für die Berechnung des nächsten Jahres. Eine Änderung der Förderungsvereinbarung kann erfolgen,

- wenn der zu leistende Aufwand zum Wohnen infolge einer tilgungsplanmäßigen Erhöhung der Annuität des Förderungsdarlehens höher wird,

- bei der Geburt eines Kindes, das gegenüber dem Förderungswerber versorgungsberechtigt ist und mit ihm im gemeinsamen Haushalt lebt,
- bei einer gravierenden Einkommensminderung (von mindestens 30% gegenüber dem Vorjahr),
- sofern der Änderungsbetrag mehr als € 20 beträgt.

Ein Mindesteinkommen ist, im Gegensatz zu Bundesländern wie Wien, nicht vorgesehen.

3.2.2 WOHNBEIHILFE

Die Wohnbeihilfe wird über Ansuchen für Eigenheime, Reihenhäuser, Wohnungen (Eigentums-, Miet-, Genossenschafts-, Dienstnehmerwohnungen) sowie für Wohnheime für die Altersversorgung oder für behinderte oder sozial bedürftige Menschen zuerkannt, sofern die Errichtung oder Sanierung mit Förderungsdarlehen bzw. -zuschüssen erfolgte (gemäß Wohnhauswiederaufbaugesetz, Bundes-, Wohn- und Siedlungsfondsgesetz, Wohnbauförderungsgesetz 1954, 1968, 1984, Bundes-Sonderwohnbaugesetz 1983, Wohnungsverbesserungsgesetz, NÖ Wohnungsförderungsgesetz 2005 (Abschnitt III und VII der NÖ Wohnungsförderungsrichtlinien) und noch eine Förderung nach den vorstehenden Gesetzen besteht.

Der Antragsteller muss in der geförderten Wohnung den Hauptwohnsitz haben; bei (Ehe-) Partnerschaften muss für beide Teile diese Voraussetzung zutreffen.

Die Wohnbeihilfe ist grundsätzlich ein Baukostenzuschuss. Grundlage für die Berechnung des Aufwandes zum Wohnen ist daher die Rückzahlung von Förderungsdarlehen und Ausleihungen, welche im Zuge der Errichtung oder Sanierung einer geförderten Wohnung in Anspruch genommen werden.

Anrechenbarer Wohnungsaufwand (AWA)

Folgende monatlich anfallenden Kosten aufgrund anerkannter Gesamtbaukosten liegen der Ermittlung der Wohnbeihilfe zugrunde:

- Annuität (Tilgung, Verzinsung) der rückzahlbaren Förderungsleistungen sowie der Ausleihung, die zur Errichtung oder Sanierung des geförderten Objektes aufgenommen wurde, abzüglich allfälliger Zuschüsse.
- Für Ansuchen um Wohnbeihilfe, die ab dem 01.01.2007 eingebracht wurden, ist bezüglich der Ausleihungen die tatsächliche Verzinsung heranzuziehen, höchstens jedoch ein Satz, der 1 % über der Richtrendite liegt.
- Die Rückzahlung von Eigenmitteln von Gebietskörperschaften oder gemeinnützigen Bauvereinigungen für die Errichtung oder Sanierung des Objektes wird auf Basis einer Mindestlaufzeit von 10 Jahren und einer maximalen Verzinsung von 3,5 % berücksichtigt.
- Tilgung und Verzinsung eines Konversionsdarlehens gemäß Rückzahlungsbegünstigungsgesetz.
- Betriebskosten und die Rückzahlung von Grundkosten werden nicht zum anrechenbaren Wohnungsaufwand gerechnet.

Der Wohnungsaufwand wird bei Eigenheimen mit maximal 4 €/m², bei Mehrfamilienwohnhäusern und Gruppenwohnbauten (nach NÖ WBFG 2005) mit maximal € 4,50/m² angemessener Nutzfläche pro Monat anerkannt.

Die angemessene Nutzfläche beträgt für eine oder zwei Personen 70m² und erhöht sich für jede weitere im gemeinsamen Haushalt lebende nahestehende Person um 10m². Nahestehende Personen sind der Ehegatte, Verwandte in gerader Linie einschließlich der Wahl- und Pflegekinder, Verwandte bis zum

2. Grad der Seitenlinie, Verschwägte in gerader Linie sowie der/die Lebensgefährte/in. Bei Wohnheimen ist die Wohnnutzfläche des Heimplatzes Grundlage für die Berechnung. Bei der Ermittlung der angemessenen Nutzfläche kommen somit familienbezogene Kriterien zur Anwendung. Diese Regelung beschränkt somit die Anspruchsberechtigung von Wohngemeinschaften wesentlich.

Zumutbarer Wohnungsaufwand (ZWA)

Der zumutbare Wohnungsaufwand ist von der Haushaltsgröße, Haushaltszusammensetzung und dem Haushaltseinkommen abhängig. Die Wohnbauförderungsstelle gibt hierzu Tabellen vor. Die Wohnbeihilfe ergibt sich aus anrechenbarem Wohnungsaufwand abzüglich zumutbaren Wohnungsaufwands. Wohnbeihilfen werden ab einer Förderleistung von € 7 ausbezahlt.

Besonders begünstigte Haushalte

In allen Arten der Niederösterreichischen Subjektförderung sind folgende Haushalte besonders begünstigt:

- Jungfamilien: Familien bzw. Lebenspartnerschaften mit mindestens einem zum Haushalt gehörigen versorgungsberechtigten Kind, wobei ein Lebenspartner das 35. Lebensjahr zum Zeitpunkt des Antrags noch nicht vollendet hat, sowie alleinerziehende Elternteile, die das 35. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, mit mindestens einem zum Haushalt gehörigen versorgungsberechtigten Kind.
- Familien mit mindestens drei Kindern, für die zum Zeitpunkt des Antrags Familienbeihilfe bezogen wird.
- Einzelpersonen oder Familien, bei denen ein Familienmitglied eine Minderung der Erwerbsfähigkeit von mindestens 55 % im Sinne des § 35 EStG 1988 aufweist oder bei Anspruch auf Pflegegeld ab der Pflegestufe II gemäß Bundespflegegesetz 1993 bzw. NÖ Pflegegeldgesetz 1993 sowie Familien mit einem Kind, für das zum Zeitpunkt des Ansuchens erhöhte Familienbeihilfe bezogen wird.

Bei Jungfamilien und kinderreichen Familien verringert sich der zumutbare Wohnungsaufwand um 30%. Bei Personen mit geminderter Erwerbsfähigkeit verringert sich der ZWA um 40%.

3.2.3 WOHNZUSCHUSS

Der Wohnzuschuss ist ein variabler Zuschuss zu den Annuitäten im Ausmaß von 1-5% der förderbaren Nominalen. Der Wohnzuschuss kann auf Ansuchen zuerkannt werden, wenn die Wohnung durch eine der folgenden Rechtsgrundlagen objektgefördert wurde:

- Das von der Niederösterreichischen Landesregierung am 11. Juni 1991 beschlossene „Sonderwohnbauprogrammes für sozial bedürftige Wohnungssuchende“;
- Die von der Niederösterreichischen Landesregierung am 26.1.1993, 2.7.1993 und am 19.10.1993 gemäß § 55 NÖ WFG 1990 beschlossenen Sonderaktionen und den dazugehörigen Änderungen;
- Die Richtlinien zu den Förderungsmodellen MH-NEU, MHAS-NEU, EH-NEU und KLAS-NEU oder
- Das NÖ WFG 2005.

Die Berechnung des Wohnzuschusses basiert auf dem Einkommen und der Haushaltsgröße, siehe Tabelle 4.

Tabelle 4: Wohnzuschuss in Niederösterreich, Grenzen des Familieneinkommens in €.

1 Person	2 Personen	3 Personen	4 Personen	5 Personen	Wohnzuschuss in % der förderbaren Nominale
9.500	12.825	16.150	19.475	22.800	5%
10.500	14.175	17.850	21.525	25.200	4%
11.500	15.525	19.550	23.575	27.600	3%
12.500	16.875	21.250	25.625	30.000	2%
13.500	18.225	22.950	27.675	32.400	1%

Anm.: Jährliches Familieneinkommen, netto, ohne Urlaubs- und Weihnachtsgeld

Quelle: NÖ WFRL 2011.

Der Wohnzuschuss richtet sich daher nur indirekt nach den Einkommen, wichtiger sind die Finanzierungskosten und Rückzahlungsraten. Es gibt nur Einkommensgrenzen, keine proportionale Berechnung in Bezug auf die Einkommen.

Anrechenbarer Wohnungsaufwand (AWA)

Das förderbare Nominale, von der der Wohnzuschuss abgeleitet wird, berechnet sich wie folgt:

- Beim Eigenheim: bis zu € 45.000 einer rückzahlbaren Förderung oder einer Ausleihung;
- Bei einer Eigenheimsanierung: bis zu 100 % der anerkannten Sanierungskosten;
- Im großvolumigen Wohnungsneubau: ergibt sich aufgrund der Förderungsschemas;
- Bei einer Wohnungssanierung: bis zu 100 % der anerkannten Sanierungskosten;
- Bei Wohnungen nach dem "Sonderwohnbauprogramm für sozial bedürftige Wohnungssuchende": € 36.400 bei einer Wohnung der Kategorie I (ab 35 m² Wohnnutzfläche), € 50.900 bei einer Wohnung der Kategorie II (ab 50 m² Wohnnutzfläche), € 72.700 bei einer Wohnung der Kategorie III (ab 70 m² Wohnnutzfläche) jeweils unter Berücksichtigung einer Toleranzgrenze.

Die Höhe des Wohnzuschusses darf die jährlich zu leistenden Rückzahlungen nicht übersteigen. Eine maximal förderbare Höhe der Rückzahlung gibt es nicht. Es gibt beim Wohnzuschuss keine maximal anrechenbare Nutzfläche in Abhängigkeit von der Haushaltgröße.

Zumutbarer Wohnungsaufwand (ZWA)

Auch beim Wohnzuschuss kommen die ZWA-Tabellen der Wohnbeihilfe zur Anwendung. Bei begünstigten Förderungswerbern (s. oben) wird das ermittelte Familieneinkommen um € 1.200 für die erste Person und um € 420 für jede weitere Person verringert. Die Begünstigung kann nur einmal zur Anwendung gelangen.

3.2.4 WOHNZUSCHUSS MODELL 2009

Der Wohnzuschuss "Modell 2009" gilt für geförderte Wohnungen im großvolumigen Wohnbau sowie in der Wohnungssanierung, bei Nutzungsverträgen (Anwartschafts-, Miet- und Kaufverträge) ab dem 01.07.2009. In bestehende Ansprüche wurde mit der Einführung des Modells 2009 nicht eingegriffen, deswegen wird das alte Modell des Wohnzuschusses auch noch lange weiterbestehen. Vom neuen Modell wird eine höhere soziale Treffsicherheit erwartet. Der Budgetaufwand soll gleich bleibend bis leicht steigend sein.¹ Aufgrund der Einführung einer personenbezogenen Nutzflächenbeschränkung ist das Modell 2009 für manche Personengruppen ungünstiger als das alte Modell (z.B. bei einem Einperson-Haushalt auf 70 m²). Besser gestellt sind demgegenüber Familien.

¹ Expertengespräch mit B. Plesser, Niederösterreichische Wohnbauförderung, am 22.8.2011.

Aufgrund eines „Selbstbehaltes“, also eines direkt vom Haushaltseinkommen abhängigen zumutbaren Wohnungsaufwandes, berechnet sich der Wohnzuschuss „Modell 2009“ proportional zu den Einkommen. Neu ist darüber hinaus die Betriebskostenpauschale von 1,- €/m².

Anrechenbarer Wohnungsaufwand (AWA)

Der Wohnungsaufwand kann bis zu einer Höhe von € 4 bzw. € 4,50 pro m² Nutzfläche anerkannt werden. Die Begrenzung mit € 4,50 gilt für Wohnbauten mit Benützungsbewilligung ab dem 1.1.2009. Bei Wohnheimen und Wohnungen mit Zusatzförderungen, welche z.B. für Menschen mit besonderen Bedürfnissen, zum Zwecke der Aus- und Weiterbildung und dgl. zuerkannt wurden, erhöht sich dieser Betrag um 25%. Für Betriebskosten wird eine Pauschale von € 1 pro m² anrechenbarer Nutzfläche berücksichtigt.

Obergrenzen der förderbaren Nutzfläche sind 50m² für eine Person, 70m² für 2 Personen und +10m² pro jede weitere im gemeinsamen Haushalt lebende nahe stehende Person, ab der fünften im gemeinsamen Haushalt lebende nahe stehende Person um jeweils +15 m².

Zumutbarer Wohnungsaufwand (ZWA)

Ausgehend vom monatlichen Familieneinkommen und der Summe der Gewichtungsfaktoren errechnet sich das Pro-Kopf-Einkommen. Dieses gibt Auskunft über den Prozentanteil der Zumutbarkeit des Familieneinkommens. Der zumutbare Wohnungsaufwand beträgt in Abhängigkeit vom Einkommen für 1 Person:

Tabelle 5: Wohnzuschuss „Modell 2009“, Grenzen des Pro-Kopf-Einkommens in €

Jahreseinkommen	bzw. Monatseinkommen	ZWA
bis € 10.800	bis € 900	0%
bis € 11.760	bis € 980	5%
bis € 12.720	bis € 1.060	10%
bis € 13.680	bis € 1.140	15%
bis € 14.640	bis € 1.220	20%
über € 14.640	über € 1.220	25%

Quelle: § 47a (5) Niederösterreichische WFRL 2011.

Gewichtungsfaktoren für das zulässige Einkommen sind 100% für den ersten Erwachsenen, 50% für den (Ehe)Partner, 20% für das erste im Haushalt lebende versorgungsberechtigte Kind (auf Dauer des Bezuges der Familienbeihilfe), 25% für das zweite und jeweils 30% ab dem dritten Kind. Die Einkommensgrenzen erhöhen sich um weitere 10% für alleinerziehende Förderungswerber, die aufgrund der Bestimmungen des EStG 1988 Anspruch auf den Alleinerzieherabsetzbetrag haben, 10% für jede weitere im Haushalt lebende nahe stehende Person sowie um jeweils 10% für Haushaltsangehörige, für die erhöhte Familienbeihilfe bezogen wird, die eine Minderung der Erwerbsfähigkeit ab 55 % im Sinne des § 35 EStG 1988 bzw. Anspruch auf Pflegegeld ab der Höhe der Stufe II gemäß Bundespflegegesetz 1993 bzw. NÖ Pflegegeldgesetz 1993 nachweisen können.

Die besonderen Begünstigungen ergeben sich somit über die Gewichtungsfaktoren. Die Höhe des Wohnzuschusses ergibt sich aus dem Differenzbetrag zwischen dem anrechenbaren Wohnungsaufwand sowie der Betriebskostenpauschale von € 1 bezogen auf die förderbare Nutzfläche und den zumutbaren Wohnungsaufwand.

3.3 HAUSHALTSBEZOGENE FEHLANGABEN

Fehlangaben treten einerseits beim Erstantrag unter Betrugsabsicht auf. Andererseits kann die Nichtbekanntgabe von Änderungen der Anspruchsberechtigung zu Förderungsmissbrauch führen. Beispiele dafür sind ein nicht gemeldeter Wohnungswechsel, ein nicht unmittelbar gemeldeter Todesfall, nicht registrierte Lebensgemeinschaften etc. Die Pflicht zur Bekanntgabe von Änderungen führt in Niederösterreich nicht automatisch zu einer Neuberechnung, wodurch das Ausbleiben der Bekanntgabe begünstigt wird (s. Kapitel 4.1.3).

Tabelle 6: Beispiele möglicher Fehlangaben und deren Effekte

BEREICH	DETAIL	EFFEKT	PROBLEMATIK	RELEVANZ
Einkommen	legale Einkommensbestandteile nicht angegeben	Subjektförderung fällt höher aus	Einkommensdaten nicht bekannt, beschränkter Zugriff auf Hauptverbandsdaten	mittel
Einkommen	Schwarzarbeit nicht angegeben	Subjektförderung fällt höher aus	Schwarzarbeit nicht erfassbar, keine Kontrollmöglichkeiten	hoch, aber Wohnbauförderung hat keine Kontrollmöglichkeiten
Einkommen (selbständig)	Einkommensteuerbescheid als Messgröße	Vorjahreswert kann höher oder niedriger als aktuelles Einkommen sein	starke Variabilität möglich	gering, eher wenige Selbstständige in der Subjektförderung
Einkommen	häufig ändernde Einkommensverhältnisse, Teile nicht erfasst	mögliche Tendenz nach unten: Subjektförderung könnte höher ausfallen	häufige Neuberechnung wäre notwendig, Überprüfbarkeit gering	gering, Neuberechnung wäre möglich
Haushaltsgröße	Lebenspartner verschwiegen	Subjektförderung fällt höher aus. Ausnahme: zu kleine Wohnung und geringes Partner-einkommen	Überprüfbarkeit der Wirtschafts- und Geschlechtsgemeinschaft schwierig, ebenso der Häufigkeit der Wohnungsnutzung	sehr hoch
Haushaltsgröße	Lebenspartner verschwiegen bei Alleinerziehern	Subjektförderung fällt wesentlich höher aus.	Überprüfbarkeit der Wirtschafts- und Geschlechtsgemeinschaft schwierig, ebenso der Häufigkeit der Wohnungsnutzung	sehr hoch
Wohnfläche	Größere Wohnfläche wird angegeben	Höherer anrechenbarer Wohnungsaufwand, daher höhere Subjektförderung	tatsächliche Größe nur vor Ort oder durch Unterlagen der Vermieter feststellbar	sehr gering, weil Daten durch GBV vorhanden

Quelle: Förderungsvorschriften der Länder

In Tabelle 6 sind einige typische Beispiele von haushaltsspezifischen Fehlangaben und deren Effekten dargestellt, wobei kein Anspruch auf Vollständigkeit besteht. Ebenfalls ersichtlich ist die Relevanz: Bei gebäude- und wohnungsspezifischen Werten ist das Missbrauchspotenzial von Fehlangaben in Niederösterreich gering, weil die gemeinnützigen Bauvereinigungen über die Objektförderung die entsprechenden Daten bereitstellen und diese auch im Eigenheimbereich über die Eigenheimförderung gut dokumentiert werden (s. Kapitel 1.4 und 1.5).

Bei den haushaltsbezogenen Fehlangaben sind jedoch zwei Bereiche besonders signifikant und zwar bei den Faktoren Einkommen und Bewohner. Im Bereich Einkommen besteht die Gefahr, dass das Einkommen nicht zur Gänze angegeben wird. Betreffend der Bewohner ist das Nichtangeben von Haushaltsmitgliedern, im Speziellen des Lebenspartners, eine mögliche Fehlangebe. Beides führt zu tendenziell höheren Subjektförderungen pro Haushalt.

3.3.1 EINKOMMEN

Es besteht die Verpflichtung zur korrekten Angabe des gesamten Einkommens aller Haushaltsmitglieder. Hier besteht die Gefahr, dass einerseits Bestandteile des Einkommens nicht genannt werden oder ein nicht aktuelles Einkommen deklariert wird.

Bei der Wohnförderung steht das Familieneinkommen als Maßstab für die Förderungswürdigkeit im Vordergrund. Insofern spielt der Wohnsitz eines Partners nicht immer eine Rolle. Es erfolgt eine Zurechnung zum Haushalt, unabhängig vom Wohnsitz. In Niederösterreich, aber auch in anderen Bundesländern (z.B. Tirol oder Oberösterreich), wird das Einkommen eines aktuellen Partners auch dann herangezogen, wenn die Paare getrennt wohnen. In aufrechter Ehe und bei Lebenspartnerschaften sind also die Einkünfte eines Partners auch dann zu berücksichtigen, wenn getrennte Wohnsitze geführt werden.

Typische Situationen von einkommensbezogenen Fehlangaben sind häufig wechselnde Einkommen, Einkommenserhöhungen, nicht klare oder schwer überprüfbare Einkommensbestandteile (Bonuszahlungen, Abfertigung etc.). Manche Bundesländer sehen als Lösung die Annahme von Mindesteinkommen vor (s. Kapitel 4.1.4). Administrativ bedingte Fehlangaben in Bezug auf das Einkommen können durch nicht aktuelle Einkommenssteuerbescheide oder Arbeitnehmerveranlagungen entstehen. Vermögen und Vermögenseinkommen lassen sich grundsätzlich schwer überprüfen und werden deswegen, im Gegensatz etwa zu Sozialhilfe und BMS, bei der Berechnung der Subjektförderung nicht berücksichtigt (siehe Kapitel 4.1.5).

3.3.2 HAUSHALTSZUSAMMENSETZUNG

Die Deklaration von Haushaltsmitgliedern unterscheidet sich bundesländerweise. Einerseits geht es nur um gemeldete Personen, andererseits um Personen mit deren Verhältnis zum Förderwerber (Partner, nahestehende Person).

Fälle aus der Praxis betreffen meist die Nichtangabe von zusätzlichen Personen, die die Wohnung regelmäßig nutzen. Dabei kann es sich um Ehe- oder Lebenspartner, um offiziell geschiedene aber inoffiziell aufrechte Ehepartner oder um nahestehende Personen handeln. In manchen Fällen wird für den verschwiegene Mitbewohner ein zweiter Wohnsitz pro-forma geführt. Bei ehemals verheirateten Personen ist die Überführung einer Familiensituation insbesondere mit Kindern im Haushalt aus dem Grund der finanziellen Komplexität problematisch. Unterhaltsleistungen von ehemaligen Partnern und wirtschaftliche Bindungen mit neuen Partnern stehen grundsätzlich im Widerspruch bzw. in Konkurrenz zueinander. Eine häufige Fehlerquelle bei der Zusicherung von Förderungen sind nicht aktualisierte Hauptwohnsitzmeldungen.

Die Motivation, eine aufrechte Partnerschaft nicht zu deklarieren, kann insbesondere bei Alleinerziehern angesichts erheblicher finanzieller Konsequenzen hoch sein, denn eine Deklaration kann zum kumulativen

Verlust von Einkünften und Vergünstigungen führen, z.B. dem Verlust des Alleinerzieherabsetzbetrags, von bestehenden Unterhaltsansprüchen oder der Notstandshilfe.

Der Nachweis verschwiegener Mitbewohner ist schwierig. Selbst im geförderten großvolumigen Wohnbau bestehen geringe Möglichkeiten, nachdem der Nutzungsvertrag üblicherweise nur mit einer Person abgeschlossen wird und über die Anzahl der tatsächlichen Wohnungsnutzer der Bauvereinigung keine Informationen vorliegen (s. Kapitel 4.9).

3.4 AUSWIRKUNGEN VON FEHLANGABEN

Die beschriebene Hauptproblematik bei Fehlangaben, nämlich das Verschweigen von (neuen) Lebenspartnern, wird nachfolgend anhand der niederösterreichischen Subjektförderung beispielhaft dargestellt. Ausgangspunkt sind die geltenden Regelungen zum Wohnzuschuss Modell 2009 (s. Kapitel 3.2.4).

3.4.1 ALLEINERZIEHER-HAUSHALTE

In Abbildung 7 ist folgende Situation dargestellt: Ein Alleinerzieher-Haushalt (1 Erwachsener, ein Kind) wohnt in einer 70m² großen geförderten Wohnung, die insgesamt € 525 Bruttomiete kostet (7,5 €/m²). Dieser Haushalt, mit einem förderrelevanten Monatseinkommen von € 1.000 erhält einen Wohnzuschuss (Modell 2009), von € 385 und trägt nur die verbleibenden € 140 der Wohnkosten selbst. Dies ist die Ausgangssituation, wie sie sich aufgrund des maximal anrechenbaren Wohnungsaufwands (5,5 €/m² inkl. Betriebskostenanrechnung) und dem vom Einkommen abhängigen zumutbaren Wohnungsaufwand errechnet. Abbildung 7 stellt nun die von einem zusätzlichen Partnereinkommen abhängige Ausschleifung des Wohnzuschusses dar: Ab einem Partnereinkommen von € 600 sinkt der Wohnzuschuss rapide, ab € 1.000 fällt er ganz weg. Daher führt die Deklaration des Partners aufgrund dessen Einkommens sehr rasch zum Wegfall der Subjektförderung und es besteht ein großer Anreiz, den neuen Partner zu verschweigen.

Abbildung 7: Auswirkung eines Partnereinkommens zu einem Alleinerzieher-Haushalt, 70m²



Quelle: Förderbestimmungen NÖ Wohnzuschuss Modell 2009, Eigene Berechnung und Darstellung.

Anm.: Ausgangssituation Alleinerzieher mit Einkommen € 1.000, 70m² Wohnnutzfläche, max. AWA 5,5€/m², Gesamtmiete 7,5€/m²

In Abbildung 8 ist ein sehr ähnlicher Fall dargestellt. Der Unterschied zum eben beschriebenen Beispiel liegt einzig in der angenommenen Wohnungsgröße. Hier wohnt der Alleinerzieher-Haushalt (1 Erwachsener, ein Kind) anfangs in einer förderrechtlich „zu großen“ Wohnung: Von den 80m² der Wohnung sind ihm lediglich 70m² anrechenbar. Daher trägt er von den € 600 Bruttomiete € 215 selbst und erhält € 385 Wohnzuschuss (Modell 2009). Ein (neuer) Partner hat somit zwei Effekte: Zum einen steigt die anrechenbare Nutzfläche um 10m² (also in Summe auf die 80m² der Wohnung) und erhöht somit den Wohnzuschuss, zum Anderen verringert das zusätzliche Einkommen den Wohnzuschuss. Durch die Deklaration des Partners kann der ursprüngliche Haushalt somit auch profitieren (der Wohnzuschuss steigt, der Selbstbehalt sinkt), jedoch nur bei einem geringen Partnereinkommen. Ab einem Partnereinkommen von € 600 wird dieser Vorteil jedoch überkompensiert, und ab € 1000 fällt der Wohnzuschuss ganz weg.

Abbildung 8: Auswirkung eines Partnereinkommens zu einem Alleinerzieher-Haushalt, 80m²



Quelle: Förderbestimmungen NÖ Wohnzuschuss Modell 2009, Eigene Berechnung und Darstellung.

Anm.: Ausgangssituation Alleinerzieher mit Einkommen € 1.000, 80m², max. AWA 5,5€/m², Gesamtmiete 7,5€/m²

Als Fazit lassen sich die Auswirkungen der Deklaration eines Lebenspartners für einen Alleinerzieher-Haushalt folgendermaßen zusammenfassen: In der Regel wird ein Vollzeiteinkommen eines Lebenspartners dazu führen, dass der Wohnzuschuss ganz entfällt. Bei einem geringen Partnereinkommen wird er abnehmen, bzw. der Selbstbehalt stark steigen. Sollte der Alleinerzieher-Haushalt in einer förderungsrechtlich zu großen Wohnung wohnen (mehr als die 70m² anrechenbarer Nutzfläche), kann der Partner zu einer geringfügigen Abnahme des Selbstbehaltes führen, jedoch nur bei geringem Partnereinkommen.

3.4.2 EINPERSONEN-HAUSHALTE

Die Auswirkungen eines zusätzlichen Partnereinkommens bei einem Einpersonen-Haushalt sind dem Alleinerzieher-Haushalt sehr ähnlich. In Abbildung 9 ist der Fall einer 50m² großen Wohnung dargestellt. Anfangs zahlt der Einpersonen-Haushalt € 100 der Wohnkosten selbst und erhält € 375 an Wohnzuschuss (Modell 2009). Ab einem Partnereinkommen von € 500 beginnt der Wohnzuschuss rasch zu sinken, ab € 900 fällt er ganz weg.

Abbildung 9: Auswirkung eines Partnereinkommens zu einem Einpersonen-Haushalt, 50m²



Quelle: Förderbestimmungen NÖ Wohnzuschuss Modell 2009, Eigene Berechnung und Darstellung.
 Anm.: Ausgangssituation Einpersonen-Haushalt mit Einkommen € 1.000, 50m², max. AWA 5,5€/m²,
 Gesamtmiere 7,5€/m²

Bei einer 70m² großen Wohnung (Abbildung 10) steigt jedoch der Wohnzuschuss bei einem niedrigen Partnereinkommen, da 20m² mehr Nutzfläche angerechnet werden können. So kann sich der Wohnzuschuss von anfangs € 275 auf € 385 erhöhen. Ab einem Partnereinkommen von € 500 sinkt er jedoch und entfällt jedenfalls ab € 1.000.

Abbildung 10: Auswirkung eines Partnereinkommens zu einem Einpersonen-Haushalt, 70m²



Quelle: Förderbestimmungen NÖ Wohnzuschuss Modell 2009, Eigene Berechnung und Darstellung.
 Anm.: Ausgangssituation Einpersonen-Haushalt mit Einkommen € 1.000, 70m², max. AWA 5,5€/m²,
 Gesamtmiere 7,5€/m²

Für einen Einpersonen-Haushalt gilt somit: Nur wenn die Einzelperson zuerst in einer förderungsrechtlich zu großen Wohnung (z.B. 70m²) wohnt, kann sich durch die Meldung des Lebenspartners ein Vorteil ergeben, jedoch nur wenn dieser € 500 oder weniger im Monat verdient, bzw. wenn das Haushaltseinkommen in Summe nicht über € 1.400 steigt.

3.5 QUANTITATIVE SCHÄTZUNG

Rund 23% der Subjektförderungsfälle betreffen Alleinerzieher-Haushalte. Im Durchschnitt beziehen Alleinerzieher-Haushalte pro Monat € 184 Wohnzuschuss, bzw. € 129 Wohnbeihilfe.¹

In der Regel führt das Verschweigen eines Lebenspartners in Fällen von Alleinerziehenden zu wesentlich günstigeren Konditionen und höheren Wohnbeihilfen für die Bezieher, denn ein (neuer) Lebenspartner führt dazu, dass die 10%ige Begünstigung für Alleinerziehende entfällt und darüber hinaus das Einkommen des Lebenspartners bei der Berechnung des Familieneinkommens berücksichtigt werden muss. Ein geringer Vorteil ergibt sich durch die Erhöhung der angemessenen Wohnungsnutzfläche durch den Zuwachs in der Familiengröße, doch wird dieser Vorteil durch das Partnereinkommen in der Regel überkompensiert. In den meisten Fällen würde daher das Eingehen einer Lebenspartnerschaft dazu führen, dass der Wohnzuschuss wegfällt, bzw. bei geringem Partnereinkommen massiv sinkt.

Je nach der angenommenen Häufigkeit des Verschweigens von Lebenspartnerschaften, kann davon ausgegangen werden, dass im Bereich der Alleinerzieher-Haushalte jährlich € 3 bis 6 Mio. Wohnbeihilfen und Wohnzuschüsse missbräuchlich ausbezahlt werden.

Im Bereich von Einpersonen-Haushalten, die ebenfalls eine Lebenspartnerschaft verschweigen, fällt der Vorteil geringer aus. Einpersonen-Haushalte können bis ca. € 1.100 monatliches Einkommen Wohnbeihilfe beziehen, Eheleute und Lebenspartnerschaften bis max. ca. € 1.830. Die durchschnittliche Wohnbeihilfe und Wohnzuschuss sind geringer als bei Alleinerzieher-Haushalten. Je nach der angenommenen Häufigkeit des Verschweigens von Lebenspartnerschaften, kann davon ausgegangen werden, dass im Bereich der Einpersonen-Haushalte jährlich € 4 bis 6,3 Mio. Wohnbeihilfen und Wohnzuschüsse missbräuchlich ausbezahlt werden.

In Summe können daher auf Missbrauch basierende Fehlauszahlungen von € 7 bis 12,3 Mio. pro Jahr angenommen werden, dass sind zwischen 12 und 21% der als Subjektförderungen getätigten Wohnbauförderungsausgaben, oder maximal 2% der gesamten Wohnbauförderungsausgaben in Niederösterreich.

¹ Daten von I. Thiel, Niederösterreichische Wohnbauförderung.

4 MISSBRAUCHSPRÄVENTION

Im Folgenden wird beispielhaft aufgezeigt, wie in österreichischen Bundesländern und europäischen Staaten versucht wird, einkommensabhängige, am Haushalt ausgerichtete wohnungspolitischen Förderungen missbrauchsresistent auszurichten oder durch Kontrolle und Sanktionen Missbrauch einzudämmen.

Es erfolgt dabei eine chronologische Abhandlung der einzelnen Stadien des Förderungsablaufs – von der gegebenen Förderstruktur, über die Informationsvermittlung, Beantragung und Abwicklung, bis hin zur möglichen Kontrolle und Sanktionierung.

Best Practice Beispiele und Bundesländervergleiche werden an gegebener Stelle angeführt. Aus den so gewonnenen Erkenntnissen werden Empfehlungen für eine mögliche Neustrukturierung und sinnvolle Adaptierungen der Subjektförderung in Niederösterreich abgeleitet (Kapitel 5).

4.1 FÖRDERSTRUKTUR UND FÖRDERARITHMETIK

Grundsätzlich motivieren Förderstrukturen und -bestimmungen unterschiedlich zur Inanspruchnahme der öffentlichen Unterstützung (siehe Kapitel 1.2). So kann es sein, dass durch das sehr starke Abgrenzen begünstigter Gruppen von nicht bedürftigen Gruppen ein starker Anreiz zur Fehldarstellung der eigenen Situation besteht. Die Auswirkungen im Fall der Niederösterreichischen Subjektförderung wurden bereits in den Kapiteln 3.4 und 3.5 quantifiziert.

Werden die Förderbedingungen zu Gunsten von Paarhaushalten oder Familienstrukturen mit neuen Lebenspartnern adaptiert, ist in diesem Sinn von einem positiven Impuls in Bezug auf die Meldung von bislang verschwiegenen Lebenspartnern auszugehen. Fördermodelle können für eine Gruppe indirekt attraktiver gestaltet werden, wenn spezifische Merkmale jener Gruppe stärker gefördert werden.

Es ist daher als hilfreich zu sehen, wenn im typischen Altersbereich oder im Bereich der typischen Wohnungsgröße Anreize geschaffen werden. Auch Gewichtungsfaktoren der Partner im Förderanspruch können als „Stellschrauben“ dienen.

Es ist zu betonen, dass in Niederösterreich die Bewertung des Partners besonders ausgeprägt ist, weil Paare (auch mit Kindern) nur dann eine Förderung erhalten, wenn sie ihren Hauptwohnsitz im gemeinsamen Haushalt begründet haben (lt. § 39 (2) NÖ WFRL 2011). In anderen Bundesländern ist es hingegen unwesentlich, in welchem Verhältnis die Haushaltsmitglieder zum Förderwerber stehen.

Die zentralen Bereiche in denen die Förderbestimmungen und -definitionen die Missbrauchsanfälligkeit von Fördersystemen beeinflussen sind:

- Definition und Behandlung bestimmter, besonders begünstigter Haushalte;
- Vorgehensweise bei der Änderung von Einflussfaktoren: Wann erfolgt eine Neuberechnung?
- Einfluss eines Partners auf relevante Berechnungsgrößen, wie anrechenbaren Wohnungsaufwand, Wohnungsgrößen, Gewichtungsfaktoren zur Berechnung des zumutbaren Wohnungsaufwands u.dgl.;
- Voraussetzung oder Annahme eines Mindesteinkommens;
- Berücksichtigung von Vermögen.

4.1.1 VORAUSSCHAUENDE TYPISIERUNG VON HAUSHALTEN

Es muss davon ausgegangen werden, dass nicht jede Wohnsituation und Lebenslage in gleichem Maß zum Missbrauch einlädt. Daher ist auch die vorausschauende Behandlung der unterschiedlichen Situationen eine Methode, kritische Fälle möglichst auszuschließen. Wenn also lebensnahe, zielgruppenspezifische Fördermodelle angeboten werden (Jungfamilie, junge Paare), so kann das die Deklaration von Lebenspartnern begünstigen.

In Tirol wird auf eindeutige Verhältnisse im Sinne des Partnerschaftsbegriffes Wert gelegt. Liegt eine aufrechte Ehe vor, wird bei beiden Partnern die Erfüllung der Förderbedingungen vorausgesetzt, auch was das regelmäßige Wohnen (Hauptwohnsitz) in der geförderten Wohnung betrifft. Dies ist eine konsequente Vorgehensweise im Sinn der Förderwürdigkeit, die in den anderen Bundesländern nicht in dieser Form anzutreffen ist. Die Fälle der getrennt lebenden und sich wieder annähernden Ehepaare (mit Kindern) müssen daher in Tirol auch nicht auf den Beziehungsstatus überprüft werden. Aus dem Gesichtspunkt der Missbrauchsmöglichkeit vereinfacht jenes Vorgehen die Bearbeitung, da die Wohnsitzfrage dadurch außer Streit gestellt ist. Härtefälle, die in der Praxis entstehen können (einseitige Trennungen ohne Eheauflösung), lassen sich in Tirol trotzdem per Ausnahmeregelung berücksichtigen. Was hingegen die Übergangssituation bei jungen Partnerschaften betrifft, hat man in Tirol gezielt eine Ausnahmesituation in die Richtlinien aufgenommen. Die Förderung getrennt lebender Lebenspartner (zwei Wohnsitze) ist für einen Zeitraum eines Jahres zulässig.

Angesichts der jährlichen Antragstellung (in allen Bundesländern außer in Wien erfolgt eine jährliche Neubeantragung), also in einem bezüglich der Lebensplanung eher kurzen Zeitraum, ist eine Veränderung der Lebenssituation grundsätzlich gut erfasst bzw. erfassbar. Der Zeitpunkt des Neuanspruchs muss trotzdem als kritischer Moment verstanden werden, da er in aller Regel nicht synchron mit Veränderungen im Privatleben der Antragsteller sein wird. Ziel einer vorausschauend agierenden Förderstelle muss es daher sein, die Haushalte bei Wiederbeantragung zu einer Korrektur von Angaben zu bewegen (siehe Empfehlung 5.4).

Die Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen durch eine förderrechtliche Bevorzugung kann dabei trotz allfälliger persönlicher Einbußen eine symbolische Wirkung entfalten und dazu beitragen, dass die Begünstigten ihre tatsächlichen Lebensverhältnisse melden. Positive Beispiele stehen in Salzburg mit der „wachsenden Familie“ (Salzburger Wohnbauförderung, o.J.) und Wien mit den „begünstigten Personen“ (MA 50, 2011) zur Verfügung. Im Salzburger Modell wird durch den angesprochenen Haushaltstyp die Partnerfrage zu Gunsten der Familienfrage in den Hintergrund gerückt. Bei der Sonderförderschiene „wachsende Familie“ wird eine Lebensgemeinschaft nur dann einer Ehe gleich gefördert, wenn (unter anderem) bereits ein Kind aus dieser Beziehung entstammt. Mit einer solchen „positiven Diskriminierung“ setzt man auch bei den Lebensgemeinschaften ein Zeichen in Richtung solide Partnerschaft.

Dies ist konträr zur Praxis in Niederösterreich, wo Personen, die weder Partner noch nahestehende Personen sind, im geförderten Haushalt quasi nicht vorgesehen sind. Der Umgang mit jungen Partnerschaften ist überdies in den drei Subjektförderungsschienen unterschiedlich geregelt (s. Kapitel 3.2.2).

Die in Wien praktizierte spezielle Begünstigung junger Familien schließt im Gegensatz zur Wohnbeihilfe in Niederösterreich durch den Altersrahmen von 40 Jahren auch vermehrt Paare mit ein, die z.B. nach einer Scheidung eine erneute Partnerschaft eingehen wollen. Ein gutes Beispiel der Bevorzugung nach Altersgruppen findet sich auch in der Tiroler Beihilfen-Förderung, wo (hinterbliebene) Eheleute über siebzig bezüglich der anrechenbaren Wohnungsgröße automatisch einem Zwei-Personen-Haushalt

gleichgestellt werden. Auch hinsichtlich junger Paare ohne Kinder gibt es in Tirol ein Beispiel für eine flexible Fördermodellierung. Die Förderwürdigkeit geht dabei für den Zeitraum eines Jahres trotz zweier aufrechter Wohnsitze nicht verloren. Damit werden Härtefälle in Wohnfragen zu Beginn von Beziehungen vermieden. In weiterer Folge wird die Deklaration des zweiten Haushaltsmitgliedes implizit begünstigt (zwei Wohnungen sind zunächst kein Ausschlussgrund). Derartige Anpassungen sind als lebensnah aufzufassen und empfehlen sich zur Nachahmung.

4.1.2 BERÜCKSICHTIGUNG VON PARTNERN: EINKOMMEN UND ANRECHENBARE NUTZFLÄCHE

Neben den besonderen Typologien von Haushalten (Jungfamilien, „wachsende Familien“ udgl.) sind es vor allem die Gewichtungsfaktoren von Partnereinkommen und die anrechenbaren Nutzflächen pro Person, die unterschiedlich große Anreize zur Deklaration eines Lebenspartners entfalten können.

Wenn ein Lebenspartner zu einer deutlichen Anhebung der anrechenbaren Nutzfläche in der Berechnung des Wohnungsaufwandes führt, besteht ein höherer Anreiz zu dessen Deklaration (s. Kapitel 3.4). Hier bietet Niederösterreich im Bundesländervergleich im Bereich des Wohnzuschusses Modell 2009 gute Ansatzpunkte: Die anrechenbare Wohnfläche steigt von 50 auf 70m². In den meisten Bundesländern sind ähnliche Schemata, teilweise aber mit geringeren Anstiegen der Wohnfläche Praxis. Ein adverser Effekt besteht jedoch in Niederösterreich im Bereich der Wohnbeihilfe. Hier ist bereits bei einem Einpersonen-Haushalt eine Nutzfläche von 70m² anrechenbar (s. Kapitel 3.2).

Spielraum besteht bei den Niederösterreichischen Subjektförderungsmodellen insbesondere hinsichtlich der Gewichtungsfaktoren für Partnereinkommen und bei den anrechenbaren Wohnungsgrößen, um zu erreichen, dass ein Lebenspartner weniger drastische Auswirkungen auf die Höhe der Subjektförderung hat (s. Kapitel 5.2). Im Vergleich zu anderen Bundesländern ist die relative Besserstellung von Ehe und Lebenspartnerschaft gegenüber Alleinerzieher- oder Einpersonen-Haushalten in Niederösterreich allerdings schon heute gegeben.

Eine Besonderheit Niederösterreichs ist die starke Unterscheidung von (1). Ehe und Lebenspartnerschaften, (2.) anderen nahestehenden Personen (z.B. Geschwister) und (3.) anderen zusammenlebenden Personen. Letztere werden in Niederösterreich generell nicht gefördert! In anderen Bundesländern ist oft lediglich die Anzahl der Personen relevant, wie folgender Vergleich mit Oberösterreich verdeutlicht.

Wie in Tabelle 11 dargestellt, sind die Einkommensbereiche, innerhalb derer Subjektförderung gewährt wird, in Niederösterreich und Oberösterreich durchaus ähnlich. Angegeben werden die 0-ZWA-Grenze, also das Einkommen, bis zu dem keine Ausgaben für die Wohnkosten zumutbar sind, sowie das Maximaleinkommen, ab welchem keine Subjektförderung vorgesehen ist. Im Bereich von Einpersonenhaushalten und Alleinerzieher-Haushalten stellt sich die Situation in Niederösterreich und Oberösterreich fast gleich dar. Im Bereich von Zweipersonenhaushalten unterscheidet Niederösterreich jedoch sehr stark zwischen Ehe und Lebenspartnerschaft (stark begünstigt) und Nahestehenden (weniger begünstigt). In Oberösterreich, wo der Zweipersonenhaushalt nicht weiter differenziert wird, liegt die Begünstigung dazwischen. Abbildung 12 gibt diesen Umstand noch anschaulicher wieder.

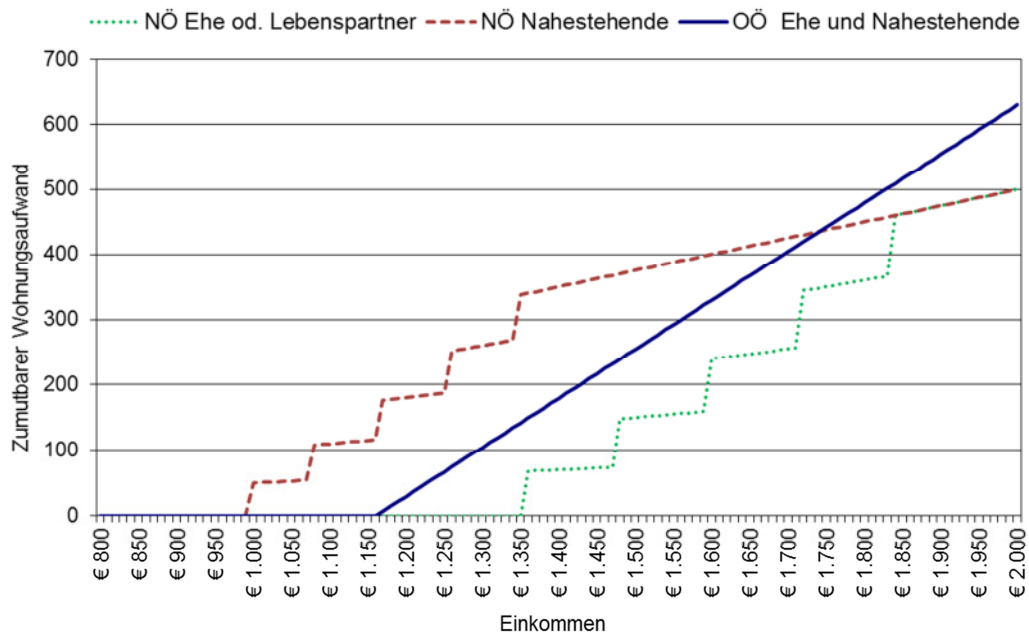
Tabelle 11: Vergleich Zumutbarkeitsgrenze nach Haushaltstyp Niederösterreich und Oberösterreich

HAUSHALTSTYP		NIEDERÖSTER- REICH		OBERÖSTER- REICH	
		0-ZWA	Maximale Einkommen	0-ZWA	Maximale Einkommen
EINPERSONEN-HAUSHALT		€ 900	€ 1.100	€ 864	€ 1.088
ZWEIPERSONEN- HAUSHALT	Ehe, Lebens- partner	€ 1.350	€ 1.830	€ 1.161	€ 1.478
	mit Nahestehender	€ 990	€ 1.530	€ 1.161	€ 1.478
ALLEINERZIEHEND	1 Kind	€ 1.170	€ 1.530	€ 1.161	€ 1.478

Anm.: Bei der Berechnung des Maximaleinkommens wird die maximale Nutzfläche pro Person (NÖ: 50/70/80, OÖ: 50/70/90) und der max. anrechenbare Wohnungsaufwand pro m² (NÖ: 5,5 €/m², OÖ: 3,5 €/m²) berücksichtigt.

In Bezug auf den Anreiz zu Förderungsmissbrauch bedeutet das, dass in Niederösterreich die Kontrolle, um welchen Beziehungsstatus es sich zwischen den zwei Personen handelt, große Bedeutung hat und daher schwierigen Kontrollaufwand auslöst. Andererseits motiviert die besondere Begünstigung von Ehe und Lebenspartnerschaft derartige Lebensformen.

Abbildung 12: Zumutbarkeitsverläufe Zweipersonenhaushalte, Unterschiede Ehe und Nahestehende



Quelle: Förderbestimmungen Niederösterreich und Oberösterreich, eigene Berechnung

4.1.3 TOLERANZEN, VERMEIDEN KRITISCHER SCHWELLEN

Toleranzen bei Verstößen gegen die Förderbestimmungen der Länder bestehen in mehreren Bereichen, zum einen hinsichtlich der vorgeschriebenen Fristen der Meldung von Änderungen (ab tatsächlichem Eintritt der Änderung) und zum anderen hinsichtlich der Folgen (Neuberechnung, Rückforderungen). Erstere reichen von sofortiger Meldepflicht (auf Grundlage der jeweiligen Wohnbeihilfenregelung), etwa in Niederösterreich, bis zu einem Monat in Wien oder im Burgenland. Klärungsbedürftig sind solche

Bestimmungen, weil in einigen Fällen nicht klar ist, wann eine Fehlförderung einsetzt. Einerseits führt ein nicht gemeldeter Einzug einer Person unmittelbar zu einer Fehlförderung, andererseits bestehen melderechtliche Fristen, auf die sich ein betroffener Haushalt immer berufen könnte.

In einigen Bundesländern bestehen Regelungen, wo nicht das Datum der Meldung für eine Neuberechnung der Förderung herangezogen wird, sondern zum Beispiel der Monatserste nach dem Meldedatum (Kärnten).

Die allfällige Neuberechnung der Wohnbeihilfe erfolgt in den Bundesländern nach unterschiedlichen Regeln. Niederösterreich ist besonders bewohnerfreundlich, indem einerseits Einkommensminderungen und Familienzuwachs (Neugeborene) bei der Berechnung der Wohnbeihilfe unmittelbar geltend gemacht werden können, mit einem Schwellenwert von € 20 (§ 45 NÖ WFRL 2011), im gegenteiligen Fall aber keine unmittelbare Neuberechnung vorgesehen ist (§§ 45, 48). Die verpflichtende Meldung von Änderungen zieht keine unmittelbaren monetären Änderungen nach sich.¹ Begründet ist dieses Vorgehen mit einer Verwaltungsvereinfachung, da häufige Neuberechnungen wegfallen.

In der Mehrzahl der Bundesländer erfolgen Neuberechnungen insbesondere bei Änderungen des Einkommens oder der Haushaltszusammensetzung unmittelbar. In Wien etwa gibt es nur geringe Toleranzen innerhalb derer sich das Einkommen verändern kann, ohne dass Neuberechnet wird. Diese Toleranzen orientieren sich an der Inflationsrate (MA 50, 2011).

In Tirol hat man die Notwendigkeit zur Meldung von Änderungen auf ein relatives Maß reduziert (+/-30% Änderungen auf den Förderbetrag, Tiroler Mietzins- und Annuitätenbeihilfe. Richtlinie, 2011). Diese Regelung wurde in Hinblick auf saisonale Schwankungen bei den Einkommen und in Hinblick auf den damit verbundenen Verwaltungsaufwand so eingeführt.²

4.1.4 MINDESTEINKOMMEN

In mehreren Bundesländern sind Mindesteinkommen als Voraussetzung für den Bezug von Wohnbeihilfen vorgesehen. Damit werden mehrere Zwecke verfolgt:

- Es ist eine Maßnahme gegen die Substitution von sozialpolitischen durch wohnungspolitische Transfers. Die soziale Mindestsicherung wird dabei nicht als Aufgabe der Wohnbauförderung, sondern der Sozialpolitik angesehen. Die Berücksichtigung von Pensionen und Sozialtransfers als Einkommen bei der Bemessung der Wohnbeihilfe führt zu einer sachlich gerechtfertigten Aufteilung der sozial- und wohnungspolitischen Transfers. Mit dem Verweis auf die grundsichernde Funktion der Sozialtransfers verschärfen solche Regelungen somit nicht die Gefahr, dass besonders einkommensschwache Haushalte durch die sozialen Sicherungsnetze fallen (siehe dazu Kapitel 2.6 „Wohnbauförderung und bedarfsorientierte Mindestsicherung“).
- Bei unteren Einkommensschichten sinkt der Anreiz, Einkommensbestandteile zu verschweigen.
- Es können bestimmte Haushaltsgruppen aus verteilungspolitischen Erwägungen von der Wohnbeihilfe ausgeschlossen werden, z.B. Studentenwohngemeinschaften.

In Vorarlberg gilt als Fördervoraussetzung der Bezug eines Vollerwerbseinkommens oder eines Folgeeinkommens einer Beschäftigung (Rente, Arbeitslosengeld oder Krankengeld). Teilzeiteinkommen wer-

¹ Expertengespräch mit B. Plessner, NÖ Wohnbauförderungsstelle, am 31.5.2011.

² Expertengespräch mit O. Flatscher, Tiroler Wohnbauförderungsstelle, am 15.6.2011.

den nur unter bestimmten Voraussetzungen anerkannt, etwa bei längerer Arbeitslosigkeit, Scheidung, aus gesundheitlichen Gründen oder bei Unzumutbarkeit aus Altersgründen.

In Wien wird ein Mindesteinkommen vorausgesetzt, das sich nach der Haushaltsstruktur richtet und dem Richtsatz für Ausgleichzulagen nach dem ASVG entspricht. Ein solches Einkommen muss zumindest einmal über einen ununterbrochenen Zeitraum von 12 Monaten erzielt worden sein. Auch für Wohngemeinschaften müssen solche Mindesteinkommen vorgewiesen werden.

In Tirol wird bei der Berechnung der Wohnbeihilfen das tatsächliche Haushaltseinkommen herangezogen. Um Fehlberichterstattung über Einkommensbestandteile zu verhindern, wird jedoch pro Haushaltsmitglied mindestens der Mindestsatz gemäß § 5 (2) lit. b Tiroler Mindestsicherungsgesetz angesetzt (momentan ca. € 424, Tiroler Mietzins- und Annuitätenbeihilfe. Richtlinie 2011).

Ein internationales Beispiel zeigt eine andere Strategie im selben thematischen Zusammenhang. In Ungarn ging man aufgrund der schweren Überprüfbarkeit der tatsächlichen Einkommen, gerade auch angesichts eines hohen Anteils informeller Einkünfte, von der einkommensabhängigen Ermittlung der Wohnbeihilfe für niedrige Einkommen ab und ersetzte sie durch Pauschalbeträge. Dadurch entfällt die Notwendigkeit der exakten Überprüfung aller Einkommensbestandteile (vgl. Hegedüs & Teller, 2005).

4.1.5 BERÜCKSICHTIGUNG VON VERMÖGEN

Im Gegensatz zu Sozialhilfe und bedarfsorientierter Mindestsicherung versteht sich die Subjektförderung in der Wohnbauförderung nicht als residuales soziales Sicherungsnetz der zweiten Stufe, sondern als primär wohnungspolitische Maßnahme. Daher ist das Vermögen in diesem Bereich nicht förderrelevant. Es werden vielmehr nur die Einkommen (allerdings einschließlich Einkünften aus Kapitalvermögen) als Kriterium der Bedürftigkeit herangezogen. Lediglich das Vorliegen an privatem Wohnungs- oder Hauseigentum beeinträchtigt den Anspruch auf Wohnbeihilfen (außer für selbstgenutztes objektgefördertes Wohnungs- oder Hauseigentum in manchen Bundesländern).

Eine Ausnahme liefert Vorarlberg: Liegenschaften und Ersparnisse (frei verfügbare Vermögen) von über € 10.000 beeinträchtigen den Anspruch auf Wohnbeihilfe (§ 4 (1) Z a) Vorarlberger Wohnbeihilferichtlinie 2011). Auf dem entsprechenden Antragsformular muss der Förderungswerber bestätigen, ob und wie viel Vermögen vorhanden ist. Die Überprüfung der Vermögensverhältnisse ist jedoch auch der Vorarlberger Wohnbauförderungsstelle nicht möglich. Lediglich bei Scheidungsfällen wird das Urteil eingefordert, um festzustellen, ob es Ausgleichszahlungen gegeben hat und in welcher Höhe.¹

Die Problematik der Überprüfbarkeit ist in den anderen Bundesländern der Hauptgrund dafür, dass Vermögen in der Wohnbeihilfeberechnung in der Regel keine Rolle spielt. Im Bereich der Sozialhilfe und bedarfsorientierten Mindestsicherung sehen die Bundesländer sehr wohl (durchaus unterschiedliche) Vermögensgrenzen vor. Auch dort ist die Überprüfung schwierig, verwaltungstechnisch aufwendig und kaum flächendeckend anzuwenden. Die Voraussetzung, vorhandenes Vermögen erst aufbrauchen zu müssen, um sich für Sozialleistungen zu qualifizieren, wird häufig dafür kritisiert, dass dadurch Armutssituationen zusätzlich verstärkt und langfristig verfestigt werden können.

¹ Expertengespräch mit L. Hinteregger, Vorarlberger Wohnbauförderungsabteilung, am 17.6.2011.

4.2 KLARE BEGRIFFLICHKEITEN

Eine lebensnahe Bearbeitung der Fälle im Sinn einer korrekten Einschätzung des Beziehungsstatus von Haushalten kann zur Bewusstseinsbildung zugunsten korrekter Angaben beitragen. Dies geht aus den Vergleichen in den Bundesländern hervor, wo einerseits versucht wird, die Personen in ihrer Situation anzusprechen („Scheidungsfall“, „neue Partnerschaft“, „wachsende Familie“) und Haushalte dadurch (über die unmissverständliche und klare Definition einer Lebensgemeinschaft) zu einer korrekten Deklaration im Sinn des Antrags hinzuführen. Ein einfaches Mittel zur Klarstellung der Lebenssituation ist es, die fragwürdigen Begriffe (Lebenspartnerschaft, Familieneinkommen) in den Richtlinien eindeutig festzumachen und zu kommunizieren. In Wien wird beispielsweise der Begriff des regelmäßigen Aufenthalts betont. Als Grundlage können auch Definitionen aus den Familiengesetzen der Länder dienen, in Salzburg etwa die Definition der Lebensgemeinschaft.

Ein einfaches Mittel, um die Stichhaltigkeit der gemachten Aussagen vorab zu erhöhen, ist es, die fragwürdigen Begriffe (Lebenspartnerschaft, Familieneinkommen, Wohnungsnutzung) in den Richtlinien eindeutig zu definieren und zu kommunizieren. Die Begrifflichkeiten müssen nicht nur rechtlich eindeutig sein, sondern auch in den Informationsbroschüren, Beratungsgesprächen und Anträgen an den Begünstigtenkreis klar vermittelt werden.

Widersprüche in der Verwendung besonders wichtiger Begriffe sollten vermieden werden. Ein Beispiel ist der Ehe- oder Lebenspartner in den niederösterreichischen Bestimmungen, dessen Einkünfte einerseits „auch dann zu berücksichtigen (ist), wenn getrennte Wohnsitze geführt werden“ (§ 1 (3) NÖ WFRL), dem aber gleichzeitig abverlangt wird, „in der geförderten Wohnung den Hauptwohnsitz begründet haben“ zu müssen (§ 39 (2) NÖ WFRL).

Noch problematischer ist die Vermischung der Begrifflichkeiten Lebenspartnerschaft und Lebensgemeinschaft in den eidesstattlichen Erklärungen (Niederösterreichische Landesregierung, o.J., s. Anhang), sowie die sehr unklare Definition: „Unter Lebensgemeinschaft ist die räumliche, persönliche und geistige Gemeinschaft der Partner zu verstehen. Eine räumliche Trennung wegen Fehlens einer gemeinsamen Wohnung oder verschiedener Arbeitsorte ist hierbei nicht maßgeblich.“ Letztendlich bleibt der Zweifel bei den Beziehern bestehen, ob das gemeinsame Wohnen als Voraussetzung einer Lebenspartnerschaft zu sehen ist, oder welche Konsequenzen ein Lebenspartner, der jedoch in einer anderen Wohnung wohnt, hat.

Folglich ist es notwendig zu verdeutlichen, dass eine Lebenspartnerschaft auch bestehen kann, wenn man nicht gemeinsam hauptgemeldet ist. Sinnvollerweise sollte daher nicht auf die Hauptwohnsitzangabe verwiesen werden, sondern die „regelmäßige Nutzung der Wohnung“ in den Vordergrund gerückt werden. Einige Bundesländer wenden dies bereits in diesem Sinne an. Förderrechtliche Bestimmungen sollten daher nicht auf den Hauptwohnsitz („Mittelpunkt der Lebensbeziehungen“, § 1 MeldeG 1991, Artikel 6 Abs. B-VG) Bezug nehmen, sondern eher auf die „regelmäßige Nutzung der Wohnung“, wobei Verweise auf § 30 (6) MRG („regelmäßige Verwendung der Wohnung zur Befriedigung des dringenden Wohnbedürfnisses“) möglich sind. Das Mietrechtsgesetz und die verbundene Rechtsprechung zeichnet sich jedenfalls durch eine sehr mieterfreundliche (weil Eintrittsrechte ableitende) Interpretation einer regelmäßigen Wohnungsnutzung aus.¹ An entsprechenden Auslegungen könnten auch Wohnbeihilfeverordnungen anknüpfen. Es muss verdeutlicht werden, dass der gemeinsame Hauptwohnsitz als hinreichendes, aber nicht notwendiges Kriterium einer Lebenspartnerschaft gesehen wird. Möglich wäre

¹ Expertengespräch mit T. Österreicher, Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen, am 25.8.2011.

auch eine Abfrage der Häufigkeit der Wohnungsnutzung durch Lebenspartner in den Antragsformularen oder die Darstellung konkreter Beispiele in den Informationsbroschüren.

Es sei hier nochmals erwähnt, dass mit einer derartigen Definition von „regelmäßiger Wohnungsnutzung“ natürlich nicht die Nachweisproblematik gelöst ist (s. Kapitel 4.6). Den Wohnbeihilfestellen stehen nur sehr begrenzte Möglichkeiten zur Verfügung, die faktische Wohnungsnutzung durch Lebenspartner festzustellen oder zu überprüfen.

Als Alternative wird daher z.B. in Salzburg überhaupt auf die Unterscheidung zwischen gemeinsam oder getrennt lebenden Lebenspartnern verzichtet und auf den gemeinsamen Hauptwohnsitz (über einen Zeitraum von drei Jahren) verwiesen, wodurch sich die Nachweisproblematik nur mehr auf die Meldung des Hauptwohnsitzes beschränkt: Lebensgefährten sind in Salzburg dann nahestehende Personen, wenn sie bestimmte Kriterien erfüllen: Als nahestehende Person gilt... „der Lebensgefährte und die Lebensgefährtin, wenn er oder sie mit der begünstigten Person in einer in wirtschaftlicher Hinsicht gleich einer Ehe eingerichteten Haushaltsgemeinschaft lebt und beide entweder seit mindestens drei Jahren einen gemeinsamen Hauptwohnsitz haben oder gemeinsames Eigentum an der Wohnung besitzen oder gemeinsames Eigentum an der Wohnung begründen“ (§ 6 (11) Z e Salzburger Wohnbauförderungsgesetz 1990).

Folgende weitere Beispiele können als gelungene, weil unzweideutige Information der Haushalte genannt werden: Im Beiblatt zum Antrag auf Wohnbeihilfe in der Steiermark sowie in den Informationsbroschüren ist die Begrifflichkeit „in der Wohnung leben“ als verständliches Kriterium konsequent und wiederholt eingesetzt. Die formale Verankerung dieses Kriteriums wird nicht verschwiegen, sondern in Klammer (Hauptwohnsitz) bzw. an einer weiterführenden Stelle erwähnt. Obwohl die gewählte Begrifflichkeit (leben) unscharf ist, ist sie (abgesehen von inhaltlichen Differenzen) in Bezug auf ein bewusstes erwähnen aller Personen im Haushalt ein tauglicherer als der Partnerbegriff.

Eine klare Sprache und Information über die einzelnen Förderschienen ist notwendig, um Haushalten deutlich zu vermitteln, wie ihre Ansprüche genau zu berechnen sind und welche Begrifflichkeiten zur Anwendung kommen. Nur dann ist es möglich, dass Haushalte selbst genau wissen, wann sie Förderungen unrechtmäßig beziehen und ihnen somit Missbrauch zur Last gelegt werden kann.

In Niederösterreich und anderen Bundesländern wird mit Beispielberechnungen in den Informationsunterlagen und mit dem im Internet verfügbaren „Online-Rechner“ bereits weitgehend Klarheit über die Anspruchsvoraussetzungen und -höhen vermittelt. Verbesserungsfähig ist die Abgrenzung zu Missbrauchsfällen und zielgruppenspezifisches Informationsmaterial.

In Kasten 13 ist ein Auszug aus dem britischen Wohnbeihilfe-Antrag abgebildet, in dem sehr deutlich alle Situationen dargelegt werden, die zu einer verpflichtenden Benachrichtigung (und in der Folge Neuberechnung) der Förderstelle führen. Diese Informationen sind direkt im Antragsformular enthalten und der beziehende Haushalt bestätigt die Kenntnisnahme mit der Unterfertigung des Antrags: Dadurch wird sichergestellt, dass sich ein Haushalt im Falle einer ausbleibenden Benachrichtigung nicht auf sein Unwissen oder die fehlende Information berufen kann.

Kasten 13: Auszug britische Wohnbeihilfebroschüre über meldepflichtige Änderungen

Changes you must tell your local council about

For example:

- any of your children leave school or leave home
- anyone moves into or out of your home, including lodgers and subtenants
- your income or the income of anyone living with you, including benefits, changes
- your capital or savings change
- you or anyone living with you becomes a student, starts a youth training scheme, goes into hospital or a nursing home, goes into prison, or changes or leaves a job
- your rent changes
- you move
- you or your partner are going to be away from home for more than a month
- you or anyone living with you starts work
- you receive any decision from the Home Office, or
- anything you have told us about changes.

Quelle: DWP, 2011, 5.

Die steirische Internet-Information ist stark hinsichtlich einzelner Zielgruppen differenziert und motiviert zu direkter Kontaktnahme (persönlich oder per Email). Es gibt dort auch die Möglichkeit, einen Newsletter per Internet zu abonnieren, über welchen auch Wohnbeihilfethemen kommuniziert werden. Gerade hinsichtlich der Vermittlung von Fördervoraussetzungen oder das Erinnern an die Bekanntgabe von Einkommensänderungen ist der Rückgriff auf zusätzliche Medien, die direkt an die Zielgruppe gerichtet sind, von Vorteil.

Abbildung 14: Zielgruppenspezifisches Informationsmaterial – Wohnbauförderung nach Trennung



SALZBURGER WOHNBAUFÖRDERUNG

Wohnbauförderung nach Trennung und Ehescheidung

- Wie wirkt sich eine Scheidung auf die Wohnbauförderung aus?
- Wie und wo kann der tatsächliche Schuldenstand an der Wohnung erfragt werden?
- Kann die Wohnung von einem der geschiedenen Ehegatten übernommen werden?
- Was muss bei einer Förderungsübernahme beachtet werden?
- Was muss beim Verkauf einer geförderten Wohnung beachtet werden?
- Mit welchen finanziellen Belastungen ist zu rechnen?
- Wie wirkt sich eine Scheidung bei einer geförderten Mietwohnung aus?
- Wie ändert sich die Wohnbeihilfe?
- Welche Voraussetzungen müssen für eine (neuerliche) geförderte Mietwohnung vorliegen?

Quelle: SIR-Konkret, 2009, Auszug.

Zielgruppenspezifisches Informationsmaterial kann auch vermitteln helfen, wie in speziellen Situationen mit Förderungen umgegangen werden soll. Abbildung 14 gibt ein Beispiel aus Salzburg, wo eine Broschüre Personen nach Trennungen oder Scheidungen spezifisch über ihre Möglichkeiten und Konsequenzen für die Wohnbauförderung berät. Zusätzlich werden spezielle Beratungsgespräche für solche Fälle angeboten.

4.3 BEANTRAGUNG DER FÖRDERUNG

Der Zeitpunkt der Förderungsbeantragung ist ein kritischer Moment, bei dem Haushaltsdaten abgefragt werden, die Richtigkeit dieser Angaben mittels eingeforderter Dokumente kontrolliert werden kann und die Möglichkeit besteht, den Haushalt über die Missbrauchsproblematik aufzuklären und Sanktionen in Aussicht zu stellen. Die österreichischen Bundesländer sehen je eine Reihe von unterschiedlichen Dokumenten vor, die vom Förderwerber vorgelegt werden müssen, um die Richtigkeit von Angaben zu untermauern (s. Tabelle 15).

Tabelle 15: Notwendige Bestätigungen beim Förderungsantrag

	NOTWENDIGE BESTÄTIGUNGEN UND UNTERLAGEN
B	Mietvertrag, Finanzierungsplan (Vermieter), Mietaufschlüsselung (Vermieter), Kategorie A-Bestätigung (Vermieter), Hauptwohnsitzbestätigung (inkl. Wählerevidenz und gemeindebezogener Wohnsitzexklusivität; Gemeinde), Geburtsurkunde, Staatsbürgerschaftsurkunde, Lohnbestätigung od. Arbeitnehmerveranlagung/EK-Steuerbescheid, fallweise Bestätigung über: Arbeitslosengeld, Karenzgeld, Studienbeihilfe, Lehrlingsentschädigung, Kinderbetreuungsgeld, Alimente, Pensionsbescheid, Einheitswertbescheid, Behindertennachweis
K	Schriftlicher Mietvertrag, Einkommensnachweise der Antragsteller und der im gemeinsamen Haushalt lebenden Personen für das gesamte vergangene Kalenderjahr (1.1 bis 31.12.) bzw. für das zuletzt veranlagte Kalenderjahr. (Jahres-) Lohnzettel des/der Arbeitgeber/s, der Pensionsversicherungsanstalt bzw. der letzte vorliegende Einkommenssteuerbescheid, Nachweis über Arbeitslosen- bzw. Notstandsgeld (Bezugsbestätigung vom AMS), Krankengeld, Wochengeld, Karenzgeld, Kinderbetreuungsgeld, Studienbeihilfe (nur bei Selbsterhalterstipendium), Pflegegeld (nur bei Pflegekindern), Nachweis über erhaltene oder zu leistende Alimentations- und/oder Unterhaltszahlungen (Bestätigung durch Jugendamt oder Kontoauszug), Scheidungsvergleich bzw. Scheidungsvereinbarung, Nachweis über sonstige Einkünfte wie z.B. geringfügige Beschäftigungen, Honorarnoten, Werkverträge, freie Dienstverträge, Unfallrente, Waisenpension, Sozialhilfebescheid, ausländisches Einkommen etc., Geburtsurkunde(n), Heiratsurkunde, Schulbesuchsbestätigung (ab dem 15. Lebensjahr), Lehrvertrag, Nachweis über den Bezug der Familienbeihilfe für die im gemeinsamen Haushalt lebenden Kinder, Nachweis über Zuschüsse zur Minderung des Wohnungsaufwandes (z.B. Mietbeihilfe vom Finanzamt, Bundesheer oder nach dem Zivildienstgesetz), Nachweis über allfällige Behinderungen.
NÖ	Antragsformular, Bestätigung der Gemeinden über Meldung, Einkommenssteuerbescheide oder Lohnbescheide, eidesstattliche Erklärung (manche Haushalte), Meldenachweis (meldebehördliche Bestätigung), Nachweis über die Rückzahlung von Ausleihungen, Bestätigung über Wohnungsaufwand, Einkommensteuererklärung bzw. Lohnzettel od. Arbeitnehmerveranlagung, Mietvertrag, Scheidungsbeschluss und –vergleich, Nachweis über Bezug von erhaltener Familienbeihilfe, Nachweis über (vertr. od. ger. festgelegte) Unterhaltszahlungen, Nachweis über steuerfreie Einkünfte nach § 3 EstG (Wochengeld, Kinderbetreuungsgeld, Ausgleichszulage)

OÖ	Bestätigung über Haushaltsmitglieder (Gemeinde; im Antragsformular enthalten) Lohnzettel bzw. Einkommensteuerbescheid, Bestätigung über: AMS-Bezüge (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe), Kinderbetreuungsgeld, Wochengeld, Sozialhilfe, EK aus Forst- und Landwirtschaft (Einheitswertbescheid) sowie aus dem Ausland, Staatsbürgerschaftsnachweis od. Reisepass (EU-Bürger), Wohnungsaufwandsbestätigung (geförderte Wg.), Vergebührender Mietvertrag (mit Kosten-Aufschlüsselung), Bankbestätigung mit Darlehensbeschreibung (n. gef.), Lehrvertrag bzw. Inskriptionsbestätigung, Bestätigung über Zivil- und Präsenzdienst (ggf. mit Wohnkostenbeihilfenbescheid), Scheidungsurkunde mit Vergleichsausfertigung, Gerichtsbeschluss über Alimentationszahlungen (Leistungsfall), Behindertenbescheid bzw. – Bescheinigung
S	Mietvertrag (vergebührt), Mietzinsvorschreibung, Meldebescheinigung (mit Hauptwohnsitzmeldung), Arbeitnehmerveranlagungs- bzw. Einkommenssteuerbescheid oder Jahreslohnzettel, Nachweis über geleistete Unterhalts-/Alimentationszahlungen, Arbeitslosenbescheinigung, Kindergeldbescheinigung, AMS-Beihilfe etc., Einkommen aus geringf. Beschäftigung, Waisenpension, Witwenpension- Witwerpension, Einkommensnachweis der Förderungswerberin/des Förderungswerber und aller angeführten Personen: Jahreslohnzettel (Arbeitnehmerveranlagungsbescheid) des vorangegangenen Kalenderjahres: Einkommenssteuerbescheid der letzten veranlagten Kalenderjahre, Bestätigung des Darlehensgebers über die Höhe der Annuität im laufenden Jahr (nur bei Eigentum), Heiratsurkunde in Kopie, Scheidungsurteil samt Vergleichsausfertigung in Kopie, Geburtsurkunde des Kindes in Kopie, Meldezettel bei erfolgten neuen An- bzw. Abmeldungen, Mietenvorschreibung un Kopie, Familienbeihilfenbestätigung des Finanzamtes, Nachweis über allfällige Behinderungen
St	Lohnzettel (L 16) oder Arbeitnehmerveranlagung, Einkommensteuerbescheid, Schulbesuchs- oder Inskriptionsbestätigung oder Lehrvertrag (Lehrlingsentschädigung), Leistungsbezugsnachweis von AMS-Geldern (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe), Nachweis von Wochengeld, Kinderbetreuungsgeld und sonstige zusätzliche Einkommen, geringfügige Beschäftigung, Sozialhilfebescheid, gerichtliche Vergleichsausfertigung (bei Scheidung), Unterhaltsleistungen (gerichtlich oder vertraglich), vergebührender Hauptmietvertrag oder Einzahlungsbeleg, Staatsbürgerschaftsnachweis, Meldebestätigung (ZMR), Mietzinsbescheid (FA, Gemeinde) Bestätigung über Zivil- und Präsenzdienst (ggf. mit Wohnkostenbeihilfenbescheid), Wohnungsaufwandsbestätigung, Nachweis über allfällige Behinderungen
T	Meldezettel, Lohnzettel bzw. EK-Steuerbescheid, EK-Bestätigung: Arbeitslosengeld, Karenzgeld, Kindergeld, geringf. Besch., u. dgl. sowie ü. Unterhaltszahlungen; Nachweis: Wohnbauförderungsdarlehen, Eigenmittellersatzdarlehen, Bankdarlehen, Zinssatzbestätigungen bei Fremdwährungskrediten, aufgeschlüsselte Mietvorschreibung, Staatsbürgerschaftsnachweis, Schuld- u. Pfandurkunden bei Bankdarlehen
V	Belegungsbestätigung (Gemeinde; im Antragsformular enthalten), Einkommenssteuerbescheid (letzte 3 Jahre) bzw. Lohnsteuerbescheid od. Lohnzettel (letztes Jahr) ergänzt um aktuellen Bezugsnachweis (Änderungsfall), Versicherungsdatenauszug (bei allen Selbständigeneinkommen), Mietvertrag mit Mietbestätigung (bei Miete), Darlehensbestätigung (Darlehensgeber), ggf. Scheidungsbeschluss und Scheidungsvereinbarung, b.Bdf. Abtretungsformular bzgl. Auszahlung (Vermieter)
W	Meldezettel (aller HH-Mitglieder), eidesstattliche Erklärung über eventuelle zusätzliche Einkommen (Zusatzform.), eidesstattliche Erklärung über die Vollständigkeit der angegebenen Bezüge (Zusatzform.), eidesstattliche Erklärung über Verhältnis zu Objekt und Vermieter (Zusatzform.), Bestätigung des Wohnungsaufwandes und Wohnungstypisierung (Hausverwaltung), (aktuelle) Einkommens- oder/und Arbeitsbescheinigung, Überweisungsantrag (Bank; Zusatzformular), ggf. notarielle Beglaubigung über Expartner (Ehe)

Quelle: Förderungsvorschriften der Länder, IIBW

Bei Antragstellung ist die Nachweisverpflichtung tendenziell als vom individuellen Fall entkoppelt zu sehen, weil ja diese (für bestimmte Personengruppen) vordefiniert, bzw. standardisiert ist. Trotzdem ist ein zielgerichtetes Abfragen von Nachweisen von erheblicher Bedeutung, schon alleine um den Aufwand für Personen ohne Missbrauchsverdacht (also per se alle Antragsteller) möglichst gering zu halten. Das exzessive Einfordern aller möglichen Bestätigungen würde den Verwaltungsaufwand für die Förderungswerber massiv erhöhen und kann die unerwünschte Folge haben, dass bedürftige Haushalte die Förderung nicht in Anspruch nehmen (s. Kapitel 1.2).

In Wien etwa wird gegenüber Antragstellern betont, dass die Fälle beim Antragsverfahren differenziert bearbeitet werden. Die zu erbringenden Nachweise sind also auf den jeweiligen Fall abgestimmt: „Jeder Antrag ist anders gelagert, sodass unter Umständen eben gerade von Ihnen mehr als die in dieser Broschüre angeführten Nachweise verlangt werden“ (MA 50, 2011, 12).

Als einfachste und wirkungsvollste Datenquelle stehen Meldedaten in allen Phasen der Abwicklung zur eigenen Verfügung. Hier gibt es Unterschiede, was die Abfrageform betrifft (Meldezettel, gemeindeamtliche oder meldeamtliche Bestätigung, ZMR-Abfrage). Einkommensdaten können direkt oder indirekt erfragt werden. Als wertvollstes und universellstes Instrument hat sich hier der Sozialversicherungsauszug erwiesen (alle registrierten Einkommen werden subsummiert).

Das nachträgliche Einfordern von Nachweisen ist hingegen immer zu argumentieren bzw. mit Verdachtsmomenten zu motivieren, weswegen es am effizientesten ist, möglichst schon bei Antragstellung den Missbrauch weitestgehend auszuschließen oder im Einzelfall abzuwenden.

Die Einkommensprüfung kann in Vorarlberg als vergleichsweise streng bezeichnet werden: Was die Ermittlung des wahren Einkommens bei Selbständigen angeht, wird letzteren zusätzlich zum Einkommenssteuerbescheid eine Bilanz abverlangt. Im Gegensatz zu Niederösterreich wird auch ein Sozialversicherungsauszug bei jedem Wohnbeihilfeantrag gefordert (und nicht nur im Bedarfsfall).

4.4 ANTRAGSFORMULARE

Noch wichtiger als die Informationsbroschüren ist der Wohnbeihilfe-Antrag. Dieser ist schließlich das Dokument, das die Basis der Datenerhebung darstellt und vom Antragsteller verbindlich unterschrieben wird. Die Antragsformulare sind in den österreichischen Bundesländern sehr unterschiedlich gestaltet und sind auch von unterschiedlicher Länge. International unterscheidet sich der Umfang der Anträge noch deutlicher. Er reicht von ca. 4 Seiten in Schweden bis zu 40 Seiten in Großbritannien, wo der Haushalt hinsichtlich umfassender Lebensbereiche zur Datenbereitstellung verpflichtet ist (s. Kapitel 1.3).

Ein effizientes Antragsformular:

- erhebt den Familienstand und die Nutzung der Wohnung jedes Haushaltsmitglieds,
- vermittelt die Pflichten des Begünstigten gegenüber der Förderstelle (Meldung von Änderungen),
- gibt die Konsequenzen von Förderungsmissbrauch bekannt.

Betreffend des Familienstandes sind die Kategorien in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich vorgegeben. Es wird im Fall des Antragstellers stets der Familienstand abgefragt, während bei weiteren Personen im Haushalt auch das Verhältnis zum Antragsteller relevant ist. In Tirol gibt es nur vier mögliche Zuordnungen zu diesem Punkt (für Antragsteller und Lebensgefährten gleich) und zwar ledig, verheiratet, geschieden und verwitwet. Dies sind traditionelle Verhältnisbeschreibungen. In Wien gibt es

eine weitere Kategorie mit dem Titel „Lebensgemeinschaft“. Im Burgenland (Burgenländische Landesregierung, 2010) oder Kärnten (Kärntner Landesregierung, o.J.) gibt es hier besonders viele vordefinierten Angabemöglichkeiten. Hier kann auch „in Scheidung lebend“ angekreuzt werden oder „Lebensgemeinschaft“. In Kärnten ist mit der Kategorie „verheiratet aber getrennt lebend“ eine praktische Einteilung für den Spezialfall nicht aufrechter Ehen geschaffen worden. In Niederösterreich ordnet sich der Antragsteller nicht in eine vordefinierte Kategorie ein. Dies ist als fragwürdig im Sinn der Bestimmbarkeit der Förderwürdigkeit zu sehen. Die Ausfüllenden verlassen sich demnach gänzlich auf ihre eigenen Begrifflichkeiten. Ein Mischsystem ist in der Steiermark im Einsatz, bei dem Antworten vorgegeben sind aber der Antragsteller diese selber formuliert (siehe Abbildung 16).

Abbildung 16: Angabemöglichkeiten Wohnbeihilfeantrag Steiermark

Förderungswerberin bzw. Förderungswerber			
Familienname *		Akadem. Grad	
Vorname *		Geschlecht *	☐ männlich ☐ weiblich
Geburtsdatum *		Familienstand *	
Staatsbürgerschaft *		Beruf *	
Grad der Behinderung	%	Bezug von erhöhter Familienbeihilfe *	☐ ja ☐ nein
i Familienstand: ledig, verheiratet, verwitwet, geschieden, getrennt bzw. in Scheidung lebend, Lebensgemeinschaft seit... (JJJJ) i Beruf: beschäftigt bei..., selbständig, arbeitslos, Lehrling/Schüler, Student, Karenz, Pension von...(pensionsauszahlende Stelle)			

Quelle: Steirisches Wohnbeihilfenreferat, 2011b, Auszug.

Hinsichtlich der weiteren Personen im Haushalt ist die strikte Kategorisierung weniger verbreitet. In Tirol und Vorarlberg ist diese vorgesehen. Meist erfolgt die Zuordnung (der Verhältnisse) in offener Weise (eigene Begriffe, etc.). In Salzburg etwa wird bei den weiteren Personen sowohl in Bezug auf Familienstand als auch in Bezug auf das Verhältnis zum Antragsteller in offener Form abgefragt (Salzburger Wohnbauförderung, 2008).

In Niederösterreich deklariert sich neben dem Antragsteller auch jede weitere Person im Haushalt mittels freier Angaben. Die Gefahr besteht dabei, dass jemand sich nicht eindeutig festlegt. Als positives Beispiel im Sinn der Klarheit einer Angabe ist das Vorarlberger Deklarationsschema zu nennen. Hier wird der Familienstand und die Stellung im Haushalt bei weiteren Haushaltsmitgliedern kategorisch abgefragt (s. Abbildung 17). Der wesentliche Vorteil dabei liegt in der unmissverständlichen Deklaration. Unklar erscheinende Verhältnisse können dabei auch schriftlich mittels Begleitschreiben erläutert werden.

Bei der Angabe einer Lebensgemeinschaft wird in Kärnten auch die bisherige Dauer abgefragt (Kärntner Landesregierung, o.J.), während in Salzburg das Datum von Eheschließung, Scheidung, Verwitwung abgefragt wird (Salzburger Wohnbauförderung, 2008). Auch Ausschlussformulierungen (was trifft nicht zu) können sinnvoll sein, um Zweifel zu beseitigen. Die Erklärungen in den Steirischen Formularen zeichnen sich durch eine Formulierungsweise aus, die verbale Schlupflöcher vermeidet. Dies geschieht auch nach dem Ausschlussprinzip und mittels konkret angesprochenen Fälle: „...ausschließlich die im Antrag angeführte Wohnung von mir und sämtlichen angeführten Personen zur Befriedigung des dringenden Wohnbedürfnisses regelmäßig verwendet wird und keine weiteren Personen die Wohnung benützen.“

Abbildung 17: Angabemöglichkeiten Wohnbeihilfeantrag Vorarlberg

Wohnungsmitglied <i>Nummerieren Sie alle Wohnungsmitglieder aufsteigend</i>	Familienname _____	
	Vorname _____	
Besonderheiten <i>Als Nachweis legen Sie bitte eine Kopie des Behindertenausweises, der Bestätigung über den Behinderungsgrad, des erhöhten Kinderbetreuungsgeldes etc. bei.</i>	Anrede Frau ☐ Herr ☐	Geburtsdatum _____
Einkommen <i>Bei Teilzeitbeschäftigung aus gesundheitlichen Gründen legen Sie bitte eine fachärztliche Bestätigung bei. Andere Einkommen: AMS, Notstandshilfe, Rente, ausländische Rente, Kinderbetreuungsgeld etc. Legen Sie nur aktuelle Bestätigungen bei.</i>	Familienstand ☐ ledig ☐ verwitwet	☐ verheiratet ☐ geschieden
	Stellung in der Wohnung ☐ Gatte/Gattin ☐ Kind ☐ verwandte Person	☐ Partner/Partnerin ☐ Elternteil ☐ sonstige Person
	Besonderheiten ☐ Behinderung von mindestens 55%	
	Einkommen ☐ kein Einkommen ☐ Teilzeitbeschäftigung ☐ Alimente/Unterhalt	☐ Vollzeitbeschäftigung ☐ geringfüg. Beschäftigung ☐ andere Einkommen

Quelle: Vorarlberger Wohnbauförderung, 2011, Auszug.

In Salzburg gibt es eine gesonderte Einkommensdeklaration für Einkommen, die möglicherweise nicht im Lohnzettel aufscheinen (z.B. Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Kinderbetreuungsgeld, Krankengeld, Wochengeld, etc.). Der Nichtbezug muss gegebenenfalls verneint werden. Daher kommt hier an einer Deklaration in der einen oder anderen Weise niemand vorbei.

BEKANNTGABE VON ÄNDERUNGEN DER ANSPRUCHSBERECHTIGUNG

Selbstverständlich müssen die Anforderungen hinsichtlich der Bekanntgabe von Änderungen der Anspruchsberechtigung im Antrag angeführt werden. Praxisnah sind allerdings Kommunikationsformen, durch welche die Förderungsnehmer in zeitlicher Nähe zu solchen möglichen Änderungen darauf angesprochen werden. Eine in der Praxis erprobte Strategie ist die laufende Kommunikation mit den Beihilfenempfängern, etwa über eigene Internetlinks oder die Aussendung von Newsletters mit Erinnerungen über die Bekanntgabe von Änderungen.

In der Niederösterreichischen Informationsbroschüre sind außerdem fallspezifisch jene Änderungen ausformuliert, welche den Förderanspruch erhöhen und daher zum Vorteil des Förderwerbers zu einer nachträglichen Korrektur der Angaben motivieren. Da die Fälle, die im Gegensatz dazu den Anspruch mindern, weder ausformuliert noch angedeutet sind, wäre ein Beiblatt mit Beispielfällen nützlich, welches spätestens bei Vertragsunterzeichnung übergeben wird.

Ein gänzliches Nichteingehen auf die konkreten, förderungsmindernden Haushaltsveränderungen (Einkommenszuwachs, Familienzuwachs) kann hingegen dem Verständnis eines Kavaliersdeliktes der Nichtbekanntgabe tendenziell förderlich sein. Als positives Beispiel in diesem Zusammenhang kann das bereits erwähnte Beiblatt zu besonderen Beihilfenansprüchen im Fall von Trennung oder Scheidung des SIR in Salzburg angeführt werden (Abbildung 14), auch wenn hier (im konkreten Fall eher seltene) einkommensmindernde Umstände ebenfalls nicht direkt angesprochen werden: „Es ist wichtig, dass sich die Salzburger Wohnbauförderung jeweils an die geänderten Lebensumstände anpasst. Ob es sich dabei um die Wohnbeihilfe im Mietwohnungsbereich oder Rückzahlungen im Eigentumsbereich handelt, die Wohnbauförderung nimmt Rücksicht auf geänderte Familiensituationen“ (SIR-Konkret, o.J.).

In der Steiermark wird das Melden von Änderungen unter Beschreibung konkreter Fälle (mögliche, doppelte Haushaltsführung, das Verschweigen von Haushaltsmitgliedern sowie von Einkommen) ins Bewusstsein gerufen (Kenntnisnahme per Unterschriftsleistung). Auch zur Unterscheidung von getrennt lebenden Personen und geschiedenen Personen werden die beiden Fälle extra ausdifferenziert.

Die Steiermark sieht für die Wiederbeantragung ein eigenes Antragsformular vor. Hier sind für Einkommensänderungen bei Aufnahme von Beschäftigungen u. dgl. extra Kategorien vorgesehen, was die Deklaration begünstigt (Steiermärkisches Wohnbeihilfenreferat, o.J.).

RÜCKFORDERUNGEN

Die Androhung von Rückforderungen sollte explizit und in gebotener Schärfe formuliert werden. Dies ist bei bestehenden Förderungsanträgen der Bundesländer vielfach nur ansatzweise der Fall. „Kann-Formulierungen“ bei der Androhung von Rückforderungen vermitteln ungeeignete Signale an die Förderungsnehmer. Wichtig ist aber, dass Rückforderungen tatsächlich auch exekutiert werden, um entsprechende Beispiele belegen zu können (s. Kapitel 4.1.3 und 4.10).

4.5 FÖRDERUNGSADMINISTRATION UND KONTROLLE

Die Kontrolle der Korrektheit der Angaben ist vor allem im Zuge der Antragstellung sowie im Verdachtsfall im weiteren Förderverlauf üblich. Angesichts des personellen Aufwands, aber auch der Autorisierung zur Kontrolle, sind der Überprüfung durchaus Grenzen gesetzt. Aus beiden Gründen ist es vorteilhaft, wenn Kontrollen möglichst gezielt durchgeführt und von den Förderungsnehmern als legitim wahrgenommen werden.

Die Kontrollmöglichkeiten sind durch die relativ kleinen Verwaltungseinheiten (Bundesländer) und die Förderungsabwicklung in der Privatwirtschaftsverwaltung gekennzeichnet. In Staaten wie in Großbritannien, den Niederlanden und Schweden werden die Wohnbeihilfen über gesamtstaatliche Einrichtungen abgewickelt, die mit umfassenden Kontrollbefugnissen ausgestattet sind. Beispielsweise wird in Schweden die Wohnbeihilfe über die Sozialversicherungsanstalt abgewickelt, die umfassenden Zugang zu den Informationen der Steuerbehörde hat (s. Kapitel 1.3).

Die Durchführung der Subjektförderung im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung der Länder (außer Wien) bringt erhebliche Vorteile bei der Abwicklung, sowohl zugunsten der Förderungsnehmer, als auch der öffentlichen Hand. Hinsichtlich des dadurch nicht gegebenen Rechtsanspruchs werden keine relevanten Nachteile für den Förderungsnehmer gesehen. Die Sanktionsmöglichkeiten unterscheiden sich selbstverständlich. Bei Missbrauch von Förderungen in der Hoheitsverwaltung mögen die anwendbaren Sanktionen schärfer sein. Sie setzen aber ein vergleichsweise aufwendiges Verwaltungsverfahren voraus. Im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung sind Sanktionen sehr viel leichter umsetzbar, insbesondere wenn die Regeln nicht nur vertraglich, sondern auch gesetzlich normiert sind.

In Niederösterreich spielen die Gemeinnützigen Bauvereinigungen bei der Subjektförderung im großvolumigen Sektor eine zentrale Rolle, indem sie als Zwischenglied zwischen Beihilfenempfänger und dem Land agieren. Chancen, Risiken und Möglichkeiten einer weiterführenden Ausschöpfung der Potenziale werden in Kapitel 4.9 ausgeführt.

Ein Schlüssel zur Erwirkung einer hohen Angabendisziplin ist Selbstkontrolle. Derzeit wird in Niederösterreich nur bei etwa zehn Prozent der Anträge eine eidesstattliche Erklärung über die Lebenssituation

abverlangt (s. Anhang). Derartige Erklärungen haben zweifelfrei große Wirkung hinsichtlich der Korrektheit von Angaben.

Ein geeignetes und häufig eingesetztes Werkzeug zur Missbrauchsprophylaxe ist die Kontroll-Autorisierung bei Vertragsabschluss. Sie verbindet die Elemente der Selbstkontrolle und der Fremdkontrolle. In Großbritannien kommt dieser Aspekt besonders offensiv zum Einsatz, indem der Förderwerber mit dem Antrag folgende Regelung zu akzeptieren hat, die dem Förderungsgeber umfassende Kontrollmöglichkeiten einräumt: „Die Gemeinden sind berechtigt, die von Ihnen bereitgestellten Informationen an andere Institutionen und Organisationen, wie z.B. das Arbeits- und Rentenministerium, weiterzugeben. Sie sind berechtigt die von Ihnen bereitgestellten Informationen mit jenen Informationen zu vergleichen, die von anderen über sie bereitgestellt wurden, oder die bereits über Sie vorliegen. Die Gemeinden sind auch berechtigt Informationen von Dritten zu beschaffen, oder diesen Informationen über Sie bereitzustellen, um die Richtigkeit der Informationen zu bestätigen, Missbrauch zu verhindern oder aufzuspüren, und öffentliche Gelder zu schützen. Diese beteiligten Institutionen beinhalten öffentliche Einrichtungen, andere Gemeinden und private Organisationen wie Banken und andere Einrichtungen, die ihnen gegenüber als Gläubiger auftreten“ (DWP, 2011, 5; eigene Übersetzung).

In Österreich sind die Möglichkeiten des Datenaustausches zwischen öffentlichen Stellen und z.B. Sozialversicherungsträgern oder gar Banken weitgehend eingeschränkt (s. Kapitel 4.7). Als Alternative bedienen sich viele Förderungsgeber eines umfangreichen Sets an Bestätigungen und eidesstattlicher Erklärungen durch den Antragsteller.

Die tatsächliche Haushaltsgröße, bzw. die Zahl der Personen, die die Wohnung im Sinne der Förderbestimmungen regelmäßig nutzt, ist die wichtigste Größe einer administrativen Kontrolle. Hierbei ist zu unterscheiden,

- a) ob die Angaben des Antragstellers zu den wohnenden Personen mit dem Zentralen Melderegister übereinstimmen und
- b) ob die tatsächlich wohnenden Personen mit den Angaben übereinstimmen.

Die erste Übereinstimmung kann durch die Wohnbauförderungsstellen jedenfalls überprüft werden. Gebietskörperschaften haben die Möglichkeit, Abfragen im Zentralen Melderegister zu stellen. Auch gemeinnützige Bauvereinigungen haben diese Möglichkeit über den Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen (s. Kapitel 4.9). Dadurch wird die Überprüfung der tatsächlich gemeldeten Personen in einer Wohnung auch zu einem Zeitpunkt nach dem Antrag auf Subjektförderung ermöglicht. Von dieser relativ unaufwändigen Kontrolle sollte stärker Gebrauch gemacht werden.

Der zweite Fall, also die Überprüfung der tatsächlichen Nutzung der Wohnung, etwa im Sinne des Meldegesetzes, ist für die Wohnbauförderungsstellen nur schwer möglich. Hier helfen nur Abschreckung, persönliche Bewusstseinsbildung und, soweit möglich, Vorortkontrollen. Was die Prüfung solcher Fälle im Zweifel betrifft, hat sich die persönliche Konfrontation (vorzugsweise über Vorladung oder telefonisch in Vorarlberg und Tirol¹) bzw. das direkte An-/Aussprechen als positive Herangehensweise herausgestellt. Es zeigt bessere Ergebnisse als ein mühevolles Beweis- und Stellungnahmeverfahren. In der Steiermark sind die jeweils zuständigen Bearbeiter vorab namentlich zugeteilt.

¹ Expertengespräche mit O. Flatscher, Tiroler Wohnbauförderung, am 15.6.2011, mit L. Hinteregger, Vorarlberger Wohnbauförderung, am 17.6.2011.

Als Abschreckungsmaßnahme kann auf das Meldegesetz verwiesen werden: Auch derjenige, der nicht-gemeldeten Personen Unterkunft gibt, macht sich eines Meldevergehens strafbar (s. Kapitel 2.3). Für eine Geltendmachung einer solchen Androhung ist allerdings die tatsächliche Überprüfung durch die Meldebehörde nötig. Als „Rute im Fenster“ scheint ein derartiger Verweis allerdings jedenfalls nützlich.

In der heutigen Förderungspraxis in Niederösterreich beschränkt sich die Vorgehensweise bei Verdacht auf missbräuchliche Inanspruchnahme von Subjektförderung auf das Drängen zur Angabe tatsächlicher Wohn- und Beziehungsverhältnisse. Das bloße Nachfragen um Stellungnahmen hat sich allerdings als wenig effektiv erwiesen. Eine persönliche Vorortkontrolle durch Vertreter der Förderstelle ist zwar in der Regel aus Kapazitätsgründen schwierig, jedoch wäre eine Vorladung denkbar und zweckmäßig. Auf die Potenziale einer solchen Vorgangsweise wird in Kapitel 4.10 und 5 näher eingegangen. Hartnäckige Bewertungsprobleme können in Niederösterreich auf bestehender rechtlicher Basis auch kommissionell und unparteiisch gelöst werden. Das Niederösterreichische Wohnungsförderungsgesetz eröffnet hier die Möglichkeit, dass der Wohnungsförderungsbeirat über ihm vorgelegte Förderungsansuchen Gutachten erstellt (§ 8 (1) NÖ WFG 2005). Der Wohnungsförderungsbeirat könnte in die Beurteilung vermeintlicher Missbrauchsfälle stärker eingebunden werden.

In Tirol wurde vor dem Hintergrund einer sensiblen öffentlichen Wahrnehmung der Missbrauchsproblematik eine direkte Kontrollbefugnis der Förderungsstelle eingeführt. Die Ermächtigung zur nachträglichen Kontrolle ist im Förderungsgesetz definiert. Der Fördernehmer unterschreibt eine Kontrollbefugniserklärung (Tiroler Wohnbauförderungsstelle, o.J.). Die Wohnbauförderungsabteilung umfasst eigene Organe mit Kontrollfunktionen, die auch per Ermächtigung vorort kontrollieren können. Sie sind dezentral bei den Bezirkshauptmannschaften angesiedelt. Regelmäßige Kontrollen sensibilisieren die Bevölkerung. Jährlich führt die Behörde 200 bis 300 Kontrollen durch (Tschoner, 2010). In rund 150 Fällen wird die Wohnbauförderung gekündigt, in den meisten Fällen jedoch aufgrund von illegalen Untervermietungen, Leerständen, unzulässigen baulichen Veränderungen oder kommerzieller Nutzung der Wohnung. Es werden auch Bewohnungskontrollen durchgeführt. Dabei wird geprüft, ob der Förderungswerber tatsächlich in der Wohnung wohnt („ordnungsgemäße Belegung“).¹

Hinweise auf Förderungsmissbrauch stammen in erheblichem Ausmaß von Nachbarn. Dabei zeigt sich eine grundsätzliche Problematik im Umgang mit Förderungsmissbrauch. Nur zu leicht kann ein Instrument zur Kontrolle und Ahndung von solchen Missbräuchen zur Steigerung von Missgunst und Mobbing in Wohnanlagen führen. Es ist eine besondere Herausforderung bei der Ausgestaltung und Anwendung solcher Instrumente, dass sie nicht zum „vernadern“ von unliebsamen Nachbarn missbraucht werden. Denn ein besonderes Gut gerade im gemeinnützigen Wohnbau ist die intakte Hausgemeinschaft. Kontrolle soll stets im Gleichschritt mit Vertrauen angewandt werden.

4.6 NACHWEISPROBLEMATIK

Bei der Niederösterreichischen Subjektförderung besteht eine besondere Nachweisproblematik hinsichtlich des Vorliegens einer Partnerschaft. In Niederösterreich sind nur Ehe- und Lebenspartner sowie nahestehende Personen förderungswürdig. Ein derartiger Nachweis ist sehr viel schwieriger als hinsichtlich der in einer bestimmten Wohnung mit Hauptwohnsitz gemeldeten Personen.

¹ Expertengespräch mit O. Flatscher, Tiroler Wohnbauförderung, am 15.6.2011.

Die Antragstellung erfolgt üblicherweise von einer Person. Zur Deklaration einer Partnerschaft gehören aber per definitionem zwei Personen. Eine einseitige Festschreibung einer Partnerschaft in Ermangelung eines gemeinsamen Bekenntnisses (Ehe) ist schwierig. Eine einseitige Deklaration kann eigentlich nur hinsichtlich des Ausschlusses einer Partnerschaft abverlangt werden. Es wurde in diesem Bericht bereits mehrfach auf die Problematik uneindeutiger Begrifflichkeiten hingewiesen (z.B. Kapitel 4.2). Das Abverlangen einer einseitigen Deklaration einer Partnerschaft ist diesbezüglich ein besonders markantes Beispiel.

Unterhaltszahlungen sind in Niederösterreich laut Antragsformular nur im Zusammenhang mit Kindern explizit berücksichtigt. Unterhaltszahlungen von/an ehemalige(n) Ehepartner(n) müssen weder im Antragsformular explizit angeführt werden, noch wäre eine solche Anforderung aus den Richtlinien oder gedruckten Informationen des Landes Niederösterreich eindeutig ersichtlich. Die Einstellung von Unterhaltszahlungen (bei Neuantrag) könnte ein Hinweis darauf sein, dass es einen neuen Partner gibt. Ein dem Ehepartner nachfolgender Partner hat laut Ehegesetz den Unterhalt für die Zeit der Partnerschaft zu übernehmen.

In kritischen Fällen werden in den Förderungen aller Bundesländer zusätzliche Nachweise gefordert, z.B. in Wien die notarielle Beglaubigung bei getrennt lebenden Ehepartnern¹. Die Beibringung derartiger Nachweise erscheint zielführend und sollte mit entsprechendem Nachdruck eingefordert werden. Ein Insistieren der Förderungsstelle auf solche Nachweise ist dazu geeignet, betroffene Haushalte noch vor Vertragsabschluss zum Deklarieren konkreter Lebenssituationen zu bewegen.²

Bei aufrechter Ehe kann in Anlehnung an ein Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes (VwGH 2008/08/0236 vom 25. Mai 2011) grundsätzlich von gemeinsamem Wohnen ausgegangen werden. In abweichenden Fällen, d.h. bei getrennt lebenden Ehepartnern, ist angesichts dessen eine Beweisumkehr grundsätzlich legitim. Im vom Verwaltungsgerichtshof geklärten Fall heißt es: „Vom (typischen) Bild einer aufrechten Ehe darf die Behörde (...) grundsätzlich ausgehen, solange nicht die Parteien eine davon abweichende Lebensführung behaupten und die erforderlichen Beweismittel benennen oder beibringen.“ Somit obliege es dem betroffenen Mann zu beweisen, dass er getrennt von der Ehefrau lebe. Dieser Gegenbeweis sei dem Mann aber nicht gelungen, somit musste er sich das Einkommen der Ehefrau anrechnen lassen – und die zu Unrecht bezogene Notstandshilfe zurückzahlen (s. Aich, 2011).

In Wien wird bei getrennt lebenden Paaren eine notariell beglaubigte Erklärung beider Partner verlangt, was im Vergleich zu eidesstattlichen Erklärungen verlässlicher zu sein scheint. Selbst bei eidesstattlichen Erklärungen wird vermutet, dass die Konsequenzen einer Falschangabe und einer möglichen strafrechtlichen Verfolgung von den Personen nicht ausreichend ernst genommen werden.³

4.7 VERWENDUNG EXTERNER DATEN- UND INFORMATIONQUELLEN

In der Praxis wird von einem Datenaustausch mit externen Stellen (außerhalb der Förderadministration) offenbar wenig Gebrauch gemacht, auch wenn vielfach Ermächtigungen zur Einholung und Weitergabe von Daten vorliegen.

¹ Expertengespräch mit B. Bartl, Wiener Wohnbauförderung, am 16.5.2011.

² Expertengespräch mit O. Flatscher, Tiroler Wohnbauförderung, am 15.6.2011.

³ Expertengespräch mit I. Thiel, NÖ Wohnbauförderung, am 22.8.2011.

Behördliche Verfahren zur Erlangung externer Daten sind aufwendig und meist langwierig. Sie werden deshalb üblicherweise allenfalls bei dringendem Verdacht eingeleitet. Insofern führen Meldungen (Anzeigen) von Nachbarn meist nur dann zur Prüfung der Förderwürdigkeit eines Haushalts, wenn entsprechende Indizien beigebracht werden können.

Behördlichen Verfahren zum Datenaustausch sind aber auch generell enge Schranken gesetzt, nachdem fast alle Bundesländer (außer Wien) die Wohnbeihilfe in ihrer Privatwirtschaftsverwaltung abwickeln. Der Datenschutz lässt nur wenig Spielraum. Dies gilt auch gegenüber einer Behörde, wenn diese nicht hoheitlich agiert. Die Datenbeschaffung bei privatrechtlichen Vereinbarungen von behördlichen Organen ist stark limitiert.

Für Wien, wo die Wohnbeihilfen per Bescheid vergeben werden, sind die Sozialversicherungsträger zur Amtshilfe hinsichtlich Beschäftigungsdaten (§ 30a WWFSG) und Meldeabfragen verpflichtet (verankert in der Verknüpfungsanfrage im Sinne des § 16a (3) MeldeG 1991). Weiters besteht ein ausführliches (abgestuftes) Weitergaberecht bezüglich persönlicher Daten, insbesondere in Bezug auf die Weitergabe an andere Bundesländerstellen (Landesregierungen), Gemeinden, Behörden (Finanzbehörden) und Sozialversicherungen, aber auch Wohnungsunternehmen, bei denen um Wohnungen angesucht wird.

Freilich sind externe Daten (z.B. meldebehördliche) auch nicht immer geeignet, den Sachverhalt im Sinn der Wohnbauförderung zu klären. Andere Stellen (Behörden) prüfen den Sachverhalt in Bezug auf eigene Kriterien (Meldegesetz, Einkommenssteuergesetz, etc.). Diese haben nicht immer Relevanz für die Wohnbauförderung. Beispielsweise gibt es für die Ummeldung in einer Wohnung eine Meldefrist von zwei Monaten (wenn eine Hauptwohnsitzmeldung woanders im Inland besteht; siehe auch Kap. 2.3), während in Bezug auf die Förderung im Allgemeinen der Tag der Änderung der Verhältnisse bestimmend ist.

In manchen Bundesländern werden Daten an andere Behörden weitergeleitet. Durch einfache Erklärungen über den Datenschutz bzw. dessen ausdrückliche Erweiterung können beispielsweise in der Steiermark Daten insbesondere an das Finanzamt weitergegeben werden.

Eine unabhängige Kontrolle ist möglich, wenn sich die Förderstelle zur Einholung von Daten autorisieren lässt. In Vorarlberg sichert sich die Förderstelle die Genehmigung, bei Arbeitgebern nachzufragen, wenn die Einkommenslage unklar ist. In Oberösterreich hingegen holt sich die Förderungsstelle die Legitimierung, unabhängig vom Antragsteller einen Sozialversicherungsdatenauszug zu beschaffen (Oberösterreichische Landesregierung, 2010). Auch in der Steiermark (Antragsformular) wird vom Instrument der Ermächtigung zur Datenbeschaffung Gebrauch gemacht: „Weiters bin ich einverstanden, dass die Finanzbehörden, Sozialversicherungsträger, Dienstgeber dem Amt der Steiermärkischen Landesregierung alle für die Gewährung notwendigen Daten erteilen“ (Steirisches Wohnbeihilfenreferat, 2011b). Laut § 9 (2) NÖ Wohnungsförderungsgesetz 2005 kann sich auch die Niederösterreichische Vergabestelle zur Dokumentenabfrage ermächtigen lassen.

Bei der Zusammenarbeit mit dem Finanzamt gibt es einige Anknüpfungspunkte. Beispielsweise im Fall der Gewährung von Pendlerpauschale und Alleinverdienerabsetzbetrag müsste ein übereinstimmendes Kontrollinteresse von Finanzamt und Wohnbauförderungsabteilung gegeben sein. Ein solches kann auch seitens der Sozialversicherungen in Bezug auf die Lebenspartner im Haushalt vorausgesetzt werden (Gratis-Mitversicherung). Eine weitere Quelle in Bezug auf Niederösterreich ist das Familienreferat. Für deren Förderungen abgegebene Erklärungen könnten allenfalls auch bei Wohnbeihilfe und Wohnzuschuss in kritischen Fällen Aufschluss geben.

Problematisch scheinen auch die Fälle, bei denen Falschdeklarationen von anderen Behörden nachträglich aufgedeckt werden, aber die Wohnbauförderstelle keine Kenntnis davon erhält. Die Steuerbehörde ist beispielsweise nicht verpflichtet, nachträgliche Korrekturen weiterzuleiten.

Alle Kontrollmöglichkeiten haben jedoch nur einen Sinn, wenn daraus auch bei widersprüchlichen Daten Konsequenzen abgeleitet werden können. Ein wohl durchdachtes und konsequent umgesetztes System von abgestuften Sanktionen bei vermutetem oder nachgewiesenem Förderungsmissbrauch ist ein Schlüssel für die Bekämpfung von Förderungsmissbrauch (siehe Kapitel 4.10 und 5).

4.8 GEMEINDEN ALS PERSONENBEZOGENE INFORMATIONSQUELLEN

Enge Kooperationen bestehen in allen Bundesländern zwischen den Wohnbauförderungsstellen und den Gemeinden, besonders intensiv in Vorarlberg, wo für Wohnbeihilfeanträge verpflichtende Gemeindebestätigungen hinsichtlich personenbezogenen Daten und der Ortsüblichkeit der Miete beizubringen sind (s. Abbildung 18). Die Einbindung der Gemeinden begünstigt korrekte Angaben der Förderungsnehmer, da auf dieser administrativen Ebene Kontrollen, auch informelle, leichter umsetzbar sind. Auch die Wahrnehmung des Förderungsnehmers hinsichtlich der Kontrolle seiner Angaben ist eine andere, wenn diese auf der Ebene der Gemeinde mit dem naturgemäß häufigeren persönlichen Kontakt zwischen Förderungsnehmer und Behörde angesiedelt ist. Nachfassende Kontrollen der Korrektheit der Daten werden in Vorarlberg dadurch induziert, dass anonymisierte, adressreferenzierte Haushaltslisten unterjährig an die Gemeinden übermittelt werden. Dies geschieht auf Basis einer Ermächtigung im Antrag.¹

In Oberösterreich geht die Wohnbeihilfe einen ähnlichen Weg, indem den Förderanträgen Bestätigung der Gemeinde zur Wohnsituation beizulegen sind. Eine Ausnahme bildet der Linzer Raum, wo die Wohnsitzerklärung über die Meldezettel bzw. das Magistrat erfolgt. Eine Nachkontrolle über die Gemeinde oder

Abbildung 18: Gemeindeeigene Bestätigungen Vorarlberger Wohnbeihilfeantrag

Bestätigung der Gemeinde

Die Gemeinde

bestätigt die Richtigkeit und Vollständigkeit der angegebenen Personendaten sowie die Ortsüblichkeit der Miete.

Staatsbürgerschaft

☐ EU/EWR ☐ Schweiz

☐ Konventionsflüchtling ☐ Andere

Wenn andere, dann ☐ Aufenthalt in Österreich

☐ Ständiger Wohnsitz seit zehn Jahren

☐ Acht Jahre Versicherungszeiten

☐ Mehr als die halbe Lebenszeit

☐ Status als «langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsbürger»

Ortsübliche Miete

☐ gegeben ☐ nicht gegeben

☐ Gesamtpersonenanzahl in der Wohnung

☐ (inkl. Beilagen)

Anzahl Seiten des Antrages

Datum

Unterschrift

Stempel der Gemeinde

Von der Gemeinde auszufüllen.

Quelle: Vorarlberger Wohnbauförderung, 2011, Auszug.

¹ Expertengespräch mit L. Hinteregger, Vorarlberger Wohnbauförderung, am 17.6.2011.

das Melderegister erfolgt bei Bedarf, im Regelfall jedoch mehrmals während des Beihilfenbezugs eines Haushalts.¹

Einen Schritt weiter geht Tirol, wo die Kooperation zwischen der Wohnbauförderung und den Gemeinden nicht nur die Datenerhebung und Antragseinreichung, sondern auch die Finanzierung umfasst. Im Bereich der allgemeinen Wohnbeihilfe, d.h. Mietzins- und Annuitätenbeihilfen im nicht-objektgeförderten Bestand teilen sich Land und Gemeinden die Kosten. Durch die finanzielle Beteiligung der Gemeinden ist weitestgehend sichergestellt, dass diese die Ordnungsmäßigkeit der Ansprüche sorgfältig und auch während laufender Beihilfenperioden überwacht und prüft.²

4.9 KONTROLLMECHANISMEN IM GEMEINNÜTZIGEN WOHNBAU

ADMINISTRATIVE UNTERSTÜTZUNG DURCH GBV IN NIEDERÖSTERREICH

Bei der Subjektförderung im großvolumigen Sektor in Niederösterreich spielen die Gemeinnützigen Bauvereinigungen eine wesentliche Rolle, indem sie als Zwischenglied zwischen den Beihilfenempfängern und dem Land agieren. Sie haben es übernommen, die Haushalte im Rahmen ihrer Kundenkontakte hinsichtlich der Einreichung um Subjektförderung zu betreuen. In persönlichen Gesprächen werden im Einvernehmen mit den Haushalten die Einreichungen der Online-Anträge durchgeführt. Die Auslagerung dieser administrativen Aufgabe hat mehrere Vorteile:

- Sie führt zu Verwaltungsvereinfachung und reduziert den öffentlichen Aufwand.
- Die Gemeinnützigen haben einen besseren Zugang zu den betroffenen Haushalten als die Förderungsstelle. Dies verbessert einerseits die Annahmerate der Beihilfe, indem grundsätzlich begünstigte Haushalte direkt auf diese Option angesprochen werden können. Der gute Informationsstand der Bauvereinigung gegenüber ihren Nutzern sollte auch dazu beitragen, dass Antragsteller von Fehlangaben Abstand nehmen bzw. Änderungen der Anspruchsberechtigung bereitwilliger melden.
- Schließlich ist die ausgelagerte Verwaltungsaufgabe auch im Interesse der Bauvereinigung, weil durch die systematische Zurverfügungstellung von Subjektförderungen die Kaufkraft der Kunden verbessert und somit das wirtschaftliche Risiko der Bauvereinigung gemindert wird. Bauvereinigungen bauen vielfach in Regionen mit eingeschränkter Nachfrage. Die Koppelung ihres (objektgeförderten) Wohnungsangebots mit der für solche Zwecke maßgeschneiderten Subjektförderung ist maßgeblich für die Vollverwertung der gemeinnützigen Bestände gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag („Bauen für tatsächlichen Bedarf“).

Naheliegenderweise birgt die Kumulation der Funktionen aber auch Potenzial für Ineffizienzen. Insbesondere muss es gelten, Interessenkonflikte auf Seiten der Bauvereinigungen hintan zu halten. Dieses Phänomen wird als Prinzipal-Agent-Problematik bezeichnet. Sie ergibt sich, wenn ein Auftraggeber (*Prinzipal*) einen Auftragnehmer (*Agent*) mit der Erfüllung einer Aufgabe betraut, der Auftragnehmer jedoch auch andere, teilweise widersprechende, Ziele verfolgt als der Auftraggeber. Da die beiden somit unterschiedliche Ziele verfolgen und die Information asymmetrisch verteilt ist, kann es zu Konflikten und zu einer aus Sicht des Auftraggebers suboptimalen Aufgabenerfüllung kommen.

Aus Förderungssicht sollte Subjektförderung jedenfalls nur eine subsidiäre Hilfestellung sein. Das (objektgeförderte) Wohnungsangebot gemeinnütziger Bauvereinigungen sollte generell derart auf die lokalen Märkte ausgerichtet sein, dass ergänzende Subjektförderungen in möglichst geringem Ausmaß

¹ Expertengespräch mit W. Modera, Oberösterreichische Wohnbauförderung, am 6.6.2011.

² Expertengespräch mit O. Flatscher, Tiroler Wohnbauförderung, am 15.6.2011.

erforderlich sind. Die Administration der Wohnbeihilfe durch GBV kann einer Fehlentwicklung Vorschub leisten, dass die Wohnbeihilfe oder der Wohnzuschuss quasi zu einem fixen Bestandteil der Kostentragung einer gemeinnützigen Wohnung wird und als solcher beworben wird.

ONLINE-ANTRAG

Die Eingabe und Erfassung der Anträge über EDV-Systeme seitens der GBV ist als Auslagerung einer öffentlichen Verwaltungsaufgabe inklusive einer Verschiebung von Verantwortung zu verstehen, die als solche aber auch weiter unter Kontrolle zu halten ist. Zurzeit sind in Niederösterreich die Nachweise persönlich bei den GBV einzubringen, bleiben dort zur Prüfung und sind dort auch evident.

Abbildung 19: Niederösterreichischer Onlineantrag für Gemeinnützige Wohnbauvereinigungen

The screenshot shows a web browser window with the title 'NÖ Subjektförderung'. The main content area is titled 'Antrag Suche' and contains several input fields and buttons. At the top, there are buttons for 'Suchen', 'Zurücksetzen', and 'Neuen Antrag auf Subjektförderung erstellen'. Below these, the form is divided into sections: 'AntragstellerIn:', '(Ehe-)partnerIn:', and 'Förderadresse:'. Each section has fields for 'Nachname', 'Vorname', and 'Geburtsdatum'. The 'Förderadresse:' section has fields for 'Straße', 'PLZ', 'Bezirk', 'Straßennummer', and 'Ort'. At the bottom, there are buttons for 'Suchen' and 'Zurücksetzen'.

Quelle: Niederösterreichische Wohnbauförderung.

Der Online-Antrag (Abbildung 19) enthält einige Abfragen, die hinsichtlich einer Falschdeklaration insbesondere des Partnerschaftsstatus problematisch sind. Er lässt beispielsweise nur die Möglichkeit einer Partnerin oder eines Partner als im gemeinsamen Haushalt lebend zu. Eine Lebenspartnerschaft an zwei Orten ist vom System nicht zu erfassen (siehe Kapitel 4.6) und motiviert daher zu ihrem Verschweigen.

Der Online-Antrag sieht im Gegensatz zum Papierantrag auch keine eidesstattliche Erklärung über die Partnerschaftsverhältnisse vor. Dies mag im Sinne der Verwaltungsvereinfachung gerechtfertigt sein, erhöht aber die Missbrauchsanfälligkeit erheblich. Eine Anpassung an die Anforderungen des Papierantrags ist zu empfehlen.

Gemeinnützige Bauvereinigungen haben eine qualitativ hochwertige Abfragemöglichkeit (Namensabfrage) beim Zentralen Melderegisters über den GBV-Verband.¹ Diese wird über den Verband relativ kostengünstig verrechnet. Mit der Subjektförderung befasste Mitarbeiter sollten im Umgang mit solchen Abfragen geschult werden.

¹ Expertengespräch mit T. Österreicher, Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen, am 25.8.2011.

Da es bei vielen Gemeinnützigen Bauvereinigungen üblich ist, die Subjektförderungen des Landes bewusst in die Wohnkosten, mit denen geworben wird, einzurechnen, sollte es auch als Pflicht gesehen werden, die Förderbedingungen möglichst klar zu kommunizieren. Die GBV sollten hier verpflichtet werden, zur Information der Kunden von der Wohnbauförderungsstelle erstelltes Informationsmaterial zu verwenden. Dieses sollte, wie in Kapitel 4.2 dargelegt, eine möglichst klare Sprache verwenden und gezielt auf die Missbrauchsproblematik und mögliche Konsequenzen hinweisen (s. Empfehlung 5.7).

Mitarbeiter einer GBV sind bei der Abwicklung der Förderungseinreichung damit u.U. überfordert. Um die Herangehensweise an Förderanträge zu optimieren, ist zu empfehlen, sie eingehend zu unterweisen, einschließlich der Erörterung praktischer Fälle. Darüber hinaus wäre es eine sinnvolle Vorgehensweise, dass problematische Fälle an die Förderstelle „rückdelegiert“ werden können.

4.10 SANKTIONEN

Alle Kontrollmöglichkeiten machen nur dann Sinn, wenn daraus bei widersprüchlichen Daten Konsequenzen abgeleitet werden können. Ein wohl durchdachtes und konsequent umgesetztes System von abgestuften Sanktionen bei vermutetem oder nachgewiesenem Förderungsmissbrauch ist ein Schlüssel für die Bekämpfung von Förderungsmissbrauch.

Als erster Schritt kann es angebracht sein, betroffene Haushalte persönlich anzusprechen und zu einer Klärung der Widersprüchlichkeiten aufzufordern. Dazu können die Haushalte auch in die Wohnbauförderungsstelle zitiert werden. Die Widersprüchlichkeit sollte darüber hinaus zur vorübergehenden Aussetzung der Subjektförderung führen können, sofern dies im Antrag vertragsrechtlich vereinbart ist (s. Kapitel 4.10).

In den Antragsformularen der Wohnbeihilfe zahlreicher Länder wird auf Abschreckung durch die Androhung von Sanktionierung bei Missbrauch gesetzt. Der Förderwerber wird mit Nachweis- oder Verfolgungsmöglichkeiten konfrontiert, die im Ernstfall allerdings häufig in eine Grauzone der Legitimität fallen und daher schwer exekutierbar sind.¹ Aufgrund des schwierigen Nachweises wird Förderungsmissbrauch vielfach als Kavaliersdelikt wahrgenommen, gleichwohl bei vorsätzlichem Handeln ein strafrechtlich relevanter Betrugsfall vorliegt.

Die grundsätzliche Möglichkeit einer strafrechtlichen Verfolgung sollte sichergestellt werden, indem die offiziellen Schriftstücke juristisch entsprechend eindeutige Festschreibungen beinhalten (siehe Kapitel 4.4). Mit derartigen Vertragsinhalten ist es einfacher, gegenüber dem Förderungsnehmer mit entsprechender Glaubwürdigkeit zu kommunizieren. Dabei spielt auch die begriffliche Evidenz des Fehlverhaltens eine Rolle, weil nur strafbar ist, was auch als solches erkennbar ist.

In der Steiermark wird in den Informationsmaterialien mit aller Deutlichkeit auf die Verfolgung und Sanktionierung von Falschangaben eingegangen, wodurch zeitgerechte Änderungsmeldungen angeregt werden. Dabei werden gleichzeitig die maßgeblichen Kriterien betont (Steirisches Wohnbeihilfenreferat, 2011a). In den Materialien der Oberösterreichischen Wohnbeihilfe wird mit Hinweis auf die begrifflichen Definitionen explizit betont, dass im gegebenen Fall eine rechtliche Handhabe möglich ist und der Vertrag in Bezug auf evidente Missbrauchsfälle juristisch abgeklärt ist. Damit ist sichergestellt, dass eine

¹ Expertengespräch mit T. Österreicher, Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen, am 25.8.2011.

allfällige Verfolgung auch zu einer Strafe führen kann, immer vorausgesetzt, dass ein Nachweis über den Missbrauch gelingt.

Zunächst ist es sinnvoll, mit „weichen Maßnahmen“ gegen Fehlangaben vorzugehen. Insbesondere mündliche Konfrontationen, die eine gütliche Einigung in Aussicht stellen, haben sich in der Praxis als vorteilhaft erwiesen. Die Erfahrungen beispielsweise in Vorarlberg haben gezeigt, dass ein frühzeitiges Ansprechen von wahrscheinlichen Missbrauchsfällen die Bereitschaft zur eigenständigen Verifizierung seitens der Antragsteller hebt. Je früher eine Fehlangabe korrigiert werden kann, umso eher sind Verfahrenskomplikationen (Uneinbringbarkeit von Rückzahlungen bzw. Beweislast) zu vermeiden. Nachträgliche Richtigstellungen bei unkorrekten Angaben (ohne betrügerischen Vorsatz) können mit der Aussicht auf Milderung von Konsequenzen (z.B. Ratenzahlungen bei der Rückzahlung) begünstigt werden. Laut § 13 (2) NÖ Wohnungsförderungsgesetz ist die Rückzahlung nach einer Kündigung so zu gestalten, dass soziale Härten vermieden werden.

Eine freiwillige Korrektur von als offensichtlich falsch wahrgenommenen Angaben kommt in der Niederösterreichischen Förderpraxis zurzeit kaum vor. In konkreten Verdachtsfällen wird jedoch eine schriftliche Stellungnahme mit der Aufforderung der Richtigstellung eingefordert. Es kommt auch zur vorübergehenden Aussetzung von Förderungen. Diese Vorgangsweise wird als rechtlich unproblematisch aufgefasst, wobei eine explizite gesetzliche Regelung des Prozedere zweckmäßig wäre.¹ Wird der Missbrauch vom Förderungswerber glaubhaft bestritten, wird die Förderung in der Regel ohne weitere Versuche des Nachweises wieder aufgenommen. Es scheint angebracht, diese vorübergehende Sanktionierung bei Bedarf verstärkt einzusetzen, um Unklarheiten mit mehr Nachdruck zu beseitigen. Auch weiterführende Schritte, wie Hausbesuche (ohne Zutrittsrecht) oder eine private Ermittlung, sind vertragsrechtlich gedeckt.² Zwar sind Nachweise des Missbrauchs auch mit solchen Mitteln schwierig, es wird jedoch für die betroffenen Personen evident, dass den Dingen nachgegangen wird. Wenn bei einem Hausbesuch in Kombination mit Fremdbeobachtungen subjektiv festgestellt wird, dass eine Person offensichtlich ein Objekt bewohnt, ohne amtlich oder bei der Förderstelle gemeldet zu sein, ist auch die Einleitung eines An- oder Abmeldeverfahren von Amts wegen möglich.³ Dies kann eine zwangsweise Ummeldung der betroffenen Person nach sich ziehen, mit der Konsequenz einer Verwaltungsstrafe und förderungsrechtlicher Sanktionen.

In Gesprächen mit den Förderungsstellen in Tirol und Vorarlberg wird bestätigt, dass mit der konsequente Anwendung der Richtlinien unter Androhung von Konsequenzen und letztlich mit dem Vollzug von Kontrollen (auf den verschiedenen Ebenen) und Sanktionen eine starke Disziplin unter den Fördernehmern herstellbar ist. Dies wird laut Auskunft der Förderstellen weder in Vorarlberg (wo viel im Vorfeld nachgefragt wird), noch in Tirol (wo Beamte der Förderstelle auf Basis einer Kontrollermächtigung persönlich kontrollieren) von der Bevölkerung als ungerechtfertigtes Misstrauen wahrgenommen. Es wird demgegenüber in beiden Fällen betont, dass die erzielte bessere Fördermoral die strikte Vorgangsweise auch aus Sicht der Bevölkerung rechtfertigt.

Es empfehlen sich stufenweise und differenzierte Sanktionen in Abhängigkeit von der Art der Fehlinformation und dem Grad des Vorsatzes.

¹ Expertengespräch mit B. Funk, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht Universität Wien, am 14.11.2011.

² Expertengespräch mit W. Rosifka, Rechtsberatung der Arbeiterkammer Wien, am 18.10.2011.

³ Expertengespräch mit E. Papouschek, Meldebehörde Wien, MA 62, am 17.10.2011.

Rückforderungen sind unter unterschiedlichen Voraussetzungen in allen Bundesländern vorgesehen. In Oberösterreich wird anlässlich jeder Neuantragstellung geprüft, ob in der abgelaufenen Periode Wohnbeihilfe durch nicht rechtzeitig gemeldete Änderungen zu Unrecht bezogen wurde, etwa durch den Eintritt ins Erwerbsleben, Jobwechsel oder Haushaltszuwachs. Dadurch werden jährliche Rückflüsse ins Wohnbauförderungsbudget von rund € 3 Mio. generiert.¹ Derartige Unterlassungen werden als systemimmanente Problematik (Vergessen, Unterlassung der Meldung) angesehen. Deswegen wird die Konsequenz der Rückzahlung als ausreichend erachtet, um Fehlverhalten in diese Richtung einzudämmen. Es erfolgt üblicherweise keine strafrechtliche Verfolgung. In Tirol werden unrechtmäßig bezogene Förderungen durch Änderungen der Anspruchsberechtigung während des Jahres mit Verzinsung zurückgefordert, wodurch die Strafwirkung verschärft wird.

In Niederösterreich werden bei geänderten Fördervoraussetzungen keine Rückforderungen gestellt, wenngleich die Information der Förderstelle zwingend vorgesehen ist. Eine geänderte Anspruchsberechtigung kommt erst beim Neuantrag zum Tragen. Einfache Fälle von ineffizienter Förderung mit niedriger Missbrauchsintention könnten per Rückverrechnung in adäquater Form (rückwirkend) korrigiert werden. In Niederösterreich lässt man dieses einfache Sanktionierungsmittel ungenutzt. Dies wird u.a. mit dem erhöhten Verwaltungsaufwand gerechtfertigt.

Die strafrechtliche Verfolgung von Förderungsmissbrauch, d.h. das Einklagen von betrügerischem Vorgehen bzw. von nicht wahrheitsgemäßen eidesstattlichen Erklärungen, ist aufgrund der immer schwierigen Beweislage problematisch. Daher wird eine derartige Vorgangsweise meist nur dann angewandt, wenn eine Missbrauchsabsicht evident und eine Verurteilung daher absehbar ist. Seitens der Oberösterreichischen Wohnbauförderstelle wird beispielsweise betont, dass in solchen Fällen hart durchgegriffen wird, nicht zuletzt um glaubwürdig zu bleiben. Strafrechtliche Verfahren haben vor allem dann Aussicht auf Erfolg, wenn der Fördernehmer selbst bereit ist, den Fall aufzuklären oder widersprüchliche Meldedaten vorliegen. Anzeigen, die durch Nachbarn bei der Wohnbeihilfestelle eingehen, muss nachgegangen werden. Gleichzeitig sollte bei den Nachbarn jedoch die Bereitschaft abgeklärt werden, notfalls in einem Gerichtsprozess als Zeugen aufzutreten.

Eine weitere – allerdings gleichfalls schwierig zu exekutierende – Sanktion bei Förderungsmissbrauch im geförderten großvolumigen Bereich ist die Kündigung des Mietverhältnisses durch die GBV (s. Kapitel 2.2). Unter Berufung auf § 28 WBFG 1984 besteht eine grundsätzliche Möglichkeit, Mietverträge aufgrund des Fehlens eines dringenden regelmäßigen Wohnbedarfs aufzukündigen.² Dafür wäre aber ein kompliziertes Verfahren notwendig, indem zuerst das Land die nachträgliche Aufkündigung der Objektförderung androhen müsste. Die GBV würde in Berufung darauf das Mietverhältnis auflösen, um ihrerseits eine Klage abzuwenden. Allerdings ist die betreffende Judikatur zum Mietrecht (Regelmäßigkeit des Wohnungsbedarfs) bislang sehr mieterfreundlich ausgefallen.

Eine Sanktionierung nach dem Meldegesetz droht sowohl demjenigen, der eine (Wohnsitz-)Meldung unterlässt bzw. nicht entsprechend korrigiert, als auch demjenigen, der Unterkunft gewährt. Jemand, der deklariert, alleine zu wohnen, jedoch mit einem Partner gemeinsam wohnt, verstößt selbst gegen das Meldegesetz und muss mit Sanktionen rechnen (§ 12 (2) MeldeG 1991). Eine Verwaltungsübertretung wird mit einer Geldstrafe von bis zu € 726 Euro, im Wiederholungsfall mit einer Geldstrafe von bis zu € 2.180 bestraft (s. Kapitel 2.3).

¹ Expertengespräch mit W. Modera, Oberösterreichische Wohnbauförderung, am 6.6.2011.

² Expertengespräch mit T. Österreicher, Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen, am 25.8.2011.

Die Richtigstellung einer Deklaration des Partners, der in der geförderten Wohnung wohnt, aber anderswo gemeldet ist, kann auch über eine so genannte Wohnsitzdeklaration gem. § 15a. (3) MeldeG 1991 über den Bürgermeister erfolgen. Wegen einer nicht oder nicht rechtzeitig vorgenommenen An-, Ab- oder Ummeldung ist ein Betroffener (laut §§ 15a und 21 (1) MeldeG 1991) dann nicht strafbar, wenn er innerhalb eines Monats ab Erteilung der Auskunft die Richtigstellung vorgenommen hat. Eine solche Vorgangsweise kann in manchen Fällen zielführend im Sinne der Wohnförderstellen sein, da sie eine einfache Richtigstellung ermöglicht. Aufgrund der vorgesehenen Fristen (Meldetoleranz, Erklärungsfrist, Richtigstellungsfrist) ist davon auszugehen, dass eine derartige (straffreie) Richtigstellung der Meldung der betroffenen Person auf Initiative des Bürgermeisters des Wohnsitzortes frühestens vier Monate ab Änderung des Wohnsitzes erfolgen kann. Ein derartiges Verfahren im Fall des Verdachtes eines nicht deklarierten Wohnsitzwechsels ist nicht nur zeitaufwendig. Neben der Wohnbauförderungs- bzw. einer anderen anzeigenden Stelle sind die Gemeinden als Meldebehörden sowie die Bürgermeister beider Wohnsitzgemeinden zu befassen. Eine freiwillige Korrektur der Angaben ist auch nicht zwingend die Folge, weswegen ein weiterführendes Verfahren mit weiteren Fristen eingeleitet werden muss.

Zusammenfassend empfiehlt sich die folgende Abfolge vom Verdachtsfall zur Sanktion:

- Weitestgehende Verifizierung des Verdachts unter Heranziehung meldebehördlicher Informationen, Informationen der Gemeinden, im großvolumigen Bereich Informationen der gemeinnützigen Bauvereinigungen;
- Zitierung der betroffenen Personen ins Amt mit der Aufforderung zur Stellungnahme mit Hinweis auf die Konsequenzen bei bewusst fehlerhaften Angaben;
- Aussetzung der Subjektförderung für anfangs kurze Zeiträume, bei fehlender Klärung oder Wiederholung für längere Zeiträume bis hin zu unbefristet;
- Beweislastumkehr;
- In schweren Fällen strafrechtliche Verfolgung;
- Begleitende Informationskampagne;
- Positive und negative Konsequenzen verstärken (Kapitel 5.2), Sanktionen exekutieren (Kapitel 5.5).

4.11 BEWUSSTSEIN SCHAFFEN

Es besteht die latente Gefahr, dass ein Falschdeklarieren bei den relevanten Förderkriterien als Kavaliersdelikt wahrgenommen werden könnte. Sogenannte kritische Fälle, bei denen ein Missbrauch wahrscheinlich ist, aber nicht nachgewiesen werden kann, sind deshalb von Bedeutung, weil die Fördermoral insgesamt bedroht ist. Sowohl das Vermeiden von aktiven (also gezieltes Verschweigen von Angaben) als auch von passiven Falschdeklarationen (also Unterlassung der Angabe von Änderungen der Förderungsvoraussetzungen) ist also im ureigenen Interesse der Wohnförderung.

Bewusstseinsbildung durch eine Anpassung des Informationsmaterials (Infobroschüren, Internetauftritt, Anträge u.dgl.) und eine geeignete Medienkampagne kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Es geht darum, öffentlichkeitswirksam zu vermitteln, dass Förderungsmissbrauch kein Kavaliersdelikt, sondern eigentlich Diebstahl von öffentlichen Geldern und eine strafbare Handlung ist, die zu entsprechenden Sanktionen führt. Bewiesene und sanktionierte Förderungsmissbräuche sollen durchaus als abschreckende Beispiele „vor den Vorhang“ geholt werden.

Die kontinuierliche Kommunikation des Missstands Förderungsmissbrauch ist auch deswegen von Bedeutung, weil in vielen Fällen eine Betrugs- oder Umgehungsabsicht nicht von Beginn an besteht, sondern sich im Laufe der Zeit, sozusagen aus Versuch und Irrtum, ergibt, indem Änderungen der Lebens-

umstände nicht mitgeteilt werden. Es kann leicht vorkommen, dass eine anfangs aufrechte Förderungsmoral bei sanktionsfreien Verstößen sukzessive unterwandert wird.

Anzeigen von Nachbarn über vermuteten Förderungsmissbrauch werden in allen konsultierten Bundesländerförderstellen registriert. In Großbritannien, Frankreich und den Niederlanden wird die Bevölkerung gezielt zur Mitwirkung bei der Bekämpfung von Förderungsmissbrauch aufgefordert, indem Email-Adressen und Hotlines für derartige Anzeigen bereitgestellt werden (s. Kapitel 1.3). Wie ausgeführt, sind solche Maßnahmen ambivalent zu beurteilen, weil eine Aufforderung zum „Vernadern“ auch als Einladung zu Mobbing missverstanden werden und das hohe Gut einer intakten Hausgemeinschaft gefährden kann. Nicht zuletzt ist der politische Nutzen einer allfälligen derartigen Initiative keineswegs gesichert. Jedenfalls aber sollte derartigen Anzeigen von Nachbarn über vermuteten Förderungsmissbrauch seitens der Förderstelle nachgegangen werden, z.B. durch persönliche Rücksprachen beim beschuldigenden und beim beschuldigten Haushalt. Ein Nichtreagieren würde die Wahrnehmung von Förderungsmissbrauch als Kavaliersdelikt nur verstärken.

Die empfohlene öffentliche Bewusstmachung über Förderungsmissbrauch sollte jedenfalls von der „Sozialschmarotzer“-Debatte Abstand nehmen und Vorverurteilungen oder pauschalisierte Unterstellungen von Betrugsabsichten vermeiden. Es geht vielmehr um den Begriff der „Fairness“ und dessen Bedeutung im Zusammenhang mit Förderungsmissbrauch. Eine etwaige Medienkampagne könnte sich an diesem Schlagwort orientieren. In Frankreich wird eine solche Kampagne unter Mitwirkung mehrerer Ministerien und anderer öffentlichen Einrichtungen breitenwirksam geführt (s. Kapitel 1.3.).

5 MAßNAHMENEMPFEHLUNGEN

Die theoretischen Kapitel und die darauf folgende internationale und nationale Bestandsaufnahme ermöglichen einige ganz konkrete Maßnahmenempfehlungen für die Weiterentwicklung der Niederösterreichischen Subjektförderung, insbesondere des Wohnzuschuss-Modells 2009.

Eine Einzelmaßnahme allerdings, die im Fördersystem jeglichen Missbrauch beseitigen könnte, gibt es nicht. Die folgenden Empfehlungen sind als Elemente eines Maßnahmenbündels anzusehen, das vermutlich nur in der Kombination der Elemente seine Wirkung entfaltet. Einkommensabhängige, am Haushalt anknüpfende Förderungen werden immer ein gewisses Missbrauchspotenzial beibehalten, das auch bei einer Ausweitung der Kontrollmöglichkeiten nicht vollständig zu beseitigen ist. Mit dieser Problematik haben die meisten europäischen Länder zu kämpfen.

5.1 UNKLARHEITEN BESEITIGEN, DEFINITIONEN SCHÄRFEN

Insbesondere der Begriff der „Lebenspartnerschaft“ entbehrt in den Niederösterreichischen Wohnbauförderungsbestimmungen einer eindeutigen und nachvollziehbaren Definition. Die eidesstattliche Erklärung, die in manchen Fällen in Niederösterreich abgegeben werden muss (Niederösterreichische Landesregierung, o.J.), enthält eine widersprüchliche Vermischung der Begriffe Lebenspartnerschaft und Lebensgemeinschaft (s. Anhang) und ist für Antragssteller kaum nachvollziehbar. Darüber hinaus wird im Antrag mit der Hervorhebung der Hauptwohnsitzmeldung scheinbar auf dieses Kriterium abgestellt. Vielmehr sollte die Förderung auf die regelmäßige Nutzung der Wohnung zur Befriedigung des Wohnbedürfnisses abstellen. In der derzeitigen Rechtslage kommt es zu Konstellationen, die kaum im Sinne des Förderungsgebers sein können. Lebenspartner etwa, die nicht gemeinsam wohnen, sind beide nicht förderwürdig (außer bei eidesstattlicher Erklärung der Trennung). Leben sie aber in inoffizieller Partnerschaft zusammen, haben sie gleichfalls keinen Anspruch auf Subjektförderung, denn diese ist auf Wohnverhältnisse beschränkt, bei denen der Förderungswerber ausschließlich mit einem offiziellen Ehe- bzw. Lebenspartner oder anderen nahestehenden Personen zusammen lebt.

Die regelmäßige Nutzung der Wohnung wird im MRG sehr mieterfreundlich ausgelegt, das heißt bereits bei relativ seltener, jedoch regelmäßiger Nutzung der Wohnung. Auf diese sollte auch im Förderantrag verwiesen werden, und, noch entscheidender, mit Beispielen im Informationsmaterial mit einer möglichen Anlehnung an verbindliche Quantitäten der Wohnungsnutzung in MRG-Jurisdiktion.

In anderen Bundesländern wird ein Zweipersonenhaushalt oft bei der Berechnung der Wohnbeihilfe unabhängig vom persönlichen Verhältnis zwischen den beiden behandelt, d.h. ob (Ehe-)Partner oder nahestehende Personen zusammenleben, ist für die Förderhöhe irrelevant. Dies ist etwa in Oberösterreich der Fall. Dadurch wird das Problem der Überprüfbarkeit des Beziehungsstatus zusammenlebender Personen vermieden. Um Studenten-Wohngemeinschaften besonders zu berücksichtigen oder sie von der Förderung auszuschließen, sehen einzelne Bundesländer gesonderte Regelungen vor (z.B. Wien, OÖ, K, ST). In anderen Bundesländern (S) werden Lebensgefährten als nahestehende Personen gewertet, wenn sie mit der begünstigten Person über drei Jahre gemeinsam wohnen.

Zusammen mit der eindeutigen Klärung der Definition von Lebenspartnerschaften sollten auch die relevanten Kriterien (z.B. Häufigkeit der Wohnungsnutzung) im Antrag abgefragt und nicht lediglich auf die Hauptwohnsitzmeldung abgestellt werden.

5.2 POSITIVE UND NEGATIVE KONSEQUENZEN VERSTÄRKEN

Die politisch gewünschte Begünstigung formeller Partnerschaften könnte mit Gewichtungsfaktoren für Ehe oder Lebenspartnerschaft mit erhöhtem Anspruch auf Wohnbeihilfe erfolgen. Dadurch ließe sich der Anreiz z.B. eines Alleinerziehenden, die Lebenspartnerin anzugeben, anheben. Ähnliches ist auch durch eine Erhöhung der angemessenen Nutzfläche erreichbar. Die Ausweitung der Jungfamilienförderung durch die Erhöhung der Altersgrenzen (Wohnzuschuss), bzw. die Anwendung der Jungfamilienbegünstigung auch beim Wohnzuschuss Modell 2009 wären weitere mögliche Ansätze (Erhöhung des Gewichtungsfaktors oder der anrechenbaren Nutzfläche). Der adverse Anreiz durch die Anrechenbarkeit von 70m² Nutzfläche bei Ein- und Zweipersonenhaushalten bei der Wohnbeihilfe sollte beseitigt werden. Eine relative Besserstellung von Ehe oder Lebenspartnerschaft im Verhältnis zum Alleinerzieher- oder Einpersonen-Haushalt ist in Niederösterreich allerdings jetzt schon gegeben.

Die in der Subjektförderung derzeit integrierte Familienförderung sollte um die Zusammenführung von Haushalten erweitert werden (neue Partner nach Scheidung), was über eine Anpassung in den Förderstrukturen (Altersgrenzen, Schwellenwerte) machbar wäre. Wie in Kapitel 3.4 gezeigt wurde, kann ein Partner auch den Selbstbehalt der Wohnkosten reduzieren, wenn nämlich eine zusätzlich anrechenbare Nutzfläche geltend gemacht werden kann. Diesen Umstand sollte man ausnutzen, um die Zielgruppe der „Restfamilien“ in großen Wohnungen zu begünstigen. Möglich wäre auch ein anfängliches Zulassen von zwei (geförderten) Wohnsitzen bei jungen (neuen) Lebenspartnerschaften nach dem Vorbild Vorarlbergs.

5.3 SENKUNG DER SUBJEKTFÖRDERUNGSHÖHE

Selbstverständlich sinkt der Anreiz für unrechtmäßige Inanspruchnahme von Förderungen, wenn die Förderhöhe geringer ist. Zur Orientierung: Die durchschnittliche Wohnbeihilfe in Niederösterreich liegt mit € 162 genau im österreichischen Durchschnitt. Deutlich darüber liegen v.a. Vorarlberg und Oberösterreich, deutlich darunter v.a. Salzburg, Wien und das Burgenland. Eine Senkung der durchschnittlichen Förderungshöhe wäre auch dadurch argumentierbar, dass durch das Fehlen einer allgemeinen Wohnbeihilfe die Wohnkostenunterschiede zwischen geförderten und ungeforderten Mietwohnungen für untere Einkommensschichten relativ hoch sind.

Aus Förderungssicht sollte Subjektförderung jedenfalls nur eine subsidiäre Hilfestellung sein. Das (objektgeförderte) Wohnungsangebot gemeinnütziger Bauvereinigungen sollte generell derart auf die lokalen Märkte ausgerichtet sein, dass ergänzende Subjektförderungen in möglichst geringem Ausmaß erforderlich sind. Es besteht die Gefahr, dass die Wohnbeihilfe oder der Wohnzuschuss quasi zu einem fixen Bestandteil der Kostentragung einer gemeinnützigen Wohnung und dadurch zu langfristigen, schwer korrigierbaren Ausgaben für die Förderstellen werden.

5.4 KONTROLLMÖGLICHKEITEN AUSWEITEN

Einzelne Maßnahmen können die Kontrollmöglichkeiten erweitern. In manchen Bundesländern gibt es umfangreiche Ermächtigungen zur Einholung von Daten (etwa zur Einholung des Sozialversicherungsauszeuges, auch unterjährig, oder im gemeinsamen Haushalt mitversicherte Personen als Zusatzangabe vom Arbeitsgeber wie in z.B. in Wien). Auch in Großbritannien und den Niederlanden wird gemeinsam mit dem Ansuchen die Ermächtigung zur umfangreichen Überprüfung der Daten erteilt. Des Weiteren stehen zur Verifizierung der Einkommen gesondert eingeräumte Rückfragemöglichkeiten beim Arbeitgeber zur Verfügung, wie in Vorarlberg oder Wien. Die Rückfrage bei Gemeinden über die Meldung und über die

Einschätzung der Richtigkeit der Meldung erfolgt in verschiedenen Bundesländern formal anders (gemeindeamtliche Bestätigung) als in Niederösterreich, wo der offizielle Meldenachweis abgefragt wird.

Die Kontrolle ist am Wirkungsvollsten bei Antragstellung, weswegen die verstärkte Abfrage von Nachweisen (im Zweifel) sinnvoll erscheint. Alle Maßnahmen, die im eigenen Wirkungsbereich liegen, sollten ausgeschöpft werden, da eine externe Nachkontrolle mangels Autorisierung in der Praxis schwer durchführbar ist. Für Bereiche, wo dieses möglich ist, sollte das Antragsformular eine Autorisierung der Datenkontrolle beinhalten.

ZUSAMMENARBEIT MIT ANDEREN EINRICHTUNGEN

Zur Gegenkontrolle der Angaben der Antragsteller sollte der Kontakt mit den Gemeinden, mit den gemeinnützigen Bauvereinigungen, mit dem Finanzministerium sowie mit den Sozialversicherungsanstalten weiter ausgebaut werden (s. Kapitel 4.7, 4.8 und 4.9).

EINBEZIEHUNG EIDESSTATTLICHER ERKLÄRUNGEN IN DEN FÖRDERANTRAG

Diese sollten von allen Haushalten unterschrieben werden und die Richtigkeit aller gemachten Angaben beinhalten. Dabei sollte auf die Variabilität realer Haushaltszusammensetzungen Rücksicht genommen und eine klare, juristisch eindeutige Sprache verwendet werden (s. Kapitel 4.2 und 4.4).

EIGENE KONTROLLE VERSCHÄRFEN

In anderen Bundesländern werden bereits die Möglichkeiten einer persönlichen Vorladung der Bezieher und die Vorort-Kontrolle (ohne Zutrittsrecht) durch Mitarbeiter der Wohnbauförderungsstelle praktiziert (s. Kapitel 4.5). Mehr als irgendeine Beweisführungsabsicht zählt hier die abschreckende Wirkung.

ANDERE BEHANDLUNG VON NEUANTRÄGEN

Die Differenzierung der Fälle nach Beantragungssituation (neu, erneuert) bringt eine stärkere Personalisierung bzw. eine besser angepasste Vorgehensweise gemäß den unterschiedlichen Situationen. Andere Formulare bei Wiederbeantragung können hilfreich sein, um konkrete Fälle abzufragen (Einkommensveränderung, neue Partner, etc.). Dies hilft den Antragstellern ihre Situation wiederzufinden und streicht den Evidenzcharakter der Fälle hervor (Verlust der Anonymität).

KOMMISSIONELLER ENTSCHLUSS ÜBER FÖRDERANSUCHEN

Ergeben sich bereits im Lauf der Antragstellung Zweifel an der Richtigkeit der Angaben, sei es durch widersprüchliche Angaben oder unglaubwürdige Behauptungen, ist zu empfehlen, bereits frühzeitig den Fall als kritisch einzustufen. In Einzelfällen sollte vor allem in Hinsicht auf die Bewahrung der Unparteilichkeit der Wohnbauförderungsstelle erwogen werden, bereits bei Antragstellung den Wohnungsförderungsbeirat zuzuziehen (§ 8 (1) NÖ Wohnungsförderungsgesetz 2005). Dies kann dann gemeinsam mit dem Anmelden von Zweifeln auch den betreffenden Personen frühzeitig in Aussicht gestellt werden, was eine Apellwirkung haben könnte. Bei stichhaltigem Missbrauchsverdacht nach Gewährung der Förderung ist zu empfehlen, die Referenten der Abteilung nicht mit den Entscheidungen alleine zu lassen bzw. die Entscheidung plausibler zu machen. Auch hier, wäre daher ein Vorgehen auf kommissioneller Basis zu empfehlen, um eine Überforderung der Entscheidungsträger in der Verwaltung hintanzuhalten.

CHECKLISTE LEBENSPARTNERSCHAFT

Es erscheint zweckmäßig eine Art interne Checkliste von Anhaltspunkten zu erstellen, um festzustellen, ob eine für die Berechnung der Subjektförderung relevante Lebenspartnerschaft vorliegt. Wesentlich ist dabei das stärkere Eingehen auf den Charakter der unterschiedlichen Beziehungskonstellationen. Gilt

die Ehe ab Eheschließung, so ist der Umstand einer Lebensgemeinschaft erst ab einer gewissen Bestandsdauer evident. Insofern ist es sinnvoll, die Dauer der Beziehung verstärkt in die Deklaration bzw. Prüfung mit einzubeziehen (vgl. Salzburger Definition „3 Jahre gemeinsames Wohnen“ od. „Dauerhaftigkeit in ...“). Bei der Analyse der verschiedenen Festlegungen in den Bundesländern hat sich herausgestellt, dass die Begrifflichkeit der „Regelmäßigkeit des Wohnens“ den zuletzt beschriebenen Fall besser mit einschließt als das Kriterium des „dauerhaften Aufenthalts“.

5.5 SANKTIONEN EXEKUTIEREN

Momentan hat die Wohnbauförderungsabteilung kaum griffige Sanktionsmöglichkeiten. Die Rückforderung von unrechtmäßig erhaltenen Subjektförderungen (s. unten) sollte Standard sein. Für ein konsequentes Vorgehen bei vermutetem Missbrauch sollte ein Stufenmodell implementiert werden, das auf Kommunikation, Belehrung und Sanktionierung aufbaut. Bei unklaren Verhältnissen kann bis zur Klärung die Anspruchsberechtigung für einen gewissen Zeitraum ausgesetzt werden. Eine persönliche Vorladung in die Zentrale oder in die Außenstellen sollte erwogen werden, um den persönlichen Kontakt und den Druck zu erhöhen. Nötigenfalls wäre eine Hausvisite anzukündigen (im Antrag muss die Berechtigung einer Hausvisite bereits ausbedungen werden). Bei diesem persönlichen Gespräch könnte bei erhärtetem Verdacht eine Anzeige bei der Meldepolizei oder nach Förderungsmissbrauch (§ 153b Strafgesetzbuch) angedroht werden.

Der Verlust der geförderten Wohnung sollte als letztendliche Konsequenz eines bewiesenen Förderungsmissbrauches durch Adaptierung des WGG möglich gemacht werden, bzw. sollte die schon jetzt vorgesehene Androhung der Förderungskündigung durch die Wohnbauförderungsstelle genutzt werden (s. Kapitel 4.10). Die rechtskräftige Verurteilung aufgrund des Straftatbestandes des Förderungsmissbrauchs im Zusammenhang mit der Nutzung der Wohnung sollte als Kündigungsgrund im WGG aufgenommen werden. Dieser Kündigungsgrund soll vor allem eine Abschreckung gegen Fehlangaben darstellen. Dadurch erhalten auch die Gemeinnützigen, die den Wohnzuschuss-Antrag abwickeln, eine gewisse Handhabe zur Sicherstellung der Richtigkeit von Angaben (s. unten).

Es sollten ein paar Missbrauchsfälle mit medialer Begleitung sanktioniert werden ("Exempel statuieren").

Die Sanktionierung über den Umstand eines Meldevergehens hat sich als schwierig erwiesen und wird auch in den verschiedenen Bundesländern nicht direkt genutzt. Auch die strafrechtliche Verfolgung muss als nicht sehr effektive Möglichkeit angesehen werden, die in der Praxis kaum zur Anwendung gelangt. Im Sinn einer verhältnismäßigen Sanktionierung wird in den Förderstellen der Länder stark auf die Rückzahlung gesetzt und zwar auch in Bezug auf Überbezüge nach Veränderungen der Fördervoraussetzungen.

5.6 NEUBERECHNUNG UND RÜCKFORDERUNGEN

Der zwingenden Angabe aller Änderungen der Fördervoraussetzungen im Jahresverlauf sollte unbedingt eine Neuberechnung folgen. Mittels eines geringen Toleranzbereichs (Einkommensschwankungen von 5 bis 10%) lässt sich der Verwaltungsaufwand reduzieren. Dies wird z.B. in Tirol im allgemeinen Förderbereich praktiziert. Wenn im Rahmen der Wiederbeantragung festgestellt wird, dass sich das Einkommen, bzw. die Haushaltszusammensetzung im Laufe des abgelaufenen Jahres verändert haben und zu Änderungen der Höhe des Wohnzuschusses geführt hätten, sollten Rückberechnungen vorge-

nommen und Rückzahlungen (eventuell mit Zinsen) eingefordert werden. Die gesetzliche Grundlage besteht laut § 48 (2) NÖ Wohnbauförderungsrichtlinie. Das Rückberechnen zum Stichtag der Änderungen wird in anderen Bundesländern überwiegend praktiziert. In Oberösterreich fließen dadurch jährlich rund € 3 Mio. zurück ins Budget. Derartig hohe Rückzahlungen gleichen den erhöhten Verwaltungsaufwand bei Weitem aus.

5.7 EINFLUSSNAHME AUF DIE ROLLE DER GEMEINNÜTZIGEN

Momentan nehmen die Gemeinnützigen eine wertvolle Schlüsselrolle bei der Abwicklung der Subjektförderungsanträge ein (Online-Antrag) und tragen damit zur Erhöhung der Annahmeraten der Förderung und zur Reduktion des Verwaltungsaufwands für die Wohnbauförderungsstelle bei. Diese Tätigkeit ist zu begrüßen, doch sollte sichergestellt werden, dass die Gemeinnützigen die Interessen des Förderungsgebers bestmöglich wahren. In der derzeitigen Praxis sind Interessenkonflikte zu vermuten. Folgende Maßnahmen erscheinen zweckmäßig:

- Schulungen für GBV-Mitarbeiter und verpflichtend zu verwendendes und von der Wohnbauförderungsstelle genehmigtes Informationsmaterial sollte die Beratungsdisziplin schärfen. Gleichzeitig sollte die Belehrung über Missbrauch und dessen Konsequenzen direkt in den Antrag aufgenommen werden. Ein Schwerpunkt sollte auf die Vermittlung der Konsequenzen von Förderungsmissbrauch gelegt werden.
- Die Revision sollte in ihrer gutachterlichen Tätigkeit für die Landesregierung stichprobenartig prüfen, ob die haushaltsspezifischen Angaben, die durch die Gemeinnützigen über den Online-Antrag vermittelt wurden, den Tatsachen entsprechen. Die Revision hat die Möglichkeit, auf Fehler (Fehlangaben, Fehlen von Bestätigungen) mit Verweisen oder Bemängelungen zu reagieren.
- Zu erwägen ist, ob Online-Anträge auch für Privathaushalte offen stehen könnten, sodass die Vorteile einer erleichterten Verwaltung des Antrags auch Individuen zukommen können, ohne Vermittlung der Gemeinnützigen. Fehlangaben liegen dann direkt in der Verantwortlichkeit der Haushalte.

5.8 KOMMUNIKATION SCHÄRFEN

Eine deutliche und widerspruchsfreie Sprache in den Informationsbroschüren und den Anträgen ist eine Notwendigkeit. Das Informationsmaterial sollte in gebotener Ausführlichkeit an prominenter Stelle auf die Problematik des Förderungsmissbrauches unter Verwendung konkreter Beispiele eingehen. Internationale Beispiele sind in Kapitle 1.3 dargestellt. Ebenso sollen mögliche Konsequenzen von Förderungsmissbrauch aufgezeigt werden (Drohwirkung).

Die Aufnahme einer geeigneten (eidesstattlichen) Erklärung in den Antrag soll alle Förderwerber verpflichten bzw. zur Korrektheit der Angaben mahnen (derzeit nur bei bestimmten Antragstellern verlangt). Wesentlich ist, dass vor allem auch im Online-Antrag eine zu unterschreibende Bestätigung der Richtigkeit der Angaben und der Ermächtigung zur Überprüfung durch die Förderungsstelle aufgenommen wird (vgl. Niederösterreichische Wohnbauförderung, 2011b, 2).

Der Stiftungscharakter der Förderung sollte stärker kommuniziert werden. Es sollte vermittelt werden, dass es sich dabei um ein Entgegenkommen der Allgemeinheit gegenüber dem Einzelnen handelt.

Eine begleitende Medienkampagne sollte zur Sensibilisierung für das Thema Förderungsmissbrauch beitragen. Es gilt öffentlichkeitswirksam zu vermitteln, dass Förderungsmissbrauch kein Kavaliersdelikt,

sondern eine strafbare Handlung ist, die auch zu Sanktionen führt. Dabei sollte sich die Kommunikation jenseits der „Sozialschmarotzer“-Debatte bewegen und keine Vorverurteilungen oder pauschalierte Unterstellungen von Betrugsabsichten beinhalten. Es geht vielmehr um den Begriff der „Fairness“ und dessen Bedeutung im Zusammenhang mit Förderungsmissbrauch.

5.9 WORKSHOP BEKÄMPFUNG VON FÖRDERUNGSMISSBRAUCH

Mit der Zunahme von einkommensabhängigen, am Haushalt ansetzenden Förderungen steigt auch das Missbrauchspotenzial. Vor allem steigt die Anzahl der öffentlichen Stellen, die mit der Überprüfung von Angaben und der missbrauchsresistenten Förderungsabwicklung konfrontiert sind. In Österreich sind das vor allem die Behörden, die die bedarfsorientierte Mindestsicherung abwickeln, die Gemeinden und eben die Wohnbeihilfe-Stellen der Wohnbauförderungsabteilungen. Bei der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung wird ein Schwerpunkt darauf gelegt, Sozialmissbrauch zu verhindern. Der niederösterreichische Gemeindevertreterverband der Volkspartei hat es sich zur Aufgabe gemacht, Missbrauchskontrolle in den Gemeinden zu fördern und zu vermitteln.

Sinnvoll wäre auch die Durchführung eines Workshop, bei dem sich Praktiker aus den unterschiedlichen Förderungsstellen, Experten aus anderen mit (Förderungs-)Missbrauch befassten Stellen (Finanzministerium, Meldebehörden, Gemeinden etc.) sowie Praktiker und Experten aus anderen europäischen Ländern über ihr alltägliches Geschäft und die administrative Praxis austauschen. Wichtig wäre es, insbesondere die Sachbearbeiter, die tagtäglich im persönlichen Kontakt mit den Förderungswerbern stehen, zusammenzubringen.

5.10 UMSETZUNG DER MAßNAHMEN

Seit dem Abschluss des Zwischenberichtes der vorliegenden Studie im September 2011 wurden einige der eben beschriebenen Maßnahmenempfehlungen durch die Niederösterreichische Wohnbauförderungsstelle aufgegriffen und haben mittlerweile auch zu rechtlichen Änderungen der Förderbestimmungen geführt. Diese Änderungen, die vorwiegend durch die Anpassung der NÖ WFRL ab 1.1.2012 umgesetzt werden, sollen der Vollständigkeit halber in den vorliegenden Endbericht aufgenommen werden.

In einem Schreiben der NÖ Wohnbauförderungsstelle an den NÖ Verfassungsdienst vom 23. November 2011 wurde die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der geplanten Änderungen der Förderbestimmungen erhoben. Die geplanten Änderungen umfassten folgende Bereiche:

- Adaptierung des Begriffes der Lebenspartnerschaft und Beweislastumkehr beim Vorhandensein gemeinsamer Kinder. Diese Bestimmung soll bezwecken, dass im Falle eines Missbrauches bewusst falsche Angaben gemacht werden müssten.
- Falsche und unglaubwürdige Nachweise führen zu Sanktionen: Der Ausschluss von der Wohnungsförderung auf die Dauer von bis zu drei Jahren soll zulässig sein.
- Mitwirkungspflicht zur Feststellung maßgeblicher Tatsachen durch den Förderungswerber und Überprüfung der Angaben durch angemeldete Kontrollen in der Wohnung. Die Kontrolle soll Vertragsbestandteil werden und als mögliche Sanktion bei Nichterfüllung der Bedingung die Förderung gekürzt werden können.

Da der Verfassungsdienst keinen grundsätzlichen Einwand gegen die in Aussicht genommenen Maßnahmen hatte, wurden die entsprechenden Paragraphen der NÖ WFRL mit Gültigkeit ab 1.1.2012 angepasst (durch die unterstrichenen Textstellen ergänzt).

- § 39 (2): Der Förderungswerber und dessen (Ehe-) Partner müssen grundsätzlich in der geförderten Wohnung den Hauptwohnsitz begründet haben. Eine Lebenspartnerschaft ist gegeben, wenn eine gemeinsame Lebensführung auch aus wirtschaftlicher Sicht und eine gemeinsame Nutzung der Wohnung bestehen. Dies ist widerleglich anzunehmen, wenn gemeinsame Kinder vorhanden sind.
- § 48a wird umbenannt in „Pflichten des Förderwerbers. Maßnahmen gegen Förderungsmissbrauch“ und um einen dritten und vierten Absatz ergänzt:
 - (3) Der Förderwerber ist verpflichtet an der Feststellung der maßgeblichen Tatsachen mitzuwirken. Es sind die entsprechenden Urkunden, Unterlagen und Nachweise vorzulegen und die notwendigen Auskünfte wahrheitsgetreu zu erteilen. Die Förderungsstelle kann diese Angaben auch in der geförderten Wohnung überprüfen.
 - (4) Werden vom Förderwerber wahrheitswidrige Angaben gemacht oder falsche, bzw. unglaubwürdige Nachweise vorgelegt, verliert der Förderwerber seine Antragslegitimation für die Dauer von bis zu 3 Jahren. Die Dauer hängt von der Bedeutung des Anlasses ab.

Durch die ab 1.1.2012 gültigen Änderungen werden somit bereits mehrere der zentralen Empfehlungen der vorliegenden Studie in die Praxis umgesetzt: Die Verbesserung der Definition einer Lebenspartnerschaft, die Möglichkeit der Kontrolle gemachter Angaben durch die Wohnbauförderungsstelle und die Sanktionierbarkeit bei der Nichtbeachtung von Förderbestimmungen durch die Aussetzung der Förderung auf bis zu drei Jahre.

6 ANHANG

EXPERTEN-GESPRÄCHE

- AR Burghardt Bartl, Magistrat der Stadt Wien, MA 50 Wohnbauförderung, Wien, am 16.5.2011.
- Mag. Otto Flatscher, Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Wohnbauförderung, Abteilungsleiter; Innsbruck, am 15.6.2011.
- Prof. Bernd-Christian Funk, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht Universität Wien, Wien, am 14.11.2011 (telefonisch).
- Mag. Lothar Hinteregger, Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abteilung Wohnbauförderung, Abteilungsleiter; Bregenz, am 17.6.2011.
- WHR Mag. Reinhard Lidauer, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Abteilung Wohnbauförderung, Gruppenleiter, Linz, am 6.6.2011.
- Mag. Wolfgang Modera, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Abteilung Wohnbauförderung, Abteilungsleiter, Linz, am 6.6.2011.
- Theo Österreicher, Verbandsdirektor Gemeinnütziger Bauvereinigungen, Wien, am 25.8.2011.
- Mag.a Eva Papouschek, Meldebehörde Wien, MA 62, Wien, am 17.10.2011.
- HR Mag. Bernhard Plessner, Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Wohnbauförderung, Abteilungsleiter-Stellvertreter; St. Pölten, am 31.5.2011 und 22.8.2011.
- Mag. Walter Rosifka, Rechtsberatung der Arbeiterkammer Wien, Wien, am 18.10.2011.
- Referatsleiterin Ilse Thiel, Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Wohnbeihilfestelle, am 31.5.2011 und 22.8.2011.

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Anteil an Haushalten, die Wohnbeihilfe beziehen, ca. 2003	16
Tabelle 2:	Rechtsanspruch auf Wohnbeihilfe, Bundesländervergleich	28
Abbildung 3:	Bedeutung der Subjektförderung im Bundesländervergleich	35
Tabelle 4:	Wohnzuschuss in Niederösterreich, Grenzen des Familieneinkommens in €.	39
Tabelle 5:	Wohnzuschuss „Modell 2009“, Grenzen des Pro-Kopf-Einkommens in €	40
Tabelle 6:	Beispiele möglicher Fehlangaben und deren Effekte	41
Abbildung 7:	Auswirkung eines Partnereinkommens zu einem Alleinerzieher-Haushalt, 70m ²	43
Abbildung 8:	Auswirkung eines Partnereinkommens zu einem Alleinerzieher-Haushalt, 80m ²	44
Abbildung 9:	Auswirkung eines Partnereinkommens zu einem Einpersonen-Haushalt, 50m ²	45
Abbildung 10:	Auswirkung eines Partnereinkommens zu einem Einpersonen-Haushalt, 70m ²	45
Tabelle 11:	Vergleich Zumutbarkeitsgrenze nach Haushaltstyp Niederösterreich und Oberösterreich	50
Abbildung 12:	Zumutbarkeitsverläufe Zweipersonenhaushalte, Unterschiede Ehe und Nahestehende	50
Kasten 13:	Auszug britische Wohnbeihilfebroschüre über meldepflichtige Änderungen	55
Abbildung 14:	Zielgruppenspezifisches Informationsmaterial – Wohnbauförderung nach Trennung	55
Tabelle 15:	Notwendige Bestätigungen beim Förderungsantrag	56
Abbildung 16:	Angabemöglichkeiten Wohnbeihilfeantrag Steiermark	59
Abbildung 17:	Angabemöglichkeiten Wohnbeihilfeantrag Vorarlberg	60
Abbildung 18:	Gemeindeeigene Bestätigungen Vorarlberger Wohnbeihilfeantrag	66
Abbildung 19:	Niederösterreichischer Onlineantrag für Gemeinnützige Wohnbauvereinigungen	68

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Ich, Herr/Frau, erkläre hiermit, dass ich mich in keiner Lebenspartnerschaft befinde.

Ich bewohne die geförderte Wohnung in..... mit meinem Kind/meinen Kindern alleine.

Unter Lebensgemeinschaft ist die räumliche, persönliche und geistige Gemeinschaft der Partner zu verstehen. Eine räumliche Trennung wegen Fehlens einer gemeinsamen Wohnung oder verschiedener Arbeitsorte ist hierbei nicht maßgeblich.

Ich nehme auch zur Kenntnis, dass meine Angaben überprüft werden können und Zuschüsse, die durch unrichtige Angaben erlangt wurden, nicht nur zurückgefordert werden, sondern dies auch strafrechtliche Folgen haben kann.

.....
Ort, Datum Unterschrift

Amtliche Vermerke:

Angaben kontrolliert am:

Ergebnis:

.....

Unterschrift: _

Angaben kontrolliert am:

Ergebnis:

.....

Unterschrift:

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Ich, Herr/Frau, erkläre hiermit, dass ich mich in keiner Lebensgemeinschaft befinde und die geförderte Wohnung/das geförderte Eigenheim inalleine bewohne.

Unter Lebensgemeinschaft ist die räumliche, persönliche und geistige Gemeinschaft der Partner zu verstehen. Eine räumliche Trennung wegen Fehlens einer gemeinsamen Wohnung oder verschiedener Arbeitsorte ist hierbei nicht maßgeblich.

Ich nehme auch zur Kenntnis, dass meine Angaben überprüft werden können und Zuschüsse, die durch unrichtige Angaben erlangt wurden, nicht nur zurückgefordert werden, sondern dies auch strafrechtliche Folgen haben kann.

.....
Ort, Datum Unterschrift

Amtliche Vermerke:

Angaben kontrolliert am:

Ergebnis:

.....

Unterschrift: _

Angaben kontrolliert am:

Ergebnis:

.....

Unterschrift:

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Ich, Herr/Frau, erkläre hiermit, dass zur Mutter/zum Vater meines Kindes/meiner Kinder keinerlei Lebenspartnerschaft besteht.

Ich bewohne die geförderte Wohnung in
..... mit meinem Kind/meinen Kindern alleine.

Unter Lebensgemeinschaft ist die räumliche, persönliche und geistige Gemeinschaft der Partner zu verstehen. Eine räumliche Trennung wegen Fehlens einer gemeinsamen Wohnung oder verschiedener Arbeitsorte ist hierbei nicht maßgeblich.

Ich nehme auch zur Kenntnis, dass meine Angaben überprüft werden können und Zuschüsse, die durch unrichtige Angaben erlangt wurden, nicht nur zurückgefordert werden, sondern dies auch strafrechtliche Folgen haben kann.

.....
Ort, Datum Unterschrift

Amtliche Vermerke:

Angaben kontrolliert am:
Ergebnis:
.....

Unterschrift:

Angaben kontrolliert am:
Ergebnis:
.....

Unterschrift:

LITERATUR

- Åhrén, P. (2004): Housing allowances, in: Lujanen, M. (Hg.): Housing and Housing Policy in the Nordic Countries (Kopenhagen: Norden), S. 179-202.
- Åhrén, P. (2004): Housing allowances, in: Lujanen, M. (Hg.): Housing and Housing Policy in the Nordic Countries, Kopenhagen: Norden, 179-202.
- Aich, P. (4.7.2011): Bei Ehefrau gewohnt: Keine Notstandshilfe, in: Die Presse/Rechtspanorama, 11.
- Amann, W. (1999): Kompetenzverlagerungen im Wohnungswesen, Wien, FGW-Schriftenreihe Nr. 132.
- Amann, W.; Mundt, A. & Springler, E. (2010a): Berichtstandard Wohnbauförderung. Im Auftrag des Landes Wien, Ma 50, Wien: IIBW.
- Amann, W.; Mundt, A. & Springler, E. (2010b): Minderung des Grundflächenverbrauchs im Wohnbau. Im Auftrag des Landes Niederösterreich, Wien: IIBW.
- Andrade, C. (2002): The Economics of Welfare Participation and Welfare Stigma: A review, in: Public Finance and Management Vol. 2 (2), 294-333.
- Audit Commission (2011): National Fraud Initiative (NFI). Online: <http://www.audit-commission.gov.uk/fraud/nfi/Pages/Default.aspx> [7.7.2011].
- Belastingdienst (2011): Toeslagen. Actueel. Fraude melden. 8 augustus 2011. Online: http://www.toeslagen.nl/particulier/actueel/2011080801_fraude_melden.html#TopOfPage [14.7.2011]
- Benefit Fraud Inspectorate (2011): Department for Work and Pension. Benefit Fraud Inspectorate Reports A-Z. Online: <http://collections.europarchive.org/tna/20110426165833/http://dwp.gov.uk/publications/policy-publications/bfi/bfi-reports/> [14.7.2011].
- Blundell, R.; Fry, V. & Walker, I. (1988): Modelling the Take-up of Means-tested Benefits: The Case of Housing Benefits in the United Kingdom, in: The Economic Journal, Vol. 98, 58-74.
- BMASK (Hg.) (2011): Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS). Fakten statt Mythen, Wien: BMS. Online: http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/0/6/8/CH0052/CMS1248767097932/fakten_statt_mythen_web.pdf
- CAF (2011a): Lutte contre la fraude: Campagne de communication 2011. Online: <https://www.caf.fr/Fraude.html> [9.9.2011].
- CAF (2011b): Demande d'aide au logement. Wohnbeihilfeantrag. Online: <http://www.caf.fr/pdfj/al0.pdf> [9.9.2011].
- Chen, J. (2006): The Dynamics of Housing Allowance Claims in Sweden: A Discrete Time-Hazard Analysis, in: European Journal of Housing Policy, Vol. 6 (1), 1-29.
- Chen, J. & Enström-Öst, C. (2005): Housing Allowance and the Recipient's Homeownership: Evidence from a Panel Data Study in Sweden, in: Housing Studies, Vol. 20 (4), 605-25.
- Czischke, D. (Hg.) (2007): Current Developments in Housing Policies and Housing Markets in Europe: Implications for the Social Housing Sector, Brüssel: European Social Housing Observatory.
- DWP (2011): Housing Benefit and Council Tax Benefit. Claim Form. Online: http://www.dwp.gov.uk/advisers/claimforms/hctb1_print.pdf [17.9.2011]
- DWP Information Center (2008): The Benefit Fraud Inspectorate Closure Report 2007, London: DWP. Online: <http://www.dwp.gov.uk/docs/bfi-closurereport.pdf> [17.9.2011]
- Elsevier (25.11.2004): Grootchalige fraude met huursubsidie. Online: <http://www.elsevier.nl/web/Nieuws/Nederland/03576/Grootchalige-fraude-met-huursubsidie.htm> [3.11.2011]
- Elsevier (27.10.2005): Fraude huursubsidie kost jaarlijks 80 miljoen. Online: <http://www.elsevier.nl/web/1053774/Nieuws/Nederland/Fraude-huursubsidie-kost-jaarlijks-80-miljoen.htm> [3.11.2011].

- Elsinga, M. & Hoekstra, J. (2010): Study on housing exclusion: Welfare policies, housing provision and labour markets, Country report for the Netherlands, May 2010, Delf: OTB.
- Fack, G. (2006): Are housing benefit an effective way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in France, in: *Labour Economics*, Vol. 13, 747-71.
- Försäkringskassan (2008): Housing allowance for young people without children. Information from Försäkringskassan 19.10.2008, Schweden. Online: http://www.forsakringskassan.se/irj/go/km/docs/fk_publishing/Dokument/Publikationer/Faktablad/Andra_sprak/Engelska/bob unga_eng.pdf [12.8.2011].
- Fuchs, M. (2009): Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen am Beispiel der Sozialhilfe, in: Dimmel, N.; Heitzmann, K. & Schenk, M. (Hg.): *Handbuch Armut in Österreich*, Wien: StudienVerlag, 290-301.
- Gangl, K. (2004): *Strafbarer Förderungsmissbrauch. Europarechtliche Vorgaben und innerstaatliche Umsetzung*, Wien: Manz.
- Gibbons, S. & Manning, A. (2006): The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 90, 799-822.
- Grigsby, W. & Bourassa, S. (2003): Trying to Understand Low-Income Housing Subsidies: Lessons from the United States, in: *Urban Studies*, Vol. 40, 973-1009.
- Haffner, M. & Boelhouwer, P. (2006): Housing allowances and economic efficiency, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 30(4), 944-59.
- Haffner, M., Hoekstra, J., Oxley M., & Van der Heijden, H. (2009): Substitutability between Social and Market Renting in Four European Countries, in: *European Journal of Housing Policy*, Vol. 9 (3), 241-58.
- Hegedüs, J. (2007): Social Housing in the New Housing Regimes of the Transition Countries. Paper presented at the ENHR Comparative Housing Research Conference, Dublin: ENHR.
- Hegedüs, J. & Teller, N. (2005): Development of the Housing Allowance Programmes in Hungary in the Context of CEE Transitional Countries, in: *European Journal of Housing Policy*, Vol. 5 (2), 187-209.
- Kemp, P. (2006): Housing Benefit: Great Britain in Comparative Perspective, *Public Finance and Management* 6 (1), pp. 65-87.
- Kemp, P. (Hg.) (2007): *Housing Allowance in a Comparative Perspective*, Bristol: The Policy Press.
- Laferrière, A. & Le Blanc, D. (2004): How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case, in: *Journal of Housing Economics*, Vol. 13, 36-67.
- Lux, M. & Sunega, P. (2007): Housing allowance in the Czech Republic in comparative perspective, in: Kemp, P. (Hg.), 239-64.
- Mediaetudiant (2010): Aides au logement: petites modifications lourdes de conséquences. In: *Vie étudiante*, 9.11.2010. Online: <http://www.mediaetudiant.fr/vie-etudiante/aides-au-logement-etudiant-modifications-2454.php> [10.9.2011].
- Mundt, A. & Amann, W. (2009): *Evaluierung der Subjektförderung in Wien. Studie im Auftrag der MA50 – Wien*, Wien: IIBW.
- Pirklbauer, S. & Wagner, N. (2010): Verteilungsgerechtigkeit in Österreich – das Transferkonto, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 36/1, 100-108.
- Prettenthaler, F. & Sterner, C. (2009): *Aufgabe soziale Gerechtigkeit in der Steiermark: Anreiztheoretische Untersuchung zur Wechselwirkung von Gemeinde- bzw. Landestransfers und progressivem Steuersystem.*, Graz: Joanneum Research.
- Priemus, H.; Kemp, P. & Varady, D. (2005): Housing Voucher in the United States, Great Britain and the Netherlands: Current Issues and Future Perspectives, in: *Housing Policy Debate*, Vol. 16 (3), 575-609.
- Priemus, H. & Elsinga, M. (2007): Housing allowances in the Netherlands: the struggle for budgetary controllability, in: Kemp, P. (Hg.).

- Shroder, M. (2002): Does housing assistance perversely affect self-sufficiency? A review essay, in: Journal of Housing Economics, Vol. 11, 381-417.
- Tameside (2011): Benefit Fraud. Frequently Asked Questions. Tameside MBC is committed to the prevention, deterrence and detection of Housing and Council Tax Benefit Fraud. Online: <http://www.tameside.gov.uk/benefits/fraud#t2> [14.7.2011].
- Taylor, A. (2007): A taxing problem. 'No ifs, no buts'. The Guardian, 10.1.2007. Online: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2007/jan/10/comment.society>
- The Economist (15.10.2011): Social housing in China. No way home. Beijing. Giving the urban poor a place to call home, 52-3.
- Tschoner, F. (2010): 300 Tiroler erschwindeln Förderung. Kontrolleure der Wohnbauförderung decken immer wieder Missbrauch dieser Gelder auf. Zum Teil petzen auch Nachbarn. In: Tiroler Tageszeitung 14.9.2010.
- Turner, B. & Whitehead, C. (2002): Reducing Housing Subsidy. Swedish Housing Policy in an International Context, in: Urban Studies, Vol. 39 (2), 201-17.
- Valuation Office Agency (2011): Local Housing Allowance and Fair Rent. Online: <http://www.voa.gov.uk/corporate/RentOfficers/localHousingAllowance.html> [12.9.2011].

Auswahl Förderanträge und Informationsbroschüren Bundesländer

- Burgenländische Landesregierung (2010): Ansuchen um Gewährung/Weitergewährung einer Wohnbeihilfe für eine Mietwohnung, Formular BB-WBH Stand I/2010, August 2011 noch gültig, Amt der Bgld. Landesregierung.
- Kärntner Landesregierung, Abteilung 2 (o.J.): Förderungsansuchen Wohnbeihilfe Erstantrag, K-WBFG 1997 idgF, Klagenfurt. Online: http://www.ktn.gv.at/15767_DE-Formulare-Wohnbeihilfe%20-%20ERSTANTRAG%20Formular%20mit%20Er%20E4uterungen.pdf [16.9.2011].
- MA 50 (2011): Stadt Wien, Wohnen fördern, Wohnbeihilfe- Informationsteil, Ausgabe Juli 2010, noch gültig Oktober 2011, Amt der Wiener Landesregierung.
- MA 50 (o.J.): Antragsformular für Wohnbeihilfe. Ausgabe September 2008, noch gültig Oktober 2011, 16 Seiten broschürt, Wien: MA 50.
- Niederösterreichische Landesregierung (o.J.): Eidesstattliche Erklärung, Kennzeichen: F2-SU/23/35.000/0/1, August 2011 noch gültig, Niederösterreichische Landesregierung.
- Niederösterreichische Wohnbauförderung (2011a): Weil wir wissen, dass Wohnen kein Luxus sein darf. Wohnbauförderung. Wohnzuschuss/Wohnbeihilfe. Informationsbroschüre. Online: http://www.noel.gv.at/bilder/d55/Broschuere_SU_2011.pdf [12.8.2011].
- Niederösterreichische Wohnbauförderung (2011b): Wohnbauförderung. Wohnzuschuss/Wohnbeihilfe. Antragsformular. Online: http://www.noel.gv.at/bilder/d55/SU_Antrag_2011.pdf?22312 [23.6.2011].
- Oberösterreichische Landesregierung (2010): Ansuchen um Wohnbeihilfe, Formular SGD-Wo/E-2, Ausgabe Jänner 2010, August 2011 noch gültig, Amt der OÖ Landesregierung.
- Salzburger Wohnbauförderung (o.J.): Land Salzburg, Informationsblatt Erweiterte Wohnbeihilfe, Land Salzburg Form 0031-3-10, August 2011 noch gültig, Amt der Salzburger Landesregierung.
- Salzburger Wohnbauförderung (2008): Ansuchen Wohnbeihilfe. Auflage August 2008, gültig Oktober 2011, Amt der Salzburger Landesregierung. Online: http://www.salzburg.gv.at/buergerservice-2/service-formulare-einstieg/service-formulare-formulareinstieg/service-formulare-bauen_und_wohnen.htm [11.8.2011].
- Salzburger Landesregierung Referat Familie und Generation (2011): Amtshilfe. Online: <http://www.salzburg.gv.at/buerger-service/lis-az/lis-fg/lis-familie/lis-lebensgemeinschaft.htm> [3.8.2011].
- SIR-KONKRET (2009): Wohnbauförderung nach Trennung und Ehescheidung. Informationsbroschüre im Auftrag des Landes Salzburg, Ressort Landesrat Walter Blachfellner, online: http://www.salzburg.gv.at/buerger-service/lis-az/lis-ae/lis-bauen/folder_scheidung.pdf [13.8.2011].

- SIR-KONKRET (o.J.): Salzburger Wohnbauförderung Miete, Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen, im Auftrag der Salzburger Landesregierung, 20 Seiten broschiert, SIR-Konkret.
- Steirisches Wohnbeihilfenreferat (2011a): Infoblatt zur Mietbeihilfe bei Mietwohnungen, 1 Seite, Amt der steiermärkischen Landesregierung.
- Steirisches Wohnbeihilfenreferat (2011b): Wohnbeihilfe-Antrag. „Wohnbeihilfe NEU“ nach dem Steiermärkischen Wohnbauförderungsgesetz 1993. Online:
<https://egov.stmk.gv.at/lavi/vb/kontakt.do?lkz=BW-WH-WB-A&vkz=L6&gkz=-1&formular=xoffshow> [3.8.2011].
- Steirisches Wohnbeihilfenreferat (o.J.): Wohnbeihilfenreferat-Wohnbeihilfe-Weitergewährung 03/2010, Amt der steiermärkischen Landesregierung. Online:
http://www.soziales.steiermark.at/cms/dokumente/10363956_5361/0547783d/Weitergew%C3%A4hrung.do.dot [17.8.2011]
- Tiroler Wohnbauförderungsstelle (2008): Wohnbauförderungsstelle, Wohnbauförderung- Informationsblatt Wohnbeihilfen, Ausgabe 1.1.2008, August 2011 noch gültig, Tiroler Landesregierung.
- Tiroler Wohnbauförderungsstelle (o.J.): Antragsformular Wohnbeihilfe Formblatt TWFG 1991, A9, Ausgabe 1.1.2002, noch gültig Oktober 2011, Amt der Tiroler Landesregierung. online:
<http://www.tirol.gv.at/fileadmin/www.tirol.gv.at/themen/bauen-und-wohnen/wohnbauforderung/downloads/ant-wbh.pdf>. [5.8.2011].
- Vorarlberger Wohnbauförderung (2011): Antrag auf Wohnbeihilfe/Wohnungszuschuss, August 2011 noch gültig, Bregenz: Amt der Vorarlberger Landesregierung. Online:
http://www.vorarlberg.at/vwf/qdfform.asp?desc=Antrag%20auf%20Wohnbeihilfe%20in%20Vorarlberg&file=1_Antrag_auf_Wohnbeihilfe_Vorarlberg [5.8.2011].