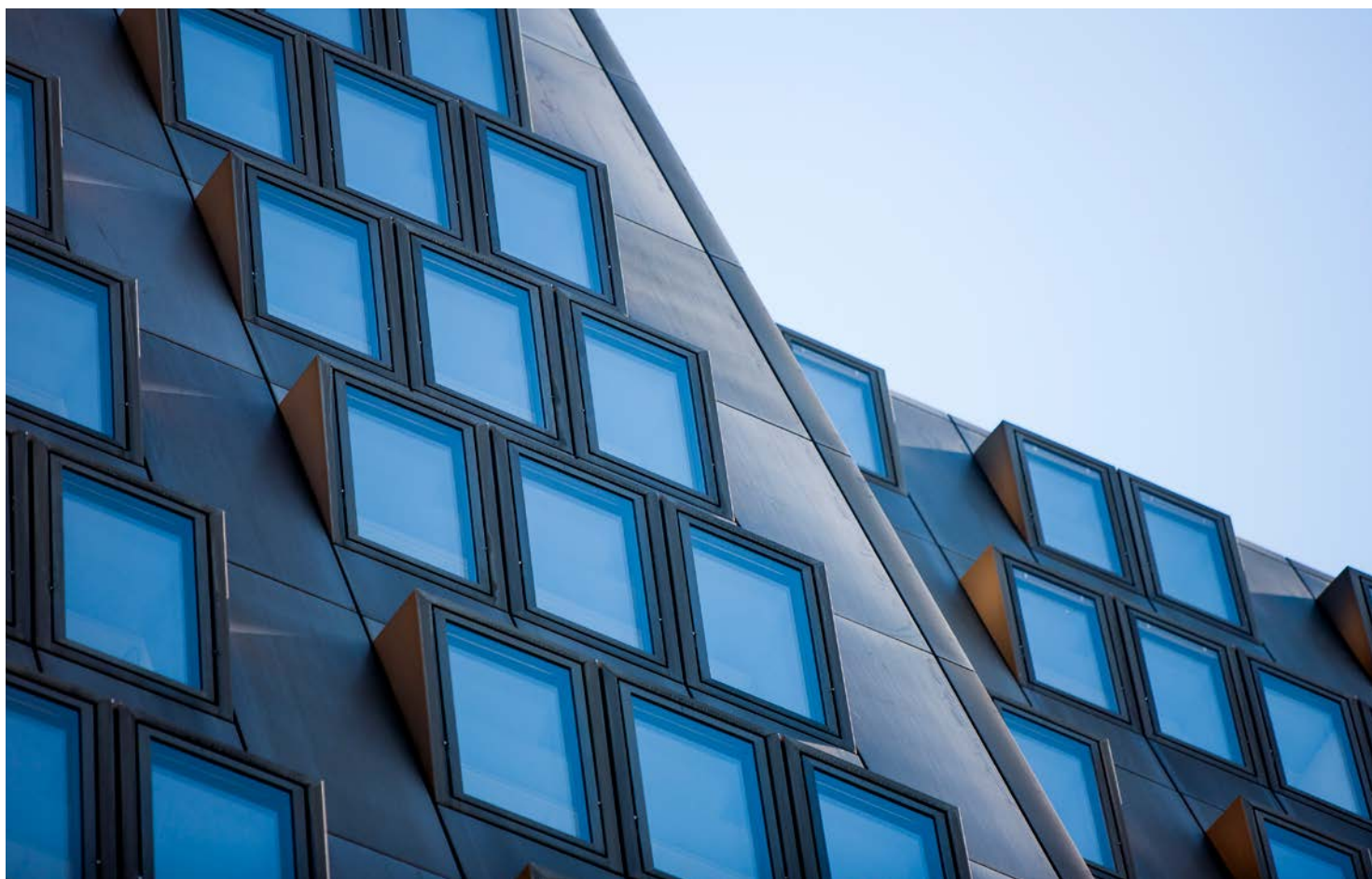




Reihe BUND 2020/19
Reihe STEIERMARK 2020/4
Reihe VORARLBERG 2020/2

Wohnbauförderungs– Zweckzuschuss 2015 bis 2018

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz und den Landtagen der Länder Steiermark und Vorarlberg gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Mai 2020

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E–Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
Prüfungsziel	5
Kurzfassung	5
Zentrale Empfehlungen	8
Zahlen und Fakten zur Prüfung	9
Prüfungsablauf und –gegenstand	11
Beschluss des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses	11
Grundlagen	11
Begutachtung	14
Wirkungsorientierte Folgenabschätzung	16
Zielerreichung	18
Verteilung	20
Umsetzung in den Ländern Steiermark und Vorarlberg	22
Ziele der Länder in der Wohnbauförderung	22
Landeshaushalt Steiermark – Wohnbauförderung	25
Landeshaushalt Vorarlberg – Wohnbauförderung	31
Wohnbauprogramme	36
Bedarfsorientierter Wohnbau	38
Bedarf an barrierefreien Wohnungen	40
Berichtswesen	42
Transparenzdatenbank	45
Schlussempfehlungen	47

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts 2009 bis 2018 _____	19
Abbildung 2:	Zusagen von Darlehen, Annuitätenzuschüssen sowie verlorenen Zuschüssen des Landes Steiermark für den Wohnungsneubau _____	26
Abbildung 3:	Einnahmen bzw. Einzahlungen des Landes Steiermark im Abschnitt Wohnbauförderung bzw. Globalbudget Wohnbau _____	28
Abbildung 4:	Ausgaben bzw. Auszahlungen des Landes Steiermark im Abschnitt Wohnbauförderung bzw. Globalbudget Wohnbau_	29
Abbildung 5:	Zusagen von Darlehen, Annuitätenzuschüssen sowie verlorenen Zuschüssen des Landes Vorarlberg für den Wohnungsneubau _____	32
Abbildung 6:	Einnahmen des Landes Vorarlberg im Abschnitt Wohnbauförderung einschließlich des Wohnbau-förderungs–Zweckzuschusses _____	33
Abbildung 7:	Ausgaben des Landes Vorarlberg im Abschnitt Wohnbauförderung _____	34
Abbildung 8:	Anzahl der von den Ländern Steiermark und Vorarlberg zugesagten geförderten Wohnungen _____	43

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
GZ	Geschäftszahl
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
LGBl.	Landesgesetzblatt
m	Meter
m ²	Quadratmeter
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
OIB	Österreichisches Institut für Bautechnik
ÖNORM B	eine von Austrian Standards International veröffentlichte nationale österreichische Norm für das Bauwesen
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VfSlg.	Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes
WFA	wirkungsorientierte Folgenabschätzung
z.B.	zum Beispiel
Z	Ziffer



WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen
- Land Steiermark
- Land Vorarlberg

Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss 2015 bis 2018

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von September 2018 bis Jänner 2019 beim Bundesministerium für Finanzen und bei den Ländern Steiermark und Vorarlberg den Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss, den der Bund den Ländern für die Jahre 2015 bis 2018 zur Unterstützung des Wohnbaus gewährte. Prüfungsziel war, die Zielerreichung und Wirkung des Zweckzuschusses sowie damit zusammenhängende Aspekte der Wohnbauförderung in den Ländern zu beurteilen. Der überprüfte Zeitraum betraf die Jahre 2013 bis 2018.

Kurzfassung

Die Wohnbauförderung lag in der Gesetzgebungs– und Vollzugskompetenz der Länder. Der Bund zahlte bis Ende 2008 den Ländern einen Zweckzuschuss u.a. für den Wohnbau und die Wohnhaussanierung von jährlich 1,781 Mrd. EUR. Das Finanzausgleichsgesetz 2008 schaffte diesen Zweckzuschuss ab. Es sollten damit der Finanzausgleich vereinfacht sowie die Aufgaben– und Ausgabenverantwortung beim Wohnbau zusammengeführt werden. Mitte 2013 schnürte die Bundesregierung ein Paket zur Belebung der Konjunktur. Dieses sah wieder einen Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss für die Länder vor, nämlich 276 Mio. EUR. (TZ 2)

Das Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Ministerium**) versandte Ende Juni 2013 einen Entwurf zur Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes 2008 an die Länder. Der Zweckzuschuss galt demnach nur für zusätzliche Neubauwohnungen und war an Bedingungen geknüpft. So sollte der Bundeszuschuss pro Wohnung höchstens 20.000 EUR betragen. Die Länder hatten für die Begutachtung zu diesem Gesetzesentwurf nur drei Werktage Zeit, obwohl laut einer Verordnung des Bundeskanzlers die Begutachtungsfrist mindestens sechs Wochen dauern sollte. (TZ 3)

Die Länder brachten in ihren Stellungnahmen zahlreiche Einwände zum Gesetzesentwurf vor. Die Steiermark sprach sich abgesehen von einer Zweckbindung für den Wohnungsneubau gegen Bedingungen aus, Vorarlberg forderte einen höheren Bundeszuschuss pro Wohnung. Das Ministerium ließ die Einwände der Länder unberücksichtigt. Der Nationalrat beschloss den Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss Anfang Juli 2013. Nachdem mit Ausnahme der Stadt Wien kein Land die Bedingungen erfüllen konnte, waren im Juni 2014 und im Dezember 2016 Novellierungen notwendig. Schließlich sah der Bund ohne weitere Bedingungen einen Betrag von insgesamt 180 Mio. EUR in den Jahren 2016 bis 2019 für die Länder vor. Die Steiermark erhielt davon 24,08 Mio. EUR, Vorarlberg 7,63 Mio. EUR. (TZ 3)

Das Ministerium führte beim Gesetzesentwurf im Jahr 2013 und bei der Novelle 2016 keine wirkungsorientierte Folgenabschätzung durch, obwohl dies das Bundeshaushaltsgesetz 2013 vorsah. In der Novelle 2014 war als wirkungsorientierte Folgenabschätzung als einziges Ziel die Überweisung des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses an die Länder angegeben. Die angestrebte Wirkung und der Mehrwert waren damit in den Gesetzesvorlagen nicht nachvollziehbar. (TZ 4)

Wegen der Verzögerungen durch die beiden Novellierungen fielen die Auszahlung und die Verwendung des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses in eine Phase stabiler Konjunktur. Der Zweckzuschuss verfehlte damit sein ursprüngliches Ziel, eine negative Konjunkturentwicklung abzumildern. Das Wirtschaftswachstum betrug 2,1 % im Jahr 2016 und 2,5 % im Jahr 2017. (TZ 5)

Der Ministerrat ging bei seinem ursprünglichen Beschluss des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses davon aus, dass damit mindestens 13.800 neue Wohnungen bis Ende 2019 geschaffen werden – in der Steiermark mindestens 1.846 Wohnungen und in Vorarlberg mindestens 585. Tatsächlich sah das Sonderwohnbauprogramm anlässlich des Zweckzuschusses in der Steiermark nur 250 neue Wohnungen vor. In Vorarlberg floss der Zweckzuschuss in den allgemeinen Haushalt, womit eine Neubauleistung aufgrund des Zweckzuschusses nicht belegbar war. (TZ 5)

Die Länder Steiermark und Vorarlberg legten im Rahmen ihrer wirkungsorientierten Haushalts– und Verwaltungsführung Ziele für die Wohnbauförderung fest. Es fehlten Wirkungsindikatoren, die auf die tatsächlichen Lebensumstände der von der Wohnbauförderung begünstigten Bürgerinnen und Bürger abzielten. (TZ 7)

Das Land Steiermark vergab Wohnbauförderungen ab 2015 überwiegend oder ausschließlich als nicht rückzahlbare, sogenannte verlorene Zuschüsse. Damit war zukünftig mit einem Rückgang der Rückflüsse aus Darlehen und Annuitätenzuschüssen sowie in der Folge mit zurückgehenden möglichen Einnahmen für die Wohnbauförderung zu rechnen. Das Land Vorarlberg vergab Wohnbauförderungen grundsätzlich als Darlehen. Mit den Rückflüssen verfügte das Land über eine nach-

haltige Einnahmequelle für den Haushalt und für die Wohnbauförderung. Der Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss machte in der Steiermark 3,2 % der Einnahmen für die Wohnbauförderung der Jahre 2017 bis 2019 aus, in Vorarlberg 1,6 % der Einnahmen. (TZ 8, TZ 9)

Im ursprünglich geplanten Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss war eine der Bedingungen, dass 10 % der Neubauwohnungen barrierefrei sein müssen. Beim Ministerium lagen keine Angaben darüber vor, ob diesem Ziel ein tatsächlicher Bedarf zugrunde lag. In den Ländern gab es unterschiedliche Anforderungen über den Anteil an barrierefreien Wohnungen. Die Steiermark orientierte sich beim Bedarf am Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre. In Vorarlberg fehlte eine entsprechende Bedarfserhebung. (TZ 12)

Beide Länder veröffentlichten ihre Förderangebote für Bauen und Wohnen in der Transparenzdatenbank. Das Land Vorarlberg pflegte darüber hinaus freiwillig auch die ausbezahlten Förderungen personenbezogen in die Datenbank ein. (TZ 15)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Das Bundesministerium für Finanzen und die Länder Steiermark und Vorarlberg sollten bei zukünftigen Verhandlungen zum Finanzausgleich dem Grundsatz der ungeteilten Aufgaben– und Ausgabenverantwortung bei der Wohnbauförderung folgen. (TZ 2, TZ 9)
- Das Bundesministerium für Finanzen sollte für Regelungsvorhaben der Bundesregierung im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung erstellen. Darin wären die beabsichtigten Wirkungsziele vertieft darzustellen. (TZ 4)
- Das Land Vorarlberg sollte den mittel– und langfristigen Bedarf an barrierefreien Wohnungen erheben und dem Landesgesetzgeber einen Vorschlag zu einem bedarfsorientierten Anteil beim Bau barrierefreier Wohnungen vorlegen. Die strategischen Grundlagen der Abteilung Wohnbauförderung wären entsprechend anzupassen. (TZ 12)
- Mit dem Ziel eines gebietskörperschaftsübergreifenden Überblicks über Höhe und Art wohnbezogener Förderungen sollte das Land Steiermark die geplante Schnittstelle zur Transparenzdatenbank einrichten und Förderzahlungen einmelden. (TZ 15)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss 2015 bis 2018							
Rechtsgrundlagen	§ 23 Abs. 4c Finanzausgleichsgesetz 2008, BGBl. I 165/2013 i.d.F. BGBl. I 116/2016 § 27 Abs. 7 Finanzausgleichsgesetz 2017, BGBl. I 116/2016						
Zweck	Zuschuss des Bundes an die Länder zur Förderung des Wohnbaus						
Volumen	180 Mio. EUR						
	Rechnungsabschluss						Voranschlag/ Budget
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	in Mio. EUR						
Haushalt Bund – Globalbudget Transfers an Länder und Gemeinden							
Wohnbauförderungs– Zweckzuschuss (Auszahlung)	–	–	–	30,00	50,00	50,00	50,00
Haushalt Land Steiermark – Abschnitt Wohnbauförderung bzw. Globalbudget Wohnbau							
Einnahmen bzw. Einzahlungen ¹	271,44	287,94	328,21	293,68	269,86	280,12	201,61
<i>davon Wohnbau- förderungs–Zweck- zuschuss</i>	–	–	–	–	9,05	8,35	6,69
Ausgaben bzw. Auszahlungen ¹	399,87	400,94	382,89	347,55	335,51	347,97	332,44
Abgang bzw. Netto- finanzierungssaldo	-128,43	-112,99	-54,68	-53,87	-65,65	-67,85	-130,83
Haushalt Land Vorarlberg – Abschnitt Wohnbauförderung							
Einnahmen	150,01	162,69	181,58	178,45	166,15	157,60	149,83
<i>davon Wohnbau- förderungs–Zweck- zuschuss</i>	–	–	–	–	2,87	2,64	2,12
Ausgaben	145,35	121,65	117,60	112,57	120,12	128,05	120,35
Überschuss	4,67	41,04	63,98	65,89	46,02	29,55	29,48

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Das Land Steiermark wechselte im Jahr 2015 von der kameralistischen Buchhaltung zur doppelischen Buchführung, wodurch sich einige Begriffe änderten: Einnahmen und Ausgaben wurden zu Einzahlungen und Auszahlungen, der Abschnitt Wohnbauförderung zum Globalbudget Wohnbau, Voranschläge zu Budgets, Abgang und Überschuss zum Nettofinanzierungssaldo.

Quellen: BMF; Land Steiermark; Land Vorarlberg

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von September 2018 bis Jänner 2019 beim Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Ministerium**) sowie bei den Ländern Steiermark und Vorarlberg den vom Bund zur Unterstützung des Wohnbaus für die Jahre 2015 bis 2018 den Ländern gewährten Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die Zielerreichung und Wirkung des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses sowie mit dessen Abwicklung zusammenhängende Aspekte der Wohnbauförderung in den Ländern zu beurteilen. Teilaspekte der Gebarungsüberprüfung des RH gehen auf das Bürgerbeteiligungsverfahren im Rahmen der Prüfungsplanung zurück.

Der überprüfte Zeitraum betraf die Jahre 2013 bis 2018.

(2) Zu dem im Juli 2019 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Land Vorarlberg im September 2019 sowie das Land Steiermark und das Ministerium im Oktober 2019 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Mai 2019.

Beschluss des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses

Grundlagen

- 2.1 (1) Die Wohnbauförderung lag seit dem Jahr 1988 gemäß Bundes–Verfassungsgesetz in der Gesetzgebungs– und Vollzugskompetenz der Länder.¹ Nach dem Finanz–Verfassungsgesetz 1948 waren daher die Länder für die Finanzierung der Wohnbauförderung verantwortlich, außer die zuständige Gesetzgebung bestimmte etwas anderes.²

Der Bund konnte den Ländern Zuschüsse für bestimmte Zwecke gewähren.³ Aufgrund dieser Ermächtigung leistete er bis Ende 2008 an die Länder einen Zweckzuschuss von jährlich 1,781 Mrd. EUR für den Wohnbau, die Wohnhaussanierung, die Erhaltung und Verbesserung von Infrastruktur und die Reduktion von Treibhausgasen. Davon erhielten das Land Steiermark jährlich 238,16 Mio. EUR und das Land Vorarlberg 75,44 Mio. EUR.⁴ Anfang 2009 beendete das Finanzausgleichsge-

¹ Art. 11 Abs. 1 Z 3 Bundes–Verfassungsgesetz, BGBl. 1/1930 i.d.F. BGBl. 640/1987

² § 2 Finanz–Verfassungsgesetz 1948, BGBl. 45/1948 i.d.g.F.

³ § 3 Finanz–Verfassungsgesetz 1948

⁴ § 1 Zweckzuschussgesetz 2001, BGBl. 691/1988 i.d.F. BGBl. I 156/2004

setz 2008 diesen Zweckzuschuss und gewährte diese Mittel den Ländern stattdessen als Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Nach den Erläuterungen zum Finanzausgleichsgesetz 2008 sollte dies – gemeinsam mit der Einstellung weiterer Zweckzuschüsse des Bundes – zu einer Vereinfachung des Finanzausgleichs und zu einer Zusammenführung der Aufgaben– und Ausgabenverantwortung beitragen.

(2) Ende Juni 2013 beschloss die Bundesregierung zur Belebung der Konjunktur verschiedene Maßnahmen. Im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums schlug sie einen einmaligen Zuschuss an die Länder in Höhe von 276 Mio. EUR zum Zwecke des Wohnbaus (Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss) vor. Im Rahmen der Diskussion über die gesetzliche Umsetzung des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses erachteten die Landeswohnbaureferentinnen und –referenten im Oktober 2013 die Wiedereinführung eines dauerhaften Zweckzuschusses für den geförderten Wohnbau durch den Bund als zweckmäßig. Diese Forderung wurde nicht umgesetzt: Das Finanzausgleichsgesetz 2008 und das Finanzausgleichsgesetz 2017 legten einen für die Jahre 2015 bis 2018 befristeten Zweckzuschuss fest (TZ 3).⁵

- 2.2 Der RH hielt fest, dass der einmalige Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss von 276 Mio. EUR auf einen Beschluss der Bundesregierung zurückging. Seine Umsetzung auf Bundesebene fiel in die Zuständigkeit des Ministeriums. Der RH kritisierte, dass dieser Zuschuss des Bundes für die Länder dem im Finanzausgleichsgesetz 2008 verfolgten Ziel der Vereinfachung der Finanzierungsströme im Finanzausgleich und der Zusammenführung der Aufgaben– und Ausgabenverantwortung widersprach.

Der RH erachtete daher auch die – im Ergebnis letztlich nicht erfolgreiche – Initiative der Länder, einen dauerhaften Zweckzuschuss des Bundes zur Finanzierung der Wohnbauförderung wieder einzuführen, als kritisch.

Der RH empfahl dem Ministerium sowie den Ländern Steiermark und Vorarlberg, bei zukünftigen Verhandlungen zum Finanzausgleich dem Grundsatz der ungeteilten Aufgaben– und Ausgabenverantwortung bei der Wohnbauförderung zu folgen.

- 2.3 (1) Das Land Steiermark führte in seiner Stellungnahme aus, dass es dem Leitsatz der ungeteilten Aufgaben– und Ausgabenverantwortung grundsätzlich zustimme. Aus dem Finanz–Verfassungsgesetz 1948 sei ein Bekenntnis zur Aufgabenorientierung abzuleiten. So sei die Verteilung der finanziellen Mittel in Übereinstimmung mit den Lasten der öffentlichen Verwaltung und der Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften vorzunehmen. Keinesfalls handle es sich bei der ungeteilten Aufgaben– und Ausgabenverantwortung um einen Grundsatz, dass über die allgemeinen Ertragsanteile hinaus kein Zweckzuschuss für den Wohnbau und die

⁵ § 23 Abs. 4c Finanzausgleichsgesetz 2008 und § 27 Abs. 7 Finanzausgleichsgesetz 2017 i.d.F. BGBl. I 116/2016

Wohnhaussanierung anzustreben ist. Der Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss verdeutliche die notwendige Kooperation der Gebietskörperschaften, denn die Wirtschaftssituation habe ein gemeinsames Handeln der Finanzausgleichspartner bedingt.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg könne es die Umsetzung der Empfehlung nicht zusagen. Es verfolge nachhaltig das Ziel, leistbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Angesichts der zugesagten Fördermittel für die kommenden Jahre und der rückläufigen Entwicklung von Sondertilgungen könnten künftig wieder verstärkt Mittel für die Wohnbauförderung aus dem „allgemeinen Haushalt“ bzw. den allgemeinen Ertragsanteilen erforderlich sein. Dies sei auch schon in den Jahren 2010 bis 2012 mit 96,40 Mio. EUR der Fall gewesen.

Im Übrigen handle es sich bei der gewünschten Zielerreichung einer ungeteilten Aufgaben– und Ausgabenverantwortung um keinen finanzverfassungsrechtlichen Grundsatz, dem ex lege zu folgen wäre. Die Mittelausstattung der Gebietskörperschaften sei vielmehr vom partnerschaftlichen Geist des Finanzausgleichs geprägt. Einzelne Materien seien nicht gänzlich isoliert zu betrachten.

- 2.4 Der RH hob gegenüber den Ländern Steiermark und Vorarlberg hervor, dass sie im Jahr 1988 die Gesetzgebungs– und Vollzugskompetenz für die Wohnbauförderung erhalten und damit grundsätzlich auch die Verantwortung für deren Finanzierung übernommen hatten. Er ergänzte, dass eine Zusammenführung der Aufgabenverantwortung mit der Ausgabenverantwortung Gewähr für eine den Grundsätzen der Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entsprechende Verwaltungsführung bietet. Sie ist ebenso verwaltungsökonomisch, da sie den Koordinations– und Kontrollaufwand durch mitfinanzierende Gebietskörperschaften vermeidet.⁶

Der ungeteilten Aufgaben– und Ausgabenverantwortung lief es entgegen, dass die Bundesregierung im Juni 2013 zusätzlich den Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss beschlossen hatte, obwohl das Finanzausgleichsgesetz 2008 den an die Länder gezahlten Zweckzuschuss für den Wohnbau, die Wohnhaussanierung, die Erhaltung und Verbesserung von Infrastruktur und die Reduktion von Treibhausgasen Anfang 2009 in die Ertragsanteile der Länder überführt.

⁶ Ruppe in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg, § 2 Finanz–Verfassungsgesetz, TZ 4.

Dem Land Steiermark entgegnete der RH, nicht nachvollziehen zu können, inwiefern die Wirtschaftssituation den Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss erfordert hatte. Er verwies dabei auf TZ 5, wonach die Bundesregierung bei Beschluss des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses im Juni 2013 von einem Anstieg des realen Bruttoinlandsproduktes (**BIP**) ausging und seine erste Auszahlung Anfang 2016 an die Stadt Wien und Anfang 2017 an die anderen Bundesländer in eine Phase stabiler Konjunktur fiel.

Begutachtung

- 3.1 Die gesetzliche Umsetzung des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses war Teil einer Novelle des Finanzausgleichsgesetzes 2008. Der dazu vom Ministerium nach seinem Beschluss im Ministerrat an die Länder zur Begutachtung versandte Gesetzesentwurf knüpfte die einmalig im Jahr 2015 vorgesehene Auszahlung des Zuschusses an die Errichtung von zusätzlichen, bisher nicht geplanten Neubauwohnungen unter folgenden Bedingungen:

- Mehrausgaben der Länder für die Förderung des Wohnungsneubaus
- höhere Anzahl geförderter Neubauwohnungen
- Fertigstellung der Neubauwohnungen bis Ende 2019
- Barrierefreiheit bei 10 % der Neubauwohnungen
- Begrenzung des Bundeszuschusses auf 50 % der Mehrausgaben, höchstens jedoch 20.000 EUR je Wohnung

Das Ministerium räumte den Ländern Ende Juni 2013 zu diesem Gesetzesentwurf eine Stellungnahmefrist von drei Werktagen ein, obwohl eine Verordnung des Bundeskanzlers für Gesetzesvorhaben eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen als angemessen erachtete.⁷ Trotz Einwänden der Länder zum Gesetzesentwurf nahm das Ministerium keine inhaltlichen Änderungen vor. Der unveränderte Gesetzesentwurf wurde wenige Tage nach Ablauf der Begutachtungsfrist als Abänderungsantrag in zweiter Lesung des Nationalrates zu einer Novelle des Finanzausgleichsgesetzes 2008 und des Katastrophenfondsgesetzes 1996 eingebracht⁸ und in der Folge beschlossen. Der Gesetzesvorschlag trat am 3. August 2013 in Kraft.⁹

Das Land Steiermark wandte im Stellungnahmeverfahren ein, dass die geforderten Mehrausgaben der Länder in Konflikt zu den Vorgaben des Österreichischen Stabilitätspakts hinsichtlich eines ausgeglichenen oder im Überschuss befindlichen Haushalts stünden. Es schlug vor, die Bundesmittel zweckgebunden für den Wohnungsneubau, jedoch sonst ohne weitere Bedingungen an die Länder auszu zahlen. Das Land Vorarlberg schlug eine Erhöhung des Kofinanzierungsanteils des

⁷ § 9 WFA–Grundsatz–Verordnung, BGBl. II 489/2012 i.d.g.F.

⁸ 2440 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIV. Gesetzgebungsperiode

⁹ § 23 Abs. 4c Finanzausgleichsgesetz 2008 i.d.F. BGBl. I 165/2013

Bundes auf höchstens 32.000 EUR je Wohnung vor. Andere Länder brachten vor, dass sie bereits in der Vergangenheit hohe Ausgaben aufgrund von Wohnbau– und Sanierungsoffensiven getätigt hatten und keine weiteren Mehrausgaben mehr finanzieren könnten. Weiters wiesen die Länder darauf hin, dass die Vorgaben nur auf den Wohnungsneubau, nicht jedoch auf Sanierungen abstellten.

In der Folge konnte mit Ausnahme der Stadt Wien keines der Länder die Bedingungen erfüllen, weshalb das Ministerium mit den Ländern über geänderte Vorgaben zur Auszahlung des Zweckzuschusses verhandelte. Eine erste Novelle¹⁰ trat im Juni 2014, eine weitere Ende Dezember 2016 rückwirkend mit Anfang August 2013 in Kraft.¹¹ Demnach hatte der Bund – ohne weitere Bedingungen – einen Betrag von 180 Mio. EUR zur Förderung des Wohnbaus an die Länder (davon 24,08 Mio. EUR für das Land Steiermark und 7,63 Mio. EUR für das Land Vorarlberg) in den Jahren 2016 (für Wien) bzw. 2017 (für die anderen Bundesländer) bis 2019 zu überweisen.

- 3.2 Der RH kritisierte, dass das Ministerium den Ländern eine Gesetzesbegutachtungsfrist für den Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss von nur drei Werktagen einräumte. Er hielt diese Begutachtungsfrist für ein Gesetzesvorhaben mit beträchtlichen finanziellen Auswirkungen für nicht angemessen. Außerdem wies der RH darauf hin, dass eine Zeitspanne von nur wenigen Tagen zwischen Begutachtungsende und Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren eine umfassende Auseinandersetzung mit den Stellungnahmen erschwerte. Eine Verordnung des Bundeskanzlers erachtete eine Begutachtungsfrist von sechs Wochen für Gesetzesvorhaben als zweckmäßig. Die trotz kritischer Stellungnahmen im Vergleich zu ihrem Entwurf unverändert in Kraft getretene gesetzliche Bestimmung führte zu einer verzögerten Auszahlung des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses an die Länder Steiermark und Vorarlberg und hatte zwei Novellen dieser Bestimmung zur Folge.

[Der RH empfahl dem Ministerium, eine angemessene Begutachtungsfrist zu Regelungsvorhaben einzuräumen.](#)

- 3.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums wären eine hinreichende Einbindung der Länder, ein offizielles Begutachtungsverfahren sowie eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung wünschenswert gewesen. Beim Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss habe es sich jedoch um einen Abänderungsantrag in zweiter Lesung des Nationalrates und nicht um eine Regierungsvorlage gehandelt. Daher seien die vom RH zitierten Vorgaben für ein Begutachtungsverfahren nicht anzuwenden gewesen. Das Ministerium unterstütze Änderungen der Rahmenbedingungen für Initiativanträge und Abänderungsanträge mit dem Ziel einer Anpassung an die Bestimmun-

¹⁰ § 23 Abs. 4c Finanzausgleichsgesetz 2008 i.d.F. BGBl. I 40/2014

¹¹ § 23 Abs. 4c Finanzausgleichsgesetz 2008 und § 27 Abs. 7 Finanzausgleichsgesetz 2017 i.d.F. BGBl. I 116/2016

gen für Regierungsvorlagen. Dies betreffe insbesondere auch die Vorbereitung einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung.

- 3.4 Der RH hielt gegenüber dem Ministerium fest, dass es im Juni 2013 einen Gesetzesentwurf für einen Abänderungsantrag in zweiter Lesung des Nationalrates zur informellen Abstimmung an die Länder versandte. Eine solche informelle Vorgehensweise war in der Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben nicht vorgesehen. Insofern pflichtete der RH dem Ministerium bei, dass es die in dieser Verordnung vorgesehene Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen nicht zwingend anzuwenden hatte. Der RH sah positiv, dass das Ministerium geänderte Rahmenbedingungen für die Begutachtung von Initiativ- und Abänderungsanträgen befürwortete. Dies insofern, als der RH eine Begutachtungsfrist von nur drei Werktagen für ein Gesetzesvorhaben mit finanziellen Auswirkungen von 260 Mio. EUR auf den Bund und mit weiteren finanziellen Auswirkungen auf die Ländern für nicht angemessen erachtete.

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

- 4.1 Die Bundesministerinnen und Bundesminister waren verpflichtet, in den Entwürfen für Rechtsvorschriften die darin enthaltenen Regelungs- und Vorhabensziele in jedem Verfahrensstadium auf ihre Wirkung zu untersuchen, zu bewerten und aufzubereiten.¹² Das Ministerium erstellte zu dem im Juni 2013 zur Begutachtung versandten Gesetzesentwurf keine wirkungsorientierte Folgenabschätzung.

Den Materialien der ersten Novelle vom Juni 2014¹³, die den Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss auf 180 Mio. EUR reduzierte, schloss das Ministerium eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung an. Als Ziel der Maßnahme legte das Ministerium die Mittelbereitstellung an die Länder fest. Im Rahmen der zweiten Novelle, im Zuge derer die Auflagen für die Inanspruchnahme entfielen, enthielten die Materialien¹⁴ keine wirkungsorientierte Folgenabschätzung zum Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss.

- 4.2 Der RH kritisierte, dass das Ministerium zu dem im Juni 2013 zur Begutachtung versandten Gesetzesentwurf und im Rahmen der Novelle des Jahres 2016 – entgegen den rechtlichen Vorgaben – keine wirkungsorientierte Folgenabschätzung erarbeitete. Ebenso kritisierte er, dass die wirkungsorientierte Folgenabschätzung im Zuge der ersten Novelle im Jahr 2014 als einziges Ziel die Überweisung des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses an die Länder festhielt. Die angestrebte Wirkung

¹² § 17 Abs. 2 Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I 139/2009 i.d.G.F. in Verbindung mit WFA–Grundsatz–Verordnung

¹³ zum Budgetbegleitgesetz 2014, BGBl. I 40/2014

¹⁴ zum Finanzausgleichsgesetz 2017, BGBl. I 116/2016

bzw. der Mehrwert des überwiesenen Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses waren damit nicht nachvollziehbar.

Der RH empfahl dem Ministerium, für Regelungsvorhaben der Bundesregierung in seinem Zuständigkeitsbereich in allen Fällen eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung entsprechend den Kriterien des § 17 Bundeshaushaltsgesetz 2013 und den dazugehörigen Verordnungen zu erstellen. Darin wären die beabsichtigten Wirkungsziele vertieft darzustellen.

- 4.3 Das Ministerium wies in seiner Stellungnahme die Kritik des RH, wonach es bei der informellen Versendung des Entwurfs eines Abänderungsantrags in zweiter Lesung des Nationalrates an die beamteten Landesfinanzreferentinnen und –referenten durch die fehlende wirkungsorientierte Folgenabschätzung gesetzliche Verpflichtungen verletzte, ausdrücklich zurück. Es habe sich um keine Regierungsvorlage gehandelt.

In seiner Stellungnahme führte das Ministerium weiters aus, dass es die Kritik des RH an unzulänglichen wirkungsorientierten Folgenabschätzungen bei den beiden Novellen als unberechtigt erachte. In der wirkungsorientierten Folgenabschätzung zur Novelle des Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 2014 seien auch grundsätzliche Ziele zu berücksichtigen. Diese seien die Entlastung des Bundeshaushalts durch Einsparungen, Konsolidierungen, erhöhte Einnahmen und sonstige Kostendämpfungsmaßnahmen sowie ein strukturelles Nulldefizit des Bundesbudgets bis 2016. Im Einklang mit diesen übergeordneten Zielen habe die wirkungsorientierte Folgenabschätzung als Zielzustand festgehalten, die finanzielle Belastung des Bundes aus dem Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss auf höchstens 180 Mio. EUR zu reduzieren und auf die Jahre 2015 bis 2018 zu verteilen. Dessen ungeachtet sei es Ziel gewesen, dass den Ländern im Rahmen des Finanzausgleichs hinreichend Mittel zur Finanzierung der Wohnbauförderung zur Verfügung standen. Als Ziel sei daher nicht die Überweisung, sondern die Reduzierung des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses bei gleichzeitiger hinreichender Mittelausstattung der Länder für die Wohnbauförderung festgehalten worden.

Weiters sei die Änderung des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses ein Teil eines Gesamtpakets zum Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 gewesen.

Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung decke daher die Neuregelung des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses ab. Zum Ziel der Vereinfachung der Verteilung der Ertragsanteile und Transfers sei als Maßnahme die umfassende Vereinfachung der Berechnungsgrundsätze für die Aufteilung der Ertragsanteile und Transfers angeführt. Die Vereinfachungen beim Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss durch den Entfall der Bedingungen habe zur Erreichung dieses Ziels beigetragen.

- 4.4 Der RH nahm die Ausführungen des Ministeriums zur verpflichtenden Erarbeitung einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung zur Kenntnis. Er verwies auf die Stellungnahme des Ministeriums zu TZ 3 und die darin befürwortete Anpassung der Rahmenbedingungen für Gesetzesvorhaben an die Bestimmungen für Regierungsvorlagen.

Der RH hielt jedoch fest, dass neben dem Ziel eines konsolidierten Bundeshaushalts offen blieb, welche Wirkung der auf 180 Mio. EUR reduzierte Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss an sich erzielen sollte.

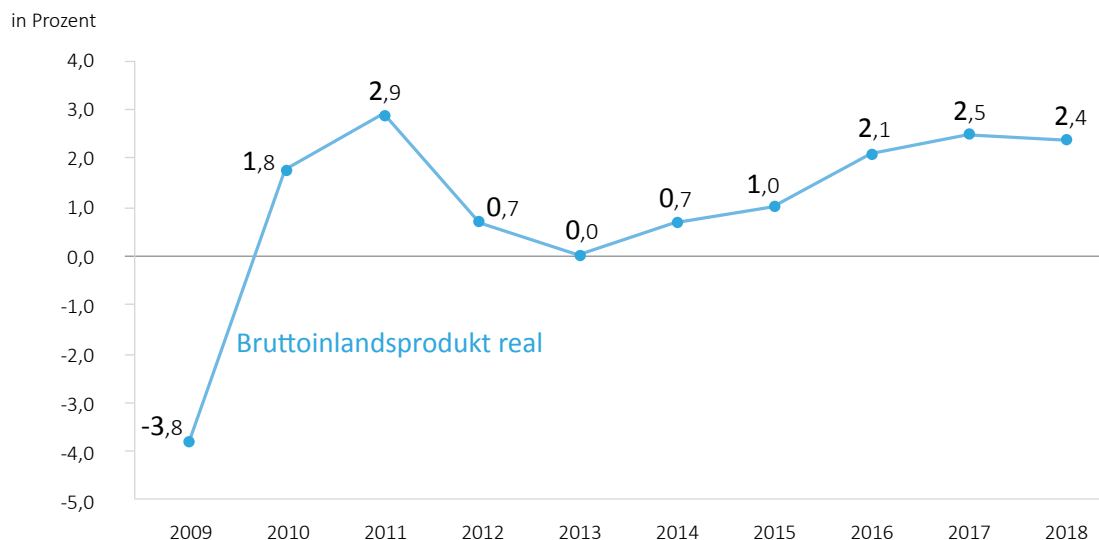
Zielerreichung

- 5.1 (1) Laut Ministerratsvortrag vom Juni 2013 sollten die Gewährung des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses und die darin festgelegten Auflagen ein Konjunkturpaket zur Unterstützung der Bauwirtschaft darstellen. Demgemäß begrenzte der ursprünglich mit 276 Mio. EUR dotierte Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss den Bundeszuschuss auf höchstens 20.000 EUR je zusätzlicher Neubauwohnung. Dies hätte einer österreichweiten Neubauleistung von mindestens 13.800 Wohnungen entsprochen. Auf das Land Steiermark wären dabei mindestens 1.846 Wohnungen und auf das Land Vorarlberg mindestens 585 Wohnungen entfallen. Die Wohnungen wären zudem bis Ende 2019 fertigzustellen gewesen.

Das Land Steiermark beschloss im Juni 2017 mit den vorgesehenen Mitteln (insgesamt 24,08 Mio. EUR) ein eigenes Sonderwohnbauprogramm mit 250 Wohneinheiten. Das Land Vorarlberg entschied, die Mittel (insgesamt 7,63 Mio. EUR) in den allgemeinen Landeshaushalt zu vereinnahmen, womit eine gesonderte Neubauleistung aufgrund des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses nicht mehr belegbar war.

- (2) Für die Jahre 2009 bis 2017 veränderte sich das reale BIP jeweils im Vergleich zum Vorjahr, wie in nachfolgender Abbildung dargestellt:

Abbildung 1: Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts 2009 bis 2018



Quelle: Statistik Austria; Darstellung: RH

Die Bundesregierung ging bei Beschluss des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses im Juni 2013 nach einer Phase rückläufiger Konjunkturentwicklung von einem Anstieg des realen BIP im Vergleich zum Vorjahr von 0,3 % im Jahr 2013 und 1,7 % im Jahr 2014 aus. Tatsächlich ging das BIP–Wachstum von 2,9 % im Jahr 2011 auf null im Jahr 2013 zurück und stieg von 0,7 % (2014) auf 2,4 % (2018) an. Die erste Auszahlung des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses Anfang 2016 an die Stadt Wien und Anfang 2017 an die anderen Bundesländer fiel damit in eine Phase stabiler Konjunktur.

Das Land Vorarlberg stellte aufgrund der guten Konjunktur und der kleinstrukturierten Bauwirtschaft bei geförderten Bauvorhaben einen Anstieg der Baukosten von 2.289 EUR im Jahr 2013 auf 2.900 EUR je m² Nutzfläche im Jahr 2018 um 27 % fest. Im Land Steiermark blieben die Baukosten im selben Zeitraum mit 1.256 EUR (2013) bzw. 1.267 EUR (2018) je m² Nutzfläche beinahe gleich.

- 5.2 Der RH wies gegenüber dem Ministerium kritisch darauf hin, dass der Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss zu einer geringeren Anzahl von geförderten Wohnungen als ursprünglich geplant führte: Statt der vom Ministerium beabsichtigten 1.846 Wohnungen plante das Land Steiermark, lediglich 250 Wohnungen zu errichten. Für das Land Vorarlberg quantifizierten weder das Ministerium noch das Land selbst eine Wirkung.

Der RH kritisierte, dass aufgrund der verzögerten, ab Anfang 2016 bzw. 2017 erfolgten Auszahlung des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses (TZ 3) an die Länder seine Verwendung in eine Phase stabiler Konjunktur fiel und er damit sein ursprüng-

liches Ziel, eine negative Konjunkturentwicklung abzumildern, verfehlte. Er gab auch zu bedenken, dass aufgrund des konjunkturbedingten Anstiegs der Baukosten im Land Vorarlberg die Verwendung des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses für Baumaßnahmen zu einem weiteren Anstieg der Baukosten führen konnte.

- 5.3 Das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme nochmals darauf hin, dass es den Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss für die Errichtung von Sozialmietwohnungen für Jungfamilien bereitgestellt habe. Dadurch fördere es zusätzlich besonders leistbare Wohneinheiten.

Verteilung

- 6.1 Die Verteilung des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses auf die Bundesländer entsprach einem in den Jahren 2004 bis 2008 dem Zweckzuschuss des Bundes nach dem Zweckzuschussgesetz 2001¹⁵ zugrunde gelegten Schlüssel. Dieser Verteilungsschlüssel errechnete sich aus einer Gewichtung der sogenannten Volkszahl, des abgestuften Bevölkerungsschlüssels¹⁶ sowie des Aufkommens an veranlagter Einkommensteuer und Lohnsteuer der in den Ländern ansässigen Unternehmen.

Eine Anknüpfung eines Zweckzuschusses für den Wohnbau sowohl an den abgestuften Bevölkerungsschlüssel als auch an das Aufkommen an veranlagter Einkommen- und Lohnsteuer erkannte der Verfassungsgerichtshof im Jahr 1995 in einem Erkenntnis zum Wohnbauförderungs–Zweckzuschussgesetz 1989¹⁷ als „sachlich nicht rechtfertigbar“, nachdem das Land Steiermark dem Verteilungsschlüssel im Zuge von Finanzausgleichsverhandlungen nicht zugestimmt hatte. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel habe – so der Verfassungsgerichtshof – jene Länder bevorzugt, in denen viele große Städte lagen. Weiters war dem Verfassungsgerichtshof nicht erkennbar, weshalb ein hohes Aufkommen an veranlagter Einkommen- und Lohnsteuer ein Indikator für einen Bedarf an Wohnbaufördermitteln, die vor allem einkommensschwächeren Bürgerinnen und Bürgern zugutekommen sollen, sein konnte. Der Verfassungsgerichtshof sprach sich für eine plausible sachgerechte Verteilung der für den konkreten Zweck der Wohnbauförderung vorgesehenen finanziellen Mittel aus.¹⁸

¹⁵ § 1 Abs. 2 Zweckzuschussgesetz 2001

¹⁶ Gemeinschaftliche Bundesabgaben wurden im Zuge des Finanzausgleichs auf Bund, Länder und Gemeinden in Form von Ertragsanteilen verteilt. Ein wesentlicher Verteilungsschlüssel war der abgestufte Bevölkerungsschlüssel, bei dem die Einwohnerzahl mit einem sogenannten „Vervielfacher“ multipliziert wurde. Der Vervielfacher war je nach Größenklasse einer Gemeinde unterschiedlich. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel teilte Städten grundsätzlich mehr finanzielle Mittel zu, weil diese u.a. auch Leistungen für das Umland (z.B. Personennahverkehr, Kultureinrichtungen, Sportstätten) erbringen (siehe dazu RH–Bericht „Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich“ (Reihe Bund 2016/4)).

¹⁷ BGBl. 691/1988

¹⁸ Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs, VfSlg. 14262, GZ G296/94 vom 28. September 1995

- 6.2 Der RH kritisierte, dass die angewandten Kriterien des Verteilungsschlüssels für den Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss mangels nachvollziehbaren Bezugs zum förderbaren Wohnbau vor allem unter dem Aspekt der Unterstützung einkommensschwächerer Bürgerinnen und Bürger wenig treffsicher waren. Er verwies auf die diesbezügliche Judikatur des Verfassungsgerichtshofs. Weiters kritisierte der RH, dass die Bezugsgrößen auf einem Verteilungsschlüssel für die Jahre 2004 bis 2008 und somit auf historischen Daten basierten.

Der RH empfahl dem Ministerium sowie den Ländern Steiermark und Vorarlberg, im Falle einer neuerlichen Vereinbarung über die Verteilung von Zweckzuschüssen des Bundes zur Förderung des Wohnbaus die Verteilung an bedarfsorientierten Bezugsgrößen, wie etwa der Volkszahl, dem Bevölkerungszuwachs, den Baukosten oder sozialen Kriterien, zu orientieren.

- 6.3 (1) Laut Stellungnahme des Landes Steiermark habe es bereits in den Verhandlungen zum Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss im Zusammenhang mit dem Verteilungsschlüssel bedarfsorientierte Bezugsgrößen eingefordert. Es gehe davon aus, dass auch in künftigen Verhandlungen über einen Zweckzuschuss die sachgerechte Verteilung ein wesentlicher Verhandlungsgegenstand sein werde.

(2) Das Land Vorarlberg führte in seiner Stellungnahme aus, dass sich die Empfehlung des RH in erster Linie an das Ministerium richte. Die Verteilung von Zweckzuschüssen solle jedoch möglichst im Einvernehmen mit allen Finanzausgleichspartnern erfolgen.

- 6.4 Der RH entgegnete dem Land Vorarlberg, dass der Finanzausgleich und der Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss auf einer Vereinbarung sämtlicher Finanzausgleichspartner basierte. Lediglich die Umsetzung des erzielten Verhandlungsergebnisses erfolgte in der Regel durch Regierungsvorlagen des Ministeriums bzw. entsprechende bundesgesetzliche Regelungen.

Umsetzung in den Ländern Steiermark und Vorarlberg

Ziele der Länder in der Wohnbauförderung

- 7.1 (1) Das Budget des Landes Steiermark hatte die mit dem geplanten Mitteleinsatz angestrebten Wirkungsziele zu enthalten. Ein Wirkungsziel war ein vom Land Steiermark angestrebter Zustand einer Zielgruppe oder der Bevölkerung. Diese Ziele waren mit Maßnahmen (Leistungen), um sie zu erreichen, und Indikatoren, um sie zu messen, zu unterlegen.

Als Indikatoren waren Wirkungsindikatoren oder Outputindikatoren zulässig. Die unmittelbaren und konkreten Ergebnisse der durchgeführten Maßnahmen waren Outputindikatoren.¹⁹ Im Bereich des Wohnbaus stellte etwa der Anteil einer Gruppe, deren Wohnungsaufwand einen bestimmten Anteil des Haushaltseinkommens überstieg,²⁰ einen Wirkungsindikator dar, weil er eine Aussage über die Leistungsfähigkeit dieser Gruppe traf.

Das Land Steiermark legte im Globalbudget Wohnbau der Jahre 2019/2020 drei Wirkungsziele fest. Demnach sollte die steiermärkische Bevölkerung leistbare, nachhaltige und barrierefreie Wohnräume vorfinden. Zu den gewählten Indikatoren stellte der RH fest:

- Die Anzahl der geförderten Wohneinheiten, die Anzahl geförderter Sanierungsvorhaben oder die Anzahl von Anträgen stellten Outputindikatoren dar.
- Die maximal förderbaren Bau– oder Sanierungskosten und die Übereinstimmung der rechtlichen Anforderungen des Landes Steiermark mit den Vorgaben des Nationalen Plans über die Gesamtenergieeffizienz waren in Gesetzen und Verordnungen vorgegeben und somit keine Indikatoren im Sinne der Steiermärkischen Verordnung zur Wirkungsorientierung. Sie stellten keine messbaren Größen dar, die über den Grad der Zielerreichung Auskunft gaben.
- Als Indikator der barrierefreien Gestaltung von Wohnräumen gab das Land Steiermark den Anteil der barrierefrei angepassten Wohneinheiten an. Im Wirkungsbericht für das Jahr 2017 stellte es die Entwicklung des gesetzlich vorgeschriebenen Anteils an anpassbaren Neubauten und der Anzahl an Anträgen für die barrierefreie und altengerechte Wohnraumsanierung dar.

Der Wirkungsbericht des Jahres 2017 gab alle Wirkungsziele als vollständig erfüllt an, obwohl beim Land Steiermark nur 31 Anträge für eine barrierefreie und altengerechte Wohnraumsanierung anstatt der angestrebten 60 Anträge eingingen.

¹⁹ § 3 Steiermärkische Verordnung zur Wirkungsorientierung, LGBl. 152/2016 i.d.g.F.

²⁰ STATISTIK AUSTRIA, Wie geht's Österreich? – Indikatoren und Analysen (2018) S. 105

(2) Ein Beschluss der Vorarlberger Landesregierung sah jährliche Leistungsvereinbarungen zwischen der Landesregierung und den Organisationseinheiten der Landesverwaltung vor. Die Leistungsvereinbarungen sollten zu erreichende Wirkungen (Wirkungsziele), Ziele und Maßnahmen enthalten. Zur laufenden Steuerung des Zielfortschritts erstatteten die Organisationseinheiten halbjährliche Berichte an die Abteilung Regierungsdienste.

Die Leistungsvereinbarung der Abteilung Wohnbauförderung für das Jahr 2019 enthielt vier Wirkungsziele, 15 Ziele und 31 Maßnahmen. Mit den vier Wirkungszielen wollte das Land Vorarlberg der Bevölkerung ausreichenden, bedarfsgerechten, leistbaren und qualitätsvollen Wohnraum zur Verfügung stellen, Integration und Inklusion fördern, qualitätsvolle und ressourcenschonende Standards sicherstellen und die heimische Wirtschaft stärken. Das Land legte lediglich für fünf Ziele und Maßnahmen Indikatoren und Planwerte fest. Für das Wirkungsziel des ausreichenden, bedarfsgerechten, leistbaren und qualitätsvollen Wohnraums legte das Land Vorarlberg 700 geförderte Neubauwohnungen und eine jährliche Sanierungsrate von 3 % als Outputindikatoren fest. Weitere – vom Land Vorarlberg als solche – bezeichnete Indikatoren stellten ebenso Outputindikatoren oder Maßnahmen (z.B. die Fertigstellung neuer Förderrichtlinien) dar. Indikatoren zur Integration und Inklusion fehlten. Obwohl Plan–Ist–Abweichungen zu begründen waren, fehlten in der Leistungsvereinbarung 2019 für die Abteilung Wohnbauförderung Ist–Werte.

Die Abteilung Wohnbauförderung des Landes Vorarlberg verfügte weiters über eine mit dem zuständigen Landesrat²¹ abgestimmte Wohnbauförderstrategie. Diese wich zum Teil von der Leistungsvereinbarung für das Jahr 2019 ab. So enthielt die Wohnbauförderstrategie beispielsweise das Ziel, jährlich 500 Neubauwohnungen zu fördern. Sie enthielt auch Indikatoren zur Integration und Inklusion.

- 7.2 Der RH erachtete eine wirkungsorientierte Haushalts– bzw. Verwaltungsführung als wesentliche Instrumente für ein zweckmäßiges und zielgerichtetes Verwaltungshandeln. Er anerkannte daher, dass die Länder Steiermark und Vorarlberg diese Instrumente einsetzten.

Der RH bemängelte jedoch, dass die Länder Steiermark und Vorarlberg zwar Output–, jedoch keine Wirkungsindikatoren festlegten, die auf die Verbesserung der Versorgung der von der Wohnbauförderung begünstigten Bürgerinnen und Bürger abstellten. Er kritisierte, dass das Land Steiermark zum Teil Kennzahlen festlegte, die keine Indikatoren im Sinne der Steiermärkischen Verordnung zur Wirkungsorientierung waren, weil sie keine messbaren Größen darstellten, die über den Grad der Zielerreichung Auskunft gaben. Gegenüber dem Land Vorarlberg kritisierte der RH,

²¹ Mag. Karlheinz Rüdissner

dass es zum Teil Maßnahmen statt Indikatoren in den Leistungsvereinbarungen der Abteilung Wohnbauförderung aufnahm.

Der RH empfahl den Ländern Steiermark und Vorarlberg, ihre Wirkungsziele bzw. beabsichtigten Wirkungen im Wohnbau ausschließlich anhand von geeigneten Wirkungsindikatoren zu messen.

Der RH kritisierte, dass das Land Steiermark die Erreichung der Wirkungsziele in seinem Wirkungsbericht für das Jahr 2017 nicht nachvollziehbar darstellte. Es stufte alle Ziele als erfüllt ein, obwohl es die geplante Anzahl an Anträgen für die barrierefreie und altengerechte Wohnraumsanierung nicht erreicht hatte. In diesem Zusammenhang kritisierte der RH, dass das Land Steiermark in seinem Wirkungsbericht für das Jahr 2017 nicht den Indikator zum Anteil der barrierefrei angepassten Wohneinheiten darstellte, sondern stattdessen die Entwicklung des gesetzlich vorgeschriebenen Anteils an anpassbaren Neubauten und der Anzahl an Anträgen für die barrierefreie und altengerechte Wohnraumsanierung.

Dem Land Steiermark empfahl der RH, die Zielerreichung in seinen Wirkungsberichten nachvollziehbar darzustellen.

Der RH kritisierte weiters, dass das Land Vorarlberg in der Leistungsvereinbarung der Abteilung Wohnbauförderung für das Jahr 2019 im Unterschied zur Wohnbauförderstrategie keine Indikatoren zur Integration und Inklusion festlegte. In diesem Zusammenhang bemängelte der RH auch, dass die Leistungsvereinbarung für das Jahr 2019 und die Strategie der Abteilung Wohnbauförderung teilweise voneinander abwichen.

Dem Land Vorarlberg empfahl der RH, Wirkungsindikatoren für das Wirkungsziel Integration und Inklusion in den Leistungsvereinbarungen mit der Abteilung Wohnbauförderung vorzusehen. Ebenso empfahl der RH dem Land Vorarlberg, die strategischen Grundlagen der Abteilung Wohnbauförderung aufeinander abzustimmen.

Weiters merkte der RH gegenüber dem Land Vorarlberg kritisch an, dass aus der Leistungsvereinbarung 2019 nicht ersichtlich war, wie ambitioniert der gewählte Plan–Wert war, weil das Land Vorarlberg keine Ist–Werte erfasste.

Der RH empfahl dem Land Vorarlberg, in Leistungsvereinbarungen mit der Abteilung Wohnbauförderung Plan– und aktuelle Ist–Werte für Indikatoren zu erfassen.

- 7.3 (1) Das Land Steiermark führte in seiner Stellungnahme aus, dass es eine kontinuierliche Verbesserung des Wirkungsberichts anstrebe. Eine Analyse und Optimierung der Wirkungsziele im Wohnbau mit entsprechenden Wirkungsindikatoren solle bis zum nächsten Budgetplanungsprozess durchgeführt werden.

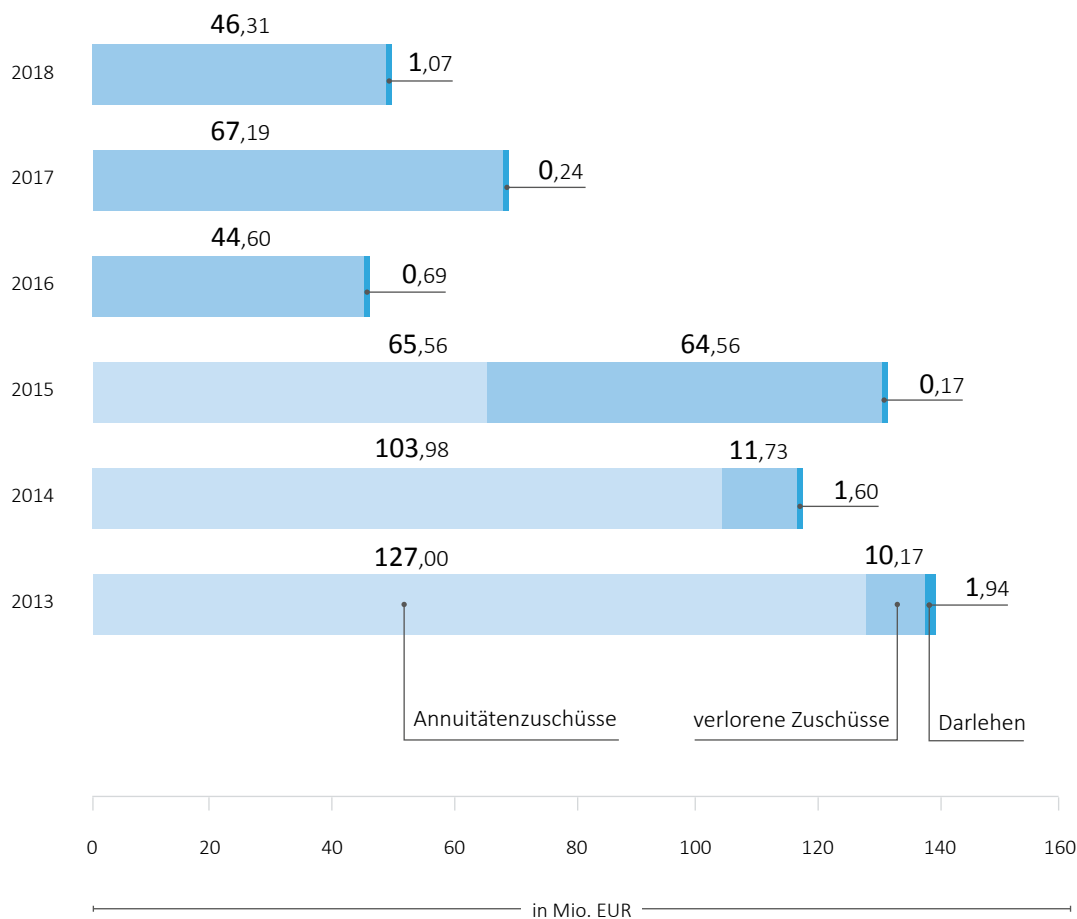
(2) Das Land Vorarlberg sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlungen des RH aufzugreifen und vermehrt Wirkungsindikatoren, insbesondere für Integration und Inklusion, in die Leistungsvereinbarung ab dem Jahr 2020 aufzunehmen. Es sei weiters bemüht, in der künftigen Leistungsvereinbarung mit der Abteilung Wohnbauförderung Plan– und aktuelle Ist–Werte für Indikatoren zu erfassen. Der Aufwand für die Erhebung aktueller Werte für die Indikatoren müsse in einem vertretbaren Rahmen sein. Im Zuge der künftig erfolgenden Anpassung der Leistungsvereinbarung sei auch die Abstimmung der strategischen Grundlagen der Abteilung Wohnbauförderung mit der Leistungsvereinbarung geplant.

Landeshaushalt Steiermark – Wohnbauförderung

- 8.1 (1) Die Bundesregierung beabsichtigte mit dem Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss ursprünglich, dass die Länder den Förderempfängerinnen und –empfängern höhere Förderungen für den Wohnungsneubau zusagten. Das Land Steiermark förderte den Wohnbau gemäß Steiermärkischem Wohnbauförderungsgesetz 1993²² mittels Darlehen, rückzahlbarer Annuitätenzuschüsse sowie nicht rückzahlbarer, sogenannter verlorener Zuschüsse. Die Förderzusagen für den Wohnungsneubau des Landes Steiermark entwickelten sich in den Jahren 2013 bis 2018 wie folgt:

²² LGBl. 25/1993 i.d.g.F

Abbildung 2: Zusagen von Darlehen, Annuitätenzuschüssen sowie verlorenen Zuschüssen des Landes Steiermark für den Wohnungsneubau



Quellen: BMF; Land Steiermark; Darstellung: RH

In den Jahren 2013 bis 2018 sank das vom Land Steiermark zugesagte Fördervolumen (Darlehen, verlorene Zuschüsse, Annuitätenzuschüsse) für den Wohnungsneubau von 139,11 Mio. EUR auf 47,38 Mio. EUR um 66 %. Das Land Steiermark begründete diese Entwicklung mit budgetären Erfordernissen und einer geringeren Nachfrage nach Fördermitteln.

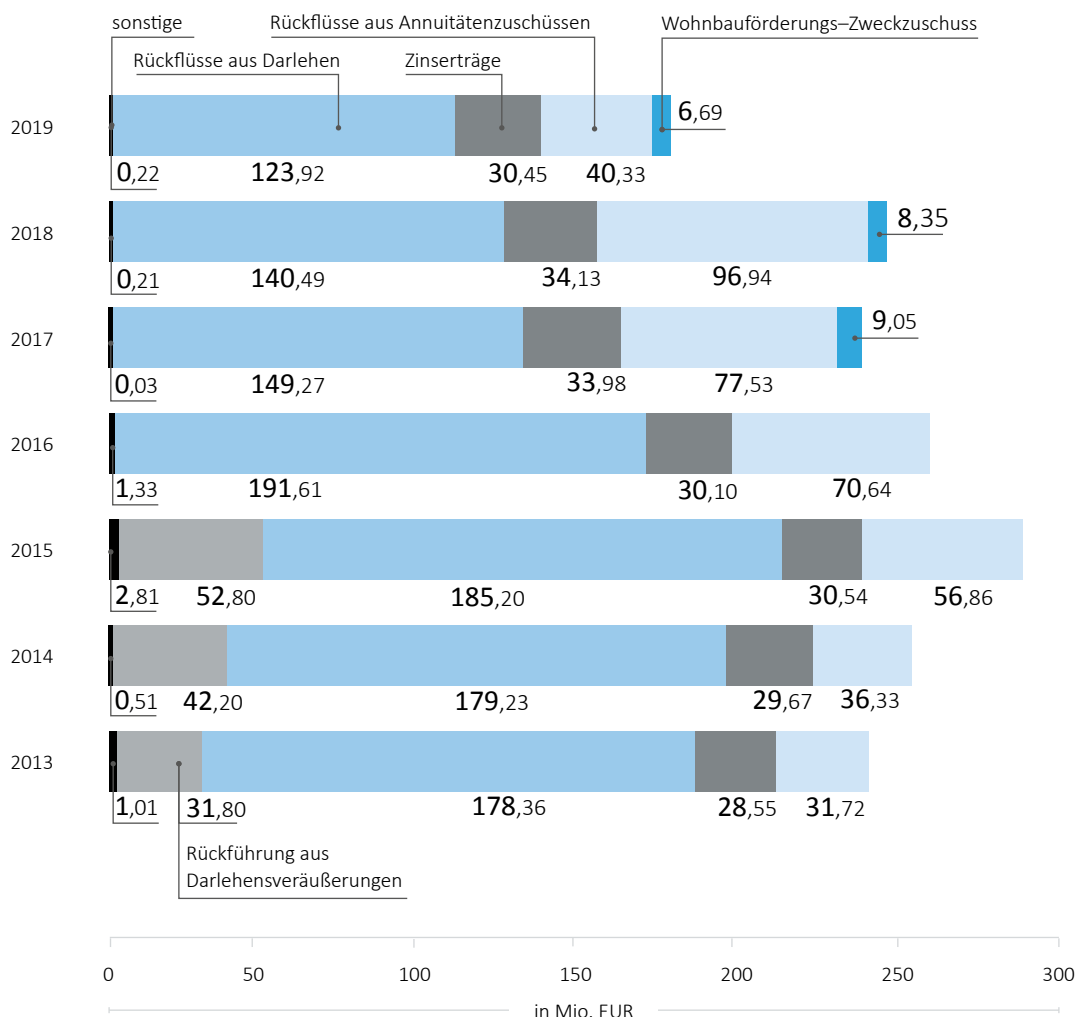
Das Land Steiermark vergab die Wohnbauförderung in den Jahren 2013 und 2014 fast ausschließlich als Annuitätenzuschüsse, im Jahr 2015 rund zur Hälfte und in den Jahren 2016 und 2017 beinahe ausschließlich als verlorene Zuschüsse. Mit verlorenen Zuschüssen konnte es kurzfristig mit im Vergleich zu Darlehen sowie Annuitätenzuschüssen geringeren Auszahlungen eine vergleichbare Förderwirkung erzielen. Im Unterschied zu rückzahlbaren Darlehen und Annuitätenzuschüssen wirkten sich laut Auskunft des Landes Steiermark verlorene Zuschüsse auf das maastrichtrelevante Haushaltsdefizit des Landes aus. Sie erleichterten dem Land Steiermark jedoch aufgrund des geringeren Auszahlungsvolumens, seine Verpflichtung gemäß Österreichischem Stabilitätspakt zu einem ausgeglichenen Haushalt einzuhalten.²³ Das Land Steiermark beabsichtigte, unter Nutzung des niedrigen Zinsniveaus zukünftig verstärkt Darlehen zu vergeben. Für das mit dem Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss finanzierte Steiermärkische Sonderwohnbauprogramm (TZ 10) sagte das Land Steiermark die ersten Darlehen im Jahr 2018 zu.

(2) Die Einnahmen (bis 2014) bzw. Einzahlungen (ab 2015)²⁴ des Landes Steiermark im Abschnitt Wohnbauförderung bzw. Globalbudget Wohnbau, der bzw. das sowohl die Förderung für den Wohnungsneubau als auch die Wohnungssanierung umfasste, waren nicht zweckgebunden. Das Land Steiermark konnte sie für andere Haushaltszwecke als die Wohnbauförderung verwenden. Sie zeigten in den Jahren 2013 bis 2018 (Rechnungsabschluss) bzw. 2019 (Budget) folgende Entwicklung:

²³ Art. 4 Österreichischer Stabilitätspakt 2012

²⁴ Das Land Steiermark wechselte im Jahr 2015 von der kameralistischen Buchhaltung zur doppelten Buchführung, wodurch sich einige Begriffe änderten: Einnahmen und Ausgaben wurden zu Einzahlungen und Auszahlungen, der Abschnitt Wohnbauförderung zum Globalbudget Wohnbau, Voranschläge zu Budgets.

Abbildung 3: Einnahmen bzw. Einzahlungen des Landes Steiermark im Abschnitt Wohnbauförderung bzw. Globalbudget Wohnbau



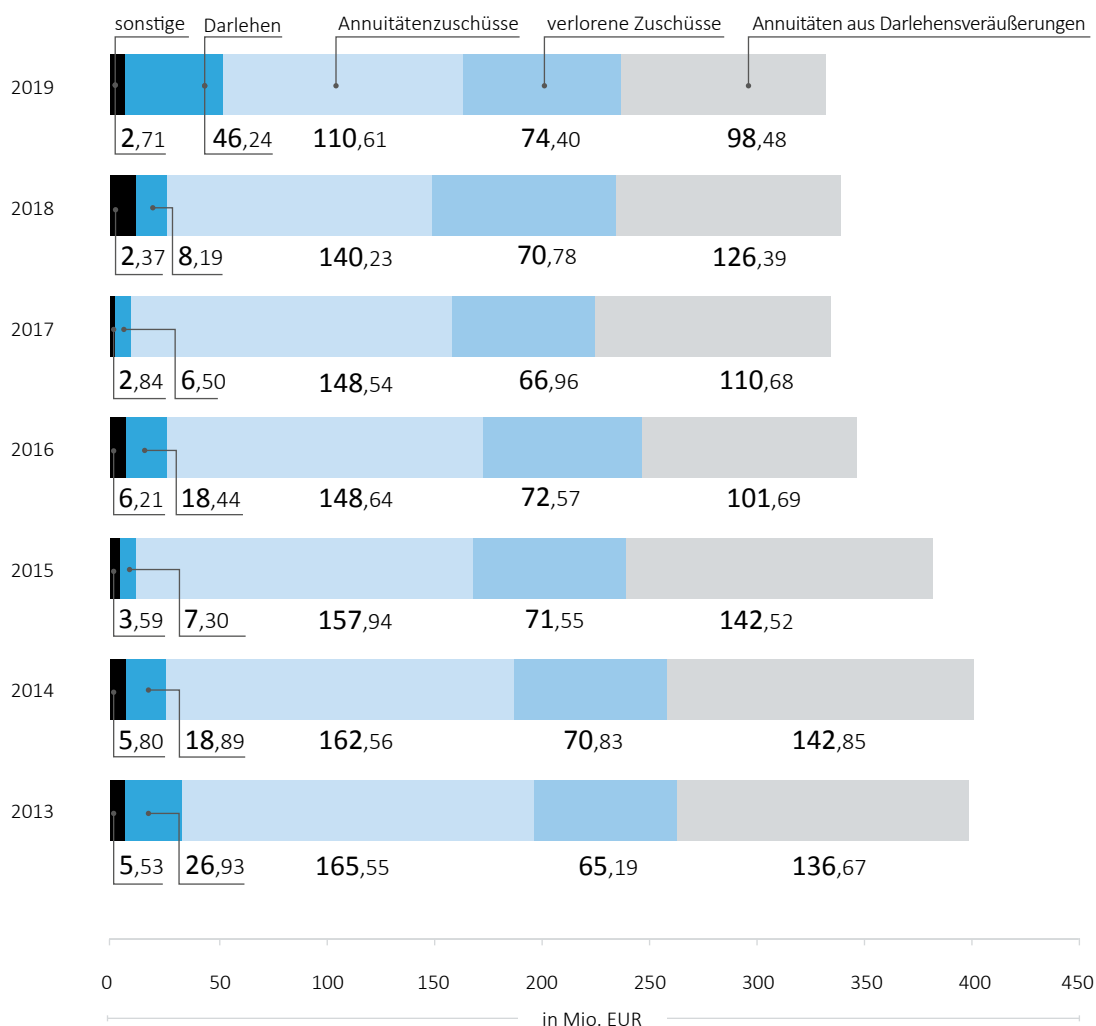
Quelle: Land Steiermark; Darstellung: RH

Die Einnahmen bzw. Einzahlungen des Landes Steiermark im Abschnitt Wohnbauförderung bzw. Globalbudget Wohnbau stiegen in den Jahren 2013 bis 2018 um 3 % von 271,44 Mio. EUR auf 280,12 Mio. EUR. Bis zum Jahr 2019 sollten sie laut Budget im Vergleich zum Jahr 2013 um 26 % auf 201,61 Mio. EUR sinken. Hauptverantwortlich dafür waren ein Rückgang der Rückflüsse aus Darlehen um 54,44 Mio. EUR oder 31 % und die Beendigung von Teilrückführungen der Erlöse aus dem Verkauf von Wohnbauförderdarlehen aus dem allgemeinen Haushalt von 126,80 Mio. EUR in den Jahren 2013 bis 2015. Die meisten Einnahmen bzw. Einzahlungen betrafen – laut Rechnungsabschluss bzw. Budget – in den Jahren 2013 bis 2019 mit einem Betrag von 1,776 Mrd. EUR oder einem Anteil von 92 % Rückflüsse aus Darlehen sowie aus Annuitätenzuschüssen und Zinszahlungen. Der für die Jahre 2017 bis 2019 vorgesehene

Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss in Höhe von 24,08 Mio. EUR würde 3,2 % der Einzahlungen des Globalbudgets Wohnbau dieser Jahre in Höhe von 751,60 Mio. EUR oder 2,4 % der Auszahlungen in Höhe von 1,016 Mrd. EUR entsprechen.

(3) Die Ausgaben (bis 2014) bzw. Auszahlungen (ab 2015) des Landes Steiermark im Abschnitt Wohnbauförderung bzw. Globalbudget Wohnbau zeigten in den Jahren 2013 bis 2018 (Rechnungsabschluss) und 2019 (Budget) folgende Entwicklung:

Abbildung 4: Ausgaben bzw. Auszahlungen des Landes Steiermark im Abschnitt Wohnbauförderung bzw. Globalbudget Wohnbau



Quelle: Land Steiermark; Darstellung: RH

Die Ausgaben bzw. Auszahlungen des Landes Steiermark sollten – laut Rechnungsabschluss bzw. Budget – in den Jahren 2013 bis 2019 von 399,87 Mio. EUR auf 332,44 Mio. EUR um 17 % sinken. Die Ausgaben bzw. Auszahlungen der Jahre 2013 bis 2019 stellten größtenteils zugesagte Förderungen dar, die das Land Steiermark über eine Laufzeit von bis zu 25 Jahren ausbezahlte.

Das Land Steiermark verkaufte in den Jahren 2002, 2003, 2011 und 2012 Wohnbauförderdarlehen um einen Betrag von insgesamt 1,253 Mrd. EUR. Den Erlös verwendete es für die Rückzahlung von Verbindlichkeiten des Landes und für die laufende Finanzierung des Landeshaushalts. Einen Betrag von 287,10 Mio. EUR führte es wieder der Wohnbauförderung zu.²⁵ Die Förderempfängerinnen und –empfänger leisteten die Rückzahlungen weiterhin an das Land Steiermark. Dieses leitete die jährlichen Annuitäten an jene Kreditinstitute weiter, welche die Forderungen erworben hatten. Dafür zahlte das Land Steiermark in den Jahren 2013 bis 2018 einen Betrag von 760,80 Mio. EUR. Für das Jahr 2019 plante es Auszahlungen von 98,48 Mio. EUR.

Insgesamt wies der Haushalt des Landes Steiermark im Abschnitt Wohnbauförderung bzw. Globalbudget Wohnbau in den Jahren 2013 bis 2018 eine Unterdeckung von 483,46 Mio. EUR aus. Für das Jahr 2019 sah das Land Steiermark einen entsprechenden Betrag von 130,83 Mio. EUR vor.

- 8.2 Der RH verwies kritisch darauf, dass das Ministerium mit dem in den Jahren 2017 bis 2019 für das Land Steiermark vorgesehenen Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss nur beschränkt Wirkung entfalten konnte, weil dessen Anteil in diesen Jahren lediglich 3,2 % an den Einzahlungen der Wohnbauförderung ausmachen würde.

Der RH verwies darauf, dass das Land Steiermark durch den Verkauf von Wohnbauförderdarlehen zwar Einmaleffekte für den Landeshaushalt erzielen konnte, jedoch in den Jahren 2013 bis 2019 Annuitäten in Höhe von 859,28 Mio. EUR aus dem Verkauf von Wohnbauförderdarlehen an Kreditinstitute zu zahlen hatte. Diese Zahlungen an Kreditinstitute standen somit nicht mehr dem Landeshaushalt bzw. für die Wohnbauförderung zur Verfügung.

Der RH verwies darauf, dass das Land Steiermark ab dem Jahr 2015 überwiegend bzw. ausschließlich Wohnbauförderung in Form von verlorenen Zuschüssen zusagte. Er verkannte dabei nicht, dass die Förderwirkung und die langfristige Belastung des Landeshaushalts im Ergebnis nicht von der Art der Förderung (Darlehen, rückzahlbarer bzw. nicht rückzahlbarer Zuschuss), sondern vom Barwert der Förderung abhingen. Er wies jedoch darauf hin, dass dadurch zukünftig mit einem Rückgang

²⁵ § 6 Steiermärkisches Landes–Förderungsverkaufs–Gesetz 2002, LGBl. 47/2002 i.d.F. LGBl. 20/2012

der Rückflüsse aus Darlehen und Annuitätenzuschüssen und in der Folge mit einer zurückgehenden möglichen Einnahmequelle für die Wohnbauförderung zu rechnen war. Der RH anerkannte aber, dass das Land Steiermark den Wohnbauförderungs-Zweckzuschuss in Form von Darlehen vergab und zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle Pläne bestanden, zukünftig vermehrt Darlehen zu vergeben.

Im Sinne einer nachhaltigen Finanzierung der Wohnbauförderung bzw. des Landeshaushalts empfahl der RH dem Land Steiermark, sein Vorhaben, den Wohnbau verstärkt in Form von Darlehen zu fördern, im Einklang mit den Vorgaben des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 weiterzuverfolgen.

8.3 Das Land Steiermark sagte dies zu.

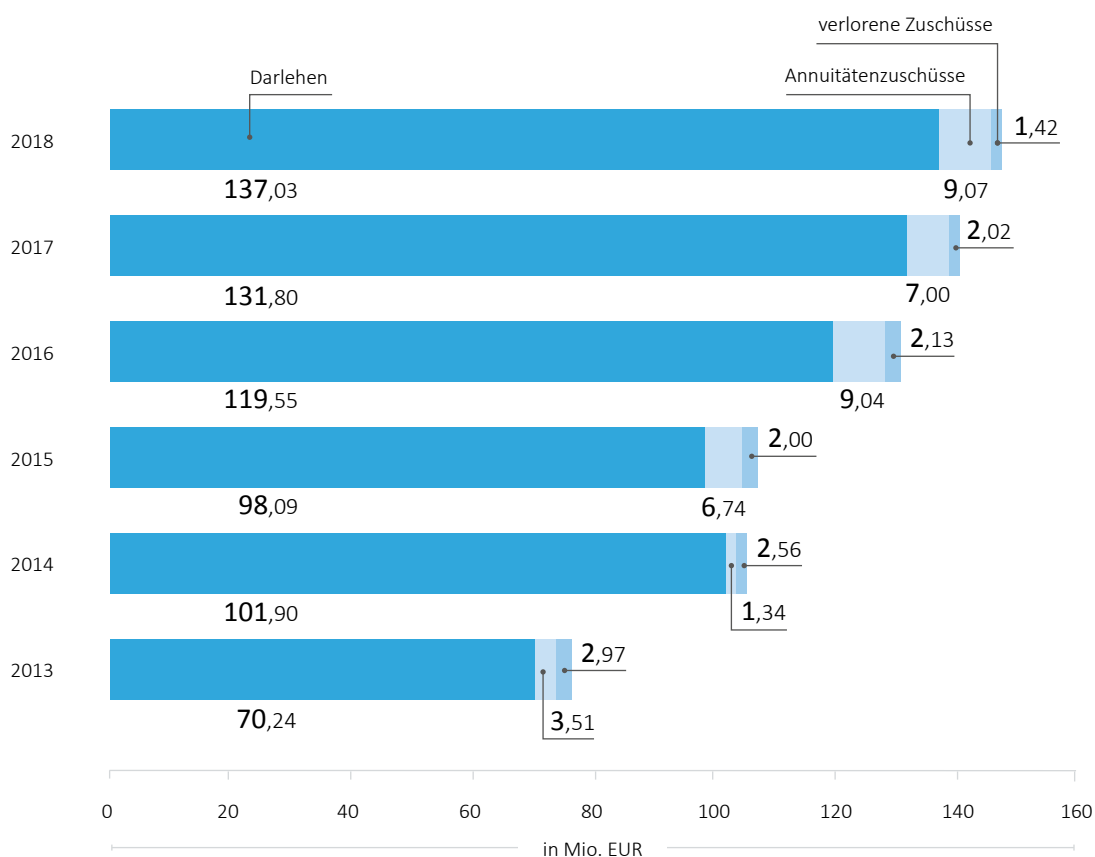
Landeshaushalt Vorarlberg – Wohnbauförderung

9.1 (1) Die Wohnbauförderung des Landes Vorarlberg bestand grundsätzlich aus Darlehen. Solar-, Biomasse-, Wärmepumpen- und Lüftungsanlagen förderte das Land Vorarlberg zusätzlich durch verlorene Zuschüsse. Um eine Bruttomiete²⁶ von 8,30 EUR je m² im gemeinnützigen Wohnbau sicherzustellen, gewährte das Land Vorarlberg weiters rückzahlbare Annuitätenzuschüsse, die am Ende der Darlehenslaufzeit an das Land zurückzuzahlen waren.

Das Volumen an Förderzusagen für Darlehen, Annuitätenzuschüsse oder verlorene Zuschüsse für den Wohnungsneubau entwickelte sich in den Jahren 2013 bis 2018 beim Land Vorarlberg wie folgt:

²⁶ Bruttomiete ist der Mietpreis unter Berücksichtigung der Kosten der gemeinnützigen Bauvereinigung für Errichtung und Betrieb einer Wohnung.

Abbildung 5: Zusagen von Darlehen, Annuitätenzuschüssen sowie verlorenen Zuschüssen des Landes Vorarlberg für den Wohnungsneubau



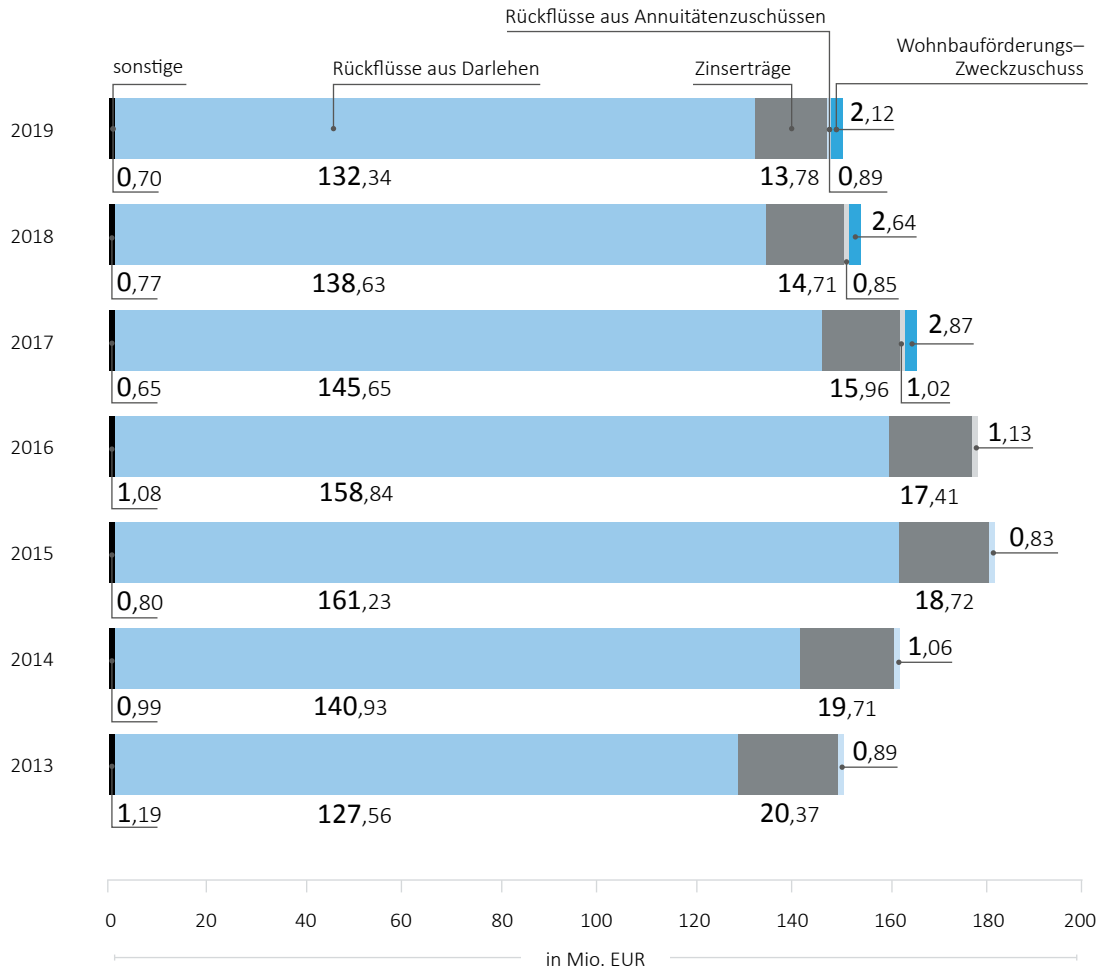
Quellen: BMF; Land Vorarlberg; Darstellung: RH

In den Jahren 2013 bis 2018 stieg das vom Land Vorarlberg zugesagte Fördervolumen für den Wohnungsneubau von 76,72 Mio. EUR auf 147,52 Mio. EUR um 92 %. Der Anstieg im Jahr 2014 bzw. 2016 war auf die Einführung eines Bonussystems in den Förderrichtlinien bzw. auf das Vorarlberger Sonderwohnbauprogramm zurückzuführen, wofür das Land mehr Mittel für günstigere Kompaktwohnungen bereitstellte (TZ 10).

(2) Die Einnahmen des Landes Vorarlberg im Abschnitt Wohnbauförderung (Wohnungsneubau und Sanierung) einschließlich des im Abschnitt Finanzzuweisungen und Zuschüsse verbuchten Wohnbauförderungs-Zweckzuschusses zeigten in den Jahren 2013 bis 2018 (Rechnungsabschluss) bzw. 2019 (Voranschlag) folgende Entwicklung:²⁷

²⁷ Der RH berücksichtigte bei der Darstellung der Gebarung des Landes Vorarlberg auch den Ende 2018 aufgelösten Vorarlberger Landeswohnbaufonds, aber nicht die ebenso im Abschnitt Wohnbauförderung verrechnete Wohnbeihilfe. Diese verrechnete das Land Steiermark im Globalbudget Soziales.

Abbildung 6: Einnahmen des Landes Vorarlberg im Abschnitt Wohnbauförderung einschließlich des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses



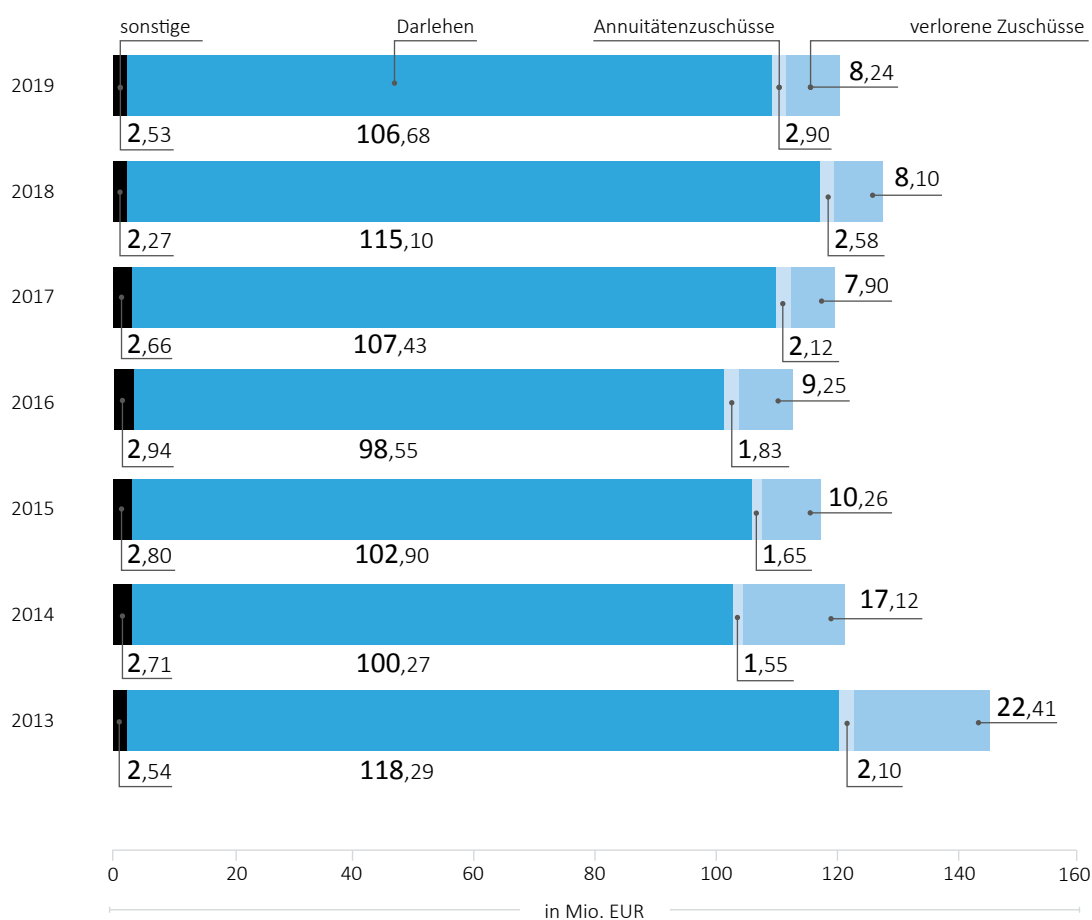
Quelle: Land Vorarlberg; Darstellung: RH

Wie beim Land Steiermark waren die Einnahmen des Landes Vorarlberg im Abschnitt Wohnbauförderung für die Wohnbauförderung nicht zweckgebunden. Sie stiegen einschließlich des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses in den Jahren 2013 bis 2018 um 5 % von 150,01 Mio. EUR auf 157,60 Mio. EUR. Bis zum Jahr 2019 sollten sie – laut Voranschlag – im Vergleich zum Jahr 2013 mit einem Betrag von 149,83 Mio. EUR nahezu unverändert bleiben. Der bis 2015 erfolgte Anstieg auf 181,58 Mio. EUR war auf die vorzeitige Tilgung von Darlehen aufgrund der niedrigen Zinsen am Kapitalmarkt zurückzuführen. Für die Jahre 2013 bis 2019 waren Rückflüsse aus vergebenen Darlehen, Annuitätenzuschüssen und deren Verzinsung in Höhe von 1,133 Mrd. EUR (98,8 % der Gesamteinnahmen) geplant. Der für die Jahre 2017 bis 2019 vorgesehene Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss in Höhe von 7,63 Mio. EUR würde in diesem Zeitraum 1,6 % der Einnahmen von 473,58 Mio. EUR

oder 2,1 % der Ausgaben von 368,52 Mio. EUR ausmachen. Das Land Vorarlberg hatte keine Forderungen aus vergebenen Wohnbauförderdarlehen verkauft.

(3) Die Ausgaben des Landes Vorarlberg im Abschnitt Wohnbauförderung (Wohnungsneubau und Sanierung) zeigten in den Jahren 2013 bis 2018 (Rechnungsabschluss) bzw. 2019 (Voranschlag) folgende Entwicklung:

Abbildung 7: Ausgaben des Landes Vorarlberg im Abschnitt Wohnbauförderung



Quelle: Land Vorarlberg; Darstellung: RH

Die Ausgaben des Landes Vorarlberg im Abschnitt Wohnbauförderung sanken in den Jahren 2013 bis 2018 um 12 % von 145,35 Mio. EUR auf 128,05 Mio. EUR. Dies lag am Rückgang der Sanierungsförderung nach der sogenannten Sanierungsoffensive des Landes Vorarlberg. Bis zum Jahr 2019 plante das Land Vorarlberg im Vergleich zum Jahr 2017 eine Beibehaltung der Einnahmen. Ohne Berücksichtigung der im Abschnitt Wohnbauförderung verrechneten Wohnbeihilfe sollte – gemäß Rech-

nungsabschluss bzw. Voranschlag – dieser Abschnitt einschließlich der Gebarung des Landeswohnbaufonds in den Jahren 2013 bis 2019 einen Überschuss von 280,63 Mio. EUR erzielen, wobei der Saldo erstmals im Jahr 2013 positiv war. Im Jahr 2012 wies der Abschnitt Wohnbauförderung noch einen Verlust von 52,39 Mio. EUR aus. Der Überschuss stand in den Jahren 2013 bis 2018 anderen Haushaltszwecken zur Verfügung, für 2019 war dies geplant.

- 9.2 Der RH anerkannte, dass das Land Vorarlberg plante, in den Jahren 2013 bis 2019 in der Wohnbauförderung einen Überschuss von 280,63 Mio. EUR zu erzielen. Der RH führte dies vor allem auf die Rückflüsse von Darlehensannuitäten an das Land Vorarlberg zurück, womit es über eine nachhaltige Einnahmequelle für den Landeshaushalt und potenziell für die Wohnbauförderung verfügte.

Er verwies gegenüber dem Ministerium kritisch darauf, dass der vom Bund überwiesene Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss – wenn auch in geringem Ausmaß – bewirkte, dass neben dem seit dem Jahr 2013 erzielten Überschuss weitere Mittel für andere Haushaltszwecke frei wurden. Nach Ansicht des RH lief dies dem Zweck des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses – zusätzliche Mittel für den Wohnbau zur Verfügung zu stellen – zuwider.

Der RH wies darauf hin, dass die Erhöhung des vom Land Vorarlberg zugesagten Fördervolumens für den Wohnungsneubau in den Jahren 2013 bis 2018 von 76,72 Mio. EUR auf 147,52 Mio. EUR – angesichts des Volumens des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses – nur geringfügig auf diesen zurückzuführen war. Dieser Anstieg erfolgte aufgrund strategischer Ziele des Landes Vorarlberg zur Erhöhung der Wohnbauleistung, die sich in einer Änderung der Förderrichtlinien im Jahr 2014 und einer besonderen Förderung von Kompaktwohnungen ab dem Jahr 2016 niederschlugen.

Der RH wiederholte seine Empfehlung von [TZ 2](#) an das Ministerium und an die Länder Steiermark und Vorarlberg, bei zukünftigen Verhandlungen zum Finanzausgleich dem Grundsatz der ungeteilten Aufgaben– und Ausgabenverantwortung bei der Wohnbauförderung zu folgen.

- 9.3 Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg bilde auch die Wohnbeihilfe eine wichtige Säule der Wohnbaupolitik des Landes Vorarlberg. Seit 2010 habe es hierfür rd. 280 Mio. EUR aufgewendet. Auch wenn der RH dies mit der Begründung außer Betracht ließ, dass das Land Steiermark diese im Globalbudget Soziales verrechnete, bilde sie ein wesentliches Element zur Sicherstellung leistbaren Wohnraums. Die Mittel würden allein aus dem „allgemeinen Haushalt“ bzw. den allgemeinen Ertragsanteilen des Landes aufgebracht. Angesichts des Bedarfs an Wohnraumschaffung und leistbarem Wohnen sowie der Herausforderungen und Aufgabenzuwächse, mit denen die Landeshaushalte konfrontiert und belastet seien, könnten

die Länder auf einen Zweckzuschuss des Bundes für den Wohnbau und die Wohnhaussanierung nicht verzichten.

- 9.4 Der RH verwies gegenüber dem Land Vorarlberg auf seine Gegenäußerung zu TZ 2.

Wohnbauprogramme

- 10.1 (1) Das Ministerium überwies dem Land Steiermark erstmals Anfang 2017 einen Teil des Wohnbauförderungs–Zweckzuschusses in Höhe von 9,05 Mio. EUR. Das Land Steiermark wies den Betrag laut Rechnungsabschluss 2017 einer zweckgebundenen Rücklage zu. Die Steiermärkische Landesregierung beschloss im Juni 2017, die Mittel für ein sogenanntes Sonderwohnbauprogramm zu verwenden. Die geplanten 250 Mietwohnungen mit einer Nutzfläche von höchstens 60 m² durften ausschließlich an Personen unter 35 Jahren und Jungfamilien vergeben werden. Die Mietdauer sollte höchstens zehn Jahre betragen.

Das Land Steiermark plante, die ersten 13 Wohnungen des Sonderwohnbauprogramms in Voitsberg ab November 2019 zu vergeben, bis Dezember 2019 alle Bauvorhaben des Sonderwohnbauprogramms zu genehmigen und das Programm bis Ende 2020 abzuschließen.

Die einer Förderrichtlinie gleichzuhaltende Durchführungsverordnung zum Steiermärkischen Wohnbauförderungsgesetz²⁸ legte die Voraussetzungen für die Förderwürdigkeit und die Ausgestaltung der Förderinstrumente fest. Das Land Steiermark förderte das Sonderwohnbauprogramm mit Darlehen an gemeinnützige Bauvereinigungen und Gemeinden mit einer Laufzeit von 32,5 Jahren und einem Zinssatz von 1 %. Die Kosten des Baus durften 1.900 EUR je m² Nutzfläche nicht überschreiten. Das Sonderwohnbauprogramm umfasste 13 regional verteilte Projekte mit zwölf bis 40 Wohneinheiten. Die Steiermärkische Landesregierung verabsäumte es jedoch, das Sonderwohnbauprogramm in die Durchführungsverordnung zum Steiermärkischen Wohnbauförderungsgesetz aufzunehmen.

(2) Das Land Vorarlberg vereinnahmte den im Jahr 2017 erhaltenen Wohnbauförderungs–Zweckzuschuss in der Gruppe Finanzwirtschaft des Rechnungsabschlusses. Ein eigenes Programm zur Verwendung der Gelder entwickelte es nicht. Seine konkrete Verwendung war daher nicht nachweisbar.

²⁸ Durchführungsverordnung zum Steiermärkischen Wohnbauförderungsgesetz 1993, LGBl. 26/1993 i.d.g.F.

Entsprechend seinem Ziel, leistbares Wohnen sicherzustellen, setzte das Land Vorarlberg ab dem Jahr 2016 ebenso ein sogenanntes Sonderwohnbauprogramm um. Dafür stellte das Land Vorarlberg Mittel für günstigere Kompaktwohnungen zur Verfügung. Die Kompaktwohnungen sollten 65 m² Nutzfläche für einen Zweipersonenhaushalt und 10 m² zusätzlich für jede weitere Person aufweisen. Die Wohnungen waren lediglich im Erdgeschoß barrierefrei und verfügten weder über einen Keller oder eine Tiefgarage noch über einen Personenaufzug. Das Land Vorarlberg bildete sein Sonderwohnbauprogramm nicht in den Förderrichtlinien zur Wohnbauförderung ab.

- 10.2 Der RH anerkannte die mit dem Sonderwohnbauprogramm für junge Personen und Jungfamilien transparente und nachvollziehbare Verwendung des Wohnbauförderungs-Zweckzuschusses durch das Land Steiermark. Gegenüber dem Land Vorarlberg verwies der RH kritisch darauf, dass die konkrete Verwendung des Wohnbauförderungs-Zweckzuschusses nicht dokumentiert war.

Der RH kritisierte, dass die Länder Steiermark und Vorarlberg ihre Sonderwohnbauprogramme nicht in der Durchführungsverordnung zum Steiermärkischen Wohnbauförderungsgesetz bzw. in den Vorarlberger Förderrichtlinien zur Wohnbauförderung abbildeten, womit die Förderung für gemeinnützige Bauvereinigungen hinsichtlich Voraussetzungen und eingesetzter Förderinstrumente zu Intransparenz führen konnte.

Der RH empfahl den Ländern Steiermark und Vorarlberg, sämtliche Wohnbauprogramme in der Durchführungsverordnung zum Steiermärkischen Wohnbauförderungsgesetz bzw. in den Vorarlberger Förderrichtlinien zur Wohnbauförderung transparent auszuweisen.

- 10.3 (1) Das Land Steiermark verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass es sich bei dem Wohnbauprogramm nach dem Wohnbauförderungs-Zweckzuschuss um eine zeitlich befristete Sonderförderung handle. Die Durchführungsverordnung zum Steiermärkischen Wohnbauförderungsgesetz 1993 berücksichtige hingegen Förderungen, die vom Anspruch her zeitlich unbegrenzt sind. Eine formalrechtliche Notwendigkeit, Sonderförderungen in die Durchführungsverordnung aufzunehmen, bestehe jedenfalls nicht.

(2) Das Land Vorarlberg sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlung des RH soweit wie möglich aufzugreifen und künftig auch spezielle Wohnbauprogramme in den Vorarlberger Förderrichtlinien zur Wohnbauförderung auszuweisen, sofern diese Richtliniencharakter haben. Aufgrund der Migrationskrise ab dem Jahr 2015 habe es dringend ein zusätzliches Angebot an kostengünstigen und rasch zu realisierenden Wohnungen schaffen müssen. Das Land habe die wesentlichen Rahmenbedingungen festgelegt und mit den in Frage kommenden drei gemeinnützigen

Bauvereinigungen abgestimmt. Die kostengünstigen Konzepte der gemeinnützigen Bauvereinigungen seien nach Evaluierung Grundlage für die Entscheidung über weitere Projekte gewesen. Die Kommunikation sei direkt mit den drei gemeinnützigen Bauvereinigungen sowie über ein Rundschreiben an die Gemeinden erfolgt. Die Aufnahme des Sonderwohnbauprogramms in die Förderrichtlinien zur Wohnbauförderung hätte einen aufwendigen Formalakt dargestellt und zu einer unnötigen zeitlichen Verzögerung geführt. Die Transparenz hinsichtlich Bauweise, Kostenrahmen und Wohnungsvergabe sei bei den in Frage kommenden gemeinnützigen Bauvereinigungen gegeben gewesen. In weiterer Folge habe der „Bonus für kompakte Wohnungen und Eigenheime“, der im Wesentlichen dieses Sonderwohnbauprogramm abbilde, Eingang in die Förderrichtlinien für die Jahre 2016 und 2017 gefunden.

- 10.4 Der RH entgegnete den Ländern Steiermark und Vorarlberg, dass eine Aufnahme sämtlicher Wohnbauprogramme in die Durchführungsverordnung zum Steiermärkischen Wohnbauförderungsgesetz bzw. in die Vorarlberger Förderrichtlinien zur Wohnbauförderung eine transparente Auswahl der Förderempfängerinnen und Förderempfänger und nachvollziehbare Verwendung von Fördermitteln sicherstellt.

Der RH verwies gegenüber dem Land Vorarlberg zur transparenten Auswahl der Förderempfängerinnen und Förderempfänger auf die Einschränkung des Sonderwohnbauprogramms auf drei gemeinnützige Bauvereinigungen. Darüber hinaus verwies er darauf, dass sich ein Bonus für kompakte Wohnungen und Eigenheime zwar in den Förderrichtlinien für die Jahre 2016 und 2017 für den privaten Wohnbau fand, für gemeinnützige Bauvereinigungen und Gemeinden aber erst in den Förderrichtlinien für die Jahre 2018 und 2019.

Bedarfsorientierter Wohnbau

- 11.1 (1) Das Sonderwohnbauprogramm sowie das allgemeine Wohnbauprogramm des Landes Steiermark orientierten sich insbesondere an Vorschlägen der gemeinnützigen Bauvereinigungen und am in einer Studie erhobenen Wohnbedarf. Die Studie vom Oktober 2016 bezifferte den Neubaubedarf für die Jahre 2016 bis 2020 mit rd. 3.000 Wohneinheiten pro Jahr unter Berücksichtigung künftiger Haushalte²⁹, des Wohnungsbestands und eines allfälligen Ersatzbedarfs für verloren gegangene Wohneinheiten, wie z.B. durch Wohnungszusammenlegung, Nutzungsänderung oder Abbruch. Darüber hinaus berücksichtigte das Land Steiermark bei der Erstellung der Wohnbauprogramme die Art der Bebauung (z.B. Favorisierung einer Baufortsetzung bei mehreren eigenständigen Bauabschnitten, etwa durch Aufstockung, vor der Beanspruchung eines unbebauten Grundstücks, Holzbauweise) sowie generell die Bautätigkeit des jeweiligen Bauträgers (z.B. Bauvolumina, Kontinuität

²⁹ Prognose für das Jahr 2020: 530.782 Privathaushalte mit einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 2,29 Personen

der Bautätigkeit, allfällige Überkapazitäten oder Baupausen).³⁰ Der konkrete Bedarf einzelner Wohnungssuchender war dem Land Steiermark nicht bekannt. Diesbezüglich verwies das Land Steiermark darauf, dass der Wohnbedarf von den gemeinnützigen Bauvereinigungen in Abstimmung mit den Städten und Gemeinden erhoben werde.

(2) Das Land Vorarlberg orientierte sich bei der Erstellung der Wohnbauprogramme an Vorschlägen von gemeinnützigen Bauvereinigungen und Gemeinden sowie am festgestellten Wohnbedarf durch ein elektronisch geführtes sogenanntes Wohnungswerberprogramm. Zu dessen Verwaltung nahmen sämtliche Gemeinden in Vorarlberg Bewerbungen von Wohnungssuchenden entgegen. Sie erfassten die gewünschte Haushaltsgröße sowie die näheren Umstände des Bedarfs (z.B. Obdachlosigkeit, Hausstandsgründung, Scheidung/Trennung, Barrierefreiheit, finanzielle Beweggründe). Darüber hinaus nutzten die Gemeinden und gemeinnützigen Bauvereinigungen das Wohnungswerberprogramm für die Vergabe und Verwaltung bereits errichteter Wohneinheiten.

- 11.2 Der RH bemängelte, dass das Land Steiermark zwar mehrere Kriterien bei der Erstellung seines Wohnbauprogramms berücksichtigte, der konkrete Wohnbedarf einzelner Wohnungssuchender dem Land aber nicht bekannt war. Der RH verwies positiv darauf, dass das Land Vorarlberg – im Unterschied zum Land Steiermark – geeignetere und aktuellere Ausgangsdaten für eine bedarfsorientierte Planung von Wohnbauprojekten vorfand.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, für die Erstellung seiner Wohnbauprogramme bereits im Vorfeld aktuelle Bedarfsmeldungen von den gemeinnützigen Bauvereinigungen einzuholen, woraus der aktuelle Wohnbedarf in den einzelnen Bezirken bzw. Gemeinden ermittelbar ist, um die Wohnbauprogramme möglichst gezielt am aktuellen und konkreten Wohnbedarf orientieren zu können.

- 11.3 Das Land Steiermark führte in seiner Stellungnahme aus, dass es bei der Erstellung des Wohnbauprogramms in erster Linie auf die Wohnbedarfsstudie für das Land Steiermark Bedacht nehme. Die Fördervergabe erfolge unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung, der sozialen Aspekte, der bisherigen Zuteilung von Förderungen in den verschiedenen Regionen, der Entwicklung der Regionen sowie der zentralörtlichen Funktion und Ausstattung der Standortgemeinden.

Grundsätzlich sei bei den Programmwünschen der gemeinnützigen Bauvereinigungen davon auszugehen, dass diese schon aus kaufmännischen Gründen Objekte nur bei verifiziertem Wohnbedarf erbauen würden. Das Land Steiermark ersuche jedoch die Gemeinden in Umsetzung der Empfehlung des RH ab dem Wohnbaupro-

³⁰ Bei der Erstellung des Sonderwohnbauprogramms berücksichtigte das Land Steiermark zusätzliche Kriterien, wie Ausstattungsmerkmale oder die infrastrukturelle Anknüpfung.

gramm 2020/2021, für einen Bauwunsch den Wohnbedarf abzuschätzen. Diese würden die verfügbaren Daten (etwa Anzahl der leerstehenden Wohnungen, der Wohnungssuchenden, der zu sanierenden Objekte) an die Fachabteilung Energie und Wohnbau übermitteln.

Bedarf an barrierefreien Wohnungen

- 12.1 (1) Die im August 2013 in Kraft getretene Ausgestaltung des Wohnbauförderungs-Zweckzuschusses sah vor, dass im Mehrgeschoßbau zumindest 10 % der zugesicherten Wohnungen sowie der Zugang zu den gemeinschaftlichen Flächen den Anforderungen der ÖNORM B 1600 über barrierefreies Bauen zu entsprechen hatten.³¹ Beim Ministerium lagen keine Angaben darüber vor, ob dem Ziel, wonach 10 % der Wohnungen der ÖNORM B 1600 zu entsprechen hatten, ein tatsächlicher Bedarf zugrunde lag.

(2) Nach den Anforderungen der Länder Steiermark und Vorarlberg galt eine Wohnung als barrierefrei, wenn sie schwellenfrei erreichbar war, Wendekreise für Rollstühle aufwies und die Türen eine bestimmte Durchgangsbreite hatten.

Im Land Steiermark war bei Wohnungsneubauten mit mehr als zwei Wohnungen eine Fördervoraussetzung, dass mindestens ein Viertel der Gesamtwohnnutzfläche und der Wohnungen nach den Grundsätzen für den anpassbaren Wohnbau zu errichten war.³² Das hieß, dass die Anforderungen an die Barrierefreiheit bei Bedarf durch bauliche Veränderungen leicht erfüllt werden konnten. Ab drei oberirdischen Geschoßen war grundsätzlich ein Personenaufzug verpflichtend vorgesehen.³³ Das Land Steiermark orientierte sich hinsichtlich des Bedarfs an anpassbaren Wohnungen am Anteil der Bevölkerung im Alter von mindestens 65 Jahren.

(3) Bauwerke ab vier Geschoßen (einschließlich Kellergeschoße) und mit mehr als zehn Wohneinheiten waren im Land Vorarlberg mit einem Personenaufzug auszustatten.³⁴ Bei solchen Gebäuden hatten mindestens 80 % der Wohnungen stufenlos erreichbar zu sein und Sanitärräume hatten einen Wendekreis von 1,5 m aufzuweisen. Das Land Vorarlberg setzte sich in seiner Wohnbauförderstrategie das Ziel, dass 80 % der neu errichteten Wohnungen bis 2020 barrierefrei sein sollten, und förderte ihre barrierefreie Ausführung. Die Abteilung Wohnbauförderung des Landes Vorarlberg verfügte über keine Grundlagen, an denen sich die Vorgaben und Ziele zum Anteil barrierefreier Wohnungen orientierten.

³¹ § 23 Abs. 4c Finanzausgleichsgesetz 2008 i.d.F. BGBl. I 165/2013

³² § 5 Steiermärkisches Wohnbauförderungsgesetz 1993

³³ Punkt 7.4.2 OIB-Richtlinie 4, https://www.oib.or.at/sites/default/files/richtlinie_4_26.03.15.pdf (zuletzt abgerufen am 8. März 2019)

³⁴ § 35 Vorarlberger Bautechnikverordnung, LGBl. 84/2012 i.d.G.F.

(4) Nach einer Erhebung des Landes Steiermark bei Wohnbaugenossenschaften aus dem Jahr 2013 waren mit Personenaufzügen Errichtungskosten von 6.300 EUR bis 14.400 EUR je Wohneinheit verbunden. Einschließlich der Wartung betrug der auf die Mieterinnen und Mieter umgelegte Aufwand 29 EUR bis 109 EUR je Wohnung und Monat. Für einen erhöhten Flächenbedarf – etwa resultierend aus notwendigen Wendekreisen – veranschlagten gemeinnützige Bauvereinigungen 4.200 EUR bis 6.000 EUR an zusätzlichen Errichtungskosten je Wohnung. Erhebungen über Mehrkosten der barrierefreien Ausführung von Wohnungsneubauten lagen beim Land Vorarlberg nicht auf.

- 12.2 Der RH verwies auf die in den Ländern Steiermark und Vorarlberg bestehenden unterschiedlichen gesetzlichen Anforderungen über den Anteil an barrierefreien Wohnungen im geförderten Wohnbau. Da die Kosten einer barrierefreien Ausführung auf Mieterinnen und Mieter umgelegt wurden, bemängelte der RH, dass die für Wohnbauförderung zuständige Fachabteilung des Landes Vorarlberg – im Unterschied zum Land Steiermark – zum Anteil von barrierefreien Wohnungen bei Wohnhausanlagen keine Erhebungen über Bedarf an ihnen zugrunde legte. Ebenso kritisierte der RH, dass das Ministerium über keine Informationen verfügte, warum 10 % der geförderten Wohnungen hätten barrierefrei sein sollen.

Der RH empfahl dem Land Vorarlberg, den mittel– und langfristigen Bedarf an barrierefreien Wohnungen zu erheben und dem Landesgesetzgeber einen Vorschlag zu einem bedarfsorientierten Anteil beim Neubau barrierefreier Wohnungen vorzulegen. Die strategischen Grundlagen der Abteilung Wohnbauförderung wären entsprechend anzupassen.

- 12.3 Das Land Vorarlberg führte in seiner Stellungnahme aus, dass die gemeinnützigen Bauvereinigungen in Vorarlberg ihre Wohnanlagen grundsätzlich barrierefrei errichten würden. Aufgrund der Vorgaben im Baurecht und der Anreize in der Wohnbauförderung sowie der tatsächlichen Nachfrage am Markt werde es kaum Bauträger geben, die ein größeres Wohnbauvorhaben ohne Lift errichten würden. Sowohl im öffentlichen als auch im privaten Wohnbau würden Anreize in Form von Boni für eine barrierefreie Ausführung des Bauvorhabens geboten. Es handle sich hierbei nicht um Barrierefreiheit im Sinne der ÖNORM B 1600.

Es sei zu hinterfragen, ob eine teure und aufwendige Erhebung des mittel– und langfristigen Bedarfs an barrierefreien Wohnungen im Sinne der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sinnvoll sei und ob der künftige Bedarf nicht durch eine Sichtung des vorhandenen Zahlenmaterials und einer sich daraus ergebenden Schätzung an barrierefreien Wohnungen eruiert werden könne.

- 12.4 Der RH entgegnete dem Land Vorarlberg, dass er weder teure noch aufwendige Erhebungen des Bedarfs für barrierefreie Wohnungen empfahl. Er verwies auf die Bedarfsfeststellung des Landes Steiermark auf Basis der Altersstruktur der Bevölkerung und die vom Land Steiermark genannten Mehrkosten für barrierefreie Wohnungen. Der RH verblieb daher bei der Ansicht, dass auch im Lichte des möglichen zukünftigen Mehrbedarfs für Mittel der Wohnbauförderung seitens des Landes Vorarlberg und der damit verbundenen finanziellen Herausforderungen (TZ 2) eine Bedarfsfeststellung für barrierefreie Wohnungen zweckmäßig war.

Berichtswesen

- 13.1 Die Länder übermittelten dem Ministerium jährlich Berichte mit Angaben über die Höhe und Art der zugesicherten Förderung sowie über die Anzahl der damit geförderten Wohnungen im jeweiligen Berichtsjahr. Die Berichterstattung erfolgte auf freiwilliger Basis nach den Vorgaben des Ende 2008 außer Kraft getretenen Zweckzuschussgesetzes 2001.³⁵ Der Bundesminister für Finanzen³⁶ und die Länder vereinbarten im November 2016 im sogenannten „Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017“, dass diese im Bereich Wohnbau jährlich ihre Leistungen darzustellen hätten.

Die aus den Berichten gewonnenen Daten stellte das Ministerium anderen öffentlichen Stellen, u.a. dem für das Wohnungsgemeinnützigkeitswesen zuständigen Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort sowie dem für die Umsetzung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen dem Bund und den Ländern über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen³⁷ auf Bundesebene zuständigen Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, und – bei Interesse – privaten Unternehmen bzw. Personen zur Verfügung.

Vorgaben für die Länder (z.B. einen Leitfaden) zum Inhalt (Daten) der Berichte gab es zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht, weshalb die Berichte nur teilweise vergleichbar waren. Die Berichte des Landes Steiermark für die Jahre 2013 bis 2017 enthielten etwa bei den Ausgaben zur Wohnbauförderung auch die in diesen Jahren in Höhe von 614,31 Mio. EUR an Kreditinstitute gezahlten Annuitäten aus Darlehensveräußerungen.

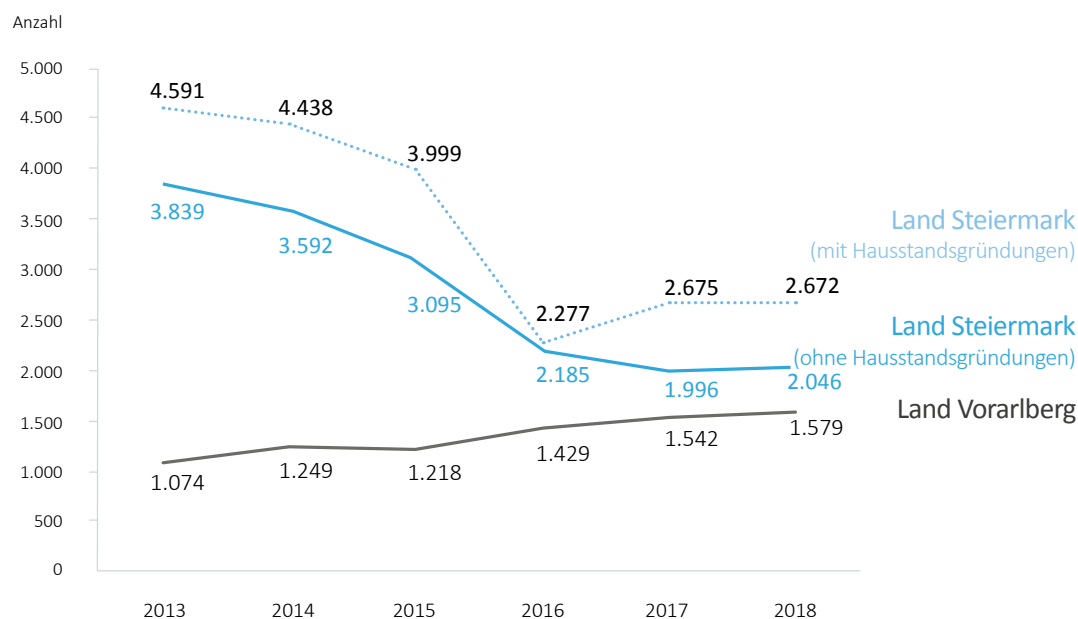
³⁵ § 4 Abs. 2 Zweckzuschussgesetz 2001

³⁶ Dr. Hans Jörg Schelling

³⁷ BGBl. II 251/2009 i.d.F. BGBl. II 213/2017

Die Länder Steiermark und Vorarlberg gaben in den Berichten an das Ministerium für die Jahre 2013 bis 2018 die Anzahl zugesagter geförderter Neubauwohnungen wie folgt an:

Abbildung 8: Anzahl der von den Ländern Steiermark und Vorarlberg zugesagten geförderten Wohnungen



Quellen: BMF; Land Steiermark; Land Vorarlberg; Darstellung: RH

Die vom Land Steiermark an das Ministerium übermittelten Daten bis zum Jahr 2017 enthielten auch die Förderung für Hausstandsgründungen. Damit förderte das Land Steiermark den Erwerb bestehender Wohnungen durch Jungfamilien. Eine vergleichbare Förderung zahlte das Land Vorarlberg nicht. Ohne Hausstandsgründungen sagte das Land Steiermark in den Jahren 2013 bis 2018 die Förderung von 16.753 neuen Wohnungen zu. Die von 4.591 (2013) auf 2.672 (2018) um 42 % gesunkene Anzahl zugesagter Wohneinheiten führte das Land Steiermark auf budgetäre Erfordernisse und eine geringere Nachfrage nach Wohnbauförderung zurück.

Das Land Vorarlberg sagte in den Jahren 2013 bis 2018 die Förderung von 8.091 Wohnungen zu. Die Anzahl der jährlich zugesagten geförderten Wohnungen stieg dabei von 1.074 auf 1.579 um 47 % insbesondere aufgrund einer Anpassung der Förderrichtlinien und des Vorarlberger Sonderwohnbauprogramms.

- 13.2 Der RH erachtete die Berichte über die Wohnbauleistungen der Länder im Hinblick auf die damit verbundene Schaffung von Transparenz sowohl gegenüber der Öffentlichkeit, insbesondere den interessierten Bürgerinnen und Bürgern, als auch gegen-

über dem Bund als Partner der Länder eines bedarfs- und aufgabenorientierten Finanzausgleichs als zweckmäßig. Darüber hinaus können derartige Berichte für alle Länder wesentliche Informationen liefern und einen Vergleich zwischen ihnen ermöglichen.

Der RH kritisierte, dass das Ministerium angesichts unterschiedlicher Förderinstrumente der Länder in der Wohnbauförderung keine Vorgaben (z.B. einen Leitfaden) erstellte, welche Daten in den Berichten der Länder über die Wohnbauförderung aufzunehmen waren. Dies führte zu mangelnder Vergleichbarkeit der Länderberichte hinsichtlich der Ausgaben für die Wohnbauförderung und dem Ausmaß der Zusicherungen von Wohnbauförderungen.

Der RH empfahl dem Ministerium, in der Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Pakts zum Finanzausgleich betreffend Wohnbauprogramme (TZ 14) einen Leitfaden über die in den Länderberichten zu den Wohnbauleistungen aufzunehmenden Daten zu erarbeiten.

13.3 Das Ministerium sagte dies in seiner Stellungnahme zu.

14.1 Der Bundesminister für Finanzen³⁸ und die Länder vereinbarten im Paktum zum Finanzausgleich, dass die Länder Wohnbauprogramme über zumindest zwei Jahre mit verbindlicher Wohnbauleistung und Mittelbindung erstellen sollten.

Zur Umsetzung der im Paktum getroffenen Vereinbarung über die Wohnbauprogramme setzte das Ministerium eine Arbeitsgruppe gemeinsam mit dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort sowie den Ländern Oberösterreich und Wien ein. Die erste Sitzung fand im Oktober 2018 statt. Die bisherigen Ergebnisse der Arbeitsgruppe waren den Ländern Steiermark und Vorarlberg zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle nicht bekannt. Insbesondere war unklar, inwieweit die zu erstellenden Wohnbauprogramme dem Ministerium zur Kenntnis zu bringen waren oder inwieweit die im Paktum geforderte Mittelbindung für die Länder verbindlich war.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung plante die Arbeitsgruppe, die laut Paktum geforderten Wohnbauprogramme in das Berichtswesen der Länder über ihre Wohnbauleistung zu integrieren. Dabei sollten die Länder die vom Ministerium bereitgestellten Berichtsformulare im Sinne einer Mittelfristplanung sowohl für das vergangene Jahr als auch für das laufende Jahr und zwei weitere Folgejahre befüllen.

³⁸ Dr. Hans Jörg Schelling

- 14.2 Der RH kritisierte, dass das Ministerium sowie die Länder Steiermark und Vorarlberg die im November 2016 im Paktum zum Finanzausgleich vereinbarte Erstellung von Wohnbauprogrammen bislang nicht näher konkretisierten und in der Folge umsetzten. Die erste Sitzung der Arbeitsgruppe fand erst knapp zwei Jahre nach der Vereinbarung des Paktums statt, das Endergebnis der Arbeitsgruppe war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch offen.

Der RH empfahl dem Ministerium, die Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Paktums zum Finanzausgleich betreffend Wohnbauprogramme zügig abzuschließen und gemeinsam mit den Ländern die Vorgehensweise festzulegen, um die Erstellung der in diesem Paktum vorgesehenen Wohnbauprogramme spätestens ab dem Jahr 2020 sicherzustellen.

- 14.3 Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass es zu neuerlichen Gesprächen über die Wohnbauprogramme einladen werde. Ein zügiger und erfolgreicher Abschluss der Wohnbauprogramme hänge nicht vom Ministerium, sondern vielmehr von der Bereitschaft der Länder ab, ihre Wohnbauprogramme auch dem Bund zur Verfügung zu stellen bzw. diese überhaupt zu veröffentlichen.

Transparenzdatenbank

- 15.1 (1) Bund und Länder waren verpflichtet, ihre Förderangebote in die Transparenzdatenbank einzumelden. Der Bund war weiters verpflichtet, Auszahlungen von Fördermitteln jeweils unter Angabe der Leistungsbeziehenden zu übermitteln. Für die Länder bestand keine derartige Verpflichtung.

(2) Das Land Steiermark pflegte die von der Abteilung Energie, Wohnbau, Technik verwalteten Förderangebote im Bereich Bauen und Wohnen in die Transparenzdatenbank ein. Es meldete die Leistungsbeziehenden hingegen nicht an die Transparenzdatenbank. Das Land Steiermark plante allerdings, im Rahmen eines Projekts zur Modernisierung der zur Abwicklung der Wohnbauförderung eingesetzten elektronischen Datenverarbeitung, auch entsprechende Schnittstellen zur Transparenzdatenbank.

(3) Das Land Vorarlberg befüllte die Leistungsangebotsdatenbank mit angebotenen Förderungen im Bereich Bauen und Wohnen. Darüber hinaus pflegte es seit 2018 über eine Schnittstelle auch die ausgezahlten Förderungen personenbezogen in die Datenbank ein.

- 15.2 Der RH vermerkte positiv, dass das Land Vorarlberg nicht nur seine Förderangebote, sondern – freiwillig – auch die ausbezahlten Förderungen je Leistungsbeziehende bzw. Leistungsbeziehenden in die Transparenzdatenbank einmeldete. Der RH wies wiederholt darauf hin, dass die Transparenzdatenbank das Potenzial, einen Überblick über Leistungen und deren Verteilungswirkung zu geben, nur ausschöpfen kann, wenn Länderleistungen in gleicher Weise wie Bundesleistungen erfasst werden.³⁹

Der RH empfahl dem Land Steiermark, – mit dem Ziel eines gebietskörperschafts-übergreifenden Überblicks über Höhe und Art wohnbezogener Förderungen – die geplante Schnittstelle zur Transparenzdatenbank einzurichten und Förderzahlungen einzumelden.

- 15.3 Das Land Steiermark führte in seiner Stellungnahme aus, dass es für die Erneuerung der zur Abwicklung der Wohnbauförderung eingesetzten elektronischen Datenverarbeitung beträchtliche finanzielle und personelle Ressourcen (drei zusätzliche Vollzeitbeschäftigte) bereitstelle. Die Herstellung der Schnittstelle zur Transparenzdatenbank sei ein Teilziel dieses Projekts.

³⁹ siehe RH-Bericht „Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung“ (Reihe Bund 2017/45, TZ 2, 3, 6)

Schlussempfehlungen

16 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Finanzen; Land Steiermark; Land Vorarlberg

- (1) Bei zukünftigen Verhandlungen zum Finanzausgleich wäre dem Grundsatz der ungeteilten Aufgaben– und Ausgabenverantwortung bei der Wohnbauförderung zu folgen. (TZ 2, TZ 9)
- (2) Im Falle einer neuerlichen Vereinbarung über die Verteilung von Zweckzuschüssen des Bundes zur Förderung des Wohnbaus wäre die Verteilung an bedarfsorientierten Bezugsgrößen, wie etwa der Volkszahl, dem Bevölkerungszuwachs, den Baukosten oder sozialen Kriterien, zu orientieren. (TZ 6)

Bundesministerium für Finanzen

- (3) Eine angemessene Begutachtungsfrist zu Regelungsvorhaben wäre einzuräumen. (TZ 3)
- (4) Für Regelungsvorhaben der Bundesregierung im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Finanzen wäre in allen Fällen eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung entsprechend den Kriterien des § 17 Bundeshaushaltsgesetz 2013 und den dazugehörigen Verordnungen zu erstellen. Darin wären die beabsichtigten Wirkungsziele vertieft darzustellen. (TZ 4)
- (5) In der Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Paktums zum Finanzausgleich betreffend Wohnbauprogramme wäre ein Leitfaden über die in den Länderberichten zu den Wohnbauleistungen aufzunehmenden Daten zu erarbeiten. (TZ 13)
- (6) Die Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Paktums zum Finanzausgleich betreffend Wohnbauprogramme wäre zügig abzuschließen und gemeinsam mit den Ländern die Vorgehensweise festzulegen, um die Erstellung der in diesem Paktum vorgesehenen Wohnbauprogramme spätestens ab dem Jahr 2020 sicherzustellen. (TZ 14)

Land Steiermark; Land Vorarlberg

- (7) Die Wirkungsziele bzw. beabsichtigten Wirkungen im Wohnbau wären ausschließlich anhand von geeigneten Wirkungsindikatoren zu messen. (TZ 7)
- (8) Sämtliche Wohnbauprogramme wären in der Durchführungsverordnung zum Steiermärkischen Wohnbauförderungsgesetz bzw. in den Vorarlberger Förderrichtlinien zur Wohnbauförderung transparent auszuweisen. (TZ 10)

Land Steiermark

- (9) Die Zielerreichung wäre in den Wirkungsberichten nachvollziehbar darzustellen. (TZ 7)
- (10) Das Vorhaben, den Wohnbau verstärkt in Form von Darlehen zu fördern, wäre im Einklang mit den Vorgaben des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 weiterzuverfolgen. (TZ 8)
- (11) Für die Erstellung der Wohnbauprogramme wären bereits im Vorfeld aktuelle Bedarfsmeldungen von den gemeinnützigen Bauvereinigungen einzuholen, woraus der aktuelle Wohnbedarf in den einzelnen Bezirken bzw. Gemeinden ermittelbar ist, um die Wohnbauprogramme möglichst gezielt am aktuellen und konkreten Wohnbedarf orientieren zu können. (TZ 11)
- (12) Mit dem Ziel eines gebietskörperschaftsübergreifenden Überblicks über Höhe und Art wohnbezogener Förderungen wäre die geplante Schnittstelle zur Transparenzdatenbank einzurichten und es wären Förderzahlungen einzumelden. (TZ 15)

Land Vorarlberg

- (13) Wirkungsindikatoren für das Wirkungsziel Integration und Inklusion wären in den Leistungsvereinbarungen mit der Abteilung Wohnbauförderung vorzusehen. (TZ 7)
- (14) Die strategischen Grundlagen der Abteilung Wohnbauförderung wären aufeinander abzustimmen. (TZ 7)

- (15) In Leistungsvereinbarungen mit der Abteilung Wohnbauförderung wären Plan- und aktuelle Ist-Werte für Indikatoren zu erfassen. (TZ 7)
- (16) Der mittel- und langfristige Bedarf an barrierefreien Wohnungen wäre zu erheben und dem Landesgesetzgeber wäre ein Vorschlag zu einem bedarfsorientierten Anteil beim Neubau barrierefreier Wohnungen vorzulegen. Die strategischen Grundlagen der Abteilung Wohnbauförderung wären entsprechend anzupassen. (TZ 12)



Wien, im Mai 2020

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

