

Amt der Oö. Landesregierung
Direktion Präsidium
Abteilung Präsidium
Antidiskriminierungsstelle
4021 Linz • Landhausplatz 1



Linz, 24. Juni 2014

– **Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf der Oö. Wohnbauförderungsgesetz-Novelle 2014 – Empfehlung einer Gesetzes- bzw. Ordnungsänderung**

I. Stellungnahme

Begrüßt wird die **Differenzierung des Haushaltseinkommens nach Förderart** (§ 2 Z 12), die Neuregelung der Wohnbeihilfe für KlientInnen der **Wohnungslosenhilfe** (§ 23 Abs 2a) sowie die **Flexibilisierung des Einkommensnachweises** (§ 26 Abs 3), die dem Charakter der Wohnbeihilfe als Sozialleistung verstärkt Rechnung tragen.

Der **Entfall der Geringfügigkeitsgrenze** als Voraussetzung für die Antragsstellung auf Wohnbeihilfe für beeinträchtigte Personen sowie für pflegende Angehörige (§ 23 Abs 6) ist ebenso zu begrüßen. Hinsichtlich der pflegenden Angehörigen möchten wir jedoch auf jene Personen (AlleinerzieherInnen) hinweisen, denen aufgrund der Pflege mehrerer Kinder mit Behinderungen, für die nur Pflegegeld im Bereich der Pflegestufe 1 oder 2 bezogen wird, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht möglich ist und die keinen Anspruch auf bedarfsorientierte Mindestsicherung besitzen.

Zu hoffen bleibt, dass das rückwirkende Inkrafttreten dieser Bestimmung dem bisher betroffenen Personenkreis ausreichend zur Kenntnis gebracht und dieser zur nachträglichen Antragsstellung angeregt wird.

II. Empfehlung einer Gesetzes- bzw. Ordnungsänderung

Leider geht die Novelle des Oö. Wohnbauförderungsgesetzes nicht auf die vielfach geäußerte Kritik hinsichtlich der **Anrechnung von Geldleistungen** bis 162 Euro bei den BezieherInnen von Unterhaltsleistungen ein, die mit der Oö. Wohnbauförderungsgesetz-Novelle 2013 (LGBl. Nr. 59/2013) eingeführt wurde (§ 23 Abs 5 Oö. WFG iVm § 4 Abs 4 Oö. Wohnbeihilfen-Verordnung).

Die Maßnahme der Anrechnung von Unterhaltszahlungen trifft vorrangig weibliche Alleinerziehende, da in der Regel diese Unterhalt für ein im selben Haushalt lebendes Kind bzw.

Kinder beziehen und ihr Einkommen bisher gering genug für den Bezug einer Wohnbeihilfe iSd VI. Hauptstückes des Oö. WFG war.

Zwar besteht ein Unterhaltsanspruch für ein Kind auch dann, wenn der betreuende Elternteil mit einem neuen Lebenspartner/einer neuen Lebenspartnerin in einer gemeinsamen Wohnung lebt.¹ Diese Fälle dürften aber faktisch nicht von der Wohnbauförderungsgesetz-Novelle 2013 betroffen sein, da in diesen Fällen auch das Einkommen des neuen Lebenspartners/der neuen Lebenspartnerin in das Haushaltseinkommen iSd § 2 Z 11 und 12 Oö. WFG einzurechnen ist, und so in der überwiegenden Mehrzahl aller Fälle bereits nach alter Rechtslage kein Anspruch auf Wohnbeihilfe bestand.

Im Jahr 2013 wurden laut Angaben des zuständigen Landesrates vom Land OÖ für 32.542 Wohnbeihilfenbezieher 72,2 Mio. Euro aufgewendet². Bei einem relativ konstanten Gesamtbudget von 288 Mio. Euro pro Jahr³ entspricht dies einem Viertel des Gesamtbudgets der Wohnbauförderung.

88,2 % der AlleinerzieherInnen in Oberösterreich sind Frauen.⁴ Der Frauenanteil bei AlleinerzieherInnen jüngerer Kinder (für die potentiell öfter Unterhalt bezogen wird) ist noch höher: So stellt auch das Land OÖ in einer seiner Publikationen aus dem Jahr 2012 fest: *„Dass Alleinerziehung vor allem im Kleinkindalter weiblich ist, zeigt die Zahl von 19.600 Alleinerzieherinnen mit Kindern unter 15 Jahren, [dies] entspricht 95,4 Prozent.“*⁵

Haushalte mit alleinerziehenden Elternteilen zählen in Österreich zur größten Armutsgefährdungsrisikogruppe im Jahre 2010. Rund 30 Prozent der alleinerziehenden Mütter weisen ein deutliches Armutsrisiko auf.⁶

Gemäß den durch die Wohnbauförderungsabteilung an die Antidiskriminierungsstelle übermittelten Zahlen waren im letzten Jahr 23 % der WohnbeihilfenbezieherInnen Alleinerzieher, 98 % davon Frauen (7.882 Personen) und 2 % Männer (192 Personen).

Das Land OÖ geht laut den Materialien zur Oö. Wohnbauförderungsgesetz-Novelle 2013 nach eigenen Berechnungen davon aus, dass die Einrechnung von Unterhaltsleistungen für Kinder in das Einkommen in ca. 2.500 Fällen von bisherigen WohnbeihilfenbezieherInnen zur Nichtgewährung oder Reduzierung der Beihilfe führen wird.⁷ Im Ergebnis bedeutet dies, dass voraussichtlich über 30 % der Alleinerzieherinnen, die bisher Wohnbeihilfe erhielten, diese nunmehr nicht mehr oder nur noch in eingeschränktem Umfang erhalten. Aufgrund der hohen Anzahl an Betroffenen in Relation zur Gesamtzahl der FörderungsbezieherInnen kann daher nicht von vereinzelten Härtefällen ausgegangen werden.

¹ Vgl. FORBA (Hg), Unterhaltsrecht und Unterhaltslogik im Steuer- und Sozialrecht sowie in weiteren relevanten Rechtsbereichen (2012) 23.

² Vgl. Land Oö (Hg), Unterlagen zur PK „Leistungsbilanz Wohnbau-Abteilung. Zahlen, Daten, Fakten“ des LR Haimbacher vom 24. 01. 2014, 4.

³ Vgl. Oö. Landesrechnungshof (Hg), Bericht Initiativprüfung Wohnbauförderung des Landes OÖ (2012) 1.

⁴ Vgl. Land Oö (Hg), Ratgeber für Alleinerziehende (2012) 4.

⁵ Land Oö (Hg), Ratgeber für Alleinerziehende (2012) 4.

⁶ Vgl. Universität Wien (Hg), Behinderung und Armut (2013), 61; Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hg), Sozialbericht 2011-2012 (2012) 154.

⁷ Vgl. AB 887/2013 BlgOöLT 27. GP 6.

III. Rechtliche Beurteilung

Nach der Judikatur der Höchstgerichte liegt eine mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts immer dann vor, wenn dem Anschein nach geschlechtsneutrale Vorschriften zu einer Diskriminierung führen und diese einen „wesentlich höheren Anteil der Angehörigen eines Geschlechts benachteiligen“⁸, ohne dass dies sachlich zu rechtfertigen wäre.

Die vorliegende Regelung betrifft, wie oben dargelegt, in der überwiegenden Mehrzahl Frauen. **In einem Erkenntnis aus 2013 hat der VfGH jüngst ausgesprochen, dass auch eine scheinbar neutrale Regelung, die an den Bezug des Kinderbetreuungsgeldes iSd KBGG anknüpft, eine mittelbare Diskriminierung von Frauen darstellt, „da der ganz überwiegende Teil des Kinderbetreuungsgeldes von Frauen bezogen wird“⁹.** Der VfGH wertete die entsprechende Gesetzesbestimmung als Verstoß gegen Art 7 Abs 1 B-VG und hob sie als verfassungswidrig auf.

Analog dazu wird eine Regelung, die an den Bezug von Unterhalt für ein Kind und somit an eine finanzielle Zuwendung, die wiederum fast ausschließlich von Frauen bezogen wird, anknüpft, ebenfalls als mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu werten sein.

Das Oö. ADG sieht – wie andere Antidiskriminierungs- und Gleichbehandlungsbestimmungen auf nationaler und europäischer Ebene – vor, dass eine mittelbare Diskriminierung zulässig ist, wenn die in Frage stehenden Regelungen, Beurteilungskriterien oder tatsächlichen Vorgangsweisen durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels erforderlich und angemessen sind. Zentrales Regelungsziel ist laut den Materialien zur Novelle die Verbesserung der „sozialen Treffsicherheit“ der Wohnbeihilfe.¹⁰ Eine solche ist jedoch in der Lebensrealität nicht zu erwarten, wenn überwiegend Alleinerzieherinnen von dieser Maßnahme betroffen sein werden. Im Gegenteil bestünde für Alleinerzieherinnen als Personenkreises mit besonders hohem Armutsrisiko eine besondere Förderungspflicht, gerade im Bereich des sozialen Wohnbaus oder bei Wohnbeihilfen - wie sie auch eine Studie der EU-Kommission zur Lage von AlleinerzieherInnen ausdrücklich empfiehlt¹¹.

Kritisch gesehen werden muss die Anrechnung von Unterhaltsleistungen auch deshalb, weil der Unterhalt des Kindes dazu dient, dessen gesamten Lebensaufwand abzudecken¹². Dies umfasst neben den Wohnkosten auch Aufwendungen für Nahrung, Kleidung sowie finanzielle Mittel zur Bestreitung seiner weiteren Bedürfnisse, zB in kultureller und sportlicher Hinsicht¹³ (sog. Regelbedarf). In Anlehnung an die aktuellen Regelbedarfsätze für Unterhaltsleistungen¹⁴ würde der Anrechnungsbetrag von 162 Euro zwischen 37,6 % und 83,5 % des monatlichen Regelbedarfs eines Kindes ausmachen, abhängig von dessen Alter. Auch stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage der Angemessenheit eines starren Absetzbetrages, der BezieherInnen von niedrigen Unterhaltszahlungen gegenüber jenen mit höheren Unterhaltszahlungen benachteiligt und unberücksichtigt lässt, dass die Unterhaltsleistungen pro Kopf bei steigender Kinderzahl abnehmen.

⁸ VfGH 10. 12. 2013, G 74/2013, VfSlg 13.558/1993, OGH 1.12.2004, 9 ObA 90/04g; OGH 25.01.2005, 10 ObS 112/04z; OGH 29.06.2005, 9 ObA 6/05f uvm.

⁹ VfGH 10. 12. 2013, G 74/2013.

¹⁰ AB 887/2013 BgLT 27. GP 6.

¹¹ Vgl *European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (Hg), Study on poverty and social exclusion among Lone-Parent-Households (2007)* 70.

¹² OGH 10.10.1994, 10 Ob 526/94.

¹³ SZ 63/81, EF 83.127; OGH 28.11.1991, 8 Ob 638/91; OGH 11.06.1996, 7 Ob 2123/96y; OGH 18.03.1997, 1 Ob 2383/96j; OGH 16.12.1998, 3 Ob 290/98p uvm.

¹⁴ Erlass des BMF vom 21.08.2013, BMF-010222/0093-VI/7/2013.

Im Hinblick auf Gender Budgeting, das einen Bestandteil der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bildet und der Budgeterstellung des Landes Oberösterreichs zugrunde liegt¹⁵, muss bezweifelt werden, dass eine Verbesserung der sozialen Treffsicherheit der Wohnbeihilfe auf diesem Weg durch den Landesgesetzgeber intendiert war.

Das in den Materialien von Seiten der Gesetzgebung vorgebrachte Argument der Notwendigkeit der Umverteilung der Fördermittel, verbunden mit der Schaffung finanzieller Spielräume innerhalb der Wohnbauförderung vermag ebenfalls nicht zu überzeugen: **Finanzielle Erwägungen oder Haushaltsgründe stellen für sich alleine genommen nach der Judikatur des EuGH keine sachliche Rechtfertigung für eine mittelbare Diskriminierung dar**¹⁶.

Fraglich bleibt in diesem Zusammenhang auch die Sachlichkeit der Differenzierung bei der Einkommensanrechnung im Fall von Wohnbeihilfe einerseits, wo gem. § 23 Abs 5 Oö. WFG Unterhaltsleistungen für Kinder beim Bezieher angerechnet werden und den sonstigen im Oö. WFG geregelten Förderungen (z.B. Förderung der Errichtung oder Sanierung von Wohnungen und Wohnhäusern) andererseits, bei der diese Bezüge nicht als Einkommen gerechnet werden. Die in den Materialien formulierte Begründung dass „*die Wohnbeihilfe als Subjektförderung im Gegensatz zu den Objektförderungen eine soziale Hilfe darstellt, deren soziale Treffsicherheit verbessert werden muss*“¹⁷ kann hier vorderhand nicht überzeugen. Die unterschiedliche Einkommensanrechnung entspricht der Kritik des Oö. Landesrechnungshofs, der bereits im Jahr 2012 den hohen Stellenwert der Förderung des Eigentums im System der Wohnbauförderung und die damit verbundenen großzügigen Einkommensgrenzen bemängelte¹⁸.

Im Ergebnis stellt die Berücksichtigung von Kindesunterhalt als Einkommen iSd Oö. WFG eine vermeintlich neutrale Regelung dar, die alleinerziehende Frauen besonders benachteiligt.

Aus Sicht der Oö. Antidiskriminierungsstelle liegt somit eine mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und ein Verstoß gegen das Oö. ADG vor, weswegen wir gem. § 14 Abs 5 Z3 Oö. ADG empfehlen, die mit der Oö. Wohnbauförderungsgesetz-Novelle 2013 eingeführte Anrechnung von Unterhaltzahlungen bei den BezieherInnen (§ 23 Abs 5 Oö. WFG iVm § 4 Abs 4 Oö. Wohnbeihilfen-Verordnung) einer nochmaligen Prüfung zu unterziehen.

Mag. Martina Maurer
Leiterin der Oö. Antidiskriminierungsstelle

¹⁵ Vgl *Land OÖ (Hg)*, Gender Budget Analyse – Leitfaden für bewirtschaftende Stellen der Landesverwaltung Oberösterreich (2008), in der die Wohnbeihilfe als Förderung mit hoher Genderrelevanz angeführt ist (S 20); ebenso *Landesamtsdirektion des Landes Burgenland (Hg)*, Landesvorschlag 2014. Gender Budgeting im Landesvoranschlag 2014, B-75 - hier wird in den Budget-Ansätzen 482025 und 482026 gerade die Wohnbeihilfe als für AlleinerzieherInnen besonders wichtige Unterstützung genannt.

¹⁶ Urteile vom 24. Februar 1994 (Roks, Randnrn. 35 und 36), vom 17. Juni 1998 (Hill und Stapleton, Randnr. 40), vom 23. Mai 2000 in der Rechtssache C-104/98 (Buchner, Slg. 2000, I-3625, Randnr. 28) und vom 20. März 2002 (Kutz-Bauer, Randnrn. 59 bis 61), vom 23. Oktober 2003 (Hilde Schönheit gegen Stadt Frankfurt am Main, Randnr. 84).

¹⁷ AB 887/2013 BlgLT 27. GP 6.

¹⁸ Oö. *Landesrechnungshof (Hg)*, Bericht Initiativprüfung Wohnbauförderung des Landes OÖ (2012)1 und 3.

Literatur

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hg), Sozialbericht 2011-2012 (2012)

European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (Hg), Study on poverty and social exclusion among Lone-Parent-Households (2007)

FORBA (Hg), Unterhaltsrecht und Unterhaltslogik im Steuer- und Sozialrecht sowie in weiteren relevanten Rechtsbereichen (2012)

IIBW (Hg), Evaluierung der Subjektförderung in Wien im Auftrag des Landes Wien (2009)

Landesamtsdirektion des Landes Burgenland (Hg), Landesvorschlag 2014. Gender Budgeting im Landesvoranschlag 2014 (2014)

Land OÖ (Hg), Gender Budget Analyse (GBA) – Leitfaden für bewirtschaftende Stellen der Landesverwaltung Oberösterreich (2008) von *Buchinger/Gschwandtner/Schaffer/Woitech/Mayrhuber*

Land OÖ (Hg), Ratgeber für Alleinerziehende (2012)

Land OÖ (Hg), Unterlagen zur PK „Leistungsbilanz Wohnbau-Abteilung. Zahlen, Daten, Fakten“ des LR Haimbacher vom 24. 01. 2014

Oö. Landesrechnungshof (Hg), Bericht Initiativprüfung Wohnbauförderung des Landes OÖ (2012)

Statistik Austria (Hg), Studie zu Armut und sozialer Eingliederung in den Bundesländern (2013)

Universität Wien (Hg), Behinderung und Armut (2013)