

Lugger/Holoubek (Hrsg)

**Die österreichische
Wohnungsgemeinnützigkeit**
ein europäisches Erfolgsmodell

MANZ 

Die österreichische
Wohnungsgemeinnützigkeit –
ein europäisches Erfolgsmodell

Festschrift für
KR Helmut Puchebner
zum 65. Geburtstag

Herausgegeben von

Prof. Dr. Klaus Lugger

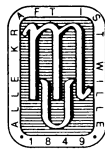
Vorsitzender des Aufsichtsrats des Österreichischen Verbands gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband

Prof. Dr. Michael Holoubek

Univ.-Prof. am Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht der Wirtschaftsuniversität Wien

Koordination und Redaktion:

IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH, Wien,
Dr. Wolfgang Amann



Wien 2008

Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

Zitervorschlag: Autor, Beitragstitel. In: *Lugger/Holoubek* (Hrsg), Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit (2008) [Seite]

Mit freundlicher Unterstützung
der Arge Eigenheim, des Österreichischen Verbands gemeinnütziger Bauvereinigungen, der Erste Bank AG und des Österreichischen Volkswohnungswerks

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Sämtliche Angaben in diesem Werk erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr; eine Haftung der Autoren, der Herausgeber sowie des Verlages ist ausgeschlossen.

© 2008 MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, Wien
T: (01) 531 61-0, M.: verlag@MANZ.at, www.MANZ.at
Koordination und Redaktion:
IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH, Wien
Dr. Wolfgang Amann, Mag. Alexis Mundt
T: (01) 968 6008, M: office@iibw.at, www.iibw.at
Lektorat: Veronika Silberbauer
Druck: Novographic Druck GmbH, 1230 Wien

Gewidmet
von der Arge Eigenheim
und Freunden des Jubilars
aus der Wohnungswirtschaft

Vorwort

Mit dem Blick nach vorne

Am Anfang stand die Idee von Freunden des Jubilars, eine kleine Festschrift heraus zu bringen. Einige Gespräche und eine knappe Literaturrecherche später war klar, dass sich das Vorhaben zu einem umfangreichen Werk auswachsen würde, zu einer Publikation, die an das „Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft“ von *Korinek/Nowotny* (1994) anschließen sollte. Es zeigte sich, dass die Initiative auf ein breites Bedürfnis in der Branche stieß, Literatur zum Sektor zu schaffen. Es ist uns als Herausgeber eine Freude und Ehre, im vorliegenden Band einer so großen Zahl ausgewiesener Expertinnen und Experten ein Forum bieten zu können.

An der ursprünglichen Idee, die Wohnungsgemeinnützigkeit in all ihren sozialen, juristischen, ökonomischen und finanztechnischen Aspekten darzustellen, wurde ebenso festgehalten wie daran, Wissenschaftler, Praktiker und Politiker zu Wort kommen zu lassen. Im Ergebnis entsteht ein, trotz seines Facettenreichtums, überraschend konsistentes Bild des österreichischen Modells der Wohnungsgemeinnützigkeit. Die in weiten Teilen übereinstimmende Wahrnehmung des Sektors ist kennzeichnend für seinen Stellenwert im politischen System in Österreich.

Das Buch ist in fünf Abschnitte gegliedert: Der Abschnitt „Wohnungsgemeinnützigkeit als Europäisches Modell“ versucht eine Positionsbestimmung des österreichischen Wegs im Kontext der Europäischen Union. Der Erfolg österreichischer Wohnungspolitik wird an den Ergebnissen offensichtlich. Das bestätigt nicht nur den bisherigen Weg, sondern führt auch zur Frage, inwieweit sich dieses Modell für die Lösung dringender wohnungspolitischer Probleme in anderen Ländern, insbesondere den mittel-ost-europäischen Transformationsländern, eignet.

Mit dem „dritten Weg“ im Abschnitt „Wohnungsgemeinnützigkeit als Teil des politischen Systems“ ist einerseits der viel zitierte Charakter des Systems zwischen Markt und Staat angesprochen. Differenzierter betrachtet geht es um die Erfüllung von „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“. In den Bereichen, wo der Markt keine ausreichenden Ergebnisse liefert, ist staatliches Handeln in differenzierter Form notwendig. Zwischen den herkömmlichen Modellen der „Erfüllungsverantwortung“ und der „Gewährleistungsverantwortung“ zeigt die spezifische Ausformung der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit einen dritten Weg staatlicher und privater Verantwortungsteilung von sehr hoher Effizienz auf.

Der Abschnitt „Entwicklung des legistischen Systems“ beleuchtet die historische Entwicklung des Sektors – die Wurzeln der Wohnungsgemeinnützigkeit und der Wohnbauförderung werden bis ins 18. (!) Jahrhundert zurück verfolgt – und analysiert wesentliche Aspekte der aktuellen Rechtslage.

Im Abschnitt „Gemeinnützig als Wirtschaftsfaktor“ wird auf die wirtschaftlichen Potenziale des Sektors eingegangen. Angesichts der aktuellen Immobilienkrise in den USA wird dabei der besondere Stellenwert der Wohnungsgemeinnützigkeit wegen der volkswirtschaftlich stabilisierenden Wirkung dieses Sektors besonders deutlich.

Der Abschnitt „Schaffung von sozial gebundenem nachhaltigem Wohnraum“ schließlich zeigt eine historische und eine heutige „Kernkompetenz“ des gemeinnützigen Sektors auf. Die Schaffung von leistbarem Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten war und ist die Daseinsberechtigung der Wohnungsgemeinnützigkeit. Heute zeigt sich aber darüber hinaus eine weitere Kernfunktion, nämlich aufzuzeigen, dass der Gebäudesektor auch mit minimalem Energieverbrauch auskommen kann. Die Gemeinnützigen beweisen mit zahlreich ausgeführten Passivhäusern, dass ein Paradigmenwechsel bei der Raumheizung umsetzbar ist.

In der Zusammenschau der Beiträge ist die Wohnungsgemeinnützigkeit auch im Rückblick, aber vor allem mit dem Blick nach vorne dargestellt – ganz im Sinne des Jubilars, dem es immer darum ging, aus profunder Kenntnis vergangener Entwicklungen in kooperativer Abstimmung mit Entscheidungsträgern aus allen Lagern dem Sektor neue Möglichkeiten zu eröffnen. Politik wird von Persönlichkeiten gemacht. Helmut Puchebner ist für die Entwicklung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich von entscheidender Bedeutung. Dafür und für vieles mehr gehört ihm unser aller Dank und Anerkennung.

Lieber Helmut Puchebner, ad multos annos!

Vorwort

Gemeinnützige Wohnungswirtschaft als Grundform unternehmerischer Wohnungswirtschaft

Der Anlass zur Herausgabe der vorliegenden Festschrift fällt in ein Jahr, das mehrfach Gelegenheit zum Ge-, Be- und Nachdenken gibt. Auch wohnungsbezogene Anlässe fallen darunter. Sie sind zwar in der Öffentlichkeit nur wenig bekannt, sind aber nichtsdestotrotz von anhaltender Wirkung – so manche davon finden in den vorliegenden Ausführungen ihre Darstellung.

(Wohn-)Gebäude haben im Durchschnitt eine höhere Lebenserwartung als der Mensch. Sie legen daher nicht nur Zeugnis früherer Geschehnisse ab, sondern stellen mit ihrem dauernden Gebrauch die Nachhaltigkeit der Unternehmung Wohnung unter Beweis – sei es als bauliches Produkt oder als organisatorische und wirtschaftliche Leistung.

So lässt sich abschätzen, dass zur Geburtsstunde des mit vorliegender Festschrift bedachten Jubilars von den rund vier Millionen heute in Österreich vorhandenen Wohnungen ein gutes Viertel bereits errichtet war. Ebenso lässt sich sagen, dass zu diesem Zeitpunkt bereits an die 150 gemeinnützigen Bauvereinigungen existierten und zu einem überwiegenden Teil bereits auf jahrzehntelange Aktivitäten zurückblicken konnten (wenngleich sie aufgrund der damaligen politischen Rahmenbedingungen überwiegend an der freien Entfaltung verhindert waren). Rund die Hälfte dieser Bauvereinigungen ist auch heute noch aktiv, viele weitere sind dazugekommen.

Das Auftreten der gemeinnützigen Bauträger, Vermieter und Verwalter – um nur einmal alle von ihnen ausgeübten wirtschaftlichen Funktionen zu nennen – ist vielleicht jene Facette des österreichischen Wohnungswesens, um die die meisten Fehleinschätzungen kursieren. Ähnliches gilt im Übrigen für viele europäische Länder. Kaum beachtet wird, dass der gemeinnützige Wohnbau im Grunde genommen die ursprüngliche Form der Wohnungserstellung und Wohnungsvermietung auf unternehmerischer Ebene überhaupt ist. Er entwickelte sich in Abgrenzung zum Zinshaus als individuellem Vermögensgegenstand, indem er eine neue Rationalität für die Bewirtschaftung auf Ebene eines betriebswirtschaftlich agierenden Unternehmens definierte. Darüber hinaus wurde das Verhältnis zwischen „Hausher“ und Mieter als Bittsteller entweder in genossenschaftliche Mitbestimmung transformiert oder auf die Ebene Kunde-Anbieter gehoben. Die spezifischen gemeinnützigen Elemente – die Orientierung am Bedarf anstelle der Gewinnmaximierung und die Bindung des

Vermögens – scheinen fast notwendige Bedingung für die unternehmerische Form der Vermietung zu sein. Ohne sie hätte weder in Österreich noch in seinen Nachbarländern die Vermietung als Unternehmensgegenstand in nennenswertem Umfang entstehen können. Dennoch wird die Bereitstellung von Wohnraum durch gemeinnützige Organisationen zuweilen als „marktfremdes“ Element angesehen, das einem „privaten“ Wohnungsmarkt unterlegen sei und ihm besser zu weichen habe. Dem ist entgegenzuhalten, dass die wirtschaftliche und gesellschaftliche Realität offenbar über das Lehrbuchwissen des Marktes hinausgeht und dass sich in gewissen wirtschaftlichen Bereichen – zu denen auch das Wohnungswesen gehört – aufgrund spezifischer Bedingungen auch spezifische Formen der Leistungserstellung und Vermarktung herausgebildet und bewährt haben. Diese befinden sich auch jenseits des Staates. Eine Positionierung des gemeinnützigen Bereiches „zwischen Markt und Staat“ übersieht dessen wesentliche Qualitäten, die in ihrer Eigenheit wohl eher einen Dritten Sektor konstituieren in nicht minderer Weise. Dass gemeinnütziger Wohnbau im Zusammenwirken mit öffentlicher Finanzierungshilfe und auch in Zusammenwirken mit der Politik besteht, sollte diese Einschätzung nicht konterkarieren: Die Finanzierungshilfe ermöglicht leistbares Wohnen, das unter bloßem Verzicht auf Spekulationsgewinne nicht zu erreichen wäre. Politik ist ein wesentliches Moment unserer gesellschaftlichen Realität und in allen Bereichen anzutreffen; ebenso existieren gesellschaftliche Institutionen, die Grenzüberschreitungen definieren und kontrollieren.

Mögen diese kurzen Überlegungen an den Anfang gestellt das Nachdenken über die Wohnungsgemeinnützigkeit – sowohl im nationalen als auch im europäischen – Kontext anregen und damit zur Lektüre der ausführlichen Darstellungen dieses Bandes verleiten. Gewidmet sind diese Darstellungen mit Helmut Puchebner einer Persönlichkeit, die in ihrem beruflichen und politischen Wirken der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft in all ihren Facetten verbunden war und verbunden bleibt in einer Weise, die deutlich macht, dass gesellschaftliche Realität auf dem Zusammenwirken menschlichen Handelns basiert.

Wien, im Februar 2008

Karl Wurm
Verbandsobmann

Vorwort

Helmut Puchebner - Formel 44/65

Ein Wohnbauexperte und verdientes langjähriges Mitglied des Vorstandes gemeinnütziger Bauvereinigungen ist 65. 44 Jahre seines Lebens war Helmut Puchebner in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft tätig, das sind mehr als 2/3 seines bisherigen Wirkens!

Diese Festschrift ist Anlass, das facettenreiche Leben und Wirken unseres Freundes zu beleuchten und ihn vor den Vorhang zu holen. Als ein jahrzehntelanger Weggefährte möchte ich dies zum Anlass nehmen, um mich bei ihm für seinen Einsatz für die Wohnungswirtschaft zu bedanken und auf einige seiner Eigenschaften besonders zu verweisen.

Helmut Puchebner war in allen seinen Funktionen nie nur „Zentralist“, sondern auch ein engagierter Vertreter von Bundesländerideen und -wünschen. Für ihn war die gemeinnützige Wohnungswirtschaft ein gesamtösterreichisches Anliegen.

Durch die seine Persönlichkeit auszeichnende verbindliche Art, durchaus auch verbunden mit einem positiven „Dickschädel“, setzte er viele Dinge für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft durch und um, die vorher manchmal als utopisch und nicht machbar erschienen. Für Puchebner gab es keine Utopien und Illusionen, sondern immer nur Aufgaben!

Trotz oder gerade wegen seines unermüdlichen Engagements für die gemeinnützigen Unternehmen hat er auch immer die Interessen der Mieter und Wohnungseigentümer energisch vertreten. Wohnen als Grundbedürfnis der Menschen war und ist ihm ein besonderes Anliegen. Durch die Übernahme der Bundesobmannschaft des Österreichischen Mieter- und Wohnungseigentümerbundes im Jahre 2004 hat er dies auch öffentlich dokumentiert.

Die Handschrift von Helmut Puchebner tragen viele Novellen der Wohngesetzgebung. Damit dies auch in den kommenden Jahren so bleiben möge, wünsche ich ihm im Namen seiner vielen Freunde eine robuste Gesundheit und Schaffenskraft.

Diese Festschrift sei ein Dankeschön all seiner Freunde und Weggefährten.

Wien, im Februar 2008

Herbert Teuschl
Stv. Verbandsobmann

Inhaltsübersicht

	Seite
Vorwort	V
<i>Mit dem Blick nach vorne</i>	V
Vorwort	VII
<i>Gemeinnützige Wohnungswirtschaft als Grundform unternehmerischer Wohnungswirtschaft</i>	VII
Vorwort	IX
<i>Helmut Puchebner - Formel 44/65</i>	IX
Abkürzungsverzeichnis	XV
Wohnungsgemeinnützigkeit als europäisches Modell	1
<i>Wolfgang Amann</i>	
Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit als Europäisches Best Practice-Modell	3
<i>Othmar Karas</i>	
Die Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf die österreichische Wohnungspolitik	15
<i>Harald Stöger</i>	
Das System des österreichischen sozialen Wohnungswesens im europäischen Vergleich	27
Der Dritte Weg - Wohnungsgemeinnützigkeit als Teil des politischen Systems	37
<i>Maria Theresia Fekter und Michael Mauerer</i>	
Volksanwaltschaft und Wohnungswirtschaft	39
<i>Otto Keimel</i>	
Eigentumsbildung im Wohnbau	47
<i>Karl Korinek und Michael Holoubek</i>	
Wohnungsgemeinnützigkeit als Modell staatlicher Daseinsvorsorge	53
<i>Herbert Ludl</i>	
Genossenschaftliche Herausforderungen	61
<i>Walter Schwimmer</i>	
Mieterschutz – von der kaiserlichen Verordnung zum Schutz der Mieter zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft	69
<i>Andreas Sommer</i>	
Wohnungsgemeinnützigkeit und GOOD GOVERNANCE	81

<i>Christian Struber</i>	
Gemeinnützige als Partner der Kommunen	93
<i>Walter Tancsits</i>	
Stellenwert der Wohnungsgemeinnützigkeit im österreichischen politischen System	101
Entwicklung des legislativen Systems	109
<i>Wolf-Dieter Arnold</i>	
Entwicklung der Steuerbefreiungen im Wohnungsgemeinnützigkeitsbereich	111
<i>Eva Bauer</i>	
Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit nach 1945	121
<i>Gottfried Call</i>	
Wer zahlt den Energieausweis?	135
<i>Alois Feichtinger</i>	
Annäherung zwischen Revision und allgemeiner Wirtschaftsprüfung?	145
<i>Walter Fuchs und Alexander Mickel</i>	
Wie alles begann: Die Wurzeln der modernen gemeinnützigen Wohnungspolitik	155
<i>Peter Heindl</i>	
Wohnzivilrechtliche Teile des WGG im Verhältnis zum MRG	167
<i>Bernhard Obereder</i>	
Revision als Instrument der Qualitätssicherung	179
<i>Theodor Österreicher</i>	
Eine Generation WGG	189
<i>Bernd Scherz</i>	
Entwicklung der Revision gemeinnütziger Bauvereinigungen seit 1945	201
<i>Rudolf Steckel</i>	
Die Prüfung von gewerblichen Tochtergesellschaften gemeinnütziger Bauvereinigungen	209
<i>Andreas Vonkilch</i>	
Subsumtionsautomat oder Ersatzgesetzgeber? Reflexionen über die Rolle der Rechtsprechung bei der Weiterentwicklung des österreichischen Wohnrechts	221
Gemeinnützige als Wirtschaftsfaktor	239
<i>Margarete Czerny</i>	
Entwicklungstendenzen der Wohnungswirtschaft bis 2015	241
<i>Heinz Handler</i>	
Wohnbau und Beschäftigung	247

<i>Josef Schmidinger</i>	
Wohnbaubanken und gemeinnützige Bauvereinigungen – eine Partnerschaft für nachhaltig günstiges Wohnen	259
<i>Gertrude Schwebisch</i>	
Nachhaltige Immobilienfinanzierung im Spannungsfeld der Kapitalmarktvorschriften	269
<i>Elisabeth Springler</i>	
Wohnbaufinanzierung aus volkswirtschaftlicher Sicht	281
Schaffung von sozial gebundenem, nachhaltigem Wohnraum	293
<i>Karl Czasny</i>	
Wohnungsbezogene Dienstleistungen gemeinnütziger Bauvereinigungen	295
<i>Edwin Deutsch</i>	
Der strategische Beitrag der Wohnungsgemeinnützigkeit zur sozialen Durchmischung im städtischen Raum	303
<i>Franz Köppl</i>	
Aspekte der besonderen Gestion gemeinnütziger Bauvereinigungen	315
<i>Hans-Peter Lorenz</i>	
Vorreiter im ökologischen Wohnbau	325
<i>Alexis Mundt</i>	
Privatisierung von gebundenem sozialem Wohnraum	337
<i>Hermann Schuster und Michael Landau</i>	
Wohnen und die soziale Frage	351
<i>Tatjana Weiler</i>	
Nachhaltigkeit im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz	361
Helmut Puchebner - Ein Leben für die Wohnungsgemeinnützigkeit	371
<i>Klaus Lugger und Siegfried Ludwig</i>	
Zur Person Helmut Puchebner	373
Anhang	377
Literaturverzeichnis	379
Abbildungsverzeichnis	392
AutorInnenverzeichnis	393

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	= Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
ABl	= Amtsblatt
Abs	= Absatz
aF	= alte Fassung
AktG	= Aktien-Gesetz
ATS	= österreichische Schilling
BAO	= Bundesabgabenordnung
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	= Bundesgesetzblatt
BMJ	= Bundesministerium für Justiz
B-VG	= Bundes-Verfassungsgesetz
EAVG	= Entgeltrichtlinien-Verordnung
EEG	= Eingetragene Erwerbsgesellschaft
ErbStG	= Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuer-Gesetz
EVOG	= Energieausweisvorlage-Gesetz
FGW	= Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen
GenG	= Genossenschaftsgesetz
GmbH	= Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	= GmbH-Gesetz
GrEStG	= Grunderwerbsteuer-Gesetz
HeizKG	= Heizkostenabrechnungsgesetz
HGB	= Handelsgesetzbuch
idF	= in der Fassung
idgF	= in der geltenden Fassung
ImmZ	= Österreichische Immobilienzeitung
iSd	= im Sinne des
iVm	= in Verbindung mit
iwS	= im weiteren Sinn
JAB	= Justizausschussbericht
KG	= Kommandit-Gesellschaft
KVStG	= Kapitalverkehrsteuer-Gesetz
LG	= Landesgericht
mE	= mit Einschränkungen; meines Erachtens
MietSlg	= Mietrechtliche Entscheidungen
MRG	= Mietrechtsgesetz
OGH	= Oberster Gerichtshof

OHG	= Offene Handelsgesellschaft
ÖJZ	= Österreichische Juristen-Zeitschrift
ÖMB	= Österreichischer Mieter- und Wohnungseigentümerbund
ÖVI	= Österreichischer Verband der Immobilientreuhänder
PRVO	= Prüfungsrichtlinienverordnung
RBG	= Rückzahlungsbegünstigungsgesetz
RichtwertG	= Richtwertgesetz
SpaltG	= Spaltungsgesetz (EU-Gesellschaftsrechtsänderungsgesetz)
UmwG	= Umwandlungsgesetz (EU-Gesellschaftsrechtsänderungsgesetz)
VfGH	= Verfassungsgerichtshof
VPI	= Verbraucherpreisindex
VwGH	= Verwaltungsgerichtshof
WÄG	= Wohnrechtsänderungsgesetz
WEG	= Wohnungseigentumsgesetz
WGG	= Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
wobl	= Wohnrechtliche Blätter
WRN	= Wohnrechts-Novelle
Z./Zif	= Ziffer

Wohnungsgemeinnützigkeit als Europäisches Modell

Wolfgang Amann

Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit als Europäisches Best Practice-Modell

- I. Einleitung
- II. EU-Position zur Wohnungsgemeinnützigkeit
- III. Wohnungsgemeinnützigkeit in West und Ost
- IV. Möglichkeiten des System-Exports?
- V. Schlussbemerkung

I. Einleitung

Die in der vorliegenden Festschrift versammelten Beiträge zum österreichischen System der Wohnungsgemeinnützigkeit veranschaulichen eindrucksvoll die Leistungsfähigkeit dieses Instruments. Die Wohnungsgemeinnützigkeit hat Österreich eine Wohnversorgung beschert, die im internationalen Vergleich zu den besten zählt.¹ Sie ist im Gleichschritt mit der Entwicklung in Deutschland entstanden, hat sich aber mittlerweile seit Jahrzehnten weitgehend autonom weiter entwickelt. Seit der Beendigung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland Ende der 1980er Jahre ist Österreich das einzige europäische Land mit einer eigenen diesbezüglichen gesetzlichen Basis. Es stand angesichts dessen immer auch die Frage im Raum, ob Österreich damit ein exotisches Modell verfolgt, das sich im Zuge der Entwicklung der Marktwirtschaft und der europäischen Integration überholt und in Österreich nur überlebt hat dank der sprichwörtlichen Trägheit des Landes bei der Überwindung überkommener und der Übernahme progressiver politischer Konzepte. Österreich hat viele seinerzeit international hoch aktuelle politische Konzepte und urbanistische Modelle zeitverzögert und abgeschwächt übernommen. Das hat dem Land das Image einer „Insel der Seligen“ und die Einschätzung eines besonders ausgeprägten Konservatismus eingetragen. Die Wohnungsgemeinnützigkeit schien diesbezüglich gut ins Bild zu passen. Zwischenzeitlich hat sich allerdings das politische „Modell Österreich“ in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht als vergleichsweise sehr erfolgreich erwiesen. Das Wohlstandsniveau zählt zu den höchsten in der Europäischen Union. Österreich konnte die wirtschaftliche Dynamik aus der EU-Erweiterung wesentlich besser in eigenes Wirtschaftswachstum ummünzen als die meisten anderen Mitgliedsländer. Soziale Kohäsion ist weitgehend intakt. Es

¹ *Lugger/Amann (Hg.) (2006).*

herrscht ein relativ hohes Maß an Gleichheit. Die österreichischen Städte kennen kaum Segregation und keine Ghettos. Stillschweigend erwiesen sich einige der für die österreichische Politik besonders charakteristischen Aspekte, wie Konsensorientierung, politischer Gestaltungsanspruch, Klientelismus, als ausschlaggebend für eine erfolgreiche politische Performance. Und wiederum steht die Wohnungsgemeinnützigkeit stellvertretend für generelle Aspekte des politischen Systems in Österreich. Sie ist heute als bemerkenswertes Beispiel sozialer Marktwirtschaft europäischer Prägung mit außerordentlichen Erfolgen in ihren Anwendungsbereichen erkennbar.

Die Vermittlung dieses Modells im europäischen Kontext stößt allerdings noch auf erhebliche Vorbehalte. Überzeugend wirken vorderhand in erster Linie die empirischen Resultate der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit. Von besonderer Relevanz sind Fragen zur Beeinflussung der Dynamik der Wohnungsmärkte und zur Gleichheit der Wohnversorgung, verbunden mit der Verhinderung von Segregation und der systematischen Aufwertung problematischer Stadtteile.

Besonders wichtige Beiträge zur Beurteilung des Modells hat Jim Kemeny geleistet.² Er hat insofern wesentlich zur Vergleichbarkeit des österreichischen mit anderen europäischen Systemen beigetragen, als er die Rolle von unterschiedlich starken sozialen Wohnungssektoren im Verhältnis zu den marktgesteuerten Wohnungsmarktsektoren analysiert hat. Davon ausgehend war es ihm möglich, generelle Aussagen über die wohnungspolitische Orientierung staatlicher Wohnungspolitik zu treffen. Klar herausgestrichen sind die Nachteile von „dualen wohnungspolitischen Systemen“ mit Sozialwohnungen, die nur für die Einkommensschwächsten zugänglich sind, im Vergleich zu einheitlichen bzw. integrierten wohnungspolitischen Systemen, wo es gelingt, mittels starker sozialer Wohnungsbestände den kommerziellen Mietwohnungsmarkt zu beeinflussen.

Die Beurteilung von wohnungspolitischen Modellen wie der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit fällt u.a. deshalb schwer, weil eine Einigung auf die Beurteilungskriterien kaum möglich ist. Die Sympathie von Kemeny für wohnungspolitische Systeme mit starken sozialen Sektoren resultiert freilich aus einer politischen Philosophie, die Gleichheit in der Ressourcenverteilung favorisiert. Dem steht der Liberalismus gegenüber, der die Chancengleichheit des individuellen wirtschaftlichen Handelns als Kern erfolgreicher Politik verteidigt. Wie in vielen gesellschaftspolitischen Fragen ließ man sich in Österreich auch dahingehend niemals auf ein Entweder-Oder ein. Die Wohnungsgemeinnützigkeit ist durchdrungen vom sozialpartnerschaftlichen Kompromiss zwischen sozialistischen, christlich-sozialen und liberal-konservativen Positionen.

Hinsichtlich genereller Beurteilungskriterien ist man sich heute über die ideologischen Positionen hinweg einig, dass hoher Wohnflächenkonsum, ein hoher Anteil guter Ausstattungskategorien und eine moderate Wohnkostenbelastung der Haushalte positiv zu beurteilen sind, wohingegen die übermäßige Konzentration einkommensschwacher Haushalte in einzelnen Stadtteilen (Seg-

² *Kemeny (1995), Kemeny u.a. (2001), Kemeny/Kersloot/Thalmann (2005).*

regation, Ghattobildung) und übermäßige Risiken der Wohnversorgung für Haushalte mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit negativ zu bewerten sind. Es verbleiben zahlreiche Bereiche, wo die wohnungspolitischen Systeme stark unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Im Zentrum der Auseinandersetzung steht die Frage, ob besser angebotsseitig oder nachfrageseitig interveniert werden soll. Selbst angesichts dieser schwierigen Rahmenbedingungen der Beurteilung gelangt man hinsichtlich des österreichischen wohnungspolitischen Systems und insbesondere der Wohnungsgemeinnützigkeit empirisch zu einem im internationalen Vergleich ausgesprochen positiven Ergebnis.³

Ist es somit an der Zeit, dieses Modell über die österreichischen Grenzen hinaus zu propagieren? Nach Ansicht des Autors ist ein solches Ansinnen in hohem Maße gerechtfertigt v.a. in Hinblick der wohnungspolitischen Systeme in den neuen EU-Mitgliedsstaaten und Osteuropa. In diesen Ländern hatte der politische Übergang im Bereich des Wohnens besonders tiefgreifende und vielfach negative Folgen. Sie alle setzten in den ersten Jahren nach dem Abschütteln des kommunistischen Jochs vor allem auf marktliberale Konzepte. Besonders folgenschwer war die massenhafte Privatisierung von zuvor sozial gebundenen Mietwohnungen.⁴ Heute ist man mit Eigentumsquoten von teilweise über 90%, dem ungeklärten Umgang mit Allgemeinflächen in Wohnbauten, unzureichend wahrgenommenen Pflichten des Eigentums, einer völlig unzureichenden „sozialpolitischen Manövriermasse“, unzureichenden Angeboten der Verwaltung und massiven quantitativen und qualitativen Defiziten in der Wohnversorgung konfrontiert. Unterversorgt sind nicht nur die Armen, sondern insbesondere die Jungen und die Zuwanderer in die prosperierenden Städte. Für alle diese stellt der Markt nur unzureichende Angebote zur Verfügung.

Was läge näher, als das Modell der Wohnungsgemeinnützigkeit für die politische Umsetzung in den Ländern Mittel-Ost- und Südost-Europas zu empfehlen?

II. EU-Position zur Wohnungsgemeinnützigkeit

Wie im Beitrag von Stöger⁵ ausgeführt, steht die Europäische Union dem Instrument des gemeinnützigen Wohnbaus ambivalent gegenüber. Einerseits wird die nationale Zuständigkeit für wohnungspolitische Fragen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips betont. Bis vor kurzem waren dementsprechend aus Brüssel kaum explizite wohnungspolitische Standpunkte vorhanden. Andererseits tangieren immer mehr gemeinschaftliche Regelungen die Wohnungspolitik der Mitgliedsländer, etwa die EU-Gebäuderichtlinie⁶ oder Maßnahmen der Stadt- und Regionalentwicklung. Erst seit wenigen Jahren gibt es eine schließliche EU-Judikatur für „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“, die auch auf den sozialen Wohnbau anwendbar ist. In mehreren

³ Vgl. *Stagel* (2004), *Czasny* (2004b), *Amann/Mundt* (2006).

⁴ Siehe Beitrag *Mundt*, Kapitel I.3., S. 340.

⁵ Siehe Beitrag *Stöger*, S. 27.

⁶ Richtlinie 2002/91/EG.

Stellungnahmen der Kommission ist die grundsätzliche Übereinstimmung von sozialem Wohnbau mit EU-Recht festgelegt.⁷ Problematisch ist insbesondere seine Vereinbarkeit mit dem grundsätzlichen Beihilfenverbot. Die generellen Regeln für den Umgang der EU mit sozialem Wohnbau wurden 2003 im „Altmark-Urteil“ festgelegt und durch mehrere Entscheidungen zum Wettbewerbsrecht präzisiert. Damit ist durch wenige klare Regeln klargestellt, unter welchen Bedingungen Wohnbausubventionen als Ausnahmen des Beihilfenverbots zulässig sind:⁸

1. Die begünstigten Unternehmen müssen mit der Erfüllung klar definierter gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein.
2. Die Förderungsbedingungen sind im Vorhinein objektiv und transparent festzulegen.
3. Die Förderung darf die Kosten der definierten Leistungen unter Berücksichtigung der Einnahmen und eines angemessenen Gewinns nicht übersteigen.
4. Empfohlen wird die Förderungsvergabe über Ausschreibungen.

Insbesondere seit dem EU-Beitritt der mittel-ost-europäischen Transformationsländer wurde darüber hinausgehender Handlungsbedarf auf Gemeinschaftlicher Ebene erkannt. Mittlerweile sind mehrere Initiativen auf europäischer Ebene mit dem Ziel angelaufen, sozialen und auch gemeinnützigen Wohnbau insbesondere in den neuen Mitgliedsländern zu ermöglichen und zu fördern:

- Im Europäischen Parlament wurden 2006/07 der Entwurf einer „Europäischen Wohnbau-Charta“ und ein Initiativbericht zum Thema „Wohnraum und Regionalpolitik“ verabschiedet.
- Die Dienstleistungsrichtlinie wurde hinsichtlich eines allgemeinen Ausnahmetatbestands „Sozialwohnungen“ präzisiert.⁹
- Von Seiten der Kommission wurde ein Prozess in Gang gesetzt, um die gesellschaftliche Funktion und Wettbewerbsposition von „Sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (in Abgrenzung zu „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“)¹⁰ mit sozialem Wohnbau als einem der Schwerpunkte zu klären. Auf Basis einer Mitteilung der Kommission,¹¹ einem Verfahren der offenen Konsultation und einem Forschungsprojekt wurde 2007 eine Mitteilung der Kommission zu „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen“ veröffentlicht.¹²

⁷ Z.B. N 209/2001. Siehe dazu den Beitrag von *Arnold*, Kapitel II/2, S. 113.

⁸ ECR I –7747 2003, Kommissionsentscheidungen N 497/01, N 239/02, C 515/02 und in L312/67-69 von 2005, siehe *Mundt* (2006), *Amann/Komendantova/Mundt* (2007), 56ff.

⁹ Gemeinsamer Standpunkt des Rates 10003/06, Artikel 2 „Anwendungsbereich“ (2), lit. j.

¹⁰ Gem. Art. 16 und Art. 86 (2) EG-Vertrag.

¹¹ Mitteilung der Kommission KOM (2006) 177.

¹² Mitteilung der Kommission KOM (2007) 725.

- Ebenfalls 2006 wurde der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für Maßnahmen des Wohnens im Rahmen integrierter Stadtentwicklungsvorhaben in den neuen Mitgliedstaaten geöffnet.¹³ Als Paradigmenwechsel wird nicht nur das erstmalige finanzielle Commitment der Union für Wohnen, sondern auch die auf die neuen Mitgliedsländer eingeschränkte Inanspruchnahme aufgefasst.
- Schließlich starteten die Europäischen Finanzierungsinstitute EIB und CEB 2006 das Finanzierungsprogramm JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) mit dem Ziel, die Kohäsionspolitik der Union im Bereich Wohnen und Stadterneuerung umzusetzen.¹⁴

Parallel zu diesen vielfältigen Ansätzen zum Aufbau sozialer Wohnungsbestände insbesondere in den neuen Mitgliedsländern kamen andererseits bestehende Sozialwohnungssysteme in den „alten“ Mitgliedsländern ins Visier der EU-Wettbewerbschüter. Die laufenden Verfahren in den Fällen der Niederlande und Schwedens fokussieren auf die marktdominierende Größe der sozialen Wohnungsbestände in diesen Ländern, die teilweise unzureichende soziale Ausrichtung, indem insbesondere in Schweden auf Einkommensgrenzen verzichtet wird, und die gleichzeitige Durchführung geförderter und kommerzieller Geschäfte. Diese Strategie, mit kommerziell verwerteten Wohnungen die Sozialwohnungen quersubventionieren, wird in den Niederlanden nicht nur deshalb angewandt, weil ansonsten für ärmere Bevölkerungsschichten leistbare Wohnungen kaum realisierbar wären, sondern auch mit dem Ziel der sozialen Durchmischung, indem für unterschiedlichste Nachfragergruppen Angebote in enger Nachbarschaft geschaffen werden.

Die jahrzehntelange mehr als zögerliche Haltung der EU, sich wohnungspolitisch zu engagieren, scheint also der Vergangenheit anzugehören. Es ist ersichtlich, dass die Europäischen Institutionen die Wichtigkeit des Themas Wohnen erkannt haben und daher im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten Akzente setzen, ohne dabei das Subsidiaritätsprinzip in Frage zu stellen.

III. Wohnungsgemeinnützigkeit in West und Ost

Gemeinnützigen Wohnbau gibt es nicht nur in Österreich. In praktisch allen europäischen Ländern wird sozialer Wohnbau errichtet, vielfach als kommunaler Wohnbau, vielfach als sozial gebundener privater Wohnbau (mit Belegungsrechten), vielfach aber auch nach Konzepten ähnlich der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit.¹⁵ Die Ähnlichkeiten der Sozialwohnungssektoren in den Niederlanden oder einzelnen skandinavischen Ländern sind durch ihren großen Anteil am Wohnungsbestand, ihre Ausrichtung auf breite Bevölkerungsschichten und die damit verbundene Marktorientierung gekenn-

¹³ Verordnung 1080/2006 vom 5. Juli 2006.

¹⁴ Entscheidung des Rats von 6.10.2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (2006/702/EG).

¹⁵ *Czischke/Pittini* (2007).

zeichnet. Für die Sozialwohnungssektoren dieser Länder trifft die Bezeichnung „gewinnbeschränkt“ („limited-profit“) wesentlich besser zu als „non-profit“ (für den Begriff „gemeinnützig“ fehlt eine treffende englische Bezeichnung, ein Ansatz wäre „social profit“). Ihre Gestion ist beschreibbar als marktorientiert, aber sozial verpflichtet, als vielfach privatrechtlich organisiert, aber staatlich kontrolliert, als auf Gewinnerzielung ausgerichtet, aber mit der Verpflichtung, die Gewinne im Wohnungskreislauf zu reinvestieren.

Die neuen EU-Mitgliedsländer haben einen durchaus mit Westeuropa vergleichbaren historischen Hintergrund des sozialen Wohnbaus. Es gibt Länder, die vor der politischen Wende im Geschosswohnbau weitgehend auf öffentlichen Wohnbau gesetzt haben, etwa Rumänien, und solche, bei denen Genossenschaften diese Aufgabe übernommen haben, etwa Tschechien. Alle Länder Mittel-Ost- und Südost-Europas entschlossen sich nach der politischen Wende zu einer radikalen Privatisierung der sozialen Wohnungsbestände. Das führte dazu, dass Länder wie Ungarn, Rumänien und Bulgarien heute Eigentumsquoten von über 90% haben.¹⁶ Es dauerte an die zehn Jahre, bis in diesen Ländern aus sozialer Notwendigkeit begonnen wurde, die Rahmenbedingungen für neuerlichen sozialen Wohnbau zu schaffen. Heute verfügen die meisten über Wohnaufonds oder ähnliche Finanzierungseinrichtungen. Sozialer Wohnbau wird heute allerdings fast ausschließlich als gänzlich staatlich finanzierter öffentlicher Wohnbau betrieben. Einzig Polen hat ein System nach französischem Vorbild eingeführt, das Elemente unserer Wohnungsgemeinnützigkeit enthält.

Es fehlte nicht an Versuchen, den politischen Handlungsträgern westliche Konzepte der Wohnungsgemeinnützigkeit näher zu bringen. Zu erwähnen sind z.B. die Initiativen des langjährigen Obmanns der Siedlungsgenossenschaft „Neues Leben“ Josef Klemen in seiner Funktion als Vorsitzender der Arbeitsgruppe Mittel-Ost-Europa in der Europäischen Vereinigung sozialer Wohnungsverbände „Cecodhas“. Die „GPA - Wohnbauvereinigung für Privatangestellte“ errichtete Anfang dieses Jahrzehnts ein viel beachtetes Modellprojekt in Sarajevo. Im Rahmen des „Instituts für Immobilien, Bauen und Wohnen“ verfolgt der Autor selbst gegenwärtig diesbezügliche Projekte in mehreren Ländern Mittel-Ost- und Südost-Europas.

IV. Möglichkeiten des System-Exports?

Rechtssysteme sind stark nationalstaatlich geprägt. Juristische Entwicklungen beschränken sich i.d.R. bemerkenswert hartnäckig auf das jeweilige Staatsgebiet. Grenzüberschreitender Know-how-Transfer ist viel seltener als in anderen wissenschaftlichen Disziplinen. Gut ersichtlich ist diese „Selbstgenügsamkeit“ an den Themen der Arbeitsgruppen des „European Network for Housing Research“ (ENHR), eines weltweit aktiven Netzwerks von WohnbauforscherInnen. Unter

¹⁶ Siehe Beitrag *Mundt*, Kapitel I.3., S. 340.

rund drei Dutzend thematischen Arbeitsgruppen befasst sich gerade eine mit internationalen Rechtsvergleichen, und auch das erst seit drei Jahren.¹⁷

Häufig erfolgten grenzüberschreitende Transfers von Rechtsnormen im Zusammenhang mit territorialen Entwicklungen, entweder infolge kriegerischer Auseinandersetzungen oder auf dem Weg freiwilliger Zusammenschlüsse von Staaten. Nach der Eroberung fremden Territoriums war es stets eine zentrale Aufgabe des Okkupanten, die besetzten Gebiete durch das Überstülpen des eigenen Rechtsregimes auch auf dem Weg der Organisation obrigkeitlichen Handelns einzugliedern. Auch wenn ein Land nur wenige Jahre unter fremder Herrschaft war, behielt es nach dem Rückzug des Okkupanten häufig einen Gutteil der übernommenen Gesetze; teilweise, weil sich die Bevölkerung daran gewöhnt hatte, teilweise, weil die neuen Gesetze nicht selten als den alten überlegen angesehen wurden.

Bei freiwilligen staatlichen Zusammenschlüssen wie der Europäischen Union trifft Ähnliches zu. Die einheitliche Regelung strategischer Rechtsbereiche ist eines der wirksamsten Mittel territorialer Kohäsion. Wir erleben heute insofern eine der historisch größten Wellen legislativer Transfers.

Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips betrifft dies aber nicht alle Rechtsbereiche, sondern nur solche, die als für die strategische Entwicklung der Union maßgeblich angesehen werden. Dies sind in erster Linie Rechtsbereiche im Zusammenhang mit den vier Freiheiten: dem freien Personenverkehr, Warenverkehr, Dienstleistungsverkehr und Kapitalverkehr. Insbesondere das Zivilrecht und somit große Teile des Wohnrechts bleiben in nationalstaatlicher Zuständigkeit.

Die Welle legislativer Transfers schließt auch die Integration der mittelost-europäischen Transformationsländer mit ein. In der Folge der politischen Wende und der Annäherung an die EU wurden zahlreiche Rechtsbereiche entsprechend internationalen Vorbildern und Empfehlungen angepasst – durchaus auch solche, die in der EU nationalstaatlich geregelt sind. Beispiele im thematischen Zusammenhang des Wohnens sind die Privatisierung der sozialen Wohnungsbestände, die Anpassung des Grundbuchswesens an westliche Standards, Regelungen zur Hypothekendarfinanzierung oder das Bausparen. Bei wohnrechtlichen Regelungen im engeren Sinn – Mietrecht, Wohnungseigentumsrecht, Bewirtschaftungsrecht – stieß und stößt die Übernahme „ausländischer“ Konzepte demgegenüber auf größere Widerstände. Dies dürfte vor allem daran liegen, dass diese Rechtsbereiche die private Lebenssphäre breiter Bevölkerungsschichten zutiefst beeinflussen. Dementsprechend schwierig ist es auch für stark reformorientierte Regierungen, in diesen Bereichen weitreichend neue Konzepte zu argumentieren und politisch durchzusetzen.

Diesbezügliche Erfahrungen stehen dem Autor angesichts eines aktuellen Projekts zur Neugestaltung des rumänischen Wohnrechts im Auftrag des dortigen Bautenministeriums zur Verfügung. Neben anderen wohnrechtlichen Bereichen wird der Versuch unternommen, ein wohnrechtliches „PPP“-Regime zu

¹⁷ Unter Koordination u.a. des Autors.

etablieren.¹⁸ Es ergeben sich hierbei umfangreiche, auch sprachliche Schwierigkeiten, nachdem zentrale Begriffe der Wohnungsgemeinnützigkeit nur schwer in andere Sprachen übersetzbar sind. Der Begriff „Public Private Partnership“ wurde gewählt, weil er den Kern des Konzepts weitgehend treffend beschreibt und in einem ehemals kommunistischen Land wie Rumänien positiver konnotiert wird als Konzepte genossenschaftlichen oder öffentlichen Wohnbaus.

Die spezifischen Vorzüge eines gemeinnützigen Sektors sind in den Ländern Mittel-Ost- und Südost-Europas im Allgemeinen schwer zu vermitteln. Seine Positionierung zwischen Staat und Markt ist für viele politisch Verantwortliche – auch und gerade der jüngeren Generation – a priori kaum verständlich. Bei den EU-Kandidaten- und „jungen“ Beitrittsländern stehen jene Themen politisch im Vordergrund, die die EU-Integration vorantreiben können. Dazu zählen wohnungspolitische Initiativen im Allgemeinen nicht. Schließlich ist eine steuerrechtliche Sonderstellung für einen neuen Unternehmenstypus wie gemeinnützige Unternehmen mit dem in diesem Raum bereits weit verbreiteten Flat-Tax-System inkompatibel.

Andererseits ist der zunehmende Handlungsdruck evident. Die Wohnungsbestände leiden unter einem Jahrzehnte andauernden Investitionsrückstau, der durch die massenhaften Privatisierungen verschärft statt gemildert wurde. Es fehlt nach wie vor an Umsetzungsinstrumenten für die Wohnhaussanierung. Die heute fehlende „sozialpolitische Manövriermasse“ im Bestand und der weitgehend fehlende Neubau für untere und mittlere Einkommensbezieher hat eine prekäre Versorgungssituation vor allem für die Migranten in die Städte, die jungen Haushalte und die Armen zur Folge. Galoppierende Wohnungsmarktpreise verschärfen die Problematik weiter. Es wird zunehmend klar, dass privater Wohnungsneubau vor allem die oberen Einkommensschichten in den wirtschaftlichen Zentren mit Eigentum versorgt. Ein großer Teil der Produktion geht ebenso am Bedarf vorbei, wie er sich als resistent gegen politische Lenkung erweist. In einigen Zentren wächst sich die mangelhafte Wohnversorgung zu einem Bremsschuh der wirtschaftlichen Entwicklung aus, weil die Gehälter nicht mit der Preisentwicklung am Wohnungsmarkt Schritt halten. Schließlich geht es auch um das generelle politische Thema, dass sehr große Teile der Bevölkerung keinen persönlichen Vorteil in der Transformation erkennen.

Wohnen ist ein exzellent geeignetes Thema, um breiten Bevölkerungsschichten Erfolge einer neuen Politik zu vermitteln. Bislang war die Wohnungspolitik durch den Antagonismus zwischen einerseits marktliberalen Positionen hinsichtlich der Lenkung der Märkte und dem Abschütteln staatlicher Verantwortung bei der Wohnversorgung, andererseits durch Schutzregelungen zugunsten der Bestandshaushalte zur Aufrechterhaltung niedriger Wohnkosten geprägt. Die Gegenläufigkeit dieser Positionen ist Ausdruck für die unzureichende wohnungspolitische Orientierung in vielen Transformationslän-

¹⁸ Für das „PPP Housing Law“ im Rahmen des Projekts „Implementation of European Standards in Romanian Housing Legislation“ zeichnen die auch in der vorliegenden Festschrift vertretenen Autoren Andreas Sommer und Theo Österreicher verantwortlich.

dern. Verschärft wurde sie durch häufige Regierungswechsel und daraus folgenden abrupten Richtungsänderungen auch in der Wohnungspolitik.

Die Einführung eines gemeinnützigen Sektors birgt umfangreiche Optionen für Länder im Umbruch:

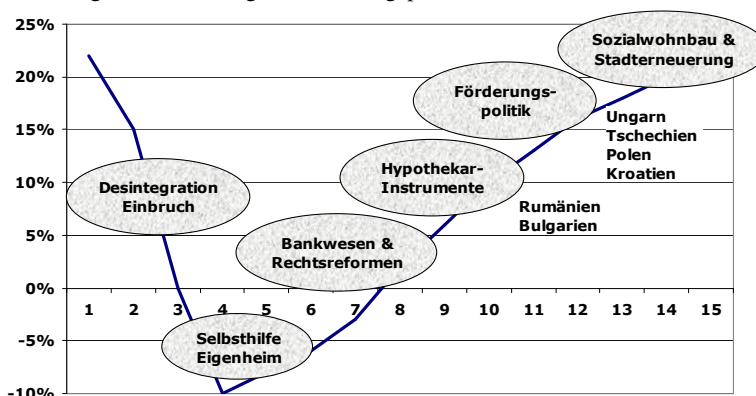
- Gemeinnütziger Wohnbau kann zwar auch auf unterste Einkommenschichten ausgerichtet werden. Seine eigentliche Stärke ist aber die Bedienung des Mittelstands: von den in den Übergangsländern fast durchwegs schlecht bezahlten Beamten, den medizinischen Berufen, Lehrern, über die Arbeiter bis zu der jungen, gut ausgebildeten, in die Städte drängenden nachkommenden Generation; zusammengefasst also jenen Haushalten, die über ein bescheidenes, aber regelmäßiges Einkommen verfügen.¹⁹ Diese große und politisch sehr wichtige Klientel wird mit den bisherigen Angeboten am Wohnungsmarkt unzureichend erreicht.
- Gemeinnütziger Wohnbau in Verbindung mit einem darauf abgestimmten Förderungsregime erlaubt sozial verträglichen Wohnbau zu wesentlich niedrigeren Kosten für die öffentliche Hand als rein aus dem Budget finanzierter kommunaler Wohnbau. Er ist somit ein größerer Hebel, um mit beschränkten finanziellen Mitteln mehr bewegen zu können.
- Gemeinnützige Wohnraumschaffung auf privatrechtlicher Basis unter weitgehenden Marktkonditionen stellt eine ausreichende Diversifikation der Handlungsträger sicher. So kann sichergestellt werden, dass in der täglichen Praxis unvermeidliche Fehlentwicklungen zu keiner Fehlleitung des Gesamtsystems führen.
- Die Etablierung der Wohnungsgemeinnützigkeit als „Institution“ ist von wesentlich dauerhafterer Wirkung als einzelne Programme, die von der nächsten Regierung allzu leicht wieder gekippt werden können. Die Wohnungsgemeinnützigkeit stellt somit ein erstklassiges Instrument zur langfristigen gesellschaftspolitischen Weichenstellung dar.
- Ein entsprechend funktionsfähiges Regime von Anreizen und Sanktionsdrohungen vorausgesetzt, kann sich ein Wohnungsgemeinnützigkeitsregime zu einem effizienten wohnungspolitischen Umsetzungsinstrument entwickeln.
- Wie die Beispiele zahlreicher westeuropäischer Länder beweisen, ist es absolut möglich, einen solchen Sektor weitgehend missbrauchsresistent zu gestalten.
- Der Aufbau von sozial gebundenen Mietwohnungssektoren in den Transformationsländern über den kommunalen Wohnbau hinaus wird mittlerweile auch von europäischen Institutionen und der Weltbank forciert.²⁰ Wenn gleich sich noch keine eindeutige Präferenz für eines der westeuropäischen Modelle durchgesetzt hat, ist doch eine Änderung in der Grundhaltung der maßgeblichen Institutionen zugunsten der bestehenden erfolgreichen PPP-Modelle im Wohnbau festzustellen. Aufschlussreich ist die in Abbildung 1

¹⁹ Amann (2005).

²⁰ Z.B. Dübel/Brzeski/Hamilton (2006) für die Weltbank, *Ecorys Hungaria* (2005) für die Europäischen Investitionsbank, *Tsenkova* (2005) für die Entwicklungsbank des Europarats.

dargestellte schematische wohnungspolitische Entwicklung in Transformationsländern, wie sie das ungarische Consulting-Unternehmen Ecorys im Auftrag der Europäischen Investitionsbank erarbeitet hat. Demnach steht die Entwicklung von Instrumenten des sozialen Wohnbaus und der Stadtentwicklung am Ende des Übergangs und markiert sozusagen den Beginn von „wohnungspolitischer Normalität“ in den Transformationsländern.

Abbildung 1: Entwicklung der Wohnungspolitik in Transformationsländern



Quelle: Ecorys (2005).

Die besten Chancen hat der Aufbau eines gemeinnützigen Sektors aus heutiger Sicht im klassischen Anwendungsfall des Werkswohnungswesens. Industriekonzerne stehen heute vielfach vor dem Problem, dass die zahlbaren Gehälter in einem steigenden Missverhältnis zu den Wohnkosten stehen. Die Zurverfügungstellung einer leistbaren Wohnung wird als interessantes „Goody“ im Wettbewerb um die besten Arbeitnehmer aufgefasst. Moderne Wirtschaftsführung verbietet es, zu viel Kapital in Aktivitäten abseits der Kernkompetenzen einzusetzen. Gemeinnützige Unternehmen als Joint Venture zwischen einem Industrieunternehmen, einer Gemeinde und anderen Partnern wäre hier eine sachgerechte Lösung. Wenn über derartige Initiativen eine Brezche geschlagen ist, erscheint es möglich, weitere Vertreter der sich etablierenden Zivilgesellschaft in diesen Ländern für die Idee zu gewinnen, etwa Gemeinden, Gewerkschaften, karitative Einrichtungen, den Finanzsektor oder die wichtige gesellschaftliche Gruppe der „Nouveaux Riches“.

V. Schlussbemerkung

Ein erfolgreicher Transfer des Modells der Wohnungsgemeinnützigkeit in unsere Nachbarländer setzt freilich die Überwindung so mancher Hemmnisse

voraus. Von besonderer Bedeutung ist ein klares Commitment der EU zu den insgesamt sehr erfolgreichen Sozialwohnungssektoren in vielen Mitgliedsstaaten. Hierbei erscheint es erforderlich, den gemeinnützigen Wohnbau als eine hervorragende Ausprägung des europäischen Sozialmodells zu begreifen, und ihn nicht ständig und ausschließlich an den m.E. zweifelhaften Tugenden des freien Markts zu messen.

Wie *Korinek/Holoubek* in ihrem Beitrag²¹ ausführen, ist die Europäische Union zwar primär auf das „System einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ festgelegt, sie anerkennt aber sehr wohl auch andere Modelle, insbesondere bei der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Solche spielen überall dort eine vorrangige Rolle, wo der Markt allein nicht imstande ist, die v.a. sozialpolitisch erwünschten Ergebnisse zu produzieren. Solche Leistungserbringung – konstitutive Aspekte des europäischen Sozialmodells – wird vom Staat in „Erfüllungsverantwortung“ oder „Gewährleistungsverantwortung“ privatrechtlich organisierten Unternehmen anvertraut. Die Partnerschaft von öffentlich und privat (PPP) hat in vielen „alten“ EU-Mitgliedstaaten komplexe, vielfach jedoch höchst effiziente Strukturen heraus gebildet. Ein Transfer von „besten Beispielen“ (Best Practice) solcher PPP-Modelle in die mittel-ost-europäischen Transformationsländer setzt selbstverständlich die Übereinstimmung mit Grundlagen der Europäischen Union voraus. Er setzt aber auch die strukturierte Auseinandersetzung mit dem gegenüber dem liberal-marktwirtschaftlichen viel komplexeren sozial-marktwirtschaftlichen Zugang voraus. Es besteht insofern dringender Handlungsbedarf in der Aufbereitung, Sammlung und Bewertung von solchen Best-Practice-Modellen auf europäischer Ebene. Denn wenn es auch kaum angehen kann, dass die EU in nationalstaatlichen Kompetenzbereichen (wie dem Wohnungswesen) derartige Modelle verordnet, ist doch der Best-Practice-Austausch in völliger Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip.

In Kenntnis der vielfältigen Vorzüge des gemeinnützigen Wohnungswesens in Österreich und der wohnungspolitischen Systeme in zahlreichen anderen europäischen Ländern ist der Autor nicht nur der Überzeugung, dass ein derartiges Modell für die Länder Mittel-Ost- und Südost-Europas in hohem Maße nutzenstiftend wäre, sondern auch, dass die österreichische Gemeinnützigkeit eines der besten verfügbaren Modelle, ein „Best Practice-Beispiel“ ist.

Ein weiteres wesentliches Hemmnis ist in und von den Zielländern selbst zu überwinden. Die erfolgreiche Einführung einer „Institution“ wie der Wohnungsgemeinnützigkeit setzt ein recht hohes Maß an gesellschaftlichem Konsens voraus. Einen solchen sucht man in vielen Ländern Mittel-Ost- und Südost-Europas noch vergeblich, wie ein Blick nach Ungarn oder Rumänien zeigt.

²¹ Siehe Beitrag *Korinek/Holoubek*, S. 53.

Othmar Karas

Die Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf die österreichische Wohnungspolitik

- I. Die Richtlinie
- II. Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich
- III. Die europäische Ebene
- IV. Abschlussbetrachtungen

I. Die Richtlinie

Die Schaffung eines Europäischen Binnenmarktes, wie sie durch den EG-Vertrag (Art. 14 und 49ff.) vorgesehen ist, beinhaltet auch die freie grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen. Dieser stehen jedoch vielfach Bestimmungen im Recht der EU-Mitgliedstaaten entgegen, die den freien Zugang von Dienstleistungserbringern aus anderen EU-Mitgliedstaaten zu den nationalen Dienstleistungsmärkten behindern.

Die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt,²² allgemein kurz Dienstleistungsrichtlinie genannt, hat den Abbau von bürokratischen und zwischenstaatlichen Hemmnissen sowie die Förderung des grenzüberschreitenden Handels mit Dienstleistungen zum Ziel. Darüber hinaus sieht sie Erleichterungen für niedergelassene Dienstleister vor, wie etwa die Schaffung einheitlicher Ansprechpartner, elektronische Verfahrensabwicklung etc.

Von der Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes erwartet sich Europa mehr Wirtschaftswachstum und damit verbunden mehr Wohlstand für alle Europäer. Die Richtlinie ist daher ein wichtiger Bestandteil der Lissabon-Strategie der Europäischen Union,²³ die vorsieht, Europa bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu entwickeln.

Der Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie umfasst grundsätzlich alle „Dienstleistungen, die von einem in einem beliebigen Mitgliedstaat

²² Für den kompletten Text der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt siehe: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l376/l37620061227de00360068.pdf> (29.11.2007).

²³ Siehe dazu den Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission zur Lissabon-Strategie: http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_de.htm (29.11.2007).

niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden“.²⁴ Jedoch gibt es eine umfangreiche Liste von Ausnahmen, die diese Regel einschränken.²⁵ So gilt die Richtlinie und mithin der Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit beispielsweise nicht für „soziale Dienstleistungen im Zusammenhang mit Sozialwohnungen, ... die vom Staat, durch von ihm beauftragte Dienstleistungserbringer oder durch von ihm als gemeinnützig anerkannte Einrichtungen erbracht werden“.²⁶

Bereits am 21. Mai 2003 hatte die Kommission ihr Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse veröffentlicht.²⁷ In diesem Dokument warf die Kommission eine Reihe von Fragen auf, zu denen sie die Stellungnahme der Beteiligten erbat. Das Europäische Parlament hatte seinerseits schon im Jahre 2001 einen Bericht zur Daseinsvorsorge verabschiedet, den sogenannten Langen-Bericht, der die Notwendigkeit einer entsprechenden Rahmenrichtlinie herausstrich. Auch auf das Grünbuch reagierte es mit einem neuerlichen Bericht,²⁸ in dem das Parlament forderte, dass hinsichtlich der Vereinbarkeit der Regeln des Binnenmarkts und des Wettbewerbs und dem ordnungsgemäßen Funktionieren der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse mehr Rechtssicherheit geschaffen werden müsse. Es wurde betont, dass die Leistungen der Daseinsvorsorge den Bürgern gleichen Zugang und Gleichbehandlung und ein hohes Maß an Qualität zu erschwinglichen Preisen gewährleisten müssten. In Bezug auf die Wohnungspolitik hob der Bericht hervor, dass die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, wie unter anderem das soziale Wohnen, nicht in den Anwendungsbereich des EU-Wettbewerbsrechts fallen sollten.²⁹

Gemäß Art. 47 (1) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)³⁰ kam beim Entscheidungsprozess zur Verabschiedung der Dienstleistungsrichtlinie das Mitentscheidungsverfahren zur Anwendung, bei dem zum Zustandekommen der Richtlinie das Europäische Parlament und der

²⁴ Artikel 2 (1), Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt.

²⁵ Vgl. Artikel 2 (2), Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt.

²⁶ Ebd. zitiert nach: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l376/l37620061227de00360068.pdf> (29.11.2007).

²⁷ Für den kompletten Text des Grünbuches siehe: <http://www.othmar-karas.at/files/themen/daseinsvorsorge/Gruenbuch%20Dienste%20von%20allgemeinem%20Interesse.pdf> (29.11.2007).

²⁸ Siehe dazu: <http://www.othmar-karas.at/files/themen/daseinsvorsorge/Daseinsvorsorge%202001%20-%20Langen.pdf> (29.11.2007).

²⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments zum Grünbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (KOM(2003) 270 – 2003/2152(INI)); Protokoll vom 14.01.2004; zitiert nach: <http://www.othmar-karas.at/files/themen/daseinsvorsorge/entschliessung.pdf> (29.11.2007).

³⁰ Für den kompletten Text des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Konsolidierte Fassung), Amtsblatt Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002 siehe: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf (29.11.2007).

EU-Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der EU-Kommission zu einer Einigung finden müssen.

Der vieldiskutierte Vorschlag des ehemaligen EU-Binnenmarkt-Kommissars Frits Bolkestein³¹ sah eine gegenüber der Endfassung wesentlich weitergehende Beseitigung von zwischenstaatlichen Hindernissen für den freien Dienstleistungsverkehr vor. Schon der Anwendungsbereich des Richtlinien-vorschlags war weiter gefasst; insbesondere sollten die meisten der später vom Anwendungsbereich ausgenommenen Daseinsvorsorgeleistungen von der Richtlinie erfasst werden. Nach dem Willen der Kommission sollte die Richtlinie mit wenigen Ausnahmen auch grundsätzlichen Vorrang vor allen anderen europäischen Richtlinien und Verordnungen haben.

Nach dem Vorschlag der Kommission sollte ein Dienstleistungserbringer außerdem, abgesehen von einigen Ausnahmen, grundsätzlich nur noch den Gesetzen des Landes unterliegen, in dem er niedergelassen ist.³² Dieser Grundsatz stellt eine Analogie zum Prinzip des Cassis-de-Dijon-Urteils im Bereich des freien Warenverkehrs dar, demzufolge ein Produkt, das in einem EU-Mitgliedstaat legal hergestellt und/oder in Verkehr gebracht wird, auch in allen anderen Mitgliedstaaten verkauft werden darf. Insbesondere an diesem Grundsatz entzündete sich Protest gegen den Richtlinienentwurf.

In Art. 16 der späteren Richtlinie wird das Herkunftslandprinzip zwar nicht mehr ausdrücklich erwähnt, wohl aber wird das Prinzip der Dienstleistungsfreiheit, das bereits Gegenstand der Bestimmungen über den Europäischen Binnenmarkt im EG-Vertrag ist, bekräftigt und willkürliche Diskriminierung von Dienstleistungserbringern aus anderen EU-Mitgliedstaaten verboten. Insofern gilt nach wie vor das Herkunftslandprinzip – abgesehen von wichtigen, allerdings bereits im ursprünglichen Entwurf vorgesehenen Ausnahmereichen, wie der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit, dem Umweltschutz und der Bestimmungen über Beschäftigungsbedingungen.³³

Am 12. Mai 2004 wurde von der Kommission ein Weißbuch über die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse beschlossen.³⁴ Das Weißbuch enthielt die Schlussfolgerungen der Kommission aus der breit angelegten öffentlichen Diskussion im Anschluss an das Grünbuch und sie legte darin die weitere Vorgehensweise zur Förderung der Entwicklung hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse fest.

³¹ Für den Bolkestein-Entwurf von 2004 vor den Änderungen durch das Europäische Parlament siehe: <http://www.othmar-karas.at/files/themen/dienstleistungs-rl/2004Kommissions-Text.pdf> (29.11.2007).

³² Diese Regelung wird als Herkunftslandprinzip bezeichnet. Siehe dazu: Bolkestein-Entwurf, Artikel 16: <http://www.othmar-karas.at/files/themen/dienstleistungs-rl/2004Kommissions-Text.pdf> (29.11.2007).

³³ Vgl. Artikel 16 (3) der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt.

³⁴ Für den kompletten Text des Weißbuches zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse siehe: <http://www.othmar-karas.at/files/themen/daseinsvorsorge/Weissbuch.pdf> (29.11.2007).

Nichtsdestotrotz war der Entwurf zur Dienstleistungsrichtlinie in den Jahren 2004 und 2005 bekanntlich Gegenstand einer kontroversiellen und teilweise sehr unsachlich geführten Debatte. Nach allgemeiner Einschätzung trug diese wesentlich dazu bei, dass der Entwurf einer Europäischen Verfassung bei den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden keine Mehrheit fand.

Am 16. Februar 2006 beschloss die große Mehrheit von Europäischer Volkspartei (EVP-ED) und Sozialdemokraten (PSE) im Europäischen Parlament schließlich in erster Lesung ein Kompromisspaket, das zwischen diesen beiden Fraktionen ausgehandelt worden war und mit insgesamt 213 Abänderungen die „Bolkestein-Richtlinie“ von Grund auf umgeschrieben hatte. Unter anderem wurden Gesundheit, Verkehr, Arbeits- und Sozialrecht, einige Teilbereiche der öffentlichen Dienste etc. vollständig von der Richtlinie ausgenommen.

In einer Reihe von weiteren Änderungen wurde auch die ursprüngliche Absicht der Kommission, der Richtlinie mit wenigen Ausnahmen absoluten Vorrang vor allen anderen europäischen Regelungen zu geben, durch das Parlament abgeschwächt und insbesondere dem Internationalen Privatrecht (ROM I und ROM II-Abkommen) und der Entsenderichtlinie³⁵ Vorrang vor der Dienstleistungsrichtlinie eingeräumt. Dass das Herkunftslandsprinzip trotz der Entfernung des Begriffs erhalten blieb, hat die EVP-ED Fraktion stets betont. Und zwar über das Prinzip der Dienstleistungsfreiheit und über das Verbot der willkürlichen Diskriminierung von Dienstleistungserbringern aus anderen EU-Mitgliedstaaten.³⁶

Am 4. April 2006 legte die Europäische Kommission einen überarbeiteten Richtlinientext³⁷ vor. In ihm hat sie formal viele Änderungen des Parlaments übernommen.

Beim EU-Frühjahrgipfel 2006 erzielte dann Bundeskanzler Wolfgang Schäussel als EU-Ratspräsident eine Grundsatzeinigung der Gipfelteilnehmer auf diesen Kompromisstext. Kurz nach Ostern befasste sich der informelle EU-Wettbewerbsrat in Graz intensiv mit der Dienstleistungsrichtlinie. Bei dieser Tagung bezeichneten die Minister die vom Europäischen Parlament ausgearbeitete und von der Kommission übernommene Fassung als gute Verhandlungsgrundlage. Deshalb war es letztendlich auch möglich, eine so rasche Einigung im Rat zu erzielen. Die Wirtschaftsminister konnten mit einigen kleinen Änderungen den Text annehmen. Hinzugefügt wurde noch eine Passage, mit der das neue Screening-Verfahren geregelt wurde: Die Mitgliedstaaten sollten demnach der Kommission bereits bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist bekannt geben, weshalb und in welchen Bereichen sie Beschränkungen für die Dienstleistungsfreiheit vorsehen. Dies war deshalb notwendig, da für Anbieter von Dienstleistungen schon im Vorfeld klar sein muss, ob es Beschränkungen

³⁵ Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, Amtsblatt Nr. L 018 vom 21. Jänner 1997 S. 0001 – 0006 siehe: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0071:DE:HTML> (29.11.2007).

³⁶ Siehe dazu Interview mit Othmar Karas in Der Standard, 2. Februar 2006.

³⁷ Für den geänderten Entwurf KOM (2006) 160 vom 4. April 2006 siehe: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006_0160de01.pdf (29.11.2007).

der Dienstleistungsfreiheit in den Mitgliedstaaten gibt. Damit wird die willkürliche Verweigerung durch die Mitgliedstaaten verhindert und mehr Rechtssicherheit geschaffen.

Die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bzw. die Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa haben das Ziel, sicher zu stellen, dass auch in Zukunft den europäischen Bürgern die Dienstleistungen im allgemeinen Interesse flächendeckend und kostengünstig angeboten werden. Der gleichberechtigte Zugang aller Bürger muss ebenso garantiert werden, wie die passende Qualität der Leistungen und die Berücksichtigung sozialer, kultureller oder umweltpolitischer Aspekte. Vorrangig entscheidend ist dabei aber nicht, wer die Leistungen der Daseinsvorsorge erbringt, sondern dass sie erbracht werden.

Der Rat der Europäischen Union hat sich daraufhin am 29. Mai 2006 unter österreichischem Vorsitz auf einen gemeinsamen Standpunkt³⁸ zur Dienstleistungsrichtlinie auf Basis des Parlamentskompromisses geeinigt, der am 24. Juli 2006 vom Rat in der Zusammensetzung der für die Wettbewerbspolitik zuständigen Minister der Mitgliedstaaten offiziell verabschiedet wurde.

Der Gemeinsame Standpunkt wurde dem Europäischen Parlament im September 2006 offiziell übermittelt und von diesem in zweiter Lesung am 15. November 2006 mit wenigen Änderungen angenommen, die der Rat am 11. Dezember 2006 billigte.³⁹

Die Richtlinie wurde am 27. Dezember 2006 im EU-Amtsblatt veröffentlicht und bedarf als EG-Richtlinie der Umsetzung in jeweiliges nationales Recht durch die einzelnen Mitgliedstaaten. Diese haben bis zum 28. Dezember 2009 hierfür Zeit. Nach Art. 39 (5) müssen die Mitgliedstaaten zugleich spätestens bis zu diesem Datum der Kommission einen Bericht vorlegen, welche Anforderungen aus den in Art. 16 genannten Gründen der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit und dem Umweltschutz sie gegenüber den ausländischen Dienstleistern weiterhin aufrechterhalten wollen und begründen, warum sie diese Gründe jeweils für gegeben erachten.

Praktisch muss also der gesamte Gesetzes- und Verordnungsbestand in den Mitgliedstaaten – soweit das Rechtsgebiet oder die betreffende Branche nicht generell von der Richtlinie oder Art. 16 ausgenommen ist – daraufhin überprüft werden, ob er im Einklang mit Art. 16 der Richtlinie ist, und die Aufrechterhaltung der jeweiligen Rechtsvorschriften muss im Einzelnen begründet werden. Das Versäumnis dieser Frist in Bezug auf einzelne Regelungen oder deren Begründung könnte dazu führen, dass diese nach dem 28. Dezember 2009 auf ausländische Dienstleister nicht länger angewendet werden können. Die Wohnungsgemeinnützigkeit jedoch ist nach Art. 2 (2) der Dienstleistungsrichtlinie weiterhin ausgenommen.⁴⁰

³⁸ Gemeinsamer Standpunkt (10003/06) siehe: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/06/st10/st10003.de06.pdf> (29.11.2007).

³⁹ Siehe dazu: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0490+0+DOC+XML+V0//DE> (29.11.2007).

⁴⁰ Für den kompletten Text der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt

II. Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich

Das System des gemeinnützigen Wohnbaus ist in Österreich von großer Bedeutung. Etwa die Hälfte unseres gesamten Wohnungsbestandes, einschließlich des kommunalen Wohnbaus, wurde mit öffentlicher Unterstützung finanziert. Im Gegensatz zu vielen anderen Staaten in Europa überwiegt aber in Österreich die direkte Objektförderung, wohingegen andere Länder indirekte Förderungen über Steuerbegünstigungen oder die Subjektförderung über Wohnbeihilfen eher bevorzugen.⁴¹

Ende der achtziger Jahre wurde die Wohnbauförderung Ländersache. Aus dem Bundesbudget gibt es lediglich einen festgesetzten Betrag, der nach einem eigenen Schlüssel verteilt wird, um die Finanzierung zu gewährleisten. Nicht wegzudenken aus diesem Förderungssystem sind die gemeinnützigen Bauvereinigungen, die sich dadurch auszeichnen, dass sie die von ihnen erwirtschafteten Gewinne, in wohnbauliche Maßnahmen reinvestieren müssen.⁴²

Der österreichische Weg der Wohnungspolitik – objektorientierte Wohnbauförderung unter Wahrung der Gemeinnützigkeit mit sozialen und ökologischen Zielsetzungen – ist ein bewährtes Stück österreichischer Geschichte. Die historischen Wurzeln der gemeinnützigen Bauvereinigungen liegen in der Mitte des 19. Jahrhunderts, als die durch die industrielle Revolution entstandenen Arbeiterheere mit Wohnraum versorgt werden mussten.⁴³ Von Gemeinden errichtete Armenwohnungen und die Arbeiterwohnhäuser mancher Industriebetriebe, waren erste Lösungsversuche für dieses Problem.

Gemeinnützige Bautätigkeit lebte von Anfang an vom Zusammenspiel mit staatlicher Unterstützung für das Wohnungswesen. Der Begriff Gemeinnützigkeit wurde erstmals im Zusammenhang mit dem „Kaiser Franz Josef Jubiläums-Fonds“ 1908 erwähnt. Dieser, sowie das Wohnungsfürsorgegesetz 1910 führten zur Gründung zahlreicher Baugenossenschaften. Die meisten von diesen überlebten den Ersten Weltkrieg nicht. Wiederbelebungsversuche nach der Katastrophe erstickte schon bald die heraufziehende Wirtschaftskrise.

Nach dem Zweiten Weltkrieg erlebte die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit durch die Gründung zahlreicher gemeinnütziger Bauvereinigungen erst so richtig ihre Blütezeit. Der Wohnhaus-Wiederaufbaufonds von 1948 sowie der wieder erstandene Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds seien hier als Wegmarken genannt. 1955 gab es insgesamt 361 Gemeinnützige in Österreich, eine Zahl, die danach mit dem zunehmend abgeschlossenen Wiederaufbau stetig fiel. Im Jahre 2001 wurden fünf im Bundesbesitz verbliebene Wohnungsgesellschaften der Gemeinnützigkeit enthoben.⁴⁴ Das umfassende Instrumentarium der österreichischen Wohnungspolitik hat wesentlich dazu beigetragen, den Wohnungsnotstand nach dem Zweiten Weltkrieg zu beseiti-

siehe: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l_376/l_37620061227de00360068.pdf (29.11.2007).

⁴¹ Siehe Beitrag *Stöger*, S. 27.

⁴² Vgl. *CECODHAS* (2001), 97f.

⁴³ Vgl. *Oberhuber* (2005).

⁴⁴ Siehe Beitrag *Mundt*, Kapitel II., S. 342.

gen und den Wohnbedarf der Bevölkerung quantitativ und qualitativ zu befriedigen. Seit 1945 wurden rund 1,8 Millionen geförderte Wohnungen neu errichtet, was rund zwei Drittel der gesamten Neubauleistung entspricht.

Derzeit gibt es in Österreich 198 gemeinnützige Bauvereinigungen, davon 105 Genossenschaften, 83 Gesellschaften mit beschränkter Haftung und 10 Aktiengesellschaften. Die Wohnbauförderung ist nach wie vor ein wesentliches Element der österreichischen Wohnungspolitik und des österreichischen Wohlfahrtsstaats. Im Zentrum der österreichischen Wohnungspolitik steht die Sicherung der Wohnversorgung der Bevölkerung. Daneben wurde die Wohnbauförderung immer auch als Instrument der Wirtschaftsförderung gesehen. Nicht nur quantitativ, auch was die Qualität der verfügbaren Wohnungen und das Preis-Leistungs-Verhältnis betrifft, weist Österreich im internationalen Vergleich eine gute Position auf.⁴⁵

Der Rückzug des Staates äußerte sich auch im Verkauf der Bundeswohnungen an private Investoren ab dem Jahr 2004. Noch haben sehr wenige Gemeinden ihre kommunalen Wohnungen verkauft (etwa Graz). Österreich zählt immer noch zu den Ländern mit einem der höchsten Sozialwohnungsbestände in Europa (ca. 20% des Gesamtwohnungsbestandes im Jahr 2007). In Österreich ist das Wohnkosten- und Mietenniveau innerhalb der letzten 10 Jahre stabil. Insgesamt zählt Österreich auch zu jenen Ländern, wo die Wohnkosten im Vergleich zur EU einen unterdurchschnittlichen Anteil der Haushaltsausgaben ausmachen.⁴⁶

Die Regierungen Schüssel I und Schüssel II haben auf dem Sektor des Wohnbaus für maßgebliche Verbesserungen gesorgt. Aufbauend auf der Anerkennung des befristeten Mietvertrags und der Rücknahme der Mietpreisbindung konnte der Wohnungsmarkt flexibler gestaltet werden, ohne den Mieterenschutz zu vernachlässigen. Auch die Ausdehnung der Förderungszahlungen auf private Wohnbauträger ist hier zu nennen.⁴⁷

III. Die europäische Ebene

Wohnungspolitik ist auf nationalstaatlicher und nicht auf EU-Ebene angesiedelt. Ein indirekter Einfluss auf die Gestaltung der Wohnungspolitik in den Mitgliedsländern ist dennoch vorhanden. Das liegt daran, dass es einige Politikbereiche bzw. politische Zielsetzungen gibt, die gesamteuropäisch geregelt bzw. betrieben werden und mittelbar oder unmittelbar die Wohnbaupolitik beeinflussen. (z.B. das Wettbewerbsrecht oder die Lissabon-Strategie der EU). Dennoch gilt weiterhin das Subsidiaritätsprinzip, das im Lissabonner Vertrag von März 2007 erneut bekräftigt und gestärkt worden ist.

Diesem Prinzip folgend gibt es in der EU auch erst seit kurzem eine explizite Rechtsprechung zur Wohnungspolitik. Grundsätzlich finanziert die EU

⁴⁵ Vgl. *Stagel* (2004).

⁴⁶ Vgl. *Höferl* (2007), 52.

⁴⁷ Vgl. *CECODHAS* (2001), 98.

keine Wohnbauvorhaben. Lediglich im Rahmen der EU-Strukturprogramme, wie etwa der Stadterneuerung, wurden städte- und damit auch wohnbauliche Maßnahmen gefördert. Dennoch findet man nun vermehrt themenspezifische Verweise in EU-Dokumenten. Vor allem die EU-Gebäuderichtlinie⁴⁸ und mehrere Stellungnahmen der Europäischen Kommission sind hier zu nennen.⁴⁹ In Artikel II-94 (3) der Charta der Grundrechte der Europäischen Union beispielsweise heißt es: „Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“.⁵⁰

In der Praxis hat dennoch eine Reihe von auf europäischer Ebene gefassten Beschlüssen Einfluss auf die nationalen Wohnungsmärkte, da sie sich gesamtwirtschaftlich auswirken (z.B. auf die Zins-, Inflations- und Arbeitslosenraten und das Wirtschaftswachstum). Auch die Konvergenz- bzw. Stabilitätskriterien schränken den budgetären Spielraum der nationalen Regierungen im Binnenmarkt ein, dessen Grundfreiheiten (freier Waren-, Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehr) unbedingt eingehalten werden müssen. Diesem Ziel diene auch die Einführung der bereits erwähnten Dienstleistungsrichtlinie.

Zwar wird die soziale Wohnungspolitik als legitimes und sinnvolles Element nationaler Politikgestaltung gesehen, das mit den Zielen der Europäischen Union in Einklang steht, doch ist es für staatliche Förderungen in der Wohnungspolitik genauso wie für andere Maßnahmen erforderlich, mit den Wettbewerbsbestimmungen der EU überein zu stimmen. Es ist insbesondere das EU-Wettbewerbsrecht, wie es in den Artikeln 87-89 des EG-Vertrags, in späteren sachbezogenen Entscheidungen der Europäischen Kommission und in den Urteilen der Europäischen Gerichtshöfe konkretisiert wurde, das in der Ausgestaltung des sozialen Wohnbaus beachtet werden muss.

Staatliche Beihilfen sind dann untersagt, wenn sie den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar sind, insofern sie den Handel zwischen den Mitgliedsländern beeinträchtigen. Allerdings kennt der EG-Vertrag hier einige Ausnahmen,⁵¹ darunter auch Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden und Wohnbeihilfe, wenn sie eine Bedarfsprüfung vorsieht und an Bedürftige in Abhängigkeit von Einkommen und zumutbarem Wohnungsaufwand ausgezahlt wird. Bedarfsgeprüfte Subjektbeihilfen sind also einfacher mit dem EU-Recht in Einklang zu bringen als Förderungen, die sich an Unternehmen richten. Die Bereitstellung von

⁴⁸ Richtlinie 2002/91/EG.

⁴⁹ Siehe dazu auch den Beitrag *Amann*, Kap. II, S. 5.

⁵⁰ Für den kompletten Text der Charta der Grundrechte der Union, wie sie in den Vertrag von Lissabon aufgenommen wurde siehe: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2004/c_310/c_31020041216de00410054.pdf (29.11.2007).

⁵¹ Siehe dazu Artikel 87 (2) und (3) EG Vertrag: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf (29.11.2007).

sozialen Wohnungen kann durch die Mitgliedstaaten allerdings auch als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse definiert werden, wodurch es generell möglich wird, Unternehmen von der öffentlichen Hand zu fördern, die mit der Erfüllung einer Aufgabe von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind. Dies gilt nämlich nicht als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87, sondern als Abgeltung der Kosten einer spezifischen Gemeinwohlverpflichtung.

Dazu stellte das EuGH-Urteil zum „Altmark Trans GmbH“ Fall⁵² klar, dass der für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gewährte Ausgleich keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 EG-Vertrag darstellt, wenn:

1. das betreffende Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut ist, welche klar definiert sein müssen.
2. die Parameter, welche zur Berechnung des Ausgleichs herangezogen werden, im Vorhinein objektiv und transparent festgelegt sind.
3. der Ausgleich nicht über die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung hinausgeht.
4. das Unternehmen, das mit der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung betraut werden soll, mittels öffentlicher Ausschreibung ausgewählt wurde.

Für den Bereich des sozialen Wohnbaus wurde eine genauere Klärung der Rechtslage durch die Kommissionsentscheidung vom 28.1.2005 erreicht. Diese hob die Besonderheiten des sozialen Wohnbaus weiter hervor und legte spezielle Regelungen für diesen Bereich fest. Die Kommission strich heraus, dass im sozialen Wohnungsbau tätige Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, Besonderheiten aufweisen, die berücksichtigt werden müssen:⁵³

1. Die Zielgruppen des sozialen Wohnungsbaus sind benachteiligte oder sozial schwache Bevölkerungsgruppen, die nicht die Mittel haben, sich auf dem freien Wohnungsmarkt eine Unterkunft zu beschaffen.
2. Die staatliche Abgeltung der Leistungen des sozialen Wohnungsbaus muss nicht im Vorhinein durch die Kommission überprüft und bewilligt werden.
3. Die Mitgliedstaaten sollen in regelmäßigen Abständen überprüfen, ob der gewährte Ausgleich nicht zu einer Überkompensierung der sozialen Wohnbauunternehmen führt.
4. Gesonderte Buchführung und klare Trennung von gewerblichen und gemeinnützigen Tätigkeitsbereichen von Wohnungsunternehmen wird zur Pflicht erklärt.
5. Die Kostenfaktoren, die in der Berechnung der Ausgleichsbeträge mit einbezogen werden sollen, werden festgelegt.

Diese Richtlinie präziserte das „Altmark-Urteil“ für den Bereich des sozialen Wohnungsbaus, hob die spezielle Position dieses Bereichs der Woh-

⁵² Für das Urteil siehe: <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:2000J0280:DE:HTML> (29.11.2007).

⁵³ Für den kompletten Text siehe: <http://ec.europa.eu/transport/rail/passenger/doc/com20050319de.pdf> (29.11.2007).

nungspolitik innerhalb des gemeinsamen Marktes hervor und legte eine wohlwollende Handhabung dieser Materie innerhalb des EU-Wettbewerbsrechts fest.⁵⁴ Darüber hinaus wurde die Selbstverantwortung der Mitgliedsstaaten bei der Definition der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bestätigt. Es bleibt den Nationalstaaten überlassen, welche Aufgaben sie als solche definieren wollen. Das ist nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union zahlreiche unterschiedliche Definitionen von sozialem Wohnbau existieren. Auch sind je nach Land unterschiedlichste Aufgaben und Zielsetzungen mit dem sozialen Wohnbau verbunden, und die Bandbreite der Institutionen, welche in diesem Sektor mit Zuständigkeiten versehen sind, ist genauso groß,⁵⁵ wie ihre Kompetenzen länderspezifisch unterschiedlich sind. Generell kann man also sagen, dass in letzter Zeit, vor allem auch seit der Erweiterung der EU um die mittel-ost-europäischen Länder, innerhalb der Union ein Trend zu bemerken ist, der die Wichtigkeit des gemeinnützigen Wohnbaus für Europa erkannt hat. So verabschiedete etwa das Europäische Parlament am 10. Mai 2007 mit großer Mehrheit eine „Entschließung zu Wohnraum und Regionalpolitik“, die sich mit der Förderung von gemeinnützigem Wohnbau in den neuen Mitgliedsländern beschäftigt.⁵⁶ Die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips bleibt aber auch weiterhin oberstes Gebot.

IV. Abschlussbetrachtungen

Der Beschluss der Dienstleistungsrichtlinie war in mehrerlei Hinsicht bemerkenswert. Mit ihm wurde eines der wichtigsten Gesetzgebungsprojekte der letzten Jahre erfolgreich abgeschlossen. Gleichzeitig hatte im Europaparlament erstmals eine kleine, hochrangig besetzte Arbeitsgruppe an einem breiten Kompromiss über die Fraktionsgrenzen hinweg gearbeitet, um so im Parlament eine Mehrheit zu erzielen und gleichzeitig die Blockade im Ministerrat zu überwinden. Diese Dienstleistungsrichtlinie wurde in der Tat zum Großteil vom Europaparlament geschrieben. Die Dienstleistungsrichtlinie stellte zweifellos einen großen Erfolg für das europäische Ordnungsmodell der sozialen Marktwirtschaft dar, da sie nicht zuletzt unter intensiver Einbeziehung aller Sozialpartner zustande kam. Gleichzeitig ist sie ein Herzstück der Lissabon-Strategie, unterstützt eine konsequent fortgesetzte Marktöffnung und sichert die Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit in Europa, wie sie bereits fünfzig Jahre zuvor in den EU-Gründungsverträgen festgeschrieben war. Die Richtlinie ermöglicht die freie Erbringung von Dienstleistungen in ganz Europa, sie garantiert den Schutz der Arbeitnehmerrechte, verhindert Lohn- und Sozialdumping, ermöglicht Rechtssicherheit für die Unternehmen und leistet in

⁵⁴ Siehe dazu: <http://ec.europa.eu/transport/rail/passenger/doc/com20050319de.pdf> (29.11.2007).

⁵⁵ Öffentlicher Sektor, Gemeinnützige, Genossenschaften.

⁵⁶ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Mai 2007 zu Wohnraum und Regionalpolitik (2006/2108(INI)).

Summe einen wesentlichen Beitrag zur Dynamisierung der europäischen Wirtschaft. Nicht zuletzt ist die Richtlinie ein Erfolg der EVP-ED Fraktion, die die treibende Kraft hinter dem Kompromisstext war und gegen nicht unerhebliche Widerstände, zu Anfang auch der Europäischen Sozialdemokratie, zu kämpfen hatte. Die Dienstleistungsrichtlinie trägt unzweifelhaft die Handschrift der Europäischen Volkspartei. Die österreichische Ratspräsidentschaft hat auf ihrer Seite in sehr geschickter und engagierter Weise für das rasche Zustandekommen eines gemeinsamen Standpunktes Sorge getragen. Letztlich konnte mit der Richtlinie eines der Hauptprojekte der österreichischen Ratspräsidentschaft erfolgreich abgeschlossen werden.

Harald Stöger

Das System des österreichischen sozialen Wohnungswesens im europäischen Vergleich

- I. Die „marktferne“ Wohnraumversorgung
- II. Soziale Wohnungspolitik und Wohlfahrtsstaatstypen
- III. Der Übergang zur marktgesteuerten Wohnraumversorgung
 1. Kräfte wohnungspolitischen Wandels
 2. Politikänderungen am Wohnungssektor
- IV. Die sozialpolitische Verengung der Wohnungspolitik

I. Die „marktferne“ Wohnraumversorgung

Mit der „marktfernen“ und der „marktgesteuerten“ Wohnraumversorgung existieren zwei Grundtypen, deren Stellenwert in Europa im Zeitverlauf variierte. Die marktferne Wohnraumversorgung war jenes Modell, das in Europa von der Mitte des 20. Jahrhunderts bis in die 1970er Jahre dominierte. Seine Entstehungsbedingungen waren ein relatives gesellschaftliches Machtgleichgewicht, das die Staatsintervention ermöglichte und ein hoher Wohnungsmangel, der eine Regulierung der Wohnungsmärkte nötig erscheinen ließ. Im marktfernen Modell liegt das Primärziel der Wohnungspolitik in einer bedarfsorientierten Wohnungsproduktion, um die quantitative und qualitative Wohnraumversorgung der (urbanen) Bevölkerung auf hohem Niveau abzusichern. Das wichtigste Instrument staatlicher Wohnungspolitik sind Objektförderungen, die Wohnraum strengen Mietpreis- und Belegungsbindungen unterwerfen und dadurch einer profitablen Verwertung nach Marktkriterien entziehen. Die wichtigsten Nachfrager von Objektförderungen sind nicht-gewinnorientierte (gemeinnützige) Wohnungsgesellschaften, die langfristig gebundenes Investitionskapital überwiegend aus staatlichen Subventionen lukrieren. Diesen Wohnungsunternehmen wird die Funktion langfristiger Partner staatlicher Wohnungspolitik zugewiesen.⁵⁷ In der Wohnungsbestandspolitik verfolgt die Staatsintervention das Ziel, die Mietpreise im kommunalen, privaten und gemeinnützigen Wohnungsteilmarkt durch Regulierungen auf ein nicht marktkonformes Niveau zu reduzieren.

Dem marktfernen Modell liegt eine umfassend gesellschaftspolitische Konzeption zugrunde. Ein sozialer (respektive gemeinnütziger) Wohnungsbestand galt zwar als unverzichtbar für einkommensschwächere Gruppierungen, war

⁵⁷ *Blaas u.a.* (1991); *Korinek/Nowotny* (Hg.) (1994); *Köppl* (1994).

jedoch nicht als residuales Versorgungsinstrument für nicht oder nur bedingt marktfähige Haushalte konzipiert.⁵⁸ Priorität hatte daher nicht ein traditioneller „Armenwohnungsbau“, sondern die Etablierung eines breiten marktfernen Segments von Mietwohnungen, das ein zentrales Grundbedürfnis den Marktrisiken entziehen sollte. Das soziale Wohnungswesen wird nicht als erweiterte soziale Fürsorge verstanden, sondern ist in seiner gesellschaftspolitischen Funktion an eine überwiegende Mehrheit der urbanen Bevölkerung adressiert. Aufgrund dieser „Mittelschichtenorientierung“ sind die Einkommensgrenzen für Sozialwohnungen großzügig bemessen und wird ihre Überschreitung nach Bezug durch Förderungsgeber und Bauträger toleriert. Die Belegung von Sozialwohnungen durch einkommensstärkere Mittelschichtenhaushalte gilt nicht als systemimmanenter Mangel, sondern entspricht dem stadtpolitischen Leitprinzip einer „sozialen Durchmischung“ der urbanen Wohnviertel.⁵⁹

Eine zentrale Wirkung des sozialen (und gemeinnützigen) Wohnungssektors besteht darin, dass die Kausalität zwischen der individuellen Position auf dem Arbeitsmarkt und jener auf dem Wohnungsmarkt aufgelöst wird. Sobald ein breites soziales Wohnungssegment existiert, implizieren niedrige Erwerbseinkommen nicht mehr automatisch unzureichende Wohnverhältnisse oder eine Verdrängung an benachteiligte urbane Wohnstandorte. Soziale Ungleichheit am Wohnungssektor wird zwar nicht völlig aufgehoben, jedoch auf eine von der Allgemeinheit akzeptierte Ausprägung reduziert. Erst in dem Maß, in welchem eine Verringerung der sozialen Wohnungsbestände erfolgt, wird der Konnex zwischen der individuellen Lage auf Arbeits- und Wohnungsmärkten wiederhergestellt.⁶⁰

Der zweite wichtige Effekt des marktfernen Modells liegt in dessen essenziellem Beitrag zur gesellschaftlichen Integration. Emil Durkheims Einschätzung, dass sich in der modernen Industriegesellschaft Sozialintegration auf Basis großstädtischer Solidarität ausformt,⁶¹ trifft für Europa im 20. Jahrhundert zu. Als wichtigste Integrationsmechanismen gelten eine Erwerbsgesellschaft, die Vollbeschäftigung garantiert, ein solidarischer Wohlfahrtsstaat, der das Risiko temporärer Krisen im Erwerbssystem abfedert, und ein sozialer Wohnungsbau, der sichtbare soziale Ungleichheit bei Wohnstandards und Wohnortverteilung vermeidet und zur sozialen Kohäsion der Wohnquartiere beiträgt.⁶² Im individualistischen amerikanischen Gesellschaftsmodell, wo ein funktionsfähiger sozialer Wohnbau fehlt, hat die ausgeprägte Ungleichheit in der Wohnraumversorgung einen sozial desintegrierenden Effekt, der als nicht mehr korrigierbar gilt.⁶³

⁵⁸ *Häussermann/Siebel* (2000), 154 f.

⁵⁹ Vgl. als Überblick: *Lenger/Tenfelde* (2006).

⁶⁰ *Harloe* (1995), 499-514.

⁶¹ *Mingione* (2004).

⁶² *Siebel* (2004).

⁶³ *O'Connor* (2004); *Jargowsky* (2004).

II. Soziale Wohnungspolitik und Wohlfahrtsstaatstypen

Das marktferne Modell ist in seinen Grundzügen zwar ein europäisches Phänomen, weist jedoch länderspezifische Facetten auf, die in historischen Traditionsbeständen begründet liegen und mit den Grundprinzipien der jeweiligen Wohlfahrtsstaatstypen korrespondieren.⁶⁴ Universalistische Wohlfahrtsstaaten verfolgen ein allgemeines solidarisches Versorgungsprinzip, wobei die öffentliche Hand aus hohen Steuereinnahmen zentrale Wohlfahrtsleistungen (unter anderem Gesundheit, Bildung, Verkehr, Wohnen etc.) für die Staatsbürger bereitstellt. Durch erhebliche staatliche Objektförderungen wollen diese Wohlfahrtsstaaten eine allgemeine und qualitativ hochwertige Grundversorgung der Bevölkerung mit Wohnraum erreichen. Als paradigmatisch für diesen Wohlfahrtsstaatstypus gelten die skandinavischen Länder und hier speziell Schweden.⁶⁵ Korporatistische Wohlfahrtsstaaten (Niederlande, Deutschland, Österreich) orientieren sich gleichfalls am solidarischen Versorgungsmodell, das jedoch nicht als allgemeines Staatsbürgerrecht definiert wird, sondern an bestimmte soziale Gruppierungen adressiert ist. Die Leistungsfinanzierung wird – nach dem Muster der Kranken- und Arbeitslosenversicherung – von den betreffenden Gruppen selbst getragen und durch staatliche Budgetzuschüsse ergänzt. Das wohnungspolitische Primärziel einer angemessenen Wohnraumversorgung von Haushalten mit geringerem und mittlerem Einkommen soll bei diesem Typus durch Objektförderungen und durch enge Kooperation mit der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft erreicht werden. Für die privaten Mietwohnungsteilmärkte gelten Preisregulierungen. Liberale Wohlfahrtsstaatstypen sind demgegenüber durch eine Marktsteuerung der sozialen Sicherungssysteme charakterisiert. Geringe Steuervolumina und niedrige Staatsausgaben korrespondieren mit hoher Eigenverantwortung bei der sozialen Absicherung. Für einkommensschwache Haushalte existiert ein soziales Fürsorgenetz, das häufig mit Instrumenten des Arbeitszwanges („Workfare“) verknüpft ist. Die residualen sozialen Wohnungsbestände beschränken sich auf die Sicherstellung einer elementaren Wohnraumversorgung der untersten Einkommensschichten. Dem wohlfahrtsstaatlichen Paradigma der Eigenverantwortung entspricht, dass die Förderung des Wohnungseigentumserwerbs bei einkommensstärkeren Haushalten durch (indirekte) Subventionen ein zentrales wohnungspolitisches Ziel markiert. Auf den privaten Mietwohnungsteilmärkten herrscht der Grundsatz der marktkonformen („freien“) Mietpreisbildung. Großbritannien gilt seit den späten 1970er, insbesondere jedoch seit den 1980er Jahren, als paradigmatisch für diese Ausrichtung der Wohlfahrts- bzw. Wohnungspolitik.

Am marktfernen Modell mit seinen gesellschaftspolitischen Zielsetzungen orientieren sich die Wohnungspolitiken in universalistischen und korporatistischen Wohlfahrtsstaaten, wo der Konnex von Wohnungs- und Arbeitsmarktlage konsequent unterbrochen werden konnte. Demgegenüber ist in liberalen Wohlfahrtsstaaten die Wohnsituation Ausdruck der individuellen Arbeitsmarktposition. Zwar bewahren die residualen Sozialwohnungsbestände einkommensschwache

⁶⁴ Esping-Andersen (1996); Czásny (2004b); Abrahamson (2005).

⁶⁵ Tulla (1998).

che Wohnungsnachfrager vor Obdach- bzw. Wohnungslosigkeit, bieten jedoch als „poor services for the poor“ nur qualitativ defizitäre Wohnverhältnisse an durch Lage, Stigma, Infrastrukturausstattung benachteiligten urbanen Wohnstandorten.⁶⁶ Spätestens seit den 1980er Jahren erfolgt in der Europäischen Union insofern ein fundamentaler Politikwandel, als sich die Grundprinzipien der Wohnraumversorgung liberaler Wohlfahrtsstaaten zunehmend in den anderen Wohlfahrtsstaatstypen durchzusetzen und deren Versorgungsmodelle in Richtung einer stärkeren Marktsteuerung zu transformieren beginnen.

III. Der Übergang zur marktgesteuerten Wohnraumversorgung

1. Kräfte wohnungspolitischen Wandels

Die argumentative Basis für eine Umgestaltung der Wohnungspolitik nach marktwirtschaftlichen Prinzipien liefern Ökonomen, die sich an neoklassischen Paradigmen orientieren.⁶⁷ Sie tragen wesentlich dazu bei, dass neoklassische Analysen der Wohnungsmärkte in Diskursen von Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik aufgegriffen und an Konsensfähigkeit gewinnen. Aus Perspektive neoklassischer Wissenschaftler bildet die Marktwirtschaft den einzig legitimen Ordnungsrahmen des Wohnungssektors. Die Wohnung soll – ungeachtet ihrer spezifischen Eigenschaften – so wie jedes andere Konsumgut grundsätzlich marktförmig produziert werden. Phasen, die durch eklatante Unterversorgung mit Wohnraum gekennzeichnet sind, rechtfertigen eine direkte staatliche Intervention in die Marktzusammenhänge, deren temporärer Charakter durch die Wahl des Fachterminus „Notlagenpolitik“ begrifflich auf den Punkt gebracht wird.⁶⁸ Die Normalisierung der Wohnraumversorgung ermöglicht den sukzessiven Übergang zu einem marktwirtschaftlichen System, das auf Basis eines grundlegend anderen Regulierungsansatzes mit marktkonformen wohnungspolitischen Instrumenten operiert. Diese greifen nicht direkt in die Marktmechanismen ein, sondern sollen deren optimales Funktionieren garantieren. Etablierte Instrumente, wie Objektförderungen oder eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft, die im Kanon der marktkonformen Instrumente fehlen, werden nicht mehr als Problemlöser, sondern als Problemverursacher gewertet. Sie gelten als kostenintensiv, ineffizient, wenig leistungsfähig und marktwirtschaftlichen Lösungsansätzen prinzipiell unterlegen.⁶⁹

Um glaubwürdig zu bleiben, müssen auch neoklassische Analysen des Wohnungsmarktes Lösungsansätze skizzieren, die den sensiblen Balanceakt zwischen ökonomischen Verwertungs- und sozialen Versorgungsinteressen am Wohnungssektor ermöglichen. Die wohnungspolitischen Handlungsempfehlungen, die neoklassische Studien auf Basis ihrer Fundamentalkritik am markt-

⁶⁶ *Atkinson/Buck/Kintrea* (2005), 162-171.

⁶⁷ *Eekhoff* (1988).

⁶⁸ *Jenkis* (2004), 269.

⁶⁹ *Pöll/Schneider* (1992).

fernen Modell der Wohnraumversorgung formulieren, laufen nur ausnahmsweise auf eine Radikalauflösung der sozialen Wohnungsbestände hinaus. Priorität hat der Funktionswandel des sozialen Wohnungssegments, dem die Wohnraumversorgung von nicht marktfähigen, akut armutsgefährdeten Haushalten zugewiesen wird. Am pointiertesten hat diese Position J. Eekhoff vertreten. „Auf mittlere Sicht“ erblickt er die Kernaufgabe der sozialen Wohnungswirtschaft „vor allem darin, ... das Zugangsproblem zu lösen, also Wohnungen für Haushalte mit Zugangsschwierigkeiten vorzuhalten“.⁷⁰ Dass mit einem Abbau staatlicher Intervention am Wohnungssektor auch deren positive Effekte in gesellschafts-, konjunktur- und arbeitsmarktpolitischer Beziehung verloren gehen, wird von den Neoklassikern systematisch ausgeblendet.

Ob und in welcher Form neoklassische Paradigmen in konkrete nationale Politiken umgesetzt werden, hängt nicht allein von Verschiebungen der politischen Machtkonstellationen in den europäischen Staaten ab. Nicht minder relevant sind die Dethematisierung der Wohnungsproblematik im öffentlichen und politischen Diskurs, die Wirkung von „Sachzwängen“ (Budgetkonsolidierung) und der Verzicht auf die Formulierung wohnungspolitischer Alternativkonzepte, die veränderten Anforderungen auf den Wohnungsmärkten und dem Wandel, gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen gerecht zu werden. Obwohl Wohnungspolitik unverändert als nationalstaatliche Materie definiert ist, beeinflusst die Europäische Union die Wohnungspolitiken ihrer Mitgliedsstaaten auf eine indirekte, dadurch jedoch nicht minder gravierende Weise. Mit der Stadtpolitik gewinnt ein europäisches Politikfeld an Konturen, dessen jeweilige inhaltliche Grundausrichtung einen gewissen Konvergenzdruck auf die Ausgestaltung nationaler Wohnungspolitiken ausübt. Drei Phasen „europäischer Stadtpolitik“ lassen sich differenzieren.⁷¹ Die ökologischen stadtpolitischen Aktivitäten der EU während der 1980er Jahre, die für den Wohnungssektor allerdings wenig relevant waren, wurden in den 1990er Jahren durch eine „soziale Stadtpolitik“ abgelöst, die sich an sozialen Integrations- und Kohäsionszielen orientierte und als Korrektiv neoklassischer Wirtschaftspolitik in Europa galt. Da die Bekämpfung sozialer Spaltungstendenzen in den urbanen Räumen ein wichtiges Politikziel war, stellte der Europäische Strukturfonds Finanzierungsmittel zur Förderung von Chancengleichheit und zur Integration benachteiligter urbaner Stadtquartiere bereit. Durch die Fokussierung der Quartiersebene wurde die Qualität der Wohnraumversorgung zu einem wichtigen Aspekt der EU-Projekte, in die neben Kommunen auch gemeinnützige Bauträger eingebunden waren. Obwohl die EU keine direkte Wohnungspolitik betrieb, verlangte die Teilnahme an den europäischen Fördermaßnahmen nach Änderungen der nationalen Fördermodalitäten (u. a. Verlagerung des Förderschwerpunktes von Wohnhaussanierungen zu Wohnumfeldverbesserungen in Deutschland), um Kompatibilität mit europäischen Förderkriterien zu erreichen. Die dritte Phase der Stadtpolitik der EU wird von einem neoklassisch inspirierten Wettbewerbsparadigma geprägt.

⁷⁰ Eekhoff (1988), 162.

⁷¹ Frank (2006), 50-56.

Das Ziel sozialer Integration gilt dann als akzeptabel, wenn diese als Instrument zur Verbesserung der internationalen Konkurrenzfähigkeit und zur Stimulierung ökonomischen Wachstums geeignet erscheint. Damit verknüpft ist eine Schwerpunktverlagerung europäischer Förder- und Strukturpolitik von benachteiligten Regionen zu jenen mit Wachstumspotenzialen und Wettbewerbschancen. In der Wohnungspolitik erfolgen analoge Akzentverschiebungen zu stärker marktkonformen Maßnahmen (Subjektförderungen, Eigentumsförderungen für höhere Einkommensgruppen), um die Wohnraumversorgung der Haushalte unter wenig regulierten Marktbedingungen sicherzustellen. Die aktuelle vierte Phase der EU-Wohnungspolitik seit 2006 zeichnet sich durch ein stärkeres wohnungspolitisches Engagement der EU aus, das sich schwerpunktmäßig auf die Sicherstellung leistbaren Wohnens, Emissionsreduzierung, Stadtentwicklung und Stadterneuerung bezieht. Diese wohnungspolitische Phase zeichnet sich durch eine Reihe von Initiativen unterschiedlicher europäischer politischer Akteure aus, die auf die (in)direkte Beeinflussung der Wohnungspolitiken der Mitgliedsstaaten mit noch offenem Ausgang abzielen.⁷²

2. Politikänderungen am Wohnungssektor

Ein Bündel von Politikänderungen markiert einen Bruch mit dem etablierten Instrumentarium staatlicher Wohnungspolitik in vielen europäischen Staaten:

Erstens wird das staatliche Wohnbaufördersystem so umgestellt, dass bei reduziertem Gesamtfördervolumen eine Schwerpunktverlagerung von Objekt- zu Subjektförderungen und eine Aufwertung der (in-)direkten Wohnungseigentumsförderungen (durch steuerrechtliche Instrumente) erfolgen. Objektförderungen erhalten ein geringes Mindestmaß an sozialem Wohnungsneubau aufrecht, um die Grundversorgung jener Haushalte sicherzustellen, die aufgrund ihrer ökonomischen Situation keinen Zutritt zum Wohnungsmarkt erhalten. Dass nachfrageseitige Subjektförderungen eine zentrale Rolle spielen, entspricht der Logik einer marktgesteuerten Wohnungsversorgung. Subjektförderungen dienen als marktkonforme Instrumente, um die individuelle Kaufkraft der Wohnungsnachfrager auf schwach regulierten Wohnungsmärkten zu verbessern. Für die Legitimation dieser sozialpolitischen Transferleistung ist die Wahl einer geeigneten politischen Semantik entscheidend. Mit politischen Schlüsselbegriffen wie sozialer Treffsicherheit und sozialer Gerechtigkeit assoziiert, sind Subjektförderungen in hohem Maß konsensfähig. Als weitere Politikänderung erfolgt eine Akzentverschiebung zu indirekten steuerlichen Förderungen, die gleichfalls als marktkonforme Instrumente wirken und Privatkapital in den Miet- und Eigentumswohnbau lenken sollen. Direkte Eigentumsförderungen, die konservative Regierungen aus eigentumspolitischen Erwägungen und sozialdemokratische Regierungen aus klientelpolitischen Motiven aufrechterhielten, geraten unter Druck von Konsolidierungszwängen der öffentlichen Haushalte. Als alternatives Instrument staatlicher Wohnungs-

⁷² Mundt (2006), 93-98; Amann (2007), 56-64.

eigentumspolitik bietet sich die preisgünstige Veräußerung von Sozialwohnungen an deren Mieter an.

Die gravierendste Strukturänderung betrifft – zweitens – die Privatisierung marktferner öffentlicher (speziell kommunaler) und teils auch gemeinnütziger Wohnungsbestände an renditeorientierte Privateigentümer. Die kommunalpolitischen Machtkonstellationen sind für Privatisierungsentscheidungen nur bedingt verantwortlich, da neben konservativen auch sozialdemokratisch dominierte Kommunen ihre in Kapitalgesellschaften gebündelten Wohnungsbestände veräußern. Stärker ins Gewicht fallen budgetpolitische Kalküle, wobei sich die Erwartung einer kurzfristigen Budgetsanierung durch marktconforme Erlöse aus Wohnungsverkäufen nur ausnahmsweise erfüllt.

Auf der Nachfrageseite treten Private-equity-Immobilienfonds als neue Akteure der Wohnungsmärkte auf, die aufgrund ihrer Kapitalstärke die von den öffentlichen Verkäufern erwarteten Marktpreise leisten können. Die zunehmend auf bestimmte Immobilieneilmärkte spezialisierten Fonds betreiben kurzfristige Verwertungsstrategien, um anspruchsvolle Renditeerwartungen durch Mietpreiserhöhungen, Nutzungsänderungen oder Wohnungsverkäufe an die Mieter in einem Zeithorizont von oft weniger als einem Jahrzehnt zu erreichen. Da die Wohnung zu einem von Bindungen befreiten, verwert- und veräußerbaren Gut wird, markiert das Engagement von Immobilienfonds den markantesten Bruch mit der Konzeption einer Marktschwankungen und Verwertungskalkülen entzogenen „marktfernen“ Wohnungswirtschaft.

Die Auflösung der öffentlichen Wohnungsbestände korrespondiert drittens mit einer Deregulierung der Mietpreisregelungen, welche den Übergang zu marktconformen Mietpreisen erlaubt und damit den neuen Privateigentümern eine profitable Verwertung der erworbenen Wohnungsbestände ermöglicht. Sie bewirkt eine deutliche Differenzierung des Mietpreinsniveaus in Abhängigkeit von Qualität, Größe und Lage der Wohnung sowie der sozialen / ethnischen Zusammensetzung des Wohnumfelds. Im Gegensatz zum sozialen Wohnungssegment sind die Marktpreise für Wohnungen volatil und reagieren bereits auf kurzfristige Schwankungen auf der Angebots- oder Nachfrageseite.

Viertens erfolgt im Zuge der Neuverteilung staatlicher Kompetenzen eine Dezentralisierung der Wohnungspolitik, die zu einem Bedeutungszuwachs der Regionen und Städte als wohnungspolitische Akteure beiträgt. Genauer analysiert, ist die Rolle der Kommunen auf den Wohnungsmärkten ambivalent. In einigen deutschen Städten existieren Maßnahmen zur Unterstützung quartiersgebundener Genossenschaften, die sich in Reaktion auf die negativen Auswirkungen der Marktsteuerung auf die Wohnraumversorgung etablieren.⁷³ Indem kommunalpolitische Akteure andererseits ihre Wohnungsbestände bzw. -gesellschaften privatisieren, treiben sie die Durchsetzung einer marktgesteuerten Wohnraumversorgung selbst voran. Das traditionelle Leitbild der „Europäischen Stadt“, die ökonomische Leistungsfähigkeit und soziale Integration als gleichberechtigte Zielsetzungen verfolgt,⁷⁴ wird abgelöst durch einen kommu-

⁷³ Schlomka (2005), 102f.

⁷⁴ Häussermann/Haila (2004).

nalpolitischen Ansatz, der wirtschafts- und standortpolitischen Zielen im engeren Sinne (Förderung der Standortattraktivität für Investoren, Redimensionierung öffentlicher Aufgaben, Abbau von Finanzschulden) Priorität einräumt. In der marktgesteuerten Wohnraumversorgung beschränken sich viele Kommunen auf eine Verwaltung der Residuen des sozialen Wohnungssektors für die Versorgung von Haushalten mit sozialen Ausgrenzungsrisiken. Während die Kommunen budgetäre Belastungen durch einkommensschwache Haushalte (u.a. Ausgaben für Wohnkostenhilfe in Deutschland) bestreiten, lukrieren die privaten Neoeigentümer der kommunalen Wohnungsbestände Erträge aus Vermietungen an kaufkräftigere Haushalte. Dass mit dem weitgehenden Rückzug aus der Wohnungspolitik stadtentwicklungs- sowie letztlich auch standortpolitische Steuerungskompetenz aufgegeben und die soziale Desintegration forciert wird, nehmen die kommunalpolitischen Akteure offensichtlich in Kauf.

IV. Die sozialpolitische Verengung der Wohnungspolitik

Im marktgesteuerten Modell der Wohnungsversorgung verfolgt die Wohnungspolitik nur noch eingeschränkt sozialpolitische Zielsetzungen und verliert daher ihren umfassenden gesellschaftspolitischen Anspruch. Die Residualisierung der sozialen Wohnungsbestände und die Aufwertung von Subjektförderungen sind wichtige Indizien dieses sozialpolitischen Verengungsprozesses. Mit dem sozialen Wohnungssektor, dem Normalarbeitsverhältnis und dem Wohlfahrtsstaat durchlaufen die wichtigsten Integrationsmechanismen europäischer Stadtgesellschaften zeitsynchrone Erosionsprozesse. Der zentrale Folgeeffekt ist die Verknüpfung von Wohnungs- und Arbeitsmarktlage, die zur tendenziellen Abkoppelung leistungsschwächerer Haushalte von zeitgemäßen Wohnstandards beiträgt und deren räumliche Segregation in benachteiligte Stadtquartiere beschleunigt.⁷⁵

Österreich verzichtet bisher auf eine forcierte Deregulierungs- und Privatisierungspolitik am Wohnungssektor und prolongiert die öffentliche Objektförderung als zentrales Steuerungsinstrument der Wohnungspolitik, dessen Wirksamkeit durch eine enge Verbindung mit leistungsfähigen gemeinnützigen Wohnungsanbietern steigt. Obwohl eine Reduktion der Bundesleistungen zur Wohnbauförderung auf die politische Agenda rückt, liegen das Subventionsvolumen und der Anteil der Objektförderungen am Gesamtfördervolumen in Österreich gegenwärtig auf einem im europäischen Vergleich relativ hohen Niveau; Bei tendenziell sinkendem Fördervolumen behielt die österreichische Wohnungs- und Wohnbauförderungspolitik ihre Mittelschichtenorientierung bei und vollzieht keinen Übergang zu einem residualen Fürsorgemodell für leistungsschwächere soziale Gruppierungen. Der europäische Trend zur Privatisierung von Sozialwohnungen wurde in Österreich in Form von Kaufoptionen für gemeinnützige Wohnungen und der Veräußerung der Bundeswohnungsgesellschaften an Privatinvestoren wirksam. Allerdings stehen weder die

⁷⁵ Buck u.a. (2005).

gemeinnützige Wohnungswirtschaft noch die kommunalen Wohnungsbestände grundsätzlich zur Disposition.⁷⁶

Da die österreichische Wohnungspolitik die skizzierten europäischen Trends nur sehr bedingt nachvollzogen hat, blieben Österreich jene negativen Entwicklungen erspart, die für eine marktgesteuerte Wohnraumversorgung typisch sind.

⁷⁶ *Amann/Komendantova/Mundt* (2007), 43-56.

**Der dritte Weg -
Wohnungsgemeinnützigkeit als Teil
des politischen Systems**

Maria Theresia Fekter und Michael Mauerer

Volksanwaltschaft und Wohnungswirtschaft

- I. Die Aufgabenstellung der Volksanwaltschaft
- II. Raum und Gemeinwohl
- III. Gemeinnützigkeit und Kontrolle durch die Volksanwaltschaft

I. Die Aufgabenstellung der Volksanwaltschaft

Als die Volksanwaltschaft 1977, zunächst befristet auf 6 Jahre, eingerichtet wurde, sollte sie insbesondere helfen, die Ohnmacht der Bevölkerung gegenüber einer als allmächtig empfundenen Verwaltung abzubauen. In rascher Folge betrauten 7 Bundesländer die Volksanwaltschaft auch mit der Kontrolle ihrer Landes- und Gemeindeverwaltung⁷⁷ und wurden die verfassungsgesetzlichen Bestimmungen als Siebentes Hauptstück in das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) inkorporiert.⁷⁸

Von Beginn an zeigte sich, dass die Volksanwaltschaft unter den Bürgerinnen und Bürgern ein hohes Maß an Akzeptanz gewann, was sicherlich auch darauf zurückzuführen war, dass zunächst eine Radiosendung und kurze Zeit später eine Fernsehsendung den Volksanwältinnen und Volksanwälten eine für eine derartige Institution einmalige Möglichkeit bot, ihre Arbeit und Aufgabe einer breiten Öffentlichkeit zu veranschaulichen.⁷⁹ Wie eine 2007 von der Volksanwaltschaft beauftragte Meinungsumfrage ergab, können sich 73% vorstellen, sich an die Volksanwaltschaft zu wenden, und halten 53% der Menschen in Österreich diese Einrichtung für wichtig.⁸⁰

Freilich, und das zeigt die tägliche Praxis, erwarten sich diejenigen, die sich an uns wenden, eine konkrete Hilfestellung gegen ihre objektivierbare oder subjektiv empfundene „Ohnmacht“. Dabei mag auch eine nicht unwesent-

⁷⁷ Burgenland: LGBl 42/1981; Kärnten: LGBl 25/1980; Niederösterreich LGBl 0003-01/1980; Oberösterreich LGBl 28/1980; Salzburg: LGBl 86/1979; Steiermark: LGBl 58/1982; Wien: LGBl 14/1978; Anmerkung: die Bundesländer Tirol (LGBl 61/1988) und Vorarlberg (LGBl 30/1984) richteten Landesvolksanwaltschaften zur Kontrolle der Landes- und Gemeindeverwaltung mit im Wesentlichen gleichartigen Befugnissen ein.

⁷⁸ BGBl 350/1981.

⁷⁹ Derzeit erfolgt die Darstellung von Fällen aus der Volksanwaltschaft im Rahmen der wöchentlichen Sendung „Bürgeranwalt“ des ORF.

⁸⁰ Die Position der Volksanwaltschaft im öffentlichen Bewusstsein; Ergebnisse einer Repräsentativbefragung im August/September 2007, IMAS International.

liche Rolle spielen, dass die Bezeichnung „Volksanwalt“ eine quasi advokatorische Funktion intendiert, die durch die mediale Präsenz noch verstärkt wird. Gemäß den verfassungsgesetzlichen Rahmenbedingungen sind wir jedoch auf eine Kontrollaufgabe beschränkt. Die Volksanwaltschaft übt keine Vertretungstätigkeit im engen rechtstechnischen Sinn aus, weshalb wir weder an behördlichen Verfahren teilnehmen, noch für die Bürger wie ein zur berufsmäßigen Parteienvertretung berufener Anwalt oder Steuerberater verhandeln. Nach dem Konzept der Bundesverfassung soll eine Volksanwältin über und durch die Kontrolltätigkeit eine Hilfestellung leisten. Vorgesehen ist dafür die Möglichkeit zur Erteilung von Empfehlungen an die Verwaltung, ergänzt um das Recht, Verordnungen beim Verfassungsgerichtshof anzufechten. Nicht auf Zwang, sondern auf Überzeugung ist unsere Autorität aufgebaut. Damit folgt die Volksanwaltschaft dem Urmodell einer derartigen Einrichtung, wie sie als „Ombudsmann“ in Schweden bereits 1809 eingerichtet wurde und mittlerweile in allen Mitgliedsstaaten des Europarates geschaffen wurde. Auch die Europäische Union sah in dem Maastricht-Vertrag eine mit im Wesentlichen gleichartigen Aufgaben ausgestattete Institution, den „Bürgerbeauftragten“, vor, die zur Kontrolle der EU Verwaltung in der Zwischenzeit eingerichtet wurde. Nicht Anwalt, nicht Richter, aber dennoch, wie die Präsidentin des Nationalrates Mag. Prammer anlässlich eines parlamentarischen Festaktes zum 30-jährigen Bestehen der Volksanwaltschaft ausdrückte, „ein etablierter Bestandteil des österreichischen Rechtssystems“, der „als Seismograph für das Verhältnis zwischen den Bürgerinnen und Bürgern auf der einen und dem Staat bzw. der öffentlichen Verwaltung auf der anderen Seite fungiere“.⁸¹

Wir erfüllen diese Aufgabe als „pressure group“ der Bürger auch gerne, wengleich dabei der reformatorische Charakter unserer Arbeit etwas in den Hintergrund zu treten scheint.

Denn die Beurteilung, die wir in jedem Einzelfall eines behaupteten Missstandes in der Verwaltung vorzunehmen haben, muss nach strengen Kriterien der Objektivität erfolgen. Demzufolge erweisen sich etwa im langjährigen Durchschnitt 16% der an die Volksanwaltschaft herangetragenen Beschwerden als berechtigt. Man kann nun lange darüber reflektieren, ob dies ein hoher oder niedriger Prozentsatz ist. In diesem Zusammenhang möchte ich betonen, dass wir in über 80% der Fälle Rat- und Hilfesuchenden nicht nur behördliche Entscheidungen näher bringen, sondern auch zum Verständnis beitragen, weshalb sie so und nicht anders ergehen mussten. Damit leisten wir unseren Beitrag, das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung aufrecht zu erhalten oder gar wiederherzustellen. Das wird vielfach von den kontrollierten Organen und Behörden übersehen, die nicht selten die bloße Anfrage unsererseits bereits als Affront des Bürgers ihnen gegenüber auffassen, bevor wir noch zu unserer Beurteilung gelangen. Selbst eine Missstandsfeststellung ist noch keine Verurteilung, sondern soll einerseits für den Betroffenen klarstellen, dass eine Fehl-

⁸¹ APA-OTS v. 26. November 2007; Festakt „30 Jahre Volksanwaltschaft“ im Hohen Haus Prammer: Volksanwaltschaft ist mehr als eine Rechtsschutzeinrichtung.

leistung passiert ist und gleichzeitig der Verwaltung helfen, derartige Fehlleistungen in Hinkunft zu vermeiden.

Der Begriff des Missstandes, wie er in Art. 148a B-VG definiert ist, ist ein weiter. Wie bereits in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage zur Einrichtung der Volksanwaltschaft dazu ausgeführt wird, „kann sich daher eine Beschwerde auf eine Rechtsverletzung beziehen, muß es aber nicht“. Vielmehr soll die Volksanwaltschaft auch „Bereiche abdecken, in denen eine Person sich für ungerecht behandelt fühlt“. Somit „können alle Aspekte des Verwaltungshandelns demgemäß Gegenstand einer Beschwerde vor der Volksanwaltschaft sein“.⁸² Freilich bedeutet dies nicht, dass der Volksanwaltschaft damit ein schrankenloses Beurteilungsermessen eingeräumt wird. Eine an die Verwaltung gerichtete Empfehlung zur Beseitigung eines Missstandes muss von dieser befolgt werden können, andernfalls sie keinerlei Rechtswirkungen entfaltet, also unbeachtlich wäre. Deshalb bildet für uns zunächst die Rechtsordnung d.h. die Prüfung, ob das Verwaltungshandeln „auf Grund der Gesetze ausgeübt wurde“ den Maßstab der Prüfung.

Nun schränken das dichte Regelungsnetzwerk und ein ausgeprägtes Legalitätsprinzip staatliches Handeln nicht nur ein, sondern verhindern auch exzessive Ermessungsübung und willkürliches Vorgehen der Verwaltung. Vielfach wird aber gerade der Schutzzweck der Normendichte von den Bürgerinnen und Bürgern als Korsett empfunden, das ihnen keine Luft mehr zum Atmen lässt, und als entfaltungs- und entwicklungshemmend angesehen wird. Freiheit des Einzelnen ist angesichts dieser Umstände eine „verordnete“ Freiheit, in der immer neue und mehr Regeln ein Mehr an Freiheit für den Einzelnen bieten sollen. Auch dabei hat die Volksanwaltschaft ihren Beitrag zu leisten, wenn sie in ihren Berichten an den National- und Bundesrat sowie an die Landtage Vorschläge für Gesetzesänderungen aufnimmt. Es geschieht dies dann, wenn die Vollziehung der Gesetze unbeabsichtigte Härten verursacht oder planwidrige Lücken zu schließen sind.

Diese skizzenhafte einführende Darstellung ist nur ein Teil des Spannungsfeldes der Arbeit einer Volksanwältin, Freiheiten des Staates zu begrenzen und ihnen entgegen zu treten und Freiheiten für die Bürger sichern zu helfen und zu vergrößern. Die Aufgabe des Volksanwaltes ist nicht eine Auseinandersetzung „privat gegen Staat“, sondern vielmehr „privat und Staat“ in Einklang zu bringen.

II. Raum und Gemeinwohl

Damit bin ich beim eigentlichen Thema. Nichts wird als „privater“ empfunden und angesehen als „die eigenen vier Wände“. Der Staat hat draußen vor der Tür zu bleiben, gleichzeitig aber die Verfügbarkeit des Eigenheims oder der Wohnung zu gewährleisten. Dieser Bereich geht jeden an und betrifft jeden. Es wird auch niemanden verwundern, dass demzufolge Fragen des

⁸² EB zur RV 94 B1gNR 14. GP.

Raumordnungs- und Baurechts sowie des Wohnungswesens, neben den Bereichen Soziales und Justiz, den Schwerpunkt der Prüfungsverfahren in der Volksanwaltschaft bilden.

Dabei bewegen wir uns geradezu in einem räumlichen Paradoxon. Gerade jener Lebensbereich, in dem größtmögliche persönliche Privatheit und Freiheit verlangt wird, ist gleichzeitig räumlich am engsten. Wohnraum fördern ist Lebensraum schaffen! An die Grenzen der Umsetzung dieser Devise stoßen wir zunehmend deshalb, weil unser Raum begrenzt ist. Siedlungs- und Wohnraum sind gestaltbar, aber in immer geringerem Ausmaß erweiterbar. Jede Wohnanlage schafft Wohnraum, schränkt aber notwendigerweise den Lebensraum des Nachbarn ein. Kaum ein geplanter Siedlungsbau, der nicht früher oder später auf unseren Schreibtischen in der Volksanwaltschaft landet. Bisweilen erinnert mich dies an eine bekannte Fernsehwerbung, worin eine ältere Dame nach einem Lottogewinn die ihr die Aussicht verstellenden Häuser gegenüber verschwinden lässt und dadurch einen freien Blick auf die Natur erhält.

Die Beschwerden, die bei uns einlangen oder persönlich im Rahmen unserer Sprechtage landauf, landab vorgebracht werden, sind wie ein Anschauungsunterricht für die stufenförmige Rechtskonkretisierung: von der Verfassung über die Raumordnungsgesetze zu den Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen, über die Bauordnungen zum Wohnrecht. Insgesamt führte die Volksanwaltschaft bisher allein im Bereich der Vollziehung des Raumordnungs- und Baurechts fast 16.000 Prüfungsverfahren durch. Dabei ist keine signifikante Beschwerdehäufung bei gemeinnützigen Bauträgern oder Hausverwaltungen erkennbar, noch unterscheiden sich die Beschwerdegründe ihrer Art nach besonders auffällig.

Nicht selten stößt es aber auf Unverständnis, dass man selbst sein Grundstück nicht bebauen darf, für Wohnbauträger aber die widmungsgemäßen Voraussetzungen in nächster Nähe geschaffen werden. „Die Großen können es sich halt richten“, ist der Satz, der bei Vorsprachen oder Eingaben immer wieder zu hören und zu lesen ist. In der Tat scheinen vielerorts Umwidmungen und Änderungen des Bebauungsplanes möglich, wenn Siedlungsgenossenschaften als Bauträger auftreten. Die äußerst begrenzten Mitwirkungsrechte der unmittelbar von einem Bauprojekt Betroffenen mit der bloßen Möglichkeit, Einwendungen in Widmungsverfahren zu erheben, die aber keinerlei Berücksichtigung finden müssen, steigern das Gefühl der Ohnmacht. Der mit erhöhtem Verkehrsaufkommen verbundene Lärm, die Beeinträchtigungen des Orts- oder Landschaftsbildes sowie der gewohnten Aussicht, sind nur einige Kritikpunkte, die vorgebracht werden. Der dabei entstehende Eindruck des „Drüberfahrens“ ist oft unberechtigt, aber in mancherlei Hinsicht nicht unverständlich. Bauvereinigungen im Sinne des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes haben „ihre Tätigkeit unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesens zu richten“, heißt es so schön im Gesetz. Damit erfüllen sie Aufgaben im öffentlichen Interesse. Gleichermaßen hat die Landes- und insbesondere die kommunale Verwaltung für den entsprechenden bedarfsgerechten Raum Sorge zu tragen. Gemeinnützige Bauträger unterscheiden sich bereits dadurch ex definitione von privaten Projektanten.

Sie haben auch eine größere, gesetzlich bedingte, Nähe zu den politischen und behördlichen Entscheidungsträgern. Gerade das macht sie in den Augen vieler suspekt. Eben deshalb sind sie nicht „bloße“ Bauwerber, die einen Selbstzweck oder Eigennutz verfolgen. Ich plädiere daher in diesem Zusammenhang für noch mehr Transparenz. Das Offenlegen der gemeinsamen Erfüllung eines öffentlichen Zweckes tut diesem sicherlich keinen Abbruch, kann aber helfen, bereits im Vorfeld eines Projekts das aufkommende Gefühl einer „Packelei“ zwischen Verwaltung und Bauträger abzubauen. Die Volksanwaltschaft hat sich jahrelang darum bemüht, dass die von einer Umwidmung betroffenen Grundeigentümer persönlich verständigt werden. Das ist gut und richtig. Wichtig scheint es darüber hinaus zu sein, dass bereits im Planungsstadium durch ein Mehr an Information im Widmungsverfahren versucht wird, die Bedeutung des Projekts für das Gemeinwohl verständlich zu machen. Wer ist dafür nun zuständig? Die Kommune oder die Bauvereinigung? Meines Erachtens beide, da ihre Interessenslagen und Aufgaben ja diesbezüglichen deckungsgleich sind. Mag es in vielen Fällen auch vergeblich sein, Verständnis für das projektierte Bauvorhaben zu gewinnen und Anrainer von deren Notwendigkeit zu überzeugen, der Versuch wäre dennoch dem Begriff „Gemeinwohl“ immanent. Gemeinwohl ist doch nicht ausschließlich eine Frage des Fühlens, sondern muss auch als solches verstanden und aufgefasst werden. Vielfach werden bereits Fragen der Bevölkerung zur Planung dem verantwortlichen örtlichen Raumplaner zur direkten Beantwortung weitergeleitet. Ich begrüße das sehr, ist doch die Planung kein freier künstlerischer Akt, sondern ein Akt der Rechtserzeugung nicht nur zur Umsetzung raumordnungsrechtlicher und raumordnungspolitischer Ziele. Er entspricht vielmehr auch dem Zweck der Wohnungsgemeinnützigkeit. Weshalb werden eigentlich nicht generell vor der Behandlung von Einwendungen in den Gemeinderatssitzungen Sprechstunden des Raumplaners angeboten, in denen dieser für Auskünfte zur Verfügung steht? Er wirkt ja nicht unmaßgeblich am „Gemeinwohl“ mit. Als Sachverständiger ist er in der Lage, nicht nur den Mitgliedern eines Gemeinderats, sondern jedermann gegenüber die von ihm vorgeschlagene Raumnutzung zu begründen.

Ich vertrete diese Ansicht angesichts und trotz jener Fälle, bei denen mir Bilder von Bürgermeistern in Medien gezeigt werden, wie sie sich vor einem Modell des Bauwerks ablichten haben lassen, und es öffentlich begrüßt oder als politischen Erfolg dargestellt wird. Richtigerweise wird suggeriert, „Politik schafft Wohnraum!“ Dann wird mir allerdings zumeist die Frage gestellt, wie nun dieser Bürgermeister als Baubehörde objektiv und unbefangen auch die Rechte unserer Beschwerdeführer wahrnehmen und beachten kann. Er kann, weil er es auf Grund seiner verfassungsrechtlich vorgegebenen Doppelfunktionalität als (direkt gewählter) Politiker und Behörde können muss. Als Politiker ist er zur Förderung des Gemeinwohls verpflichtet, als Behörde dem Legalitätsprinzip.

Wenn man nun weiters bedenkt, dass die Parteien eines Bauverfahrens im Regelfall nicht in der Baubranche tätig oder speziell rechtskundig sind, das räumliche Vorstellungsvermögen für ein „Planverfahren“ sehr selten gegeben ist, die subjektiven Rechte, die geltend gemacht werden können, gesetzlich sehr

begrenzt sind, dass Aussagen der den Verfahren beigezogenen Sachverständigen nach der ständigen Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes nur auf der gleichen fachlichen Ebene begegnet werden können, und die Rechtsmittelfrist im Verhältnis zur Zeit für die Einreichplanung und Entscheidungsfrist der Baubehörde kurz bemessen ist, kann nachvollzogen werden, womit wir täglich befasst werden. Ich spreche dabei gar nicht von den bei Großprojekten häufig vorkommenden Fällen der Planauswechslungen und notwendigen nachträglichen Genehmigungen und dem Umstand, dass, mangels personeller Ressourcen, vielfach die Baubehörden selbst rechtskundige Beratung in Anspruch nehmen.

Auch wir in der Volksanwaltschaft, und ich möchte das gar nicht verhehlen, tun uns schwer, diese komplexen Zusammenhänge aufzuklären, Missverständnisse auszuräumen und, wo es geboten ist, Missstände des Gesetzesvollzuges dort festzustellen, wo die Grenzen der Legalität überschritten wurden. Eines machen wir aber nicht, und das ist ein wesentlicher Beitrag, den wir zum „Gemeinwohl“ leisten. Für uns ist grundsätzlich niemand, der sich an uns wendet, ein Querulant oder Michael Kohlhaas. Denn unser Auftrag gebietet es, dass, selbst wenn sich die vorgebrachten Argumente gegen ein Bauvorhaben mit den einfachen Worten „ich will es nicht“ zusammenfassen lassen, wir uns dessen ungeachtet genau mit dem Beschwerdevorbringen auseinander zu setzen haben, es zu prüfen und über unser Ergebnis dem Beschwerdeführer zu berichten haben. Der Anrainer will die nachbarliche Wohnanlage noch immer nicht, aber er muss die Gewissheit haben, dass alles mit rechten Dingen zugegangen ist. Er hat unter Umständen das Gemeinwohl nicht gefördert, ist und bleibt aber Teil des Gemeinwesens. Kontrolle schafft Vertrauen. Sie ist eine vertrauensbildende Maßnahme und kein Störfaktor.

III. Gemeinnützigkeit und Kontrolle durch die Volksanwaltschaft

Inwieweit unterliegen die Bauvereinigungen selbst einer demokratisch legitimierten Kontrolle durch die Volksanwaltschaft? Was, wenn sich eine Beschwerde direkt gegen die Vorgangsweise einer Wohnbaugenossenschaft als Bauträger oder Hausverwalter richtet?

Unbestritten ist, dass die Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes, der Länder und Gemeinden der volksanwaltschaftlichen Kontrolle unterliegen. Demzufolge unterliegt beispielsweise eine Kommune nicht nur unserer Kontrolle, wenn sie selbst als Bauherr auftritt, sondern auch hinsichtlich der Verwaltung ihrer Gemeindewohnungen.

Gegenteiliges gilt entsprechend der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, wenn die Privatwirtschaftsverwaltung organisatorisch nicht mehr von Verwaltungsorganen geführt wird, sondern in der Rechtsform des Gesellschaftsrechts, mag die Gesellschaft selbst finanziell im Alleineigentum einer Gebietskörperschaft stehen oder organisatorisch von ihr beherrscht werden. Wiederholt haben die Volksanwälte gefordert, dass solcherart privatisierte, oder richtiger, „ausgegliederte Rechtsträger“ wieder in die Kontrolle der

Volksanwaltschaft eingegliedert werden. Bislang mit wenig Erfolg. Es ist nun für Bürger schwer nachzuvollziehen, dass ein „Unternehmen“ zwar nach wie vor im Staatseigentum steht, diesem aber hinsichtlich der Kontrolle nicht mehr gehört. Das immer wieder gegen unsere Vorschläge vorgebrachte Gegenargument, dass mit einer Kontrolle der Volksanwaltschaft eine „Wettbewerbsverzerrung“ eintritt, vermag nicht zu überzeugen, zumal auch bereits Bereiche wie (kommunale) Verkehrsunternehmungen ausgegliedert wurden, die keinem Wettbewerb unterliegen. Dem Gegenargument liegt auch ein mangelndes Verständnis von der volksanwaltschaftlichen Kontrollaufgabe zu Grunde. Nicht beachtet wird insbesondere der Umstand, dass es sich dabei nicht um eine „externe“ Kontrolle handelt, sondern vielmehr um eine „demokratische Innenrevision“. Darauf können sich nicht nur die Bürgerinnen und Bürger berufen, sondern auch die ausgegliederten Unternehmen selbst. Der Vorteil für eine gemeinnützige Bauvereinigung liegt auf der Hand. Sie kann sich auf das Ergebnis unserer Prüfung ebenso berufen, wie ihre „Kunden“. Am Rande sei erwähnt, dass die kostenlose Inanspruchnahme der Tätigkeit der Volksanwaltschaft gleichermaßen den Unternehmen, wie auch den Kunden zu Gute kommt. Insofern sind Gemeinnützige gegenüber anderen Bauträgern sogar begünstigt, verfügen sie doch nach einer Prüfung nicht nur über die von ihnen selbst getroffenen Feststellungen, sondern sind diese noch von der Volksanwaltschaft überprüft. Aus Sicht des Unternehmers kann bei einem „negativen“ Prüfbefund sofort reagiert werden, bei einem „positiven“ den vermeintlichen Ansprüchen entgegen getreten werden. Schadet es im Sinne des Wettbewerbes tatsächlich, wenn die Summe der Prüfungsverfahren ergibt, dass auf Fehler rasch reagiert wird oder das Ergebnis selbst im Lichte der weiten Missstands-kontrolle durch die Volksanwaltschaft sogar gegenüber der Öffentlichkeit standhält? Welche wettbewerbsverzerrenden Betriebsgeheimnisse werden dadurch offenbart? Überdies ist die Volksanwaltschaft selbst strikt zur Wahrung der Verschwiegenheit verpflichtet, auch wenn eine Verschwiegenheitsverpflichtung ihr gegenüber nicht besteht.

Als Genossenschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung unterliegt eine Bauvereinigung sicherlich nicht der direkten Kontrolle der Volksanwaltschaft. Sehr wohl kontrollierbar ist jedoch die Landesregierung in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsorgan, sowie die Abgabenbehörden. Nach der Bestimmung des § 29 Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes 1979 „unterliegt die gesamte Geschäftsführung gemeinnütziger Bauvereinigungen der behördlichen Überwachung“. Das ist quasi der Preis für die abgabenrechtlichen Begünstigungen des Status der Gemeinnützigkeit. Es ist im Gesetz nicht die Rede von einer Kontrolle durch die Landesregierung. Vielmehr tritt das Aufsichtsorgan als „Behörde“ der Wohnbaugesellschaft gegenüber, also hoheitlich in Vollziehung der Gesetze. Sie empfiehlt nicht, sie regt nicht an, sondern sie ordnet an!

Mit der flankierenden Bestimmung des § 28 Abs. 6 WGG, wonach jedermann das Recht auf Einsicht in Auszüge aus dem Prüfbericht zu gewähren ist, soll gewährleistet werden, dass öffentliche Mittel tatsächlich dem Gemeinwohl zugeführt werden. Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz sieht also eine öffentliche Kontrolle vor, wobei die Verpflichtung der Bauvereinigung

hinzukommt, dass auch der Geschäftsbetrieb selbst „den guten Sitten“ entsprechen muss (§ 24 WGG). Unklar bleibt dabei freilich, an welchen „Sitten“ der Geschäftsbetrieb dabei gemessen wird.

Wenn nun ein Mieter einer Gemeindewohnung die Behebung eines geringfügigen Baumangels begehrt, ein häufig an uns herangetragen Problem, soll sich die Volksanwaltschaft zwar an die Gemeinde wenden, nicht jedoch direkt Empfehlungen an eine (gemeinnützige) genossenschaftliche Verwaltung richten können? Und das, obwohl kein Bürger Anspruch darauf hat, dass die Verwaltung „den guten Sitten“ entsprechend geführt wird, und in diesem Bereich ausschließlich die Volksanwaltschaft im Rahmen ihrer Missstandskontrolle tätig werden kann.

Betrachtet man nun den Umfang des Aufsichtsrechts und die Aufsichtsmittel, unterliegen gemeinnützige Bauvereinigungen in ungleich größerem Ausmaß der staatlichen Kontrolle als so manch ausgegliederter Rechtsträger. Umso mehr verwundert es, dass eine direkte Kontrollmöglichkeit für die Volksanwaltschaft nicht gegeben ist, sondern sie sich im Wege der Landesregierung den Kontrollzugang verschaffen muss. Ähnliches gilt in diesem Zusammenhang auch für den Rechnungshof, was insoweit schon fast befremdlich anmutet, als die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit für die Geschäftsführung und Verwaltung gemeinnütziger Bauvereinigungen dem verfassungsgesetzlichen Prüfungsmaßstab des Rechnungshofes entspricht. Es ist also nur eine Kontrolle des Kontrollors, die wir vornehmen dürfen. Insbesondere interessiert die Volksanwaltschaft, inwieweit die Landesregierungen in Bezug auf Mängel, welche sich in Revisionsberichten finden, vorgehen und diese abzustellen versuchen. Auch wenn wir unmittelbar an den jeweiligen Revisionsverband oder die Genossenschaft herantreten, und diese uns bereitwillig antworten, bleibt die Rechtslage unbefriedigend; nicht für die Volksanwaltschaft als Institution, sondern für das Gemeinwesen, zu dessen Gemeinwohl wir alle tätig sind.

Otto Keimel

Eigentumsbildung im Wohnbau

- I. 1948-2008 – drei Jubiläen
- II. Wo stehen wir heute?
- III. Mehr Wohnungseigentum
- IV. Aussichten

I. 1948-2008 – drei Jubiläen

Die Fachwelt feiert heuer das Jubiläum „60 Jahre Wohnungseigentums-gesetz 1948“. Aus diesem Anlass soll der vorliegende Beitrag die Geschichte als „Lehrmeisterin“ (und nicht etwa in nostalgischem Rückblick) vermitteln, um daraus Zukunftsperspektiven abzuleiten.

Bis zum 1. Weltkrieg gab es praktisch keine „öffentliche“ Wohnungspoli-tik und dementsprechende vielfach untragbare, bis menschenunwürdige Wohnverhältnisse, sowohl finanziell wie qualitativ.

Aus diesen Erfahrungen und zufolge der großen Wohnungsnot nach 1945 wurde immer klarer, dass „Wohnen“ als menschliches Grundbedürfnis mehr ist als ein Dach über dem Kopf. „Wohnen“ wurde nicht nur als Bau- und Fi-nanzpolitik (Beschäftigungseffekt), sondern immer mehr (auch) als Familien- und damit Gesellschaftspolitik erkannt – und kam damit zwangsläufig in deren ideologisches Spannungsfeld: einerseits mehr Reglementierung, andererseits Einbindung in das (neue) System der Sozialen (auch Wohnungs-) Marktwirt-schaft. Darauf basierte eine Palette öffentlicher Förderungsinstrumente mit dem Ziel und Erfolg einer enormen Wohnbautätigkeit, verbunden mit dem Anliegen eines breitgestreuten Privat-Eigentums. Es galt: „Eigentum macht frei“, stärkt die Entfaltung der Persönlichkeit des Einzelnen. Eigentumsbildung galt als demokratische Gesellschaftspolitik nach den Jahren der menschenver-achtenden Diktatur(en).

1948 wurde auch die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ der UNO proklamiert, deren Artikel 17 lautet:

- „(1) Jeder Mensch hat allein oder in der Gemeinschaft mit anderen Recht auf Eigentum.
- (2) Niemand darf willkürlich seines Eigentums beraubt werden.“

Reglementierungen, mit denen die Verfügbarkeit über Eigentum ganz o-der teilweise entzogen wird, bedeuten nach Lesart des Absatzes 2 demnach die faktische Enteignung.

In der christlichen Soziallehre kommt dem Privat-Eigentum eine besondere Stellung zu. Es gründet auf Prinzipien des Gemeinwohls und der Eigenverantwortung des Menschen und kann in verschiedenen Formen „der Selbstverwirklichung des Menschen und seiner Lebenserfüllung dienen: kleine oder mittelständische Unternehmen, ... Hauseigentum mit Garten, Wohnungseigentum ...“ und bedeutet im Umkehrschluss: „Wo die Privatinitiative der Einzelnen fehlt, herrscht politisch die Tyrannei.“⁸³

1948-2008 bedeutet auch 60 Jahre gesetzliche Verankerung der „Wohnbauförderung“, wieder mit dem Ziel, Wohnungseigentum gerade jenen Bürgern zu ermöglichen, die dies aus eigener Leistungskraft nicht könnten. Die Förderungsrichtlinien sahen vor, dass überwiegend Eigentum und nicht (abhängiger) Mietwohnbau geschaffen werden sollte. Neben der österreichischen Erfindung der Steuer-Progression (von 0-50% je nach Einkommenshöhe) durch den damaligen Finanzminister Prof. Böhm-Bawerk wurde das System der Wohnbauförderung, das bis heute auf einem „Solidaritätszuschlag“ aller Bürger über ihre Einkommenssteuerleistung basiert, zur größten sozialen Umverteilungsmaßnahme der Nachkriegszeit: In diesen Milliarden-Fonds zahl(t)en die Bezieher höherer Einkommen am meisten ein. Diese hatten aber aufgrund der Förderungsbeschränkungen (Einkommensgrenzen) kaum Gelegenheit, selbst daraus schöpfen zu können. Am meisten profitierten Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen.

Das 60-Jahr-Jubiläum dieser drei Ereignisse – „Menschenrechte“, „Wohnungseigentumsgesetz“ und „Wohnbauförderungsgesetz“ – könnte zu einer Bilanz (Evaluierung) genutzt werden – aber auch für Konsequenzen.

II. Wo stehen wir heute?

Es ist in diesen 60 Jahren viel geschehen. Es wurden Eigenheime und Eigentumswohnungen gefördert und gebaut, insbesondere auch durch gemeinnützige Bauvereinigungen. Im Vergleich zu Mietwohnungen wurden aber – vor allem im städtischen Bereich – viel zu wenige Eigentumswohnungen errichtet. Im europäischen Vergleich ist der Anteil an Wohnungseigentum außerordentlich gering. Von den fast 3,9 Mio. Wohnungen (GWZ 2001) sind nur knapp 40% Eigenheime und 11% Eigentumswohnungen. 10% der Wohnungen stehen im Eigentum von Bund und Ländern, davon mehr als die Hälfte der Gemeinde Wien als einem der größten „Hausherren“ der Welt; weitere 10% sind gemeinnützige Mietwohnungen, die gleichfalls zum großen Teil in öffentlichem oder quasi-öffentlichem Eigentum stehen. Die restlichen 30% sind private Mietwohnungen und „Sonstige Rechtsformen“.

Die Gemeinnützigen haben nach dem verheerenden Krieg seit 1945 einen zerstörten Wohnungsbestand in einer für die Bevölkerung leistbaren Art und Weise wieder errichtet und damit zum international beispielhaften „sozialen Frieden“ in Österreich beigetragen. Die seinerzeitige Wohnungsnot gibt es

⁸³ Johannes XXIII, Sozialenzyklika Nr. 57.

nicht mehr oder nur noch partiell, wohl aber einen „neuen“ Wohnungsbedarf: der Verkäufermarkt (mit jahrelangen Wartezeiten) hat sich in einen Käufermarkt (mit Auswahlmöglichkeiten) gewandelt.

Es gab und gibt aber negative Begleitumstände, die es zu erkennen und zu ändern gilt. Gerade im Bereich „Wohnen“ wurden durch die Knappheit nach dem Kriege und später monopol-ähnliche Anbieter-Abhängigkeiten auf verschiedenen Ebenen geschaffen (und ausgenutzt), wie zum Beispiel:

- wenn die Gemeinde Wien zum „größten Hausherrn der Welt“ mit über 210.000 Mietwohnungen wurde und trotz vielfacher Nachfrage nicht zum (teilweisen) Verkauf bereit war (ist),
- wenn kleine gemeinnützige Wohnbauunternehmen binnen kurzer Zeit zu Großhausherrn expandierten (mit Hilfe der öffentlichen Förderdarlehen bzw. -bedingungen, wie begünstigter vorzeitiger Rückzahlung u.a.) und stolz in den Jahresberichten mit tausenden „verwalteten“ – in ihrem Eigentum befindlichen – Wohnobjekten (also verwalteten Bürgern) prahl(t)en, statt über erfolgreich ins Eigentum übertragene Mietwohnungen zu berichten,
- wenn – legal, aber gefinkelt, jedenfalls entgegen den Intentionen der Erfinder des WEG – Groß-Unternehmen (vor allem aus dem Bankenbereich) Bauten „in Wohnungseigentum“ errichteten, selbst aber über 50% behalten, sodass die übrigen Mit-Eigentümer hinsichtlich ihrer Mitwirkungsrechte schlechter gestellt sind als jeder Mieter,
- oder wenn Bauträger aufgrund ihrer Marktmacht geradezu sittenwidrige Vertragsklauseln (z.B. unkündbare Verwaltung u.a.) „erfanden“.
- Solche Praktiken haben der Idee des „Eigentums an Wohnen“ natürlich geschadet. Aus den Erfahrungen der Praxis kam es zu wiederholten Gesetzes-Novellierungen.

III. Mehr Wohnungseigentum

Das 60-Jahr-Jubliäum des Wohnungseigentumsgesetzes könnte als Anlass für eine Eigentums-Kampagne genutzt werden. Im Sinne der eingangs erwähnten christlichen Soziallehre und der sozialen (auch Wohnungs-) Marktwirtschaft war und sollte es wieder verstärkt gesellschafts-, wohnungs- und wirtschaftspolitisches Anliegen sein, dem Bürger „persönliches“ Eigentum zu ermöglichen.

In den 1970er Jahren wurde der Initiativ-Antrag „1. Eigentumsbildungsgesetz – Wohnen“ und später das „2. Eigentumsbildungsgesetz – Vermögensbildung“ (z.B. am Unternehmen) parlamentarisch eingebracht, wurde die Ausweitung der Bausparförderung forciert. Die viel diskutierte „Bürger-Gesellschaft“ bietet einen positiven Ansatz für die Idee des privaten Eigentums als Anti-These zu einem (all-umarmenden) Staat, der nicht den Bürger entscheiden lässt, sondern (ungefragt?) für ihn entscheidet.

Es geht nicht um einen „schwächeren“ Staat, sondern im Gegenteil um einen (auch finanziell) für seine (eigentlichen) Aufgaben gestärkten. Statt immer neuer Belastungen zufolge „mehr Staat“ – auch im Wohn- und Eigen-

tumsbereich – bedarf es einer kritischen Bilanz der Entlastungsmöglichkeiten. Im Wohnungsbestand schlummern folgende Potenziale der Eigentumsbildung:

- Verkauf der im Eigentum von Bund, Ländern und Gemeinden stehenden über 300.000 Wohnungen nach dem Vorbild der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG),
- Gemeinnützige Bauvereinigungen besitzen über 400.000 Mietwohnungen,
- Für die 750.000 privaten Mietwohnungen können Anreize für Parifizierung und Eigentumsbegründung geschaffen werden.
- Dazu kommen noch tausende eigentumstaugliche Nicht-Wohnbauten.
- Wenn ein Viertel dieses Potenzial in Eigentum übertragen wird, kann die Eigentumsquote in Österreich von heute 50% auf 60% angehoben werden.

Denn die Österreicher wünschen sich bekanntlich zu über 75% Eigentum. Und sie sind Weltmeister im Sparen. Hier treffen doch die Voraussetzungen optimal zusammen – wenn die Politik nur will und die entsprechenden Rahmenbedingungen schafft. Unter solchen Rahmenbedingungen sollte und könnte auch das System der Wohnbauförderung überdacht und effizienter gestaltet werden.

In früheren Koalitionsvereinbarungen finden sich Beispiele für eine diesbezügliche politische Willensbildung:

- 1986, Kapitel 4.4.: „Eigentumsbildung, insbesondere an bestehender Wohnsubstanz, verbunden mit Mobilisierung privaten Kapitals für den Wohnbereich“. Die konkrete Umsetzung scheiterte letztlich.
- 1990, Kapitel 3.: „Eigentumsbildung (WGG): an künftig zu errichtenden geförderten Mietwohnungen hat der Mieter nach 10 Jahren ... das Recht, Eigentum zu begründen, wenn der Bauträger ... die Grundkosten vom Mieter verlangt“ Es war gegenüber dem Koalitionspartner SPÖ weder eine Eigentumsbildung an bestehenden gemeinnützigen Wohnungen, noch die „bedingungslose“ Kaufoption auf künftige zu erreichen. Aber es war ein guter Beginn und führte zu neuen Modellen im Wohnungsge-meinnützigkeits- und Förderungsrecht.

Außer Streit steht, dass „Wohnen“ als Grundbedürfnis gewisser Regelungen bedarf. Wohnungspolitik umfasst auch Familien- und Sozialpolitik – aber eben nur so lange wie sozialer Bedarf besteht. Wenn dieser nicht mehr gegeben ist, sollten – und solche Beispiele gibt es – Sozialwohnungen entweder gekauft oder aufgegeben werden müssen.

In fast allen Bundesländern ist der Bau von Eigentumswohnungen zugunsten von Kaufoptionswohnungen stark rückläufig. Mit der Föderalisierung der Wohnbauförderung ging die Verantwortung über die wohnungspolitischen Rahmenbedingungen auf die Bundesländer über. Sie entscheiden heute, ob bei der Aufteilung der Wohnbaufördermittel Eigentum oder Miete im Vordergrund steht – insbesondere hinsichtlich der gemeinnützigen Bauvereinigungen, die ja seinerzeit die Träger des Wohnungseigentums waren. Lag gesamt-österreichisch der Anteil der Eigenheimförderung bis 2000 bei rund 20% der Förderungsausgaben, ist er mittlerweile auf unter 13% gesunken.

Von Skeptikern und Gegnern einer verstärkten Eigentumsbildung im Wohnbereich wird immer wieder als warnende Beispiele auf die großvolumi-

gen Privatisierungen in Großbritannien und Deutschland verwiesen und auf die Verschleuderung sozialer Wohnbestände in Osteuropa. Aber was haben diese mit Österreich zu tun? Sie bestätigen geradezu das österreichische Modell: es gelten im Eigentum (bzw. dessen Verwertung durch Vermietung) die entsprechenden Wohnrechtsgesetze (WEG, MRG, WGG usw.).

IV. Aussichten

Es ist mit der Wohnungspolitik der letzten Jahre⁸⁴ der richtige Weg eingeschlagen worden. Damit gelang es, Quantität (Neubau und Mobilisierung ungenutzter Wohnungen im Altbestand) und Qualität (Wohnhaussanierung) so zu steigern, dass heute von einer Wohnungsnot nur partiell gesprochen werden kann, wohl aber von einem hohen und geänderten Wohnungsbedarf (Single-Haushalte usw.). Das hat in vielen Regionen zu einem Käufer-Markt mit dem entsprechenden Druck auf Mietzins und -bedingungen geführt.

Der Mietwohnungsbereich wurde forciert und bevorzugt, demgegenüber die Eigentumspolitik vernachlässigt – eine negative Entwicklung in bereits erwähnter Hinsicht: gesellschaftspolitisch, wirtschafts-, wie finanz- und steuerpolitisch und nicht zuletzt hinsichtlich einer eigeninitiativen Alterssicherung.

In einer Bürger-Gesellschaft könnte und sollte eine umfassende Wohnungspolitik die tragende Säule einer Politik für „ein Volk von Eigentümern“ sein.

⁸⁴ Siehe Beitrag *Österreicher*, S. 189.

Karl Korinek und Michael Holoubek

Wohnungsgemeinnützigkeit als Modell staatlicher Daseinsvorsorge

- I. Wohnungsgemeinnützigkeit – Daseinsvorsorge durch Mobilisierung von Privatkapital
- II. Daseinsvorsorge und Modelle der Wahrnehmung staatlicher Daseinsvorsorgeverantwortung
- III. Erfüllungs- und Gewährleistungsverantwortung im Kontext europäischer Wirtschaftsverfassung
- IV. Das Gemeinnützigkeitsmodell als „dritter Weg“

I. Wohnungsgemeinnützigkeit – Daseinsvorsorge durch Mobilisierung von Privatkapital

§ 1 Abs. 2 WGG verpflichtet als gemeinnützig anerkannte Bauvereinigungen dazu, ihre Tätigkeit unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesens zu richten, ihr Vermögen der Erfüllung solcher Aufgaben zu widmen und ihren Geschäftsbetrieb regelmäßig prüfen und überwachen zu lassen. Sinn und Zweck, als Ausfluss des Kompetenztatbestands „Volkswohnungswesen“ einen eigenen Sektor gemeinnütziger Wohnungswirtschaft gesetzlich einzurichten, ist es, einer damit (mit)begründeten staatlichen Mitverantwortung für die Wohnversorgung der Bevölkerung auf eine ganz bestimmte Weise Rechnung zu tragen: durch die Mobilisierung und gemeinwohlorientierte gesetzliche Einbindung von Privatkapital.⁸⁵ In der Lehre besteht dabei in zwei Punkten weitgehend Einigkeit: Die Wohnversorgung der Bevölkerung wird zu den Aufgaben der so genannten „Daseinsvorsorge“ gezählt, für deren Erfüllung der Staat Mitverantwortung trägt.⁸⁶ Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz ist in Wahrnehmung dieser Mitverantwortung eine Reaktion des Staates auf die Annahme, dass der Markt allein dieses Bedürfnis nicht in sozial angemessener Weise erfüllen kann.⁸⁷

Die staatliche Intervention des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes überträgt nun aber die Aufgabe der Daseinsvorsorge nicht in den Bereich der öffentlichen Hand, insbesondere nicht in die Verantwortung öffentlicher Unternehmen und damit im Sinne der klassischen Unterscheidung von Hans Peters in die

⁸⁵ Siehe *Raschauer* (1994), 315.

⁸⁶ So *Funk* (1994), 329.

⁸⁷ *Funk* (1994), 329.

Sphäre staatlicher Aufgabenerfüllung. Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz setzt vielmehr diesem etwa im kommunalen Wohnbau auch vorhandenen Ansatz der Wahrnehmung staatlicher Daseinsvorsorgeverantwortung ein weiteres Modell zur Seite: Die Erfüllung einer im öffentlichen Interesse gelegenen und damit als öffentlich zu qualifizierenden Aufgabe durch privatautonom organisierte, aber funktional für Zwecke des Gemeinwohls in Dienst genommene Unternehmenstätigkeit.⁸⁸

Wesentlicher Ausfluss der Indienstnahme privatautonomer Wirtschaftstätigkeit für Zwecke des Gemeinwohls durch den „Gemeinnützigkeitsstatus“ einer privaten Bauvereinigung⁸⁹ ist das Prinzip der Vermögensbindung, der gemeinnützige Bauvereinigungen unterliegen. Gemeinnützige Bauvereinigungen haben ihr Vermögen der Erfüllung von Aufgaben des sozialen Wohnungs- und Siedlungswesens zu widmen. Diese Vermögensbindung erfährt eine nähere Ausprägung durch die gesetzliche Beschränkung des Geschäftsbereichs gemeinnütziger Bauvereinigungen in § 7 WGG, durch spezifische Preisregelungen und beschränkte Gewinnerzielungs- und Gewinnentnahmemöglichkeiten. Einmal als gemeinnützig anerkannt, sind gemeinnützige Bauvereinigungen also in ihrer Mittelverwendung nicht frei, sondern durch ein relativ engmaschiges Netz insbesondere einer weit reichenden Geschäftskreisregelung⁹⁰ und von Gewinnerzielungs- und Ausschüttungsregeln begrenzt.⁹¹ Korrelat der beschränkten Gewinnausschüttungsmöglichkeit ist das in § 13 WGG verankerte Kostendeckungsprinzip.

II. Daseinsvorsorge und Modelle der Wahrnehmung staatlicher Daseinsvorsorgeverantwortung

„Daseinsvorsorge“ lässt sich in einem weiteren Sinn als staatliche Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Infrastrukturleistungen verstehen. Voraussetzung für die Einordnung eines Bereiches in die Daseinsvorsorge ist damit eine zunächst insbesondere politische Entscheidung, staatliche Verantwortung für ein bestimmtes Gebiet zu übernehmen, die sich in entsprechenden Rechtssetzungsakten niederschlagen hat.⁹² Die zuordnungsbegründende Wirkung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes für eine staatliche Daseinsvorsorgeverantwortung wird damit evident.

Nun werden herkömmlich in der Literatur zwei Kategorien staatlicher Verantwortungswahrnehmung im Bereich von Daseinsvorsorgeleistungen unter-

⁸⁸ Zur Charakterisierung des Grundansatzes des WGG als „funktionelle Indienstnahme für Zwecke des Gemeinwohls“ siehe *Funk* (1982), 1ff; *Korinek/Holoubek* (1990), 2f.

⁸⁹ Dazu, dass es sich bei der Anerkennung gemäß § 1 Abs. 2 i.V.m. § 34 WGG um einen „statusbegründenden Behördenakt“ handelt, siehe *Funk* (1994), 336.

⁹⁰ Siehe *Holoubek* (1994), 345ff.

⁹¹ Siehe *Korinek* (1994), 377ff.

⁹² Siehe zu den Begrifflichkeiten näher *Holoubek/Segalla* (2002), 199ff. mit weiteren Hinweisen.

schieden, wobei das Verhältnis von Staat und Markt das kategoriebildende Ordnungskriterium herstellt. Diesen beiden Kategorien können jeweils besonders typische Modelle der Umsetzung der Verantwortung zugeordnet werden:

„Erfüllungsverantwortung“ liegt vor, wenn der Staat die Leistungserbringung selbst verantwortet. Das klassische kontinental-europäische Modell der Daseinsvorsorge durch öffentliche Unternehmen steht hier im Vordergrund. Der Staat kann damit die Leistungserbringung weitgehend gestalten, dem Markt kommt hier Instrumentalfunktion zu. Das Risiko eines möglichen Marktversagens in einem solchen „Service Public-Modell“ trägt der Staat.

Von „Gewährleistungsverantwortung“ spricht man, wenn der Staat verantwortet, dass bestimmte Leistungen vom Markt erbracht werden, und damit am Markt agierende Unternehmen die Leistungsfunktion übernehmen. Die Beziehung des Staats zum Markt ist durch das Prinzip der Wettbewerbsneutralität geprägt. Das Risiko des Marktversagens trägt in diesem „Regulierungsmodell“ letztlich der Einzelne.⁹³

Nun hat sich die Idee der „Gewährleistungsverantwortung“ und damit das diese Form der Wahrnehmung von Daseinsvorsorgeverantwortung durch den Staat besonders prägende „Regulierungsmodell“ wesentlich im Bereich netzgebundener wirtschaftlicher Dienstleistungen entwickelt. Diese traditionell durch die Versorgung durch öffentliche Unternehmen geprägten Bereiche, wie die Telekommunikations- oder die Energieversorgung, sind im Gefolge einschlägiger wirtschaftspolitischer Grundentscheidungen und im Gefolge einschlägiger rechtlicher Vorgaben auf europäischer Ebene liberalisiert worden. Die Märkte wurden für private Anbieter geöffnet, und auch öffentliche Unternehmen dürfen auf diesen Märkten grundsätzlich nur mehr unter denselben Bedingungen wie ihre privaten Mitbewerber tätig werden. Die Liberalisierung dieser Daseinsvorsorgebereiche bedeutet allerdings nicht, dass die grundsätzliche Daseinsvorsorgeverantwortung des Staates – hier: eine flächendeckende Grundversorgung der Bevölkerung zu angemessenen Bedingungen und in hoher Qualität sicherzustellen – aufgegeben wird. Es wird nur – insoweit spricht man beim Übergang von der Erfüllungs- zur Gewährleistungsverantwortung von einem „Systemwechsel“ – davon ausgegangen, dass der Marktwettbewerb grundsätzlich in der Lage ist, diese Zielsetzung effizient zu erreichen. Dazu bedarf es allerdings rechtlicher Sicherungen, die funktionierende Marktbedingungen sicherstellen sollen. Insbesondere ist zu gewährleisten, dass zunächst einmal faire Wettbewerbsbedingungen zwischen ehemaligen Monopolunternehmen und neuen Marktteilnehmern geschaffen werden. Die Regulierung der Infrastrukturmärkte ist daher vor allem sektorspezifische Wettbewerbsregulierung, die sich vom allgemeinen Wettbewerbsrecht dahingehend unterscheidet, dass sie die Marktteilnehmer ex ante und teilweise deutlich intensiver als das allgemeine Wettbewerbsrecht reguliert. Ist der Marktwettbewerb auch unter funktionierenden Bedingungen nicht in der Lage, die sozi-

⁹³ Grundsätzlich zu diesen Typisierungen und den zugrundeliegenden funktionalen Zusammenhängen *Holoubek* in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 2001, 519ff.

alpolitisch gewünschten Grundversorgungsleistungen entsprechend zu erbringen, so interveniert der Staat in diese Märkte mit weiteren besonderen Rechtsinstrumenten, die ergänzend zur sektorspezifischen Wettbewerbsregulierung die Grundversorgung auf diesen Märkten auch in einem liberalisierten Umfeld sicherstellen sollen. Dies geschieht im Regelfall dadurch, dass der Staat die Marktunternehmen mit der Bereitstellung spezieller Leistungen, die unter Marktbedingungen nicht sinnvoll und effizient erbracht werden können, beauftragt und entsprechende Ausgleichszahlungen organisiert.⁹⁴

Traditionell bedient sich der Staat zur Wahrnehmung seiner Daseinsvorsorgeverantwortung also zweier, sehr unterschiedlicher Instrumente: Einmal der Eigenerbringung über öffentliche Unternehmen und zum anderen der Wettbewerbsregulierung am Markt. Auch im Modell der Gewährleistungsverantwortung greift der Staat aber dann, wenn selbst bei funktionierenden Marktbedingungen Leistungsdefizite bestehen und ausgeglichen werden sollen, auf unmittelbare staatliche Verantwortung in Form von „Leistungsbestellungen“ zurück. Das Instrument des „Universaldienstes“ im Bereich der Telekommunikationsmärkte ist das klassische Beispiel dafür.⁹⁵

III. Erfüllungs- und Gewährleistungsverantwortung im Kontext europäischer Wirtschaftsverfassung

Im Grundsatz legt die europäische Wirtschaftsverfassung die Gemeinschaft und damit prinzipiell auch ihre Mitgliedstaaten auf das „System einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ fest – so der ausdrückliche Wortlaut in Art. 4 und 98 des EG-Vertrages.⁹⁶ Zu den wichtigsten Gestaltungsinstrumenten, die der EG-Vertrag zur Verwirklichung dieser Zielsetzung vorsieht, zählen die Grundfreiheiten und die Wettbewerbsregeln (einschließlich des Beihilfenrechts), kurz, die so genannten Funktionsgarantien des Binnenmarktes. Diese Bestimmungen bilden gemeinsam mit den Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungsunion und der allgemeinen Handelspolitik der EG die grundlegenden Elemente der europäischen Wirtschaftsverfassung. Dem Binnenmarkt liegt damit ein primär liberales Wirtschaftsmodell zugrunde, nach welchem die Bereitstellung und Verteilung von Gütern und Leistungen und damit Wohlstand in einer Gesellschaft am Besten durch ein marktwirtschaftliches System im Sinne freier, vom Leistungswettbewerb geleiteter Marktkräfte zu erzielen ist.

Diese wirtschaftsverfassungsrechtliche Festlegung des EG-Vertrags auf das Marktprinzip bedeutet allerdings nicht, dass dem EG-Vertrag andere, un-

⁹⁴ Siehe zu all diesen Zusammenhängen *Vosskuhle* (2003), 266ff.

⁹⁵ Es ist auch ein Beispiel dafür, dass in diesem Fall die Ausgleichszahlung nicht zwingend durch direkte staatliche finanzielle Zuwendungen erfolgen muss, sondern durch einen von den Marktteilnehmern gespeisten Universaldienstfonds auch über den Markt organisiert werden kann, siehe dazu näher *Damjanovic u.a.* (2006), 185ff.

⁹⁶ Näher *Hatje* (2002), 683ff.

mittelbar politisch gelenkte Systeme der Güterverteilung fremd wären.⁹⁷ Vom Grundsatz her konzipiert die europäische Wirtschaftsverfassung das Verhältnis von Marktwettbewerb und sozialpolitisch motivierter staatlicher Intervention aber als Regel-Ausnahme-Verhältnis.⁹⁸

Zwar fehlt es nicht an Versuchen auf europäischer Verfassungsebene, gerade den Bereich der Daseinsvorsorge aus diesem strengen Regel-Ausnahme-Verhältnis ein Stück weit herauszunehmen und die staatliche Verantwortung im Ausgleich zwischen sozialpolitischer Intervention und Marktwettbewerb stärker zu betonen. So fordert Art 16 EG-Vertrag eine stärkere Berücksichtigung der Bedeutung der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bei der Auslegung der Vertragsvorschriften, insbesondere der Wettbewerbsregeln, ein.⁹⁹ Der neue Änderungsvertrag von Lissabon¹⁰⁰ verstärkt dies, wenn der künftige Art. 3 des Vertrags über die Europäische Union ausdrücklich „eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“ an die Stelle der Zielvorgabe des „freien und unverfälschten Wettbewerbs“ setzt, wenn auch insbesondere das gleichzeitig verabschiedete Protokoll über den Binnenmarkt und Wettbewerb zeigt, dass die systemprägende Kraft des freien Marktwettbewerbs ungebrochen aufrecht erhalten wird. Auch ergänzt der Reformvertrag den bisherigen Art. 16 des EG-Vertrags, der nunmehr zu Art. 14 dieses Vertrages werden soll, dahingehend, dass insbesondere die wirtschaftlichen und finanziellen Bedingungen für das Funktionieren von Dienstleistungen im Allgemeinen wirtschaftlichen Interesse so zu gestalten sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können. Art. 36 der durch den Reformvertrag ebenfalls in den Rang von Primärrecht gehobenen Europäischen Grundrechtscharta¹⁰¹ verstärkt dies nochmals durch eine Zielbestimmung, die insbesondere der Europäischen Union die Anerkennung und Achtung des Zugangs zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse vorgibt. Damit soll der zunehmenden Bedeutung gemeinwirtschaftlicher Einrichtungen in der Gemeinschaft Rechnung getragen werden.¹⁰²

Dennoch wird auch weiterhin davon auszugehen sein, dass wegen ihrer grundsätzlichen Systementscheidung für einen marktwirtschaftlichen Wettbe-

⁹⁷ Näher *Becker* (2004), 201ff.

⁹⁸ Näher dazu *Holoubek/Damjanovic* (2007), 405ff; Freilich gibt es durchaus bedeutende Ausnahmen von diesem Grundsatz, die Landwirtschaftspolitik der Gemeinschaft ist die wichtigste davon.

⁹⁹ Ergänzt wird diese grundsätzliche Vorschrift durch spezifischere Rechtstexte für einzelne Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, wie dem Protokoll Nr. 9 der Schlussakte von Amsterdam „über den öffentlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten“ oder der Erklärung Nr. 37 der Amsterdamer Schlussakte „zu den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten in Deutschland“, nach der die flächendeckende Versorgungsfunktion öffentlich-rechtlicher Banken als allgemeine wirtschaftliche Dienstleistung anzuerkennen ist.

¹⁰⁰ Zwar nicht als solcher bezeichnet, aber inhaltlich als Verfassungsreformvertrag der Europäischen Union zu qualifizieren.

¹⁰¹ Siehe Art. 6 des Vertrages über die Europäische Union in der Fassung des Reformvertrags.

¹⁰² Siehe *Wichard/Kallmayer* (2007), Rz 1 zu Art 36 der Grundrechtscharta.

werb und damit einen liberalisierten Binnenmarkt die europäische Wirtschaftsverfassung dem Modell der Gewährleistungsverantwortung auch auf mitgliedstaatlicher Ebene deutlich den Rücken stärken und dem Modell staatlicher Erfüllungsverantwortung insbesondere durch öffentliche Unternehmen mit Ausschließlichkeitsrechten tendenziell Hürden in den Weg legen wird. Der grundsätzliche Konflikt, der immer dann aufbricht, wenn das Modell der Erfüllungsverantwortung in einem grundsätzlich liberalisierten Markt aufrechterhalten wird, stellt diese Form der Wahrnehmung von Daseinsvorsorgeverantwortung unter besonderen Rechtfertigungsdruck.

IV. Das Gemeinnützigkeitsmodell als „dritter Weg“

Erfüllungsverantwortung setzt auf unmittelbare staatliche Aufgabenwahrnehmung, ob diese nun durch den Staat selbst oder ausgegliederte Rechtsträger erbracht wird. Wesentlich ist in diesem Modell, dass die Daseinsvorsorgeziele durch unmittelbare Einflussnahme auf die Tätigkeit der leistungserbringenden Einrichtungen, also durch inhaltliche Leistungsfestlegung, letztlich durch den Staat erfolgt. Dies kann, wie bei klassischen öffentlichen Unternehmen mit Ausschließlichkeitsrechten bis hin zur Monopolstellung, auch ausschließlich über gesellschaftsrechtliche Innensteuerung erfolgen, aber auch durch die gesetzliche Determinierung eines öffentlichen Auftrags und auch hier wiederum die Festlegung des Inhalts der zu erbringenden Leistung auf gesetzlicher Ebene geschehen, wie dies etwa beim öffentlichen Rundfunk der Fall ist. Gewährleistungsverantwortung geht demgegenüber vom Grundgedanken aus, dass ein funktionierender und daraufhin entsprechend regulierter Markt jene Leistungsinhalte hervorbringt, die die gewünschte Daseinsvorsorge bieten. Die staatliche Regulierung setzt hier nicht an den Leistungsinhalten, sondern an den Modalitäten der Leistungserbringung an. Reguliert wird, um Machtungleichgewichte oder strukturelle Defizite auszugleichen, die das Funktionieren der Marktmechanismen behindern oder diese verzerren. Die Leistungsinhalte sind hier aber Ergebnis der unternehmerischen Markttätigkeit. Der Staat kann sich im Modell der Gewährleistungsverantwortung auf eine Kontrollfunktion zurückziehen, ob die Marktergebnisse den definierten Daseinsvorsorgezielen entsprechen. Im Modell der Erfüllungsverantwortung muss er ex ante definieren, welche Leistungsinhalte erforderlich sind, um diese Zielsetzungen zu erreichen.

Betrachtet man nun das Modell der Wohnungsgemeinnützigkeit, so kann man fragen, wo dieses im kategorialen Schema von Erfüllungs- und Gewährleistungsverantwortung einzuordnen ist. Auf den ersten Blick wäre man verleitet, wegen der fehlenden spezifisch staatlichen Tätigkeit – die Eigentumsstruktur spielt im System des WGG keine Rolle, im Eigentum der öffentlichen Hand stehende gemeinnützige Bauvereinigungen unterliegen denselben Bedingungen wie Private – eine Nähe zum Gewährleistungsverantwortungsmodell anzunehmen. Bei näherem Hinsehen bestehen freilich gewichtige Unterschiede. Anders als etwa das Telekommunikationsrecht legt das WGG den Tätigkeitsbereich von gemeinnützigen Bauvereinigungen auch inhaltlich fest.

§ 1 Abs. 2 WGG und die Geschäftskreisregelung des § 7 WGG lesen sich strukturell wie Leistungsdefinitionen für Einrichtungen, die Erfüllungsverantwortung wahrnehmen. Wo das Gewährleistungsmodell Tätigkeitsbereiche abgrenzt – etwa wenn es Netzbetrieb und Dienstleistung trennt –, geschieht dies nicht mit Blick auf die Ausgestaltung der inhaltlichen Leistung, sondern aus Gründen der Sicherung eines funktionierenden Wettbewerbs, weil eine – zumindest strukturelle – Trennung in vielen Fällen einen funktionierenden Dienstwettbewerb erst ermöglicht. Vergleichbares gilt für Preisregelungen. Auf den ersten Blick kennen sowohl das sektorspezifische Wettbewerbsrecht mit seinen dem Gewährleistungsmodell folgenden Regelungen, wie das WGG, Bestimmungen, die die privatautonome Preisgestaltung der Unternehmen einschränken und gesetzliche oder behördliche Festlegungen für die Preisbildung bis hin zur Preisregelung im eigentlichen Sinn beinhalten. Nur die Zielsetzung ist eine grundsätzlich andere. Greift im sektorspezifischen Wettbewerbsrecht, beispielsweise des Telekommunikations- oder Energierechts, Preisregelung dann und nur dann, wenn dies zum Ausgleich insbesondere von Machtungleichgewichten erforderlich ist, wie sie insbesondere zwischen Netzbetreibern mit marktbeherrschender oder Ausschließlichkeitsstellung bestehen, so sind die Preisregelungen des WGG Ausfluss des Kostendeckungsprinzips und der Vermögensbindung, der gemeinnützige Bauvereinigungen unterliegen. Konsequenterweise enthält das Gewährleistungsmanagement rechtstypischer Weise keine, über die gesellschaftsrechtlichen Funktionalitäten hinausgehenden Eigenkapitalvorschriften, das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht bekanntlich in wesentlichem Ausmaß.

Legt all das also eher die Zuordnung der Wohnungsgemeinnützigkeit zum Modell der Erfüllungsverantwortung nahe? Auch hier stellen sich sofort Zweifel ein. An die Seite der schon erwähnten fehlenden staatlichen Aufgabewahrnehmung tritt der Umstand, dass auch die inhaltliche Leistungsfestlegung ausschließlich im Wege der staatlichen Regulierung erfolgt. Auf eine, notwendig vereinfachende und typisierende Formel gebracht: das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz folgt inhaltlich Grundgedanken, wie sie auch das Modell der Erfüllungsverantwortung prägen, von den Instrumenten steht es dem Modell der Gewährleistungsverantwortung nahe.

Das Modell der Wohnungsgemeinnützigkeit setzt inhaltlich darauf, dass Unternehmen in unmittelbarer eigenverantwortlicher Wahrnehmung von Daseinsvorsorgeaufgaben tätig werden. Im Unterschied zum Gewährleistungsmodell setzt das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht wesentlich darauf, dass gemeinnützige Bauvereinigungen unmittelbar aus Verantwortung für die Daseinsvorsorgeleistung „Volkswohnungswesen“ tätig werden. Aus dieser Verantwortung resultieren grundsätzliche Beschränkungen, insbesondere Vermögensbindungen. Diese sind unmittelbarer Ausdruck einer mit dem Status der Gemeinnützigkeit begründeten und akzeptierten Daseinsvorsorgeverantwortung. Die Verantwortung wird also der gemeinnützigen Bauvereinigung selbst übertragen.

In diesem Licht gewinnt das Bild von der Wohnungsgemeinnützigkeit als Daseinsvorsorge durch Mobilisierung privater Unternehmenstätigkeit zusätzliche, modellbegründende Aussagekraft. Das Modell der Wohnungsgemeinnüt-

zigkeit übernimmt den Grundgedanken unmittelbarer unternehmerischer Erfüllung von Daseinsvorsorgeverantwortung. Dies allerdings nicht in der Form staatlicher, sondern als private Aufgabenwahrnehmung. Das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht ist damit ein Modell, das Erfüllungsverantwortung gesellschaftlich und nicht staatlich wahrnimmt, wenn auch diese gesellschaftliche Wahrnehmung von Daseinsvorsorgeverantwortung staatlich organisiert, weil reguliert ist. Man kann das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz daher auch als Versuch des Staates lesen, das bekannte Diktum, wonach – etwas abgewandelt formuliert – der soziale Verfassungsstaat von Voraussetzungen lebt, die er nicht selbst garantieren kann,¹⁰³ im Bereich des Wohnungswesens ein Stück weit zu entkräften. Gerade in einer Zeit, in der sowohl über die Leistungsfähigkeit von Markt und Wettbewerb, wie über die Leistungsfähigkeit des Staates verstärkt auch kritisch nachgedacht wird, kann das Modell der Wohnungsgemeinnützigkeit als dritter Weg der Realisierung von Daseinsvorsorgeverantwortung gesehen werden.

¹⁰³ Das Diktum stammt ursprünglich von Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, abgedruckt zuletzt in: *Böckenförde* (1992), 112, ist dort aber, worauf hinzuweisen ist, ausdrücklich auf die Verfassung bezogen.

Herbert Ludl

Genossenschaftliche Herausforderungen

- I. Schutz vor unfreundlichem Vermieterwechsel
- II. Bessere Dienstleistung für Bewohner
- III. Die Genossenschaftsrevision, ein wirksames Instrument der Wirtschaftskontrolle
- IV. Spekulationsfreier Besitz von Wohnimmobilien dient dem Gemeinwesen
- V. Genossenschaftliches Wohnen begünstigt Gemeinschaftsbildung und gute Nachbarschaft
- VI. Solidarisches Eigentum entspricht am ehesten der Gemeinpflichtigkeit von Grund und Boden
- VII. Die Zivilgesellschaft benötigt Einrichtungen der Selbstbestimmung, Selbstverwaltung und Selbstverantwortung

Die Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich basiert ideengeschichtlich auf der Genossenschaftsbewegung,¹⁰⁴ wesentliche Grundsätze, wie die Kostendeckung, die Vermögensbindung oder die Revision, sind genossenschaftlichen Ursprungs. Was liegt daher näher, als den heutigen Stellenwert dieser solidarischen Unternehmensform der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert für die Wohnversorgung der Menschen im 21. Jahrhundert zu untersuchen?

Dem Jubilar als langjährigem, maßgeblichen Gestalter der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit in vielerlei Funktionen ist dieser Aufsatz in Respekt und Würdigung seiner Leistungen gewidmet.

I. Schutz vor unfreundlichem Vermieterwechsel

Dem Eigentümer einer Immobilie, sei er eine natürliche Person, eine Kapitalgesellschaft, Genossenschaft oder was immer auch sonst, kommt im Mietwohnungsbereich vergleichsweise große Bedeutung zu. Wohnkostengestaltung und Bewirtschaftung der Wohnhäuser liegen in hohem Masse in seinem Ermessen. Viele für die Wohnqualität wichtige Entscheidungen – man denke an die laufende Instandhaltung oder an Maßnahmen der Verbesserung der Infrastruktur des Wohnhauses und Wohnumfeldes – werden von ihm getroffen. Auch die zentrale Frage, mit welcher Bewohnerstruktur in einem Wohnhaus hinkünftig zu rechnen ist, liegt in seinen Händen. Sie ist das Resultat seiner

¹⁰⁴ Ludl (2007).

Belegungspolitik sowie der Sicherung eines zeitgemäßen Wohnkomforts und erfordert den Verzicht auf Vermietungen mit negativem Einfluss auf den Wohnwert, etwa an Einrichtungen mit zweifelhaftem Publikum. Alle diese Eigentümer-Entscheidungen haben Folgewirkungen auf die Bewohner und beeinflussen unmittelbar deren Lebensqualität. Daher ist es nicht egal, wer der Eigentümer einer Wohnimmobilie ist. So gesehen steckt in jedem Eigentümerwechsel ein beachtliches Folgerisiko für die Hausgemeinschaft.

Bei Bevölkerungswachstum durch positive wirtschaftliche Entwicklung einer Region, aber auch als Folge von Wohnraumknappheit weisen Wohnimmobilien oft ungewöhnlich hohe Wertsteigerungen auf, die bei Anlegern, die derlei Wertsteigerungen als Gewinne aktivieren können, rasch das Interesse am Erwerb solcher Objekte wecken. Während die Wertsteigerung der Wohnimmobilie am spekulativen Wohnungsmarkt für die Bewohner, die nach Eigentümerwechsel in der Regel mit steigenden Renditeerwartungen der Investoren konfrontiert sind, häufig von Nachteil ist, bleibt sie bei der Genossenschaft ohne jede Auswirkung. Bei der Wohnbaugenossenschaft wird der Jahresabschluss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung sowie unter Beachtung der Generalnorm, ein möglichst getreues Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Unternehmens zu vermitteln, aufgestellt. Hier gilt das Vorsichtsprinzip ordentlicher Kaufleute. Das Vermögen wird zu Anschaffungs- oder Herstellungskosten bewertet und um die planmäßigen Abschreibungen vermindert. Auf diese Weise kommen die Mitglieder von Genossenschaften indirekt und laufend in den Genuss einer relativen Verbilligung, ein nicht zu unterschätzender Vorteil, der unmittelbar und leicht nachvollziehbar die Mitgliederhaushalte begünstigt.

Die Wohnbaugenossenschaft als Hausherr schützt die Bewohner als Mitglieder und solidarische Eigentümer auf Dauer vor unfreundlichem Eigentümerwechsel entgegen ihren Interessen. Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz bietet diesbezüglich keinen verlässlichen Schutz. Dies wurde in der jüngeren Vergangenheit am Beispiel der ehemals gemeinnützigen Buwog eindrucksvoll genug bewiesen.¹⁰⁵

II. Bessere Dienstleistung für Bewohner

Das Selbstverständnis eines dienstleistungsorientierten Unternehmens für die Bewohner ist in der Immobilienbranche keineswegs verbreitet. Die Neubautätigkeit ist hier viel zu dominant. Beim Neubau sind Wirtschaftlichkeit und vielleicht architektonisches Design gefragt, beim geförderten Neubau, wenn gefordert, allenfalls noch Ökologie. Spezielle Kundenwünsche sind hier ein Nebenthema und nur von Bedeutung, wenn die Verwertungsinteressen eine Bedachtnahme auf diese ratsam erscheinen lassen. Im Bestand, das heißt bei der Verwaltung, konzentriert man sich wiederum vornehmlich auf die Interessen der Hauseigentümer, denn sie gilt es zu beraten, ihr Vermögen soll ge-

¹⁰⁵ Siehe Beitrag *Mundt*, S. 337.

wahrt und vermehrt werden. Die Wünsche der Bewohner mögen dabei auch ein Thema sein, von großer Bedeutung sind sie aber wohl nicht.

Gute Dienstleistung wird in der Marktwirtschaft eben nur dann geboten, wenn ein Wettbewerb um die Kunden stattfindet und/oder entsprechende Erlöse zu erwarten sind. Kunde der Hausverwaltung ist aber nun einmal der Eigentümer und nicht der Bewohner, der Eigentümer bezahlt die Verwaltungsgebühren und bestellt den Hausverwalter.

Völlig anders sieht das Anforderungsprofil bei Wohnbaugenossenschaften aus. Je nach Satzung ist bei Wohnbaugenossenschaften immer ein Mindestmaß an innerer Organisation erforderlich, man denke an die regelmäßigen Hausversammlungen oder an die jährliche Generalversammlung zur Genehmigung des Jahresabschlusses. Dass bei derlei Zusammenkünften alle, aber auch wirklich alle Maßnahmen der Hausbewirtschaftung und Instandhaltung auf dem Prüfstand stehen, versteht sich von selbst. Um vor einem so kritischen Forum bestehen zu können, müssen die Mitarbeiter der Hausverwaltung einer Wohnbaugenossenschaft besonderen Anforderungen genügen. Gute Dienstleistung und ständiger Kontakt mit den Bewohnern ist unabdingbar. Wohnbaugenossenschaften sind deshalb stets näher am Kunden, der ja gleichzeitig Bewohner, Mitglied und Eigentümer ist. Genossenschaften benötigen kein aufgepepptes Customer Relation Management (CRM), um zu wissen, wo ihrer Kundschaft der Schuh drückt.

Sie bieten daher die bessere wohnbegleitende Dienstleistung,¹⁰⁶ nachhaltig und auf Bestandsdauer, denn hier verfügen die Bewohner über eine Reihe von zusätzlichen Möglichkeiten der Mitwirkung, die der Verbesserung der Dienstleistungsqualität gut tun, und die andere Wohnversorger bei weitem nicht bieten können oder wollen.

III. Die Genosschaftsrevision, ein wirksames Instrument der Wirtschaftskontrolle¹⁰⁷

Kaum eine Woche vergeht, ohne dass sich neue Abgründe bei vordem als unsinkbar geltenden Flugschiffen liberaler Marktwirtschaft auftun, sei es, dass sich Aktionäre – und dies meist zu Recht – als vergleichsweise einfach manipulier- und irreführbar erweisen, sei es aber auch, dass sich das Management unglaubliche Vorteile und Bezüge verschafft. Auch Bilanzkosmetik ist dank mangelnder Kontrolle anzutreffen. Im Bau- und Immobiliengeschäft werden, wie wir wissen, stets große Summen bewegt. Es nimmt daher kaum Wunder, dass sich auch hier viele der unerfreulichen Erscheinungen unserer Raffgesellschaft¹⁰⁸ beobachten lassen.

Die Identität als Eigentümer und Kunde wird bei der Genossenschaft – und eben nur bei dieser – durch eine wirksame dritte Funktion ergänzt, die der

¹⁰⁶ Harsch (2003).

¹⁰⁷ Siehe Beiträge von Feichtinger und Obereder, S. 145 bzw. S. 179.

¹⁰⁸ Dönnhoff (1997).

Revision. Als unmittelbar Betroffene haben die Mitglieder im Regelfall ein legitimes Interesse an profunder Information und an wirtschaftlich gesunden Unternehmen.

Der messbare wirtschaftliche Vorteil der Mitglieder ist ein stetes, zentrales Anliegen der Wohnbaugenossenschaften. Dies sicherzustellen, unterscheidet die Genossenschaftsrevision grundsätzlich von anderen Formen der Bilanzprüfung und macht sie zu einem wirksamen Instrument der Wirtschaftskontrolle. Auch der Umstand, dass bei der Genossenschaft Überschussstreben statt Gewinnstreben¹⁰⁹ herrscht und dass es keine Verteilung der Erträge an die Eigentümer gibt, macht die Arbeitsweise der Revision unvergleichlich.

Die Genossenschaftsrevision prüft die ordnungsgemäße Gebarung, die Einhaltung der Beschlüsse und die Beachtung gesetzlicher Preisbestimmungen. Sie deckt im Wege der materiellen Gebarungsprüfung aller Zweige der Verwaltung ein viel breiteres Kontrollspektrum ab, als dies etwa durch die Abschlussprüfung bei Aktiengesellschaften geschieht; von jenen Unternehmen, die ihre Anteilspakete steuerschonend offshore parken, um allzu präzise Kontrollen zu vermeiden, einmal ganz zu schweigen.

Die Revision ist aber auch als Schulungs-, Beratungs- und Betreuungseinrichtung zu verstehen. Eines ihrer Ziele ist die Bereitstellung von Information zur Wahrung der Mitgliederinteressen. Die Genossenschaftsrevision ist eine logische Konsequenz des Selbsthilfegedankens und damit am ehesten einem (allerdings autonomen) Kontroll- oder Überwachungsausschuss bei Vereinen vergleichbar. Der Schutz der Gläubiger oder die Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung von Förderungsgeldern erfordert andere Maßnahmen. Auch die Interessen der Eigentümer von Kapitalgesellschaften oder von Finanzbehörden sind anderer Natur.

Der Genossenschaftsrevision kommt zugute, dass sich bereits in den Anfängen der Genossenschaftsbewegung gezeigt hatte, dass nur qualifizierte Beratung und Betreuung die in wirtschaftlichen Belangen oft unerfahrenen Mitglieder vor bösen Überraschungen schützen kann. So wurde eine, für damalige und wohl auch heutige Verhältnisse, beispielhaft wirksame Einrichtung der Wirtschaftskontrolle geschaffen. Auf nahezu allen Gebieten haben sich, nicht zuletzt deshalb, genossenschaftlich organisierte Unternehmen erfolgreich positioniert und weisen hervorragende Ergebnisse auf.

IV. Spekulationsfreier Besitz von Wohnimmobilien dient dem Gemeinwesen

Mit Immobilien ist, wie wir wissen, viel Geld zu verdienen. Dies gilt vor allem für einzelne, gut informierte Personen, schon viel seltener für die Aktionäre börsennotierter Unternehmen und so gut wie nie für die Bewohner: ein klassischer Fall also von asymmetrischer Vorteils- und Informationsverteilung.¹¹⁰

¹⁰⁹ *Kemmetmüller* (1985).

¹¹⁰ *Stieglitz* (2002).

Die Sonderstellung¹¹¹ des ausgeprägt langlebigen Konsumguts Wohnung drückt sich zum einen in seiner Bedeutung für den Lebensvollzug und zum andern im hohen Ausmaß an externen Effekten aus. Besonderheiten des Gutes Wohnung, wie die lange Herstellungsdauer, hohe Herstellungskosten, ein langer Finanzierungshorizont, fehlende Substitutionsmöglichkeiten, Standortgebundenheit, geringe Markttransparenz und hohe Transaktionskosten, führen zu ständigem Marktungleichgewicht und daraus resultierendem Marktversagen.

Interventionen in Form von planmäßiger, dauerhafter und direkter staatlicher Wohnbauförderung sind daher nötig, um jenes Gleichgewicht herzustellen, das der Markt aus eigenem nicht herbeiführen kann.

Gute Wohnversorgung ist mehr als ein beliebiges Wirtschaftsgut. Sie ist ein gesellschaftliches Grundproblem, ohne dessen zufriedenstellende Lösung andere existentielle und gesellschaftspolitische Fragen gleichfalls unlösbar sind. Sie ist eine wichtige Voraussetzung für die positive Entwicklung des Individuums und von grundlegender Bedeutung für andere gesellschaftliche Phänomene, wie Gesundheit, sozialer Frieden, Konjunktur, Kriminalität, Vandalismus, Aggression, Bildung, Arbeitslosigkeit, soziale und ethnische Integration.¹¹² Im Zusammenhang mit Armutsvermeidung stellt sich auch die Frage nach der menschlichen Würde, der individuellen Entfaltung, der Sicherheit im Alter und jene nach der Chancengleichheit.

Die Menschen haben ein Recht darauf, in spekulationsfreien Objekten zu wohnen, in Wohnhäusern, die nicht vornehmlich dazu dienen, Investoren Gewinne zu ermöglichen. Solidarischer Besitz von Wohnimmobilien dient in hohem Maße den Anliegen der Gesamtgesellschaft. Die ihren Mitgliedern verpflichteten Wohnbaugenossenschaften sind daher als Eigentümer von Wohnimmobilien für das Gemeinwesen wertvoll. Sie garantieren auch in wirtschaftlich veränderlichen Zeiten Kontinuität und Sicherheit. Selbst bei wechselnden Bedingungen auf den Kapitalmärkten und bei wechselnden Regierungen unterschiedlicher Professionalität bleiben sie stets ein Garant für die Berechenbarkeit der Wohnkosten und einer nachhaltigen gemeinschaftsdienlichen Wohnversorgung.

V. Genossenschaftliches Wohnen begünstigt Gemeinschaftsbildung und gute Nachbarschaft

Will man das Wesen der Genossenschaft verstehen, rückt der Begriff „Gemeinschaft“ in den Vordergrund. Die eigentliche Aufgabenstellung einer Wohnbauvereinigung ist die Gemeinschaftsbildung. Sie ist praktischer Natur. Hausverstand, Liebe zur Sache und ein Sinn für alltagstaugliche Lösungen ist nötig. Hier geht es nicht um „Besser-Wissen“, sondern um „Besser-Tun“. An ihren Taten lassen sich die guten Wohnversorger denn auch leicht erkennen.

Die Wohnungsfrage ist allgegenwärtig. Wo immer man in ein Gespräch verwickelt wird, steht ein Thema im Vordergrund: Wo man wohnt, wie man

¹¹¹ Jenkis (1985).

¹¹² Schulmeister (2007), Ludl (2005).

wohnt, die Besonderheiten der Wohnung und natürlich die Kosten. Wenn – besonders im Mehrgeschosswohnbau in den Ballungsgebieten – der Begriff „Genossenschaftswohnung“ bis zum heutigen Tage einen guten Klang hat, zeigt das eine Wertschätzung, die über Jahrzehnte hart erarbeitet werden musste. Die Menschen zeigen hier eine klare Präferenzierung. Für sie sind Wohnbaugenossenschaften nicht nur Vermieter. Vielmehr werden sie als Problemlöser in allen möglichen Lebenslagen geschätzt, seien es Probleme kinderreicher Familien, neue Formen partnerschaftlicher Beziehungen¹¹³ oder der Verbleib der Mitglieder in den eigenen vier Wänden bis ins hohe Alter. Wohnbaugenossenschaften sind gute Ansprechpartner, weil es ihnen nicht um Profit geht, sondern weil sie ihren Mitgliedern verpflichtet sind und solche Belange in Erfüllung ihres in den Satzungen meist umfassend formulierten Mitglieder-Förderauftrages auch wahrnehmen können.

Wohnbaugenossenschaften spiegeln die Gegebenheiten der sie umgebenden Gesellschaft wider. Sie sind „pars pro toto“, entsprechen also im Kleinen der großen Welt, die sie getreulich abbilden. Als vitale Gemeinschaften sind sie zur Anpassung an veränderte Bedingungen bestens geeignet, was im Grunde einer sehr modernen Unternehmensphilosophie entspricht.

VI. Solidarisches Eigentum entspricht am ehesten der Gemeinpflichtigkeit von Grund und Boden

Die Wohnbaugenossenschaft ist prinzipiell eine „offene Gemeinschaft“. Sie unterscheidet sich schon dadurch deutlich von Unternehmen des Handelsrechts, die stets „geschlossene Gesellschaften“ sind. Jedermann ist jederzeit der Eintritt möglich, jedes Mitglied kann unter Berücksichtigung der Satzung jederzeit austreten.

An einer Wohnbaugenossenschaft können sich auch Personen mit geringem Vermögen beteiligen. Wenngleich die offene Mitgliederzahl den problemlosen Eintritt und Austritt erlaubt, bleibt der rechtliche Bestand davon unberührt. Nachdem die Wohnbaugenossenschaft ungeachtet des ständigen Kommens und Gehens ihrer Mitglieder als Dauereinrichtung gestaltet ist, bleibt sichergestellt, dass sie ihren Förderungsauftrag langfristig erbringen kann. Das „Nennwert-Prinzip“ sichert den Bestand der Wohnbaugenossenschaft und schützt sie vor der Aushöhlung ihrer Substanz.

Das beschränkt verfügbare Gut Grund und Boden, zu dem auch die preiswerten Wohnimmobilien in Städten zu rechnen sind, soll nicht zur Gewinnerzielung privater Investoren dienen. Aufgrund der Besonderheit dieses Guts sollte es zeitlos der Gemeinschaft verpflichtet bleiben. „Das letzte Hemd hat keine Taschen“, sagt ein altes preußisches Sprichwort,¹¹⁴ und auch materieller Wohlstand schützt nicht vor Vereinsamung.¹¹⁵ Die kurze Zeitspanne, die dem Menschen auf

¹¹³ Bärsch in Bärsch/Cremer/Novy (1989).

¹¹⁴ Dönnhoff (2004).

¹¹⁵ Brech in Ludl (Hg.) (2005).

Erden gegönnt ist, kann kein unbeschränktes individuelles Verfügungsrecht über Immobilien, Grund und Boden begründen, die immer auch kommenden Generationen gehören. Genossenschaftlicher Besitz entspricht dieser wesentlichen Eigentümlichkeit von Grund und Boden. Er ist von Natur aus nachhaltig „ruhend“. Ein der Solidargemeinschaft gehörender Besitz ist daraus am ehesten ableitbar. Einmal erworben, vernünftig gepflegt und bewirtschaftet, kann der Besitz in solcher Art der Gemeinschaft lange gute Dienste leisten.

Gerade weil solidarisches Privateigentum der individuellen Disposition und der investorenorientierten Vermögensbildung entzogen ist,¹¹⁶ hat es den Vorzug, werthaltig für die Gemeinschaft zu sein. Es trägt sich nutzenstiftend über Generationen fort und ermöglicht so generationsübergreifende Solidarität.

VII. Die Zivilgesellschaft benötigt Einrichtungen der Selbstbestimmung, Selbstverwaltung und Selbstverantwortung

Im Spannungsverhältnis von Gemein- und Einzelinteresse, welches ja als Hauptmotiv menschlichen Handelns gilt, benötigen wir gute Gründe für die Unterordnung des Einzelinteresses unter das Gemeinwohl. Beim solidarischen Handeln fühlt sich der Mensch nicht als Einzelner, sondern als Glied einer größeren Gemeinschaft. Sein Handeln ist nicht nur durch persönliche Interessen und Vorteile, sondern auch durch Rücksichtnahme und Verantwortlichkeit für andere gekennzeichnet. Soziales Handeln, und dies gilt es zu fördern, beruht immer darauf, dass sich der Einzelne in seinem Tun auch an den anderen Teilnehmern des Interaktionszusammenhangs orientiert.¹¹⁷

Unabdingbar für das Funktionieren der Zivilgesellschaft ist vor allem der Respekt vor der Würde und Freiheit des Individuums. Die offene Gesellschaft¹¹⁸ als Kind der Aufklärung benötigt daher, um mit Leben erfüllt zu werden, Einrichtungen der Selbstverwaltung, Selbstbestimmung und Selbstverantwortung. Wohnbaugenossenschaften sind genau solche Einrichtungen. Wenn diese Werte verantwortlich in alle Lebensbereiche einfließen, wenn sie als Verhaltensprinzip und Lebensform verstanden werden, kann die aktive Wahrnehmung der Gemeininteressen durch den Einzelnen erwartet und gefordert werden.

Wohnbaugenossenschaften als Gemeinschaften von grundsätzlich gleichberechtigten Mitgliedern, die ihre Angelegenheiten eigenverantwortlich regeln, sind solche wertbestimmten Einrichtungen der Zivilgesellschaft. Jedes Mitglied hat eine Stimme. Die Menschen sind gefragt, denn das Stimmrecht folgt nicht der Kapitaleinlage, sondern der aktiven Teilnahme. Die Genossenschaft ist vielschichtig, denn sie hat bei der Leistungserbringung für die Mitglieder auch auf deren Mitwirkung in den Entscheidungsprozessen zu achten. Dies erhöht nicht nur die Effizienz, sondern fördert auch die gesellschaftliche Ver-

¹¹⁶ Münkner (2002).

¹¹⁷ Czásny (2004a).

¹¹⁸ Popper (1992).

antwortung für das Ganze. Insofern ist Genossenschaftsmanagement immer auch Konfliktmanagement, gelebte und erlernbare Kooperation.¹¹⁹

Die Genossenschaft verfügt über eine „Doppelnatur“ als wirtschaftliches Unternehmen und als Gemeinschaft im sozialen Sinn.¹²⁰ Dies befähigt sie in besonderem Maße, sowohl die marktbezogene Funktion eines Wirtschaftsunternehmens wahrzunehmen als auch die gruppenbezogene Funktion einer sozialen Organisation zum Wohle ihrer Mitglieder und der Gesamtgesellschaft. Träger der Wohnbaugenossenschaft sind die Bürger als verantwortlich handelnde Subjekte.

Es sollte nach all dem nicht übersehen werden, dass der innere Zusammenhalt unserer Gesellschaft nur durch soziale Bindungen hergestellt werden kann. Denn soziale Kohäsion kann weder von Oben angeordnet werden, noch kann der Respekt vor dem Mitmenschen allein von der Obrigkeit erzwungen werden. Innerer Zusammenhalt kann sich nur langsam und kontinuierlich entwickeln, muss organisch wachsen und bedarf gemeinschaftsbildender Einrichtungen, in denen positive praktische Erfahrungen gemacht werden können. Er bedarf aber auch der öffentlichen Anerkennung und Wertschätzung.

Wohnbaugenossenschaften sind, wie gesagt, Einrichtungen, die soziale Kohäsion in der Praxis leben.

¹¹⁹ *Dülfer* (1984).

¹²⁰ *Draheim* (1952).

Walter Schwimmer

Mieterschutz – von der kaiserlichen Verordnung zum Schutz der Mieter zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft

- I. Die kaiserlichen Notverordnungen
- II. Von der Notverordnung zum Mietengesetz
- III. Düsteres Kapitel: die NS-Zeit
- IV. Neubeginn nach 1945
- V. Wohnungseigentum als Alternative
- VI. Wohnbauförderung und gemeinnütziger Wohnbau
- VII. Stagnation, Ablöseunwesen, Liberalisierung...
- VIII. Das Mietrechtsgesetz 1981
- IX. Von der Kategoriemiete zum Richtwert
- X. Mieterorganisationen, der ÖMB
- XI. Mieterschutz ist unbestritten

„Mieterschutz“ zählt zu den meist strapazierten Schlagworten der österreichischen Innenpolitik und zugleich zu den ideologisch lange am stärksten umkämpften Gebieten des Zivilrechts. Immer wieder wurden die Auseinandersetzungen um den Mieterschutz auch in Wahlkämpfe hineingezogen. Plakate, in denen der politische Gegner als Zinsgeier diffamiert wurde, zählen zu den „Klassikern“ der politischen Plakate sowohl der Vorkriegs- als auch der Nachkriegszeit.

I. Die kaiserlichen Notverordnungen

Dabei war der Ursprung des Mieterschutzes überhaupt nicht ideologisch, sondern aus den besonderen Umständen des Ersten Weltkriegs sehr pragmatisch bestimmt. Viele Familienerhalter standen an der Front, während sich zuhause die Wohnungssituation vor allem aus zwei Gründen verschärfte: Zum einen war kriegsbedingt auch die private Bautätigkeit weitgehend zum Erliegen gekommen, die Arbeitskräfte wurden in der Kriegsindustrie und in der Lebensmittelversorgung mehr gebraucht. Zum anderen gab es vor allem in Wien einen Zustrom von Flüchtlingen aus den bedrohten östlichen Kronländern, was die Nachfrage nach Wohnungen steigerte. Die Folge waren fast zwangsläufig Zins-

erhöhungen und vermehrte Kündigungen. Das hatte naturgemäß Auswirkungen auf die Kampfmoral der Armee, wenn die Soldaten mit ansehen oder fürchten mussten, dass ihre Familien auf die Straße gesetzt werden.

Die Regierung reagierte (relativ spät) am 26. Jänner 1917 mit der Erlassung der „Verordnung über den Schutz der Mieter“¹²¹ durch das kaiserliche Gesamtministerium (Regierung).

Sie sah die Einschränkung des Kündigungsrechts vor und schloss bis auf wenige wichtige Gründe willkürliche, nicht gerechtfertigte Erhöhungen des Mietzinses aus. Zur Kontrolle wurden Mietämter¹²² eingesetzt. Die Verordnung wurde als Notgesetz erlassen und war mit 31. Dezember 1918 befristet.

Zu Beginn 1918 wurde der Mieterschutz in einer zweiten Verordnung erweitert.¹²³ Sie dehnte den Schutz gegen Delogierung auf alle Wohnungen und Geschäftslokale unabhängig von der Höhe des Mietzinses aus. Auch sie sollte bis Ende 1918 befristet sein.

Noch in den letzten Tagen der Monarchie erfolgte eine dritte Verordnung über den Mieterschutz.¹²⁴ In ihr wurden das Verbot des Annehmens von Wohnungsablösen und die Angemessenheit des Entgeltes für durch den Vermieter zur Verfügung gestellte Einrichtungsgegenstände geregelt. Sie war nicht mehr zeitlich beschränkt und war damit mit dem ebenfalls unbefristet verlängerten Inhalt der früheren zwei Verordnungen zum dauerhaften Mietrecht geworden.

Ähnliche Vorschriften wurden auch in anderen kriegsführenden Ländern eingeführt, doch meist nach Kriegsende wieder aufgehoben.

II. Von der Notverordnung zum Mietengesetz

Das österreichische Parlament hat jedoch am 7. Dezember 1922 nicht zuletzt unter dem Eindruck der nach wie vor herrschenden Wohnungsnot die als Notverordnungen gedachten Vorschriften als Bundesgesetz über die Miete von Wohnungen und Geschäftsräumlichkeiten,¹²⁵ das Mietengesetz, übernommen. Spätere parteipolitische Polemik, die zunächst die Christlichsoziale Partei und dann nach 1945 die Österreichische Volkspartei als grundsätzliche Gegner des Mieterschutzes und den schon erwähnten „Zinsgeier“ diffamieren wollte, wird schon dadurch ad absurdum geführt, als das Mietengesetz 1922 im Zeichen einer christlichsozialen Regierung und einer christlichsozialen absoluten Mehrheit in beiden Kammern des Parlaments beschlossen wurde!

Mit dem Mietengesetz 1922 wurde die sogenannte „Friedenskrone“ als Mietzinsdeterminante und der Kündigungsschutz gesetzlich als Dauerrecht ein-

¹²¹ RGBI 1917/34.

¹²² Mietämter wurden schon damals nur für bestimmte Gemeinden eingerichtet, sonst waren die Bezirksgerichte zuständig.

¹²³ RGBI 1918/21.

¹²⁴ RGBI 1918/381.

¹²⁵ BGBl 1922/872. Wenn das Mietengesetz später mit BGBl 1929/210 zitiert wurde, geht das auf die Verordnung des Justizministers vom 22. Juni 1929 „betreffend den Text des Mietengesetzes“ (Wiederverlautbarung) zurück.

geführt. Die Einführung der „Friedenskrone“ war zweifellos ein Kompromiss der Interessen der Vermieter und der Mieter. Beide hatten schwer unter der Inflation der Nachkriegsjahre zu leiden. Die Friedenskrone knüpfte, wie schon der Name sagt, an die Vorkriegsmieten an. Andererseits war sie keineswegs voll valorisiert, nahm also auf die verschlechterte Einkommenssituation der breiten Masse der Mieter Rücksicht. Grundmietzins war der halbe Jahreszins, wie er am 1. August 1914 (daher „Friedenskrone“) vereinbart war, zuzüglich einer Erhaltungskomponente in der Höhe des 150fachen Jahresmietzinses. Das mag viel klingen, war aber weit entfernt von der Anpassung an die enorme Inflation.¹²⁶

Damit wurde die Vorgabe des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches (ABGB) der weitgehenden Vertragsfreiheit zugunsten sozial motivierter Schutzvorschriften endgültig verlassen. Mietrecht und Mieterschutz werden seither in Österreich als eine besondere Form des Konsumentenschutzes angesehen.

Die erste Republik ließ die Mieterschutzvorschriften im Wesentlichen unangetastet. Anpassungen erfolgten hinsichtlich der Umrechnung von Friedenskronen in die neue Währung Schilling.

III. Düsteres Kapitel: die NS-Zeit

Ein düsteres Kapitel ist die NS-Zeit Österreichs von 1938 bis 1945. Der zunächst gesetzlich fortbestehende Kündigungsschutz jüdischer Mieter wurde bereits unmittelbar nach dem „Anschluss“ durch gewaltsame „Arisierungen“ und Vertreibungen durch bewaffnete Parteigenossen, aber auch z.T. Mitbewohner, buchstäblich mit Füßen getreten. Am 10. Mai 1939 wurde die Kündigung jüdischer Mieter und Mieterinnen durch „arische“ Vermieter mit der Verordnung zur Einführung des Gesetzes über Mietverhältnisse mit Juden in der Ostmark gesetzlich legitimiert. Bis dahin, zwischen März 1938 und Mai 1939, also innerhalb von 14 Monaten, waren in Wien bereits rund 44.000 Wohnungen „arisiert“ worden. Es war aber auch nach Einführung der Verordnung kein Vermieter gezwungen, jüdische Mieter und Mieterinnen zu kündigen.¹²⁷

IV. Neubeginn nach 1945

Die Wohnungssituation nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges war vor allem in der Bundeshauptstadt, aber auch in anderen Städten, die in den letzten Kriegstagen Bombardierungen und Kampfhandlungen ausgesetzt waren, noch schlimmer als nach dem Weltkrieg 1914-1918. Zu den Schutzbestimmungen allgemeiner Art kamen nun Wohnungsbewirtschaftungsvorschriften, wie sie

¹²⁶ Bei der Einführung der Schillingwährung am 1.1.1925 wurden 10.000 Kronen in einen Schilling umgetauscht.

¹²⁷ Vermögensentzug während der NS-Zeit sowie Rückstellungen und Entschädigungen seit 1945 in Österreich. Forschungsbericht der Historikerkommission der Republik Österreich. Schlussbericht. Zusammenfassungen und Einschätzungen

teilweise auch schon während des Krieges eingeführt worden waren, im besonderen, um Wohnraum für Ausgebombte und Flüchtlinge zu requirieren.

Infolge der katastrophalen Wohnungssituation wurde der Mieterschutz zunächst mit den Preisregelungsgesetzen und dann definitiv mit dem Zinsstoppgesetz 1954¹²⁸ hinsichtlich der Mietzinsbildung auch auf jene Wohnungen ausgedehnt, die wegen ihrer späteren Errichtung oder Baugenehmigung nicht dem Mietengesetz unterlagen.

Schon in der Zwischenkriegszeit hatten andere Bestrebungen eingesetzt, der Wohnungsnot mit nicht-mietrechtlichen Maßnahmen Herr zu werden. Das nunmehr „rote Wien“ setzte in großem Stile fort, was der christlichsoziale Bürgermeister Karl Lueger schon in kleinerem Umfang begonnen hatte, nämlich die Errichtung von Gemeindewohnungen zu a priori erschwinglichen Mietzinsen, wofür die Gemeinde Wien eine eigene Wohnbausteuer einführte. Auf nationaler Ebene hatte es schon zu Zeiten der Monarchie einen „Kaiser-Franz-Josef-Jubiläums-Fonds“ und später einen staatlichen Wohnungsfürsorgefonds mit der Möglichkeit, Darlehen und Bürgschaften zu gewähren, gegeben, der 1919 in der Republik wieder errichtet wurde und 1921 in den bis 1967 existierenden Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds überging. Speziell in den 1930er-Jahren kam es zu einer Blüte der Siedler-Bewegung, die auf genossenschaftlicher Basis und mit viel manueller Eigenleistung der künftigen Bewohner versuchte, der Abhängigkeit im Mietwohnungswesen zu entkommen.

V. Wohnungseigentum als Alternative

Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg brachte neue Ideen und neue Instrumente. Dem der katholischen Soziallehre immanenten Gedanken der Eigentumsbildung folgend,¹²⁹ ging vom ÖVP-nahen „Österreichischen Mieter- und Siedlerbund“ und dessen Präsidenten und ÖVP-NR-Abg. Franz Prinke der Wohnungseigentumsgedanke aus, der schon 1948 zur Beschlussfassung des Wohnungseigentumsgesetzes führte.¹³⁰ Durch das Eigentum an den eigenen vier Wänden, auch im Mehrwohnungsbau, sollte der „klassische“ Gegensatz von Eigentümer-Vermieter einerseits und abhängigem Mieter andererseits im Sinne der katholischen Soziallehre überwunden werden. Der vom Initiator des Gesetzes 1950 gegründete „Verein der Freunde des Wohnungseigentums“ war bald, nach der Gemeinde Wien, der zweitgrößte Bauträger Österreichs, der vor allem die Möglichkeiten des Wohnhaus-Wiederaufbaufonds und dann der Wohnbauförderung 1954 nützte. Kehrseite der Medaille war, dass aus der ursprünglichen Verflechtung heraus der „Österreichische Mieter- und Siedlerbund“ die Vertretung der Interessen der neuen Wohnungseigentümer gegenüber den Wohnungseigentumsorganisatoren, etwa dem „Verein der Freunde“ und dem oft identen Verwalter, nicht ausreichend wahrnahm. Die sozialistisch

¹²⁸ BGBl 1954/132.

¹²⁹ Siehe Beitrag *Keimel*, S. 47.

¹³⁰ BGBl 1948/149.

orientierte „Mietervereinigung“ wiederum sah die Wohnungseigentümer eher mit ideologischer Ablehnung. Mit der Übernahme der Führung des „Mieterbundes“ durch den Autor im Jahre 1975 und seiner Umbenennung in Österreichischer Mieter-, Siedler- und Wohnungseigentümerbund (ÖMB) wurde das Versäumnis auf bürgerlicher Seite beendet, und der ÖMB nahm sich in der Folge nicht nur der Mieter, sondern auch seiner vergessenen Kinder, der Wohnungseigentümer, an. Trotz ihrer Eigentümerrechte befanden sie sich oft gegenüber den wirtschaftlich stärkeren Wohnungseigentumsorganisatoren und Verwaltern in einer schwächeren Position. Die sozialdemokratische „Mietervereinigung“ sah sich zwar zunehmend mit der Tatsache konfrontiert, dass auch Wohnbauträger der „linken Reichshälfte“ Eigentumswohnungen errichteten, konnte sich aber nur zu einer Kooperation mit der aus Opposition zum „Verein der Freunde“ entstandenen, eher bürgerlichen „Gemeinschaft der Wohnungseigentümer“ entschließen.

VI. Wohnbauförderung und gemeinnütziger Wohnbau

Die gesetzliche Mietzinsbindung führte, auch wenn Neubauten stets ausgenommen waren (aber z.B. durch das Zinsstoppgesetz indirekt doch wieder einbezogen wurden), zu einer Stagnation des privaten Wohnbaus. Wohnbau erfolgte in den Nachkriegsjahrzehnten im wesentlichen im Rahmen der Förderungen, die mit eigenen Mietzinsbildungsvorschriften zum Schutz der Mieter in den entsprechenden Förderungsgesetzen versehen waren, und hier wiederum vor allem durch Gemeinden und gemeinnützige Bauvereinigungen. Solche hatte es schon in der Monarchie gegeben.¹³¹ In der ersten Republik gab es bereits eine recht bunte Szene von Wohnbau- und Siedlungsgenossenschaften, aber Inflation und später die Wirtschaftskrise schränkten die Bautätigkeit doch sehr ein. Mit dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz 1940 (WGG)¹³² wurden auch für diesen Bereich Mieterschutzvorschriften erlassen, die teilweise, etwa für den Kündigungsschutz, dem System des Mietengesetzes folgten, hinsichtlich der Mietzinsbildung aber im Gegensatz zur Friedenskronenregelung vom Kostendeckungsprinzip ausgingen. Damit wurde beiden Seiten Rechnung getragen, der Mieterseite mit einer klaren Begrenzung des Mietzinses und der Vermieterseite mit Mietzinseinnahmen, die ihre Kosten deckten.

¹³¹ Der Kaiser-Franz-Josef-Jubiläums-Fonds sah als Gegenleistung für seine Förderung bereits Gewinnbeschränkungen vor.

¹³² BGBl 1979/139. Zuvor hatte in Österreich das während der NS-Zeit eingeführte deutsche Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen gegolten, das ebenfalls Mieterschutzvorschriften enthielt.

VII. Stagnation, Ablöseunwesen, Liberalisierung...

Der Neubautätigkeit durch Gemeinden, gemeinnützige Bauvereinigungen und auch dem im Eigentumswohnbau sehr aktiven „Verein der Freunde“ stand die Stagnation, wenn nicht der Verfall im Altmietehausbestand mit seinen Friedenskronen- und Zinsstopp-Mieten gegenüber, wo die Erhaltung des Hauses aus den laufenden Einnahmen auf ein absolutes Minimum reduziert wurde. Da die Nachfrage wegen des enormen Bedarfs, aber paradoxerweise auch wegen der höheren Neubau-Mieten im gemeinnützigen und kommunalen Wohnbau, trotzdem groß war, entwickelte sich trotz gesetzlicher Verbote ein grauer Markt mit illegalen „Ablösen“, die bei Neuvermietungen im Altbau die gesetzlichen Mietzinsbeschränkungen ad absurdum führten. Mietzinserhöhungen blieben trotzdem nicht aus, da die durch die Mietzinseinnahmen bzw. einer aus den Einnahmen von insgesamt 20 Jahren zu bildenden Reserve immer noch nicht gedeckten notwendigsten Erhaltungsarbeiten nach § 7 Mietengesetz eine befristete Anhebung der Erhaltungsmiete mittels eines bürokratischen Verfahren ermöglichten.

Die ÖVP-Alleinregierung nach der Nationalratswahl 1966 versuchte 1967 mit dem Mietrechtsänderungsgesetz¹³³ bei grundsätzlicher Beibehaltung des Mieterschutzes die erstarrten Fronten aufzubrechen und führte – unter gewissen Bedingungen – die freie Mietzinsvereinbarung für Neuvermietungen ein. Gleichzeitig wurde der eingefrorene Friedenskronenzins für Geschäftsräumlichkeiten von 1 Schilling pro Friedenskrone auf 3 Schilling angehoben. Die Hälfte der Mehreinnahmen bei Neuvermietung war der schon erwähnten Mietzinsreserve gewidmet. Das Mietrechtsänderungsgesetz 1967 griff aber weder in den Kündigungsschutz, noch in die Eintrittsrechte ein, d.h. dass nahe Angehörige, die im gleichen Haushalt lebten, zu den alten, sprich Friedenskronenbedingungen den Mietvertrag übernehmen konnten.

Der sehr weitgehende Mieterschutz blieb für Altmietler also in vollem Umfang erhalten. Auch „Neumietler“ kamen in seinen Genuss, allerdings nun zu frei zu vereinbarenden Mietzinsen. Trotzdem schrie die sozialistische Opposition auf und stieß auch auf geneigte Ohren in der Bevölkerung, die an das starre Regelungssystem gewohnt war. Die nunmehr bei Neuvermietung verlangten Mieten stellten tatsächlich ein Vielfaches bisher gewohnter Beträge dar, und selbst die Inhaber von Geschäftsräumlichkeiten waren auf die moderate Verdreifachung der alten Grundmiete (die Betriebskosten blieben ja gleich) nicht wirklich vorbereitet. War diese Anhebung als Probegalopp für ein generelles Nachziehen der eingefrorenen, nicht einmal valorisierten Altmieten gedacht, so wurden die Initiatoren von weiteren Versuchen jedenfalls abgeschreckt.

Der Wohnungsmarkt wurde durch die Neuvermietungsregelung jedenfalls belebt und kam durch ein vermehrtes und vor allem transparenteres Angebot auch den Mietern entgegen. Es wurde auch ermöglicht, neben einer geringeren Monatsmiete Einmalzahlungen in Form von Mietzinsvorauszahlungen zu verlangen. Diese kamen erstens zur Hälfte der Hauserhaltung zugute und zweitens mussten sie auf ihren Zeitraum dem Mieter auf allfällige § 7-Erhöhungen angerechnet werden.

¹³³ BGBl 1967/281.

VIII. Das Mietrechtsgesetz 1981

Der Mieterschutz blieb freilich ein politisches Streitthema. Insbesondere wurde seitens der SPÖ sowie der ihr nahestehenden „Mietervereinigung“, aber auch der Arbeiterkammer, die Wiedereinführung von „Mietzinsobergrenzen“ verlangt, wohlweislich nicht die Rückkehr zur Neuvermietung mit Friedenskronenzins (und dem damit verbundenen Ablöseunwesen). Tatsächlich ging es nicht um den unbestrittenen Mieterschutz, insbesondere die Bestandsicherung, sondern um die Frage, ob die Preisbildung in der privaten Wohnungswirtschaft grundsätzlich nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen erfolgen solle oder nicht. „Weil Wohnen ein Grundbedürfnis sei, dürfe es nicht dem Markt überlassen, sondern müsse staatlich geregelt werden“, ist allerdings ein Postulat, das bei anderen Grundbedürfnissen (zu Recht) längst aufgegeben wurde.

1981, 14 Jahre nach der Liberalisierung der Neuvermietungen, beschloss die SPÖ-Mehrheit im Nationalrat ein neues Mietrechtsgesetz (MRG),¹³⁴ das für die Neuvermietung eines Großteils des dem Gesetz unterliegenden Wohnungsbestandes (praktisch identisch mit dem Geltungsbereich des alten Mietengesetzes) Mietzinsobergrenzen nach Ausstattungskategorien einführt. Gleichzeitig wurde aber mit zwei Tabus des Mieterschutzes gebrochen. Bei der Wahrnehmung des Eintrittsrechtes der nächsten Generation in bestehende Mietverträge wurde eine Anhebung des Friedenskronenzinses auf die neuen Kategoriemietzinse ermöglicht. Gleichzeitig wurden die Friedenskronenzinse selbst praktisch aufgehoben, indem auch bei Altmieten zusätzlich zur eingefrorenen Grundmiete ein Erhaltungsbeitrag in der Höhe der Differenz auf zwei Drittel des Kategoriemietzinses eingehoben werden konnte. Ihrer Klientel gegenüber stellte die SPÖ naturgemäß die Mietzinsobergrenzen in den Vordergrund, um die anderen, längst überfälligen Maßnahmen zu kaschieren. Zwar wurde eine in die richtige Richtung gehende Maßnahme der ÖVP-Mietrechtsänderung 1967 zugunsten einer neuerlichen Preisregelung, die der Kategoriemietzins trotz des euphemistischen Begriffs Mietzinsobergrenze darstellt, aufgegeben. Auf der anderen Seite gab es aber auch neue Einnahmen für den Eigentümer zur Erhaltung des Gebäudebestands und auch weiterhin gewisse Ertragsmöglichkeiten.

Auf den Bestandserhalt wirkte sich die Änderung weniger positiv aus. Insbesondere gab das Categoriesystem zu wenige Anreize, um die Ausstattungskategorie auf einen zeitgemäßen Standard anzuheben. Bestenfalls bemühte man sich, die erforderlichen Mindestvoraussetzungen für eine höhere Kategorie zu erfüllen. Damit verfehlte der vermeintliche Mieterschutz durch Mietzinsobergrenzen eindeutig seinen Zweck.

¹³⁴ BGBl 1981/520.

IX. Von der Kategoriemiete zum Richtwert

Die 1987 gebildete Koalitionsregierung von SPÖ und ÖVP suchte zur Reform des Mieterschutzes einen Kompromiss, der einerseits eine neuerliche Liberalisierung bei Neuvermietungen, andererseits aber kein vollständiges Abgehen vom sozialdemokratischen Postulat der Mietzinsobergrenzen bringen sollte. Die Quadratur des Kreises gelang durch die Ersetzung des Kategoriemietzinses bei Neuvermietung durch das sogenannte Richtwertsystem. Der vom „Richtwert“ ausgehende Mietzins ist grundsätzlich der „angemessene“, der (markt)relevante Kriterien wie Lage, Ausstattung und Erhaltungszustand durch Zuschläge und Abstriche berücksichtigt. Der Richtwert selbst geht von den durchschnittlichen Errichtungskosten im geförderten (und damit auch mietzinsbegrenzten) Neubau mit einer Erhaltungs- und Ertragskomponente aus. Für Substandardwohnungen, blieb es – als indirekter Anreiz für den Vermieter, den Standard endlich anzuheben – bei der Kategoriemiete. Nachdem der Wohnungsmarkt seither mehr oder weniger funktioniert, scheint sich der Richtwert bewährt zu haben. Es ist zugegebenermaßen kein einfaches System, weil es Marktmechanismen mit Preisregelungsmechanismen kombiniert, und eigentlich versucht, Marktgegebenheiten in den Preisregelungsmechanismen abzubilden. Es ist aber im Ergebnis mieterfreundlicher als die vorhergehenden Regelungen: Das Wohnungsangebot kann die Nachfrage befriedigen; Die Mietzinsvereinbarung ist kontrollierbar und bei Überhöhung herabsetzbar; Die Erhaltung des Hauses ist im Regelfall ohne nachträgliche Mietzinserhöhung möglich; Umgehungsversuche wie die illegalen Ablösen haben sich erübrigt.

Nicht zuletzt auf Drängen des „Österreichischen Mieter-, Siedler- und Wohnungseigentümerbundes“ (ÖMB) hat auch das inzwischen modernisierte Wohnungseigentumsgesetz der Notwendigkeit des Schutzes der Wohnungseigentümer sowohl gegenüber dem Organisator als auch dem Verwalter stärker Rechnung getragen. Auch die Durchsetzung von Rechten wurde erleichtert, etwa die Bekämpfung der Betriebskostenabrechnung im Außerstreitverfahren.

Auch in den Bereich der Wohnungsvermittlung hat der Gesetzgeber schützend eingegriffen. Insbesondere im Maklergesetz¹³⁵ sind entsprechende Bestimmungen zu finden, sowohl hinsichtlich der Höhe des Provisionsanspruchs als auch seines Entstehens.

X. Mieterorganisationen, der ÖMB

Ähnlich dem Arbeitsrecht, wo Arbeitnehmerorganisationen berechtigt sind, ihre Mitglieder vor Gericht zu vertreten, gibt das Wohnrecht Mieterorganisationen, sofern sie überregional tätig sind, das Recht, ihre Mitglieder durch Angestellte oder Funktionäre in allen Instanzen, d.h. sowohl vor den Schlichtungsstellen, als auch vor den Gerichten bis zum Obersten Gerichtshof, zu vertreten.¹³⁶

¹³⁵ BGBl 1996/292.

¹³⁶ § 37 Abs.3 Z.9 MRG.

Auf sozialdemokratischer Seite wurde bereits 1911 die „Mietervereinigung Österreichs“ gegründet, die in der Zwischenkriegszeit und den Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges den Charakter einer Massenorganisation annahm. Ihre Positionen bestimmten und bestimmen daher nach wie vor in hohem Ausmaß die Wohnungspolitik der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ). Die „Mietervereinigung Österreichs“ hat in der SPÖ den Status einer befreundeten Organisation, ähnlich dem „Pensionistenverband Österreichs“.¹³⁷

Auf Seiten der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) wurde nach der Errichtung der Zweiten Republik der „Österreichische Mieter- und Siedlerbund“ (ÖMSB) gegründet, der speziell in der zweiten Hälfte der 1940er- und in den 1950er-Jahren großen Zulauf hatte. Aus dem ÖMSB heraus wurde durch dessen Präsidenten, dem ÖVP-Nationalratsabgeordneten und „Vater des Wohnungseigentums“ Franz Prinke, der „Verein der Freunde des Wohnungseigentums“ und die gemeinnützige Wohnbaugenossenschaft „Alpenland“ gegründet, die in der Folge eigenständige Wege entsprechend ihrer Zweckwidmung gingen, insbesondere nachdem keine Personalunion der handelnden Personen mehr gegeben war. Franz Prinke, der sich mehr und mehr dem „Verein der Freunde“ widmete, fand im Wiener Bundesratsmitglied Johann Wagner zunächst einen geschäftsführenden Präsidenten des „Mieter- und Siedlerbundes“ und später seinen Nachfolger. Durch das Versäumnis, den Nutzern des neuen Wohnungseigentumsgedankens keine Interessensvertretung im Rahmen des ÖMSB zu bieten, verlor der Bund an Bedeutung und war schließlich als eigenständige Organisation praktisch nur mehr in den Landesgruppen Wien und Oberösterreich existent. In mehreren Bundesländern existierten zwar offiziell weiterhin Landesgruppen, die wie die Bundesorganisation und die Wiener Landesgruppe den Status nahestehender Verbände der Österreichischen Volkspartei hatten, ihre Tätigkeit beschränkte sich aber auf die politische Interessensvertretung ohne eine nennenswerte Wahrnehmung der Vertretungstätigkeit vor Gerichten und Schlichtungsstellen.

1975 wurde der Autor, der damals seit vier Jahren dem Nationalrat als jüngster Abgeordneter angehörte und dort vor allem sozialpolitisch aktiv war, von Bundesrat Wagner angesprochen, der einen Nachfolger für den „Mieter- und Siedlerbundes“ suchte. Er übernahm sowohl die Führung der Landesgruppe Wien als auch der Bundesorganisation. In der Folge wurde der Name der Wiener Landesgruppe in „Österreichischer Mieter- und Wohnungseigentümerbund – Landesgruppe Wien“ und der der Bundesorganisation in „Österreichischer Mieter-, Siedler- und Wohnungseigentümerbund (ÖMB)“ geändert. Die Unterschiede im Namen erklären sich daraus, dass man außerhalb der Bundeshauptstadt mit dem Begriff „Siedler“ vor allem auch die Eigenheimbesitzer oder „Häuslbauer“ ansprechen wollte. Die Landesgruppen in Niederösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg, später auch Kärnten wurden wiederbelebt und nahmen ihre Interessensvertretungsfunktion wieder wahr. Durch den Präsidenten auch im Nationalrat vertreten, war der ÖMB bei allen wohnrechtlichen

¹³⁷ Neben Mietervereinigung und Mieterbund (ÖMB) gibt es noch den der KPÖ nahestehenden Mieterschutzverband, der vor allem in Wien eine gewisse Bedeutung hat.

Gesetzesänderungen präsent und konnte seinen Einfluss im Interesse seiner Mitglieder ausüben.

Mit der Interessenvertretung von Mietern, Nutzungsberechtigten im gemeinnützigen Wohnbau, Kleingärtnern, Siedlern, Wohnungseigentümern und Eigenheimbesitzern ging der ÖMB nicht nur über den klassischen Mieterschutz im Gegensatzpaar Hausherr und Mieter hinaus, sondern vollzog einen echten Paradigmenwechsel. Nicht mehr das Vertragsverhältnis mit der Prämision des stärkeren Vermieters und des schwächeren Mieters stand im Vordergrund, sondern generell das soziale Zurechtrücken im Rahmen eines möglichst funktionsfähigen Wohnungsmarktes mit einer Vielfalt von Vertrags- und Wohnformen. Soziale Marktwirtschaft, also die Vereinbarkeit größtmöglicher Freiheit mit sozialer Gerechtigkeit und die Verhinderung von Machtkonzentrationen auf einer Seite, soll auch die Wohnungswirtschaft bestimmen.

Der Einfluss des ÖMB – auch auf die wohnrechtlichen Vorstellungen der Österreichischen Volkspartei – verhalf diesem neuen Politikverständnis zugunsten der „Wohnenden“, also auch, aber nicht nur, der Mieter, immer mehr zum Durchbruch. Durch seinen Präsidenten war der ÖMB nicht nur bei den wohnrechtlichen Verhandlungen im Justiz- und im Bautenausschuss des Nationalrates vertreten, sondern auch bei allen diesbezüglichen Verhandlungen der SPÖ-ÖVP-Koalition der Jahre 1987 bis 1999.

In Vorbereitung seiner neuen internationalen Funktion als Generalsekretär des Europarates¹³⁸ übergab der Autor die Führung der Bundesorganisation des ÖMB an die Wiener Landtagsabgeordnete und Gemeinderätin und kämpferische Zentralbetriebsrätin im ÖGB Helga Seeliger, die es verstand, der Stimme des Mieterbundes im Sinne eines richtigverstandenen Mieterschutzes weiterhin Gehör zu verschaffen. 2004 fand Helga Seeliger ihrerseits in Helmut Puchebner, der sein Leben dem sozialen Wohnrecht gewidmet hatte und schon seit vielen Jahren im Österreichischen Mieter-, Siedler- und Wohnungseigentümerbund als Finanzreferent tätig gewesen war, einen würdigen Nachfolger, der seine Erfahrung sowohl in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft als auch als Experte bei vielen parlamentarischen Verhandlungen über das Wohnrecht mitbrachte.

XI. Mieterschutz ist unbestritten

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Mieterschutz in Österreich heute, wie schon in seinen Anfangszeiten, prinzipiell unbestritten ist und auch von allen politischen Kräften für sich reklamiert wird. Der soziale Schutzgedanke hat alle entsprechenden Rechtsbereiche – Mietrecht, Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht, Wohnungseigentumsrecht, aber auch verwandte Gebiete, wie Maklergesetz oder Bauordnungen – erfasst. Gleichzeitig ist die frühere Reglementierungsmanie dem Bestreben gewichen, den Markt auch dem sozial Schwächeren nutzbar zu machen. Damit wird den Interessen der Wohnungsinhaber und der Wohnungssuchenden weit besser Rechnung getragen, als durch

¹³⁸ 1999-2004.

starre und unflexible staatliche Regelungsversuche, die nur zum Abgleiten in einen sozial nicht mehr korrigierbaren grauen Markt führten. So führte der Weg von der Notverordnung der kaiserlichen Regierung in schweren Kriegszeitern zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft, wie sie dem Österreich des 21. Jahrhunderts würdig ist.

Helmut Puchebner, heute an der Spitze des Österreichischen Mieter-, Siedler- und Wohnungseigentüverbundes, hat daran seinen gebührenden Anteil!

Andreas Sommer

Wohnungsgemeinnützigkeit und GOOD GOVERNANCE

- I. Ziel und Zweck der Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich
- II. Die Wohnungsgemeinnützigkeit im Spiegel aktueller Public Management/Good Governance Modelle
 - These 1: Politische Steuerung durch eine Vielzahl von Akteuren
 - These 2: Gesellschaftliche Werte
 - These 3: Initiative aller Beteiligten
 - These 4: Strategisches Management
 - These 6: Letztgültige Entscheidung der Politik
 - These 7: Delegation („checks and balances“)
 - These 8: Pluralistischer Parteizugang
 - These 9: Konsens (und Transparenz) über politische Ziele
 - These 10: Politische Interessen
- III. Credo

I. Ziel und Zweck der Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich

Auf Basis des Art. 11 Abs.1 Z 3 der österreichischen Bundesverfassung („Volkswohnungswesen“), konkretisiert durch verschiedene Entscheidungen der Höchstgerichte, das Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz sowie die darin gründenden Verordnungen, liegen Ziel und Zweck der Wohnungsgemeinnützigkeit:

a) einerseits in der Bereitstellung von leistbarem Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten im ganzen Bundesgebiet:

- durch privatrechtlich organisierte,
- von der Körperschaftsteuerpflicht befreite,
- nicht staatliche und „nicht mildtätige“ (VwGH 82/12/0120),
- in der Gewinnerzielung und Gewinnausschüttung sowie
- in ihrem Geschäftskreis beschränkte Unternehmen

und damit in der Verbesserung von Lebensqualität für die unmittelbar betroffenen WohnungsnachfragerInnen und WohnungsnutzerInnen,

b) andererseits aber auch in der Schaffung eines wohnungswirtschaftlichen Sektors, der aufgrund:

- der gesetzlich normierten, dauernden Vermögensbindung des erwirtschafteten Kapitals im wohnungswirtschaftlichen Kreislauf und

- den daran anknüpfenden Reinvestitionspflichten zugunsten wohnungswirtschaftlicher Aktivitäten
- ein stabiler (und weniger konjunkturanfälliger) Partner im Rahmen der österreichischen Volkswirtschaft – auch in ökonomisch schwächeren Regionen – sein soll. Ziel ist letztlich ein im Zeitablauf „selbsttragendes“ (von direkten staatlichen Subventionen immer unabhängiger werdendes) System (Stichwort: Rückgang der Wohnbauförderung), womit eine Verbesserung von Lebensqualität weit über die unmittelbar angesprochenen Zielgruppen hinaus anvisiert wird.

Das der Wohnungsgemeinnützigkeit zugrunde liegende Konzept, „bestimmte Aufgaben der Daseinsvorsorge nicht durch den Staat selbst zu erbringen“, sondern „unter stark regulierten Marktbedingungen vom Markt ... erbringen zu lassen ... ist trotz seiner lange zurückreichenden Wurzeln ein sehr modernes. In anderen Sektoren, insbesondere den sogenannten Infrastrukturbereichen, wie etwa der Telekommunikation, ist das ein hoch aktuelles Konzept“.¹³⁹

II. Die Wohnungsgemeinnützigkeit im Spiegel aktueller Public Management/Good Governance Modelle

Das System der Wohnungsgemeinnützigkeit mit seiner mehr als 100-jährigen Geschichte erweckt beim oberflächlichen Betrachter mancherorts bestenfalls Unverständnis, mannigfach wird damit aber auch ein Odium „verstaubt verzopften“ Politikverständnisses assoziiert. Das Gegenteil ist der Fall, wenn man Ziel und Zweck, Konzeption und Praxis, Bausteine und Instrumentarien der Wohnungsgemeinnützigkeit an aktuellen „Good Governance-Definitionen“ misst, die (in „Ergänzung zum New Public Management“) „einen neuen Zugang zur Gestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung“ eröffnen wollen. So heißt es beim in London ansässigen und weltweit öffentliche Verwaltungen beratenden und unterstützenden Institut Governance International: „Good Governance ist das konstruktive Zusammenwirken der öffentlichen Verwaltung mit wichtigen Akteuren und Organisationen, um die Lebensqualität vor Ort zu verbessern. D.h. die betroffenen Bürger und Bürgerinnen sowie deren Gruppierungen, Vereine, Verbände, Politik, Wirtschaft und Medien beteiligen sich aktiv am Reformprozess“.

Auf Basis dieses Verständnisses haben die AutorInnen Elke Löffler und Tony Boivard versucht, im Generellen anhand eines „10 Thesen-Modells zur politischen Steuerung“ eine bessere Balance zwischen Politik und Verwaltung sowie zwischen politischen Parteien und Bürgerschaft abzuleiten und zu beschreiben.¹⁴⁰

Im gegenständlichen Beitrag, der auf einer Projektarbeit des Autors im Rahmen der Verwaltungsakademie des Bundes (Summerschool 2006) beruht, soll anhand dieses, den aktuellen Stand der verwaltungspolitischen Debatte

¹³⁹ Holoubek (2001), 46.

¹⁴⁰ Löffler/Bovaird (2005), 35ff.

widerspiegelnden „10 Thesen-Modells“ im Speziellen gezeigt werden, dass es sich bei der Wohnungsgemeinnützigkeit eben nicht um ein „verstaubt verzopftes“, sondern um „ein hoch aktuelles Konzept“ handelt.

These 1: Politische Steuerung durch eine Vielzahl von Akteuren

„Politische Steuerung ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Politik, Verwaltung, Bürgerschaft, Parteien, Medien und weiteren Akteuren, die je nach Thema und Kontext in unterschiedlichem Maß an der Vorbereitung, Umsetzung und Bewertung von Entscheidungen beteiligt sind. Bei Governance geht es um gesamtgesellschaftliche Wirkungen, nicht um die Produkte einer einzelnen Verwaltung. Nicht nur die Politik und Verwaltung, sondern eine Vielzahl von AkteurInnen aus unterschiedlichen Bereichen leisten einen (positiven oder negativen) Beitrag zur Realisierung dieser Wirkungen“.¹⁴¹

Je nach Einzelthema und Kontext (waren) sind im Rahmen der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit (historisch und) aktuell eine Vielzahl von AkteurInnen „in unterschiedlichem Maß an der Vorbereitung, Umsetzung und Bewertung von Entscheidungen“, entweder legislativ (bzw. im legislativen Vorfeld) oder im (operativen) Einzelfall beteiligt.

Die Palette dieser AkteurInnen reicht:

a) auf Seiten des Staates (der öffentlichen Hand):

- vom Bundes(verfassungs-)gesetzgeber,
- dem Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit als Verordnungsgeber (und dem BMWA als legislativem „Betreuer“ des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes – WGG),
- den Ämtern der Landesregierungen als (öffentliches Recht vollziehende) Aufsichtsbehörden,
- den Gerichten und Schlichtungsstellen als Wohnzivilrecht vollziehende Behörden,
- bis zum Bundesministerium für Finanzen und den nachgeordneten Finanzbehörden (in Zusammenhang mit der Vollziehung der Körperschaftsteuerbefreiung);

b) innerhalb des gemeinnützigen Sektors:

- vom Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen/Revisionsverband als einerseits Interessensverband und andererseits genossenschaftlicher Prüfungsverband,
- bis zu den operativen Hauptakteuren, den gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) und deren EigentümerInnen;

c) auf Konsumentenseite:

- von den WohnungsnutzerInnen (sowohl in Wahrnehmung von Eigentümerinteressen als GenossenschaftlerInnen als auch im Weg über diverse Partizipationsmodelle),

¹⁴¹ Löffler/Bovaird (2005), 36.

- bis zu deren verschiedenen Interessensvertretungen (Mieter- und Wohnungseigentümerversammlungen, Arbeiterkammer usw.);
- d) bis hin zu anderen, nur mittelbar (aber wesentlich) involvierten Stakeholdern:
 - den Ländern als Wohnbauförderungsmittel vergebenden Stellen,
 - den Kommunalverwaltungen (vor allem in Zusammenhang mit Grundstücksbereitstellungen),
 - der Bau- und Finanzierungswirtschaft,
 - sowie den Parteien und Medien als MediatorInnen dieses sozial- und wirtschaftspolitisch relevanten Themas.

Sämtliche dieser AkteurInnen („aus unterschiedlichen Bereichen“) „leisten einen (positiven oder negativen) Beitrag zur Realisierung“ der „gesamtwirtschaftlichen Wirkungen“.

These 2: Gesellschaftliche Werte

„Politische Steuerung orientiert sich nicht nur an ökonomischen Effizienzprinzipien, sondern wichtigen gesellschaftlichen Werten. Wie diese Werte konkret ausgestaltet und im Verhältnis zueinander gewichtet werden, wird von ideologischen Grundorientierungen bestimmt. Um das Zusammenwirken dieser Akteurgemeinschaft effektiv zu gestalten, ist das Einhalten bestimmter Spielregeln und die Beachtung sozialer Werte notwendig. Das Aushandeln dieser Spielregeln ist ein inhärent politischer Prozess, der die Parteien, aber auch andere AkteurInnen auf den Plan ruft“.¹⁴²

a) Die rechtliche Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft gründet in erster Linie in dem verfassungsrechtlichen Kompetenztatbestand nach Art. 11 Abs. 1 Z 3 B-VG „Volkswohnwesen“, wobei schon der Wortteil: „Volks-“ eine soziale Wertung enthält und zum Ausdruck bringt,¹⁴³ was der Verfassungsgerichtshof mit „Vorsorge für die Bereitstellung von Klein- und Mittelwohnungen, wie sie ... überwiegend zur Befriedigung des Wohnbedürfnisses breiter Schichten benützt werden ...“ umschrieben hat.¹⁴⁴

b) Das konkrete „Aushandeln“ der auf Basis dieser „Wertung“ erlassenen (gesetzlichen) „Spielregeln“ war und „ist ein inhärent politischer Prozess, der die Parteien, aber auch andere AkteurInnen [siehe These 1] auf den Plan ruft“ und historisch jeweils auf den Plan gerufen hat.

These 3: Initiative aller Beteiligten

„Politische Steuerung bedarf nicht nur politisches Leadership an der Spitze von ... Parteien und Verwaltung, sondern auch Initiativen aus der Bürgerschaft, Wirtschaft und anderen Sektoren ...“.¹⁴⁵

¹⁴² Löffler/Bovaird (2005), 36.

¹⁴³ Vgl. VfGH K II-2/91.

¹⁴⁴ VfSlg 3378/1958.

¹⁴⁵ Löffler/Bovaird (2005), 36.

a) Das gemeinnützige Wohnungswesen gründet historisch einerseits in vielfältigen Initiativen aus dem Kreis „sozial schwächere(r) Bevölkerungsgruppen“, die mit Hilfe „von Baugenossenschaften versuchten ..., billige Wohnungen für sich zu errichten“. Die charakteristischen Stichworte dazu sind „Selbsthilfe und –organisation, verbesserter Zugang zum Kapitalmarkt und Kreditfähigkeit“.¹⁴⁶

b) „Das krasse Wohnungselend gegen Ende des 19. Jahrhunderts zwang (andererseits aber auch) den Staat ... fördernd einzugreifen“.¹⁴⁷

c) Neben den Initiativen der Wohnungssuchenden und den staatlichen Aktionen aus dieser Zeit sind überdies noch „gemeinnützige Wohltätigkeitsprojekte in Form von Werksiedlungen und Arbeiterwohnhäusern zu nennen, gleichsam eine gesellschaftliche Selbsthilfe von oben“.¹⁴⁸

Diese historischen Wurzeln der Wohnungsgemeinnützigkeit sind mehr oder weniger noch heute erkennbar. Von den rund 200 gemeinnützigen Bauvereinigungen sind etwa die Hälfte als Genossenschaften (im Eigentum der Wohnungsnutzer) organisiert, die andere Hälfte als Kapitalgesellschaften (im Eigentum privater Unternehmen sowie öffentlicher oder halböffentlicher Stellen):

- Noch bis heute rekrutieren viele Genossenschaften ihre Führungskräfte unmittelbar aus der Bewohnerschaft, dies spiegelt sich auch in den Gremien des Verbandes gemeinnütziger Bauvereinigungen wider.
- Andererseits waren und sind PolitikerInnen (in ihrer aktiven Zeit oder danach) operativ oder im Aufsichtsrat von Gemeinnützigen führend tätig.
- Entsprechende personelle Querverbindungen gibt es naturgemäß auch zu der am Wohnbau interessierten Finanzierungs- und Versicherungswirtschaft sowie anderen Wirtschaftsbranchen.
- Darüber hinaus gab und gibt es immer wieder Versuche und Vorstöße, auch die breite Bewohnerschaft (in den von Gemeinnützigen errichteten ca. 800.000 Wohnungen leben ungefähr zwei Millionen BewohnerInnen) mittels unterschiedlicher Partizipationsmodelle „zu aktivieren“ und zu motivieren.

These 4: Strategisches Management

„Politische Steuerung braucht strategisches Management ... In Zeiten knapper Finanzen heißt strategisches Management vor allem Mut zur Prioritätensetzung zu haben ... oftmals müssen emergente Strategien realisiert werden“.¹⁴⁹

Wie anhand der zu These 3 beschriebenen Vielfalt unschwer zu erkennen, entwickelte sich die Wohnungsgemeinnützigkeit historisch nicht aus einer gemeinsamen ideologischen Vorstellung der AkteurInnen sondern vielmehr durch eine wechselseitige, „emergente“ Anpassung. Die unterschiedlichen Aktivitäten:

- die Selbsthilfeinitiativen der Wohnungssuchenden,
- der auf soziale „Befriedung“ bedachte Staat,

¹⁴⁶ Rüschi (1991), 225.

¹⁴⁷ Sommer (2001), 1070.

¹⁴⁸ Rüschi (1991), 225.

¹⁴⁹ Löffler/Bovaird (2005), 36.

- die Interessen der Wirtschaft (Wohnversorgung für die MitarbeiterInnen und dadurch auch mehr Zurückhaltung bei Lohnforderungen, Impulse für die Bauwirtschaft usw.),

konvergierten „zu einem Thema oder Muster“, das letztlich positivrechtlich in der Kodifikation rudimentär vorhandener Rechtsvorschriften in einem einzigen Gesetzeswerk gipfelte: dem nazideutschen WGG 1940, das dem emergenten „Wildwuchs“ durch zentrale Richtungsgebung bzw. Steuerung beikommen wollte.

Letztlich war aber genau dieses Gesetzeswerk (von ideologischem Ballast befreit) Ausgangspunkt für eine Nachkriegs-Erfolgsstory des gemeinnützigen Wohnbaus in der BRD und in Österreich. Wenngleich heute die „Durchnormierung“ dieses Rechtsbereiches und Wirtschaftssektors oftmals als überzogen beklagt wird, ist festzuhalten, dass die wohnungsgemeinnützigkeitsrechtliche Dynamik ursprünglich aus „Aktivitäten und nicht aus (gesetzgeberischen) Absichten entstanden“ ist und dass das gemeinnützige Wohnungswesen auch heute vielfach von „emergenten Strategien“ geprägt wird. Dafür sorgt allein die dem WGG inhärente „Janusköpfigkeit“:

- Einerseits ist das WGG in seiner wohnzivilrechtlichen Ausprägung Privatrecht und normiert die Grundlagen für die vertraglichen Rechtsbeziehungen zwischen den GBV und deren Wohnungsnutzern und -käufern,
- andererseits und gleichzeitig aber auch öffentliches Recht, mit sondergewerberechtlichen Organisations- und Gebarungsvorschriften für die Gemeinnützigen als Unternehmen.
- Je nachdem liegt die Vollziehung bei den Gerichten oder den Aufsichtsbehörden.
- Je nachdem stehen konsumentenschützerische oder betriebs- bzw. volkswirtschaftliche Aspekte im Vordergrund, sind aber zumeist derart miteinander verwoben, dass eine Einzelbetrachtung jedenfalls zu kurz greifen würde.

Das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht ist aber nicht nur in seiner formalen und inhaltlichen Konstruktion vielfach durch „janusköpfige“ Facetten gekennzeichnet, sondern auch in seiner historischen Entstehungsgeschichte (siehe Thesen 3 und 8) und in seiner Ausprägung als politisches Konsensmodell (siehe These 9).

Janus – Namenspatron des Monats Jänner – war im Übrigen einer der vornehmsten altrömischen Götter.¹⁵⁰ Kein Wunder, war er doch der „Auf- und Zuschließer“ des Himmels, der Wolken, des Landes, des Meeres und der Quellen. Janus galt aber auch als Schützer der Zeugung und Geburt, als Erfinder des Ackerbaues und der Münzprägung, des Schiffbaus und als Patron der bürgerlichen Gesetze. Unter seinem Schutz standen darüber hinaus aber auch alle Haustüren (in Kooperation mit seiner Gattin Cardea, der Göttin der Türangeln), der gesamte öffentliche Verkehr und im Besonderen die öffentlichen Durchgänge. Das ist der Hauptgrund für die oftmals dargestellte Doppelgesichtigkeit, eben der „Janusköpfigkeit“. Der arme Mann musste seine Auf-

¹⁵⁰ *Meyers Konversations-Lexikon* (1897), 488.

merksamkeit ja sowohl auf die eine als auch die andere Seite richten, sowohl nach innen als auch nach außen, nach oben und unten, sowohl nach rechts als auch nach links – ein „Bild“, das den Zwängen, aber auch den Chancen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft in Österreich durchaus gerecht wird.

These 5: Geteilte Souveränität

„...PolitikerInnen (müssen) akzeptieren, dass andere AkteurInnen ebenfalls eine Legitimation besitzen, wenn sie zur Verwirklichung gesellschaftlicher Ziele Ressourcen einsetzen. Das heißt, dass alle Beteiligten Souveränität teilen müssen. Keine AkteurIn kann den Anspruch erheben, dass sie allein das öffentliche Interesse oder Gemeinwohl versteht oder repräsentiert“.¹⁵¹

Die geteilte „Souveränität“ ist im Rahmen der Wohnungsgemeinnützigkeit quasi systemimmanent, da es sich bei gemeinnützigen Bauvereinigungen

- einerseits um privilegierte (steuerbefreite),
- andererseits um in die Pflicht genommene Unternehmen handelt, die im Spannungsfeld „zwischen Markt und Staat“ (als Dritter Sektor zwischen erwerbswirtschaftlich gewinnorientierter Wohnungswirtschaft und staatlicher Wohnungsverwaltung) agieren, und dabei
- sowohl einem Wettbewerb am Markt ausgesetzt sind
- als auch weitaus strikteren, staatlich kontrollierten Vorgaben unterliegen als gewerbliche Unternehmen.

Das gemeinnützige Wohnungswesen – als eine Art Balanceakt „zwischen Staatsbürokraten und Markt- und Wettbewerbsfetischisten“¹⁵² – stellt zweifelsohne den wohnungspolitisch und gesamtwirtschaftlich bedeutendsten Zweig des Dritten Sektors im österreichischen Wohnungswesen dar. Dies findet seinen Niederschlag nicht nur in objektiven Wirtschaftsdaten, sondern auch im subjektiven Gefühl der Wohnzufriedenheit der Bewohner. Sind die Haushalte in Österreich – in einem europäischen Vergleich – schon an sich „mit ihrer aktuellen Wohnsituation im Durchschnitt ziemlich zufrieden“, zeigt sich im Mietenbereich der höchste Zufriedenheitswert bei den gemeinnützigen Mietwohnungen. „Deutlich geringer ... ist die Wohnzufriedenheit bei Gemeindewohnungen und privaten Hauptmietwohnungen“.¹⁵³

These 6: Letztgültige Entscheidung der Politik

„Aufgrund der besonderen Legitimation ... durch Wahlen können PolitikerInnen darauf bestehen, in öffentlichen Entscheidungsprozessen das letzte Wort zu haben, solange gewährleistet ist, dass PolitikerInnen die Meinung anderer AkteurInnen kennen und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt haben ...“.¹⁵⁴

In diesem Zusammenhang zeigen sich manchmal Spannungsfelder, die nicht zuletzt auch in der föderalen Struktur Österreichs begründet sind:

¹⁵¹ Löffler/Bovaird (2005), 36.

¹⁵² Bauer (2005), 3.

¹⁵³ Czásny/Stocker (2006), 12f.

¹⁵⁴ Löffler/Bovaird (2005), 36f.

So wurden etwa bundesgesetzlich normierte, unternehmerische (letztlich auf eine verstärkte, moderate Eigenkapitalbildung abzielende) Spielräume (siehe etwa die gem. § 13 Abs. 6 WGG eingeräumte Möglichkeit, im Neuvermietungsfall anstelle eines niedrigeren Kostendeckungsentgelts ein höheres Entgelt auf Basis „burgenländischer Richtwert“ minus 30% zu vereinbaren) im Weg über förderungspolitische Vorgaben der Länder („freiwillige“ Abkommen mit den jeweiligen Landesgruppen des Verbandes gemeinnütziger Bauvereinigungen, diese Möglichkeit nicht oder nur im begrenzten Umfang auszuschöpfen) mehrfach konterkariert. Diese uneinheitliche Linie der verschiedenen staatlichen Ebenen erregt naturgemäß Unmut bei den operativ tätigen AkteurInnen, sodass es diesfalls „schwierig (ist,) von Good Governance zu sprechen“. Realpolitisch ist dagegen auch nicht mit der Nichtigkeitssanktion des § 21 Abs. 4 WGG anzukommen, wonach vertragliche Auflagen an eine gemeinnützigen Bauvereinigung, von der Erfüllung ihres wohnungsgemeinnützigkeitsrechtlichen Auftrages abzuweichen, rechtsunwirksam sind.

Wenngleich damit – zumindest bis dato – keine „letztgültigen Entscheidungen“ verbunden waren, sorgen darüber hinaus (zumeist oppositionelle) politische Forderungen nach einer sozusagen „Gratis-Miete“ bei ausfinanzierten gemeinnützigen Objekten (oder gar nach einer kostenlosen Übertragung derartiger Wohnungen an die MieterInnen) für entsprechende Irritationen in der Branche und letztlich auch bei den WohnungsnutzerInnen. Insgesamt zeugen diese populistischen Vorstellungen aber nur von einem gehörigen Missverständnis der Wohnungsgemeinnützigkeit oder gar der sozialen Marktwirtschaft insgesamt.

These 7: Delegation („checks and balances“)

„Good Governance heißt ..., dass Politiker das Vertrauen haben, bestimmte Entscheidungen ganz oder teilweise an eine Gruppe von AkteurInnen (zu) delegieren ..., weil diese Gruppen mehr Sachverstand von einer bestimmten Thematik haben ... Die Delegation von Entscheidungsbefugnissen ... an organisierte Interessensgruppen muss regelmäßig überprüft werden. Des weiteren müssen ... checks and balances eingebaut werden ...“.¹⁵⁵

In der Wissenschaft wird die Tätigkeit gemeinnütziger Bauvereinigungen mit der „Erfüllung einer im öffentlichen Interesse gelegenen Aufgabe in Form verwaltungsentlastender Daseinsvorsorge durch Rechtsträger außerhalb des staatlichen Vollzugsapparates“ charakterisiert.¹⁵⁶

Der positivrechtliche Hintergrund dieser Aussage findet sich in § 1 Abs. 2 WGG, wonach gemeinnützige Bauvereinigungen:

- „ihre Tätigkeiten unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesens zu richten,
- ihr Vermögen der Erfüllung solcher Aufgaben zu widmen und
- ihren Geschäftsbetrieb regelmäßig prüfen und überwachen zu lassen“ haben.

¹⁵⁵ Löffler/Bovaird (2005), 37.

¹⁵⁶ Raschauer (1994), 315.

- Dieser Pogrammnorm folgt eine Fülle von Einzelregelungen:
- im Hinblick auf den gesetzlich erlaubten Geschäftskreis (differenziert in körperschaftsteuerbefreit oder nicht, von Seiten der Aufsichtsbehörde schon ex ante genehmigungspflichtig oder nicht usw.),
- im Hinblick auf die wohnzivilrechtlichen, nach einem modifizierten Kostendeckungsprinzip ausgerichteten Vorgaben für Vermietung, Verkauf und Verwaltung der Immobilien (Gewinnerzielungsbeschränkungen),
- im Hinblick auf die dauernde Vermögensbindung (Gewinnausschüttungsbegrenzungen, Kapitalentnahmeverbote, Reinvestitionspflichten, Fusions- und Spaltungsverbot etc.)
- sowie eine Fülle von Einzelregelungen im Hinblick auf Aufsicht und Kontrolle (von der Rechnungs- und Gebarungskontrolle durch die PrüferInnen des Revisionsverbandes bis zur staatlichen Wirtschaftsaufsicht durch die Ämter der Landesregierungen),

die sämtliche (quasi) im Ausgleich für die Körperschaftsteuerbefreiung (für den Kernbereich der gesetzlich erlaubten Geschäfte) sowie die ansatzweise in der Praxis noch gegebene Bevorzugung gemeinnütziger Bauvereinigungen im geförderten Mietwohnungsbau ein komplexes System von „checks and ballances“ erkennen lassen.

These 8: Pluralistischer Parteilzugang

„Innerhalb des politischen Prozesses müssen die unterschiedlichen Positionen der gewählten PolitikerInnen deutlich werden, so dass die WählerInnen verstehen, für wen sie sich entscheiden und warum ... Good Governance benötigt eine pluralistische Parteienlandschaft ... Parteien nehmen sich, anders als andere AkteurInnen der Zivilgesellschaft, einer Vielzahl von Problemfeldern an ... (und) ... verfolgen nicht nur – auch noch so legitime – Partikularinteressen“.¹⁵⁷

Schon die Anfangsjahre des genossenschaftlichen (gemeinnützigen) Wohnungswesens rund um die Wende des 19. zum 20. Jahrhunderts waren („pluralistisch“) sowohl durch sozialdemokratische als auch christlichsoziale Einflüsse geprägt. Um diese zurückzudrängen, erfolgte die erste Kodifikation in diesem Rechtsbereich (in Form des reichsdeutschen WGG 1940) durch die Nationalsozialisten. Das „entnazifizierte“ WGG 1940 wiederum bot in den Nachkriegsjahren die Basis für ein Anknüpfen bzw. Entstehenlassen eines gesellschaftspolitischen Ausgleichs innerhalb der Strukturen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft; eine Tradition, die grundsätzlich nach wie vor – über alle politischen Mehrheitsbildungen auf Regierungsebene hinaus – hoch gehalten wird.

Der gravierendste Einschnitt in der ansonsten über weite Strecken von den wohnungspolitischen Tugenden „Kontinuität, Konsens und Geduld“ geprägten Entwicklung der modernen Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich erfolgte mit dem Budgetbegleitgesetz 2001 und der darin vorgesehenen Novellierung des WGG, die es nur öffentlichen (Allein-) Eigentümern gemeinnütziger Bauvereinigungen ermöglichen sollte, durch das Nichtergreifen einer (be-

¹⁵⁷ Löffler/Bovaird (2005), 37.

fristeten) so genannten „Opting-in-Klausel“, ihre Unternehmen aus dem WGG herauszuhieven und die Gesellschaftsanteile (an den nunmehr gewerblichen Bauträgern) budgetwirksam und unter möglichst weitgehender Lukrierung der stillen Reserven zu veräußern.¹⁵⁸ Interessanterweise hat aber nur der Bund als Alleineigentümer von fünf Gemeinnützigen (mit einem Wohnungsbestand von über 60.000 Mietwohnungen) diese Möglichkeit genutzt. Kommunen und Länder als Alleineigentümer weiterer fünf Gemeinnütziger haben jedoch für den Verbleib im WGG optiert.

These 9: Konsens (und Transparenz) über politische Ziele

„In der Praxis sind die strategischen Ziele einer ... (Regierung) immer ein Kompromiss, der zwischen den Koalitionsparteien und anderen AkteurInnen ausgehandelt wurde. Daher spiegeln die strategischen Ziele und der darauf beruhende strategische Plan nicht unbedingt die Prioritäten aller politischen Parteien und Gruppen wider. In Anbetracht des Good Governance-Prinzips Beteiligung ist es jedoch sinnvoll, soviel AkteurInnen wie möglich ... einzu-beziehen ... Ein weiteres Good Governance-Prinzip – Transparenz – fordert, dass der strategische Plan so weit wie möglich bekannt gemacht wird ... Schließlich entspricht es auch dem Good Governance-Prinzip partnerschaftliches Arbeiten, dass alle Mitglieder der Mehrheitskoalition ... ihre Differenzen begraben und vorbehaltlos an der Umsetzung des Plans arbeiten sollen ...“.¹⁵⁹

In der wohnungspolitischen Praxis sind die beiden Instrumente „Wohnungsgemeinnützigkeit und Wohnbauförderung“ trotz unterschiedlicher verfassungsrechtlicher Kompetenzgrundlagen und verschieden gelagerter (sich nur teilweise überlappende) Interessensgruppen auf das aller engste miteinander verknüpft. Das spiegelt sich etwa im Umstand wider, dass in den meisten Ländern die Wohnbauförderungs-Abteilungen auch Träger der aufsichtsbehördlichen Agenden nach dem WGG sind.

Die „strategischen Zielsysteme“ der verschiedenen Gebietskörperschaften (einschließlich der Kommunen) sind als weitgehend kongruent anzusehen (siehe aber These 6).

Mit Abstrichen (je nach bundes- oder regionalpolitischer Rolle als Regierungs- oder Oppositionsfraktion) gilt dies auch für die politischen Parteien. Anders als etwa in der BRD, wo die „im Verhältnis zu Österreich auch nach ... der Erlassung des österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes im Jahr 1979 in der Grundtendenz gleichlaufende wohnungsgemeinnützigkeitsrechtliche Ausrichtung ... mit der Aufhebung des deutschen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes mit Wirkung vom 1.1.1990 ein jähes Ende fand“,¹⁶⁰ ist in Österreich

¹⁵⁸ Siehe Beitrag *Mundt*, S. 337.

¹⁵⁹ *Löffler/Bovaird* (2005), 38.

¹⁶⁰ *Sommer* (2001), 1072.

nach wie vor ein relativ breiter politischer Grundkonsens zum wohnungspolitischen Instrument der Wohnungsgemeinnützigkeit feststellbar.¹⁶¹

Sozusagen systemimmanente Verwerfungen zeigen sich hingegen in der unterschiedlichen Eigentümerschaft von gemeinnützigen Bauvereinigungen (bis hin zu vereinzelt Bemühungen einer auf die stillen Reserven fokussierten „Flucht“ privater Eigentümer aus der Gemeinnützigkeit) sowie im (naturegebenen?) Antagonismus zwischen Vermieter/Mieter bzw. Verkäufer/Käufer, den auch das WGG nicht aufzuheben vermag. „Kaum ein Zufall ist es (aber), dass praktisch in einem Zug mit dem WGG, am gleichen Tag, auch das Konsumentenschutzgesetz im Nationalrat (am 8. März 1979) verabschiedet worden ist“.¹⁶²

These 10: Politische Interessen

„Die Politik wird ... an der Lebensqualität gemessen und wird sich für Verwaltungsreformen nur in dem Maße interessieren, wie diese unmittelbar zu einer Verbesserung der Lebensqualität ihrer Wahlklientel führen“.¹⁶³

Nach Schneider¹⁶⁴ ergibt sich bei einem Vergleich der jährlichen Gesamtmietkosten für alle (zwischen 1919 und 1999 errichteten) gemeinnützigen Mietwohnungen im Verhältnis zu einer fiktiven nicht gemeinnützigen Vermietung eine Differenz (und somit Mietpreisersparnis) von insgesamt ca. 822 Mio. € (Differenz von 1,05 Mrd. € gegenüber fiktiven 1,87 Mrd. €). Bei einer „Anhebung der tieferen gemeinnützigen Mieten auf das private marktwirtschaftliche Niveau“ würden sich somit gravierende „negative Konsequenzen für die österreichische Volkswirtschaft“ ergeben. Im Rahmen eines Simulationsmodells für die Jahre 2000 bis 2004 ermittelte die Studie, dass

- das BIP pro Jahr um durchschnittlich 1,1 Mrd. € gesunken wäre und
- die Anzahl der Beschäftigten um durchschnittlich 16.480 Personen abgenommen hätte.

Die Studie kommt zu Ergebnissen, die sowohl die (wohntkostensenkende) Bedeutung der Wohnungsgemeinnützigkeit für die einzelnen betroffenen WohnungsnutzerInnen, als auch die gesamtwirtschaftlich positiven Effekte der Tätigkeit gemeinnütziger Bauvereinigungen beschreiben und letztlich die wohnungspolitische Einschätzung von Korinek¹⁶⁵ aktualisiert:

- „Die Aufgabe der Wohnraumversorgung kann im Bereich der oberen Einkommensschichten heute der Markt übernehmen.
- Für die Bevölkerungsgruppen mit sehr niedrigen Einkommen bedarf es der Unterstützung durch die Gemeinschaft – hier bestehen nach wie vor

¹⁶¹ Siehe etwa den gemeinsamen Initiativantrag aller Parlamentsfraktionen A170 BlgNR 22.GP und die folgende einvernehmliche Beschlussfassung betreffend die steuerbefreite Vermögensverwaltung durch GBV, BGBl I 2003/63.

¹⁶² Sommer (2001), 1071.

¹⁶³ Löffler/Bovaird (2005), 38.

¹⁶⁴ Schneider (2001), 45f.

¹⁶⁵ Korinek in Korinek/Rüsch/Matzner (1992), 67.

wichtige Aufgaben für den kommunalen Wohnbau oder für den besonders stark geförderten Wohnbau durch gemeinnützige Bauträger.

- Im Bereich der mittleren Einkommen ist der Platz für die Tätigkeit der gemeinnützigen Wohnbauvereinigungen, die hier mit geringeren öffentlichen Förderungen und teilweise auch in Konkurrenz zu nicht-gemeinnützigen Bauträgern die für die Volkswirtschaft notwendigen Wohnbauleistungen erbringen können.“

Diese Charakterisierung entspricht der einleitend im Kapitel I dargestellten (bipolaren), mehr oder weniger auf die „Wahlklientel“ in ihrer Gesamtheit gerichteten Vision einer Erbringung „notwendiger Wohnbauleistungen“ durch gemeinnützige Bauvereinigungen:

- einerseits und vordergründig zugunsten einer leistbaren Wohnversorgung für „breite Bevölkerungsschichten“,
- andererseits und gleichzeitig aber als ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung von Wachstum und Beschäftigung im ganzen Bundesgebiet sowie zur Sicherung des „(Wohn-) Standortes“ Österreich.

III. Credo

Zuletzt hat das politische Bekenntnis zur Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich seinen Ausdruck im gemeinsamen Regierungsprogramm der beiden Koalitionsparteien (SPÖ und ÖVP) zur XXIII. Gesetzgebungsperiode gefunden, als es da im Kapitel „Wohnrecht“ u.a. heißt: „Wohnen ist wie Arbeit oder Gesundheit ein Grundbedürfnis der Menschen. Wohnen muss leistbar und qualitativ hochwertig sein. Um dieses Ziel zu erreichen, ist ... ein leistungsfähiges, gemeinnütziges Wohnungswesen zu unterstützen“.¹⁶⁶

Ein „Credo“, das ganz und gar dem Lebenswerk des mit dieser Festschrift geehrten KR Helmut Puchebner entspricht und dem nichts hinzuzufügen ist.

¹⁶⁶ Regierungsprogramm zur 22. GP, 149f.

Christian Struber

Gemeinnützige als Partner der Kommunen

- I. Einleitung
 - 1. Gemeinnützige und Gemeinden
 - 2. Ausgliederung, Outsourcing
 - 3. Errichtungskosten versus Nutzungs-/Bewirtschaftungskosten
- II. Ausnahmegeschäft, Wohnumfeldmaßnahme
 - 1. Geschäftskreis
 - 2. Unterschiedliche Praxis in den Bundesländern
- III. Gründung von Tochterunternehmen
- IV. Thesen für die Zukunft
 - 1. Definition Wohnumfeldmaßnahme
 - 2. Definition Öffentlicher Auftraggeber
 - 3. Facility Management für Kommunen und öffentliche Einrichtungen

I. Einleitung

1. Gemeinnützige und Gemeinden

Gemeinnützige Bauvereinigungen und die österreichischen Kommunen haben einen gemeinsamen Weg: Etliche Gemeinnützige gehen auf die Gründung durch Kommunen zurück und heute noch sind einige Gemeinden und Städte Eigentümer von gemeinnützigen Bauvereinigungen. Von den sieben in Salzburg tätigen gemeinnützigen Unternehmen gehört das größte, die "GSWB - Gemeinnützige Salzburger Wohnbaugesellschaft", zu jeweils 50% der Stadt Salzburg und dem Land Salzburg, die „Eigenheim“ in St. Johann ist als Genossenschaft sehr stark an die Interessen der Stadtgemeinde St. Johann gebunden.

Einige Gemeinnützige haben sich aber auch schon früh auf ihrem unternehmerischen Weg um die Kommunen als Kunden bemüht. Zu einer Zeit, als Ausgliederung oder Outsourcing für viele noch ein Fremdwort war, haben Gemeinnützige den Kommunen bei der Realisierung ihrer Immobilienprojekte Unterstützung und Professionalität gewährt.

Die 2.357 Gemeinden sind zudem die größten Investoren in Österreich. Im Jahr 2006 haben sie insgesamt knapp 2 Milliarden Euro investiert. Bis 2008 werden weitere rund 500 Millionen Euro für Investitionen in die Infrastruktur ausgeben.¹⁶⁷

¹⁶⁷ *Kommunalkredit Austria* (2007), Präs. Helmut Mödlhammer.

In Österreich werden jährlich 10.000 bis 15.000 öffentliche Aufträge vergeben. Dienstleistungen für Bund, Länder und Gemeinden haben einen Anteil von 16 bis 18 Prozent am BIP.¹⁶⁸

Gemäß § 1 Abs. 2 WGG haben gemeinnützige Bauvereinigungen ihre Tätigkeit unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des Wohn- und Siedlungswesens zu richten, ihr Vermögen der Erfüllung solcher Aufgaben zu widmen und ihren Geschäftsbetrieb regelmäßig prüfen und überwachen zu lassen. In Erfüllung dieser Aufgaben hat die gemeinnützige Bauvereinigung vornehmlich Hauptgeschäfte im Sinne des § 7 Abs. 1 und 2 WGG zu betreiben. Neben diesen Geschäften darf die Bauvereinigung unbeschadet des Abs. 4 die in § 7 Abs. 3 leg. cit. genannten Geschäfte im Inland betreiben. Andere, im Rahmen ordnungsgemäßer Wirtschaftsführung notwendig werdende Geschäfte einer Bauvereinigung (Zusatzgeschäfte) bedürfen der Zustimmung der Landesregierung als Aufsichtsbehörde gem. § 7 Abs. 4 WGG. Eine Sonderstellung nehmen die durch die Wohnrechtsnovelle 2000 und das Budgetbegleitgesetz 2001 den Gemeinnützigen ermöglichten wohnungsbezogenen Dienstleistungen gem. § 7 Abs. 4a und Beteiligungen gem. § 7 Abs. 4b ein, die zwar ebenfalls Zusatzgeschäfte darstellen, aber keine Zustimmung der Landesregierung erfordern.¹⁶⁹

2. Ausgliederung, Outsourcing

In einigen Kommunen wird über die Auslagerung der Bewirtschaftung von Gebäuden und Liegenschaften nachgedacht, einige wenige (z.B. die Stadt Salzburg) haben dies bereits durchgeführt und gemeinsam mit der eigenen gemeinnützigen Bauvereinigung „GSWB“ ein Tochterunternehmen gegründet. Hintergrund dieser Maßnahmen sind häufig budgetäre Zwänge im Zusammenhang mit den Maastricht-Kriterien.¹⁷⁰

Werden Immobilien in eine Gesellschaft ausgelagert, kann die Gemeinde über den Verkaufserlös verfügen. Die ausgelagerte Gesellschaft hat sich ab sofort um die Werterhaltung des Immobilienvermögens zu kümmern. Vorteil dieser Maßnahme ist, dass alle folgenden Maßnahmen „steuerschonend“ vom ausgelagerten Unternehmen erledigt werden können. Es ist jedoch festzuhalten, dass eine solche Maßnahme keine Strukturprobleme löst, sondern bestenfalls steuerlich positive Effekte für die Kommune bewirkt.

Die in vielen Kommunen und öffentlichen Einrichtungen weit verbreitete „Wir können alles selbst“-Mentalität hat sich häufig als negativ herausgestellt, zwingt sie die Gemeinden doch, auf sehr vielen Gebieten gleichzeitig Expertise zu besitzen und auch zu erhalten. Wenn die Erkenntnis gereift ist, doch externe Partner für die Erledigung und Umsetzung von Aufgaben einzubinden, wird über verschiedenste Möglichkeiten von Outsourcing diskutiert.

¹⁶⁸ Breitenfeld (2007).

¹⁶⁹ Schuchter in Schwimann (1997), § 7 WGG Rz 4.

¹⁷⁰ Schmied (2004).

Abbildung 2: Begriffe rund um das Outsourcing

<u>Ausgliederung</u> Bei der Ausgliederung werden bislang rechtlich unselbständige Betriebsabteilungen ausgegliedert und nehmen fortan als rechtlich selbständige Konzernunternehmen am Wirtschaftsleben teil.	<u>Ausgründung</u> Eine Ausgründung ist die Herausnahme eines Teilbetriebs aus einem Unternehmen bei gleichzeitiger Gründung einer neuen Gesellschaft, in die der ausgelagerte Teil eingebracht wird.	<u>Contracting</u> Contracting beschreibt die Fremdvergabe von Immobilien-Leistungen an externe Dienstleister durch entsprechende vertragliche Gestaltungen.
OUTSOURCING		
<u>In-House-Outsourcing</u> Das In-House-Outsourcing hat zum Ziel, die Kosten der Gebäude transparent zu machen. Dazu wird eine eigene Abteilung Facility Management gebildet, die als Profit-Center oder Cost-Center arbeitet, aber wirtschaftlich unselbständig bleibt.	<u>Rücksourcing</u> Rücksourcing bedeutet, getroffene Entscheidungen zur Fremdvergabe von Leistungen des Gebäudebetriebs rückgängig zu machen, derart, dass man die Leistungen wieder im eigenen Unternehmen erbringt. Dies kann an einer mangelnden Marktverfügbarkeit der gewünschten Leistungen liegen, aber auch an hohen Kontrollkosten.	<u>Outtasking</u> Beim Outtasking erfolgt fallweise und objektbezogen die Fremdvergabe einzelner Leistungen im Rahmen der Immobilienbewirtschaftung an externe Dienstleister auf der Basis kurzfristiger Verträge oder spontaner Einkäufe am Markt.

Quelle: *Hellerforth* (2003), 3.

In Salzburgs Kommunen und öffentlichen Einrichtungen hat es schon etliche Versuche von Outsourcing gegeben:

So wurde von der Stadtgemeinde Hallein das Öffentliche Krankenhaus in eine stadteigene GmbH. ausgegründet, in vielen Gemeinden wurden die Aufgaben der Abwasserbeseitigung in Reinhalteverbände ausgegliedert, gerade im Energiebereich findet immer öfter Contracting (z.B. Erneuerung der Straßenbeleuchtung in St. Koloman) Anwendung, sehr oft wird gerade bei Immobilienobjekten die Möglichkeit von Outtasking genutzt (z.B. Hausverwaltung). Bisher eher selten angewendet wurden die Instrumente von In House Outsourcing bzw. von Rücksourcing.

3. Errichtungskosten versus Nutzungs-/Bewirtschaftungskosten

Der Lebenszyklus eines Objektes bzw. einer Immobilie reicht von der Projektidee, der Projektentwicklung, über die Errichtung, die Nutzung im weitesten Sinne (Bewirtschaftung, Erhaltung, Umnutzung) bis zum Rückbau (Abriss und Entsorgung).

Betrachtet man die Lebenszykluskosten einer Immobilie so verursachen die Nutzungs- und/oder Bewirtschaftungskosten ein Vielfaches der Errichtungskosten, wobei die Höhe der Nutzungskosten bereits zum überwiegenden Teil im Zuge der Planung und Konzeption einer Immobilie bestimmt werden.

Bei etlichen Immobilien erreichen die Nutzungs- und Bewirtschaftungskosten bereits nach 5-7 Jahren die Höhe der Errichtungskosten.

Wie die nachfolgende Abbildung 3 zeigt, hängt dieser Faktor von der Nutzung der Immobilie ab. Ein Krankenhaus hat sehr hohe Nutzungskosten und erreicht daher bereits nach 4 Jahren die Erstellungskosten Schwelle, während bei Schul- und Verwaltungsgebäuden erst nach 11-12 Jahren die Erstellungskosten Schwelle überschritten bzw. erreicht wird).¹⁷¹

Abbildung 3: Nutzungskosten je Gebäudeart

Gebäudeart	Baufolgekosten in % der Baukosten p.a.	Überschreitung der Erstellungskosten- schwelle nach
Krankenhäuser	26%	4 Jahren
Hallenbäder	21%	4-5 Jahren
Sporthallen	17%	5-6 Jahren
Schulen / Kindergärten	16%	5-6 Jahren
Freibäder	15%	6-7 Jahren
Verkehrsanlagen	10%	10 Jahren
Produktionsgebäude	10%	10 Jahren
Schul- u. Verw.Gebäude	8,5%	11-12 Jahren

Quelle: *Schmied* (2004), 12.

II. Ausnahmegeschäft, Wohnumfeldmaßnahme

1. Geschäftskreis

In § 7 WGG ist taxativ angeführt, welche Aufgaben in den Geschäftskreis einer gemeinnützigen Bauvereinigung fallen (und daher im KÖSt-befreiten Unternehmen abgewickelt werden können) und für welche Aufgaben und Aufträge das gemeinnützige Unternehmen um eine Ausnahmegenehmigung ansuchen muss.

Im Punkt 4a ist normiert, dass „die Durchführung von anderen Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes“ – „als solche gelten nur Maßnahmen, die zeitlich und räumlich in unmittelbarem Zusammenhang mit der Errichtung und Sanierung von Gebäuden oder Wohnhausanlagen stehen, vorwiegend deren Bewohnern dienen und für die eine Förderung aus öffentlichen Mitteln für den Wohnbau und die Wohnhaussanierung gewährt wird“ – keiner Ausnahmegenehmigung bedarf.

§ 7 Abs. 3 Z 4 WGG unterscheidet zwei Typen von Gemeinschaftseinrichtungen; als ersten Typ die Errichtung, der Erwerb und Betrieb von Gemeinschaftseinrichtungen, die den Bewohnern der von der Bauvereinigung errichteten oder verwalteten Wohnungen dienen, und als zweiten Typ Gemeinschafts-

¹⁷¹ Redmann Kommunal Consulting.

einrichtungen, die zur Befriedigung des Bedarfs der Wohnbevölkerung dienen, sofern ihr Betrieb nicht der Gewerbeordnung unterliegt.

Als Beispiele für solche Gemeinschaftseinrichtungen gelten Sammelheizungen, Warmwasserversorgungsanlagen, Aufzüge, Lesezimmer, Kindergärten, Zentralwaschküchen und ähnliches.

2. Unterschiedliche Praxis in den Bundesländern

In den österreichischen Bundesländern ist die Auslegungspraxis dieser Bestimmung ganz unterschiedlich.

Die Unternehmensgruppe „Salzburg Wohnbau“ sollte die Hausverwaltung für die „Burg Golling“ übernehmen, die bis dato von einem gewerblichen Hausverwaltungsunternehmen im Auftrag der BIG durchgeführt wurde. Die Burg ist durch die BIG an die Marktgemeinde Golling verkauft worden. Die Gemeinde wollte die Hausverwaltung durch die Salzburg Wohnbau erledigen lassen, da bereits andere kommunale Gebäude in der Verwaltung der Unternehmensgruppe „Salzburg Wohnbau“ standen.

Im Zuge des Antrags an die Landesregierung, die Übernahme dieser Hausverwaltung zu genehmigen, wurde seitens des Unternehmens damit argumentiert, dass es sich beim nunmehrigen Eigentümer um einen öffentlichen Auftraggeber handelt und daher die Beschränkungen des §7 Abs. 3 Z 4a zweiter Halbsatz WGG nicht gelten.

Die Aufsichtsbehörde Land stellte ihrerseits auf den Erbauer der Burg ab und wollte einen Nachweis, dass es sich beim Erbauer der Burg um einen „öffentlichen Auftraggeber“ handelte, was im Falle einer im Mittelalter errichteten Burg recht schwer zu erbringen ist.

Auch bei der Definition und Auslegungspraxis der Wohnumfeldmaßnahme gibt es starke länderweise Unterschiede. Während die Errichtung eines Kindergartens, einer Pädagogischen Schülerbetreuung oder eines Gemeindezentrums eher unproblematisch gesehen wird, wurde beim Antrag zur Genehmigung der Errichtung eines Feuerwehrhauses ein Ermittlungsverfahren eingeleitet, um zu klären, ob es sich dabei um eine Wohnumfeldmaßnahme im Sinne des § 7 Abs. 3 Z 4a WGG handelt.

Laut Rechtsätze des Verwaltungsgerichtshofs¹⁷² muss auch eine „Gemeinschaftseinrichtung zur Befriedigung des Bedarfs der Wohnbevölkerung“ überwiegend den Bewohnern der von der Bauvereinigung errichteten Wohnungen dienen. Dass sie auch der Allgemeinheit dienen, ist jedoch für die Zuordnung zu den Nebengeschäften unerheblich. Grundsätzlich könnte es sich bei einem Feuerwehrhaus um den 2. Typ von Gemeinschaftseinrichtungen handeln, für die eine überwiegende Dienlichkeit für die Bewohner der von der Bauvereinigung errichteten Wohnungen gegeben sein muss. Wie eine Beweisführung dieser Behauptung erstellt werden soll, ist jedoch in keiner Weise normiert (Zahl der Wohnungen der Gemeinnützigen im Verhältnis zu allen Wohnungen, Zahl der Einsätze, Art der Einsätze der Feuerwehr etc.).

¹⁷² VwGH 89/14/0083.

Bereits mit dem 3. Wohnrechtsänderungsgesetz¹⁷³ 1993 wurde eine neue Bestimmung im § 7 Abs. 3 Z 4a eingefügt und damit die Möglichkeit geschaffen, öffentlich geförderte Wohnumfeldmaßnahmen durchzuführen. Laut dem Bericht des Bautenausschusses¹⁷⁴ stellt diese Geschäftskreiserweiterung eine förderungsrechtlich bedingte Anpassung dar, da auch nach der „Verlängerung“ der Wohnbauförderung eine gesamthafte Abwicklung eines Förderungsprojektes (Wohnobjekt und Wohnumfeld) durchführbar bleiben soll.

Die Stadt Wien z.B. definiert im Sinne dieses Gesetzes „Einrichtungen der kommunalen Infrastruktur“ als kleinräumige Einrichtungen oder Anlagen für kulturelle, soziale, gesundheitliche, sportliche und technische Zwecke sowie Verkehrseinrichtungen, soweit sie zeitlich und räumlich in unmittelbarem Zusammenhang mit geförderten Gebäuden oder Wohnhausanlagen stehen und vorwiegend deren Bewohnern dienen.

In einem Bescheid der Salzburger Landesregierung¹⁷⁵ wird auf diese Definition der Stadt Wien Bezug genommen, obwohl die Zahl von geförderten Wohnhausanlagen in Wien ganz anders zu beurteilen ist als z.B. im Ortsteil Bad Dürnberg der Stadt Hallein (ca. 3.000 Einwohner, bisher keine einzige Wohnhausanlage durch eine Gemeinnützige errichtet, wohl aber eine Reihe von geförderten Wohnobjekten wie z.B. Eigenheime, Reihenhäuser, Eigentumswohnungen).

In einer weiteren Begründung wird von der Stadt Wien (MA 50) auf den Förderungsbezug hingewiesen: In Wien wird die Errichtung eines Feuerwehrhauses nicht mit Mitteln der Wohnbauförderung unterstützt, daher gibt es auch keinen Bezug zum Regelkreis des Geschäftskreises einer Gemeinnützigen. Deshalb, so die Stadt Wien, ist die Errichtung eines Feuerwehrhauses ein bewilligungspflichtiges Ausnahmegeschäft, da es sich um keine Wohnumfeldmaßnahme im Sinne des § 7 Abs. 3 Z 4a WGG handelt. Somit kann auch die in § 7 Abs. 4b, 2. HS enthaltene Ausnahme nicht zum Tragen kommen.

III. Gründung von Tochterunternehmen

Wie schon einleitend erwähnt, gibt es neben der Abwicklung von Geschäftsfällen für Kommunen als Ausnahmegeschäft bzw. Wohnumfeldmaßnahme auch die Möglichkeit der Gründung von gemeinsamen Tochtergesellschaften.

Im WGG ist im § 7 Abs. 4b normiert, unter welchen Voraussetzungen ein Tochterunternehmen gegründet werden darf:

- Rechtsform der GmbH,
- gleicher Geschäftskreis wie das Mutterunternehmen,
- Mehrheit der Anteile im Eigentum der Gemeinnützigen,
- keine übermäßige Bindung von Kapital der Gemeinnützigen.

¹⁷³ 3. WÄG BGBl 1993/800.

¹⁷⁴ 1268 BlgNR 13. GP.

¹⁷⁵ Zahl 10/04-100/5155/470.

So hat z.B. die Stadt Salzburg gemeinsam mit der „GSWB“ alle Wohnungen im Eigentum der Stadt Salzburg in eine neue, gemeinsame Tochter eingebracht, in der die „GSWB“ Mehrheitseigentümer ist und nunmehr auch die Wohnungen zur Gänze in die Hausverwaltung übernommen hat.

In vielen Kommunen ist es aus steuerlichen Gründen sinnvoll, eine gemeindeeigene KG (Kommanditgesellschaft) zu gründen und in diese die Immobilien der Gemeinde einzubringen; dies vor allem deshalb, weil die Einbringung der Immobilien in eine gemeindeeigene KG von der Zahlung der Grunderwerbssteuer befreit ist. Außerdem ist eine gemeindeeigene KG auch berechtigt, bei Neubaumaßnahmen bzw. bei Kosten der Hausbewirtschaftung Vorsteuer geltend zu machen. Da es aber gesetzlich normiert ist, dass Kommunen in der KG die überwiegende Mehrheit haben müssen, können sich Gemeinnützige nicht daran beteiligen, weil dies im Widerspruch zur gesetzlichen Regelung des WGG steht.

IV. Thesen für die Zukunft

1. Definition Wohnumfeldmaßnahme

Eine einheitliche in ganz Österreich gleiche Praxis bei der Definition einer Wohnumfeldmaßnahme würde nicht nur eine klare Rechtsauslegung sicherstellen, sondern auch Verwaltungsaufwand und Kosten sparen.

Die bisherige Praxis, den Begriff „Wohnbevölkerung“ sehr eng auf die Bewohner von Anlagen zu beschränken, die von Gemeinnützigen errichtet oder verwaltet werden, ist zu ändern. Am Beispiel der Errichtung eines Feuerwehrhauses lässt die bisherige Praxis völlig außer acht, dass durch die Feuerwehr auch technische Einsätze erledigt werden und daher auch Bewohner von gemeinnützigen Wohnanlagen, die in anderen Gemeinden errichtet wurden, diese Hilfe in Anspruch nehmen können (z.B. Verkehrsunfälle).

Aus der Sicht der Praxis wird folgende klare Definition von Einrichtungen und Maßnahmen als Wohnumfeldmaßnahmen vorgeschlagen:

- Kindergärten, Pädagogische Schülerbetreuungseinrichtungen (Horte), Einrichtungen für die Tages- und Nachmittagsbetreuung von Kindern;
- Schulen (Pflichtschulen, weiterführende Schulen, Sporteinrichtungen);
- Hochschulen, Universitäten und Fachhochschulen sowie Einrichtungen für berufsbegleitende Studien;
- Gemeindezentren und Rathäuser mit allen Einrichtungen für Bewohnerinnen und Bewohner (Vereinsräume, Büchereien, Musikausbildung, Ordinationen);
- Sicherheitseinrichtungen wie Feuerwehrhäuser, Polizeiinspektionen, Einrichtungen für die Rettungsorganisationen (Rotes Kreuz, Bergrettung, Wasserrettung, Höhlenrettung);
- Dienstleistungseinrichtungen wie Mülltrennplätze, Recyclinghöfe, Abfallbehandlungsanlagen und Bauhöfe von Kommunen;

- Seniorentageszentren in Ergänzung zu Betreutem Wohnen oder zu bestehenden oder neu zu errichtenden Senioren- und Altersheimen.

2. Definition Öffentlicher Auftraggeber

Eine einheitliche, in ganz Österreich gleiche Praxis bei der Definition des öffentlichen Auftraggebers würde ebenso die Verwaltungspraxis vereinheitlichen und Kosten sparen.

Als öffentlicher Auftraggeber sind alle Einrichtungen des Bundes, der Länder und Kommunen zu sehen. Darunter fallen natürlich auch Tochterunternehmen dieser Einrichtungen, wenn sie im mehrheitlichen Besitz der öffentlichen Einrichtung stehen.

Deshalb sollte die gesetzliche Bestimmung, dass sich Gemeinnützige nur an Tochterunternehmen beteiligen dürfen, wenn sie die Mehrheit der Anteile halten, geändert werden: In jenen Fällen, wo öffentliche Einrichtungen wie Bund, Länder oder Gemeinden Mehrheitseigentümer von Unternehmen sind, sollen sich Gemeinnützige auch beteiligen können, wenn sie weniger als 50% der Anteile halten.

3. Facility Management für Kommunen und öffentliche Einrichtungen

Da Kommunen immer öfter nach Möglichkeiten der Optimierung von Prozessen, Abläufen und Tätigkeiten der Kommunalverwaltung Ausschau halten, wird in der Zukunft auch das Geschäftsfeld „Facility Management“ für Kommunen und kommunale Einrichtungen Bedeutung erlangen.

Dabei könnten gemeinnützige Bauvereinigungen eine wichtige Rolle spielen:

- Gemeinnützige haben in den meisten Gemeinden Österreichs bestehende Objekte, die entweder in ihrem Eigentum stehen oder von ihnen verwaltet werden.
- Durch die Übernahme von Facility Management-Aufgaben für kommunale Objekte können Synergien genutzt und für beide Seiten wirtschaftliche Vorteile dargestellt werden.
- Dadurch können größere Einheiten geschaffen werden, die für gemeinsame Einrichtungen (Heizanlagen, Anlagen für Kommunikation und Neue Medien) einen wirtschaftlichen Betrieb erst ermöglichen.

Daher ist es wichtig festzuschreiben, dass derartige Tätigkeiten von gemeinnützigen Bauvereinigungen dem Geschäftskreis entsprechen und nicht für jede einzelne neue Dienstleistung, die für Kommunen oder öffentliche Einrichtungen erbracht wird, neu angesucht werden muss.

Walter Tancsits

Stellenwert der Wohnungsgemeinnützigkeit im österreichischen politischen System

Nachdem mehrere Beiträge dieser Festschrift die historische Entstehung der Wohnungsgemeinnützigkeit und des sozialen Wohnbaus beleuchten,¹⁷⁶ brauche ich hier nur kurz zurückgreifen.

Die Wohnungsgemeinnützigkeit ist in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts entstanden, um leistbaren Wohnraum für Menschen nach sozialen Kriterien zu schaffen. Führend waren dabei oft große Industriebetriebe, die in Form von Werksgenossenschaften entsprechenden Wohnraum für ihre Arbeiter und Angestellten und deren Familien ohne Gewinne beim Errichten der Wohnhäuser gebaut haben. Eine gute und kurze Beschreibung für Unternehmen, die ohne eigenen Profit Wohnraum schaffen, ist die englische Übersetzung „non-profit-housing companies“.

Eigentlich ist dies aber ein der Marktwirtschaft fremder Vorgang. Die Leistung der letzten Jahrzehnte besteht daher auch darin, das Prinzip der Wohnungsgemeinnützigkeit so adaptiert zu haben, dass es in eine moderne, soziale Marktwirtschaft integrierbar war und ist.

Soziale Marktwirtschaften sind im europäischen Raum, ausgehend von Deutschland und Österreich, in den 1950er und 1960er (Nachkriegs-)Jahren entstanden. Soziale Marktwirtschaft ist für die damalige Bundesrepublik und das Nachkriegs-Österreich mit dem Begriff des „Wirtschaftswunders“ verbunden. Sie hat tatsächlich, wie noch nie zuvor in der Geschichte, breiten Wohlstand und Aufschwung ermöglicht. Eine österreichische Spezialität war es, dass die Schritte zur sozialen Marktwirtschaft, die ja in Wahrheit einen gesellschaftlichen Neubau darstellten, weniger von Wirtschaftstheoretikern, als von Praktikern der Interessensverbände – also der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen – gesetzt wurden.

Allen voran kann das „Wiener Programm des österreichischen Arbeiter- und Angestelltenbundes“ von 1946 als Wegbereiter dieser Aussöhnung zwischen einerseits sozialer Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft und andererseits marktwirtschaftlichen Prinzipien angesehen werden. Zur Wohnungsfrage heißt es dazu in Kapitel 5: „... erachten wir es auch für notwendig, dass der arbeitende Mensch ein dingliches Recht an jenem Gebrauchsgut erlangt,

¹⁷⁶ Siehe Beiträge von *Bauer*, S. 121, *Österreicher*, S. 189, *Scherz*, S. 201 und *Schwimmer*, S. 69.

das sich von anderen Gebrauchsgütern durch seine Dauer unterscheidet, an der Wohnung. Für die künftige Gestaltung des Wohnrechts halten wir es für notwendig, den Eigentumserwerb an der Wohnung sowohl im Kleinwohnungsbau als auch im Mehrwohnungsbau zu ermöglichen und zu sichern.“¹⁷⁷

Mag diese Formulierung auch etwas verstaubt klingen – im Kern geht es nach wie vor darum, das Grundbedürfnis Wohnen leistbar zu machen. Und: Jeder der arbeitet, soll Eigentum erwerben können, wenn er es will.

Dieser Zugang zur Wohnungspolitik wird natürlich von einem ganz bestimmten Gesellschafts- und Politikbild getragen. Es geht nicht nur darum, den Bedürftigen etwas vom Gesamtkuchen zu geben, sondern um die soziale Gestaltung der ganzen Gesellschaft. Aus den Erwerbseinkommen werden nicht nur die jeweils eigenen Kosten bestritten, sondern wird auch für Schwächere und für sich selbst vorgesorgt. In einem üblichen Erwerbsleben werden die Rollen (Geber und Nehmer) mehrmals wechseln. Zuerst ist man etwa noch in Ausbildung, später verdient man und irgendwann wird man nicht mehr am Arbeitsprozess teilnehmen können. Das Soziale umfasst also alle Mitglieder einer Gesellschaft und ist nicht wie im angelsächsischen Raum „a poor system for poor people“.¹⁷⁸ Diese Grundsätze haben das österreichische Sozialsystem geprägt. So wurden etwa im Jahr 1955 gleichzeitig ein Allgemeines Sozialversicherungsgesetz und der Familienlastenausgleich eingeführt. Auch der Stellenwert der Wohnraumschaffung und der Wohnungspolitik folgt diesen Grundsätzen bis heute. So gibt es zwar kein grundrechtlich festgelegtes, aber durch die Politik de facto garantiertes Recht auf Wohnen. Darüber hinaus gilt: jeder der will, muss auch die Möglichkeit haben, mit der eigenen Arbeit Eigentum zu erwerben. Geschaffen wurde daher ein breites Förderungssystem, in welchem die Wohnungsgemeinnützigkeit einen ganz wichtigen Stellenwert hat.

Gemeinnützige Bauvereinigungen wurden von Anfang an von verschiedenen Seiten ins Leben gerufen. Sie können im Eigentum des Bundes, der Länder oder auch der Gemeinden stehen, von natürlichen und juristischen Personen initiiert und getragen werden. In jüngerer Vergangenheit ist es zum Rückzug des Bundes, also dem Verkauf seiner gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften, gekommen.¹⁷⁹ Viele Bundesländer sind aber noch in den gemeinnützigen Sektor verwoben. Es gibt auch Stiftungen, die Wohnbaugesellschaften tragen, wie auch völlig privat organisierte, etwa Aktiengesellschaften. Das Wesentliche ist die Gleichbehandlung dieser Unternehmen am Markt, die wie jedes andere im Wettbewerb stehen. De facto schließt ein gemeinnütziges Unternehmen beim Antrag auf Zuerkennung der Gemeinnützigkeit einen individuellen Vertrag mit den Steuerbehörden der Republik Österreich.

Das Unternehmen unterwirft sich bei seiner Tätigkeit bestimmten Kriterien, etwa einer beschränkten Gewinnausschüttung an den oder die Eigentümer, und geht gleichzeitig die Verpflichtung ein, darüber hinausgehende Erträge wieder-

¹⁷⁷ Das Wiener Programm des ÖAAB vom 9. Februar 1946. In: Wiener Pressverein Gesellschaftspolitische Informationen Nr. 13/ 1976.

¹⁷⁸ Zum Sozialsystem und zur Sozialen Marktwirtschaft vgl. *Tancsits/Burkert-Dottolo* (2003).

¹⁷⁹ Siehe Beitrag *Mundt*, S. 337.

rum in den Wohnbau zu investieren. Darüber hinaus muss es sich einer vom gemeinnützigen Sektor selbstverwalteten Revision unterziehen.¹⁸⁰ Dafür bekommt es Steuervergünstigungen, konkret die Befreiung von der Körperschaftsteuer. Heute werden daher, völlig richtig, solche Unternehmungen meist nicht als „Non-profit“, sondern als „Limited profit housing companies“ übersetzt.

Die Gemeinnützigkeit als Teil des wohnungspolitischen Systems hat sich im Laufe der Zeit von einem verlängerten Arm der Obrigkeit im Bereich des Wohnbaus zu einer modernen Form der Public Private Partnership weiterentwickelt. Auf dem Markt agierende Unternehmen (die oft in privatem Besitz sind) übernehmen bestimmte gesellschaftlich erwünschte Aufgaben und setzen diese effizient um.

Aufgrund des hohen Anteils von gemeinnützig errichteten Wohnungen in Österreich kann man mit Recht von einer wichtigen Funktion im politischen System sprechen.¹⁸¹ In den Jahren 2005 und 2006 sind etwa 31% des Neubaus – das sind 13.000 Wohneinheiten – von Gemeinnützigen errichtet worden. Eine wichtige soziale und gesellschaftspolitische Aufgabe, günstigen Wohnraum für viele Menschen zu schaffen, wird im marktwirtschaftlichen Rahmen an private Gesellschaften übertragen bzw. mit ihnen kontrahiert. Diese Tätigkeit der gemeinnützigen Wohnbauträger ist eingebaut in ein breites öffentlich-rechtlich gestaltetes Förderungssystem, dessen wichtigste Elemente folgendermaßen beschrieben werden können:

Wohnbauförderung: Österreich gibt derzeit etwa 2,5 Milliarden € für die Wohnbauförderung aus.¹⁸² Diese wird zum überwiegenden Teil als Objektförderung eingesetzt, welche auf die Errichtung eines nicht nur kostengünstigen Wohnraums, also angebotsseitig wirkend, ausgerichtet ist. Darüber hinaus beinhaltet die Objektförderung auch eine Menge Feinsteuerungsinstrumente der Raumordnung, der Städteplanung sowie der Architekturentwicklung. In jüngster Zeit werden ökologische Gesichtspunkte immer bedeutender.

Die Abrundung als Mixsystem wird durch die Wohnbeihilfe (direkte Unterstützung sozial schwacher Mieter und Wohnungseigentümer) erreicht. In dieser Förderungslandschaft, die nach EU-Grundsätzen – also gleicher Zugang unter gleichen Bedingungen – gestaltet ist, sind auch noch die bewährten Systeme des Bausparens sowie der Wohnbaubanken erwähnt.¹⁸³

All das sind nicht nur wirtschaftliche Instrumente, sondern determiniert das politische System ganz entscheidend. So werden die Wohnbauförderung, die Gemeinnützigkeit und alle anderen Förderungsinstrumente immer wieder politisch, und zwar sowohl von neo-liberaler als auch von linker Seite, in Frage gestellt.

Beide Seiten argumentieren gleichermaßen, dass nicht ausschließlich arme Leute „zielgerichtet“ unterstützt werden, wie es bei der Subjektförderung meist der Fall ist, sondern dass in das System eingegriffen wird. Es wird eigentlich nach dem konservativen Grundsatz „zuerst Konsumverzicht, dann Ansparen,

¹⁸⁰ Siehe Beiträge von *Obereder*, S. 179, und *Feichtinger*, S. 145.

¹⁸¹ *Amann* (2006a).

¹⁸² *Lugger* (2007a), siehe Beitrag *Bauer*, S. 121.

¹⁸³ Zum Mixsystem vgl. auch *Amann* (2006b), siehe Beitrag *Schmidinger*, S. 259.

dann Konsumieren“ vorgegangen. So etwa meinte ein US-Experte anlässlich einer internationalen Bauspar-Konferenz 2004: „Bausparen ist ein mitteleuropäischer Anachronismus so wie Lederhosen und Kuckucksuhren“.¹⁸⁴

Von linker Seite wird weiters kritisiert, dass sich das österreichische System aus ökonomischen Anreizen, Förderung und Gemeinnützigkeit, zu stark der Marktmechanismen bedient. Ich persönlich denke, dass hier auch ein wenig Neid auf ein sozial erfolgreiches System vorliegt, welches wirtschaftliche und persönliche Weiterentwicklungen erfolgreicher fördert als viele direkten Subventionen und Sozialtransfers.

Ein Blick über den österreichischen Tellerrand hinaus gibt Aufschluss über die Richtigkeit dieses von der Gemeinnützigkeit und einem breiten Fördersystem geprägten Weges. Im Großbritannien Margarete Thatchers wurde die ohnehin nur spärlich vorhandene objektseitige Wohnbauförderung zurückgedreht und der Mietmarkt völlig frei gegeben. Ab diesem Zeitpunkt stiegen die Renditen aus Mietobjekten in ganz Großbritannien, insbesondere im Großraum London, deutlich an und liegen heute höher als in den meisten anderen europäischen Ländern.¹⁸⁵ Um aber auch das linke politische Spektrum zu befriedigen bzw. weil es sich keine neuzeitliche Regierung leisten kann, Wohnungsarmut und Wohnungsnot zuzulassen, wurden seit damals die Ausgaben für direkte Unterstützungen ärmerer Mieter in die Höhe gefahren. Der Anteil der öffentlichen Ausgaben für direkte Wohnbeihilfen, also Subjektförderungen, am Brutto-Inlandsprodukt in Großbritannien übertrifft heute bei weitem den Wert, den die Wohnbauförderung am österreichischen BIP hat.

Auf diese Weise lässt sich nachvollziehen, dass eigentlich über den Umweg der Subjektförderung hohe individuelle Gewinne sozialisiert werden.

Auf einen weiteren Aspekt des österreichischen Systems möchte ich mit einer Expertenmeinung hinweisen: „Die Wohnbauförderung ist wohl das erfolgreichste Programm der Welt zur Eigentumsbildung in Arbeitnehmerhand“, meinte einmal der niederösterreichischen Regierungsrat Josef Wally. Damit wird eine ganz wesentliche politische Funktion des Systems Gemeinnützigkeit/Wohnbauförderung angesprochen. Es ist nicht nur sozial abstützend, sondern auch mittelstandsbildend. Gehe ich von einer sozialpolitischen Definition aus, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt in den Mittelpunkt stellt, ist dies ein entscheidender Gesichtspunkt.¹⁸⁶

Durch die Übertragung des operativen Geschäfts im sozialen Wohnbau – also Errichtung, Vergabe, Verkauf und Bewirtschaftung – an Unternehmen, ist es darüber hinaus dem direkten Zugriff der Parteipolitik – zumindest über weite Teile – entzogen. Andererseits wird durch die Einbindung der österreichischen Bundesländer in wichtige Funktionen – nämlich als Aufsichtsbehörde der Gemeinnützigen und gleichzeitig bei der Vergabe der Wohnbauförderung – der föderalistische Aufbau Österreichs ganz wesentlich gestützt. Es verbindet

¹⁸⁴ Lawrence White, Stern School of Business, New York, USA beim Joint Congress of UN- HABITAT and EFBS vom 22. bis 24. September 2004 in Berlin.

¹⁸⁵ *UIPI* (2003).

¹⁸⁶ *Czasny* (2004a).

wohl die Bürger der einzelnen Bundesländer mit ihrem Land, wenn ihnen bei der Schaffung von Wohnraum konkret unter die Arme gegriffen wird.

Wichtig ist: Die Gemeinnützigkeit ist kein dritter Weg zwischen markt- und hoheitlicher Aufgabenvollziehung, sondern ein spezifisches Instrument der Daseinsvorsorge am Wohnungsmarkt. Allein durch ihr Vorhandensein wird dieser Markt positiv beeinflusst; positiv im Sinne der Förderung des Eigentums, positiv im Sinne der Förderung moderner menschengerechter Architektur, positiv im Sinne der Berücksichtigung von Raumordnungs- und städteplanerischen Maßnahmen und positiv im Sinne einer Vorreiterrolle beim ökologischen Bauen. Die ersten Passivhäuser in Österreich sowie auch ein wesentlicher Teil der Niedrigenergie-Häuser wurden von gemeinnützigen Bauträgern errichtet.

Der Wohnungsbestand der gemeinnützigen Bauträger ist in einem wesentlich besseren Zustand, als anderer Hausbestand.¹⁸⁷ Dies erklärt sich daraus, dass die Finanzierung gemeinnütziger Bauten immer auch auf Hausbestand ausgerichtet ist und dass die entsprechenden Mittel für die Sanierung und Instandhaltung von Anfang an mit einkalkuliert werden. Mit Hilfe der Erhaltungs- und Verbesserungsbeiträge werden nach fixen Richtsätzen Reserven für Sanierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen angespart. Das hat sich gegenüber den Eigentumsbauten mit ihren relativ frei zu bildenden und oft unzureichenden Rücklagen als überlegen erwiesen.

Dies kommt insbesondere bei den heute ökologisch erwünschten Maßnahmen, etwa zur Wärmedämmung der 1960er- und 1970er Jahre-Bauten auch sichtbar zum Ausdruck. Gemeinnützige verrechnen ihren Mietern oder Eigentümerwerbenden den Kostenpreis. Sie geben also die unter den entsprechenden Auflagen entstandenen Kosten an ihre Kunden weiter und sorgen gleichzeitig für das kontinuierliche Ansparen von später notwendigen Mitteln für die Instandhaltung und Verbesserung. Sie stellen über lange Zeiträume eine kontinuierliche Finanzierung sicher und können daher dem Banken- und Kreditapparat als gute Partner mit entsprechenden Vermögenswerten zur Verfügung stehen. Vereinfacht gesagt: Die über das gemeinnützige Unternehmen erfolgende Finanzierung von Wohnraum wird sich für den Einzelnen immer besser darstellen, als wenn er selbst für seinen Kostenanteil Darlehensnehmer wäre.

Ein interessanter Spin-Off des Systems Gemeinnützigkeit/Wohnbauförderung ist daher immer auch die Entwicklung von leistbaren Finanzierungsmodellen für Wohnraum, seien es Eigentums- oder Mietwohnungen, für breite Bevölkerungsschichten.

Am Beispiel der Wohnrechtsnovellen 2000 und 2002 möchte ich die Umgestaltung bzw. Weiterentwicklung der Wohnungsgemeinnützigkeit darlegen: In Österreich wurde, wie in anderen Ländern auch, über die Zeitgemäßheit und Wirksamkeit der Wohnungsgemeinnützigkeit diskutiert. In der Bundesrepublik Deutschland war sie ein Jahrzehnt zuvor abgeschafft worden. Der Bestand der gemeinnützigen Bauträger wurde entweder als Mietwohnungen oder als abzuverkaufende Eigentumswohnungen auf den Markt gebracht. Heute ist unbe-

¹⁸⁷ *Lugger (2007a).*

stritten, dass die gewünschten Nebeneffekte, also die Verbilligung von Wohnungspreisen durch verschärften Wettbewerb, nicht eingetreten sind und die beschriebenen Lenkungsinstrumente der Wohnungsgemeinnützigkeit vor allem in den neuen Bundesländern Deutschlands bis heute abgehen.

Österreich hat sich zu einem anderen Weg, nämlich der Weiterentwicklung der Wohnungsgemeinnützigkeit zu einem Public Private Partnership-Modell, entschlossen. Die Wohnrechtsnovellen 2000 und folgende haben hier wesentliche Schritte gesetzt:

So wurde die Eigentumsbildung als eine der Kernaufgaben der Gemeinnützigkeit gesetzlich normiert. Damit wurde auch der Wille des Gesetzgebers zum Ausdruck gebracht, dass Wohnungsgemeinnützigkeit eben nicht nur einen Beitrag zur sozialen Abfederung zu leisten hat, sondern auch eine eigentums- und damit mittelstandsbildende Aufgabe hat. So wurde konkret geregelt, dass die in den 1990er Jahren eingeführten Kaufoptionsmodelle transparenter und leichter zugänglich gestaltet werden und dass bei allen Bauten, bei denen vom Mieter Bau- und Grundkostenanteile in einer bestimmten Höhe (im Jahr 2000 waren dies 50 €/m²) eingehoben werden, eine zwingende Kaufoption entsteht. Die sogenannten Kaufoptionswohnungen erfreuen sich einer großen Beliebtheit beim mittelständischen Publikum. Wie weit die Optionen dann auch tatsächlich realisiert werden, kann derzeit noch nicht beurteilt werden. Einerseits besteht hohes Interesse am Eigentumserwerb, andererseits wirken gesellschaftliche Entwicklungen wie Instabilität von Familien, Individualisierung, steigende Mobilität und sinkende Bereitschaft zum Konsumverzicht in der Realität bremsend auf den Kaufentschluss. Hier wäre eine langfristig angelegte Motiv- und Verhaltensuntersuchung bei den Kunden gemeinnütziger Bauvereinigungen sehr nützlich.

An dieser Stelle möchte ich noch einmal auf das Argument, Mittelstandsförderung sei ein sozialer Fehleinsatz öffentlicher Mittel, eingehen. Statistische Momentaufnahmen zeigen im Wohnungsbestand der Gemeinnützigen durchaus gut situiertes Publikum wohnend. Das greift meiner Meinung nach aber zu kurz. Notwendig wären auch in diesem Punkt Langzeitstudien über die soziale und wirtschaftliche Situation der Wohnungswerber beim Abschluss des Miet- oder Kaufvertrags. Meine These lautet: Gerade wenn einem jungen Publikum leistbarer Wohnraum offeriert wird, der später mit einer entsprechenden Eigenleistung in Eigentum übergehen kann, trägt dies im Laufe der Jahrzehnte zu persönlichem Wohlstand bei. Dies ist nicht nur ein wünschenswerter Nebeneffekt, sondern eine der zentralen Funktionen der Wohnungsgemeinnützigkeit im politischen System; und eben diese wurde mit der Wohnrechtsnovelle 2000 entscheidend gestärkt.

Auch die damals normierte Geschäftskreiserweiterung der gemeinnützigen Bauvereinigungen soll erwähnt werden. Es ist nun möglich, über Tochterunternehmen ganz normale gewerbliche Tätigkeiten – aber dann auch ohne Steuervorteil – auszuüben. Dies ist ein zusätzliches Verbindungselement zwischen steuerbegünstigten Gemeinnützigen und der erforderlichen Tätigkeit am Markt. Denn nur eine Gemeinnützigkeit, die sich weiterentwickelt und die ins wirtschaftliche Geschehen voll integriert ist, kann auf Dauer bestehen.

Anzumerken ist auch die Verschärfung der sogenannten Reinvestitionsbestimmungen. Gemeinnützige Unternehmen sind ja, wie schon erwähnt, in ihrer Gewinnentnahme beschränkt. Daher ist es auch wichtig, dass Erträge nicht auf Dauer im Unternehmen verbleiben, sondern gemäß den Spielregeln der Gemeinnützigkeit wieder in den Wohnungsmarkt zurückfließen. Im Idealfall kommen wir also durch den hohen und qualitativ hochwertigen Bestand der gemeinnützigen Bauvereinigungen in Österreich zu einer zusätzlichen „Selbst-Subventionierung“ des Wohnungsmarktes aus dem Sektor heraus. Die Mittel, die zweckgebunden wiederum für den Wohnbau verwendet werden müssen, dämpfen darüber hinaus die Preisentwicklung.

Als letzten Punkt der Novellierungen 2000 und folgenden möchte ich die Möglichkeit der Auslandstätigkeit für die österreichischen Gemeinnützigen erwähnen: Gerade rechtzeitig zur Erweiterung der EU um die mittel-ost-europäischen Transformationsländer wurde damit gemeinnützigen Unternehmen ermöglicht, in diesen Ländern tätig zu werden. Im Wesentlichen geschieht dies über gewerbliche Töchter, Joint-Venture-Unternehmen und ähnliche Konstruktionen. Wichtig dabei ist der erwartete Know-how-Transfer durch Export eines österreichischen Erfolgsmodells in die Reformländer. Dies kann einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in diesen Ländern darstellen.

Damit ist auch die politische Funktion der Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich in den abgelaufenen Jahrzehnten und bis zum heutigen Tag auf den Punkt gebracht. Letzen Endes ist Wohnungsgemeinnützigkeit in ihrer österreichischen Ausprägung systemstabilisierend, weil sie gesellschaftlichen Fortschritt ermöglicht, soziale Grundbedürfnisse deckt und vielen Menschen zur Wohlstandsvermehrung dient. Die Wohnungsgemeinnützigkeit ist eine Stütze des föderalen Systems. Sie lenkt Transferleistungen in Richtung „junge Generation“. Dieser Aspekt ist in einer Zeit, in der die demographische Entwicklung den Generationenvertrag in Frage stellt, nicht zu unterschätzen. Sie ist aber auch deshalb systemstabilisierend, weil sie dazu beigetragen hat, Fragen des Wohnens aus der täglichen politischen Auseinandersetzung heraus zu bekommen. Ob das Grundbedürfnis „Wohnen“ zu einem leistbaren Preis und unter Berücksichtigung von Qualitätskriterien befriedigt werden kann, hängt in Österreich eigentlich nur mehr sehr wenig von Wahlergebnissen ab. Dies mag die parteipolitischen Propagandisten vielleicht stören, es ist aber im Grunde genommen ein wünschenswerter Zustand, der durch die gemeinnützigen Bauvereinigungen in Österreich ganz entscheidend mitgestaltet wurde.

Entwicklung des legistischen Systems

Wolf-Dieter Arnold

Entwicklung der Steuerbefreiungen im Wohnungsgemeinnützigkeitsbereich

- I. Allgemeines
 - 1. Überblick
 - 2. Steuerbefreiungen/Wohnbauförderung
 - 3. Entwicklungstendenzen
- II. Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Überlegungen
 - 1. Verfassungsrechtliche Aspekte
 - 2. Gemeinschaftsrechtliche Überlegungen
- III. Gebühren und Verkehrsteuern
 - 1. Gebühren nach GebG
 - 2. Gerichtsgebühren
 - 3. Grunderwerbsteuer
 - 4. Kapitalverkehrsteuern
 - 5. Erbschafts- bzw. Schenkungssteuer
- IV. Sonstige Abgaben
 - 1. Umsatzsteuer
 - 2. Körperschaftsteuer (früher auch: Gewerbe- und Vermögensteuer)
 - 3. Grundsteuer
 - 4. Einkommensteuerrechtliche Auswirkungen
- V. Ausblick

I. Allgemeines

1. Überblick

„Es steht dem Gesetzgeber frei – und hat im Gebührenrecht auch lange Tradition –, gemeinnützige Vorhaben von der Abgabe zu befreien.“ Diese goldenen Worte, die der VfGH im Erk Slg 10.188/1984 (allerdings nicht im Zusammenhang mit dem Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht) ausgesprochen hat, glänz(t)en umso mehr, als dieser Aussage des VfGH das Verständnis des Begriffs „Gebührenrecht“ zugrunde lag, den das GebG 1850 angewendet hat und solcherart – nach der heutigen Terminologie – auch das GGG, das GrEStG, das KVStG und das ErbStG mitumfasst¹⁸⁸ sind.

¹⁸⁸ Ebenso *N. Arnold* (2001), Rz 207 Fn 532.

Aber auch im sonstigen Abgabebereich hat sich der historische Gesetzgeber nicht der Forderung nach Befreiungen für den Wohnungsgemeinnützigkeitsbereich entzogen. Gerade angesichts des nach WGG geltenden Kostendeckungsprinzips ist festzuhalten, dass in diesem Bereich Befreiungen von Abgaben wirtschaftlich gesehen letztlich dem Vertragspartner der gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) zugute kommen.

2. Steuerbefreiungen/Wohnbauförderung

Generell ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass – jedenfalls wirtschaftlich gesehen – im Wohnungsgemeinnützigkeitsbereich abgabenrechtliche Befreiungsbestimmungen eng mit Wohnbauförderungsmaßnahmen (die aber i.d.R. in ihrem Anwendungsbereich über gemeinnützige Wohnbauvereinigungen als Bauträger hinausgehen) zusammenhängen. Je umfangreicher die Abgabenbefreiungen, dessen geringer kann sich, gesamt gesehen (finanzausgleichsrechtliche Überlegungen außer Betracht lassend), der Aufwand für die Wohnbauförderung halten.

3. Entwicklungstendenzen

Wenn der Jubilar auf seine langjährige verdienstvolle Tätigkeit im Wohnungsgemeinnützigkeitsbereich zurück blickt, muss er allerdings ein (gravierendes) Schrumpfen dieser abgabenrechtlichen Befreiungsbestimmungen, sowohl nach der Zahl als auch insbesondere nach deren Gewicht feststellen.¹⁸⁹ Der vorliegende Beitrag enthält sich – bewusst – rechtspolitischer Wertungen und Forderungen dazu.

Zum besseren Verständnis sei hier vorweg folgende Entwicklungstendenz aufgezeigt: Das WGG (1940/1979) enthielt/enthält grundsätzlich¹⁹⁰ keine Abgabenbefreiungsbestimmungen, sondern überließ/überlässt die Festlegung einschlägiger Befreiungs- bzw. Begünstigungsbestimmungen dem materiellen Abgabengesetz. Ob ein Rechtsträger das Tatbestandsmerkmal einer GBV (bzw. der Gemeinnützigkeit) erfüllt, war im Geltungsbereich des WGG 1940 durch dieses Gesetz für die Finanzverwaltung bindend festgelegt. Das WGG 1979 brachte eine Lösung von dieser Bindung (§ 1 Abs. 3), die durch Streichung des § 1 Abs. 3 WGG durch BGBl 1993/253 zu einer völligen Entkoppelung vom Gemeinnützigkeitsrecht der BAO führte. Die bis dahin bestandene diesbezügliche Anbindung wurde von den Materialien¹⁹¹ als „unsystematisch und verfehlt“ bezeichnet. Eine GBV kann einzelne Befreiungstatbestände, die vom Gesetzgeber aus Gemeinnützigkeits- oder vergleichbaren anderen Überlegungen geschaffen wurden, gegebenenfalls erfüllen, sie ist aber nicht (mehr) als solche kraft verwaltungsbehördlicher Anerkennung als gemeinnützige Bauvereinigung (nach WGG) gemeinnützig i.S.d. Abgabenrechts.¹⁹² Theoretisch kann eine GBV, der

¹⁸⁹ Einzelheiten siehe z.B. *Wieser* (1994), 409ff. oder *N. Arnold* (2001), 152 ff.

¹⁹⁰ Zum früheren § 30 WGG 1979 siehe im Text III. 2.

¹⁹¹ 996 BlgNR 18. GP 5.

¹⁹² *Wieser* (1994), 418ff., *N. Arnold* (2001), Rz 28ff.

die Gemeinnützigkeit nach WGG entzogen wurde, durchaus (noch) gemeinnützig i.S. einzelner Bestimmungen des Abgabenrechts sein.

II. Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Überlegungen

1. Verfassungsrechtliche Aspekte

„Dem Gesetzgeber steht es frei“ – mit dieser knappen Formulierung im Zitat hat der VfGH auch die Selbstverständlichkeit zum Ausdruck gebracht, dass der Gesetzgeber berechtigt, aber nicht verpflichtet ist, Befreiungsbestimmungen zu schaffen. Wie auch sonst ist der Gesetzgeber auch diesbezüglich an den Gleichheitsgrundsatz gebunden. Gerade unter dem hier behandelten Aspekt ist aber darauf hinzuweisen, dass genauso, wie eine Befreiungsbestimmung als solche (etwa weil sie zu weit gefasst ist) verfassungswidrig sein kann, auch dann mit dem Verdikt „verfassungswidrig“ zu belegen ist, wenn sie zu eng textiert ist. Da eine Befreiungsbestimmung letztlich nichts anderes darstellt als ein negatives Element in der Umschreibung des (abgabepflichtigen) Tatbestandes, ist hier das Prüfungsfeld, das sich dem VfGH unter dem Aspekt des auch den Gesetzgeber bindenden Sachlichkeitsgebotes eröffnet, ein sehr weites.¹⁹³

Die hier zu behandelnden (überwiegend vom Gesetzgeber bereits aufgehobenen) Befreiungsbestimmungen im wohnungsgemeinnützigkeitsrechtlichen Bereich können bei erster Beurteilung global gesehen durchaus mit dem Attribut „sachlich gerechtfertigt“ (gewesen) versehen werden.

Erinnert sei in diesem Zusammenhang an den Beschluss des VfGH 26.6.1992, V 268/91 u.a., G 283/91 u.a., VfSlg 13.140/1992. Mit einem Individualantrag waren mehrere, im Zusammenhang mit der Wohnbauförderung stehenden (bundes- und landesgesetzlichen) Bestimmungen – darunter auch solche auf abgabenrechtlichem Gebiet – durch einen gewerblichen Bauträger wegen behaupteter Privilegierung gemeinnütziger Bauvereinigungen bekämpft worden. Dieser Individualantrag war schon aus formellen Gründen erfolglos, inhaltlich ist zu den – im Einzelnen nicht vollständig bekannten – Bedenken des seinerzeitigen Antragstellers jedenfalls festzuhalten, dass – soweit zu sehen – keines dieser Argumente seit 1992 den VfGH in zulässigen Verfahren beschäftigt hat, insbesondere dass der VfGH diesbezüglich amtswegig keine Prüfungsverfahren nach Art 140 B-VG eingeleitet hat.

2. Gemeinschaftsrechtliche Überlegungen

Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht kann an sich – wie bei jeder Abgabebefreiung oder Förderung – die Frage aufgeworfen werden, ob es sich um eine (unzulässige) staatliche Beihilfe (Art 87 EGV) handelt. Für alte „Beihilfen“, also für jene, die vor dem Beitritt Österreichs zur EU (am 31.12.1994) bereits bestanden haben, gilt zwar kein Durchführungsverbot, aber die Prü-

¹⁹³ Weiterführend siehe *W. Arnold* (1998), 17ff.

fungsmöglichkeit der Kommission gem Art 88 Abs. 1 EGV (i.V.m. Art 1 lit. b der VerfVO (EG) Nr 659/1999 ABI 1999 L 83/1). Im Urteil 14.11.1995, Rs C-484/93, *Svensson und Gustavson*, Slg 1995 I-3955,¹⁹⁴ hat der EuGH ausgesprochen, Gemeinschaftsrecht verwehre es dem Mitgliedstaat, die Gewährung einer sozialen Beihilfe für den Wohnungsbau, insbesondere eine Zinsenvergütung, davon abhängig zu machen, dass die Darlehen zur Finanzierung eines Baues zum Erwerb oder der Verbesserung der subventionierten Wohnung bei einem Kreditinstitut aufgenommen wurden, das in diesem Mitgliedstaat zugelassen ist, das wiederum voraussetzt, dass es dortselbst niedergelassen ist.

Im Gegenschluss dazu ergibt sich wohl, dass der EuGH gegen eine Wohnbauförderung – vernünftigerweise sowohl im Sinn einer klassischen Objekt- bzw Subjekt-Förderung als auch im Sinn von einschlägigen Abgabenbegünstigungen – als allgemeine wirtschaftliche Maßnahme an sich keinen Einwand unter dem Prüfungsmaßstab des Beihilfenrechts erhebt.¹⁹⁵ Das rund 10 Jahre nach Verfassung dieses Beitrages ergangene Urteil des EuGH i.S. *Altmark Trans GmbH*¹⁹⁶ hält – durchaus verallgemeinerungsfähig – fest, dass öffentliche Zuschüsse dann nicht unter den Beihilfenbegriff fallen, wenn sie als ein Ausgleich anzusehen sind, der die Gegenleistung für Leistungen darstellt, die von begünstigten Unternehmen zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden. Das aktuelle Urteil des EuGH in der Rechtsache *Centro di Musicologia Walter Stauffer*¹⁹⁷ stellt klar, dass Gemeinschafts(steuern)recht auch im Gemeinnützigkeitsbereich zu beachten ist.

„Harmonisiert“ sind nach dem gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts die Gesellschaft- und die Umsatzsteuer (siehe im Text III. 4. und IV. 1.).

III. Gebühren und Verkehrsteuern

1. Gebühren nach GebG

Ein äußerst kurzfristiger Bestand war einer Z 7 im (damals noch nicht in Absätze gegliederten) § 33 TP 8 GebG betreffend Darlehensverträge beschieden. Diese Bestimmung, nach der Verträge über Darlehen, die gemeinnützige Bau-, Wohnungs- und Siedlungsvereinigungen aufnehmen, von einer Gebühr befreit waren, ist am 26.1.1951 in Kraft getreten (GebGNov 1950, BGBl 1951/7) und wurde mit Wirkung vom 1.7.1952 (GebGNov 1952, BGBl Nr 107) wieder aufgehoben. Die Befreiungsbestimmung hinsichtlich Wohnbauförderungs- (und später auch Wohnhaussanierungs-)darlehen bzw. -krediten

¹⁹⁴ WBl 1996, 67.

¹⁹⁵ Weiterführend siehe z.B. *Aicher* (1994), 470 ff. Verbilligte Darlehen und Zinszuschüsse bzw. Steuerermäßigungen an sich siehe z.B. *Kreuschitz/Rawlinson* in *Lenz/Borhardt (Hg.)* (2006), Art 87 Rn 34 und 35.

¹⁹⁶ EuGH 24.7.2003, Rs C-280/00, Slg 2003, I-7747 (mit Darstellung der einzelnen Voraussetzungen für die Erfüllung dieses Kriteriums).

¹⁹⁷ 14.9.2006, Rs C-386/04, Slg 2006, I-8203.

haben ein wechselhaftes Schicksal, wobei die zuletzt geltenden Bestimmungen des § 53 Abs. 1 und 2 WFG 1984, § 42 Abs. 1 und 2 WFG und § 13 Abs. 1 StartwohnungsG durch den derzeit geltenden § 33 TP 19 Abs. 5 Z 9 GebG (i. V.m. § 33 TP 8 Abs. 2 Z 3 GebG) ersetzt wurde. Von den Schriftengebühren sind GBV nicht befreit. Die Befreiungsbestimmung nach § 2 Z 3 GebG bezieht sich nicht einmal auf alle gemeinnützigen Vereinigungen, sondern (nur auf solche), die ausschließlich wissenschaftliche, Humanitäts- oder Wohltätigkeitszwecke verfolgen.¹⁹⁸

2. Gerichtsgebühren

Die Gerichtsgebührenbefreiung des § 1 der Verordnung über die Gerichtsgebührenbefreiung für einen Kleinwohnungsbau¹⁹⁹ trat mit Wirksamkeit des WGG 1979 außer Kraft. Weder das GJGebGes (zuletzt 1962) noch das GGG kannten/kennen Befreiungsbestimmungen für gemeinnützige Bauvereinigungen. § 30 WGG 1979 enthielt in seiner Stammfassung (vor allem) Befreiungsbestimmungen hinsichtlich der gerichtlichen Eintragung zum Erwerb des Eigentums an einer Liegenschaft durch eine als gemeinnützig anerkannte Bauvereinigung und umgekehrt für gerichtliche Eingaben und Eintragungen zum Erwerb des Eigentumsrechts von einer als gemeinnützig anerkannten Bauvereinigung durch den Ersterwerber zur Befriedigung seines dringenden Wohnbedürfnisses (§ 30 WGG Stammfassung, insbes. Abs. 2 und Abs. 3). Dazu kam noch (Abs. 1) eine persönliche Gerichtsgebührenbefreiung für als gemeinnützig anerkannte Bauvereinigungen bei Eingaben und Eintragungen im Grundbuch und Registersachen sowie in Angelegenheiten der Zwangsvollstreckung in ihr unbewegliches Vermögen. Diese Befreiungsbestimmungen sind im Laufe der Zeit sukzessive – letztlich zur Gänze – weggefallen.²⁰⁰ In diesem Zusammenhang soll nicht unerwähnt bleiben, dass die Höchstgerichte diesen Befreiungsbestimmungen eher reserviert gegenüberstanden, was allein dadurch dokumentiert wird, dass, nachdem das Gerichtsgebührenrecht seine für Grundstücke geltenden Bestimmungen auch – wegen der Rechtsähnlichkeit – auf das Baurecht ausdehnte, sowohl VfGH als auch VwGH die analoge Anwendung dieser dem Wortlaut nach nur für Grundstücke geltenden Befreiungsbestimmung auf das Baurecht verweigerten.²⁰¹

3. Grunderwerbsteuer

Das GrEStG 1955 befreite nicht etwa eine GBV persönlich von der Grunderwerbsteuer, sondern enthielt in seinem § 4 sachliche Befreiungsbestimmungen, deren Tatbestandsmerkmale sowohl beim „Kleinwohnungsbau im Sinn der

¹⁹⁸ VwGH 23.11.2005, 2005/16/0209, ÖStZ.B. 2006/248, 322.

¹⁹⁹ 27.8.1936, dRGBI I S 702.

²⁰⁰ Siehe *N. Arnold* (2001), Rz 214ff.

²⁰¹ Zuletzt *W. Arnold* (1998) unter Hinweis auf die Ablehnungsbeschlüsse des VfGH B 11/97 und B 453/98 sowie auf VwGH 12.11.1997, 97/16/0178, ÖStZ.B. 1999; 808 = wobl 1998/83, 123 (kritisch *W. Arnold*).

Vorschriften über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen“ als auch beim Wohnungseigentum (§ 4 Abs. 1 Z 1 und Z 3 GrEStG 1955) eng mit dem Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht verknüpft waren.²⁰² Diese Befreiungsbestimmungen sind mit dem GrEStG 1987 weggefallen. Das GrEStG 1987 hat die Befreiungen von der Grunderwerbsteuer dramatisch reduziert, im Gegenzug allerdings die Grunderwerbsteuer von (grundsätzlich) 8 % auf 3,5 % herabgesetzt.

4. Kapitalverkehrsteuern

Gemeinnützige Bauvereinigungen waren (§ 7 Abs. 1 Z 1 KVStG 1934) und sind (§ 6 Abs. 1 Z 1 lit. a KVStG i.d.F. BGBl 1994/229) hinsichtlich der Gesellschaftsteuer insoweit begünstigt, als Rechtsvorgänge bei Kapitalgesellschaften befreit waren/sind, die nach der Satzung und nach ihrer tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecken dienen (wobei die aktuelle Fassung den Gesetzestext durch einen Hinweis auf die §§ 34 bis 47 BAO verkürzt). Bereits durch § 12 Z 1 KVStGDV galten anerkannte Bauvereinigungen „in jedem Fall“ als gemeinnützig im Sinn des KVStG. Nichts anderes gilt ungeachtet der zwischenzeitig erfolgten Entkoppelung (I. 3.) im Ergebnis auch heute.²⁰³ Art 8 der Richtlinie 69/335/EWG stellt insoweit auf Kapitalgesellschaften ab, die gemäß ihrer Satzung und ihrer tatsächlichen Verwaltung ausschließlich und unmittelbar (u.a.) gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecken dienen.

Aufzuzeigen ist der Umstand, dass eine Kapitalgesellschaft zum Zeitpunkt ihrer Gründung und – hinsichtlich des Zeitpunktes des Entstehens der Steuerschuld maßgeblich – zum Zeitpunkt der Eintragung in das Firmenbuch nicht gemeinnützig sein kann, da sie ja als Gründungsgesellschaft noch keinen Antrag auf Anerkennung stellen kann. Die Praxis behilft sich damit, dass die Kapitalgesellschaft vorerst mit einer Mindestkapitalausstattung (Mindestnennkapital und Mindesteinzahlung) gegründet wird und die erforderliche Kapitalerhöhung (bzw. Einzahlung ausstehenden Nennkapitals) erst nach Erlangung der Gemeinnützigkeit erfolgt.

Auch hinsichtlich der im Laufe der Zeit ausgelaufenen Wertpapier- bzw. Börsenumsatzsteuer gab es begünstigte Steuersätze für den Gemeinnützigkeitsbereich (§ 15 Abs. 1 Z 1 lit. a bzw. § 22 Abs. 1 Z 2 KVStG).

5. Erbschafts- bzw. Schenkungssteuer

Wenngleich es nicht zum Tagesgeschäft einer GBV gehört, Schenkungen oder Erbschaften anzunehmen, sei daran erinnert, dass es im ErbStG 1955²⁰⁴ keine speziellen Befreiungsbestimmungen für GBV, wohl aber generell für gemeinnützige juristische Personen gibt. Steuerbefreit sind Zuwendungen unter Lebenden an inländische juristische Personen, die gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke verfolgen, sofern es sich um körperlich bewegli-

²⁰² Weiterführend siehe *N. Arnold* (2001), Rz 300ff.

²⁰³ *N. Arnold* (2001), Rz 307ff.

²⁰⁴ Zur Entwicklung siehe *N. Arnold*, Rz 292ff.

che Sachen oder Geldforderungen handelt. Im § 15 Abs. 1 Z 14 ist sowohl hinsichtlich der Schenkung als auch hinsichtlich der Erbschaftssteuer als begünstigter Steuersatz 2,5 % festgelegt, soweit es sich um Zuwendungen an die vorgenannten inländischen juristischen Personen handelt.

Sowohl die Erbschaftssteuer als auch die Schenkungssteuer wurden vom VfGH²⁰⁵ – nicht wegen grundsätzlicher Bedenken gegen diese Steuern, sondern wegen Unsachlichkeiten im Bereich der Ermittlung der Bemessungsgrundlage – als verfassungswidrig aufgehoben und laufen jeweils mit 31.7.2008 aus.

IV. Sonstige Abgaben

1. Umsatzsteuer

Das (noch auf dem System der Allphasenbruttosteuer beruhende) UStG 1959 befreite nicht etwa die Umsätze einer GBV von der USt, sondern die Umsätze an die GBV und zwar in der Form, dass die durch die tatsächliche Steuerpflicht eines Umsatzes entstandene steuerliche Belastung nachträglich durch die Gewährung eines Vergütungsanspruchs ausgeglichen wurde (§ 4 Z 21 und Z 22 als Nachfolgeregelung zu § 4 Z 20 UStG 1934). Es musste sich um Umsätze für Kleinsiedlungen oder für Landarbeiterwohnungen (-heime) handeln. Voraussetzung war eine Anerkennung nach WGG (1940).

Im Bereich des Mehrwertsteuerrechts (UStG 1972 bzw. 1994) gibt es einen ermäßigten Steuersatz (§ 10 Abs. 2 Z 7) für Leistungen, die von Bauvereinigungen erbracht werden, die nach dem WGG als gemeinnützig anerkannt sind, aber nur für im Rahmen ihrer Tätigkeit nach § 7 Abs. 1 bis 3 WGG erbrachte Leistungen. Sie werden solcherart in diesem Teilbereich den dortselbst behandelten gemeinnützigen Körperschaften gleichgestellt.²⁰⁶ Das UStG blieb von den wechselnden Ansichten des Gesetzgebers hinsichtlich des Anknüpfungspunktes nicht verschont. Stellte § 10 Abs. 2 Z 12 Satz 1 UStG 1972 in seiner Stammfassung noch auf Körperschaften und auf die §§ 34 bis 38 der BAO ab, so wählte schon die Novelle BGBl 1993/253 zum UStG die Wortfolge, die sich auch jetzt noch im § 10 Abs. 2 Z 7 erster Satz UStG 1994 findet, dass unter Bezugnahme auf die §§ 34 bis 38 BAO neben den umschriebenen Körperschaften auch Leistungen von Bauvereinigungen, die nach dem WGG als gemeinnützig anerkannt sind, allerdings nur im Rahmen ihrer Tätigkeit nach § 7 Abs. 1 bis 3 WGG, dem ermäßigten Steuersatz unterliegen.

Die (verwaltungsrechtliche) Anerkennung als gemeinnützig hat insoweit also abgabenrechtliche Auswirkungen.

²⁰⁵ VfGH 7.3.2007, G 54/06 u.a. und 16.6.2007, G 23/07 u.a.

²⁰⁶ *Ruppe* (UStG³, § 10 Tz 111), geht m. E. zu weit, wenn er meint, dass sie deshalb als gemeinnützig auch i. S. d. §§ 34 ff BAO „gelten“ (vgl. *N. Arnold* (2001), Rz 232 Fn 633).

2. Körperschaftsteuer (früher auch: Gewerbe- und Vermögensteuer)

Sowohl nach KStG 1934 als auch nach KStG 1966 fanden auf GBV die Bestimmungen über gemeinnützige Körperschaften Anwendung, wonach sie gemäß § 4 Abs. 1 Z 6 KStG 1934 bzw. § 5 Abs. 1 Z 6 KStG 1966 von der Körperschaftsteuer (ursprünglich i.Z.m. § 12 der ersten DVO z KStG) befreit waren. Das KStG 1988 brachte in seiner Stammfassung eine Trennung der weiterhin von der KöSt-Pflicht befreiten gemeinnützigen Körperschaften (§ 5 Z 6 KStG) und der nunmehr gesondert geregelten als gemeinnützig nach dem WGG anerkannten Bauvereinigungen nach § 5 Z 10. Schon in der Stammfassung war als (zusätzliche) Bedingung festgelegt, dass sich ihre Tätigkeit auf die im § 7 Abs. 1 bis 3 WGG genannten Geschäfte (und auf die Vermögensverwaltung) beschränkt. Zusätzliche Voraussetzungen sind nunmehr in einem eigenen – mit „Gemeinnützige Bauvereinigungen“ überschriebenen – § 6a KStG geregelt, in den § 5 Z 10 KStG 1988 durch eine Novelle überführt wurde.

Auch im Bereich des KStG 1988 „bringt“ die (sondergewerberechtliche) Anerkennung als gemeinnützig nach dem WGG also etwas, nämlich die Befreiung von der unbeschränkten Körperschaftsteuerpflicht. Diese positiven Aussagen stehen allerdings unter der gesetzlichen Einschränkung „wenn sich ihre Tätigkeit auf die im § 7 Abs. 1 bis 3 WGG genannten Geschäfte und die Vermögensverwaltung beschränkt“ (werden Geschäfte außerhalb des § 7 Abs. 1 bis 3 WGG getätigt, führt das grundsätzlich zur unbeschränkten Steuerpflicht im vollen Umfang). Nur im Fall einer entsprechenden bescheidmäßigen Genehmigung durch das zuständige Finanzamt und unter der Voraussetzung der Erfüllung der Auflage, dass für diese Geschäfte insgesamt ein gesonderter Rechnungskreis geführt wird, ist diese unbeschränkte Steuerpflicht auf diese außerhalb der im § 7 Abs. 1 bis 3 WGG bezeichneten Geschäfte beschränkt.²⁰⁷

Die früheren Befreiungen von der Gewerbe- und der Vermögensteuer sind nur mehr von historischem Interesse, da beide Abgaben für Zeiträume ab 1994 nicht mehr erhoben werden.

3. Grundsteuer

Im Hinblick auf das bei der Grundsteuer (§ 2 Z 3 lit. b GrStG) im Vordergrund stehende Erfordernis der Mildtätigkeit wird die GBV die gesetzlichen Voraussetzungen für diese sachliche Steuerbefreiung (mit persönlichen Elementen) nicht erfüllen können.²⁰⁸ Dies schließt nicht aus, dass aus konkreten Gründen landesgesetzlich geregelte Grundsteuerbefreiungen Anwendung finden können.

4. Einkommensteuerrechtliche Auswirkungen

Nicht unerwähnt bleiben soll schlussendlich, dass sich im Rahmen der einkommensteuerrechtlichen Regelungen betreffend Sonderausgaben (zugunsten der einkommensteuerpflichtigen natürlichen Personen) im EStG 1988

²⁰⁷ Siehe KStR Rz 209ff; *Wiesner*, SWK 1993 A 551.

²⁰⁸ *N. Arnold* (2001), Rz 328ff.

i.Z.m. § 18 Abs. 1 Z 3 (Ausgaben zur Wohnraumschaffung oder zur Wohnraumsanierung) Bestimmungen finden, die auf „Bauträger“ abstellen, zu denen auch gemeinnützige Bau-, Wohnungs- und Siedlungsvereinigungen zählen (§ 18 Abs. 1 Z 3 lit. a erster Teilstrich EStG 1988).

V. Ausblick

Eine Bauvereinigung ist auf ihren Antrag (von der Landesregierung nach Anhören der Finanzbehörde) bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen mit Bescheid als gemeinnützig anzuerkennen (§ 34 Abs. 1 WGG). Eine Bauvereinigung, die nicht aufgrund der Bestimmungen des WGG als gemeinnützig anerkannt wird, darf sich öffentlich oder im Geschäftsverkehr nicht als gemeinnützige Bauvereinigung bezeichnen; ihre Firma darf nicht die Bezeichnung „gemeinnützig“ enthalten (§ 31 Abs. 1 WGG). Die Anerkennung kann mit Bescheid wiederum entzogen werden (§ 35 Abs. 1 WGG).

Wir werden wohl weiter damit leben müssen, dass die vorstehend beschriebene (sondergewerberechtliche) Gemeinnützigkeit nichts mit der abgabenrechtlichen Gemeinnützigkeit im Sinn der §§ 34ff BAO zu tun hat und dass die BAO in diesem Paragraphen neben gemeinnützigen auch mildtätige und kirchliche Zwecke regelt. Die BAO selbst enthält keine einschlägigen Abgabenbefreiungsbestimmungen. Die materiell-rechtlichen Abgabenbefreiungsbestimmungen betreffen zum Teil sämtliche drei Teilbereiche gleichermaßen, zum Teil aber auch unterschiedlich oder nur teilweise. Darüber hinaus gelten für Bauvereinigungen, die nach dem WGG als gemeinnützig anerkannt sind, neben dem bereits zum UStG 1994 (IV. 1.) Gesagten nur in einem Teilbereich (§ 5 Z 10 i.V.m. § 6a KStG 1988) spezielle Sonderbestimmungen (siehe im Text IV. 2.).

Die starre und formalistische Regelung des KStG 1988 (IV. 2.) bringt naturgemäß entsprechende Risiken für die GBV (in Form drohender umfassender unbeschränkter Körperschaftsteuerpflicht) mit sich. Diesbezüglich sei hier der Erwartung Ausdruck verliehen, dass der Gesetzgeber eine flexiblere Regelung findet, die keine „exzessive und damit unsachliche Reaktion auf Unterlassungen des Abgabepflichtigen“²⁰⁹ (ohne Entschuldigungsmöglichkeit) darstellt, wenn hinsichtlich des gesonderten Rechnungskreises Fehler unterlaufen.

In engem Zusammenhang damit steht die kritikwürdige (vermeidbare) Doppelgleisigkeit in den jeweiligen durch das WGG vorgegebenen Verwaltungsverfahren vor der zuständigen Landesregierung, die (nach der subsidiären Auffangbestimmung des § 17a Abs. 1 AVOG) dem Finanzamt vielfältige Antrags- und Anhörungsrechte einräumt. Wenn, abgesehen vom § 6a KStG 1988 und im Umsatzsteuerrecht, die Anerkennung als gemeinnützige (Wohn-)Bauvereinigung keine abgabenrechtlichen Vorteile mit sich bringt und die Abgabenbehörde i.d.R. die Voraussetzungen einer Befreiungsbestimmung (sei es auch der Gemeinnützigkeit im Sinn der BAO) als Vorfrage bindungsfrei selb-

²⁰⁹ So der VfGH i.Z.m. der Aufhebung einer früheren Fassung des § 9 Abs. 1 und Abs. 2 GebG durch VfSlg 10.517/1985, 10.617/1985 und 10.812/1986.

ständig löst, ist die sachliche Rechtfertigung des Verfahrensaufwandes zu hinterfragen, der dadurch entsteht, dass das Finanzamt in das Verwaltungsverfahren nach WGG in der derzeit gesetzlich umschriebenen Weise eingebunden ist und weitestgehend parallel dazu selbst bescheidmäßig tätig wird.

Eva Bauer

Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit nach 1945

- I. Grundsätzliches zu Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich
- II. Die Ausgangssituation im Jahre 1945: Ein Neubeginn, aber keine Stunde Null
- III. Erste Förderungsmaßnahmen im Wohnbau, Volkswohnungswesen und Gemeinnütziger Wohnbau: Prinzipien und Ausgestaltung
 1. Wohnbauförderung
 2. Volkswohnungswesen
 3. Gemeinnützige Wohnungswirtschaft
 4. Zusammenfassung – Wohnbauförderung im Wiederaufbau
- IV. Wohnbauförderung in den 1970er und 1980er Jahren
- V. Verländerung der Wohnbauförderung und Funktion der Bundespolitik nach 1989
- VI. Ausblick: Wohnbauförderung und/oder Klimaschutz – oder auch keines von beiden?

I. Grundsätzliches zu Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich

Viele Betrachtungen über die Wohnbauförderung in Österreich konzentrieren sich auf deren Funktion im System der Wohnbaufinanzierung. Nun stellt diese Funktion zwar tatsächlich ein zentrales Moment dar - allerdings ist die Wohnbauförderung als komplexes System unterschiedlicher Zielsetzungen und Funktionen zu charakterisieren und daher nicht auf den Aspekt der Finanzierung zu reduzieren. Die folgenden Ausführungen widmen sich dem Gesamtsystem der Wohnbauförderung und damit den Fragen der grundsätzlichen Zielsetzungen in Hinblick auf die geförderten Leistungen, ihrer Träger und Empfänger sowie die dafür maßgeblichen wohnungspolitischen Grundsätze. Darüber hinaus werden relevante rechtliche und politische Rahmenbedingungen reflektiert.

Auch hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Wohnbauförderung und (gemeinnützigen) Wohnbauträgern findet sich in der Literatur zuweilen eine verkürzte Betrachtungsweise, wonach (gemeinnützige) Wohnbauträger als Umsetzungsinstrumente der öffentlichen Wohnungspolitik beschrieben wer-

den.²¹⁰ Solche Interpretationen mögen einzelne Aspekte partiell korrekt erfassen – gerecht werden sie aber weder dem Charakter der Gemeinnützigkeit noch dem der Wohnbauförderung:

Gemeinnützige Wohnungswirtschaft und Wohnbauförderung sind zwei selbständige Elemente des Wohnungswesens in Österreich. In historischer Betrachtung ist die Entstehung gemeinnütziger Organisationen – zunächst in Form der Genossenschaft in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts – früher zu datieren als die Förderung des Wohnbaus, der in Österreich Anfang des 20. Jahrhunderts einsetzte, durch die öffentliche Hand.

Selbstverständlich bestehen zwischen gemeinnütziger Wohnungswirtschaft und Wohnbauförderung – wie noch zu zeigen sein wird – Abhängigkeiten und funktionale Verflechtungen. Diese resultieren aus den wechselseitig aneinander gerichteten Forderungen und Verpflichtungen sowie aus den durch die Finanzierungsstrukturen bewirkten Effekten, und nicht aus einer bloßen „Auslagerung“ der Umsetzung staatlicher Politik.

Die Entstehung der gemeinnützigen Wohnungsorganisationen hat in Österreich ihre wesentlichsten Wurzeln in genossenschaftlichen Selbsthilfeorganisationen, dem (ausgelagerten) Dienstnehmerwohnbau und dem ausgelagerten kommunalen Wohnbau.²¹¹ Gemeinsam ist allen drei Formen die Orientierung an der Bedarfsmotivierung anstelle der Gewinnmaximierung bei gleichzeitiger betriebswirtschaftlicher Rationalität in der Unternehmensführung.

Die Anbindung an eine – vorerst noch nicht existente – Förderung entstand aus der Forderung nach einer Finanzierungshilfe, die das größte Problem der Wohnraumerstellung zu lösen helfen sollte. Als diese dann auf staatlicher Ebene ins Leben gerufen wurde, beschränkte sie sich nicht auf die Vergabe von finanziellen Mitteln, sondern bettete die gewährte Unterstützung in ein komplexes System von wohnungspolitischen Vorstellungen und Zielsetzungen, deren Definition auf mehreren Ebenen vorgenommen wurde und bauliche und planerische Elemente ebenso umfasste wie jene über begünstigte Bauträger und Rechtsformen sowie den begünstigten Personenkreis der Wohnungswerber. Damit bewirkt die Wohnbauförderung quasi Rückkoppelungen mit der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Dieser Umstand sollte aber nicht mit einer funktionalen Hierarchie zwischen den beiden Systemen verwechselt werden.

Nicht unerwähnt soll bleiben, dass auf Ebene der europäischen Politik eine korrekte Einschätzung des autonomen Charakters gemeinnütziger Organisationen als konstitutives Element des Wirtschafts- und Sozialgefüges zu vermischen ist. Dies manifestiert sich etwa in der Debatte um bzw. den Regelungen für Förderungen durch die öffentliche Hand, die seitens der Europäischen Union u. a. dann für die Erbringung von „Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse“ als legitim erachtet werden, wenn sie in Zusammenhang mit einem öffentlichen „Auftrag“ erfolgen.²¹² Bei „Aufträgen“ der gemeinnützigen

²¹⁰ Z.B. *Donner* (2000), 16.

²¹¹ Vgl. mit mehr Details: *Bauer* (2006), *Lugger* (1994). Siehe auch Beitrag *Fuchs/Mickel*, S. 155.

²¹² Vgl. Entscheidung der Kommission 2005, Amtsblatt L 312/67.

Wohnungswirtschaft handelt es sich jedoch meist um eigenständige Investitionsentscheidungen. Die gemeinnützigen Bindungen sind selbst auferlegt. Die Finanzierungshilfe durch die Förderung wird in Anspruch genommen, um leistbare Wohnungen erstellen zu können.²¹³

II. Die Ausgangssituation im Jahre 1945: Ein Neubeginn, aber keine Stunde Null

Das Ende des Zweiten Weltkrieges bedeutete für Österreich zwar einen Neubeginn, der aber auf vorhandenen Strukturen aufbauen konnte. Auf dem Gebiet des Wohnungswesens waren diese Strukturen und Institutionen:

- Ein hoher Bestand an privaten Mietwohnungen, die zum Großteil aus der Gründerzeit stammten und durch die Mietengesetzgebung reguliert waren. Zu präzisieren bleibt, dass diese Wohnungen überwiegend im Eigentum von privaten Personen standen. Institutionelle Eigentümer waren mit einem Anteil von rund 10 Prozent²¹⁴ der rund 1 Million Wohnungen, die damit fast die Hälfte des österreichischen Gesamtbestandes ausmachten, in der Minderheit.
- Der in der Zwischenkriegszeit entstandene Gemeindewohnbau, der damals rund 7 Prozent des gesamten Bestandes ausmachte.
- Eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft mit ihren bis in die Monarchie zurückreichenden Wurzeln, die aus mehr als 100 vor 1938 gegründeten Genossenschaften und fast 40 Gesellschaften – überwiegend während der Ära des Nationalsozialismus gegründet – bestand. Die gemeinnützigen Wohnungsorganisationen waren in einem Verband zusammengeschlossen, der als gesetzlich anerkannter Revisionsverband fungierte und für den Pflichtmitgliedschaft bestand. Die in der Zwischenkriegszeit in Österreich und Deutschland in unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen geregelten Vorschriften über die Wohnungsgemeinnützigkeit waren 1940 durch das Deutsche Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz ersetzt worden. Leitung und Strukturen der gemeinnützigen Organisationen mussten den neuen demokratischen Verhältnissen angepasst werden, zahlreiche Vereinigungen so wie auch der Dachverband wurden zunächst durch öffentliche Verwalter geleitet. Der gemeinnützige Wohnungsbestand mit seinen rund 50.000 Wohnungen erreichte damals zwar nur einen Anteil von etwa 2 Prozent am Gesamtbestand, die Bauvereinigungen selbst aber stellten die einzigen aktiven, auf unternehmerischer Ebene agierenden Institutionen im Wohnbau dar.
- Ein System der Wohnbauförderung, das noch in der Monarchie (Vorläufer des „Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds“) und der Ersten Republik (Wohnbauförderung 1929) entstanden war und zunächst zwar aus Mangel an Mitteln relativ „brach lag“, aber über einen entwickelten und erprobten rechtlichen und „finanzierungstechnischen“ Rahmen verfügte.

²¹³ Vgl. Beiträge von *Stöger*, S. 27, und *Amann*, S. 3.

²¹⁴ Schätzung der Autorin auf Basis der Häuser- und Wohnungszählung 1951.

Die Wohnverhältnisse selbst waren aufgrund unterschiedlicher Faktoren äußerst schlecht: Zunächst bestand aus historischen Gründen der Großteil des städtischen Wohnraumes aus Substandard-Kleinwohnungen. Die ländlichen Wohnungen wiesen vor allem im Osten und Süden Österreichs einen sehr bescheidenen Standard auf. Rund 12 Prozent des Bestandes von rund 2 Mio. Wohnungen waren durch die Kriegseinwirkungen total oder teilweise zerstört worden. Rund fünf Prozent der Haushalte verfügten über keine eigene Wohnung. Die Kriegszerstörungen waren damit geringer als in Deutschland (27% Zerstörungen, 50 Prozent der Haushalte ohne eigene Wohnung); mit einem Anteil von zwei Dritteln an Wohnungen ohne Wasserleitung im Wohnungsverband war die Wohnungsausstattung in Österreich aber deutlich schlechter als im Nachbarland (und anderen vergleichbaren Ländern).²¹⁵

Nachkriegsperioden bedeuten auf gesellschaftlicher, politischer und wirtschaftlicher Ebene außerordentliche Verhältnisse. Der Wiederaufbau Österreichs erfolgte zudem unter den Rahmenbedingungen der Besetzung durch die Alliierten sowie der Wirtschaftshilfe des US-amerikanischen ERP-Programmes („Marshallplan“), das mit der finanziellen Unterstützung natürlich einen Komplex an Vorgaben verband. Relative Einmütigkeit herrschte darüber, dass der Wiederaufbau durch ein zentrales „Bewirtschaftungssystem“, unter dem strenge Lohn-, Preis- und Produktionskontrollen sowie zentrale finanzpolitische Eingriffe verstanden wurden, am besten zu bewältigen wäre.

Die politischen Rahmenbedingungen hatten sich gegenüber den Verhältnissen der Zwischenkriegszeit mit den damals unüberbrückbaren Widersprüchen zwischen den beiden großen politischen Lagern stark verändert, das nunmehr überwiegende Gemeinsame stellte ein wesentliches Element der darauf aufgebauten Sozialpartnerschaft dar. Nichtsdestotrotz gab es Gegensätze und Auseinandersetzungen, die auch in den Diskussionen um die Wohnungspolitik ihren deutlichen Niederschlag fanden.

In institutioneller Hinsicht kann von einer gewissen Kontinuität zentralistischer Strukturen gesprochen werden, die die Geschichte Österreichs in unterschiedlichen Ausprägungen über mehrere Jahrzehnte bestimmt hatten und deren Weiterführung durch die Instanzen der Besatzungskontrolle und der Bewirtschaftung begünstigt wurden.²¹⁶

Die ersten wirtschaftspolitischen Maßnahmen betrafen auch nicht den Wohnbau. Oberste Priorität wurde der Herstellung einer einigermaßen ausreichenden Versorgung mit Nahrungsmitteln sowie der Beseitigung der schwersten Kriegsschäden und der Inangsetzung der Produktion eingeräumt. Aber die Mietpolitik spielte insofern von Anfang an eine zentrale Rolle als

- die Herstellung und Erhaltung stabiler Preisverhältnisse auch sehr wesentlich die Mieten betraf, deren Anstieg verhindert werden sollte²¹⁷ – wobei sich die dadurch bewirkten Effekte auch positiv hinsichtlich einer weiteren wirtschaftspolitischen Zielsetzung auswirken sollten, nämlich

²¹⁵ Vgl. *Czasny* (1988), zusammenfassende Übersicht in: *Bauer* (1993), 274.

²¹⁶ Vgl. *Bauer* (1982).

²¹⁷ *Seidel* (2005), 231.

- der weitgehenden Hintanhaltung „arbeitsloser“ Einkommen zur Begünstigung der produktiven Investitionen.²¹⁸

Die ersten wohnungspolitischen Maßnahmen waren rein dirigistischer Natur, betrafen v.a. die Verteilung des vorhandenen Wohnraumes und wurden über das Wohnungsanforderungsgesetz und die Wohnungsämter der Gemeinden durchgesetzt. Wegen der bestehenden Wohnraumknappheit stiegen die Mieten aber trotz der dargestellten Zielsetzungen.

Höchste wohnungswirtschaftliche Priorität wurde in der unmittelbaren Nachkriegsphase dem Wiederaufbau des zerstörten Wohnraumes eingeräumt. Nicht zuletzt durch den Verband der gemeinnützigen Wohnbauvereinigungen wurde aber auch auf die Notwendigkeit des Neubaus mit Unterstützung der öffentlichen Förderung hingewiesen.²¹⁹ Ein rascher Wiederaufbau scheiterte zunächst an den damit verbundenen Fragen der Aufbringung der Mittel, der Mietregulierung und der Einführung des Stockwerks- oder Wohnungseigentums, die von den beiden großen Parteien – eigentlich noch ganz im Geiste der Zwischenkriegszeit – sehr kontroversiell betrachtet wurden.²²⁰ Überdies dürfte auch die Frage der Kompetenz bezüglich der Förderung ein Streitpunkt gewesen sein, wobei hier die Front eher zwischen auf der einen Seite den Besatzungsinstanzen, die eine bundesweit zentral verwaltete Förderung anstrebten, und auf der anderen Seite den Bundesländern, die diesbezügliche Autonomie verfolgten, verlaufen ist.²²¹

III. Erste Förderungsmaßnahmen im Wohnbau, Volkswohnungswesen und gemeinnütziger Wohnbau: Prinzipien und Ausgestaltung

1. Wohnbauförderung

Im Jahre 1948 wurden das Wohnhaus-Wiederaufbaugesetz und das Wohnungseigentumsgesetz beschlossen.²²² Beide Materien waren miteinander verbunden worden, u.a. mit der Zielsetzung, die Leistungen der Wohnungseigentumswerber als Finanzierungsquelle für den Wiederaufbau zu nützen.²²³ Die Geschichte der Verquickung von Wiederaufbau und Wohnungseigentum ist keine überwiegend positive, ihre Darstellung ist in diesem Rahmen aber nicht möglich.

Insgesamt wurde etwa die Hälfte der aus Mitteln des Wiederaufbau-Fonds finanzierten 100.000 Wohnungen als Eigentumswohnungen errichtet und verkauft. Die von den Käufern dafür aufgebrauchten Eigenmittel dienten im Übr-

²¹⁸ Seidel (2005), 241.

²¹⁹ Mitteilungen 5/1948, 6f.

²²⁰ Vgl. z.B. die Ausführungen der Nationalräte Kapsreiter und Stika auf dem Verbandstag der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft 1948; a.a.O., 7f.

²²¹ Vgl. Bauer (1993), 276.

²²² Vgl. Beitrag Keimel, S. 47.

²²³ Vgl. z.B. Barta (1997), 227.

gen nicht der Finanzierung der Baukosten – diese wurden nahezu zur Gänze aus Fondsdarlehen gedeckt –, sondern können als Ablöseleistung an die ehemaligen Grund- bzw. Gebäudebesitzer angesehen werden.

Eine wesentliche Voraussetzung der Förderung war die Aufbringung der finanziellen Mittel – diese erfolgte für den Wiederaufbau durch Aufschläge auf die Mieten im nicht von Zerstörungen betroffenen Bestand, aus Beiträgen von Hypothekargläubigern sowie – überwiegend – aus allgemeinen Budgetmitteln.

Zugunsten des Wohnhaus-Wiederaufbaus wurde auch eine weitere Zwecksteuer eingeführt: Als im Jahre 1950 die von allen selbständigen und unselbständigen Einkommensbeziehern eingehobenen Besatzungskosten-Beiträge reduziert werden konnten, wurden die Beiträge in solche für den Wiederaufbau umgewandelt.²²⁴ Dies war der erste Schritt der Einhebung zweckgebundener Einkommensbestandteile für die Förderung des Wohnbaus, die bis Mitte der 1990er Jahre beibehalten werden sollte. Die Höhe der Beiträge wurde mit 5 Prozent der veranlagten Einkommen-, Lohn- oder Körperschaftsteuer festgelegt.

Mit dem Jahr 1952 wurden einkommensabhängige Wohnbauförderungsbeiträge von Dienstnehmern und Dienstgebern – die in der Aufbringung der Logik der Sozialversicherungsbeiträge folgten und durch die Höchstbeitragsgrundlage gedeckelt waren – zugunsten des „Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds“ (BWSF) eingeführt.²²⁵

Damit war nun auch die Basis für die Förderung des Wohnungsneubaus durch den BWSF gelegt. Dessen rechtliche und organisatorische Bestimmungen blieben im Wesentlichen unverändert. Seine Mittel gingen ausschließlich an Gemeinden und gemeinnützige Wohnbauträger zur Errichtung von Mietwohnungen und „Siedlerstellen“, die ins Eigentum übertragen werden konnten.

Zur Bedeutung der ERP-Hilfe im Rahmen der Wohnbauförderung: Die Mittel des Marshall-Planes waren auf die Förderung der industriellen Investitionen konzentriert. Nur rund 4 Prozent der Counterpart-Mittel flossen in den Wohnbau,²²⁶ wobei die Finanzierung auf den Arbeiterwohnbau in wichtigen Industrieregionen beschränkt war.

Ein weiterer Konnex zur Besetzung war für die öffentliche Wohnbaufinanzierung aber in indirekter Weise gegeben: mit dem Ende der Besetzung konnte die Einhebung der Besatzungskostenbeiträge als einkommensabhängige Steuer ab dem Jahre 1955 eingestellt werden. Die Einstellung erfolgte aber nicht zugunsten der Einkommensempfänger. Vielmehr wurden die Beiträge in solche für den Familienlastenausgleich und für die Wohnbauförderung („Wohnhaus-Wiederaufbaufonds“ und Wohnbauförderung 1954) umgewandelt. Die Erhebung der Beiträge erfolgte in Form von Zuschlägen auf die Einkommen- (Lohn-) und Körperschaftsteuer in Höhe von 18 Prozent.

Damit konnte ab dem Jahre 1955 eine weitere Förderungsschiene in Gang gesetzt werden, die Wohnbauförderung 1954. Neu war die Gewährung von Förderungsmitteln für den Bau von Eigenheimen durch private Personen sowie

²²⁴ BGBl 1950/175.

²²⁵ BGBl 1951/13.

²²⁶ *Seidel* (2005), 324.

von Eigenheimen und Eigentumswohnungen durch gewerbliche Bauträger (juristische Personen). Die Länder mussten eigene Beiträge leisten, um die Bundesmittel zu erhalten.

Die neue Förderung trug der Forderung der Länder nach Autonomie über die Förderung zum Teil Rechnung, indem ihnen die Kompetenz in der Vollziehung eingeräumt wurde. Vor allem auch die Einrichtung von „Förderungsbeiräten“ auf Landesebene, die als sozialpartnerschaftliche Gremien für die wohnungspolitische Gestaltung angesehen werden können, eröffnete einen erweiterten politischen Spielraum für die Länder.²²⁷

Der Bund behielt aber in Sachen Wohnbauförderung auch in dieser neuen Konstruktion die wesentlichsten Kompetenzen, indem er die Förderung des Wohnbaus nicht nur grundsätzlich anordnete, sondern auch die wesentlichen Rahmenbedingungen dafür festlegte. Dies entsprach der verfassungsrechtlich formulierten Kompetenz bezüglich des „Volkswohnungswesens“ nach Artikel 11 Abs. 1 Z 3 des Bundes-Verfassungsgesetzes, wie sie die Judikatur im Jahre 1951 normiert hatte.²²⁸ Entsprechend der Judikatur wurden die Mittel für die Förderung durch den Bund aufgebracht und den Ländern zur Verwendung übertragen.

Die „Bundeslastigkeit“ der Förderung dürfte sehr wesentlich von wirtschaftspolitischen Erwägungen getragen worden sein: Die Bedeutung der Bauinvestitionen zur Förderung des Wirtschaftswachstums war nunmehr allgemein anerkannt.²²⁹ Die Aufbringung öffentlicher Finanzierungsmittel über Zwecksteuern wurde als probatestes wirtschaftspolitisches Instrument angesehen. Der (geförderte) Wohnbau wird in retrospektiver Betrachtung den Infrastrukturinvestitionen zugerechnet.²³⁰ Die durch den Bund normierte Wohnbauförderung ist auch unter diesem Aspekt zu sehen, wenngleich ihre „Kernfunktion“ in der Verbesserung der Wohnverhältnisse bestand.

2. Volkswohnungswesen

Gegenstand der Förderung war die „Vorsorge für die Bereitstellung von Klein- und Mittelwohnungen für die minderbemittelte Bevölkerung“, wie die Definition des Volkswohnungswesens in der Auslegung durch den Verfassungsgerichtshof im Jahr 1951 lautete. Diese Auslegung ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert:²³¹

Zunächst stützt sie sich in substantieller Interpretation auf den im Jahre 1910 installierten Wohnungsfürsorgefonds, dessen Normierungen die Willensbildung des Gesetzgebers bei der Abfassung des ersten Entwurfes für die Bundes-Verfassung im Jahre 1919 geleitet haben, und greift die Bereitstellung von

²²⁷ 153. Bundesgesetz vom 7. Juli 1954, womit Bestimmungen über die Förderung der Errichtung von Klein- und Mittelwohnungen getroffen und Grundsätze über die Schaffung von Wohnbauförderungsbeiräten aufgestellt werden (Wohnbauförderungsgesetz 1954).

²²⁸ VSlg. 2217 (1951).

²²⁹ Seidel (2005), 44ff.

²³⁰ Seidel (2005), 46.

²³¹ Vgl. VSlg. 2217 (1951).

Klein- und Mittelwohnungen für die minderbemittelte Bevölkerung als Gegenstand des Volkswohnungswesens heraus. Dabei wird bestritten, dass der Begriff des „Volks“ im Zusammenhang mit der Wohnungsfürsorge so umfassend zu interpretieren sei, wie in der verfassungsrechtlichen Betrachtung etwa des „Bundesvolkes“. Einzuräumen bleibt aber, dass es sich bei der „minderbemittelten“ Bevölkerung um „breite Schichten“ handle. Deren Bedürftigkeit wird nicht an der Einkommenssituation bemessen (einen derartigen Abgrenzungsversuch stellt der Verfassungsgerichtshof in keiner Weise an), sondern manifestiert sich viel mehr in einem Bedarf an Klein- und Mittelwohnungen. Die „Mittelwohnungen“ als Förderungsgegenstand liegen bereits außerhalb der Festlegungen des Wohnungsfürsorgefonds 1910. Sie werden aber durch den Verfassungsgerichtshof 1951 deshalb in das Volkswohnungswesen „hineinreklamiert“, weil bereits in den Diskussionen um den Wohnungsfürsorgefonds darauf hingewiesen wurde, dass derartige Normierungen in Abhängigkeit von den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen variabel seien.

Am ehesten entspräche es dem Wesen des „Volkswohnungswesens“, wenn der Bund die Vorsorge für die Bereitstellungen von Klein- und Mittelwohnungen „anordne“, dafür aber auch finanzielle Mittel über den Finanzausgleich bereitstelle (wie es den späteren Konstruktionen der Wohnbauförderungen 1954, 1968 und 1984 auch entsprach).

Entsprechend dieser Interpretation des Volkswohnungswesens begünstigte die Wohnbauförderung den Bau von Klein- und Mittelwohnungen. Einkommensgrenzen für die MieterInnen und EigentümerInnen waren in den bis 1968 definierten Förderungsprinzipien nicht vorgesehen.

3. Gemeinnützige Wohnungswirtschaft

Lässt man die Entstehung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft kurz Revue passieren, ist diese stark durch das Zusammenwirken mit der Wohnbauförderung geprägt, was aber nicht ihren eingangs erwähnten autonomen Charakter in Frage stellt. Bereits in den unmittelbaren Nachkriegsjahren, in denen noch keine finanziellen Mittel für den Wohnungsneubau in Aussicht standen, waren rund 25 Bauvereinigungen – überwiegend Genossenschaften – gegründet worden. Mit Anlaufen der Förderungsmaßnahmen v.a. durch den „Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds“ Anfang der 1950er Jahre kam es zu zahlreichen Neugründungen von gemeinnützigen Genossenschaften und Gesellschaften. Im Jahre 1955 war der Höchststand von 362 gemeinnützigen Bauvereinigungen erreicht. In den 1950er Jahren waren es noch die Gemeinden, die den größten Anteil an der Neubauleistung im Mietwohnungssektor stellten, in den 1960er Jahren kehrte sich dieses Verhältnis zugunsten der Gemeinnützigen um.

4. Zusammenfassung – Wohnbauförderung im Wiederaufbau

Setzt man mit Ende der 1960er Jahre eine Zäsur, die sich als das Ende der Wiederaufbauphase bezeichnen lässt, ist im Wohnungswesen Beeindruckendes geschehen, das sich nicht nur in der Schaffung von qualitativ hochwertigem und leistbarem Neubau manifestiert, sondern auch in der Schaffung einer neu-

en Wohnkultur – nämlich durch die Verlagerung der Trägerschaft auf gemeinnützige Bauvereinigungen und die Institutionalisierung des Wohnungseigentums. Mehr als 50 Prozent der neu- oder wiedererrichteten Wohnungen waren gefördert, im Geschosswohnbau waren es an die 80 Prozent. Wohnbauförderung war nicht nur im Sinne des „Volkswohnungswesen“ als Unterstützung für die Bedürfnisse breiter Bevölkerungsschichten konzipiert, sondern wurde auch als umfassendes wirtschaftspolitisches Instrumentarium angesehen. Gemeinsam war allen drei „Förderungsaktionen“ die Beschränkung auf Objektförderungsmaßnahmen in Form von Darlehen und Zuschüssen direkt an die Bauträger und der Verzicht auf jegliche Subjektförderungsmaßnahme.

Noch weiter nachzugehen ist der Frage der von der Wohnbauförderung begünstigten Bauträger. Dieser Frage kommt auch in der historischen Betrachtung besondere Aktualität zu, da sie die heute auf Länderebene diskutierte bzw. unterschiedlich behandelte „offene“ Frage der Einbeziehung gewerblicher Bauträger in die Mietwohnungsförderung berührt. Abgesehen vom „Wohnhaus-Wiederaufbaufonds“, der ja die Förderungswürdigkeit lediglich an den Tatbestand der Kriegszerstörung knüpfte und daher keinerlei Beschränkungen hinsichtlich der Trägerschaft vorsah, setzten alle anderen Förderungsformen diesbezügliche Restriktionen. Wie bereits ausgeführt, beschränkte sich der „Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds“ überhaupt auf die Förderung von Wohnungen kommunaler oder gemeinnütziger Träger. Die Wohnbauförderung 1954 „öffnete“ Errichtung und Verkauf von Eigentumswohnungen und Eigenheimen für gewerbliche „juristische Personen“ sowie natürliche Personen, während ihnen die Errichtung von Mietwohnungen aber nicht zugestanden wurde. Ohne die historischen Beweggründe dafür zu kennen, kann aber vermutet werden, dass hier nicht nur (wohnungs-)politische „Räson“ ausschlaggebend war, sondern dass sich für die Förderung des „privaten“ Mietwohnungsbaus keine Lobby stark machte. Gewerblicher Mietwohnbau bzw. gewerbliche Vermietung hatten in Österreich keine Tradition und waren daher institutionell kaum vertreten. Das „Zinshaus“ fungierte vielmehr als Form der (privaten) Vermögensveranlagung. In dieser Funktion galt es – abgesehen vom Wiederaufbau nach kriegsbedingter Zerstörung – als nicht förderungswürdig. Darüber hinaus dürfte die gewerbliche Wohnungswirtschaft in der Errichtung und Vermarktung von Eigentumswohnungen das lukrativere und weniger riskante Geschäft gesehen haben, weshalb die Nicht-Einbeziehung in den geförderten Mietwohnungsbau nicht als wesentliches Manko empfunden worden sein dürfte.

Die angesprochene wohnungspolitische „Räson“ der Bevorzugung der gemeinnützigen Bauträger zumindest im Mietwohnungsbereich besteht darin, dass zwischen Förderung und den gemeinnützigen Prinzipien eine funktionale Verbindung dahingehend besteht, dass die mit öffentlicher Finanzierungshilfe erwirtschafteten Erträge nach den Regeln der Gemeinnützigkeit im wohnungswirtschaftlichen Kreislauf gebunden bleiben und damit tendenziell die Erfordernisse weiterer öffentlicher Mittel für den Wohnbau reduzieren. Im Gegensatz dazu fallen bei Förderung nicht-gemeinnütziger Träger nach Auslaufen förderungsrechtlicher Bindungen entstehende Erträge den Eigentümern zur freien Verwendung zu.

IV. Wohnbauförderung in den 1970er und 1980er Jahren

Es ist bemerkenswert an der österreichischen Wohnungspolitik, dass es nach Beendigung der Wiederaufbauphase in wesentlichen Aspekten zu keiner grundlegenden Umstrukturierung kam. Während in anderen Ländern indirekte Förderungsmaßnahmen und die Subjektförderung an Bedeutung gewannen, wurde in Österreich der Schwerpunkt auf der Objektförderung beibehalten. Das mag zum Teil darin begründet gewesen sein, dass die historische Last der relativ schlechten Wohnversorgung, was Größe und Qualität der Wohnungen anbelangte, noch immer spürbar war und deshalb weiterhin ein Nachholbedarf bestand. Aber auch das Wissen um die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Wohnbaus dürfte eine Rolle gespielt haben.

So brachte die Wohnbauförderung 1968, die die Nachfolge für die damals eingestellten alten „Förderungsaktionen“ darstellte, lediglich eine gewisse Öffnung für Subjektförderungsmaßnahmen durch die Einführung von Wohnbeihilfen in objektgeförderten Bauten. Eine wesentliche Neuerung hingegen stellte die Einführung von Einkommensobergrenzen für „begünstigte Personen“, also die Mieter und Eigentümer von geförderten Wohnungen, dar. Dies stellte wohl den nachhaltigsten Einschnitt gegenüber den bis dahin praktizierten Förderungsprinzipien dar. Was den Mietwohnungsbau anbelangte, wurden nunmehr Förderungsmittel auch für die Errichtung von Mietwohnungen durch natürliche Personen vorgesehen. Gewerblichen Bauträgern blieb dies aber weiterhin verschlossen; diesen wurde jedoch die Inanspruchnahme von Förderungsmitteln für die Finanzierung von Dienstnehmerwohnungen als Möglichkeit neu eröffnet. Allerdings: Die Inanspruchnahme von Förderungsmitteln bei „privaten“ Mietwohnungen blieb eher gering, obwohl die Bautätigkeit selbst relativ hoch – höher als jene der Gemeinden – war. Letzteres ist wohl auf die erwähnte Einführung der Einkommensgrenzen im geförderten Wohnbau zurückzuführen. Damit wird die eminent wichtige Funktion der Förderung hinsichtlich der Aufteilung des Marktes verdeutlicht. Der gewerbliche Wohnbau war bemerkenswerter Weise im Mietwohnbau kaum aktiv, zeigte aber im Eigentumswohnungsbau ein hohes Engagement. Die 1970er und 1980er Jahre sind jene Ära, in der – auch mit Hilfe der Förderung – die Eigentumsquote im Geschoss-Neubau mit bis zu 50 Prozent am höchsten in der Geschichte des österreichischen Wohnbaus gewesen ist. Auch wenn die genannten Entwicklungen insgesamt eine Öffnung für den „Markt“ andeuten: Insgesamt ist der Anteil des geförderten Wohnbaus am gesamten Wohnbaugeschehen in den 1970er und 1980er Jahren im Vergleich zu den vorangegangenen Jahrzehnten eher gestiegen als zurückgegangen – wobei freilich ein Zuwachs im Eigenheimbereich einen leichten Rückgang im Geschosswohnbau kompensierte.

Im Zuge der Steuerreform 1972 wurde auch hinsichtlich der Mittelaufbringung für die Wohnbauförderung eine Reformmaßnahme gesetzt: Die zweckgebundenen Einkommensanteile wurden abgeschafft und durch Anteile an den Einkommensteuern ersetzt. Beibehalten wurde hingegen der Wohnbauförderungsbeitrag.

In kompetenzrechtlicher Hinsicht wurde mit der Wohnbauförderung 1984 der Spielraum für die Länder erhöht – wobei die vorgenommene Adaptierung aus verfassungsrechtlicher Sicht auch kritisiert wurde.²³²

Der gemeinnützige Wohnbau stellte in dieser Phase den stabilsten Faktor im Wohnbaugeschehen dar. In den 1970er Jahren dominierte auch hier der Eigentumswohnungsbau. Durch die hohe Bautätigkeit auf der einen Seite und zahlreiche Fusionen auf der anderen wurde ein rasches Anwachsen der Betriebsgrößen begünstigt. Mit dem Rückzug der Gemeinden aus dem Neubaugeschehen erlangte der gemeinnützige Sektor auch einen Bedeutungszuwachs für die Gesamtversorgung mit sozial gebundenen Wohnungen.

V. „Verlängerung“ der Wohnbauförderung und Funktion der Bundespolitik nach 1989

Ende der 1980er Jahre wurde die „alte“ Forderung der Länder nach förderungsrechtlicher Autonomie umgesetzt. Nach einer Änderung auf Ebene der Bundes-Verfassung (Artikel 11), mit der die Wohnbauförderung aus dem Volkswohnungswesen „herausgelöst“ und in die Kompetenz der Bundesländer übertragen worden war,²³³ schlossen der Bund und die Länder eine Vereinbarung nach Artikel 15a der Bundes-Verfassung ab, in der neben der Übertragung der Kompetenz auch die Zuweisung von „Zweckzuschüssen“ durch den Bund an die Länder vereinbart wurde und in der sich die Länder zum widmungsgemäßen Einsatz dieser Mittel verpflichteten.²³⁴

Die wesentlichsten Veränderungen, die die Länder nach Übertragung der Kompetenzen vornahmen, waren:

- Die Veränderung der Einkommensgrenzen für die „begünstigten Personen“: In den westlichen Bundesländern wurden sie gegenüber den bundesrechtlichen Grenzwerten der Wohnbauförderung 1984 deutlich herabgesetzt, in den anderen Ländern auch verändert, aber weniger gravierend, wobei sie in den östlichen Bundesländern am höchsten blieben. Auf die hohe Bedeutung der Einkommensgrenzen für die „Marktaufteilung“ wurde oben bereits hingewiesen.
- Die Einbeziehung von gewerblichen Bauträgern in die Mietwohnungsförderung in einigen Bundesländern, wobei diese Maßnahme in Zusammenhang mit der Erhöhung der Wohnbauleistung in den 1990er Jahren erfolgte.
- Die „Diversifizierung“ der Finanzierungsinstrumente, z.B. durch die Einführung von einkommensabhängigen Objektförderungsmaßnahmen, rückzahlbaren Annuitätzuschüssen oder nicht-rückzahlbaren Baukostenzuschüssen.
- Die Verwendung der bestehenden Darlehensforderungen für allgemeine budgetäre Finanzierungstransaktionen außerhalb der Förderung – soweit dies durch die Definition der Zweckbindung möglich war. Grundsätzlich

²³² Korinek (1985) nach Amann (1999), 53f.

²³³ BGBl 1987/640.

²³⁴ BGBl 1989/390. Siehe Beitrag *Österreicher*, Kapitel III/4., S. 194.

wurde diese Zweckbindung – in einem gewissen Widerspruch zur 15a-Vereinbarung aus dem Jahre 1989 – im Jahr 2000 gelockert.

Eine weitere wesentliche Reform erfolgte auf Ebene des Bundes hinsichtlich der Mittelaufbringung: Die bis dahin über die Aufbringung aus Einkommensteuer-Bestandteilen und Wohnbauförderungsbeitrag definierten Zweckzuschüsse für die Förderung wurden im Jahre 1996 mit dem „Strukturangepassungsgesetz“ von der Aufbringung entkoppelt. Stattdessen wurde ein nominell eingefrorener Betrag im Finanzausgleich festgeschrieben. Im Hintergrund für diese Maßnahme standen sowohl budgetäre Restriktionen als auch der Rückgang der Hypothekarzinsen, der für die Wohnbaufinanzierung eine Entlastung darstellte. Darüber hinaus wurde argumentiert, dass den Ländern eine weitere Dotierung des Mittelaufkommens insgesamt dadurch möglich wäre, dass die „alte Dynamik“ der zweckgebundenen Bestandteile im Finanzausgleich unter einem anderen Titel („Bedarfszuweisung“) weiterhin gewährt würde. Tatsächlich brachten die Länder aber nur wenige Mittel aus diesem Titel in die Förderung ein.

Vor allem auch für die aktuelle Diskussion von Interesse ist, inwieweit die Gewährung der Zweckzuschüsse als Aktivität des Bundes im Rahmen des Volkswohnungswesens zu erachten ist. Die Gewährung der Zweckzuschüsse sowie die Verpflichtung zur widmungsgemäßen Verwendung ließe sich als „Anordnung“ zur Förderung des Wohnbaus – im Sinne des oben referierten Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes – interpretieren. „Selbst wenn diese Interpretation nicht zutreffend ist, stellt die Bereitstellung der Zweckzuschüsse aber insofern doch eine Verpflichtung zur Förderung des Wohnbaus dar, als diese Mittel bei nicht entsprechender Verwendung verfallen würden. Somit behielt der Bund eine grundsätzliche wohnungspolitische Funktion im Hinblick auf die Förderung trotz der Übertragung der Kompetenz an die Länder bei.

Um das Förderungsgeschehen nach der „Verlängerung“ zusammenzufassen, ist festzuhalten, dass alle Reformen nichts an der hohen Förderungsquote geändert haben: Auch in den 1990er Jahren wurden 75 von 100 neu errichteten Wohnungen mit Hilfe von öffentlichen Mitteln finanziert (Eigenheime: 65; Geschosswohnungen: 83).

VI. Ausblick: Wohnbauförderung und/oder Klimaschutz – oder auch keines von beiden?

Insgesamt hat sich das System der Wohnbauförderung in Österreich wohl bewährt. Sie stellt gerade heute in einer Phase eines hohen Wohnungsbedarfs in quantitativer und qualitativer Hinsicht sowie eines hohen Bedarfs an (energetischen) Sanierungsmaßnahmen ein geeignetes Instrument zur Steuerung dar. In anderen Ländern, in denen die Objektförderung weitgehend zurückgedrängt wurde, zeigt sich, dass ein hohes Maß an Wohnbeihilfen zur Verringerung der Belastung durch Wohnungskosten erforderlich ist und dass damit zum Teil mehr öffentliche Mittel aufgebracht werden müssen als in Österreich für

die Objektförderung, wo mit diesem Instrument die Erstellung eines qualitativ ausreichenden und leistbaren Wohnungsangebotes gewährleistet wird.²³⁵ Weiters ist festzustellen, dass in Ländern mit geringen öffentlichen Eingriffen in das Wohnbaugeschehen Marktreaktionen auf steigende Wohnungsnachfrage eher in Preissteigerungen mit spekulativen Tendenzen als in der Erstellung von Wohnraum bestehen.²³⁶

Wenig beachtet, aber von wohnungspolitisch und -wirtschaftlich hoher Bedeutung ist der funktionale Wandel, den der – geförderte – gemeinnützige Wohnungsbestand auf der einen Seite sowie der private Altmietwohnungsbestand auf der anderen Seite im Laufe des Förderungsgeschehens erfahren haben: In den ersten Nachkriegsjahrzehnten erlaubte es die Wohnbauförderung, qualitativ hochwertigen Wohnraum zu relativ günstigen Preisen zur Verfügung zu stellen. Dennoch waren die Mieten in neuerrichteten geförderten Wohnungen deutlich höher als in mietzinsregulierten, schlecht ausgestatteten Altmietwohnungen, die das Gros des Wohnungsangebotes ausmachten. Durch die Erhöhung des Angebotes an gefördertem Wohnraum und die preislichen Mietenbindungen im gemeinnützigen Segment war es möglich, die Mietenregulierung im privaten Altmietwohnungsbestand schrittweise aufzuheben, sodass diese Wohnungen – auch in Verbindung mit entsprechenden Sanierungsmaßnahmen – langsam in ein höherpreisiges Segment „hineinwachsen“ konnten, während der gemeinnützige Wohnungsbestand umgekehrt zu einem immer höheren Anteil das „Billigsegment“ abdeckt.²³⁷ Die gelegentlich geäußerte Kritik an der mangelnden „sozialen Treffsicherheit“ wäre vor dem Hintergrund der dargestellten Entwicklung wohl einer Revision zu unterziehen.

Trotz all der genannten positiven Effekte scheint die hohe Bedeutung der Wohnbauförderung im Moment durch die Politik des Bundes und der Länder in gewisser Weise in Frage gestellt:

Nach dem neuen Finanzausgleichsgesetz 2008²³⁸ ist ab dem Jahr 2009 die Einstellung der Zweckzuschüsse des Bundes für die Förderung unter der Voraussetzung vorgesehen, dass Bund und Länder eine 15a -B-VG-Vereinbarung über die Orientierung der Wohnbauförderung an den Klimazielen der Bundesregierung abschließen, wobei die Mittel selbst den Ländern als allgemeine Ertragsanteile des Finanzausgleichs erhalten bleiben sollen. Der Sinn dieser Konstruktion ist nicht eindeutig zu entschlüsseln. Wohl soll damit den Intentionen einer verstärkten Verpflichtung zu klimaschonenden Maßnahmen in Neubau und Sanierung Rechnung getragen werden. Auf der anderen Seite ist aber die Einstellung der Zweckzuschüsse als Rückzug des Bundes aus seiner politischen Einflussnahme auf die Wohnbauförderung zu sehen und die gesamte Konstruktion damit als Scheinlösung zu interpretieren, da sie den Ländern einen Rückzug aus der Wohnbauförderung ermöglicht, was auch den Klimaschutz in Frage stellen würde. Sicherlich entspricht dies nicht den konzipierten

²³⁵ *Stagel* (2004).

²³⁶ Vgl. *Czerny* (2007), 24f.

²³⁷ *Bauer* (2005).

²³⁸ BGBl I 2007/203.

Intentionen. Aus wohnungspolitischer Sicht bleibt zu hoffen, dass diese Konstruktion noch weiter überdacht wird.

Vermutlich ist es ein Kernproblem der bisherigen Förderung, das die Entstehung des neuen Konzeptes begünstigt hat: jenes der bedarfsgerechten Aufbringung und Verteilung der Förderungsmittel – womit sowohl quantitative als auch institutionelle Aspekte anzusprechen sind. Die wenig befriedigende diesbezügliche Regelung war wohl mit ausschlaggebend dafür, dass sich Bund und Länder hinsichtlich der Einstellung der Zweckzuschüsse verständigt haben, um künftig auf Ebene des Landes adäquate Mechanismen der Mittelaufbringung zu finden. Eine Lösung, die die Wahrung einer bundespolitischen Einflussnahme auf die Wohnbauförderung erlaubt, müsste eine Neudefinition dieser Mechanismen entwickeln.

Wenn heute bezüglich der Zukunft der Wohnbauförderung in Österreich wesentliche offene Probleme zu erkennen sind, besteht gleichzeitig die Chance, durch deren sachlich angemessene Lösung eine langfristig tragfähige Konzeption zu definieren.

Gottfried Call

Wer zahlt den Energieausweis?

- I. Vorbemerkungen
 1. Kosten der Ausstellung des Energieausweises
 2. Umsetzung der Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden
 3. Innerstaatliche Zuständigkeiten
 4. Weitgehend rechtspolitische Erörterung der Kostentragung
- II. Kostentragung im „Neubau“ oder bei „durchgreifender Erneuerung von Gebäuden“ im Gegensatz zu jener in Gebäuden mit vor dem 1. Jänner 2006 erteilter Baubewilligung
- III. Doppelter Gebäudebegriff in der Richtlinie und in der Umsetzung durch das EAVG
 1. „Gebäude als Ganzes“
 2. „Gebäudeteile, die als eigene Nutzungsobjekte ausgestaltet sind“
- IV. Nach unterschiedlicher Rechtsform der wohnzivilrechtlichen Nutzung differenzierte Kostentragung
 1. Bestandrecht des ABGB
 2. Mietverhältnisse nach dem MRG
 3. Miet- oder sonstige (genossenschaftliche) Nutzungsverhältnisse nach dem WGG
 4. Wohnungseigentum nach dem WEG 2002
- V. Schlussgedanken
 1. Zweck der Vorlagepflicht des Energieausweises und Auswirkungen auf den Immobilienmarkt
 2. Rechtsvergleich mit der Bundesrepublik Deutschland

I. Vorbemerkungen

1. Kosten der Ausstellung des Energieausweises

Die im Titel bewusst verkürzte Formulierung geht der Frage nach, wer im Miet- und Wohnrecht die Kosten der Ausstellung des Energieausweises zu tragen hat. Obwohl die Pflicht zur Ausstellung nach § 7 Abs. 1 EAVG²³⁹ für

²³⁹ Bundesgesetz über die Pflicht zur Vorlage eines Energieausweises beim Verkauf und bei der In-Bestand-Gabe von Gebäuden und Nutzungsobjekten (Energieausweis-Vorlage-Gesetz – EAVG) BGBl I 2006/137; vgl. dazu ausführlich *Popp* in wobl 2007, 2-8.

Gebäude(-teile) mit Baubewilligung nach dem 31. Dezember 2005 bereits am 1. Jänner 2008 in Kraft getreten ist – für alle übrigen „Altbauten/Bauten oder Gebäudeteile [als eigene Nutzungsobjekte ausgestaltet] im Bestand“ ist dies der 1. Jänner 2009²⁴⁰ -, wartet man bislang vergeblich auf bundesrechtliche Bestimmungen über die Kostentragung,²⁴¹ worauf in den letzten Monaten bereits einige Autoren²⁴² hingewiesen haben.

2. Umsetzung der Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden

Gemäß Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden²⁴³ sollten die Mitgliedstaaten der EU die Richtlinie bis „spätestens“ 4. Jänner 2006 durch „Rechts- und Verwaltungsvorschriften“ umgesetzt haben. Dieses ambitionierte Ziel hat allerdings kein einziger Mitgliedstaat erreicht. Vielmehr haben alle von Art. 15 Abs. 2 der Richtlinie Gebrauch gemacht, wonach die Mitgliedstaaten, „falls qualifiziertes und/oder zugelassenes Fachpersonal nicht oder nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung steht“, für die vollständige Anwendung des Art. 7 der Richtlinie²⁴⁴ „eine zusätzliche Frist von drei Jahren in Anspruch nehmen“ können. Dieser Erstreckungszeitraum wird daher am 4. Jänner 2009 ablaufen.

Schon die allgemein in Anspruch genommene Zusatzfrist macht deutlich, wie schwierig sich die Umsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Energieausweises gestaltet. Dies trifft in besonderer Weise für die Republik Österreich als Bundesstaat zu.²⁴⁵ Nach einem Gutachten des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt haben die Richtlinie z.T. der Bundesgesetzgeber, z.T. der jeweilige Landesgesetzgeber in Gesetzgebung und Vollziehung umzusetzen.²⁴⁶

3. Innerstaatliche Zuständigkeiten

Im Rahmen des „Zivilrechtswesens“ gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG hat der Bundesgesetzgeber zwar das EAVG²⁴⁷ erlassen, in diesem Gesetz aber

²⁴⁰ Siehe Kapitel II.

²⁴¹ Siehe Kapitel I.3.

²⁴² Vgl. etwa *Kothbauer*, (2007), *Dirnbacher* (2007), *Holzappel* (2007), *Lugger* (2007b), *Fischer* in *Die Presse Immobilien* 5.1.2008, II.

²⁴³ Im Folgenden wird der Einfachheit halber der etwas sperrige Titel lediglich mit „Richtlinie“ zitiert. Zur Entstehungsgeschichte und zum Inhalt der Richtlinie vgl. im Überblick z.B. *Hüttler* (2003), *Urlesberger* (2002).

²⁴⁴ Diese Bestimmung regelt den „Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz“, wird im Text an drei Stellen aber auch kürzer und verständlicher als „Energieausweis“ bezeichnet. – Zum verbum legale „Energieausweis“ vgl. *Popp* in *wobl* 2007, 2ff; *Pittl* (2007), 149; *N.N.* in *ImmZ* 2007, 422; *Demuth* (2007), 23ff; *Reiber* in *Der österreichische Hausbesitz* 1/2008, 2; und schon *Funk/Kohlmaier/Kothbauer/Volk* (2003), 53f.

²⁴⁵ Vgl. dagegen die einfache Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland: § 16 Abs. 2 Energieeinsparverordnung und dazu Kapitel V.2.

²⁴⁶ Siehe Kapitel I.3.

²⁴⁷ Siehe die Angaben in Fußnote 239.

Bestimmungen über die Kostentragung des ausgestellten Energieausweises bewusst vermieden.²⁴⁸

Der weitere bundesgesetzliche Kompetenztatbestand des Art. 10 Abs. 1 Z 8 B-VG „Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen“ ist bislang ausgespart geblieben, so dass meines Erachtens derzeit nicht mit letzter Sicherheit gesagt werden kann, wer überhaupt zur Ausstellung von Energieausweisen gesetzlich befugt ist.²⁴⁹ Schon wegen des unübersehbar großen Markts und des damit verbundenen starken Wettbewerbs darf diese Rechtsfrage mit ihren enormen wirtschaftlichen Auswirkungen keinesfalls unterschätzt werden. Zivilrechtlich ist jedenfalls auf die strenge Sachverständigenhaftung nach § 1299 ABGB für Schäden zu verweisen, die ein Aussteller wegen eines schuldhaft nicht sach- und fachgemäß verfassten, also mangelhaften Energieausweises zu vertreten hat. Schließlich ist hervorzuheben, dass die Bundesländer hier weder in Gesetzgebung noch in Vollziehung zuständig sind.

Die (bau-)technischen Regelungen des Energieausweises obliegen nach Art. 15 Abs. 1 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung primär den Bundesländern.²⁵⁰ Um das Zusammenspiel mit dem wohnzivilrechtlichen EAVG zu erleichtern und um wohlverstandenen Föderalismus nicht unnötig ausufern zu lassen, haben alle neun Bundesländer am 25. April 2007 die „Richtlinie 6 Energieeinsparung und Wärmeschutz“ im Rahmen des OIB (Österreichisches Institut für Bautechnik) beschlossen. Dieses Regelwerk ist zwar kein öffentlich-rechtlich verbindlicher Vertrag gemäß Art. 15a B-VG („Staatsvertrag“) und schon gar nicht ein Gesetz als generelle Norm, schafft aber gemeinsame Anhaltspunkte für die akkordierte Ausgestaltung des einschlägigen Bauverwaltungsrechts. Die OIB-Richtlinie 6 wird also durch Bezugnahme in den bautechnischen Vorschriften – ähnlich wie ÖNORMEN - vom Ordnungsgeber für verbindlich erklärt. Lediglich das Land Tirol²⁵¹ und das Land Vorarlberg²⁵² haben die Terminvorgabe 1. Jänner 2008 nach § 7 Abs. 1 EAVG erfüllt.

²⁴⁸ Ebenso *Popp* in wobl 2007, 5; auch die Gesetzesmaterialien zum EAVG (RV 1182 und JAB 1531 BlgNR 22. GP) werfen die Kostenfrage nicht auf.

²⁴⁹ Die Befugnis besitzen zweifellos Ziviltechniker, Architekten, Baumeister, Gas- und Wasserleitungsinstallateure, Heizungs- und Lüftungstechniker sowie Kälte- und Klimatechniker; vgl. ebenso *Vogler* (2007), 8. Meines Erachtens sind jedoch nicht Immobilientreuhänder nach § 127 Z 15 i.V.m. §§ 225, 225a GewO 1994, also Immobilienmakler, Immobilienverwalter sowie Bauträger, zur Ausstellung von Energieausweisen befugt.

²⁵⁰ Vgl. dazu etwa *Holzer* (2007), 5f.

²⁵¹ Vgl. das Gesetz vom 10. Oktober 2007, mit dem die Tiroler Bauordnung 2001 geändert wird TirLGBI 2007/73: rechtswirksam z.T. seit 1. Jänner 2008, z.T. ab 1. Jänner 2009; einschlägig sind § 2 Abs. 24 und 25, § 16 Abs. 1 lit. f, § 18, § 23 Abs. 3, § 26 Abs. 3 lit. e und Abs. 4 lit. c, § 35 Abs. 1 und § 60 Abs. 4. Die Ausführung der TBO 2001-Novelle hat die Verordnung der (Tiroler) Landesregierung vom 18. Dezember 2007 über die bautechnischen Erfordernisse für bauliche Anlagen sowie über Inhalt und Form des Energieausweises (Technische Bauvorschriften 2008) TirLGBI 2007/93 besorgt; rechtswirksam seit 1. Jänner 2008; einschlägig sind § 34 und § 35 Abs. 1 lit. f (letzterer verweist in Anlage 6 auf die „OIB-Richtlinie 6, Energieeinsparung und Wärmeschutz, Ausgabe April 2007, einschließlich des Leitfadens Energietechnisches Ver-

4. Weitgehend rechtspolitische Erörterung der Kostentragung

Da der Bundesgesetzgeber bisher der Frage ausgewichen ist, wer den Energieausweis bezahlen soll,²⁵³ besitzen die folgenden Überlegungen ausschließlich rechtspolitischen Charakter, sind also nicht de lege lata, sondern vielmehr de lege ferenda zu verstehen.

Der in Modulform gedachte „Vorentwurf“ des BMJ über eine Novelle des § 20 Abs. 1 Z 2 lit. f MRG (in der Hauptmietzinsabrechnung ausgewiesene „Kosten, die der Vermieter für die Erstellung eines Energieausweises nach § 2 Z 3 EAVG aufgewendet hat“) sowie des § 20 Abs. 3a WEG 2002 („Soweit nichts anderes vereinbart oder beschlossen wird, hat der Verwalter dafür zu sorgen, dass ein höchstens zehn Jahre alter Energieausweis nach § 2 Z 3 EAVG vorhanden ist, und jedem Wohnungseigentümer auf Anfrage eine Ausfertigung desselben zur Verfügung zu stellen“) ist – dem Vernehmen nach mangels politischer Einigung der Bundesregierung über § 20 Abs. 1 Z 2 lit. f MRG – in den letzten Monaten ebenso wenig weiterverfolgt worden, wie ein entsprechender „Vorentwurf“ des BMWA zum geänderten § 14d Abs. 1a WGG, welcher Bestimmung nach dem Zitat „gemäß § 31 Abs. 1 WEG 2002“ folgender Halbsatz eingefügt werden soll: „sowie die Kosten, die die Bauvereinigung als Vermieter für die Erstellung eines Energieausweises nach § 2 Z 3 EAVG aufgewendet hat“.

II. Kostentragung im „Neubau“ oder bei „durchgreifender Erneuerung von Gebäuden“ im Gegensatz zu jener in Gebäuden mit vor dem 1. Jänner 2006 erteilter Baubewilligung

Das EAVG verwendet zwar den Begriff „Neubau“ als verbum legale nicht ausdrücklich; aus einem Umkehrschluss zu § 7 Abs. 2 leg cit ist aber abzuleiten, dass der Gesetzgeber zwischen Gebäuden, deren Baubewilligung vor dem 1. Jänner 2006 datiert, also sog. Alt- oder Bestandsbauten, und später baubewilligten Gebäuden (Neubauten) unterscheidet. Für letztere ist das EAVG bereits am 1. Jänner 2008 in Kraft getreten.

Dass das Wohnbauförderungs- und/oder Wohnhaussanierungsrecht einzelner Bundesländer²⁵⁴ zwar nicht die Vorlage eines Energieausweises i.S.d.

halten von Gebäuden, Ausgabe April 2007, mit Ausnahme der Punkte 3, 7.6 und 9 der OIB-Richtlinie 6“.

²⁵² Vgl. die Verordnung der (Vorarlberger) Landesregierung über die technischen Erfordernisse von Bauwerken (Bautechnikverordnung – BTV) VbgLGBl 2007/83: rechtswirksam z.T. seit 1. Jänner 2008, z.T. ab 1. Jänner 2009; einschlägig sind die §§ 40 – 42. Darüber hinaus ist die – nur Energieausweise betreffende – Verordnung der (Vorarlberger) Landesregierung über eine Änderung der Baueingabeverordnung VbgLGBl 2007/84 zu beachten: rechtswirksam seit 1. Jänner 2008. Für das Land Wien siehe M. Ludwig, „Wohnbau. Klimasünder Haus: Energieausweis ab dem Sommer [2008; zum Teil ab 1.1.2009]“ in Die Presse 22.1.2008, 15.

²⁵³ Siehe Kapitel I.3 sowie die Fußnoten 242 und 248.

²⁵⁴ Z.B. in Vorarlberg, Tirol, Salzburg und Oberösterreich.

der Richtlinie und des diese umsetzenden § 2 Z 3 EAVG, wohl aber vergleichbarer Bestätigungen, z.B. als „Energiepässe“ bezeichnet, als Förderungsvoraussetzung verlangt, bleibt nicht ohne Folgen: Sollten nämlich solche Bestätigungen nach Form und Inhalt die Erfordernisse eines Energieausweises i.S.d. EAVG sowie der landesrechtlichen Bauverwaltungsvorschriften erfüllen, kommt der Verkäufer oder Bestandgeber innerhalb der Zehnjahresfrist des § 3 Abs. 1 oder 2 EAVG der Vorlagepflicht nach. Die Ausstellungskosten dieses Ausweises trägt entweder der Bauträger unter dem Titel der Bau-(neben-), Bauverwaltungs- oder Sanierungskosten²⁵⁵ oder der Vorlagepflichtige, auf den der Bauträger die Kosten vertraglich überwält hat.

Demgegenüber wird das EAVG für Gebäude mit Baubewilligung vor dem 1. Jänner 2006, also für Alt- oder Bestandsbauten, erst ab 1. Jänner 2009 rechtswirksam. Bundes- wie Landesgesetzgeber können daher während der 2008 noch verbleibenden Zeit einerseits bundesgesetzliche Bestimmungen über die Kostentragung und über die Ausstellungsbefugnis, andererseits bauverwaltungsrechtliche Landesvorschriften für den Inhalt des Energieausweises schaffen.

III. Doppelter Gebäudebegriff in der Richtlinie und in der Umsetzung durch das EAVG

1. „Gebäude als Ganzes“

§ 2 Z 1 der Richtlinie sieht ebenso wie § 2 Z 1 EAVG einen zweifachen Gebäudebegriff vor: einmal den überkommenen, nämlich das Gebäude als „Ganzes“, d.h. eine „Konstruktion mit Dach und Wänden“ und andererseits „als eigene Nutzungseinheiten [Richtlinie] / Nutzungsobjekte [EAVG] konzipiert/ausgestaltet“. Darin liegt meines Erachtens aus wohnrechtlicher Sicht geradezu ein „Geburtsfehler“,²⁵⁶ der sich u.a. auch auf die Kostentragung des Energieausweises auswirkt.

Mit dem Gebäude als „Ganzes“ kann unschwer das „Haus“ i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 MRG, die „Baulichkeit“ gemäß § 13 und § 14 WGG oder die „Liegenschaft“ nach § 28 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 32 Abs. 1 Satz 1 WEG 2002 oder schließlich auch die „wirtschaftliche Einheit“ gemäß § 14 Abs. 2 Satz 1 WGG verstanden werden. Mit diesen Qualifikationen schafft man zugleich den leicht nachvollziehbaren Ansatzpunkt für die nach der miet- und wohnrechtlichen Rechtsform differenzierter Kostentragung des ausgestellten Energieausweises.²⁵⁷

²⁵⁵ Vgl. etwa § 1 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 Entgelttrichtlinienverordnung 1994 zu § 13 Abs. 3 WGG.

²⁵⁶ Vielleicht jedoch ein für das Zustandekommen der Richtlinie unumgänglich gewesener Kompromiss.

²⁵⁷ Siehe Kapitel IV.

2. „Gebäudeteile, die als eigene Nutzungsobjekte ausgestaltet sind“

Weit schwieriger stellt sich jedoch die zweite Gebäude-Alternative des „eigenen Nutzungsobjekts“ dar. Zunächst denkt man unwillkürlich an den verbreiteten, hier freilich umgedrehten Grundsatz: „Wer anschafft, zahlt“, so dass der Verkäufer oder Vermieter des betreffenden Nutzungsobjekts allein die Kosten des von ihm nach § 3 EAVG vorzulegenden Energieausweises zu tragen hat.

Allerdings sollte es damit nicht getan sein, da viele Experten nachvollziehbar die Meinung vertreten, es sei wesentlich zweckmäßiger und in der Regel auch billiger, den Energieausweis bloß für das ganze Gebäude anstelle für alle einzelnen Nutzungsobjekte eines Gebäudes gesondert auszustellen. Dazu kommt das juristische Argument der wörtlichen Auslegung des Titels der Richtlinie, wonach diese schließlich von der Gesamtenergieeffizienz und eben nicht von einzelnen Energieeffizienzen handelt. Aus diesen beiden Gründen ist die Wortfolge „als eigene Nutzungsobjekte ausgestaltet“ (§ 2 Z 1 EAVG) meines Erachtens teleologisch zu reduzieren, also nach dem Gesetzeszweck der Bestimmung einzuschränken. Diesen vorgeschlagenen Lösungsweg hat das österreichische Mietrecht in der immer wieder differenzierten Anwendung des § 17 Abs. 1 (Nutzfläche, Anteil an den Gesamtkosten) und des § 21 Abs. 1 (Betriebskosten) MRG seit langem bereits vorgezeichnet: Es wird nämlich insoweit Rücksicht auf die Verursachung unverhältnismäßig hoher Betriebskosten genommen, als man diesfalls vom Nutzflächenschlüssel abweicht oder für einzelne Mietgegenstände hiezu gleichsam selbständige wirtschaftliche Einheiten bildet,²⁵⁸ so als ob auch hier § 14 Abs. 2 Satz 1 WGG gelten würde. Was liegt dann näher, als diese einschränkende Auslegung auch in § 2 Z 1, 2. Fall, EAVG vorzunehmen? Im Wohnungseigentumsrecht hat der einzelne Wohnungseigentümer nach § 16 Abs. 3 WEG 2002 die Kosten des vorzulegenden Energieausweises für sein „eigenes Nutzungs-/Wohnungseigentumsobjekt“ zu tragen. Im Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht ist bei Miet- und sonstigen Nutzungsverhältnissen diesbezüglich auf § 14 Abs. 2 Satz 1 (Bildung einer „wirtschaftlichen Einheit“ durch die Bauvereinigung) zu verweisen, da ja nach § 20 Abs. 1 Z 1 lit. a WGG u.a. § 17 MRG ausdrücklich nicht gilt.

²⁵⁸ Vgl. etwa OGH 29.10.2004 wobl 2005, 235/76 = MietSlg 56.308 = immolex 2005/122 = *Dirnbacher*, W.: Entscheidungen Wohnrecht [EWrl] I/17/S. 59 ff = Österr. Recht der Wirtschaft [RdW] 2005/185 (Werkstatt im Erdgeschoss als selbständige wirtschaftliche Einheit); 13.1.2004 wobl 2006, 42/6 = MietSlg 56.307/3 = immolex 2004/90 = RdW 2004/364 (unverhältnismäßig hohe Betriebskosten in den gemieteten Schönbrunner Schlossgärten); LGZ Wien 16.2.2005 MietSlg 51.324 (unverhältnismäßig hoher Wasserverbrauch); LGZ Wien 29.5.1979 MietSlg 31.290 (Mehrbedarf an Müllbehältern in Fabrik). – Aus der Literatur siehe z.B. *Würth/Zingher/Kovanyi* (2004), § 17 MRG Rz 6; und *Hausmann* in *Hausmann/Vonkilch* (2007), § 17 MRG Rz 10 und 12 sowie § 21 MRG Rz 8.

IV. Nach unterschiedlicher Rechtsform der wohnzivilrechtlichen Nutzung differenzierte Kostentragung

Im Folgenden wird ausschließlich die Kostentragung des ausgestellten Energieausweises für ein Gebäude als „Ganzes“²⁵⁹ untersucht.

Für die Verrechnung der Kosten des ausgestellten Energieausweises als auf den abrechnungsberechtigten Nutzer (Mieter oder Wohnungseigentümer) überwälzbare Betriebskosten in sämtlichen Wohnrechtsformen, also gleichermaßen nach ABGB, MRG, WEG 2002 und WGG, haben noch 2004 Call, G. und Hanel, N.²⁶⁰ plädiert.

1. Bestandrecht des ABGB

Im Bestandrecht des ABGB ist dessen § 1096 Abs. 1 Satz 1 einschlägig.²⁶¹ Danach hat der Bestandgeber (Vermieter oder Verpächter) u.a. „das Bestandsstück auf eigene Kosten in brauchbarem Stande zu übergeben“. Diese Übergabe ist meines Erachtens mit der Vorlagepflicht des Vermieters oder Verpächters nach § 3 EAVG zu verknüpfen, so dass der Bestandgeber die Kosten des ausgestellten Energieausweises trägt, es sei denn, er hat die gemäß § 1096 Abs. 1 Satz 1 ABGB nach herrschender Auffassung dispositive Pflicht vertraglich ganz oder teilweise auf den Bestandnehmer²⁶² überwälzt.

Im Fall des Verkaufs des Gebäudes zahlt zwar nach dem Verursacherprinzip zunächst ebenfalls der Verkäufer den Energieausweis, kann aber die Kosten im Rahmen der privatautonomen Kaufpreisgestaltung gleichermaßen z.T. oder zur Gänze nach den §§ 1054, 1056 ABGB auf den Käufer überwälzen.

2. Mietverhältnisse nach dem MRG

Im Vollenwendungsbereich des MRG spricht bei Neuvermietung oder -verpachtung des Gebäudes einiges für den vorgeschlagenen § 20 Abs. 1 Z 2 lit. f MRG²⁶³ also für die Verrechenbarkeit der Energieausweiskosten als Ausgaben

²⁵⁹ Siehe Kapitel III.1.

²⁶⁰ Schaffung eines einheitlichen Gebäudebewirtschaftungsrechts. s. wobl 2004, 69-87 (Seite 75: § 3 Z 8 unseres Gesetzesvorschlags für ein Gebäudebewirtschaftungskosten- und -abrechnungsgesetz – GBAG). Um dieses rechtspolitische Reformpaket eines ausformulierten Gesetzesentwurfs samt Begründungen ist es freilich in letzter Zeit sehr still geworden.

²⁶¹ Dasselbe gilt für den Teilanwendungsbereich nach § 1 Abs. 4 und 5 MRG. – Dem Bestandrecht ähnliche Rechtsfiguren, wie etwa das Immobilienleasing, die Dienstbarkeit der Wohnung nach § 521 oder das Wohnrecht des überlebenden Ehegatten als Vorausvermächtnis gemäß § 758 ABGB sind, was die Kostentragung des Energieausweises anbelangt, einer gesonderten Untersuchung vorbehalten.

²⁶² Auch auf die jüngste Rechtsentwicklung des Verhältnisses zwischen § 1096 Abs. 1 ABGB und § 6 Abs. 1 und 3 sowie § 9 Abs. 1 KSchG, falls nämlich der Bestandvertrag für den Bestandnehmer ein Verbrauchergeschäft darstellt, weil der Bestandgeber diesen als Unternehmer i.S.d. § 1 KSchG geschlossen hat (Stichwort: „3 Mietvertragsklausel-Entscheidungen des OGH“), kann ich hier nicht eingehen.

²⁶³ Siehe oben Kapitel I.4.

des Vermieters im Rahmen der Hauptmietzinsabrechnung, da diese Lösung meines Erachtens ausgewogen erscheint. Schließlich erfüllt ja der Vermieter mit der Vorlagepflicht des § 3 EAVG eine Pflicht auch und vor allem im Interesse sämtlicher Mieter und nicht (bloß) in seinem eigenen. Als sehr bedenkenswerte Alternative zu diesem Gesetzesvorschlag betrachte ich jedoch eine Ergänzung des § 3 Abs. 2 Z 4 MRG (Neueinführungen oder Umgestaltungen kraft öffentlich-rechtlicher Verpflichtung) um die Erfüllung der Vorlagepflicht des Energieausweises nach § 3 EAVG. Damit erreichte man nämlich zweierlei: die Verrechenbarkeit dieser Kosten als Ausgabe nach § 20 Abs. 1 Z 2 lit. a MRG (ohne diese Bestimmung ändern zu müssen!) und andererseits zugleich die Einbeziehung in den Erhaltungsbegriff nach § 28 Abs. 1 Z 1 WEG 2002 kraft des dort verwiesenen § 3 MRG. Der „Schönheitsfehler“ dieses Lösungsvorschlags mag zwar darin liegen, dass die Vorlagepflicht gemäß § 3 EAVG primär eine zivilrechtliche ist; man darf allerdings nicht übersehen, dass die Umsetzung der Richtlinie insgesamt eher öffentlich-rechtlichen Charakter besitzt, wenn man an die umfangreichen neuen Bauverwaltungsvorschriften denkt.

Verkauft der Vermieter das MRG-Gebäude, gilt das zu IV. 1. im letzten Absatz Gesagte.

3. Miet- oder sonstige (genossenschaftliche) Nutzungsverhältnisse nach dem WGG

Auch für das genossenschaftliche Nutzungsverhältnis nach WGG empfiehlt sich dessen zur Diskussion gestellter neuer § 14d Abs. 1a,²⁶⁴ da der ausgestellte Energieausweis durch denkbare Energiesparmaßnahmen sowie zumindest durch Schaffung eines erhöhten Energiebewusstseins²⁶⁵ den gesamten Gebäudebetrieb erfasst und somit die Solidarität aller Nutzungsberechtigten fördert.

4. Wohnungseigentum nach dem WEG 2002

Im Wohnungseigentumsrecht sind die Kosten für den ausgestellten Energieausweis der ganzen Wohnungseigentumsanlage meines Erachtens gemeinschaftliche Liegenschaftsaufwendungen nach § 32 Abs. 1 Satz 1.²⁶⁶ Die Ausstellung stellt andererseits eine Maßnahme der ordentlichen Verwaltung gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1²⁶⁷ WEG 2002 dar,²⁶⁸ da eben die Wohnungseigentums-

²⁶⁴ Ebenso in Kapitel I.4.

²⁶⁵ Siehe Kapitel V.1.

²⁶⁶ In sog. gemischten Wohnungseigentumsanlagen, in denen verbüchertes Wohnungseigentum auf schlichte Miteigentumsanteile (diese Gemeinschaftler vermieten qua Benützungvereinbarung/gerichtlicher Benützungsergänzung an Mieter oder sonstige Nutzungsberechtigte nach § 1 Abs. 1 MRG oder § 13 Abs. 1 WGG) stößt, ist § 32 Abs. 1 Satz 2 WEG 2002 anzuwenden.

²⁶⁷ Beachte daher auch § 30 Abs. 1 WEG 2002 (Individualrecht jedes Wohnungseigentümers auf Ausstellung eines Energieausweises).

²⁶⁸ Vgl. ebenso *Vonkilch* in wobl 2007, 10. Den vorgeschlagenen § 20 Abs. 3a WEG 2002 (siehe Text in Kapitel I.4) halte ich aus mehreren Gründen für wenig glücklich, da diese Bestimmung mehr Fragen aufwirft, als sie zu beantworten vermag: Wie

liegenschaft als Ganzes betroffen ist. Den Novellierungsvorschlag des § 3 Abs. 2 Z 4 MRG (anstelle des neuen § 20 Abs. 1 Z 2 lit. f), welche Bestimmung kraft des verwiesenen gesamten § 3 MRG auch § 28 Abs. 1 Z 1 WEG 2002 erfasst, habe ich unter IV. 2. erörtert.

In der Ausstellung des Energieausweises einen Verfügungsakt sämtlicher Wohnungseigentümer²⁶⁹ i.S.d. §§ 828, 829 ABGB zu erblicken, halte ich für unangebracht, da sich ein Verfügen ja ausschließlich auf die sachenrechtliche Disposition – hier über sämtliche Mindest-/Miteigentumsanteile – bezieht, wovon aber die Ausstellung eines Energieausweises für das Wohnungseigentumsgebäude gewiss nicht handelt.²⁷⁰

V. Schlussgedanken

1. Zweck der Vorlagepflicht des Energieausweises und Auswirkungen auf den Immobilienmarkt

Bekanntlich hat sich jedes Gesetz der Frage nach seinem Gesetzeszweck zu stellen, u.a. um die Grenzen der teleologischen Auslegung auszuloten. Welchen Zweck erfüllt nun die Pflicht gemäß § 3 EAVG, bei Verkauf oder Inbestandgabe eines Gebäudes einen höchstens 10 Jahre alten Energieausweis vorzulegen? Unwillkürlich denkt man an die Schaffung eines erhöhten Energiebewusstseins bei Eigentümern und Nutzern sowie eines Energiesparpotentials²⁷¹ durch die Vorlage des Energieausweises. Auch wenn der Energieaufwand für Wärme und Kälte – bekanntlich erfasst die Richtlinie auch die Klimatisierung von Gebäuden – im österreichischen Miet- und Wohnungswesen etwa 40% (größter Einzelposten in der Volkswirtschaft!) beträgt, darf man sich von der Umsetzung der Richtlinie freilich keine „Wunder“²⁷² erwarten. Dazu kommt, dass der Energieausweis nach der empfohlenen OIB-Richtlinie 6²⁷³ – leider – keine Energiesparmaßnahmen für das konkrete Gebäude vorschlägt.

soll z.B. der Widerspruch per se zwischen einem Mehrheitsbeschluss und einer gleichzeitig vorgesehenen einstimmigen (schriftlichen?) Vereinbarung sämtlicher Wohnungseigentümer über die Vorratshaltung eines Energieausweises durch den Wohnungseigentumsverwalter aufgelöst werden? Auch *Kothbauer* (2007), 320, vermag darauf letztlich keine überzeugende Antwort zu geben.

²⁶⁹ Nicht der Eigentümergemeinschaft, da diese (beschränkte) Rechtsfähigkeit nach § 18 Abs. 1 Satz 1 WEG 2002 lediglich in „Angelegenheiten der [gemeinschaftlichen] Verwaltung der Liegenschaft“ besitzt!

²⁷⁰ Diesbezüglich unklar *Kothbauer* (2007), 320.

²⁷¹ Darauf verweisen bereits mehrere Erwägungen zur Richtlinie („Motivenbericht“); siehe z.B. (16), (20) und (21).

²⁷² Vgl. etwa die überzogene Hoffnungen meines Erachtens durchaus zu Recht dämpfende APA-Meldung. Wohlstand frisst Energiespar-Maßnahmen auf. In: *Die Presse* 1.12.2007, 33.

²⁷³ Siehe Fußnote 251.

Und trotzdem: Der Energieausweis wird nach einer gewissen Anlaufzeit mit größter Wahrscheinlichkeit eine ähnliche Signalfunktion erfüllen, wie dies bereits seit einigen Jahren Angaben über den durchschnittlichen Spritverbrauch und den Kohlendioxid-Ausstoß von Kraftfahrzeugen bewirken. Autokäufer sind dadurch verbrauchs- und damit umweltbewusster geworden! Eine ähnliche Entwicklung lässt die Vorlagepflicht des Energieausweises erhoffen. Darüber hinaus werden im Miet- und Wohnrecht mittelfristig wirtschaftliche Auswirkungen auf den Immobilienmarkt – dies betrifft ebenso Kauf wie Miete – nicht ausbleiben. Günstige oder weniger günstige Werte des Energieausweises eines Gebäudes, gleichsam seines „Typenscheins“ oder „Pickerls“, werden mit Sicherheit die Höhe erzielbarer Kaufpreise und Mietzinse beeinflussen.²⁷⁴

2. Rechtsvergleich mit der Bundesrepublik Deutschland

Abschließend werfen wir einen kurzen rechtsvergleichenden Blick über die Grenze, nämlich in die Bundesrepublik Deutschland. Unser nördlicher Nachbar hat die Richtlinie etwas früher, nämlich erstmals bereits zum 1. Oktober 2007²⁷⁵ und vor allem durch den ziemlich schlanken § 16 Abs. 2 Energieeinsparverordnung (ENEV)²⁷⁶ wesentlich einfacher umgesetzt. Der deutsche Energieausweis besitzt zwar eine deutlich geringere Aussagekraft, was sich aber in geringeren Ausstellungskosten auswirkt.²⁷⁷ Allerdings: Der österreichische Weg der Umsetzung der Richtlinie scheint sich meines Erachtens, alles in allem genommen, nach Überwindung keineswegs geringer rechtlicher und bautechnischer Schwierigkeiten als der bessere zu entwickeln, was wohl die nähere Zukunft dartun wird.

²⁷⁴ So etwa mit Recht auch *Kallinger* in APA-Aussendung 27. November 2007. Wohnungswirtschaft ist Partner von „klima:aktiv“, der Initiative für aktiven Umweltschutz. OTS 0061, 1; und *Lugger* (2007b).

²⁷⁵ Gestaffelt nach Baualter und für „Nichtwohngebäude“ wird die Bestimmung am 1. Juli 2008, am 1. Jänner sowie am 1. Juli 2009 weiter in Kraft treten.

²⁷⁶ Vgl. dazu z.B. *Hense* (2007), 320-324; *Elzer* (2008), 4f; und zuletzt ausführlich *Stangl* (2008).

²⁷⁷ In Österreich schätzt man derzeit hingegen noch ziemlich unterschiedlich „einige hundert Euro“, wobei „bis zu 100-prozentige Preisunterschiede“ bestehen; so z.B. *Lenoble* in Die Presse. Fokus 15.9.2007, F1: oder noch krasser APA: Energieausweis, Hausbesitzer kritisieren Kosten. In: *Tiroler Tageszeitung. WOHN.RAUM* 19./20.1.2008, 4: Kosten von „bis zu 7200 €“.

Alois Feichtinger

Annäherung zwischen Revision und allgemeiner Wirtschaftsprüfung?

- I. Begriffsbestimmung
- II. Historischer Hintergrund und sich daraus ergebende Zielsetzung
- III. Annäherung durch einheitliche Qualitätsanforderungen
 1. EU-Vorgaben zur Prüfung - Abschlussprüferrichtlinie
 2. Genossenschaftsrevisionsrechtsänderungsgesetz 1997 (GenRevRÄG 1997)
 3. Abschlussprüfungs-Qualitätssicherungsgesetz (A-QSG)
 4. Entwurf zu einem Unternehmensrechtsänderungsgesetz 2008 (URÄG 2008)
- IV. Annäherung bei Prüfungsinhalten und Zielsetzungen
 1. Internes Kontrollsystem
 2. „Fraud and Error“
- V. Zusammenfassung und Ausblick

Im vorliegenden Beitrag soll der Frage nachgegangen werden, ob bzw. inwieweit es in den letzten Jahren (insbesondere seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahr 1995) zu einer Annäherung zwischen der Revision und der allgemeinen Wirtschaftsprüfung gekommen ist.

Diese Betrachtung wird einerseits für den Bereich der Qualitätsanforderungen und andererseits für den Bereich der Prüfungsinhalte und Zielsetzungen angestellt.

I. Begriffsbestimmung

Der Begriff Revision steht hier für die Prüfung gemeinnütziger Bauvereinigungen. Die Revision gemeinnütziger Bauvereinigungen basiert auf der Genossenschaftsrevision. Gemäß § 28 Abs. 1 Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz (WGG) gilt für die Durchführung der Prüfung von gemeinnützigen Bauvereinigungen in der Rechtsform einer Genossenschaft das Genossenschaftsrevisionsgesetz 1997 (GenRevG 1997), und auch die Prüfung von Bauvereinigungen in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder einer Aktiengesellschaft hat diesen Vorschriften zu entsprechen. Durch eine Bestimmung in § 28 Abs. 4 WGG, wonach sich die Prüfung auch auf die

Einhaltung des § 1 Abs. 2 und der §§ 3 bis 27 WGG zu erstrecken hat, ist der Prüfungsumfang gegenüber der üblichen Genossenschaftsrevision, deren Umfang im GenRevG 1997 verankert ist, deutlich erweitert. Darüber hinaus sind gemäß § 28 Abs. 3 WGG die Jahresabschlüsse aller gemeinnützigen Bauvereinigungen prüfungspflichtig. Daher ist die Abschlussprüfung fixer Bestandteil der Revision gemeinnütziger Bauvereinigungen. Die Revision im Sinne des WGG umfasst immer auch die Abschlussprüfung. Jeder Revisor ist daher gleichzeitig auch Abschlussprüfer.

Unter Wirtschaftsprüfung versteht man die Prüfung der Finanzgebarung eines Unternehmens, insbesondere im Zuge der Jahresabschlussprüfung ohne Betrachtung der Wirtschaftlichkeit.²⁷⁸ Demgemäß sieht die Kammer der Wirtschaftstreuhänder die vorrangigen Aufgaben des Wirtschaftsprüfers in der „Prüfung der ordnungsmäßigen Buchführung eines Unternehmens und die Prüfung eines den einschlägigen Vorschriften entsprechenden Jahresabschlusses“.²⁷⁹

Allgemeine Wirtschaftsprüfung (im Folgenden kurz Wirtschaftsprüfung bzw. Abschlussprüfung) wird daher in diesem Beitrag als unternehmensrechtliche Abschlussprüfung gemäß § 268 Unternehmensgesetzbuch (UGB) verstanden. Demnach sind der Jahresabschluss und der Lagebericht von Unternehmen, die der Prüfungspflicht unterliegen, durch einen Abschlussprüfer zu prüfen.

II. Historischer Hintergrund und sich daraus ergebende Zielsetzung

Genossenschaften sind von ihrer Grundidee Selbsthilfeorganisationen²⁸⁰ und daher in erster Linie auf ihre Mitglieder ausgerichtet. Bereits im Jahre 1869 wurden die ersten Baugenossenschaften gegründet.²⁸¹ Eine gesetzliche Grundlage für das Genossenschaftswesen wurde mit dem Genossenschaftsgesetz (GenG) im Jahr 1873 (RGBI 1873/70) geschaffen. Das zugehörige Revisionsrecht wurde schließlich mit dem Gesetz vom 10. Juni 1903, betreffend die Revision der Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und anderer Vereine (RGBI 1903/133), gesetzlich verankert. Die aktuelle Rechtsgrundlage der Revision stellt das GenRevG 1997 dar.

Die aus dem Selbsthilfegedanken resultierende Hauptaufgabe der Genossenschaften ist die Förderung des Erwerbs und der Wirtschaft ihrer Mitglieder.²⁸² Im Falle der Bauvereinigungen handelt es sich dabei in erster Linie um die Versorgung der Mitglieder mit Wohnraum zu angemessenen Preisen. Die Revision soll die Erreichung dieser Ziele durch eine umfassende Gebärungs(Geschäftsführungs-)prüfung unterstützen und ist unter diesem Gesichtspunkt vorrangig im Interesse der Mitglieder bzw. bei Bauvereinigungen allge-

²⁷⁸ Wikipedia.

²⁷⁹ Homepage der Kammer der Wirtschaftstreuhänder.

²⁸⁰ Brazda/Müller (1987), 93.

²⁸¹ Tomanek in Dellinger (2005), vor § 1 GenG, Rz 8.

²⁸² § 1 Abs. 1 GenG.

mein im Interesse der Miet- und Kaufanwärter zu sehen und daher von ihrer Informationsfunktion vor allem nach innen gerichtet. Aufgrund ihres Steuerprivilegs und der Heranziehung öffentlicher Mittel (Wohnbauförderung) für die Umsetzung ihres Auftrages unterliegen gemeinnützige Bauvereinigungen im Sinne des WGG aber auch der behördlichen Aufsicht. Die Prüfungsergebnisse der Revision stehen der jeweils örtlich als Aufsichtsbehörde zuständigen Landesregierung als eine Art Sachverständigengutachten zur Verfügung.²⁸³

Von der Revision sind die Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Einrichtungen, der Rechnungslegung und der Geschäftsführung, insbesondere auch die Erfüllung des Förderungsauftrages und die Wirtschaftlichkeit, sowie die Zweckmäßigkeit, Stand und Entwicklung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage umfasst.²⁸⁴ Dieser im GenRevG 1997 verankerte, sich allgemein an die Genossenschaftsrevisoren richtende Prüfungsumfang, wird hinsichtlich der Prüfung von gemeinnützigen Bauvereinigungen durch das WGG und die hierzu erlassene Prüfungsrichtlinienverordnung (PRVO) konkretisiert und in Teilen erheblich erweitert. Als Beispiel hierfür sei angeführt, dass auch die Einhaltung sämtlicher Entgelts- und Abrechnungsbestimmungen gemäß WGG der Prüfung unterliegt.

Demgegenüber stellt die Wirtschaftsprüfung in ihrer heutigen Form im Wesentlichen ein Produkt der Weltwirtschaftskrise in den 1920er Jahren dar. Die Prüfung des Jahresabschlusses durch einen unabhängigen Prüfer war dem Gesellschaftsrecht – im Gegensatz zum Genossenschaftsgesetz – ursprünglich fremd. Die Jahresabschlussprüfung wurde als Teil der Überwachungsfunktionen angesehen, die dem Aufsichtsrat obliegen. Erst aus der Weltwirtschaftskrise erkannte man, dass die Jahresabschlussprüfung, insbesondere größerer Gesellschaften, dem Aufsichtsrat nicht zugemutet werden kann. Daher wurde diese Prüfungsaufgabe ab 1931 sukzessive auf sachkundige Prüfer übertragen.²⁸⁵

Interessenten am Testat des Wirtschaftsprüfers sind zwar auch im Inneren des geprüften Unternehmens (insb. Aufsichtsrat und im weiteren Sinn auch Eigentümer), sehr stark aber vor allem in dessen Umfeld (insb. Lieferanten, Kunden, Banken, Steuerbehörde) zu finden.

Die Zielsetzung der Abschlussprüfung richtet sich auf die Feststellung der Richtigkeit (Erfassung der Geschäftsfälle, so wie sie sich zugetragen haben), Vollständigkeit (Erfassung sämtlicher Geschäftsfälle), Klarheit (richtiger Ausweis, übersichtliche Darstellung) und korrekte Bewertung (Wertansätze entsprechen den unternehmensrechtlichen Vorschriften) in der Buchführung bzw. im Jahresabschluss der geprüften Unternehmen.

Aus diesen unterschiedlichen Zielsetzungen ergeben sich Konsequenzen für das von der Revision einerseits und von der Wirtschaftsprüfung andererseits abzugebende Prüfungsurteil. Während den Wirtschaftsprüfer beispielsweise Geschäfte, die auf unwirtschaftliche Weise für das geprüfte Unternehmen abgewickelt werden, nicht an einem positiven Prüfungsurteil (uneinges-

²⁸³ § 29 WGG.

²⁸⁴ § 1 Abs. 1 GenRevG.

²⁸⁵ Scherpf (1967), Rz 589.

chränkter Bestätigungsvermerk) hindern, solange die Verbuchung und der Ausweis der Geschäftsfälle im Jahresabschluss richtig erfolgte, würde die Revision einen solchen Sachverhalt bei entsprechender Wesentlichkeit in ihrem Prüfungsurteil (Prüfungs- oder Gebarungsvermerk) durch eine Einschränkung oder Versagung zu würdigen haben.

III. Annäherung durch einheitliche Qualitätsanforderungen

1. EU-Vorgaben zur Prüfung - Abschlussprüferrichtlinie

Seit dem Beitritt Österreichs zur EU im Jahr 1995 ist für die rechtliche Entwicklung im Bereich Revision und Wirtschaftsprüfung verstärkt das EU-Recht maßgeblich. Bereits die Achte EU-Richtlinie (Abschlussprüferrichtlinie) vom 10. April 1984 befasste sich mit der Zulassung der mit der Pflichtprüfung der Rechnungslegungsunterlagen beauftragten Personen und war damit Anstoß für die mit dem GenRevRÄG 1997 umgesetzte Reform der rechtlichen Rahmenbedingungen der genossenschaftlichen Revision.

Infolge von Finanzskandalen in den USA und der EU in jüngerer Zeit, wurde von der EU-Kommission ein Erfordernis zur Stärkung der Abschlussprüfung gesehen.²⁸⁶ Am 09.06.2006 veröffentlichte die EU im Amtsblatt (L 157) die Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.05.2006 über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen, zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG (Vierte EG-Richtlinie) und 83/349/EWG (Siebte EG-Richtlinie) des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 84/253/EWG (Achte EG-Richtlinie). Bereits im Hinblick auf Entwürfe zu dieser aktuellen Abschlussprüferrichtlinie wurde in Österreich ein Abschlussprüfungs-Qualitätssicherungsgesetz (A-QSG) verabschiedet. Der aktuelle Entwurf zu einem Unternehmensrechtsänderungsgesetz 2008 (URÄG 2008) ist als Folge davon zu sehen.

2. Genossenschaftsrevisionsrechtsänderungsgesetz 1997 (GenRevRÄG 1997)

Zielsetzung des GenRevRÄG 1997 (BGBl. I 127/1997) war eine umfassende Bereinigung und Zusammenfassung des genossenschaftlichen Revisionsrechts und dessen auch inhaltliche Anpassung an moderne Standards. Dabei sollte – neben der Einbeziehung der Genossenschaften in die erweiterten Rechnungslegungsbestimmungen des Handelsgesetzbuches für Kapitalgesellschaften – insbesondere die Stärkung der Unabhängigkeit der Revision, die Steigerung der Effizienz der Revision und die Anpassung der Qualifikationsanforderungen an die Revisoren an die Ansprüche der 8. EU-RL erreicht werden.²⁸⁷

²⁸⁶ Begründung des Vorschlags für die Änderung der 8. EU-RL.

²⁸⁷ ErläutRV 840 BlgNR 20. GP 14f.

Diese Qualifikationsanforderungen wurden im Zweiten Abschnitt des GenRevRÄG 1997 über die Zulassung als Revisor geregelt. Neben dem Nachweis der Hochschulreife wurde das Erfordernis der ausreichenden praktischen Erfahrung und der fachlichen Befähigung, die durch eine Fachprüfung nachzuweisen ist, festgelegt. Die erforderliche, vor Ablegung der Prüfung zu sammelnde praktische Erfahrung ist mit einer zumindest dreijährigen Tätigkeit in einem Revisionsverband, bei einem Wirtschaftsprüfer und Steuerberater oder in einer Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft nachzuweisen.²⁸⁸ Die im GenRevRÄG 1997 verankerte Fachprüfung umfasst zwei schriftliche sechsstündige Klausurarbeiten in den Bereichen Betriebswirtschaft und Recht sowie eine abschließende mündliche Prüfung.²⁸⁹

Da sich die 8. EU-RL, wie oben dargestellt, an alle Abschlussprüfer richtet, ist durch die in diesem Zusammenhang vorgenommenen Anpassungen der Qualifikationsanforderungen im Bereich der Ausbildungs-, Prüfungs- und Zulassungsvoraussetzungen bereits eine Annäherung der Revision an die Wirtschaftsprüfung vorgenommen worden.

3. Abschlussprüfungs-Qualitätssicherungsgesetz (A-QSG)

Ein weiterer wesentlicher Schritt zur Harmonisierung der qualitativen Anforderungen an die prüfenden Berufe wurde mit dem A-QSG (BGBl. I 84/2005) gesetzt. Die Einführung eines einheitlichen Qualitätssicherungssystems wurde insbesondere aufgrund der Empfehlung der Kommission der Europäischen Union vom 15. November 2000 (2001/256/EG) notwendig.²⁹⁰

In der Kommissionsempfehlung wird hierzu folgendes ausgeführt: „Qualitätssicherung ist zur Gewährleistung einer guten Qualität von Abschlussprüfungen grundlegend. Diese wiederum fördert die Glaubwürdigkeit der offen gelegten Finanzinformationen und erhöht den Nutzen und Schutz für Aktionäre, Investoren, Gläubiger und andere Interessengruppen. Die Qualitätssicherung ist das wichtigste Instrument des Berufsstandes, um der Öffentlichkeit und den Aufsichtsbehörden zu zeigen, dass Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften ihre Tätigkeit auf der Grundlage allgemein anerkannter Prüfungsstandards und Berufsgrundsätze ausüben. Darüber hinaus ermöglicht die Qualitätssicherung dem Berufsstand die laufende Verbesserung der Prüfungsqualität.“²⁹¹

Das A-QSG bezieht alle Abschlussprüfer, Prüfungsgesellschaften, Revisionsverbände und den Sparkassen-Prüfungsverband, soweit sie Abschlussprüfungen (= Pflichtprüfungen von Jahresabschlüssen nach österreichischem Recht) durchführen, in die Qualitätssicherung mit ein.²⁹² Nach § 2 A-QSG sind Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften (einschl. der Revisionsverbände und dem Sparkassen-Prüfungsverband) verpflichtet, Maßnahmen zu setzen, die

²⁸⁸ § 13 Abs. 1 GenRevG.

²⁸⁹ § 16 GenRevG.

²⁹⁰ ErläutRV 970 BlgNR 22. GP.

²⁹¹ Zit. in ErläutRV 970 BlgNR 22. GP.

²⁹² § 1 A-QSG.

eine hohe Qualität und eine laufende Verbesserung der Qualität der von ihnen durchzuführenden Prüfungen gewährleisten. Die in diesem Zusammenhang zu setzenden Qualitätssicherungsmaßnahmen betreffen insbesondere:

- die Wahrung der Unabhängigkeit,
- die Auswahl, den Einsatz und die Beaufsichtigung der Mitarbeiter,
- die Aus- und Weiterbildung und
- die qualitativ hochwertige Abwicklung von Abschlussprüfungen.

Hinsichtlich dieser Qualitätssicherungsmaßnahmen unterliegen die Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften einer regelmäßigen externen Qualitätsprüfung. Das Intervall dieser externen Qualitätsprüfung liegt bei 3 bzw. 6 Jahren, je nach Art der Unternehmen, bei denen Abschlussprüfungen durchgeführt werden.²⁹³ Der Bericht des externen Qualitätsprüfers wird in einem behördlichen Verfahren vom Arbeitsausschuss für externe Qualitätsprüfungen ausgewertet und gegebenenfalls die erfolgreiche Teilnahme an der externen Qualitätsprüfung bescheinigt.²⁹⁴ Der Arbeitsausschuss für externe Qualitätsprüfungen ist aus sieben Mitgliedern aus den prüfenden Berufen zusammengesetzt.²⁹⁵ Als Oberbehörde ist eine aus sechs Mitgliedern (aus nicht prüfenden Berufen) bestehende Qualitätskontrollbehörde beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit eingerichtet.

Die vor allem in den Medien immer wieder auftauchende Frage „Wer prüft die Prüfer?“²⁹⁶ ist damit für den Bereich der Pflichtprüfung von Jahresabschlüssen für alle Prüfer und Prüfungsgesellschaften (einschl. der Revisionsverbände und dem Sparkassen-Prüfungsverband) einheitlich gelöst.

Zum A-QSG liegt mittlerweile eine Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit vom 4.7.2006 (BGBl II 2006/251) über eine Abschlussprüfungs-Qualitätssicherungsrichtlinie (A-QSRL) vor. Diese hat allerdings die an sie gestellten Erwartungen einer klareren Regelung der Qualitätsanforderungen noch nicht erfüllt. Gemäß § 22 A-QSG, der die Verordnungsermächtigung enthält, sollte die Richtlinie unter anderem auch Regelungen zur Planung der Abschlussprüfungsarbeiten und zur Überwachung des Prüfungsablaufs umfassen. Diese Punkte blieben in der A-QSRL vorerst unberücksichtigt.

4. Entwurf zu einem Unternehmensrechtsänderungsgesetz 2008 (URÄG 2008)

Mit dem im Entwurf vorliegenden Unternehmensrechtsänderungsgesetz 2008 sollen jene Teile der Abschlussprüferrichtlinie konkretisiert werden, die das Unternehmens-, das Gesellschafts- und das Genossenschaftsrevisionsrecht betreffen. Zielsetzung der Abschlussprüferrichtlinie ist es, die Pflichten des Abschlussprüfers deutlicher zu fassen, die Anforderungen an seine Unabhängigkeit und seine Berufsethik zu stärken und eine Verpflichtung zur externen

²⁹³ § 4 A-QSG.

²⁹⁴ § 15 Abs. 1 A-QSG.

²⁹⁵ § 19 A-QSG.

²⁹⁶ Z.B. Wiener Zeitung vom 18.4.2006.

Qualitätssicherung sowie zur öffentlichen Aufsicht über den Beruf des Abschlussprüfers einzuführen.²⁹⁷ Wurde die Verpflichtung zur externen Prüfung der Qualitätssicherung bereits mit dem oben näher erläuterten A-QSG gesetzlich verankert, so ist, ergänzend zu den bisherigen Bestimmungen im A-QSG bzw. Wirtschaftstreuhandberufsgesetz (WTBG), im nunmehrigen Entwurf zum URÄG 2008 in § 271 Abs. 1 Z 3 eine schwerwiegende Sanktion dahingehend vorgesehen, dass ein Abschlussprüfer, der über keine Bescheinigung nach § 15 A-QSG verfügt, von der Durchführung von Abschlussprüfungen nach dem UGB ausgeschlossen ist. De facto würde der Nichterhalt einer Bescheinigung nach dem A-QSG damit wohl das wirtschaftliche Ende als Abschlussprüfer bzw. als Prüfungsgesellschaft bedeuten.

Darüber hinaus befasst sich der Entwurf zum URÄG 2008 mit der Stärkung der Unabhängigkeit und der Berufsethik der Abschlussprüfer. In den §§ 271 bis 271a, in denen die Ausschlussgründe für Abschlussprüfer geregelt sind, sieht der Entwurf zum URÄG 2008 im Zusammenhang mit der Wahrung der Unabhängigkeit des Abschlussprüfers eine Erweiterung der Ausschlussgründe vor. Weiters sollen durch die geplante Neueinführung eines § 270a Sachverhalte der Gefährdung der Unabhängigkeit oder Unbefangenheit geregelt werden, bei deren Vorliegen der Abschlussprüfer den Prüfungsvertrag nicht abschließen darf.

Daneben soll durch die im URÄG 2008 vorgesehenen Änderungen des GenRevG eine weitere Anpassung dieser Gesetzesmaterie an die Abschlussprüferrichtlinie der EU gewährleistet werden. Wesentlich ist dabei insbesondere eine vorgesehene Ergänzung des § 3 GenRevG durch einen Abs. 3, die klarstellt, „dass das System der mitgliederschaftlichen Prüfung als solches keinen Anlass bietet, an der Unabhängigkeit und Unbefangenheit der Revisoren zu zweifeln.“ Weiter heißt es hierzu in den Erläuterungen der entsprechenden Bestimmung im Begutachtungsentwurf: „Die Bestellung des Revisors durch den Revisionsverband kann im Vergleich zur Bestellung des Abschlussprüfers durch das zu prüfende Unternehmen selbst und das wirtschaftliche Interesse am Prüfungsmandat sogar positive Auswirkungen auf die Unabhängigkeit des Revisors haben. Der Revisor hat keinen Anlass in seinem Prüfungsverhalten auf eigene ökonomische Interessen an einer neuerlichen Auftragserteilung durch das geprüfte Unternehmen Rücksicht zu nehmen, weil es derartige Interessen systembedingt gar nicht gibt.“²⁹⁸

IV. Annäherung bei Prüfungsinhalten und Zielsetzungen

1. Internes Kontrollsystem

Mit dem Insolvenzrechtsänderungsgesetz 1997 (BGBl I 1997/114) wurde im Aktiengesetz und im GmbH-Gesetz die Verpflichtung des Vorstandes bzw.

²⁹⁷ Vorblatt der Erläuterungen zum Begutachtungsentwurf zum URÄG 2008.

²⁹⁸ Erläut. zum Begutachtungsentwurf zum URÄG 2008 zu § 3 Abs. 3 GenRevG.

der Geschäftsführung zur Führung eines internen Kontrollsystems (IKS) verankert.²⁹⁹ Eine ähnliche Bestimmung ist nunmehr im Entwurf des URÄG 2008 auch für das GenG vorgesehen.

Als IKS sind dabei sämtliche aufeinander abgestimmten Methoden und Maßnahmen zu verstehen, die dazu dienen, das Vermögen zu sichern, die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Abrechnungsdaten zu gewährleisten und die Einhaltung der vorgeschriebenen Geschäftspolitik zu unterstützen.³⁰⁰ Es handelt sich dabei also letztlich um ein System, das gewährleisten soll, dass die tatsächliche Abwicklung der Geschäftstätigkeit (Geschäftsgebarung) mit den Grundsätzen und der Strategie des Unternehmens in Einklang steht.

Dieses Kontrollsystem ist, insbesondere soweit es sich auf „Regelungen, welche die Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der Rechnungslegung betreffen (rechnungslegungsbezogenes internes Kontrollsystem)“³⁰¹ bezieht, nunmehr auch Gegenstand der Abschlussprüfung. Dies ist ausdrücklich im aktuellen Fachgutachten über die Durchführung von Abschlussprüfungen verankert (KFS/PG 1 vom 10.1.2007).

Man kann darin einen ersten wesentlichen Schritt von der „formalen“ Prüfung des Jahresabschlusses zu einem auch die Geschäftsgebarung stärker berücksichtigenden Prüfungsansatz in der Wirtschaftsprüfung erkennen.

2. „Fraud and Error“

Ein weiteres aktuelles Thema in der Abschlussprüfung ist die Befassung mit „Fraud and Error“, wobei „Fraud“ für beabsichtigte Fehler oder Verstöße und „Error“ für unbeabsichtigte Fehler steht. In diesem Zusammenhang kommt der in § 273 Abs. 2 UGB (für die Genossenschaftsrevision nahezu gleichlautend in § 4 Abs. 3 GenReVG 1997) verankerten „Redepflicht des Abschlussprüfers“ wesentliche Bedeutung zu. Demnach hat der Abschlussprüfer, wenn er bei Wahrnehmung seiner Aufgaben Tatsachen feststellt, die den Bestand des Unternehmens gefährden oder seine Entwicklung wesentlich beeinträchtigen können oder die schwerwiegende Verstöße der gesetzlichen Vertreter gegen Gesetz, Gesellschaftsvertrag oder Satzung erkennen lassen, unverzüglich zu berichten. Die Redepflicht besteht gegenüber dem Aufsichtsorgan.

KFS/PG 1 hält hierzu unmissverständlich fest: „Werden vom Abschlussprüfer beabsichtigte Fehler im Rechnungsabschluss festgestellt, liegt in der Regel eine Voraussetzung für die Ausübung der Redepflicht vor.“³⁰² In gleicher Weise ist vorzugehen, wenn im Zuge der Prüfung Malversationen festgestellt werden, insbesondere dann, wenn darin gesetzliche Vertreter verwickelt sind.

Auch in diesem Fall wird deutlich, dass die Tendenz der Wirtschaftsprüfung in Richtung Befassung mit der Geschäftsgebarung der Unternehmen und damit in jene Bereiche, die seit jeher angestammtes Feld der Revision waren und sind, geht.

²⁹⁹ § 82 AktG bzw. § 22 Abs. 1 GmbHG.

³⁰⁰ ErläutRV zum IRÄG 1997 (63).

³⁰¹ KFS/PG 1, 44.

³⁰² KFS/PG 1, 30.

V. Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es insbesondere ausgehend von Initiativen der Europäischen Union durch die Schaffung eines einheitlichen Qualitätssicherungssystems zu einer Angleichung im Bereich der Qualitätsanforderungen zwischen der Revision – soweit sie auch als Abschlussprüfung tätig ist, was im Bereich der Revision gemeinnütziger Bauvereinigungen immer der Fall ist – und der Wirtschaftsprüfung gekommen ist. Von den Qualitätsanforderungen sind dabei insbesondere die Fragen der Aus- und Fortbildung, der Sicherung der Unabhängigkeit und Unbefangenheit und die Prüfungsorganisation und -abwicklung umfasst.

Andererseits zeigt sich, dass in der Wirtschaftsprüfung, ausgehend von internationalen Entwicklungen (insbesondere die „International Standards of Auditing“, kurz ISAs), zunehmend die Wichtigkeit erkannt wird, bei der Abschlussprüfung über den traditionellen, vor allem formal ausgerichteten Prüfungsansatz hinauszugehen und sich über die im KFS/PG 1 verpflichtend vorgesehene IKS-Prüfung und Ausrichtung auf „Fraud and Error“ auch dem Thema Gebarungsprüfung anzunähern, auch wenn im KFS/PG 1 betont wird, dass die Prüfung der Gebarung nicht dessen Gegenstand ist.³⁰³ Aus Sicht der Revision kann diese Richtungsänderung der Abschlussprüfung durchaus als Anerkennung des eigenen traditionellen Weges gesehen werden.

Hinsichtlich der weiteren Entwicklung ist einerseits zu erwähnen, dass sich die Berufsvertretung der Wirtschaftstreuhänder derzeit in einer eigenen Arbeitsgruppe dem Thema Gebarungsprüfung widmet. Andererseits ist in der weiter oben erwähnten Abschlussprüferrichtlinie vorgesehen, dass in den EU-Mitgliedstaaten für Pflichtprüfungen die von der EU übernommenen internationalen Prüfungsgrundsätze (ISAs) verpflichtend angewendet werden müssen. Diese verpflichtende Übernahme internationaler Prüfungsstandards, nach deren Annahme durch die EU im sogenannten „Endorsement-Verfahren“, ist in § 269b des Entwurfes zum URÄG 2008 bereits vorgesehen. Hieraus werden sich zusätzliche Qualitätsanforderungen an alle Abschlussprüfer und damit auch an die Revision ergeben.

³⁰³ KFS/PG 1, 4.

Walter Fuchs und Alexander Mickel

Wie alles begann: Die Wurzeln der modernen gemeinnützigen Wohnungspolitik

- I. Einleitung und Ausgangslage
- II. Die Wohnungsverhältnisse im 19. Jahrhundert
- III. Die Rechtsentwicklung bis 1900
 - 1. Ursprünge von Steuerbefreiungen bereits 1774 nachweisbar
 - 2. Im Vormärz Ausweitung der Steuerbefreiung auf zahlreiche Städte der Monarchie:
 - 3. Revolutionsjahre brachten Verlängerung der Steuerbefreiungsfristen:
 - 4. Wohnbaudiskussion im Reichsrat erstmals 1862
 - 5. Die Zeit des Experimentierens: 1865 – 1880
 - 6. Vertiefte parlamentarische Auseinandersetzung ab 1880
 - 7. Abschluss der Entwicklung 1892 – Neue Wege

I. Einleitung und Ausgangslage

Dem Jubilar zu Ehren wird im Folgenden versucht, die Ursprünge jenes Rechtsgebietes zu erforschen, dem er einen Großteil seiner Arbeit mit vorbildlichem persönlichem Einsatz gewidmet hat, nämlich dem Volkswohnungswesen i.S. des Art. 11 Abs. 1 Z 3 der österreichischen Bundesverfassung, wobei der Begriff des Volkswohnungswesens an Hand der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes als Vorsorge für die Bereitstellung von Klein- und Mittelwohnungen³⁰⁴ insbesondere auch für künftigen Wohnraum³⁰⁵ verstanden wird.

Nach weitverbreiteter Auffassung³⁰⁶ sind die Anfänge des Kompetenztatbestandes Volkswohnungswesen im Genossenschafts- und Steuerrecht sowie im etwas später entwickelten Wohnbauförderungsrecht zu suchen. Die genossenschaftsrechtlichen Anfänge im 19. Jahrhundert rechnet man dem im Jahre 1852 erlassenen kaiserlichen Patent zu, wodurch eine neue gesetzliche Bestimmung über Vereine (Vereinsgesetz) angeordnet wurde.³⁰⁷

1867 wurde dann das Reichsgesetz über das Vereinsrecht erlassen, sowie 1873 das Gesetz über Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften. Damit wur-

³⁰⁴ VfSlg. 3378.

³⁰⁵ VfSlg. 3708.

³⁰⁶ Vgl. *Funk* (1988), 1ff.

³⁰⁷ RGBI 1852/253.

den die rechtliche Grundlagen für private Initiativen geschaffen, sodass die ältesten Baugenossenschaften Ende der 1860er Jahre entstanden sind, die jedoch mangels steuerrechtlicher und sonstiger geeigneter Rahmenbedingungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise in den 1870er Jahren, nicht lange überlebten.

Während die organisatorischen Vorschriften zu diesem Zeitpunkt bereits ziemlich ausgeprägt waren, wurden die steuer- und förderungsrechtlichen Rahmenbedingungen erst durch das im Jahre 1892 verabschiedete Gesetz betreffend die Begünstigung für Neubauten mit Arbeiterwohnungen³⁰⁸ auf eine breitere Basis gestellt. Dieses Gesetz wird allgemein – zusammen mit Verbesserungen in dessen Novellierung von 1902 – als Ursprung des Volkswohnungswesen im Allgemeinen und des gemeinnützigen Wohnbaues im Besonderen gesehen.³⁰⁹

1907 wurden die ersten Gemeinnützigen errichtet, die teilweise noch heute existieren. 1908 wurden aus Mitteln des „Kaiser Franz Josef Jubiläumsfonds“ zahlreiche Objekte gefördert. In diesem Jahr wurde auch der „Kaiser Franz Josef I Jubiläumsfonds für Volkswohnungen und Werkstätten“ in Wien gegründet, wobei dessen finanzielle Grundlage aus den Mitteln des „Kaiser Franz Josef Jubiläumsfonds“ und andererseits einem Grundstück als Schenkung der Gemeinde Wien³¹⁰ bestand.

Dieser Fonds existiert in seiner realen Ausprägung heute noch als sogenannter Mollardhof im 6. Wiener Gemeindebezirk mit ca. 60 Unternehmen und in etwa ebenso vielen Mietern, wobei das „Wohnen und Arbeiten“ unter einem Dach zu leistbaren Preisen durch staatliche Unterstützung laut Ministeratsvortrag vom 2.7.1908 des k.k. Reichsministers für öffentliche Arbeiten, Dr. Gessmann,³¹¹ einerseits als Wohnbauförderungs-idee, andererseits aber auch als wichtiger Beitrag zur Gewerbeförderung verstanden wurde. Mit dem diesbezüglichen Ministerratsbeschluss wurde auch das Statut für das Kuratorium dieses Fonds festgelegt, wobei bestimmend für die ebenfalls übernommene Staatshaftung in der Gründungsphase die Idee war, dass eine vorbildliche Werkstättenanlage in verkehrsgünstiger Lage mit gleichzeitiger Wohnmöglichkeit der Arbeiter das Verkehrsaufkommen minimieren werde.

In der Begründung des damit korrespondierenden Wiener Gemeinderatsbeschlusses wurde ebenfalls betont, dass durch diese Maßnahmen einerseits verkehrsberuhigende Effekte, andererseits aber auch die Ankurbelung der

³⁰⁸ Gesetz vom 9. Februar 1892, betreffend Begünstigungen für Neubauten mit Arbeiterwohnungen, RGBI 1892/37.

³⁰⁹ Vgl. *Sommer* (2001).

³¹⁰ Gemeinderatsbeschluss vom 28.1.1908.

³¹¹ Wesentliche Vorarbeiten für eine gesetzliche Regelung der Wohnungsfürsorge wurden vom Dr. Albert Gessmann, einem Weggefährten von Karl Lueger, getätigt, der ab 1908 das Amt eines k.k. Ministers für öffentliche Arbeiten innehatte. Gessmann selbst war es, der die Schaffung eines Ministeriums für öffentliche Arbeiten vorantrieb, wenn auch sein ursprüngliches Ziel die Schaffung eines Sozialministeriums gewesen ist. Letztlich hat er jedoch seinen sozialpolitischen Auftrag auch in der realisierten Ministeriumsversion nicht aus den Augen verloren. Vgl. *Bundesministerium für Handel (Hg.)* (1961), 335f, 469f.

Wirtschaft im innerstädtischen Bereich angestrebt werde, zumal durch den Abbruch von bestehenden Objekten, in denen in der Regel Werkstätten in den Hinterhöfen untergebracht waren, und durch deren Ersatz durch neue Wohn- und Bürogebäude zahlreiche Arbeitsplätze und leistbare Werkstätten für die Wiener Gewerbetreibenden geschaffen werden könnten.

Bei den Untersuchungen zum Gesetz von 1892 betreffend die Begünstigung für Neubauten mit Arbeiterwohnungen,³¹² insbesondere den diesbezüglichen parlamentarischen Materialien,³¹³ stellte sich aber heraus, dass dieses Instrument des Volkswohnungswesens – nämlich mittels Steuerbefreiungen den Wohnbau anzukurbeln – eine weit längere Tradition beinhaltet als bisher vermutet.

Es wurde daher den parlamentarischen Materialien des Reichstages zum Thema Wohnen und Steuerbefreiung im Detail nachgegangen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen und die umfangreichen Materialien sollen hier kurz zusammengefasst dargestellt werden.³¹⁴

II. Die Wohnungsverhältnisse im 19. Jahrhundert

Zum Vorverständnis seien die schwierigen bis katastrophalen Wohnverhältnisse großer Teile der Bevölkerung in dieser Zeit, insbesondere in den größeren Städten, in Erinnerung gerufen werden, wobei vor allem die hygienische und feuerpolizeiliche Situation prekär war. Dies wurde verschärft durch die Zuwanderung von Bevölkerungsteilen vom Land in die Stadt als Folge der Industrialisierung. Die plötzlich einsetzende Mobilität der Bevölkerung hatte soziale Änderungen in der Bevölkerungsstruktur sowie ein rasantes Wachstum der Städte zur Folge, ohne dass ein entsprechendes Angebot an Wohnungen, insbesondere zu leistbaren Preisen, den Nachfragern zur Verfügung stand.

Der anfänglich fast ausschließlich private Wohnbau musste mit sehr hohen Zinssätzen finanziert werden. Dies hatte sehr hohe Mietzinse zur Folge und brachte Phänomene wie eine unüberschaubare Zahl an Untermietern und „Bettgehern“ mit sich. Dies machte es notwendig, dass in einigen Kronländern schon 1853 durch Verordnung die Aufkündigung und Räumung vermieteter Wohnungen und anderer Bestandteile von Gebäuden rechtlich normiert wurde.³¹⁵

Zur Linderung des damit einhergehenden Wohnungselends wurden aus christlich bzw. humanitär gesinnten Kreisen „Armenwohnungen“ zur Verfügung gestellt. Erweitert wurde das Angebot in diesem Sektor gegen Ende des 19. Jahrhunderts durch die Schaffung von Quartieren für Arbeiter, die staatlicherseits bzw. seitens der Industrie bereitgestellt wurden.

³¹² Siehe Anmerkung 308.

³¹³ Siehe Bericht des Steuerausschusses vom 7. Juli 1891, 224 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Abgeordnetenhauses, XI. Session 1891, 1ff.

³¹⁴ Die Gesetze selbst und die dazugehörigen stenographischen Protokolle aus dem Reichstag betreffend die diesen Gesetzen vorangehenden Parlamentsdebatten und Ausschussberichte werden ebenso wie die relevanten Verordnungen in einer eigenen Ausgabe dem interessierten Publikum demnächst zugänglich gemacht werden.

³¹⁵ RGBI 1853/193.

Dem Thema Wohnbau wurde auch von „allerhöchster Stelle“ besondere Aufmerksamkeit geschenkt, wobei diese im eingangs erwähnten „Kaiser Franz Josef Jubiläumsfonds“ gipfelte, womit nicht nur Arbeiterwohnungen, sondern auch Männerasyle³¹⁶ u.ä. massiv unterstützt wurden.

Die unteren Einkommenschichten konnten nur wenig von ihren ohnedies bescheidenen Einkünften für Wohnzwecke aufbringen. Auf der anderen Seite standen die relativ hohen Mietkosten einer großen Nachfrage gegenüber, wobei die Kostensituation noch durch eine extrem hohe Grundstücks- und Haussteuer³¹⁷ verschärft wurde, die aber im 19. Jahrhundert eine wichtige Einnahmequelle der öffentlichen Hand sowohl auf Reichsebene, wie auch auf Landes- und Gemeindeebene darstellte.

Es war daher kaum überraschend, dass sich das erwähnte Gesetz von 1892 mit Steuerbefreiungen von sogenannten Arbeiterwohnstätten beschäftigte, um die Wohnungskosten zu senken. Diese steuerlichen Begünstigungen zum Zwecke der Errichtung von Wohnungen sind aber für das gesamte 19. Jahrhundert nachweisbar.

III. Die Rechtsentwicklung bis 1900

1. Ursprünge von Steuerbefreiungen bereits 1774 nachweisbar

Die Bemühungen, angebotsseitig durch entsprechende Steuererleichterungen für breite Schichten der Bevölkerung leistbare Wohnungen bzw. durch diese indirekte Wohnbauförderung Anreize zur Errichtung von Wohnungen zu schaffen, gehen bis in die 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts zurück:

Die erste gesetzliche Regelung einer Steuerbefreiung findet sich im „allerhöchsten Patente“ vom 6. August 1774, worin eine Befreiung von der die Gebäude betreffenden Grundsteuer für 10 Jahre zugestanden wurde.

Mit allerhöchstem kaiserlichen Patente vom 6. Dezember 1782³¹⁸ wurde dann für die Festungen Theresienstadt und Josefstadt³¹⁹ ebenfalls eine Steuerbefreiung zum Zwecke des Wohnbaus gewährt: Nach dessen § 10, einer der ersten Förderungsbestimmungen im Wohnrecht, ist jenen, die mit „Aerarial Vorschüssen“ bauen, „die Befreiung von der Steuer, der Gewerbesteuer und anderen Abgaben auf 15 Jahre; diejenigen, die auf ihre Kosten den Bau unternehmen haben, die gleiche Befreiung auf 30 Jahre zugestanden“.

³¹⁶ Z.B. ehemaliges Männerasyl in der Meldemannstraße.

³¹⁷ Rechtsgrundlagen: Kaiserliches Patent vom 23.2.1820 und Gesetz vom 9. Februar 1882, RGBI 17/1882.

³¹⁸ Siehe *Kropatschek (Hg.)* (1785-1790), 1. Bd., 225.

³¹⁹ Es handelt sich dabei um die nach Josefs II. benannte Festung Josefov in der böhmischen Bezirkshauptmannschaft Königinhof an der Mündung der Metau in die Elbe, die 1781-1787 erbaut wurde. Theresienstadt wurde nach der Mutter von Josef II., Kaiserin Maria Theresia, benannt und liegt im Nordwesten der Tschechischen Republik.

Hier wird also unterschieden, ob mit einem Darlehen des Staates – in diesem Fall wurde eine 15-jährige Befreiung gegeben – oder mit Eigenmitteln gebaut wurde, wofür gar eine 30-jährige Befreiung zugestanden wurde.

2. Im Vormärz Ausweitung der Steuerbefreiung auf zahlreiche Städte der Monarchie

Mit „allerhöchster EntschlieÙung“ vom 10. Februar 1835³²⁰ wurden für zahlreiche Kronländer der Monarchie zeitliche Steuerbefreiungen vom sogenannten Gebäudezins und der Gebäudeklassensteuer in den Provinzialhauptstädten bewilligt, wobei 10 steuerfreie Jahre vorgesehen waren für Gebäude, die neu errichtet wurden, und 8 steuerfreie Jahre für Zubauten oder Neuerrichtungen nach Abbruch von Objekten. Letztere Befreiung wurde auch für die übrigen Städte vorgesehen. Auf dem „flachen Lande“ fand keine Steuerbefreiung statt.

Festzuhalten ist, dass mit diesen reichsrechtlichen Steuerbefreiungen kein Anspruch auf die Befreiung von anderen öffentlichen oder Gemeindelasten verbunden war.

Mit den „allerhöchsten EntschlieÙungen“ vom 14. Mai 1836, 29. Oktober 1836 und 13. Mai 1837 sowie 30. August 1837 und 18. Jänner 1840 wurden weitere Orte wie Urfahr bei Linz, Karlsbad, Depliz, Franzensbrunn, Marienbad, Bad Schönau, Gutenbrunn und schließlich ganz Dalmatien in die Liste der Gebiete einbezogen, in denen eine zeitliche Befreiung von der Gebäudesteuer vorgesehen war.

Jene von Dalmatien ist deswegen von Interesse, weil eine Steuerbefreiung auch für Bauernhäuser vorgesehen wurde, wenn ein bisher aus Holz oder Mauerwerk erbautes, mit Stroh oder Rohr gedecktes Bauernhaus, welches gemeinschaftlich auch zum Stalle diente, gänzlich niedergerissen und aus Mauerwerk wiedererbaut, mit Schieferschindeln oder Ziegeln gedeckt und dabei ein abgesondertes Lokal für die Stallung errichtet wurde.

Neben der Befreiung von der Steuer zur gezielten Verbesserung der Objekte, insbesondere aus dem Titel der Hygiene und Feuersicherheit, wurden 12 steuerfreie Jahre gewährt, wenn ein Gebäude, welches durch Feuersbrunst oder in anderer Weise während der Kriegereignisse oder eines feindlichen Einfalles oder auf andere gewaltsame Weise vernichtet worden war, entsprechend wieder hergestellt wurde. 1840 finden wir daher in Dalmatien die ersten Regelungen hinsichtlich einer Wohnaufförderung zur Beseitigung von Kriegs- bzw. Katastrophenschäden.³²¹

Vielen dieser Steuerbegünstigungsvorschriften ist gemeinsam, dass in ihnen ein Passus enthalten ist, wonach die Fortsetzung bereits angefangener und unterbrochener Bauten keine Befreiung nach sich zieht, weil die „Vollendung eines Baues ohnedies im Interesse des Bauführers liegen muss, indes sohin keiner aufmunternden Begünstigung bedarf“. Aus diesen Formulierung-

³²⁰ Hofkanzleidekret vom 24. Februar 1835 ZI 562.

³²¹ Siehe stenographisches Protokoll zum Haus der Abgeordneten zur 81. Sitzung der 3. Session am 21. Juni 1865, 2396.

gen ist erkennbar, dass die steuerlichen Begünstigungen offensichtlich als Anreiz zur Errichtung und Verbesserungen von Objekten gesehen wurde.

3. Revolutionsjahre brachten Verlängerung der Steuerbefreiungsfristen

Mit Erlass des Finanzministeriums vom 1. Juni 1849³²² wurde eine Steuerfreiheit für Wien im innerstädtischen Bereich gewährt, wobei erstmals ein Zeitraum von 20 Jahren vorgesehen wurde.

Ferner wurde diese Steuerbefreiung davon abhängig gemacht, dass die Bauführung innerhalb eines Jahres bis zur Höhe des Erdgeschosses realisiert wurde.

Mit „allerhöchster Entschliebung“ vom 16. Juli 1854³²³ wurde mit allerhöchster Entschliebung vom 16. Juli 1854 eine 15-jährige Steuerbefreiung für Neubauten und eine 12-jährige Steuerbefreiung für Um- und Zubauten gewährt, wobei hier erstmalig auch diese Befreiung für Landes- und Gemeindeabgaben bewilligt wurde.

Mit „allerhöchster Entschliebung“ vom 14. Mai 1859³²⁴ wurde eine Steuerbefreiung für Neubauten vorgesehen, und zwar auf 30 Jahre, für Objekte auf den sogenannten Wiener Stadterweiterungsgründen, wobei diese innerhalb von 5 Jahren planmäßig vollendet und benutzbar gemacht werden müssen, bzw. auf 25 Jahre, wenn diese Vollendung innerhalb von 10 Jahren erfolgte. Für Um- und Zubauten, welche innerhalb von 5 Jahren ab Kundmachung dieser Verordnung begonnen wurden, war eine 15-jährige Steuerbefreiung vorgesehen, wenn diese innerhalb von 5 Jahren vollendet würden. Diese reduzierte sich auf 12 Jahre, wenn sie innerhalb von 10 Jahren realisiert wurden.

Man kann hier bereits Versuche einer differenzierten Regelung je nach Regelungsziel erkennen, wobei einerseits auf unterschiedliche Fertigstellungszeiten, andererseits auf die Lage des Objektes (z.B. Wiener Stadterweiterungsgründe) Bezug genommen wurde.

4. Wohnbaudiskussion im Reichsrat erstmals 1862

Den parlamentarischen Materialien zur Sitzung des Reichsrates vom 3. Juli 1862³²⁵ ist zu entnehmen, dass die Steuerbefreiungen von ca. 8 Jahren nicht geeignet erschienen, um die Wohnungsnot zu lindern, wobei von zahlreichen Petitionen die Rede war, die sich um eine Ausweitung der Steuerfreiheit bemühten. Als Begründung für die Steuerfreiheit wurde angeführt, dass die Erweiterung der Steuerfreiheit deswegen dem Staatseinkommen nicht abträglich sein werde, weil damit Steuerobjekte geschaffen würden, welche sonst nicht realisiert worden wären.

Argumente gegen die Behauptung allfälliger volkswirtschaftlicher Nachteile waren, dass nämlich der Industrie, dem Handel und der Bodenproduktion

³²² Reichsgesetzblatt Nr. 265 aus 1849.

³²³ Landesregierungsblatt für das Herzogtum Österreich unter der Enns Nr. 20 aus 1854.

³²⁴ Landesregierungsblatt für das Herzogtum Österreich unter der Enns, Nr. 5 aus 1859.

³²⁵ Siehe stenographisches Protokoll zum Haus der Abgeordneten vom 3.7.1862, 3419ff.

Kapital entzogen würde und künstlich dem Baugewerbe zugewendet werde, und ferner, dass „es eben ein volkswirtschaftlicher Vorteil sei, wenn in Wohnungen gesunde und kräftige Arbeiter heranwachsen und es eine bedeutende Kapitaleinbuße gerade für die Industrie sei, wenn die Arbeiter in ungesunden Räumlichkeiten zusammengedrängt sind und die Arbeiterbevölkerung verkümmere.“ Auch wurde behauptet, dass durch die künstlich in Folge des finanziellen Anreizes durch die Befreiung von der Steuer errichteten Neubauten die alten Wohnungen in ihrem Ertrage sinken würden. Dem wurde mangelnde soziale Gerechtigkeit entgegen gehalten.

In dieser Debatte im Juli 1862 finden sich ferner detaillierte Darstellungen der Wohnkosten auf der einen und des Steueraufkommens auf der anderen Seite, und die Klagen, dass es in zahlreichen Fällen aufgrund der Höhe der Steuerbelastung zu Konkursen von Handwerkern und Kleingewerbetreibenden gekommen sei.

Im Jahre 1865 wurde den Reichstagsabgeordneten folgender Antrag vorgelegt:

„Prag ist nach der Anzahl der Bevölkerung die zweite Stadt des Kaisertums Österreich und seine Einwohnerzahl steigt bei der großen Erwerbstätigkeit besonders auch noch durch den gesteigerten Verkehr der sich mehrenden Eisenbahnverbindungen. Den Bedürfnissen der zunehmenden Bevölkerung nach geeigneten Wohnungen wird jedoch nicht im gleichen Verhältnis entsprochen, was wohl besonders in der zu kurzen Dauer der Steuerfreiheit von Neubauten seinen Grund haben mag. Seit längerer Zeit besteht ein Mangel an Wohnungen und dieses Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage zeigt sich durch die stets steigenden Mietzinse der Wohnungen, welche in den letzten Jahren meist um 20% gesteigert wurde. Trotz dieser Wohnungsnot wurde im Jahre 1865 nur ein einziges Haus in der Stadt Prag zum Bauen angefangen, sowie 3 Umbauten angemeldet worden, weshalb alle Baugewerbe sowie alle unmittelbar oder mittelbar durch sie beschäftigten Arbeiter ganz oder teilweise verdienstlos geworden sind. Ähnliche Verhältnisse bestehen in den meisten Hauptstädten der Kronländer. In Erwägung der Wohnungsnot und dass das Kapital nur unter günstigeren als den bisherigen Verhältnissen sich dem Baue der Häuser zuwenden wird und allgemeinen Erwerbslosigkeit, welche doch durch die Belegung der Baugewerbe teilweise beseitigt würde und dass die beschäftigten Baugewerbe auch hindurch steuerfähig bleiben und dass das sämtliche im Baue angewandte Kapital sich in Arbeit auflöst und alle Kanäle der Geldzirkulation durchläuft bis es sich wieder ansammelt und daher belebend auf den ganzen Verkehr einwirkt und hierdurch mittelbar auch günstig auf die indirekten Steuern einwirkt und dass dadurch dem Staate neue Steuerobjekte für die Zukunft geschaffen werden, wird der Antrag gestellt, die Befreiungen von der Hauszinssteuer in den Hauptstädten ausnahmsweise auf 20 Jahre auszudehnen.“

Diese Petition der Prager Abgeordneten zeigt nicht nur die Breite der damaligen Auseinandersetzung mit Wohnbaufragen im Parlament. Sie zeigt auch eindrucklich, dass die damalige parlamentarische Diskussion heute im österreichischen Parlament in nicht unähnlicher Form zu hören sein könnte. Dies ist umso erstaunlicher, wenn man an die damalige Zusammensetzung des Abgeord-

netenhauses denkt, das auf Grund des Kurienwahlrechts nach dem Mehrheitsprinzip gewählt wurde. Nur etwa 6% der Gesamtbevölkerung waren wahlberechtigt. Die Abgeordneten schlossen sich ferner bis 1882 nur im Rahmen sogenannter „Honoratiorenparteien“ im Parlament zu eher losen Fraktionen zusammen und waren eher ihrem Stand bzw. ihrer Nationalität verpflichtet als den sich erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts herausbildenden Massenparteien.

5. Die Zeit des Experimentierens: 1865 – 1880

In der Sitzung vom 21. Juni 1865³²⁶ berichtet der Vorsitzende des Steuerausschusses, dass dieser entschieden habe, es sei ratsam, „die zu gewährende zeitliche Befreiung nicht bloß auf neu hergestellte Gebäude, sondern auch auf Um- und Zubauten und nicht bloß für die Hauptstädte, sondern für alle der bestehenden Hauszinssteuer unterliegenden Ortschaften und einzelnen Gebäude auszudehnen“. Es wird als unbefriedigend erkannt, dass zwischen Neubauten, Zu- und Umbauten und der damit verbundenen Dauer der Steuerbefreiung unterschieden wurde, zumal dafür unterschiedliche Fristen für die Steuerbefreiungen, nämlich von 8, 10, 12, 15, 18, 20, 25 und 30 Jahre vorgesehen waren. Hinsichtlich des Umfangs erstreckte sich die Steuerbefreiung entweder auf die ordentliche oder auf die außerordentliche Staatssteuer mit Ausschluss der Landes- und Gemeindeumlagen und -lasten oder auch einschließlich dieser. Angesichts dieser mannigfachen Verschiedenheiten erschien es als ein Gebot der Gerechtigkeit, in derselben Steuergattung die möglichste Gleichheit in der Behandlung der Steuerträger mit Schonung bereits erworbener und in Partikulargesetzen bewährter besonderer Begünstigungen herzustellen, bis im Wege der Steuerreform das ganze System der Gebäudesteuer durch Abänderung nach gleichmäßigen Grundsätzen neu geregelt sei.

Da man eine längerfristige Steuerreform plante, aber man damals weder fähig noch willens war, eine Vereinheitlichung der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten auf der einen und der unterschiedlichen Steuerhoheiten auf der anderen Seite zu erreichen, begnügte man sich mit einer Diskussion um Steuerbegünstigungen. Man legte in der Folge eine Steuerbefreiung von Neubauten von 15 Jahren und für Zu- und Umbauten von 12 Jahren für alle der Hauszinssteuer unterliegenden Orte in der gesamten Monarchie einheitlich fest.

Die Steuerbefreiungsaktion wurde bis 1867, also für 2 Jahre befristet, um die beabsichtigte Steuerreform nicht zu präjudizieren. Die bisher erworbenen Steuerbefreiungen galten weiterhin, beginnend von den erwähnten josephinischen Patenten ab 1774 bis zu den allerhöchsten Entschlüssen in den Jahren 1836 bis 1859.

In den Jahren 1867, 1868, 1869, 1871, 1874 und 1876 wurden jeweils einfach Verlängerungen dieser Steuerbefreiungen vorgesehen, ohne die erwähnte Steuerreform in Angriff zu nehmen.³²⁷

³²⁶ Siehe stenographisches Protokoll zum Haus der Abgeordneten zur 81. Sitzung der 3. Session am 21.6.1865, 2396.

³²⁷ Siehe nachfolgende Auflistung: Gesetz vom 14.11.1867, RGBI 1867/137; Gesetz vom 3.3.1868, RGBI 1868/16; Gesetz vom 24.12.1869, RGBI 1869/188; Gesetz

In den damit zusammenhängenden Debatten wurde eindeutig sichtbar, dass die Wohnungsnot bzw. das mangelnde Angebot an leistbaren Wohnungen nicht nur als Problem der ärmsten Bevölkerung, sondern ganz besonders auch als eines der Mittelklasse, der Gewerbetreibenden, der Beamten etc. gesehen wurde,³²⁸ womit zumindest ab der Mitte des 19. Jahrhunderts ein sehr breiter Zugang zum modernen volkswohnungspolitischen Ansatz nachweisbar ist. Das wohnungspolitische Problem versuchte man aber damals allein durch die erwähnten Steuererleichterungen zu lösen, indem man immer wieder Verlängerungen dieser Aktionen vorsah.

Ferner fällt auf, dass durchaus bereits mit hohem ökonomischem Sachverstand internationale Erfahrungen eingeholt und die Lösungsversuche in anderen Großstädten, insbesondere in Paris, London, New York und Berlin von den Abgeordneten oft sehr emotional diskutiert wurden.

6. Vertiefte parlamentarische Auseinandersetzung ab 1880

Im Bericht des Steuerausschusses des Abgeordnetenhauses vom 8. Februar 1880 heißt es:³²⁹

„Diese Gesetze³³⁰ mit einer Steuerbefreiung zur Förderung der Errichtung bzw. zur Renovierung von Wohnbauten bilden seit 1865 eine ununterbrochene Kette, aber hinsichtlich der Motive, welche bei Erlassung und Beratung geltend gemacht worden sind, ist eine wesentliche Unterscheidung zu machen und zwar bildet das Jahr 1873 bzw. der in diesem Jahr erfolgte Umschwung der wirtschaftlichen Verhältnisse eine sehr beachtenswerte Grenzscheide. Bis zu diesem Zeitpunkt ist es die Wohnungsnot, welche als zwingender Grund für Steuerfreiheiten ins Feld geführt wird. Seither ist es aber, so auch in dem vorliegenden Antrag von 1880, die stockende Bautätigkeit, die Notwendigkeit Arbeit zu schaffen, welche als Begründung für die Steuerbefreiung angerufen wird. Bei einem der vorgelegten Verlängerungsanträge der steuerlich begünstigten Bauperioden wurde bloß gesagt, das die Verhältnisse, welche früher die Begünstigung notwendig gemacht haben, sich nicht geändert hätten.“

Zu diesem Zeitpunkt wird also die Eignung von Steuerbefreiungen einerseits zur Linderung der Wohnungsnot, andererseits aber auch als Instrument zur Ankurbelung der Bauwirtschaft als gegeben angesehen. Schließlich wird dem Argument widersprochen, dass der Fiskus durch Gewährung längerer Steuerfreiheiten keinen Einnahmenschwund erleide. Dies wird auch damit begründet, dass die von den Gemeindevertretungen angeregten Steuerbefreiungen keine zeitliche Befreiung von Gemeindeumlagen etc. vorgesehen haben,

vom 15.6.1871, RGBl 1871/57; Gesetz vom 18.3.1874, RGBl 1874/18; Gesetz vom 15.3.1876, RGBl 1876/21.

³²⁸ Siehe Bericht des Budgetausschusses über die Regierungsvorlage betreffend das Gesetz über Steuerfreiheiten für Neu-, Um- und Zubauten: 58 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Abgeordnetenhauses, 8. Session, 447f. vom 2.2.1874.

³²⁹ Siehe 138 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Abgeordnetenhauses, 9. Session, 7f.

³³⁰ Siehe Anmerkung 321.

wäre doch dieses Mittel in vielen Fällen ebenso wirksam wie die erbetene Verlängerung von der Staatssteuer. Von den Gemeinden wurde dies mit einem nicht verkraftbaren Ausfall an Steuereinnahmen abgelehnt.

In Wien entfielen damals auf 100 Kronen Staatssteuer 64 Kronen Kommunalabgaben exklusive der Spezialgebühren für Gewölbebewachung, Kanalräumung, Einquartierungsbeitrag und Wasserzins sowie außerdem noch 20 Kronen Landesumlage. Von den Ländervertretern wurde dennoch mittels Resolution eine Befreiung von der Staatssteuer zum Zwecke des Wohnbaus verlangt.³³¹

In den folgenden 10 Jahren wurde dieses Thema mehrmals im Steueraus-schuss bzw. auch im Plenum diskutiert, ohne dass es zu einem Gesetzesbe-schluss gekommen ist. Aus heutiger Sicht sind die Ergebnisse dieses Diskussi-onsprozesses als durchaus bahnbrechend zu beurteilen.

7. Abschluss der Entwicklung 1892 – Neue Wege

Mit dem Gesetz vom 9. Februar 1892,³³² dem eine mehr als zehnjährige Debatte im Abgeordnetenhaus voranging, wird eine neue Qualität des Wohn-rechts erreicht. Darin wird die Steuerbefreiung nicht nur an Kriterien wie Errich-tungsdauer, Größe des Objekts und der Wohnungen geknüpft, sondern auch an eine Begrenzung der Mietzinse zwecks Schaffung leistbaren Wohnraums.

Ferner enthält dieses Gesetz eine schon lange zuvor in der parlamentari-schen Diskussion erhobene Forderung nach einer Zweckwidmung der Vermie-tung an Arbeiter, um denselben gesunde und billige Wohnungen anbieten zu können und zwar wenn solche:

- a) von der Gemeinde, gemeinnützigen Vereinen und Anstalten für Arbeiter;
- b) von aus Arbeitern gebildeten Genossenschaften für ihre Mitglieder;
- c) von Arbeitgebern für ihre Arbeiter errichtet werden.

Um den Druck auf die Länder zu erhöhen, ebenfalls eine Befreiung von den Landesabgaben und damit den Anreiz zur Schaffung von Wohnungen zu verstärken, wurde über Betreiben des Herrenhauses ein Junktim hergestellt, dass diese Steuerbefreiung nur in jenen Ländern in Kraft trete, in welchen im Wege der Landesgesetzgebung auch die Befreiung von Landes- und Gemein-

³³¹ In der Debatte zum Thema Steuerbefreiungen wird u.a. eine ablehnende Hal-tung damit begründet, dass die Länder sich immer in ihren Bereich gegen eine solche ausgesprochen haben, diese aber immer wieder eine Befreiung von der Reichssteuer vehement fordern: „Die Mitglieder unserer Landesvertretungen sind eben in der Geba-rung mit den in ihrer Obhut anvertrauten Kommunalfinzen viel zu gewissenhaft, um sich von solchen Scheinargumenten blenden zu lassen, und insoweit solche Befreiun-gen von den Gemeindeumlagen bestanden haben, für Wien durch die allerhöchsten Entschlüsse vom 16. Juli 1854 und 14. Mai 1859 sind sie lebhaft bekämpft wor-den.“ Resolutionen des Abgeordnetenhauses zum Finanzgesetze 1862, I. Session, 3435, 1863 I. Session, 4834, 1864. Eine Diskussion, die auch im 21. Jahrhundert nicht gera-dezu denkunmöglich erscheint.

³³² RGBI 1892/37.

deabgaben für die ganze Dauer der staatlichen Steuerbefreiung (24 Jahre³³³ ab Vollendung des Gebäudes) gewährt werde.

Neben Qualitätsanforderungen (keine Befreiung von Objekten mit Wohnungen, deren Fußboden unter der Straßenoberfläche liegt) wurden auch Mindest- und Höchstgrenzen der Wohnflächen festgelegt. Schließlich war eine Mietzinsbeschränkung vorgesehen, die nach der Einwohnerzahl des Ortes gestaffelt war.

Als Sanktion bei Nichteinhaltung dieser Vorschriften waren einerseits Geldstrafen, andererseits ein Entfall der Steuerbefreiung vorgesehen.

Die in diesem Gesetz in ihrer Geschlossenheit als erstmalig zu bezeichnenden Tatbestände werden zu Recht als Vorläufer der Instrumente des Volkswohnungswesens im Allgemeinen und des gemeinnützigen Wohnbaus im Besonderen gesehen. Dessen Regelungen beruhen jedoch auf einer mehr als 100-jährigen Entwicklung und gehen auf weit frühere Wurzeln zurück, als in der bisherigen Aufbereitung des Themas angenommen wurde. Sie waren nicht ein plötzliches Ergebnis, sondern das Resultat eines langen und zähen Ringens nach Lösungen politischer Herausforderungen in einem evolutionären, aber konsequenten und weitgehend konsensualen Meinungsbildungsprozess, also eines politischen Stils, für den dem Jubilar nicht nur die Bewunderung vieler, sondern die höchste Anerkennung zu kommt.

³³³ Eine sehr lange Zeitdauer in der historischen Betrachtung, die sich aus den negativen Erfahrungen mit den vorher wesentlich kürzeren Zeiträumen der Steuerbefreiung ergab. Nur für Wien war einmal eine Steuerbefreiung von 25 bzw. 30 Jahren vorgesehen, die auch allgemein als erfolgreiche Aktion bezeichnet und von den übrigen Ländern vehement gefordert wurde.

Peter Heindl

Wohnzivilrechtliche Teile des WGG im Verhältnis zum MRG

- I. Grundsätzliches im Vergleich der wohnzivilrechtlichen Bestimmungen des WGG mit dem MRG
 1. WGG
 2. MRG
- II. Abgrenzung der Geltungsbereiche WGG / MRG
 1. § 1 Abs. 3 MRG
 2. § 20 WGG
- III. Die einzelnen wohnzivilrechtlichen Bestimmungen des WGG im Vergleich zum MRG
 1. Entgeltbildung – WGG
 2. Mietzinsbildung – MRG
 3. Erhöhung des EVB bzw. des Hauptmietzinses
 4. Erhaltungs- und Verbesserungsarbeiten, Finanzierung und Durchsetzung
 5. Preis, Preisbildung, Fixpreis, nachträgliche Übertragung in Eigentum
 6. Nutzfläche und Aufteilungsschlüssel
 7. Abrechnungen
 - a) Jährliche Abrechnungen
 - b) Abrechnungen bei Wohnungseigentumsbegründung
 8. Ersatz von Aufwendungen in einer Wohnung
 9. Verfahren:
- IV. Zusammenfassung

I. Grundsätzliches im Vergleich der wohnzivilrechtlichen Bestimmungen des WGG mit dem MRG

1. WGG

Das WGG regelt in den §§ 13 bis 22 sowie in einigen Übergangsbestimmungen des § 39 spezielle wohnzivilrechtliche Bereiche, die sich aus der Besonderheit gemeinnütziger Bauvereinigungen als Errichter von Wohn-, Geschäfts- und anderen Objekten im eigenen Namen zum Zwecke der Vermietung bzw. der Wohnungseigentumsbegründung ergeben.

2. MRG

Das MRG regelt die Miete von Wohnungen, einzelnen Wohnungsteilen bzw. Geschäftsräumlichkeiten aller Art und ist somit als umfassenderes wohnzivilrechtliches Regelungswerk dem WGG „übergeordnet“. Primär ist daher das MRG anzuwenden. Nur dort, wo es das MRG dem WGG „überlässt“, eigenständige Regelungen zu treffen, gelten die Bestimmungen des WGG. Die hierfür maßgebenden Bestimmungen sind einerseits § 1 Abs. 3 MRG und andererseits § 20 WGG.

II. Abgrenzung der Geltungsbereiche WGG / MRG

1. § 1 Abs. 3 MRG

Hier wird geregelt, dass die Bestimmungen des MRG für Mietgegenstände in Gebäuden, die von einer gemeinnützigen Bauvereinigung im eigenen Namen errichtet worden sind, nach Maßgabe des § 20 WGG gelten.

2. § 20 WGG

Unter der Überschrift „Anwendung mietrechtlicher Bestimmungen“ wird festgelegt:

a) Wenn die Miet- oder sonstigen Nutzungsgegenstände der Baulichkeit im Eigentum (Baurecht) einer Bauvereinigung stehen, gelten folgende Bestimmungen des MRG nicht: Bestimmungen über die Erhaltung, über nützliche Verbesserungen durch bautechnische Maßnahmen bzw. durch Vereinigung von Wohnungen, über die Anbotspflicht sowie über den Auftrag zur Durchführung von Erhaltungs- oder Verbesserungsarbeiten (§§ 3 bis 6), weiters über den Ersatz von Aufwendungen auf eine Wohnung (§ 10), über die Möglichkeit der Mietzinserhöhung beim Wohnungstausch (§ 13 Abs. 3, 2. Satz), über den Mietzins für Hauptmiete (§ 15), über die Ausstattungskategorien und Kategoriebeträge (§ 15a), über Vereinbarungen über die Höhe des Hauptmietzinses (§ 16), über die Unwirksamkeit von Zinsanpassungsklauseln und Mietzinsvereinbarungen (§ 16a), über den Anteil an den Gesamtkosten und über die Nutzfläche (§ 17), über die Erhöhung der Hauptmietzinse (§ 18) einschließlich der Bestimmungen über die Grundsatzentscheidung und vorläufige Erhöhung (§ 18a) sowie die Kosten von Sanierungsarbeiten (§ 18b), über die nachträgliche Neuerrichtung von Mietgegenständen, ausgenommen die Duldung von Eingriffen in die Mietrechte (§ 18c Abs. 1, 3 und 4), über Antrag und Entscheidung bei Verfahren über die Erhöhung der Hauptmietzinse (§ 19), über die Hauptmietzinsabrechnung (§ 20), über die Verwaltungskosten sowie die Verordnungsermächtigung des Bundesministers für Justiz zur Bezeichnung von ÖNORMEN für ordnungsgemäße Betriebskostenabrechnungen (§ 21 Abs. 1 Z 7 und Abs. 6 und § 22), über die Verteilungsgrundsätze beim Anteil an den besonderen Aufwendungen (§ 24 Abs. 1), über die allgemeinen Grundsätze bei

Anwendung des MRG auf „Altverträge“ (§ 43), über die Wertbeständigkeit des Mietzinses (vormals Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag, § 45) sowie über die Umstellung der Betriebskostenverteilungsschlüssel bei Inkrafttreten des MRG. An ihre Stelle treten die speziellen Bestimmungen der §§ 13 bis 22 und einige Bestimmungen des § 39 WGG bzw. es fehlen derartige Regelungen wie z.B. die „Anbotsverpflichtung“ nach § 5 Abs. 2 MRG. Auch die Verfahrensbestimmungen (§ 37), die Stellungnahme der Gemeinde als Baubehörde in einigen mietrechtlichen Verfahren (§ 38), die Bestimmungen über die „Gemeindeschlichtungsstelle“ (§ 39) und die Anrufung des Gerichtes (§ 40) sind nur nach Maßgabe der Verfahrensbestimmungen des § 22 WGG anzuwenden (§ 20 Abs. 1 Z 1 lit. a).

b) Ausdrücklich wird in § 20 Abs. 1 Z 1 lit. b WGG aber die Anwendung folgender mietrechtlicher Bestimmungen festgelegt, auch wenn § 1 MRG anderes bestimmt: Bestimmungen über die Haupt- und Untermiete (§ 2), über die Wiederherstellungspflicht (§ 7), über den Umfang des Benützungszurechtes (§ 8), über die Veränderung (Verbesserung) des Mietgegenstandes durch den Mieter (§ 9), über die Untermietverbote (§ 11), über die Abtretung des Mietrechts unter Lebenden (§ 12), über die Veräußerung und Verpachtung eines Unternehmens bei Geschäftsraummiets (§ 12a), über den Wohnungstausch (§ 13 ausgenommen Abs. 3, 2. Satz), über die Duldung von Eingriffen in das Mietrecht bei nachträglicher Neuerrichtung von Mietgegenständen (§ 18c Abs. 2), über die Betriebskosten und laufenden öffentlichen Abgaben (§ 21 – ausgenommen Abs. 1 Z 7 und Abs. 6), über die Aufwendungen für die Hausbetreuung (§ 23), über den Anteil an besonderen Aufwendungen (§ 24, ausgenommen die Verteilungsgrundsätze des Abs. 1), über das Entgelt für mitvermietete Einrichtunggegenstände oder sonstige Leistungen (§ 25), über den Untermietzins (§ 26), über verbotene Vereinbarungen und Strafbestimmungen (§ 27), über die Anrechnung von Dienstleistungen auf den Hauptmietzins (§ 28), über die Auflösung und Erneuerung des Mietvertrages sowie die Zurückstellung des Mietgegenstandes. Anzuwenden sind auch der gesamte Bereich der Kündigung und des Kündigungsschutzes (§ 30 bis 36), die Bestimmungen über die Unterbrechung des Rechtsstreits (§ 41), über die Exekutionsbeschränkung (§ 41), über das Vorzugspfandrecht für Erhaltungsarbeiten (§ 42a) sowie die §§ 37 bis 40 MRG. Bei letzterer Bestimmung dürfte ein „Redaktionsversehen“ vorliegen, da sie ohnedies schon in § 20 Abs. 1 Z 1 lit. a WGG geregelt ist. Auch die Bestimmungen über den Hauptmietzins bei Eintritt in einen bestehenden Mietvertrag über eine Wohnung (§ 46 – Abs. 2 nach Maßgabe der §§ 13 Abs. 4 und 6 und 39 Abs. 18 Z 2), über den Hauptmietzins bei bestehenden Mietverträgen über Geschäftsräumlichkeiten (§ 46a), über die Erfordernisse eines Anhebungsbegehrens (§ 46b), über die Hauptmietzinse bei früherer Standardanhebung (§ 46c), über die Wirksamkeit früherer Befristungen (§ 49a) und über pfandrechtliche Übergangsregelungen (§ 52a) sind anzuwenden.

c) Die Regelungen unter a) und b) gelten auch dort, wo entweder von vornherein die Begründung von Wohnungseigentum vorgesehen ist oder wo ein bestehendes Miet- oder Nutzungsverhältnis zugunsten des bisherigen Mie-

ters oder sonstigen Nutzungsberechtigten in Wohnungseigentum umgewandelt wird. Für einen Mieter eines so im Wohnungseigentum stehenden Miet- oder Nutzungsgegenstandes gelten nach Wohnungseigentumsbegründung die Bestimmungen des MRG allerdings nach Maßgabe des § 1 Abs. 1, 2 (Vollausnahmen) und 4 (Teilanwendung).

d) Allerdings sind dann, wenn nach der Errichtung der Baulichkeit entweder das Eigentum (Baurecht) an einen Erwerber übergeht, der keine GBV ist, oder die Bauvereinigung die Gemeinnützigkeit „verliert“, die wohnzivilrechtlichen Bestimmungen (§§ 13 bis 22 und § 39 Abs. 8 bis 13, 18, 19, 21 und 24 bis 27) des WGG weiterhin sinngemäß anzuwenden.

III. Die einzelnen wohnzivilrechtlichen Bestimmungen des WGG im Vergleich zum MRG

1. Entgeltbildung – WGG

a) Grundlagen

Das WGG kannte mit Ausnahme der sogenannten „Auslaufgewinne“ – siehe unten c) – seit seinem Inkrafttreten bis zum 24.7.1987³³⁴ die Entgeltbildung nur auf Basis eines objektbezogenen „Kostendeckungsprinzips“. Das Entgelt durfte demnach nicht höher angesetzt werden, als es den folgenden Aufwendungen der gemeinnützigen Bauvereinigung entsprach: Aufwendungen für die Bewirtschaftung der Baulichkeit, einschließlich der Amortisation, zuzüglich der erforderlichen Bildung von Rücklagen, entspricht. Hierzu werden die tatsächlich aufgewendeten gesamten Herstellungskosten (vor dem 3. WÄG „Baukosten“) – das sind die Baukosten einschließlich der Kosten für die Errichtung von Ein- und Abstellplätzen, von Gemeinschaftseinrichtungen, die der Baulichkeit zugerechnet werden und Aufwendungen zur widmungsgemäßen Benutzung der Liegenschaft sowie Rückstellungen für notwendige Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bauführung sowie weiters den Aufwendungen der gemeinnützigen Bauvereinigung für die Grundkosten (sofern der Liegenschaftserwerb nach dem 30.6.1979 erfolgte) auf der Basis des Verkehrswertes im Zeitpunkt des Erwerbes, Aufwendungen zur Baureifmachung, Aufwendungen zur widmungsgemäßen Nutzung des Grundstücks oder der widmungsgemäßen Benutzung der auf ihm errichteten Baulichkeiten oder gemäß behördlichen Auftrag im Sinn der späteren Grundstücksnutzung (soweit diese Kosten nicht schon bei den Bau- oder Grundkosten berücksichtigt wurden). Weiters sind die sonstigen Kosten, die für die Errichtung und Bewohnbarmachung der Baulichkeit (einschließlich der Informationskosten der Wohnungsnutzer) erforderlich waren – das sind die Kosten für die Außenanlagen,

³³⁴ Das 1. WÄG ist am 25.7.1987 in Kraft getreten.

die Bauverwaltungskosten, die Kosten der Planung und örtlichen Bauaufsicht sowie die Finanzierungskosten –, der Entgeltberechnung zugrunde zu legen.

Beginnend mit dem 1.WÄG wurde das Kostendeckungsprinzip mehrfach durchbrochen. So konnte bei Neuvermietung nach begünstigter Rückzahlung nach dem RBG 1987 das „angemessene Entgelt“, welches im Wesentlichen dem § 16 Abs. 1 MRG entspricht, vereinbart werden (§ 13 Abs. 4 WGG). Seit dem 2.WÄG (1.3.1991) kann bei Vermietung von Wohnungen generell der Kategoriemietzins im Sinne des § 15a MRG (vor dem 3.WÄG § 16 Abs. 2 bis 4) anstelle der Entgeltbestandteile gemäß § 14 Abs. 1 Z 1 bis 3 und 5 (EVB der Grundstufe) vereinbart werden, sofern die in § 39 Abs. 18 genannten Fälle vorliegen. Ab 1.1.1994 (3.WÄG) kann bei Neuvermietung von Flächen und Räumen, die keine Wohnung darstellen (Geschäftsräume, Einstellplätze in Garagen und Abstellplätze) das angemessene Entgelt vereinbart werden. Für Wohnungen ist nunmehr generell anstelle der Entgeltbestandteile des § 14 Abs. 1 Z 1 bis 3 und 5 (Grundstufe) die Vereinbarung des Kategoriemietzinses zulässig. Seit dem 1.9.1999 kann bei Neuvermietung, eingeschränkt auf Wohnungen der Ausstattungskategorie A und B, anstelle der schon erwähnten Entgeltbestandteile des § 14 Abs. 1 Z 1 bis 3 und 5 (allerdings nunmehr unter Einbeziehung des EVB der 2. und 3. Stufe) ein Betrag in der Höhe des jeweiligen Richtwertes für das Burgenland, vermindert um 30%, vereinbart werden, wobei die angemessene Verzinsung von Eigenmitteln der gemeinnützigen Bauvereinigung, die zur Finanzierung von Grundstückskosten verwendet wurden, zusätzlich verrechnet werden kann.

b) Finanzierungsbeitrag

Eine Besonderheit stellt der Finanzierungsbeitrag gemäß §§ 14 Abs. 1 und 17 WGG dar. Zur Finanzierung des Bauvorhabens können von den Wohnungsnutzern vor oder bei Abschluss des Miet- oder Nutzungsvertrags Beiträge eingehoben werden, die bei der Entgeltsberechnung betragsmindernd zu berücksichtigen sind. Diese Finanzierungsbeiträge sind bei Beendigung des Miet- oder Nutzungsverhältnisses wieder an den ausscheidenden Mieter (seit 1.1.2001), vermindert um einen Prozentpunkt pro Jahr, gerechnet ab der Erteilung der baubehördlichen Benützungsbewilligung, auszubehalten und können vom Nachmieter in dieser Höhe wiederum verlangt werden.

c) Auslaufentgelte, „Auslaufgewinne“

Nach der Tilgung der Fremddarlehen einschließlich von Darlehen aus öffentlichen Förderungen können die bisher verrechneten Annuitäten weiterhin eingehoben werden; und zwar in voller Höhe, sofern sie zur verstärkten Tilgung anderer aushaftender Fremdmittel bzw. öffentlicher Mittel oder zur Umfinanzierung von Grund- und Baukostenbeiträgen (§ 17a Abs. 4) bzw. von Fremdmitteln (§ 17b) verwendet werden. Seit der WRN 1999 ist jedoch bei vollständiger Tilgung aller Fremdmittel diese „Weitererhebung“ insofern begrenzt, als sie, unter Einbeziehung der Zinsen für eingesetzte Eigenmittel

und des EVB mit allen 3 Stufen, 70vH des Richtwertes für das Burgenland nicht übersteigen darf.

d) Entgeltberechnung im Einzelnen

Auf der Basis der unter a) und b) angeführten Grundlagen (sofern sich die der Berechnung des Entgelts zugrunde zu legenden Beträge ändern, ändert sich das Entgelt entsprechend, wobei die maßgeblichen Grundlagen, insbesondere die Höhe des jeweiligen Zinssatzes, dem Mieter oder sonstigen Nutzungsberechtigten bei der nächsten Entgeltvorschreibung schriftlich bekanntzugeben sind) dürfen folgende Beträge bei der Berechnung des Entgelts angerechnet werden (§ 14 Abs. 1):

- Ein Betrag für die AfA unter Zugrundelegung einer Abnutzungsdauer von höchstens 100 Jahren. Sofern die Tilgung der Fremdmittel einschließlich der Darlehen aus öffentlichen Mitteln von der AfA abweicht, ist diese Tilgung anzurechnen.
- Die angemessene Verzinsung der Fremdmittel einschließlich der Darlehen aus öffentlichen Mitteln.
- Die angemessene Verzinsung der Eigenmittel mit einer Obergrenze von 3,5%. Dieser Prozentsatz erhöht sich in dem Ausmaß, in dem der um einen Prozentpunkt verminderte Periodenschnitt der Sekundärmarktrendite aller Bundesanleihen des jeweils vorangegangenen Kalenderjahres diesen Prozentsatz übersteigt. Die absolute Obergrenze sind aber 5%.
- Bei Einräumung eines Baurechtes der jeweils von der gemeinnützigen Bauvereinigung zu entrichtende Baurechtszins.
- Ein Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag gemäß § 14d.
- Ein Beitrag zur Deckung der Verwaltungskosten.
- Ein Beitrag zur Deckung der sonstigen Betriebskosten (§ 21 Abs. 1 Z 1 bis 6 und 8 MRG), der Kosten für den Betrieb gemeinschaftlicher Anlagen (§ 24 MRG) und der öffentlichen Abgaben (§ 21 Abs. 2 MRG).
- Rücklagen in der Höhe von 2% (ausgenommen von den Verwaltungskosten); beim EVB begrenzt mit 2% von der Grundstufe.
- Die Umsatzsteuer (bei Entlastung der auf die Aufwendungen entfallenden Vorsteuerbeträge).

2. Mietzinsbildung – MRG

Anders als im WGG ist es für die Mietzinsbildung im MRG – zumindest im Vollarwendungsbereich – ohne Bedeutung, wer das Gebäude und mit welchem finanziellen Aufwand errichtet hat. Seit dem 3.WÄG gibt es drei Arten von Mietzinsbildungsbeschränkungen:

a) Den „angemessenen“ Hauptmietzins (§ 16 Abs. 1): bei Vermietung von nicht zu Wohnzwecken dienenden Räumen (Z 1), bei Vermietung eines Mietgegenstandes in einem Gebäude, das auf Grund einer nach dem 8.5.1945 erteilten Baubewilligung neu errichtet worden ist, oder bei Vermietung eines durch Um-, Auf-, Ein- oder Zubau auf Grund einer nach dem 8.5.1945 erteilten Baubewilligung neu geschaffenen Mietgegenstandes (Z 2), bei Vermietung

eines Mietgegenstandes in einem Gebäude, an dessen Erhaltung aus Denkmalschutzgründen öffentliches Interesse besteht und darüber hinaus der Vermieter unbeschadet der Gewährung öffentlicher Mittel nach dem 8.5.1945 erhebliche Eigenmittel aufgewendet hat (Z 3), bei der Vermietung einer Wohnung der Ausstattungskategorie A oder B mit einer Nutzfläche von über 130 m², sofern sie innerhalb von 6 Monaten nach der Räumung durch den früheren Mieter oder Inhaber an einen nicht zum Eintritt in die Mietrechte des früheren Mieters Berechtigten vermietet wird (bei Durchführung von Verbesserungsarbeiten in der Wohnung oder bei Zusammenlegung von Wohnungen mit gleichzeitiger Standardanhebung verlängert sich diese Frist auf 18 Monate [Z 4]) oder wenn bei einem unbefristeten Mietverhältnis seit der Übergabe des Mietgegenstandes mehr als ein Jahr verstrichen ist und die Vereinbarung über die Höhe des Hauptmietzinses in Schriftform getroffen wird (Z 5). Auch bei Vermietung eines Mietgegenstandes nach begünstigter Rückzahlung nach dem RBG 1987 kann der angemessene Hauptmietzins vereinbart werden (§ 9 Abs. 4 RBG).

Der angemessene Hauptmietzins ist nach Größe, Art, Beschaffenheit, Lage, Ausstattungs- und Erhaltungszustand (= ortsüblich) zu ermitteln. Nach der Rechtsprechung kann das letztlich nur mit Hilfe von Sachverständigen durch die „Vergleichswertmethode“ durch entsprechende Auf- oder Abschläge erfolgen.

b) Den „Kategoriemietzins“ (§ 15a und 16 Abs. 5): bei Vermietung einer Wohnung der Ausstattungskategorie D („Substandardwohnung“, d.h. ohne Wasserentnahmestelle und/oder ohne Klosett im Inneren, sowie bei Unbrauchbarkeit des Mietgegenstandes, wenn er nach Anzeige durch den Mieter innerhalb angemessener Frist, längstens binnen 3 Monaten, brauchbar gemacht wird). Hinsichtlich der zulässigen Hauptmietzinshöhe wird noch unterschieden, ob es sich um eine brauchbare oder unbrauchbare Kategorie D-Wohnung handelt. Bei Brauchbarkeit darf der Hauptmietzins in der Höhe des Kategoriebetrages für eine C Wohnung vereinbart werden.

c) Den „Richtwertmietzins“ (§ 16 Abs. 2 bis 4 seit dem 3.WÄG): bei Vermietung einer Wohnung der Ausstattungskategorie A, B und C, wenn die Voraussetzungen für den angemessenen Hauptmietzins nicht vorliegen. Ausgehend vom Richtwert (für jedes Bundesland) für die „mietrechtliche Normwohnung“ (§ 2 Abs. 1 RichtWG) wird durch Zuschläge für werterhöhende bzw. Abstriche für wertvermindernde Abweichungen von dieser Normwohnung ein „angemessener“ Hauptmietzins (Richtwertmietzins) ermittelt. Besonders zu berücksichtigen sind dabei die Zweckbestimmung der Wohnung, ihre Stockwerkslage, ihre Lage innerhalb eines Stockwerkes, die Ausstattung mit Balkonen, Terrassen, die Lage des Hauses, der Erhaltungszustand des Hauses usw. (§ 16 Abs. 2 Z 1 bis 6). Die Abweichungen der Lage von der „Durchschnittslage“ (des Hauses der mietrechtlichen Normwohnung) sind aber nur dann zu berücksichtigen, wenn sie nicht ausdrücklich vom Gesetzgeber ausgeschlossen wurden (§ 16 Abs. 4).

Zum Hauptmietzins sind dann noch, wie auch im WGG, die anteiligen Betriebskosten und öffentlichen Abgaben, die auf den Mietgegenstand entfallenden besonderen Aufwendungen (Betriebskosten der Gemeinschaftsanlagen), gegebenenfalls das angemessene Entgelt für mitvermietete Einrichtungs-

gegenstände oder sonstige Leistungen, die der Vermieter über die Überlassung des Mietgegenstandes hinaus erbringt, sowie die Umsatzsteuer hinzuzurechnen (§ 15 Abs. 1 Z 2 bis 4 und Abs. 2).

3. Erhöhung des EVB bzw. des Hauptmietzinses

a) WGG

Da zur Finanzierung von Erhaltungs- bzw. Verbesserungsarbeiten nur die Entgeltkomponente „Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag“ (EVB) gemäß § 14d zur Verfügung steht, ist für den Fall, dass die nichtverbrauchten EVB auch bei Ausschöpfung des gesetzlichen Höchstmaßes nicht ausreichen, bei Gericht eine Erhöhung dieser Entgeltkomponente zu beantragen. Das Gericht hat Ausmaß und Beginn der Erhöhung (maximal auf 10 Jahre) festzusetzen. Bei Verwendung von eigenem oder fremdem Kapital sind Verzinsung, Tilgung und Geldbeschaffungskosten anzurechnen (§ 14 Abs. 2). Es kann auch zunächst nur eine grundsätzliche Entscheidung über die Erhöhung begehrt werden (§ 14 Abs. 3). Bei Verpflichtung der gemeinnützigen Bauvereinigung, die Arbeiten innerhalb angemessener Frist in Angriff zu nehmen und durchzuführen, kann auch eine vorläufige Erhöhung bewilligt werden (§ 14 Abs. 4). Werden geförderte Sanierungsmaßnahmen durchgeführt, gelten diese Maßnahmen dann als Erhaltungsarbeiten, wenn dadurch ein Erhöhungsbetrag nicht überschritten wird, der ohne Förderung und nur bei Durchführung „reiner“ Erhaltungsarbeiten erforderlich wäre (§ 14 Abs. 5).

b) MRG

Auch das MRG kennt für den Fall, dass die Hauptmietzinsreserve der letzten 10 Jahre und auch die möglichen Mietzinseinnahmen der nächsten 10 Jahre nicht ausreichen, um Erhaltungsarbeiten zu finanzieren, die Möglichkeit, eine gerichtliche Erhöhung des Hauptmietzinses zu begehren. Weitere Voraussetzungen, wie die Tilgung und Verzinsung von eigenem bzw. fremdem Kapital, die Berücksichtigung von Geldbeschaffungskosten während eines höchstens 10-jährigen Verteilungszeitraumes, sind gleich wie im WGG geregelt. Ein wesentlicher Unterschied ist jedoch die Berechnung der Erhöhung. Während die Erhöhung des EVB bei allen Mietern/Nutzungsberechtigten im gleichen Verhältnis zum bisher Geleisteten erfolgt, werden im MRG die unterschiedlichen Ausstattungskategorien insoweit berücksichtigt, als die Hauptmietzinse zunächst auf den Richtwert für Kategorie A-Wohnungen und -Geschäftsräumlichkeiten (sofern bei letzteren der angemessene Hauptmietzins niedriger ist, auf diesen), auf $\frac{3}{4}$ des Richtwertes für Kategorie B-Wohnungen, auf die Hälfte des Richtwertes für Kategorie C-Wohnungen und bei Kat. D Wohnungen auf den Kategoriemietzins angehoben werden. Ist die Summe der so anrechenbaren monatlichen (fiktiven) Hauptmietzinse höher als das monatliche Deckungserfordernis, so ist auf einen entsprechenden Prozentsatz dieser Beträge anzuheben. Sollte die Anhebung auf die vorgenannte Summe nicht ausreichen hat eine weitere Anhebung, nunmehr auf alle Mietobjekte gleich, nach dem Verhältnis der Nutzflächen, zu erfolgen.

Die Bestimmungen über eine Grundsatzentscheidung über eine vorläufige Erhöhung der Hauptmietzinse und über die Berücksichtigung von Sanierungsarbeiten (Verbesserungsarbeiten) als Erhaltungsarbeiten sind gleichlautend wie im WGG (§ 18a und § 18b).

4. Erhaltungs- und Verbesserungsarbeiten, Finanzierung und Durchsetzung

a) Die Bestimmungen über die Erhaltung und nützliche Verbesserung durch bautechnische Maßnahmen waren im WGG und im MRG bis zur WRN 2000 ident (§ 14a Abs. 1 und 2 und 14b Abs. 1 und 2 WGG, § 3 Abs. 1 und 2 und § 4 Abs. 1 und 2 MRG). Eine Änderung brachte die durch die WRN 2000 eingefügte Bestimmung, dass, unter Bedachtnahme auf die Betriebs- und Instandhaltungskosten sowie insbesondere bei Gewährung einer öffentlichen Förderung, behinderten-, alten- und kindergerechte Maßnahmen sowie Maßnahmen, die eine zeitgemäße Ausstattung der Baulichkeit oder von Miet- und Nutzungsgegenständen herbeiführen, als Erhaltungsarbeiten gelten (§ 14a Abs. 2 Z 7 WGG). Dadurch sind Verbesserungsarbeiten in vielen Fällen in den Erhaltungsbereich „transferiert“ worden. Nur dort, wo § 14b Arbeiten (weiterhin) ausdrücklich als Verbesserungen nennt (wie z.B. die Neuerrichtung eines bisher nicht vorhandenen Aufzugs) wird diese Regelung nicht zum Tragen kommen können.

b) Die Finanzierung der Erhaltungs- bzw. Verbesserungsarbeiten unterscheidet sich insofern, als im WGG die eingehobenen „Erhaltungs- und Verbesserungsbeiträge“ (EVB), im MRG die Mietzinsreserven der letzten 10 Kalenderjahre heranzuziehen sind. In beiden Gesetzen kann aber, zur Finanzierung nicht gedeckter Kosten von Verbesserungsarbeiten, eine schriftliche Einigung mit der Mehrheit der Mieter/Nutzungsberechtigung getroffen werden (§ 14b Abs. 3 Z 2 WGG und § 4 Abs. 3 Z 2 MRG).

c) Kein Unterschied besteht in der Durchsetzung von Erhaltungs- bzw. Verbesserungsarbeiten durch Mieter/Nutzungsberechtigte, wenn die gemeinnützige Bauvereinigung bzw. der Vermieter den gesetzlichen Verpflichtungen zur Vornahme derartiger Arbeiten nicht nachkommt. Lediglich der Kreis der als Zwangsverwalter zu bestellenden Personen ist im WGG auf die Gemeinde und andere Gemeinnützige beschränkt (§ 14c WGG und § 6 MRG).

5. Preis, Preisbildung, Fixpreis, nachträgliche Übertragung in Eigentum

Die entsprechenden Regelungen im WGG (§§ 15, 15a, 15b, 15c, 15d, 15e und 15f) sind auf den Umstand zurückzuführen, dass eine gemeinnützige Bauvereinigung neben Mietobjekten auch Objekte errichtet die entweder von vornherein oder in weiterer Folge (zunächst als Mietwohnungen errichtet) zur Wohnungseigentumsbegründung vorgesehen sind. Diesbezügliche Bestimmungen sind im MRG nicht vorgesehen.

6. Nutzfläche und Aufteilungsschlüssel

Die Definition der Nutzfläche, die Bestimmungen über die Aufteilung von Kosten nach der jeweiligen anteiligen Nutzfläche, die Möglichkeiten, dass hundert Prozent der Mieter/Nutzungsberechtigten mit einer gemeinnützigen Bauvereinigung bzw. dem Vermieter einen abweichenden Aufteilungsschlüssel vereinbaren können, sind in beiden Gesetzen gleich geregelt. Eine Besonderheit besteht im WGG darin, dass die gemeinnützige Bauvereinigung entscheiden kann, dass sich die Kostenanteile auch nach dem Verhältnis der Nutzwerte im Sinn des § 2 Abs. 8 WEG 2002 bestimmen (§ 16 Abs. 3). Die Nutzwerte sind abweichend vom WEG vom Gericht über Antrag der GBV festzusetzen (§ 16 Abs. 4). Auch Neufestsetzungen (bei Veränderungen der Nutzwerte um mehr als 5%) haben durch das Gericht zu erfolgen, wobei auch den Mietern/Nutzungsberechtigten ein Antragsrecht eingeräumt ist (§ 16 Abs. 5 Z 2).

7. Abrechnungen

a) Jährliche Abrechnungen

Nach den mietrechtlichen Bestimmungen ist ein Vermieter verpflichtet, bis zum 30. Juni des Folgejahres eine Hauptmietzinsabrechnung (§ 20 Abs. 3), eine Abrechnung über die Betriebskosten und laufenden öffentlichen Abgaben (Jahrespauschalverrechnung, § 21 Abs. 3), sowie – sofern Gemeinschaftsanlagen vorhanden sind – eine Abrechnung über die besonderen Aufwendungen (§ 24) an geeigneter Stelle im Hause aufzulegen, den Mietern in geeigneter Weise Einsicht in die Belege zu gewähren und bei Verlangen des Mieters Kopien von der jeweiligen Abrechnung und/oder den Belegen gegen Kostensatz anzufertigen. Kommt er dieser Verpflichtung nicht nach, kann er letztlich über Antrag eines Mieters vom Gericht unter Androhung von Ordnungsstrafen dazu verhalten werden (§ 20 Abs. 4).

Dieselben Verpflichtungen bestehen auch für die gemeinnützige Bauvereinigung mit dem Unterschied, dass anstelle der Hauptmietzinsabrechnung die Abrechnung über die Erhaltungs- und Verbesserungsbeiträge zu erstellen ist, und dass die Abrechnungen zusätzlich jedem Mieter/Nutzungsberechtigten zu legen sind.

Eine Besonderheit besteht auch darin, dass gelegte Abrechnungen über die Betriebskosten, die Kosten von Gemeinschaftsanlagen und öffentliche Abgaben, sofern nicht binnen 6 Monaten ab Auflage begründete Einwendungen erhoben werden, als endgültig geprüft und anerkannt gelten (§ 19 Abs. 1).

b) Abrechnungen bei Wohnungseigentumsbegründung

Durch die WRN 2006 wurden spezielle Abrechnungsbestimmungen für die Fälle der nachträglichen Wohnungseigentumsbegründung im WGG – im MRG fehlen derartige Bestimmungen – geschaffen. Es wurden die Fälle der jährlichen Abrechnung dem Wohnungseigentümer gegenüber (§ 19a) und dem Wohnungseigentums-Mieter gegenüber (§ 19d) geregelt; darüber hinaus die Schlussabrechnung bei nachträglicher Wohnungseigentumsbegründung (§ 19b) und die Zwischenabrechnung bei nachträglichem Wohnungseigentumserwerb durch den Mieter (§ 19c).

8. Ersatz von Aufwendungen in einer Wohnung

Auch im WGG besteht für einen Mieter für in der Wohnung getätigte Aufwendungen, unter denselben Voraussetzungen wie im MRG (§ 10 MRG), ein Ersatzanspruch bei Beendigung des Miet- bzw. Nutzungsverhältnisses. Der Unterschied zur mietrechtlichen Regelung besteht darin, dass die GBV die Ersatzkosten nicht auf den nächsten Mieter/Nutzungsberechtigten überwälzen, sondern ausschließlich aus dem EVB decken kann (§ 20 Abs. 5 Z 5 WGG).

9. Verfahren:

Wie im MRG (§ 37 Abs. 1), unterliegen auch im WGG eine Reihe von wohnzivilrechtlichen Verfahren den allgemeinen Bestimmungen über das Verfahren außer Streitsachen mit den im § 37 Abs. 2, Abs. 3 Z 6,8 bis 21 und Abs. 4, sowie in den §§ 38 bis 40 MRG genannten Besonderheiten (§ 22 Abs. 4 WGG). Die Verfahren sind bei dem für Zivilrechtssachen zuständigen Bezirksgericht zu führen (§ 22 Abs. 1 WGG). Bei vorgeschalteter Gemeindschlichtungsstelle sind die Verfahren bei dieser einzuleiten.

Eine Besonderheit stellen hierbei Verfahren dar, bei denen die Überprüfung der Zulässigkeit des Entgelts oder Preises mit der Behauptung begehrt wird, die Berechnung verstoße gegen § 13, weil die Baukostenverrechnung nicht vollständig oder nicht richtig sei oder Leistungen enthalte, die nicht richtig oder nicht vollständig erbracht worden seien (§ 22 Abs. 1). Hier ist vom Gericht der gemeinnützigen Bauvereinigung die Vorlage der Endabrechnung über die gesamten Baukosten unter Anschluss eines Verzeichnisses aller Vertragspartner aufzutragen (Z 1). Nach Vorlage der Unterlagen ist wiederum dem Antragsteller aufzutragen, binnen 6 Monaten die behaupteten Berechnungsfehler kurz und vollständig anzugeben (Z 2). In weiterer Folge sind durch gesondert anfechtbaren Beschluss die Tatsachen genau zu bezeichnen, über welche auf Grund der Einwendungen Beweis zu erheben ist (Z 3). Danach ist ein Sachverständigengutachten einzuholen, wobei der erforderliche Kostenvorschuss je zur Hälfte der Gemeinnützigen und den Parteien, die Einwendungen erhoben haben, aufzuerlegen ist (Z 4).

IV. Zusammenfassung

Beim Vergleich der wohnzivilrechtlichen Bestimmungen des WGG mit dem MRG ist festzustellen, dass diese in weiten Bereichen ähnlich bis ident geregelt sind. Im wohnzivilrechtlichen Teil des WGG wird weitgehend nur auf die besondere Situation der gemeinnützigen Bauvereinigungen Rücksicht genommen. Teilweise wurden Entwicklungen eingeleitet, die einerseits zu einem „Auseinanderdriften“ der Regelungen, wie z.B. im Bereich der Erhaltung, andererseits aber auch zu Annäherungen, wie z.B. in der Entgeltbildung, führten.

Bernhard Obereder

Revision als Instrument der Qualitätssicherung

- I. Instrumente der Qualitätssicherung gemeinnütziger Bauvereinigungen
 1. Institutioneller Rahmen als Grundlage der Qualitätssicherung
 2. Externe Maßnahmen zur Qualitätssicherung
- II. Revision als Grundlage für die Aufsicht durch die zuständigen Landesregierungen
 1. Rechtlicher Rahmen des Tätigwerdens der Revision
 2. Bereiche, in denen die Revision zur Qualitätssicherung bei den geprüften Bauvereinigungen beitragen kann
- III. Qualitätssicherung durch Prüfungsverfolgung

Der vorliegende Beitrag soll darstellen, ob bzw. inwieweit die Revision geeignet ist, zur Qualitätssicherung bzw. –steigerung bei den geprüften Bauvereinigungen beizutragen. Dabei wird, ausgehend vom institutionellen Rahmen des Aufsichtsnetzes, eine Darstellung der konkreten Prüfungsfelder vorgenommen, aus denen die Bereiche ableitbar sind, in welchen die Revision zur Qualitätssicherung beitragen kann. Letztlich soll dargestellt werden, wie Empfehlungen bzw. Kritik der Revision als Handlungskorrektiv bei den geprüften Bauvereinigungen um- bzw. durchgesetzt werden können.

I. Instrumente der Qualitätssicherung gemeinnütziger Bauvereinigungen

Zur Qualitätssicherung der Leistungserbringung gemeinnütziger Bauvereinigungen hat der Gesetzgeber einerseits Einrichtungen mit bestimmten Funktionen vorgesehen, andererseits aber auch Ordnungsmaßnahmen geschaffen. Das Zusammenwirken der Institutionen und die Ausübung der ihnen zugeordneten Funktionen soll sicherstellen, dass gemeinnützige Bauvereinigungen die ihnen vom Gesetzgeber zugedachten Zielsetzungen bestmöglich erreichen.

1. Institutioneller Rahmen als Grundlage der Qualitätssicherung

Als Institutionen der Qualitätssicherung sind sowohl interne Einrichtungen bei der gemeinnützigen Bauvereinigung, als auch externe Institutionen vorgesehen.

a) Interne Institutionen

Der Gesetzgeber hat durch die Anordnung, dass gemeinnützige Bauvereinigungen nur unter bestimmten Rechtsformen³³⁵ betrieben werden dürfen, Organe innerhalb der gemeinnützigen Bauvereinigung vorgesehen, die im Rahmen der ihnen zugeordneten Aufgaben auch Qualitätssicherung zu leisten in der Lage sind. Diese Organe sind insbesondere der Aufsichtsrat und die General- bzw. Hauptversammlung.

Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz hat für gemeinnützige Bauvereinigungen, unabhängig von deren Größe, verpflichtend die Einrichtung eines Aufsichtsrates vorgeschrieben;³³⁶ dies in Erweiterung für jene Gesellschaften/Genossenschaften, die aufgrund ihrer geringen Größe nach dem GmbHG bzw. GenG grundsätzlich einen Aufsichtsrat nicht verpflichtend vorsehen müssten.

Weiters ist institutionell sowohl im AktG als auch im GmbHG die Verpflichtung zur Einrichtung eines internen Kontrollsystems gefordert, welches den Anforderungen des Unternehmens entspricht. Für Genossenschaften ist die ausdrückliche Regelung über die Einrichtung eines internen Kontrollsystems im Rahmen des Unternehmensrechts-Änderungsgesetzes 2008 in Diskussion.³³⁷ Als Einrichtungen eines internen Kontroll- bzw. Qualitätssicherungssystems können auch die von der Geschäftsführung zur begleitenden Sicherung der Zielerreichung bzw. Qualität der Leistungserbringung wahlweise eingesetzte Controllingstelle sowie eine interne Revision dienen.

b) Externe Institutionen

Der Gesetzgeber hat aber auch eine Reihe externer Institutionen vorgesehen, die die Einhaltung der für gemeinnützige Bauvereinigung vorgesehenen Verhaltensvorschriften und somit eine Qualitätssicherung gewährleisten sollen. Zusätzlich zu den sonst für gewinnorientierte Wirtschaftsunternehmen üblichen Kontrollinstanzen, wie Finanzamt, Gebietskrankenkassen (Prüfung von Unternehmensabgaben bzw. gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben - „GPLA“), Arbeitsinspektion etc., sind für gemeinnützige Bauvereinigungen weitere Kontroll- sowie Aufsichtsinstitutionen vorgesehen.

Gemeinnützige Bauvereinigungen unterliegen unabhängig von Größe und Rechtsform einer unternehmensrechtlichen Pflichtprüfung sowie einer Gebärungsprüfung durch den Revisionsverband. Weiters untersteht die gesamte Geschäftsführung gemeinnütziger Bauvereinigungen einer behördlichen Aufsicht durch die jeweilige Landesregierung. Zuständig ist jene Landesregierung, in deren Bereich die Bauvereinigung ihren Sitz hat. Die Landesregierungen sind für die Anerkennung von gemeinnützigen Bauvereinigungen zuständig und im Rahmen der Ausübung ihrer Aufsicht mit Sanktionsmöglichkeiten bis zur Entziehung der Gemeinnützigkeit ausgestattet.³³⁸ Zahlreiche gemeinnützige

³³⁵ § 1 Abs. 1 WGG.

³³⁶ § 12 WGG.

³³⁷ Siehe Beitrag *Feichtinger*, S. 145.

³³⁸ § 29 ff. WGG.

Bauvereinigungen werden zusätzlich gebarungsmäßig auch vom Rechnungshof, von Landeskontrollämtern bzw. Landesrechnungshöfen geprüft.

2. Externe Maßnahmen zur Qualitätssicherung

Neben den internen Qualitätssicherungsmaßnahmen ist die Qualität der externen Aufsichts- und Prüfungsinstitutionen von entscheidendem Einfluss auf die Sicherung der Qualität der Leistungen gemeinnütziger Bauvereinigungen.

a) Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Revision

Die Revision gemeinnütziger Bauvereinigungen durch Revisoren des Revisionsverbandes hat jährlich vor Feststellung des Jahresabschlusses stattzufinden.³³⁹ Ablauf und Inhalt der Prüfung ist durch die Prüfungsrichtlinienverordnung vorgegeben. Eine qualitativ hochwertige Prüfung ist Voraussetzung dafür, dass die Revision als Qualitätssicherungsinstrument bei der jeweiligen Bauvereinigung wirksam werden kann. Es ist unbestritten, dass die Ausbildung und Fortbildung der Revisoren, die in der fachlichen Durchführung der Prüfung unabhängig und weisungsfrei³⁴⁰ sind, von entscheidender Bedeutung für die Durchführung einer qualitativ hochwertigen Prüfung ist. Der Zugang zum Beruf des Revisors wurde mit dem GenRevG 1997, ähnlich dem Zugang zum Beruf des Wirtschaftsprüfers, an den Nachweis der fachlichen Befähigung vor einem Prüfungsausschuss sowie der praktischen Erfahrung gebunden. Die praktische Erfahrung erfordert eine zumindest 3-jährige praktische Tätigkeit bei einem Revisionsverband oder einem Wirtschaftsprüfer bzw. einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Die fachliche Befähigung ist vor einem Prüfungsausschuss durch Ablegung von 2 schriftlichen Prüfungen von jeweils 6 Stunden sowie einer kommissionellen mündlichen Prüfung nachzuweisen.³⁴¹ Aufgrund der rasanten Entwicklung der für die Revision bedeutsamen Grundlagen (insbesondere Gesellschaftsrecht, Unternehmensrecht, Steuerrecht, Wohnrecht, aber auch die zunehmende Internationalisierung der Rechnungslegung, der Berichterstattung und der Prüfungsstandards) ist zur Aufrechterhaltung der Prüfungsqualität die ständige Fortbildung der Revisoren erforderlich. Die ausreichende Aus- und Fortbildung der Prüfer ist Bestandteil der externen Überprüfung der Qualitätssicherung in Prüfungsbetrieben.

Für den Bereich der Abschlussprüfung (darunter ist jede Pflichtprüfung nach österreichischem Recht zu verstehen) hat der Gesetzgeber mit dem Abschlussprüfungs-Qualitätssicherungsgesetz (A-QSG) im Jahr 2005 ein externes Qualitätssicherungssystem eingeführt, wonach sämtliche Prüfungsbetriebe (Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, Revisionsverbände, Sparkassen-Prüfungsverband) einer externen Überprüfung sowohl hinsichtlich der Qualität der Organisation des Prüfungsbetriebes als auch der Qualität der

³³⁹ § 28 Abs. 3 WGG.

³⁴⁰ § 1 Abs. 1 GenRevG.

³⁴¹ Gemäß einem Entwurf zum Unternehmensrechts-Änderungsgesetz 2008 soll die schriftliche Prüfung künftig aus 3 (6-stündigen) Klausurarbeiten bestehen.

durchgeführten Abschlussprüfungen unterzogen werden. Über die erfolgreiche Teilnahme an der externen Qualitätsprüfung wird durch eine Behörde (Arbeitsausschuss für externe Qualitätssicherung) eine Bescheinigung erteilt, die wiederum Voraussetzung für die Berechtigung zur weiteren Durchführung von Abschlussprüfungen ist. Somit soll sichergestellt werden, dass durch die externe Überprüfung der Qualität der Organisation der Prüfungsinstitutionen und der Prüfungsdurchführung ein Mindestqualitätsstandard bei den Pflichtprüfungen erreicht wird, wodurch wiederum gewährleistet wird, dass die Revision zur Qualitätssicherung bei den geprüften Unternehmen den ihr zugedachten Beitrag leisten kann.

b) Aufsicht über gemeinnützige Bauvereinigungen

Eine weitere institutionelle Voraussetzung für die Qualitätssicherung bei gemeinnützigen Bauvereinigungen ist die im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz vorgesehene Aufsicht durch die zuständige Landesregierung. Zur Ausübung des Aufsichtsrechtes kann die Landesregierung bei den Bauvereinigungen Prüfungen vornehmen, wobei sie sich hierbei des Revisionsverbandes bedienen oder private Sachverständige beauftragen kann.³⁴² Das Spektrum der Aufsicht beginnt mit der Anerkennung der Gemeinnützigkeit, betrifft in der Folge die laufende Geschäftstätigkeit und reicht gegebenenfalls bis zur Entziehung der Gemeinnützigkeit.

c) Zwangsmittel zur Durchsetzung erforderlicher Maßnahmen

Die Aufsicht als Qualitätssicherungsinstrument kann letztlich jedoch nur wirksam ausgeübt werden, wenn der Aufsichtsbehörde Zwangsmittel zur Durchsetzung von notwendigen Maßnahmen zur Verfügung stehen. Die Aufsicht über gemeinnützige Bauvereinigungen obliegt ausschließlich der jeweiligen Landesregierung. Dem Revisionsverband kommt keinerlei Aufsichtsbefugnis zu. Die auf Basis der regelmäßigen gesetzlichen Prüfung oder einer Sonderprüfung erstellten und an die Aufsichtsbehörden durch den Revisionsverband zwingend weitergeleiteten Prüfungsberichte der Revisoren dienen der Aufsichtsbehörde als eine Grundlage zur Ausübung ihrer Aufsichtspflicht.

Die Landesregierung kann die Abstellung von festgestellten Mängeln anordnen.³⁴³ Sofern dieser Anordnung durch die Bauvereinigung nicht nachgekommen wurde, hat die Landesregierung die Behebung der festgestellten Mängel innerhalb angemessener Frist mit Bescheid aufzutragen. Wenn die Bauvereinigung den behördlichen Auftrag nicht erfüllt hat und falls andere Zwangsmittel im Zuge des verwaltungsbehördlichen Vollstreckungsverfahrens nicht zum Ziele geführt haben, ist die Anerkennung der Gemeinnützigkeit mittels Bescheid zu entziehen. Die Anerkennung der Gemeinnützigkeit ist weiters zu entziehen,³⁴⁴ wenn:

³⁴² § 29 Abs. 2 WGG.

³⁴³ § 29 Abs. 3 WGG.

³⁴⁴ § 35 Abs. 1 WGG.

- der Gesellschaftsvertrag bzw. die Satzung den Vorschriften des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes nicht mehr entspricht;
- der tatsächliche Geschäftsbetrieb dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz oder einer dazu erlassenen Verordnung zuwiderläuft;
- die Bauvereinigung sich beharrlich der Prüfung durch den Revisionsverband entzieht;
- die Bauvereinigung den ihr gemäß § 27 Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz obliegenden Verpflichtungen nicht nachkommt.

Die Landesregierung kann von der Entziehung der Gemeinnützigkeit absehen, wenn die Mitglieder des Vorstandes oder des Aufsichtsrates oder die Geschäftsführer, welche den Entziehungsgrund vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführt haben, nach Aufforderung durch die Landesregierung binnen angemessener Frist ihrer Funktion enthoben worden sind. Ein einseitiger Verzicht der Bauvereinigung auf die Gemeinnützigkeit ist unzulässig.

Die Folgen der Entziehung der Anerkennung der Gemeinnützigkeit sind gravierend:³⁴⁵ die Landesregierung hat der Bauvereinigung eine Geldleistung aufzuerlegen, die derart zu bemessen ist, dass den Genossenschaf tern/Gesellschaf tern kein höherer vermögensrechtlicher Vorteil als im Falle ihres Ausscheidens oder der Auflösung der Bauvereinigung zukommt. Das heißt, den Genossenschaf tern bzw. Gesellschaf tern verbleiben nur die von ihnen tatsächlich einbezahlten Geschäftsanteile bzw. Stammeinlagen, wobei Beträge, die aus Kapitalberichtigungen resultieren, nicht als einbezahlt gelten.

II. Revision als Grundlage für die Aufsicht durch die zuständigen Landesregierungen

Da der Revision keine Anordnungs- oder Weisungsbefugnisse gegenüber den geprüften Bauvereinigungen zukommen, übt sie ihre Qualitätssicherungsfunktion bei den Bauvereinigungen nicht unmittelbar sondern nur mittelbar durch die Berichterstattung über die durchgeführte Revision an die empfangsberechtigten Adressaten (insbesondere Aufsichtsrat und Aufsichtsbehörde) aus.

1. Rechtlicher Rahmen des Tätigwerdens der Revision

Der Tätigkeitsbereich der Revision ist insbesondere durch das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, das unabhängig von der Rechtsform der Bauvereinigung³⁴⁶ anzuwendende Genossenschaftsrevisionsgesetz und vor allem durch die auf der Grundlage des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes erlassenen Prüfungsrichtlinienverordnung festgelegt.

³⁴⁵ § 36 Abs. 3 WGG.

³⁴⁶ § 23 Abs. 2 WGG.

2. Bereiche, in denen die Revision zur Qualitätssicherung bei den geprüften Bauvereinigungen beitragen kann

a) Inhalt und Umfang der Prüfung gemeinnütziger Bauvereinigungen

Der rechtliche Rahmen der Revision umreißt auch den Umfang und die Bereiche, in denen die Tätigkeit der Revision qualitätssichernd bei den geprüften Bauvereinigungen wirken kann. Die Revision gemeinnütziger Bauvereinigungen geht über den Umfang der unternehmensrechtlichen Pflichtprüfung, die mit dem Bestätigungsvermerk zur Rechnungslegung endet, weit hinaus und umfasst auch die genossenschaftliche Gebarungsprüfung sowie die Einhaltung der besonderen Gebarungsvorschriften des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes. Das Ergebnis der Gebarungsprüfung führt letztlich zu einem Gebarungsvermerk. Die Revision bezieht sich ausschließlich auf kaufmännische und rechtliche Belange, in technischer Hinsicht werden Bauprojekte durch die Revision nicht geprüft. Bei geförderten Bauten erfolgt die technische Prüfung in der Regel durch die Förderstellen.

b) Prüfungsansätze

Das interne Kontrollsystem wird durch Funktionstests, d.h. die Prüfung, ob die als geeignet beurteilten internen Kontrollen tatsächlich durchgeführt werden, beurteilt, was die Grundlage für die materiellen Prüfungshandlungen bildet. Zur effizienten Prüfung des internen Kontrollsystems ist eine Mindest-Dokumentation des Kontrollsystems erforderlich. Der Umfang der materiellen Prüfung hängt von der Einschätzung der Qualität des internen Kontrollsystems ab. Eine besonders hohe Qualität des internen Kontrollsystems erfordert geringere materielle Prüfungshandlungen, wobei diese bei wesentlichen Sachverhalten jedenfalls durchzuführen sind. Die materiellen Prüfungshandlungen bestehen aus Einzelfallprüfungen von Geschäftsvorgängen in Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit der Abwicklung und deren buchmäßige Erfassung sowie Kontoinhalten, der Prüfung des richtigen Ausweises im Rechnungsabschluss einschließlich der Angaben im Anhang sowie aus analytischen Prüfungshandlungen.³⁴⁷ Hinsichtlich des Umfangs der Einzelfallprüfungen werden keine mathematisch-statistische Stichprobenverfahren angewendet, sondern im Regelfall bewusst Stichproben gezogen.

c) Prüfungsfelder

Zur Beantwortung der Frage, in welchen Bereichen die Revision konkret zur Qualitätssicherung der Bauvereinigungen beitragen kann, ist es erforderlich, die konkreten Prüfungsinhalte der Verbandsprüfung zu definieren.

Hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit der Rechnungslegung sind neben den gesetzlichen Vorschriften (gemäß § 23 Abs. 2 WGG hat die Rechnungslegung gemeinnütziger Bauvereinigungen unabhängig von Größe und Rechtsform grundsätzlich in Anwendung der Bestimmungen des Un-

³⁴⁷ KFS/PG1 (2007), 56.

ternehmensgesetzbuches sowie § 260 Aktiengesetz zu erfolgen) für die Prüfungsdurchführung insbesondere die einschlägigen Fachgutachten, Richtlinien und Stellungnahmen der Kammer der Wirtschaftstreuhand (Fachsenat für Unternehmensrecht und Revision) sowie des Instituts der Wirtschaftsprüfer von Bedeutung. Im Bestätigungsvermerk des Revisors soll für die Rechnungslegungsadressaten insbesondere zum Ausdruck kommen, nach welchen Rechnungslegungsgrundsätzen der Jahres- bzw. Konzernabschluss aufgestellt ist, nach welchen Prüfungsgrundsätzen die Jahres- bzw. Konzernabschlussprüfung durchgeführt wurde und ob bzw. inwieweit der Jahres-/Konzernabschluss ein möglichst getreues Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Bauvereinigung vermittelt und ob der Lagebericht im Einklang mit dem Jahres- bzw. Konzernabschluss steht.

Neben der Ordnungs- und Rechtmäßigkeitsprüfung des Jahres- bzw. Konzernabschlusses sowie des Lageberichtes umfasst die Prüfung durch die Revisoren des Revisionsverbandes die Gebarungsprüfung, welche als Geschäftsführungsprüfung neben der Prüfung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit vor allem die Einhaltung der zahlreichen Ordnungsvorschriften des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes zum Inhalt hat.

Dabei sind die zentralen Grundsätze des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes³⁴⁸ von vordringlicher Bedeutung:

- Reglementierung des Geschäftsbereiches: Die Tätigkeitsbereiche gemeinnütziger Bauvereinigungen werden durch das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (§ 7 WGG) taxativ geregelt. Geschäfte außerhalb des § 7 WGG sind gemeinnützigen Bauvereinigungen verwehrt.
- Vermögensbindung: Das Vermögen gemeinnütziger Bauvereinigungen ist der Erfüllung von Aufgaben des sozialen Wohnungs- und Siedlungswesens zu widmen (§ 1 Abs. 2 WGG). Das Eigenkapital ist vornehmlich für Zwecke gem. § 7 Abs. 1 WGG einzusetzen. Sofern Eigenkapital gegeben ist, welches noch nicht im Sinne § 7 Abs. 1 bis 4b WGG verwendet wurde, ist dieses „Reservekapital“ innerhalb von drei Jahren für solche Zwecke zu widmen. Die Erträge aus dem Reservekapital können gemäß § 6a Abs. 5 KStG einer steuerfreien Rücklage zugeführt werden. Sofern eine Verwendung nicht innerhalb von fünf Jahren nach der Bildung der Rücklage erfolgt, sind die Erträge unter Berücksichtigung eines Zuschlages von 20 % Körperschaftsteuerpflichtig.
- Beschränkte Gewinnentnahme: An Genossenschaftler bzw. Gesellschafter oder Aktionäre dürfen die von der gemeinnützigen Bauvereinigung erzielten Gewinne nur in beschränktem Ausmaß ausgeschüttet werden, dabei darf die Dividende grundsätzlich nicht mehr als 3,5% des einbezahlten Kapitals betragen (dieser Prozentsatz kann sich je nach Entwicklung der Sekundärmarktrendite aller Bundesanleihen bis auf maximal 5% erhöhen). Der restliche Gewinn ist in der Bauvereinigung zu thesaurieren und im Sinne der Vermögensbindung zu verwenden.

³⁴⁸ Funk in Korinek (1994), 336ff.

- Beschränkungen in der Gewinnerzielung: Die Leistungen gemeinnütziger Bauvereinigungen sind grundsätzlich zu kostendeckenden Preisen zu erbringen. Von diesem Kostendeckungsprinzip gibt es zum Zwecke der Substanzerhaltung bzw. Stärkung des Eigenkapitals gesetzlich geregelte³⁴⁹ Ausnahmen: wie beispielsweise die Bildung von Rücklagen im Ausmaß von 2% gem. § 14 Abs. 1 Z 8 WGG sowie § 15 WGG i.V.m. § 16 ERVO, durch Verrechnung von Eigenmittelzinsen von maximal 3,5 % bzw. je nach Entwicklung der Sekundärmarkttrendite der Bundesanleihen bis maximal 5%, durch die Valorisierung von Grundstückskosten oder die Eigenmittelzinsverrechnung für Grundstückskosten gem. § 13 Abs. 2 WGG, die beschränkte Mietzinsverrechnung nach völliger Rückzahlung sämtlicher Finanzierungsdarlehen der Objekte bzw. bei Wohnungen der Kategorie A oder B (in diesen Fällen darf eine Miete kalkuliert werden, die über der kostendeckenden Miete liegt, jedoch maximal den um 30% verminderten burgenländischen Richtwert beträgt). Bei begünstigter Rückzahlung von Darlehen aus öffentlichen Mitteln darf eine über dem Kostendeckungsentgelt liegende Miete kalkuliert werden (§ 13 Abs. 4 WGG), die sich nach der Größe, Art, Beschaffenheit, Lage, Ausstattung und dem Erhaltungszustand richtet. Weiters gibt es Gewinnerzielungsmöglichkeiten, wenn der Kostenanfall bei der Erbringung von Bau- und Hausverwaltungsleistungen durch besonders rationelle Wirtschaftsführung³⁵⁰ unter den per Verordnung zulässigen Pauschalsätzen liegt. Gewinnerzielungsmöglichkeiten gibt es auch im Rahmen der sogenannten konnexen Zusatzgeschäfte. Sämtliche erzielten Gewinne sind jedoch wiederum im Sinne der Zweckwidmung des Vermögens gemeinnütziger Bauvereinigungen zu verwenden.
- Baupflicht: Eine gemeinnützige Bauvereinigung hat grundsätzlich die Verpflichtung zur Errichtung von Wohnungen, Eigenheimen und Heimen bzw. zur Sanierung größeren Umfangs. Wenn sie diese Tätigkeit später wegen Fehlens der wirtschaftlichen Voraussetzungen zeitweise einstellen muss, hat sie eine Genehmigung um Unterbrechung der Bautätigkeit für einen Zeitraum von maximal fünf Jahren bei der zuständigen Landesregierung als Aufsichtsbehörde zu beantragen.³⁵¹
- Unabhängigkeit von Angehörigen des Baugewerbes: Gemeinnützige Bauvereinigungen dürfen nicht unter überwiegendem Einfluss von Angehörigen des Baugewerbes, des Immobiliengewerbes oder der Personalkreditvermittlung stehen, wobei überwiegender Einfluss insbesondere vorliegt, wenn derartige Personen im Vorstand, Aufsichtsrat oder General- bzw. Hauptversammlung über mehr als ¼ der Stimmen verfügen.

Neben der Überprüfung der Einhaltung dieser zentralen Grundsätze des Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes im Rahmen der jährlichen Revision, sind in der Prüfungsrichtlinienverordnung vor allem hinsichtlich der Gebarungsprü-

³⁴⁹ §§ 13, 14 und 15 WGG i.V.m. § 16 ERVO.

³⁵⁰ *Korinek/Nowotny* (1994), 380.

³⁵¹ § 7 Abs. 5 WGG.

fung ergänzende organisatorische Vorschriften sowie Vorschriften zum Revisionsinhalt und -umfang enthalten. So sieht die Prüfungsrichtlinienverordnung vor, dass die Prüfung die rechtlichen Grundlagen der Bauvereinigung, die Organisation, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit des Geschäftsbetriebes, die wirtschaftlichen Verhältnisse und die wohnungswirtschaftliche Tätigkeit zu umfassen hat. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit finden ihren Niederschlag in der spartenweisen Gegenüberstellung von Leistungen und Kosten und deren Beurteilung an Hand von Richtsätzen.

Bei der Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse sind laut Prüfungsrichtlinienverordnung insbesondere folgende Sachverhalte zu prüfen:³⁵²

- Vermögens- und Kapitallage (einschließlich „Reservekapital“);
- Zahlungsfähigkeit;
- Ertragslage auf die einzelnen Betriebssparten bezogen;
- Wirtschaftlichkeit in den Tätigkeitsbereichen Bauverwaltung, Hausverwaltung und sonstige Tätigkeiten.

Bei der Prüfung der wohnungswirtschaftlichen Tätigkeit sind laut Prüfungsrichtlinienverordnung insbesondere folgende Sachverhalte zu prüfen:

- Grundstücksbewegungen;
- Bautätigkeit einschließlich der Ausschreibungs- und Vergabemodalitäten (insbesondere im Hinblick auf § 6b Gebarungsrichtlinienverordnung);
- Finanzierung und Endabrechnungen;
- Verwaltungstätigkeit und Vertragswesen;
- Errichtung von Baulichkeiten und die Wohnungsverwaltung im fremden Namen;
- Veräußerung von Baulichkeiten;
- Beteiligungen an Gesellschaften gemäß § 7 Abs. 4b WGG;
- Wohnungsbezogene Dienstleistungen.

Aus genossenschaftsrechtlicher Sicht ist ergänzend insbesondere die Erfüllung des Förderungsauftrages gemäß § 1 Abs. 1 GenG in die Prüfung mit einzubeziehen.³⁵³

Aus der Darstellung der Tätigkeitsbereiche der Revision ergeben sich die Bereiche, in denen die Revision konzeptionell eine qualitätssichernde Funktion bei den gemeinnützigen Bauvereinigungen ausüben kann.

III. Qualitätssicherung durch Prüfungsverfolgung

Prüfungsfeststellungen des Revisors in Form von Hinweisen, Empfehlungen, Beanstandungen oder das Aufzeigen von Mängeln sind eine Grundlage der Qualitätssicherung bei den gemeinnützigen Bauvereinigungen. Nach § 13 Abs. 2 PRVO sind die Bauvereinigungen verpflichtet, die bei der Prüfung

³⁵² Schuchter in Schwimann (2001), 1296.

³⁵³ Perkounigg/Herbolzheimer/Laner in Dellinger (2005), 475.

festgestellten Mängel innerhalb der vom Revisionsverband festgesetzten Frist, die sechs Monate nicht übersteigen darf, zu beheben sowie den sonstigen Beanstandungen Rechnung zu tragen. Der Revisionsverband hat binnen zwei Monaten festzustellen,³⁵⁴ ob die Mängel behoben und erforderlichenfalls Vorkehrungen getroffen wurden, um Mängel in Zukunft zu vermeiden. Wenn Mängel innerhalb dieser Frist nicht behoben oder erforderliche Vorkehrungen nicht getroffen wurden, muss der Revisionsverband der zuständigen Aufsichtsbehörde (Landesregierung) Mitteilung machen. Weiters hat der Vorstand bzw. die Geschäftsführung auf Verlangen dem Revisionsverband mitzuteilen, ob und inwieweit den Beanstandungen Rechnung getragen wurde. Die Stellungnahmen der Bauvereinigungen werden vom Revisionsverband gewürdigt und anschließend das Ergebnis der zuständigen Aufsichtsbehörde mitgeteilt. Sofern die Bauvereinigung keine ausreichende Mängelbehebung vorgenommen hat, stehen der Aufsichtsbehörde die in § 29 bzw. § 35 WGG angeführten Zwangsmaßnahmen zur Verfügung. Das derzeit bestehende Instrumentarium an Zwangsmaßnahmen wurde unter I.2.c) beschrieben.

³⁵⁴ § 15 PRVO.

Theodor Österreich

Eine Generation WGG

- I. Einleitung
 - 1. Allgemeines
 - 2. Themenabgrenzung
- II. Ausgangslage
 - 1. Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht vor dem WGG 1979
 - 2. Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht WGG 1979
- III. Die Weiterentwicklung des WGG 1979
 - 1. Mietrechtsgesetz
 - 2. Wohnbauförderungsgesetz 1984 und Wohnhaussanierungsgesetz
 - 3. Erstes Wohnrechtsänderungsgesetz und Rückzahlungsbegünstigungsgesetz 1987
 - 4. Verlängerung der Wohnbauförderung und Wohnhaussanierung
 - 5. Zweites Wohnrechtsänderungsgesetz
 - 6. Heizkostenabrechnungsgesetz
 - 7. „Steuerpaket 1993“
 - 8. Drittes Wohnrechtsänderungsgesetz
 - 9. Wohnrechtsnovelle 1997
 - 10. Wohnrechtsnovelle 1999
 - 11. Wohnrechtsnovelle 2000
 - 12. Budgetbegleitgesetze 2000 und 2001
 - 13. Wohnrechtsnovelle 2002
 - 14. „Vierparteiantrag“ 2003
 - 15. Wohnrechtsnovelle 2006
- IV. Aktuelle Gesetzesvorhaben und weiterer Reformbedarf
 - 1. BMWA-Projekt zur Aufsicht
 - 2. Weitere Reformschritte

I. Einleitung

1. Allgemeines

Die Wurzeln des österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts reichen rund ein Jahrhundert zurück. Die Rechtsentwicklung verlief im wesentlichen parallel zu der des deutschen Gemeinnützigkeitsrechts, sodass eine grundsätzliche Kontinuität auch über die Zeit von 1938 bis 1945 gegeben war und auf der Grundlage des austrifizierten WGG 1940 die Phase des Wieder-

aufbaues und der quantitativen Fehlbestände bis zur Gesamtreform 1979 bewältigt werden konnte.

Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz 1979 ist in der Stammfassung mit 31.3.1979 in Kraft getreten und umfasste zunächst 40 Paragraphen. Es wurde seither insgesamt 25 mal novelliert und mit 22 neuen Paragraphen ergänzt. Der Umfang des WGG ist unter Berücksichtigung der Aufhebung eines Paragraphen somit auf 60 Paragraphen angewachsen. Durch Ergänzung bei bestehenden und die zusätzlichen Paragraphen wurden mehr als 150 neue Absätze geschaffen, von denen mehr als 30 allein das Übergangsrecht des § 39 WGG betreffen.

Der österreichische Gesetzgeber hat in der beschriebenen Generation des WGG auf die sich ständig ändernden Erfordernisse der Wohnversorgung und die wechselnden Rahmenbedingungen fortwährend flexibel reagiert. Dem gelegentlich geäußerten Vorwurf überbordender Kasuistik bzw. unangemessener Unübersichtlichkeit ist vor allem entgegen zu halten, dass die starre Haltung des deutschen Gesetzgebers bereits 1989 zu einer Aufhebung des dortigen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes mit den allgemein bekannten Irritationen am Wohnungsmarkt geführt hat.

2. Themenabgrenzung

Die folgende Darstellung muss sich im Wesentlichen auf die Entwicklung der gemeinnützigkeitsspezifischen Sonderregelungen im wohnzivilrechtlichen und unternehmensrechtlichen Bereich beschränken. Die Rechtsentwicklung im WGG war in den rund drei Jahrzehnten seit dem WGG 1979 intensiv mit der allgemeinen Wohnrechtsentwicklung insbesondere in den beiden anderen „großen“ Wohnrechtsmaterien gekoppelt. Auf die diesbezüglichen Parallelschritte im Detail einzugehen würde den gegebenen Rahmen sprengen, insbesondere wenn sie nur indirekte Auswirkungen auf das Gemeinnützigkeitsrecht auslösen, wie z.B. das WEG 2002.³⁵⁵

Ebenso müssen die erforderlichen Änderungen durch die Weiterentwicklung im Bereich des Gebühren- und Abgabenrechts, des Handels- Gesellschafts- und Insolvenzrechts sowie die Querverbindungen zum Konsumentenschutz bzw. dem Bauträgervertragsrecht ausgeklammert bleiben.

Bei Betrachtung der Entwicklung des WGG 1979 ist aber unverzichtbar, die Entwicklung vor der WGG-Reform und die damals bestehenden wohnrechtlichen Rahmenbedingungen darzustellen, um die Intentionen des historischen Gesetzgebers nachvollziehen zu können.

³⁵⁵ BGBl I 2002/70.

II. Ausgangslage

1. Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht vor dem WGG 1979

a) WGG (1940) und WGGDV

Das WGG (1940)³⁵⁶ und die entsprechende Durchführungsverordnung WGGDV³⁵⁷ stellten eine Kompilation des davor geltenden Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts dar und wurden 1945 im Zuge der Rechtsüberleitung in die Rechtsordnung der Zweiten Republik übernommen, wobei neben der Entfernung typisch nationalsozialistischer Gedankenguts und der Berücksichtigung der österreichischen Behördenstruktur praktisch keine systematischen Änderungen vorgenommen wurden.

Das öffentlich- bzw. unternehmensrechtliche System der Wohnungsgemeinnützigkeit bewegte sich im allgemeinen wohnrechtlichen Umfeld und konnte daher mit wenigen Ausnahmen keine Spannungsverhältnisse auslösen, die die Gestion der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen eingeschränkt hätten. Das noch heute als Übergangsrecht weiter geltende „Preisrecht“ der §§ 7 WGG (1940) und 11 WGGDV entbehrte (damals) der oft zitierten „Janusköpfigkeit“ gemeinnützigkeitsrechtlicher Vorschriften als Wohnzivil- und Unternehmensrecht.³⁵⁸

b) Wohnrechtliches Umfeld des WGG 1979

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des WGG 1979 galt das Mietengesetz in der Fassung der MG Novelle 1974, die anlassbezogen auf Fehlentwicklungen des Altwohnungsmarktes reagierte, gleichzeitig aber bereits wichtige Weichenstellungen in Richtung einer wohnwertbezogenen Mietzinsregelung auf dem privaten Wohnungsmarkt auslöste. Insbesondere wurden erforderliche Mietzinsserhöhungen gemäß § 7 MG durch Entscheidung des Gerichtes (der Schlichtungsstelle) mit dem (nach Ausstattungsmerkmalen) vergleichbaren Wohnbauförderungsmietzins gemäß § 32 Wohnbauförderungsgesetz 1968 „gedeckt“.

Das Wohnungseigentumsgesetz 1975 hatte das WEG (1948) mit 1.9.1975 abgelöst und im Wesentlichen einerseits die geltende Rechtsprechung umgesetzt und andererseits Neurecht für die „Gründungsphase“ des Wohnungseigentums geschaffen, die auch Fehlentwicklungen des Wohnungsmarktes korrigieren sollten. Letztere betraf vor allem die Beziehung zwischen dem „Wohnungseigentumsorganisator“ und dem „Wohnungseigentumsbewerber“.

Wesentlicher Teil des wohnrechtlichen Umfeldes waren aber die Bestimmungen des (damals bundeseinheitlichen) Wohnbauförderungsrechts, von dessen Entgeltbildung gemeinnützige Wohnungsunternehmen zwar ausgenommen waren, die aber ihrerseits eine grundsätzliche Kostendeckung für den Bereich des geförderten Mietwohnbaus bewirkten.

³⁵⁶ dRGBI 1940 I 438.

³⁵⁷ dRGBI 1940 I 1012.

³⁵⁸ Siehe Beitrag *Sommer*, These 4, S. 85.

2. Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht WGG 1979

a) Neues System des WGG 1979

Das WGG 1979³⁵⁹ ist in der Stammfassung im Kontext seines wohnrechtlichen Umfeldes zu verstehen. Der Gesetzgeber hat vor allem versucht, wohnrechtliche Schutzvorschriften insbesondere im Preis- und Entgeltsrecht einzuführen, da jene des allgemeinen Mietrechtes völlig ungeeignet waren und solche im Wohnungseigentumsrecht (auch im damals neuen WEG 1975!) überhaupt nicht bestanden.

Die vom Gesetzgeber angewandte Rechtstechnik war so einfach wie fruchtbar für künftige Legisten, Kommentatoren, Höchstgerichte und Wohnungspolitiker. Zwischen den unternehmensrechtlichen §§ 1 und 13 sowie 23 bis 38 wurden die wohnzivilrechtlichen Preis-, Entgelts-, Konsumentenschutz- und Verfahrensvorschriften implantiert. § 13 enthielt nämlich in der Stammfassung (und noch heute in Abs. 1 und 2) im Wesentlichen den Regelungsinhalt der §§ 7 WGG (1940) und 11 WGGDV, aber kein Wohnzivilrecht.

b) Geplante Wohnrechtsvereinheitlichung

Das WGG 1979 stellte im Fahrplan der damaligen Regierung(en) einen (weiteren) Schritt auf dem Weg einer umfassenden Neuregelung des Wohnrechts dar. Prinzipien der Wohnwertbezogenheit aus der MG Novelle 1974, des Nutzwerts aus dem primär raumbezogenen WEG 1975 und der sowohl aus dem Wohnungsgemeinnützigkeits-, als auch aus dem Wohnbauförderungsrecht stammenden Kostendeckung, sollten in Verbindung mit einer einheitlichen Wohnhausbewirtschaftung zu einem kompakten und transparenten Wohn- und Mietrecht zusammen geführt werden. Ein Gesetzesentwurf mit eben diesem Titel („Wohn- und Mietrechtsgesetz - WMG“) war der erste (und beileibe nicht der letzte) Versuch einer Umsetzung der Forderung nach Wohnrechts-harmonisierung, wie sie seither in fast jedem Regierungsprogramm, unabhängig von der politischen Zusammensetzung, enthalten ist.

III. Die Weiterentwicklung des WGG 1979

1. Mietrechtsgesetz

Durch das Mietrechtsgesetz³⁶⁰ hat das WGG 1979 eine Reihe grundsätzlicher Änderungen erfahren. Hervorzuheben ist die weitestgehende Beseitigung der genossenschaftlichen Nutzung als eigenständige Wohnraumüberlassungsform durch § 1 Abs. 1 MRG. Das Verhältnis der Bestimmungen des MRG und des WGG wurde in der Stammfassung des § 1 Abs. 3 MRG zunächst (bis zum 2. WÄG) so gelöst, dass bei grundsätzlicher Geltung des MRG eine Reihe von

³⁵⁹ BGBl 1979/139.

³⁶⁰ BGBl 1981/520.

Bestimmungen, insbesondere im Bereich des Preis- und Entgeltsrechtes, als nicht anwendbar normiert wurden.

Der Mietrechtsgesetzgeber wollte aber der Selbstständigkeit des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts durch teilweise eigene Regelungen im WGG Rechnung tragen, wodurch neben den öffentlichrechtlichen Bestimmungen drei Gruppen wohnzivilrechtlicher Vorschriften im WGG entstanden sind.

- Inhaltsgleiche, nur terminologisch unterschiedliche Bestimmungen (z.B. §§ 3, 4 und 6 MRG versus §§ 14a, 14b und 14c WGG, § 14a WGG jedoch nur bis zur WRN 2000);
- Unmittelbar (z.T. mit Einschränkungen und Abweichungen) geltende Bestimmungen des MRG (§ 1 Abs. 3 MRG ab 2. WÄG in Verbindung mit § 20 Abs. 1 WGG);
- Sonderregelungen im WGG, insbesondere im Preis-, Entgelts- und Abrechnungsrecht (§§ 15 bis 20 MRG versus §§ 14 bis 20a WGG).

2. Wohnbauförderungsgesetz 1984 und Wohnhaussanierungsgesetz

Die grundlegende Neureglung der Wohnbauförderung durch das Wohnbauförderungsgesetz 1984³⁶¹ und das Wohnhaussanierungsgesetz hatte für die gemeinnützigen Bauvereinigungen neben der Sicherung der Wohnbauförderung unter anderem die Ausweitung ihrer Geschäftstätigkeit auf Wohnumfeldmaßnahmen und eine Sicherung der kontinuierlichen Erhaltung und Verbesserung ihrer Bestände durch die Einführung des Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrags (EVB) zur Folge.

Ziel der Einführung des Systems des EVB war die Vermeidung gerichtlicher Erhöhungsverfahren für die Durchführung von Erhaltungs- und Verbesserungsmaßnahmen durch die autonome Kalkulation der erforderlichen Beträge in einem gesetzlich begrenzten Rahmen. Dieses durch das 3. WÄG weiter ausgestaltete System hat sich voll bewährt. In mehr als zwanzig Jahren seiner Geltung kam es zu keiner einzigen Rückzahlungsforderung wegen nicht verbrauchtem EVB über der Grundstufe und praktisch nur mehr zu Erhöhungsverfahren gemäß § 14 Abs. 2ff. im Zusammenhang mit öffentlicher Sanierungsförderung.

3. Erstes Wohnrechtsänderungsgesetz und Rückzahlungsbegünstigungsgesetz 1987

Im Jahre 1987 hat das 1. WÄG mit dem Rückzahlungsbegünstigungsgesetz 1987³⁶² nicht nur die Rückführung öffentlicher Mittel und die Beendigung der damit verbundenen Bindungen gebracht, sondern auch für über 60.000 Wohnungen – vor allem nach dem BWSF und den WBF 1954 und 1968 geförderte – erstmalig die Möglichkeit der Einhebung von realistischen Neuvermietungsentgelten. Die gesetzlich ermöglichte Ansetzung von angemessenen Mietzinsen wurde durch „freiwillige“ Selbstbeschränkungen der gemeinnützigen Bauvereinigungen zwar nur im Ausmaß der Kategoriemietzinse aus-

³⁶¹ BGBl 1984/482.

³⁶² BGBl 1987/340.

genützt, hat aber dennoch zur Bestandserhaltung und Rücklagenbildung einen langfristigen Beitrag geleistet.

4. Verlängerung der Wohnbauförderung und Wohnhaussanierung

Die Konsequenzen der Verlängerung der Wohnbauförderung – die förderungsrechtlichen Bestimmungen gingen mit 1.1.1988, die wohnzivilrechtlichen mit 1.1.1989³⁶³ durch Bundesverfassungsgesetze in Landesrecht über – konnten für den Bereich des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts in einem verträglichen Rahmen gehalten werden. Die Preis- und Entgeltbildung für gemeinnützige Bauvereinigungen blieb durch den Fortbestand des § 48 WFG 1984 als bundesgesetzliche Vorschrift – zumindest für den Bereich des Neubaus – vom Zugriff landesgesetzlicher Mietzinsbildungsvorschriften ausgenommen.

Tatsächlich ergibt sich Preis bzw. Entgelt aus der Gestaltung der Finanzierung, also auch der öffentlichen Förderung, da das WGG selbst nie Finanzierungsvorschriften enthalten hat. Die Länder haben aber durch die Definition der (förderbaren) Herstellungskosten und die Gestaltung der Förderungsinstrumente immer wieder Spannungsverhältnisse mit dem bundeseinheitlichen WGG ausgelöst. Diese betreffen vor allem die bilanzielle Darstellung von Förderungsinstrumenten wie Kletterdarlehen, (rückzahlbare) Zuschüsse etc.

5. Zweites Wohnrechtsänderungsgesetz

Das 2. WÄG³⁶⁴ im Jahre 1991 brachte unter anderem eine Sanierung der dem MRG-Gesetzgeber 1981 misslungenen Aufhebung des Zinsstoppgesetzes 1955, die durch eine kurz zuvor ergangene OGH-Entscheidung notwendig geworden war.

Neben der Möglichkeit der Kalkulation mit den (fiktiven) Werten der Schilling-Eröffnungsbilanz auch bei bestehenden Mietverhältnissen wurde die Möglichkeit der Einhebung höherer Neuvermietungsentgelte auf weitere 40.000 Wohnungen ausgedehnt. Der Gesetzgeber legte die zulässige Höhe des Neuvermietungsentgelts für den gemeinnützigen Sektor aufgrund der Vollziehungspraxis des 1. WÄG mit dem jeweils zulässigen Kategoriebetrag gemäß § 15a MRG fest. Gleichzeitig wurde erstmals definiert, welche Entgeltsbestandteile dem mietrechtlichen Mietzins im Sinne des § 15 MRG entsprechen.

Das 2. WÄG brachte weiters eine wichtige systematische Veränderung im Gefüge der Wohnrechtsgesetze. Durch die Neufassung des § 1 Abs. 3 MRG und des § 20 WGG obliegt es seit 1991 dem WGG-Gesetzgeber festzulegen, ob und inwieweit Bestimmungen des allgemeinen Mietrechts für den Bereich der gemeinnützigen Wohnraumüberlassung gelten. Diese Änderung hat das WGG zum vollwertigen Sonderwohnrechtsgesetz aufgewertet und die Möglichkeit geschaffen, bei Reformschritten den Besonderheiten der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft angemessen Rechnung zu tragen.

³⁶³ BGBl 1988/885.

³⁶⁴ BGBl 1991/68.

Erst im Rückblick hat sich die Einführung des Prinzips „einmal gemeinnützig – immer gemeinnützig“ als wichtigster Punkt der Novelle herausgestellt. Eigentlich damals klassische Anlassgesetzgebung im Hinblick auf politisch motivierte Verkaufsabsichten, hat sich dieses Prinzip als wirksamer wohnzivilrechtlicher Schutzschild gemeinnützigem Vermögen und der betroffenen Mieter im Veräußerungsfall von gemeinnützig errichteten Baulichkeiten herausgestellt.

6. Heizkostenabrechnungsgesetz

Die Aufhebung der Regelungen über die verbrauchsabhängige Wärme-kostenabrechnung des WGG und des MRG in der Fassung von 1982 durch den Verfassungsgerichtshof führte 1992 zur Schaffung des Heizkostenabrechnungsgesetzes,³⁶⁵ dessen wichtigster Normadressat die gemeinnützige Wohnungswirtschaft ist. Von einzelnen Kommentatoren als „totes Recht“ bezeichnet, hat das Heiz-KG trotz hunderttausender betroffener Wohnungen zu einer völligen Befriedung dieses kostenintensiven Bewirtschaftungsbereiches geführt, was durch eine kaum nennenswerte Zahl von OGH-Entscheidungen in 15 Jahren nachdrücklich bestätigt wird.

7. „Steuerpaket 1993“

Die „erste Belagerung“ des gemeinnützigem Eigenkapitals durch die „Hohe Pforte“ im Rahmen der Finanzgesetzgebung durch das sogenannte „Steuerpaket 1993“³⁶⁶ konnte erfolgreich abgewehrt werden. Die Reservekapitalregelung in diesem Gesetzespaket hat viel dazu beigetragen, dass die gemeinnützigen Bauvereinigungen von Teilen der Politik nicht mehr als anonyme Kapitalsammelstellen denunziert werden. Parallel dazu konnten aber wieder wichtige Ausweitungen des begünstigten Geschäftskreises, vor allem im Bereich der Stadt- und Dorferneuerung, erreicht werden.

8. Drittes Wohnrechtsänderungsgesetz

Das Jahr 1993 brachte nach Abschluss der mehrjährigen, über zwei Legislaturperioden laufenden Verhandlungen zum 3. WÄG wohl die bedeutendsten Änderungen für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft in der 2. Republik. Während das WGG 1979 in der Stammfassung von wohnzivilrechtlichen Überregulierungen dominiert wurde, hat das 3. WÄG³⁶⁷ die Trendwende des 1. und 2. WÄG konsequent fortgeführt, die von der Politik damals treffend als „Übergang in einen geordneten Markt“ bezeichnet wurde.

Das 3. WÄG brachte die Möglichkeit der generellen Neuvermietung von Wohnungen zum Kategoriemietzins mit temporärer Bindung der Mehrerträge für Erhaltung und Verbesserung sowie die Möglichkeit der angemessenen Ver-

³⁶⁵ BGBl 1992/827.

³⁶⁶ BGBl 1993/253.

³⁶⁷ BGBl 1993/800.

mietung von Geschäftsräumen und sonstigen Teilen der Liegenschaft („Zubehör“) mit besonderen Verwendungsvorschriften.

Eine einschneidende Änderung im bipolaren Überlassungssystem mit Miete (genossenschaftliche Nutzung) bzw. sofortigem Wohnungseigentum brachte das neue Modell der Miete mit Kaufoption (im Sprachgebrauch rechtlich unrein als „Mietkaufmodell“ bezeichnet). Versuche, die Eigentumsbildung an Mietwohnungen zu forcieren, hatten sich zuvor über rund ein Jahrzehnt hin gezogen, von Entwürfen für Eigentumsbildungsgesetze, der Eigentumsbildung nach begünstigter Rückzahlung (1. WÄG bzw. RBG 1987), der begünstigten Vermietung nach Eigentumsbegründung (§ 20 WGG i.d.F. 2. WÄG) bis hin zum förderungsvertraglichen Übertragungsanspruch durch den Wiener Förderungsgesetzgeber (§ 77 WWFG 1989³⁶⁸) nach Verlängerung der Wohnbauförderung.

Als Grundprinzipien für Übereignungsansprüche wurden bereits im 3. WÄG die (aufrechte) öffentliche Förderung, die Einhebung von Einmalbeträgen (für Grund- und/oder Baukosten) über eine bestimmte Höhe hinaus und/oder zu einem bestimmten Zeitpunkt sowie die Ermittlung eines wirtschaftlich vertretbaren Veräußerungspreises vorgegeben und sind trotz einer Vielzahl von Novellierungen bis heute in Geltung.

Das 3. WÄG hat aber auch für die Preisbildung bei sofortiger Überlassung in Wohnungseigentum durch die Möglichkeit der Kalkulation von Fixpreisen eine praktikable und wirtschaftlich für Erwerber und gemeinnützige Bauvereinigungen vertretbare Neuregelung gebracht. Die Fixpreisregelung ist später mit der Preisbildung bei nachträglicher Eigentumsbegründung zusammengeführt worden und stellt die vom Markt am besten angenommene Variante dar.

Das seit 1985 zur Vermeidung gerichtlicher Erhöhungsverfahren eingeführte EVB-System wurde von der Ergänzungs- zur Standardfinanzierung von Erhaltungs- und Verbesserungsmaßnahmen für die Baulichkeiten gemeinnütziger Bauvereinigungen ausgebaut.

Unternehmensrechtlich wurden die Sicherungsmechanismen für das gemeinnützige Eigenkapital weiter ausgebaut. Neben die Zustimmungspflichtige Anteilsveräußerung und Beschränkungen hinsichtlich Unternehmensverschmelzungen und Spaltungen trat nunmehr auch eine Neuregelung hinsichtlich der Konsequenzen der Entziehung der Gemeinnützigkeit in Form einer Gleichstellung mit der Liquidation, jeweils auf der Grundlage des Nominalprinzips.

9. Wohnrechtsnovelle 1997

Eine unspektakuläre Wohnrechtsnovelle³⁶⁹ im Jahre 1997 brachte neben einem neuen, mittlerweile wieder rückgängig gemachten Befristungsrecht für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft wichtige Neuregelungen im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung, vor allem bei nachträglicher Wohnungseigentumsbegründung. Es ging dabei insbesondere um den Aufteilungsschlüssel für die Bewirtschaftungskosten, wobei die weitgehende Weitergeltung als pragmatische Lösung („Ruhe im Haus“) einer dogmatischen Rechtsformbindung vorgezogen wurde.

³⁶⁸ Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz 1989.

³⁶⁹ BGBl I 1997/140.

10. Wohnrechtsnovelle 1999

Die im Klima des Vorwahlkampfes 1999 überhastet beschlossene WRN 1999³⁷⁰ sollte ursprünglich das Rad der Zeit zurückdrehen und das WGG in den Zustand vor 1993 zurückversetzen. Dennoch gelang es schlussendlich, im Bereich der Neuvermietung, der Zinsenüberwälzung und der EVB-Regelungen für die gemeinnützigen Bauvereinigungen vollziehbare Regelungen zu erreichen.

Diese Novelle fällt durch diverse Kuriositäten auf, wie beispielsweise die österreichweite Geltung des burgenländischen Richtwerts minus 30 % für rund 400.000 gemeinnützige Mietwohnungen oder die wirtschaftlich nicht sehr bedeutsame Verzinsung der nichtverbrauchten EVB II.

Das mittlerweile schon fast zum Prinzip gewordene Motto „keine Novelle ohne Änderung des Geschäftskreises“ wurde auch bei der WRN 1999 durchgehalten und den gemeinnützigen Bauvereinigungen die Möglichkeit der Durchführung „aller Maßnahmen der Hausbewirtschaftung“ als Hauptgeschäft und der wohnungsbezogenen Dienstleistungen als konnexes Zusatzgeschäft eingeräumt.

11. Wohnrechtsnovelle 2000

Die erste Novelle einer bislang ungewohnten Regierungskonstellation brachte mit der WRN 2000³⁷¹ nicht nur das Ende der von Anfang an nicht sehr glücklichen Regelung der Behandlung der Grund- und Baukostenbeiträge gemäß § 17 WGG bei Mietwohnungen, sondern auch eine weitere Flexibilisierung der nachträglichen Umfinanzierung in diesem Bereich.

Die Voraussetzungen für das Entstehen einer Eigentumsoption werden durch die „50 Euro-Regelung“ bei Grund- und/oder Baukosten neuerlich geändert und erstmalig auch auf Neuvermietungen im Bestand – diesfalls aber nur für Grundkosten – ausgedehnt. Dabei ist neben der aufrechten öffentlichen Förderung eine Bindung an den jeweiligen Vertrag sowie die Möglichkeit der Umfinanzierung vor Ablauf von 10 Jahren vorgesehen.

Die Einführung von Contracting und die Durchführbarkeit zeitgemäßer Nachbesserungen der Bestände als fiktive und damit durchsetzbare Erhaltungsmaßnahmen wurden nur für den WGG-Bereich beschlossen. Dieser Probelauf im kontrollierten Bereich des WGG stellt gewissermaßen ein „wohnrechtliches Westgalizisches Gesetzbuch“ für ein künftiges allgemeines Bewirtschaftungsrecht dar.

12. Budgetbegleitgesetze 2000 und 2001

Die „zweite Belagerung“ des gemeinnützigen Eigenkapitals durch die „Hohe Pforte“ durch das Budgetbegleitgesetz 2000³⁷² führte zwar zu dem wahrscheinlich unvermeidbaren Verlust der Bundesgesellschaften aus dem gemeinnützigen Bereich mit 1.4.2001, hat aber andererseits durch die „Opting-in“-

³⁷⁰ BGBl I 1999/147.

³⁷¹ BGBl I 2000/36.

³⁷² BGBl I 2000/142.

Regelung zu einem klaren Bekenntnis der betroffenen Landes- bzw. Kommunalgesellschaften zur Wohnungsgemeinnützigkeit geführt.³⁷³

Daneben wurde potenziellen Jägern die schwere Verdaulichkeit ehemals gemeinnütziger Beute durch den langwierigen und wirtschaftlich problematischen Verkaufsvorgang der fünf Bundesgesellschaften drastisch vor Augen geführt.

Und wieder wurde der Geschäftskreis geändert. Die Gründung gewerblicher Tochtergesellschaften mit gemeinnütziger Mehrheitsbeteiligung wurde eingeführt und durch das Budgetbegleitgesetz 2001³⁷⁴ ein Jahr später auf den Wohnumfeldbereich und Auslandsaktivitäten, insbesondere im Lichte der EU-Erweiterung, ausgedehnt.³⁷⁵

13. Wohnrechtsnovelle 2002

Die WRN 2002³⁷⁶ brachte mit einer durchgreifenden Neukodifikation des bestehenden Mietkaufrechts klare Abgrenzungen der Übereignungsvoraussetzungen und der Verfahrensabläufe in Verbindung mit wirtschaftlich vernünftigen Preisbildungsvorschriften. Die Möglichkeit der Ausübung der Kaufoption wurde mit 15 Jahren und einem Vorkaufrecht für weitere 5 Jahre festgelegt.

Eine weitere Liberalisierung der späteren Umfinanzierung im Bereich der Fremdmittel, also auch der öffentlichen Mittel samt den damit verbundenen Bindungen, wurde vorgenommen. Dieses Instrumentarium hat sich vor allem bei der Umfinanzierung zur „Glättung von Rückzahlungssprüngen“ im geförderten Bereich bewährt.

Systematisch wurde mit dieser Novelle vor allem der Weg der Verschiebung detaillierter Kalkulationsvorschriften in den Gebarungsbereich fortgesetzt und die wohnzivilrechtliche Überprüfungsmöglichkeit kundenfreundlicher Fixpreisregelungen durch die Gerichte auf die „offenkundige Unangemessenheit“ reduziert.

14. „Vierparteiantrag“ 2003

Die Gesetzesänderungen 2003, insbesondere der Vierparteiantrag zur Klarstellung der Zinsertragsteuerbefreiung³⁷⁷ oder die abgewehrte Verschlechterung der Umsatzsteuerbefreiung bei Mietkaufmodellen, zeigten trotz unterschiedlichen Zugängen einen weitgehenden politischen Grundkonsens zum österreichischen System der Wohnungsgemeinnützigkeit.

15. Wohnrechtsnovelle 2006

Die zunächst bereits 2003 als „Reparaturnovelle“ zum WEG 2002 konzipierte Gesetzesänderung hat sich, nicht zuletzt aufgrund politisch motivierter Verzögerungen, zu einem beachtlichen Gesetzespaket entwickelt. In allen drei großen Wohnrechtsgesetzen wurde klargestellt, repariert, verbessert und neu geregelt.

³⁷³ Siehe Beitrag *Mundt*, S. 337.

³⁷⁴ BGBl I 2001/163.

³⁷⁵ Siehe Beitrag *Struber*, Kapitel IV.1., S. 99.

³⁷⁶ BGBl I 2001/162.

³⁷⁷ BGBl I 2003/63.

Für den Bereich des WGG hat die WRN 2006³⁷⁸ abschließende Klarstellungen für die Miete mit Kaufoption gebracht. Offene Fragen der Preisbildung, des rechtlichen und wirtschaftlichen Umfeldes bei der Übertragung ins Wohnungseigentum wurden ebenso geklärt, wie die Verwaltung der entstehenden „Mischobjekte“. Die Regelungen der Bewirtschaftung bei nachträglicher Eigentumsbegründung wären wohl im WEG 2002 wünschenswert gewesen, hätten aber damit auch eine grundlegende Reform dieses Bereiches im MRG notwendig gemacht.

Die Regelungen der §§ 14e und 14f sowie 19a bis 19d WGG können für künftige Reformschritte eine beispielgebende Grundlage darstellen. Die Konsequenzen des Rechtsformwechsels durch die Eigentumsbegründung werden vom Vorrang des Wohnungseigentumsrechts geprägt, ohne für die verbleibenden oder neu hinzutretenden Mieter unzumutbare Veränderungen herbeizuführen.

In einem wichtigen Bereich für die aktuell anstehenden Herausforderungen der energetischen Gebäudesanierung wurde dem WGG ein weiteres Mal eine Vorreiterrolle zugewiesen. Das sogenannte „Re-Constructing“ wurde im Zuge des Gesetzwerdungsverfahrens zwar praktisch zu einem reinen Konsensmodell, hat aber erstmalig die Frage der Sinnhaftigkeit von „Sanierungen um jeden Preis“ thematisiert. Beispiele aus dem benachbarten Ausland zeigen, dass die Grundprinzipien des im WGG vorgesehenen Vergleichsverfahrens gemäß § 14 Abs. 3b einen sinnvollen Ausgangspunkt für wirtschaftlich sinnvolle durchgreifende Sanierungen darstellen.

IV. Aktuelle Gesetzesvorhaben und weiterer Reformbedarf

1. BMWA-Projekt zur Aufsicht

Neben der Vielzahl von Novellierungen des WGG insbesondere im wohnzivilrechtlichen Bereich ist die Weiterentwicklung des Unternehmens-, Organisations- und Aufsichtsrechts zusehends dringlicher geworden. Mit der WRN 2006 wurde, zunächst auf Grundlage höchstgerichtlicher Problemfeststellungen, eine Neuordnung des Verfahrens bei der Entziehung der Gemeinnützigkeit vorgenommen. Die Vollziehung der Bereiche Anerkennung, laufende behördliche Aufsicht – einschließlich der mannigfaltigen Fragen im Zusammenhang mit dem Geschäftskreis³⁷⁹ – sowie Prüfungsverfolgung ist mit dem seit 1979 nahezu unveränderten Instrumentarium ebenfalls kaum mehr zu bewältigen.

In der Endphase der Gesetzwerdung der WRN 2006 hat zudem die merkwürdige Debatte um die Prüfung aller gemeinnützigen Bauvereinigungen durch den Rechnungshof zur Behandlung dieser Frage in einem parlamentarischen Unterausschuss des Justizausschusses geführt. Unter dem Motto „Evaluierung der Therapie statt neuer Diagnostiker“ wurde eine Evaluierung des bestehenden Aufsichtsrechtes als zielführende Lösung angesehen.

³⁷⁸ BGBI I 2006/124.

³⁷⁹ Siehe Beitrag *Struber*, Kapitel IV.1., S. 99.

Das BMWA hat noch im Herbst 2006 aus diesem Anlass das Projekt „Nachjustierung der aufsichtsbehördlichen Steuerungsinstrumente“ in Angriff genommen. Im Laufe des Jahres 2007 wurden in einem dreistufigen Verfahren mit Aufsichts- und Finanzbehörden, Revisionsverband und Geschäftsleitern gemeinnütziger Bauvereinigungen ein konzentrierter Lösungskatalog erstellt, der in einem schriftlichen Endbericht dokumentiert ist.

Die von allen Beteiligten einvernehmlich anerkannten Reformbereiche sind somit reif für die Umsetzung in diesbezügliche Gesetzesvorschläge. Eine grundlegende Modernisierung und Entbürokratisierung des öffentlich-rechtlichen Teils des WGG könnte zu dessen 30. Geburtstag gerade recht kommen.

2. Weitere Reformschritte

Die nach der langwierigen Gesetzwerdung der umfangreichen WRN 2006 und deren praktischen Umsetzung erwartete schöpferische Pause ist ausgeblieben. Eine bereits in der letzten Legislaturperiode diskutierte Reform des Bauträgervertragsrechts wird Querbezüge zum WGG in derzeit noch nicht absehbarer Form herstellen. Die jüngste Judikatur zu Mietvertragsklauseln hat einen dringenden Handlungsbedarf des Gesetzgebers im Bereich der Abgrenzung der Instandhaltungspflichten von Hauseigentümern und Mietern ausgelöst. Eine WGG-spezifische Sonderregelung in diesem Bereich ist jedenfalls nicht auszuschließen.

Weitere ungelöste Probleme im Zusammenhang mit energetischer Sanierung, Energieeffizienz und Konsequenzen aus dem Energieausweisvorlagegesetz stehen zur Lösung an.³⁸⁰

Letztlich wird für den Bereich des WGG – nicht nur im Zusammenhang mit den steigenden Erhaltungs- und Verbesserungserfordernissen der Bestände – eine Neuordnung des Preis- und Entgeltsrechts mit der Frage einer Schwerpunktverschiebung von der Objekt- zur Unternehmensbezogenheit untersucht werden müssen.

³⁸⁰ Siehe Beitrag *Lorenz*, Kapitel V, S. 334.

Bernd Scherz

Entwicklung der Revision gemeinnütziger Bauvereinigungen seit 1945

- I. Die Revision im Geltungsbereich des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes 1940
- II. Die Revision im Geltungsbereich des WGG 1979
 - 1. Gesetzliche Bestimmungen im WGG
 - 2. Veränderungen gegenüber der Urfassung des WGG 1979 betreffend die Revision
 - 3. Prüfungsrichtlinienverordnung
 - 4. Genossenschaftsrevisionsgesetz 1997

I. Die Revision im Geltungsbereich des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes 1940

Bestimmungen über die Prüfung gemeinnütziger Bauvereinigungen waren im WGG 1940 (Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 29. Februar 1940, deutsches RGBl. I 438) und die WGV 1940 (Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 23. Juli 1940, deutsches RGBl. I 1012) enthalten.

§ 26 WGG 1940 lautete:

- 1. Jedes als gemeinnützig anerkannte Wohnungsunternehmen hat sich regelmäßigen Prüfungen des Prüfungsverbandes zu unterwerfen, dem es gemäß § 14 angehört. Der Prüfungsverband kann mit Zustimmung oder auf Verlangen der Anerkennungsbehörde außerordentliche Prüfungen auf Kosten des Wohnungsunternehmens durchführen.
- 2. Die Prüfung ist auch auf die Einhaltung der Vorschriften der §§ 2 bis 15 zu erstrecken.
- 3. Bei Wohnungsunternehmen, die nicht Genossenschaften sind, ist die Prüfung alljährlich vor Feststellung des Jahresabschlusses durchzuführen. Dabei ist der Jahresabschluss unter Einbeziehung der Buchführung und des Geschäftsberichts, soweit er den Jahresabschluss erläutert, zu prüfen, bevor er dem Aufsichtsorgan vorgelegt wird. Unter sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des § 140 des Aktiengesetzes ist ein Bestätigungsvermerk zu erteilen. Hat keine Prüfung stattgefunden, so kann der Ab-

schluss nicht festgestellt werden; ein trotzdem festgestellter Jahresabschluss ist nichtig.

4. Im Übrigen finden auf die Prüfungen die Vorschriften des Revisionsgesetzes bei Genossenschaften unmittelbar, bei den anderen Wohnungsunternehmen sinngemäß Anwendung.
5. Die Prüfungsberichte sind vom Wohnungsunternehmen auf Verlangen der Anerkennungsbehörde binnen zwei Monaten nach Abschluss der Prüfung vorzulegen.
6. Die Anerkennungsbehörde ist jederzeit berechtigt, alle Unterlagen und Auskünfte einzuholen, die sie für erforderlich erachtet, und Einblick in alle Geschäftsvorgänge und den Betrieb des Unternehmens zu nehmen, nötigenfalls auch von sich aus eine außerordentliche Prüfung durch eine von ihr zu bestimmende Stelle auf Kosten des Unternehmens vornehmen zu lassen.
7. Jede Änderung der Satzung ist der Anerkennungsbehörde sofort mitzuteilen.

Die zu § 26 WGG 1940 erlassenen Durchführungsbestimmungen lauteten:

§ 22 WGV:

1. Das Wohnungsunternehmen hat sein Rechnungswesen nach Richtlinien zu führen, die der Verband mit Zustimmung des Amtes der Landesregierung aufstellt.
2. Der Vorstand (Geschäftsführer) des Wohnungsunternehmens hat nach Ablauf jedes Geschäftsjahres zusammen mit dem Jahresabschluss einen Geschäftsbericht über das vergangene Geschäftsjahr vorzulegen und darin den Geschäftsverlauf und die Lage des Wohnungsunternehmens darzulegen. Zu berichten ist auch über Vorgänge von besonderer Bedeutung, die nach dem Schluss des Geschäftsjahres eingetreten sind. Im Geschäftsbericht ist ferner der Jahresabschluss zu erläutern; dabei sind auch wesentliche Abweichungen von dem bisherigen Jahresabschluss zu erörtern. Weitergehende Vorschriften des Aktienrechts bleiben unberührt.
3. Das Wohnungsunternehmen wird durch den Verband, dem es angehört, geprüft.
4. Bei der Prüfung ist auch die Einhaltung der Durchführungsvorschriften zu überwachen.
5. Das Wohnungsunternehmen ist verpflichtet, den Beanstandungen in den Prüfungsberichten durch entsprechende Maßnahmen nachzukommen. Geschieht dies nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums, so kann der Prüfungsverband das Wohnungsunternehmen auffordern, der Beanstandung binnen einer bestimmten Frist nachzukommen. Hat das Wohnungsunternehmen der Aufforderung nach Fristablauf nicht entsprochen, so hat der Prüfungsverband der Anerkennungsbehörde Mitteilung zu machen.

Aus den gesetzlichen Bestimmungen des WGG 1940 in Bezug auf die Prüfung gemeinnütziger Bauvereinigungen ist erkennbar, dass die Säule der Prüfung das Genossenschaftsrevisionsgesetz (GenRevG) und die Genossenschaftsrevisionsverordnung (GenRevV) aus dem Jahre 1903 waren.

Die Prüfung nach dem GenRevG und der dazu erlassenen Verordnung bezieht sich nicht nur auf die formelle und materielle Richtigkeit von Jahresab-

schluss und Geschäftsbericht, sondern hat die gesamte Gebarung des Unternehmens zum Gegenstand. Die Revision war auch im Regime des WGG 1940 eine formelle und materielle Gebarungsprüfung, die darüber hinaus auch die Einhaltung der Bestimmungen des WGG (§§ 2 bis 15) zum Ziel hatte. Die Prüfung ging auch damals über die Abschlussprüfung von Kapitalgesellschaften weit hinaus. Während sich diese auf die Prüfung der Einhaltung der formellen und materiellen Bilanzierungsgrundsätze einschließlich der Wertansätze beschränkt, erfolgt bei der Revision nach dem WGG auch eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Unternehmens und der Zweckmäßigkeit der Geschäftsführung.³⁸¹

Neben dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, den dazu gehörenden Verordnungen und dem Genossenschaftsrevisionsgesetz samt Verordnung existierten als relevante Ergänzung die Prüfungsrichtlinien des Verbandes. Diese Prüfungsrichtlinien basierten auf § 25 (3) WGG 1940. Danach hatte der Verband Richtlinien aufzustellen, die für ihre Mitglieder verbindlich waren. Die letzte Fassung dieser Prüfungsrichtlinien wurde als Richtlinie der Verbandsleitung vom 30. April 1976, ergänzt im November 1977, veröffentlicht. Diese Richtlinien hatten bis zum Inkrafttreten des WGG 1979 Geltung. Sie wurden durch die Verordnung des Bundesministers für Bauten und Technik vom 12. Dezember 1979 (Prüfungsrichtlinienverordnung) abgelöst.

II. Die Revision im Geltungsbereich des WGG 1979

1. Gesetzliche Bestimmungen im WGG

Das Bundesgesetz vom 8. März 1979 über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz – WGG, BGBl. 1979/139) trat mit seinen Bestimmungen bezüglich der Prüfung am 31. März 1979 in Kraft.

Geregelt ist die Prüfung im § 28 WGG. Diese Gesetzesstelle wurde seit ihrer Einführung mehrfach modifiziert. Die Bestimmung, die mit „Überwachung und Durchführung der Prüfung“ titulierte ist, lautet in der Fassung der Wohnrechtsnovelle 2006 (BGBl. I 2006/124) wie folgt:

§ 28 WGG:

1. Für die Durchführung der Prüfung (§ 5) von Genossenschaften gilt das Genossenschaftsrevisionsgesetz 1997, BGBl. I Nr. 127, Art. I, mit den in den nachstehenden Absätzen sowie in den §§ 23 und 29 angeführten Ergänzungen und Abweichungen. Auch bei Bauvereinigungen in der Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder der Aktiengesellschaft hat die Prüfung diesen Vorschriften zu entsprechen.
2. Der Leiter der Prüfungsstelle wird auf Vorschlag des Obmannes von der Generalversammlung bestellt. Maßgebend für die Tätigkeit der Prüfer sind neben den Bestimmungen dieses Bundesgesetzes die einschlägigen Gesetze und sonstigen Vorschriften, die Prüfungsrichtlinien und der Genossenschaftsvertrag (Gesellschaftsvertrag, Satzung) der zu prüfenden

³⁸¹ Korinek (1994), 390.

- Bauvereinigung. Der Beginn und der Schluss der Prüfung ist vom Prüfer der für die zu prüfende Bauvereinigung zuständigen Landesregierung unverzüglich zu melden.
3. Die regelmäßige Prüfung ist in jedem Geschäftsjahr vor Feststellung des Jahresabschlusses durchzuführen. Der Jahresabschluss ist unter Einbeziehung der Buchführung und des Lageberichtes zu prüfen und unter Anwendung der Vorschriften des § 274 UGB mit einem Bestätigungsvermerk zu versehen. Hat keine Prüfung stattgefunden, so darf der Jahresabschluss nicht festgestellt werden; ein trotzdem festgestellter Jahresabschluss ist rechtsunwirksam.
 4. Die Prüfung hat sich unter Bedachtnahme auf Artikel V § 2 Abs. 2 des Genossenschaftsrevisionsrechtsänderungsgesetzes 1997 auf die Einhaltung des § 1 Abs. 2 und der §§ 3 bis 27 zu erstrecken.
 5. Der Revisionsverband hat, wenn er es für erforderlich hält oder wenn es die Landesregierung verlangt, auch außerordentliche Prüfungen durchzuführen.
 6. Stellt die Bauvereinigung die in den Prüfungsberichten festgestellten Mängel innerhalb einer angemessenen Frist nicht ab, ist dies der Landesregierung mitzuteilen.
 7. Die Prüfungsberichte sind vom Revisionsverband spätestens drei Monate nach Beendigung der Prüfung der Landesregierung und der zuständigen Finanzbehörde vorzulegen. Wenn behördliche Maßnahmen dringend erforderlich erscheinen, ist das Prüfungsergebnis unverzüglich der Landesregierung und der zuständigen Finanzbehörde mitzuteilen.
 8. Den Prüfungsberichten ist ein Auszug anzuschließen, der in übersichtlicher Form folgende Angaben über die geprüfte Bauvereinigung enthält:
 - a) den letzten geprüften Jahresabschluss mit dem Bestätigungs- oder Prüfungsvermerk und dem Gebarungsvermerk,
 - b) gegebenenfalls die Gründe, die zu einer Einschränkung oder Versagung des Bestätigungs- bzw. Prüfungsvermerkes oder des Gebarungsvermerkes geführt haben,
 - c) die Namen der Mitglieder des Vorstandes bzw. der Geschäftsführer und die Namen der Mitglieder des Aufsichtsrates im Zeitpunkt der Prüfung,
 - d) die Zahl der verwalteten Wohnungen zum Bilanzstichtag,
 - e) die Zahl der im letzten Jahr, auf das sich die Prüfung bezieht, und in den beiden diesem vorangegangenen Jahren fertig gestellten Wohnungen,
 - f) (aufgehoben),
 - g) die Höhe des Eigenkapitalanteils, der sich gemäß § 7 Abs. 6 errechnet.
 9. Die Kosten der Prüfungen durch den Revisionsverband einschließlich der Prüfungen gemäß § 29 Abs. 2 sind von der Bauvereinigung zu tragen.

2. Veränderungen gegenüber der Urfassung des WGG 1979 betreffend die Revision

1) Abs. 8 wurde durch das V. Hauptstück des WFG 1984, BGBl. 1984/482 angefügt. Es wird hierin eine Verpflichtung zur öffentlichen Zugänglichmachung bestimmter im Zuge der gesetzlichen Prüfung erhobenen Daten und des Prüfungsbe-

richtes festgelegt. Im Bericht des Bautenausschusses wird diese Regelung wie folgt begründet: Die Festlegung, dass den Prüfungsberichten des Revisionsverbandes ein für die Öffentlichkeit bestimmter Auszug mit charakteristischen Kenndaten über die geprüfte Bauvereinigung anzuschließen ist, soll es den Wohnungssuchenden ermöglichen, sich ein Bild über eine gemeinnützige Bauvereinigung zu verschaffen.

2) Mit BGBl 1987/340 (1. WÄG) wurde in § 28 Abs. 8 eine Z 6 neu eingeführt. Es handelt sich dabei um eine Offenlegung der Einhaltung der unternehmensbezogenen Kostendeckung nach Einführung des § 13 Abs. 4 WGG, wonach ein Abgehen der strengen Kostendeckungsbestimmungen nach begünstigter Rückzahlung von Darlehen aus öffentlichen Mitteln möglich wurde. Die Z 6 wurde mit BGBl. 1993/800 (3. WÄG) wieder aufgehoben. Die Begründung dafür ergibt sich aus dem Bericht des Bautenausschusses. Demzufolge erübrigt sich die Anordnung in Z 6, weil das gesamte Reservekapital für die gesetzlich vorgegebenen Aufgaben zu verwenden und damit entsprechend auszuweisen ist.

3) Mit der Änderung des WGG, BGBl. 1993/253, wurde Abs. 7 erweitert. Demnach sind die Prüfungsberichte nicht nur der Landesregierung sondern zusätzlich auch noch der zuständigen Finanzbehörde vorzulegen (gilt für Geschäftsjahre, die nach dem 31.12.1991 beginnen). Weiters wurde im Zuge der Änderung des WGG durch BGBl. 1993/253 noch die Ziffer 7 im § 28 Abs. 8 eingefügt. Demnach ist in dem Auszug, der dem Prüfungsbericht anzuschließen ist, die Höhe des Eigenkapitalanteils, der sich gemäß § 7 Abs. 6 WGG errechnet (Reservekapital), anzugeben.

4) Eine wesentliche Veränderung in § 28 WGG ergab sich durch das BGBl. I 1999/147. Die Änderungen betreffen die Abs. 1, 3 und 4. Die Anpassung wurde notwendig, weil das Genossenschaftsrevisionsgesetz aus 1903 durch das Genossenschaftsrevisionsgesetz 1997 (GenRevG 1997), BGBl. I 1997/127, ersetzt wurde (Änderung der Abs. 1 und 4). Durch die Änderung in Abs. 3 ergibt sich, dass die regelmäßige Prüfung von gemeinnützigen Bauvereinigungen jeder Rechtsform in jedem Geschäftsjahr vor Feststellung des Jahresabschlusses durchzuführen ist. Diese Bestimmung ist auf Grund der Übergangsbestimmungen (§ 39 Abs. 22 WGG) auf Bauvereinigungen in der Rechtsform einer Genossenschaft erstmals für die Prüfung von Geschäftsjahren anzuwenden, die nach dem 31. Dezember 1998 enden. Vor der Neuregelung in § 28 Abs. 3 WGG war normiert, dass die regelmäßige Prüfung bei Bauvereinigungen in der Rechtsform einer Genossenschaft in zeitlichen Abständen von höchstens zwei Jahren durchzuführen ist.

5) Durch das BGBl I 2006/124 (WRN 2006) ergab sich lediglich eine begriffliche Anpassung des § 28 Abs. 7. Danach wurde auf Grund von strukturellen Änderungen bei den Finanzbehörden der Begriff Finanzlandesdirektion durch den Begriff Finanzbehörde ersetzt.

3. Prüfungsrichtlinienverordnung

Diese Verordnung des Bundesministers für Bauten und Technik (jetzt Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit) vom 12. Dezember 1979 basiert auf der Richtlinienkompetenz, welche sich aus § 5 Abs. 2 des WGG 1979 ergibt.

Die Prüfungsrichtlinienverordnung ersetzt die Prüfungsrichtlinien des Verbandes, siehe hierzu Kapitel I.

Auch die Prüfungsrichtlinienverordnung wurde mehrfach verändert bzw. erweitert. Die wesentlichen Änderungen (BGBl. II 2001/31) ergaben sich aus der erforderlichen Anpassung durch die Einführung des Genossenschaftsrevisionsgesetzes 1997, das das Genossenschaftsrevisionsgesetz 1903 und die dazugehörige Verordnung aus 1903 ersetzte. Wirksam wurden diese Änderungen ab 1. Jänner 2001.

Eine weitere Änderung betrifft die Ausweitung des Gegenstands der Prüfung durch die Erweiterung des Geschäftskreises in den §§ 7 Abs. 4a und 4b WGG. Die diesbezügliche Neuformulierung der Prüfungsrichtlinienverordnung ergibt sich durch BGBl. II 2003/348. Sie wurde ab 1. April 2003 wirksam.

Die Prüfungsrichtlinienverordnung setzt sich aus folgenden Abschnitten zusammen:

- Gesetzliche Grundlage der Prüfung;
- Zweck der Prüfung;
- Unabhängigkeit der Prüfer;
- Gegenstand der Prüfung;
- Durchführung der Prüfung;
- Verlauf der Prüfung;
- Tätigkeit des Prüfers;
- Art und Umfang der Berichterstattung;
- Auswertung der Prüfung.

Die Prüfungsrichtlinienverordnung ist eine wesentliche Kodifizierung betreffend die Prüfung gemeinnütziger Bauvereinigungen. Sie verarbeitet Bestimmungen des UGB, des Genossenschaftsgesetzes, des Genossenschaftsrevisionsgesetzes sowie des Wohnungsgemeinnützigkeitengesetzes zu einer speziell auf gemeinnützige Bauvereinigungen zugeschnittenen Prüfungsvorschrift.

4. Genossenschaftsrevisionsgesetz 1997

Mit dem Genossenschaftsrevisionsrechtsänderungsgesetz 1997 (BGBl. I 1997/127) wurde das Genossenschaftsrevisionsgesetz 1997 (GenRevG 1997) neu geschaffen. Es trat mit 1. Jänner 1998 in Kraft.

Mit Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes traten folgende Vorschriften außer Kraft:

1. das Gesetz betreffend die Revision der Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und anderer Vereine, RGBl. Nr. 133/1903 (Genossenschaftsrevisionsgesetz 1903);
2. die Verordnung des Justizministeriums und des Ministeriums des Inneren im Einvernehmen mit dem Handelsministerium, womit Durchführungsvorschriften zum Gesetz, betreffend die Revision der Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und anderer Vereine, erlassen werden, RGBl. Nr. 134/1903 (Genossenschaftsrevisionsverordnung 1903);
3. das Bundesgesetz, womit Vorschriften für Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften erlassen werden, BGBl. 1934 II 195 (Genossenschaftsno-

velle 1934); dieses Bundesgesetz führte den Verbandszwang für neu gegründete Genossenschaften ein;

4. das Bundesgesetz, womit die Genossenschaftsnovelle 1934 ergänzt wird, BGBl. Nr. 386/1936 (Genossenschaftsnovelle 1936); dieses Bundesgesetz enthielt Übergangsbestimmungen im Zusammenhang mit dem 1934 eingeführten Verbandszwang.

Das bis zur Einführung des GenRevG 1997 geltende Genossenschaftsrecht stammte aus unterschiedlichen Epochen und war auf mehrere Rechtsquellen verstreut. Es entsprach in Inhalt und Terminologie vielfach nicht mehr modernen Vorstellungen. Durch Rechtsüberleitungen entstandene Unstimmigkeiten sowie komplizierte und unübersichtliche Zuständigkeitsregeln erschwerten den Zugang zur Rechtsform Genossenschaft. Gesetzliche Qualifikations-, Befangenheits- und Auswahlkriterien für Revisoren waren lediglich in Ansätzen vorhanden. Zufriedenstellende Möglichkeiten der Prüfungsverfolgung fehlten. Genossenschaften unterlagen nicht den für Kapitalgesellschaften geltenden erweiterten Rechnungslegungsvorschriften des HGB.

In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage sind die Ziele des Genossenschaftsrevisionsgesetzes 1997 wie folgt definiert:

Das Gesetz zielt auf die Stärkung der Unabhängigkeit der Revision, die Steigerung der Effizienz der Revision, die Verstärkung der Information der Genossenschaftsmitglieder und der Gläubiger sowie auf Erleichterungen des Zugangs zur Rechtsform Genossenschaft durch eine klare und verständliche Regelung der Verbandspflicht. Ferner bezweckt das Gesetz zum einen eine umfassende Bereinigung und Zusammenfassung des genossenschaftlichen Revisionsrechts, das auch inhaltlich an moderne Standards angepasst werden soll. Zum anderen bezweckt der Entwurf die Einbeziehung der Genossenschaften in die erweiterten Rechnungslegungsbestimmungen des Handelsgesetzbuches für Kapitalgesellschaften. Die Qualifikationsanforderungen an die Revisoren sollen den Ansprüchen der 8. RL (Bilanzprüferrichtlinie) angepasst werden. Die Zuständigkeiten im genossenschaftlichen Revisionswesen sollen bei den Firmenbuchgerichten und dem Bundesministerium für Justiz konzentriert werden.

Wesentliche Inhalte des GenRevG 1997 sind:

Der Revisor hat die gesamte Tätigkeit einer Genossenschaft einer formellen und materiellen Prüfung zu unterziehen. Die Prüfung umfasst daher die gesamte Genossenschaft, einschließlich ihrer Beteiligungen. Kein Bereich kann durch Beschlüsse von Genossenschaftsorganen oder durch sonstige Verantwortliche der Genossenschaft der Revision entzogen werden.

Unter formeller Prüfung, die insbesondere mit den Begriffen „Rechnungslegung, Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit“ zum Ausdruck gebracht wird, ist vor allem die Beurteilung der formalen Ordnungsmäßigkeit des Rechnungswesens und der verarbeiteten Daten zu verstehen. Durch diese Prüfung, die inhaltlich jedenfalls der handelsrechtlichen Jahresabschlussprüfung im Sinne der Bestimmungen der §§ 269ff UGB entspricht, ist festzustellen, inwieweit die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und Rechnungslegung beachtet worden sind.

Unter materiellen Prüfungshandlungen, die insbesondere durch die Begriffe „Einrichtungen, Geschäftsführung, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit“ zum Ausdruck gebracht werden, sind alle Maßnahmen zu verstehen, die die inhaltliche Richtigkeit und die wirtschaftliche Vertretbarkeit aller unternehmerischen Handlungen sowie die Beachtung bestehender Vorschriften und Verträge zum Inhalt haben.³⁸²

Mit der gesetzlichen Forderung nach Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit ist sichergestellt, dass Träger der Revision ausschließlich der Revisor ist, selbst wenn er in einem Dienstverhältnis zu einem Revisionsverband steht.

Als Revisoren darf nur ein eingetragener Revisor, ein Beideter Wirtschaftsprüfer und Steuerberater, eine Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft, ein Beideter Buchprüfer und Steuerberater oder eine Buchprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft bestellt werden. Als eingetragener Revisor ist eine Person anzusehen, die mit entsprechender Schulbildung, praktischer Erfahrung, fachlicher Eignung und erfolgreich abgeschlossener Fachprüfung in die Revisorenliste eingetragen ist.

Prüfungsrechte und -pflichten sind neu geregelt. Die Redepflicht des Revisors ist bei Bestandsgefährdung, bei wesentlichen Entwicklungsbeeinträchtigungen, bei schwerwiegenden Verstößen von Organen und bei Vorliegen der URG-Tatbestände wahrzunehmen.

Neue Bestimmungen regeln den Inhalt des Revisionsberichts. Der Revisor hat darüber hinaus eine Kurzfassung zur Vorlage an die Generalversammlung zu erstellen.

Das GenRevG enthält detaillierte Bestimmungen zur Mängelbehebung.

Weiters sind die Verantwortlichkeit des Revisors und des Revisionsverbandes neu geregelt.

Das Genossenschaftsrevisionsgesetz ermöglicht zusammen mit der Prüfungsrichtlinienverordnung eine effiziente Gebarungsprüfung gemeinnütziger Bauvereinigungen. Die Revision ist damit ein wesentlicher Beitrag zur Erhaltung und Weiterentwicklung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft in Österreich.

³⁸² Dellinger (2005), 474 f.

Rudolf Steckel

Die Prüfung von gewerblichen Tochtergesellschaften gemeinnütziger Bauvereinigungen

- I. Problemstellung
- II. Vorbemerkungen
- III. Rechtliche Grundlagen
 - 1. Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
 - 2. Genossenschaftsrevisionsgesetz
 - 3. Unternehmensgesetzbuch
 - 4. Prüfungsrichtlinienverordnung
- IV. Formelle und materielle Prüfung bei gewerblichen Tochtergesellschaften
 - 1. Unternehmensrechtliche Abschlussprüfung bei Tochtergesellschaften
 - 2. Materielle Prüfung bei unternehmensrechtlich abschlussprüfungspflichtigen Tochtergesellschaften
 - 3. Formelle und materielle Prüfung bei unternehmensrechtlich nicht prüfungspflichtigen Tochtergesellschaften
- V. Prüfungsfelder
 - 1. Abschlussprüfung
 - 2. Gebarungsprüfung
- VI. Zusammenfassung

I. Problemstellung

Tochtergesellschaften von gemeinnützigen Bauvereinigungen können aufgrund der Bestimmungen des § 7 Abs. 4 oder § 7 Abs. 4b des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes³⁸³ bestehen. In diesem Beitrag sind Tochtergesellschaften nach § 7 Abs. 4b der Gegenstand der Betrachtung. Diese Tochtergesellschaften sind Gesellschaften mit beschränkter Haftung, deren Geschäftskreis im § 7 4b definiert ist. Bis heute wurden bereits mehr als 50 dieser gewerblichen Tochtergesellschaften gegründet.

Gemeinnützige Bauvereinigungen unterliegen sowohl einer formellen Prüfung (Jahresabschlussprüfung), als auch einer materiellen Prüfung (Gebarungs-/Geschäftsführungsprüfung). Bei den gewerblichen Tochterunternehmen, an denen eine gemeinnützige Bauvereinigung beteiligt ist, kann aufgrund von unternehmensrechtlichen Bestimmungen eine Abschlussprüfungsverpflich-

³⁸³ WGG BGBl 1979/139.

tung gegeben sein oder nicht. Jedenfalls besteht aufgrund der Bestimmungen des § 7 4b bei gewerblichen Tochtergesellschaften die Verpflichtung zu einer Revision im Sinne des Genossenschaftsrevisionsgesetzes (Prüfung der Rechnungslegung und Gebarungsprüfung).

Ziel dieses Beitrags ist die Darstellung der rechtlichen Grundlagen der Prüfung gewerblicher Tochtergesellschaften und die Erläuterung der wesentlichsten Aspekte der Prüfung dieser Gesellschaften.

II. Vorbemerkungen

Vor dem Budgetbegleitgesetz 2001³⁸⁴ durften sich gemeinnützige Bauvereinigungen ohne Zustimmung der Landesregierung als Aufsichtsbehörde nur an

- anderen gemeinnützigen Bauvereinigungen,
 - nicht auf Gewinn ausgerichteten Vereinen, deren Tätigkeit die Förderung des Wohnungs- und Siedlungswesens zum Ziel hat,
 - Kreditunternehmungen in der Rechtsform der Genossenschaft mit beschränkter Haftung, soweit die Beteiligung im gegebenen Falle zur Kreditbeschaffung für die Bauvereinigung erforderlich ist, sowie
 - Bausparkassen
- beteiligen.

Allerdings ist schon seit der Stammfassung des WGG die Beteiligung von gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) an Drittunternehmen als so genanntes konnexes Zusatzgeschäft und mit aufsichtsbehördlicher Zustimmung grundsätzlich zulässig. Neben der Beschränkung des Geschäftskreises auf die im WGG definierten Tätigkeiten, ist eine Voraussetzung für die Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde, dass dadurch keine übermäßige Kapitalbindung erfolgt.

Mit dem Budgetbegleitgesetz 2001 erfolgte eine Öffnung der Beteiligungsregeln für gewerbliche Tochtergesellschaften in mehrheitlich gemeinnütziger Hand ohne Zustimmungserfordernis der Aufsichtsbehörde (§ 7 Abs. 4b WGG), „wenn

1. die Unternehmung in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung errichtet ist,
2. die Gesellschaft ihren Geschäftskreis auf Tätigkeiten im Sinne der Abs. 1 bis 3 und 4a sowie einem Mutterunternehmen gemäß Z 3 ausdrücklich genehmigte Geschäfte gemäß Abs. 4 beschränkt, wobei die Beschränkung auf das Inland nicht und die Beschränkungen des § 7 Abs. 3 Z 4a zweiter Halbsatz dann nicht gelten, wenn es sich um öffentliche Auftraggeber handelt,
3. die Mehrheit der Anteile im Eigentum der Bauvereinigung oder anderer Bauvereinigungen stehen und
4. das Kapital der Bauvereinigung durch die Beteiligung nicht übermäßig gebunden wird“.

Mit § 7 Abs. 4b WGG wurde den gemeinnützigen Bauvereinigungen daher ermöglicht, sich ohne vorherige Prüfung durch die Aufsichtsbehörde oder

³⁸⁴ BGBl I 2000/142.

den Revisionsverband an nicht gemeinnützigen Unternehmen zu beteiligen. Die gewerbliche Tochtergesellschaft der beteiligten Bauvereinigung(en) gilt in diesem Fall als Unternehmen im Sinne des § 1 Abs. 2 des Genossenschaftsrevisionsgesetzes 1997.³⁸⁵ Auf derartige Tochtergesellschaften sind auch die Bestimmungen der Gewerbeordnung anzuwenden.

Mit der Wohnrechtsnovelle 2002³⁸⁶ wurde die Bestimmung des § 7 4b insofern geändert, als der einem derartigen Tochterunternehmen erlaubte Geschäftskreis erweitert wurde. Die § 7 4b WGG Tochtergesellschaft der Bauvereinigung darf Tätigkeiten im Sinne der § 7 Abs. 1 bis 3 und 4a sowie nunmehr auch die dem Mutterunternehmen von der Landesregierung ausdrücklich genehmigten Geschäfte durchführen. Die in § 7 Abs. 1, 1. Satz für gemeinnützige Bauvereinigungen enthaltene Beschränkung auf das Inland gilt für derartige Tochtergesellschaften nun nicht mehr, wenn es sich um öffentliche Auftraggeber handelt. Bei einem öffentlichen Auftraggeber darf ein derartiges Tochterunternehmen Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes auch dann durchführen, wenn diese Maßnahmen zeitlich und räumlich in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Errichtung und Sanierung von Gebäuden und Wohnhausanlagen stehen, nicht vorwiegend deren Bewohnern dienen, und/oder auch dann, wenn dafür keine öffentlichen Förderungsmitteln gewährt werden.³⁸⁷

Mit der Wohnrechtsnovelle 2002 wurde darüber hinaus dem Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit eine ausdrückliche Verordnungsmächtigung im Hinblick auf gemeinnützige Beteiligungsverhältnisse eingeräumt (§ 7 Abs. 4c WGG).

Die vom Gesetzgeber intendierten Geschäftsfelder für derartige gewerbliche Töchter zur „Unterstützung“ der Tätigkeiten ihrer gemeinnützigen Mütter können insbesondere nach folgenden Zielrichtungen strukturiert werden:³⁸⁸

- Unternehmensübergreifende Kooperationen und Koordinationen (mit anderen gemeinnützigen Bauvereinigungen, Gebietskörperschaften und Unternehmen);
- Abwicklung von Projekten;
- Erreichung steuerlicher, betriebswirtschaftlicher etc. Synergien;
- Risikobegrenzung (Auslagerung von risikobehafteteren Geschäften aus dem Mutter-Unternehmen).

Der Verzicht des WGG-Gesetzgebers auf ein behördliches Genehmigungsverfahren in § 7 Abs. 4b WGG bringt die Problematik mit sich, dass bei der später durchgeführten Revision der gemeinnützigen Bauvereinigung durch den Revisionsverband auch die Prüfung der Zulässigkeit derartiger Beteiligungen erfolgt und hierbei insbesondere im Zusammenhang mit den Kapitalbindungsbestimmungen Unklarheiten auftreten.

Für sämtliche Beteiligungen ist grundsätzlich davon auszugehen, dass sie einem eigenständigen wirtschaftlichen, die Geschäftstätigkeit der gemeinnützigen Bauvereinigung unterstützenden Zweck dienen.

³⁸⁵ BGBI I 1997/127.

³⁸⁶ BGBI I 2001/162.

³⁸⁷ Siehe Beitrag *Struber*, Kapitel II, S. 96.

³⁸⁸ Siehe Begründung zum Abänderungsantrag Budgetbegleitgesetz 2001.

III. Rechtliche Grundlagen

Die Revision von gemeinnützigen Bauvereinigungen und deren Tochtergesellschaften wird insbesondere durch Regelungen aus dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, dem Genossenschaftsrevisionsgesetz und dem Unternehmensgesetzbuch bestimmt. Die Prüfungsrichtlinienverordnung kann für die Prüfungsdurchführung eine grundsätzliche Orientierungshilfe bieten.

1. Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz

Das WGG verweist in § 5 Abs. 1 auf die Prüfung nach dem Genossenschaftsrevisionsgesetz. Eine gemeinnützige Bauvereinigung hat ohne Rücksicht auf die Rechtsform, in der sie errichtet wurde, einem nach dem Genossenschaftsrevisionsgesetz zulässigen Revisionsverband anzugehören. Die Aufnahme einer als gemeinnützig anerkannten Bauvereinigung kann vom Revisionsverband nicht abgelehnt werden.

Die Prüfung einer gemeinnützigen Bauvereinigung hat auch die Einhaltung der Bestimmungen des WGG mit einzuschließen. Nach § 5 Abs. 2 WGG kann der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten durch Verordnung Prüfungsrichtlinien erlassen, die Regelungen über den Gegenstand, die Durchführung und die Auswertung der Prüfung, insbesondere Vorschriften über die Feststellung der wirtschaftlichen Verhältnisse und der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsgebarung, die Vorbereitung und den Verlauf der Prüfung sowie die Art und den Umfang der Berichterstattung zu enthalten haben.

In § 28 WGG ist die Überwachung und Durchführung der Prüfung geregelt. Für die Durchführung der Prüfung bei gemeinnützigen Bauvereinigungen in der Rechtsform einer Genossenschaft gilt nach § 28 WGG Abs. 1 grundsätzlich das Genossenschaftsrevisionsgesetz, mit den in den §§ 23, 28 und 29 WGG angeführten Ergänzungen und Abweichungen. Auch bei Bauvereinigungen in der Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder der Aktiengesellschaft hat die Prüfung diesen Vorschriften in analoger Weise zu entsprechen. Gemäß § 28 Abs. 2 WGG sind für die Tätigkeit der Prüfer neben den Bestimmungen des WGG die einschlägigen Gesetze und sonstigen Vorschriften, die Prüfungsrichtlinien und der Genossenschaftsvertrag (Gesellschaftsvertrag, Satzung) der zu prüfenden gemeinnützigen Bauvereinigung maßgebend.

Die regelmäßige Prüfung ist in jedem Geschäftsjahr vor Feststellung des Jahresabschlusses durchzuführen. Der Jahresabschluss ist unter Einbeziehung der Buchführung und des Lageberichtes zu prüfen und unter Anwendung der Vorschriften des § 274 UGB mit einem Bestätigungsvermerk zu versehen. Die Prüfung unter Bedachtnahme auf Artikel V § 2 Abs. 2 des Genossenschaftsrevisionsrechtsänderungsgesetzes 1997 hat sich auch auf die Einhaltung des § 1 Abs. 2 und der §§ 3 bis 27 zu erstrecken.

Die durch das Budgetbegleitgesetz 2001 geschaffene Möglichkeit des § 7 Abs. 4b WGG zur Gründung von Tochtergesellschaften gemeinnütziger Bauvereinigungen beinhaltet auch die Revision dieser Gesellschaften in Anwen-

dung des § 1 Abs. 2 GenRevG 1997.³⁸⁹ Im Rahmen der Revision von gemeinnützigen Bauvereinigungen nach den oben dargestellten Regelungen erstreckt sich die Prüfung der Rechnungslegung und die Gebarungsprüfung auch auf die gewerblichen Tochtergesellschaften.

2. Genossenschaftsrevisionsgesetz

Die Verpflichtung zur Revision ist in § 1 Abs. 1 GenRevG festgelegt. Genossenschaften sind durch einen unabhängigen und weisungsfreien Revisor mindestens in jedem zweiten Geschäftsjahr auf die Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit ihrer Tätigkeit, ihre Rechnungslegung und ihre Geschäftsführung, insbesondere hinsichtlich der Erfüllung des Förderungsauftrags und der Wirtschaftlichkeit sowie auf Zweckmäßigkeit, Stand und Entwicklung ihrer Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu prüfen. Bei Genossenschaften, die mindestens zwei der in § 221 Abs. 1 UGB bezeichneten Merkmale überschreiten, und bei Genossenschaften, die nach § 24 des Gesetzes über Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften einen Aufsichtsrat zu bestellen haben, ist die Revision in jedem Geschäftsjahr durchzuführen.

Stehen Unternehmen unter der einheitlichen Leitung einer Genossenschaft (Mutterunternehmen) mit Sitz im Inland und gehört dem Mutterunternehmen eine Beteiligung gemäß § 228 UGB an dem oder den anderen unter der einheitlichen Leitung stehenden Unternehmen (Tochterunternehmen), so hat sich die Revision auch auf diese Unternehmen zu erstrecken (§ 1 Abs. 2 GenRevG). Dasselbe gilt, wenn der Genossenschaft bei einem Unternehmen die Rechte nach § 244 Abs. 2 UGB zustehen. Ist das Tochterunternehmen durch einen Abschlussprüfer zu prüfen, so hat sich die Revision auf die Gebarung der Tochter einschließlich ihrer Förderungsleistung für die Mitglieder des Mutterunternehmens zu beschränken.

Was unter einheitlicher Leitung bzw. beherrschendem Einfluss zu verstehen ist, richtet sich nach den Grundsätzen, die zu § 244 UGB, § 15 AktG und § 115 GmbHG bestehen.

Nach § 7 Abs. 4b sind gewerbliche Tochtergesellschaften einer gemeinnützigen Bauvereinigung immer Tochterunternehmen im Sinne § 1 Abs. 2 GenRevG und unterliegen daher der Revision. Aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen stehen die § 7 Abs. 4b WGG Tochtergesellschaften auch immer unter beherrschendem Einfluss der gemeinnützigen Mutterbauvereinigung (Mehrheit der Anteile).

³⁸⁹ Sofern solche Tochtergesellschaften auf Grund ihrer Größe nach unternehmensrechtlichen Vorschriften abschlussprüfungspflichtig werden, ist eine Abschlussprüfung durch einen Wirtschaftsprüfer durchzuführen. Zu Überlegungen, dass der Revisionsverband als Abschlussprüfer bestellt werden können sollte, vgl. 890 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates 21.GP Gedruckt am 20.11.2001; Wohnrechtsnovelle 2002.

3. Unternehmensgesetzbuch

Die Pflicht zur Abschlussprüfung nach dem Unternehmensgesetzbuch³⁹⁰ ist in § 268 Abs. 1 UGB definiert. Der Jahresabschluss und der Lagebericht von Kapitalgesellschaften sind durch einen Abschlussprüfer zu prüfen. Dies gilt nicht für kleine Gesellschaften mit beschränkter Haftung (§ 221 Abs. 1), sofern diese nicht auf Grund gesetzlicher Vorschriften einen Aufsichtsrat haben müssen. Nach § 268 Abs. 3 ist über das Ergebnis der Prüfung zu berichten. Der Bestätigungsvermerk ist gemäß § 274 entsprechend zu ergänzen, erforderlichenfalls einzuschränken oder zu versagen.

Gegenstand und Umfang der Prüfung sind in § 269 normiert. Gemäß § 269 Abs. 1 ist in die Prüfung des (Jahres)Abschlusses die Buchführung einzubeziehen. Die Prüfung des Abschlusses (Konzernabschlusses) hat sich darauf zu erstrecken, ob die gesetzlichen Vorschriften und ergänzende Bestimmungen des Gesellschaftsvertrags oder der Satzung beachtet worden sind. Der Lagebericht (Konzernlagebericht) ist darauf zu prüfen, ob er mit dem Jahresabschluss (Konzernabschluss) in Einklang steht und ob die sonstigen Angaben im Lagebericht (Konzernlagebericht) nicht eine falsche Vorstellung von der Lage des Unternehmens (des Konzerns) erwecken.

Nach § 268 Abs. 2 UGB hat der Abschlussprüfer des Konzernabschlusses auch die im Konzernabschluss zusammengefassten Jahresabschlüsse daraufhin zu prüfen, ob sie den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechen und ob die für die Übernahme in den Konzernabschluss maßgeblichen Vorschriften beachtet worden sind. Dies gilt nicht für die Jahresabschlüsse, die – gesetzlich verpflichtend oder nicht – nach dem UGB geprüft worden sind.

4. Prüfungsrichtlinienverordnung

Die Prüfungsrichtlinienverordnung (PRVO)³⁹¹ regelt auf Basis des WGG, des GenRevG und den auf den gemäß § 19 Abs. 2 Z 1 GenRevG vom Revisionsverband zu erlassenden statutarischen Bestimmungen die Durchführung der Revision bei gemeinnützigen Bauvereinigungen. Da die gewerblichen Tochtergesellschaften wie die gemeinnützigen Muttergesellschaften den Prinzipien der Genossenschaftsrevision unterliegen, können einige Aspekte der Prüfungsdurchführung aus der PRVO auch auf die gewerblichen Tochtergesellschaften übertragen werden. Aus der PRVO erscheinen folgende Regelungen auch für gewerbliche Tochtergesellschaften analog anwendbar.

Gegenstand der Prüfung ist nach § 4 Abs. 1 der PRVO die gesamte Geschäftsführung der Gesellschaft; insbesondere sind die wirtschaftlichen Verhältnisse, auch unter Bedachtnahme auf ihre Entwicklung bis zum Zeitpunkt der Prüfung, die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsgebarung und die Einhaltung des Geschäftskreises zu prüfen.

Zur Feststellung der wirtschaftlichen Verhältnisse, der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsgebarung und des Geschäftskreises hat die Prüfung die recht-

³⁹⁰ UGB dRGBI S 1897/219 i.d.F. BGBl I 2006/103.

³⁹¹ BGBl 1979/521.

lichen Grundlagen der Gesellschaft, die Organisation und Wirtschaftlichkeit des Geschäftsbetriebes, die Buchführung, die Jahresabschlüsse und Lageberichte, die wohnungswirtschaftliche Tätigkeit und die wirtschaftliche Lage zu umfassen (vgl. § 4 Abs. 2 PRVO).

Bei der Prüfung der rechtlichen Grundlagen (vgl. § 4 Abs. 3 PRVO) sind insbesondere auch die Beachtung der gemeinnützigkeitsrechtlichen Bestimmungen nach § 7 4b WGG zu prüfen.

Bei der Feststellung der wirtschaftlichen Verhältnisse (vgl. § 5 Abs. 1 PRVO) sind die Vermögens-, Finanz und Ertragslage sowie die Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Grundlage für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ist der Jahresabschluss (vgl. § 5 Abs. 2 und 3 PRVO).

Bei der Abschlussprüfung (in § 6 PRVO wird diese als Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsgebarung bezeichnet) ist festzustellen, ob der Jahresabschluss den gesetzlichen Vorschriften entspricht und ob der Lagebericht (in der PRVO Geschäftsbericht) den Jahresabschluss hinreichend erläutert und die wirtschaftliche Lage des Unternehmens ausreichend genau darstellt. Die Buchführung ist auf ihre Ordnungsmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit hin zu prüfen.

Hinsichtlich der Organisation, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit des Geschäftsbetriebes ist die gesamte Geschäftsführung, insbesondere die Tätigkeit und Funktion der Geschäftsführer, das Personalwesen sowie die Geschäftstätigkeit zu untersuchen (vgl. § 7 PRVO).

§ 11 Abs. 2 PRVO sieht vor, dass Prüfungen in der Regel stichprobenartig durchzuführen sind, insbesondere bei jenen Unternehmen, bei denen die beiden letzten Prüfungen keine oder nur unwesentliche Fehler ergeben haben. Die Stichproben richten sich nach dem Prüfungsstoff und werden nach dem pflichtgemäßen Ermessen des Prüfers ausgewählt. Lückenlose Prüfungen sind nur in Ausnahmefällen vorzunehmen, insbesondere dann, wenn Unregelmäßigkeiten vorliegen oder zu vermuten sind und erstrecken sich je nach Sachlage auf bestimmte Zeiträume oder bestimmte Sachgebiete.

Umfang und Inhalt der Prüfung sind in geeigneter Weise zu dokumentieren (vgl. § 11 Abs. 2 PRVO).

IV. Formelle und materielle Prüfung bei gewerblichen Tochtergesellschaften

Da es sich bei gewerblichen Tochtergesellschaften um Gesellschaften mit beschränkter Haftung handelt, ist es im Hinblick auf die Träger der Prüfung von Bedeutung, ob die Gesellschaft aufgrund der Bestimmungen des UGB abschlussprüfungspflichtig ist oder nicht. Ist die gewerbliche Tochtergesellschaft abschlussprüfungspflichtig, ist die formelle Prüfung (Abschlussprüfung) nach unternehmensrechtlichen Bestimmungen von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durchzuführen. Aufgrund einer Sonderbestimmung in § 39 Abs. 6f WGG kann die Abschlussprüfung auch vom Revisionsverband durchgeführt werden.

Ist die gewerbliche Tochtergesellschaft aufgrund der Bestimmungen des UGB nicht abschlussprüfungspflichtig, sind die formelle Prüfung und die materielle Prüfung durch einen vom Revisionsverband bestimmten Revisor durchzuführen.

1. Unternehmensrechtliche Abschlussprüfung bei Tochtergesellschaften

Die Frage ob eine gewerbliche Tochtergesellschaft abschlussprüfungspflichtig ist, ist nach § 268 Abs. 1 UGB in Verbindung mit § 221 Abs. 1 UGB zu beurteilen. Ist die gewerbliche Tochtergesellschaft keine „kleine Kapitalgesellschaft“ im Sinne des § 221 UGB, unterliegt sie in vollem Umfang den Regelungen zur Abschlussprüfung. Bei der Abschlussprüfung sind die Regelungen der §§ 268-276 UGB sowie die Fachgutachten der Kammer der Wirtschaftstreuhänder und des Instituts der Wirtschaftsprüfer zu Prüfungsgrundsatzfragen³⁹² sowie die Stellungnahmen zu Prüfungseinzelfragen, soweit sie für die Prüfung dieser Tochtergesellschaften von Relevanz sind, zu beachten.

Der novellierten 8. Gesellschaftsrichtlinie³⁹³ zufolge werden gesetzliche Abschlussprüfungen künftig unter unmittelbarer Anwendung der internationalen Prüfungsstandards (ISA)³⁹⁴ durchzuführen sein. Die EU-Kommission wird jeden ISA prüfen und in einem besonderen Komitologieverfahren (adoption)³⁹⁵ übernehmen. Für nicht durch ISA abgedeckte Regelungsbereiche werden auch in Zukunft nationale gesetzliche und berufsständische Regelungen bestehen bleiben bzw. entwickelt werden. Der Anwendungsbereich der nationalen Standards (Fachgutachten der KWT, Empfehlungen des IWP usw.) wird sich aber deutlich einengen.

Ist die gewerbliche Tochtergesellschaft nicht abschlussprüfungspflichtig im Sinne des UGB, wird jedenfalls eine Prüfung der Rechnungslegung durch den Verbandsrevisor vorzunehmen sein. Diese wird aber nicht so umfassend sein, wie dies die Bestimmungen des UGB über die gesetzliche Jahresabschlussprüfung vorsehen, weil dies zu einer nicht aufzwingbaren und vom Gesetzgeber nicht gewünschten Anwendung der UGB-Bestimmungen führen würde.³⁹⁶

2. Materielle Prüfung bei unternehmensrechtlich abschlussprüfungspflichtigen Tochtergesellschaften

Ist die gewerbliche Tochtergesellschaft abschlussprüfungspflichtig nach UGB, hat sich nach § 7 4b WGG in Verbindung mit § 1 Abs. 2 die Revision auf die Gebarung der Tochter einschließlich ihrer Förderungsleistung für die Mitglieder des Mutterunternehmens zu beschränken. Träger der Gebarungs-

³⁹² KFS/PG1 (2007); KFS/PG2 (2001); KFS/PG4 (1990); IWP/PG5 (1991); IWP/PG7 (2003); WP/PG9 (2006).

³⁹³ ABl. EU L 157 vom 9.6.2006, Richtlinie 2006/43/EG.

³⁹⁴ Zu den Internationalen Prüfungsstandards vgl. IFAC (2007).

³⁹⁵ ABl. EU L 184 vom 17.7.1999.

³⁹⁶ Vgl. *Herbolzheimer* (2005), 479.

prüfung ist der vom Revisionsverband bestimmte Revisor. Dieser wird in der Regel auf bereits vorliegende Prüfungsergebnisse aus der unternehmensrechtlichen Prüfung aufbauen. Liegen die Prüfungsergebnisse des Wirtschaftsprüfers noch nicht vor, stellt sich die Frage, ob der Revisor selbst die formelle Prüfung durchführen soll. Aus prüfungsökonomischen Überlegungen heraus erscheint es sinnvoll, die Gebarungsprüfung erst dann durchzuführen bzw. fertigzustellen, wenn die Ergebnisse des Wirtschaftsprüfers vorliegen. Sind bis zur Beendigung der Revision bei der gemeinnützigen Muttergesellschaft die Abschlussprüfungsergebnisse nicht verfügbar, wird der Prüfer (Revisor) der Muttergesellschaft bei einer wesentlichen Beteiligung allfällige Auswirkungen auf den Bestätigungsvermerk bei der Muttergesellschaft abwägen müssen (Zusatz oder Einschränkung aufgrund von Prüfungshemmnissen).

Die materielle Prüfung hat neben der Werthaltigkeit der Beteiligung auch die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Geschäftstätigkeit der Tochtergesellschaft zu umfassen.³⁹⁷

3. Formelle und materielle Prüfung bei unternehmensrechtlich nicht prüfungspflichtigen Tochtergesellschaften

Da Tochtergesellschaften von gemeinnützigen Bauvereinigungen als Unternehmen im Sinne des § 1 Abs. 2 GenRevG gelten, ist auch bei Gesellschaften, die nicht abschlussprüfungspflichtig nach den Bestimmungen des UGB sind, eine formelle und materielle Prüfung durchzuführen. Die Prüfung der Gebarung erfolgt im Zuge der Revision des gemeinnützigen Mutterunternehmens. Dies bedeutet, dass die gemeinnützige Bauvereinigung im Rahmen der bei ihr durchgeführten Revision dem Revisor im Zusammenhang mit § 7 Abs. 4b-Beteiligungen alle jene Unterlagen zur Verfügung zu stellen hat, die benötigt werden, um sowohl ein formelle als auch eine materielle Prüfung durchführen zu können. Im Rahmen der formellen Prüfung ist dann jedenfalls die Rechnungslegung zu prüfen. Diese wird allerdings nicht so umfassend ausfallen müssen, wie dies die Bestimmungen des UGB über die gesetzliche Abschlussprüfung vorsehen. Der Umfang und die Schwerpunkte werden sich vor allem daran orientieren, welche Informationen für die Abschlussprüfung der Muttergesellschaft und die materielle Prüfung (Gebarungsprüfung) der gewerblichen Tochtergesellschaft von Bedeutung sind.

Die Gebarungsprüfung wird sich, wie im Fall der abschlussprüfungspflichtigen Tochtergesellschaft, neben der Werthaltigkeit der Beteiligung auf die Zweckmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Beteiligung beziehen.

³⁹⁷ Zum Wesen und Inhalt einer Gebarungs-/Geschäftsführungsprüfung allgemein vgl. unter anderem *Saage* (1965); *Schedlbauer* (1984); *Bolsenkötter* (2005) und *Pothhoff* (1982).

V. Prüfungsfelder

1. Abschlussprüfung

In einer unternehmensrechtlichen Abschlussprüfung wird vor allem der Aspekt der Geschäftstätigkeit (welche Aktivitäten werden im zulässigen Geschäftskreis konkret gesetzt) und des wirtschaftlichen und rechtlichen Umfelds sowie des internen Kontrollsystems der zu prüfenden Tochtergesellschaft von Bedeutung sein, um unter Berücksichtigung der Wesentlichkeit die relevanten Prüfungsfelder im Abschluss zu definieren. Die konkreten Prüfungsfelder ergeben den Rahmen der Prüfungsplanung nach den Prinzipien, wie sie bei Abschlussprüfungen aufgrund der gesetzlichen Regelungen zur Abschlussprüfung und den nationalen und internationalen Standards zur Abschlussprüfung anzuwenden sind.

2. Gebarungsprüfung

Aufgrund der grundsätzlichen Ausrichtung der materiellen Prüfung auf die Werthaltigkeit der Beteiligung und auf die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Beteiligung aus Sicht der gemeinnützigen Muttergesellschaft, werden in der Praxis³⁹⁸ insbesondere Prüfungshandlungen hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen der Tochtergesellschaft, der Organisation und Wirtschaftlichkeit des Geschäftsbetriebes, der wohnungswirtschaftlichen Tätigkeit, der wirtschaftlichen Lage und der Kapitalbindungsbestimmungen durchgeführt. Weiters wird im Rahmen der Revision auch auf die im Mutter-Tochter-Verhältnis gegebenen Geschäftsbeziehungen und den dabei verrechneten Kosten bzw. Preisen eingegangen.

Im Folgenden werden einige wesentliche Bereiche der Gebarungsprüfung dargestellt.

a) Einhaltung der Bestimmungen des § 7 Abs. 4b WGG

Neben der Prüfung der Grunderfordernisse, dass eine Tochtergesellschaft in der Rechtsform einer GmbH geführt werden muss und die Mehrheit der Anteile im Eigentum einer gemeinnützigen oder mehrerer gemeinnütziger Bauvereinigungen stehen muss, sind die Einhaltung des Geschäftskreises und die Beachtung der Kapitalbindungsbestimmungen wichtige Prüfungsfelder.

Der Geschäftskreis darf nur Tätigkeiten im Sinne des § 7 Abs. 1 bis 3 und 4a WGG umfassen. Weiters können bestimmte dem Mutterunternehmen ausdrücklich genehmigte Geschäfte durchgeführt werden. Ebenso sind die Einhaltung der Beschränkung der Tätigkeiten auf das Inland und das Vorliegen der Voraussetzungen für die spezifische Zulässigkeit von Geschäften im Ausland zu prüfen.

Die Kapitalbindung einer gemeinnützigen Muttergesellschaft in einer gewerblichen Tochtergesellschaft umfasst alle möglichen Formen eines Kapital-

³⁹⁸ Der Autor bedankt sich an dieser Stelle ausdrücklich für die vom „Österreichischen Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband“ zur Verfügung gestellten Informationen.

einsatzes, insbesondere die unmittelbare Eigenkapitalbereitstellung, die Gewährung von Krediten aller Art sowie Haftungs- oder Patronatserklärungen. Beim Prüffeld „zulässige Kapitalbindung“ ist die sogenannte „Überdeckung“ festzustellen und i.d.F. einzuschätzen, ob die Beteiligung der gemeinnützigen Bauvereinigung an der Tochtergesellschaft eine übermäßige Kapitalbindung darstellt oder nicht. Von einer nicht übermäßigen Kapitalbindung ist jedenfalls dann auszugehen, wenn diese insgesamt höchstens ein Drittel des Kapitals, das zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung nicht zur Deckung langfristiger Vermögensbestände dient, beträgt.³⁹⁹

Unbeschadet der Bestimmungen des Abs. 1 ist im Fall einer Beteiligung einer gewerblichen Tochteruntergesellschaft an Enkelgesellschaften davon auszugehen, dass keine übermäßige Kapitalbindung einer Bauvereinigung vorliegt, wenn nicht mehr als insgesamt 50% des Eigenkapitals des Tochterunternehmens dafür verwendet wird (GRVO §1a Abs. 3).

Schwierigkeiten treten bei der Prüfung der Kapitalbindung daher vor allem dann auf, wenn diese Grenzen überschritten werden. In solchen Fällen wird eine Einzelbetrachtung der Kapitalbindung in der Tochtergesellschaft aus betriebswirtschaftlicher Sicht erforderlich sein.

b) Werthaltigkeit des Beteiligungsansatzes bei der Muttergesellschaft

Die Beteiligung der gemeinnützigen Muttergesellschaft an der gewerblichen Tochtergesellschaft ist bei der Muttergesellschaft im Jahresabschluss als Posten des Finanzanlagevermögens nach den Vorschriften des UGB grundsätzlich mit ihren Anschaffungskosten zu aktivieren.

Bei der Erstellung und Prüfung von Jahresabschlüssen in den Folgejahren ist die Werthaltigkeit des Bilanzansatzes der Beteiligung regelmäßig zu überprüfen. Liegt der Wert der Beteiligung dauerhaft unter den bilanzierten Anschaffungskosten, ist der Bilanzansatz auf den niedrigeren beizulegenden Wert außerplanmäßig abzuschreiben. Bei nur vorübergehenden Wertminderungen besteht nach UGB ein Abschreibungswahlrecht.

Zur Quantifizierung des beizulegenden Wertes und gegebenenfalls des Abschreibungsbedarfs sind regelmäßig Unternehmensbewertungen erforderlich. Für die Ermittlung des beizulegenden Wertes enthält das UGB keine eigenen Vorschriften, sodass auf anerkannte Grundsätze für die Bewertung von Unternehmen zurückgegriffen werden muss. Die Kammer der Wirtschaftstreuhänder hat das Fachgutachten zur Unternehmensbewertung (KFS BW 1)⁴⁰⁰ im Jahr 2006 überarbeitet. Nach diesem Gutachten ist der Zukunftserfolgswert als Unternehmenswert zu verwenden. Dieser Wert kann nach dem Ertragswertverfahren oder nach einem der Discounted Cash-Flow-Verfahren ermittelt werden. Die Untergrenze für den Unternehmenswert bildet grundsätzlich der Liquidationswert. Bestehen Zweifel an der Werthaltigkeit der Beteiligung an der gewerblichen Tochtergesellschaft wird eine Wertermittlung nach diesen Prinzipien durchzuführen sein.

³⁹⁹ Gebärungsrichtlinienverordnung BGBl 1979/523, GRVO §1a Abs. 1.

⁴⁰⁰ KFS/BW1 (2006).

c) Einhaltung des Förderauftrags in Analogie zur Genossenschaft

Bei der Betrachtung des Förderauftrags wird sich in der Praxis die Prüfung darauf beschränken, ob die Tochtergesellschaft Erfolge erwirtschaftet und die Beteiligung als werthaltig angesehen werden kann.

d) Prüfung der Geschäftstätigkeit

Die Prüfung der Geschäftstätigkeit soll vor allem der Beurteilung der Übereinstimmung der gesamten Tätigkeit der Tochtergesellschaft mit ihren Zwecken und Zielen dienen und stellt daher potentiell eine sehr weitgehende Prüfung dar. Jede Beteiligung sollte einen eigenständigen wirtschaftlichen Zweck haben. Die möglichen Zwecksetzungen (Projektentwicklung, Kooperation, Synergien usw.) wurden bereits weiter oben angesprochen. Im Rahmen der Prüfung kann untersucht werden, inwieweit diesen Zwecken in der Geschäftstätigkeit auch tatsächlich entsprochen wird. Aufgrund der konzernartigen Strukturierung wird bei der Prüfung auch eine Beurteilung einer allfälligen Betreuungs- oder Kostenüberrechnungsvereinbarung bzw. der tatsächlich vorgenommenen Kostenverrechnung vorzunehmen sein.

VI. Zusammenfassung

Gewerbliche Tochtergesellschaften von gemeinnützigen Bauvereinigungen unterliegen einer umfassenden Prüfung. Die Prüfung ist, wie die der gemeinnützigen Bauvereinigungen selbst, nach den Prinzipien der Genossenschaftsrevision durchzuführen. Während die Regelungen des WGG für die gemeinnützige Muttergesellschaft in vollem Umfang relevant sind, gelten für die gewerblichen Tochtergesellschaften nur einige spezifische Regelungen aus dem WGG. Die Einhaltung dieser WGG-Bestimmungen ist für die Prüfung von besonderer Relevanz.

Wenn eine gewerbliche Tochtergesellschaft nicht nach unternehmensrechtlichen Vorschriften prüfungspflichtig ist, erfolgt eine Prüfung der Rechnungslegung und eine Gebarungsprüfung durch einen vom Österreichischen Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband bestellten Revisor.

Ist die gewerbliche Tochtergesellschaft aufgrund unternehmensrechtlicher Vorschriften abschlussprüfungspflichtig, ist eine gesetzliche Abschlussprüfung von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durchzuführen. Der vom Revisionsverband bestellte Revisor führt dann – unter Verwendung der Ergebnisse der Abschlussprüfung – nur die Gebarungsprüfung in Analogie zum Genossenschaftsrevisionsgesetz durch.

Die Prüfungsschwerpunkte in der materiellen und formellen Prüfung ergeben sich einerseits aus der Art und dem Umfang der Geschäftstätigkeit der gewerblichen Tochtergesellschaft (z.B. Projektentwicklung) und andererseits aus den für diese Tochtergesellschaften geltenden spezifischen Regelungen des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes.

Andreas Vonkilch

Subsumtionsautomat oder Ersatzgesetzgeber? Reflexionen über die Rolle der Rechtsprechung bei der Weiterentwicklung des österreichischen Wohnrechts

- I. Einleitung
- II. Der rechtstatsächliche Befund: die praktische Bedeutung der Rechtsprechung für die Weiterentwicklung des Wohnrechts
- III. Wohnrechtliches Richterrecht als unzulässige Ersatzgesetzgebung?
- IV. Charakteristische Vorzüge und Schwächen richterlicher Rechtsfindung und Rechtsfortbildung im Wohnrecht
- V. Ausgewählte Fragen des Zusammenspiels von Gesetzgeber und Rechtsprechung bei der Weiterentwicklung des Wohnrechts

I. Einleitung

Eine wesentliche Facette in Helmut Puchebners Leben für die Wohnungswirtschaft stellt jene Rolle dar, die ihm bereits seit geraumer Zeit in der Wohnrechtspolitik zukommt. Als gleichsam „personeller Dreh- und Angelpunkt“ in nahezu alle wohnrechtspolitischen Überlegungen des seit 1986 mal kleineren, mal größeren Regierungspartners eingebunden, war und ist er vor allem auch immer wieder bemüht, Gespräche über alle Parteigrenzen hinweg zu initiieren, um solcherart im Hinblick auf die Weiterentwicklung des österreichischen Wohnrechts dem Auffinden von auch politisch tragfähigen Kompromissen den Weg zu ebnet.

Argwohn und Kritik ruft es bei Helmut Puchebner freilich stets hervor, wenn er den Eindruck gewinnt, dass der einmal gefundene wohnrechtspolitische Kompromiss von Institutionen, die seiner Ansicht nach dazu nicht ausreichend legitimiert sind, untergraben oder gar konterkariert zu werden droht.

Vor diesem Hintergrund hat Helmut Puchebner schon mit der Ministerialbürokratie so manche Sträube ausgefochten.⁴⁰¹

Aber auch mit den Erkenntnissen und Ergebnissen der Rechtsprechung zum Wohnrecht war Helmut Puchebner bereits sehr viel öfter als einmal nicht einverstanden, und wohl nicht nur dem Verfasser dieser Zeilen liegt Helmut

⁴⁰¹ Man denke etwa an die Entstehung des 3.WÄG.

Puchebners erzürnter Ausruf „*Die sollen sich gefälligst an das Gesetz halten!*“ ebenso im Ohr wie seine – in schöner Regelmäßigkeit erhobene – Forderung, der Gesetzgeber möge doch endlich die Rechtsprechung in dieser oder jener Frage korrigieren, um so seinem wahren Willen zum Durchbruch zu verhelfen.

Wie verhält es sich nun aber tatsächlich mit jener Rolle, die der Rechtsprechung bezüglich der Weiterentwicklung des österreichischen Wohnrechts zukommt? Schwingt sie sich tatsächlich heimlich zum Ersatzgesetzgeber auf, statt sich auf die Funktion eines bloßen Subsumtionsautomaten zu beschränken? Und was sind eigentlich charakteristische Vorzüge, was charakteristische Schwächen von richterlicher Rechtsanwendung und Rechtsfortbildung, auch und gerade im Wohnrecht?

Um diese Fragen soll es im vorliegenden Beitrag gehen – vor allem auch in der Hoffnung, damit das Interesse des Jubilars (und vielleicht auch bis zu einem gewissen Grad sein Verständnis für die spezifischen Eigenarten richterlicher Rechtsfortbildung) zu wecken und – natürlich – verbunden mit dem Wunsch: *Lieber Helmut, ad multos annos!*

II. Der rechtstatsächliche Befund: die praktische Bedeutung der Rechtsprechung für die Weiterentwicklung des Wohnrechts

Nicht zu bestreiten (und einer näheren Analyse ihrer Legitimation und Eigenheiten voranzustellen) ist zunächst der Befund, dass die praktische Bedeutung, die der Rechtsprechung bezüglich der Weiterentwicklung des Wohnrechts zukommt, in der Tat eine beachtliche ist.

Sie erfasst etwa im Mietrecht nahezu alle Bereiche des MRG. Dies beginnt schon bei dessen Anwendungsbereich, bei dem z.B. die analoge Anwendung des Gesetzes auf bloße Flächenmietverträge zwecks Superädifikatserrichtung erst ein Produkt richterlicher Rechtsfortbildung war und ist,⁴⁰² und auch die – zuletzt wieder besonders intensiv diskutierte⁴⁰³ – Frage, ob ein Bestandvertrag als ein – dem MRG unterliegender – Geschäftsraummietvertrag oder aber als ein – von dieser Anwendung ausgenommener – Unternehmenspachtvertrag zu qualifizieren ist, stellt ebenso eine Domäne (höchst-)richterlicher Rechtsfindung dar, wie die Beurteilung, ob ein Gebäude in der Tat i.S.v. § 1 Abs. 4 Z 1 MRG nach dem 30.6.1953 „neu errichtet“ wurde.⁴⁰⁴ Nicht viel anders verhält es sich bezüglich der praktischen Relevanz von Akten der Rechtsprechung im Bereich des Mietzinsbildung: Ebenso, wie erst die Judikatur dem „angemessenen Mietzins“ i.S.v. § 16 Abs. 1 MRG durch die Billigung der sog. „Vergleichswertmethode“ ein

⁴⁰² Bekräftigt wurde diese Judikatur zuletzt wieder durch die E wobl 2006/52 (*T. Hausmann*); siehe aber auch zur rechtswissenschaftlichen Kritik, die an dieser Rspr. geübt wurde, *Hausmann* in *Hausmann/Vonkilch* (Hg.) (2007), § 1 MRG Rz 55 m.w.N.

⁴⁰³ Stichwort „Einkaufszentrum“; zum einschlägigen Meinungsstand siehe *Hausmann* in *Hausmann/Vonkilch* (Hg.) (2007), § 1 MRG Rz 29ff m.w.N.

⁴⁰⁴ Zu den von der Rechtsprechung diesbezüglich gebildeten Fallgruppen siehe *Hausmann* in *Hausmann/Vonkilch* (Hg.) (2007), § 1 MRG Rz 85.

konkreteres Gepräge verliehen hat,⁴⁰⁵ war es die Rechtsprechung, die einerseits, und zwar im Zuge der Konkretisierung des generalklauselartigen Tatbestandes von § 12a Abs. 3 MRG, die Bahnen vorgezeichnet hat, wann eine Mietergesellschaft mit einer – für sie oft genug ruinösen – Mietzinsanhebung zu rechnen hat,⁴⁰⁶ und die es andererseits, und zwar im Wege des Ausnutzens der „gesetzgeberischen Blankettermächtigung“ der „Berücksichtigung der Art der im Mietgegenstand ausgeübten Geschäftstätigkeit“ in § 12a Abs. 2 MRG, in der Hand hatte und hat, die Ausmaße dieser Mietzinsanhebung im Einzelfall dann doch wieder „unternehmensverträglich“ ausfallen zu lassen.⁴⁰⁷ Und was schließlich die praktische Bedeutung richterlicher Rechtsanwendung und -fortbildung im Bereich des gesetzlichen Kündigungsschutzes betrifft, mag es mit Hinweisen auf die – durchaus bewegte – Rechtsprechung zur Eigenbedarfskündigung⁴⁰⁸ sowie die – der Wertung des Ladenschutzes verpflichtete – teleologische Reduktion von § 30 Abs. 2 Z 4, 1. Fall MRG durch die Judikatur bei Vorliegen einer Unternehmensveräußerung⁴⁰⁹ sein Bewenden haben.

Auch im Wohnungseigentumsrecht blieb und bleibt es in vielen Fällen letztlich der Rechtsprechung vorbehalten, die – oft rudimentären – Vorgaben des Gesetzgebers „zu Ende zu denken“. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang etwa an die Rechtsfragen rund um den Umfang der Rechtsfähigkeit der Eigentümergemeinschaft, auch und gerade im Zusammenhang mit der Geltendmachung von Gewährleistungsansprüchen der Wohnungseigentümer gegen den Bauträger,⁴¹⁰ die Detailabgrenzung der ordentlichen von den außerordentlichen Verwaltungsmaßnahmen,⁴¹¹ die nähere Ausgestaltung des Beschlussmangelrechts⁴¹² sowie die Beantwortung der Frage, wann Wohnungseigentumsbewerbern in Wohnungseigentumsanwartschaftsverträgen tatsächlich eine i.S.v. § 38 Abs. 1 WEG 2002 „unbillige“ Beeinträchtigung ihrer Rechte als Wohnungseigentümer droht.⁴¹³

Nicht zuletzt tritt auch im Bereich des *Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts* die enorme praktische Relevanz der (höchst-)richterlichen Rechtsfindung in schöner Regelmäßigkeit zutage – und lässt dann nicht selten einen ganzen

⁴⁰⁵ Näher zur Vergleichswertmethode *Hausmann* in *Hausmann/Vonkilch (Hg)* (2007), § 16 MRG Rz 18ff.

⁴⁰⁶ Zur Entwicklung der Rechtsprechung zur Frage, wann eine entscheidende Änderung der rechtlichen und wirtschaftlichen Einflussmöglichkeiten auf die Mietergesellschaft vorliegt, näher *Vonkilch* in *Hausmann/Vonkilch (Hg)* (2007), § 12a MRG Rz 42ff.

⁴⁰⁷ Zu den von der Rechtsprechung als sowohl typischerweise ertragsschwach wie auch sozial schutzwürdig anerkannten Unternehmensgegenständen siehe *Vonkilch* in *Hausmann/Vonkilch (Hg)* (2007), § 12a MRG Rz 77ff.

⁴⁰⁸ Vgl. *Hausmann* in *Hausmann/Vonkilch (Hg)* (2007), § 30 MRG Rz 71ff.

⁴⁰⁹ Vgl. *Hausmann* in *Hausmann/Vonkilch (Hg)* (2007), § 30 MRG Rz 37f.

⁴¹⁰ Zur Entwicklung der Rechtsprechung in dieser Frage siehe *Löcker* in *Hausmann/Vonkilch (Hg)* (2007), § 18 WEG Rz 102ff.

⁴¹¹ Näher zur diesbezüglichen Kasuistik *Löcker* in *Hausmann/Vonkilch (Hg)* (2007), § 28 WEG Rz 33ff.

⁴¹² Dies betrifft v.a. die Abgrenzung der nichtigen von den anfechtbaren Beschlüssen; zum Ganzen näher *Löcker* in *Hausmann/Vonkilch (Hg)* (2007), § 24 WEG Rz 53ff.

⁴¹³ Für Details vgl. *Vonkilch* in *Hausmann/Vonkilch (Hg)* (2007), § 38 WEG Rz 7ff.

Sektor der Immobilienwirtschaft in seinen Grundfesten erzittern und (nicht viel weniger selten) den Gesetzgeber zu einer anlassbezogenen und z.T. auch rückwirkenden Korrektur der Rechtsprechung schreiten. *Pars pro toto* seien in diesem Zusammenhang bloß erwähnt die Änderung der Rechtsprechung zur Zulässigkeit der Skonti-Einbehaltung durch eine gemeinnützige Bauvereinigung⁴¹⁴ sowie die Rechtsprechung zur „offenkundigen Unangemessenheit“ einer Fixpreisvereinbarung⁴¹⁵ und zur Verrechnung „offenkundig unangemessener“ Fremdmittelzinsen.⁴¹⁶

Gegenwärtig (und wohl auch noch auf unabsehbare Zeit) von besonderer praktischer Relevanz sind schließlich noch jene Schlüsse, die die Rechtsprechung seit kurzem aus dem *systematischen Zusammenspiel von ABGB, MRG, WGG und KSchG* zieht⁴¹⁷ bzw. zumindest ziehen zu können glaubt.⁴¹⁸ Kaum je hat es der Gesetzgeber durch eine Änderung des Gesetzesrechts zustande gebracht, die gesamte Immobilienbranche derart zu verunsichern wie das Höchstgericht mit den beiden rezenten Entscheidungen zu diesem Thema.⁴¹⁹

III. Wohnrechtliches Richterrecht als unzulässige Ersatzgesetzgebung?

Bemüht man sich nun in weiterer Folge darum, die Akte richterlicher Rechtsanwendung und Rechtsfortbildung im Wohnrecht im Hinblick auf ihre (für Helmut Puchebner, wie erwähnt ja stets besonders sensible) Nähe bzw. Ferne zum „Willen des Gesetzgebers“ in Fallgruppen aufzugliedern und zu analysieren, ob sich die Rechtsprechung da und dort in der Tat heimlich zum Ersatzgesetzgeber aufschwingt, so lässt sich Folgendes konstatieren:

Oft genug ist es gerade im Wohnrecht bereits der Gesetzgeber selbst, der – ob bewusst oder nicht – die sprichwörtliche „Flucht in die Generalklausel“ antritt und durch die Aufnahme von generalklauselartigen bzw. völlig unbestimmten Formulierungen in gesetzliche Regelungen die Rechtsprechung geradezu nötigt, durch eine – weit über bloß formal-logische Deduktionen hinausgehende – Konkretisierung dieser Gesetzesbegriffe Schrittmacherdienste

⁴¹⁴ Grundlegend OGH in wobl 2000/42 (*Call*).

⁴¹⁵ Vgl. v.a. OGH in wobl 1999/119 (*Call*) und in MietSlg LVI/20.

⁴¹⁶ Vgl. dazu v.a. OGH in wobl 2004/41 (*Vonkilch, Würth*); näher zu dieser Problematik auch *Vonkilch, WGG: In welchem Umfang ist eine nachträgliche Änderung der Fremdmittelfinanzierung zulässig?* wobl 2005, 257; *Laurer, WGG: In welchem Umfang ist eine nachträgliche Änderung der Fremdmittelfinanzierung zulässig?* wobl 2006, 166 und *Würth, Einige Streitfragen aus dem Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht* wobl 2007, 121ff.

⁴¹⁷ Vgl. OGH in wobl 2007/26 und in wobl 2007/76 (*Würth*).

⁴¹⁸ Teile des Schrifttums stehen den vom OGH erzielten Ergebnissen, z.B. der Qualifikation der Erhaltungspflicht des Vermieters gemäß § 1096 ABGB als Gewährleistungspflicht i.S.v. § 9 KSchG, freilich überaus kritisch gegenüber: vgl. z.B. *Vonkilch, Mietverträge im Fokus des Verbraucherrechts*, wobl 2007, 186ff (192ff) und *Würth, Anmerkung zu wobl 2007/76*.

⁴¹⁹ Siehe oben in FN 417.

für die Weiterentwicklung des Wohnrechts zu leisten. In diesen Fällen ist es somit schon vom Gesetzgeber selbst vorprogrammiert, dass sich die Rechtsprechung über die Rolle eines bloßen Subsumtionsautomaten hinaus und zum Ersatzgesetzgeber hin entwickelt bzw. zwangsläufig entwickeln muss.

Das bedeutet dann aber auch zugleich: Ein Gesetzgeber, der ohne nähere Konkretisierung⁴²⁰ bloß generalklauselartige bzw. völlig unbestimmte Rechtsbegriffe wie die „entscheidende Änderung der rechtlichen und wirtschaftlichen Einflussmöglichkeiten“ in der Mietergesellschaft⁴²¹ oder die „Berücksichtigung der Art der Geschäftstätigkeit“ bei der neuen Mietzinshöhe⁴²² in Geltung setzt, darf sich nicht wundern, dass es in Wahrheit nicht *er*, sondern eben *die Rechtsprechung* ist, die dem Wohnrecht dann im Detail jenes Gepräge verleiht, mit dem es dem einzelnen Normunterworfenen, v.a. im Rahmen der Entscheidung konkreter Rechtsstreitigkeiten, entgegentritt.

Will sich nun „der Gesetzgeber“ (und konkret heißt das dann ja letztlich: wollen sich die rechtspolitisch handelnden Akteure) mit dieser Konsequenz nicht abfinden, hat er (bzw. haben sie) sich gleichsam selbst an der (legistischen) Nase zu nehmen und dafür zu sorgen, dass der Rechtsanwendung – sei es via Bundesgesetzblatt, sei es im Rahmen der Gesetzesmaterialien – bezüglich der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben eben konkretere normative Maßstäbe an die Hand gegeben werden.

Völlig ungerechtfertigt erscheinen demgegenüber im eben skizzierten Zusammenhang ([rechts-]politische) Vorwürfe, die Rechtsprechung würde ihre Kompetenzen überschreiten und sich jene des Gesetzgebers anmaßen. Denn was sollte die Rechtsprechung – nicht zuletzt auch angesichts des von ihr zu respektierenden Verbots des „non liquet“ – in den Bereichen „offen gelassener Gesetzgebung“ sonst tun, als eben – nolens, volens – diese „legistischen Lücken“ zu schließen?

Durchaus Vergleichbares gilt auch in jenen Bereichen, in denen es der Gesetzgeber unterlässt (bzw. unterlassen hat), das systematische Zusammenspiel verschiedener Gesetzesmaterien so klar zu konturieren, dass es sich aus dem Gesetzestext und/oder den Gesetzesmaterialien zumindest mit einiger Deutlichkeit entnehmen lässt.

Um es an einem konkreten, gegenwärtig besonders relevanten Beispiel zu illustrieren: Belässt es der Gesetzgeber bezüglich der Regelung der Erhaltungspflichten des Vermieters im Vollenwendungsbereich des MRG, abgesehen von der Zwingendstellung bestimmter Erhaltungspflichten des Vermieters,⁴²³ beim lapidaren (und auch durch die Gesetzesmaterialien nicht näher erläuterten) Hinweis, dass „im übrigen § 1096 des allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuches unberührt bleibt“,⁴²⁴ dann darf er sich nicht beschweren, wenn die Rechtsprechung eines (vielleicht gar nicht so fernen) Tages zum – letztlich

⁴²⁰ Z.B. durch eine demonstrative Aufzählung von Fallgruppen oder eine Offenlegung der für die nähere Konkretisierung jeweils relevanten Wertungsgesichtspunkte.

⁴²¹ Vgl. § 12a Abs. 3 MRG.

⁴²² Vgl. § 12a Abs. 2 MRG.

⁴²³ Vgl. § 3 Abs. 2 MRG.

⁴²⁴ Vgl. § 3 Abs. 1 MRG a.E.

freilich unzutreffenden⁴²⁵ – Ergebnis gelangen sollte, dass dies auch für den von § 1096 ABGB im Zweifel vorgegebenen Umfang der Erhaltungspflichten gilt (und sie nicht etwa richtigerweise davon ausgeht, dass *leg cit* bloß auf den Rechtsbehelf der Mietzinsminderung verweist, die stets, d.h. unabhängig vom Bestehen allfälliger Erhaltungspflichten des Vermieters, dann Platz greifen soll, wenn sich das Mietobjekt aufgrund von Mängeln als zum vereinbarten Gebrauch nicht tauglich erweist).⁴²⁶

Und ebenfalls alles andere als eine Kompetenzüberschreitung durch die Rechtsanwendung stellt es dar, wenn erst die Rechtsprechung die Antwort auf jene Fragen gibt (bzw. geben muss), die zu geben der Gesetzgeber unterlassen hat, die zu geben aber notwendig ist, um gesetzliche Normen überhaupt anwenden zu können. Eine derart logische Gesetzeslücke fand sich etwa im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der dreijährigen Präklusivfrist für die Mietzinsüberprüfung⁴²⁷ im Rahmen des 3. WÄG im einschlägigen Übergangsrecht – und dass die Rechtsprechung diese Lücke zunächst dogmatisch völlig zutreffend geschlossen hat.⁴²⁸ Dass diese Rechtsprechung allerdings vom Gesetzgeber gleichermaßen rückwirkend wie dogmatisch fragwürdig⁴²⁹ bei der nächsten Wohnrechtsnovelle korrigiert wurde und sich dieser schließlich, v.a. aufgrund der massiven rechtswissenschaftlichen Kritik an seiner Korrektur dieser Rechtsprechung, wieder selbst korrigieren musste⁴³⁰, hat das „wohnrechtliche Kuriositätenkabinett“ um eine weitere „Attraktion“ bereichert.

Es bleibt somit als „Kandidat“ für die Berechtigung des Vorwurfs, die wohnrechtliche Rechtsprechung würde die ihr im Verhältnis zum Gesetzgeber zukommenden Kompetenzen überschreiten und sich zum Ersatzgesetzgeber aufschwingen, in Wahrheit überhaupt nur mehr jener Bereich übrig, in dem der Gesetzgeber seinem legislatorischen Willen zu einer bestimmten Frage zwar in der Tat einen hinreichend konkreten Ausdruck verliehen hat, die Rechtsanwendung aber dessen ungeachtet zu anderen Ergebnissen gelangt ist.

Freilich wird man bei einer hinreichend seriösen rechtswissenschaftlichen Problemanalyse auch in diesem Bereich mit durchaus feineren Gewichten messen müssen und gegenüber dem Pauschalvorwurf, die Rechtsprechung schwinde sich zum Ersatzgeber auf, Vorsicht walten lassen müssen.

⁴²⁵ Zum korrekten und v.a. aufgrund umfassender historischer und systematischer Interpretationsbemühungen erschließbaren Verständnis des Verweises auf § 1096 ABGB in § 3 MRG vgl. grundlegend *Vonkilch in Hausmann/Vonkilch (Hg.) (2007)*, § 8 MRG Rz 14ff (diesem folgend zuletzt etwa auch *Böhm (2007a)*).

⁴²⁶ Dies wäre allerdings in der Tat das korrekte Verständnis des Verweises auf § 1096 ABGB in § 3 Abs. 1 MRG: vgl. *Vonkilch in Hausmann/Vonkilch (Hg.) (2007)*, § 8 MRG Rz 14ff.

⁴²⁷ Vgl. § 16 Abs. 8 MRG.

⁴²⁸ Grundlegend OGH in wobl 1998/115 (*Hausmann*) (in Übernahme der Auffassung von *Vonkilch*, Anm. zu wobl 1996/57).

⁴²⁹ Und zwar im Rahmen des „berühmt-berüchtigten“ § 44 MRG (i.d.F. der WRN 1999); zur Kritik an diesem „legistischen Brachialakt“ vgl. *Vonkilch*, Ein kritischer Blick auf den neuen § 44 MRG, wobl 2000, 13ff.

⁴³⁰ Zur Aufhebung von § 44 MRG idF der WRN 1999 durch die WRN 2000 vgl. *Vonkilch (2000)*.

Zu bedenken ist nämlich auch in diesem Bereich zunächst schon, dass nach herrschendem methodologischen Verständnis die Rechtsanwendung nur an die sog. „*lex lata-Grenze*“, d.h. an eine *Übereinstimmung* von Wortlaut der Norm einerseits *und* dem sie tragenden Willen des (historischen) Gesetzgebers andererseits, gebunden ist,⁴³¹ es mithin nicht *zwangsläufig* ausreicht, wenn der Gesetzgeber seinem Willen *nur* im Gesetzestext oder *nur* in den Gesetzesmaterialien Ausdruck verleiht⁴³² – von einem bestimmten Gesetzesverständnis, das sich bloß in den Gesprächen und Diskussionen der einschlägigen rechtspolitischen Zirkeln manifestiert hat oder das gar bloß einzelne der rechtspolitisch handelnden Akteure „*in pectore*“ entwickelt haben, ganz zu schweigen.

Und *diess*eits der „*lex lata-Grenze*“, d.h. bei Nichtübereinstimmung von Wortlaut *und* Willen des historischen Gesetzgebers in einer bestimmten Frage, stellt sich im Hinblick darauf, ob sich die Rechtsanwendung eher am Wortlaut der Norm *oder aber* an den Gesetzesmaterialien *oder aber* an systematischen oder teleologischen Erwägungen zu orientieren hat, die (Gretchen-)Frage nach der *Rangordnung innerhalb des tradierten juristischen Auslegungskanons*.

Ihre Beantwortung führt freilich weit über die simple Forderung hinaus, dass „sich die Rechtsprechung doch an den Willen des Gesetzgebers halten möge“. Denn der springende Punkt ist in diesem Zusammenhang ja gerade, was denn eigentlich als *der* Wille *des* Gesetzgebers anzusehen ist. Der im Bundesgesetzblatt publizierte Wortlaut einzelner Gesetzesbestimmungen? Die darüber hinaus führenden oder dazu sogar im Widerspruch stehenden Gesetzesmaterialien? Oder die zentralen Wertungen, die einzelnen punktuellen Gesetzesregelungen – mehr oder weniger offenkundig – zugrunde liegen?

Darüber lässt sich trefflich streiten, und darüber wird in der juristischen Methodologie bekanntlich auch in der Tat seit Jahrhunderten heftig gestritten.⁴³³ Mit einer „Missachtung des Willens des Gesetzgebers“ hat dies alles freilich nur mehr sehr peripher zu tun.

Mit voller Berechtigung könnte dieser Vorwurf nach alledem somit nur dann erhoben werden, wenn die Rechtsprechung in der Tat die Übereinstimmung des Wortlauts der fraglichen Norm mit dem einschlägigen Willen des (historischen) Gesetzgebers ignorieren und solcherart die „*lex lata-Grenze*“ überschreiten sollte. Im Bereich des Wohnrechts sind indes zumindest dem *Verfasser* keinerlei Fälle derart *echter* „Kompetenzüberschreitung“ durch die Rechtsprechung bekannt.

Nähere Analyse förderte somit zutage: Mag man auch gegenüber einzelnen Resultaten richterlicher Rechtsanwendung und Rechtsfortbildung im Wohnrecht Vorbehalte hegen, so ist es wohl kaum je so, dass der Rechtsprechung in diesem

⁴³¹ Vgl. etwa *Bydlinski* (1997).

⁴³² Zur damit zusammenhängenden, neuerdings auch und gerade im Wohnrecht praktisch besonders relevanten Problematik der Bindungskraft von „selbständigen Ausschussfeststellungen“ siehe noch näher weiter unten.

⁴³³ Dementsprechend erscheint es – vor allem auch aus Platzgründen – im Rahmen dieses Beitrages unmöglich, die eigene Auffassung zur Rangordnung der juristischen Auslegungskriterien darzustellen; vgl. aber immerhin die Überlegungen zur Relevanz von „selbständigen Ausschussfeststellungen“ weiter unten.

Zusammenhang in der Tat der Vorwurf gemacht werden könnte, sie schwinde sich ohne entsprechende Legitimation zum Ersatzgesetzgeber auf.

Den Haupt- und Regelfall stellt es vielmehr dar, dass (bewusste oder unbewusste) Kapitulationen des Gesetzgebers vor einer konkreten Regelungsaufgabe⁴³⁴ und/oder ein unklares Verhältnis von Gesetzestext, Gesetzesmaterialien, Gesetzssystematik sowie den dem Gesetz (mutmaßlich) zugrunde liegenden Wertungen die Ursache dafür sind, dass die Weiterentwicklung des Wohnrechts letztlich von der Rechtsprechung vorangetrieben wird bzw. vorangetrieben werden muss.

Damit liegt dann aber zugleich auch Folgendes auf der Hand: Wenn man in der Tat rechtspolitische Kritik daran äußern wollte, dass der Rechtsprechung bezüglich der Weiterentwicklung des Wohnrechts relativ weitgehende Kompetenzen zukommen, dann wäre der geeignete Adressat für eine derartige Kritik *der Gesetzgeber selbst*. Denn es ist letztlich die *Sache des Gesetzgebers* zu entscheiden, in welchem Ausmaß er den der Rechtsprechung bezüglich der Gesetzesanwendung zukommenden Handlungsspielraum, v.a. auch durch konkrete und widerspruchsfreie (!) gesetzliche Vorgaben, einengt (oder eben nicht).

IV. Charakteristische Vorzüge und Schwächen richterlicher Rechtsfindung und Rechtsfortbildung im Wohnrecht

Wie sieht es nun aber, unabhängig von der Frage ihrer (wie zu sehen war, aller gelegentlichen Unkenrufe zum Trotz i.d.R. zu bejahenden) grundsätzlichen Berechtigung, mit den Eigenarten richterlicher Rechtsfindung und -fortbildung im Wohnrecht aus? Lassen sich – v.a. auch im Vergleich zur einschlägigen Tätigkeit des Gesetzgebers – spezifische Vorzüge bzw. spezifische Schwächen *dieser* Art von Weiterentwicklung des Wohnrechts ausmachen?

Einen ganz maßgeblichen (und zumindest dem *Verfasser* zunehmend bedeutsamer erscheinenden) Vorzug richterlicher Weiterentwicklung des Wohnrechts dürfte es zunächst darstellen, dass diese sich weitgehend unbehelligt von (tages-)politischen Kalkülen vollziehen kann, dementsprechend bei ihr nicht unmittelbar die Gefahr besteht, dass dogmatisch überzeugende Lösungen am Altar (fauler) politischer Kompromisse geopfert werden müssen. Deutlich zutage getreten ist dieser Vorzug richterlicher Rechtsfortbildung im Wohnrecht z.B. schon im Zusammenhang mit der bereits erwähnten Lösung jener Übergangsfrage, die sich im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der in § 16 Abs. 8 MRG enthaltenen Präklusivfrist für die Mietzinsüberprüfung im Rahmen des 3. WÄG gestellt hat. Und auch bezüglich der gegenwärtigen „*causa prima*“ des Wohnrechts, d.h. der Frage, in welchem Umfang die Erhaltung des Bestandobjekts vertraglich wirksam dem Mieter überantwortet werden kann,

⁴³⁴ Im Rahmen der WRN 2006 war eine solche Kapitulation des Gesetzgeber etwa im Zusammenhang mit der (letztlich bekanntlich unterbliebenen) Klarstellung des Tatbestandes von § 12a Abs. 3 MRG zu verzeichnen (Näheres zu dieser Problematik siehe unten).

wird sich noch weisen müssen, ob es tatsächlich dem Gesetzgeber gelingt, eine gleichermaßen dogmatisch konsistente wie politisch genehme Regelung dieses Themenkomplexes in Gesetzesform den Nationalrat passieren zu lassen – oder es aber nicht vielleicht doch der Rechtsprechung überlassen bleibt, abseits der Tretmühlen (groß-)koalitionärer Wohnrechtspolitik den (dogmatisch insoweit gegenwärtig freilich völlig verfahrenen) Karren wieder flott zu machen.⁴³⁵

Bei weitem eher eine Domäne der Rechtsprechung muss es wohl auch darstellen, bei Ordnungsfragen, die auf einer relativ hohen Abstraktionsebene angesiedelt sind, die erforderliche Konkretisierung durch die Bildung entsprechender Fallgruppen vorzunehmen. Nicht nur, dass es den Gesetzestext bis hin zur Unleserlichkeit überfrachten würden, wenn man etwa im Wohnungseigentumsrecht die Abgrenzung der Maßnahmen der ordentlichen von jenen der außerordentlichen Verwaltung bis ins letzte Detail oder im Mietrecht die abschließende Umschreibung der den Mieter bezüglich des Mietobjektes obliegenden Wartungsmaßnahmen unmittelbar auf gesetzlicher Ebene bewerkstelligen wollte, wäre ein derartiges Unterfangen mit Sicherheit dazu verurteilt, bloßes Stückwerk zu bleiben. Wie nämlich die Erfahrung lehrt, übersteigt der Facettenreichtum der in der Rechtspraxis dann tatsächlich auftretenden Fallkonstellationen und Fragestellungen die legistische Phantasie selbst des kreativsten Gesetzgebers bei weitem.

Ist dem Gesetzgeber bei Ordnungsfragen, die auf relativ hoher Abstraktionsebene angesiedelt sind, also doch die „Flucht in die Generalklausel“ anzuraten? Mitnichten! Den „goldenen Mittelweg“ dürfte es in diesem Zusammenhang wohl darstellen, wenn bereits der Gesetzgeber dafür sorgt, dass generalklauselartige Tatbestände mit näheren Konkretisierungshinweisen und –vorgaben verbunden werden.⁴³⁶

Die höhere Eignung der Rechtsprechung zur einzelfallbezogenen Konkretisierung von generell-abstrakten Ordnungsfragen leitet nun aber zugleich zu einem charakteristischen Manko richterlicher Rechtsfindung und Rechtsfortbildung über, auch und gerade im Wohnrecht. Es ist dies die mit ihr nicht selten einhergehende Rechtsunsicherheit für die Praxis.

⁴³⁵ Wofür es aber wohl auch einer nicht unbeträchtlichen Bereitschaft der Rechtsprechung zur Selbstreflexion und zur Selbstkritik bedürfte. Denn solange man nicht akzeptiert, dass die Erhaltung des Bestandobjektes zu den Hauptleistungspflichten des Bestandgebers zählt (und nicht etwa einen – unmittelbar § 9 KSchG unterfallenden – Gewährleistungsbefehl des Bestandnehmers darstellt), wird eine Behandlung dieses Themenkomplexes, die gleichermaßen dogmatisch konsistent wie sachlich befriedigend ist, wohl in unerreichbarer Ferne bleiben.

⁴³⁶ Gelungene Beispiele für eine derartige „Arbeitsteilung“ zwischen Gesetzgeber und Rechtsprechung stellen im Wohnrecht etwa die Verbindung einer Generalklausel mit der demonstrativen Aufzählung zahlreicher konkreter Kündigungstatbestände in § 30 MRG sowie die Konkretisierung der Maßnahmen der ordentlichen Verwaltung in § 28 Abs. 1 WEG 2002 dar. Zu leicht hat es sich der Gesetzgeber aber wohl bezüglich der Privilegierung einzelner Unternehmen im Hinblick auf die Mietzinsanhebung nach § 12a MRG gemacht. Hier musste nämlich die Rechtsprechung ganz alleine jene Kriterien finden, die es bei der „Berücksichtigung der Art der Geschäftstätigkeit“ i.S.v. § 12a Abs. 2 MRG im Detail zu beachten gilt (siehe dazu auch schon oben III.).

Zum Teil resultiert diese Rechtsunsicherheit gleichsam aus der Natur der Sache und erscheint deshalb unvermeidbar. Dies gilt vor allem für jenen Zeitraum, in dem die Rechtsprechung in Ermangelung einschlägiger von ihr zu entscheidender Verfahren noch gar keine Gelegenheit hatte, um neuen, unbestimmten gesetzlichen Tatbeständen ein konkreteres Gepräge zu verleihen. Deutlich zutage getreten ist diese Tatsache etwa im Anschluss an das Inkrafttreten des 3. WÄG in jener Periode mietrechtlicher Rechtsunsicherheit, als noch gar nicht klar sein *konnte*, welchem der im Schrifttum vorgeschlagenen Ansätze sich die Rechtsprechung bei der Auslegung und Konkretisierung des damals neu geschaffenen § 12a Abs. 3 MRG anschließen wird.

Nicht selten kann man sich allerdings gerade im Wohnrecht des Einzeldrucks nicht so recht erwehren, dass der Praxis in den Bereichen des richterrechtlichen Ausdifferenzierens von Generalklauseln und unbestimmten Gesetzesbegriffen doch beträchtlich mehr Rechtsunsicherheit zugemutet wird als nötig. Verantwortlich dafür dürfte i.d.R. sein, dass die Rechtsprechung entweder von vornherein nicht mit hinreichender Deutlichkeit offen legt, *was genau* bei der Behandlung einer bestimmten Fallgruppe der entscheidende Wertungsgesichtspunkt ist, oder aber, dass die Rechtsprechung es unterlässt, die Beurteilung von in der gerichtlichen Praxis neu aufgetretenen mit bereits „ausjudizierten“ Fragestellungen im Hinblick auf die letztlich relevanten Entscheidungsgründe (d.h. die sog. „*rationes decidendi*“) hinreichend „abzugleichen“.

Als prominente wohnrechtliche Beispiele für eine derartige, letztlich aber wohl vermeidbare, Rechtsunsicherheit können etwa gelten

- die höchstgerichtliche Kreation von Pachtverträgen in Einkaufszentren (bezüglich derer nach wie vor viele rätseln, was genau denn die dort i.d.R. anzutreffende Inbestandgabe von „Edelrohbauten“ vom „klassischen“ Geschäftsraummietvertrag unterscheidet⁴³⁷),
- der Bruch eines Senates des OGH mit dem bis dahin völlig einhelligen Verständnis der Rechtsprechung vom generalklauselartigen Tatbestand des § 12a Abs. 3 MRG (bezüglich dessen mittlerweile freilich wieder die Hoffnung berechtigt sein dürfte, dass es sich dabei insofern bloß um eine „Episode“ gehandelt hat, als der fragliche Senat wieder auf die Linie der übrigen Senate des OGH einzuschwenken scheint⁴³⁸) sowie
- das Karussell, das sich lange Zeit rund um die Frage gedreht hat, wer denn eigentlich und wie genau zur Geltendmachung von Gewährleistungs-

⁴³⁷ Siehe dazu schon den Nw oben in FN 403; zu den möglichen „Fernwirkungen“ dieser Rechtsprechung auf andere Fallgruppen vgl. jüngst Vonkilch, Anmerkung zu OGH in wobl 2007/126.

⁴³⁸ Vgl. zum Stand der Dinge etwa Vonkilch, Anmerkung zu OGH in wobl 2007/12 (auch mit Hinweis auf die in concreto zu beobachtende Situation, dass ein bestimmtes Unternehmen im Zuge einer Judikaturkontroverse zwischen einzelnen OGH-Senaten insofern gleichsam zwischen alle Stühle gerät, als es wegen der unterschiedlichen Beurteilung ein und derselben Konstellation bzw. Rechtsfrage (!) durch die verschiedenen Senate des OGH sowohl in seiner Rolle als Mieter als auch in jener als Vermieter unterliegt).

ansprüchen gegenüber dem Errichter einer WE-Anlage befugt ist⁴³⁹ (und das nicht zuletzt durch die legislatischen Klarstellungen der WRN 2006 [hoffentlich] einigermaßen zum Stillstand gekommen sein dürfte).⁴⁴⁰

Aber nicht bloß im Zusammenhang mit der Konkretisierung von Generalklauseln und unbestimmten Gesetzesbegriffen dürfte im Bereich der richterrechtlichen Weiterentwicklung des Wohnrechts für die Praxis bisweilen eine Rechtsunsicherheit zu verzeichnen sein, die letztlich wohl vermeidbar wäre.

Anlass zu Zweifeln gibt es bei der – von der Rechtspraxis ja vor allem im Hinblick auf die Ausrichtung ihrer künftigen Verhaltensweisen und Vertragsgestaltungen notwendigerweise vorzunehmenden – Analyse von Akten richterlicher Rechtsfortbildung nämlich immer dann, wenn ein bestimmtes Argument im Rahmen der Begründung einer für die Praxis besonders relevanten Entscheidung nicht hinreichend deutlich entwickelt und/oder bezüglich der mit ihm zwangsläufig verbundenen Konsequenzen nicht im erforderlichen Umfang ausgeführt wird.

Deutlich zu beobachten war dieser Umstand zuletzt wieder im Zusammenhang mit der zweiten „Klauselentscheidung“ des OGH zu Fragen zulässiger Mietvertragsgestaltung.⁴⁴¹ Denn wenn der 1. Senat des OGH den entscheidenden Gesichtspunkt für die Unzulässigkeit der Überwälzung auf Erhaltungspflichten auf den Mieter darin erblicken zu können glaubt⁴⁴², dass durch eine „generelle“ Überwälzung der Erhaltungspflichten bezüglich des Mietobjektes der Mieter letztlich nie in den Genuss des ihm kraft zwingenden Rechts zukommenden Gewährleistungsbefehls der Mietzinsminderung kommen kann, so bleibt zum einen völlig unklar, ob es in der Tat bloß die – wie in der Entscheidung, zumindest verbal, mehrfach hervorgehoben – *generelle* Überwälzung von Erhaltungspflichten ist, an der sich das Höchstgericht stößt (die punktuelle Überwälzung einzelner Erhaltungspflichten auf den Mieter demgegenüber also *sehr wohl* zulässig ist⁴⁴³). Und zum anderen lässt sich aufgrund dieser Begründung nunmehr trefflich streiten, ob vom Verbot der Überwälzung von Erhaltungspflichten auf den Mieter in der Tat bloß Verbraucherverträge erfasst sind (um die es in concreto gegangen war und bei denen das Mietzinsminderungsrecht zweifellos durch § 9 KSchG zwingend gestellt wird) oder aber Gleiches für alle, d.h. auch für gewerbliche, Mietverträge über Immobilien gilt (bei denen bekanntlich, *argumento e* § 1096 Abs. 1 Satz 3 ABGB und ebenfalls völlig zweifelsfrei, das Mietzinsminderungsrecht ebenfalls zu *ius cogens* erklärt wird).⁴⁴⁴

⁴³⁹ Siehe dazu bereits den Nw oben in FN 410.

⁴⁴⁰ In diese Richtung deutet nicht zuletzt die allerjüngste E 5 Ob 50/07z, in der die einschlägige Rechtslage nach der WRN 2006 völlig zutreffend dargelegt wird.

⁴⁴¹ Vgl. OGH in wobl 2007/76 (*Würth*).

⁴⁴² Vgl. zur Kritik an der Überzeugungskraft einer solchen Argumentation die Nw oben in FN 418.

⁴⁴³ Eine derartige Auffassung vertreten dem Vernehmen nach etwa *Würth* und *Dirnbacher* – mithin Stimmen, denen in der Immobilienpraxis durchaus großes Gewicht beigemessen wird. Explizit gegen ein derartiges Verständnis stellt sich demgegenüber z.B. *Böhm* (2007b), 201.

⁴⁴⁴ In diese Richtung argumentiert etwa bereits *Böhm* (2007b), 201. Und mag diese Argumentation auch logisch stringent erscheinen; rechtspolitisch muss das solcherart

Schließlich kann sich u.U. als eine gewisse Schwäche der richterlichen Wohnrechtsfortbildung jener „dreifach eingeschränkte Blickwinkel“ darstellen, mit dem diese (wie jede andere) richterliche Rechtsfortbildung in der Regel in Angriff genommen wird bzw. in Angriff genommen werden muss. Gemeint ist damit, dass Gerichte

- erstens stets nur einen Einzelfall entscheiden können und sollen,
- zweitens diese Entscheidung grundsätzlich nur auf der Basis der – in ihrer dogmatischen Qualität freilich nur allzu oft mangelhaften⁴⁴⁵ – Parteivorbringen treffen und dass schließlich
- drittens einem Akt richterlicher Rechtsfortbildung nicht jene umfassende „Suche nach dem besten Argument“ vorausgeht bzw. vorausgehen kann, wie dies bei einer Gesetzesänderung im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zumeist der Fall ist.

Dazu nun im Einzelnen:

Gewiss besteht die eigentliche Aufgabe der Rechtsprechung darin, konkrete Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden und nicht etwa im Rahmen von *obiter dicta* abstrakte Rechtsausführungen dazu zu machen, wie *hypothetische* Rechtsstreitigkeiten (deren konkrete Sachverhalte sich dann im Einzelfall vielleicht doch anders darstellen, als man dies zunächst angenommen hat) entschieden werden *könnten*.

Und doch kann man sich da und dort des Eindrucks nicht erwehren, dass es der wohnrechtlichen Rechtsentwicklung gut getan hätte, wenn bereits im Rahmen der Entscheidungen der ersten „*leading cases*“ mitbedacht worden wäre, in welche weiteren Bahnen die Rechtsentwicklung mit der jeweiligen Weichenstellung unweigerlich gelenkt wird. Als Beispiel für ein derartiges (und in concreto offenbar unterlassenes) „*respice finem*“ kann unter anderem die Entwicklung der Rechtsprechung zur analogen Anwendung des MRG auf Superädifikatsflächenmietverträge gelten.⁴⁴⁶ Denn zunächst einmal in einem Kündigungsverfahren die analoge Anwendung des MRG zu bejahen (und solcherart dann die Berechtigung

erzielte Ergebnis als schlichtweg inakzeptabel zurückgewiesen werden. Denn dass es nicht einmal im Bereich des gewerblichen Mietrechts, d.h. zwischen zwei Unternehmen (!), möglich sein soll, dass die Kontrahenten in einem Einzelvertrag aushandeln (!), dass einzelne Instandhaltungsmaßnahmen das Mietobjekt betreffend dem Mieter obliegen (und zu nichts anderem führt diese Argumentation, konsequent zu Ende gedacht), würde eine derart unsachliche Beschränkung der Privatautonomie darstellen, wie sie wohl selbst dem nord(!)koreanischen Mietrecht fremd ist.

⁴⁴⁵ An prominenter wohnrechtlicher Stelle zu beobachten war derartiges in jüngerer Zeit etwa im Zuge des zur E wobl 2004/41 führenden Verfahrens, in dem seitens der verfahrensbeteiligten gemeinnützigen Bauvereinigung ganz entscheidende Argumente, die für die Zulässigkeit des den Mietern verrechneten Fremdmittelzinssatzes ins Treffen hätten geführt werden können, einfach nicht vorgebracht wurden. Und auch in jenem Verfahren, das dann zur ersten „Klauselentscheidung“ des OGH (vgl. wobl 2007/26) geführt hat, wäre für die Zulässigkeit der einen oder anderen Vertragsklausel wohl noch weit mehr ins Treffen zu führen gewesen, als von der beklagten Partei tatsächlich ins Treffen geführt wurde.

⁴⁴⁶ Zu den möglichen Fernwirkungen, die die „Pachtjudikatur“ im Einkaufszentrum noch nach sich ziehen kann, siehe bereits oben den Hin- und Nachweis in FN 437.

der Aufkündigung des Vertrages durch den Bestandgeber an Maßstab der §§ 30ff MRG zu messen), mag noch keine gravierenden Rechtsanwendungsprobleme aufwerfen. Bei zahlreichen anderen Bestimmungen des Gesetzes liegen die Dinge indes deutlich anders. In der Tat auch sie analog auf die fraglichen Verträge anzuwenden (und dafür, warum sie nicht angewendet werden sollten, müsste bei *grundsätzlicher* Bejahung der Analogie erst einmal eine hinreichende Begründung gefunden werden!⁴⁴⁷), hätte nämlich z.T. grotesk anmutende Konsequenzen.⁴⁴⁸ Und wenn man dann (wohlgemerkt: im Bereich der *analogen* Anwendung des Gesetzes auf bloße Flächenmietverträge, bei denen das jeweilige Gebäude gleichsam *per definitionem* erst vom Mieter errichtet wird!) sich dieser zahlreichen Rechtsanwendungsprobleme im Detail mit einem bloßen Hinweis darauf entledigen zu können glaubt, dass die fragliche Norm des MRG⁴⁴⁹ in ihrem Wortlaut ja immerhin auf das „Gebäude, in dem der Mietgegenstand gelegen ist“ (und dem es einem bloßen Flächenmietvertrag naturgemäß ermangelt) Bezug nimmt; dann, ja dann hat die fragliche richterliche Rechtsfortbildung zu Argumentationen geführt, die selbst bei redlichem Bemühen nur mehr sehr schwer nachvollziehbar erscheinen noch angehen zu lassen man selbst bei studentischen Klausurarbeiten seine liebe Not hätte. Denn warum sollte der Gesetzgeber, der bei § 1 Abs. 1 MRG darauf vergessen hat, im Wortlaut der Norm auch bloße Flächenmietverträge zu erwähnen (so ja die Prämisse, die dieser ganzen Rechtsfortbildung zugrunde liegt!), just bei der Schaffung von § 45 MRG wieder an sie gedacht haben (und solcherart dann *ganz bewusst* den Wortlaut *dieser* Norm auf Mietverträge über Mietgegenstände, die schon von Anfang an „in Gebäude gelegen sind“, beschränkt haben)?

Bezüglich der zweiten und dritten „Perspektivenverengung“ schließlich könnte sich die damit u.U. verbundene Schwäche richterlicher Rechtsfortbildung *prima vista* relativ geringfügig halten lassen. Denn sowohl unvollständige Parteivorbringen als auch im rechtswissenschaftlichen Diskurs bis dato noch nicht aufgezeigte dogmatische Argumente führen zunächst einmal nur zur (dann zumeist im Hinblick auf ihre Rechtsrichtigkeit eben noch nicht optimalen) Entscheidung eines *einzelnen* Rechtsstreits, wohingegen es die engen (va persönlichen und sachlichen) Grenzen der Rechtskraft *dieser einzelnen* Entscheidung der Rechtsanwendung durchaus ermöglichen würden, in *künftigen* Verfahren auf in diesen *sehr wohl* erstatteten Vorbringen bzw. die im rechtswissenschaftlichen Diskurs mittlerweile *sehr wohl* vorgetragenen besseren dogmatischen Argumente Rücksicht zu nehmen und *künftige* Rechtsstreite *anders* (und eben rechtsrichtiger) zu entscheiden.

⁴⁴⁷ Dogmatisch bei weitem zu lapidar erscheint demgegenüber die in der E OGH in wobl 2006/52 (*Hausmann*) in diesem Zusammenhang anzutreffende Behauptung, dass die Tatsache, dass verschiedene Einzelbestimmungen des MRG praktisch nicht analog auf die mit einem Superädifikat verbundene Grundstücksmitte angewendet werden können, nicht gegen eine analoge Anwendung der Kündigungsbestimmungen spricht.

⁴⁴⁸ Hingewiesen wurde auf diese z.B. schon von *Holzner*, Gutgläubiger Erwerb an Nebensachen (Teil II), JBl 1994, 587ff (602).

⁴⁴⁹ In concreto § 45 Abs. 1 letzter Satz MRG.

Gerade in der wohnrechtlichen Rechtsprechung hat es z.T. freilich den Anschein, als ob der Aufrechterhaltung einer einmal judizierten Rechtsansicht auch dann ein gewisser Selbstwert beigemessen wird, wenn die Richtigkeit dieser Rechtsansicht mittlerweile als äußerst zweifelhaft angesehen werden muss. Und wenn *spätere* Entscheidungen überhaupt keine Bereitschaft mehr zeigen, auf dogmatische Argumente, die gegen die Richtigkeit *früherer* Entscheidungen ins Treffen geführt werden, einzugehen, dann erleidet die richterliche Weiterentwicklung des Wohnrechts gleichermaßen gravierende wie unnötige Qualitätseinbußen (und wird von der Rechtswissenschaft zu Recht kritisch reflektiert).⁴⁵⁰

Resümierend lässt sich somit an dieser Stelle bezüglich der charakteristischen Stärken und Schwächen von richterlicher Wohnrechtsweiterentwicklung festhalten: Bezüglich zahlreicher Ordnungsfragen liegt es gleichsam in der Natur der Sache, dass ihre Beantwortung in den Händen der Rechtsprechung besser als in jenen des Gesetzgebers aufgehoben ist. Dies gilt vor allem dann, wenn diese Ordnungsfragen auf einer relativ hohen Abstraktionsebene angesiedelt sind und ihre Beantwortung daher einen erheblichen Konkretisierungsbedarf mit sich bricht. Ein großer Vorzug richterlicher Rechtsfortbildung ist weiteres darin zu erblicken, dass sie sich abseits des (traditionell ja gerade im Bereich des Wohnrechts besonders lauten) Getöses der Tagespolitik abspielt und sie sich solcherart *ausschließlich* der Suche nach der dogmatisch überzeugendsten Lösung einer bestimmte Rechtsfrage zuwenden kann. Eine charakteristische Schwachstelle richterlicher Rechtsfortbildung des Wohnrechts stellt es demgegenüber dar, wenn durch unklare und/oder widersprüchliche Entscheidungsbegründungen bzw. Entscheidungen der Praxis unnötige Rechtsunsicherheit zugemutet wird. Und auch das gelegentlich anzutreffende Bestreben, an in Vorverfahren eingenommenen Positionen auch dann festzuhalten, wenn diesen in späteren Verfahren neue, bessere Argumente entgegengehalten werden, kann wohl nur schwerlich als besonderer Vorzug richterlicher Rechtsfindung und Rechtsfortbildung im Wohnrecht angesehen werden.

V. Ausgewählte Fragen des Zusammenspiels von Gesetzgeber und Rechtsprechung bei der Weiterentwicklung des Wohnrechts

Zuletzt sollen nun noch einige Schlaglichter auf das Zusammenspiel von Gesetzgeber und Rechtsprechung bezüglich der Weiterentwicklung des Wohnrechts geworfen werden.

Vergleichsweise friktionsfrei ist das praktische Zusammenspiel von Gesetzgeber und Rechtsprechung bei der Weiterentwicklung des Wohnrechts wohl immer dann, wenn sich ihre rechtsgestaltenden Leistungen harmonisch ergänzen. Das ist etwa der Fall, wenn die Rechtsprechung das Wohnrecht zunächst richterrechtlich fortentwickelt hat und dann der Gesetzgeber die Er-

⁴⁵⁰ Vgl. in diesem Zusammenhang etwa jüngst die Ausführungen *Schauers*, Anmerkung zu OGH in wobl 2007/161.

gebnisse dieser Rechtsfortbildung positiviert, d.h. übernimmt und explizit auf Gesetzesstufe erhebt. Beispiele dafür sind die bis zum Inkrafttreten von § 2 Abs. 1 MRG vornehmlich von der Rechtsprechung vorangetriebene Abgrenzung von Haupt- und Untermiete⁴⁵¹ sowie die zunächst von der Rechtsprechung vorgezeichnete und dann letztlich vom Gesetzgeber im Rahmen der WRN 2006 übernommene Lösung des Problems, unter welchen Voraussetzungen die Eigentümergemeinschaft zur Geltendmachung von Gewährleistungsansprüchen gegenüber dem Bauträger berechtigt ist.⁴⁵²

Bisweilen hat es freilich den Anschein, als ob die Rechtsprechung bei der Begründung der Richtigkeit der von ihr bei der Weiterentwicklung des Wohnrechts gefundenen Lösungen zu leichtfertig auf die Billigung dieser Lösungen auch durch den Gesetzgeber rekurriert. Denn wenn bei hochkomplexen, dogmatisch dafür aber umso streitigeren Fragen richterrechtlicher Wohnrechtsfortbildung das Beibehalten des bisherigen Standpunktes von der Rechtsprechung in ganz entscheidender Hinsicht damit begründet wird, dass dieser Standpunkt ja schließlich auch vom Gesetzgeber deswegen gebilligt werde, weil er Wohnrechtsnovellen erlassen habe, ohne die fragliche Rechtsprechung zu korrigieren, so glaubt zumindest der *Verfasser* aufgrund seiner bisherigen rechtspolitischen Erfahrungen zu wissen, dass es sich dabei in der Tat um ein „phantastisch historisches Argument“⁴⁵³ handelt. Denn wer bereits erlebt hat, welche Gedanken die politisch handelnden Akteure tatsächlich anstellen, wenn es im Rahmen einer Wohnrechtsnovelle etwa um die Neuregelung des Befristungsrechts des MRG geht, weiß, wie fern es ihnen liegt, dabei implizit etwa auch die (ihnen ja in aller Regel in Wahrheit gar nicht bekannte) Rechtsprechung zum Superädifikatsflächenmietvertrag zu „billigen“.

Methodisch heikel wird es aber nicht nur in so manchen Konstellationen, in denen es darum geht zu beurteilen, ob sich der *Gesetzgeber* die von ihm vorgefundenen Auffassungen der *Rechtsprechung* zu einem bestimmten Problem wirklich billigend zu eigen gemacht hat, sondern auch dann, wenn es – gleichsam spiegelverkehrt – zu beantworten gilt, ob bzw. im welchem Umfang sich die *Rechtsprechung* in bestimmten Konstellationen tatsächlich die Auffassung des *Gesetzgebers* zu eigen machen darf bzw. sogar zu eigen machen muss.

⁴⁵¹ Näher zu diesem Prozess *Fenyves* in *Hausmann/Vonkilch (Hg.)* (2007), § 2 MRG Rz 3f.

⁴⁵² Siehe dazu schon den Nw oben in FN 410.

⁴⁵³ So die Formulierung von *Wilhelm* (ecolex 1993, 293) gegenüber der eben im Text geschilderten Argumentation im Zusammenhang mit der (seinerzeitigen) Aufrechterhaltung der strengen Rechtsprechung zur Eigenbedarfskündigung. Bemüht wurde diese Argumentation etwa auch im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der Rechtsprechung zum Superädifikatsflächenmietvertrag (dazu schon oben FN 402) sowie im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der Ablehnung einer analogen Anwendung von § 12a im Teilanwendungsbereich des MRG durch die Rechtsprechung (zum Problem näher *Vonkilch* in *Hausmann/Vonkilch (Hg.)* (2007) § 12a MRG Rz 2). Seit der WRN 2006 kann man freilich in der Tat mit Fug und Recht davon ausgehen, dass der Gesetzgeber die zuletzt genannte Auffassung der Rechtsprechung billigend zur Kenntnis genommen hat.

Zu den damit angesprochenen Problemen zählt zunächst das der Verbindlichkeit jener „selbständigen Ausschussfeststellungen“, die sich in der jüngeren Vergangenheit auch beim Wohnrechtsgesetzgeber immer größerer Beliebtheit erfreuen.⁴⁵⁴ Obwohl die umfassende Lösung dieses Problems, das letztlich wohl nur eine besondere Spielart der altbekannten methodologischen Frage nach der Verbindlichkeit von bloßen Gesetzesmaterialien (iwS) darstellt, den Rahmen dieses Beitrages bei weitem sprengen würde, sei an dieser Stelle doch auf folgende Aspekte hingewiesen: Gewiss haben derartige Ausschussfeststellungen nicht die unmittelbare Verbindlichkeit einer formal beschlossenen und im Bundesgesetzblatt kundgemachten Gesetzesnorm. Gleichwohl kann man ihnen deshalb nicht *jegliche* Relevanz für die richterliche Rechtsfindung absprechen. Denn wäre für alle Akte richterlicher Rechtsfindung in der Tat stets erforderlich, dass für sie schon unmittelbar der Wortlaut des Gesetzes streitet, wäre ja sogar die simple Analogie unzulässig; dagegen sprechen aber bekanntlich schon die §§ 6f ABGB in aller Deutlichkeit. Es kann sich also in Wahrheit nur die Frage stellen, ob es unter bestimmten Voraussetzungen sogar *geboten* erscheint, dass sich die Rechtsanwendung an solchen „informellen“ Willenserklärungen des Gesetzgebers orientiert, oder aber, ob dies gänzlich ihrem Belieben anheim gestellt ist. Gegen letzteres (und für ersteres) lässt sich zum einen ins Treffen führen, dass selbst den – immerhin mit Stimmenmehrheit im Rahmen eines Parlamentsausschusses beschlossenen – „selbständigen Ausschussfeststellungen“ durchaus mehr demokratische Legitimation zukommt als Akten völlig freier richterlicher Rechtsfindung. Und zum anderen dürfte es auch dem fundamentalen Prinzip der Rechtssicherheit bei weitem eher dienlich sein, wenn sich die Rechtsprechung bei der Beantwortung einer im Gesetzestext offen gelassenen Fragestellung an den – idR. ja auch der Rechtspraxis zugänglichen – Gesetzesmaterialien orientiert (und nicht etwa im ersten einschlägigen Verfahren zu einer bis dato für die Praxis *völlig unvorhersehbaren* Rechtsansicht gelangt). Es dürften vor diesem Hintergrund also doch besondere Gründe zu fordern sein, wenn sich die Rechtsprechung über die in „selbständigen Ausschussfeststellungen“ zum Ausdruck kommenden Rechtsansichten hinweg setzen wollte. Zu diesen würde es freilich fraglos zählen, wenn gegen den Inhalt dieser Rechtsansichten gravierende teleologische Bedenken bestehen oder dieser gar verfassungswidrig erscheint.

Nicht um das Ausmaß der Bindung der Rechtsprechung an die *Gesetzesmaterialien*, sondern um jenes ihrer Bindung an den *Gesetzeswortlaut* soll es zum Abschluss dieses Beitrags gehen. Denn im Wohnrecht hat es bisweilen den Anschein, als ob ein „Analogieverbot“ Einzug gehalten hätte.⁴⁵⁵

Von der Rechtsprechung zum Ausdruck gebracht wird dieses Rechtsverständnis regelmäßig mit dem Rechtssatz, dass „im Wohnrecht Gesetzesänderungen meist das Ergebnis mühsam zustande gekommener Kompromisse mit den damit nahezu notwendig einhergehenden Unzulänglichkeiten und Ungereimt-

⁴⁵⁴ Vgl. etwa zuletzt im Rahmen der WRN 2006 die entsprechenden Feststellungen zu den Änderungen von § 1 Abs. 4 Z 2 und 2a MRG.

⁴⁵⁵ Etwa im Sinn von § 1 StGB.

heiten sind, sodass der Wille des Gesetzgebers nur allzu leicht verfehlt werden kann, wenn sich die Gesetzesauslegung vom Wortlaut der Norm entfernt.“⁴⁵⁶

Näher betrachtet, erscheinen freilich gewisse Vorbehalte gegenüber diesem methodischen Zugang angebracht. Nicht nur, dass er in einem – bis dato offenbar noch nicht näher reflektierten – Spannungsverhältnis zur ebenfalls häufig vertretenen Ansicht der Rechtsprechung steht, dass im Bereich der Anwendung des MRG der teleologischen Interpretation (mithin dem Rekurs auf die – i.d.R. aber eben *gerade nicht* im Wortlaut der Norm zum Ausdruck kommende – *ratio legis*) „überragende Bedeutung zukommen müsse“⁴⁵⁷, entspricht es einfach nicht der rechtspolitischen Realität, dass im Wohnrecht in der Tat *jede einzelne Norm* insofern einen „dilatorischen Formelkompromiss“ darstellt, als gleichsam jeder Buchstabe des Wortlauts der Norm das Resultat zähen politischen Ringens darstellt.⁴⁵⁸

Viel öfter wird bestimmten Fallgruppen im Wortlaut der einschlägigen Normen vielmehr deswegen nicht gedacht, weil sich bei der Gesetzesentstehung auch die rechtspolitisch handelnden Akteure im normativen Dschungel des Wohnrechts (mit all seiner Kasuistik) verheddert und daher schlicht und einfach übersehen haben, dass eigentlich auch diesen Fallgruppen dieselbe normative Bewertung zuteil werden müsste wie jenen, die unmittelbaren Eingang in den Wortlaut des Gesetzes gefunden haben.⁴⁵⁹

Dementsprechend sollte dann aber auch die wohnrechtliche Rechtsprechung mitnichten ein Analogieverbot, sondern – gerade umgekehrt – ein Analogiegebot ihrem Problemzugang zugrunde legen und am Wortlaut der jeweils in Frage stehenden Norm nur dann sklavisch festhalten, wenn im Einzelfall in der Tat gute Gründe gegen eine Analogie (und damit gegen eine – ansonsten aber nicht zuletzt auch im Lichte von Art 7 B-VG stets anzustrebende – Gleichbehandlung des Gleichartigen) aufgezeigt werden können.

Zu diesen Gründen kann gezählt werden, dass der Wille des Gesetzgebers zur willkürlichen Verschiedenbehandlung von sachlich im Übrigen aber gleich gelagerten Fallgruppen in den Gesetzesmaterialien tatsächlich einen hinreichend deutlichen Niederschlag gefunden hat⁴⁶⁰, sowie, dass die im Ge-

⁴⁵⁶ In diesem Sinne etwa OGH in immolex 1997/28.

⁴⁵⁷ In diesem Sinne etwa OGH in wobl 1999/81.

⁴⁵⁸ Zum Phänomen des „dilatorischen Formelkompromisses“ vgl. etwa *Bydlinski* (1991), 408.

⁴⁵⁹ Ein ganz aktuelles Beispiel für ein derartiges „Missgeschick“ des Gesetzgebers stellt etwa die Nichtbeachtung von § 12a Abs. 5 MRG bei der Vereinheitlichung der Präklusivfristen für die Überprüfung der zulässigen Mietzinshöhe durch die WRN 2006 dar (näher *Vonkilch* in *Hausmann/Vonkilch (Hg.)* (2007), § 12a MRG Rz 70. Hier würde der Wille des Gesetzgebers der WRN 2006 gewiss nicht verfehlt werden, wenn sich die Rspr vom Wortlaut von *leg cit* entfernen würde und auch bei der Mietzinsanhebung wegen Unternehmensverpachtung – eben analog – von der Relevanz der einschlägigen Präklusivfrist ausginge (in dem Sinne auch *Stabentheiner* (2006), 264).

⁴⁶⁰ So kam etwa in einer Ausschussfeststellung zur MRN 2001 deutlich zum Ausdruck, dass es damals in der Tat dem gesetzgeberischen Willen entsprochen hat, dass die Präklusivfrist des § 16 Abs. 8 MRG für die Mietzinsüberprüfung nicht auch bei Fällen einseitiger Mietzinsanhebung durch den Vermieter Platz greift (näher *Vonkilch*, Anmerkung zu OGH in wobl 2003/3). Der Gesetzgeber der WRN 2006 hat dann diese

setzestext unerwähnt gebliebene Konstellation aufgrund ihrer „Prominenz“ und Offenkundigkeit bei der Gesetzesentstehung tatsächlich nur schwerlich übersehen worden sein konnte.⁴⁶¹

Ansonsten aber sollte wohl gerade auch die wohnrechtliche Rechtsprechung eine ihrer vornehmsten Aufgaben darin sehen, durch die analoge Anwendung von Normen auf sachlich völlig gleich gelagerte Fallgruppen dem fundamentalen Rechtsprinzip der Gleichbehandlung des Gleichartigen zum Durchbruch zu verhelfen und solcherart dann, so gut es eben geht, zumindest *richterrechtlich* ein wohnrechtliches Normensystem zu etablieren, für das nicht willkürliche Differenzierungen, sondern Plausibilität und Wertungskonsistenz charakteristisch sind.

Gegen ein insoweit beherrzteres „Zupacken“ der Rechtsprechung bei der Weiterentwicklung des Wohnrechts hätte sicher auch Helmut Puchebner nichts einzuwenden.

Frage freilich wieder explizit anders entschieden (und dabei aber kurioserweise auch wiederum übersehen, einer bestimmten Fallgruppe unmittelbar im Gesetzestext zu gedenken; siehe dazu schon oben FN 459).

⁴⁶¹ U.a. aus dem eben im Text erwähnten Grund muss es z.B. unzulässig erscheinen, die Nichtanwendbarkeit des MRG auf Bestandverträge in Einkaufszentren mit einer Analogie zu den Vollaussnahmetatbeständen des § 1 Abs. 2 Z 1 MRG begründen zu wollen (so aber *Schauer*, Anmerkung zu wobl 2006/12; gegen ihn *Vonkilch*, Anmerkung zu wobl 2007/1).

Gemeinnützige als Wirtschaftsfaktor

Margarete Czerny

Entwicklungstendenzen der Wohnungswirtschaft bis 2015

- I. Einleitung
- II. Aktuelle Trends der österreichischen und europäischen Wohnbaukonjunktur
- III. Österreichs Wohnungsbedarf steigt durch Bevölkerungszunahme
- III. Demographisches Wachstum durch Migration beeinflusst künftige Wohnungsnachfrage
- IV. Künftige Wohnungspolitik stärker auf soziale Kriterien ausrichten

I. Einleitung

In Österreich spielt die Gemeinnützigkeit und die Wohnbauförderung für die Entwicklung der Wohnungswirtschaft eine entscheidende Rolle. Zu den sozialen Grundrechten in Österreich gehört auch der gesellschaftliche Konsens über das „Grundbedürfnis Wohnen“, das leistbar und qualitativ hochwertig sein soll. Die österreichische Wohnungspolitik überlässt die Wohnungswirtschaft demnach grundsätzlich nicht völlig den freien Marktmechanismen. In anderen Ländern hingegen, in denen freie Marktkräfte den Wohnbau dominieren, beeinflussen Spekulationsüberlegungen und Zinssätze die Preise und Wohnbautätigkeit besonders stark (z. B. in den USA, Spanien, Großbritannien, Irland). Überzogene Spekulationen können zu Immobilienpreisblasen und Finanzkrisen führen. Die jüngste Finanzkrise in den USA zeigt die negativen Folgen einer solchen Entwicklung (Subprime-Krise). Der Preisverfall und der Zusammenbruch des amerikanischen Wohnungsmarkts seit August 2007 haben nicht nur negative Auswirkungen auf die gesamte amerikanische Wirtschaft, sondern beeinflussen auch die internationalen Finanzmärkte sowie Europas Immobilienmärkte beträchtlich. In Österreich geht hingegen vom System der Gemeinnützigkeit und der Wohnbauförderung eine stabilisierende und konjunkturverstärkende Wirkung aus.

II. Aktuelle Trends der österreichischen und europäischen Wohnbaukonjunktur

Nach den jüngsten Euroconstruct-Prognosen,⁴⁶² die im November 2007 in Wien präsentiert wurden, erwartet der europäische Wohnungsneubau in den 19 Euroconstruct-Mitgliedsländern nach einer Wachstumsperiode von 2004 bis 2006 eine rückläufige Entwicklung von 2007 bis 2010. Der Rückgang verstärkt sich sogar im Jahre 2008. Jene Länder, deren Wohnbausysteme sehr stark marktorientiert sind, wie z. B. Spanien, Großbritannien und Irland, müssen mit besonders starken Einbrüchen im Wohnbau rechnen. Zudem führen Überhitzungstendenzen vor allem in Spanien zu massiven Rückgängen der Wohnbauproduktion in den kommenden Jahren.

Die Wohnbaukonjunktur in Österreich erweist sich hingegen als recht stabil. Ausgehend von einem niedrigeren Niveau in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts stieg die reale Wohnbauproduktion im Zuge des allgemeinen Konjunkturaufschwungs 2006 und 2007 mit rund 7% pro Jahr kräftiger als in den meisten anderen westeuropäischen Ländern. Das Wachstum des realen Wohnbauvolumens wird sich in Österreich bis 2010 mit rund 3% pro Jahr bis 2010 fortsetzen, während die Neubauproduktion in den westeuropäischen Ländern zurückgehen wird.

Eine aktuelle WIFO-Studie⁴⁶³ und die längerfristigen Analysen der österreichischen Wohnbaukonjunktur im Vergleich zur Gesamtwirtschaft zeigen interessante Ergebnisse: In den vergangenen zehn Jahren lässt sich eine stabilisierende Wirkung des österreichischen Wohnbaus auf die Gesamtwirtschaft empirisch nachweisen. Langfristig mildern die Wohnbauinvestitionen die Schwankungen der Bau- und der Gesamtwirtschaft.

Gezielte wohnungspolitische Maßnahmen können in den Abschwungphasen die Talfahrt der Gesamtwirtschaft auch verlangsamen. Wohnbauinvestitionen wirken zu einem gewissen Grad gegenüber Nicht-Wohnbauinvestitionen antizyklisch. Somit kann der Wohnbau die Schwankungen des stärker volatilen Nicht-Wohnbaus ausgleichen, sodass der Konjunkturverlauf in der gesamten Bauwirtschaft und der Gesamtwirtschaft stabilisierend wirkt. Anders als in vielen anderen europäischen Ländern verfügt Österreich zudem durch die Gemeinnützigkeit und die Wohnbauförderung über wirksame Instrumente zur Lenkung der Wohnungsnachfrage, sowohl in sozialer als auch ökologischer und regionalplanerischer Hinsicht.

III. Österreichs Wohnungsbedarf steigt durch Bevölkerungszunahme

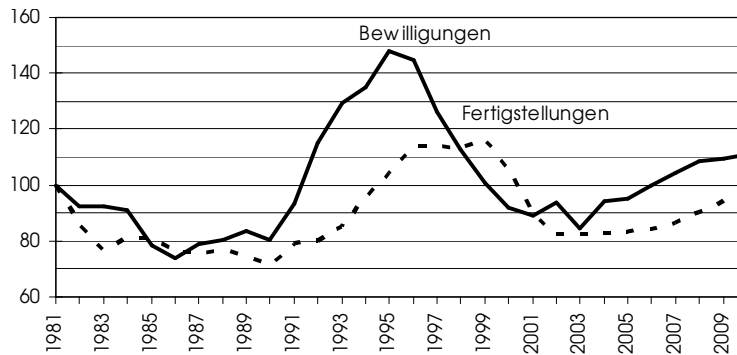
In Österreich folgte nach dem langanhaltenden Wohnbauboom in den neunziger Jahren eine Phase des Abschwungs, der bis Mitte des neuen Jahrzehnts tendenziell anhielt. Erst 2006 und 2007 erholte sich die Wohnbaukon-

⁴⁶² Euroconstruct (2007).

⁴⁶³ Czerny/Weingärtler (2007).

junktur und ließ die Wohnbauproduktion mit dem allgemeinen Wirtschaftsaufschwung kräftig expandieren. Der Nachholbedarf und die tendenziell steigende Zuwanderung in den kommenden Jahren lässt die Nachfrage nach Wohnraum bis 2015 merklich ansteigen. Neueste Berechnungen des WIFO gehen von einem zusätzlichen jährlichen Wohnungsbedarf bis 2015 von rund 55.000 Wohnungen aus, um rund 10.000 Wohneinheiten mehr als Mitte dieses Jahrzehnts.

Abbildung 4: Entwicklung bewilligter -und fertiggestellter Wohnungen
Index 1981 =100



Quelle: Euroconstruct (2007).

Die Entwicklung der Nachfrage am österreichischen Wohnungsmarkt wird vor allem von demographischen Faktoren geprägt. Einerseits wächst aufgrund der Alterung der Bevölkerung der Bedarf an altersgerechten Wohnungen, andererseits steigt der Wohnraum- und Sanierungsbedarf aufgrund der geänderten Lebensverhältnisse (Trend zu Singlehaushalten), der Verbesserung des Lebensstandards, des erhöhten Umweltbewusstseins und des Trends zur Energiekosteneinsparung. Das Bevölkerungswachstum, das zunehmend aus Zuwanderung gespeist wird, zählt zu der größten Herausforderung der Wohnungspolitik im nächsten Jahrzehnt.

III. Demographisches Wachstum durch Migration beeinflusst künftige Wohnungsnachfrage

Die Zuwanderungswellen wirken sich unmittelbar auf den Wohnungsmarkt aus. Neben dem direkten Effekt in der ersten Generation bewirkt die Zuwanderung zudem durch Kettenwanderung, wie z.B. durch Familiennachzug, einen dauerhaften Zustrom. Nach den stärksten Zuwanderungsjahren nach der Ostöffnung von 1989 bis 1993 mit einer Nettomigration bis zu rund 80.000 Personen pro Jahr entspannte sich die Entwicklung und erreichte 1997 einen Tiefpunkt.

Seither ist eine verstärkte Nettozuwanderung zu verzeichnen, die 2004/2005 50.000 Personen pro Jahr betrug. Infolge der Reform des Fremdenrechtspakts wurde die Nettozuwanderung 2006 auf 27.000 Personen verringert. 2007 kam es allerdings wieder zu einem Anstieg auf rund 30.000 Personen. Mit dem Auslaufen der Übergangsregelungen der EU-Erweiterung um die Mittel-Ost-europäischen Staaten wird ein verstärkter Anstieg der Nettomigration erwartet.

Tabelle 5: Szenarien der Bevölkerungsprognose und zusätzlicher Wohnungsbedarf

	Hauptszenario	Wachstums-szenario	Abweichung des Wachstums- vom Hauptszenario	Abweichung des Wachstums- vom Hauptszenario
	2006/2011	2006/2011	2006/2011	pro Jahr
	Personen			Wohneinheiten
Wien	+34.703	+63.285	+28.582	+2.157
Niederösterreich	+26.058	+48.949	+22.891	+1.728
Burgenland	+957	+5.125	+4.168	+315
Steiermark	-506	+16.204	+16.710	+1.261
Kärnten	-3.116	+4.803	+7.919	+598
Oberösterreich	+18.510	+39.587	+21.077	+1.591
Salzburg	+11.101	+20.009	+8.908	+672
Tirol	+21.031	+33.813	+12.782	+965
Vorarlberg	+10.778	+17.110	+6.332	+478
Österreich	+119.516	+248.885	+129.369	+9.764

Quelle: ÖROK, Statistik Austria (2004, 2005); WIFO-Berechnungen.

Der signifikante Anstieg der Nettomigration hat sowohl kurzfristige, als auch langfristige Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt. Kurzfristig muss für diese Bevölkerungsgruppen Wohnraum geschaffen werden. Einkommensunterschiede zwischen inländischen und Migrantenhaushalten, die vor allem aus Qualifikations- und Bildungsunterschieden sowie aus dem Familienzuzug resultieren, schlagen sich in unterschiedlichen Haushaltsgrößen nieder.

Laut Volkszählung 2001⁴⁶⁴ leben in einem durchschnittlichen österreichischen Haushalt 2,36 Personen, in einem durchschnittlichen Migrantenhaushalt (ohne EU) 2,65 Personen. Am größten sind die Haushalte von Migranten aus der Türkei mit 3,64 Personen pro Haushalt und aus Mazedonien mit 3,25 Personen. Mit zunehmender Integration und steigendem Einkommen wird sich die Haushaltsgröße dem österreichischen Durchschnitt anpassen. Diese Anpassung der Einkommen von Migrantinnen und Migranten erfolgt jedoch erfahrungsgemäß sehr langsam: Laut der Erhebung der Statistik Austria (2006) im Rahmen von EU-SILC liegt das Medianeinkommen der bereits eingebürgerten Migranten mit 84% des Einkommensdurchschnitts der Gesamtbevölkerung nur geringfügig über dem der nicht eingebürgerten Migranten (78%). Vor allem Migranten (sowie Langzeitarbeitslose und Personen, die andere Sozialleistun-

⁴⁶⁴ Statistik Austria (2005).

gen beziehen) leben häufig in schlechten Wohnverhältnissen. So verfügen im Bevölkerungsdurchschnitt nur 3% der Personen über kein WC oder keine Duscheinrichtung in der Wohnung. Hingegen ist der Anteil der Personen aus Migrantenhaushalten mit 13% laut Statistik Austria am höchsten. Insgesamt verstärkt sich tendenziell die Wohnungsnachfrage nach sozialen Mietwohnungen in den kommenden Jahren deutlich. Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft wird weiter verstärkt ihre soziale Rolle wahrnehmen müssen.

Die künftige Wohnbautätigkeit ist vor allem in Wien durch einige Großbauvorhaben geprägt. So ist beispielsweise das Projekt „Neues Wien“ geplant, das die „äußere Stadtentwicklung und Stadterweiterung“ umfasst. Zahlreiche neue Wohnungen werden in den Gebieten Erdberg, rund um den neuen Zentralbahnhof sowie auf den Aspanggründen entstehen. Auf dem Areal des ehemaligen Flugfelds Aspern ist mittelfristig ein eigenständiger Stadtteil mit einem differenzierten Wohnungsangebot geplant. Wien soll künftig neue attraktive Standorte zum Leben, Wohnen und Arbeiten erhalten. Dazu kann die gemeinnützige Wohnungswirtschaft einen wesentlichen Beitrag leisten. Mit diesen geplanten Wohnbauprojekten hat Österreich eines der größten Stadterweiterungspotenziale unter den westeuropäischen Metropolen aufzuweisen.

Insgesamt wird die künftige Wohnungsnachfrage besonders von der Änderung der demographischen Rahmenbedingungen aufgrund der steigenden Zuwanderung, der erhöhten Nachfrage nach Wohnungen für Singlehaushalte und Ältere, den hohen Qualitätsansprüchen und steigenden Ansprüchen an das Wohnumfeld und der verstärkten Nachfrage in zentralen urbanen Räumen sowie der Nachfrage nach energieeffizienten Wohnbauten beeinflusst. Zur Erreichung des Kyoto-Zieles wäre eine verstärkte Nutzung von Energiecontracting, aber auch „Reconstructing“ in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft notwendig. Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft sollte künftig die Möglichkeit des Energiecontractings noch intensiver auf breiter Basis nutzen.

IV. Künftige Wohnungspolitik stärker auf soziale Kriterien ausrichten

Künftig sollte die Wohnungspolitik noch stärker auf soziale Kriterien ausgerichtet sein. Der Wohnungsbedarf der MigrantInnenhaushalte wächst, die Alterung der Gesellschaft und die Änderung des Wohnumfeldes bedingen eine Anpassung der Bedürfnisse an die geänderten Rahmenbedingungen. Vor dem Hintergrund der verstärkten Zuwanderung wären gezielte Programme zur Verhinderung von Ghettobildung zu forcieren. Auch im Hinblick der alternden Gesellschaft könnte die gemeinnützige Wohnungswirtschaft neue Konzepte realisieren, wie etwa das Angebot von Pflegedienst-Wohnungen für das Pflegepersonal. Mit einem solchen Konzept könnte für ältere Menschen die Pflege in der eigenen Wohnung erleichtert werden, weil das Pflegepersonal in unmittelbarer Nähe wohnt. Eine permanente Erreichbarkeit des Pflegepersonals von Zuhause kann die Lebensqualität der Älteren wesentlich verbessern. Die ge-

meinnützige Wohnungswirtschaft könnte mit der Bereitstellung solcher Pflege-Dienstwohnungen künftig ihren sozialen Aufgabenkreis erweitern.

Weiterer Handlungsbedarf besteht auch im Hinblick auf die steigenden Wohnungs-, Bau- und Energiekosten. Künftig wird die Stabilisierung der Wohnungskosten eine große Herausforderung aus sozialpolitischer Sicht sein.

Heinz Handler

Wohnbau und Beschäftigung

- I. Einleitung
- II. Wohnen ist mehr als ein reines Wirtschaftsthema
- III. Wohnbau in Konjunktur und Krise
- IV. Wohnungsnachfrage und Beschäftigung
- V. Wohnbauwirtschaft im Schatten
- VI. Zusammenfassende Bemerkungen

I. Einleitung

„Der Wohnbau als Konjunkturmotor“, „als Impulsgeber für neue Beschäftigung“, „als Schlüsselsektor der Wirtschaft“ – was ist von diesen und anderen Attributen für die Wohnungswirtschaft zu halten?

Der Schock, der von der amerikanischen Immobilienkrise des Jahres 2007 auf die Weltwirtschaft ausgeht, demonstriert jedenfalls eindrücklich die Bedeutung der Wohnbauwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang.⁴⁶⁵ Dies hat weniger mit der Größe des Wohnbausektors selbst zu tun, als vielmehr mit seiner horizontalen und vertikalen Vernetzung mit anderen Sektoren der Wirtschaft. Es sind vor allem die Verbindungen zwischen Wohnbaunachfrage, kreditfinanziertem Wohnbau, Refinanzierung auf den Finanzmärkten, Bankenliquidität und Zinsniveau, Gesamtkonjunktur und Sparverhalten, die in der gegenwärtigen Krise nicht nur in den USA wirksam wurden, sondern über die internationalen Finanzmarktvernetzungen die Weltkonjunktur zu dämpfen drohen. Auch massive Interventionen der US-Wirtschaftspolitik und der wichtigsten Zentralbanken der Welt können ein Abebben der Krise ohne Spätfolgen für die Weltwirtschaft nicht sicherstellen.

Nicht ohne Grund wird daher dem Wohnbau eine Schlüsselrolle für die Wirtschaftsentwicklung zugesprochen, die sich in der Regel auf die Inlandswirksamkeit der Wohnbautätigkeit bezieht. Zwar kann die Wohnungsnachfrage als eine langfristige, der unternehmerischen Investitionstätigkeit vergleichbare Aktivität betrachtet werden, dennoch stehen für die Wirtschaftspolitik oft die unmittelbaren, konjunkturellen Auswirkungen im Zentrum des Interesses. Vor dem Hintergrund einer langfristig konzipierten Wohnungspolitik werden daher oft kurzfristige Anreize gesetzt, um das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung zu steuern.

⁴⁶⁵ Siehe Beitrag *Springler*, S. 281.

Das berufliche Wirken des Jubilars Helmut Puchebner hat sich in seiner rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Dimension sowohl auf die kurzfristigen als auch auf die langfristigen Aspekte erstreckt. Im vorliegenden Aufsatz wird ein Überblick über neuere in- und ausländische Arbeiten gegeben, die einige für die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik relevante Kernthemen des Wohnbaus behandeln. Dabei wird zwar der kurz- bis mittelfristige Beschäftigungsaspekt hervorgehoben, ohne jedoch die Bedeutung von Wohnen als einem langfristigen Grundbedürfnis des Menschen aus dem Auge zu verlieren. Im folgenden Abschnitt 2 wird kurz auf den gesamtgesellschaftlichen Rahmen des Wohnens hingewiesen. Abschnitt 3 widmet sich dem Zusammenhang von Wohnbauaktivitäten mit der Konjunktur. Die Beschäftigungsaspekte von Wohnen werden zunächst im Abschnitt 4 an Hand von Schätzungen des Beschäftigungsmultiplikators und des Spezialthemas der thermischen Sanierung betrachtet. Abschnitt 5 behandelt die im Bausektor gehäuft anzutreffende Schattenwirtschaft. Die Arbeit schließt mit einigen zusammenfassenden Bemerkungen.

II. Wohnen ist mehr als ein reines Wirtschaftsthema

Eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Selbstverwirklichung des Menschen besteht – neben der Vermeidung von Hunger und Krankheit, der Einbindung in die Gesellschaft und dem Zugang zu Bildung – in akzeptablen Wohnverhältnissen. Wohnen zählt somit zu den Grundbedürfnissen des Menschen. Die Politik ist daher gefordert, Voraussetzungen zur Deckung des Wohnbedarfs für alle Bürger zu schaffen. Ob man so weit gehen soll, ein „Recht auf Wohnen“ einzufordern (wie dies etwa bei den UN-Habitat-Konferenzen geschieht), ist wohl an der Machbarkeit zu beurteilen, die wiederum vom wirtschaftlichen Entwicklungsstand einer Gesellschaft abhängt: Soll es sich bei diesem Schlagwort nicht um eine reine Worthülse handeln, muss man auf dem Boden der Wirklichkeit bleiben.

In Ländern, die wie Österreich nicht unter einer generellen Wohnungsnot leiden, ist Wohnen ein breites gesellschaftliches Phänomen, das nicht nur eine ökonomische, sondern auch eine ökologische, eine soziale und eine kulturelle Dimension hat. Gemessen an der Fülle von Politikbereichen, die das Thema „Wohnen“ berührt, besteht in der österreichischen Politik (zumindest auf Bundesebene) weitgehend Ignoranz und Desinteresse. Nur manchmal schwappt politisches Augenmerk auch auf die Wohnungswirtschaft über – etwa bei der Umsetzung des Kyoto-Protokolls, bei der Budgetsanierung, wenn die Wohnbauförderung in Frage gestellt wird oder wenn Wohnungen aus Bundesbeständen zu verkaufen sind. Das Desinteresse hat zweifellos auch sein Gutes: Es verhindert eine schleichende und undifferenzierte Zunahme des staatlichen Einflusses in einem Bereich, der traditionell ohnehin durch ein ausgefeiltes Fördersystem und den hohen Stellenwert der Gemeinnützigkeit gekennzeichnet ist.

Auf Basis dieser grundsätzlichen Aspekte des Wohnens ist die Wohnungswirtschaft stets auch ein Aktionsfeld der kurzfristigen Wirtschaftspolitik gewe-

sen. Gerade wegen der vielfältigen gesellschaftlichen Dimensionen des Wohnens hat sich die Konjunkturpolitik immer wieder auch des Wohnbaus bedient, um gesamtwirtschaftlich möglichst hohe Beschäftigungseffekte zu erzielen.

III. Wohnbau in Konjunktur und Krise

Die Ursachen für zyklische Schwankungen der Wohnungsnachfrage sind für die wirtschaftspolitische Steuerung im Konjunkturverlauf wichtig. Viele internationale Studien zum Thema „Housing and the Business Cycle“ konstatieren einen mehr oder weniger engen Zusammenhang zwischen Wohnbau und Konjunktur. Die frühe Literatur aus den 1960er und 1970er Jahren nimmt dabei die Konjunktur als gegeben an und schätzt den Einfluss von Einkommen und Zinsniveau auf die Wohnbauinvestitionen.

Mishkin (2007) beschreibt eine ganze Reihe von Einflusskanälen, die im Konjunkturverlauf auf den Wohnbau wirken und den Wohnbau zu einem wichtigen Indikator für Entscheidungen in der Geldpolitik machen. Er sieht vor allem direkte Zinssatzeffekte auf das Wohnungsangebot und indirekte Effekte über Wohnungspreise und Finanzierungskosten auf die Wohnungsnachfrage. Für die EU analysiert die Europäische Zentralbank die für die Geldpolitik relevanten Wirkungskanäle der Geldpolitik⁴⁶⁶ und findet die folgenden zentralen Zusammenhänge:

- Veränderungen in den Vermögenswerten der Haus- und Wohnungsbesitzer, der Finanzierungskosten im Wohnbau und der Mieten wirken sich spürbar auf die Gesamtnachfrage und die Preisstabilität aus. Steigen die Wohnungspreise, nehmen die Vermögenswerte zunächst rascher zu als die Gestehungskosten und es kommt allmählich zu vermehrter Wohnbautätigkeit.
- Veränderungen der Wohnungspreise hinterlassen tiefe Spuren auf den Finanzmärkten und können dort die Stabilität beeinträchtigen.
- Vom Entwicklungsstand des Wohnungsmarktes eines Landes, insbesondere von den Transaktionskosten und von nicht übertragbaren Förderungen, hängt auch die Mobilität der Arbeitnehmer ab.

Leamer (2007) betitelt seine Untersuchung über Rezessionen in den USA mit „Housing IS the Business Cycle“. Er identifiziert also den Wohnbau als wichtigen vorseilenden Konjunkturindikator und befindet sich damit in Gesellschaft einiger weniger Analysen wie *Gomme/Kydland/Rupert (2001)* oder *Davis/Heathcote (2005)*. Manche älteren Arbeiten zur US-Konjunktur⁴⁶⁷ kommen genau zum gegenteiligen Schluss, dass nämlich die Wohnbauinvestitionen der allgemeinen Konjunktur nachhinken. Leamer schlägt vor, Maßnahmen der Geldpolitik neben der langfristigen Inflationsentwicklung auch am Wohnungsneubau und dessen Veränderungen auszurichten. Dann würden geldpolitische Eingriffe zur Inflationsbekämpfung nicht erst gegen Ende eines Aufschwungs, wenn der Wohnbau bereits sehr zinsempfindlich ist, ergriffen,

⁴⁶⁶ ECB (2003).

⁴⁶⁷ *Benhabib u.a. (1991)* oder *Greenwood/Hercowitz (1991)*.

sondern schon viel früher, wenn der Wohnbau noch wenig auf Zinsänderungen reagiert. Durch dieses Vorziehen geldpolitischer Maßnahmen könnten Rezessionen vermieden oder wenigstens abgeschwächt werden. Leamer weist darauf hin, dass in den USA „normale Rezessionen“ (nicht solche, in denen kriegerische Ereignisse eine Rolle spielen) stets durch einen Einbruch der Nachfrage von privaten Haushalten nach Wohnungen und anderen dauerhaften Konsumgütern ausgelöst wurden. Erst später folgten Abschwächungen bei Ausrüstungs- und bei Bauinvestitionen. Insofern sollte man nicht von „business cycle“, sondern von „consumer cycle“ sprechen.

In Österreich gelten diese Zusammenhänge bestenfalls modifiziert. Konjunkturzyklen werden hier in der Regel durch eine steigende Auslandsnachfrage angestoßen. Erst im weiteren Verlauf tragen Ausrüstungsinvestitionen, gefolgt von Bauinvestitionen (einschließlich Wohnbau) zum Aufschwung bei. Czerny/Weingärtler (2007) finden markante Unterschiede zwischen dem Zyklus der Nicht-Wohnbauinvestitionen, die sich eng an den gesamtwirtschaftlichen Konjunkturverlauf anlehnen, und den Wohnbauinvestitionen. Letztere schwanken oft asynchron zur Gesamtkonjunktur, weil sie von Änderungen im Rechts-, Förderungs- und Steuersystem beeinflusst werden und lange Anpassungszeiten benötigen. Daher dauern die um Sonderfaktoren bereinigten Wohnbauzyklen viel länger als die übrige Baukonjunktur.

Umso bedenklicher muss es erscheinen, wenn sich die Konjunkturpolitik des Wohnbaus bemächtigt. In Österreich haben in der Vergangenheit konjunkturpolitische Maßnahmen oft an der Bauwirtschaft generell und speziell am Wohnungswesen angesetzt, weil hier die Multiplikatoreffekte hoch sind und die Maßnahmen öffentlich sichtbar gemacht und im politischen Marketing eingesetzt werden können (Grundsteinlegungen, Eröffnungen etc.). Allerdings sind die Anpassungszeiten im Wohnbau und die Vorlaufzeiten bei öffentlichen Infrastrukturprojekten viel zu lang, um gezielt den Konjunkturverlauf steuern zu können. Solche Maßnahmen nützen unabhängig von der Konjunktur eher bei der Verbesserung der langfristigen Standortbedingungen.

In einer Reihe europäischer Studien oder solchen mit OECD-Bezug⁴⁶⁸ wird die Wohnbautätigkeit mit den Wohnungspreisen und der allgemeinen Inflation in Beziehung gesetzt. Ganz allgemein erschwert mangelnde Preisstabilität sowohl Konsumenten als auch Investoren, auf Basis ihrer Einkommenserwartungen ihre Nachfrageentscheidungen zu treffen. In einer Wohlstandsgesellschaft kommt hinzu, dass die angesammelten Vermögenswerte durch allgemeine Preissteigerungen relativ an Wert verlieren und im Falle einer Verwertung den Ertrag schmälern. Besonders relevant und aktuell ist dies etwa bei Veranlagungen von Pensionsfonds in Wertpapieren, wenn deren Kurse ins Wanken geraten und in weiterer Folge die Konsumbereitschaft dämpfen. Feldstein (2007) leitet für die USA unter der Annahme eines 20%igen Wertverlustes des für Wohnzwecke eingesetzten Grundvermögens einen Rückgang des privaten Konsums um 200 Mrd. US\$ oder 1,5% des Brutto-Inlandsproduktes (BIP) ab.

⁴⁶⁸ Z.B. Höller/Rae (2007).

In Österreich schwanken die Haus- und Wohnungspreise vergleichsweise wenig, sie sind durch das vom Staat und den Banken getragene Förderungssystem weniger den Marktbedingungen ausgesetzt als in Ländern, in welchen die Wohnbaufinanzierung weitgehend oder ausschließlich über die Finanzmärkte abgewickelt wird.⁴⁶⁹

Die eingangs erwähnte „Subprime-Krise“ in den USA liefert ein gutes Beispiel für den zyklischen Ablauf des Wohnbaugeschehens und der mit ihm verbundenen Erwartungen. Gleichzeitig zeigt diese Krise auch die großen Wirkungen, die Erwartungsänderungen auf dem bisher eher unbedeutenden Subprime-Markt nach sich ziehen können. Die Wohnungsnachfrage wurde zunächst durch die Erwartung einer positiven Einkommens- und einer stabilen Preisentwicklung stimuliert. Dies reduzierte das erwartete Finanzierungsrisiko der künftigen Haus- und Wohnungsbesitzer und erleichterte es den Banken, hypothekarisch gesicherte Darlehen zu vertretbaren Konditionen auch an Personengruppen mit niedrigen und unsicheren Einkommen zu vergeben.

Schlagen in dieser Situation die Erwartungen um (durch reale Entwicklungen gerechtfertigt oder nicht), schwindet das Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit der Schuldner mit geringer Bonität. Die im Zinssatz enthaltene Risikoprämie steigt und es sinkt die Bereitschaft der Anleger, in Risikotitel zu investieren. Ob es dazu kommt, hängt entscheidend von der institutionellen Gestaltung des Wohnbau- und Finanzierungssystems ab. In den USA haben sie die krisenhafte Entwicklung jedenfalls begünstigt, wenn nicht herbeigeführt. Beigetragen hat dazu zweifellos die Praxis, Wohnbaurdarlehen anfänglich zins- und tilgungsfrei zu stellen, nach wenigen Jahren aber variabel zu verzinsen. Der konjunkturell bedingte Anstieg des US-Zinsniveaus bewirkte unerwartet hohe Ausfälle an Darlehensrückzahlungen. Beigetragen hat aber auch die Praxis auf den Finanzmärkten, die Risiken zu bündeln und in Form von Anleihen auf dem Subprime-Markt zu refinanzieren. Dies ging gut, solange sich die Rahmenbedingungen nicht änderten und die Rückzahlungen wie geplant flossen. Nun aber fallen die Grundstücks- und Häuserpreise, die institutionellen Anleger in Subprime-Titel sind zu Abwertungen in ihren Bilanzen gezwungen und die Nachfrage nach solchen Titeln bricht zusammen. Die Flucht aus dem Risiko setzt sich in anderen Wirtschaftsbereichen fort und beeinträchtigt den Risikokapitalmarkt insgesamt.

In Europa ist der Zusammenhang des Wohnbaus mit der Konjunktur freilich etwas anderer Art als in den USA. Jenseits des Atlantiks ist der Wohnungssektor offenbar Impulsgeber für die gesamtwirtschaftlichen Konjunkturschwankungen, in vielen europäischen Ländern dämpft er sie hingegen als Folge von institutionellen Regelungen. Allerdings sind hier die Unterschiede von Land zu Land erheblich, sie betreffen in erster Linie den Liberalisierungsgrad am Hypothekenmarkt, das Steuersystem und den Einfluss der Wohnungspreise auf die Wohnbautätigkeit.⁴⁷⁰ Das Spektrum reicht von starker Marktorientierung in Großbritannien bis zu relativ hoher Regulierungsdichte in einigen

⁴⁶⁹ *Marterbauer/Walterskirchen* (2005).

⁴⁷⁰ *Höller/Rae* (2007).

kontinentaleuropäischen Ländern, darunter auch Österreich. Diese Unterschiede bewirken u.a., dass sich Änderungen in den Wohnungspreisen ganz verschieden auf den privaten Konsum auswirken – je nachdem, wie einfach Wertsteigerungen aus dem Wohnungseigentum über die Finanzmärkte liquidisiert werden können: Der engste positive Zusammenhang besteht (neben USA, Kanada und Australien) in Großbritannien und den Niederlanden, wogegen er in Deutschland, Frankreich und Italien vernachlässigbar ist.

IV. Wohnungsnachfrage und Beschäftigung

Der Zusammenhang der Wohnbauinvestitionen mit dem Konjunkturzyklus sagt noch nichts über die Effekte des Wohnbaus auf Wachstum und Beschäftigung aus. Die Wirkung auf die Beschäftigung wird am Beschäftigungsmultiplikator gemessen, der die Zahl der zusätzlichen Arbeitsplätze angibt, die durch eine Ausweitung der Wohnbauinvestitionen geschaffen werden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den direkten Wirkungen im Wohnbau selbst und den indirekten Effekten, die als Folge der Wohnbauinvestitionen in anderen Bereichen zustande kommen. Damit hängt auch die Frage zusammen, über welchen Zeitraum die Multiplikatoreffekte kumuliert werden: Meist sind die kurzfristigen Effekte niedriger als die langfristigen, doch ist nicht auszuschließen, dass über die Zeit auch einmal gegenteilige indirekte Effekte auftreten (z.B. wenn Vollbeschäftigung herrscht und die zusätzliche Wohnbaunachfrage die Inflation anheizt). Manchmal werden die Multiplikatorwirkungen nicht in Bezug auf die Beschäftigtenzahl ermittelt, sondern als Wachstumsimpuls auf das BIP.

Wie aus früheren Bauvorschauren der Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen (FGW) hervorgeht, bedarf es zur Stabilisierung der Beschäftigung am Bau generell eines realen Wachstums der Bauproduktion von etwa 3 ½ % pro Jahr, um die Effekte der allmählich steigenden Produktivität zu kompensieren.⁴⁷¹ Tatsächlich ist die Bauwirtschaft in den letzten Jahren deutlich langsamer gewachsen, und die Beschäftigung in diesem Bereich hat abgenommen. Im Jahr 2006 betragen die Wohnbauinvestitionen in Österreich nominell 11,5 Mrd. € oder 4,5% des BIP – bei längerfristig fallendem Anteil am BIP. Im Wohnbau sind rund 100.000 Personen beschäftigt, d.s. etwa 40% der insgesamt in der Bauwirtschaft tätigen Personen. Nach WIFO-Schätzungen⁴⁷² erhöhen zusätzliche Wohnbauinvestitionen von 100 Mio. € die gesamtwirtschaftliche Produktion um 120 Mio. €. Unter den produzierenden Wirtschaftssektoren lösen Investitionen in den Wohnbau die größten direkten und indirekten Beschäftigungseffekte aus: Mit 100 Mio. € zusätzlicher Wohnbauinvestitionen können direkt und indirekt etwa 1.100 Arbeitsplätze geschaffen werden. Im Bauhilfsgewerbe, das ebenfalls größtenteils dem Wohnbau zuzurechnen ist, liegt diese Zahl noch etwas höher (Tabelle 6).

⁴⁷¹ Amann u.a. (2001).

⁴⁷² Czerny/Weingärtler (2007).

Tabelle 6: Direkte und indirekte Beschäftigungseffekte im Bauwesen

	Personen (je Investitionen von 100 Mio. €)
Wohnhaus- und Siedlungsbau	990
Adaptierung, Hochbau	1.075
Wohnbau insgesamt	1.090
Bauhilfsgewerbe	1.150
Sonstiger Hochbau	900
Verkehrswegebau	730
Sonstiger Tiefbau	850

Quelle: WIFO-Berechnungen in Czerny/Weingärtler (2007).

Dass es sich hierbei nicht nur um einen theoretischen Effekt handelt, zeigen Prognosen des künftigen Wohnungsbedarfs. Nach der starken Abschwächung der Wohnbautätigkeit in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts rechnet das WIFO nun auf Basis von Prognosen der Zuwanderung und der Bevölkerungsentwicklung mit einer deutlichen Beschleunigung der Wohnbauinvestitionen, die in der Fünf-Jahres-Periode 2006/2011 um durchschnittlich 3,2% pro Jahr zunehmen werden – mehr als das prognostizierte durchschnittliche BIP-Wachstum von 2,5%. Das WIFO schätzt, dass die Wohnungsnachfrage in diesem Zeitraum von etwa 43.000 Einheiten pro Jahr auf nicht weniger als 55.000 Einheiten ansteigen wird. Ausschlaggebend hierfür sind die voraussichtlichen Zuwanderungen, ein verhältnismäßig niedriges Zinsniveau, steigende Ansprüche an Wohnungsgröße und Wohnqualität, eine verstärkte Nachfrage nach energieeffizienten Bauten und die Revitalisierung von Stadtentwicklungsgebieten. Die Struktur der Wohnungsnachfrage wird sich zugunsten von Wohnungen für Zuwanderer, für sozial schwächere Personen sowie für Single-Haushalte und Ältere verschieben. Ein wichtiger Bestimmungsfaktor für die Wohnungsnachfrage und ihre Struktur in Österreich ist die Migration aus dem Ausland. In den Vorausschätzungen bis 2011 werden etwa 10.000 Wohnungen pro Jahr allein für neue Migrantenhaushalte benötigt.⁴⁷³

Ein weiterer wichtiger Bestimmungsgrund für die Wohnungsnachfrage ist das Alter des Wohnungsbestandes und der sich daraus ergebende Revitalisierungs- oder Erneuerungsbedarf (Tabelle 7). In Österreich stammt mehr als die Hälfte des Wohnungsbestandes aus der Zeit bis 1970 – überwiegend mit einer Ausstattungsqualität, die heute als nicht mehr zeitgemäß gilt: schlechte Wärme- und Schallsisolierungen, häufig kein Anschluss an zentrale Heizanlagen, enge Treppenhäuser, keine Aufzüge u.ä. Im Gegensatz zu den Gründerzeithäusern, die durchaus als sanierungsfähig gelten, werden viele Gebäude aus der Zeit unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg über kurz oder lang durch Neubauten zu ersetzen sein.

⁴⁷³ Czerny/Weingärtler (2007).

Tabelle 7: Altersstruktur des Wohnungsbestandes¹ 2005

	Anzahl in 1.000	Anteil in %
vor 1918	600	17,3
1918-1944	268	7,7
1945-1960	435	12,5
1961-1970	540	15,5
Summe bis 1970	1.843	53,0
1971-1980	541	15,6
1981-1990	484	13,9
1991-2000	484	13,9
2001 und später	124	3,6
Gesamt	3.475	100,0

¹ Hauptwohnsitze im Jahresdurchschnitt.

Quelle: Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch Österreich 2007.

Eine besondere Rolle spielt die Sanierung des alten Wohnungsbestandes, weil hier neben der Beschäftigung auch weitere wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele verfolgt werden, insbesondere die Verringerung der Energiekosten durch thermische Sanierung von alten Wohngebäuden. Das WIFO⁴⁷⁴ hat mit Hilfe eines kombinierten Makro- und Input-Output-Ansatzes die Effekte von thermischen Sanierungsinvestitionen geschätzt. Ausgangspunkt der Berechnungen war eine – dem Kyoto-Ziel entsprechende – Anhebung der Sanierungsrate (gemessen am Baubestand der Periode 1945-1980) von 0,5% auf 2% oder zusätzlichen jährlichen Investitionen von 525 Mio. €. Über die dadurch induzierten Preis-, Einkommens- und Nachfrageeffekte in der Gesamtwirtschaft kommt es in einem Zehnjahreszeitraum zu einer durchschnittlichen jährlichen Anhebung des BIP um 0,4% und der Beschäftigung um 0,3% oder um mehr als 11.000 Personen. Dabei ist schon berücksichtigt, dass wegen preislich bedingter leichter Exporteinbußen bereichsweise auch negative Beschäftigungseffekte auftreten.

Amann u.a. (2006) haben ein steuerliches Förderungsmodell für die thermisch orientierte Sanierung von Wohngebäuden entwickelt, das als Ergänzung zur Wohnbauförderung der Länder gedacht ist. Aus letzterer sind seit Mitte der 1990er Jahre im Durchschnitt etwa 22% für Sanierungsmaßnahmen aufgewendet worden. Eine Steigerung über die Zeit ist nicht erkennbar, weil offenbar die Nachfrage nach Verbesserungen der Energieeffizienz begrenzt ist. Das steuerliche Förderungsmodell würde neue Impulse setzen, indem bei Erreichung bestimmter thermischer Zielwerte in einem Zehnjahreszeitraum 2.000 € pro Jahr als Sonderausgabe abzugsfähig wären oder alternativ eine Steuerprämie von 30% der anerkannten Sanierungskosten geltend gemacht werden könnte. Die Modellrechnungen ergeben, dass sich die Förderungsausgaben durch zusätzliche Mehrwertsteuereinnahmen und ersparte Arbeitslosenunterstützung innerhalb von zehn Jahren selbst finanzieren – wobei implizit von Unterbe-

⁴⁷⁴ Vgl. *Czerny u.a.* (2002).

schäftigung ausgegangen wird. Als direkte Folge der steuerlichen Anreize könnten im Durchschnitt pro Jahr 0,6 Mio. t CO₂eq. eingespart werden, der Gesamteffekt (unter fortgeschriebener Berücksichtigung der auch bisher schon getätigten Sanierungen) läge bei 1,6 Mio. t CO₂eq. Das Modell ergibt außerdem einen dauerhaften Impuls für die Bauwirtschaft von 16.000 zusätzlichen Beschäftigten, einer Verringerung der Schwarzarbeit und einem Technologieschub im Bereich der Bauprodukte.

Saks (2005) hat für amerikanische Großstadtreionen errechnet, dass die Beschäftigungswirkungen einer steigenden Arbeitsnachfrage regional sehr unterschiedlich sind und insbesondere von der Regulierungsdichte im Wohnungssektor abhängen: In Regionen mit stark reguliertem Wohnungsangebot fällt der Beschäftigungseffekt um 20% niedriger aus als in nicht regulierten Regionen. In den regulierten Regionen sind die Wohnungsmärkte dünn und die Wohnungspreise hoch. *Saks* zieht in erster Linie folgende Regulierungselemente in Betracht, die sich von Region zu Region stark unterscheiden können: Raumordnungs- und Umweltverträglichkeitsbestimmungen, Bebauungspläne, Bauordnungen sowie Kosten von Bauverfahren und Baugenehmigungen. In Europa bestehen solche Unterschiede ebenfalls, allerdings weniger zwischen einzelnen Großstadtreionen als zwischen Ländern. Auf diese Weise wird die Regulierungsdichte hier zu einem Standortfaktor, der die Migration von Arbeitskräften und die Beschäftigungslage beeinflusst.

V. Wohnbauwirtschaft im Schatten

Die Schattenwirtschaft ist keine auf den Wohnbau beschränkte Organisations- und Verhaltensform, sie ist aber im Bausektor offenbar besonders verbreitet. *Schneider* (2007) hat errechnet, dass die Schwarzarbeit zu 39% im Baugewerbe und Handwerksbereich anfällt und dort mit den gewerblichen Klein- und Mittelbetrieben in Konkurrenz steht. Mit der „Nachbarschaftshilfe“ wird ein erheblicher Teil des privaten Wohnbaus auf dem Lande abgewickelt. Als „kostengünstige“ Bauform verhilft sie vielen Häuslbauern zu einem Eigenheim, das sonst nicht leistbar wäre. Dieses Verhalten erscheint in einzelwirtschaftlicher Sicht sowohl für den Bauherrn als auch für den „Pfuscher“ verständlich, es bedeutet aber, dass der mit der Schwarzarbeit verbundene Ausfall an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen über höhere Steuersätze bzw. über andere Steuern auf alle Steuerzahler und Pflichtversicherten umgelegt werden muss.

Der Natur der Schattenwirtschaft entsprechend gibt es hierüber keine offiziellen Statistiken, wohl aber Umfrageergebnisse und statistisch wie ökonomisch untermauerte Schätzungen.⁴⁷⁵ Danach erreichte die Schwarzarbeit in Österreich 2004 mit 23 Mrd. € oder 11% des BIP einen Höhepunkt und ist seither leicht rückläufig (auf 21 Mrd. € oder 9,4% des BIP im Jahr 2007). Ob dies mit dem strengeren rechtlichen Rahmen (pflichtversicherte neue Mitarbeiter sind noch am Tag des Arbeitsantritts beim zuständigen Krankenversiche-

⁴⁷⁵ *Schneider* (2007).

Träger anzumelden) und den verschärften Kontrollen, oder aber mit der guten Konjunktur zu erklären ist, muss vorerst offen bleiben. In Österreich werden seit 2005 Straftatbestände nach dem Sozialbetrugsgesetz für das Nichtabführen von Sozialversicherungsbeträgen und für organisierte Schwarzarbeit (d.i. gewerbsmäßige Organisation illegaler Erwerbstätigkeit) verfolgt.

Über Ursachen der Schattenwirtschaft und Möglichkeiten, sie in reguläre Arbeit überzuführen, wird viel diskutiert. Als Hauptursache für die Schwarzarbeit wird immer wieder eine hohe Differenz zwischen Brutto- und Nettoeinkommen angesehen, die aus der Einkommensbesteuerung und aus Lohnnebenkosten resultiert. Dazu kommt, dass viele Regulierungen, insbesondere der Arbeitszeit und anderer arbeitsrechtlicher Bereiche, an den Markterfordernissen vorbeigehen.⁴⁷⁶ Daher ist nach Umfragen aus Deutschland die Hälfte der Bevölkerung grundsätzlich bereit, Schwarzarbeit nachzufragen, und etwa ein Drittel der Bevölkerung leistet selbst Schwarzarbeit.⁴⁷⁷ Für Österreich gaben in einer Befragung 41% der Antwortenden an, beim Renovieren einer Wohnung oder eines Hauses bereits Pflücker eingesetzt zu haben, im Hausbau, Hausumbau und größeren Renovierungen im Haus waren es 14%. Zwei Drittel der Österreicher betrachten den Pflücker als Kavaliersdelikt.⁴⁷⁸

Schneider (2003a) führt u.a. folgende Beispiele für Maßnahmen an, mit welchen der Schwarzarbeit der ökonomische Boden entzogen werden könnte:

- Einführung einer „Schattenwirtschaftspauschale“ für Pflichtversicherte, die für einen Zuverdienst im Ausmaß von 300-400 € pro Monat nur eine pauschale Steuer von 20% zu entrichten hätten.
- Wohnbauförderung nur noch auf den Faktor Arbeit, indem im Ausmaß der Förderung die Lohnnebenkosten (budgetneutral) vergütet werden.
- Anwendung des „Luxemburger Modells“, das in einer partiellen Rückvergütung von Mehrwertsteuer für die Inanspruchnahme gewerblicher Bauleistungen besteht. Die Finanzierung des dadurch entstehenden Steueranfalls erfolgt weitgehend neutral über die Zunahme der Steuereinnahmen aus der Gewerbetätigkeit.

Diese Vorschläge für Anreize im Steuer- und Regulierungsbereich verdienen beachtet zu werden, will man dem Problem der Schattenwirtschaft ernsthaft zu Leibe rücken. Verstärkte Kontrollen und Strafen allein werden das Problem nicht an der Wurzel beseitigen.

VI. Zusammenfassende Bemerkungen

Die vorliegende Arbeit hat versucht, einen Überblick über neuere internationale und österreichische Studien zu geben, die sich mit der Schlüsselrolle des Wohnbaus für Wachstum und Beschäftigung befassen. Markanter Brennpunkt für diese Zusammenstellung ist die gegenwärtige Subprime-Krise des

⁴⁷⁶ *Schneider/Enste* (2000).

⁴⁷⁷ *Schneider* (2003b).

⁴⁷⁸ *Schneider* (2007).

amerikanischen Immobilienmarktes, die aus den USA auf den Rest der Welt überzuschwappen droht. Die verarbeitete Literatur zeigt aber, wie unterschiedlich die institutionellen Voraussetzungen und die ökonomischen Verhaltensweisen in der amerikanischen und in der europäischen Wohnungswirtschaft sind. Selbst innerhalb von Europa sind die Unterschiede von Land zu Land erheblich, wobei der österreichische Wohnungssektor innerhalb der EU als vergleichsweise hoch reguliert gilt – mit negativen Konsequenzen für Effizienz, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Auf der positiven Seite steht, dass die umfassenden Förderungsprogramme die Investitions- und Preisentwicklung im Wohnbau stabilisieren.

Wohnen ist ein Grundbedürfnis der Menschen und muss daher Gegenstand langfristiger Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik sein. Wegen der vielfältigen Aspekte des Wohnens – vor allem in beschäftigungspolitischer Hinsicht – ist es aber stets auch in die laufenden Entscheidungen der Wirtschaftspolitik eingeflossen. Ungleichgewichte zwischen Nachfrage und Angebot auf dem Wohnungsmarkt werden über Anpassungen der Preise und der Produktion nur mittelfristig ausgeglichen. Konjunkturpolitisch motivierte Eingriffe bilden dann oft einen Störfaktor mit Beschäftigungswirkungen zur Unzeit. Unbestritten ist aber der hohe Beschäftigungsmultiplikator im Wohnbau, beim Neubau schwerpunktmäßig über das Bauhauptgewerbe, in der Wohnhaussanierung eher über das Bauhilfsgewerbe. Die Sanierung spielt über das Beschäftigungsziel hinaus eine wichtige Rolle zur Erreichung ökologischer und stadtplanerischer Ziele. Verschiedene Studien haben gezeigt, dass die Beschäftigungswirkungen im Wohnbau umso höher sind, je niedriger die Regulierungsdichte ist. Dieses Ergebnis spielt auch in das Problem der Schattenwirtschaft hinein, die einen ihrer Schwerpunkte in der Bauwirtschaft hat. In Österreich haben zwar strafgesetzliche Regelungen und verschärfte Kontrollen offensichtlich eine marginale Verringerung der Schwarzarbeit bewirkt, für eine nachhaltige Lösung des Problems muss aber wohl die gegenteilige Strategie eines Abbaus regulatorischer und steuerlicher Hemmnisse verfolgt werden.

Josef Schmidinger

Wohnbaubanken und gemeinnützige Bauvereinigungen – eine Partnerschaft für nachhaltig günstiges Wohnen

- I. Vorbemerkung: Wohnen am Schnittpunkt gesellschaftspolitischer Herausforderungen
- II. Historischer Abriss zur Entwicklung des Wohnbaubankenfinanzierungssystems in Österreich
- III. Welche Auswirkungen hat das Wohnbaubankensystem auf die österreichische Wohnungswirtschaft?
- IV. Ist dieses System der Wohnbaufinanzierung noch fiskalpolitisch sachadäquat?
- V. Neue Tätigkeitsfelder für Wohnbaubanken

I. Wohnen am Schnittpunkt gesellschaftspolitischer Herausforderungen

Im 2. Halbjahr 2007 haben sich die wirtschaftspolitischen Zeichen zu Fragestellungen hingewandt, die neue Überlegungen erforderlich machen werden. Durch die gute Konjunkturlage ist beim Arbeitsmarkt eine Entspannung bemerkbar, aber auch gleichzeitig das Erfordernis ausreichender qualifizierter Fachkräfte aktualisiert worden. Neue Anforderungen infolge der bemerkbaren demografischen Strukturänderungen, wie etwa die Betreuung im Alter, werden immer stärker spürbar. Die Bevölkerungsprognose weist für die nächsten Jahrzehnte eine deutlich positive Entwicklung auf. Die österreichische Bevölkerung soll bis 2050 laut Prognose um ca. 20% auf 9,5 Mio. Bewohner wachsen, vornehmlich durch Zuwanderung. Wir sind unmittelbare Zeitzeugen einer Wanderungsbewegung geworden, wie sie vermutlich europaweit im letzten Jahrhundert nur nach den beiden Weltkriegen vor sich gegangen ist. Dies kann zu einer zusätzlichen Verstädterung, aber auch zu einer Konzentration im klimatisch begünstigten europäischen Zentralraum führen. Dieses „Panta rhei“ – alles gerät in Bewegung – ist an sich nichts Neues in entwickelten Kultursystemen und nicht nur das Ergebnis der sogenannten globalisierten Welt, sondern auch Ausfluss dessen, dass die europäische Welt durch mehr als 60 Jahre ohne militärische Auseinandersetzungen neues Selbstvertrauen in eine Zukunft voller Veränderungen geschöpft hat. Das vor 20 Jahren noch unverstellbare offene Grenzsystem im EU-Bereich und das ein-

heitliche Wirtschaftssystem führt zu einer Neupositionierung von hunderttausenden Menschen.

Nachhaltigen Niederschlag in der Tagespresse hat die Energiefrage gefunden. Diese Herausforderung ist Teil der gesamthaften Verknappung von Rohstoffen, deren unbegrenzte Verfügbarkeit für viele Wirtschaftswissenschaftler in den vergangenen Jahren ein geradezu unumstößliches Dogma war. Jahrelang dachten wir über die Verteilung und Verwendung der Rohstoffe kaum nach, sondern wie diese am schnellsten Weg zum besten Verarbeiter gelangen könnten, um so die niedrigsten Endproduktpreise zu erzielen. Es ist anscheinend billiger, Rohstoffe dorthin zu bringen, wo die niedrigsten Lohnkosten zur Verarbeitung zur Verfügung stehen, um diese in der Folge als fertige Produkte wieder an die diversifizierten Märkte heranzuführen. Grundbedingung für diese neue Ökonomie ist einerseits, dass der Rohstoff „Energie“ zur weltweiten Verteilung unerschöpflich und ökonomisch gering belastend wirkt und andererseits eine „Weltwährung“ wie der US Dollar die Sicherheit in den Austauschrelationen gewährleistet. Fast kurios wirken daher Tatsachen, dass die Volksrepublik China oder Indien heute zu den größten Investoren in US-Dollar-Veranlagungen zählen, um dieses Sicherheitsnetz aufrecht zu erhalten. Gleichzeitig führen exorbitante Verteuerungen bei den Rohstoffen zu neuen Ansätzen von Sparen, wie Energiesparen oder dem Ende des Verbrennens von Lebensmitteln zur Energiegewinnung. Die Bedrohung verspüren wir im Schwinden der Selbstbestimmung, wenn diese weltweite Arbeitsteiligkeit nachhaltig gestört werden sollte. Auch das Dogma des US Dollars als Basisrelation ist im Schwinden.

Vor allem die Finanzwirtschaft wird seit geraumer Zeit von der amerikanischen Immobilienkrise oder Hypothekarkrise getrieben.⁴⁷⁹ Obgleich schon Ende der 1980er Jahre eine amerikanische Immobilienblase im Zuge der Insolvenz des amerikanischen Sparkassensystems geplatzt war oder Mitte der 1990er Jahre die japanischen Immobilien abrupt an Wert verloren hatten, wollten wir uns nicht sonderlich Sorgen um die heutige Situation machen. Doch weit gefehlt. Dieses Mal hat diese Krise unmittelbare Auswirkungen bei uns selbst. Die europäische Zentralbank musste mehrmals mit kräftiger Liquiditätszufuhr das europäische Bankensystem vor dem Kollaps bewahren. Doch wieso? Durch die weltweite Vernetzung des Währungssystems und dem Verlinken des Finanzierungssystems bei der Veranlagung und Finanzierung sind wir unmittelbare Darsteller am amerikanischen Immobilienfinanzierungssystem geworden. Die europäischen Großbanken vermeldeten für das 3. Quartal 2007 milliardenschwere Abschreibungen im Bereich der amerikanischen Immobilienfinanzierung. Der dadurch ausgelöste Vertrauensverlust unter den großen Finanzinstitutionen hat zu einer noch nicht absehbaren Liquiditätskrise geführt. Um die Banken vor dem Kollaps zu bewahren, hat die EZB in mehreren Aktionen Liquiditätsstützung gewährt. Banken leihen sich untereinander kaum Geld über mehr als drei Monate aus Sorge, der Counterpart könnte mittelfristig nicht in der Lage sein, die Verluste aus der US-amerikanischen Hypo-

⁴⁷⁹ Siehe Beitrag *Springler*, Kapitel II/1, S. 282.

theKarkrise aus eigenem zu tragen und die öffentliche Hand würde in Folge des freien Wettbewerbs auch nicht für eventuell in Notlage geratene Institute intervenieren. Die Folge ist weltweit eine deutliche Verteuerung der langfristigen Wohnbaufinanzierung, was gerade diejenigen trifft, die über wenig Eigenkapital verfügen und daher auf die volle Finanzierung bei einer Veränderung der Wohnsituation angewiesen sind.

Was haben diese Tatsachen mit der österreichischen Wohnbaufinanzierung zu tun? Sind das nur sorgenvolle Warnungen, um vielleicht die Existenz so mancher österreichischer Spezifika bei der Wohnbaufinanzierung zu untermauern? Nehmen wir die dargestellten Phänomene ernst, so werden wir in der österreichischen Wohnungswirtschaft mit folgenden Herausforderungen konfrontiert sein:

- Wir benötigen quantitativ mehr Wohnraum.
- Wir benötigen qualitativ mehr Wohnraum mit niedriger Energiebilanz, sowohl durch die Sanierung der Altbestände mit einer Sanierungsrate von über 5% jährlich, als auch beim Neubau mit Niedrigenergiestandard.
- Wir benötigen mehr Wohnraum in Sondernutzung für generationengerechtes Wohnen sowie integrationsorientiertes Wohnen.
- Wir benötigen mehr Wohnraum mit nachhaltig geringen Wohnkosten, um auch künftigen Generationen den Aufbau eines selbstverantwortlichen Wohlstandes zu ermöglichen.
- Wir benötigen geschlossene, autonom wirkende Finanzierungskreisläufe, um Stabilität bei den Wohnkosten und der Investitionsrate zu erreichen.

Bevor die Frage beantwortet werden kann, was die Partnerschaft von Wohnbaubanken und gemeinnützigen Bauvereinigungen zur Bewältigung dieser Herausforderungen beitragen kann, soll eine kurze historische Darstellung der bestehenden gegenseitigen Verflechtungen die Antwort nachvollziehbar machen.

II. Historischer Abriss zur Entwicklung des Wohnbaubankenfinanzierungssystems in Österreich

Waren in den 1970er Jahren noch im Durchschnitt jährlich mehr als 45.000 Neubauwohnungen fertig gestellt worden, sank diese Zahl in den 1980er Jahren auf etwa 35.000, wobei 1990 der Tiefstwert mit 29.890 erreicht wurde.⁴⁸⁰ Hintergrund war nicht nur, dass das Thema Wohnen zunehmend aus der politischen Diskussion verschwand, sondern auch die Prognose von Wirtschaftsforschern, wonach Österreich über genügend Wohnraum verfüge.

Wohl nicht bewusst war, dass mit Einführung des Wohnhaussanierungsgesetzes 1984 und der damit verbundenen politischen Schwerpunktsetzung auf die Sanierung und Verbesserung von Wohnraum in den Städten das Problem noch zusätzlich angeheizt wurde, da in der Folge Kleinwohnungen zu Großwohnungen zusammengelegt worden sind, um diese in zeitgemäßem Wohnstandard

⁴⁸⁰ *Lugger* (2004), 50ff.

auszustatten. Ebenfalls unterschätzt wurde die durch die Öffnung der Grenzen in Mitteleuropa einsetzende Migration. Immer mehr Bewohner aus den CEE-Ländern wanderten nach Österreich, woraus zusätzliche Wohnungsnachfrage gerade in den Ballungsräumen entstand. Zusätzlicher Wohnraum war daher Anfang der 1990er Jahre ein Gebot der Stunde und ließ den Ruf nach einer politischen Intervention zugunsten der Schaffung neuer Wohnungen laut werden.

Da den Ländern – in zwei Wellen 1988 und 1989 – die Hauptverantwortung für die Wohnbauförderung übertragen worden ist, war gerade die Stadt Wien sehr an neuen Modellen der Wohnbaufinanzierung interessiert. Der damalige Vizebürgermeister Hans Mayr hatte sich als Promotor gemeinsam mit dem damaligen Wohnbaustadtrat Rudolf Edlinger für neue kreative Modelle zur Wohnbaufinanzierung eingesetzt. Die auf Expertenebene erarbeiteten Vorschläge eines sWohnbau-Aktienmodells sowie eines sWohnbau-Genussscheinmodells fanden damit Eingang in die politische Diskussion. Im Zuge der Wahlbewegung 1990 stellte Finanzminister Ferdinand Lacina ein neues Modell unter dem Schlagwort „Neues Wohnsparen“ für die Finanzierung des zusätzlich erforderlichen mehrgeschossigen Wohnraumes vor. Eine steuerliche Befreiung von der Kapitalertragsverzinsung sollte für die Anleger zusätzlichen Anreiz bieten, langfristig Geld für das Wohnen zur Verfügung zu stellen. Ergänzende Triebfeder für diese Überlegungen war, dass durch die massiven Zinserhöhungen Anfang der 1990er Jahre, vor allem im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung, die Mieten zu explodieren drohten und die Länder vermehrt Mittel für die Subjektförderung zur Stützung dieser Mieten aufwenden mussten. Notwendiges Geld für zusätzliche Wohnrauminvestitionen – wollte man nicht gänzlich auf die Sanierungsförderung von Wohnraum verzichten – fehlte daher.

Die von den Experten entwickelten Finanzierungsmodelle fanden indirekt Eingang in die Koalitionsvereinbarungen zur 17. Gesetzgebungsperiode, in der unter Kapitel 7 „Steuerpolitik“ festgehalten war, dass „zur Stärkung des Wettbewerbs darüber hinaus den Banken ein zusätzliches Finanzierungsinstrument für den Wohnbau in Form eines langfristigen Wohnsparens zur Verfügung gestellt werden solle“. Im dazugehörigen Regierungsprogramm der SPÖ war überdies vorgesehen, dass privates Kapital für den Bau von Mietwohnungen einen steuerlichen Anreiz erhalten solle, indem die ersten 4% jährliche Verzinsung steuerbefreit sein sollen, sofern dieses Kapital direkt dem Bauträger in Form von Eigenmittel zur Verfügung gestellt würde.

Der private Anleger sollte die Beteiligung am Gewinn und am Liquidationserlös dieser Bauten erhalten. Die von Vizebürgermeister Hans Mayr damals als „Oma-Aktie“ bezeichnete Überlegung, Anleger für Wohnbauinvestitionen zu gewinnen, fand ebenfalls Eingang in die politische Diskussion, insbesondere zur Pensionssicherung in der „3. Säule“.

Hatte die deutliche Absenkung der Zinsen in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre dazu geführt, dass die Pfandbriefemissionen deutlich kürzere Laufzeiten aufwiesen (bis zu 7 Jahre), so war klar, dass ein neues Wohnbaufinanzierungsmodell für den Mietwohnungsbereich auch der langfristigen stabilen Kapitalaufbringung gerecht werden musste. Durch die massive Zinsanhebung Anfang der 1990er Jahre wurde überdies ein neues Finanzierungsmodell entwickelt. Das

sogenannte „Kletterdarlehen“ sollte eine Absenkung der monatlichen Wohnungsbelastung um 30-35% bewirken.⁴⁸¹ Die Rückzahlungsrate ist bei diesem Finanzierungsmodell an die Inflationsrate gebunden. Durch den laufenden Anstieg der Rückzahlungsrate, gemessen an der Realwertentwicklung, kann eine deutliche Senkung der Anfangsbelastung aus der Darlehensrückzahlung sogar unter die reine Zinsbelastung erreicht werden. Zur Vermeidung eines Schuldenaufbaues ist jedoch eine stabile Refinanzierung erforderlich.

Diese Überlegungen – fixe langfristige Refinanzierungsmöglichkeiten, Beteiligung am Realwert der Immobilie sowie Förderung für die Anleger bis zu einer bestimmten laufenden Ausschüttung (Oma-Aktie) – führten zu einem neuen Fördermodell. Die legislative Initialzündung erfolgte durch die Einführung des neuen Kapitalertragsteuermodells 1993. Diese steuerliche Basis der Kapitalbesteuerung war ideeller Hintergrund, ein eigenes Gesetz zu erlassen, in dem eine teilweise steuerliche Befreiung für „Wohnbaumittel“ vorgesehen war. Mit 30.4.1993 ist diese bundesgesetzliche Regelung über steuerliche Sondermaßnahmen zur Förderung des Wohnbaus in Kraft getreten,⁴⁸² die nunmehr die Eckpunkte für ein neues Wohnbausparen festlegte.

Es wurde eine Förderung sowohl hinsichtlich der Kapitalerträge als auch hinsichtlich der Aufbringung des Kapitals geschaffen. Der Anschaffungsbetrag für junge Aktien bzw. Wandelschuldverschreibungen kann im Rahmen des Sonderausgabenkorbes geltend gemacht werden und die Ausschüttungen bzw. Zinszahlungen aus diesen Wandelschuldverschreibungen bzw. jungen Aktien sind bis zu 4% von der Kapitalertragssteuer befreit. Voraussetzung für diese Förderung ist, dass das Kapital aus diesen Wandelschuldverschreibungen bzw. jungen Aktien Bauträgern oder Banken zufließt, deren Unternehmensschwerpunkt nach Satzung oder nach der tatsächlichen Geschäftsführung nachweislich die Finanzierung oder die Errichtung von Wohnbau ist.

Der Emissionserlös der Wandelschuldverschreibungen muss zur Errichtung von Wohnungen mit einer Nutzfläche von höchstens 150m² zur Verfügung gestellt und innerhalb von drei Jahren zur Bedeckung der Errichtungskosten verwendet werden. Im Fall einer Vermietung der aus diesen Mitteln finanzierten Wohnungen darf die Miete jenen Betrag nicht übersteigen, der für die Zuerkennung von Mitteln aus der Wohnbauförderung maßgebend ist. In der Folge haben alle österreichischen Großbanken und die angeschlossenen Banksektoren auf dieses Geschäft spezialisierte Banken, die sogenannten Wohnbaubanken, gegründet.

Ebenfalls 1994 wurden von Bauträgern Emissionen nach diesem Gesetz durchgeführt, sodass die Anwendung dieser sondergesetzlichen Bestimmung sehr rasch auf beiden Beinen, sowohl einer Emission von langfristigen Wohnbauanleihen als auch einer Kapitalaufbringung durch Bauträgeraktiengesellschaft, erfolgte. Sonderemissionen von Studentenwohnungsaktiengesellschaften zur Errichtung von studentischem Wohnraum oder Kapitalaufbringungen zur Errichtung von Pflegeheimen erfolgten zwischenzeitig.

⁴⁸¹ WBFÖ 1990, 63f.

⁴⁸² BGBl 253/1993.

2001 folgte der Schritt, die Tätigkeit der Wohnbaubanken auch auf die Finanzierung der Sanierung von Wohnraum auszudehnen. Damals setzte im Rahmen einer Novelle zum WGG auch eine umfassende Diskussion über die Stärkung der Eigenfinanzierungskraft von gemeinnützigen Bauvereinigungen ein. Der damalige Vizeobmann des Verbandes gemeinnütziger Bauvereinigungen Kommerzialrat Puchebner gab mir den Hinweis, dass eine Chance bestünde, die Erweiterung des Tätigkeitsbereichs für die Wohnbanken legislativ zu verankern. Durch die Unterstützung des Verbandes gelang auch die Umsetzung auf parlamentarischer Ebene.

III. Welche Auswirkungen hat das Wohnbaubankensystem auf die österreichische Wohnungswirtschaft?

Diese Betrachtung kann zum einen darauf ausgerichtet werden, welche quantitativen Wirkungen bestehen. Wie viele Wohnungen wurden durch „Wohnbaubankgelder“ finanziert bzw. saniert und wie verläuft die Entwicklung seit Gesetzwerdung 1993?

Die Wohnbauleistung der gemeinnützigen Bauvereinigungen⁴⁸³ gemessen nach Wohnungsfertigstellung hat 2006 österreichweit 13.940 Einheiten betragen. Zusätzlich wurde 2006 die Sanierung von mehr als 18.000⁴⁸⁴ Wohneinheiten gefördert. Stellen wir dem die Finanzierungsleistung der Wohnbaubanken gegenüber, so ergibt sich für 2005 – die Finanzierung ist vorläufig zu betrachten – ein Darlehensvolumen von 1.583 Mio. €. ⁴⁸⁵ Dies entspräche der Finanzierung von ca. 25.000⁴⁸⁶ Neubauwohnungen. Wenn wir einer Aufteilung der Finanzierungsmittel der Wohnbaubanken mit ca. zwei Drittel für den Neubau und ein Drittel für die Sanierung unterstellen, ergibt sich eine Finanzierungsleistung von 16.080 Neubauwohnungen, wovon ca. 70% für die Schaffung von Wohnraum von Gemeinnützigen zur Verfügung gestellt worden sind.⁴⁸⁷ Da die Gelder aus den Wohnbauanleihen vorwiegend der Fremdfinanzierung der Gemeinnützigen zur Verfügung stehen, ergibt sich seit 2006 ein Deckungsgrad von 80% aller durch die Gemeinnützigen neu errichteten Wohneinheiten.

Die zweite Ebene der Betrachtung ist die Einschätzung der Effizienz der Finanzierungsleistung der Wohnbaubanken. Durch die steuerliche Förderung in Form der teilweisen KESt-Begünstigung (siehe oben) erfolgen die Emissionen der Wohnbaubanken mit niedrigeren Kuponverzinsungen.⁴⁸⁸ Dementsprechend erfolgen auch die Finanzierungen an die Gemeinnützigen mit Zinskonditionen

⁴⁸³ GBV (2006), 18.

⁴⁸⁴ Oberhuber/Götzl (2007), 11.

⁴⁸⁵ Oberhuber/Götzl (2007), 39.

⁴⁸⁶ Ausgegangen wird von einem durchschnittlichen Finanzierungsmodell im österreichischen geförderten Wohnbau, durchschnittliche Wohnungsgröße von 80 m² Wohnnutzfläche und Baukosten von € 1.600,-/m² WNFI.

⁴⁸⁷ Oberhuber/Götzl (2007), 40.

⁴⁸⁸ Oberhuber/Götzl (2007) stellen einen Abschlag in der Bruttoverzinsung in Höhe von ca. 0,7% in der laufenden Fremdkapitalverzinsung dar.

wesentlich unter den marktüblichen Hypothekendarfinanzierungen. Umgelegt auf eine 80m² große Wohnung beträgt der monatliche Mietsenkungseffekt bei Vollfinanzierung € 37,- monatlich und unter Zugrundelegung eines durchschnittlichen österreichischen Fördermodells € 21,- monatlich oder € 252,- jährlich. Gemessen an der gesamten Finanzierungslaufzeit entspricht der Vorteil den Errichtungskosten von 5m² Wohnraum.⁴⁸⁹ Gemäß einem durchschnittlichen Familieneinkommen einer österreichischen Jungfamilie bedeutet dies zwei Prozentpunkte weniger Wohnkostenbelastung. Das ist eine Senkung der monatlichen Wohnkosten um 5% bzw. zusammen mit der Wohnbauförderung um 7%.

Die dritte Betrachtungsebene kann vor allem danach ausgerichtet werden, welche Effekte im Gesamtsystem der Wohnbaufinanzierung durch die Wohnbaubankfinanzierung erreicht werden. Die Emission der Wohnbauwandel-schuldverschreibungen war von Beginn an langfristig orientiert. Das gesetzgeberische Ziel, durch die Verringerung der Fristentransformation in der Wohnbaufinanzierung eine Stabilisierung des Kapitalmarktes zu erreichen, wurde durch Laufzeiten bei den Emissionen von 15-20 Jahren vollständig erreicht. Die durch die „Subprime“-Krise ausgelöste Liquiditätskrise in der Wohnbaufinanzierung hat für dieses geschlossene System von Mittelaufbringung und Mittelverwendung keine Auswirkungen. Die von den Kunden zu zahlenden zusätzlichen Liquiditätsaufschläge sind den Gemeinnützigen durch die Verfügbarkeit der Wohnbaubankmittel erspart geblieben.

Die von Privatpersonen in den Wohnbauwandel-schuldverschreibungen veranlagten Mittel sind längst ein wesentliches Element einer stabilen Pensionsvorsorge geworden. Die bei Installierung des Systems angestrebte „Oma-Aktie“ hat so ihre Ausprägung erfahren. Stabile Veranlagung zur Vorsorge und stabile Finanzierung zur Wohnversorgung sind mittlerweile zum Charakteristikum dieses Modells geworden. Da dieses Geld zur Gänze der österreichischen Wirtschaft zufließt, ergibt sich daraus ein wesentlicher Vorteil für die Zukunftsvorsorge gegenüber anderen geförderten Modellen der „3. Säule“.⁴⁹⁰

Durch die Forcierung von Sonderemissionen zur Errichtung von Studentenheimen und Pflegeheimen wurde eine neue Tür in Richtung erweiterter Zwecke der Wohnbaubanken geöffnet. Durch die Errichtung von Wohnbauten in Besitzgesellschaften der Wohnbaubanken sind Elemente einer immobilien Absicherung der Emissionen aufgenommen worden. Das qualitative Element der Wohnbaubanken kann daher verkürzt als österreichische Mittelaufbringung für nachhaltige Investitionen in die österreichische Wohnbauwirtschaft umschrieben werden.

IV. Ist dieses System der Wohnbaufinanzierung noch fiskalpolitisch sachadäquat?

Das Wohnbaubankensystem hat Ende 2006 einem Umfang von insgesamt 10,6 Mrd. € aufgewiesen. Damit erreicht es bereits mehr als 50% des Bauspar-

⁴⁸⁹ Oberhuber/Götzl (2007), 52.

⁴⁹⁰ Oberhuber/Götzl (2007), 57.

systems. Ergänzend zum Bausparsystem können die Wohnbaubanken ihre Effizienz zur Schaffung billigen Wohnens im mehrgeschossigen städtischen Wohnbau nachweisen. In Kombination mit dem in Österreich vorhandenen Objektförderungssystem durch die öffentliche Hand ergibt sich dadurch ein Verstärkungseffekt sowohl bei der Neubaufinanzierung als auch dem Sanieren bestehender Wohnsubstanz, insbesondere in Richtung Energieeffizienz. Wenn der Staat einen fiktiven KEST-Aufwand 2006 von 76 Mio. €⁴⁹¹ hat, steht demgegenüber eine 140fache Finanzierungsleistung der Wohnbaubanken bzw. eine Verbilligung des Wohnraumes für 350.000 Österreicher, das entspricht etwa der Wohnbevölkerung des Bundeslandes Vorarlberg oder fast einem Viertel Wiens.⁴⁹²

Ergänzend zu den Überlegungen zur Wirksamkeit des Systems, welches auch international als wesentlich für die Entwicklung der Wohnbauwirtschaft in den letzten 10 Jahren angesehen wird. Es hat für Österreich die niedrigsten Immobilienpreissteigerungen im EU-Vergleich⁴⁹³ und hohe Stabilität bewirkt. Dennoch stellt sich die Frage: „Benötigen wir auch in Zukunft Anstrengungen in der Wohnungswirtschaft?“

Ich habe am Beginn auf wesentliche gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Herausforderungen verwiesen. Die Themen erfordern gesellschaftspolitische Neupositionierungen:

- demografische Veränderungen,
- international zunehmende Migration,
- Zunehmen von politischen Interventionen zur Krisenbewältigung z.B. hinsichtlich
- der Klimaveränderung,
- der finanzwirtschaftlichen Instabilität,
- dem Ausgleich von Einkommensdifferenzen zwischen Arm und Reich.

Das Wohnen der Menschen liegt genau im Schnittmengenbereich aller dieser Entwicklungen, da das Wohnen der Menschen auch ein Spiegelbild der kulturellen Entwicklung einer Gesellschaft ist. Wenn wir eine Gesellschaft hinsichtlich ihres kulturellen Reifegrades bewerten, ist die Art, wie die Menschen in dieser Gesellschaft wohnen, ein wesentliches Kriterium. Wie die alten Menschen wohnen, wie die Wohlhabenden wohnen, wie die breite Mittelschicht wohnt, wie die Familien wohnen, wie die Obdachlosen wohnen, wie die Randgruppen wohnen, wie integrativ eine Stadt ist, all das gerät dabei in unser Blickfeld.

Nicht nur die volkswirtschaftliche Herausforderung der Kontinuität rechtfertigt die fiskalpolitische Intervention beim Wohnen, sondern auch die Notwendigkeit des künftigen kulturellen Fortschritts einer Gesellschaft. Wer wünscht sich schon die Plattenbauten der 1970er Jahre aus der Ex-DDR für eine künftige Wohn-

⁴⁹¹ Oberhuber/Götzl (2007), 50.

⁴⁹² Oberhuber/Götzl (2007), 39 mit Nachweis der offenen Finanzierungen aller Wohnbaubanken in Höhe von 10,6 Mrd. €.

⁴⁹³ Prof. H. Francke, Institut für Finanzwissenschaft, Albert Ludwigs-Universität Freiburg: Finanzierung von Wohneigentum in inflationärem Umfeld. Vortrag anlässlich des XV. Europakongresses der Europäischen Bausparkassenvereinigung in Prag vom 24.-26.10.2007.

versorgung, auch wenn dies billiger wäre.⁴⁹⁴ Vor der Wiedervereinigung hatte Ostdeutschland eine durchschnittliche Geburtenrate von 0,7 Kinder pro Familie. Derzeit immerhin schon wieder 1,1 Kinder. Eine ganze Generation ging verloren. Wie die Menschen wohnen, muss eine politische Herausforderung bleiben.

V. Neue Tätigkeitsfelder für Wohnbaubanken

Die Ergänzung öffentlicher Finanzierungssysteme durch geschlossene private Finanzierungskreisläufe, wie das Bausparen oder die Wohnbaubanken, hat sich als besonders effizient erwiesen. Die Wohnkostenentwicklung in den letzten fünf Jahren ist aber nur zum Teil durch die Investitionskosten und deren Anstieg getrieben. So weist etwa die Wiener Wohnbauförderung⁴⁹⁵ in ihrer Analyse der Investitionskostenentwicklung im Wiener Wohnbau darauf hin, dass die Wohnbauförderung eindeutig baukostendämpfend wirkt. Im Betrachtungszeitraum von 1994-2007, also ein Zeitraum von immerhin 13 Jahren, ergab sich ein Preisauftrieb bei den Baukosten von lediglich 10,3%, also von jährlich durchschnittlich 0,8%. Dies liegt deutlich unter der Inflationsentwicklung in diesem Zeitraum. Wesentlich stärker nahm die Belastung für das Wohnen durch Gemeinkosten und auch die Entwicklung der Energiekosten zu.

Daher liegt die politische Fokussierung in letzter Zeit nicht nur wegen des CO₂-Reduktionspotenzials bei einer Senkung dieser Kostenelemente. Die Wasserversorgung, die Energieversorgung, die Müllentsorgung, die altersgerechte Adaption des Wohnraums sind Bereiche, in denen Interventionen oder Leistungsbereitstellungen durch die öffentliche Hand erfolgen. Gerade diese „wohnnahen Bereiche“ können neue Bereiche für die Kapitalbereitstellung durch die Wohnbaubanken darstellen. Gemeinsam mit den gemeinnützigen Bauvereinigungen wurde in gegenseitiger Partnerschaft viel zur Schaffung und Sanierung von Wohnraum geleistet. Eine solche Partnerschaft in den wohnnahen Bereichen – wie Wasserver- und -entsorgung, Energieversorgung durch Alternativenergie, Alten- und Pflegebetreuung sowie Bildungseinrichtungen (Kindergärten, Schulen, Fachhochschulen) und ähnliches – auf Gemeinden und Länder auszuweiten, würde nicht nur die Haushalte entlasten, sondern den Nutzern auch Berechenbarkeit in der Kostenentwicklung bringen. Eine Ergänzung der im „Bundesgesetz zur Förderung des Wohnbaues“ festgelegten Verwendungsbereiche des Geldes von Wohnbaubanken oder Wohnbauträgern auf diese wohnnahen Infrastrukturbereiche könnte wesentliche finanzwirtschaftliche Effekte bringen.

Der Jubilar, Kommerzialrat Puchebner, dem diese meine Überlegungen gewidmet sind, hat seinen Beitrag zur Wohnungswirtschaft in Österreich vor allem durch stets positives Denken unter Vermeidung von Gegnerschaft mit dem Wunsch einer konstruktiven Weiterentwicklung geleistet. Dieses Motto soll uns als Verantwortliche einer Wohnbaubank in Zukunft leiten!

⁴⁹⁴ „Studie öffentlicher Wohnbau ist zu teuer“, in: Der Standard 16.11.2007, 19.

⁴⁹⁵ Dietmar Teschl, Vortrag Lenkungsinstrument Wohnbauförderung, 18. Wohnwirtschaftlichen Tagung, 15/16.11.2007.

Gertrude Schwebisch

Nachhaltige Immobilienfinanzierung im Spannungsfeld der Kapitalmarktvorschriften

- I. Vorbemerkung
- II. Nachhaltigkeit und Immobilienfinanzierung
 - 1. Nachhaltigkeit
 - 2. Immobilienfinanzierung
- III. Gemeinnütziger Wohnbau
 - 1. Allgemein
 - 2. Förderungen durch Bund und Länder
 - 3. Wohnbaubanken
- IV. Kapitalmarktvorschriften
 - 1. Geschichte Gesetzesbestimmungen
 - 2. Basel II
- V. Derivative Instrumente der Immofinanzierung

I. Vorbemerkung

Bereits der Titel dieses Artikels deutet an, dass man sich diesem Thema von mehreren Seiten anzunähern hat. Hier gilt es zu ergründen, was eigentlich mit nachhaltiger Immobilienfinanzierung gemeint ist und welche Kapitalmarktvorschriften eingehalten werden müssen. Das Aufzeigen der derzeit vorherrschenden Rahmenbedingungen sowie möglicher Lösungsansätze stehen im Zentrum der Ausführungen.

II. Nachhaltigkeit und Immobilienfinanzierung

1. Nachhaltigkeit

In der Immobilienwirtschaft und besonders auch im gemeinnützigen Sektor wird derzeit das Thema Nachhaltigkeit theoretisch und praktisch breit diskutiert. In zahlreichen Veranstaltungen werden Best Practice-Beispiele und Pilotprojekte vorgestellt und ausgezeichnet. Was versteht man nun unter Nachhaltigkeit?

Das Drei-Säulen-Modell geht von der Vorstellung aus, dass nachhaltige Entwicklung nur durch die gleichzeitige und gleichberechtigte Umsetzung von umweltbezogenen, sozialen und wirtschaftlichen Zielen erreicht werden kann.

Nur so kann sowohl die ökologische, als auch die ökonomische und die soziale Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft sichergestellt und verbessert werden. Die drei Aspekte bedingen sich dabei gegenseitig.

Diese drei Faktoren sind wesentlich für die Errichtung und Bewirtschaftung von Wohnimmobilien und damit auch für deren Finanzierung.

Im Rahmen der ökologischen Nachhaltigkeit für Immobilien generell und für Wohnimmobilien im Besonderen bedeutet dies, dass die Rohstoffe, welche für Errichtung und Bewirtschaftung erforderlich sind, nur in dem Maße beansprucht werden sollen, wie diese sich auch wieder regenerieren können. Dieses Themengebiet ist im Bereich der Wohnimmobilie vor allem der Bauwirtschaft und der technischen Forschung zuzuordnen.

Der Bereich soziale Nachhaltigkeit betrifft primär den Staat (Wohnbauförderung), in Österreich aber auch die gemeinnützige Wohnungswirtschaft und deren zugehörige Wohnungsunternehmen. Ziel ist es, die Errichtung und Bewirtschaftung von Wohnimmobilien so zu bewerkstelligen, dass sich soziale Spannungen in Grenzen halten und Konflikte nicht eskalieren, sondern auf friedlichem und sozialem Wege ausgetragen werden können. Auch hier gibt es bereits prämierte Pionierprojekte von gemeinnützigen Unternehmen, die den Fokus auf Migranten und das gedeihliche Zusammenleben im Haus und der näheren Nachbarschaft fördern.

Als letzter Punkt ist die ökonomische Nachhaltigkeit anzuführen, welche in diesem Beitrag die größte Beachtung findet. In diesem Zusammenhang ist die Errichtung bzw. Bewirtschaftung einer Wohnimmobilie dann nachhaltig, wenn sie dauerhaft erfolgreich betrieben werden kann.

2. Immobilienfinanzierung

Ganz allgemein stellt eine Immobilienfinanzierung eine Gesamtfinanzierung für eine nicht bewegliche Sache, nämlich ein Grundstück sowie dessen Bestandteile und Zubehör, dar. Es wird zwischen den Eigenmitteln bzw. dem Eigenkapital und dem Fremdkapital unterschieden.

Die Fremdfinanzierung von Immobilien kann durch Bank- bzw. Hypothekendarlehen, Bausparverträge, Verwandtschafts- oder Gesellschaftskredite erfolgen. Das Darlehen bzw. der Kredit werden dabei oft mit einem Pfandrecht, entweder in Festbetrags- oder Höchstbetragsausformung bzw. grundbücherlich durch das Beleihungsobjekt besichert. Die Kunst der optimierten Finanzierungskonzeption besteht in der individuellen Mischung, unter Berücksichtigung aller Verfügungs- und Fördermöglichkeiten, minimierter Finanzierungskosten, der Besicherung, der steuerlichen Optimierung und adäquaten Laufzeiten.

Investoren unterscheiden sich dabei hinsichtlich der mit der Kapitalanlage verfolgten Ziele, der Anlagemotive, der Professionalität des Immobilienmanagements, der Höhe des investierten Kapitalvolumens oder ihrer Risikotragfähigkeit.

Dieser Aspekt leitet auf den in Österreich großen Sektor der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft über, der international eine Besonderheit darstellt.

III. Gemeinnütziger Wohnbau

1. Allgemein

Der Erfolg des großvolumigen sozialen Wohnbaus in Österreich ist auf die Funktionsfähigkeit des gemeinnützigen Sektors und dessen gesellschaftlicher Akzeptanz zurückzuführen. Er bildet zusammen mit den Finanzierungsquellen Wohnbauförderung, Wohnbaubanken und Bausparkassen ein integrales System.

Bereits ab Beginn des 20. Jahrhunderts, besonders stark jedoch in den 1920er und frühen 1930er Jahren sowie zwischen 1950 und 1970 entstanden in den Städten zahlreiche geförderte, soziale Wohnbauprojekte, welche von den Gemeinden, aber auch zu einem sehr großen Teil von sozialen Wohnbauunternehmen finanziert wurden. Im Jahr 1979 wurde durch den österreichischen Gesetzgeber das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) beschlossen.⁴⁹⁶

Die Besonderheiten der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft sind neben den unten dargestellten Förderungen das Prinzip der Kostendeckung und die Tatsache, dass erwirtschaftete Überschüsse nicht aus dem Unternehmen entnommen werden dürfen und somit dem gemeinnützigen Wohnbau für spätere Projekte zur Verfügung stehen (Nachhaltigkeit im Sinne des Generationenvertrages).

2. Förderungen durch Bund und Länder

a) Unternehmensförderung

Eine direkte Förderung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen durch den Staat bzw. durch die Länder existiert in Form von monetären Zuwendungen nicht. Die einzige staatliche Förderung, die diesem Segment zuteil wird, ist die Befreiung von der derzeit 25-prozentigen Körperschaftssteuer.

b) Objektförderung

Bis 1989 war die Wohnbauförderung in Österreich vereinheitlicht und fiel in die Kompetenz des Bundes. Danach wurde sie in die Länderhoheit übertragen, was zu neun unterschiedlichen Wohnbauförderungsgesetzen führte. Damit sollte die Treffsicherheit aufgrund der geografischen und soziodemografischen Unterschiede erhöht werden. Bis heute ist dieses System weitestgehend aufrecht, und die Gesetze in den einzelnen Bundesländern haben bis dato zahlreiche Novellen und Adaptierungen erfahren. Aus diesem Grund bestehen zahlreiche Wohnbauförderungsgesetze mit umfangreichen Modellen für die Bereiche Neubau und Sanierung und unterscheiden sich je nach Bundesland und zeitlichem Geltungsbereich. Aufgrund der Langfristigkeit der geförderten Wohnbaufinanzierungen besteht eine Unzahl verschiedener Abwicklungsmodalitäten mit unterschiedlicher Zinssatzanpassung und -basis (beispielsweise Euribor, Sekundärmarktrendite, Bundesanleihen), was für Kunden und Finan-

⁴⁹⁶ Siehe Beitrag *Österreicher*, S. 189.

zinstitute eine ständige Herausforderung in der Gestionierung bedeutet und Mietern und Wohnungseigentümern oft nur schwer zu erklären ist.

3. Wohnbaubanken

Die 1993 eingeführte steuerliche Begünstigung von Wohnbauanleihen sowie die Gründung spezieller Wohnbaubanken war der Ursprung für das Wohnbaubankensystem in Österreich. Wohnbaubanken begeben lang laufende Anleihen, welche bis zu einem Zinssatz von 4% von der 25-prozentigen Kapitalertragssteuer befreit sind. Unter diesem Gesichtspunkt entsteht ein Zinsvorteil gegenüber nicht KEST-befreiten Anleihen von bis zu 1,33%. Für Wohnbauunternehmen als Kreditnehmer bedeutet dies einen Zinsvorteil durch diese Art der Finanzierung um rund 70 Basispunkte, verglichen mit herkömmlichen Bankfinanzierungen in Österreich. Für die Miete ergibt diese günstigere Zinskondition eine Reduktion von rund 20 Prozent.⁴⁹⁷

Primäres Ziel der Gründung von Wohnbaubanken waren und sind günstige Zinssätze sowohl für die Aktiv-, als auch die Passivseite der Bilanz anzubieten, eine gewisse Zinsstabilität zu gewährleisten und somit einen nachhaltigen Anreiz für Investitionen im Segment des sozialen Wohnbaus bei kalkulierbaren und leistbaren Mieten zu schaffen.

Finanziert werden die förderwürdigen Neubau- und Sanierungsprojekte seitens der Wohnbaubanken vor allem über die großen österreichischen Finanzinstitute im Zuge einer widmungsgemäßen Verwendung der Wohnbauanleihengelder. Dabei müssen, gesetzlich bestimmt, Wohnbauanleihengelder innerhalb von drei Jahren der Finanzierung von Wohnbauten zur Verfügung gestellt werden.

Der Großteil aller großvolumigen, geförderten Wohnbauvorhaben wird derzeit in Österreich durch Wohnbauanleihengelder kofinanziert. Dadurch konnte das Zinsniveau und damit die Nutzerbelastung nachhaltig entscheidend gesenkt werden.

IV. Kapitalmarktvorschriften

1. Entwicklung der Gesetzesbestimmungen

Seit der Einführung des Kreditwesengesetzes (KWG) im Jahre 1979 haben sich die Grenzen zwischen den einzelnen Arten von Kreditinstituten nach und nach verwischt. Viele Banken entwickelten sich zu Universalbanken und bieten nunmehr eine umfassende Palette an Bankdienstleistungen an. Vor dem KWG 1979 galt für das österreichische Kreditwesen das seit dem 1.10.1938 in Deutschland und Österreich gültige Kreditwesengesetz. Das KWG 1979 entstand aufgrund der zunehmenden Liberalisierung des Bankensystems sowie auf Grund des allgemeinen Trends zu Universalbanken. Durch das rasche Wachstum und die vermehrte Tätigkeit österreichischer Banken im Ausland

⁴⁹⁷ Siehe Beitrag *Schmidinger*, S. 259.

wurde eine Anpassung an internationale Standards notwendig, was 1986 in einer Gesetzesnovelle geregelt wurde. Per 1.1.1994 wurde das KWG durch das neue Bankwesengesetz (BWG) abgelöst, welches in Hinblick auf EU-Konformität verfasst wurde und auch verbesserte Bestimmungen zum Gläubiger- und Konsumentenschutz enthält. Im Jahre 2002 wurde die Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) gegründet, welche den österreichischen Bankensektor prüft und kontrolliert. „Basel II“ ist in der Finanzwelt ein weiterer Schritt, welcher die Sicherung einer angemessenen Eigenkapitalausstattung von Instituten und die Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen, sowohl für die Kreditvergabe als auch für den Kredithandel, zum Ziel hat.

2. Basel II

a) Allgemeines

Kaum ein Thema aus dem Bereich der Finanz- und Bankenwelt wurde in den letzten Jahren so heftig und kontroversiell diskutiert wie „Basel II“. Für die einen ist es ein weiterer längst fälliger Schritt zur Stabilitätssicherung auf den Finanzmärkten, für die anderen ein Schreckgespenst, das durch Verteuerung der Unternehmenskredite die österreichische und die europäischen Volkswirtschaften bedroht.

Die Bemühungen, einheitliche Regeln für die Eigenmittelunterlegung für Banken einzuführen, nahmen Mitte der 1980er Jahre ihren Ausgang, als die Eigenmittelausstattung einzelner Banken aufgrund des Konkurrenzdrucks drastisch sank. Das Resultat war das 1988 verabschiedete Regelwerk „Basel I“. Es sah vor, dass Banken, die Unternehmenskredite vergeben, 8% des Kreditbetrages als Eigenmittel halten müssen. Eine Unterscheidung der Kreditnehmer nach Bonität war nicht vorgesehen. Hinzu kommt, dass in diesem Regulierungsrahmen neuere Finanzinstrumente und Methoden zur Kreditrisikosteuerung kaum berücksichtigt werden. Auch entspricht die Ausrichtung der Eigenkapitalanforderungen allein an Kreditrisiken und Marktpreisrisiken nicht dem tatsächlichen Risikoprofil einer Bank.

„Basel II“ lautet die Kurzbezeichnung für das zweite Konsultationspapier des „Baseler Ausschusses für Bankaufsicht der Kreditwirtschaft“. Dieses Gremium der Zentralbanken der wichtigsten Industrieländer hat nach US-Vorbild neue, strengere Spielregeln für das Kreditkundengeschäft beschlossen. Den neuen Bestimmungen zufolge, müssen Banken bei unsicheren Krediten mehr Eigenkapital als derzeit unterlegen.

Die Gewichtung der Kreditforderungen richtet sich dabei nach dem Kundentypus (ohne weitere Unterteilung in Risikoklassen) sowie nach dem Verwendungszweck bzw. der Sicherstellung.

Ziele von Basel II sind daher:

- Förderung der Sicherheit und Solidität des Bankwesens;
- Verbesserung der Wettbewerbsgleichheit;
- Umfassende Behandlung von Risiken;
- Ermittlung einer risikoadäquaten Eigenkapitalausstattung;

- Massive Stärkung der Aufsichtsbehörden;
- Erhöhung der Transparenz und Offenlegungspflicht.

Über die beiden ursprünglichen Ziele von „Basel I“ – der Förderung von einheitlichen Wettbewerbsregeln und der Gewährleistung einer ausreichenden Eigenkapitaldeckung – hinaus definierte der Basler Ausschuss noch weitere Ziele, die aus einer Implementierung der Vorschriften zu „Basel II“ erreicht werden sollen.

Abbildung 8: 3-Säulen-Konzept „Basel II“

Basel II		
Säule 1 Mindestkapitalanforderung	Säule 2 Aufsichtsrechtliche Überprüfung	Säule 3 Offenlegungsvorschriften
Festlegung der Mindestkapitalanforderung, fortgeschrittene Ansätze für Kreditrisiken (basierend auf Ratings), explizite Unterlegung für operationales Risiko (evolutionärer Ansatz), Zinsrisiken im Bankbuch Säule 2.	Basiert auf 4 Prinzipien: Banken müssen Risiko und Kapital in Relation stellen; die Aufsicht überprüft Risiko-Messung und -Management der Bank; Banken sollten mehr als das notwendige Mindestkapital halten; die Aufsicht hat das Recht, bei niedrigen Kapitalquoten zu intervenieren.	Erweiterte Offenlegung der Kapitalstruktur, der Risikozahlen und des Risikomanagements; Abläufe des Risikoprofils der Kapitaladäquanz.

Kommentar [VS1]: was ist "m Säule 2"

Quelle: Erste Bank AG - Treasury.

Die bankenaufsichtliche Risikomessung wird sich stärker an die Risikosteuerungsmethoden der Banken annähern. Für die drei zentralen Risikobereiche der Kreditinstitute, das Kreditrisiko, das Marktpreisrisiko und das operationelle Risiko, stehen künftig wahlweise sowohl standardisierte Erfassungskonzepte als auch feinere bankeigene Verfahren und Modelle zur Verfügung. Vor allem durch eine individuelle Risikobewertung der einzelnen Kreditnehmer soll eine effizientere Kapitalallokation erreicht werden, die eine risikoadäquate Preiskalkulation ermöglicht. Die Quersubventionierung von schlechten durch gute Kunden soll künftig vermieden werden.

Zur Verwirklichung dieser Zielsetzungen gehört der synergetische Einsatz der „drei Säulen von Basel II“ mit dem Zweck der gegenseitigen Verstärkung ihrer Wirkung.

b) Unternehmensrating gemeinnütziger Bauvereinigungen

Unter Rating versteht man die Einschätzung eines Kreditnehmers hinsichtlich seiner Fähigkeit, seinen (Kredit-)Verpflichtungen rechtzeitig und vertragskonform nachzukommen. Ergebnis von Ratingverfahren – auch Ratingentscheidung oder Ratingurteil genannt – ist die Zuordnung eines Kreditnehmers zu einer Risikoklasse.

Für jeden Kundentypus, auch für gemeinnützige Bauvereinigungen, kann ein eigenes Cluster geschaffen werden. Innerhalb dieses Clusters gibt es dann die unterschiedlichen Risikoklassen. Diese Risikoklassen müssen schlussendlich kundentypusmäßig gleich sein (bei den einzelnen Kundentypen muss auf deren Spezifika im Rating Rücksicht genommen werden). Neben gesetzlichen Sonderbestimmungen ist in diesem Zusammenhang die Tatsache zu berücksichtigen, dass die gemeinnützigen Bauvereinigungen – obwohl wirtschaftlich von erheblicher Bedeutung – für statistische Auswertungen häufig von zu kleiner Zahl sind (Problem einer spezifischen Benchmark).

Jeder Ratingprozess umfasst im Wesentlichen die folgenden zwei Bereiche:

1) Finanzrating: Bei gemeinnützigen Bauvereinigungen ist aufgrund der Tatsache, dass ein sehr hoher, langfristiger Kapitaleinsatz für ihr Kerngeschäft erforderlich ist, das Eigenkapital ein wichtiges Thema. Das Eigenkapital im engeren Sinn ist im Vergleich zur Bilanzsumme tendenziell sehr gering. Auch gegenüber anderen Branchen entsteht oftmals der Eindruck, dass gemeinnützige Wohnbauunternehmen auf einer schwachen Eigenkapitalbasis stehen. Bei näherer Betrachtung und Argumentation gelangt man aber zu einer kreditwirtschaftlich differenzierten Untersuchung und Beurteilung der Position Fremdmittel in Form einer Qualitätsanalyse, die fast immer ein anderes Bild als die gängige Unternehmensbilanzanalyse ergibt.

Da Direktdarlehen der einzelnen Länder niedrig bis gar nicht verzinst sind und die Finanzierungsbeiträge der Mieter als Eigenmittel nur mit einem Prozent per anno abgeschrieben werden, können diese beiden Verbindlichkeiten mit dementsprechender Gewichtung dem kreditwirtschaftlichen Eigenkapital zugerechnet werden. Die daraus resultierenden Zahlen zeigen, dass der überwiegende Teil der gemeinnützigen Bauvereinigungen auf sehr soliden Fundamenten steht.

2) Soft Facts: Unter diesem Gesichtspunkt spielt neben den Fakten aus der Bilanz die generelle Einschätzung des Unternehmens eine wichtige Rolle. Die Beurteilung richtet sich dabei nach folgenden Faktoren:

- Qualität des Rechnungswesens;
- Markt/Branche, in dem sich das Unternehmen bewegt;
- Produkte/Abhängigkeit von Kunden und Lieferanten/Standort;
- Management bzw. Gesellschaft (Unterstützung durch Eigentümer);
- Qualitative Finanzierungsrisiken allgemein.

Bei der Beantwortung dieser Fragen wird die ehrliche Experteneinschätzung vorausgesetzt. Auch hier gibt es ein „Scoring“, welches gemeinsam mit dem Finanzrating schlussendlich zum Rating des Unternehmens führt.

c) Projektrating

Beim Projektrating wird das jeweilige Immobilienobjekt nach fünf Kriterien analysiert, wobei die Bedienung des eingesetzten Kapitals aus dem zukünftig erwirtschafteten Cash-Flow des zu finanzierenden Objekts erfolgen soll:

- Markt;
- Standort;
- Objekt;
- Cash Flow;
- Entwicklungspotenzial.

Nach der detaillierten Untersuchung ergibt sich somit für das Objekt eine Aussage, welche positiv oder negativ ausfallen kann. In Kombination mit dem bereits besprochenen Unternehmensrating wird dann die konkrete Finanzierung entschieden.

V. Derivative Instrumente der Immobilienfinanzierung

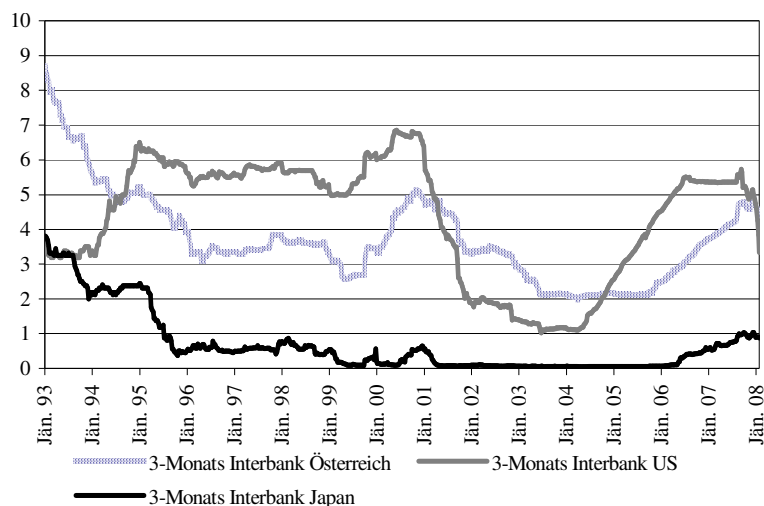
Entscheidendes Kriterium für die Umsetzung erfolgreicher Immobilienprojekte ist neben architektonischen und technischen Aspekten die optimierte Finanzierungsstruktur. Diese ist aufgrund der Fördermodalitäten in den Ländern oft sehr unterschiedlich.

Aus Bankensicht gibt es bei einer Finanzierung nur drei Parameter, welche die Finanzierungsbelastung verändern können: Annuitätengestaltung, Laufzeit und vor allem der Zinssatz.

Bei letzterem stellt sich im Zuge der Mittelaufbringung meist die Frage der Zinsbindung hinsichtlich fixer oder variabler Verzinsung. Da es sich dabei immer nur um eine Momentaufnahme handelt, können Fehlallokationen vorkommen. Bei retrospektiver Betrachtung können wir feststellen, dass immer wieder auch fixverzinsten Finanzierungen bei einem hohen Zinsniveau aufgenommen wurden und variabel verzinsten Finanzierungen bei historischen Tiefzinssätzen vereinbart wurden. Dies hat mit der Einschätzung der zukünftigen Zinsentwicklung bei Abschluss des Kreditvertrages zu tun. Durch die bereits beschriebenen Förderungen bekommen gemeinnützige Bauvereinigungen zwar von den Banken günstigere Konditionen angeboten, aber das Problem des Zinsänderungsrisikos bleibt immanent. Die Entwicklungen an den internationalen Finanzmärkten bergen Risiken, aber auch Chancen. Es kommt immer wieder vor, dass unvorhersehbare Ereignisse den Markt beeinflussen, wie z.B. jüngst die Krise am US-Subprime Markt (keine Liquidität am Geldmarkt – Zinsen steigen).⁴⁹⁸

⁴⁹⁸ Siehe Beitrag *Springler*, S. 281.

Abbildung 9: Zinschart von 3-Monats Interbank Österreich, USA und Japan seit 1993



Quelle: Bloomberg Finance L.P.

Abbildung 9 zeigt die Zinsunterschiede am US-amerikanischen, europäischen und japanischen Markt im Zeitverlauf. Daraus wird ersichtlich, dass in Bezug auf eventuelle Fremdwährungskredite neben den schon bestehenden Währungsänderungsrisiken auch noch ein Zinsänderungsrisiko gegenüber der Heimwährung zum Tragen kommt. Die aktuelle Situation in den jeweiligen Ländern ist von einem mäßigen Risiko hinsichtlich etwaiger Zinssatzsenkungen geprägt.

Die letzten Aktionen und Aussagen der US-Notenbank lassen für Jänner eine weitere Leitzinssatzsenkung auf dann 4% in der Federal Fund Target Rate erwarten.

Für Europa (Euroland) erwarten wir weiterhin unveränderte Leitzinsen, wobei die Aussagen in Richtung von Zinserhöhungen seltener werden. Eine Zinssenkung erscheint allerdings unwahrscheinlich und nur im Fall eines starken Konjunkturabschwungs realistisch.

Das geringe Wachstum des privaten Konsums spricht für vorerst unveränderte Leitzinsen in Japan. Im Verlauf des ersten Halbjahres erwarten wir allerdings eine weitere Zinserhöhung.

All diese Tatsachen legen gerade für Wohnimmobilien von gemeinnützigen Wohnbauunternehmen, die ihr Hauptaugenmerk auf langfristige Vermietung richten, die Heimwährung Euro als Kreditwährung und Stabilitätsfaktor in der Finanzierung nahe.

Aus banktechnischer Sicht gibt es zur Absicherung derartiger Risiken die Möglichkeit von Zinsderivaten, die in unterschiedlichsten Ausprägungen konstruiert werden können. Generell sind Zinsderivate unabhängig vom Grundgeschäft, also der Finanzierung, und ermöglichen damit das aktive Zinsmanagement auch für Immobiliengesellschaften. Bei gemeinnützigen Wohnbauunternehmen muss der Einsatz derartiger „Versicherungsinstrumente“ darüber hinaus in Bezug auf die jeweilige Förderung und gesetzliche Sonderbestimmungen geprüft werden.

Die am häufigsten verwendeten Derivate sind Swaps, Caps, Floors und Collars, welche im Folgenden kurz beschrieben werden:

a) Swap: Beim Swap wird eine Vereinbarung über die Leistung von gegenseitigen Zinszahlungen, also der Austausch von fixen und variablen Zinsverpflichtungen unabhängig vom Basisgeschäft getroffen. Die Vereinbarung beinhaltet darüber hinaus Festlegungen, über welchen Nominalbetrag und welche Laufzeit sich dieser Zinsenaustausch erstrecken soll. Bei Geschäftsabschluss erfolgt daher kein Kapitalfluss.

b) Cap, Floor und Collar: Beim Cap erfolgt der Einzug einer Zinsobergrenze, welche als Absicherung gegen kurzfristig steigende Zinsen gedacht ist. Hierbei partizipiert man an einer günstigen Marktentwicklung.

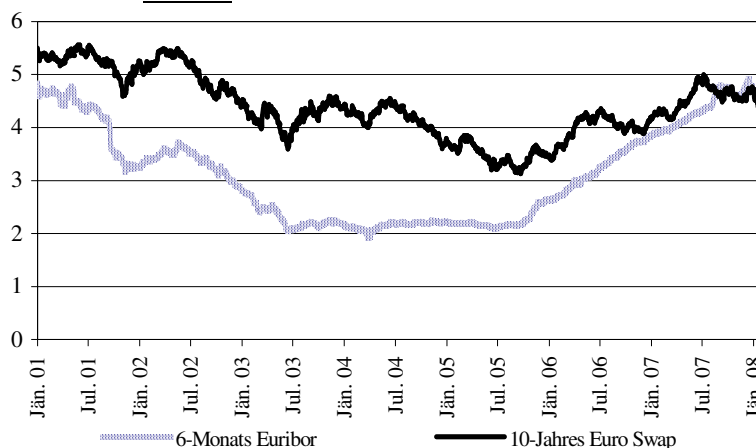
Beim Floor wird eine Zinsuntergrenze eingezogen. Er ist zur Absicherung gegen kurzfristig fallende Zinsen gedacht. Hier handelt es sich um ein Produkt, das vor allem für Veranlagungskunden interessant ist.

Beiden Produkten ist aber gemein, dass sie einen Versicherungscharakter aufweisen und daher mit einer einmaligen Prämienzahlung (beim Cap) bzw. Prämienersatz (beim Floor) versehen sind.

Der Collar ist bereits ein synthetisches Zinsderivatprodukt. Der Einzug eines Zinsbandes, der aus dem Kauf eines Caps bei gleichzeitigem Verkauf eines Floors besteht. Vorteil für den Kunden ist ein reduzierter Prämienaufwand, der jedoch mit einer begrenzten Partizipation an einer positiven Marktbelegung einhergeht.

Diese breite Produktpalette würde es ermöglichen, starke Zinsanstiege, die sich aufgrund des Kostendeckungsprinzips unmittelbar in der Mietbelastung niederschlagen, abzufedern und auszugleichen, da durch die Langfristigkeit des Produkts Wohnimmobilie eine fristenkonforme Finanzierung gestaltet werden könnte. Alleine der Anstieg des 6-Monats-Euribors – der derzeit am häufigsten verwendete Indikator für die Zinsbindung – von ca. 2,2% Anfang 2005 auf derzeit ca. 4,7% zeigt den großen Hebel. Ex tunc betrachtet haben jene Unternehmen, die noch vor vier Jahren einen Fixzinssatz bei niedrigstem Zinsniveau abgeschlossen haben, eine richtige Entscheidung getroffen; wie gesagt, rückblickend betrachtet mit dem Wissen von heute.

Abbildung 10: Zinschart von 6-Monats Euribor und 10-Jahres Euro Swap seit 2001



Quelle: Bloomberg Finance L.P.

Als Conclusio gilt, dass aktives Zinsmanagement einen großen Beitrag zu einer nachhaltigen stabilen Immobilienfinanzierung beitragen kann und die Kapitalmarktvorschriften in Bezug auf gemeinnützige Bauvereinigen durchaus Verbesserungen bringen können. Da aber die gesetzlichen Vorschriften für diese Gruppe bestimmen, dass die Miete von geförderten, gemeinnützig errichteten Wohnungen lediglich die Annuität der für dieses Bauvorhaben notwendigen Finanzierungen beinhalten darf, die für die dargestellten Zinsderivate anfallenden Prämien aber nicht überwälzbar sind, ist die volle Optimierung der Finanzierungsstruktur zugunsten des Mieters noch nicht erreicht, und die Geschäftsführung muss weiterhin zu Beginn des Kredites in einer Momentaufnahme der vorherrschenden Marktsituation langfristig und oft nicht veränderbar die gesamte Finanzierungsstruktur fixieren.

Elisabeth Springler

Wohnbaufinanzierung aus volkswirtschaftlicher Sicht

- I. Einleitung
- II. Entwicklungen der Wohnbaufinanzierung
 - 1. Theoretische Grundlagen der Wohnbaufinanzierung
 - 2. Situation in Österreich
 - 3. Europäische Trends
- III. Die Verschuldungsposition der Haushalte als Konjunkturmotor?
- IV. Fazit

I. Einleitung

In den letzten Jahren haben die Formen der Wohnbaufinanzierung aus volkswirtschaftlicher Sicht, das heißt, bezogen auf ihre makroökonomischen Effekte, einen rasanten Wandel erfahren. Dies wird besonders deutlich, wenn man den Beitrag von Peter Mooslechner⁴⁹⁹ im Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft aus dem Jahr 1994 heranzieht, der einen der wenigen deutschsprachigen Beiträge zur Frage unterschiedlicher Wohnbaufinanzierungsformen und deren makroökonomische Effekte darstellt. Spätestens durch die herrschende Hypothekenkrise in den USA erfuhr die Bedeutung von Wohnbaufinanzierungsformen für die gesamtwirtschaftliche Performance eines Landes sowie die Vermögensposition der Haushalte gesteigertes wissenschaftliches Interesse.⁵⁰⁰

Ausgehend von den Besonderheiten des Wohnungsmarktes – die Langlebigkeit, die Notwendigkeit und Immobilität des Gutes⁵⁰¹ – sollen die zahlreichen Interdependenzen zwischen dem Wohnungsmarkt und makroökonomischen Größen,⁵⁰² etwa die Effekte auf vorgelagerte und nachgelagerte Märkte, jene auf den Arbeitsmarkt, den Kapitalmarkt sowie die infrastrukturelle Ausgestaltung eines Landes, auf zwei wesentliche Argumentationslinien fokussiert werden: die Bedeutung der Wohnbaufinanzierung für die konjunkturelle Entwicklung und die Effekte der Wohnbaufinanzierung auf die Leistbarkeit des Gutes Wohnen bzw. die Haushaltsverschuldung. Das bedeutet, dass im Rah-

⁴⁹⁹ Mooslechner (1994), 185-204.

⁵⁰⁰ Siehe unter anderem die Analysen von Papadimitriou/Hannsgen/Zeza (2007).

⁵⁰¹ Nowotny/Heidl (1994), 69-70; Jenkis (2004), 178.

⁵⁰² Nowotny/Heidl (1994), 71-73.

men der vorliegenden konjunkturpolitischen Analyse nicht auf den Wohnungsmarkt als solchen und dessen Effekte für konjunkturellen Aufschwung verwiesen wird, wie dies unter anderem von Kühne-Büning⁵⁰³ vorgenommen wurde, sondern, dass die Zusammenhänge von Finanzierungsmaßnahmen und der konjunkturellen Entwicklung im Mittelpunkt stehen sollen. Daher stellt dieser Beitrag zunächst die unterschiedlichen Formen von Wohnbaufinanzierung dar, verweist dabei auf die Situation in Österreich sowie auf internationale Trends – wobei hier die Darstellung der Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union und den USA als Vergleich im Zentrum steht – und analysiert in der Folge die Effekte entsprechend den oben genannten Argumentationslinien: Konjunkturpolitik und Haushaltsverschuldung.

II. Entwicklungen der Wohnbaufinanzierung

1. Theoretische Grundlagen der Wohnbaufinanzierung

Wohnbaufinanzierungssysteme erfahren, ähnlich wie nationale Finanzsysteme im Allgemeinen, mit steigendem Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft eine Verschiebung von direkten zu indirekten Finanzierungsinstrumenten. Zusätzlich haben Finanzsysteme durch die tief greifenden Liberalisierungsmaßnahmen seit Ende der 1970er Jahre – wie die Abschaffung von Zinsobergrenzen und administrativen Steuerungen der Kreditvergaben am Bankensektor und die Entwicklung von Kapitalmobilität am Kapitalmarkt – das Entstehen von innovativen Finanzierungsformen ermöglicht, durch die einerseits einer breiteren Bevölkerung der Zugang zu Finanzsystemen ermöglicht wurde, gleichzeitig aber auch das Risiko gestiegen ist. Die Effekte der Liberalisierung auf Ebene der nationalen Finanzsysteme hat man bereits in den späten 1980er Jahren und 1990er Jahren gesehen, als vor allem weniger entwickelte Staaten als Folge von Finanzsystemliberalisierungen Finanzkrisen mit enormen gesamtgesellschaftlichen Kosten erfahren haben.⁵⁰⁴

Bei indirekter Wohnbaufinanzierung lassen sich vier Systemformen unterscheiden:⁵⁰⁵

- allgemeine Einlagensysteme zur Mitteltransformation;
- Kontraktsparsysteme, wie das Bausparsystem in Österreich;
- Hypothekenbanksysteme, bestehend aus speziellen Institutionen, eben Hypothekenbanken, die Hypothekarkredite begeben, welche durch begebene Pfandbriefe besichert werden;
- Sekundärmarktsysteme, durch die Hypothekarkredite oder Kreditportfolios am Sekundärmarkt durch Bündeln von Hypothekarkrediten im Rahmen von „mortgage backed securities“ (MBS) verbrieft und deren Forderungen verkauft werden. Dieses System wird vor allem in den USA und in

⁵⁰³ Kühne-Büning (2001), 268-272.

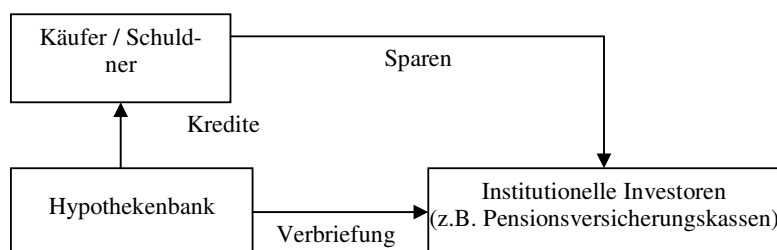
⁵⁰⁴ Springler (2002), 49.

⁵⁰⁵ Lea (2001); Mooslechner (1994), 190.

Großbritannien praktiziert. Einige Mitgliedsstaaten der Europäischen Union haben jedoch in den letzten Jahren vermehrt auf dieses System der Wohnbaufinanzierung zurückgegriffen. Auf diese Entwicklungen wird in Kapitel II-3 „Europäische Trends“ genauer eingegangen.

Neben den Sekundärmarktsystemen der Wohnbaufinanzierung wurden in den letzten Jahren vor allem im Bereich der Hypothekensysteme Innovationen hervorgebracht. Als Ergebnis unterscheiden sich die Finanzierungssysteme heute vor allem in der Bedeutung des Sekundärmarktes und in der Stellung der Banken bei Risikoübertragungen und Forderungsverkäufen. Zur Darstellung der unterschiedlichen Implikationen des Sekundärmarktsystems und des Hypothekensystems sind nachfolgende Abbildung 11 und Abbildung 12 hilfreich.

Abbildung 11: Hypothekensystem

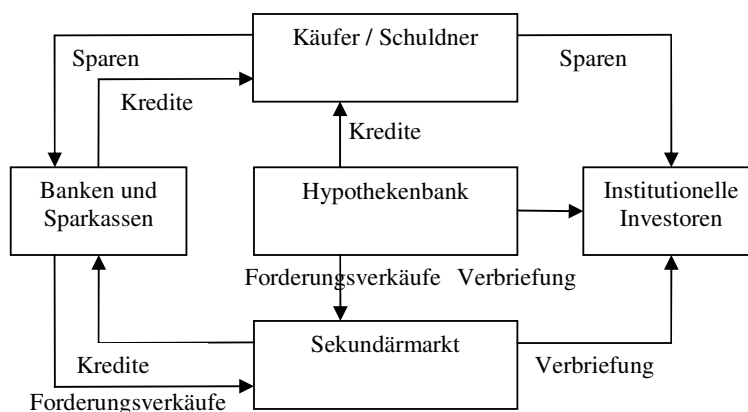


Quelle: Lea (2001), Figure 2; eigene Darstellung.

In einem Hypothekensystem besteht eine direkte Beziehung zwischen dem Schuldner bzw. Kreditnehmer und der Hypothekensbank bzw. dem Gläubiger. Die Mittel, die zur Kreditvergabe bereitstehen, werden von der Hypothekensbank nicht aus allgemeinen Einlagen geschöpft, sondern durch das Begeben von Pfandbriefen an institutionelle Investoren, z.B. Pensionskassen, aufgebracht und im Vergleich zu einer Kreditvergabe aus allgemeinen Einlagen erweitert. Die Verbriefung, wie die Umwandlung der Forderungen in Abbildung 11 genannt wird, erfolgt in diesem System bilanzintern. Das heißt, dass die begebende Institution der Pfandbriefschuldner ist und die gesamte Summe der aushaftenden Hypothekenskredite des Instituts die Garantie des Pfandbriefs darstellt.⁵⁰⁶ Im Gegensatz dazu, stellt Abbildung 12 die Beziehungen zwischen Kreditnehmer und Kreditgeber bei einem Sekundärmarktsystem dar.

⁵⁰⁶ Mastroeni (2001), 46.

Abbildung 12: Sekundärmarktsystem



Quelle: Lea (2001), Figure 3; eigene Darstellung.

Im Vergleich zu Abbildung 11 zeigt die Darstellung des Sekundärmarktsystems eine stärkere Verflechtung der Hypothekbank mit dem Sekundärmarkt, der sich in Forderungsverkäufen widerspiegelt. Es erfolgt zwar, ähnlich wie beim Hypothekbankensystem, eine Verbriefung der Kredite, die von institutionellen Investoren aufgekauft werden können. Parallel dazu werden jedoch auch Forderungen am Sekundärmarkt verkauft, wodurch wiederum institutionelle Investoren angesprochen werden. Ähnlich wie Hypothekbanken verkaufen im dargestellten Fall auch Banken und Sparkassen ihre Forderungen am Sekundärmarkt. Daraus ergibt sich ein deutlicher Unterschied im Bereich der Risikoübertragung im Vergleich zum Hypothekbankensystem (Abbildung 11). Zwar hat der Schuldner bei der Kreditaufnahme direkten Kontakt zum jeweiligen Kreditinstitut aufgenommen, durch den Forderungsverkauf seitens des Finanzintermediärs ist das Risiko des Forderungsausfalls jedoch nicht mehr in der Bilanz des Intermediärs enthalten. Das ist möglich, indem die Sicherheiten in eine für diesen Zweck geschaffene Gesellschaft transferiert werden, einem sogenannten „special purpose vehicle“ (SPV). Dementsprechend wandelt sich auch die Garantieübernahme. Während bei Pfandbriefprodukten eine Garantie über die gesamte Höhe der aufgenommenen Hypotheken besteht, erfolgt die Garantie im Fall des Sekundärmarktsystems, das sogenannte „mortgage backed securities“ (MBS) ausgibt, durch die spezifische Bündelung der Hypothekforderungen. Diese stellen jedoch jeweils nur einen Teil der gesamten verkauften Forderungen des Finanzintermediärs dar.⁵⁰⁷ Die Entwicklung dieses Systems hat, wie bereits

⁵⁰⁷ Mastroeni (2001), 46.

erwähnt, ihren Ursprung in den USA. Dort wurde bereits 1938 – als Konsequenz der Wohnungsfinanzierungskrise im Umfeld der Weltwirtschaftskrise – mit der Gründung der Federal National Mortgage Federation (FNMF – auch „Fannie Mae“ genannt) der Grundstein zur Sekundärmarktentwicklung im Bereich der Wohnbaufinanzierung gelegt. Die Gründung der FNMF war eine von insgesamt drei Maßnahmen zur Erhöhung des Kreditangebots. Daneben wurde zum einen die Rolle der Spar- und Kreditbanken durch den Federal Home Loan Bank Act gesteigert und zum anderen durch die Gründung der Federal Housing Administration das System durch die Zurverfügungstellung von Staatsgarantien stabilisiert.⁵⁰⁸ 1986 wurde Fannie Mae schließlich einer Reorganisation unterzogen, die eine Spaltung in zwei Teile nach sich zog, zum einen in eine private Unternehmung mit staatlicher Finanzierung, die den Namen Fannie Mae behielt und zum anderen in eine staatliche Unternehmung mit dem Namen „Ginnie Mae“. Während erstere das Recht zur Begebung von „mortgage backed securities“ (MBS) erhielt, diente letztere als Garantieinstitution für die begebenen Sekundärmarkttitel. Mit der Gründung von „Freddie Mac“ im Jahr 1970 wurde ein Vehikel zum Verkauf von privaten Wohnbauhypotheken geschaffen. Von diesem Zeitpunkt an wurden stetig neue Wohnbaufinanzierungsinnovationen entwickelt.⁵⁰⁹ Im Gegensatz zur Verbriefung erstklassiger Kredite im Rahmen der beschriebenen „special purpose vehicles“ hat das Wohnbaufinanzierungssystem in den USA eine weitere Entwicklung hervorgebracht, die für die derzeitige Hypothekenkrise mitverantwortlich gemacht wird: die Bündelung und Verbriefung von Krediten mit schlechteren Bonitätsstufen („sub-prime“), um die Nachfrage nach Hypothekenkrediten bei unteren Einkommensgruppen bedienen zu können. Der Anteil von MBS nicht erstklassiger Schuldner hat in den letzten Jahren einen rasanten Anstieg verzeichnet. Obwohl das Ausfallrisiko bei dieser Form der Verbriefung auf den Anleger übertragen wird, wurden diese Titel angesichts kontinuierlicher Preissteigerungen für Wohnimmobilien nachgefragt und deren Risiko unterschätzt.⁵¹⁰ Gleichzeitig wurde durch die steigenden Immobilienpreise die Nachfrage nach Wohnungseigentum und damit auch nach Wohnbaufinanzierung weiter angeheizt. Dadurch ist die Verschuldungsrate der amerikanischen Haushalte – das heißt, das Verhältnis von Hypotheken zu verfügbarem Einkommen – besonders stark gewachsen und hat sich von 2001 bis 2006 von 66,3% auf 99,8% erhöht.⁵¹¹ Das Ende der hohen Wohnungspreissteigerungen Ende 2006 führte dazu, dass zahlreiche der hoch verschuldeten Haushalte die Hypotheken nicht mehr bedienen konnten. Damit stieg die Anzahl von Zwangsvollstreckungen von 0,41% der gesamten Hypothekenkredite im ersten Quartal 2006 auf 0,65% im zweiten Quartal 2007 an.⁵¹²

Angesichts dieser Entwicklungen am amerikanischen Hypothekenmarkt müssen Maßnahmen zur Einführung innovativer Finanzierungsprodukte zur Vergrößerung des Anteils des Wohnungseigentums vor dem Hintergrund stei-

⁵⁰⁸ Colton (2003), 170ff; Schwartz (2006), 44ff; Miles (1986), 6ff.

⁵⁰⁹ Williams (1986), 41ff.

⁵¹⁰ Frankel (2006), 76.

⁵¹¹ Weller (2007), 6.

⁵¹² Weller (2007), 16.

gender Finanzfragilität der europäischen Haushalte diskutiert werden. Andererseits stellt sich auch die Frage, inwieweit die kontinuierlich steigende Verschuldung der amerikanischen Haushalte zur anhaltenden konjunkturellen Boomphase der letzten Jahre beigetragen hat (mehr dazu unter Abschnitt III).

2. Situation in Österreich

Betrachtet man die Entwicklungen in Österreich im Bereich der Wohnbaufinanzierung, so scheint keinerlei unmittelbare Exponierung der österreichischen Haushalte auf dem Finanzmarkt vorzuliegen. Obwohl das Volumen der Neuabschlüsse der Bausparkassen 2006 deutlich unter das Niveau der Vorjahre fiel (siehe Tabelle 13), lässt sich daraus noch nicht auf einen Trend schließen. Die Daten des 4. Quartals 2006 und 1. Quartals 2007 weisen einen höheren Wert als die Vergleichsdaten des Vorjahres auf. Ebenso zeigen die Daten des 2. Quartals 2007 ein höheres Volumen der Neuabschlüsse im Vergleich zu den Vorjahren, sodass man für das Jahr 2007 wiederum von einer Trendumkehr ausgehen kann.⁵¹³ Dementsprechend ist auch bei den Bauspareinlagen sowie der Gesamtvertragssumme nach den Rückgängen im Jahr 2006 (Tabelle 13) 2007 wieder mit einem Anstieg zu rechnen.

Tabelle 13: Bausparkassen – Einlagen, Darlehen und Vertragssummen

in Mio. €	2002	2003	2004	2005	2006
Bauspareinlagen	16.504	16.923	17.680	17.945	17.876
Aushaftende Darlehen	13.969	13.492	13.666	14.039	14.519
Gesamtvertragssumme	106.601	108.949	111.584	112.938	112.245
Neuabschlüsse	17.456	17.426	17.258	17.372	16.255

Quelle: OeNB (2005; 2007a), eigene Darstellung.

Hypothekarkredite stellten auch in der Periode von 2002 bis 2006 einen dominierenden Anteil der österreichischen privaten Haushaltsverschuldung dar (siehe Tabelle 14). Dennoch kam es in den letzten Jahrzehnten zu einer deutlichen Niveaushiftung. Während 1971 noch ein Anteil der Wohnbauverschuldung an der gesamten Haushaltsverschuldung von 80% ausgewiesen wurde, sank er 1981 auf 78%, 1991 auf 66%⁵¹⁴ und in der Periode 2002-2006 auf nur noch 53% bis 60%. Dem muss allerdings hinzugefügt werden, dass in früheren Perioden die Kategorie „sonstige Kredite“ nicht ausgewiesen wurde, sodass sich hier Zeitreihenverzerrungen ergeben können.

⁵¹³ OeNB (2007a), D64.

⁵¹⁴ Mooslechner (1994), 192.

Tabelle 14: Zusammensetzung der Verschuldungsposition privater Haushalte

Anteile an der Gesamtverschuldung %	2002	2003	2004	2005	2006
Wohnbaukredite	54,09	56,47	59,07	57,44	60,53
Konsumkredite	21,79	20,57	23,61	26,56	24,06
Sonstige Kredite	26,10	26,11	24,23	28,86	29,34
Verpflichtungen gesamt	100	100	100	100	100

Quelle: OeNB (2007a), D96; eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Die österreichischen Haushalte sind demnach über die Wohnbaufinanzierungsform – entsprechend dem vorherrschenden Hypothekenmarkt und Pfandbriefsystem, gekoppelt mit einem hohen Anteil an Bauspardarlehen – nicht unmittelbar mit den Entwicklungen am Sekundärmarkt verbunden, wohl aber mit dem Kapitalmarkt. Das Risiko der Wohnbaufinanzierung betrifft im Fall von Österreich angesichts des hohen Anteils an Fremdwährungskrediten vor allem das Wechselkursrisiko. Der Anteil der Fremdwährungskredite an den gesamten Krediten der österreichischen Haushalte erreichte im Juni 2007 29,5%. Dabei machten die Kredite in Schweizer Franken einen Anteil von 28,5% aus und jene in Japanischem Yen 0,8%. Im Vergleich dazu belief sich der Anteil der Fremdwährungskredite im Bereich der Ausleihungen an nichtfinanzielle Unternehmungen auf insgesamt nur 9,1% des Gesamtvolumens.⁵¹⁵ Eine weitere Verbindung der österreichischen Haushalte zum Kapital- und Sekundärmarkt besteht über das Geldvermögen. Per Ende 2006 war ein Anteil von 29% in marktbewerteten Instrumenten veranlagt.⁵¹⁶ Der nur mittelbare Zusammenhang zwischen den Veränderungen bei Verschuldung und Nettovermögen der Haushalte lässt sich unter der Annahme positiver Bewertungsgewinne erklären. Besonders im Jahr 2003/2004 zeigte sich eine deutliche Steigerung der Verschuldung, während das Nettovermögen nur einen leichten Rückgang erfuhr. Das Vermögen der österreichischen Haushalte entwickelt sich somit durchwegs positiv.⁵¹⁷ Diese Tatsache ist vor allem in Hinblick auf den Einfluss der Wohnbaufinanzierung und Wohnbauausleihungen auf die konjunkturelle Entwicklung von Bedeutung (Abschnitt III).

3. Europäische Trends

Während in Österreich das System vom Verbriefungen am Sekundärmarkt, wie in Abbildung 12 dargestellt, nicht existiert, stellen die meisten EU-Mitgliedsstaaten zunehmend auf derartige Instrumente zum verbesserten Zugang zur Wohnbaufinanzierung um. Wie Tabelle 15 zeigt, hat Großbritannien im europäischen Vergleich die Vorreiterrolle bei der Einführung und auch beim Umfang der MBS inne. Insgesamt wurde 2004 in Großbritannien ein Volumen an MBS von 77,3 Mio. € begeben. Spanien liegt bei diesem interna-

⁵¹⁵ Lamatsch (2007), 26.

⁵¹⁶ OeNB (2007b), 31.

⁵¹⁷ Eigene Berechnung auf Datenbasis der OeNB (2005, 2007a).

tionalen Vergleich mit einem Volumen von 20,1 Mio. € an zweiter Stelle. Bis auf die Niederlande mit 16 Mio. begaben alle anderen europäischen Staaten, die sich dieses Instruments bedienen, weitaus niedrigere Volumina.⁵¹⁸ Zeitreihenanalysen sowie ein genauerer internationaler Vergleich werden durch die schlechte Datenlage unmöglich gemacht. Beispielsweise wird in der Publikation der European Mortgage Federation (2005) die Begebung von Mortgage Backed Securities in Österreich 2001 ausgewiesen, obwohl diese Form der Wohnbaufinanzierung hier bis dato nicht zugelassen ist.

Tabelle 15 zeigt, welche EU15-Staaten dieses Finanzierungsinstrument extensiv nutzen. Mortgage Backed Securities sind aber nur eine von zahlreichen Entwicklungen am europäischen Hypothekenmarkt, die auf gesamteuropäischer Ebene auf eine Harmonisierung der unterschiedlichen nationalen Finanzierungssysteme hinaus laufen. Dabei wird davon ausgegangen, dass gesamteuropäische Finanzierungsmechanismen Möglichkeiten bieten, die „Finanzierungsquellen auszuweiten, die Liquidität des Marktes zu vertiefen und das Risiko zu diversifizieren“.⁵¹⁹ Eine solche angestrebte Harmonisierung setzt aber wiederum voraus, dass der Schwerpunkt künftiger Entwicklungen bei der Integration des Primärmarktes liegen muss, die dann zu einer Vertiefung des Sekundärmarktes führen kann.⁵²⁰ Die beabsichtigte Steigerung der Kreditbereitstellung zur Schaffung von Wohnungseigentum für breite Einkommensschichten geht aber mit einer massiven Umschichtung der sozialen Verantwortung des Staates einher. Ohne diesen Aspekt im Rahmen des vorliegenden Beitrags ausleuchten zu können, soll er an dieser Stelle lediglich als eine Begründung für die gesamteuropäischen Harmonisierungsbestrebungen angeführt werden. Eine Verbreiterung des Kreditangebots ist nur dann erforderlich, wenn das Gut Wohnen nicht am Mietsektor leistbar ist. Damit wird der Eigentumserwerb auch für untere Einkommensschichten notwendig. Die vergleichsweise geringen Anteile angebotsseitiger staatlicher Eingriffe am Wohnungsmarkt, kombiniert mit sekundärmarktlichen Finanzierungsinstrumenten (MBS), spiegeln die soziale Zielrichtung, die in einem hohen Eigentumsanteil mündet und besonders in den USA und in Großbritannien propagiert wird, wider. Demnach müssen die beschriebenen Bestrebungen zur Harmonisierung des gesamteuropäischen Wohnungsfinanzierungsmarktes schlussendlich als Versuch der mittelbaren Systemänderung sozialstaatlicher Ziele gewertet werden.

⁵¹⁸ *European Mortgage Federation* (2005), 130.

⁵¹⁹ *Kommission der Europäischen Union* (2005), 15.

⁵²⁰ Ebd.

Tabelle 15: Einführung und Verwendung von Verbriefungen am Sekundärmarkt im europäischen Vergleich

Land	Einführung von Verbriefungen am Sekundärmarkt (MBS)	Nutzung von Verbriefungen am Sekundärmarkt
Österreich	-	nein
Belgien	ja	eingeschränkt
Dänemark		eingeschränkt
Deutschland		?
Griechenland		eingeschränkt
Spanien	1992	extensiv
Frankreich	1999	eingeschränkt
Irland	Zweite Hälfte der 1990er	ja
Italien	Ja	extensiv
Luxemburg	Ja	Ja
Niederlande	Ja	extensiv
Portugal	Ja	eingeschränkt
Finnland	1989	?
Schweden	Ja	eingeschränkt
UK	1987	extensiv

Quelle: ECB (2003); Suarez/Vassallo (2004); European Mortgage Federation (2005), 148; eigene Darstellung.

Dass die unterschiedlichen Wohnbaufinanzierungsinstrumente einen differenzierten Einfluss auf die Risikoposition der Haushalte haben und diese vermehrt von der Entwicklung der Wohnungspreise abhängig machen können, wurde oben beschrieben und ist anhand der herrschenden Hypothekenkrise in den USA empirisch beobachtbar. Trotz dieser Tatsachen wird die konjunkturelle Entwicklung in den USA immer wieder als beispielhaft auch für die europäischen Staaten angeführt. Daraus ergibt sich die Frage, inwieweit die durch sekundärmarktliche Finanzierungsmechanismen bedingte steigende Verschuldung und Überschuldung der amerikanischen Haushalte zur positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beigetragen hat.

III. Die Verschuldungsposition der Haushalte als Konjunkturmotor?

Wie eingangs erwähnt, soll in dieser Diskussion der Wohnungsmarkt nicht als Konjunkturmotor entsprechend der herkömmlichen Argumentation dargestellt werden, nämlich, dass durch angebotsseitige Steigerungen die Bauwirtschaft angekurbelt und dadurch ein konjunktureller Aufschwung erzielt werden kann. Vielmehr soll die Bedeutung der Finanzierungsinstrumente in den Mittelpunkt gerückt werden.

Den Ansatz dafür bietet die konjunkturelle Entwicklung in den USA, deren Wachstumsraten kontinuierlich über jenen der Europäischen Union liegen.

So wiesen die USA 2005 und 2006 prozentuelle Zunahmen des Bruttoinlandsprodukts um 3,2% bzw. 3,3% aus,⁵²¹ während der Durchschnitt der EU-Mitgliedsstaaten (EU15) im gleichen Zeitraum bei 1,6% beziehungsweise 2,8%⁵²² lag. Bezieht man die neuen Mitgliedsstaaten in die Analyse mit ein, liegt die Wachstumsrate zwar höher, bleibt aber dennoch deutlich hinter der Performance der USA zurück.

Betrachtet man den konjunkturellen Aufschwung der USA genauer, zeigt sich, den Analysen von Treeck, Hein und Dünhaupt⁵²³ folgend, dass das Wachstum seit Beginn der 1980er Jahre zunehmend vom privaten Konsum getragen wurde. Es zeigt sich weiters, dass die Sparquote der Haushalte seit den 1980er Jahren rückläufig ist und auf eine deutlich gestiegene Konsumneigung trifft, die zunächst auf die einkommensstärksten Haushalte beschränkt war, dann aber aufgrund der – auf Bewertungseffekte beruhenden – gestiegenen Vermögensbewertung auch auf einkommensschwächere Haushalte übergriff. Während der Anteil des Bruttogeldvermögens, gemessen am verfügbaren Einkommen, seit Ende der 1990er Jahre massiv rückläufig ist, hat das Verhältnis der Verbindlichkeiten zum verfügbaren Einkommen eine leichte Steigerung erfahren. Diese Entwicklung ist u.a. auf die durch Preissteigerungen am Immobilienmarkt bedingte Erhöhung des Immobilienvermögens zurückzuführen, die auch zu einer Verbesserung des Verhältnisses zwischen Immobilienvermögen und verfügbarem Einkommen geführt hat. Somit hat die Ausweitung der Kreditvergabe und des Eigentümeranteils bei gleichzeitigen massiven Preissteigerungen am Immobilienmarkt die Konjunktur in den USA aufrecht erhalten.

Angesichts der massiven Kreditausfälle in den USA während der letzten Quartale stellt sich einmal mehr die Frage, wie zielführend es für die Europäische Union ist, über Harmonisierungsbestrebungen US-amerikanische Finanzierungsinstrumente implementieren zu wollen. Einmal mehr scheint die gesamtwirtschaftliche Entwicklung über die sozialen Aufgaben des Wohnungsmarktes gestellt zu werden.

IV. Fazit

Es wurde gezeigt, dass die Struktur der Wohnbaufinanzierungsinstrumente in den EU-Mitgliedsstaaten, wobei hier v.a. die EU15-Staaten beleuchtet wurden, sehr dispers ist. Es werden zunehmend Sekundärmarktssysteme implementiert, die vor allem durch Mortgage Backed Securities bestimmt werden. Die Entwicklungen in Österreich spiegeln diesen internationalen Trend nicht voll wider. Die Refinanzierung der Hypothekenkredite der Banken erfolgt durch die Emission von Pfandbriefen. Damit vollzieht Österreich das klassische sogenannte Hypothekenmodell der Wohnbaufinanzierung mit einer starken Bedeutung von Bausparkassen. Obwohl in diesem Bereich 2006 Rück-

⁵²¹ Daten Internationaler Währungsfonds.

⁵²² Daten Eurostat.

⁵²³ *Treeck/Hein/Dünhaupt* (2007).

gänge zu beobachten waren, scheinen diese durch die ersten Quartale 2007 wieder ausgeglichen zu werden.

Dementsprechend scheint der Wunsch nach einer stärkeren Verknüpfung der Wohnbaufinanzierung mit Sekundärmarktinstrumenten aus wirtschaftspolitischer Sicht vor allem eine Flucht aus der sozialen Verantwortung des Staates zur Wohnraumversorgung der Bevölkerung darzustellen. Zwar können, wie sich am Beispiel der USA zeigt, durch damit verbundene Preissteigerungen am Immobilienmarkt positive konjunkturelle Entwicklungen erzielt werden; dies allerdings abermals zu Lasten der Vermögensposition der Haushalte, wenn die entstandene Immobilienblase platzt.

Schaffung von sozial gebundenem nachhaltigem Wohnraum

Karl Czasny

Wohnungsbezogene Dienstleistungen gemeinnütziger Bauvereinigungen

Der folgende Artikel informiert über die Resultate einer vom SRZ im Jahr 2005 durchgeführten Studie, die durch Wohnbauforschungsreferate des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit und des Bundeslandes Wien gefördert wurde. Aufgabe dieser Arbeit war eine Untersuchung der von gemeinnützigen Bauträgern und von der Wohnhausverwaltung der Gemeinde Wien erbrachten wohnbegleitenden Dienstleistungen. Dem Generalthema der vorliegenden Schrift entsprechend, beschränken sich die nachstehenden Ausführungen auf die im Bereich der Gemeinnützigen erzielten Erhebungsergebnisse.

Das Projekt sollte sowohl die Perspektive der Anbieter von wohnbegleitenden Leistungen erfassen, als auch jene der Nachfrager bzw. Bewohner, wobei im ersten Fall eine schriftliche Befragung von 50 Bauträgern und im zweiten eine von knapp 1.000 Bewohnern aus sechs Wohnhausanlagen durchgeführt wurde. Bei der Bauträgerbefragung beträgt die Rücklaufquote 66%, so dass 33 auswertbare Fragebögen vorliegen. Bei der Bewohnerbefragung im Sektor der Gemeinnützigen beträgt sie 19% (189 auswertbare Fragebögen).

Will man die Sicht der Bewohner auf die wohnbegleitenden Dienstleistungen verstehen, so muss man die wichtigsten Tendenzen im diesbezüglichen Angebot kennen. Es ist daher zunächst ein Blick auf die Resultate der Angebotserhebung zu werfen. Er zeigt, dass Veränderungen beim Angebot an wohnbegleitenden Dienstleistungen auf drei Ebenen stattfinden:

- Weiterentwicklung der beim Kerngeschäft der Bauträger, das heißt bei der Errichtung und Verwaltung von Wohngebäuden erbrachten Kerndienstleistungen, als Reaktion auf veränderte gesellschaftliche Anforderungen und neue technische Möglichkeiten;
- Bereitstellung zusätzlicher Angebote von Komplementärdienstleistungen, also von ‚neuen Dienstleistungen‘ im engeren Sinne, welche in mehr oder weniger großer Nähe zum Kerngeschäft stehen können;
- Vermehrtes Engagement im Bereich des sozialen Managements, wobei Leistungen ausgebaut werden, welche zwar immer schon zu den wesentlichen Aufgaben der gemeinnützigen und kommunalen Wohnungswirtschaft gehörten, aber derzeit angesichts eines immer stärkeren Trends zur gesellschaftlichen Polarisierung zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Um die aktuelle Situation auf den drei genannten Ebenen zu illustrieren, seien drei Teilergebnisse der Anbieterbefragung erwähnt. Das erste davon bezieht sich auf die im Zentrum der Weiterentwicklung der Kerndienstleistun-

gen stehende Neuorganisation der Hausbetreuung im Gefolge der Streichung des Hausbesorgergesetzes im Jahr 2000. Es besagt, dass der Übergang zu neuen Formen der Hausbetreuung zum Erhebungszeitpunkt schon relativ weit fortgeschritten, aber noch längst nicht abgeschlossen ist, da immer noch 45% aller Gemeinnützigen mehr als ein Drittel ihres Wohnungsbestandes durch Hausbesorger betreuen lassen.

Tabelle 16: Art und Anzahl der Dienstleistungsangebote beim einzelnen Bauträger

Dienstleistungsbereiche	Dienstleistungen pro Bereich	
	Anzahl	Anteil
Haushalts-, Betreuungs- und Pflegedienste	1,3	13%
Instandhaltungs- und Renovierungsdienste	1,5	15%
Beratungs- und Moderationsdienstleistungen	3,5	36%
Kommunikationstechnische und mobilitätsbezogene Dienste	0,3	4%
Sicherheitsdienstleistungen	1,4	15%
Dienstleistungen für den Freizeitbereich	1,7	17%
Gesamtheit der Angebote pro Bauvereinigung	9,7	100%

Quelle: SRZ Bauträgerbefragung 2005.

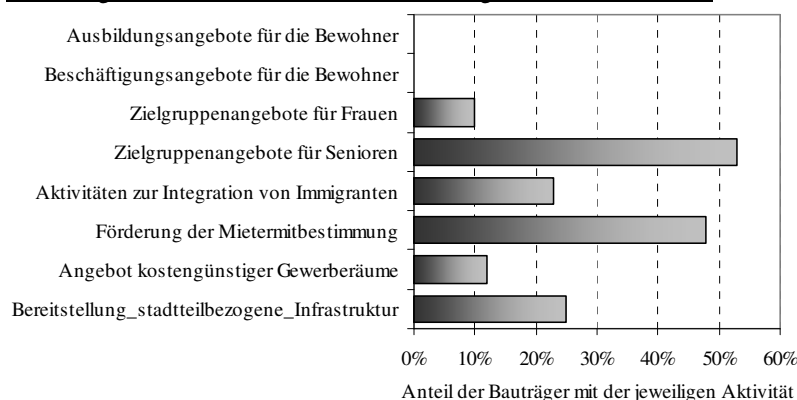
Ein zweites, in Tabelle 16 dargestelltes Resultat der Anbieterbefragung zeigt, dass abgesehen von den Kerndienstleistungen bei jedem der befragten Unternehmen im Durchschnitt rund 10 weitere Dienstleistungen angeboten werden. Ergänzend ist zu bemerken, dass der jeweilige Bauträger auch in 75% jener Fälle, in denen die Leistung von einem externen Anbieter erbracht wird, in Form einer Kooperation mit diesem Anbieter zumindest indirekt in die Leistungserbringung eingebunden ist.

Ein drittes Ergebnis der Anbieterbefragung präsentiert die Abbildung 17 mit ihrer Darstellung des Resultats der Frage nach „dienstleistungsähnlichen“ Aktivitäten, bei welchen es sich um Leistungen auf dem Gebiet des sozialen Managements handelt. In Verbindung mit der in Tabelle 16 dokumentierten großen Bedeutung der Beratungs- und Moderationsleistungen, die ja ebenfalls Teil des sozialen Managements sind, verweisen die Resultate der Abbildung 17 auf ein insgesamt recht hohes Gewicht der Aktivitäten im Bereich des sozialen Managements, wobei ergänzend zweierlei zu bemerken ist:

- Erstens wird hier deutlich, dass zwischen den drei oben unterschiedenen Leistungsebenen, auf denen sich die Weiterentwicklung des Dienstleistungsangebots vollzieht, äußerst fließende Übergänge bestehen. In diesem Sinne ist etwa eine auf individuelle Zahlungsprobleme eingehende Miet-schuldenberatung einerseits als zeitgemäße Weiterentwicklung einer Kerndienstleistung zu verstehen. Andererseits jedoch hat sie zugleich auch den Stellenwert einer Maßnahme im Bereich des sozialen Managements.

- Zweitens erkennt man, dass zwischen den Komplementärdienstleistungen und den Aktivitäten des sozialen Managements offenbar Substitutionsbeziehungen vorhanden sind. Denn es ist wohl kein Zufall, dass dem erheblichen Gewicht der unmittelbar zu einer Stärkung des sozialen Zusammenhalts beitragenden Aktivitäten im Arbeitsfeld des sozialen Managements eine nur sehr geringe Bedeutung der Sicherheitsdienstleistungen gegenüber steht.

Abbildung 17: Art und Ausmaß der dienstleistungsähnlichen Aktivitäten

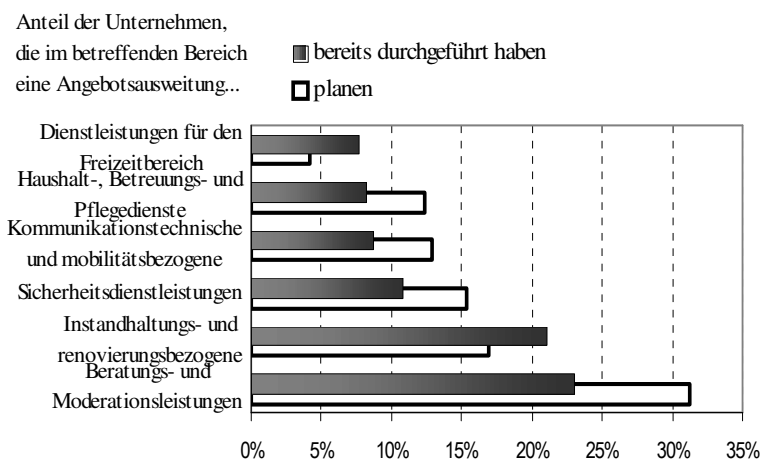


Quelle: SRZ Bauträgerbefragung 2005.

Nach den Resultaten zur aktuellen Situation beim Angebot an wohnbegleitenden Dienstleistungen sollen nun noch zwei Ergebnisse berichtet werden, welche über die künftige Entwicklung dieses Angebots Auskunft geben. Das erste ist dem in Abbildung 18 dargestellten Vergleich zwischen den inhaltlichen Schwerpunkten der zuletzt durchgeführten und der geplanten Ausweitungen des Dienstleistungsangebots zu entnehmen. Dieser Vergleich macht deutlich, dass mit verstärkten Angebotszuwächsen in mehreren Leistungsbereichen gerechnet werden kann, wobei die größte Dynamik bei den Beratungs- und Moderationsleistungen zu erwarten ist.

Das zweite der auf die künftige Angebotsentwicklung bezogenen Ergebnisse soll ein Licht auf die Motive für die geplanten Ausweitungen des Dienstleistungsangebots werfen. Es besagt, dass der wichtigste Grund für die Einführung einschlägiger Zusatzangebote in der erhofften Erhöhung der Wohnzufriedenheit und der Kundenbindung besteht. Auffällig geringe Bedeutung kommt dem Motiv der „Erschließung neuer Geschäftsfelder“ zu. Hier deutet sich ein Kontrast zur Situation bei den deutschen Wohnungsunternehmen an, welche aufgrund wesentlich ungünstigerer Förderbedingungen gezwungenermaßen eine verstärkte Ertragsorientierung praktizieren.

Abbildung 18: Geplante und bereits durchgeführte Ausweitungen des Dienstleistungsangebots



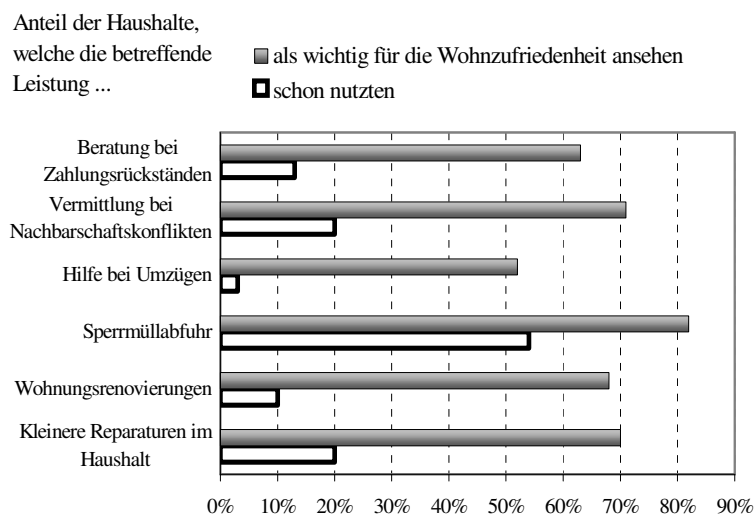
Quelle: SRZ Bauträgerbefragung 2005

Vor der nun folgenden Darstellung einiger wichtiger Resultate der Bewohnerbefragung ist kurz auf deren Hintergrund einzugehen: Alle sechs Wohnhausanlagen, aus denen die 189 Bewohnerinterviews stammen, gehören zum selben Bauträger. Es handelt sich bei diesem um ein Unternehmen der obersten Größenklasse (über 10.000 verwaltete Wohneinheiten), das eine sehr dynamische Dienstleistungsstrategie verfolgt und vor einiger Zeit eine gewerbliche Tochter gründete, welche wohnbegleitende Serviceleistungen, unter anderem Reparatur- und Renovierungsarbeiten in den Wohnungen, anbietet. Das Angebot an wohnbegleitenden Dienstleistungen ist in jeder der sechs untersuchten Wohnhausanlagen identisch und umfasst die sechs in der folgenden Abbildung dargestellten Einzelleistungen.

Abbildung 19 zeigt, dass abgesehen von der erwartungsgemäß hohen Nutzungsfrequenz bei der Sperrmüllabfuhr auch die Renovierungs- und Reparaturangebote sowie die Beratungs- und Moderationsangebote sehr beachtliche Nutzungswerte aufweisen. Eine Detailanalyse nach der Alters- und Sozialstruktur der Wohnhausanlagen bringt folgendes Ergebnis:

- Reparatur- und Renovierungsangebote (einschließlich Sperrmüllabfuhr) werden derzeit verstärkt in älteren Nachkriegsanlagen (vor 1970 errichtet) genutzt.
- Die Nutzung von Beratungs- und Moderationsangeboten ist erwartungsgemäß in jenen Anlagen höher, die stärker mit Generations- und Zuwanderungskonflikten belastet sind und einen höheren Anteil von sozial schwachen Haushalten aufweisen.

Abbildung 19: Nutzungsgrad der Dienstleistungen und Wichtigkeit für die Wohnzufriedenheit



Vergleicht man anhand von Abbildung 19 die Wichtigkeit der erwähnten Dienstleistungsangebote für die Wohnzufriedenheit mit der jeweiligen Häufigkeit ihrer Nutzung, dann wird erkennbar, dass die Wichtigkeitswerte weit über der Nutzungsfrequenz liegen. Das bedeutet, dass das Vorhandensein der betreffenden Angebote unabhängig von ihrer tatsächlichen Nutzung einen wesentlichen Zufriedenheitsfaktor darstellt. Damit werden die Anbieter in ihrer Auffassung bestätigt, dass eine der entscheidenden Funktionen der Ausweitung des Angebots an wohnbegleitenden Dienstleistungen in der Sicherstellung bzw. Steigerung von Wohnzufriedenheit und Unternehmensbindung liegt.

Ergänzend zu den auf die aktuell angebotenen Leistungen bezogenen Fragen wurden die Haushalte auch um eine Beurteilung der Wichtigkeit möglicher zusätzlicher Serviceleistungen gebeten, wobei eine Liste von elf möglichen Zusatzangeboten vorlag. Fasst man die diesbezüglichen Ansichten zusammen, ergibt sich folgendes Resultat:

- Hohes Interesse besteht an einem Ausbau der Beratungs- und Moderationsangebote sowie an zusätzlichen Renovierungs- und Reparaturangeboten (jeweils rund 50% der Haushalte kreuzen entsprechende Zusatzangebote als „wichtig“ an), was insofern in Kontrast zum Resultat der Befragung der Anbieter steht, als letztere künftig keinen starken Akzent beim Ausbau der Renovierungs- und Reparaturleistungen setzen wollen (vgl. Abbildung 19).

- Mittleres Interesse (jeweils rund 30% kreuzen hier „wichtig“ an), besteht an einer verstärkten Nutzung der Möglichkeiten der modernen Informationstechnologie für die Kommunikation zwischen der Hausverwaltung und den Bewohnern (Internetabfrage des Kundenkontos, Betriebskostenvorschreibung per E-Mail) sowie an Angeboten zur Unterstützung bei der Wohnungsreinigung und beim Umzug.
- Relativ geringes Interesse (nur jeweils rund 10% kreuzen hier „wichtig“ an) besteht an sonstigen haushaltsbezogenen Serviceleistungen (Einkaufsservice, Babysitterdienste).

Eine gesonderte Erwähnung gebührt dem möglichen Ausbau der Sicherheitsdienstleistungen (Videoüberwachung der Garagen, elektronische Zutrittskontrollen). Hier zeigt sich zum einen vor allem im Bereich der Eigentumswohnungen ein recht hohes Interesse an entsprechenden Angeboten. Zum anderen jedoch ergibt die ergänzende Frage nach der Bereitschaft zur Beteiligung an den jeweils anfallenden Zusatzkosten nur ein sehr schwaches positives Echo.

Tabelle 20: Gewünschte zusätzliche Dienstleistungsaktivitäten

Art der gewünschten zusätzlichen Dienstleistungsaktivitäten	% Nennungen
Die Hausbetreuung verbessern (bezogen auf klassische Hausbesorgerarbeiten wie Schneeräumung, Reinigung, usw.)	26%
Anstehende Reparaturen umgehend durchführen (Frostaufbrüche, Wassereintritt, Garagentore, usw.)	8%
Bauliche Verbesserungen durchführen (Lift-, oder Zentralheizungseinbau, usw.)	27%
Die Kommunikation zwischen der Hausverwaltung und den Bewohnern verbessern (auf Mängelmeldungen reagieren, Hausversammlungen abhalten, usw.)	12%
Das Konfliktmanagement verbessern (primär bezogen auf ethnische Konflikte und Generationskonflikte)	5%
Die Qualität der vorhandenen Gemeinschaftseinrichtungen verbessern (bezogen auf Spielplätze, Waschautomaten, Autostellplätze)	9%
Sonstige Einzelanregungen zur Verbesserung der Kerndienstleistungen (bezogen auf Müllentsorgung, Wohnungstauschangebote, usw.)	8%
Das Verhältnis von Kern- und Komplementärdienstleistungen überdenken (Kerndienstleistungen verbessern anstatt neue Komplementärdienstleistungen anbieten)	5%
-----	-----
Neue Komplementärdienstleistungen anbieten (Wäscheservice)	2%
Zusammen	100%

Quelle: SRZ Bauträgerbefragung 2005

Den Schluss der Erhebung bildete eine offene Frage nach dem Interesse an weiteren, bisher nicht erwähnten Dienstleistungsaktivitäten, die das wahrscheinlich wichtigste Ergebnis der vorliegenden Befragung lieferte. Zunächst ist schon etwas überraschend, wenn ganze 34% der Haushalte hier den Wunsch nach zusätzlichen Aktivitäten äußern. Noch viel überraschender ist

aber das Ergebnis einer genaueren Untersuchung der an dieser Stelle deponierten Dienstleistungswünsche.

Wie die Tabelle 20 zeigt, signalisieren die befragten Bewohner ihrer Hausverwaltung recht deutlich, dass die kontinuierliche Arbeit an der Verbesserung und zeitgemäßen Weiterentwicklung der im Kerngeschäft sowie beim sozialen Management zu erbringenden Leistungen wichtiger wäre als das Nachdenken über neue Zusatzangebote im Bereich der Komplementärdienstleistungen.

Eine unmittelbar aus diesem Ergebnis ableitbare Konsequenz ist die Forderung, dass jede Initiative zur Entwicklung neuer komplementärer Dienstleistungen Teil eines auf die Gesamtheit aller Dienstleistungsangebote bezogenen Optimierungsprogramms sein muss, dessen Prioritäten folgendermaßen lauten:

- An erster Stelle hat die Beseitigung von vorhandenen Defiziten bei den Kerndienstleistungen und den immer schon zu erfüllenden Aufgaben im Bereich des sozialen Managements zu stehen.
- An zweiter Stelle gilt es, die vorhanden Leistungen in beiden eben genannten Bereichen zeitgemäß weiterzuentwickeln.
- Erst an dritter Stelle darf die Entwicklung von neuen Komplementärdienstleistungen erfolgen.

Unerlässliche Voraussetzungen für den Erfolg eines derartigen Programms zur Optimierung der wohnbegleitenden Dienstleistungen sind zum einen sozialwissenschaftlich fundierte Erhebungen der Bedürfnisse und Probleme der Bewohner und zum anderen ernsthafte Bemühungen um eine Einbindung der Bewohner auf allen Stufen der Entwicklung und Umsetzung von Verbesserungsideen.

Letzteres wird umso eher gelingen, je höher das Niveau der kontinuierlich praktizierten Bewohnermitbestimmung ist. In diesem Zusammenhang ist anzuregen, dass man, ergänzend zu den in einzelnen Wohnhausanlagen bereits bestehenden Bewohnervertretungen, zentrale Bewohnerbeiräte auf Unternehmensebene etabliert, welchen ein Informations- und Mitspracherecht in allen anlageübergreifenden Belangen gewährt wird, sodass etwa die generelle Praxis des Umgangs mit Mietschulden, die Organisation des Beschwerdenmanagements oder ein allenfalls vorhandener zentraler Hausbetreuungs- und Gebrechendienst in Abstimmung mit den Interessen aller Bewohner weiter entwickelt werden können.

Die verstärkte Einbindung und Aktivierung der Bewohner ist aber auch auf Anlagenebene eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiches soziales Management. Zwei diesbezüglich besonders hervorzuhebende Erfordernisse sind die Einbeziehung von Immigranten und Seniorenvertretern in bereits vorhandene bzw. neu zu gründende Mieterbeiräte. Der erste dieser beiden Punkte ist angesichts des in den Wohnhausanlagen der Gemeinnützigen zunehmenden Anteils von Bewohnern mit Migrationshintergrund eine Selbstverständlichkeit, die nicht näher begründet werden muss. Der zweite Punkt ist jedoch abschließend kurz zu erläutern.

Die Teilnahme von Senioren an den im Rahmen des sozialen Managements anfallenden Aktivitäten hat entscheidende Funktion bei der Schaffung der Rahmenbedingungen für ein altersgerechtes Wohnen. Denn es zeigt sich

immer deutlicher, dass der rasch steigende Pflege- und Betreuungsbedarf organisatorische Konzepte erfordert, welche nicht nur eine optimale Kombination von stationär, ambulant und am Wohnort selbst zu erbringenden Leistungen erlauben, sondern auch möglichst offen sind für die Kooperation von professionellen Dienstleistern mit nachbarschaftlich tätigen Senioren. Diese nachbarschaftliche Tätigkeit kann teils ehrenamtlich, teils aber auch im Rahmen nicht-monetärer Gratifikationssysteme erfolgen.

Eine Schlüsselfunktion bei der Mobilisierung solcher nicht allein im Seniorenbereich wichtiger Selbsthilfepotentiale durch die Schaffung der baulichen, technischen, organisatorischen und „sozialklimatischen“ Rahmenbedingungen für ein optimales Zusammenspiel von Selbsthilfe und professionell zu erbringenden Dienstleistungen kommt neben den Bewohnervertretungen den gemeinnützigen Hausverwaltungen zu.

Beim Ausfüllen dieser Schlüsselfunktion und weniger bei der Entwicklung von kommerziell orientierten Angeboten „neuer Dienstleistungen“ gilt es künftig noch initiativer zu werden, neue Kompetenzen zu entwickeln und mehr Verantwortung zu übernehmen. Denn nur wenn dies gelingt, wird der soziale Wohnbau auch in Zukunft den von ihm zu fordernden Beitrag zur Aufrechterhaltung des sozialen Zusammenhalts in den Wohnquartieren leisten können. Und vielleicht schafft man es auf diesem Weg sogar, neben der von der gewerblichen Wohnungswirtschaft erfolgreich etablierten Marke des „Wohnens mit Mehrwert“ (unter diesem Stichwort vermarkten gewerbliche Bauträger ihre mit „neuen Dienstleistungen“ verbundenen Wohnungen des oberen Preissegments) ein nicht minder geschätztes „Wohnen mit mehr Solidarität“ zu etablieren.

Edwin Deutsch

Der strategische Beitrag der Wohnungsgemeinnützigkeit zur sozialen Durchmischung im städtischen Raum

- I. Einleitung
 - II. Soziale Kohäsion
 - III. Soziale Schichten und Mobilität
 - IV. Wohnfunktionen im städtischen Raum
 - V. Schlussfolgerungen
- Appendix: Modell der Verweildauern in der Miete

I. Einleitung

Die österreichische Gemeinnützigkeit nimmt im europäischen Vergleich eine Sonderstellung ein. In kaum einem anderen Land der Europäischen Union, die Niederlande vielleicht ausgenommen, wurde ihr grundsätzlicher Beitrag zur gesellschaftlichen Wohlfahrt so wenig in Frage gestellt. Es gab hierzulande wohl wichtige Reformschritte und Anpassungen an die Vorgaben der Wohnbauförderung mit ihrer föderalen Struktur. Von schockartigen Einschnitten wie in Deutschland, Frankreich oder Schweden blieb der österreichische Sozialmietsektor jedoch verschont. Die hiesige Wohnungspolitik schien vielmehr darauf zu setzen, dass sich der Sektor, um seine gesellschaftliche Akzeptanz zu wahren und die Konkurrenz mit anderen Wohnformen zu bestehen, aus eigenem Interesse dem sozialen und ökonomischen Wandel stellen müsse. Ein Aspekt dieses Wandels, der Beitrag der Gemeinnützigkeit zur sozialen Kohäsion und Durchmischung im städtischen Raum, steht auf den folgenden Seiten zur Debatte.

Der Beitrag setzt sich im Kapitel II mit dem Grundbegriff der sozialen Kohäsion auseinander, und kontrastiert die Forderung nach sozialer Durchmischung mit den Aufgabenfeldern und Leitbildern der Sozialmiete. Das Kapitel III befasst sich mit der gestiegenen Mobilität in der Risikogesellschaft, die auch den Sozialmietsektor erfasst hat. Mit diesen Fakten ausgestattet wird im Kapitel IV das Hauptargument entwickelt, wonach eine nachhaltige soziale Durchmischung nur durch eine ausreichende Funktionsvielfalt der städtischen Nachbarschaften erzielbar ist. Als Schlussfolgerung wird die Wirkungsweise des Förderungsmix der österreichischen Wohnbauförderung hervorgehoben, die dank ihres Designs eine stetige Entwicklung von Nachbarschaften ermöglicht.

II. Soziale Kohäsion

Soziale Kohäsion in der Definition des Europarates bedeutet den chancengleichen Zugang zu den Leistungen der Gesellschaft im Allgemeinen und den Rechtsinstanzen des Staates im Besonderen. Im Grundsatzpapier deckt das Begriffsfeld verschiedenste Bereiche ab.⁵²⁴ Aus dem Blickwinkel der räumlichen Ausdifferenzierung der Gesellschaft wird ein Umfeld gefordert, das die sozialen Schichten nicht weiträumig trennt, sondern eine ausreichende Kommunikation innerhalb der Zonen, von den Regionen bis hinunter zu den Nachbarschaften, ermöglicht: Das nicht allein, um potentielle Konflikte zu temperieren, sondern um mit dem Austausch von Ressourcen, Fertigkeiten und Erfahrungen die regionale Produktivität und damit die Wohlfahrt zu fördern. Kurz gesagt, bedarf der räumliche Aspekt der Kohäsion einer ausreichenden sozialen Durchmischung.

Inwiefern ist die Wohnungsgemeinnützigkeit in diesem Prozess gefordert? Die Diskussion dieser Frage setzt am besten am tiefgreifenden Paradigmenwechsel an, den die Gemeinnützigkeit während ihres Bestehens vollzogen hat, nämlich vom Leitbild des sozialen Aufstiegs zur Stütze der Risikogesellschaft.

Das Programm des „Sozialen Wohnens“ wurde in den 1950er und 1960er Jahren zum Leitmotiv. Damit war nicht allein die Versorgung mit leistbarem Wohnraum gemeint: Das soziale Wohnen bezog seine Attraktivität vielmehr aus der Erwartung des sozialen Aufstiegs durch geordnete Wohnverhältnisse in einem wünschenswerten Umfeld.

Zunächst wirkte die korporatistische Politik österreichischer Prägung als Motor der Bautätigkeit.⁵²⁵ Interessanterweise fiel der Höhepunkt dieser Etappe in den 1960er Jahren mit dem Zenit des funktionalistischen Städtebaus zusammen. Während die korporatistischen Politikinstrumente in der Folge allmählich durch dezentrale Markt- und Förderungsmechanismen ersetzt wurden (zu denen das WFG 1968 zählt), blieben die Zeugen der funktionalistischen Bautätigkeit als bleibende Herausforderung erhalten. Es sind dies vor allem die städtischen Siedlungsstrukturen des gemeinnützigen und kommunalen Mietbaus, die programmatisch für die neuen Kleinfamilien und in räumlicher Trennung von Wohnen und Arbeiten errichtet wurden. Das lässt sich nicht nur an den flächigen Bebauungsstrukturen in den Vorstädten Wiens und der größeren Landeshauptstädte ablesen; typologische Ableger der auf die reine Wohnfunktion beschränkten Blockbauten finden sich bis hinunter auf die Ebene der Kleinstädte.

Unbeschadet seiner Errungenschaften war der funktionalistische Sozialwohnbau an ein Publikum gebunden, welches das Erscheinungsbild dieser Bebauungsform gut hieß.⁵²⁶ Mit dem Schwinden der Akzeptanz des großflächigen Sozialmietbaus hinterlassen die damals errichteten Blockstrukturen heute eine gewisse Anfälligkeit für soziale Segregation und Abschottung, die der sozialen Durchmischung zuwiderläuft.

⁵²⁴ *Council of Europe* (2006) diskutiert die räumliche Kohäsion im Kontext mit Sozialkapital, 33-35, sowie mit Polarisation, 133.

⁵²⁵ Das Standardwerk zum Korporatismus ist *Marin* (1982).

⁵²⁶ Das betonen *Häußermann/Siebel* (2004), 147.

Zu Beginn der 1980er Jahre setzte eine neue Ära ein, die als Individualisierung der Lebensbereiche bezeichnet wird. Das Publikum wurde räumlich mobiler und wachsende Teile der Gesellschaft finanziell vermöglicher. Die es sich leisten konnten, sahen im Eigentumserwerb das neue Leitbild des Aufstiegs, allerdings weniger in einem sozialen Sinne als in der Umsetzung eines persönlich erwünschten Lebensstils.⁵²⁷ Für viele wurde das Eigenheim zum Inbegriff der Selbstverwirklichung. Demgegenüber verlor der Sozialmietsektor an Reputation. Ihm wurde zu Recht oder zu Unrecht vorgeworfen, mit einem Übermaß an staatlicher Förderung doch nur einen Teil der wirklich bedürftigen Bevölkerung zu erreichen und das Politikziel der „sozialen Treffsicherheit“ verfehlt zu haben. Die Debatte beschränkte sich im Übrigen nicht auf Österreich, sondern wurde in anderen europäischen Ländern weit heftiger geführt.

Unter den zahlreichen Facetten der Debatte sticht die Auseinandersetzung um die grundsätzliche Rolle des Sozialmietsektors hervor:

- Soll die vorrangige, wenn nicht einzige Aufgabe der Sozialmiete darin bestehen, den Einkommensschwachen ein adäquates und leistbares Wohnen bereitzustellen?
- Soll die Sozialmiete nicht überhaupt auf eine „marginale“ Wohnform für ebenso „marginale“ Schichten reduziert werden, wie es in den östlichen Nachbarländern nach dem Umbruch geschah?
- Oder stehen für den Sozialmietsektor neuartige Aufgaben bereit, die aus den flexiblen und mobilen Lebensstilen der Risikogesellschaft erwachsen?
- Ist der Sozialmietsektor - in Abwandlung des Sozialen Wohnens unter neuen Bedingungen - nicht letztlich ein wesentlicher Träger der sozialen Kohäsion?

Österreich hat ebenso wie die Niederlande den Weg zu geänderten Aufgabenfeldern eingeschlagen. Obgleich die wohnbaupolitischen und finanziellen Instrumente der beiden Länder differieren, teilen ihre Wohnungspolitiken die gemeinsame Überzeugung, dass der Sozialmietsektor keinesfalls marginalisiert werden dürfe, und dass eine staatlich unterstützte Wohnversorgung, die ausschließlich „auf die Armen“ abzielt, den Zustand der Ausgegrenztheit geradezu perpetuiert. Um Armutsfallen und Wohninseln zu verhindern, müsse der Sozialmietsektor im Gegenteil wieder städtebauliche Akzente setzen, die nach Maßgabe der Förderungsrichtlinien an die verschiedensten sozialen Schichten adressiert sind.⁵²⁸

Um einem verbreiteten Missverständnis zu begegnen: Es ist für die Herstellung sozialer Kohäsion keineswegs erforderlich, dass alle Schichten gewissermaßen „unter einem Dach“ wohnen. Das wäre weder machbar noch wünschenswert. Denn die Vergabe geförderter Mieten muss an Einkommensobergrenzen gebunden bleiben, auch wenn es durchaus diskutabel erscheint, ob die derzeit geltenden Obergrenzen, im Gegensatz zu den Nachkriegsdekaden mit all den Mitnahmeeffekten, nicht wieder zu straff gezogen sind. Der vorliegende Beitrag will die Gegenthese diskutieren, wonach starre Zuweisungsmechanismen nach Haushaltseinkommensgruppen heute fehlschlagen müssen.

⁵²⁷ Siehe *Häußermann/Siebel* (2000), Teil III.

⁵²⁸ Vgl. u.a. *Priemus* (1998).

Die alternative Strategie, frei nach Nestroy „Zu ebner Erd und im ersten Stock“, in den unteren Geschossen geförderte und in den oberen frei finanzierte Wohnungen zu errichten, hat sich nicht überall bewährt. Während die Sozialmieter täglich den Kontrast zu den Bessergestellten vor Augen haben, neigen die höheren Einkommen dazu, gemischte Bauten dieser Art bei günstiger Gelegenheit wieder zu verlassen. Vor allem Hochhausbauten sind von dieser Mobilität betroffen. Eine nachhaltige soziale Durchmischung lässt sich auf diesem, gewissermaßen erzwungenen Wege kaum erzielen. Denn diese gründet auf einem anderen Prinzip, und zwar auf der Anerkennung gewachsener Strukturen. Auf diesen erst kann sich so etwas wie eine lebendige Nachbarschaft, in anderen Worten: eine „community“ bilden.

Soziale Nachhaltigkeit setzt nämlich voraus, dass die sozialen Schichten in räumlich differenzierten Nachbarschaften wohnen, die nicht weiträumig segregiert sind. Daraus folgt, dass Sozialmietbauten zu errichten sind, die sich so weit wie möglich in nachbarliche Wohnstrukturen einfügen. Dass hierin sowohl die Bodenpolitik als auch die Architektur gefordert sind, ist offenkundig: die Bodenpolitik gegen eine fortschreitende Abwanderung des Sozialmietsektors zu billigen Lagen am Stadtrand, die Architektur in der Verankerung der Sozialmieten in bestehende städtische Räume.

Kritiker dieses Ansatzes werden einwenden, dass ein räumlich und sozial differenzierter Mietbau erstens kostenintensiv ist, und zweitens in den Fehler substanzieller Mitnahmeeffekte durch Besserverdienende zurückfallen kann.

Zum ersten Punkt ist festzuhalten, dass die räumliche Differenzierung des Sozialmietbaus ja schon im Gange ist. Es ist unbestritten, dass steigende Bodenpreise die gemeinnützigen Bauvereinigungen vor das Problem stellen, die Kosten innerhalb der zulässigen Mieten unterzubringen, und dass allein deshalb billigere Randalagen gewählt werden, auch wenn sie der sozialen Durchmischung nicht immer förderlich sind. Trotzdem sind Gemeinnützige in der Lage, Liegenschaften in Innenstadtlagen aufzukaufen, wozu sich unter anderem leerstehende oder untergenutzte Bürobauten anbieten. Größere Gemeinnützige sind dabei auf Grund ihrer Reserven in einer günstigeren Ausgangslage. Viele kleinere Gemeinnützige hingegen werden durch die Kostenmiete gezwungen, auf den eingefahrenen Bahnen der Erschließung fortzufahren, selbst wenn es den städtebaulichen Anforderungen der Wiedergewinnung städtischen Bodens nicht entgegenkommt.

Hinsichtlich der Verankerung des sozialen Wohnbaus in bestehende städtische Räume, leistet die österreichische Architektenschule im Sozialwohnbau wichtige Beiträge. Eine wesentliche Komponente zur Erzielung einer räumlichen und sozialen Durchmischung ist die Schaffung von integrierten Gewerbeflächen und anderen Einrichtungen, siehe die Diskussion der Wohnfunktionen weiter unten.

Der Einwand, dass eine Hinwendung zu räumlich und sozial stärker differenzierten Sozialwohnbauten die Mitnahmeeffekte aufleben ließe, erfordert ein ausführliches Argument. Den Ausgangspunkt bildet ein empirischer Befund: Seit Beginn der 1990er Jahre ist die soziale Treffsicherheit der Sozialmieten im Steigen begriffen. Im Sinne eines selbstregulierenden Systems hat der Sozialmietsektor einen stetig steigenden Anteil an Haushalten mit Einkommens-

risiken an sich gezogen.⁵²⁹ Zum Teil erklärt sich dieser Umstand daraus, dass die Gemeinnützigen heute weitgehend die Rolle der Gemeinden bei der Bereitstellung von sozialem Wohnraum übernommen haben. Darüber hinaus gibt es aber fundamentalere Gründe, die im Folgenden zu diskutieren sind.

III. Soziale Schichten und Mobilität

Traditionelle sozioökonomische Kriterien klassifizieren die Haushalte und deren Angehörige nach demografischen Merkmalen, ihrer Herkunft, Ausbildung und beruflichen Situation sowie nach den erzielten Einkommen und dem persönlichen Vermögen. Darauf basieren Schichtungsmerkmale verschiedener Art, wie sie etwa den Schichtentypen des Mikrozensus der Statistik Austria und anderer Quellen zugrunde liegen.

Ein grundlegendes Prinzip der Interpretation solcher Statistiken lautet, dass ein „Datum als solches“ inhaltsleer ist. Es bedarf stets eines Modellrahmens, der die Daten in den Kontext eines realen Prozesses stellt. Wird dieses Prinzip außer Acht gelassen, sind Fehlinterpretationen unvermeidlich. Ein geradezu klassisches Beispiel sind Schlüsse aus Schichtungsmerkmalen auf die Förderungswürdigkeit, wenn nicht gleichzeitig klargestellt ist, welchen Risiken der Beruf und das Einkommen ausgesetzt sind.

Die Feststellung der Förderungswürdigkeit steht vor dem informationellen Problem, dass frühere Zuschreibungen zu sozialen Schichten an Aussagekraft über die im Lebenszyklus erreichbare Wohlfahrt eingebüßt haben. Im Trend der Individualisierung entstanden Schichten, die mit den gewohnten Begriffen der Lebensplanung nicht erfassbar sind. Mit einem treffenden Begriff können wir von der „Risikogesellschaft“ sprechen, in der Erfolg und Aufstieg mit gesteigerten individuellen Risiken verknüpft sind.⁵³⁰

Die Risiken betreffen die Privatsphäre ebenso wie das Erwerbsleben. Sie treten nicht so sehr am volkswirtschaftlichen Gesamtergebnis zutage. Vielmehr haben sich die Unsicherheiten zwischen den Geschlechtern und den Berufsbildern verschoben. Historische Zugehörigkeiten zu Klassen haben an Bedeutung verloren. Der soziale Aufstieg ist weit stärker als früher an die Bereitschaft zur räumlichen und beruflichen Mobilität gebunden.

Wie heikel es ist, soziale Zielgruppen zu definieren, lässt sich unmittelbar damit belegen, dass die Einkommen und Arbeitsverhältnisse heute weit größeren Unsicherheiten ausgesetzt sind, als es in den vergangenen Jahrzehnten des wirtschaftlichen Wachstums der Fall war. Da die Höhe des Einkommens mit der Ausbildung und dem sozialen Status korreliert, aber keineswegs nur dadurch bestimmt ist, wird es zusehends schwieriger, die Förderungswürdigkeit oder regressive Effekte an bestimmte Gruppen der Gesellschaft zu heften.

Ein keineswegs triviales Beispiel mag der Illustration dienen. Akademiker, die eine Laufbahn im kulturellen Sektor ergreifen, sind vielfach hohen

⁵²⁹ Detaillierte Befunde finden sich in *Deutsch* (2007).

⁵³⁰ *Beck* (1986).

Einkommensrisiken ausgesetzt. Wenn solche Akademiker in der Statistik als Sozialmieter aufscheinen, könnte eine oberflächliche Analyse folgern, dass Sozialmieten von hoch ausgebildeten Personen belegt sind, die aus der Förderung einen ungerechtfertigten Vorteil ziehen.

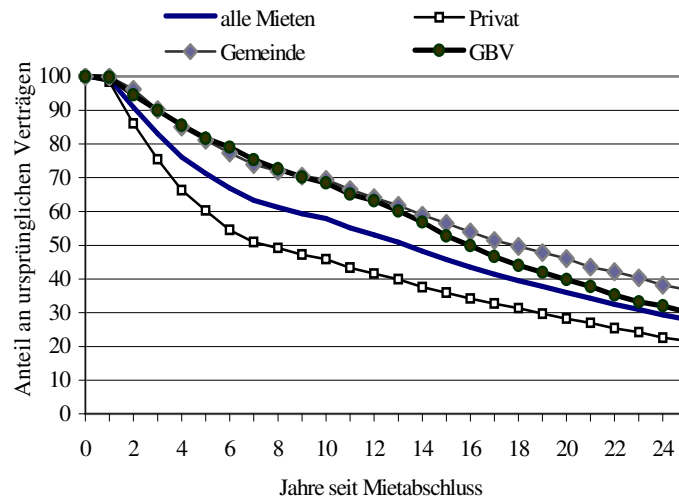
Die Fakten zeigen ein gänzlich anderes Bild. Während der 1990er Jahre und der anfänglichen Jahre nach 2000 haben unselbständige Akademiker, unter ihnen interessanterweise eher die Männer, eine Stagnation der Reallöhne hinnehmen müssen. Die Akademikerinnen konnten ihre relative Position hingegen relativ verbessern, ganz im Gegensatz zu den Frauen in einfachen Berufen, die einem markanten Reallohnverlust ausgesetzt waren. Man kann daraus schließen, dass die Sozialmiete heute ebenso für niedrig wie hoch ausgebildete Personen eine Lebensgrundlage darstellt. Die bloße Schichtenzugehörigkeit sagt hier so gut wie nichts. Im Gegenteil, eine Gesellschaft, die sich der Vielfalt verpflichtet fühlt, sollte die Wohnbauförderung auch dahingehend verstehen, dass die Wahl der Lebensstile und Aktivitäten gewahrt bleibt.

In diesen Überlegungen ist der beständige Wandel in den persönlichen Lebensverhältnissen bereits eingeflossen. Nicht alle Arbeitslosen sind langzeitarbeitslos; Phasen der Erwerbstätigkeit wechseln mit Etappen ohne Anstellung. Alleinerzieherinnen haben ihre Haushaltsform nur zum Teil aus Überzeugung gewählt, doch vielleicht die Mehrzahl geht aus Scheidungen hervor, viele gründen neue Partnerschaften; Sozialmieter bleiben nicht auf Dauer in dieser Wohnform, sondern ziehen etwa bei Heirat ins Eigentum oder kehren nach Wechselfällen des Lebens wieder in die Sozialmiete zurück.

Die gestiegene Wohnmobilität lässt sich am Median, d.h. der Halbwertszeit der Mietverträge, messen, das heißt, wie lange es dauert, bis nur mehr die Hälfte der in einem bestimmten Jahr geschlossenen Mietverträge aufrecht ist, während die andere Hälfte vor dieser Halbwertszeit aufgelöst wurde.

Im Appendix (s. unten) wird dazu ein Verweildauer-Modell („Survival-Modell“) im Mittel der Jahre 2001 und 2003 vorgestellt. Berücksichtigt werden nur Mieter, die zum Zeitpunkt des Mietvertragsabschlusses zwischen 20 und 60 Jahre alt waren, sowie nur bis 1990 errichtete Wohnungen. Damit besteht die Stichprobe überwiegend aus Wohnungen, die bereits einmal den Mieter gewechselt haben.

Abbildung 21: Verweildauer der Haushalte im Mietbestand Bauperioden bis 1990, Städte über 50.000 Einwohner



Quelle: Mikrozensus Statistik Austria 2001, 2003, eigene Berechnung.

Abbildung 21 illustriert die Survival-Kurven der Miettypen für österreichische Städte über 50.000 Einwohner. Jeder Punkt auf den Kurven liefert die Wahrscheinlichkeit, mit der ein Mietvertrag die auf der Abszisse ersichtliche Zeit oder länger besteht. Die 50%-Linie beim Anteil an ursprünglichen Verträgen zeigt die Halbwertszeiten der verschiedenen Miettypen.

Die Halbwertszeit aller Mieten beträgt etwa 12 Jahre. Weit kürzer halten die Privatmietverträge, mit einer Halbwertszeit von nur 7 Jahren. Jene der GBV-Mietverträge beträgt hingegen 16 Jahre. Die Mietverträge der Gemeindebauten währen mit 18 Jahren Halbwertszeit relativ am längsten.

Ein guter Teil der Fluktuation in den Privatmieten stammt von den hochmobilen Ausländern. Betrachtet man allein die städtischen Inländerhaushalte, verlängert sich die Halbwertszeit der Privatmietverträge auf 14 Jahre, wogegen jene der Sozialmieten fast unverändert bleibt.

Der „ewige Sozialmieter“ ist somit ebenso einem Alltagsmythos zuzurechnen wie der Eigenheimwunsch, der zwar von 80% der Haushalte geäußert, aber unter den 20- bis 60-jährigen bestenfalls von 50% realisiert wird. Im Sog der Mobilität und des nun möglichen Eintritts der Ausländer wird der Sozialmietsektor künftig stark gefordert sein, die soziale Durchmischung auch dann sicherzustellen, wenn die Eingangsphase nach der Erstvergabe neu errichteter Wohnungen abgeklungen ist – eine zweifellos schwierige Aufgabe, die aber mit Blick auf die Wohnfunktionen im heutigen Stadtgefüge nicht unlösbar erscheint.

IV. Wohnfunktionen im städtischen Raum

In seinem lesenswerten Essay „Die Großstädte und das Geistesleben“ beschrieb der Sozialphilosoph Georg Simmel schon 1928 die Spezifika der postmodernen Großstadt, so wie sie uns heute zur Selbstverständlichkeit geworden ist: „Das Entscheidende ist, dass das Stadtleben den Kampf um den Nahrungserwerb mit der Natur in einen Kampf um den Menschen verwandelt hat ... Der Anbietende muss in dem Umworbenen immer neue und eigenartige Bedürfnisse hervorzurufen suchen. Die Notwendigkeit, die Leistung zu spezialisieren, um eine noch nicht ausgeschöpfte Erwerbsquelle, eine nicht leicht ersetzbare Funktion zu finden, drängt auf Differenzierung, Verfeinerung, Bereicherung der Bedürfnisse des Publikums, die ersichtlich zu wachsenden personalen Verschiedenheiten innerhalb dieses Publikums führen müssen“.⁵³¹

Auch wenn hier die zunehmende Spezialisierung des Erwerbslebens geschildert wird, schimmert wie im Spiegelbild die Problematik des differenzierten Angebots von Sozialmieten durch. Denn die gesellschaftlichen Verhältnisse drängen auf eine Diversifizierung der Bedürfnisse, die auch an die Wohnungsanbieter herangetragen werden. Die von den gemeinnützigen Bauvereinigungen mitunter als Bürde beklagte Aufgabe, die Wohnfunktion in Kooperation mit Partnerfirmen auf eine ausreichende Funktionsvielfalt auszuweiten, ist die zwangsläufige Folge eben dieser Entwicklung. Ein Publikum, das sich in seinen differenzierten Bedürfnissen unverstanden fühlt, wird immer weniger bereit sein, eine Wohnumgebung längerfristig zu akzeptieren. Ohne leicht erreichbare Kindergärten, Kaufläden und Freizeiteinrichtungen, ohne nähergelegene Arbeitsplätze und Schulen, ohne Schnellverbindung in die Stadtzentren, lassen sich heute keine attraktiven Wohnumgebungen aufbauen. Soziale Durchmischung kann nur dann gelingen, wenn differenzierte Lebensbedürfnisse anerkannt werden und der Lebensraum der Bedarfs- und Funktionsvielfalt Rechnung trägt.

Nicht von ungefähr ist die Funktionsvielfalt zum zentralen Thema der neueren Urbanismuskritik geworden. Ein kurzes Streiflicht soll genügen, um den Kontext mit der sozialen Kohäsion zu beleuchten.

Zum Begriff der Stadt gibt es eine Fülle von Sichtweisen und formalstatistischen Definitionen: die administrativ festgelegte, bebaute Stadt, die kulturelle und wirtschaftliche Stadt, die Stadt als Konsum- und Handelsplatz, als Anbieter von Arbeitsplätzen, als Quelle verschiedener Ressourcen und vieles mehr.⁵³²

In einem Überblicksartikel befasst sich John Parr (2007) mit der Frage, in welchem Sinne die Definitionen miteinander verknüpft sind. Ein wesentliches Kriterium, die Stadt im räumlichen Kontext richtig zu erfassen, ist nach seiner Sichtweise das Zusammenwirken der Stadt mit ihrem unmittelbaren räumlichen Umfeld; angesichts der ausgreifenden städtischen Ballungsräume ein durchaus naheliegender Schluss.

Dieses räumliche Umfeld mit dem Begriff „suburban“ zu versehen, ist nicht präzise genug. Es handelt sich keineswegs nur um Siedlungsräume, die

⁵³¹ Simmel (2006), 35-36.

⁵³² Eine Fülle von Ansätzen und Deutungen bietet der Sammelband Siebel (Hg.) (2004).

rund um eine Kernstadt gestreut sind, sondern oft um polyzentrische Systeme, die historische Stadt- und Dorfkerne zusammen binden. Diese Systeme wurden von Thomas Sieverts (1999) mit einem treffenden Wort als „Zwischenstadt“ bezeichnet. Sie erstrecken sich mancherorts über erhebliche Distanzen. Das klassische Beispiel ist das Ruhrgebiet. Aber vielleicht wird sich auch von Wien bis Bratislava samt anderen benachbarten Zentren eine weiträumige Zwischenstadt aufbauen.

Der essentielle Punkt für die Thematik der sozialen Durchmischung ist die strategische Besetzung dieser Zwischenstadt. Wenn Randlagen allein der billigen Baugründe wegen für sozialen Wohnbau herangezogen werden, ist eine solche Strategie dann bedenklich, wenn die Abstimmung mit den Entwicklungslinien der Zwischenstadt fehlt. Ebenso wie bei der Rückeroberung städtischen Terrains, bedarf es einer Strategie, Sozialbauten zeitgerecht in den Kreuzungspunkten einer polyzentrischen Entwicklung zu placieren. Hier sind die Länder und Gemeinden gefordert, in Kooperation mit privaten und sozialen Bauträgern für Masterpläne zu sorgen, die sich nicht nur ins Umfeld einfügen, sondern letztlich auch umsetzbar sind. Im Planungsprozess sind nicht nur die Gebietskörperschaften einem Spannungsfeld zwischen Raumplanung und lokalen Interessen ausgesetzt.⁵³³ Auch die Beteiligung der Gemeinnützigen stößt wegen des hohen Kapitaleinsatzes, den kleine Bauvereinigungen nur schwerlich aufzubringen imstande sind, leicht an die Grenzen der Finanzierbarkeit.

Worin besteht nun der Gewinn, wenn Sozialmieten in innerstädtischen Zonen angesiedelt, bestehende Wohnblöcke revitalisiert oder Sozialwohnbauten nach Vorgabe von Masterplänen in einer polyzentrischen Zwischenstadt errichtet werden? Die Literatur ist sich über die Bewertung der Vorhaben und Maßnahmen keineswegs einig. Angesichts der Vielzahl an Situationen wird man womöglich vergeblich danach forschen. So verweisen kritische Stimmen darauf, dass ein Hochfahren von Sozialwohnblöcken mit hohem Anteil benachteiligter Haushalte die Gefühle der Ausgrenztheit gegenüber einer revitalisierten Umgebung nur verstärkt und die erhoffte Wiedereingliederung in das Erwerbsleben und das soziale Gefüge nicht zustande kommt.⁵³⁴ Eine ähnliche Gefahr besteht in der Zuweisung in neuerrichtete Sozialmieten. Es kommt ganz wesentlich darauf an, dass begleitende Gebietsbetreuungen und verwandte soziale Einrichtungen unterstützend eingreifen.

Ungeachtet dessen sind eine Reihe von EU-Ländern bestrebt, das wohnpolitische Programm der sozialen Durchmischung voranzutreiben. In einem rezenten Beitrag argumentiert George Galster (2007), dass die soziale Durchmischung grosso modo Effizienzgewinne mit sich bringt, sie sind allerdings nicht in allen Schichten gleich wirksam. Die Vorteile können von der Mehrzahl, aber nicht allen benachteiligten oder weniger ausgebildeten Bewohnern wahrgenommen werden. Hingegen erfahren die höher ausgebildeten und besser gestellten Bewohner zumeist keine objektiv nachweisbaren Einschränkungen; sie sind im Gegenteil zumeist in der Lage, die Funktionsvielfalt zu ihrem Vorteil zu nützen.

⁵³³ Das Spannungsfeld wird ausführlich diskutiert in *Sander* (2006).

⁵³⁴ *Friedrichs/Blasius* (2003), eine Studie über eine Wohnumgebung in Köln.

Wird auf diese Weise die Kluft zwischen den bessergestellten und benachteiligten Bewohnern eher vertieft, oder ziehen letztere im Sog der erfolgreicheren mit? Die optimistische Sichtweise, dass die Vorteile langfristig überwiegen, wird jedenfalls von den Vertretern der positiven externen Effekte des „Sozialkapitals“ behauptet.

Das Sozialkapital ist, dem Konzept von Pierre *Bourdieu* (1983) folgend, ein kollektiv verfügbarer, intangibler Ressourcenbestand, der aus sozialen Interaktionen hervorgeht und seine Produktivität im Netzwerk zwischen handelnden Personen und Institutionen entfaltet.⁵³⁵ Die Ressourcen bestehen aus gemeinschaftlich erworbenem Wissen, Fertigkeiten, Erfahrungen, bis hin zum gesellschaftlichen Konsens, mit welchen Instrumenten die soziale Wohlfahrt und das Bedürfnis nach wirtschaftlicher und persönlicher Sicherheit gefördert werden sollen. Indem die sozialen Bezüge und externen Effekte zwischen den Akteuren im Mittelpunkt stehen, zeichnet sich das soziale Kapital durch eine essentielle räumliche Dimension aus. Autoren wie Mark *Lorenzen* (2007) unternahmen deshalb den Versuch, den Begriff des sozialen Kapital neu zu formulieren: „Social capital consists of social relations among agents combined with social institutions that allow for co-operation and communication“.⁵³⁶ Damit rücken statt abstrakter Ressourcen die Bezüge zwischen den Akteuren, die mit unterschiedlichen Ressourcen ausgestattet sind, in den Mittelpunkt der Analyse. Lorenzen differenziert nun zwischen anonymen Marktaktionen über weitere Distanzen und persönlichen Kontakten in unmittelbarer Nachbarschaft. In einer Bewertung der vorhandenen Literatur bringt Lorenzen eine Reihe von Argumenten vor, dass eine Vermehrung der lokalen interaktiven Netzwerke, zumeist gestützt durch öffentliche bzw. geförderte Infrastruktur- und Bildungsprojekte, zur breitenwirksamen regionalen Entwicklung beiträgt.

Auf dieser Linie konnte der Autor des vorliegenden Beitrags in einem aktuellen, noch unveröffentlichten Projekt nachweisen, dass die Sozialmiete einen wesentlichen Beitrag zum regionalwirtschaftlichen Erfolg leistet.⁵³⁷ Eine Kernaussage lautet: Je höher der Anteil der Sozialmieten am regionalen Wohnbestand, desto höher auch die wirtschaftliche Produktivität einer österreichischen Region.

Dieses Resultat darf natürlich nicht im Sinne eines simplen Ursache-Wirkungs-Schemas missverstanden werden. Die Produktivität ist deshalb nicht einfach in jenen Regionen höher, die einen höheren Sozialmietanteil aufweisen. Wie oben erläutert, ist der Wirkungszusammenhang komplexer, aber deswegen nicht weniger effektiv. Die Resultate im genannten Projekt erlauben nämlich die Interpretation, dass auf der Linie des sozialen Kapitals verschiedenste Interaktions- und Kommunikationsnetze aufgebaut werden können, sofern eine ausreichende soziale Durchmischung in räumlicher Nachbarschaft eben diese Aktivitäten unterstützt.

⁵³⁵ Intangibel bedeutet, dass die Ressourcen nicht handelbar sind. Darüber hinaus hat das soziale Kapital, im Gegensatz zum Humankapital, kein individuelles Eigentumsrecht, es wirft jedoch für alle Beteiligten eine soziale Rendite ab.

⁵³⁶ *Lorenzen* (2007), 801.

⁵³⁷ *Deutsch* (2008).

V. Schlussfolgerungen

Der österreichische Sozialmietsektor, der die Gemeindewohnungen und die GBV-Mieten umfasst, hat im internationalen Vergleich eine stetige Entwicklung hinter sich. Die Wohnbauförderung mit ihrem Mix aus Objekt- und Subjektförderungen hat zweifellos zur Verstetigung beigetragen. Beide Förderungskomponenten sind unerlässlich: die Objektförderung im Sinne einer Substanzerhaltungsprämie, um die Aktivitätsbasis der Gemeinnützigen angesichts ihrer strategischen Aufgaben und des Abfangens von Leerstandsrisiken zu sichern; und die Subjektförderung, die bei einkommensschwachen Haushalten die Lücke zwischen der individuell leistbaren Miete und der Kostenmiete schließt.

Es ist für die nachhaltige Sicherung der Mieterstruktur erforderlich, dass die Kostenmiete unter dem marginalen Mietenniveau im Privatmietsektor liegt. Der soziale Mietsektor würde bei einer stärkeren Differenzierung der lokalen Mietenniveaus wohl eine ebenso hohe, durch Opportunitätskosten bedingte Fluktuation wie der Privatsektor aufweisen. Das aber würde der sozialen Durchmischung entgegenwirken, wenn sie über die Phase der Erstbelegung hinaus anhalten soll, mit eventuell abträglichen Folgen für die regionale wirtschaftliche Produktivität. Dies kann nicht wirklich im volkswirtschaftlichen Interesse sein: der langfristige Verlust an Arbeitsproduktivität nach einem Abbau der Objektförderung wäre womöglich weit höher als die vorläufige Ersparnis an Lohnnebenkosten (nämlich der Wohnbauförderungsbeitrag).

Die Subjektförderung wiederum ist ein wesentlicher Bestandteil der Finanzierungsstrategie, da sie den Wechselfällen der Lebensführung und der Einkommen flexibel angepasst werden kann. Allerdings wäre es ebenso wie bei anderen Sozialmaßnahmen geraten, einen überregional vergleichbaren Maßstab anzulegen, um die Transparenz der Förderungsvergabe zu heben und die Mobilität der Haushalte zu unterstützen, anstatt ihr entgegenzuwirken.

Appendix: Modell der Verweildauern in der Miete

Der Mikrozensus weist das wichtige Datum des Mietabschlusses aus, woraus man – relativ zum Befragungszeitpunkt – auf die bisherige Verweildauer eines Haushalts schließen kann. Betrachtet werden jene Mieter, die zum Zeitpunkt des Mietabschlusses zwischen 20 und 60 Jahre alt waren, sowie nur Mietbauten mit Baualter bis 1990. Das Stützjahr ist das Mittel der Beobachtungsjahre 2001 und 2003.

Daraus die erwartbare, also auch künftige Verweildauer samt Halbwertszeit zu schätzen, führt auf ein Survival-Problem, das ohne Zusatzannahmen nicht lösbar ist. Zur Approximation wird die Stationaritätshypothese getroffen, dass die Altersverteilung der Anfangsverträge in jedem Jahr die gleiche ist.

Wir zählen im Stützjahr die Haushalte der Alter $k = 20, 21, \dots, 60$ Jahre und nennen diese Populationszahlen $m_{0,k}$. Dies sind zugleich die Anzahlen der Haushalte, die $t = 0$ Jahre oder beliebig länger in der Miete sind. In den Folgejahren $t = 1, 2, \dots$ sind diese Haushalte $k + t$ Jahre alt.

Auf Grund der Stationaritätshypothese können wir aber die Folgejahre ins Stützjahr zurückverlegen und den Jahresindex t einer Mindestverweildauer gleichsetzen. Das heißt, wir errechnen aus den reportierten Verweildauern die Haushalte des Alters $k + t$, die zumindest t Jahre oder länger in der Miete sind, und nennen die Populationszahlen $m_{t,k+t}$, mit $k = 20, 21 \dots 60$, $t = 0, 1 \dots 40$. Dann erhalten wir für jede Verweildauer t die Überlebenswahrscheinlichkeiten S_t :

$$S_t = \frac{\sum_k m_{t,k+t}}{\sum_k m_{0,k}}, \quad \text{mit } t = 0, 1, 2, \dots, 40 .$$

Zu Beginn gilt klarerweise $S_0 = 1$. Für steigende t fällt S_t ab. Das letzte S_{40} ist die Restwahrscheinlichkeit, dass Haushalte den Vertrag nach 40 Jahren oder später lösen. Komplementär dazu bedeutet $1 - S_t$ die Wahrscheinlichkeit, dass der Vertrag vor dem Jahre t gelöst wurde.

Franz Köppl

Aspekte der besonderen Gestion gemeinnütziger Bauvereinigungen

- I. Einleitung
- II. Die besondere Gestion gemeinnütziger Wohnungsunternehmen unterstützt sozialstaatliche Politik
- III. Die besondere Gestion gemeinnütziger Wohnungsunternehmen steht im Gegensatz zu neoliberaler Politik
- IV. Das Besondere: Gemeinwohl versus Shareholder Value
- V. Die besondere Verantwortung des Managements
- VI. Eigentümerstruktur und gemeinwohlorientierte Gestion
- VII. Gemeinnützige Gestion und gesamtgesellschaftliche Vorteile
 1. Soziale Nachhaltigkeit der Förderung statt private Gewinnerzielung
 2. Hohe Bonität, Verlässlichkeit und Sicherheit für Bewohner und Förderungsverwaltung

I. Einleitung

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen unterscheiden sich in ihrem Unternehmenszweck deutlich von nicht gemeinnützigen, privaten Bauträgern und Immobilienfirmen. Während bei privaten, nicht gemeinnützigen Wohnungsunternehmen Gewinnmaximierung und Steigerung der Aktienkurse für die Eigentümer Ziel und Zweck der betrieblichen Gestion sind, sind es bei gemeinnützigen Wohnungsunternehmen langfristige Gemeinwohlinteressen und die Unterstützung sozialstaatlicher Wohnungspolitik. Diese unternehmerische Ausrichtung am Gemeinwohl und an einer sozialstaatlichen Wohnungspolitik bewirkt und erzwingt eine besondere betriebliche Gestion, die im Unterschied zu privaten, nicht gemeinnützigen Wohnungsunternehmen auch einer intensiven politischen Bewertung unterliegt.

Gemeinnützige Bauvereinigungen agieren in einem bedeutenden Schlüsselbereich der Volkswirtschaft: dem Wohnungsbau und dem Wohnungswesen. Damit sind Gemeinnützige und ihre unternehmerischen Entscheidungen unmittelbar von Auseinandersetzungen über unterschiedlich politisch-ökonomisches Handeln betroffen. Die Richtung, die diese Auseinandersetzungen – insbesondere hinsichtlich Wohnungs- und Sozialpolitik – nehmen, beeinflussen wesentlich die Gestion gemeinnütziger Bauvereinigungen. Der Grad des staatlichen Engagements in der Wohnungspolitik wirkt sich unmittelbar auf die betriebswirt-

schaftliche Situation gemeinnütziger Wohnungsunternehmen aus. Es macht einen großen Unterschied für die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, ob die Wohnversorgung der Bevölkerung als staatliche Aufgabe gesehen wird oder nicht, und wenn ja, wie die Instrumente dafür gestaltet sind: ob die Errichtung von Wohnungen aus Steuermitteln direkt gefördert wird oder nicht, ob eher Mietwohnungen oder Eigenheime/Eigentumswohnungen gefördert werden, ob Mieten reguliert werden oder ohne Beschränkungen vereinbart werden können. Wegen der starken politischen Rückkoppelungseffekte ist deshalb die besondere Gestion gemeinnütziger Wohnungsunternehmen im Zusammenhang mit dem jeweils politischen Umfeld zu analysieren und zu verstehen.

II. Die besondere Gestion gemeinnütziger Wohnungsunternehmen unterstützt sozialstaatliche Politik

Gemeinnützige Baugenossenschaften wurden als Selbsthilfeorganisationen gegründet. Es war dies eine Reaktion auf das massive Marktversagen in der Wohnversorgung eines Großteils der Bevölkerung. In der Folge wurden, im Zusammenhang mit der Einführung von staatlichen Wohnbauförderungen, gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften auch als effiziente Partner zur Milderung der großen Defizite am Wohnungsmarkt gesehen und eingesetzt.

Nach dem 2. Weltkrieg wurde in ganz Europa dem Staat nahezu unbestritten die Aufgabe zugedacht, sich um Vollbeschäftigung, Wirtschaftswachstum und Wohlfahrt seiner Bürger zu kümmern. Dies sollte grundsätzlich im Verbund mit dem Marktgeschehen erfolgen. Wenn nötig, sollte der Staat in den Markt eingreifen und sogar an dessen Stelle treten. Nicht nur in Österreich war klar, dass das Engagement des Staates gerade auch im Wohnungswesen gefordert war. Es war Konsens der wesentlichen politischen Kräfte in Österreich, dass die Erfüllung eines so grundlegenden Bedürfnisses wie Wohnen nicht den Marktkräften überlassen werden konnte. Mit Wohnbauförderungsmitteln wurde sichergestellt, dass es zu einer ausreichenden Wohnungsproduktion kommt. Gemeinnützige Bauvereinigungen wurden dabei als wichtige Partner des Staates für die Umsetzung der sozialstaatlich ausgerichteten Wohnungspolitik gesehen. Grund dafür: das aus 1940 übergeleitete Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz mit den Prinzipien der Kostendeckung und der Vermögensbindung garantiert dem Staat, dass die Förderungsvorteile direkt und auf Lebensdauer der Wohnung den Bewohnern und Wohnungssuchenden zugutekommen. Die aus Steuermitteln einer Generation geförderten Wohnungen stehen damit auch den nachfolgenden Generationen mit günstigen Mieten zur Verfügung.

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen haben deshalb gerade in den europäischen Staaten, deren Politik sich nach dem Krieg stark an sozialstaatlichen Konzepten orientierte, eine große Bedeutung in der Wohnungsproduktion und Wohnungsvermietung erhalten.

Erst mit dem immer stärkeren Aufkommen neoliberaler Politik wurden die regulierenden Eingriffe des Staates in die Wohnungswirtschaft in Frage gestellt –

und damit auch die gemeinnützige Wohnungswirtschaft mit ihrer besonderen Unternehmensgestion und in ihrer bedeutenden Rolle als Wohnungsproduzenten.

III. Die besondere Gestion gemeinnütziger Wohnungsunternehmen steht im Gegensatz zu neoliberaler Politik

Für den Neoliberalismus sind Deregulierung, Privatisierung und Rückzug des Staates Maximen des politischen und ökonomischen Denkens und Handelns. Die Handlungsfreiheit und Macht privater Unternehmen muss möglichst uneingeschränkt sein. Formen gesellschaftlicher Solidarität, die diese Handlungsfreiheit einschränken und profitable Anlagemöglichkeiten beschränken, müssen zurechtgestutzt werden. Die Maximierung des Aktionärsvermögens soll die einzige und wesentliche Aufgabe der Betriebsführung eines Unternehmens sein.

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen stehen deshalb mit ihrer am Gemeinwohl und an sozialstaatlicher Wohnungspolitik ausgerichteten Gestion in deutlichem Widerspruch zu neoliberaler Politikverständnis. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen sind als Bauträger und Wohnungsvermieter starke Konkurrenten für private, gewinnorientierte Finanzinvestoren. Sie wirken auf Grund ihrer besonderen Gestion am gesamten Wohnungsmarkt preis- und mietendämpfend. Dadurch behindern und reduzieren gemeinnützige Wohnungsunternehmen die Gewinn- und Anlagemöglichkeiten privater Investoren. Besonders betroffen durch Beschränkungen des Immobilienmarktes ist der Finanzsektor, denn spekulative Märkte für Immobilien sind eine der Haupteinkommenquellen des Finanzsektors. Der Finanzsektor zählt aber auch zu den treibenden Kräften neoliberaler Politik.

In einigen europäischen Ländern hat neoliberal beeinflusste Politik auch zu mehr oder weniger starken Einschränkungen bisheriger sozialstaatlich orientierter Wohnungspolitik geführt. Als Folge dieser neoliberalen Politik sind auch die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen geschwächt worden. In Deutschland wurde etwa, im Zuge der Debatte um mehr Markt und weniger Staat im Wohnungswesen, die Gemeinnützigkeit bei Wohnungsunternehmen Anfang 1990 überhaupt abgeschafft. In der Zwischenzeit sind viele Wohnungsbestände ehemals gemeinnütziger kommunaler Wohnungsunternehmen an private, renditeorientierte Finanzfonds und Immobilienfirmen verkauft worden. Die Folge: das Anbot an bisher preiswerten Mietwohnungen reduziert sich immer mehr, da die gemeinnützigen Mietenbindungen wegfallen. Das Mietenniveau steigt insgesamt und damit die Renditen der Finanzinvestoren. Die ehemals zur Wohnbauförderung eingesetzten Steuermittel zur Finanzierung günstiger Mietwohnungen kommen nicht mehr der Bevölkerung zugute, sondern werden nun von den Finanzinvestoren abgeschöpft.

In England wurden unter Margaret Thatcher gemeinnützige Wohnungsunternehmen besonders durch Kürzungen von öffentlichen Wohnbaumitteln getroffen. Der gemeinnützige Wohnbau kam nahezu zum Stillstand mit den bekannt negativen Folgen für die Wohnversorgung weniger begüterter Bewohner und für den sozialen Zusammenhalt. Die Wohnungs- und Immobilien-

preise sind explodiert. Um die Wohnversorgung wieder halbwegs ins Gleichgewicht zu bringen, muss die derzeitige Labour-Regierung erneut ein öffentliches Wohnungsinvestitionsprogramm starten.

Mit dem Aufkommen des Neoliberalismus in den 1970er Jahren wurde auch in Österreich die bisherige sozialstaatlich dominierte Wohnungspolitik und deren Instrumente, wie Mietzinsbeschränkung, Kündigungsschutz, Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit, zunehmend in Frage gestellt. In Österreich wurde bisher, im Unterschied zu anderen europäischen Staaten, die soziale Verantwortung des Staates für die Wohnversorgung im Wesentlichen beibehalten. Trotzdem gab es auch hierzulande einige tiefe Schrammen in der bisherigen sozialstaatlich ausgerichteten Wohnungspolitik. Dazu zählt etwa die Liberalisierung des Mietrechtes in den 1990er Jahren oder die beträchtliche Kürzung der Wohnbauförderungsmittel.

Eine bedeutende Schwächung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und gravierende Änderung in der Unternehmensgestion bisher gemeinnütziger Wohnungsunternehmen war die Abschaffung der Gemeinnützigkeit bei den vier gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften des Bundes (Buwog, WAG, ESG Linz, ESG Villach) und deren Verkauf an nur dem Shareholder Value verpflichtete, private Finanzinvestoren.⁵³⁸ Damit wurde mit einem Schlag das Vermögen von rund 60.000, aus Steuermitteln geförderten Mietwohnungen einer rein an privater Gewinnerzielung orientierten Geschäftspolitik überlassen. Die Vermietung und Verwaltung dieser Wohnungen erfolgt nicht mehr nach der besonderen Gestion gemeinnütziger Bauvereinigungen, sondern unterliegt nunmehr der gewinnmaximierenden Strategie der neuen Eigentümer. Nicht die preiswerte Vermietung ist nun die Leitlinie für die Unternehmensgestion, sondern die Steigerung des Aktionärsvermögens und die spekulative Verwertung. Der Wohnungsbestand wird nach seinem Wertsteigerungspotential beurteilt und nicht nach seinem Beitrag zur preiswerten Wohnversorgung der Bevölkerung. Dementsprechend heißt es im Geschäftsbericht 2006/07 der Immoaustria GmbH, der Tochterfirma der Immofinanz AG, die die bisher gemeinnützige Buwog und ESG Villach mit insgesamt rund 32.000 Wohnungen übernommen hat: „Das große Wertsteigerungspotential bei Buwog/ESG wird bei den beim Verkauf von Wohnungen erzielten Erlösen deutlich. Die erzielten Preise liegen praktisch in allen Fällen deutlich über den eigenen Bewertungsansätzen.“ Die Immofinanz AG selbst freute sich noch im Geschäftsbericht 2002/03 über gesunkene Neubauraten im geförderten, preisregulierten Wohnbau. Das, so die Immofinanz, „wirkt sich positiv ... auf die Mieterträge des freien Wohnungsmarktes aus“ und damit auf Renditen und die Aktienkurse.

Nach wie vor besteht auch hierzulande großer Druck hinsichtlich der weiteren Liberalisierung am Wohnungsmarkt und des Rückzugs des Staates aus der Wohnungspolitik, etwa durch weitere Kürzungen in der Wohnbauförderung.

⁵³⁸ Siehe Beitrag *Mundt*, S. 337.

IV. Das Besondere: Gemeinwohl versus Shareholder Value

Mit der zunehmenden Hegemonie neoliberaler Wirtschaftstheorie und der damit zusammenhängenden gesellschaftlichen Polarisierung wird es nötig, das Besondere in der Gestion gemeinnütziger Wohnungsunternehmen der Öffentlichkeit zu erklären und auch darzustellen. Die betriebliche Zielsetzung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen ist nicht Maximierung der Gewinne für Eigentümer und Aktionäre, sondern die Optimierung des langfristigen Nutzens für Wohnungssuchende und Bewohner. Nicht spekulative Veranlagung, sondern Aufbau und Sicherung eines preiswerten Mietwohnungsbestandes sind die Leitlinie für die Gestion gemeinnütziger Wohnungsunternehmen. Zielsetzung und betriebswirtschaftliche Unternehmensgestion gemeinnütziger Wohnungsunternehmen decken sich damit mit einem Politikverständnis, das die Erfüllung eines so grundlegenden Bedürfnisses wie Wohnen nicht den Marktkräften allein überlassen will. Diese gemeinnützigen Zielsetzungen und die betriebswirtschaftliche Gestion unterstützen und stärken damit eine sozialstaatlich ausgerichteten Wohnpolitik.

Staatliche Politik sichert sich diese Unterstützung wiederum dadurch, dass die ehemals freiwillige Selbstbeschränkung auch gesetzlich durch das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz abgesichert wird. Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz ist damit zum entscheidenden Regelwerk für die Betriebsführung und Unternehmensgestion gemeinnütziger Bauvereinigungen geworden. Diese sich daraus ergebenden besonderen Betriebsführungsvorschriften sind kurzgefasst folgende:

- Kostendeckung statt hoher Marktmieten: Die Bewohner und Wohnungssuchenden sollen nicht den hohen, am Markt gebildeten Mieten und Wohnungspreisen (Knappheitspreise) ausgeliefert sein. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen dürfen nur die deutlich unter der Marktmiete liegende Kostenmiete verlangen. Nur durch Pauschalierungen einzelner Kostenbestandteile, etwa von Verwaltungskosten (Bauverwaltung, Hausverwaltung), pauschalierten Mieten bei entschuldeten Wohnungen (Obergrenze derzeit 2,96 Euro pro Quadratmeter) und durch Verrechnung von beschränkten Zinsen bei Eigenkapitaleinsatz (derzeit höchstens 3,5%) lassen sich Überschüsse erzielen.
- Beschränkte Gewinnentnahme statt Gewinnausschüttung: Überschüsse aus Pauschalierungen und Eigenkapitaleinsatz dürfen im Gegensatz zu nicht gemeinnützigen Wohnungsunternehmen nur in sehr geringem Ausmaß an die Eigentümer ausgeschüttet werden. Die jährlichen Dividendenzahlungen an die Eigentümer sind mit 3,5% bezogen auf das (geringe) Stamm- beziehungsweise Grundkapital beschränkt. Bei gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in der Rechtsform der Genossenschaften verzichten die Genossenschafter in der Regel überhaupt auf jegliche Gewinnausschüttung. Überschüsse stehen dadurch praktisch zur Gänze für die betriebswirtschaftlich notwendige Eigenkapitalbildung und für die günstige Finanzierung von Grundstückskäufen, für Sanierungs- und Bauinvestitionen zur Verfügung.

- Vermögensbindung statt Spekulation: Auch wenn ein Eigentümer eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens ausscheidet, darf er nur den Nennwert seiner Einlage erhalten. Dadurch wird die Abschöpfung von Vermögen aus der gemeinnützigen Bauvereinigung verhindert. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen sind damit – solange die Gemeinnützigkeit gilt – kaum lohnenswerte Investments für Finanzinvestoren und Immobilienfonds.
- Geschäftskreisbeschränkung und Baupflicht: Für gemeinnützige Bauvereinigungen ist die Geschäftstätigkeit gesetzlich im Wesentlichen auf den Wohnungsneubau, die Vermietung und Verwaltung des Bestandes beschränkt. Auch wenn in den letzten Jahren eine Ausweitung und Lockerung der strengen Geschäftskreisbeschränkung erfolgte, ist nach wie vor gesetzlich garantiert, dass die Haupttätigkeit vor allem der Wohnungsneubau, die Bestandssanierung und die Verwaltung ist. Diese Geschäftskreisbeschränkung wird noch verstärkt durch eine gesetzliche Baupflicht. Gemeinnützige sind gesetzlich verpflichtet, regelmäßig in den Wohnungsneubau zu investieren und ihr Eigenkapital dafür einzusetzen. Im Gegensatz dazu müssen nicht gemeinnützige Bauträger und Immobilienfirmen ihre Eigenmittel und Gewinne nicht in den Wohnbau reinvestieren, sondern können in anderen Geschäftsfeldern investieren, oder Gewinne aus dem Unternehmen abschöpfen.
- Strenge Prüfungsvorschriften: Gemeinnützige Wohnungsunternehmen sind auch im Gegensatz zu nicht gemeinnützigen Wohnungsunternehmen einer strengen Rechnungs-, Gebarungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfung durch einen eigenen Revisionsverband und durch staatliche Aufsicht unterworfen.

Besondere Unternehmensgestion und strenge Betriebsprüfung haben zu einer dialektischen Entwicklung bei gemeinnützigen Bauvereinigungen geführt. Es ist dadurch zu betrieblicher Spezialisierung im Bereich der drei wesentlichen Funktionen des Realitätenwesens – Bauen, Vermieten, Verwalten von Wohnungen –, zu einer besonderen Eigentümerstruktur und zur Ausrichtung an langfristige Unternehmensziele gekommen. Diese Eigenschaften und Entwicklungen haben wiederum die am Gemeinwohl orientierte Unternehmensgestion gerechtfertigt und die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in der Konkurrenz zu privaten Immobilienfirmen gestärkt.

V. Die besondere Verantwortung des Managements

Die Umsetzung der besonderen Rolle der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen hängt von der Fähigkeit des Managements und dessen Identifikation mit den Aufgaben, Zielen und Inhalten der Gemeinnützigkeit und der Unterstützung sozialstaatlicher Wohnungspolitik ab. Die soziale Verantwortung des Managements gemeinnütziger Wohnungsunternehmen ist notwendigerweise eine viel höhere als bei privaten Firmen, deren einzige Aufgabe, verkürzt ausgedrückt, die Steigerung des Aktienkurses und des Gewinnes für den

Eigentümer ist. Die gemeinnützige Gestion verpflichtet zu moralisch-ethischem Verhalten, das über die bloße technokratische Betriebsführung hinausgeht. Wenn die Grenzen, die das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz setzt, als Hindernis empfunden werden, wenn Mieter als Bittsteller behandelt werden, Mieterbeschwerden von vorneherein als unberechtigt und lästig beurteilt werden, wenn gesetzliche Bestimmungen zu Lasten der Bewohner ausgereizt werden, dann schadet das insgesamt der Idee der Gemeinnützigkeit.

Wesentliche Betriebsziele gemeinnütziger Wohnungsunternehmen sind folgende:

- Langfristige Wohnungsproduktion: Die Größe an der sich das Management gemeinnütziger Wohnungsunternehmen orientieren muss, ist die laufende und langfristige Wohnungsproduktion, Bestandserhaltung und Bestandsverbesserung. Dafür ist das Eigenkapital einzusetzen. Dabei muss auch für die weniger kaufkräftigen Bevölkerungsgruppen gebaut werden und auch in Gegenden mit geringerer kaufkräftiger Nachfrage.
- Preiswerte Neubauproduktion: Auch wenn die Kostendeckung und nicht die Renditen unmittelbares Kalkulationskriterium sind, ist es Aufgabe des Managements, hohe Wohnungsqualität mit den geringst möglichen Kosten zu produzieren. Wie bisherige Untersuchungen zeigten, gelingt dies auch. Eine Untersuchung des WIFO über Baukosten im mehrgeschossigen Wohnbau ergab, dass gemeinnützige Bauträger günstiger als nicht gemeinnützige Bauträger bauten.⁵³⁹ Auch eine aktuelle Untersuchung im Auftrag der Fachgruppe Immobilien- und Vermögenstreuhänder über Gewerbliche Bauträger im geförderten Mietwohnungsbau in Wien ergab, dass gemeinnützige Bauträger tendenziell günstigere Mieten haben als gewerbliche Bauträger.⁵⁴⁰
- Laufende Bestandssanierung: Betriebsziel ist es, den Bestand laufend zu sanieren und zu verbessern, um diesen Bestand im Sinne des Gemeinwohles als preisgünstiges, qualitativ hochwertiges Wohnungsangebot zu erhalten und vermieten zu können. Diese Zielsetzung, unabhängig von Renditenüberlegungen, hat in den vergangenen Jahren auch dazu geführt, dass im Bereich der gemeinnützigen Wohnungen die energiesparenden Investitionen weit über derartigen Investitionen im sonstigen Gebäudebestand privater Eigentümer gelegen ist. Grund dafür: Die Sanierungstätigkeit unterliegt nicht der brutalen Renditenmaximierung. Private, nicht gemeinnützige Wohnungsunternehmen sanieren dann, wenn die Sanierungstätigkeit auch zu entsprechenden Gewinnen – das heißt höheren Mieten – führt. Lassen sich diese Mieten nicht realisieren, unterbleiben Sanierungen und Erhaltungsinvestitionen.
- Bewohnerorientierung: Die Bewohnerorientierung und Bewohnerbetreuung sollte im Management der gemeinnützigen Bauvereinigung einen besonders hohen Stellenwert haben. Ist es doch ein wesentlicher Bereich, bei dem sich gemeinnützige Wohnungsunternehmen für die Bewohner

⁵³⁹ Czerny (1994).

⁵⁴⁰ Amann (2006b).

unmittelbar spürbar von gewinnorientierten, nicht gemeinnützigen Wohnungsunternehmen unterscheiden. Dieses bewohnerorientierte Verhalten schafft in der Auseinandersetzung um öffentliche Förderungsmittel Wettbewerbsvorteile und stärkt die Gemeinnützigkeit in der politischen Auseinandersetzung. Ein Beispiel geringer Sensibilität in der Bewohnerorientierung und auch eine verlorene Chance in der Abgrenzung zu nicht gemeinnützigen Vermietern ist die Weigerung mancher Manager gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, die jüngsten OGH Entscheidungen zur Erhaltungspflicht umzusetzen.

- Effiziente Betriebsorganisation: Ziel des Managements muss es sein, die gemeinnützigen Aufgaben möglichst effizient, das heißt sparsam und wirtschaftlich, umzusetzen. Diese Zielsetzung ist entscheidend für den Bestand des Unternehmens. Je effizienter die Betriebsführung, desto größer sind die Wirtschaftlichkeitsüberschüsse. Diese Wirtschaftlichkeitsüberschüsse stellen eine wesentliche Quelle der Eigenkapitalbildung bei gemeinnützigen Wohnungsunternehmen dar und schaffen finanziellen Spielraum für Grundstückskauf, Bauzwischenfinanzierungen und Sanierungsaufgaben. Die Effizienz der Betriebsführung wird von der Revision geprüft. Es gibt genaue Kennzahlen, deren Überschreitung bzw. auch Unterschreitung in den Prüfberichten festgehalten wird. Aufgabe des Managements muss es sein, die Empfehlungen der Revision entsprechend umzusetzen.

VI. Eigentümerstruktur und gemeinwohlorientierte Gestion

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen wurden von den Eigentümern in der Absicht gegründet, preiswerte Wohnungen zu produzieren und nicht Renditen zu erzielen. Durch die gesetzlichen Gewinn- und Vermögensbindungsvorschriften wird verhindert, dass diese ursprüngliche Absicht verloren geht. Gerade das Beispiel der Privatisierung der bundeseigenen, gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zeigt, dass im Zuge politischer Entwicklungen die ursprüngliche Absicht den Eigentümern hinderlich werden kann. Gesetzliche Gewinnbeschränkung und Vermögensbindung verhindern aber auch, dass bloß an Renditen orientierte Eigentümer Anteile gemeinnütziger Wohnungsunternehmen übernehmen oder solche Unternehmen gründen. Deshalb sind viele Eigentümer gemeinnütziger Wohnungsunternehmen Gebietskörperschaften, Kirchen, gemeinnützige Vereine, Gewerkschaften und politische Parteien. Sie haben gemeinnützige Wohnungsunternehmen gegründet, um bestimmte Personengruppen oder die Bevölkerung einer Stadt, eines Bundeslandes oder einer Gemeinde mit preiswerten Wohnungen zu versorgen. Aber auch Industrie- oder öffentliche Dienstleistungsunternehmen haben gemeinnützige Wohnungsunternehmen gegründet, um ihren Arbeitnehmer leistbare Wohnungen am Unternehmensstandort bieten zu können. Besonders augenscheinlich ist die Verbindung zwischen gemeinnützigem Unternehmensziel und den Eigentümern bei der Unternehmensform der Genossenschaft. Denn die Unternehmenseigentümer sind gleichzeitig die Nutzer der produzierten Wohnungen.

Dies drückt sich im Begriff des Nutzungsentgelts aus, das bei Genossenschaften den Begriff der Miete ersetzt.

Aber auch rein renditenorientierte Unternehmen, wie Banken oder Versicherungen, besitzen Anteile an gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, allerdings nahezu ausschließlich als Minderheits Eigentümer. Nur vier Unternehmen stehen im Mehrheitseigentum von Banken. Diese vier Unternehmen besitzen aber nur rund 1% des gesamten gemeinnützigen Mietwohnungsbestandes.

Tabelle 22: Eigentümerstruktur Gemeinnütziger

	In Prozent der Gesellschaften	In Prozent der gemeinnützigen Wohnungen
Genossenschaften	52%	47%
Kapitalgesellschaften: Mehrheitseigentümer Gebietskörperschaften	5%	23%
Kapitalgesellschaften: Mehrheitseigentümer Gewerkschaften, Kirchen, gemeinnützige Vereinen u.ä.	33%	26%
Kapitalgesellschaften: Mehrheitseigentümer sonstige Unternehmen (Werkwohnungen)	9%	4%
Kapitalgesellschaften mit Beteiligungen von Banken und Versicherungen	10%	14%

Quelle: GBV.

VII. Gemeinnützige Gestion und gesamtgesellschaftliche Vorteile

Im Folgenden sollen besonders wichtige Aspekte der gesamtgesellschaftlichen Vorteile gemeinnütziger Gestion hervorgehoben werden. Diese Vorteile führen dazu, dass die soziale Nachhaltigkeit und Effizienz der Wohnbauförderung in Österreich gegenüber anderen Ländern besonders hoch ist.

1. Soziale Nachhaltigkeit der Förderung statt private Gewinnerzielung

Bei gemeinnützigen Bauvereinigungen unterliegt die gefördert errichtete Wohnung auf Lebensdauer einer strengen Mietzinsbindung durch das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, auch nachdem die Förderung ausgelaufen ist. Derzeit darf die Hauptmiete bei diesen entschuldeten Wohnungen höchstens 2,96 €/m² betragen. Damit ist der dauerhafte Erhalt preiswerter Wohnungen garantiert und die Förderung besonders sozial nachhaltig eingesetzt.

Bei von nicht gemeinnützigen Wohnungsunternehmen errichteten gefördert Mietwohnungen kann von den Bundesländern als Förderungsgeber eine gesetzliche Mietenbindung höchstens für 25 Jahre gesetzlich festgelegt wer-

den. Danach kann die wesentlich höher angemessene Miete – in der Regel die Marktmiete - verlangt werden bzw. die Wohnung ohne jede Preisbeschränkung zum freien Marktpreis verkauft werden. Der Förderungsvorteil, das heißt die Differenz zwischen der günstigen Miete aus der Förderung und der jeweiligen Marktmiete, kann vom privaten Eigentümer abgeschöpft werden – auf Kosten der Wohnungssuchenden und der Steuerzahler. Diese Wohnungen stehen auch nicht mehr zukünftigen Generationen als preiswerter Wohnraum zur Verfügung. Der für den Zusammenhalt einer Gesellschaft wichtige Generationenausgleich geht zugunsten privater Gewinnerzielung verloren. In der derzeitigen Wohnungsmarktsituation ist es gerade auch der ältere Bestand an preisgebundenen gemeinnützigen Mietwohnungen, der vielen jüngeren Familien ein leistbares Wohnungsangebot bietet.⁵⁴¹

2. Hohe Bonität, Verlässlichkeit und Sicherheit für Bewohner und Förderungsverwaltung

In jüngster Zeit haben Konkurse von nicht gemeinnützigen Wohnbauträgern große Schäden verursacht, insbesondere der Konkurs der nicht gemeinnützigen SEG GmbH, der mit Passiva von 107 Millionen Euro ein rekordverdächtiges Ausmaß hatte und Lieferanten, Wohnungswerber und nicht zuletzt auch die Steuerzahler geschädigt hat. Bei gemeinnützigen Bauvereinigungen sind solche Schädigungen einzelner Wohnungssuchender, Lieferanten oder der öffentlichen Hand auf Grund der strengen gesetzlichen Vorschriften und Prüfungsmechanismen praktisch nicht möglich. Die wirtschaftliche Lage einer gemeinnützigen Bauvereinigung wird vom Revisionsverband geprüft und dabei auch beurteilt, ob die Kapitalausstattung die Fertigstellung begonnener oder geplanter Bauvorhaben ermöglicht. Dadurch lässt sich verhindern, dass die Wohnungssuchenden mit ihren vor der Fertigstellung des Wohnhauses geleisteten Vorauszahlungen ein finanzielles Risiko tragen.

Auch die Wohnbauförderungsstellen vieler Bundesländer stellen fest, dass die Professionalität und Verlässlichkeit gemeinnütziger Bauträger in der Abwicklung und Abrechnung der Förderdarlehen in der Regel deutlich höher ist als von nicht gemeinnützigen Bauträgern.⁵⁴²

⁵⁴¹ Siehe dazu: *AK Wien (Hg.)* (2002).

⁵⁴² *SRZ (Hg.)* (2007).

Hans-Peter Lorenz

Vorreiter im ökologischen Wohnbau

- I. Ausgangssituation
- II. Entwicklung der (ökologischen) Wohnbauförderung in Vorarlberg seit 1989
 1. Neubau
 2. Wohnhaussanierung
- III. Umsetzung durch Gemeinnützige Bauvereinigungen
 1. Neubau
 2. Wohnhaussanierung
- IV. Das Passivhaus – Theorie und Praxis
 1. Anschaffungskosten
 2. Amortisation durch Betriebs- und Heizkosten
- V. Ausblick

I. Ausgangssituation

Niedrig- und Niedrigstenergiehäuser, Energiespar- und Minergie-Gebäude,⁵⁴³ 3-Liter-Haus und Passivhaus, diese Begriffe – um nur die wichtigsten zu nennen – sind derzeit in aller Munde und beschäftigen die gemeinnützige Wohnungswirtschaft in ihren Anstrengungen, einen aktiven Beitrag zur Erfüllung des Kyotoziels zu leisten.

Dieses sieht für Österreich in der Erfüllungsperiode 2008-2012 eine Reduktion der Treibhausgase von 13% unter den Wert des Jahres 1990 vor. Es stützt sich dabei nicht unwesentlich auf eine Verringerung des Heizwärmebedarfs (HWB) in Wohngebäuden.

Die Zielerreichung ist ungewiss, 2005 betrug das Defizit in der österreichischen Kyoto-Bilanz 24,5 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent gegenüber dem Zielwert von 68,7 Mio. Tonnen.⁵⁴⁴

Der Sektor Raumwärme und sonstiger Kleinverbrauch machen lt. Kyoto-Fortschrittsbericht des Umweltbundesamtes immerhin 16 Prozent der gesamten

⁵⁴³ MINERGIE = Schweizer Standard für energieoptimierte (Wohn-)Gebäude, definiert sich anhand von fünf Kriterien: Anforderungen an Gebäudehülle, obligate Komfortlüftung; Grenzwerte in Energiekennzahl, spezielle Gebäudetechnik und max. Mehrkosten von +10%.

⁵⁴⁴ Wegener Zentrum für Klima und globalen Wandel, Karl-Franzens Universität Graz in WegCenter Statement März/2007, 5.

Treibhausgasemissionen aus. Wichtigste Verursacher sind dabei neben Gewerbe, öffentlichen und privaten Dienstleistungen auch die privaten Haushalte.⁵⁴⁵

Dieser Sektor liegt in der Bilanz 2005 vergleichsweise noch günstig. Mit „lediglich“ 4,7% Überschreitung der Emissionswerte von 1990 wird der Überschreitungswert für Verkehr um das ca. 20-fache, für Energieaufbringung immerhin noch um das rd. 3,5-fache unterboten. Zielwert ist ein jährlicher Ausstoß von rd. 13 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent für diesen Bereich.

In den 775.000 von gemeinnützigen Bauvereinigungen verwalteten Wohnungen leben – geht man von einer durchschnittlichen Belegungsgröße pro Wohnung von 2,4 Personen⁵⁴⁶ aus – knapp 1,9 Mio. Menschen. Jährlich kommen 12.000-15.000 neue Wohnungen hinzu.

Das anteilige Potenzial zur Umsetzung energetischer Optimierungen ist also groß und wird von den gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) in einer beispiellosen Vorreiterrolle auch genutzt.

Seit Jahren, aber insbesondere seit Verlängerung der Wohnbauförderung im Jahre 1989, beweisen vor allem gemeinnützige Bauvereinigungen, wie mit intelligenten Baumaßnahmen nicht nur Energieverbrauch und Kosten gesenkt, sondern im Bestand auch Wohngefühl und Behaglichkeit für die Bewohner entscheidend verbessert werden können.

Vorarlberg ist bekannt für seine Innovationsfreude und es kommt nicht von ungefähr, dass die Errichtung des ersten Passivhauses – als vorläufig letztes Glied in der Innovationskette – im flächenmäßig kleinsten Bundesland Österreichs seinen Ausgang nahm.

Häuser energetisch zu optimieren genügt aber nicht, entscheidend ist auch die ökologische Qualität der Maßnahmen, die das Bild der Nachhaltigkeit prägt und den Bewohnernutzen abrundet.

Im Folgenden soll der Entwicklungsprozess vom energetisch optimierten hin zum ökologisch komplettierten geförderten Wohnbau in Vorarlberg aufgezeigt werden. Die Tätigkeit der gemeinnützigen Bauvereinigungen bzw. der VOGEWOSI⁵⁴⁷ als Gesellschaft des Landes und der Gemeinden wird dabei im Speziellen beleuchtet.

II. Entwicklung der (ökologischen) Wohnbauförderung in Vorarlberg seit 1989

Bereits kurz nach Verlängerung der Wohnbauförderung im Jahre 1989 hat das Land Vorarlberg ein sehr schlankes Wohnbauförderungsgesetz erlassen (LGBl. 31/1989). Die konkrete Gestaltung der einzelnen Teilbereiche (Neubau, Sanierung, Wohnbeihilfe etc.) wurde in jährlich anzupassenden Wohnbauförderungsrichtlinien ausformuliert.

⁵⁴⁵ Umweltbundesamt (Hg.) (2006), 33.

⁵⁴⁶ Lugger (2007b), 29.

⁵⁴⁷ Vorarlberger gemeinnützige Wohnungsbau- und Siedlungsgesellschaft m.b.H..

1. Neubau

Im Neubau startete die Wohnbauförderung 1990 mit einer Anreizförderung für besonders energiesparendes Bauen – dem „Vorarlberger Energiesparhaus“.

In den folgenden acht Jahren wurde bei Unterschreitung eines bestimmten rechnerischen Heizenergiebedarfs (ursprünglich 70 kWh/m²/a später bis zu 25 kWh/m²/a) neben dem Standarddarlehen eine Zusatzförderung ausgeschüttet. Bei Erreichung eines Heizenergiebedarfs von 40 kWh/m²/a konnte man beispielsweise 1997 im Mehrwohnhaus eine Zusatzdarlehensförderung von immerhin 550 öS/m² lukrieren, bei einer Regelförderung für Mehrwohnhäuser mit mindestens sechs Wohnungen von 6.800 öS/m².⁵⁴⁸

Interessant dabei ist, dass als eine weitere Voraussetzung für die Zusatzförderung der Emissionsfaktor der Wärmerzeugung berücksichtigt wurde. Überdies erhielt ab 1994 der Förderungswerber bei ausschließlicher Abdeckung des Heizenergiebedarfs durch den erneuerbaren Energieträger „Biomasse“ einen zusätzlichen Bonus auf die errechnete Bewertungszahl. In die Erfüllungsprüfung war das Energieinstitut Vorarlberg (früher Energiesparverein) verpflichtend eingebunden.

Im Jahr 1999 wurde der Begriff „ökologischer Wohnbau“ eingeführt. Er sah neben den bestehenden Kriterien für das „Energiesparhaus“ einen weiteren Anreiz und damit eine Zusatzförderung vor, wenn bestimmte ökologische Maßnahmen in den Bereichen Ressourcenverbrauch, Umweltbelastung, Langlebigkeit der verwendeten Materialien oder Maßnahmen im Innenraum verwirklicht wurden. Wenn aus einem Katalog von 20 Maßnahmen mindestens 14 umgesetzt wurden, erhöhte sich der Darlehenssatz um weitere 200 öS/m² Nutzfläche.

Seit dem Jahr 2001 erhielt man eine zusätzliche Förderung nur dann, wenn der Heizwärmebedarf des Gebäudes 55 kWh/m².a nicht überstieg, erweiterte ökologische Maßnahmen durchgeführt sowie die Heizung und die Warmwasserbereitung eines Gebäudes optimiert wurden (System der 3 Säulen). Dabei waren Muss-Kriterien zu erfüllen, damit die Zusatzförderung überhaupt gewährt werden konnte, z.B. das Verbot von halogenhaltigen Materialien für Fußböden, Wasser-, Abwasser- und Zuluftrohre sowie Wärmedämmstoffe, keine Verwendung von Tropenholz und dergleichen.

Für die gemeinnützigen Bauvereinigungen in Vorarlberg brachte dieses Jahr eine einschneidende Veränderung mit sich. Es wurden nämlich – im Unterschied zu privaten Bauträgern – Förderdarlehen (also nicht bloß als Zusatzförderungen) nur mehr dann ausgeschüttet, wenn mindestens 60% eines gegenüber 1999 erweiterten ökologischen Maßnahmenkatalogs erfüllt wurden. Dieser umfasste

- den Planungsprozess (z.B. Planung durch befugten Planer),
- die Materialwahl (Vermeidung umweltbelastender Materialien),
- die Flächennutzung (hohe Nutzflächenzahl, Nachverdichtung),
- die Schonung von Wasser und Energie (wassersparende Armaturen, Regenwassernutzung etc.),

⁵⁴⁸ Vorarlberger Wohnbauförderungsrichtlinien 1997, §§ 7 und 11.

- die Lebensdauer und Wartung der verwendeten Materialien (Erneuerbarkeit- und Rückführbarkeit der Konstruktionen) sowie
- die Gestaltung des Innenraums (z.B. keine Anstriche mit organischen Lösungsmitteln).

In einem Gebäudeausweis konnte man den Grad der Umsetzung in den einzelnen Teilbereichen ablesen.

Der Katalog wurde in den Folgejahren weiter verfeinert und von einem Prozentual- in ein Punktesystem umgewandelt. Das 3-Säulen-System blieb aufrecht (Heizwärmebedarf für Mehrwohnhäuser max. 55 kWh/m²/a, Umsetzung ökologischer Maßnahmen, Optimierung der Heizung und Warmwasseraufbereitung), die Muss-Kriterien waren nach wie vor zwingend zu erfüllen. In jedem der drei Bereiche konnten maximal 100 Punkte, insgesamt also 300 Punkte erreicht werden. Für gemeinnützige Bauvereinigungen war ein Mindestwert von 100 Punkten verpflichtend („ÖKO-Stufe 1“). Hiefür wurden beispielsweise 2002 als Direktdarlehen 670 €/m² ausbezahlt. Erreichte die gemeinnützige Bauvereinigung (freiwillig) 150 Punkte und eine barrierefreie Ausführung ihres Gebäudes, erhöhte sich der Auszahlungsbetrag auf 740 €/m². Erwähnenswert ist die Tatsache, dass die Verwendung von Ölbrennwert- oder Gasbrennwertkessel bei der Wärmeerzeugung zwar erlaubt war, aber keine Punkte brachte.

2004 wurde ein Gebäudeausweis (inkl. Energieausweis) verpflichtend eingeführt. Seit 2006 darf der Heizwärmebedarf den in einer Art. 15a-B-VG-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern festgelegten Wert nicht überschreiten.⁵⁴⁹ Je nach Außenhaut/Volums-Verhältnis (A/V) müssen in Zukunft – verpflichtend für alle Förderungswerber – bestimmte Heizwärmebedarfs-Obergrenzen eingehalten werden. Die Werte verschärfen sich jährlich bis zum Jahre 2010, werden aber durch einen ebenfalls jährlich steigenden Biomasse-Bonus abgefedert.⁵⁵⁰

Die Errichtung von Passivhäusern, das sind im Sinne der Vorarlberger Wohnbauförderung Wohnobjekte mit 200 Ökopunkten und einem Heizwärmebedarf von höchstens 15 kWh/m².a, wird seit 2006 mit einer Erhöhung des Förderungsdarlehens um 100 €/m² belohnt. Bedingung dafür ist die barrierefreie Ausführung des Gebäudes. Um nationale bzw. internationale Vergleichbarkeit zu erhalten, hat die Berechnung nach dem OIB-Leitfaden⁵⁵¹ und dem Passivhaus-Projektierungspaket (PHPP) zu erfolgen.

Die Richtlinien des Jahres 2007 brachten neben geringfügigen Änderungen der Heizwärmebedarfs-Bewertung (Bonus neben Biomasse auch für Wärmepumpen) für gemeinnützige Bauvereinigungen eine revolutionäre Änderung:

⁵⁴⁹ Art. 15a-B-VG-Vereinbarung zwischen Bund und den Ländern über gemeinsame Qualitätsstandards für die Förderung der Errichtung und Sanierung von Wohngebäuden zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen, BGBl II 2006/19, Art. 4-6.

⁵⁵⁰ Vorarlberger Wohnbauförderungsrichtlinien 2006, § 6 Abs, 2 Z. 7.

⁵⁵¹ OIB Leitfaden 2007.

Seit 1.1.2007 sind zur Erlangung von Wohnbauförderungsmitteln alle Neubauten der gemeinnützigen Bauvereinigungen als Passivhäuser mit hohem ökologischen Standard (Maßnahmen siehe oben) und barrierefrei auszuführen. Zwecks Abdeckung der zu erwartenden Mehrkosten (siehe unten Punkt IV) wird diese Verpflichtung mit einem zusätzlichen Darlehensförsatz von 100 €/m² gestützt. Das ergibt ein Gesamtdarlehen von 900 €/m² und ab 2008 von 1.000 €/m².

2. Wohnhaussanierung

Als förderbare Maßnahmen im Bereich der Wohnhaussanierung galten seit Verländerung der Wohnbauförderung alle Energiesparmaßnahmen sowie alle Erhaltungs- und Verbesserungsmaßnahmen. Nicht gefördert wurden Maßnahmen zur Komfortanhebung oder etwa Maler- und Tapezierarbeiten.

Bereits früher bestehende Kriterien, wie etwa mindestens 20-jähriges Bestehen einer Baubewilligung oder Wirtschaftlichkeit der Sanierungsmaßnahmen im Hinblick auf den allgemeinen Bauzustand des Hauses, hat das Land Vorarlberg aus den bundesgesetzlichen Regelungen übernommen.

Sanierungen im Hüllbereich wurden ursprünglich ohne Limits, später nur dann gefördert, wenn bestimmte Mindest-U-Werte (früher K-Werte)⁵⁵² unterschritten wurden (z.B. U-Wert Fenster $\leq 1,1$, Außenwand $\leq 1,3$). Die Erreichung besserer U-Werte führte zu einer höheren Förderung.

Die Förderung erfolgte über Annuitätenzuschüsse bis max. 60% der Sanierungskosten – bei Laufzeiten zwischen 10 und 20 Jahren. Später erfolgte eine Staffelung je nach Umfang der Sanierung (Bauteilsanierung mit Erreichung unterschiedlicher U-Werte oder Generalsanierung) mit fixen Annuitätenzuschüssen. Alternativ dazu wurde ab dem Jahr 2000 eine Förderung mit verlorenen Einmalzuschüssen eingeführt.

Ab 2002 verbesserte sich die Sanierungsförderung, indem Annuitätenzuschüsse bis zu 100% der Sanierungskosten gewährt wurden. Die Laufzeit der Kapitalmarktdarlehen wurde vereinheitlicht und auf 10 Jahre begrenzt. Ebenso vereinheitlichte das Land Vorarlberg die Zuschussbeträge: neben einer Regelförderung von 270 €/m², konnte man bei einem Heizwärmebedarf von höchstens 70 kWh/m².a 400 €/m² bzw. bei einem Heizwärmebedarf von höchstens 55 kWh/m².a 500 €/m² lukrieren.

Seit dem Jahr 2004 ist die Sanierungsförderung dem Nebausystem angeglichen. Die bereits seit 2002 bestehenden Zuschussbeträge werden nunmehr – entsprechend dem ökologischen Grad – im Rahmen des für den Neubau bestehenden Punktesystems bewertet.

2006 stellte das Land die Regelförderung auf Darlehen um (Laufzeit 20 Jahre, Zins 1%). Für Sanierungen auf Niedrigstenergiehausstandard (max. 25 kWh/m²/a) wurden 600 €/m² an Annuitätenzuschüssen gewährt.

Seit 2007 gibt es nur mehr Einmalzuschüsse oder Darlehen, je nachdem wie hoch die Sanierungskosten sind (bis 25.000 € nur Einmalzuschuss, ab

⁵⁵² Der U-Wert gibt an, welche Wärmemenge pro m² durch einen Außenbauteil verloren geht, wenn die Temperatur im Freien 1° Kelvin niedriger ist als im Raum.

25.000 € nur Darlehen). Die Höhe der Auszahlungsbeträge (bis zu 30% der Sanierungskosten als Einmalzuschuss, bis zu 60% der Sanierungskosten als Darlehen) hängt vom ökologischen Grad der Maßnahmen ab.

III. Umsetzung durch gemeinnützige Bauvereinigungen

1. Neubau

Die Wohnbauförderung ist ein unverzichtbares Finanzierungsinstrument im gemeinnützigen Wohnbau. Die Bautätigkeit der Vorarlberger gemeinnützigen Bauvereinigungen orientiert sich zu 100% an den Förderbestimmungen des Landes Vorarlberg und beschränkt sich – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – auf den Mietwohnungsbau. Es ist dabei Aufgabe der Bauvereinigungen, sozial und finanziell schwächeren Bevölkerungsteilen dauerhaft erschwinglichen Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Die bedarfsgerechte Vergabe von (Neubau)Wohnungen obliegt ausschließlich den jeweiligen Gemeinden.

Ende der 1980er-Jahre entwickelte sich ein großer Bedarf an gemeinnützigen Mietwohnungen. Die gemeinnützigen Bauvereinigungen waren daher gefordert, binnen weniger Jahre möglichst viel neuen Wohnraum zu produzieren. Im Jahr 1993 förderte das Land Vorarlberg beispielsweise 853 gemeinnützige Neubauwohnungen: ein Wert, der zuvor, aber auch später nicht mehr annähernd erreicht wurde. Der Schwerpunkt lag auf hoher Quantität und weniger auf optimaler energetischer Qualität der neuen Häuser. Nicht zuletzt aus Kostengründen konnte daher nicht jede neue Wohnanlage als „Energiesparhaus“ ausgeführt werden. Das Abflachen des Baubooms Ende der 1990er-Jahre schaffte die Kapazitäten, die in den Wohnbauförderungsrichtlinien vorgesehene energetische und später ökologische Ausrichtung zu forcieren. Mit Einführung des „ökologischen Wohnbaus“ fungierten die gemeinnützigen Bauvereinigungen mit dem Flaggschiff VOGEWOSI an der Spitze als Vorreiter in der Umsetzung neuer Modelle. Neben der Berücksichtigung von Biomasse und Solaranlagen bei der Energieversorgung bzw. Warmwasseraufbereitung von Neubauten, wurden Massivholzbauweise sowie Systeme mit moderner Be- und Entlüftungstechnik in Pilotprojekten verwirklicht. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse veranlassten den Förderungsgeber, die Förderungen weiter zu verfeinern, neue Anreize bzw. Schwerpunkte zu schaffen und die Latte für künftige Bauvorhaben noch etwas höher zu legen. Die privaten Bauträger mussten die neuen Standards ebenfalls – zeitverzögert und nicht in allen Bereichen – umsetzen. Die aktuelle Verpflichtung zum Passivhausstandard im Neubau trifft nur die gemeinnützigen Bauvereinigungen, eine bindende Umsetzung durch Private ist auch für das Jahr 2008 nicht vorgesehen.

2. Wohnhaussanierung

Für den Bereich der Wohnhaussanierung gilt Ähnliches wie im Neubau. Sämtliche Erhaltungs- und Verbesserungsmaßnahmen der gemeinnützigen Bauvereinigungen erfolgen unter Inanspruchnahme von Fördermitteln und betrafen bis Ende der 1990er-Jahre fast ausschließlich Maßnahmen an der Gebäudehülle sowie an der Haustechnik. Die VOGEWOSI, welche mit umfangreichen Sanierungsmaßnahmen an ihrem Gebäudebestand bereits Anfang der 1980er-Jahre begonnen hat, konzentrierte sich zu Beginn im Wesentlichen auf die Durchführung umfangreicher Dämmmaßnahmen an der Außenhaut bzw. am Dachboden und der Kellerdecke. Weiters wurden Erhaltungsarbeiten, wie notwendige Erneuerungen der Heiz- und Warmwasseraufbereitungsanlagen sowie der Elektro- und Gasinstallationen, durchgeführt. Soweit finanziell machbar, war man bestrebt, die Sanierung der Haustechnik und der Hülle gemeinsam vorzunehmen, da gut gedämmte Gebäude andere (geringere) Anforderungen an die Wärmeversorgung stellen als ungedämmte.

In den letzten 25 Jahren konnten ca. 220 Wohnanlagen mit rd. 7.500 Wohnungen und rd. 500.000m² Wohnnutzfläche energetisch optimiert werden, das ist beinahe der gesamte Althausbestand der VOGEWOSI bis zum Baujahr 1978. Der Energieverbrauch für Raumheizung und Warmwasseraufbereitung ließ sich dadurch um durchschnittlich 50 Prozent senken. Das entspricht einer Energieeinsparung von ca. 60 Millionen kWh pro Jahr. Dieser Erfolg war nur möglich, weil es gelungen ist, Schnelllösungen zu vermeiden und die Bewohner für Komplettsanierungen zu gewinnen. Harte und langwierige Überzeugungsarbeit war hierfür fallweise nötig.

In vielen Fällen ist die Finanzierung der ersten Sanierungsetappe bereits ausgelaufen. Deshalb werden gemeinsam mit den Bewohnern neue Pakete geschürt, um durch Verbesserungsarbeiten die Wohnqualität weiter zu steigern. So werden etwa mit dem nachträglichen Ein- oder Anbau von Personenaufzügen weitgehende Barrierefreiheit geschaffen oder mit der kombinierten Installation von Zentralheizungsanlagen und solarunterstützter Warmwasseraufbereitung die Nachteile der Einzelbefuerung beseitigt. Auch hier ist große Überzeugungsarbeit notwendig, um die Maßnahmen den Bewohnern schmackhaft zu machen. Beim Einbau einer zentralen Wärmeversorgung stehen den Vorteilen des höheren Wohnkomforts vielfach Argumente wie eine bereits eingebaute Etagenheizung, der Wunsch nach Unabhängigkeit oder bestehende Holzvorräte gegenüber. Als Energieträger kommen aus Kostengründen fast ausschließlich Gas oder Fernwärme in Frage, für Biomasse mit deutlich höheren Anschaffungskosten (+ 40%) fehlen in Altbauten oftmals entsprechende Räumlichkeiten.

In den Jahren 2003-2006 erhielten auf diesem Weg 320 Wohnungen eine neue Zentralheizung.

Es hat sich bewährt, alle Sanierungsschritte in Mehrjahresprogrammen zu planen und aufeinander abzustimmen. Dadurch werden „sinnlose“ Investitionen (z.B. die Erneuerung von Stiegenhausfenstern, wenn später ein Lift angebaut werden soll) vermieden.

Mit den „Faktor-10 Sanierungen“⁵⁵³ ist die VOGEWOSI im Jahr 2006 in einen neuen Bereich energetischer und ökologischer Sanierungen vorgestoßen. Bei drei Wohnanlagen in Rankweil und Altach konnten 40 Wohnungen in bewohntem Zustand großteils (Rankweil) auf Passivhausstandard saniert werden (siehe nachfolgender Punkt). Die Baumaßnahmen wurden Ende 2007 abgeschlossen und erfolgten mit hundertprozentiger Zustimmung der Bewohner.

IV. Das Passivhaus – Theorie und Praxis

Das Bemühen um eine maximal mögliche Reduktion des Heizwärmebedarfs führte zur Erkenntnis, dass die weitere Dämmung von (Wohn-)Gebäuden energetisch nur dann etwas bringt, wenn gleichzeitig die Be- und Entlüftung nicht mehr ausschließlich den Nutzern überlassen, sondern weitgehend automatisch kontrolliert wird. Denn bei stark gedämmten Gebäuden sind die Lüftungsverluste relevanter als die Transmissionsverluste. Eine luftdichte Gebäudehülle, sehr gut gedämmte Bauteile, Fenster mit Dreischeiben-Wärmeschutzverglasung, passive Sonnenenergienutzung durch Südorientierung und eine Lüftungsanlage mit Wärmerückgewinnung sorgen beim Passivhaus dafür, dass der Heizwärmebedarf mit max. 15 kWh/m².a begrenzt wird. Das entspricht ca. 1,5 Liter Heizöl pro Quadratmeter und Jahr.⁵⁵⁴ Durch diese Maßnahmen erreicht man eine hohe Oberflächentemperatur an der Innenseite der Bauteile und schafft somit ein angenehmes Raum- und Wohnklima. Vorgewärmte und durch Filter gereinigte Außenluft strömt über das Belüftungssystem ins Wohnungsinnere und sorgt für eine gegenüber konventionellen Gebäuden wesentlich verbesserte Luftqualität. Die oft bei gut gedämmten Gebäuden zu beobachtende Schimmelbildung ist bei Passivhäusern kein Thema. Der geringe (errechnete) Verbrauch lässt überdies weitgehende Unabhängigkeit in der Energieversorgung und Versorgungssicherheit erwarten. Passivhäuser sind nach Meinung der Experten auch nur geringfügig teurer als konventionelle Häuser. Durch Einsparungen bei den Betriebs- und Heizkosten würden Mehrkosten bei der Anschaffung von ca. 4-8%⁵⁵⁵ in 25 bis 30 Jahren amortisiert.

Die Argumente für ein Passivhaus wirken überzeugend, aber halten sie auch in der Praxis das, was sie versprechen?

Erfahrungen der VOGEWOSI mit sog. Niedrigstenergiehäusern (das sind Wohnhäuser mit einem Heizwärmebedarf von 20-30 kWh/m².a und einer Komfortlüftung mit Wärmerückgewinnung = „Passivhaus light“), aber auch

⁵⁵³ EU-geförderte Projekte zur Reduktion des Heizwärmebedarfs auf ein Zehntel des Ausgangswertes.

⁵⁵⁴ Passivhaus-Definition nach Wolfgang Feist: „Ein Passivhaus ist ein Gebäude, in dem eine behagliche Temperatur sowohl im Winter als auch im Sommer ohne separates Heiz- bzw. Klimatisierungssystem zu erreichen ist. Es bietet erhöhten Wohnkomfort bei einem Heizwärmebedarf von weniger als 15 kWh/(m²a) und einem Primärenergiebedarf einschließlich Warmwasser und Haushaltstrom von unter 120 kWh/(m²a)“ (www.passiv.de).

⁵⁵⁵ Krapmeier in max 15/2007, 4.

aktuelle Preisspiegel bei echten Passivhäusern im Neubau geben Anlass zu einer gewissen Skepsis. Nachstehend soll anhand zweier markanter Kriterien diese Problematik näher beleuchtet werden.

1. Anschaffungskosten

Ein Vergleich der Kosten einer 2007 bezogenen, konventionellen Wohnanlage mit hohem energetischem Standard (errechneter Heizwärmebedarf von 26 kWh/m².a) mit einer aktuell ausgeschriebenen Passivhauswohnanlage gleicher Größe und Konzeption zeigt – baukostenindexbereinigt – einen voraussichtlichen Mehraufwand für das Passivhaus von ca. 15%. Verantwortlich dafür ist nicht nur ein erhöhter Planungs- und Ausführungsaufwand, sondern vor allem die Tatsache, dass ein Passivhaus in der Heiz- und Warmwasserversorgung auf „zwei Geleisen fährt“, was zu deutlichen Mehrkosten in der Haustechnik führt. Warum?

Zur Abdeckung des nicht durch passive Solareinträge und innere Gewinne (Körperwärme, Elektrogeräte) gedeckten Heizwärmebedarfs (Grundlast-Nachheizbedarf) ist es auch im Passivhaus notwendig, eine konventionelle Wärmeversorgungsanlage vorzusehen. Als Energieträger ist hierbei Erdgas zu bevorzugen, Biomasse und Wärmepumpen scheiden aus Kostengründen aus (ca. 3-4 mal höhere Anschaffungskosten). Andernfalls würde der im gemeinnützigen Mietwohnungsbau so wichtige Kostenfaktor empfindlich gestört werden. Eine Gastherme ist jedoch so zu dimensionieren, dass sie neben der Heiz-Grundlastabdeckung auch die Warmwasseraufbereitung – im Extremfall zur Gänze – übernehmen kann. Eine Solaranlage erzeugt zwar rd. 50-60% des jährlichen Warmwasserbedarfs, für witterungsbedingte Extremsituationen (Winter, bedeckter Himmel) muss die Gastherme aber zu 100% den „Ausfall“ übernehmen können. Das bedeutet, dass aufgrund der Dimensionierung der Therme kostenmäßig kein Unterschied zu einer konventionellen Wohnanlage besteht.

Bei Niedrigstenergie- und Passivhäusern ist zur Steuerung der Frischluftzufuhr bzw. zur Wärmerückgewinnung zusätzlich eine hochkomplexe, zentrale oder dezentrale (in den einzelnen Wohnungen) Lüftungsanlage einzubauen. Die damit verbundenen Mehrkosten machen allein ca. 8.000 € pro Wohnung aus und treiben dadurch die Gesamtkosten massiv in die Höhe.

2. Amortisation durch Betriebs- und Heizkosten

Passivhäuser versprechen einen sehr niedrigen Heizwärmebedarf. Mit nur 15 kWh/m².a sollen die Verbrauchszahlen herkömmlicher Wohnhäuser um ein Vielfaches unterschritten werden. Sehr gut gedämmte Neubauten mit einem errechneten HWB von rd. 40-50 kWh/m².a haben – bedingt durch Lüftungsverluste – tatsächliche Verbrauchswerte von 70-90 kWh/m².a (Durchschnittswerte aus der Verbrauchsstatistik der VOGEWOSI). Die automatische Komfortlüftung sollte zu einer besseren Angleichung der errechneten an die tatsächlichen Verbrauchswerte führen. Abrechnungen von Niedrigstenergiehäusern mit dezentralen Lüftungssystemen zeigen nun aber, dass die für die Grundlastabdeckung notwendige Energiemenge zwar im Durchschnitt um 20-

22 % unter jener für konventionelle, gut gedämmte Gebäude liegt, der tatsächliche Heizwärmebedarf aber nicht annähernd die errechneten Werte erreicht: So betrug bei einer Kleinwohnanlage in Schlins mit einem errechneten Heizwärmebedarf von 26 kWh/m².a der Verbrauch gemäß Jahresabrechnung 2006 tatsächlich rd. 61 kWh/m².a!

Kostenmäßig beträgt die Differenz rd. 3 ¢/m² Wohnnutzfläche und Monat zugunsten des Niedrigstenergiehauses. Dem stehen allerdings erhöhte Wartungskosten für das Belüftungssystem von ca. 11 ¢/m²/Monat gegenüber. Es hat sich nämlich gezeigt, dass im sozialen Mietwohnungsbau mit Vergaberecht der Kommunen die Wartung der Lüftungsfiler nicht den Bewohnern überlassen werden kann, um ein optimales Funktionieren der Komfortlüftung sicher zu stellen. Eine professionelle externe Wartung ist hier das Mittel der Wahl.

Eine Energieeinsparung bei einem Niedrigstenergiehaus gegenüber einer konventionellen Wohnanlage bedeutet nicht automatisch auch eine Kosteneinsparung. Vor allem die durch Filterwechsel bedingten Wartungskosten (zumindest vierteljährlich notwendig) „fressen“ nicht nur die geringeren Energiekosten wieder auf, sondern führen sogar zu einer Verteuerung des Niedrigstenergiehauses im Betrieb. Eine bessere Bilanz dürfte sich bei zentralen Lüftungssystemen ergeben, da hier mit einer Reduktion der Filterwechselkosten um 40-50% gerechnet werden kann.

Bemerkenswert ist die beträchtliche Abweichung des tatsächlichen Verbrauchs vom Errechneten, die bei mehreren abgerechneten Niedrigstenergiehäusern festzustellen war. Offenbar macht das (noch zu schulende) Nutzerverhalten dem theoretischen Konzept des Lüftungssystems einen ordentlichen Strich durch die Rechnung. Bei einem echten Passivhaus mögen sich diese Werte noch verbessern. Was bleibt sind aber die Kosten der Filterwechsel, sodass, vorsichtig gesprochen, die Kostenbilanz bestenfalls ausgeglichen sein dürfte.

In der Diskussion um Einsparungen beim Heizwärmebedarf wird auch gerne vergessen, dass der Energiebedarf für das Heizen im Verhältnis zum benutzerabhängigen Energiebedarf für die Warmwasseraufbereitung deutlich an Gewicht verliert. Berücksichtigt man eine 50%-ige Abdeckung des Warmwasserbedarfs durch Solaranlagen, ist bei einem Passivhaus mindestens dieselbe Energiemenge wie für das Heizen auch für die konventionelle Warmwasseraufbereitung aufzubringen.

V. Ausblick

Die Vorgaben der Politik sind klar. In der Erfüllung des Kyoto-Ziels spielt der Bereich Bauen und Wohnen eine bedeutende Rolle. Energieeffizienz ist daher angesagt.

Die gemeinnützigen Bauvereinigungen agieren hier schon seit langem vorbildlich. Ihre ökologischen und energetischen Standards in Neubau und Sanierung bewegen sich auf einem hohen Niveau. Vor allem die Sanierungsra-

ten gemeinnütziger Mietwohnungen im Altbestand mit jährlich über 6%⁵⁵⁶ sprechen eine deutliche Sprache und liegen weit über jenen privater Bauträger und Eigenheimbesitzer. Will man die Energieeinsparungen weiter optimieren, sind sowohl im Neu- als auch im Altbau gut gedämmte Häuser, ausgestattet mit einer Komfortlüftung samt Wärmerückgewinnung, die einzige Option. Ob dies als Niedrigstenergiehaus oder als Passivhaus erfolgen soll, ist noch eine offene Frage. In beiden Fällen ist eine intensive „Wohn“-Schulung der Nutzer unbedingt notwendig.

Es ist allerdings, wie aufgezeigt wurde, eine Illusion zu glauben, dass weitere Energieeinsparung zwangsläufig mit einer Kosteneinsparung gekoppelt ist. Angesichts geplanter rechtlicher Verschärfungen (Brandschutz, Barrierefreiheit, Erdbebensicherheit etc.) wird es auch notwendig sein, Prioritäten zu setzen. Mehrwohnhäuser in Passivhausstandard und, wie in Vorarlberg zwingend, zudem noch barrierefrei mit einer WGG-Kaltniete von unter 5 €/m²⁵⁵⁷ zu errichten, ist einfach nicht möglich. Auch die Nebenkosten⁵⁵⁸ werden sich bei Passivhäusern nicht verringern, sondern bestenfalls stagnieren. Die Leistbarkeit des Entgelts muss aber oberstes Ziel gemeinnütziger Tätigkeit bleiben.

Die Politik könnte zur Kostensenkung beitragen, indem sie die Verpflichtung zur verbrauchsabhängigen Ablesung bei allen Wohnhäusern mit einem Heizwärmebedarf von z.B. < 40 kWh/m².a ersatzlos streicht. Es macht wenig Sinn, ohnedies geringe Heizkosten nach Verbrauch aufzuteilen, wenn dann die Ablesekosten 40-50 % des Energieanteils betragen. Ein Entfall dieser Verpflichtung würde den beim Passivhaus erhöhten Wartungsaufwand zumindest zum Teil kompensieren.

Die gemeinnützigen Bauvereinigungen sollten ihren Beitrag leisten, indem sie angesichts anziehender Kapitalmarktkonditionen ihren Eigenfinanzierungsanteil erhöhen und damit die seit 1996 stagnierende Wohnbauförderung kräftig unterstützen.

Denn nur durch eine vernünftige Anspannung aller Kräfte wird es möglich sein, einen spürbaren Beitrag zur Erfüllung der Klimaschutzziele zu leisten, ohne dabei die nachhaltige Leistbarkeit des Entgelts aus den Augen zu verlieren.

⁵⁵⁶ Presseaussendung des Verbandes gemeinnütziger Bauvereinigungen vom 23.11.2007.

⁵⁵⁷ WGG-Kaltniete = Komponenten gem. § 14 Abs. 1 Z. 1-6 sowie 8 und 9 WGG 1979 idGF.; Betragsmäßige Aussage bezogen auf die Verhältnisse in Vorarlberg.

⁵⁵⁸ Kosten gem. § 14 Abs. 1 Ziff. 7 WGG bzw. gem. Heizkostenabrechnungsgesetz 1992 idGF.

Alexis Mundt

Privatisierung von gebundenem sozialem Wohnraum

- I. Privatisierungswelle in Europa
 1. Großbritannien
 2. Deutschland
 3. Mittelosteuropäische Transformationsländer
- II. Privatisierung der Bundeswohngesellschaften in Österreich
 1. Chronologie
 2. Bewertung
- III. Fazit

I. Privatisierungswelle in Europa

Wohnungs- und Hauseigentum wird in Europa zusehends zur bevorzugten Wohnform. Der größte Teil der europäischen Bevölkerung wohnt mittlerweile im eigenen Haus oder in der eigenen Wohnung. Nicht nur die Dominanz von Eigenheimen und Eigentumswohnungen im Neubau bestimmt diese Entwicklung. Auch die zahlreichen Eigentumsübertragungen im Bestand haben häufig die Erhöhung der Eigentumsquote als explizites Ziel. Eine damit einhergehende Zielsetzung ist der Abbau vormals von Gebietskörperschaften oder gemeinnützigen Bauvereinigungen unterhaltener sozialer Mietwohnungen. Die Tendenz in Richtung einer Privatisierung des sozialen Wohnungsbestandes wird durch folgende Faktoren begünstigt:

- Wachsende Einkommen lassen das Gut „Wohnen“ immer mehr zu einem privaten Gut werden.
- Die Präferenzen der Haushalte gehen tendenziell in Richtung Eigentum und größere Kontrolle über die eigene Wohnform.
- Die generelle Deregulierung der Finanzmärkte und die zunehmende Integration der Wohnungsfinanzierung in die globalen Märkte ermöglicht private Finanzierungsbeteiligung in der Bereitstellung von sozialen Wohnungen, erleichtert aber auch den Eigentumserwerb durch Private.⁵⁵⁹
- Der quantitative Mangel an Wohnraum ist in (West-)Europa im Großen und Ganzen behoben.

⁵⁵⁹ Siehe Beitrag *Springler*, S. 281.

- Die Ausgaben des öffentlichen Sektors sind zunehmend begrenzt, was die Notwendigkeit, andere Finanzierungsquellen zu finden, erhöht.
- Der soziale Wohnungsbestand ist ein unbelasteter Vermögensbestand von hohem realem Wert, der sich zur Aufnahme von privatem Kapital eignet.
- Europäische Wettbewerbsbestimmungen stehen einem großen und undifferenzierten sozialen Wohnungssektor anhaltend kritisch gegenüber.⁵⁶⁰

In diesem Kontext beobachtet man in ganz Europa unterschiedliche Formen von Privatisierungen ehemaliger Kommunalwohnungen, Right to Buy- Optionen und Kaufanwartschaften. Länderspezifisch bestehen jedoch große Unterschiede hinsichtlich der Art des Besitzwechsels (Gemeinde an Gemeinnützige, an kommerzielle Investoren, an ansässige Mieter u.a.), der Quantität der Bestandübertragungen, der Freiwilligkeit der Übertragung und des Verkaufspreises. Auch in der Zielsetzung des Bestandverkaufs gibt es große Unterschiede: Erhöhung der Eigentumsquote, Geldbeschaffung für den staatlichen Sektor, Sicherstellung einer Neuinvestition im sozialen Wohnsektor, Verbesserung des Wohnungsmanagements durch neuen Eigentümer.

Um die Unterschiedlichkeit der zugrundeliegenden Privatisierungsziele zu verdeutlichen, werden im Weiteren drei europäische Erfahrungen dargestellt.

1. Großbritannien

Soziale Mietwohnungen wurden auch vor Regierungsantritt von Margret Thatcher 1979 an die Mieter veräußert. Neu bei ihrer Politik war jedoch die Idee, den Verkauf von Kommunalwohnungen an die Mieter durch die Einrichtung eines „Rechts auf Wohnungserwerb“ (Right to Buy) zu forcieren.

Als Erfolg der Thatcher-Regierung stieg die Eigentumsquote während der 1980er Jahre um 12 Prozentpunkte, d.h. auf eine Wohnungseigentumsquote von 67%.

Das Beispiel Großbritanniens wird sowohl von Befürwortern als auch von Gegnern der Wohnungsprivatisierung gerne angeführt. Die wichtigsten Schlussfolgerungen sind:

Die niedrigen Verkaufspreise von durchschnittlich 50% unter dem Marktwert wurden nicht durch den Staat kompensiert. Zwar konnte ein Teil der Erträge für die Sanierung der verbleibenden Wohnungsbestände benutzt werden. Dies wurde aber bald dadurch aufgewogen, dass die Gemeinden ihre Besitzstände verloren und der Erhalt der verbleibenden Bestände kostenintensiver wurde (Kostendegression: Kleiner werdende Bestände verursachen höhere Kosten pro Einheit, Alterung der Bauten, Verkauf der qualitativ besten Wohnungen, sinkende Ausgleichswirkung wegen der Verarmung der Mieterhaushalte und der Abwertung der verbleibenden Miethäuser).

Durch den Verkauf der qualitativ hochwertigeren Wohnungen an zahlungsfähige Mieter kam es zu einer Stigmatisierung des verbleibenden öffentlichen Wohnungsbestandes.⁵⁶¹ Diese Wohnungen waren häufig sowohl aus wirtschaftlichen, als auch aus sozialen Gründen (hohe Arbeitslosigkeit, Unsicherheit) un-

⁵⁶⁰ Siehe Beitrag *Amann*, Kapitel II, S. 5.

⁵⁶¹ Vgl. *Brown/Sessions* (1997); *Goodlad/Atkinson* (2004).

attraktiv. Der Anteil der privatisierten Wohnungen war üblicherweise umgekehrt proportional zum Anteil an sozial problematischen Haushalten.

Hinsichtlich des Angebots von Sozialwohnungen hat der ungleichmäßige Verkauf zu Ungleichgewichten beim Angebot von sozialen Mietwohnungen geführt. Dieses blieb hoch in Zonen schwacher wirtschaftlicher Dynamik und sank stark in Zonen mit guter wirtschaftlicher Entwicklung. Das Recht auf Wohnungserwerb erlaubt kein territoriales Management des sozialen Mietwohnungsangebots.

2. Deutschland

Seit der vom Zusammenbruch des gemeinnützigen Wohnungsunternehmens „Neue Heimat“ ausgelösten Aufhebung der „Wohnungsgemeinnützigkeit“ im Jahre 1990 hat sich das Konzept „Sozialer Wohnbau“ in Deutschland grundlegend verändert. Mittlerweile gilt eine Definition von Sozialwohnungen, die nicht an den unterschiedlichen Trägern ansetzt, sondern – unabhängig von der Art des Wohnungsunternehmens – eine Wohnung bezüglich Belegungsrechte und Mietenhöhe sozial bindet, solange die öffentliche Förderung nicht zurückbezahlt ist. Zwischen ehemaligen gemeinnützigen und privaten Wohnungsunternehmen wird steuerrechtlich kein Unterschied mehr gemacht. Auch die öffentliche Kontrolle der ehemaligen Gemeinnützigen und die partielle Risikoübernahme durch die Öffentlichkeit wurden abgeschafft.

Der Bestand an Sozialwohnungen nahm in der Folge kontinuierlich ab und schrumpft weiterhin. Hierfür ist nicht wie in Großbritannien der Verkauf von Wohnungen an ansässige Mieter im Sinne eines Right to Buy maßgeblich, sondern die umfassenden Veräußerungen von ehemals von Kommunen, Ländern und öffentlichen Unternehmen gehaltenen Beständen an private Investoren.

Treibender Faktor für den Verkauf von ehemals gemeinnützigen Beständen waren Budgetprobleme des öffentlichen Sektors. Umfangreiche Verkäufe betrafen auch die Wohnungen ehemals öffentlicher Unternehmen, wie Bahn und Post. Der Höhepunkt der Bestandsübertragungen wurde in den Jahren 2000 bis 2005 erreicht. Mittlerweile zeichnet sich ein gewisser Rückgang der großvolumigen Verkäufe ab.⁵⁶² Für die ansässigen Mieter ist der Eigentümerwechsel nicht mit einer unmittelbaren Verschlechterung der Mietkonditionen verbunden. Dies garantieren die noch bestehenden Förderungsbestimmungen, Schutzfristen, das deutsche Mietrecht sowie die darüber hinausgehenden, für die betroffenen Bestände abgeschlossenen Sozialchartas. Für die Zukunft besteht jedoch Unsicherheit über die Bestimmungsfaktoren und das Volumen des künftigen Sozialwohnungsbestands und die langfristigen Mietkonditionen. Die jüngsten Beispiele des Verkaufs von über 20.000 Wohnungen der Beteiligungsgesellschaft der Gewerkschaften BGAG an den Finanzinvestor Cerberus sowie von 48.000 kommunalen Wohnungen in Dresden an den US-Finanzinvestor Fortress erregten großes Medieninteresse. In Wilhelmshaven wurde

⁵⁶² Lutz Freitag, Präsident des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (beinhaltet auch ehemaligen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen), CECODHAS-Konferenz 30.5.2007, Wien.

der Bestand einer ehemaligen Gemeinnützigen bereits zum dritten Mal weiterverkauft. Durch die vorzeitige Rückzahlung von Förderungsdarlehen wird z.T. die Einzelverwertung von ehemaligen Sozialwohnungen an die Mieter zu Marktkonditionen ermöglicht, wobei ansässige Mieter oft finanziell überfordert sind und nur kurzfristige Schutzfristen genießen. Ein Rückgang des sozialen Quartiersmanagements, das früher über die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen betrieben wurde, zeichnet sich bereits ab und hat auch negative Auswirkungen auf die umliegenden Bestände.⁵⁶³

Der Rückgang des Sozialwohnungsbestandes in Deutschland ist im europäischen Vergleich durchaus beträchtlich, doch ist die Eigentumsquote mit 43% nach wie vor niedrig und wird europaweit nur von der Schweiz unterboten.⁵⁶⁴

Eine weitere Besonderheit des deutschen Wohnmarktes im internationalen Vergleich ist die sehr stabile Preisentwicklung (ähnlich zu Österreich). Die mäßige wirtschaftliche Dynamik Deutschlands bis 2006, das geringe Vertrauen der Verbraucher in die wirtschaftliche Entwicklung und das Volumen des Wohnungsangebots seit dem Bauboom der 1990er Jahre haben dazu beigetragen, dass Wohnungspreise und -mieten im großen Unterschied zu fast allen europäischen Ländern relativ konstant geblieben sind.⁵⁶⁵ In Ländern mit hochinflationären Wohnungspreisen, wie Spanien und Irland, wird aufgrund des Investitionsmotivs der Trend zum Wohnungseigentum massiv verstärkt.

3. Mittelosteuropäische Transformationsländer

Die Transformationsstaaten Mittel-Ost- und Südost-Europas erlebten nach der politischen Wende eine massive Privatisierungswelle.⁵⁶⁶ In allen neuen EU-Mitgliedstaaten dieser Region stieg der Eigentumsanteil im Wohnungsbestand mehr oder minder stark an, wobei der Anteil an im Zeitraum von 1990 bis 2004 durchgeführten Privatisierungen von 12% des Gesamtbestandes in der Tschechischen Republik bis zu 27% in Rumänien und 31% in der Slowakei variierte.⁵⁶⁷ Die meisten Transformationsstaaten übertrugen 75 bis 95% des ehemaligen staatlichen Mietbestandes an ansässige Mieter.⁵⁶⁸

Motivation und Ziele der Privatisierung des früheren staatlichen Wohnungsbestandes waren vielfältig. Dominierendes Kriterium war die angespannte budgetäre Lage sowie ein genereller Trend zur Vermarktwirtschaftlichung, Liberalisierung und Deregulierung früherer staatlicher Sektoren und Versorgungsbereiche. Die massenhafte Privatisierung der sozialen Wohnungsbestände ist auch als kurzfristige Reaktion auf die umfassende wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Krise der Transformation zu werten. Auf der Ebene des individuellen Haushalts kam die Chance der Eigentumsbegründung der wirtschaftlichen Un-

⁵⁶³ Lutz Freitag, CECODHAS-Konferenz 30.5.2007, Wien.

⁵⁶⁴ Busch-Geertsema (2004), 314f.

⁵⁶⁵ RICS (2007), 51.

⁵⁶⁶ Zahlreiche Werke nehmen sich diesem Thema an, etwa: Lux (2003), CEB & The World Bank (2004); Ecorys Hungary (2005); Dübel u.a. (2006); Hegedüs (2007).

⁵⁶⁷ Amann (Hg.) (2006), 19.

⁵⁶⁸ Hegedüs (2007).

sicherheit und dem Wunsch nach sicheren Wohnverhältnissen entgegen. Hinzu kam die Einflussnahme internationaler Institutionen, die mit Verweis auf die Notwendigkeit hoher Eigentumsquoten für die Entwicklung eines Hypothekar- und damit Finanzmarktes in den betroffenen Ländern, die Bestandsübertragung anregten. Vielfach wurde eine Alternative zur weitgehenden Privatisierung einfach nicht gesehen.⁵⁶⁹

Ungeachtet dessen unterscheiden sich Charakter, Geschwindigkeit und Ausmaß der Bestandsübertragung zwischen den einzelnen Staaten erheblich.⁵⁷⁰ Zu einer schnellen und umfassenden Privatisierung kam es in Staaten, in denen die Zentralregierung ein verpflichtendes Right to Buy im ehemaligen Sozialwohnungsbestand beschloss (z.B. in Ungarn, Rumänien, Estland und der Slowakei) und die Parameter der Vergabe regulierte (Verkaufspreis, Anspruchsberechtigung, teilweise öffentliche Darlehen). Zu den „langsamen“ Privatisierern zählen insbesondere die Tschechische Republik und Polen. In diesen Ländern konnten die Gemeinden das Ausmaß und die Geschwindigkeit der Privatisierung selbst bestimmen, zumal kein Right to Buy im gesamten ehemaligen Sozialwohnungsbestand eingerichtet wurde. Gleichzeitig lagen hier die Verkaufspreise wesentlich näher am Marktpreis als in anderen Ländern.

Die extremen Eigentumsquoten, die in vielen Ländern der Region zu beobachten sind, haben zu den typischen, bereits aus anderen Staaten bekannten Problemen geführt: Zunahme der Hypothekarverschuldung der Haushalte und daraus resultierender Anstieg an Kreditausfällen und Zwangsräumungen, negative Konsequenzen auf die Arbeitsmobilität durch das Fehlen von Wohnalternativen, Spaltung der Gesellschaft in Wohnungseigentümer einerseits und Junghaushalte, Mieter und Risikogruppen andererseits, die sich Eigentum nicht leisten können und auf unzureichende Wohnalternativen in schlechterer Qualität angewiesen sind.⁵⁷¹

Aufgrund dieser zahlreich zu beobachtenden Misserfolge ist daher mittlerweile in einigen Ländern der Versuch einer Wiedereinführung eines sozialen (Miet-)Wohnungsbestandes unternommen worden. Dieser Versuch, der bisher keine großen Erfolge gezeigt hat, stieß jedoch u.a. auf das Problem, dass kein unabhängiger, in der Zivilgesellschaft verankerter Sektor von Wohnkooperativen oder sonstigen am Gemeinwohl orientierten Wohnungsanbietern vorhanden ist. Darüber hinaus erschweren finanzielle Nöte der heute im Allgemeinen für die Wohnungspolitik verantwortlichen Gemeinden die kommunalen Initiativen in der Produktion von Sozialwohnungen.⁵⁷²

⁵⁶⁹ *Dübel u.a.* (2006), 54.

⁵⁷⁰ *Lux* (2003).

⁵⁷¹ *Boelhower/Doling/Elsinga* (Hg.) (2005).

⁵⁷² *Amann u.a.* (2006). Siehe Beitrag *Amann*, Kapitel IV, S. 8.

II. Privatisierung der Bundeswohngesellschaften in Österreich

Neben dem seit 1994 forcierten Modell der Mietwohnung mit Kaufoption ist das Thema „Privatisierung von gebundenem sozialen Wohnraum“ vor allem mit dem Prozess der Ausgliederung der ehemals gemeinnützigen Bauvereinigungen in Bundesbesitz aus dem Gemeinnützigkeitsregime und deren anschließenden Veräußerung verknüpft.

Im Jahre 2000 wurde von der Bundesregierung der Beschluss gefasst, die in Bundesbesitz befindlichen gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften zu veräußern. Die Maßnahme war ein Teil des Regierungsprogramms, das einerseits eine Budgetkonsolidierung und Reduktion der Staatsverschuldung anstrebte, andererseits aber auch die Reduktion der staatlichen Leistungen auf Kernfunktionen anvisierte. Die Führung gemeinnütziger Bauvereinigungen in öffentlichem Eigentum wurde nicht als Kernfunktion gesehen.⁵⁷³

1. Chronologie

Im Herbst 2000 wurde damit begonnen, die Wohnungen der Wohnbaugesellschaften den Mietern mit einem geringen Abschlag unter dem Marktwert⁵⁷⁴ zum Kauf anzubieten. Dieses Vorhaben stieß auf nur geringes Interesse. Vorerst war als Bedingung des Einzelverkaufs eine Quote von 25% kaufinteressierten Mietern innerhalb einer Wohnungsanlage vorgesehen. Aber auch eine Reduktion dieser Anforderung auf 10% lieferte nicht die gewünschten Ergebnisse.

Es galt, eine rechtliche Legitimation der Veräußerung der im öffentlichen Besitz befindlichen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen an kommerzielle Eigentümer zu schaffen. Das WGG sieht eine generelle Vermögensbindung vor. Damit soll gewährleistet werden, dass Vermögenswerte, die unter Inanspruchnahme gemeinnützigkeitsrechtlicher Steuer- und Förderungsvorteile im Geschäftsbetrieb der GBV erwirtschaftet wurden, nicht aus dem System abfließen, sondern auf Dauer wohnungsgemeinnützigen Zwecken dienen. Ausdrücklich ist dieser Grundsatz in § 1 Abs. 2 WGG formuliert, wo es heißt, gemeinnützige Bauvereinigungen „... haben ihre Tätigkeit unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesen zu richten, ihr Vermögen der Erfüllung solcher Aufgaben zu widmen ...“.

Diese Bestimmungen des WGG wurden von Kritikern der Veräußerung und der politischen Opposition herangezogen, um die Rechtmäßigkeit der Bestandsübertragung anzuzweifeln. Letztendlich setzte sich jedoch die Auffassung der Bundesregierung durch, dass zu 100% in öffentlichem Eigentum befindliche Gemeinnützige durch Gesetzesänderung einem Verkauf zugeführt werden können. Das schlagende Argument hierbei war, dass die finanzielle Basis für die im Mietwohnungsbestand der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft gebundenen stillen Reserven durch öffentliche Mittel (Wohnbauförderung, Bundeswohnbaudarlehen,

⁵⁷³ Z.B. Parlamentarische Fragebeantwortung des Bundesministers für Finanzen AB 4245 vom 22.10.2002 und AB 399 vom 7.7.2003.

⁵⁷⁴ Parlamentarische Fragebeantwortung des Bundesministers für Finanzen AB 549 vom 11.8.2003.

Steuerprivilegien) gelegt worden sei und der Staat als Förderungsgeber und Eigentümer der Bauvereinigung insofern daran partizipieren können sollte.

Für die betroffenen gemeinnützigen Gesellschaften, also die im alleinigen Besitz des Bundes, der Länder oder der Gemeinden, wurde vom Bundesgesetzgeber eine Frist beschlossen, bis zu welcher den Gesellschaften die Möglichkeit eingeräumt wurde, für den Verbleib in der Gemeinnützigkeit zu optieren (Opting-in Regelung). Anderenfalls würden sie mit Ablauf der Frist automatisch aus der Gemeinnützigkeit „ausgeschieden“. Die Herausnahme war somit keine unbedingte. Diese Möglichkeit bestand nur einmalig und war unwiderruflich. Betroffen waren zehn gemeinnützige Kapitalgesellschaften, nämlich fünf Gesellschaften mit ausschließlicher (oder nahezu ausschließlicher) Bundesbeteiligung und fünf Gesellschaften mit Landesbeteiligung (und Beteiligung weiterer Gemeinden).

Auf Bundesebene betraf die Möglichkeit zum Verkauf die drei „großen“ gemeinnützigen Bauvereinigungen Buwog – Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft für Bundesbedienstete GmbH (Wien), WAG – Wohnungsanlagen GmbH (Linz) und die Wohnbaugesellschaft der Österreichischen Bundesbahnen samt deren beiden Schwestergesellschaften mit insgesamt fast 62.000 Wohnungen. Hierbei kam es zu einem über ein Jahr dauernden politischen „Intermezzo“, als versucht wurde, durch Anteilsverkäufe an eine nicht im ausschließlichen Eigentum von Gebietskörperschaften stehende Genossenschaft, die Herausnahme einer dieser Gemeinnützigen aus dem WGG zu verhindern – wie sich später zeigen sollte, ohne Erfolg.

Auf der Ebene der untergeordneten Gebietskörperschaften hatten die VOGEWOSI in Vorarlberg, die GSWB in Salzburg, die Neue Heimat Tirol, die Neue Heimat Kärnten und die Kärntner Heimstätte mit zusammen ca. 46.000 Mietwohnungen die Möglichkeit, sich für oder gegen den Verbleib in der Gemeinnützigkeit zu entscheiden.

Ohne Zweifel kann die durch die Opting-in Regelung geschaffene Situation in den Jahren 2000 und 2001 als Scheidepunkt in der österreichischen Gemeinnützigkeit gesehen werden. Die Gesetzesänderung betraf 22% des gesamten gemeinnützigen Mietwohnungsbestandes von 480.000 Wohneinheiten.⁵⁷⁵

Die Entscheidung lag in Händen der staatlichen Eigentümer. Davon nicht betroffen waren Genossenschaften und GBV mit anderen Teileigentümern.⁵⁷⁶ Für sie blieben die gemeinnützigkeitsrechtlichen Bindungen und Beschränkungen (aber auch die insbesondere abgabenrechtlichen Vorteile) bestehen. Einige nicht staatliche Eigentümer von gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften hatten während des Prozesses Interesse an einer Herausnahme auch ihrer Gesellschaften aus dem WGG gezeigt. Die heikle Situation für die generelle Zukunft der österreichischen Gemeinnützigkeit wurde durch die Abgrenzung gelöst, dass

⁵⁷⁵ Insgesamt waren damals 754.000 Wohneinheiten im Verwaltungsbestand der Gemeinnützigen. Vom Auspendeln der angeführten Gesellschaften aus dem WGG waren allerdings vorwiegend die Mietwohnungen, kaum aber die 241.000 Eigentumswohnungen und die 34.000 für Gemeinden verwaltete Mietwohnungen betroffen.

⁵⁷⁶ Siehe Beitrag *Ludl*, Kapitel I, S. 61.

dem Staat als Eigentümer hinsichtlich der Vermögensbindung von Gemeinnützigen andere Rechte zustehen als privaten Eigentümern.

Während sich die Landesregierungen bzw. Städte der fünf betroffenen Gesellschaften in Vorarlberg, Tirol, Salzburg und Kärnten aufgrund von politischen, aber auch sozialen und wirtschaftlichen Erwägungen für die Beibehaltung der Gemeinnützigkeit entschieden, verloren die fünf Bundeswohnungsgesellschaften (WAG, Buwog und die drei Eisenbahnerwohnungsgesellschaften) per 1. April 2001 diesen Status. Die Buwog verfügte österreichweit über ca. 20.000 Wohnungen, die Linzer WAG samt der Linzer Eisenbahnergesellschaft EBS über 25.000 Wohnungen, die WBG Wien über 4.000 und die Villacher Eisenbahnergesellschaft ESG über 12.000 Wohnungen. Diese fünf Bundesgesellschaften hatten in den Jahrzehnten davor ca. 10% der Neubauleistung der Gemeinnützigen erbracht.⁵⁷⁷ Die Wohnungsbestände dieser Gesellschaften weisen eine stark unterschiedliche Qualität und Belegungsstruktur auf. Hervorzuheben ist insbesondere die Buwog, die für ihre bisherige Klientel der Bundesbediensteten qualitativ deutlich überdurchschnittliche Wohnungen in vielfach sehr guter Lage in allen Bundesländern errichtet hat.

Der Verkauf an ansässige Mieter zu angemessenen, also marktnahen, Abgabepreisen, für den keine Herausnahme aus dem WGG erforderlich gewesen wäre, hatte aufgrund des geringen Kaufinteresses nur unzureichend funktioniert. Ein sozialpolitischer Verkauf der Wohnungen zu Preisen weit unter dem Marktniveau war aufgrund der Verwertungsinteressen des Bundes nie intendiert gewesen. Daher wurde der Verkauf der Gesellschaften an kommerzielle Unternehmen in Angriff genommen. Zu diesem Zweck wurde 2003 ein Ermächtigungsgesetz verabschiedet.⁵⁷⁸ Über ein zweistufiges Verfahren wurde für diesen Verkauf zuerst ein professioneller Abwickler gesucht und mit einiger Verzögerung im Bankhaus Lehman Brothers auch gefunden.

Für die verhältnismäßig kleine WBG Wien, die bereits im April 2004 privatisiert wurde, konnte der Bund 55 Mio. € (inklusive Forderungen) lukrieren. Neuer Eigentümer wurde die BWS (Gemeinnützige allgemeine Bau-, Wohn- und Siedlungsgenossenschaft). Der Verkauf der verbleibenden vier Bundeswohnbaugesellschaften mit insgesamt 58.000 Wohnungen erfolgte als Gesamtpaket. Sie bekamen im Juni 2004 neue Eigentümer. Das „Österreich-Konsortium“, in dem mit der Raiffeisenlandesbank Oberösterreich AG, der Immofinanz Immobilien Anlagen AG, der Wiener Städtischen Versicherung, der Hypo Oberösterreich und der Oberösterreichischen Versicherung führende Unternehmen des heimischen Finanz-, Versicherungs-, und Immobilienwesens vertreten sind, hatte im Bieterverfahren das für den Bund beste Angebot gelegt. Von den anfänglich 25 am Kauf interessierten Investoren hatten allerdings letztendlich nur zwei Interessenten verbindliche Kaufangebote gelegt.

⁵⁷⁷ *Lugger (2007a)*, 77.

⁵⁷⁸ BGBl I 2003/46.

Die vier Gesellschaften wurden in weiterer Folge auf die fünf Mitglieder des Bieterkonsortiums aufgeteilt:

- Die Immofinanz als neuer Eigentümer der rund 20.000 Wohnungen der Buwog,
- die Raiffeisenlandesbank Oberösterreich AG, Wiener Städtische, Hypo Oberösterreich und Oberösterreichische Versicherung als neue Eigentümer der WAG und der EBS mit insgesamt rund 25.000 Wohnungen,
- und die rund 13.000 Wohnungen der Villacher Eisenbahngesellschaft (ESG) sind im gemeinsamen Eigentum aller Mitglieder des Konsortiums. Das Land Kärnten hatte zweimal auf ein Vorkaufsrecht verzichtet.

Der reale Erlös durch den Verkauf der Bundeswohngesellschaften (inklusive der WBG Wien) betrug 861 Mio. €. Das Transaktionsvolumen lag zwar bei 2,453 Mrd. €, doch sind in diesem Betrag die Kosten der Übernahme von auf den Wohnungen lastenden Schulden (1,436 Mrd. €), und die bereits kassierten Dividenden für die Jahre 2001 bis 2003 (156 Mio. €) enthalten.

2. Bewertung

Die beschriebene Chronologie der Privatisierung der Bundeswohngesellschaften zog sich von der Entschlussfassung bis zur tatsächlichen Privatisierung über dreieinhalb Jahre hin. Der finanzielle Erfolg der Privatisierung ist umstritten. Einerseits lagen die anfänglichen Erwartungen über dem schlussendlich erzielten Betrag. Andererseits bewerten Branchenkenner den Kaufpreis als hoch und nur angesichts dessen gerechtfertigt, als börsen-notierte Unternehmen mit Bilanzierung gemäß IAS (International Accounting Standard) selbst die dauerhaft preisgebundenen Wohnungen zum Verkehrswert verbuchen können.

Folgende Überlegungen beziehen sich auf die Prüfung des Privatisierungsprozesses durch den Rechnungshof,⁵⁷⁹ der bestätigte, dass durch die Privatisierung der Bundeswohngesellschaften das staatliche Budget entlastet wurde, da die Reduktion der Staatsverschuldung mehr Zinsen einsparte als die jährlichen Dividenden der Gesellschaften ausmachten. Er kritisierte jedoch, dass ein höherer Verkaufspreis durch erlössteigernde Maßnahmen möglich gewesen wäre. Dies hätte das Finanzministerium durch eine attraktivere Präsentation der zum Verkauf stehenden Gesellschaften erreichen können, indem etwa auf den Verkauf als Gesamtpaket verzichtet worden wäre, oder aber eine bessere Vorbereitung der Veräußerung stattgefunden hätte. Auch wäre das geringe Interesse der Mieter für den Wohnungskauf bei einer sorgfältigen Vorbereitung vorhersehbar gewesen. Rechtsstreitigkeiten, die sich im Zuge der Verkaufsabwicklung ergeben hatten, hätten vermieden werden können. Ebenfalls bemängelte der Rechnungshof das Fehlen einer durchgängigen Dokumentation aller Runden des Bieterverfahrens und die übermäßige Dauer des Privatisierungsprozesses. Das eingeräumte (jedoch nicht wahrgenommene) Vorkaufsrecht des Landes Kärnten für die ESG Villach stellte nicht nur eine

⁵⁷⁹ Wahrnehmungsberichte des Rechnungshofes 2003/04, III-51, 22. GP. 2007/03, III-44, 23. GP.

einseitige Bevorzugung des Vorkaufsberechtigten dar, sondern führte darüber hinaus zu einer Erlöseinbuße.

Erhebliches Medieninteresse und Kritik von Seiten der politischen Opposition⁵⁸⁰ ernteten die hohen Honorare, die an das Investmenthaus Lehman Brothers für die Abwicklung des Bieterverfahrens gezahlt worden waren. Das Gesamthonorar hatte 8,2 Mio. € ausgemacht. Das Finanzministerium rechtfertigte die Vorgehensweise damit, dass besondere Fachkenntnisse auf dem Gebiet des strukturierten Verkaufs nötig waren und dass Immobilienpakete eines derartigen Volumens ohne professionelle Berater nirgends in Europa veräußert würden.⁵⁸¹ Von Seiten der Regierung wurde darauf hingewiesen, dass der Verkauf im europäischen Vergleich als sehr erfolgreich zu gelten habe.

Ebenfalls beanstandet wurde die Tatsache, dass nur ein geringer Teil der Wohnungen direkt an die Mieter verkauft wurde. Es hatten nur 10 bis 20 Prozent der Mieter Kaufinteresse geäußert. Auch stand nur ein Teil der Wohnungen aufgrund bestehender gesetzlicher Bindungen (offene Darlehen, Baurechte) überhaupt zum Verkauf. Es gab wenig Interesse an älteren und sanierungsbedürftigen Wohnungen, bei neueren Wohnungen waren offene Förderungsdarlehen ein Hindernis. Weiters standen einem gemischten Verkauf (teilweise an Mieter, teilweise an Investoren) negative Erfahrungen mit Mischhäusern entgegen, die schwer zu verwalten, zu bewerten und zu verwerten sind. Aus Verwertungssicht werden Kaufobjekte mit einheitlicher Eigentümerstruktur eindeutig bevorzugt, was sich entsprechend auf den erzielbaren Preis auswirkt.

Tatsächlich an die Mieter verkauft wurden schließlich nur 1.200 Wohnungen.⁵⁸² Das sind matte 2% des Bestandes. Bei der Buwog war der Verkaufserfolg gegenüber den Bestandsmieter vergleichsweise groß. Von den insgesamt ca. 20.000 Wohnungen waren nur etwa 16.000 „eigentumsfähig“. Schließlich wurden etwa 5.000 Wohnungen in Eigentum umgewandelt, davon rund 1.000 an ansässige Mieter. Damit wurden 8% von den verwertbaren Wohnungen tatsächlich privatisiert. Diese Privatisierungsquote wird im internationalen Vergleich als relativ hoch angesehen, zumal keine sozialpolitisch motivierten Verkaufspreise, sondern angemessene Preise verrechnet wurden.⁵⁸³ Wie auch bei Mietkaufmodellen, zeigte sich die Tendenz, dass das Kaufinteresse sehr stark vom jeweiligen Projekt und der Lage der Wohnung innerhalb des Gebäudes abhängt. Bevorzugt wurden bessere (teurere) Projekte, abhängig von der Gebäudeart, wobei Dachgeschosswohnungen besonders gefragt waren.

⁵⁸⁰ Für die Dokumentation der politischen Einschätzung des Privatisierungsprozesses, siehe parlamentarische Anfragen und deren Beantwortung, insbesondere: 2227/J vom 28.3.2001; 2261/J vom 2.4.2001, 3284/J vom 22.1.2002; 387/J vom 8.5.2003; 516/J vom 11.6.2003; 789/J vom 2.9.2003; 1935/J vom 28.6.2004; 1352/J vom 10.7.2007.

⁵⁸¹ Vgl. Parlamentarische Fragebeantwortung des Bundesministers für Finanzen AB/549 vom 11.8.2003 u.a.

⁵⁸² Parlamentarische Fragebeantwortung des Bundesministers für Finanzen AB 399 vom 7.7.2003.

⁵⁸³ Gespräch mit Gerhard Schuster, Buwog; Parlamentarische Fragebeantwortung des Bundesministers für Finanzen AB 549 vom 11.8.2003.

Der Bund verzichtete im Laufe der Verhandlungen auf das vorerst geplante „Einweisungsrecht“ für einen Teilbestand der Buwog-Wohnungen. Dies wurde damit gerechtfertigt, dass dadurch ein höherer Verkaufspreis ermöglicht würde.⁵⁸⁴ Doch wurde laut Rechnungshof auf diesen Vorteil im Bieterverfahren nicht ausreichend hingewiesen. Andererseits verlor der Bund damit alle sozialpolitische Einflussnahme auf diesen ehemals gemeinnützigen Bestand.

Während des Privatisierungsprozesses wurden in den Medien immer wieder Befürchtungen geäußert, die Mietkonditionen würden sich als Folge der Privatisierung für die ansässigen Mieter verschlechtern. Von Anfang an war jedoch festgelegt, dass in bestehende Verträge nicht eingegriffen würde und somit die günstigen Kostenmieten auch nach dem Eigentümerwechsel verrechnet werden. Für alle vor 2001 fertiggestellten Objekte ist weiterhin ein Entgelt gemäß WGG zu verrechnen. Dies betrifft auch Wiedervermietungen, für die somit gemäß dem Prinzip „einmal gemeinnützig – immer gemeinnützig“ nicht auf Marktmieten umgestellt werden kann. Verkauf und Vermietung hat nach WGG zu erfolgen. Überdies wurde die freiwillige Weiterprüfung durch den Revisionsverband der gemeinnützigen Bauvereinigungen als normalem Wirtschaftsprüfer beschlossen. Bei allen Wohnungen besteht ein Vorkaufsrecht der Bestandsmieter.

Andererseits kann nicht bezweifelt werden, dass die neuen privaten Eigentümer die Wohnungen der Bundeswohngesellschaften nach kommerziellem Kalkül kauften. Den potenziellen Investoren im Bieterverfahren waren langfristige Wachstumspotenziale aus dem Mietgeschäft in Aussicht gestellt worden. Selbst bei bestehenden Verträgen kann es zu Mietenanhebungen über der normalen Indexierung kommen, etwa durch eine durchgängige Anhebung des Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrags auf das maximal zulässige Ausmaß oder die Rücknahme von Stundungen.⁵⁸⁵ Denn bei einem kleineren Teil der bestehenden Verträge hatte der Eigentümer bisher darauf verzichtet, den gesetzlich möglichen Mietzins auszuschöpfen. Bei Neuvermietungen können trotz WGG-Bindung im Allgemeinen höhere Mieten verrechnet werden, was bei einem jährlichen Umschlag von ca. 6% des Bestands durchaus zu Buche schlägt. Dazu kommen WGG-konforme „Auslaufgewinne“ bei ausfinanzierten Wohnungen.

III. Fazit

Im internationalen Vergleich von Privatisierungen ehemals sozialer Wohnungsbestände ist dem österreichischen Ergebnis positiv anzurechnen, dass die Möglichkeit der Herausnahme bestimmter Gemeinnütziger aus der sozialen Wohnungswirtschaft und damit die Verwertung des eigentlich gebundenen sozialen Vermögens nur einmalig und während einer kurzen Frist bestand. Die

⁵⁸⁴ Vgl. Parlamentarische Fragebeantwortung des Bundesministers für Finanzen AB 1338 vom 10.9.2007.

⁵⁸⁵ Vgl. Parlamentarische Fragebeantwortung des Bundesministers für Finanzen AB 399 vom 7.7.2003.

Länder und Gemeinden haben sich klar für eine Weiterführung der wohnungspolitischen Aufgaben unter Zuhilfenahme der Wohnungsgemeinnützigkeit bekannt. Im Vergleich zu internationalen Erfahrungen fand die Wohnungsübertragung durchaus sozial abgefedert statt, da in die laufenden Verträge bis hin zu weitgehenden Eintrittsrechten nicht eingegriffen wurde. Ebenfalls positiv ist die Tatsache zu bewerten, dass sich ein österreichisches Käuferkonsortium gefunden hat. Ein solches ist noch eher gegenüber sozialpolitischen und wohnungspolitischen Zielen verpflichtbar als international agierende Immobiliengesellschaften, die z.B. in Deutschland in großem Maßstab als Käufer ehemals sozialer Wohnungsbestände auftraten. Im Vergleich zu den Transformationsstaaten Mittel-Ost-Europas hatte die Privatisierung in Österreich ein wesentlich geringeres Ausmaß: Dort wurde der (soziale) Mietsektor mancherorts nahezu ausgelöscht.

Nicht zu bestreiten ist allerdings die Tatsache, dass es durch die Privatisierungen zu einer beachtlichen Verminderung des sozial gebundenen Wohnungsbestandes in Österreich kam. Die wohnungspolitischen Auswirkungen sind nicht abschließend zu bewerten, da die unternehmerische Gestion der neuen Eigentümer bei der Verwertung ihrer neu hinzu gekommenen Bestände nur unzureichend vorhersehbar ist. Zwar hat sich der Bund klar vom wohnungspolitischen Instrument der Wohnversorgung durch gemeinnützige Unternehmen im eigenen Verantwortungsbereich verabschiedet, doch wurde durch den ständigen Neubau der österreichischen Gemeinnützigen der „Verlust“ der Bundeswohngesellschaften im Jahre 2001 bereits wieder ausgeglichen. Die gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften verwalten mittlerweile wieder mehr Wohnungen als vor der Herausnahme dieser Gesellschaften im Jahre 2001.⁵⁸⁶

Ein positiver Effekt ist auch, dass im Laufe des Prozesses die Grenzen des Systems der Wohnungsgemeinnützigkeit aufgezeigt und klare Bekenntnisse von Akteuren eingefordert wurden. Niemals zuvor (vielleicht mit Ausnahme der späten 1980er Jahre, als die Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland gekippt wurde) war das System der Wohnungsgemeinnützigkeit stärker in seiner Existenz gefährdet als 2000/2001, als die Frage im Raum stand, welche der Eigentümer gemeinnütziger Bauvereinigungen Zugriff auf die umfangreichen stillen Reserven der Unternehmen erhalten sollten. Das zähe Ringen um ein Auspendeln der Bundesgesellschaften aus dem Gemeinnützigkeitsregime bei gleichzeitigem Ausschluss aller anderen Eigentümer von dieser Möglichkeit trug zu einem klareren Bewusstsein über Bedeutung und Verbindlichkeit der gesetzlichen Gewinnbeschränkung und Vermögensbindung bei. Das deutliche Bekenntnis aller betroffenen Länder und Gemeinden zum Erhalt ihrer Gesellschaften im Gemeinnützigkeitsregime förderte darüber hinaus das Selbstverständnis der Gemeinnützigen als Erfüllungsgehilfen für die Umsetzung von Wohnungspolitik auf Länder- und Gemeindeebene. In gewisser Weise hat der dargestellte Privatisierungsprozess daher auch zu einer Stärkung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich beigetragen.

Die internationale Entwicklung zeigt jedoch Folgendes: Privatisierungen von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen wirken dem Entstehen eines umfassenden sozialen Mietmarktes entgegen und verringern die wohnungs-

⁵⁸⁶ *Lugger* (2007a), 79; GBV.

und sozialpolitische Manövriermasse der öffentlichen Hand. Es ergibt keinen Sinn, den langfristig aufgebauten, sozial gebundenen Wohnungsbestand aufgrund von kurzfristigen Budgetüberlegungen der öffentlichen Hand abzubauen, ohne eine nachhaltige wohnungspolitische Alternative anzubieten. Dies gilt selbst dann, wenn sich die Budgetsituation des Staats nicht nur kurzfristig aufgrund des einmaligen Verkaufserlöses reduziert, sondern auch längerfristige niedrigere staatliche Ausgaben aufgrund einer nachhaltigen Staatsschuldenreduktion erzielbar sind. Wenn langfristig keine wohnungspolitischen Alternativen angeboten werden, wird sich diese Änderung schließlich wieder auf das Budget auswirken. Eine Systemumstellung auf ausschließlich zielgerichtete, am Förderungsobjekt anknüpfende wohnungspolitische Instrumente hat sich bisher im internationalen Vergleich nicht als geeignete Alternative erwiesen.

Hermann Schuster und Michael Landau

Wohnen und die soziale Frage

- I. Die Wohnung als Anknüpfungspunkt sozialer Bedürfnisse
 1. Wohnen als soziales Menschenrecht
 2. Wohnungslosigkeit von Frauen
- II. Wohnkosten
 1. Steigende Mietkosten auch für Mittelschichtangehörige
 2. Leistbares Wohnen?
- III. Befristung von Mietverträgen
- IV. Leistbarer Wohnraum im ländlichen Raum?
- V. Mietrechtliches Außerstreitbegleitgesetz 2004 bzw. § 37 MRG
- VI. Delogierungsprävention
- VII. Sozialpädagogisch Betreutes Wohnen
- VIII. Gemeinnütziger Wohnbau – eine Art des Solidarausgleiches
 1. Wem hilft die Wohnbauförderung?
 2. Aufhebung der Zweckbindung bei der Wohnbauförderung
- IX. Was ist noch zu tun?

I. Die Wohnung als Anknüpfungspunkt sozialer Bedürfnisse

Als Caritas haben wir es tagtäglich mit Menschen zu tun, die nicht bloß weniger haben als andere. Unsere KlientInnen sehen sich dem Problem gegenüber, grundlegendste Bedürfnisse nicht befriedigen zu können. Und zu diesen grundlegenden Bedürfnissen zählt auch das Wohnen. In unseren Sozialberatungsstellen wird der weit überwiegende Teil der Geldaushilfen für offene Miet- und Energierechnungen gewährt.

Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ist ohne Wohnung nicht vorstellbar. Nicht mehr wohnen zu können, bedeutet daher fast immer das Ende sozialer Beziehungen und einen Bruch in der Entwicklung persönlicher Identität. Deshalb spricht man von einer Wohnung auch als „zweiter Haut“ des Menschen.

Die Polarisierung (Wohnen vs. Nicht-Wohnen) wird umso größer, als insgesamt die Zahl der Wohnungen und die durchschnittliche Wohnfläche pro Person in den letzten Jahrzehnten angewachsen ist. Die Zahl derer, die über deutlich mehr Wohnfläche verfügen, steigt, während viele andere eng aneinandergedrängt leben müssen oder eben keine Wohnung mehr haben. Die eigene Wohnung bietet einen Rahmen für selbstbestimmtes Leben zwischen den Polen Aktivität-Passivität, Vertrautheit-Fremdheit. Die eigene Wohnung bietet

Erholungsmöglichkeit, steht im Zusammenhang mit den Bedürfnissen nach Schlaf, Intimität, Sicherheit, sozialer Anerkennung usw.

Eine Wohnung hat im marktwirtschaftlichen System unterschiedliche Bedeutungen. Für die BewohnerInnen geht es um die Erfüllung oben genannter Bedürfnisse, für EigentümerInnen und VermieterInnen oft um eine Kapitalanlage, mit dem Ziel einer hohen Rendite oder zur privaten Pensionsvorsorge.

1. Wohnen als soziales Menschenrecht

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948 enthält nicht nur bürgerliche, sondern auch wirtschaftliche und soziale Rechte. Dazu gehört das „Recht auf soziale Sicherheit“ genau so wie das „Recht auf Wohlfahrt“ (Gesundheit, Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Betreuung, etc.) oder das „Recht auf Erholung und Freizeit“. Bei Wohnungslosen werden diese Menschenrechte größtenteils verletzt.

In Österreich gibt es kein einklagbares Recht auf Wohnen, dafür aber eine Zahl von Bereichsgesetzen (wie z.B. Wohnbauförderung, Raumordnung, Mietrecht, etc.) mit normativen Festlegungen, die als indirektes Grundrecht auf Wohnen zu verstehen sind. Mit dieser Zerstückelung gibt es aber auch keinen einklagbaren individuellen Rechtsanspruch, letztlich wohl, weil man diesen Anspruch bisher nicht einräumen wollte.

Es gibt ein Recht auf menschenwürdiges Wohnen, und wir halten es für ein Ärgernis, wenn in einem reichen Land wie Österreich dieses Grundrecht auf Wohnen für viele Menschen ein unerreichbarer Traum bleibt; Wohnungslosigkeit ist nicht romantisch und auch kein Schicksal, sondern ein Unrecht, mit dem wir uns nicht abfinden dürfen.

2. Wohnungslosigkeit von Frauen

Wohnungslosigkeit tritt bei Frauen in anderen, vielfältigeren und vor allem versteckteren Formen auf als bei Männern. Vom Verlust des Wohnraums bedroht oder betroffen, wenden Frauen in der Regel andere Strategien an als Männer. Um einen Ausweg aus der bedrohlichen Situation zu finden, gehen sie häufig „Zweckbeziehungen“ ein. Sie tauschen dabei ein Dach über dem Kopf gegen unbezahlte Hausarbeit und Abhängigkeit. Die Wohnungsnot ist bei Frauen immer eng verknüpft mit einer extrem schlechten Einkommenssituation. Dazu kommt es oft noch zu Gewalttätigkeiten und Abhängigkeitssituationen von Männern. Wie wir aus unserer Arbeit wissen, erwarten männliche Unterkunftgeber in vielen Fällen als Gegenleistung sexuelle Gefügigkeit und Unterordnung. Wohnungslose Frauen haben in aller Regel schlechte Erfahrungen mit Männern gemacht und meiden deshalb in vielen Fällen auch gemischtgeschlechtliche Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. Wohnungslose Frauen brauchen daher mehr Angebote, die auf ihre Lebensverhältnisse Rücksicht nehmen und speziell auch Schutzraum sind vor männlicher Gewalt. Hier gilt: Erst ein geeignetes Angebot schafft Nachfrage, und vielfach macht ein solches Angebot das Ausmaß der Wohnungslosigkeit von Frauen überhaupt erst sichtbar.

II. Wohnkosten

Mietwohnungen geraten zusehends in die Hände von Immobilienfonds und professionellen Portfolio-ManagerInnen, die immer mehr Gewinn aus dem Bestand herausholen müssen. Das sorgt für einen fortlaufenden Anstieg der Mietkosten. Sanierte Häuser fallen oft generell aus der Mietzinsregelung heraus. Oft verdoppeln sich damit die Mieten schlagartig. So begrüßenswert der Umstand ist, dass die Zahl der Kategorie A-Wohnungen steigt (allein von 1991 bis 2002 von zwei auf drei Millionen), so bedenklich ist die Begleiterscheinung, dass für einkommensschwache Personen immer weniger leistbarer Wohnraum zur Verfügung steht. Private Altbauwohnungen, die bei langlaufenden Verträgen zu Kategorie-Mieten (2,91 €/m²) vermietet werden, können bei Neuvermietung zum Richtwert (in Wien: 4,63 €/m², die durchschnittlichen Nettomieten liegen allerdings bei ca. 7,- €/m²) vermietet werden. Kein Wunder, dass im gemeinnützigen Wohnbau auf eine leerstehende Wohnung zehn InteressentInnen kommen (mit Mehrfachmeldungen).

1. Steigende Mietkosten auch für Mittelschichtangehörige

Steigende Mietkosten sind nicht nur für einkommensarme Haushalte ein Problem, sondern stellen auch für Angehörige der Mittelschicht eine enorme Belastung dar. Das gilt vor allem für BewohnerInnen privater Mietwohnungen. Das zeigt eine Studie des IFES, die der Frage nachging, wie sich die Mietkosten junger ArbeitnehmerInnen-Haushalte in österreichischen Städten mit mehr als 100.000 EinwohnerInnen in den letzten Jahren entwickelt haben.⁵⁸⁷ Die Untersuchung machte zum einen deutlich, dass es erhebliche Wohnkostenunterschiede zwischen dem privaten Wohnungssegment auf der einen Seite und Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen auf der anderen gibt. Und zum anderen, dass die Mieten im privaten Wohnungssegment innerhalb des letzten Jahrzehnts massiv und wesentlich stärker als bei den Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen gestiegen sind – ein Trend, den die Autoren der Studie auf die Mietenliberalisierung am privaten Wohnungsmarkt zurückführen. Die untersuchten Ein- und Mehrpersonen-Haushalte von 25- bis 35-Jährigen, die in den Jahren 2003 oder 2004 eine private Mietwohnung bezogen hatten, mussten im Schnitt 492 € und damit ein Drittel ihres Haushaltseinkommens für die Miete verwenden. Diese lag im Schnitt um rund 60% höher als jene von MieterInnen privater Mietwohnungen, die diese rund um das Jahr 1995 angemietet hatten. Vor diesem Hintergrund fürchten viele dieser Haushalte, sich die Wohnung nicht mehr leisten zu können, sollte es in Zukunft zu Verlusten beim Haushaltseinkommen kommen.

Die Wohnkostenbelastung ist in der Großstadt Wien naturgemäß besonders hoch, wie eine Sonderauswertung von EU-SILC-Daten zeigt: Von den Haushalten in Wien, deren Äquivalenzeinkommen im Jahr 2003 unter dem Medianeinkommen der österreichischen Bevölkerung lag, mussten 15% mehr als 25% ihres Haushaltseinkommens für die Wohnkosten verwenden. In den anderen Bundes-

⁵⁸⁷ Vgl. *IFES* (2005).

ländern waren es immerhin 8% der Haushalte derselben Einkommensgruppe, die diese kritische Marke der Wohnkostenbelastung überschritten bzw. überschreiten mussten.⁵⁸⁸ Diese regionalen Unterschiede zeigen sich interessanter Weise beim Kreis der besonders einkommensschwachen KlientInnen der Caritas-Sozialberatungsstellen (durchschnittliches monatliches Äquivalenzeinkommen: 676 €) nicht: Aus der KlientInnen-Statistik geht hervor, dass die Wohnkostenbelastung jener, die im Jahr 2006 bei den Sozialberatungsstellen der Caritas Unterstützung suchten, noch wesentlich höher lag, nämlich bei durchschnittlich 36% des Haushaltseinkommens. In der Erzdiözese Wien, zu der auch große Gebiete Niederösterreichs zählen, lag sie ganz ähnlich bei 37%.⁵⁸⁹

Wir möchten auch die Studie „Wohnkosten in Österreich“ im Auftrag des BMWA von 2005⁵⁹⁰ nicht unerwähnt lassen, die einen „weitgehend entspannten Wohnungsmarkt ortet“. Wir können als Caritas diese Entwicklung nicht bestätigen. Wir nehmen täglich wahr, dass es nur sehr wenige leistbare Wohnungen im privaten Mietwohnungsbestand gibt. Die Nettomieten in Wien liegen zwischen € 7,- bis € 10,- pro m². Für die Menschen, für die wir eintreten, sind diese Nettomieten schlicht nicht leistbar. Wir haben jeden Tag viele Anrufe von einkommensschwachen Wohnungssuchenden, denen wir nur bestätigen können, dass es keine billigen Wohnungen mehr gibt.

2. Leistbares Wohnen?

Mietkosten in der Höhe von bis zu 40% des Haushaltseinkommens (der Durchschnitt liegt bei unter 25%) stellen auch für NormalverdienerInnen ein immer größeres Problem dar. Einkommensverluste durch Arbeitslosigkeit, Scheidung, Krankheit etc. bedeuten oft, dass diese Haushalte sehr schnell in die Armutsfalle rutschen können.

„Mit dem Anstieg der Mieten in den letzten Jahren und der damit verbundenen höheren Belastung der Haushaltsnettoeinkommen steigt auch die Unsicherheit hinsichtlich der weiteren Leistbarkeit der Wohnung beim Wegfall eines Einkommens bzw. eines Teil des Einkommens. Nur für 28 Prozent aller Haushalte, die ihre Wohnung erst in den Jahren 2003 und 2004 bezogen haben, bliebe die Wohnung auch bei Haushaltseinkommens-Verlusten auf Dauer leistbar, 30 Prozent hätten größere Schwierigkeiten, diese weiter zu finanzieren. Haushalte, die schon vor 2000 ihre Wohnung bezogen, bewerten die Situation wesentlich entspannter: 43 Prozent sprechen von einer dauerhaften Leistbarkeit, 20 Prozent von größeren Problemen“.⁵⁹¹

⁵⁸⁸ Vgl. *Till/Till-Tentschert* (2006), 60.

⁵⁸⁹ *Till* (2007), 23.

⁵⁹⁰ *Amann/Götzl* (2005).

⁵⁹¹ *IFES* (2005).

a) Das Richtwertsystem

Die Richtwertregelung ist keine wirkliche Mietzinsbegrenzung. Das System der Zu- und Abschläge ist in der täglichen Praxis in der Anwendung sehr schwierig.

Die hohen Kosten der MieterInnen im Falle einer von ihnen angestrebten Überprüfung bei Gericht (sofern nicht die Schlichtungsstellen in Anspruch genommen werden) führen in der Praxis dazu, dass Wohnungssuchende sich nur mehr daran orientieren, ob sie sich die Miete der angebotenen Wohnung leisten können, was de facto auf einen freien Mietzins hinaus läuft.

b) Liberalisierung des Mietrechts

Die Wohnungspolitik der letzten Jahre war von einer weiteren Liberalisierung (Abbau des Mieterschutzes und faktische Aufhebung von Mietobergrenzen) gekennzeichnet. Obwohl mehrere Wohnrechtsmaterien weitgehend liberalisiert wurden, ist nicht das eingetreten, was die BefürworterInnen des freien Wohnungsmarktes versprochen haben („...ein freier Wohnungsmarkt führt zu preiswerteren Mieten...“). Die Mieten sind nicht gesunken, sondern in den letzten Jahren stark gestiegen. Das bedeutet, dass wir als Caritas immer wieder darauf hinweisen müssen, dass Wohnungslosigkeit nicht die Folge individuellen Versagens einzelner Menschen ist, sondern ein strukturelles Problem: Haushalte mit niedrigem Einkommen – und in Österreich leben mehr als eine Million Menschen unter der von Eurostat definierten Armutsgrenze von 60% des Median-Pro-Kopf-Einkommens – können mit den steigenden Kosten für Wohnen immer schwerer mithalten. Was fehlt, ist leistbarer Wohnraum für alle. Und das ist das Ergebnis mangelnden politischen Gestaltungswillens. Hier versagt die Politik, sie verweigert vielen Menschen ein Grundrecht auf Wohnen. Mieten müssen wieder leistbar werden, diese Diskussion ist ohne ideologische Scheuklappen zu führen.

c) Steigende Energiekosten oder Energiesparen für alle?

Neben den steigenden Mieten sind die steigenden Wohnkosten durch ebenso rasante Kostenzuwächse bei den Energiekosten verursacht: Allein zwischen den Jahren 2000 und 2006 haben die Kosten für Wohnraumenergie um 22,8% zugenommen!⁵⁹² Doch Versuche, Energie zu sparen, erweisen sich gerade für Menschen mit geringem Einkommen als fataler Teufelskreis. Gerade arme Menschen haben oft schlecht isolierte Wohnungen und sind auf billige Elektrogeräte, die Stromfresser sind, angewiesen. Dadurch entstehen gerade für jene, die am wenigsten Geld haben, die relativ höchsten Kosten. Zudem fehlt oft auch der Bildungshintergrund und die Muße, um sich mit Fragen der Nachhaltigkeit auseinander zu setzen.

⁵⁹² Verbraucherpreisindex der Statistik Austria.

d) Wohnen ohne Energie?

Es bedarf intelligenter und humaner Lösungen, wenn Strom- oder Gasrechnungen nicht beglichen werden können: Das Abdrehen der Strom- und Gaszufuhr bringt weder dem Betreiber, noch den betroffenen Personen etwas. Ein Lösungsmodell sind die erfolgreichen Pilotversuche mit Strom- bzw. Gaszählautomaten. Durch die Installation solcher Geräte mit Münzeinwurf erhält der Betreiber seine Forderungen und spart Prozesskosten. Die Betroffenen lernen einen bewussteren Umgang mit Energie. Auch die hohen Kosten für einen Neuanschluss fallen dadurch weg.

e) Teure Energie wird zur Armutsfalle

Die Belastung der österreichischen Haushalte durch steigende Energiekosten ist in den vergangenen Jahren gewaltig gestiegen.⁵⁹³ 2006 zahlte ein Haushalt im Vergleich zu 2003 im Jahresdurchschnitt um € 400 mehr. Die EU-Kommission warnt deshalb in einem Vorschlag für eine „Charta der Rechte der Energieverbraucher“ vor „Energie-Armut“. Die EU-Staaten werden aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen und sozial schwächeren Bürgern eine Mindestversorgung mit Energie zu sichern. In dem Papier bezeichnet die EU-Kommission Energie als so etwas wie „ein Grundnahrungsmittel“. Wer keinen Zugang zu Energie habe, sei von der Gesellschaft abgeschnitten.

III. Befristung von Mietverträgen

Mit der Wohnrechtsnovelle 2000 wurde eine Mindestvermietungsdauer von drei Jahren eingeführt. Unsere Erfahrung in der Beratung zeigt leider sehr deutlich, dass sich diese gesetzliche Veränderung eindeutig zum Nachteil von MieterInnen auswirkt. Sehr viele Mietverträge werden nur mehr mit der Mindestbefristung abgeschlossen. Es werden zwar immer wieder Verlängerungen des Mietvertrages für dieselbe Wohnung in Aussicht gestellt, die aber selten eingehalten werden.

Die Folge ist, dass Menschen immer wieder eine neue Wohnung suchen müssen. Dies ist mit neuerlichen Kosten (Kautions, Provision, etc.) verbunden. Wenn dann wieder eine neue Wohnung gefunden wird, ist fast immer eine höhere Miete – im Vergleich zur Vorwohnung – zu bezahlen. Darüber hinaus ist dann oft ein Wechsel von sozialen Bezugspunkten wie Kindergarten, Schule, Hort, etc. erforderlich. Gerade für Familien hat die zunehmende Befristung von Mietverträgen nur negative Auswirkungen. Es zeigt sich auch, dass sich bei Ablauf von befristeten Mietverträgen immer mehr Menschen für Kommunalwohnungen bewerben, weil sie keine leistbare Wohnung am privaten Wohnungsmarkt finden.

⁵⁹³ *Kurier* vom 21.7.2007, 19.

IV. Leistbarer Wohnraum im ländlichen Raum?

Insbesondere auch im ländlichen Raum wird zu wenig leistbarer Wohnraum für einkommensschwache Personen angeboten. Die Qualität des Wohnungsangebotes ist meist sehr unterschiedlich. Einerseits werden sehr oft alte, feuchte und abgewohnte Einfamilien- bzw. Bauernhäuser (häufig ohne Heizung, Bad usw.) zu überhöhten Mieten angeboten, andererseits ist die Anmietung von Häusern mit zeitgemäßem Wohnkomfort oft nur zu hohen Mieten möglich.

Nicht selten sind bei diversen privaten Mietangeboten Nebenabsprachen üblich, wo sich die MieterInnen verpflichten, das ganze Haus oder Teile davon gegen eine zugesagte Mietzinsminderung zu sanieren. Diese Absprachen werden aber vielfach nicht schriftlich festgehalten und daher oft auch nicht eingehalten. Viele der privat angebotenen Mietobjekte werden nur befristet vermietet. Dies bedeutet, dass gerade einkommensschwächere Personen immer wieder damit konfrontiert sind, sich eine neue Bleibe suchen zu müssen, und so immer wieder Geld für Provisionen, Kautionen, Übersiedlungskosten, Sanierungsarbeiten usw. aufbringen zu müssen.

Die Mietrechtsnovelle 2001 hat die rechtliche Situation für diese Personengruppe verschlechtert, weil durch die Vollausschneidung vom MRG für die Vermietung von Ein- oder Zweifamilienhäusern kein Kündigungs- und Preisschutz mehr gegeben ist und es MieterInnen nicht empfohlen werden kann, ohne einen versierten Rechtsbeistand einen diesbezüglichen Mietvertrag abzuschließen.

Die im ländlichen Raum vorherrschende Wohnform, das Eigenheim mit Garten, ist für einkommensschwache Gruppen ein unerreichbares Ziel, da diese meistens nicht in der Lage sind, die notwendigen finanziellen Mittel für die Errichtung eines Eigenheims aufzubringen. Dies bedeutet, dass viele von uns betreuten KlientInnen auf leistbaren Wohnraum im mehrgeschossigen geförderten Wohnbau angewiesen sind, der nun verstärkt auch in kleineren Gemeinden forciert wird. Allerdings sind die Vergabebestimmungen in vielen Gemeinden äußerst restriktiv bzw. erfolgt die Vergabe oft nach nicht objektiv nachvollziehbaren Kriterien. Es ist selbst in akuten Notsituationen oft unmöglich, eine geförderte Kommunal- oder gemeinnützige Wohnung zugewiesen zu bekommen, wenn man nicht schon jahrelang in der jeweiligen Gemeinde wohnt.

V. Mietrechtliches Außerstreitbegleitgesetz 2004 bzw. § 37 MRG

Die Novelle des Außerstreitgesetzes brachte im Mietrechtsverfahren eine eklatante Verschlechterung für MieterInnen, aber auch für WohnungseigentümerInnen. Diese müssen nun z.T. hohe Rechtsanwaltskosten (auch der Gegenseite) bezahlen, wenn sie das Verfahren verlieren.

Die Praxis zeigt, dass viele Betroffene dieses Risiko davon abhält, ihre Rechte wahrzunehmen. Die Caritas hat sich damals, wie viele andere Institutionen auch, öffentlich zu Wort gemeldet und sich gegen eine Verschlechterung

des Rechtszugangs ausgesprochen. Leider blieben unsere diesbezüglichen Initiativen erfolglos.

VI. Delogierungsprävention

Die Wohnrechtsnovelle 1999 trat mit 1.1.2000 in Kraft. Im Mietrechtsgesetz wurde der neue § 33a eingefügt, der eine zeitgemäße Delogierungsprävention in Österreich ermöglicht. Bei dieser Novelle hat KR Helmut Puchebner die entscheidende Hintergrundarbeit für diese wichtige Gesetzesänderung geleistet, sodass die Argumente der Caritas und anderer sozialer Institutionen bei den politischen VerantwortungsträgerInnen letztendlich auch Gehör gefunden haben. Wir sind Helmut Puchebner für seinen uneigennütigen Einsatz sehr dankbar.

VII. Sozialpädagogisch Betreutes Wohnen

Die Mietrechtsnovelle 2001 trat mit 1.1.2002 in Kraft. Erstmals wird das sozialpädagogisch Betreute Wohnen im § 1 Abs. 2, Z. 1a MRG rechtlich eindeutig definiert. Damit wird auch vom Gesetzgeber die Arbeit in der Wohnungslosenhilfe als wichtiger Teil der sozialen Arbeit in Österreich gewürdigt. Es wurde somit einer langjährigen Forderung der Caritas nach Rechtssicherheit in einem sehr schwierigen Arbeitsfeld der sozialen Arbeit entsprochen.

Wir wissen, dass dieser Teil der Novelle ohne den selbstlosen und nachhaltigen Einsatz von KR Helmut Puchebner nicht umgesetzt worden wäre. Er hat dafür im Bautenausschuss des Nationalrates im Hintergrund die notwendige Überzeugungsarbeit geleistet. Wir haben uns mit Helmut Puchebner gemeinsam sehr gefreut, dass dies möglich wurde und danken ihm auch dafür mit Blick auf die Menschen, denen die Arbeit gilt, sehr herzlich.

VIII. Gemeinnütziger Wohnbau – eine Art des Solidarausgleiches

Genossenschaftlicher bzw. gemeinnütziger Wohnbau als Art des Solidarausgleiches hat noch immer Berechtigung und ist nicht überholt. Das Prinzip, ohne Gewinnmaximierung für den Bauherrn ein elementares Bedürfnis, in diesem Fall leistbaren Wohnraum, unter Zuhilfenahme öffentlicher Mittel zu befriedigen, hat sich sowohl aus historischer, wie auch aus ökonomischer Sicht nicht überholt.

Die Geschichte des gemeinnützigen Wohnbaus zeigt sehr anschaulich, dass diese Solidarbewegung eine Reaktion darauf war, dass das Grundbedürfnis Wohnen weder vom Staat, noch von privaten HauseigentümerInnen adäquat befriedigt wurde.

Nicht zuletzt diesbezügliche kirchliche Initiativen schon im 19. Jahrhundert zeigen, dass auch von den Kirchen die Not der Menschen erkannt wurde und daher Geistliche und Laien in vorbildlicher Weise aktiv wurden, indem sie selbst Genossenschaften gründeten oder die Gründung solcher Genossenschaften aktiv unterstützten.

Es spricht daher vieles dafür, die Rechtsform der Gemeinnützigkeit, des genossenschaftlichen Prinzips, im Wohnbau beizubehalten. Die gesetzlichen Vorgaben (WGG-Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz) der ökonomischen Selbstbeschränkung von gemeinnützigen Bauvereinigungen zugunsten der MieterInnen sind ein unverzichtbarer Beitrag dazu, dass dauerhaft leistbarer Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung geschaffen bzw. erhalten werden kann.

1. Wem hilft die Wohnbauförderung?

Das System der Wohnbauförderung hat sich grundsätzlich sehr bewährt. Die Subjektförderung, primär die Wohnbeihilfe, ist aufgrund der Datenlage als unterentwickelt zu bezeichnen. Österreichweit werden im Durchschnitt nur etwa 9% (Stand 2006) der Wohnbauförderungsmittel für die Wohnbeihilfe aufgewandt. Es erscheint daher ein Gebot der ökonomischen Vernunft, aber auch der sozialen Gerechtigkeit, dass das „Übergewicht“ der Objektförderung zugunsten der Subjektförderung – mit Augenmaß – umverteilt wird.

2. Aufhebung der Zweckbindung bei der Wohnbauförderung

Durch das Zweckzuschussgesetz 2001 wurde das jahrzehntelang bewährte „Kreislaufsystem“ der Wohnbauförderung praktisch zerschlagen. Durch diese Gesetzesänderung wurden die Rückflüsse aus Darlehen ganz oder teilweise von ihrer bisherigen Zweckbindung befreit. Dies bedeutet, dass konkret weniger Mittel für den Wohnbau zur Verfügung stehen.

Damit wurde ein bewährtes, vor allem sicheres System aufgebrochen und so dem Ziel einer kurzfristigen Budgetkonsolidierung geopfert.

IX. Was ist noch zu tun?

Wiedereinführung der Zweckbindung bei der Wohnbauförderung: Die Zweckwidmung ist unbedingt notwendig, da weniger Mittel für den Wohnbau automatisch in kurzer Zeit zu steigenden Baukosten, aber auch zu höheren Mieten führen.

Gleichstellung bei der Wohnbauförderung für MigrantInnen: Es ist ein Unrecht, dass MigrantInnen, die mit ihren Steuergeldern die Wohnbauförderung mitfinanzieren, in drei Bundesländern noch immer von der Wohnbeihilfe für geförderte Neubauwohnungen ausgeschlossen sind. Es ist daher ein Gebot der sozialen Gerechtigkeit, allen aufenthaltsverfestigt in Österreich lebenden Menschen Wohnbeihilfe zugänglich zu machen.

Echte eigenmittelfreie Wohnungen: Es braucht für einkommensschwache Gruppen echte eigenmittelfreie Wohnungen mit unbefristeten Mietverträgen, da für viele Menschen Bau- und Grundkostenbeiträge nicht leistbar sind.

Eingeschränktes Weitergaberecht bei Wohnungen gemeinnütziger Bauvereinigungen: Die Rolle der gemeinnützigen Bauvereinigungen ist nach wie vor von großer Bedeutung. Um einkommensschwachen Personen einen besseren Zugang zu gemeinnützigen Wohnungen zu ermöglichen, sollte es nur ein sehr eingeschränktes Weitergaberecht für preiswerte Bestandswohnungen geben. Gesetzliche Kontingente, auch freiwillige Verpflichtungen von Bauträgern, wären hier zu überlegen.

Mindestausstattung bei Wohnungen für „einkommensschwache“ Personen: Eine funktionierende finanzierbare Heizung, eine Dusche, ein Herd und ein Kühlschrank sollten als Mindestausstattung zur Verfügung gestellt werden.

Tatjana Weiler

Nachhaltigkeit im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz

- I. Energetische Optimierung der Nachkriegsbauten
- II. Differenzierung nach Gebäudeeigentümer im Geschosswohnbau
- III. Rechtliche Rahmenbedingungen für nachhaltige Bewirtschaftung
- IV. EVB als praktikables Refinanzierungsinstrument
- V. Weiterentwicklung des Erhaltungsbegriffs durch Gebäuderichtlinie ?
- VI. Energieausweis – Chance für Energieeffizienz und Nachhaltigkeit
- VII. Verbrauchsermittlung bei Niedrigstenergieverbrauch?
- VIII. In der Praxis bewährte Rahmenbedingungen weiterentwickeln

I. Energetische Optimierung der Nachkriegsbauten

In den letzten 25 Jahren wurde ein Drittel des österreichischen Wohnraums, der vor 1980 errichtet wurde, thermisch saniert. Von 1981 bis 2001 sind von den 1,4 Mio. Wohnungen in Geschossbauten 26% saniert worden. 23% der Eigenheimbesitzer (von insgesamt 1,2 Mio.) haben ebenfalls energetische Sanierungsmaßnahmen vorgenommen. Für die ersten 5 Jahre des 21. Jahrhunderts (2001-2006) wird eine Sanierungsquote von 8% für alle mehrgeschossigen Wohnbauten angenommen, während Eigenheime lediglich 6% erreicht haben sollen.⁵⁹⁴ Für den langen Zeitraum eines Vierteljahrhunderts ist aber doch der enorme technische Fortschritt bei wärmetechnischen Sanierungsmaßnahmen zu berücksichtigen, sodass die Wärmedämmtechniken der 1980er oder frühen 1990er Jahre in ihren Resultaten nicht unbedingt mit den Technologien 20 Jahre später zu vergleichen sind.

II. Differenzierung nach Gebäudeeigentümer im Geschosswohnbau

Wenn die Sanierungsrate im vor 1980 errichteten Geschosswohnbau nach Gebäudeeigentümern differenziert wird, ergibt sich für die gemeinnützige Branche ein sehr beeindruckendes Ergebnis. Sie hat in den beiden vergangenen Jahrzehnten im Vergleich zu anderen Bauträgern bzw. Eigentümern den mit

⁵⁹⁴ Statistik Austria, GBV.

Abstand höchsten Anteil ihres Bestandes energetisch saniert und hat auch den höchsten Zuwachs im Vergleich der beiden betrachteten Dekaden zu verzeichnen. So haben gemeinnützige Bauvereinigungen von 1981 bis 2001 49% ihres Bestandes thermisch saniert, Gebietskörperschaften im selben Zeitraum 34% und Private sowie juristischen Personen als Eigentümer von Geschossbauten in Miete und Eigentum 17%. Die sehr vorsichtigen Schätzungen ergeben für die Jahre 2001 bis 2006 für die vor 1980 errichteten mehrgeschossigen Wohnbauten ebenfalls nach Eigentümern gegliedert sehr differenzierte Sanierungsraten ihres jeweiligen Bestandes: GBV 17%, Gebietskörperschaften 10%, Private und Juristische Personen 5%.⁵⁹⁵

Spezifische Erhebungen des Verbandes im Rahmen der „klima:aktiv-Vereinbarung zeigen für das Jahr 2005, dass die gemeinnützige Wohnungswirtschaft 5% ihres vor 1980 errichteten Mietbestandes saniert hat, was eine Sanierungsrate von 3% bezogen auf den bis 2001 errichteten Mietwohnungsbestand ergibt. Dabei ist die enorme Neubauleistung gemeinnütziger Bauvereinigungen in den 1990er Jahren, die mit einem Anteil von 27% am gemeinnützigen Gesamtbestand zu beziffern ist, zu berücksichtigen.⁵⁹⁶ Diese Neubawohnungen sind in einem energetisch wesentlich hochwertigeren Standard ausgeführt als die zur dringlichen Wohnversorgung breiter Bevölkerungsschichten rasch errichteten Nachkriegsbauten bis 1970.

Denn seit den frühen 1990er Jahren experimentierten einzelne Bundesländer, wie Salzburg, Vorarlberg, Tirol und Wien, mit finanziellen Anreizen zur Erreichung thermisch anspruchsvoller Bauten, und schon in den 1980er Jahren begannen die Bundesländer zunehmend energierelevante Aspekte in die Bauordnungen aufzunehmen.⁵⁹⁷

Der Erhebungsstand des Verbandes für das Jahr 2006 lässt auf eine Sanierungsrate von 6% des vor 1980 errichteten gemeinnützigen Mietwohnungsbestandes schließen.⁵⁹⁸

Diese Zahlen zeigen eine kontinuierlich wachsende Sanierungsleistung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, die immer überdurchschnittlich hoch gegenüber den Sanierungsmaßnahmen anderer Immobiliensektoren ausfiel. Die sonst in der Immobilienbranche kaum anzutreffende Symbiose von Eigentümer und Verwalter bei gemeinnützigen Wohnbauten scheint doch ein wesentlicher Vorteil bei Fragen der Bewirtschaftung zu sein, bei denen in anderen Konstellationen doch Interessenskollisionen auftreten können. Dies zeigt sich auch am Beispiel des Neubaus, wo sorgfältiges und qualitätsbewusstes Errichten zeit- und kostenintensive Reparatur- und Sanierungsmaßnahmen in der Bewirtschaftungsphase in Grenzen halten kann.

Kaum ein Erzeugnis aktueller Produktion weist eine höhere Lebenserwartung auf, als das Gebäude. Um die Gebrauchstauglichkeit eines Gebäudes gewährleisten zu können und eine Reduktion der Lebensdauer zu verhindern,

⁵⁹⁵ Statistik Austria, GBV.

⁵⁹⁶ GBV.

⁵⁹⁷ *Lugger/Amann* (2007), 18-20.

⁵⁹⁸ GBV.

muss es periodisch instand gehalten bzw. instand gesetzt werden.⁵⁹⁹ Langfristiger Werterhalt und Wertsteigerung bei guter Nutzbarkeit lassen sich nur durch nachhaltige Strategien erreichen. Das Zusammenwirken von technischem Know-how, langfristig ausgerichtetem Denken und entsprechenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen können als Erfolgsrezept für ökologische Sanierung angesehen werden.⁶⁰⁰ Die „Zutaten“ für dieses Erfolgsrezept liegen in den Bestimmungen des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes.

III. Rechtliche Rahmenbedingungen für nachhaltige Bewirtschaftung

Die unter Experten unbestrittene „Sanierungsfreundlichkeit“ des WGG ergibt sich aus folgenden Bestimmungen:

Gemeinnützige Bauvereinigungen errichten und verwalten Wohnungsbestände (§ 7 Abs. 1 und 2 WGG) nicht aus Renditeüberlegungen, sondern zur Bereitstellung von Wohnraum in einem zeitgemäßen Standard mit normaler Ausstattung an einen begünstigten Personenkreis (§ 8 Abs. 3). Als normale Ausstattung gilt eine Ausstattung, die „bei größter Wirtschaftlichkeit des Baukostenaufwandes unter Bedachtnahme auf die Betriebs- und Instandhaltungskosten und bei einwandfreier Ausführung nach dem jeweiligen Stand der Technik, insbesondere hinsichtlich des Schall-, Wärme-, Feuchtigkeits- und Abgasschutzes sowie der Anschlussmöglichkeit an Fernwärme in hiefür in Betracht kommenden Gebieten, den zeitgemäßen Wohnbedürfnissen entspricht“ (§ 2 Z 2 WGG).

Die zum Geschäftskreis einer GBV gehörende Verwaltung „schließt alle Maßnahmen der Gebäudebewirtschaftung, insbes. die Instandhaltung und Instandsetzung ... mit ein“ (§ 7 Abs. 1 WGG). Zur Instandhaltung (Sicherung der Nutzung der Baulichkeit) und Instandsetzung (wiederkehrende und einmalig notwendige Änderungen) zählen jedenfalls jene Maßnahmen, die in § 14a Abs. 2 WGG genannt sind, wie auch jene Verbesserungsmaßnahmen (wertsteigernde Aufwendungen, die die Wesensart der Baulichkeit verändern), die in § 14b Abs. 2 WGG aufgezählt sind.⁶⁰¹

Der Auftrag zur zeitgemäßen Standarderhaltung ergibt sich für die gemeinnützige Bauvereinigung schon aus dem Gebarungsrecht (§ 23 WGG).⁶⁰² In § 14a ff. legt das WGG den Umfang der Erhaltungs- und Verbesserungspflicht fest.

Zu dem im MRG geltenden üblichen Standard, der sich auch im Erhaltungsauftrag des WGG wieder findet, kennt das WGG darüber hinaus die zeitgemäße Nachbesserung (§ 14a Abs. 2 Z 7 WGG). Dieser erweiterte Gesetzesauftrag sieht vor allem – insbesondere bei Gewährung einer öffentlichen Förderung – die Durchführung behinderten-, alten- und kindergerechter Maßnahmen nach dem jeweiligen Stand der Technik und die zeitgemäße Ausstat-

⁵⁹⁹ Curschellas in *GBV (Hg.)* (2004), 35.

⁶⁰⁰ Wurm in *GBV (Hg.)* (2004), 86.

⁶⁰¹ Holoubek in *Korinek/Nowotny (Hg.)* (1994), 363.

⁶⁰² Österreicher in *GBV (Hg.)* (2004), 128.

tung der Baulichkeiten bzw. Bestandsobjekte vor, wobei auf die Betriebs- und Instandhaltungskosten Bedacht zu nehmen ist.

Eine weitere wesentliche Möglichkeit im Gegensatz zum MRG sieht das WGG mit dem „Contracting“ (§ 14 Abs. 5a bzw. 5b WGG) vor, wobei aus der Einsparung laufender Kosten – resultierend aus energetischen Minderbelastungen bei Betriebs- und Heizkosten – die Refinanzierung der Energiesparmaßnahmen für maximal 15 Jahre als Betriebskosten für den Wohnungsnutzer kostenneutral verrechenbar ist.

IV. EVB als praktikables Refinanzierungsinstrument

Da die Kosten für eine umfassend energetische Sanierung unmöglich aus den Energiekosteneinsparungen allein refinanziert werden können, müssen wesentliche Teile der Refinanzierung aus den für Instandhaltung zur Verfügung stehenden Mitteln abgedeckt werden. Das WGG sieht bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten einen sinnvollen Finanzierungskreislauf für die Erfüllung der Vermieterpflichten bei Erhaltung und Verbesserung vor. Der nach Baualter gestaffelte Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag (EVB) sieht komplexe Verschreibungs- und Verrechnungsregelungen vor (z.B. die Rückforderbarkeit durch den letzten Mieter des über die Grundstufe erhöhten EVB bei Nichtverbrauch nach 10 Jahren, angemessen verzinst) und ist durch seine autonome Gestaltung und ausschließlicher Verwendungsmöglichkeit für Erhaltung und Verbesserung ein praktikables Finanzierungsinstrument für umfassende Sanierungen.

Die Sanierungsfreundlichkeit des WGG ergibt sich in erster Linie aus der Einhebung eines eigenen EVB, der bei Ausschöpfung des gesetzlich limitierten Maximalrahmens und unter Einrechnung von Wohnbauförderungsmitteln in der Regel ausreicht, um eine qualitativ hochwertige energetische Sanierung zumindest der Gebäudehülle zu refinanzieren.⁶⁰³ Mittels EVB-Einhebung ist eine Vorausschau der Bewirtschaftungspolitik auf 5 bis 10 Jahre möglich, was für langfristig zu planende Großinstandsetzungen unabdingbar ist. Die kostenaufwendigsten Erhaltungsarbeiten betreffen die exponierten Gebäudeteile Fassade, Fenster, Dach und Balkon.

Die Sanierung alter Bausubstanz birgt an sich schon umfassende ökologische Ansätze. Ist es doch ein ressourcenschonender Umgang mit bereits vorhandenem Baumaterial, das bei einem allfälligen Abbruch mit hohem Energieaufwand abgetragen und entsorgt werden und im Falle einer Wiederbebauung durch neues Baumaterial ersetzt werden müsste. Der Aufwand der Entsorgung, der Flächenbedarf und vor allem die Umweltbelastung der Deponierung sind hinlänglich bekannt.⁶⁰⁴

Dennoch kann für die Zukunft der Abbruch von Wohngebäuden nicht ausgeschlossen werden („Reconstructing“). Gemeinnützige Bauvereinigungen sind seit kurzem (WRN 2006) verpflichtet, im Fall eines „unwirtschaftlich

⁶⁰³ *Energieverwertungsagentur/Grazer Energieagentur (Hg.)* (2002), 20.

⁶⁰⁴ *Trojan in GBV (Hg.)* (2004), 89.

hohen energetischen Sanierungsbedarfs“ (§ 14a Abs. 2 Z 5) in einer unternehmensinternen Kalkulation die Kosten eines Abbruchs samt den Kosten der Errichtung einer Baulichkeit in räumlicher Nähe den Kosten einer umfassenden Sanierung gegenüberzustellen und die Sinnhaftigkeit einer umfassenden Sanierung trotz unwirtschaftlich hoher Sanierungskosten zu begründen.

V. Weiterentwicklung des Erhaltungsbegriffs durch Gebäuderichtlinie ?

Die Erhaltungspflicht des Vermieters im MRG (§ 3) wie im WGG (§ 14) umfasst nicht bloß die Konservierung eines bestimmten Zustandes. Mit der Anknüpfung an den „jeweils ortsüblichen Standard“ ist auch eine Anpassung an neue Verhältnisse erforderlich, die zum Schlagwort vom dynamischen Erhaltungsbegriff geführt haben.⁶⁰⁵ Dieser konkretisiert sich zum Beispiel im WGG in den im § 14a Abs. 2 aufgezählten Erhaltungsmaßnahmen, worunter auch die „Installation von technisch geeigneten Gemeinschaftseinrichtungen zur Senkung des Energieverbrauchs oder die der Senkung des Energieverbrauchs sonst dienenden Ausgestaltungen der Baulichkeit, von einzelnen Teilen der Baulichkeit, von einzelnen Wohnungen oder Geschäftsräumen“ fallen (§ 14a Abs. 2 Z 5 WGG).

Ein Meilenstein wird wohl die Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie in den österreichischen Bauordnungen setzen. Denn die EU-Richtlinie verlangt in Artikel 6, dass für Gebäude ab 1.000 m² Nutzfläche ab einem bestimmten Umfang der Sanierungsarbeiten (= Sanierungskosten in Bezug auf Gebäudewert oder Sanierung von mindestens 3 Bauteilen zeitlich zusammenhängend) zwingend die Herstellung eines energetischen Zustandes, konkret die Einhaltung einer je nach Gebäudegröße unterschiedlich definierten Anforderung an die energetische Qualität der Gebäudehülle und der haustechnischen Anlagen (Heizungssystem), vorzunehmen ist. Das heißt, dass bei baulichen Maßnahmen ab einem gewissen Umfang, die aufgrund einer Reparaturbedürftigkeit gemäß den Erhaltungspflichten des Vermieters gesetzt werden, zwingend die Kriterien der Ortsüblichkeit in energetischer Hinsicht auf das gesamte Gebäude (Gesamtenergieeffizienz) anzuwenden sind. Solche Maßnahmen sind durchaus als kraft öffentlich-rechtlicher Verpflichtung vorzunehmende Umgestaltungen zu qualifizieren.

Daraus ergibt sich für die Zukunft eine Erweiterung der Erhaltungspflichten des Vermieters, die nicht durch wohnrechtliche Änderungen oder durch Änderungen der Rechtsprechung bedingt ist, sondern sich aufgrund baurechtlicher Änderungen – ausgelöst durch eine europarechtliche Vorgabe – ergibt. Sie löst damit einen erhöhten finanziellen Bedarf und organisatorischen wie technischen Mehraufwand aus.

Die Anpassung eines umfassend zu sanierenden Gebäudes an energetische Mindestanforderungen wird in der EU-Richtlinie zwar von der technischen, funktionellen und wirtschaftlichen Realisierbarkeit abhängig gemacht, aber in

⁶⁰⁵ Riss (2007), 238.

der von den österreichischen Bundesländern gemeinsam erarbeiteten OIB-Richtlinie 6, die als Basis für die Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie in den Länder-Bauordnungen dient, findet sich nur für die thermisch-energetische Verbesserung des Heizungs- und Warmwassersystems ein Bezug auf die Wirtschaftlichkeit und mögliche Grenzen in den rechtlichen Rahmenbedingungen. Inwieweit die Bauordnungen der Länder Wirtschaftlichkeitskriterien berücksichtigen, wird noch abzuwarten sein. Damit könnte dieses neue Erfordernis in ein Spannungsverhältnis mit den wohnzivilrechtlichen Vorgaben treten, die energieverbrauchsenkende Maßnahmen nur dann erlauben, wenn sie „in einem wirtschaftlich vernünftigen Verhältnis zum allgemeinen Erhaltungszustand des Hauses und den zu erwartenden Einsparungen stehen“ (Z 5).

Die „zu erwartenden Einsparungen“ könnten jedoch über den ab 2009 im Bestand bei Vermietung oder Verkauf erforderlichen Energieausweis (EAVG) technisch fundierter und auch transparenter darstellbar werden. Denn dem Energieausweis, der den energetischen Status des Gebäudes darstellt, sind Empfehlungen für kostengünstige Verbesserungen der Gesamtenergieeffizienz beizufügen, die unter Umständen ganz konkrete Maßnahmen einschließlich des Einsparpotentials umfassen könnten. Form und Inhalt der Empfehlungen sind bis dato leider nicht definiert.

Aus den im Energieausweis ausgewiesenen Energiekennzahlen, die auf den Gebäudedaten und den Berechnungen zur Normnutzung basieren, können keine tatsächlichen Energieverbrauchszahlen abgelesen werden, da das individuelle Nutzerverhalten in der Regel zu verschieden von der Normnutzung ist. Dies könnte ein Grund für Konflikte zwischen Vermieter und Nutzer werden, wenn den Wohnungsnutzern keine ausreichenden Informationen und Erklärungen über die Gesamtenergieeffizienz des Gebäudes und der Wohnung und über das richtige Nutzerverhalten zur Verfügung gestellt werden.

Bisher sind in der Sanierungspraxis von gemeinnützigen Bauvereinigungen die Erhaltungs- und Verbesserungsbeiträge in der Regel ausreichend gewesen. Die Ausweitung der Erhaltungsverpflichtungen durch zwingende baurechtliche Anforderungen für Heizwärmebedarf und Endenergiebedarf bei umfassender Sanierung könnte nicht nur mit den Wirtschaftlichkeitskriterien des WGG in Konflikt geraten, sondern vor allem auch an die Kapazitätsgrenzen des Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrages stoßen. Dies könnte zur bisher kaum beanspruchten Möglichkeit der gerichtlichen Erhöhung des Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrages führen (§ 14 Abs. 2 WGG) oder – wo organisatorisch möglich – zum bisher kaum verwendeten Contracting-Modell.

VI. Energieausweis – Chance für Energieeffizienz und Nachhaltigkeit

Die Verbandserhebungen zu Sanierungen im gemeinnützigen Wohnungsbestand zeigen nicht nur ein quantitativ eindrucksvolles Bild, sondern beweisen auch sehr große thermische Verbesserungen der Gebäude. Der durchschnittliche Heizwärmebedarf (HWB = Energiekennzahl zur Bewertung der energetischen

Qualität der Gebäudehülle) reduzierte sich bei thermischen Sanierungen 2005 um 57% (von durchschnittlich vor der Sanierung 116 kWh/m².a auf 50 kWh/m².a nach der Sanierung) und 2006 um 59% (von 114 kWh/m².a zu 47 kWh/m².a).⁶⁰⁶ Diese Durchschnittswerte für den Heizwärmebedarf würden für die Darstellung auf einem Energieausweis bedeuten, dass sich ein durchschnittliches gemeinnütziges Gebäude bei einer umfassenden energetischen Sanierung von der Energieeffizienzklasse D auf die Energieeffizienzklasse B verbessert (symbolisiert durch den Farbwechsel von gelb auf grün!).

Diese deutliche Verbesserung in der Energieeffizienz der gemeinnützigen Gebäude hat auch einen positiven Effekt auf das Klima: Die CO₂-Emissionen saniert Gebäude halbieren sich. Hat eine gemeinnützige Wohnung vor Sanierung noch rund 4 t CO₂-Äquivalente pro Jahr emittiert, sind es nach der Sanierung nur mehr 2 Tonnen.

Die Energiekennzahl, die am Energieausweis in ein „Labeling“ (Farbskala von rot bis grün) übersetzt wird, ist in Österreich – entgegen den Intentionen der EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden – der Heizwärmebedarf, mit dem man die meisten Erfahrungswerte hat, statt dem Endenergiebedarf oder Primärenergiebedarf, die beide die energetische Qualität eines Gebäudes in seiner Gesamtheit erfassen.⁶⁰⁷ Das hat u.a. den Nachteil, dass Investitionen in die Haustechnik, die sich nicht im Heizwärmebedarf (HWB), sondern erst im Endenergiebedarf (EEB) auswirken, im „Labeling“ kein „Up-grading“ der Energieeffizienzklasse bewirken, wodurch auch der Marketing-Effekt unterbleibt.

Dennoch bietet der Energieausweis mannigfachen Nutzen für den Gebäudeeigentümer: er erhält eine umfangreiche Sammlung von Gebäudedaten, mit denen energetische Gebäudeprofile erstellt und Einsparpotentiale identifiziert werden können, ermöglicht eine leichtere Vorausschau und bessere Planung von Investitionen und eignet sich als Werbeinstrument.

Es ist absehbar, dass der Energieausweis, wie er von der EU-Gebäuderichtlinie in Artikel 7 verlangt wird, den Wert der Immobilie beeinflussen wird. Der bedarfsorientierte Energieausweis stärkt tendenziell die Wettbewerbsposition jener Wohnungsunternehmen, die energieeffiziente Wohnungen anbieten.

Ein sehr großer Unsicherheitsfaktor in der Praxis stellt die mangelnde gesetzliche Bestimmung zur Kostentragung für die Erstellung von Energieausweisen im Wohnrecht dar und könnte unter Umständen eine Verzögerung in der raschen flächendeckenden Einführung dieses Instruments herbeiführen.⁶⁰⁸

VII. Verbrauchsermittlung bei Niedrigstenergieverbrauch?

Der energetische Status eines Gebäudes kann im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts erheblich verbessert werden: bis auf den Standard eines Niedrig-

⁶⁰⁶ GBV.

⁶⁰⁷ Pöhn (2007), 23.

⁶⁰⁸ Siehe Beitrag Call, S. 135.

energiehauses (30 bis 40 kWh/m².a bei Mehrwohnungsbauten) oder in einigen Fällen mit mehr finanziellem und technischem Aufwand sowie Zustimmung der Bewohner auch auf das Niveau eines Passivhauses (unter 15kWh/m².a). Im geförderten Neubau funktioniert das Niedrigenergiehaus in der Praxis seit rund zehn Jahren sehr gut. Auch die Errichtung von mehrgeschossigen Passivhäusern sind (bei Gemeinnützigen) keine Einzelfälle mehr. Allerdings tritt in optimal sanierten und neu errichteten Niedrigstenergiehäusern der paradoxe Fall ein, dass in der Heizkostenabrechnung zum niedrigen Energieverbrauch ein relativ hoher Anteil an reinen Verrechnungskosten, verursacht durch die individuelle Verbrauchsmessung, zu Tage tritt, der bei den Nutzern auf wenig Verständnis trifft, weil sich der extrem niedrige Energieverbrauch nicht gleichermaßen in niedrigen Heizkosten niederschlägt.⁶⁰⁹

Das im Jahr 1992 zur „rationalen und sparsamen Energieverwendung“ eingeführte Heizkostenabrechnungsgesetz (HeizKG)⁶¹⁰ ist für alle Gebäude mit mindestens vier Nutzungsobjekten, die gemeinschaftlich mit Wärme versorgt werden, anwendbar und sieht eine individuelle Verbrauchsermittlung und Abrechnung vor. Die Verbrauchsermittlung soll die Motivation des einzelnen Nutzers zur möglichst sparsamen Inanspruchnahme von Energie durch Kostentragung entsprechend seinem Heizverhalten erhöhen.

Da aber in einem Niedrigenergiehaus und noch viel mehr in einem Passivhaus die Notwendigkeit des Heizens aufgrund der überdurchschnittlich gut gedämmten Gebäudehülle auf ein Minimum reduziert ist, wird die im Heizkostenabrechnungsgesetz angestrebte und in den Erläuterungen erwähnte „ausgewogene Balance zwischen Verteilungsgerechtigkeit und dafür zu tätigendem Kostenaufwand“ nicht erreicht.⁶¹¹

So könnte man zum Schluss kommen, dass die anfangs der 1990er Jahre im Heizkostenabrechnungsgesetz angepeilten Maßnahmen zur Reduktion des Energieverbrauchs durch eine Änderung des Nutzerverhaltens von der technischen Entwicklung und dem damit einhergehenden stark reduzierten Heizwärmebedarf überholt wurde.

Einer bundesgesetzlichen Rückkehr in die nutzflächenbezogene Abrechnung der Heizkosten im Niedrigstenergiehaus steht die Vereinbarung gemäß 15a B-VG über die Einsparung von Energie entgegen, worin 1980 vereinbart wurde, dass die Länder in ihren Bauordnungen bei der Errichtung von zentralen Wärmeversorgungsanlagen in Gebäuden die Installierung von Geräten zur Feststellung der individuellen Energieverbrauchsanteile vorzusehen haben.⁶¹²

In Deutschland hingegen wurde 2007 ein integriertes Energie- und Klimaprogramm vorgelegt, das auch die Befreiung von Passivhäusern von der Heizkostenabrechnung vorsieht.⁶¹³

⁶⁰⁹ Siehe Beitrag *Lorenz*, Kapitel V., S. 334.

⁶¹⁰ BGBl 1992/827 Bundesgesetz über die sparsame Nutzung von Energie durch verbrauchsabhängige Abrechnung der Heiz- und Warmwasserkosten.

⁶¹¹ Erläuterungen zur RV zum Heizkostenabrechnungsgesetz, 716 d. B. 18. GP.

⁶¹² BGBl 1980/35, Artikel 15.

⁶¹³ *Vogler* (2007), 369.

In Zukunft wird die Effizienz der Warmwasserbereitung wesentlich an Bedeutung gewinnen. Im Niedrigenergiehaus beträgt der Anteil für die Warmwasserbereitung ca. 50% des gesamten Energieeinsatzes, im Passivhaus bestimmt die Warmwasserbereitung überhaupt den Energiebedarf.⁶¹⁴

VIII. In der Praxis bewährte Rahmenbedingungen weiterentwickeln

Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft nimmt für sich in Anspruch, eine führende Rolle bei Innovation und zeitgemäßer Wohnkultur einzunehmen und im Umgang mit Ressourcen sparsam und offen für umweltgerechte Technologien zu sein.

Die qualitativ wie quantitativ herausragenden Sanierungsmaßnahmen im gemeinnützigen Wohnungsbestand zeigen, dass sich im gemeinnützigen Bereich ökologische Orientierung und praktische Umsetzung in höchstem Maße realisieren.

Um auch die kommenden Herausforderungen, wie Klimawandel und hohe Energiepreise, bewältigen zu können, um mit der technologischen Entwicklung Schritt halten zu können und den ständig höher werdenden ökologischen Anforderungen gerecht zu werden, sowie den steigenden Bedürfnissen an Wohnkomfort adäquat begegnen zu können, bedarf es der Fortsetzung der innovativen Weiterentwicklung des WGG im Bereich der Bestandsbewirtschaftung.

⁶¹⁴ Vogler (2007), 371.

**Helmut Puchebner -
Ein Leben für die Gemeinnützigkeit**

Klaus Lugger und Siegfried Ludwig

Zur Person Helmut Puchebner

Helmut Puchebner, von seinen Freunden „Brummerl“ genannt, ein „Landstraßer-Hauptstraßer“, wurde am 23. Feber 1943 in einer wohl sehr unruhigen Zeit in Wien geboren. Nach der Volksschule in Wien und Maria Anzbach in Niederösterreich besuchte er die AHS in Wien/Stubenbastei und maturierte 1961. Helmut ist unverheiratet. Zeitlebens war er ein fürsorglicher Sohn für seine Mutter. Er brachte einen großen Teil seiner Lebenskraft neben „seinen“ Studentenverbindungen in die gemeinnützige Wohnungswirtschaft ein. Der „ARGE Eigenheim“ diente er in vielen Funktionen. Vorerst als Kassier und Bundessekretär (1983 bis 1992) und schließlich ab 2004 als Obmannstellvertreter.

Als Urbursch der MKV-Korporation Frankonia in Wien ist er auch in weiteren zehn MKV-Verbindungen Mitglied, teilweise auch Gründungsmitglied. Er führt den Verbindungsnamen „vlg. Dr. cer. Herkules“ und war 1967 bis 1982 Jahre auch Kartellvorsitzender aller österreichischen katholischen Mittelschulverbindungen. Zuvor hatte er im höchsten Führungsgremium des MKV auch das Amt des Philisterseniors inne. Sein großes coleurstudentisches Engagement wurde durch die Ehrenmitgliedschaft bei der ÖCV Verbindung Bajuvaria Wien, einer weiteren ungarischen katholischen Verbindung sowie zweier slowakischer katholischer Studentenverbindungen gewürdigt. Im Kuratorium des europäischen Kartellverbandes christlicher Studentenverbände (EKV), das in zwölf europäischen Staaten vertreten ist und etwa 120.000 Mitglieder aufweist, war er 1983 bis 1987 Vizepräsident und 1987 bis 2004 Geschäftsführer des Kuratoriums. Diese Einrichtung hat seit 1985 vom Europarat den Konsultativstatus einer NGO (Non Governmental Organisation).

Stark engagierte sich Puchebner auch in der katholischen Laienarbeit, so als langjähriger Pfarrgemeinderat bzw. Mitglied des Finanzausschusses in St. Rochus/St. Sebastian. Seit 2001 ist er auch Grabesritter. Sein kirchliches Engagement wurde durch das Komturkreuz des päpstlichen Silvesterordens 1995 geehrt.

Die zutiefst soziale und dienstnehmerorientierte Persönlichkeit von Helmut Puchebner ist durch seine vielfältige und jahrzehntelange Tätigkeit im ÖAAB und in der ÖVP zu erkennen. Seit 2004 ist er Präsident des Österreichischen Mieter-, Siedler- und Wohnungseigentümersbundes. Seine Arbeit wurde 2007 mit dem Leopold Kunschak-Preis gewürdigt.

Die berufliche Übersicht ergänzte Puchebner durch folgende Funktionen: Kommerzialrat für die Statistik, Mitglied des Bundeseinigungsamtes seit 1989, Befugnis als gewerblicher Bauträger und Immobilienverwalter, Ersatzmitglied der Qualitätsbehörde seit 2006.

Große Übersicht über die weitläufigen Facetten der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft gewann er durch seine vielseitigen Tätigkeiten als Betriebsrat, Aufsichtsrat, als Prokurist und Geschäftsführer in mehreren gemeinnützigen Bauvereinigungen. 1962 begann er als Angestellter der Siedlungsgenossenschaft „Alpenland“, 1970 wurde er Gesamtprokurist. Als langjähriger Dienstnehmervertreter wurde er 1977 Betriebsratsobmann. Nach einer nebenberuflichen Tätigkeit als Vorstandsmitglied bei der gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft „Austria“ in Maria Enzersdorf-Südstadt ab 1968 wurde er dort hauptberuflicher Vorstand von 1984 bis 1993. Nach seiner Aufsichtsrats-tätigkeit ab 1982 wurde er 1994 bis 2003 hauptberuflicher Geschäftsführer des „Österreichischen Volkswohnungswerks“ in Wien. Große Freude machte ihm die Aufgabe als ehrenamtliches (Gründungs-)Vorstandsmitglied der „STUWO Gemeinnützige Studentenwohnbau-AG“ in Wien. Als stellvertretender Aufsichtsratsvorsitzender bzw. Vorstandsmitglied der „Wiener Gemeinnützigen Wohn- und Siedlungsgenossenschaft“, als Geschäftsführer bzw. später Aufsichtsrat der „NÖSTA – Niederösterreichische Gesellschaft für Stadt-, Dorferneuerung und alternatives Wohnen“ und als nebenberufliches Vorstandsmitglied der Wohnbaugenossenschaft „Neues Leben“ brachte er seine Erfahrung ein.

Helmut, ein blendender „Netzwerker“, wurde 1982 Vorstandsmitglied des „Österreichischen Verbands gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband“, 1983 bis 2004 war er Obmannstellvertreter. Seit 2004 ist er Vorsitzender des Wohnrechtsausschusses der gemeinnützigen Bauvereinigungen. Der Verband dankte dieses überragende Engagement mit dem Ehrenring.

Puchebners klare Position zum Revisionsverband brachte er in seiner Abschiedsrede als Obmannstellvertreter am Verbandstag der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft 2004 auf den Punkt: „Als ich 1983 erstmals in diese Funktion berufen wurde, hatte der Verband weder nennenswerte Rücklagen, noch eine wirklich ausreichende Liquidität. In den sieben Funktionsperioden der Verbandsorgane, insgesamt also 21 Jahre, in denen ich diese Funktion ausgeübt habe, konnte durch eine Vielzahl von Maßnahmen jene wirtschaftliche Situation erreicht werden, die sie dem vorliegenden Jahresabschluss entnehmen können ... Diese Situation war neben vielen anderen wirtschaftlichen und politischen Faktoren aber nur zu erreichen, weil die gemeinnützige Wohnungswirtschaft durch den Verband auch über eine Interessenvertretung verfügt, um die sie von anderen Branchen durchaus beneidet wird. Dahinter steckt ein unspektakuläres und von überzogenen tagespolitischen Erfolgen abgekoppeltes, aber dafür umso effizienteres und kompetentes Lobbying“.

Puchebner brachte seine Fähigkeiten und vielfältigen Kontakte vor allem in den verschiedenen Wohnrechtsnovellen und Verordnungen zum Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz ein: So wurde im „Sparpaket 1993“ laut seiner Verbandstagsrede die „Belagerung des gemeinnützigen Eigenkapitals durch die Hohe Pforte“ erfolgreich abgewehrt. Die damalige Regelung zum Reservekapital im WGG hat sehr zur Beruhigung beigetragen. Das 3. Wohnrechtsänderungsgesetz 1993 war wohl eine der wichtigsten gesetzlichen Weichenstellungen für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft, an der er wesentlich mitgearbeitet hat. Viele weitere WGG-Novellen, wie z. B. 1997, 1999, 2000, tragen

auch seine Handschrift. Dabei war er immer bestrebt, den Geschäftskreis der gemeinnützigen Bauvereinigungen behutsam zu erweitern. Seine vielfältigen Vorschläge waren auch Grundlage, die Leistungen der gemeinnützigen Bauvereinigungen angemessen zu entgelten. Mit dem für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft sehr schwierigen Budgetbegleitgesetz 2000 gelang es unter seiner tatkräftigen Mitwirkung, die „gewerbliche Tochter“ zu installieren. Viele Gesetzesdetails hat er moderierend zwischen den verschiedenen Strömungen innerhalb des Revisionsverbandes, der ÖVP und zwischen den jeweiligen Bautensprechern bzw. Koalitionären adaptiert. Puchebner hat auf Grund seiner beruflichen Übersicht die hervorragende Fähigkeit entwickelt, in einem sehr frühen Stadium Probleme der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft „aufzusaugen wie ein Schwamm“, diese für die Politik verständlich zu machen und gleichzeitig Lösungsmöglichkeiten anzubieten.

Sein großes Lebenswerk ehrte die Republik Österreich 2005 mit der Verleihung des Großen Silbernen Ehrenzeichens für die Verdienste um die Republik.

Die vorliegende Festschrift zum 65. Geburtstag von Helmut Puchebner ist als Würdigung der Branche für einen ihrer wirkungsvollsten Vorkämpfer aufzufassen.

Anhang

Literaturverzeichnis

- Abrahamson, P. (2005): The Wobbly Pillar Revisited. Theorizing Welfare State and Housing Policy. The Case of Denmark. Conference Paper for the European Network for Housing Research.
- Achatz, M.; Ehrke-Rabel, T.; Heinrich, J.; Leitner, R.; Taucher, O. (Hg.) (2007): Steuerrecht - Verfassungsrecht - Europarecht. Festschrift für Hans Georg Ruppe (Wien, WUV).
- AK Wien (Hg.) (2002): Mietkosten junger Arbeitnehmerhaushalte in Ballungsgebieten (Wien, AK Wien).
- Altrock, U. (2006): Spatial Planning and Urban Development in the New EU Member States (Aldershot).
- Amann, W. (1999): Kompetenzverlagerungen im Wohnungswesen (Wien, FGW Schriftenreihe 132).
- Amann, W. (2005): How to boost rental housing construction in CEE-/SEE-Countries. In: The Housing Finance International Journal (HFI), 12/2005.
- Amann, W. (2006a): Das österreichische Modell des sozialen Wohnbaus im europäischen Vergleich. In: Lugger/Amann (Hg.) (2006), 13-34.
- Amann, W. (2006b): Gewerbliche Bauträger im geförderten Mietwohnungsbau in Wien (Wien, Bundesinnung der Immobilien- und Vermögenstreuhänder).
- Amann, W. (Hg.) (2006): HFA – A Housing Finance Agency for Central Eastern and South Eastern Europe (Wien, IIBW).
- Amann, W.; Adametz, H.; Bruckner, K.; Deutsch, E.; Fister, G.; Oberhuber, A.; Schörner, G. (2006): Steuerliches Förderungsmodell für die thermisch orientierte Gebäudesanierung. Studie des Instituts für Immobilien, Bauen und Wohnen (IIBW) sowie der Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen (FGW) (Wien).
- Amann, W.; Deutsch, E.; Schuster, B.; Yurdakul, A. (2001): Bauvorschau 2002. Prognosen für das Bauwesen in Österreich. Unter Einbezug der Studie „Preismodul für die FGW-Bauvorschau“ im Auftrag der Vereinigung Industrieller Bauunternehmungen Österreichs (Wien, FGW-Schriftenreihe 145).
- Amann, W.; Götzl, K. (2005): Wohnkosten in Österreich. Kostendynamik im Wohnungsbestand – Preisdynamik am Wohnungsmarkt (Wien, FGW-Schriftenreihe 165).
- Amann, W.; Mundt, A. (2006): Following a different track: the Austrian system of social housing (Wien, IIBW).
- Amann, W.; Komendantova, N.; Mundt, A. (2007): Die Wohnbauförderung im Spannungsfeld wohnungspolitischer Effizienz (Wien, IIBW).
- Arnold, N. (2001): Die gemeinnützigen Bauvereinigungen aus abgaben- und gesellschaftsrechtlicher Sicht: Unter besonderer Berücksichtigung des Verlustes der Gemeinnützigkeit und dessen Rechtsfolgen (Wien, LexisNexis ARD Orac).

- Arnold, W. (1998): Die verfassungswidrige Befreiungsbestimmung. In: Bruckner/Heidinger (Hg.) (1998).
- Atkinson, R.; Buck, N.; Kintrea, K. (2005): Neighbourhoods and Poverty: Linking Place and Social Exclusion. In: Buck/Gordon/Harding/Turok (2005), 154-171.
- Bärsch, J; Cremer, C; Novy, K. (1989): Neue Wohnprojekte, alte Genossenschaften (Darmstadt: Verlag für Wissenschaftliche Publikationen).
- Barta, H. (1999): Zur Geschichte und Entwicklung des Wohnungseigentums in Österreich. In: Havel/Fink/Barta (1999).
- Bauer, E. (1982): Entwicklungsbedingungen für eine kooperative Gewerkschaftskonzeption unter Besatzungskontrolle (Wien, Diplomarbeit Universität Wien).
- Bauer, E. (1993): Öffentliche Wohnbauförderung in Österreich bis 1960. In: Schulz (Hg.) (1993).
- Bauer, E. (2005): Was heißt günstig Wohnen bei Gemeinnützigen. In: Besser Wohnen 12/2005.
- Bauer, E. (2006): Gemeinnütziger Wohnbau in Österreich: Zu Geschichte, Funktion und künftiger Perspektive. In: Kurswechsel 3/2006, 20-27.
- Bauer, E.; Stagel, W. (1986): Fehlbelegungen im Sozialwohnungsbestand (Wien, Institut für Stadtforschung Publikation Nr. 76).
- Bauer, H. (2004): Steigerung der Lebensqualität durch politische Steuerung. In: Verwaltung Innovativ 11/2004, 3-5.
- Bauer, H. (2005): Vom Managen zum Regieren – Ansatzpunkte und Erfolgsfaktoren von Public Governance (Teil 1). In: Glocalist 92/2005.
- Bauer, H. (2006): Vom Managen zum Regieren – Ansatzpunkte und Erfolgsfaktoren von Public Governance (Teil 2). In: Glocalist 98/2006.
- Bauer, H.; Biwald, P.; Dearing, E. (Hg.) (2005): Public Governance – Öffentliche Aufgaben gemeinsam erfüllen und effektiv steuern (Wien/Graz, NWV).
- Beck, U. (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne (Frankfurt, Suhrkamp).
- Becker, U. (2004): Die soziale Dimension des Binnenmarktes. In: Schwarze (Hg.) (2004), 201ff.
- Benhabib, J.; Rogerson, R.; Wright, R. (1991): Homework in macroeconomics: Household production and aggregate fluctuations. In: Journal of Political Economy 99(6)/Dez 1991, 1166-1197.
- Blaas, W.; Rüscher, G.; Brezina, B.; Doubek, C. (1991): Mehr Markt oder mehr Staat im Wohnungswesen? Reformperspektiven für die österreichische Wohnungspolitik (Wien/Köln, Böhlau).
- Blaas, W.; Wieser, R. (2004): Einfluss von Wohnbauförderung und Richtwertsystem auf die Mietenentwicklung. Studie des IFIP Institut für Finanzwissenschaften und Infrastrukturpolitik der TU Wien im Auftrag der AK Wien (Wien).
- Böckenförde, E. (1992): Recht, Staat, Freiheit (Frankfurt/M.).
- Boelhouwer, P.; Doling, J.; Elsinga, M. (Hg.) (2005): Home ownership. Getting in, getting from, getting out (Delf, DUP Science).
- Bogdandy, A. (Hg.) (2002): Europäisches Verfassungsrecht (Heidelberg).

- Böhm, H. (2007a): Erhaltung des Mietgegenstandes: alles neu? [Teil II]. In: *immolex* 2007, 294ff.
- Böhm, H. (2007b): Topaktuell: Die 2. Klauselentscheidung des OGH liegt vor! In: *immolex* 2007, 198ff.
- Bolsenkötter, H. (2005): Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung. In: Wysocki u.a. (Hg.) (2005).
- Bourdieu, P. (1983): Ökonomisches Kapital - Kulturelles Kapital - Soziales Kapital. In: Kreckel, R. (Hg.) (1983), 183-198.
- Brazda, J.; Müller, F. (1987): Wirtschaftliche Perspektiven. In: Patera, M. (Hg.) (1987), 67-205.
- Breitenfeld, M. (2007): Die Wirtschaft. In: *Steuer & Recht* 7-8/2007.
- Brown, S.; Sessions, J. G. (1997): Housing, Privatisation and the 'Right-to-Buy'. In: *Applied Economics* 29, 581-590.
- Bruckner, K.; Heidinger, G. (Hg.) (1998): Steuern in Österreich - Gestern, heute, morgen. 50-Jahres-Festschrift des Fachsenats für Steuerrecht der KWT (Wien, Orac).
- Buck, N.; Gordon, I.; Harding, A.; Turok, I. (2005): *Changing Cities. Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance* (Houndmills).
- Bundesministerium für Handel (Hg.) (1961): 100 JAHRE im Dienste der Wirtschaft. Eine Festschrift zum 100jährigen Bestehen des Bundesministeriums für Handel und Wiederaufbau. Aus der Tätigkeit des Handelsministeriums in Vergangenheit und Gegenwart. 2.Band (Wien).
- Busch-Geertsema, V. (2004): The Changing Role of the State in German Housing and Social Policy. In: *European Journal of Housing Policy* 4 (3), 303-321.
- Bydlinski, F. (1991): *Juristische Methodenlehre* (Wien, New York).
- Bydlinski, F. (1997): Thesen zur lex-lata-Grenze der Rechtsfindung. In: *JBl* 1997, 617ff.
- Callies, C.; Ruffert, M. (Hg.) (2007³): *EUV/EGV-Kommentar* (München).
- Cecodhas (2001): *Jahresbericht 2000/2001* (Hilversum).
- Colton, K.W. (2003): *Housing in the 21st Century Achieving Common Ground* (Cambridge/London, Harvard University Press).
- Council of Europe – Europarat (2006): *Concerted development of social cohesion indicators: Methodological guide* (Strasbourg, Council of Europe Publishing).
- Council of Europe Development Bank; The World Bank (2004): *Housing in South Eastern Europe. Solving a puzzle of challenges. Proceedings of the Ministerial Housing Conference, Paris, April 2003* (Paris, CEB).
- Czasny, K. (1988): *Vergleich der Wohnungspolitik in sechs europäischen Staaten* (Wien, Institut für Stadtforschung Publikation Nr. 78).
- Czasny, K. (2004a): Die Bedeutung des Wohnungswesens für den sozialen Zusammenhalt in Europa. Hauptergebnisse des SOCOHO-Projekts aus österreichischer Sicht (Wien, SRZ Stadt- und Regionalforschung GmbH).
- Czasny, K. (2004b): *Internationaler Vergleich wohnungsbezogener Transfers* (Wien, SRZ Stadt- & Regionalforschung GmbH).

- Czasny, K. (2006): Wohnbauförderung und Sozialpolitik. In: Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung 2006, Wien, 1-15.
- Czasny, K.; Moser, P. (2000): Einsatz und Gesamtwirkung der Wohnbauförderungsmittel (Frankfurt, Peter Lang).
- Czasny, K.; Stocker, E. (2006): Wohnzufriedenheit im heimischen Wohnungswesen. In: STADTRAUMZEIT 2006, 11-15.
- Czerny, M. (1994): Neubaukosten im mehrgeschossigen Wohnbau in Österreich (Wien, AK Wien: Stadtpunkte).
- Czerny, M.; Kratena, K.; Köppl, A.; Weingärtler, M. (2002): Makroökonomische Wirkungen energiesparender Sanierungsinvestitionen im Wohnbau (Wien, WIFO).
- Czerny, M.; Weingärtler, M. (2005): Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Ökologisierung der öffentlichen Wohnbauförderung in Niederösterreich (Wien).
- Czerny, M.; Weingärtler, M. (2007): Wohnbau und Wohnhaussanierung als Konjunkturmotor (Wien, WIFO).
- Czischke, D.; Pittini, A. (2007): Housing Europe 2007 (Brüssel, Cecodhas).
- Damjanovic, D.; Holoubek, M.; Kassai, K.; Lehofer, H.P.; Urbantschitsch, W. (2006): Handbuch des Telekommunikationsrechts (Wien/New York, Springer).
- Davis, M.A.; Heathcote, J. (2005): Housing and the business cycle. In: International Economic Review 46(3), 751-784.
- Dellinger, M. (Hg.) (2005): Genossenschaftsgesetz samt Nebengesetzen, Kommentar (Wien, LexisNexis ARD Orac).
- Deutsch, E. (2007): Einkommensverteilung im sozialen Wohnungswesen. In: Hoescher/Wala/Wurm (Hg.) (2007), 15-44.
- Deutsch, E.; Wolf, A. (2008): Wohnformen, Arbeitsumfeld, soziale Kohäsion: Wohnungspolitik im kommunikativen Wohntopos. Von der Wohnbauforschung Niederösterreich gefördertes Projekt F-2141, Forschungsgruppe EOS der TU Wien (Wien, mimeo).
- Dirnbacher, W. (2007): MRG/WEG. Auswirkungen durch Energieausweis. In: ÖVI News 10/2007.
- Donner, C. (2000): Wohnungspolitiken in der europäischen Union (Wien, Selbstverlag).
- Dönnhoff, M. (1997): Zivilisiert den Kapitalismus (Stuttgart, Deutsche Verlagsanstalt).
- Dönnhoff, M. (2004): Namen die keiner mehr nennt (Wien, RM Buch Medien Vertrieb).
- Draheim, G. (1952): Die Genossenschaft als Unternehmenstyp (Göttingen).
- Dübel, H.; Brzeski, W.J.; Hamilton, E. (2006): Rental Choice and Housing Policy Realignment in Transition. Post-Privatization Challenges in the Europe and Central Asia Region (Washington, The World Bank).
- Dülfer, E. (1984): Betriebswirtschaftslehre der Kooperative (Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht).
- ECB (2003): Structural factors in the EU housing markets (Frankfurt/M, Europäische Zentralbank).

- Ecorys Hungary (2005): Housing Sector Study in Central Eastern and South Eastern Europe (Luxembourg, European Investment Bank).
- Eekhoff, J. (1988): Wohnungs- und Bodenmarkt (Tübingen).
- Egner, B. (2004): Wohnungspolitik in Deutschland (Wiesbaden).
- Elzer, O. (2008): Die Vorlage eines Energieausweises nach § 16 Abs. 2 ENEV. In: (deutsche Zeitschrift) Wohnungseigentum 1/2008.
- Energieverwertungsagentur; Grazer Energieagentur (2002): Wohngebäudesanierung mit Einspargarantie. Endbericht. Im Auftrag des BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und des BMWA
- Esping-Andersen, G. (1996⁶): The Three Worlds of Welfare Capitalism (Cambridge).
- Euroconstruct (2007): Country Report der 64. Euroconstruct Konferenz (Wien).
- Europäische Kommission (2005): Grünbuch, Hypothekarkredite in der EU.
- European Mortgage Federation (2005): Hypostat 2004.
- Feldstein, M. (2007): Housing, credit markets and the business cycle. National Bureau of Economic Research, Working Paper No 13471.
- FGW (Hg.) (2001a): FGW-Publikationsreihe Förderung des Wohnungswesens in Österreich – Teil : Wohnbaufinanzierung (Wien, FGW).
- FGW (Hg.) (2001b): FGW-Publikationsreihe Förderung des Wohnungswesens in Österreich – Teil 2: Wohnbauförderung (Wien, FGW).
- FGW (Hg.) (2001c): FGW-Publikationsreihe Förderung des Wohnungswesens in Österreich – Teil 3: Praxis der Wohnbauförderung (Wien, FGW).
- Florida, R. (Hg.) (1986): Housing and the New Financial Markets (New Jersey, State University of New Jersey Centre for Urban Policy).
- Frank, S. (2006): The European Union and the European Cities. Three Phases of European Urban Policy: In: Altrock (2006), 39-56.
- Frankel, A. (2006): Erstklassig oder auch nicht: Finanzierung von Wohneigentum in den USA im neuen Jahrhundert. In: BIZ Quartalsbericht, März 2006, 75-87.
- Friedrichs, J.; Blasius, J. (2003): Social Norms in Distressed Neighbourhoods: Testing the Wilson Hypothesis. In: Housing Studies 18/2003, 807-826.
- Funk, B. (1982): Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) 1979. In: Korinek/Krejci (Hg.) (1982).
- Funk, B. (1988): Die Entwicklung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts – Vom Förderungsstatut zum branchenbezogenen Wirtschaftsrecht. In: Korinek/Krejci (Hg.) (1988).
- Funk, B. (1994): Grundprinzipien des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts. In: Korinek/Nowotny (Hg.) (1994).
- Funk, M.; Kohlmaier, K.; Kothbauer, C.; Volk, B. (2003): Immobilien Lexikon (Wien, Edition ÖVI Immobilienakademie).
- Galster, G. (2007): Should Policy Makers Strive for Neighborhood Social Mix? An Analysis of the Western Europe Evidence Base. In: Housing Studies 22(5), 523-545.
- GBV (2006): Jahresbericht 2006 (Wien, GBV).

- GBV (Hg.) (2004): 15. Wohnwirtschaftliche Tagung 2004 am 11. und 12. November 2004 (Wien).
- Gomme, P.; Kydland, F.; Rupert, P. (2001), Home production meets time to build. In: *Journal of Political Economy* 109(5), 1115-1131.
- Goodlad, R.; Atkinson, R. (2004): Sacred Cows, Rational Debates and the Politics of the Right-to-Buy after Devolution. In: *Housing Studies* 19(3), 447-463.
- Greenwood, J.; Hercowitz, Z. (1991): The allocation of capital and time over the business cycle. In: *Journal of Political Economy* 99(6), 1188-1214.
- Gstach, D. (2005): Der Einfluss steigender Wohnungsmieten auf den Konsum. Studie im Auftrag der AK Wien (Wien).
- Harloe, M. (1995): *The people's Home?* (Oxford).
- Harsch, U. (2003): Wohnbegleitende Dienstleistungen. In *Wiener Studien Band 11* (Wien, FOG).
- Hatje, A. (2002): Wirtschaftsverfassung. In: Bogdandy (Hg.) (2002), 683ff.
- Hausmann, T.; Vonkilch, A. (Hg.) (2007): *Österreichisches Wohnrecht. Kommentar* (Wien/New York, Springer).
- Häussermann, H.; Haila, A. (2004): The European City. A Conceptual Framework and Normative Project. In: Kazepov (Hg.) (2004).
- Häussermann, H.; Kronauer, M.; Siebel, W. (Hg.) (2004): *An den Rändern der Städte. Armut und Ausgrenzung* (Frankfurt/M., Suhrkamp).
- Häussermann, H.; Siebel, W. (2000): *Soziologie des Wohnens* (Frankfurt/M.).
- Häussermann, H.; Siebel, W. (2004): *Stadtsoziologie* (Frankfurt/M.).
- Havel, M.; Fink, K.; Barta, H. (1999): *Wohnungseigentum - Anspruch und Wirklichkeit. Entwicklung. Probleme. Lösungsstrategien* (Wien, Österreich).
- Hegedüs, J. (2007): Social Housing in the New Housing Regimes of the Transition Countries. Paper presented at the ENHR Comparative Housing Research Conference (Dublin, ENHR).
- Hellerforth, M. (2003): *Outsourcing in der Immobilienwirtschaft, Facility Management* (Berlin, Springer).
- Hense, K. (2007): ENEV 2007 und Energieausweis in der Praxis – die Vorschriften und Hinweise zu ihrer Umsetzung. In: (deutsche Zeitschrift) *Wohnen* 2007, 320-324.
- Herbolzheimer, E.; Laner, H.; Perkounigg, A. (2005): Kommentar zu § 1 GenRevG. In: Dellinger (Hg.) (2005).
- Höferl, A. (2007): Liberalisierung und Privatisierung im Wohnbau in der EU. In: Hoscher/Wala/Wurm (Hg.) (2007), 45-58.
- Höllner, P.; Rae, D. (2007): Housing markets and adjustment in monetary union. OECD Economics Department Working Papers No. 550.
- Holoubek (1994): Die Geschäftskreisregelung als Kernstück des WGG. In: Korinek/Nowotny (Hg.) (2004).
- Holoubek, M. (2001): Verfassungsrechtliche Grundlagen des Wohnrechts. In: FGW (Hg.) (2001b), 40-49.

- Holoubek, M.; Damjanovic, D. (2007): Sozial- und Kulturpolitik im europäischen Mehrebenensystem – Mitgliedstaatliche Kompetenz und ihre Grenzen in der europäischen Wirtschaftsverfassung. In: Wagner/Wedl (Hg.) (2007), 405ff.
- Holoubek, M.; Segalla, P. (2002): Daseinsvorsorge in Österreich. In: Hrbek/Nettesheim (Hg.) (2002), 199-209.
- Holzapfel, A. (2007): Energieausweis: (Fast) eine unendliche Geschichte. In: ÖVI News 11/2007.
- Holzer, P. (2007): Energieausweis. Die wichtigsten technischen Details. In: ÖVI News 11/2007.
- Hoscher, D.; Wala, T.; Wurm, K. (Hg.) (2006): Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung 2006 (Wien, LexisNexis ARD Orac).
- Hoscher, D.; Wala, T.; Wurm, K. (Hg.) (2007): Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung (Wien, LexisNexis ARD Orac).
- Hrbek, R.; Nettesheim, M. (Hg.) (2002): Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge (Baden-Baden, Nomos).
- Hüttler, W. (2003): Aussendung der Energieverwertungsagentur vom 24.2.2003. Url: www.eva.ac.at.
- IFAC (2007): International Federation of Accountants, Handbook of International Auditing, Assurance, and Ethics Pronouncements (New York).
- IFES (2005): Mietkosten junger Arbeitnehmerhaushalte in Ballungsgebieten (Wien).
- IWP/PG5 (1991): (Institut der Wirtschaftsprüfer) Grundsätze der Bestimmung des Umfanges von Prüfungshandlungen (Wien).
- IWP/PG7 (2003): (Institut der Wirtschaftsprüfer) Zur Sicherung der Qualität von Prüfungsbetrieben (Wien).
- IWP/PG9 (2006): (Institut der Wirtschaftsprüfer) Grundsätze für Erteilung von Bestätigungsvermerken bei Abschlussprüfungen nach den Vorschriften des HGB (i.d.F. ReLÄG 2004) (Wien).
- Jargowsky, A. (2004): Die metropolitanen Gebiete der USA. Strukturwandel und Stadtpolitik. In: Häussermann/Siebel (Hg.) (2004), 122-147.
- Jenkis, H. (1985): Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft zwischen Markt und Sozialbindung (Berlin, Duncker & Humblot).
- Jenkis, H. (2001): Kompendium der Wohnungswirtschaft (München/Wien, Oldenbourg).
- Jenkis, H. (2004): Grundlagen der Wohnungswirtschaftspolitik (München).
- Kammer der Wirtschaftstreuhänder (10. Jänner 2007): Fachgutachten über die Durchführung von Abschlussprüfungen (Wien).
- Kazepov, Y. (2004): Cities of Europe (Oxford).
- Kemeny, J. (1995): From Public Housing to the Social Market, Rental Policy Strategies in Comparative Perspective (London, Routledge).
- Kemeny, J.; Andersen, H.T.; Matznetter, W.; Thalman, P. (2001): Non-retrenchment reasons for state withdrawal: developing the social rental market in four countries. Institute for Housing and Urban Research Working Paper 40 (Uppsala, Uppsala University).

- Kemeny, J.; Kersloot, J.; Thalmann, P. (2005): Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies. In: *Housing Studies* 20(6), 855-872.
- Kemmetmüller, W. (1985): *Genossenschaften* (Wien, Orac).
- KFS/BW 1 (2006): (Kammer der Wirtschaftstreuhänder) Unternehmensbewertung (Wien).
- KFS/PG1 (2007): (Kammer der Wirtschaftstreuhänder) Grundsätze ordnungsgemäßer Durchführung von Abschlußprüfungen nach den Vorschriften des Rechnungslegungsgesetzes (Wien).
- KFS/PG2 (2001): (Kammer der Wirtschaftstreuhänder) Grundsätze ordnungsgemäßer Berichterstattung bei Abschluss-Prüfungen nach den Vorschriften des Rechnungslegungsgesetzes (Wien).
- KFS/PG4 (1990): (Kammer der Wirtschaftstreuhänder) Zur Gewährleistung der Prüfungsqualität (Wien).
- Kleinmann, M.; Matznetter, W.; Stephens, M. (Hg.) (1998): *European Integration and Housing Policy* (London, Routledge).
- Köpl, F. (1994): *Neue Anforderungen an die Wohnbauförderung. Herausforderung Wohnen* (Wien).
- Kommunalkredit Austria (2007): *Gemeindefinanzenbericht 2007* (Wien).
- Korinek, K. (1992): Rechtliche Fragen der Reform des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts. In: *Korinek/Rüsch/Matzner* (1992), 67-140.
- Korinek, K. (1994): Das Eigenkapital – Funktion, Aufbringung, Sicherung und Verwendung. In: *Korinek/Nowotny* (Hg.) (1994).
- Korinek, K.; Holoubek, M. (1990): Möglichkeiten und Grenzen der Unternehmenstätigkeit gemeinnütziger Bauvereinigungen. In: *Korinek/Krejci* (Hg.) (1990).
- Korinek, K.; Nowotny, E. (Hg.) (1994): *Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft* (Wien, Orac).
- Korinek, K.; Krejci, H. (Hg.) (1982, 1988, 1990): *Handbuch des Bau- und Wohnungsrechts* (Wien).
- Korinek, K.; Rüsch, G.; Matzner, E. (1992): *Aspekte der Wohnungsgemeinnützigkeit* (Wien, FGW).
- Kreckel, R. (Hg.) (1983): *Soziale Welt. Sonderband 2, Soziale Ungleichheiten* (Göttingen, Schwartz).
- Kropatschek, J. (Hg.) (1785-1790): *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K. K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer systematischen Verbindung*, 18 Bände (Wien).
- Krugman, P. (1994), *Competitiveness: A dangerous obsession*. In: *Foreign Affairs* 73(2), 28-44.
- Kühne-Büning, L. (2001): Die Bau- und Wohnungswirtschaft als Konjunkturlokomotive? In: *Jenkis* (2001), 267-294.
- Lamatsch, B. (2007): *Die neue Fremdwährungskreditstatistik Vorstellung und Analyse. Statistiken, Daten & Analysen, 4. Quartal* (Wien, Österreichischen Nationalbank).

- Lea, M. (2001): Overview of Housing Finance Systems. International Housing Finance Sourcebook 2000 (International Union for Housing Finance).
- Leamer, E. (2007): Housing IS the business cycle. National Bureau of Economic Research Working Paper No. 13428.
- Lenger, F.; Tenfelde, K. (2006): Die europäische Stadt im 20. Jahrhundert, Köln.
- Lenz, C.; Borchhardt, K.D. (Hg.) (2006⁴): EU- und EG-Vertrag (Köln u.a.).
- Löffler, E.; Bovaird, T. (2005): Politische Steuerung neu gedacht. In: Bauer/ Bivald/Dearing (Hg.) (2005), 30-39.
- Lorenzen, M. (2007): Social Capital and Localised Learning: Proximity and Place in Technological and Institutional Dynamics. In: Urban Studies 44(4), 799-817.
- Ludl, H. (2007): Gemeinnützige Bauvereinigungen in Österreich (Wien, GBV).
- Ludl, H. (Hg.) (2005): Das Wohnmodell inter-ethnische Nachbarschaft (Wien, Springer).
- Lugger, K. (1994): Geschichte und Entwicklung der gemeinnützigen Bauvereinigungen in Österreich. In: Korinek/Nowotny (Hg.) (1994).
- Lugger, K. (2004): Österreichisches Wohnhandbuch 2004 (Innsbruck, Studienverlag).
- Lugger, K. (2007a): Österreichisches Wohnhandbuch 2007 (Innsbruck, Studienverlag).
- Lugger, K. (2007b): Auswirkungen der EU-Gebäuderichtlinie auf die Immobilienwirtschaft. In: Energieausweis, Gesamtenergieeffizienz für Gebäude (Schriftliche Unterlage des Seminars vom 21. November 2007 der Energie Tirol in Zusammenarbeit mit dem Land Tirol).
- Lugger, K.; Amann, W. (Hg.) (2006): Der soziale Wohnbau in Europa. Österreich als Vorbild. Mit Beiträgen von: Amann, W.; Ball, M.; Birgersson, B.; Ghekiere, L.; Lux, M.; Mundt, A.; Turner, B. (Wien, IIBW).
- Lugger, K.; Amann, W. (Hg.) (2007): Ökologisierung der Wohnbauförderung im mehrgeschossigen Wohnbau (Wien, IIBW).
- Lux, M. (2003): Efficiency and effectiveness of housing policies in the Central and Eastern Europe countries. In: European Journal of Housing Policy 3(3), 243-265.
- Marin, B. (1982): Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich (Wien, Internationale Publikationen Gesellschaft).
- Marterbauer, M.; Walterskirchen, E. (2005): Einfluss der Haus- und Wohnungspreise auf Wirtschaftswachstum und Inflation. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (Wien, WIFO).
- Mastroeni, O. (2001): Pfandbrief-style products in Europe. BIS Papers No. 5: The changing shape of fixed income markets: a collection of studies by central bank economists (EZB).
- Meyers Konversations-Lexikon (1897): 5. Auflage, Band 9 (Leipzig/Wien).
- Miles, B. (1986): Housing Finance: Development and Evolution in Mortgage Markets. In: Florida (Hg.) (1986), 3-24.
- Mingione, E. (2004): Soziale Ausgrenzung und lokale Fürsorge in europäischen Städten. In: Siebel (Hg.) (2004), 321-331.
- Mishkin, F. (2007): Housing and the monetary transmission mechanism. National Bureau of Economic Research Working Paper No. 13518.

- Mooslechner, P. (1994): Das System der Wohnbaufinanzierung in makroökonomischer Perspektive. In: Korinek/Nowotny (Hg.) (1994), 185-204.
- Mundt, A. (2006): Sozialer Wohnbau und EU-Recht. In: Lugger/Amann (Hg.) (2006), 93-98.
- Münkner, H. (2002): Nutzerorientierte versus Investororientierte Unternehmen (Marburg, Vandenhoeck & Ruprecht).
- Nowotny, E.; Heidl, W. (1994): Gemeinnützige Wohnungswirtschaft und Wirtschaftspolitik. In: Korinek/Nowotny (Hg.) (1994), 69-106.
- O'Connor, A. (2004): Rasse, Klasse und Ausgrenzung. Das Konzept der Unterklasse in historischer Perspektive. In: Häussermann/Kronauer/Siebel (Hg.) (2004), 43-71.
- Oberhuber, A. (2007): Bürgschaft und Garantie als Instrument der Wohnbaufinanzierung in europäischer Perspektive. http://www.fgw.at/publikationen/pdf/05/2005-2_oberhuber2.pdf
- Oberhuber, A.; Götzl, K. (2007): Effizienz des Systems der Wohnbaubanken in Österreich (Wien, FGW).
- Oberhuber, B. (2007): Energieeinsparung und Wärmeschutz. Die OIB-Richtlinie 6. In: OIB aktuell, 4/2007, 14-19.
- OeNB (2005): Statistiken – Daten & Analysen, 4. Quartal (Wien, Österreichische Nationalbank).
- OeNB (2007a): Statistiken – Daten & Analysen, 4. Quartal (Wien, Österreichische Nationalbank).
- OeNB (2007b): Finanzmarktstabilitätsbericht 13 (Wien, Österreichische Nationalbank).
- Papdimitriou, D.; Hannsgen, G.; Zezza G. (2007): The Effects of a Declining Housing Market on the U.S. Economy. Levy Economics Institute Working paper No.506.
- Parr, J. (2007): Spatial Definitions of the City: Four Perspectives. In: Urban Studies 44(4), 381-392.
- Patera, M. (Hg.) (1987): Genossenschaftsentwicklung im österreichischen Wohnungsbau (Frankfurt/New York, Campus).
- Pittl, R. (2007): Grundzüge des Miet- und Wohnungseigentumsrechts (Wien, Neuer Wissenschaftlicher Verlag).
- Pöhn, C. (2007): Der Energieausweis. In: OIB aktuell, 4/2007, 20-25.
- Pöll, G.; Schneider, F. (1992): Leistungsanalyse des sozialen Wohnbaus. In: Österreich. Wirtschaftspolitische Blätter 5-6, 578-593.
- Popper, K. (1992): Die offene Gesellschaft und ihre Feinde (Tübingen, Mohr Siebeck).
- Potthoff, E. (1982): Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung: ein betriebswirtschaftlicher Kommentar (Stuttgart, Poeschel).
- Pozdena, R.J. (1988): The Modern Economics of Housing. A Guide to Theory and Policy of finance and Real Estate Professionals (Westport, Quorum Books Greenwood Press).
- Priemus, H. (1998): Redifferentiation of the Urban Housing Stock in the Netherlands: A Strategy to Prevent Spatial Segregation? In: Housing Studies 13, 301-310.

- Raschauer, B. (1994): Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen. In: Kori- nek/Nowotny (Hg.) (1994), 315-328.
- RICS (2007): European Housing Review 2007 (Brüssel: RICS).
- Riss, O. (2007): Dynamischer Erhaltungsbegriff und Verbesserungspflicht des Ver- mieters im MRG. In: wobl 2007, 237-243.
- Rüsch, G. (1991): Wohnungsgemeinnützigkeit. In: Blaas u.a. (1991), 224-283.
- Saage, G. (1965): Die Prüfung der Geschäftsführung (Stuttgart, Poeschel).
- Saks, R. (2005): Job creation and housing construction: Constraints in metropolitan area employment growth. Federal Reserve Board, Finance and Economics Dis- cussion Series 2005/49.
- Sander, R. (2006): Urban Devopment and Planning in the Built City: Cities under Pressure for Change. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 45/2006, 1-13.
- Schedlbauer, H. (1984): Sonderprüfungen. Ein Handbuch der gesetzlichen und frei- willigen aperiodischen Prüfungen (Stuttgart, Poeschel).
- Scherpf, P. (1967): Die aktienrechtliche Rechnungslegung und Prüfung (Köln, Dr. Otto Schmidt KG).
- Schlomka, B. (2005): Mögliche Beiträge von Wohnungsgenossenschaften zur Stabi- lisierung von Quartieren in schrumpfenden Städten. In: Jahrbuch StadtRegion 2004/2005, Wiesbaden, 91-105.
- Schmied, R. (2004): Facility Management, Leitfaden für die optimale Gebäudebe- wirtschaftung (Wien, Manz).
- Schneider, F. (2003a): Zunehmende Schattenwirtschaft in Deutschland: Eine wirt- schafts- und staatspolitische Herausforderung. In: Deutsches Institut für Wirt- schaftsforschung, Vierteljahreshfte zur Wirtschaftsforschung 77(1), 148-159.
- Schneider, F. (2003b): Schattenwirtschaft – Eine Frage richtiger oder falscher Anrei- ze. In: Zimmermann (Hg.) (2003), 84-96.
- Schneider, F. (2007): Weiterhin leicht rückläufige Schattenwirtschaft („Pfusch“) in Österreich – wegen guter Konjunktur oder wegen einer effizienten Wirtschaftspo- litik? (Linz, Johannes Kepler Universität Linz Institut für Volkswirtschaftslehre).
- Schneider, F.; Enste, D. (2000): Shadow economies: Size, causes, and consequences. In: Journal of Economic Literature 38(1), 77-114.
- Schneider, F.; Mader, S. (2001): Volkswirtschaftliche IST-Situation der gemeinnüt- zigen Wohnbaupolitik in Österreich (Linz, Studie im Auftrag des GBV).
- Schulmeister, S. (2007): Bericht 18. Wohnwirtschaftliche Tagung (Wien, GBV).
- Schulz, G. (Hg.) (1993): Wohnungspolitik im Sozialstaat (Düsseldorf, Droste).
- Schwartz, A.F. (2006): Housing Policy in the United States. An Introduction (New York, Routledge).
- Schwarze, J. (Hg.) (2004): Der Verfassungsentwurf des europäischen Konvents (2004)
- Schwimann, M. (Hg.) (1997, 2001): ABGB Praxiskommentar, Band 4 Wohnrecht (Wien, Orac).
- Siebel, W. (Hg.) (2004): Die europäische Stadt (Frankfurt/M.).

- Seidel, H. (2005): Österreichs Wirtschaft und Wirtschaftspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg (Wien, Manz).
- Sieverts, T. (1999): Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land (Berlin, Bauverlag Gütersloh).
- Simmel, G. (2006): Die Großstädte und das Geistesleben (Frankfurt/M, Suhrkamp).
- Sommer, A. (2001): Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz. In: Schwimann (Hg.) (2001).
- Springler, E. (2002): Restrukturierung der Finanzmärkte: „Reregulierung“ als Reaktion auf Bankenkrisen? In: Kurswechsel 2002(3) 45-56.
- SRZ (2002): Richtwertmieten in Wien (Wien: SRZ).
- SRZ (Hg.) (2007): Öffnung der Wohnbauförderung für gewerbliche Bauträger bei Mietwohnungen. Studie im Auftrag der AK (Wien).
- Stagel, W. (2004): Wohnbauförderung und Wohnversorgung im internationalen Vergleich. Im Auftrag der öö. Landesregierung, Ressort Wohnbau (Linz, ISW).
- Stangl, A. (2008): Der Energieausweis nach ENEC 2002 - Mietrechtliche Aspekte. In: [Deutsche] Zeitschrift für Miet- und Raumrecht 2008, 14-27.
- Statistik Austria (2004): Ergebnisse der Volkszählung 1991 und 2001. In: Statistisches Jahrbuch 2004, 4ff.
- Statistik Austria (2005): Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung 1991 und 2001 (Wien).
- Stieglitz, J. (2002): Globalization and its discontents (Berlin, Siedler).
- Suarez, J. L.; Vassallo, A. (2004): European Mortgage Market. An Overview 1992-2003, IESE Universidad da Navarra Working Paper No 562.
- Tancsits, W.; Burkert-Dottolo, G. (Hg.) (2003): Zur sozialpolitischen Agenda. Sozialreader (Wien, Politischen Akademie).
- Till, M.; Till-Tentschert, U. (Hg.) (2006): Armutslagen in Wien. Empirische Befunde zu Arbeit, Geld und Wohnen sowie spezifische Disparitäten nach Migrationshintergrund und Geschlecht (Wien, Caritas, unveröffentlicht).
- Till, M. (2007): Armutslagen in der Sozialberatung. Statistik zum KlientInnenprofil der Caritas 2006 (Wien, Caritas, unveröffentlicht).
- Tsenkova, S. (2005): Trends and Progress in Housing Reforms in South Eastern Europe (Paris, CEB).
- Tulla, S. (1998): The Nordic Countries. In: Kleinmann/Matznetter/Stephens (Hg.) (1998), 259-274.
- UIPI – International Union of Property Owners (2003): Immovable Property in Europe: Report 2003 about Protection of Property, Taxation, Rentals, Technical Requirements & Services for Property Owners (Berlin, Conference Proceedings).
- Umweltbundesamt (Hg.) (2006): Kyoto Fortschrittsbericht 2006 (Wien).
- Urlesberger, F. (2002): Europa: Neue Anstöße für eine bessere Wärmeabdichtung von Gebäuden. In: ImmZ 2002, 404-406.
- van Treek, T.; Hein, E.; Dünhaupt, P. (2007): Finanzsystem und wirtschaftliche Entwicklung: Tendenzen in den USA und in Deutschland aus makroökonomi-

- scher Perspektive, *IMK Studies* 5/2007, downloadbar unter: http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_studies_05_2007.pdf
- Vogler, F. (2007): Umsetzung der EPBD in Österreich (Energieausweisvorlagegesetz) und im Tiroler Baurecht. In: *Lugger* (2007b).
- Vogler, I. (2007): Herausforderung Energieeffizienz. Auf welche Entwicklungen muss sich die Wohnungswirtschaft einstellen? In: *ZdW Bay* 8/2007, 368-371
- Vonkilch, A. (2000): Umfang und Konsequenzen der Aufhebung von § 44 MRG durch die WRN 2000. In: *immolex* 2000, 302ff.
- Vosskuhle (2003): Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatlicher Verantwortung, *VVDStRL* 62 (2003), 266ff.
- Wagner, A.; Wedl, V. (Hg.) (2007): Bilanz und Perspektiven zum europäischen Recht – Eine Nachdenkschrift anlässlich 50 Jahre Römische Verträge (Wien, ÖGB).
- Weller, C. (2007): On shaky ground: the US mortgage boom and its economic consequences. Arbeitspapier präsentiert beim Makro-Workshop Berlin 2007 organisiert vom IMK (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans Böckler Stiftung, downloadbar unter http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-67B92B1A/hbs/hs.xsl/33_88933.html (16/11/2007)
- Wieser, R. (1994): Die gemeinnützige Bauvereinigung im Steuerrecht. In: *Korinek/Nowotny* (Hg.) (1994), 409ff.
- Williams, D. (1986): The Secondary Mortgage Market. In: *Florida* (Hg.) (1986), 32-45.
- Würth, H.; Zingher, M.; Kovanyi, P. (2004²⁴): Miet- und Wohnrecht. Kommentar zu MRG, WEG, WGG mit allen wohnrechtlich relevanten Nebenvorschriften (Wien, Manz).
- Wysocki, K. v.; Schulze-Osterloh, J.; Hennrichs, J.; Kuhner, C. (Hg.) (2005): Handbuch des Jahresabschlusses – Rechnungslegung nach HGB und internationalen Standards, Abt. IV/8 (Köln, Dr. Otto Schmidt).
- Zimmermann, K. (Hg.) (2003): Reformen – jetzt! So geht es mit Deutschland wieder aufwärts (Wiesbaden, Gabler).

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Wohnungspolitik in Transformationsländern	12
Abbildung 2: Begriffe rund um das Outsourcing	95
Abbildung 3: Nutzungskosten je Gebäudeart	96
Abbildung 4: Entwicklung bewilligter -und fertiggestellter Wohnungen.....	243
Tabelle 5: Szenarien der Bevölkerungsprognose und zusätzlicher Wohnungsbedarf	244
Tabelle 6: Direkte und indirekte Beschäftigungseffekte im Bauwesen	253
Tabelle 7: Altersstruktur des Wohnungsbestandes I 2005	254
Abbildung 8: 3-Säulen-Konzept „Basel II“	274
Abbildung 9: Zinschart von 3-Monats Interbank Österreich, USA, Japan seit 1993..	277
Abbildung 10: Zinschart von 6-Monats Euribor und 10Jahres Euro Swap seit 2001.	279
Abbildung 11: Hypothekensystem	283
Abbildung 12: Sekundärmarktssystem	284
Tabelle 13: Bausparkassen – Einlagen, Darlehen und Vertragssummen	286
Tabelle 14: Zusammensetzung der Verschuldungsposition privater Haushalte	287
Tabelle 15: Einführung und Verwendung von Verbriefungen am Sekundärmarkt im europäischen Vergleich.....	289
Tabelle 16: Art und Anzahl der Dienstleistungsangebote beim einzelnen Bauträger.	296
Abbildung 17: Art und Ausmaß der dienstleistungsähnlichen Aktivitäten	297
Abbildung 18: Geplante und bereits durchgeführte Ausweitungen des Dienstleistungsangebots	298
Abbildung 19: Nutzungsgrad der Dienstleistungen und Wichtigkeit für die Wohnzufriedenheit	299
Tabelle 20: Gewünschte zusätzliche Dienstleistungsaktivitäten	300
Abbildung 21: Verweildauer der Haushalte im Mietbestand	309
Tabelle 22: Eigentümerstruktur Gemeinnütziger	323

AutorInnenverzeichnis

Dr. Wolfgang Amann

Geschäftsführender Gesellschafter des IIBW - Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen, Wien.

RA Hon.Prof. Dr. Wolf-Dieter Arnold

ARNOLD Rechtsanwalts-Partnerschaft, Wien.

Mag. Eva Bauer

Wohnwirtschaftliche Referentin im Österreichischen Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband.

Univ.-Prof. Dr. Gottfried Call

Leiter des Instituts für Arbeits- und Sozialrecht, Wohn- und Immobilienrecht und Rechtsinformatik der Universität Innsbruck.

Dr. Karl Czasny

SRZ Stadt+Regionalforschung GmbH, Wien.

Dr. Margarete Czerny

WIFO - Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

a.o.Univ.-Prof. Dr. techn. Edwin Deutsch

Universitätsprofessor am Institut für Wirtschaftsmathematik an der TU Wien, Forschungsgruppe EOS.

Mag. Alois Feichtinger

Mitglied des Revisionsvorstandes im Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband.

Mag. Dr. Maria Theresia Fekter

Volksanwältin, zuvor Obfrau des parlamentarischen Justizausschusses.

Min.Rat Dr. Walter Fuchs

Stv. Sektionsleiter im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

Univ.-Doz. Dr. Heinz Handler

Technische Universität Wien, ehem. Sektionsleiter im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und stv. Leiter des WIFO.

OSR i.R. Dr. Peter Heindl

Leiter der Wiener Schlichtungsstelle i.R.

Univ.-Prof. Dr. Michael Holoubek

Leiter des Instituts für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht,
Vizekanzler für Infrastruktur und Personal der Wirtschaftsuniversität Wien.

Mag. Othmar Karas, MBL

Vizepräsident der EVP-ED-Fraktion und Obmann des ÖVP-Europaklubs im
Europäischen Parlament.

KR Dr. Otto Keimel

Abgeordneter zum Nationalrat a.D., Obmann des parlamentarischen Bauten-
ausschusses und Vorsitzender der Wohnungsreformkommission.

Mag. Franz Köppl

Wohnungspolitischer Experte in der Arbeiterkammer Wien.

Univ. Prof. Dr. Dr.h.c. mult. Karl Korinek

Präsident des Verfassungsgerichtshofs.

DDr. Michael Landau

Caritasdirektor der Erzdiözese Wien.

Dr. Hans-Peter Lorenz

Geschäftsführer der gemeinnützigen Bauvereinigung „VOGEWOSI“, Dornbirn.

Prof. Dr. Herbert Ludl

Generaldirektor der gemeinnützigen Wohnungsaktiengesellschaft „Sozialbau“,
Wien.

LH a.D. HR Mag. Siegfried Ludwig

Landeshauptmann a.D., Obmann der Baugenossenschaft „Alpenland“.

Prof. Dr. Klaus Lugger

Geschäftsführer der „Neuen Heimat Tirol“, Vorsitzender des Aufsichtsrats des
Österreichischen Verbands gemeinnütziger Bauvereinigungen - Revisionsverband.

Dr. Michael Maurer

Volksanwaltschaft.

Dr.jur. Alexander Mickel

Stv. Leiter der Abteilung Wirtschaftsrecht im Bundesministerium für Wirt-
schaft und Arbeit.

Mag. Alexis Mundt

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im IIBW - Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen, Wien.

Mag. Bernhard Obereder

Wirtschaftsprüfer und Steuerberater, Vorsitzender des Revisionsvorstandes im Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen, Vorstandsmitglied in der Vereinigung österreichischer Revisionsverbände.

Theodor Österreicher

Verbandsdirektor des Österreichischen Verbandes gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband.

Dkfm. Bernd Scherz

Vorsitzender des Revisionsvorstandes i.R. im Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband.

Gen.Dir. Dr. Josef Schmidinger

Generaldirektor der Bausparkasse der österreichischen Sparkassen AG, Vorstandsmitglied der s Wohnbaubank AG.

DSA Hermann Schuster

Leiter Caritas-Startwohnungen-Betreutes Wohnen, Wien.

Prok. Mag. Gertrude Schwebisch, MBA

Leiterin Großvolumiger Wohnbau in der Erste Bank der österreichischen Sparkassen AG.

Dr. Walter Schwimmer

Ehem. Nationalratsabgeordneter, Generalsekretär des Europarats a.D.

MR Dr. Andreas Sommer

Abteilungsleiter „Wohnungs- und Siedlungspolitik“ (C1/7) im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

Dr. Elisabeth Springler

Institut für Geld- und Finanzpolitik der Wirtschaftsuniversität Wien.

Univ.-Prof. Dr. Rudolf Steckel

Leiter des Instituts für Rechnungswesen, Steuerlehre und Wirtschaftsprüfung an der Universität Innsbruck.

Dr. Harald Stöger

Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik an der Johannes Kepler Universität Linz.

Ing. Christian Struber, MBA

Bürgermeister, Geschäftsführer der „Salzburg Wohnbau“, einer gewerblichen Tochter dreier gemeinnütziger Bauvereinigungen.

Mag. Walter Tancsits

Ehem. Nationalrats-Abgeordneter und Bautensprecher der ÖVP, Mitglied des Vorstands der gemeinnützigen Bauvereinigung „Stuwo“, Wien.

Ing. Dr. Herbert Teuschl

Sprecher der Geschäftsführung „GWB“ und „Wohnungsfreunde“, stv. Obmann des Verbands gemeinnütziger Bauvereinigungen.

a.o.Univ.-Prof. Dr. Andreas Vonkilch

Universitätsprofessor am Institut für Zivilrecht an der Universität Wien.

Mag. Tatjana Weiler

Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband.

Mag. Karl Wurm, MBA

Obmann des Österreichischen Verbands gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband, Geschäftsführer der gemeinnützigen Bauvereinigungen „GEWOG“ und „Neue Heimat“.