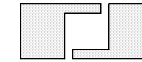




KOMPETENZ- VERLAGERUNGEN IM WOHNUNGSWESEN

WOLFGANG AMANN

Wien, Oktober 1999



BÜRO AMANN

Veltlinerstraße 1/26
A-2353 Guntramsdorf
Tel. 0676/3016960



Löwengasse 47/5
A-1030 Wien

Tel.: +43 1 /712 62 51-0
Fax: +43 1/712 62 51-21
e-mail: fgw@csn.at
Internet: www.fgw.at/fgw

KOMPETENZVERLAGERUNGEN IM WOHNUNGSWESEN

Dr. Wolfgang Amann

FGW – SCHRIFTENREIHE 132

Forschungsvorhaben mit Förderung des Bundesministeriums
für wirtschaftliche Angelegenheiten (Wohnbauforschung) – F 1383

Wien: FGW, Oktober 1999

Medieninhaber und Herausgeber:

FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen, 1030 Wien, Löwengasse 47/5, Tel. 712 62 51 - 0,
Fax 712 62 51 - 21, E-Mail: amann@FGW.net, Internet: www.fgw.net

Titellayout: Wachter Design

Druck: Druckerei Ditterich

Vorstand: KR Dr. Wolfgang Ulrich (Präsident), Mag. Christian Domany, Arch. DI Willfried Haertl, Dir. Hans Jörg Huber, Thomas Hudovernik, Gen.Sekr.Dr. Herbert Loidolt, DI Werner Mellacher (Schriftführer), Vorst.Dir. KR Helmut Puchebner (Finanzreferent), Gen.Dir.Mag.Dr. Erich Rainbacher (stv. Präs.), Dir.Dr. Josef Schmidinger (stv. Präs.), HR DI Franz Schörghuber, OSR DI Wilhelm Wimmer (stv. Präs.); Ehrenpräsident: SChef i.R. DI Hermann Lebeda

Geschäftsführer: Dr. Wolfgang Amann

Erscheinungsort: Wien

Nachdruck ausnahmslos nur mit Quellenangabe gestattet

Printed in Austria

ISBN: 3-902047-00-3

Für das Zustandekommen der vorliegenden Studie wird vor allem folgenden Personen gedankt:

Mag. Eva Bauer (GBV), Dr. Wilfried Bertsch (Amt der Vorarlberger Landesregierung), Hofrat Dr. Gerhart Fellner (Amt der Niederösterreichischen Landesregierung), MR Dr. Heribert Graßl (Bundesministerium für Finanzen), Ass.Prof.Dr. Brigitte Gutknecht (Universität Wien), Landesrat DI Erich Haider (Oberösterreich), Dr. Norbert Hanel (vormals Bundesinnung der Immobilien- und Vermögenstreuhänder), Ing.Dr. Gerhard Hartmann (Österreichischen Normungsinstitut), MMag. Anton Holzapfel (Österreichischer Verband der Immobilienreuhänder), Mag. Wilhelm Huck (Mietervereinigung Österreich), Dr. Winfried Kallinger (Kallco Projekt, Bundesinnung der Immobilien- und Vermögenstreuhänder), Mag. Franz Köppl (Arbeiterkammer Wien), o.Univ.-Prof. Dr. Karl Korinek (Universität Wien, Österreichischen Normungsinstituts), DI Franz Koziol (Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten), HR Dr. Siegfried Kristan (Amt der Steirischen Landesregierung), WHR Dr. Eduard Kunze (ÖROK), SChef DI Hermann Lebeda (FGW), Dir.Mag. Franz Ledermüller (Österreichischer Bauernbund), Ass.Prof.Dr. Walter Matznetter (Universität Wien), SR Dr. Reinhold Moritz (Magistrat der Stadt Wien), Dr. Josef Ostermayer (Magistrat der Stadt Wien), Dkfm. Dr. Erich Pramböck (Österreichischen Städtebunds), Dir. KR Helmut Puchebner (ÖVW, GBV), Gen.Dir. Dr. Erich Rainbacher (Raiffeisen Bausparkasse), HR Dr. Friedrich Rauchlatner (Amt der Steirischen Landesregierung), Landesrat Dr. Othmar Raus (Salzburg), MR Dr. Friedrich Resel (Bundesministerium für Finanzen), HR Mag. Helmut Riedl (Amt der Tiroler Landesregierung), DI Dr. Bernd Rießland (Erste Bank), Dr. Josef Schmidinger (S-Bausparkasse), Dr. Andreas Sommer (Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten), Dr. Johannes Stabenheiner (Bundesministerium für Justiz), WHR DI Dr. Franz Stokreiter (vorm. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung), Dr. Hannes Swoboda (Abgeordnetem zum Europaparlament), KR Dr. Wolfgang Ulrich (Erste Bank), ORgR Dr. Peter Umgeher (Amt der Salzburger Landesregierung), Bundesrat Jürgen Weiss, KR Dr. Wiesflecker (Kramas Gebäudeverwaltung), Mag. Karl Wurm (GBV, Gewog) und vielen anderen Gesprächspartnern.

Mein besonderer Dank gilt meiner Familie: Sabine, Milena und Kilian.

ABKÜRZUNGEN

AK	Arbeiterkammer
AZ	Annuitätenzuschuss
B / Bgld.	Burgenland
BKA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BmwA	Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten
BTVG	Bauträgervertragsgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
DV	Durchführungsverordnung
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FGW	Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen
GBV	Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen
GD	Generaldirektion (EU)
K / Ktn.	Kärnten
MRG	Mietrechtsgesetz
MWSt.	Mehrwertsteuer
NÖ	Niederösterreich
OIB	Österreichisches Institut für Bautechnik
OÖ	Oberösterreich
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
ÖSTAT	Österreichisches Statistisches Zentralamt
RichtWG	Richtwertgesetz
SaROG	Salzburger Raumordnungsgesetz
S / Sbg.	Salzburg
ST / Stmk.	Steiermark
T	Tirol
TiROG	Tiroler Raumordnungsgesetz
V / Vbg.	Vorarlberg
W	Wien
WÄG	Wohnrechtsänderungsgesetz
WBF ZG	Wohnbauförderungs-Zweckzuschussgesetz
WEG	Wohnungseigentumsgesetz
WGG	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
WFG	Wohnbauförderungsgesetz
WIFO	Wirtschaftsforschungsinstitut
WWFSG	Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz
ZZ	Zinszuschuss

INHALT

1	DAS BESTEHENDE KOMPETENZGEFÜGE	9		
1.1	Kompetenzverteilung gemäß Bundes-Verfassungsgesetz	11	4.7	Rolle von Banken und Bausparkassen 140
1.2	Bund	12	4.8	Finanzausgleich 2001 147
1.3	Länder	15	4.9	Zukunft der öffentlichen Wohnbauförderung 156
1.4	Bundesrat	17	5	VERSUCHTE GESAMTREGELUNG DES WOHNRECHTS 161
1.5	Gemeinden	18	5.1	Problemfelder des Wohnrechts 163
1.6	Bezirke	20	5.2	Neuregelung des Wohnrechts als Causa prima der großen Koalition 170
1.7	Europäische Union	21	5.3	Arbeitsübereinkommen der Koalition 1990 170
1.8	Andere Handlungsträger	22	5.4	Ein zusammenfassendes Bundeswohngesetz 173
2	DAS ÖSTERREICHISCHE WOHNRECHT – EIN KONGLOMERAT 29		5.5	Schwenk zum Dritten Wohnrechtsänderungsgesetz 176
2.1	Wohnrecht im engeren Sinn	32	5.6	Wohnrechtsnovelle 1997 als Korrektur oder logischer Folgeschritt 186
2.2	Bauträgerrecht	35	5.7	Weitere Reformschritte 187
2.3	Wohnbauförderung – Wohnbaufinanzierung	37	5.8	Bewertung des 3. WÄG im Kontext der versuchten Vereinheitlichung des Wohnrechts 188
2.4	Baurecht	46	5.9	Kontinuität und Anpassung 194
2.5	Raumordnung/Bodenrecht	47	5.10	Kompetenzverlagerungen bei der Reform des Wohnrechts 198
3	VERLÄNDERUNG DER WOHNBAUFÖRDERUNG 51		6	KOMPETENZVERLAGERUNGEN IN ANDEREN WOHNRECHTLICHEN BEREICHEN 207
3.1	Änderung der Rahmenbedingungen Ende der achtziger Jahre	53	6.1	Versuche der Vereinheitlichung des Baurechts 209
3.2	Übergangsphase vom WFG 1984 zur Verländerung 1988	53	6.2	Raumordnung und Bodenpolitik 219
3.3	Ziele der Verländerung	55	7	KOMPETENZEN UND KOMPETENZÜBERGÄNGE 221
3.4	Änderung der Kompetenztatbestände	56	7.1	Zur Bundesstaatstheorie 223
3.5	Kompetenzverschiebungen und Gegengeschäfte	60	7.2	Bundesstaatsreform 225
3.6	Umstellungsschwierigkeiten	61	7.3	Konsultationsmechanismus 227
3.7	Wohnbauforschung	65	7.4	Fortlaufender Kräfteabgleich 228
3.8	Gescheiterte Vereinheitlichung der Subjektförderung	76	7.5	Kompetenzübergängen und Instrumentalisierung der Verfassung 232
3.9	Kritik an der Verländerung	77	7.6	Instrumente für gemeinsame Regelungen 233
3.10	Nutzen der Verländerung in der Förderungspraxis	80	7.7	Kooperationsmechanismen zwischen den Ländern 239
3.11	Verländerung und Gemeinnützigkeit	83	7.8	Bewegung im Kompetenzgefüge 240
3.12	Förderungspraxis der Länder	86	8	BEDINGUNGEN FÜR KOMPETENZVERLAGERUNGEN – EINE ZUSAMMENFASSUNG 246
3.13	Effizienz der Wohnbauförderung der Länder	88	8.1	Kompetenzverlagerungen als politische Projekte 248
4	ZUKUNFTSASPEKTE DER WOHNBAUFINANZIERUNG 97		8.2	Rahmenbedingungen erfolgreicher Kompetenzverlagerungen 255
4.1	Begründung der Wohnbauförderung	99	9	ANHANG 256
4.2	Bestehende Förderungsinstrumente	102	9.1	Bibliographie 256
4.3	Neue Schwerpunktsetzungen und Instrumente	111	9.2	Interviews im Projektzusammenhang 263
4.4	Wohnbauförderung in Deutschland	124	9.3	Tabellen- und Abbildungsverzeichnis 266
4.5	Objekt- oder Subjektförderung	132	9.4	Zum Autor 266
4.6	Die Rolle der Gemeinnützigen Bauvereinigungen	139		

EINLEITUNG

Die Bestimmung der Kompetenzgrenzen zwischen Reichs- und Landesgesetzgebung gehört zu den eigenthümlichsten und verwickeltsten Partien des österreichischen Staatsrechts.

Georg Jellinek, 1885¹

Das Kompetenzgefüge im österreichischen Wohnungswesen erscheint heute mehr denn je festgezurrt. Die Bundesstaatsreform liegt mittlerweile seit drei Legislaturperioden im Parlament, ohne einer Beschlussfassung näher zu rücken. Strukturelle Reformen, die das finanzielle Verhältnis zwischen Bund und Ländern tangieren, blieben auch 1999 aus.

Andererseits bedarf die Europäische Integration dringend einer fortlaufenden Anpassung in der Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften. Die öffentlichen Haushalte stehen unter erheblichem Legitimationsdruck hinsichtlich des Verhältnisses von erbrachten Leistungen und erhobenen Steuern und Abgaben. Das Leistungsprofil der Verwaltungen, wie auch die Aufgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaften werden sich dadurch in den kommenden Jahren wohl ändern. Der Veränderungsdruck wird seinen Niederschlag in den anstehenden Verhandlungen zum Finanzausgleich finden, der ab 2001 für etwa fünf Jahre Gültigkeit haben wird, also auf eine Zeitspanne, die hinsichtlich der ökonomischen Positionierung Österreichs so wesentlich sein wird, wie kaum eine andere in der Vergangenheit.

Mit der vorliegenden Studie wird eine gültige Darstellung von zwei abgeschlossenen Kapiteln des österreichischen Wohnungswesens versucht, der Verlängerung der Wohnbauförderung Ende der achtziger Jahre und dem Versuch der Schaffung eines einheitlichen Bundeswohnrechts Anfang der neunziger Jahre. Die Analyse dieser Prozesse im Sinne von Fallstudien dient dem Zweck, die heutigen Bedingungen für Kompetenzverlagerungen im Wohnungswesen aufzuzeigen.

Damit und mit der ergänzenden Darstellung der Entwicklungen in Baurecht und Raumordnung wird versucht, den Stand der Dinge in allen das Wohnungswesen tangierenden Sachgebieten in knapper Form und dennoch umfassend darzustellen. Damit soll ein Abriss über den aktuellen Stand von Reformdiskussionen und zu plausiblen Kompetenzverlagerungen gezeichnet werden.

Großer Wert wird auf eine gute Verständlichkeit der Darstellung und das Aufzeigen von Zusammenhängen gelegt. Die Zusammenfassung der vor allem von Juristen getragenen und von diesen reflektierten Entwicklungen in ein „Generalisten-Deutsch“ mag dazu beitragen, für aktuell anstehende Diskussionen eine breitere Informationsbasis zu schaffen. Die Studie ist denn auch so angelegt, daß sie keineswegs von vorne bis hinten durchgelesen werden muß. Im Gegenteil dienen zahlreiche Querverweise und auch Redundanzen dem Zweck, ein selektives, nachschlagendes Lesen zu ermöglichen.

Die Darstellung stützt sich auf zahlreiche im Projektzusammenhang durchgeführte Interviews mit zentralen Akteuren im österreichischen Wohnungswesen und eine umfassende Sichtung der Literatur. Mit dieser Herangehensweise wird nicht nur ein adäquater Zugang zu einer sehr komplexen Materie gesucht. Die mit den Gesprächspartnern abgestimmte Wiedergabe ihrer Aussagen verspricht auch eine Art konsensuales, jedenfalls aber ein breites Meinungsbild zu diesen fachlich wie politisch brisanten Themenbereichen.

Dr. Wolfgang Amann

¹ Zit. nach: Wiederin, 1995, Seite 57.

1 DAS BESTEHENDE KOMPETENZGEFÜGE

1.1	Kompetenzverteilung gemäß Bundes-Verfassungsgesetz	11
1.2	Bund	12
1.2.1	Bundesministerium für Finanzen (BmF)	12
1.2.2	Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (BmWA)	13
1.2.3	Bundesministerium für Justiz (BmJ)	14
1.2.4	Bundeskanzleramt (BKA)	14
1.3	Länder	15
1.4	Bundesrat	17
1.5	Gemeinden	18
	<i>Örtliche Raumplanung</i>	18
	<i>Baupolizei</i>	19
	<i>Feststellung des Wohnungsbedarfs, Zuteilung von Sozialwohnungen</i>	19
	<i>Bereitstellung von Grundstücken / Kostenbeteiligung / Steuerbefreiung</i>	19
	<i>Kommunaler Wohnbau, Stadt- und Dorferneuerung</i>	19
	<i>Informelle Aufgaben</i>	20
1.6	Bezirke	20
1.7	Europäische Union	21
1.8	Andere Handlungsträger	22
1.8.1	Interessenvertretungen / Kammern	22
1.8.2	Gemeinnützige Bauvereinigungen / GBV	22
1.8.3	Ausgelagerte Rechtsträger	23
1.8.4	Banken und Bausparkassen	24
1.8.5	Universitäten / Hochschulen / Fachhochschulen	26
1.8.6	Forschungseinrichtungen	27

1.1 KOMPETENZVERTEILUNG GEMÄß BUNDES-VERFASSUNGSGESETZ

Das Bundes-Verfassungsgesetz legt eine grundsätzliche Kompetenzzuordnung auf Bund, Länder und Gemeinden fest. So ist nach Artikel 11 Abs. 1 B-VG die Gesetzgebung für das „Volkswohnungswesen“ mit Ausnahme der Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung (Z 3) sowie der Assanierung (Z 5) Bundessache und die Vollziehung Landessache. Bei der Bodenreform und anderen Materien (Art. 12 Abs. 1 B-VG) ist die Gesetzgebung über die Grundsätze Bundessache, die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung Landessache. Rechtsmaterien, die nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen sind, verbleiben nach Art. 15 Abs. 1 B-VG im selbständigen Wirkungsbereich der Länder. Diese sich daraus ergebende komplizierte Kompetenzlage ist ein Ergebnis eines fortdauernden Kräfteabgleichs zwischen Bund und Ländern. Hubert Zeithofer weist allerdings darauf hin, dass es für den Kompetenzbestand des „Volkswohnungswesens“ weder zum Zeitpunkt seiner Aufnahme in die Bundesverfassung 1925 noch in der Folgezeit ein geschlossenes System von zugehörigen Rechtsvorschriften gegeben“ habe¹.

Zusammengefasst ergeben sich folgende Komptenzzuordnungen:

Tabelle 1: Kompetenzraster im Bereich des Wohnungswesens nach B-VG

MATERIE	GESETZGEBUNG	VOLLZUG
Bank- / Kreditwesen	Bund	Bund
Denkmalschutz	Bund	Bund
Normenwesen	Bund	Bund
Statistik	Bund	Bund
Zivilrecht	Bund	Bund ²
Assanierung	Bund	Land
Volkswohnungswesen	Bund	Land
Wohnbauforschung	Bund/Land ³	Bund/Land ³
Wohnbauförderung	Land	Land
Grundverkehr	Land	Land
Baurecht	Land/Bund ⁴	Land/Gemeinden
Raumordnung	Land	Land/Gemeinden

Quelle: Art. 10 – 15 B-VG, aufbauend auf einem Arbeitspapier im Rahmen des Projektes „Wissen, Forschung und Kommunikation im Wohnungswesen“, F 1369.

¹ Zeithofer/Lackinger, 1990. Seite 97.
² Mit zahlreichen Ausnahmen. Gemäß Art. 15 (9) B-VG sind die Länder befugt, auch zivilrechtliche Regelungen zu erlassen. Dies betrifft beispielsweise die Mietzinsbildung im geförderten Wohnbau, vgl. Kapitel „Verlängerung zivilrechtlicher Bestimmungen“, Seite 62.
³ Die Kompetenzzuordnung ist seit der Verlängerung der Wohnbauförderung ungeklärt, vgl. Kapitel „Wohnbauforschung“, Seite 65.
⁴ In Bundeskompetenz liegt das Baurecht in den Bereichen Eisenbahnen, Luftfahrt, Schifffahrt, Bundesstraßen, Bergwesen, Forstwesen, Wasserrecht, militärische Angelegenheiten sowie in Teilaspekten im Post- und Fernmeldewesen, bei elektrischen Leitungsanlagen, beim Dienstnehmerschutz und im Gesundheitswesen.

1.2 BUND

Die verfassungsmäßige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern basiert auf dem Grundsatz, dass die Zuständigkeiten des Bundes mittels im B-VG konkret genannter „Kompetenztatbestände“ erschöpfend aufgezählt sind¹. De facto gibt es aber nur wenige Rechtsbereiche, die ausschließlich einer Gebietskörperschaft zugeordnet sind. Gemischte Zuständigkeiten sind die Regel und nicht die Ausnahme.

Im Kontext des Wohnungswesens kommt dem Bund insbesondere die Kompetenz für das „Volkswohnungswesen“ zu. Zum Volkswohnungswesen zählt die „Wohnfürsorge für minderbemittelte Schichten der Bevölkerung“ bzw. die „Vorsorge für die Bereitstellung von Klein- und Mittelwohnungen (...), wie sie in der Regel für die minderbemittelten Bevölkerungskreise in Betracht kommen und benützt werden – sowie die Regelung der Wohnwirtschaft, soweit sie solche Wohnungen zum Gegenstand hat“². Der Verfassungsgerichtshof misst dem Begriff „Klein- und Mittelwohnungen“ einen wandelbaren, dynamischen Bedeutungsinhalt bei³. Weiters liegt die Legislative in weiten Bereichen des Wohnrechts beim Bund, etwa für das Mietrecht, das Wohnungseigentums- und das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht.

1.2.1 Bundesministerium für Finanzen (BmF)

Dem Bundesministerium für Finanzen kommen umfangreiche Vollzugskompetenzen zu, die im Zusammenhang des Wohnungswesens interessieren. Die Bereiche „Finanzverfassung“ und „Finanzausgleich“ umfassen nach Aussage des zuständigen Abteilungsleiters etwa die „Verteilung der Besteuerungsrechte und der Abgabenerträge auf den Bund, die Länder und die Gemeinden sowie die Gewährung von Finanzzuweisungen und Zweckzuschüssen an Länder und Gemeinden“. Darüber hinaus vollzieht die Abteilung „auch das Wohnbauförderungs-Zweckzuschussgesetz, in welchem die Aufteilung der Wohnbauförderungsmittel auf die einzelnen Länder geregelt ist. Schließlich ist das Bundesministerium für Finanzen auch in alle Fragen eingebunden, bei denen es um die finanziellen Beziehungen der Gebietskörperschaften geht“⁴.

Das Finanzministerium ist für die Steuergesetzgebung zuständig, in deren Rahmen jegliche steuerliche Förderung und die Bausparförderung geregelt wird. Auch die über die Finanzämter abgewickelte Mietzinsbeihilfe fällt in die Kompetenz dieses Ministeriums.

¹ Art. 102 Abs. 2 B-VG
Vgl. Raschauer, 1994. Seite 316.
² VfSlg. 2217/1951, 3378/1958.
³ Schuster, 1994. Seite 246.
⁴ Heribert Graßl (BMF) im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

1.2.2 Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (BmWA)

Die Kompetenzlage des Wirtschaftsministeriums im Wohnungswesen bietet ein widersprüchliches Bild. Einerseits ist es gemäß Bundesministeriengesetz für das „Wohnungswesen“, somit in erster Linie für das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz zuständig und verfügt über einige Restkompetenzen des 1987 mit dem Handelsministerium zum BmWA vereinten Bautenministeriums. Es wickelt die im Auslaufen begriffenen Bundeswohnbaufonds ab und erbringt einige freiwillige Leistungen, z.B. im statistischen Bereich. Auch die bescheidenen Reste der ehemals gut dotierten „Bundeswohnbauforschung“ (in deren Rahmen die vorliegende Studie erarbeitet wurde) liegen im Aufgabenbereich des Ministeriums. Ein Aufgabengebiet, das in jüngster Zeit stark an Bedeutung gewonnen hat, ist die „Vertretung nach aussen“, das „zarten Pflänzchen supranationaler Zusammenarbeit“ (Sommer)¹.

Andererseits werden die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten des BmWA als einigermaßen beschränkt beschrieben. Hermann Lebeda, ehemaliger Sektionschef im BmWA bescheinigt dem Wirtschaftsministerium „nur mehr sehr beschränkte Kompetenzen im Wohnungswesen. Das WGG ist auf dem Papier noch Wirtschaftsministeriums-Kompetenz. Wenn es Änderungen im WGG geben sollte, würden aber vermutlich der Verband der gemeinnützigen Bauvereinigungen und die Parteisekretariate die Initiative ergreifen“². Ähnlich sieht es Franz Koziol, der für die Wohnbauforschung zuständige Beamte im Ministerium: „Dem BmWA sind im eigentlichen Wohnungswesen nur noch Restkompetenzen geblieben, etwa die Verwaltung der Wohnbaufonds oder die legistische Zuständigkeit für das WGG. Allerdings gibt es auch bei einer Reihe von anderen Kompetenzen zumindest Anknüpfungspunkte an Wohnungsfragen wie z.B. bei der Energie, beim Technischen Versuchswesen und der Normung, bei der Umwelttechnik, der Bauwirtschaft u.a.“³.

Bis 1988 war das Ministerium für die Legistik der Wohnbauförderung zuständig. Der Kompetenzverlust durch die Verländerung der Wohnbauförderung wird allerdings als wenig schwerwiegend beschrieben: „Auch zuvor, seit 1968, lag die Wohnbauförderung auf Verordnungsebene und in der Vergabe – somit in der Praxis – bei den Ländern“⁴.

Die Verländerung fiel zeitlich mit der Neustrukturierung der Bundesministerien zusammen. Das Bauten- und das Handelsministerium wurden 1987 zum Wirtschaftsministerium vereint. Im Zuge dessen wurde das Bauten-Staatssekretariat aufgelöst. Seither ist kein Regierungsmitglied ausschließlich mit Bau- und Wohnungsfragen beschäftigt. Diese Entwicklung in Verbindung mit der vollständigen Ver-

länderung der Wohnbauförderung bedeutete zweifellos einen politischen Gewichtsverlust für die Wohnbaukompetenz auf Bundesebene¹.

Ein weiterer Kompetenzbereich des BmWA, der insgesamt wesentlichen Einfluss auf das Bauwesen hat, ist das Anlagenrecht, das insbesondere im Zusammenspiel mit dem Baurecht und dem Umweltrecht (beide in Länderkompetenz) einen rechtlichen Eckpfeilern vor allem für den Gewerbebau bildet.

1.2.3 Bundesministerium für Justiz (BmJ)

Nachdem das BmWA für die Legistik des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes zuständig ist, liegt die Legistik für das Mietrechtsgesetz und das Wohnungseigentumsgesetz beim Justizministerium. Bei den jüngsten das Wohnungswesen betreffenden Gesetzen, die jeweils Änderungen in mehreren Stammgesetzen brachten, vor allem das erste bis dritte Wohnrechtsänderungsgesetz, arbeitete das Justizministerium eng mit dem Wirtschaftsministerium zusammen².

Mit dem MRG, dessen Geltungsbereich den überwiegenden Teil des Wohnungsbestandes umfasst, sowie dem WEG und dem WGG, in deren Rechtsregime der Großteil des Wohnungsneubaus fällt, dominiert der Bund nicht nur das Wohnrecht im Bestand, sondern trotz der veränderten Förderungsbestimmungen auch im Neubau. Die zentralen politischen Anliegen sind der Bundesgesetzgebung vorbehalten. Die beiden Rechtsmaterien WEG und WGG bergen erhebliche Potentiale, zu einer einheitlichen Entwicklung der Länderförderungsgesetze beizutragen³.

1.2.4 Bundeskanzleramt (BKA)

Das Bundeskanzleramt ist mit der Koordination in Angelegenheiten der Raumplanung bzw. Raumordnung und Regionalpolitik innerhalb des Bundes und zwischen Bund und Ländern betraut und vertritt Österreich in internationalen Angelegenheiten der Raumordnung. In dieser Funktion beherbergt es die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK). Das Österreichische Statistische Zentralamt (ÖSTAT) ist dem BKA angegliedert⁴.

¹ Hermann Lebeda (FGW) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).
Andreas Sommer (BmWA/II) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).
Funk / Grigg / Pauer, 1981, Seite 22. Vgl. Raschauer, 1994, Seite 320.

² Hermann Lebeda (FGW) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

³ Franz Koziol (BmWA/IX) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

⁴ Andreas Sommer (BmWA/II) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

¹ Andreas Sommer (BmWA/II) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

² Auf die Wohnrechtsnovelle 1999 trifft dies nicht zu.

³ Wolfgruber, 1997, Seite 838.

vgl. Luther, 1997, Seite 907.

Andreas Sommer (BmWA) im Gespräch mit dem Autor: „Nachdem der gemeinnützige Wohnungsneubau und der Eigentumswohnbau nach wie vor das Gros des Neubaus ausmachen, bieten WGG und WEG die Gewähr dafür, dass es im Bereich des Wohnungsneubaus ein relativ einheitliches Wohnrecht gibt“. Die Frage, ob das WGG die Gewährleistung dafür ist, dass die Länderförderungsgesetze zumindest strukturell in eine ähnliche Richtung gehen, beantwortet er mit „Ja, das ist in der Tendenz richtig“.

⁴ ÖROK, 1998, Seite 70.

1.3 LÄNDER

In der Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Länder liegen im gegenständlichen Zusammenhang vor allem die Wohnbauförderung in Neubau und Sanierung, das Baurecht und die Raumordnung. Für „Querschnittsmaterien“ wie die Raumordnung oder das Baurecht gilt dies nur, wenn diese nicht unter anderen Vorschriften dem Bundesbereich zuzuordnen sind, z.B. das Eisenbahnwesen, das überregionale Straßennetz oder der Denkmalschutz. Die Ausführungsgesetzgebung zur Grundsatzgesetzgebung des Bundes und die Vollziehung liegt u.a. im Bereich der vor allem für die Landwirtschaft relevanten Bodenreform bei den Ländern. Bodenpolitik, insbesondere im Sinne der Baulandmobilisierung, ist also mit geteilten Zuständigkeiten konfrontiert. Während Assanierung und Bodenreform in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes liegen, ist Raumordnung und Grundverkehr – gleichfalls mit Ausnahmen – Landessache. Angesichts dessen sind die Länder dazu übergegangen, bodenpolitische Ziele im Rahmen der in ihrem Kompetenzbereich liegenden Raumordnungsgesetze zu verfolgen¹.

Die Landesverwaltungen agieren einerseits im Rahmen der Hoheitsverwaltung, andererseits in der sogenannten Privatwirtschaftsverwaltung. Die Wohnbauförderung ist mit wenigen Ausnahmen Teil der Privatwirtschaftsverwaltung der Länder². Verfassungsgemäß wäre aber auch eine völlige Verlagerung der Wohnbauförderung in die Hoheitsverwaltung der Länder möglich. Darüber hinaus wickeln sie im Rahmen der „mittelbaren Bundesverwaltung“ und der „Auftragsverwaltung“ im Auftrag von Bundesbehörden fast die gesamte Staatsverwaltung auf Landes- und Bezirksebene ab. „Trotz des schmalen Katalogs genuiner Landeszuständigkeiten sind die Länder also im Bereich der Verwaltung faktisch sehr stark“³.

Zum Verhältnis zwischen den Bundesländern und dem Bund seien drei Beiträge aus dem Handbuch des politischen Systems Österreichs zitiert, die die Sachlage von unterschiedlichen Seiten beleuchten⁴: Franz Fallend: „In der rechts- und politikwissenschaftlichen Literatur zum österreichischen Föderalismus findet sich immer wieder die zentrale Aussage, dass die Stellung der Bundesländer – auch im

internationalen Vergleich – äusserst schwach sei. Dabei wird vor allem auf die zentralistisch ausgerichtete Kompetenzverteilung, die untergeordnete Rolle der 'Länderkammer', des Bundesrates, im Rahmen der Bundesgesetzgebung und die Abhängigkeit der Länder vom Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern verwiesen“¹.

Kurt Richard Luther: „Trotz weitgehender 'Entsäulung' der österreichischen Politik während der zwei letzten Jahrzehnte werden der territoriale Gegensatz weiterhin dem parteipolitischen nachgeordnet und die Länder in ihrer Beziehung zum Bund als politisch sehr schwach betrachtet (...). Diese irrige Einschätzung der Realverfassung entspringt erstens der oft unkritischen Anwendung einer ausschließlich staatsrechtlichen Sichtweise der Länder als in erster Linie hoheitstragender Gebietskörperschaften, was dazu führt, dass die Bund-Länder-Beziehung größtenteils nur in bezug auf Hoheitsfragen untersucht wird. Zweitens mündet diese Auslegung zwangsläufig in eine fast ausschließliche Betonung formalrechtlicher Strukturen und eine entsprechende Vernachlässigung sonstiger Aspekte der Bund-Länder-Beziehung (...). Es gebührt jedoch einem politikwissenschaftlichen Ansatz, zunächst die Länder nicht nur als staatsrechtliche Strukturen, sondern als Interessenkonglomerate u.a. wirtschaftlicher, soziokultureller, bürokratischer und politischer Art aufzufassen. Ferner müsste man formalrechtliche Strukturen als nur einen, und als politisch eventuell nicht einmal den wichtigsten, der möglichen Kanäle betrachten, die der Artikulierung jener Interessen dienen, die der Bund-Länder-Beziehung zugrunde liegen“².

Joseph Marko und Klaus Poier: „Unabhängig von der Wende in Lehre und Judikatur, die in den Landesverfassungen nur 'Ausführungsgesetze' des B-VG gesehen hatten, zur sogenannten 'relativen' Verfassungsautonomie, die, kurz gesagt, dem Landesverfassungsgesetzgeber alles erlaubt, was nicht ausdrücklich dem Wortlaut des B-VG widerspricht, sind die institutionellen Strukturen der Länder – im Gegensatz etwa zur BRD, der Schweiz oder den USA – durch bundesverfassungsrechtliche Vorgaben relativ detailliert und bestimmen damit deren repräsentative und direktdemokratische Ausformung in den wesentlichen Grundzügen vor“³.

Öhlinger weist auf die Verfassungsautonomie der Landesgesetzgeber hin, die die Möglichkeit bedeutet, „den bundesverfassungsgesetzlich ungeregelten Raum schöpferisch-eigenständig auszugestalten.“ „Während sich die älteren Landes-Verfassungsgesetze (...) mit den notwendigsten Bestimmungen begnügten, die sich kaum voneinander unterschieden („Rank-Xerox-Föderalismus“), kam es auf der Grundlage einer wissenschaftlichen Neubegründung einer („relativen“) Verfassungsautonomie der Länder ab dem Ende der Siebzigerjahre zu einer inhaltlich differenzierten Neugestaltung der meisten Landesverfassungen“⁴.

¹ Art. 11 Abs. 1 B-VG.

Art. 15 (5f) B-VG;

Wolfgruber. 1997. Seite 838.

Luther. 1997. Seite 907/908.

ÖROK, 1998. Seite 23.

Vgl. Kapitel „Raumordnung/Bodenrecht“, Seite 47.

² Die Wohnbeihilfe wird in einigen Bundesländern mit „Bescheiderledigung“ im Rahmen der Hoheitsverwaltung abgewickelt. Nach Öhlinger versteht man unter der „Privatwirtschaftsverwaltung“ „ein Handeln der Verwaltungsorgane in einer Rechtsform des Privatrechts. Es kommt nach österreichischem Recht lediglich auf dieses formale Merkmal an; „Privatwirtschaftsverwaltung“ (...) ist daher nicht auf typisch ‚privatwirtschaftliche‘ Tätigkeiten (...) beschränkt, sondern umfasst auch typische Aufgaben des Staates (...). Diese privatrechtliche Verwaltung ist nicht an die Kompetenzverteilung gebunden. Dies bedeutet, dass sowohl der Bund als auch die Länder auf allen Gebieten in privatrechtlicher Form tätig werden können, ohne durch die Kompetenzverteilung beschränkt zu sein (...). Dies führt zur Frage nach der Wahlfreiheit zwischen Hoheitsverwaltung und Privatwirtschaftsverwaltung. Lehre und Rechtsprechung gehen von einer prinzipiellen Wahlfreiheit des Gesetzgebers aus“ (Öhlinger, 1997. Seite 108 f.).

³ Fallend. 1997. Seite 850 f.

Vgl. Funk / Grigg / Pauer, 1981, Seite 18.

⁴ Dachs/Gerlich/Gottweis/Horner/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik. Wien: Manz, 1997.

¹ Fallend. 1997. Seite 847.

² Luther. 1997. Seite 913 f.

³ Marko/Poier. 1997. Seite 817.

⁴ Öhlinger, 1997. Seite 107, 48.

Seit der Verländerung von Teilkompetenzen der Wohnbauförderung mit dem Wohnbauförderungsgesetz 1968, in verstärktem Ausmaß seit dem Wohnbauförderungsgesetz 1984 und schließlich mit der vollständigen Verländerung der Wohnbauförderung haben die Länder umfangreiche Landesgesetze und Durchführungsverordnungen zur Wohnbauförderung mit z.T. stark unterschiedlichen Zielrichtungen erlassen¹.

1.4 BUNDESRAT

Der Bundesrat dient als zweite Kammer des Parlaments der Mitwirkung der Länder bei der Bundesgesetzgebung. Der Bundesrat ist formal das Instrument, über das die Länder an der Bundesgesetzgebung teilnehmen, was verfassungsrechtlich als ein Kernelement der Bundesstaatlichkeit betrachtet wird². Seine Mitglieder werden durch die einzelnen Landtage nach dem Grundsatz der Verhältniswahl bestellt. Es sind allerdings keine Mitglieder der Landesregierungen im Bundesrat vertreten. Die Bundesräte werden also nicht wie bei anderen bundesstaatlichen Systemen wie in den USA oder in der Schweiz direkt gewählt. Im Gegensatz zu den USA und der Schweiz ist diese 2. Kammer bei der Gesetzgebung der 1. Kammer, also dem Nationalrat, auch nicht gleichgestellt³.

Das Ungleichgewicht zwischen Nationalrat und Bundesrat ist evident: „Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundesrates sind jenen des Nationalrates zeitlich, verfassungsrechtlich und machtpolitisch nachgeordnet und umfassen die Rechte, Gesetzesanträge zu stellen sowie gegen die Mehrzahl der Bundesgesetze ein aufschiebendes Veto einzulegen (...). Demzufolge ist es wenig verwunderlich, dass der Bundesrat im Vergleich zu Länderkammern anderer westlicher Bundesstaaten im Gesetzgebungsbereich verfassungsrechtlich und politisch weitgehend bedeutungslos geblieben ist und er von Ermacora (...) wegen seiner geringen Bedeutung im österreichischen Verfassungsleben als 'nicht in die Waagschale des Politischen' fallend bezeichnet wurde“⁴. Der ausdrücklichen Zustimmung des Bundesrats bedürfen Verfassungsänderungen in Fragen der Landeskompetenzen in Gesetzgebung und Vollziehung⁵.

Das vergleichsweise geringe Gewicht des Bundesrates ist durch die verfassungsmäßig festgelegten Mechanismen zu seiner Bestellung und Organisation gewissermaßen abgesichert. Aufgrund der indirekten Wahl der Abgeordneten, des einseitigen Bestellungsverfahrens durch die Landtage und einer gewissen Willkürlichkeit des Entsendungsschlüssels⁶ sieht sich der Bundesrat allenthalben der Kritik

¹ Vgl. Kapitel „Bestehende Förderungsinstrumente“, Seite 102.
Vgl. Pauger, 1980. Seite 29 ff..

² Luther, 1997. Seite 910.

³ Marko/Poier. 1997. Seite 817.

⁴ Luther. 1997. Seite 911.

⁵ Art. 44[2], 15[6] und 50(1) B-VG.
Müller. 1997/a. Seite 78.
Fischer. 1997. Seite 119.

⁶ Art. 34, Art. 35 Abs. 1 und Art. 34 Abs. 2 B-VG.

des Mangels an demokratischer Legitimation ausgesetzt. Und auch der halbjährige bundesländerweise Wechsel des Vorsitzes¹ ist nicht dazu angetan, Kontinuität und Durchschlagskraft aufzubauen.

Es mangelt denn auch nicht an Kritik an der Zweckmäßigkeit dieser 2. Kammer. Wiederholt wurde seine starke Abhängigkeit von der (Bundes-)Parteiolitik bemängelt: „Der Bundesrat stellte bei der Ausübung seiner Tätigkeit – wie schon in den vergangenen Jahren – parteipolitische Vorgaben eher in den Vordergrund als die Wahrnehmung von Länderinteressen“². Anschaulich zeigt sich dies bei der Einflussnahme des Bundesrats auf die Gesetzwerdung. Die auf Landesebene stärker als auf Bundesebene vertretene ÖVP verfügte in der Vergangenheit im Bundesrat meist über Mehrheiten. Bis zum Beginn der Großen Koalition 1986 war die Tätigkeit des Bundesrates durch zahlreiche Einsprüche gegen Gesetzesvorlagen und Beharrungsbeschlüsse geprägt. Insbesondere in den Jahren der Kleinen Koalition (1983-1987) war der Bundesrat Einsprüchen sehr aktiv. Mit der Regierungsbeteiligung der ÖVP verebbten die Einsprüche des Bundesrates fast völlig³.

Kennzeichnend ist die Forderung des Salzburger Landtagspräsidenten Dr. Schreiner nach der Entsendung von Mitgliedern der Landesregierungen in den Bundesrat, wodurch die Länderinteressen nachhaltig vertreten würden und der Bundesrat nach Länderinteressen, und nicht nach Parteiinteressen, abstimmen würde⁴. Der ehemalige Föderalismusminister Jürgen Weiss verlangt ein echtes Vetorecht zum Finanzausgleichsgesetz⁵. Bemerkenswert ist der medial vorgetragene Vorschlag, den Bundesrat und die Landtage durch Regionaltage zu ersetzen⁶.

1.5 GEMEINDEN

Den Gemeinden kommen im gegenständlichen Zusammenhang insbesondere folgenden Aufgaben zu:

Örtliche Raumplanung⁷

In Vollzug der Landesgesetzgebung erstellen die Gemeinden Flächenwidmungs- und Bebauungspläne.

¹ Art. 36 Abs. 1 B-VG.

² Institut für Föderalismusforschung, 1995, Seite 21.

³ Fischer, 1997. Seite 120.
Institut für Föderalismusforschung, 1996, Seite 21.

⁴ Zit. nach: Institut für Föderalismusforschung, 1996, Seite 19.

⁵ Institut für Föderalismusforschung, 1996, Seite 19.

⁶ Die Regionaltage „könnten die Europäische Integration auf eine Weise vorantreiben, die bürgernah ist und deshalb von den Menschen akzeptiert wird (...). Regionaltage stellen die Funktion und die Arbeit der Landtage in Frage. Diesen mangelt es an Kompetenzen. Seit dem Beitritt zur EU und den damit verbundenen Kompetenzverschiebungen wird das noch deutlicher. Die Landtage werden sich nicht leichttun, ihre Legitimation langfristig aufrechtzuerhalten. Am Ende der sich abzeichnenden Entwicklung könnten sie von den Regionaltagen abgelöst werden“ (Josef Ertl: Das Ende der Nachkriegsordnung. Die Länder stehen am Beginn einer langfristigen Änderung ihrer Strukturen. In: Der Standard, 30.10.1997, Seite 32).

⁷ Art. 118 Abs 3 Z 9 B-VG.
Vgl. ÖROK, 1998, Seite 25/45.

Baupolizei¹

Im Bewilligungs- und Bauvorhaben wird ihre Übereinstimmung mit dem Flächenwidmungs- und Bebauungsplan sowie der Bauordnung geprüft. Erste Instanz ist der Bürgermeister. Die zweite Instanz ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt, meist ist es der Gemeinderat oder –vorstand². Einzelne Gemeinden, beispielsweise in Tirol, haben ihre baupolizeilichen Kompetenzen teilweise an die Bezirkshauptmannschaften abgetreten³.

Feststellung des Wohnungsbedarfs, Zuteilung von Sozialwohnungen⁴

Die Gemeinden spielen in den meisten Bundesländern faktisch eine wesentliche Rolle im geförderten Wohnbau, indem sie bei den Bedarfserhebungen mitwirken und sich regelmäßig vertraglich Einweisungsrechte bei den gemeinnützigen Bauvereinigungen in unterschiedlichem Ausmaß sichern. Damit sind sie die primäre Anlaufstelle für Nachfrager von geförderten Wohnungen.

In einzelnen Bundesländern, z.B. der Steiermark, werden die Förderungsgelder im Rahmen des Förderungsprogramms den Gemeinden zugeordnet, unabhängig davon, ob sie selber oder eine gemeinnützige Bauvereinigung baut⁵.

Bereitstellung von Grundstücken / Kostenbeteiligung / Steuerbefreiung

Die Länder wurden im WBFG 1954 (§ 7) und im WBFG 68 dazu aufgefordert, von sich aus Baugründe zu ermäßigten Preisen zur Verfügung zu stellen sowie Aufschließungskosten und Anliegerbeiträge zu übernehmen⁶. Ähnliche Formulierungen zur Bereitstellung von Grundstücken⁷ oder zur befristeten Grundsteuerbefreiung⁸ finden sich auch in mehreren Landeswohnbauförderungsgesetzen.

Kommunaler Wohnbau, Stadt- und Dorferneuerung

In den meisten Bundesländern sind die Gemeinden als Förderungswerber den gemeinnützigen Bauvereinigungen gleichgestellt. Sie können vielfach auch Förderungsmittel für die Stadt- und Dorferneuerungen in Anspruch nehmen⁹. Eine Sonderstellung nimmt der kommunale Wohnbau in Wien ein.

Informelle Aufgaben

Die Länder bedienen sich der Gemeinden bei der Althausanierung hinsichtlich der Einschätzung und Beurteilung erhaltenswürdiger Substanz und bei der Verifizierung der Daten bei der Wohnbeihilfe¹. Wilfried Bertsch, Leiter der Vorarlberger Wohnbauförderung spricht von einer „Partnerschaft, die allerdings nicht eingefordert, sondern nur gepflegt werden kann. Ich könnte mir gut vorstellen, die Gemeinden auch über das Wohnbauförderungsgesetz enger einzubinden. Denkbar wäre, dass die Gemeinden die Förderung von Mietwohnungen teilweise übernehmen könnten, ähnlich der bisherigen Praxis beim Landeswohnbaufonds. Die Gemeinden sind allerdings derzeit soweit belastet, dass eine finanzielle Beteiligung kaum in Frage kommt“².

Die Vertretung der Interessen der Gemeinden durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund ist verfassungsrechtlich verankert³.

Den österreichischen Gemeinden kommen somit annähernd dieselben Kompetenzen wie den deutschen Kommunen zu. Dort stellen sie häufig Grundstücke für den Wohnungsbau zur Verfügung und bestimmen die Bebauungsplanung. Im sozialen Wohnungsbau geben sie auch eigene Etatmittel zur Wohnbauförderung⁴. Die Diskussion geht in unserem Nachbarland in die Richtung, den Kommunen die Wohnungssozialpolitik weitestgehend zu überlassen bzw. sich auf den Kompetenzebenen der Länder und des Bundes von der Wohnungssozialpolitik zu verabschieden.

1.6 BEZIRKE

Die Bezirkshauptmannschaften bzw. Bezirksvertretungen als Grundinstanzen der Verwaltung spielen in den einzelnen Bundesländern stark unterschiedliche Rollen. In einzelnen Bundesländern, etwa in Tirol, werden die Bezirkshauptmannschaften in zunehmendem Maße als Aussenstellen der Wohnbauförderung, als Einreichstelle für Einzelbereiche der Förderung eingesetzt. Ebenfalls in Tirol haben einzelne Gemeinden baupolizeiliche Kompetenzen an die Bezirke abgegeben⁵.

Aktuell stark diskutiert ist das in Vollzugskompetenz der Bezirksverwaltungsbehörden liegende Gewerbe-recht. Gewerbe-rechtliche Genehmigungsverfahren müssen derzeit gleichzeitig von den Gemeinden (Baugenehmigung), als auch von den Bezirken (Anlagene-genehmigung) durchgeführt werden.

Die Wiener Stadtbezirke haben eine andere verwaltungsorganisatorische Begründung als die Bezirksverwaltungsbehörden in den Ländern. Dementsprechend unterscheiden sich ihre Funktionen. Die wohn-

¹ Art. 118 Abs 3 Z 9 B-VG.

² ÖROK, 1998, Seite 32.

³ Helmut Riedl (Tiroler Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

⁴ Länderweise nicht einheitlich geregelt.

⁵ Friedrich Rauchlatner u. Siegfried Kristan (Stmk. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁶ Funk / Grigg / Pauer, 1981, Seite 16, 18.

⁷ z.B. § 15 Abs. 1 Kärntner Wohnbauförderungsgesetz, § 3 Abs. 1 Salzburger Wohnbauförderungsgesetz 1990; das steirische Wohnbauförderungsgesetz 1993 sieht Förderungen des Grunderwerbes von Gemeinden vor (§ 18 DV);

⁸ z.B. § 32a Abs. 1 Niederösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz 1989.

⁹ Friedrich Rauchlatner u. Siegfried Kristan (Stmk. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

¹ Wilfried Bertsch (Vbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

² Wilfried Bertsch (Vbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

³ Art. 115 Abs 3 B-VG.

⁴ Jenkis, 1996, Seite 643. Vgl. Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. 1995. Seite 76.

⁵ Helmut Riedl (Tiroler Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997), Stellungnahme von Mai 1999.

nungsbezogenen Gestaltungsmöglichkeiten der Wiener Stadtbezirke beschränken sich auf die Teilnahme an Baurechtsverfahren, baurechtliche Ausnahmeregelungen und die Mitwirkung an der Flächenwidmung.

1.7 EUROPÄISCHE UNION

Die Europäische Union beansprucht formal keine Kompetenzen im Wohnungswesen. Die Kompetenzverteilung zwischen EU und den Mitgliedstaaten ist anders geregelt als jene zwischen Bund und Ländern in Österreich. Sie folgt keinem bestimmten System vergleichbar den Artikeln 10 bis 15 des B-VG, sondern ergibt sich aus zahlreichen Einzelbestimmungen der Gründungsverträge¹. Die nationale Eigenständigkeit im Bereich des Wohnens und Finanzierens blieb bisher in ihrem Kern unberührt. Wohnungspolitik im engeren Sinne und auch die Förderung des Wohnbaus werden von der Europäischen Union bislang nicht betrieben². Wohnungsfragen sind keiner der bestehenden Generaldirektionen zugeordnet. Einige Generaldirektionen befassen sich jedoch mit verwandten Bereichen, etwa Industrielle Angelegenheiten (GD III), Soziale Angelegenheiten (GD V), Umwelt (GD XI) oder Regionalpolitik (GD XVI)³.

Mittelbar übt die Europäische Union allerdings in vielfältiger Weise Einfluss auf das Wohnungswesen in den Mitgliedsstaaten aus. Die wesentlichsten indirekten Einflussgrößen sind:

- Die den Nationalstaaten abverlangte Budgetpolitik hat weitreichende Auswirkungen auf das Wohnungswesen, insbesondere die Wohnbauförderung. Eine schwebende „Bedrohung“ der Wohnbauförderung stellt ihre etwaige Behandlung im Rahmen des EU-Subventionsrechts dar.
- Die von der EU betriebenen Maßnahmen gegen soziale Ausgrenzung betreffen auch Wohnungsfragen⁴, ohne dass allerdings konkrete wohnungspolitische Positionen bezogen würden.
- Unter den zahlreichen EU-Forschungsprogrammen finden sich auch einige, die wohnungspolitische Themen tangieren. Über mehrere Programme stehen Forschungsmittel für Projekte etwa auf den Gebieten Raumplanung⁵, Stadtentwicklung⁶, Energieeffizienz⁷ und Normung⁸ zur Verfügung.
- Es sind mittlerweile mehrere Dutzend auf europäischer Ebene mit Wohnungsfragen befasste Interessenvertretungen tätig. Bislang dominierte die Bauindustrie das Lobbying. Zunehmendes Gewicht kommt aber etwa der 1988 gegründete CECODHAS (Comité européen de coordination de l'habitat social) als Vertretung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen zu⁹.

¹ Öhlinger, 1997, Seite 90.

² Vgl. Holger Berndt, Direktor der Europäischen Bausparkassenvereinigung: Wohnen und Finanzieren in Europa. In: WBFO 1992, Seite 70. Vgl. Andreas Sommer: Ist unsere Wohnbauförderung europareif? In: WBFO 1992, Seite 6.

³ Vgl. Matznetter, 1993, Seite 1.

⁴ z.B. POVERTY 3, HORIZON, LEDA oder ERGO, vgl. Matznetter, 1993, Seite 9.

⁵ INTERREG 2 C (Grenzüberschreitende Kooperation auf dem Gebiet der Raumplanung), ECOS-OUVERTURE (Externe interregionale Kooperation), ERDF-TERRA C (Raumplanung), Pilot-Aktionsprogramm nach Art. 10 EFRE für den Alpenraum.

⁶ URBAN (Integration von Stadtgebieten), EFRE-UPP C (Städtische Pilotprojekte).

⁷ SAVE 2 (Programm zur Förderung der rationellen Energienutzung).

⁸ ISIS (Informationsgesellschafts-Initiativen auf dem Gebiet der Normung).

⁹ vgl. Matznetter, 1993, Seite 11.

- Der EU-Beitritt hat zu gesetzlichen Anpassungen hinsichtlich des Grunderwerbs geführt. In mehreren Bundesländern wurden bei gleichem Zugang für alle EU-Bürger die Möglichkeiten des Grunderwerbs insbesondere für Zweitwohnsitze stark eingeschränkt¹.
- Zur Verwirklichung von umweltpolitischen Zielen der Gemeinschaft kann der Rat Maßnahmen im Bereich der Raumordnung und der Bodennutzung erlassen².
- EU-Richtlinien im bautechnischen Bereich (Bauprodukten-Richtlinie) üben zunehmenden Einfluss auf die Bauordnungen bzw. Bautechnikgesetze und -verordnungen der Länder aus.

Die jährlich stattfindenden EU-Wohnbauministerkonferenzen haben einen informellen Status, nicht zuletzt um zu signalisieren, dass die EU keine diesbezüglichen Kompetenzansprüche erhebt. Ihr politisches Gewicht auf europäischer Ebene ist also relativ gering. EU-Parlamentarier Hannes Swoboda: „Wohnbau hat heute als politisches Diskussionsthema eigentlich nur in Krisensituationen Bedeutung“³. Der gemeinschaftliche Zugang zur Wohnungspolitik wird über konkrete Themenbezüge gesucht, bei der Wohnbauministerkonferenz 1996 in Dublin ging es um „Socially excluded People“, 1997 in Amsterdam um „Sustainability“, 1998 in Graz um „Beschäftigungseffekte im Wohnbau und in der Wohnhaussanierung“ und 1999 in Kuopio (Finnland) um „Wohnen und ältere Menschen“.

Häufig diskutiert und auch in der vorliegenden Studie behandelt wird die Frage, in welchem Ausmaß die Union in Zukunft das Wohnungswesen mitbestimmen wird¹.

1.8 ANDERE HANDLUNGSTRÄGER

1.8.1 Interessenvertretungen / Kammern

Zahlreiche Interessenvertretungen befassen sich mit Fragen des Wohnungswesens, zuletzt auch schwerpunktmäßig mit der zukünftigen Gestaltung der Wohnbauförderung. Hinzuweisen ist etwa auf die Bundesinnung der Baugewerbe, die Bundesinnung der Immobilien- und Vermögenstreuhänder, den Fachverband Bauindustrie, die Arbeiterkammer Wien, verschiedene Teilorganisationen des Österreichischen Gewerkschaftsbundes und diverse Interessenvertretungen auf Vereinsbasis.

1.8.2 Gemeinnützige Bauvereinigungen / GBV

Die Gemeinnützigen Bauvereinigungen wurden seit ihrem Bestehen als verlängerter Arm der Wohnungspolitik aufgefasst und instrumentalisiert. Funk und Korinek bestimmen die Lage der Gemeinnützigkeit zwischen obrigkeitlicher Verwaltung und privater Tätigkeit. „Es ist eine Art von dezentraler Erfüllung öf-

¹ Vgl. ÖROK, 1998, Seite 31.

² Art. 130s Abs. 2 EU-Vertrag, Vgl. ÖROK, 1998, Seite 35 f.

³ Hannes Swoboda, Abgeordneter zum Europaparlament, im Gespräch mit dem Autor, 1/1998.

fentlicher Verwaltungsaufgaben mit nichtobrigkeitlichen Mitteln“². Umgekehrt sind die Gemeinnützigen und ihr Verband zu einflussreichen Akteuren in der Wohnungspolitik mit wesentlichem Einfluss auf wohnrechtliche Entwicklungen und mit privilegiertem Zugang zu Wohnbauförderungsmitteln geworden³.

Karl Wurm, Obmann des Verbands der gemeinnützigen Bauvereinigungen bezeichnet den GBV als einen „privaten Akteur, der sich stark an den öffentlichen Zielsetzungen orientiert, die sich natürlich im Zeitablauf ändern. Wir sind privatwirtschaftlich organisiert, unterliegen den Marktbedingungen, allerdings mit einer starken Reflexion auf die gesellschaftlichen Notwendigkeiten mit einem gravierenden sozialen Aspekt. Wir haben kein Begutachtungsrecht bei Gesetzswerdungen. Wo es als vernünftig erachtet wird, redet man aber im Regelfall mit uns“⁴.

In einer „Standortbestimmung“ (1986) wurden die sozialpolitischen Aufgaben der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft damit umschrieben, „Wohnungen in ausreichender Anzahl und entsprechender Qualität auf den Markt zu bringen – und zwar zu Bedingungen, welche den einzelnen Bürger in die Lage versetzen, sein Wohnbedürfnis unter Berücksichtigung seiner sozialen und ökonomischen Situation bestmöglich zu befriedigen“⁵. Allerdings wird verschiedentlich die Meinung vertreten, dass die soziale Aufgabenstellung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft seit der Beseitigung des quantitativen Wohnungsfehlbestandes in den siebziger Jahren unscharf geworden sei⁶.

In ihrer weitgehenden Abhängigkeit von Mitteln der Wohnbauförderung sind Gemeinnützige in besonders hohem Maße den Ländern verpflichtet. Wenn davon gesprochen werden kann, dass sie der verlängerte Arm der Wohnungspolitik sind (Gerhard Schuster), dann wohl vor allem jener der Länder.

1.8.3 Ausgelagerte Rechtsträger

Fonds und andere ausgelagerte Rechtsträger spielen mittlerweile in mehreren Bundesländern eine bedeutende Rolle insbesondere als Instrumente zur Baulandmobilisierung. Der Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds wurde 1984 ins Leben gerufen, um einerseits die groß angelegten Sanierungsaktivitäten organisatorisch besser bewältigen zu können und andererseits die Preisdynamik am Grundstücksmarkt durch die Monopolisierung des Baulandumschlags im geförderten Bereich zu dämpfen. In diesen Funktionen wurde der WBSF zu einem der zentralen Akteure im Wiener Wohnbau⁷.

¹ Vgl. Seite 156 und Kapitel „Stärkung der gemeinschaftlichen Ebene“, Seite 240.

² Zur Reform des Gemeinnützigkeitsrechtes. Wien: Jupiter, 1976, Seite 29. Zit. nach: Zeitlhofer/Lackinger, 1990. Seite 104.

³ Der Zugang zu den Förderungsmitteln hat sich seit der Verländerung deutlich in Richtung nicht-gemeinnützige Bau-träger verschoben.

⁴ Karl Wurm (GBV) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁵ Zit. nach: Schuster, 1994. Seite 243. Vgl. Donner, 1990. Seite 214 ff.

⁶ Zeitlhofer/Lackinger, 1990. Seite 102.

⁷ Vgl. Schadt, 1995. Seite 263 ff.
Pernthaler, 1995 b. Seite 299 ff.

Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds: Wohnungen für Wien. Wien: Picus, 1992.

Aufgrund des Salzburger Raumordnungsgesetzes 1992 nahm 1994 die Land-Invest – Salzburger Baulandsicherungsgesellschaft mbH ihre Tätigkeit auf. Sie unterstützt die Gemeinden bei der Umsetzung der im SaROG vorgesehenen Maßnahmen, indem sie treuhändisch Grundstücke für den primären Bedarf der ansässigen Bevölkerung im ländlichen Bereich erwirbt¹.

Im Rahmen des Tiroler Raumordnungsgesetzes 1994 wurde die Einrichtung eines öffentlichen Bodenbeschaffungsfonds festgelegt. Seine Aufgaben reichen weiter als die der Salzburger Land-Invest, indem neben Bauland auch Betriebsbaugelände vorgehalten werden. Überdies kann der Fonds eigene Förderungen für den Erwerb von Grundstücken an Gemeinden vergeben.

Andere Länder, etwa Vorarlberg, verzichten bewusst auf die Gründung derartiger Fonds und versuchen, direkt über landeseigene Wohnbaugesellschaften Grundstückspolitik für den sozialen Wohnbau zu betreiben².

So unterschiedlich diese Einrichtungen sind (private Fonds, GmbH, öffentliche Fonds) so weisen sie nach Peter Pernthaler doch einige Gemeinsamkeiten auf. Es handelt sich um sogenannte „ausgegliederte Rechtsträger“. Sie werden zwar aus öffentlichen Mitteln gespeist, sind aber keine unselbständigen Hilfsapparate, sondern besitzen Rechtspersönlichkeit. Sie haben sich ausschließlich der Instrumente des Privatrechtes zu bedienen, ihnen kommen keinerlei hoheitliche Funktionen zu. Es handelt sich hierbei um eine besondere Form der „Privatwirtschaftsverwaltung“. Vor allem nach dem SaROG und dem TiROG ist klar, dass die Baulandsicherungsgesellschaft bzw. der Baulandbeschaffungsfonds am Bodenmarkt nicht als normale „Käufer“ auftreten. Sie haben gezielt raumordnungspolitische Steuerungseffekte zu verfolgen. Dies ist vor allem deshalb möglich, weil hinter diesen Rechtsformen jeweils die Gemeinden als Träger von Hoheitsrechten stehen³.

1.8.4 Banken und Bausparkassen

Banken und Bausparkassen sind allein schon aufgrund ihrer Finanzierungsleistungen zentrale Mitspieler im Wohnungswesen. 1996 wurden rund 27% der Wohnbauleistung über Bankdarlehen und 10% über Bauspardarlehen finanziert⁴. Der Schwerpunkt der Bausparfinanzierung liegt nach wie vor bei den Eigenheimen, wenngleich in den vergangenen Jahren die Bemühungen intensiviert wurden, in den Geschosswohnungsbau, insbesondere in die Wohnungserwerbsfinanzierung der Privaten vorzudringen. Seit der jüngsten Novellierung des Bausparkassengesetzes können auch die Finanzierungsbeiträge im geförderten Mietwohnungsbau über Bausparverträge finanziert werden⁵.

¹ Vgl. Schadt, 1995. Seite 274 ff.

² Hauptgesellschafter der VOGEWOSI (Vorarlberger gemeinnützige Wohnungsbau- und Siedlungsgesellschaft m.b.H.) ist das Land, Gesellschafter sind aber auch die Gemeinden (Wilfried Bertsch, Vbg. Wohnbauförderung, im Gespräch mit dem Autor, 4/1997).

³ Pernthaler, 1995 b. Seite 301 f.

⁴ Statistische Nachrichten 7/1998, Seite 549.

⁵ Vgl. Kapitel „Rolle von Banken und Bausparkassen“, Seite 140.

Ähnlich wie in Deutschland¹ ist in Österreich das Spezialbankenprinzip etabliert, d.h. für die unterschiedlichen Finanzierungsformen bestehen jeweils eigenständige Institute. In den vergangenen Jahren zeichnet sich allerdings eine Verstärkung des Universalbankenprinzips ab. In zunehmendem Maße bieten Banken oder Banken- und Versicherungs-Holdings eine volle Palette von Finanzierungsformen an².

Seit dem WFG 1968 spielt der Kapitalmarkt bei allen Förderungsschienen eine zunehmend wichtige Rolle. Die sukzessive Rücknahme der Wohnbaufinanzierung über Direktdarlehen an den Förderungswerber wie auch die Verbreitung von Annuitätenzuschüssen führen zu einem stetigen Bedeutungsgewinn des Kapitalmarktes im geförderten Wohnbau³.

Nachdem der hypothekarische Anteil der Wohnbaufinanzierung auch nach der Verländerung der Wohnbauförderung im Steigen begriffen ist, können die Banken in ihrem Kerngeschäftsbereich als Gewinner des neuen Systems angesprochen werden⁴. Auf dieser Schlüsselrolle aufbauend festigten die Banken in vielen Teilaspekten ihre Position. Bei der in allen Landesförderungen enthaltenen Festlegung der Rahmenbedingungen für Kapitalmarktfinanzierungen ist eine Abstimmung mit den Banken unausweichlich⁵. Auch treten die Banken als Beratungsstellen für die Wohnbauförderung auf. Einzelne Bundesländer haben die Banken weiter instrumentalisiert und nutzen sie als Einreichstellen für die Förderung⁶.

Alle großen Banken-Konzerne bemühen sich darum, sich als Initiatoren von Strategiediskussionen im Wohnungswesen zu etablieren⁷. Einzelne Gemeinnützige Bauträger sind im (teilweisen) Besitz von Banken⁸, darüber hinaus verfügen mehrere Banken über gewerbliche Bauträger-Töchter.

Der direkte Einfluss der Banken auf Wohnbauförderung und Wohnungspolitik wird allerdings unterschiedlich eingeschätzt. Wird ihnen auf der einen Seite massiver Einfluss⁹ auf die Gestaltung der Wohnbauförderung nachgesagt, relativieren die Gesprächspartner aus den Ländern die Stellung der Banken. Josef Ostermayer, leitender Mitarbeiter des Wiener Wohnbau-Stadtrats: „Die Konzeption des Förderungssystems ist auch von den Bedingungen am Kapitalmarkt ausgegangen. Nachdem dort

¹ Vgl. Joki: Wohnungsfinanzierung. 1998. Seite 74 f., Seite 86 ff..

² Einen internationalen Vergleich der Finanzierungsinstitutionen bietet Mooslechner, 1994. Seite 199 ff..

³ Matznetter, 1991. Seite 144/145.

⁴ Vgl. Peter Umgeher (Sbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

⁵ In den meisten Länderförderungen sind, wie zuvor im WFG 84, Obergrenzen für die Kapitalmarktdarlehen vorgesehen, die sich entweder an den Bundesanleihen oder der etwas niedriger liegenden Sekundärmarkttrendite orientieren.

⁶ Wilfried Bertsch (Vbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

⁷ Zu erwähnen sind diverse Wohnbau-Enqueten, Presseveranstaltungen, Schwerpunktveranstaltungen auf Beamtenebene, Förderungsprogramme bis hin zu wissenschaftlichen Arbeiten von leitenden Bankmitarbeitern.

⁸ Detailliert dargestellt in: Köppl/Leitsmüller/Wimmer, 1990. Vgl. Matznetter, 1991. Seite 267.

⁹ Friedrich Resel (BMF) im Gespräch mit dem Autor (9/1997). Ähnlich äussert sich Andreas Sommer, BmWA: „Die Finanzierungswirtschaft hat natürlich einen großen Einfluss auf die Förderung“ (in einem Gespräch mit dem Autor am 11.12.1997). Karl Zelle führt die Buntheit in der Wohnungsfinanzierung u.a. auf den „zunehmenden Einfluss von (Landes-) Banken“ zurück (Zelle u.a., 1990. Seite 7).

Banken primäre Anbieter sind, haben sie insofern Einfluss auf die Gestaltung. Wenn andere Finanzierungsangebote auftauchen, werden sie im Sinne der Flexibilität des Gesetzgebers natürlich auch ermöglicht¹. Gerhart Fellner, Leiter der niederösterreichischen Wohnbauförderung spricht davon, dass die Banken bei der Entwicklung der Förderungsbestimmungen kaum Einfluss hätten².

1.8.5 Universitäten / Hochschulen / Fachhochschulen

Die österreichischen Universitäten haben in Bezug auf das Wohnungswesen sowohl bei der Ausbildung als auch in der Forschung allem Anschein nach nicht jene Bedeutung wie in anderen gesellschaftlichen Bereichen. Im Gegensatz zu anderen EU-Staaten, etwa Großbritannien, gibt es in Österreich noch keine spezialisierte universitäre Ausbildung im Bereich Wohnungswesen oder Immobilienwirtschaft.

Bestehende Ausbildungsstätten im technischen Bereich (Architektur, Hochbau, Raumplanung) leisten einen nur geringen Beitrag sowohl hinsichtlich der Bereitstellung von Personalressourcen, als auch hinsichtlich ihrer Beiträge zu wohnungspolitischen oder wohnrechtlichen Themen. Auch die Wirtschaftsuniversitäten machen sich nur wenig bemerkbar. Andere auf Wohnungsfragen spezialisierte Universitätsmitarbeiter sind in sehr unterschiedlichen Instituten tätig. Für Wien sind etwa die Institute für Ökonometrie bzw. für Stadt- und Regionalforschung der Technischen Universität oder das Institut für Geographie an der Universität Wien mit entsprechenden Schwerpunktsetzungen zu nennen.

Sehr viel größer ist der Einfluss der rechtswissenschaftlichen Fakultäten, und zwar sowohl in Wien, als auch in Salzburg und Innsbruck. An der Universität Innsbruck nimmt voraussichtlich ab Herbst 2000 das „Institut für Wohnrecht und Bürgerlichrechtliche Quellenforschung“ seinen Betrieb auf. Von ihren führenden Wohnrechtlern gehen regelmäßig weitreichende Impulse aus. Die Juristen sind meist die einzigen Vertreter der Universitäten, die bei wohnrechtlichen oder wohnungspolitischen Debatten mit entsprechend gewichtigen Beiträgen mitspielen.

Mit der Einführung von Postgraduate-Lehrgängen Ende der achtziger Jahre und der Etablierung von Fachhochschullehrgängen ab 1994 wurde einem internationalen Trend folgend auch in Österreich der Schritt hin zu einer Diversifizierung des Hochschulwesens eingeleitet. Die in hohem Maße auf die Bedürfnisse der Wirtschaft abgestellten neuen Angebote bieten gute Chancen, für einzelne Wirtschaftszweige maßgeschneiderte Ausbildungen abseits der tradierten Segmentierungen der Universitäten zu ermöglichen. So bieten etwa die TU Wien den Lehrgang „Technik und Recht im Liegenschaftsmanagement“ und die Fachhochschule Kufstein sowie die Donau-Universität Krems Studien- bzw. Lehrgänge für „Facility Management“ an. Mit Herbst 1999 bietet der Fachhochschul-Studiengang „Wirtschaftsberatende Berufe“ in Wiener Neustadt ein einschlägiges Vertiefungsfach an.

¹ Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

² Gerhart Fellner (NÖ Wohnbauförderung) in einem Gespräch mit dem Autor (3/1998).

In Wien ist zur Zeit ein Fachhochschul-Studiengang „Immobilienwirtschaft“ in Vorbereitung. Das achtsemestrige, berufsbegleitende Studium wird voraussichtlich ab Herbst 2001 am WIFI Wien angeboten. Die Konzeption des Studiengangs erfolgt in enger Kooperation mit der FGW.

1.8.6 Forschungseinrichtungen

Die Verländerung der Wohnbauförderung mit ihren negativen Auswirkungen auf die Wohnbauforschung¹ hatte auch erhebliche Auswirkungen auf die institutionelle Struktur der im Wohnbau tätigen Forschungseinrichtungen. Neben dem IS – Institut für Stadtforschung stellte auch das ib – Institut für Bauforschung mit dem weitgehenden Auslaufen der Bundes-Wohnbauforschung seine Tätigkeit ein. Ihren Platz konnten neben den großen Instituten WIFO (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung) und IHS (Institut für Höhere Studien) sowie einzelnen Universitätsinstituten auch einige kleinere Forschungseinrichtungen behaupten, etwa die FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen, das SRZ – Stadt- und Regionalforschungsges.m.b.H. oder der Wohnbund sowie wenige nur regional tätige Institute wie die Synthesis Forschungsgesellschaft in Wien, das SIR – „Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen“ oder die ADIP (Arbeitsgemeinschaft für Dokumentations-, Informations- und Planungssysteme) in Graz. Darüber hinaus liefern einzelne Interessenvertretungen gelegentlich mit eigenen Ressourcen Forschungsprojekte.

¹ Vergleiche Kapitel 2.3.8 „Wohnbauforschung“, Seite 45 und 3.7 „Wohnbauforschung“, Seite 65.

2 DAS ÖSTERREICHISCHE WOHNRECHT – EIN KONGLOMERAT

2.1	Wohnrecht im engeren Sinn	32
2.1.1	Das Wohnrecht in der Nachkriegszeit	32
2.1.2	Wohnungseigentumsgesetz 1975	33
2.1.3	Mietrechtsgesetz 1981 (MRG)	33
2.1.4	Erstes Wohnrechtsänderungsgesetz 1987 (1. WÄG)	33
2.1.5	Zweites Wohnrechtsänderungsgesetz 1991 (2. WÄG)	34
2.1.6	Drittes Wohnrechtsänderungsgesetz 1994 (3. WÄG)	34
2.1.7	Wohnrechtsnovelle 1997	34
2.1.8	Wohnrechtsnovelle 1999	35
2.2	Bauträgerrecht	35
2.2.1	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz 1940 (WGG)	35
2.2.2	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz 1979 (WGG)	35
2.2.3	1. bis 3. Wohnrechtsänderungsgesetz	36
2.2.4	Bauträgervertragsgesetz (BTVG) 1997	37
2.3	Wohnbauförderung – Wohnbaufinanzierung	37
2.3.1	Die Förderungsgesetzgebung bis zum WFG 1968	38
2.3.2	Wohnbauförderungsgesetz 1968	40
2.3.3	Wohnungsverbesserungsgesetz 1969	41
2.3.4	Wohnbauförderungsgesetz 1984	41
2.3.5	Wohnhaussanierungsgesetz	42
2.3.6	B-VG Novellen 1987/1988	42
2.3.7	Die veränderten Förderungsbestimmungen	42
2.3.8	Wohnbauforschung	45
2.4	Baurecht	46
2.5	Raumordnung/Bodenrecht	47

Das österreichische Wohnrecht ist auch im internationalen Vergleich ausserordentlich kompliziert. Zur leichteren Erfassung der Materie wird in den folgenden Ausführungen einem Ansatz von Karl Korinek folgend¹ eine Dreigliederung vorgenommen:

- Wohnrecht im engeren Sinn: Recht des Wohnungseigentums und der Nutzungsverhältnisse an Wohnungen und begleitende Rechtsvorschriften (WEG, MRG u.a.);
- Bauträgerrecht: Kernbereich des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts, bauträgerspezifische oder verwalterspezifische gewerberechtliche Regelungen (WGG, BTVG u.a.);
- Wohnbauförderung und Wohnbaufinanzierung: Regelungen des Bundes und der Länder, Vorschriften der Neubauförderung und der Verbesserungsförderung, Spezialgesetze (z.B. Altstadterhaltung), Wohnbaufinanzierung über den Kapitalmarkt.

Tabelle 2: Wohnrechtsgesetzgebung des Bundes in der Zweiten Republik

	REGIERUNGSPARTEI(EN)	BUNDESKANZLER
Wohnhaus-Wiederaufbaugesetz 1948	ÖVP-SPÖ	Leopold Figl
Wohnungseigentumsgesetz 1948	ÖVP-SPÖ	Leopold Figl
Wohnbauförderungsgesetz 1954	ÖVP-SPÖ	Julius Raab
Zinsstopgesetz 1954	ÖVP-SPÖ	Julius Raab
MietG-Novelle 1955	ÖVP-SPÖ	Julius Raab
MRÄG 1967	ÖVP	Josef Klaus
WBFG 1968	ÖVP	Josef Klaus
Wohnungsverbesserungsgesetz 1969	ÖVP	Josef Klaus
WBFG-Novelle 1972	SPÖ	Bruno Kreisky
Mietengesetznovelle 1974	SPÖ	Bruno Kreisky
WEG 1975	SPÖ	Bruno Kreisky
WGG 1979	SPÖ	Bruno Kreisky
MRG 1981	SPÖ	Bruno Kreisky
WFG 1984	SPÖ-FPÖ	Fred Sinowatz
WSG 1985	SPÖ-FPÖ	Fred Sinowatz
MRG-Novelle 1985	SPÖ-FPÖ	Fred Sinowatz
B-VG Novellen 1987/1988	SPÖ-ÖVP	Franz Vranitzky
1. WÄG 1987	SPÖ-ÖVP	Franz Vranitzky
2. WÄG 1991	SPÖ-ÖVP	Franz Vranitzky
3. WÄG 1994	SPÖ-ÖVP	Franz Vranitzky
Wohnrechtsnovelle 1997	SPÖ-ÖVP	Franz Vranitzky
BTVG 1997	SPÖ-ÖVP	Franz Vranitzky
Wohnrechtsnovelle 1999	SPÖ-ÖVP	Viktor Klima

¹ Karl Korinek: Aspekte der Wohnungsgemeinnützigkeit. In: Korinek / Rüsch / Matzner. 1992. Seite 69.
Karl Korinek. In der parlamentarischen Enquete am 26.4.1991, Seite 13.
Karl Korinek (Verfassungsgerichtshof, Universität Wien) im Gespräch mit dem Autor (9/1997).
Vgl. Matzner, 1982. Seite 148 ff., Vgl. Blaas/Rüsch/Brezina/Doubek, 1991. Seite 231 f.).

2.1 WOHNRECHT IM ENGEREN SINN

Die grundlegende Rechtsquelle für das heute bestehende Wohnrecht stellt das Mietengesetz aus dem Jahre 1922 dar¹, das seinerseits auf die 1. Mieterschutzverordnung aus dem Jahr 1917, also aus den letzten Monaten des Ersten Weltkriegs, zurückgeht². Ein wesentliches Ziel für die Einführung der Mietengesetzgebung war die gesellschaftliche Stabilisierung in einer von Unsicherheit, auch Rechtsunsicherheit geprägten Zeit. Das Mietengesetz wurde 1929 wiederverlautbart³ und erlebte noch vor dem 2. Weltkrieg etliche Novellierungen⁴.

2.1.1 Das Wohnrecht in der Nachkriegszeit

Das österreichische Wohnrecht wurde nach dem Zweiten Weltkrieg in schöner Regelmäßigkeit neu gefasst. Die wichtigsten Gesetze und Novellen waren:

- das Wohnungseigentumsgesetz 1948⁵, mit dem das Wohnungseigentumsrecht eingeführt wurde.
- das Zinsstopgesetz 1954⁶: Damit wurden die damals geltenden Mietzinse für Wohnungen, die nicht dem MietG unterlagen, eingefroren.
- die MietG-Novelle 1955⁷, in der u.a. freie Mietzinsvereinbarungen bei Neuvermietungen unter bestimmten, selten erreichbaren Voraussetzungen und ausserstreitige Verfahren in Mietrechtsangelegenheiten eingeführt wurden.
- das Mietrechtsänderungsgesetz 1967 (MRÄG)⁸, in dem u.a. die freie Mietzinsvereinbarung bei Neuvermietungen erweitert, unter bestimmten Rahmenbedingungen die Kündigungsschutzbestimmungen eingeschränkt, aber auch neue Kündigungsgründe eingeführt sowie das Mehrheitsprinzip verankert wurden.
- die Mietengesetznovelle 1974⁹, in der ein Rechtsanspruch auf Mietzinsbeihilfe, die Kategoriemiete für Substandardwohnungen, eine Begrenzung der Mietzinserhöhung für Erhaltungsarbeiten und die verpflichtende Zurverfügungstellung von Ersatzwohnungen bei Abbruchkündigung eingeführt wurden¹⁰.

¹ BGBl. 1922/872.

² Verordnung des Gesamtministeriums vom 26.1.1917 über den Schutz der Mieter, RGBl. 1917/34.

³ BGBl. 1929/210.

⁴ BGBl. 1933/325, 1936/184, 1937/325, GBLÖ 1939/1190.

Vgl. Funk / Grigg / Pauer, 1981; Vgl. Meinhardt, 1991, Seite 46 ff.; Vgl. Böhm, 1996. Seite 126 ff.

⁵ BGBl. 1948/149.

⁶ BGBl. 1954/132.

⁷ BGBl. 1955/241.

⁸ BGBl. 1967/281.

⁹ BGBl. 1974/409.

¹⁰ Andere Mietrechtsänderungen und verwandte Gesetze betrafen

- die Zwangszuweisung von Wohnungen (Wohnungsanforderungsgesetz, StGBI 1945/138),
- das Verbot von Neuvermietungszuschlägen für Personen aus bombenbeschädigten Wohnungen (BGBl. 1946/160)
- und dessen Aufhebung (BGBl. 1951/27),
- die Rechnungslegungspflicht des Hauseigentümers (MietG-Novelle 1950)
- die Anhebung der Mietzinse (BGBl. 1951/228),
- die Vereinheitlichung der Kündigungs- und Räumungsfristen (BGBl. 1957/275) u.a..

2.1.2 Wohnungseigentumsgesetz 1975

Mit dem WEG¹ wurde das Wohnungseigentumsgesetz 1948 neu gefasst und bestehende Rechtsunsicherheiten beseitigt. Eingeführt wurde u.a. das gemeinsame Wohnungseigentum von Ehegatten und die ausschließliche Wertbestimmung über Nutzwerte. Der Bauträger wurde als Wohnungseigentumsorganisator definiert.

2.1.3 Mietrechtsgesetz 1981 (MRG)

Mit dem MRG² wurden alle zuvor erlassenen einschlägigen Gesetze und Novellen vereinheitlicht. Es wurden etliche Prinzipien des Mietengesetzes übernommen und weitergeführt, gleichzeitig aber die Mietzinsbestimmungen mit den Kategoriemieten vollkommen neu geregelt, zusätzliche Befristungsmöglichkeiten geschaffen, ein Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag für „Friedenskronenverträge“ als Form der Mietzinserhöhung zur Sicherung der Hauserhaltung sowie die Rahmenbedingungen für mieterseitige Wohnungsverbesserungen geschaffen und die Einhebung von Ablösen untersagt³.

2.1.4 Erstes Wohnrechtsänderungsgesetz 1987 (1. WÄG)

Mit dem 1. WÄG⁴ wurde in einem Zuge das Wohnbauförderungsgesetz 1984, das Stadterneuerungsgesetz, das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz und das Startwohnungsgesetz novelliert sowie das Rückzahlungsbegünstigungsgesetz 1987 erlassen. Die Änderungen betrafen u.a. Entgelt- und Preisbildungsbestimmungen im WGG und Anpassungen des Wohnbauförderungsgesetzes 1984 aufgrund der Verlängerung der Wohnbauförderung.

Damit wurde dem Arbeitsübereinkommen von 1987 der neu installierten Großen Koalition weitgehend entsprochen, die eine Wohnrechtsharmonisierung, die Verlängerung des Förderungsrechts, eine Neubewertung der Rechtsinstrumente der Zinsbildung des MRG und der Entgelt- und Preisbildungsbestimmungen des WGG vorsah. Als vordringliche Schritte wurden die Stärkung der Position des Wohnungsinhabers durch Mitwirkungsbefugnisse, die Eigentumsbildung insbesondere an bestehender Wohnsubstanz, die Harmonisierung der Beihilfen und die Mobilisierung der öffentlichen Wohnbaudarlehen durch befristete Rückzahlungsbegünstigungen herausgestellt⁵.

¹ BGBl. 1975/417.

² BGBl. 1981/203.

³ Ostermayer, 1996. Seite 60.
Zu den erweiterten Befristungsmöglichkeiten siehe insbesondere Blaas/Rüsch/Brezina/Doubek, 1991, Seite 152.

⁴ BGBl. 1987/340.

⁵ Meinhart / Würth, 1989. Seite 95.

2.1.5 Zweites Wohnrechtsänderungsgesetz 1991 (2. WÄG)

Als kurzfristige Maßnahme gegen die zunehmende Wohnungsknappheit wurde 1991 das 2. Wohnrechtsänderungsgesetz¹ verabschiedet. Mit dem 2. WÄG wurden das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, das Mietrechtsgesetz und das Aktiengesetz 1965 geändert sowie Maßnahmen zur Hilfe für Wohnungssuchende getroffen, etwa Ausnahmebestimmungen hinsichtlich der Befristungsdauer für die Zwischennutzung von Wohnungen bis zu einer geförderten Sanierung. Mit der Ausweitung der Kompetenzen der Schlichtungsstellen auf Ablöserückforderung und Investitionersatz wurde der rechtliche Rahmen für Ausserstreit-Verfahren erweitert. Neu geregelt bzw. präzisiert wurden die Nutzungsregelungen von Mietwohnungen (Eintrittsrechte, Abtretung des Mietrechts, Kündigungsbeschränkungen, Ersatz von Aufwendungen, Mietzinsabrechnung, Durchführung von Erhaltungs- oder Verbesserungsarbeiten u.a.). Im WGG wurden u.a. die Kündigungs- und Verfahrensregelungen präzisiert.

2.1.6 Drittes Wohnrechtsänderungsgesetz 1994 (3. WÄG)

Die wohl nachhaltigste Reform beim 3. WÄG² war die Einführung des Bundesgesetzes über die Festsetzung des mietrechtlichen Richtzinses, mit dem es gelang, die Preisgestaltung im reglementierten privaten Wohnungsmarktsegment der vor 1945 errichteten Mietwohnungen (mit Ausnahme der Kategorie D-Wohnungen) den vom Markt generierten Preisen anzugleichen.

Die Befristung von Mietverträgen wurde neu geregelt. Es wurden Fristverträge mit einer Vertragsdauer von 3 Jahren eingeführt und die bis dahin häufig angewandten maximal halbjährigen bzw. einjährigen Fristverträge³ gestrichen. Weitere Neuerungen betrafen die Behandlung der Substandardwohnungen im MRG und WEG, den Erhaltungsbeitrag, die Verwaltungskosten, die Rechtstellung des Wohnungseigentumserwerbers, die Verwaltung des Wohnungseigentums und die Verordnungsermächtigung der Länder im Richtwertgesetz.

2.1.7 Wohnrechtsnovelle 1997

Mit Ablauf der dreijährigen Befristung der ersten gemäß 3. WÄG abgeschlossenen Mietverträge war eine Novellierung der Befristungsregelungen unvermeidlich. Neben der Verlängerung der Befristungsmöglichkeit auf 10 Jahre wurde eine Staffelung der Abschläge vom Richtwertmietzins für Befristungen unterschiedlicher Dauer eingeführt⁴.

¹ BGBl. 1991/68.
Vgl. Nowotny/Heidl, 1994. Seite 84.

² BGBl. 1993/800.

³ Nach 2. WÄG § 29 Abs. 1 Z 3 Lit. c MRG.

⁴ BGBl. 1997/22. Vgl. Stabentheiner / Wais, 1997.

2.1.8 Wohnrechtsnovelle 1999

In der Vorwahlkampfphase zur Nationalratswahl 1999 wurde auch anstehender wohnrechtlicher Reformen gedacht. Die WRN 1999 brachte im gemeinnützigen Bereich eine deutliche Mietenbeschränkung für wiedervermietete, ältere Wohnungen, mehr Kontrollrechte für die Mieter sowie eine Ausweitung des Geschäftskreises gemeinnütziger Bauvereinigungen, die seither unter bestimmten Voraussetzungen auch private Wohnhäuser verwalten dürfen. Für Mietkaufwohnungen können nunmehr Fixpreise vereinbart werden. Im Wohnungseigentumsgesetz wurden die Rechte von Minderheits-eigentümern gegenüber Mehrheitseigentümer und Hausverwaltung gestärkt.

2.2 BAUTRÄGERRECHT

2.2.1 Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz 1940 (WGG)

Das reichsdeutsche Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht 1940¹ und die wenig später erlassene Durchführungsverordnung bildeten bis 1979 die Basis des sozialen Wohnungsbaus in Österreich. Bis in die späten sechziger Jahre (deutsches Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz 1969) operierten die gemeinnützigen Bauvereinigungen in Österreich auf weitgehend derselben Rechtsgrundlage wie die Gemeinnützigen in Deutschland.

Das WGG 1940 regelte u.a. die Anerkennung der Gemeinnützigkeit, die Beschränkung der Geschäftsbereiche, die Höhe der möglichen Gewinnausschüttung, die Revision in Ergänzung zur behördlichen Aufsicht, den Zusammenschluss in einem „Spitzenverband“ und als wohl wichtigste Maßnahme das Verhältnis zwischen den Wohnungsunternehmen und ihren Kunden².

Mit dem Rechts-Überleitungsgesetz 1945 wurde das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz samt Verordnung in die österreichische Rechtsordnung transformiert. Etliche jener Bestimmungen mit typischem Gedankengut des Nationalsozialismus haben diese Rechtsüberleitungsschleuse nicht passiert, die Gesetzesmaterie wurde dadurch inkonsistent³.

2.2.2 Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz 1979 (WGG)

Zu den erklärten Zielen der Reform und Neukodifikation des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts durch das WGG 1979⁴ zählte u.a. die Bereinigung der Probleme, die aus der fortdauernden Geltung des reichsdeutschen Rechts resultierten. In seinen Grundzügen setzte das WGG 1979 aber auf dem WGG 1940 auf, auch wenn es in einigen Einzelregelungen zu teils gravierenden Änderungen kam.

¹ DRGBl. 1940, I, S. 438.

² Funk, 1994. Seite 333.

³ Lugger, 1994. Seite 53.

⁴ BGBl. 1979 / 139.

Die Behördenaufsicht wurde differenziert, das Verhältnis zwischen Gemeinnützigkeits- und Gewerberecht klargestellt, der Kundenschutz verbessert, der Geschäftsbereich von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen präzisiert und erweitert und die Stärkung der Eigenkapitalbasis der Unternehmen ermöglicht¹.

Die Aufsichtsbestimmungen des ursprünglichen Gesetzes von 1940 waren hierarchisch-zentralistisch konzipiert, während das System des B-VG für den Kompetenztatbestand „Volkswohnungswesen“² auf Vollzugsebene eine Dezentralisation vorsieht.

Die Legistik des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes zählt zum Tatbestand des Volkswohnungswesens und ist somit in Bundeskompetenz. Im Bundesministeriengesetz wird das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz dem Zuständigkeitsbereich des Wirtschaftsministeriums bei Vollzugskompetenz durch die Länder zugeordnet³.

Das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht ist eng mit dem allgemeineren Rechtsinstrument des Mietrechtsgesetzes verwoben. Regelmäßig führen denn auch Neuregelungen im MRG-Bereich zu Anpassungen im WGG, zuletzt in den drei Wohnrechtsänderungsgesetzen. Nach Bernd-Christian Funk sind „die Beziehungen zum Teil recht kompliziert und schwer durchschaubar. Allgemein ist festzuhalten, dass das MRG auf genossenschaftliche Nutzungsverträge und weitgehend auch sonst auf den Bereich der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft anzuwenden ist“⁴.

Weiters bestehen enge Interdependenzen und Reibungspunkte zu den Förderungsbestimmungen der Länder. Gerhard Schuster meint allerdings, dass dennoch „gegenwärtig nicht von einer ausgeprägten Zielkonvergenz gesprochen werden [kann], nicht zuletzt deshalb, weil der Bundesgesetzgeber im WGG 1979 nur sehr allgemeine wohnungspolitische Zielsetzungen vorgegeben hat“⁵.

2.2.3 1. bis 3. Wohnrechtsänderungsgesetz

Die drei zwischen 1987 und 1994 erlassenen Wohnrechtsänderungsgesetze brachten umfangreiche Änderungen im Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht. Die Änderungen im 1. WÄG betrafen u.a. Entgelt- und Preisbildungsbestimmungen im WGG. Im 2. WÄG wurden u.a. die Kündigungs- und Verfahrensregelungen präzisiert. Das 3. WÄG brachte schließlich „nach aussen die Stärkung des Prinzips der Vermögensbindung, nach innen eine Stärkung der unternehmerischen Gestion“⁶.

¹ Funk, 1994. Seite 334.

² Art. 11, Abs 1 Z 3 B-VG

³ §29 WGG 1979.

Funk / Grigg / Pauer, 1981, Seite 22.
Vgl. Raschauer, 1994. Seite 320.

⁴ Funk, 1994. Seite 335.

⁵ Schuster, 1994. Seite 244.

⁶ Andreas Sommer (BmWA/II) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

Franz Köppl, der für Wohnungsfragen zuständige Mitarbeiter der Arbeiterkammer Wien, betont aus anderer Perspektive, dass das WGG einerseits „Bauträgerrecht“ und andererseits „Mietrecht“ ist. Bei der Entwicklung des WGG in den vergangenen Jahren wurde seiner Ansicht nach vor allem bauträgerrechtliche Aspekte und weniger der mietrechtliche Aspekt berücksichtigt¹.

2.2.4 Bauträgervertragsgesetz (BTVG) 1997

Anlässlich der Beschlussfassung über das 3. WÄG 1994 wurde der Justizminister ersucht, zur Fortführung der Wohnrechtsreform u.a. die Themen Makler- und Bauträgerwesen zu verfolgen. Die Schaffung eines Bauträger- oder Immobilienmaklerrechts stand in der Folge denn auch im Mittelpunkt der Bemühungen. Mit dem mit 1. Jänner 1997 in Kraft getretenen Bauträgervertragsgesetz (BTVG)² sollen die vor Bezug erbrachten Zahlungen von Wohnungserwerbern im Sinne des Konsumentenschutzes sichergestellt werden. Das BTVG brachte im Vollzug erhebliche Schwierigkeiten mit sich. Sie konnten durch eine mittlerweile erschienene ÖNORM weitgehend bereinigt werden³.

2.3 WOHNBAUFÖRDERUNG – WOHNBAUFINANZIERUNG

Bis heute wird der weit überwiegende Teil aller in Österreich errichteten Wohnungen mit Hilfe staatlicher Förderung gebaut. Das System der Wohnbauförderung in Österreich stützt sich auf drei Förderungsschienen:

- Die quantitativ mit Abstand wichtigste Förderungsart ist die direkte Förderung nach den Wohnbauförderungsgesetzen, d.h. die gängige Objekt- und Subjektförderung für Neubau und Sanierung in der gesamten Breite der vorhandenen Modelle⁴.
- Förderung über subventionierte Bausparkassendarlehen⁵.
- Einen geringen Stellenwert (etwa im Vergleich zu Deutschland) nimmt die steuerliche Subjektförderung durch die Absetzbarkeit der Annuitätenzahlungen als Sonderausgabe ein⁶.

¹ Franz Köppl (AK Wien) im Gespräch mit dem Autor (6/1998).

² BGBl. 1997/7.

³ Vgl. FGW (Hrsg.): BTVG – Das Bauträgervertragsgesetz in der Praxis. Wien: FGW, 1997.

⁴ Vgl. Kapitel „Bestehende Förderungsinstrumente“, Seite 102.

⁵ Vgl. Kapitel „Bausparförderung“, Seite 109.

⁶ Vgl. Kapitel „Steuerliche Förderung“, Seite 106.

Vgl. Köppl. 1994. Seite 39 f..

Vgl. Funk / Grigg / Pauer, 1981, Seite 13 ff..

Tabelle 3: Elemente der österreichischen Wohnbauförderung

	Direkt	Indirekt
Objektförderung	Förderungsdarlehen (Neubau, Sanierung) Baukostenzuschüsse Annuitätenzuschüsse (einkommensunabhängige) Annuitätenzuschüsse (rückzahlbare) Kapitalmarktdarlehens-Zinsbegrenzungen Rückzahlungsbegünstigungen Kommunaler Wohnbau GBV-Belegungsrechte Bodenbevorratung „Billige“ Grundstücke Erlass der Aufschließungskosten Grundsteuerbefreiung Gebührenbefreiung	Bausparprämie GBV-Steuerbegünstigungen KESt-Befreiung Wohnbau-Anleihe Wohnbau-Aktie
Subjektförderung	Annuitätenzuschüsse (einkommensabhängige) Eigenmittellersatzdarlehen Wohnbeihilfe Mietzinsbeihilfe	Sonderausgaben

Quelle: Donner, 1995.

2.3.1 Die Förderungsgesetzgebung bis zum WFG 1968

Wohnbauförderung im heutigen Sinne des Wortes geht in ihrem Kern auf die frühen Jahre der Ersten Republik zurück. Schon in den letzten Jahrzehnten der Monarchie wurden einzelne gesetzliche Regelungen erlassen, die dieser Materie zuordenbar sind. Sie fallen aber in quantitativer Hinsicht kaum ins Gewicht. In der Zwischenkriegszeit sind nahezu sämtliche Instrumente der aktiven staatlichen Wohnungswirtschaftspolitik entwickelt worden: Einerseits die Wohnungszwangswirtschaft – der Eingriff in den Bestand – und andererseits die Förderung des Neubaues durch Subventionen¹.

Für die weitere Entwicklung von großer Bedeutung war der 1921 eingerichtete Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds² und die Wohnbauförderung 1929. Die aus heutiger Sicht wichtigsten weiteren Gesetzeswerke stammen aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg.

Im ersten Nachkriegsjahrzehnt standen Förderungsmaßnahmen zum Wiederaufbau der kriegszerstörten Bausubstanz im Vordergrund. Mit dem Wohnhaus-Wiederaufbaugesetz 1948³ wurde der Wohn-

¹ Jenkis, 1996, Seite 71.

² BGBl. 1921/252 idF BGBl. 1979/139.

³ BGBl. 1948/130 idF 1972/224.

haus-Wiederaufbaufonds eingerichtet, der unverzinsliche Darlehen bis zur vollen Höhe der Wiederherstellungskosten, in der Folge 90%, Bürgschaften und Zinsenzuschüsse vorsah. Die Tilgungsdauer betrug ursprünglich 100 Jahre und wurde später auf 75 und 50 Jahre herabgesetzt. Förderungswerber waren v.a. physische Personen. Im selben Jahr und mit derselben Zielsetzung der raschen Wiederherstellung der kriegszerstörten Wohnungssubstanz wurde das Wohnungseigentumsgesetz 1948 erlassen, womit erstmals Eigentum an einzelnen Wohnungen ermöglicht wurde.

Mit dem Wohnbauförderungsbeitragsgesetz 1952¹ wurde der seit den zwanziger Jahren bestehende Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds auf eine breitere finanzielle Grundlage gestellt. Es ist die gesetzliche Grundlage für den bis heute bestehenden Wohnbauförderungsbeitrag, der zuletzt jährlich etwa 6,3 Milliarden Schilling² (€ 460 Mio.) zum Aufkommen der Wohnbauförderung beiträgt. Die Förderung aus diesem Fonds beschränkte sich auf Kleinwohnungen. Förderungswerber waren Gemeinden und gemeinnützige Wohn- und Siedlungsvereinigungen. Mit dem Wohnbaubeitragsgesetz 1954³ wurde schließlich auch die Finanzierung des Wohnhaus-Wiederaufbaugesetzes gesichert.

Mit dem Wohnbauförderungsgesetz 1954⁴ wurde schließlich ein komplexes System der Förderung des Wohnungsneubaus geschaffen, mit dem der alten Forderung der Länder nach länderspezifischer Verordnungsgebung Kompetenz entsprochen wurde. Vom WBFG 1954 führt eine direkte Entwicklungslinie zu den heutigen Förderungsgesetzen⁵.

Im Mittelpunkt des WBFG 1954 standen Bestimmungen über die Förderung der Errichtung von Klein- und Mittelwohnungen. Mit den vorgesehenen Förderungsschienen Förderdarlehen, Annuitätenzuschüsse und direkte Baukostenzuschüsse waren im Prinzip alle auch heute durch die Länder praktizierten Förderungsmodelle bereits im WBFG 1954 angelegt. Im Gegensatz zur Förderung durch die Bundesfonds wurden nicht nur Miet- sondern auch Eigentumswohnungen und Eigenheime in die Förderung einbezogen. Die Darlehen deckten die Gesamtbaukosten bis zu 90% bei einer Verzinsung von 1% und 70 Jahren Laufzeit ab. Alternativ dazu konnten Annuitätenzuschüsse oder Baukostenzuschüsse bis zu 20% der Gesamtbaukosten in Anspruch genommen werden. Letztere Förderungsschiene kam allerdings kaum zur Anwendung. Förderungswerber waren Gemeinden, gemeinnützige Bauvereinigungen, bei der Errichtung von Eigentumswohnungen auch juristische Personen sowie natürliche Personen. Schließlich wurden die Grundsätze über die Schaffung von Wohnbauförderungsbeiräten aufgestellt⁶.

¹ BGBl. 1952/13.

² Gesamtaufkommen ca. 7,8 Milliarden Schilling, davon 80,55%.

³ BGBl. 1954/152.

⁴ BGBl. 1954/153.

⁵ Die fünfziger Jahre waren auch in Deutschland durch die Entwicklung wesentlicher wohnungsgesetzlicher Werke gekennzeichnet. 1950 wurde das Erste, 1956 das Zweite Wohnungsbaugesetz verabschiedet, das nach zahlreichen Novellierungen bis vor kurzem Geltung hatte. Vgl. Jenkis, 1996, Seite 643.

⁶ Die Funktion der bis heute tätigen Beiräte wird allenthalben auch kritisch bewertet: Sie werden „von den politischen Parteien und den Wohnbauträgern beschickt. Sie stellen bis heute jenen Ort dar, an dem die sozialpartnerschaftlichen Interessen ausgetragen werden und wo die maßgeblichen Entscheidungen fallen. Oftmals hinter den Kulissen und weitgehend ohne politische Publizität“ (Zelle u.a., 1990, Seite 18).

Mit dem WBFG 1954 wurden die Kompetenzen der Länder, die zum Teil bereits eigene Wohnbauförderungsgesetze erlassen hatten, gestärkt, indem ihnen der Vollzug der Förderung übertragen wurde¹. Bundesmittel wurden mit der Bedingung gewährt, dass die Länder selbst Beträge in der Höhe von zumindest 50% der Bundesmittel bereitstellten und die Liegenschaften für den geförderten Wohnbau für mindestens 20 Jahre von der Grundsteuer befreien².

Anfang der sechziger Jahre bemerkte der spätere Finanzminister Stephan Koren im Rückblick auf die Wohnbauförderung der Nachkriegszeit: „Die aus den besonderen Bedingungen der ersten Nachkriegszeit erwachsene Technik partieller Eingriffe blieb, als die äusseren Bedingungen längst normalisiert waren, weiterhin kennzeichnend für die Wohnungswirtschaft, bis schließlich in der mehr und mehr anwachsenden Vielfalt von Regelungen und Eingriffen kaum noch eine sinnvolle Zielsetzung der Gesamtpolitik erkennbar war (...). Die Technik gezielter Eingriffe, das taktische Operieren mit eng umgrenzter Zielsetzung, ist den politischen Gremien nach der bisherigen Praxis wohl vertraut. Für Strategie auf lange Sicht fehlen die politischen Voraussetzungen“³; ein Befund, der auf die seitherige Entwicklung der Wohnungspolitik nicht weniger zutrifft.

2.3.2 Wohnbauförderungsgesetz 1968

Knapp 15 Jahre nach dem WBFG 1954 wurde eine neuerliche Vereinheitlichung und Weiterentwicklung der Wohnbauförderung notwendig, mit dem die bis dahin bestehenden „Parallelförderungen“ zusammengefasst wurden. Das WFG 1968⁴ war auf eine breite Zugänglichkeit der Förderung, somit eine dezidierte Mittelstandsförderung hin angelegt. Andererseits wurden entgegen den früheren Förderungen Einkommensgrenzen eingeführt⁵.

Die bis dahin wenig in Anspruch genommenen Förderungsschienen der Baukostenzuschüsse und der Annuitätenzuschüsse wurden gestrichen. Nach deutschem Vorbild⁶ wurde im WBFG 1968 mit der Wohnbeihilfe und unverzinslichen Eigenmittelsatzdarlehen erstmals eine Subjektförderung vorgesehen. Die Wohnbeihilfe sollte nach dem ursprünglichen Text des WBFG 1968 die Funktion der früheren Annuitätenzuschüsse übernehmen. Nachdem durch die WBFG-Novelle 1972 die Annuitätenzuschüsse wieder eingeführt wurden, musste die Wohnbeihilfe neu begründet werden. Demnach hatte die Landesregierung bei Überschreitung eines als zumutbar definierten Wohnungsaufwandes einen entsprechenden Zuschuss zu leisten⁷.

¹ Funk / Grigg / Pauer, 1981, Seite 15.

² Funk / Grigg / Pauer, 1981, Seite 16. Vgl. Zelle u.a., 1990, Seite 17.

³ Stephan Koren: Zur Problematik der Wohnungswirtschaft in Österreich. In: Wiener Studien zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Heft 5, Wien, 1964, Seite 41. Zit. nach: Zelle u.a., 1990, Seite 18.

⁴ Bundesgesetz über die Förderung der Errichtung von Klein- und Mittelwohnungen BGBl. 1967/280.

⁵ Vgl. Langer, 1982, Seite 12.
Vgl. Blaas/Rüsch/Brezina/Doubek, 1991, Seite 128.

⁶ Gesetz über die Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen 1960, vgl. Jenkis, 1996, Seite 645.

⁷ Funk / Grigg / Pauer, 1981, Seite 17a.

Der Wohnhaus-Wiederaufbaufonds wurde liquidiert, die Teile des Wohnbauförderungsbeitragsgesetzes, die bis dahin die Grundlage für die Gewährung neuer Fondshilfen gebildet hatten, aufgehoben. Im Unterschied zum WBFG 54 wurden neben dem Neubau auch Erhaltungsarbeiten gefördert. Es wurden Förderungsdarlehen bis zu 60% der Gesamtbaukosten bei einer Verzinsung von 0,5% gewährt. Die Förderungshöhe wurde 1972 auf 45% und 1974 auf 45-70% abgeändert. Ergänzend wurden Instrumenten zur Sicherung des Förderungszwecks – Kündigung, Rückforderung der Förderung etc. – eingeführt.

Die Kompetenzen der Länder wurden erweitert, vor allem durch die direkte Zuteilung des Mittelaufkommens des Bundes an die Länder, das zuvor in die Bundesfonds geflossen war. Mit der WBFG-Novelle 1972¹ wurden den Ländern der Auftrag erteilt, fünfjährige Wohnbauprogramme zu erstellen, welche in der Folge allerdings nur zu mäßig brauchbaren Ergebnissen führten. Zudem wurde ihnen die Gewährung der Wohnbeihilfe übertragen.

2.3.3 Wohnungsverbesserungsgesetz 1969²

Ursprünglich waren als einziges Instrument für die Förderung von Wohnungsverbesserungen Annuitätenzuschüsse vorgesehen. In den Novellierungen wurden schließlich auch Bürgschaften und 1975 die Wohnbeihilfe eingeführt³.

2.3.4 Wohnbauförderungsgesetz 1984

Nach einem weiteren 15-Jahresintervall wurde nach dem WBFG 1954 und dem WBFG 1968 das WFG 1984⁴ verabschiedet. Es führte zu einer weiteren Differenzierung des Förderungsinstrumentariums und einer Stärkung der Rolle der Länder.

Gefördert wurde überwiegend mittels Darlehen, die bei Mietwohnungen 50 bis 100% der Gesamtbaukosten, bei Eigentumswohnungen nicht mehr als bei Mietwohnungen, jedoch höchstens 90% ausmachen durften. Alternativ dazu konnte die Darlehenshöhe als Fixbetrag je Quadratmeter Nutzfläche festgesetzt werden, was der preisstärkenden Wirkung einer an die Gesamtbaukosten gekoppelten Förderung entgegenwirken und zu einer stärkeren Marktorientierung der Förderung beitragen sollte. Im Eigenheimbereich ging man gänzlich auf Fixbeträge über.

Als Element der Subjektförderung wurde, aufbauend auf Sonderwohnbauprogrammen der vorangegangenen Jahre, die Förderung über Annuitäten- und Zinszuschüsse eingeführt. In Salzburg wurde

diese Förderungsschiene in den folgenden Jahren zu einem eigenständigen Förderungssystem weiterentwickelt, das, mit weiteren Differenzierungen nach der Verländerung, bis heute angewendet wird.

Den Ländern wurden weitgehende Spielräume hinsichtlich Wahl und Höhe der Förderung und Differenzierungsmöglichkeiten nach Rechtsform, Familieneinkommen, Familiengröße und Wohnungsgröße eingeräumt. In puncto Laufzeit, Verzinsung und Tilgungsplänen wurden nur grobe Rahmenbestimmungen vorgegeben. Auch bei der Wohnbeihilfe wurde nur die große Linie vorgezeichnet, etwa ein Rechtsanspruch auf Wohnbeihilfe in objektgeförderten Mietwohnungen oder eine Obergrenze für die zumutbare Wohnkostenbelastung von 25% des Familieneinkommens, die Detailbestimmungen aber auf Verordnungswege den Ländern überlassen.

Walter Meinhart bemängelte die fehlende Abstimmung des WFG 1984 mit dem MRG. Der Unterschied zwischen haus- und mieterseitigen Verbesserungen wurde seiner Ansicht nach verwischt¹.

2.3.5 Wohnhaussanierungsgesetz

Gleichzeitig mit dem WFG 1984 trat mit 1.1.1985 das Wohnhaussanierungsgesetz² in Kraft. Es bildete die Grundlage für die in der Folge einsetzende breit angelegte Stadterneuerung. Die Förderungen mit Schwerpunkt bei Förderungsdarlehen, aber auch entsprechenden Möglichkeiten für Annuitätenzuschüsse, waren ähnlich dem WFG 84 strukturiert und boten den Ländern große Spielräume.

2.3.6 B-VG Novellen 1987/1988

Gemäß Koalitionsabkommen mit Antritt der Großen Koalition im Jänner 1987 wurde mit der Änderung des B-VG-Artikels 11³ die Verländerung der Wohnbauförderung vollzogen, indem die Zuständigkeit für das „Volkswohnungswesen“ geändert und die Wohnbauförderung samt seinen förderungsbezogenen mietzinsrechtlichen Vorschriften in Länderkompetenz übergeleitet wurde⁴.

2.3.7 Die veränderten Förderungsbestimmungen

Mit 1.1.1988 trat die Verländerung der Wohnbauförderung in Kraft, ein knappes Jahr nach Antritt der Großen Koalition. Der tatsächliche Übergang der Kompetenzen zu den Ländern erforderte allerdings noch ergänzende gesetzliche Regelungen. Wesentlich war vor allem das Wohnbauförderungszweckzuschussgesetz 1989⁵, mit dem die Finanzierung der Förderung des Wohnbaues und der Wohn-

¹ BGBl. 1972/232.

² BGBl. 1969/426.

³ Funk / Grigg / Pauer, 1981, Seite 20.

⁴ BGBl. 1984/482.

Vgl. Karl Korinek: Die neue Wohnbauförderung. In: WBFO 1 / 2 1985, Seite 1 ff.

¹ Meinhart, 1991, Seite 46.

² BGBl. 1984/483.

³ B-VGNov 1987/640, B-VGNov 1988/685.

⁴ Vgl. Kapitel 3 „Verländerung der Wohnbauförderung“, Seite 51.

⁵ BGBl. 691/1988.

haussanierung durch den Bund geregelt wurde. In den Folgejahren erließen alle Landesregierungen eigene Wohnbauförderungsgesetze. In der Übergangsphase wurde das bislang gültige Bundesgesetz in Landeskompetenz exekutiert.

Die heutige Wohnbauförderung der Bundesländer ist durch große Uneinheitlichkeit gekennzeichnet. Nicht nur technische Details wie Förderungshöhe, Laufzeit und Rückzahlungsmodalitäten werden unterschiedlich gehandhabt. Die einzelnen Systeme unterscheiden sich auch in Grundsätzlichem, etwa in rechtssystematischer Hinsicht: Einzelne Landesgesetzgeber regeln die Materie bis in die Details in den Förderungsgesetzen, andere legen den Schwerpunkt der Detailregelungen auf Verordnungen und wieder andere auf Richtlinien. Allen gemeinsam ist eine hohe Frequenz des Novellierungsbedarfs, vor allem aufgrund des Gestaltungsanspruchs, kurzfristig auf Änderungen der in erster Linie ökonomischen Rahmenbedingungen reagieren zu können.

Die heute angewendeten Förderungsinstrumente decken in den verschiedenen Bundesländern eine große Bandbreite an möglichen Modellen ab, angefangen von „klassischen“ Förderungsdarlehen, über Annuitätenzuschüsse und Einmalzahlungen bis zu subjektbezogenen Förderungen¹.

Gemeinsamkeiten zeigen die Länderförderungen demgegenüber in struktureller Hinsicht und in grundsätzlichen Orientierungen bzw. übergreifend wirksamen Trends, etwa

- dem Trend zur Forcierung der Förderungszahlen auf Kosten des Förderungsaufwandes pro Wohnung;
- dem Trend des sukzessiven Absinkens der Förderungsquote;
- dem Trend zur Subjektförderung, wodurch der Förderungsgeber das Leerstandsrisiko auf den Bauträger abwälzt;
- dem Trend zur Berücksichtigung des Haushaltseinkommens über den gesamten Förderungszeitraum, v.a. durch Annuitätenzuschüsse;
- dem Trend zur Instrumentalisierung der Wohnbauförderung für raumordnerische Ziele, etwa durch Berücksichtigung unterschiedlicher Grundpreise oder durch die Abstufung der Förderungshöhe nach der Bebauungsdichte in einzelnen Bundesländern;
- dem Trend zur Öffnung der Förderung auch für gewerbliche Bauträger;
- dem Trend zur Berücksichtigung ökologischer Maßnahmen.

Tabelle 4: Geltende Förderungsbestimmungen der Länder seit der Verländerung (Auswahl) ohne Fonds-, Beirats- und andere Nebengesetze und -verordnungen, Stand 7/1998

		Σ Novel- lierungen	dtz. Gültig i.d.F.v.1
B	Wohnbauförderungsgesetz 1991 Wohnbauförderungs- und Sanierungsdarlehens-Verordnung 1991 Wohnbeihilfen-Verordnung	4 3 1	1998 1995 1993
K	Wohnbauförderungsgesetz 1992 Wohnhaussanierungsverordnung 1992 Wohnbeihilfenverordnung 1992 Wohnbauförderungsgesetz 1997 (Wiederverlautbarung)	1 0 0 0	1993 1992 1992 1997
NO	Wohnungsförderungsgesetz 1990 Wohnungsförderungsverordnung 1990 Wohnbeihilfenverordnung 1990 Richtlinien Basis- und Superförderung im kleinvolumigen Althaus- saniierungsbereich, Mehrfamilienwohnhaus-Neubau- und Sanierungs- bereich und Eigenheimbereich Richtlinien Solar-, Wärmepumpen- und Photovoltaikanlagen	6 3 1 0	1997 1994 1993 1990 1993 1997 1993
OÖ	Wohnbauförderungsgesetz 1993 Neubauförderungs-Verordnung 1997 Eigenheim-Verordnung 1995 Wohnhaussanierungs-Verordnung 1996 Wohnbeihilfen-Verordnung 1996	1 0 1 0 1	1997 1997 1996 1996 1997
S	Wohnbauförderungsgesetz 1990 Durchführungsverordnung 1993 Sonder-Wohnbauförderungsgesetz 1997 Sonderwohnbauförderungs-Durchführungsverordnung 1997 2. Sonder-Wohnhaussanierungsgesetz 1997	10 7 0 0 0	1998 1997 1997 1997 1997
ST	Wohnbauförderungsgesetz 1989 Wohnbauförderungsgesetz 1993 Durchführungsverordnung 1993 Landes-Förderungsverkaufs-Gesetz 1992	4 5 0	1998 1997 1995
T	Wohnbauförderungsgesetz 1991 Wohnbauförderungsverordnung 1991 Wohnbauförderungsrichtlinie 1998 Wohnhaussanierungs-Richtlinie 1996	3 2 0 0	1998 1996 1998 1996
V	Vorarlberger Wohnbauförderungsgesetz 1989 Neubauförderungsrichtlinien 1998 Wohnhaussanierungsrichtlinien 1998 Wohnbeihilfenrichtlinien 1998 Richtlinien Direktförderung Solaranlagen, Impulsprogramm effiziente Heizanlagen	3 0	1996 1998 1998 1998 1998
W	Wohnbauförderungs- und Sanierungsgesetz - WWFSG 1989 Neubauverordnung 1994 Verordnung über Eigenmittlersatzdarlehen 1998 Wohnbeihilfen-Verordnung 1989 Sanierungsverordnung 1997 Mietkauf-Verordnung 1995	8 2 0 3 0 0	1998 1997 1998 1994 1997 1995

Quelle: FGW - Veränderte Förderungsvorschriften für den Wohnungsbau in Österreich, Stand: Juli 1998

¹ Vgl. Kapitel „Bestehende Förderungsinstrumente“, Seite 102.

2.3.8 Wohnbauforschung

Mit dem WFG 68 wurde die Wohnbauforschung als integraler Bestandteil der Wohnbauförderung etabliert und entsprechend finanziell abgesichert. Anfangs war 1% des Förderungsvolumens für die Forschung zweckgebunden, 1979 wurde der Anteil auf 0,5% zuzüglich der Rückflüsse aus aushaftenden Darlehen für Forschungsprojekte reduziert¹. In dieser Größenordnung wurde die Wohnbauforschung auch im WFG 84 festgeschrieben². Solcherart auf eine breite finanzielle Basis gestellt, erlebte die Wohnbauforschung in den siebziger und achtziger Jahren eine Blütezeit mit Jahresbudgets in zwei- bis dreistelligen Millionenbeträgen. Es gelang damals allerdings nicht in ausreichendem Maße, den reichlichen Mittelzufluss durch entsprechend tragfähige Ergebnisse zu rechtfertigen.

So stand die Wohnbauforschung bei der Verländerung der Wohnbauförderung auf tönernen Beinen³. Bei den Verhandlungen wurde sie als nachgeordnete Materie behandelt und entsprechend schwammig in den Verländerungsprozess einbezogen. Grundsätzlich blieb die Wohnbauforschung beim Bund erhalten, allerdings ohne gesicherte Finanzierung. Entsprechende Bemühungen um eine weiterhin einheitliche und finanziell abgesicherte Wohnbauforschung verliefen im Sande. Das hatte einen gänzlichen Bruch der zuvor kontinuierlichen Forschungsproduktion zur Folge. Für einige Jahre waren auf Seiten des Bundes fast keine Mittel für neue Forschungsprojekte verfügbar, während die Wohnbauforschung der Bundesländer noch nicht angelaufen war⁴.

Seitens des Wirtschaftsministeriums stand zuletzt wieder eine stabile Finanzierung in der Höhe von 4,5 Millionen Schilling (€ 330.000) pro Jahr zur Verfügung. Einzelne Landesgesetzgeber, etwa Niederösterreich, Salzburg⁵ und Wien⁶, haben die Wohnbauforschung mit einem prozentuellen Anteil am Wohnbauförderungsbudget in die Förderungsvorschriften aufgenommen. In der Mehrzahl der Bundesländer wird allerdings kaum, allenfalls anlaßbezogen Wohnbauforschung betrieben. Die Gemeinde Wien bringt jährlich 6 bis 7 Millionen Schilling (ca. € 500.000), das Land Niederösterreich etwa 3 Millionen Schilling (€ 220.000) für Forschungszwecke auf. Mit einigem Abstand folgen die Steiermark, Salzburg und Oberösterreich⁷. Vereinzelt – in Wien und Niederösterreich – werden Bemühungen um die Entwicklung von Forschungsprogrammen angestellt. Eine Abstimmung zwischen den einzelnen Förderungsstellen findet aber allenfalls auf informeller Ebene statt, was sowohl zu Doppelgeleisigkeiten, als auch zu Forschungslücken führt.

¹ Matznetter, 1991, Seite 145.

² § 12 WFG 84.

³ Vgl. Kapitel „Wohnbauforschung“, Seite 65.

⁴ Franz Koziol (BmwA/IX) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

⁵ § 5 Salzburger Wohnbauförderungsgesetz 1990 (§ 38 Wohnbauförderungs-DV 1993) sieht als Kann-Bestimmung vor 0,5% der Förderungsmittel für Wohnberatung und Wohnbauforschung zu verwenden.

⁶ Gemäß § 61 WWFSG 1989 können höchstens 0,2% der Förderungsmittel für die Wohnbauforschung verwendet werden.

⁷ Projektvergaben in den Jahren 1993 – 1995.

2.4 BAURECHT

Das Baurecht ist in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache. Die örtliche Baupolizei, also ein überwiegender Teil baurechtlicher Bestimmungen ist allerdings von den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich zu vollziehen. Die 1. und 2. Instanz bei Baubewilligungsverfahren ist in den Gemeinden angesiedelt¹.

In den sechziger und siebziger Jahren erließen alle Bundesländer neue Bauordnungen bzw. grundlegende Novellen mit weitgehend einheitlichem generellem Standard. Im Vordergrund standen Anforderungen der Sicherheit, der Festigkeit, des Brandschutzes, des Wärme- und Schallschutzes, der Hygiene und des Schutzes des Orts- und Landschaftsbildes².

Seit diesem Neuregelungsschub hat sich das Bau- und Baunebenrecht in den österreichischen Bundesländern trotz einheitlicher Zielsetzungen und einer teilweisen Orientierung der Länder an der damals von der FGW erarbeiteten "Musterbauordnung" stark differenziert entwickelt. Dies löste schon bald Bemühungen um eine österreichweite Vereinheitlichung der Bauordnungen aus – mit bis heute nur sehr bedingten Erfolgen.

In den neunziger Jahren wurden die Bauordnungen in der Mehrzahl der Bundesländer neu gefasst. Wesentliche Zielsetzungen in allen Fällen waren, die Verfahrensabläufe zu vereinfachen und die Regeldichte zu lichten. „Insbesondere im Einfamilienhausbau soll das Bauverfahren verkürzt werden. Ziele sind eine Verfahrensvereinfachung und die Eliminierung von kostenproduzierenden Bestimmungen“³. „Die Novellierung des Baurechts brachte Erleichterungen. Es können etwa die Raumhöhen und die Gangbreiten flexibler gehandhabt werden. Es gab eine gewisse Angleichung an das bayrische Modell, wodurch etwa Holzbau im mehrgeschossigen Wohnbau möglich wurde“⁴.

In mehreren Bundesländern wurde die Materie in Baurechts- und Bautechnikgesetze bzw. –verordnungen aufgegliedert, womit auch dem zeitlich stark differierenden Anpassungsdruck hinsichtlich geänderten technischen und anderen Rahmenbedingungen Rechnung getragen wird.

Trotz strukturell ähnlichen Entwicklungen nähert sich das Baurecht der Länder materiell nicht an. Nur in wenigen Bereichen zeichnen sich übergreifend einheitliche Lösungen ab, vor allem in Hinblick auf EWR und EU bei der Zulassung von Bauprodukten und der Einführung von einheitlichen Berechnungsmethoden zum Energieverbrauch von Gebäuden (Wärmeschutz)⁵.

¹ Vgl. ÖROK, 1998, Seite 32.

² Funk / Grigg / Pauer, 1981, Seite 25.

³ Wilfried Bertsch (Vbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

⁴ Friedrich Rauchlatner u. Siegfried Kristan (Stmk. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁵ Vgl. Kapitel „Versuche der Vereinheitlichung des Baurechts“, Seite 209.

2.5 RAUMORDNUNG/BODENRECHT

In einem engen Konnex stehen die Rechtsmaterien des Bodenrechts (Bodenreform) und der Raumordnung. In beiden Bereichen geht es um die Regulierung der Nutzung des Bodens. Die von der ÖROK verwendete Definition des Begriffs Raumordnung als "die Gesamtheit der Maßnahmen öffentlicher Gebietskörperschaften hoheitlicher und privatwirtschaftlicher Art (...), die darauf abzielen, das gesamte Territorium nach bestimmten politischen Zielvorstellungen zu gestalten" subsumiert denn auch sowohl die Raumplanung, als auch das Bodenrecht, das Grundverkehrsrecht u.a. unter diesem Überbegriff¹.

Raumordnung und Bodenrecht haben allerdings abweichende Kompetenzzuweisungen. Bei der v.a. im agrarischen Bereich relevanten Bodenreform ist die Grundsatzgesetzgebung Bundessache, die Ausführungsgesetzgebung und die Vollziehung Landessache². Die Raumordnung ist demgegenüber in Landeskompentenz, mit Ausnahme des Eisenbahnwesens, des überregionalen Straßennetzes, des Bergwesens, Forstwesens, Wasserrechts und des Denkmalschutzes. Sowohl den Ländern als auch dem Bund kommen also raumordnerische Aufgaben zu³.

Zu deren Koordination wurde 1971 die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) als gemeinsame Einrichtung des Bundes, der Länder, des Städte- und des Gemeindebundes im Bundeskanzleramt eingerichtet. Die ÖROK hat keine Rechtspersönlichkeit, ihre Rolle ist die eines Beratungsorganes. Sie kann keine Verordnungen oder Richtlinien erlassen⁴.

Diese Kompetenzzuordnung im Bereich der Raumordnung besteht seit einer Kompetenzfeststellungs-erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes Mitte der fünfziger Jahre⁵. In der Folge erließen beginnend mit Salzburg alle Bundesländer mit Ausnahme von Wien Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetze. In Wien ist die Rechtsmaterie in der Bauordnung abgedeckt.

Die örtliche Raumplanung wurde mit der B-VG-Novelle 1962⁶ in der Durchführung den Gemeinden zugeordnet. Die zulässige Bodennutzung wird seither im wesentlichen mit dem Instrument der Flächenwidmungsplanung von den Gemeinden bestimmt. Die Aufgabenteilung bei der Raumordnung zwischen Ländern und Gemeinden ist von Bundesland zu Bundesland verschieden und reicht von der Regional-

planung durch die Länder ohne besondere Beteiligung der Gemeinden (Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Vorarlberg) über eigene regionale Beratungsorgane unter Federführung der Gemeinden (Oberösterreich, Steiermark, Tirol) bis zur Übertragung der Aufgaben an Gemeindeverbände (Salzburg)¹.

In den siebziger Jahren wurde im Zuge der aufkommenden Stadterneuerung die Grundstücksmobilisierung als zentrales Problem der Stadtentwicklung erkannt. Mit dem Bodenbeschaffungsgesetz², das unter anderem auch Enteignungsmaßnahmen vorsah, wurde versucht, ein Instrument zur Baulandmobilisierung in die Hände zu bekommen. Bei der Umsetzung des Bundesgesetzes zeigte sich jedoch die ungenügende Eignung dieses Ansatzes. Das Bodenbeschaffungsgesetz ist bis heute weitgehend totes Recht geblieben. So kann auch bis heute kaum davon gesprochen werden, dass der Bund Bodenpolitik betreibt³. Die Länder bemühten sich in der Folge, die Gesetzgebungskompetenz für die Bodenbeschaffung zu erlangen. Die Bodenbeschaffung wurde in engem Kontext mit der Wohnbauförderung gesehen, wie ein Forderungskatalog der Länder aus dem Jahr 1985 belegt, in dem die beiden Rechtsmaterien in einem Abschnitt behandelt sind⁴.

Mittlerweile haben die Länder andere Instrumente der Bodenpolitik entwickelt, vor allem in Gestalt der neuen Generation von Raumordnungsgesetzen, die seit Anfang der neunziger Jahre von allen Ländern mit Ausnahme von Wien erlassen wurden.

In fünf Bundesländern sehen die neuen Raumordnungsgesetze für die Gemeinden die Möglichkeit (in Salzburg die Verpflichtung) vor, die Baulandwidmung an privatrechtlich vereinbarte Bedingungen mit den Grundstückseigentümern zu knüpfen. Diese Vereinbarungen betreffen vor allem eine Frist für die tatsächliche Inanspruchnahme der Widmung durch Bebauung und (in Salzburg und Tirol) auch die Bereitstellung von Bauland für den sozialen Wohnbau. In Salzburg und Tirol wurde überdies eine eigene Widmung „Vorbehaltsfläche für förderbaren Wohnbau“ geschaffen⁵.

Den Gemeinden wird als Privatrechtsträger verfassungsmäßig das Recht zugesprochen, „Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen“⁶. Dies gilt auch für Grundvermögen. Die neuen Raumordnungsgesetze sehen vor, dass die Gemeinden selbst eine „aktive Bodenpolitik“ im Dienste der Raumordnungsziele betreiben können und sollen. Für ihr Auftreten am Immobilienmarkt und für die Finanzierung dieser Maßnahmen können sie sich unterstützender Rechtsträger wie Baulandfonds bedienen. Zu diesem Zweck wurde z.B. in Salzburg die Land-Invest - Baulandsicherungsgesellschaft mbH und in Tirol ein Bodenbeschaffungsfonds gegründet⁷.

¹ ÖROK, 1998, Seite 22

Die Begriffe der „Raumordnung“ und „Raumplanung“ werden häufig synonym verwendet. Während das B-VG einheitlich den Begriff der „Raumplanung“ verwendet, wird von fachlicher Seite eine definitorische Unterscheidung vorgeschlagen, wonach die „Raumplanung“ die vorbereitende planerische Tätigkeit, die „Raumordnung“ demgegenüber der angestrebte Zustand des Landes sowie ordnende Maßnahmen von Ländern oder Gemeinden umschreibt. Die Landesgesetzgeber setzen den Begriff ihrerseits uneinheitlich ein (Stellungnahme von Franz Stokreiter zum Berichtsentwurf von 4/1999).

² Art. 12 Abs. 1 B-VG.

³ Vgl. 8. Raumordnungsbericht (1996), Seite 15 f.
Vgl. Öhlinger, 1997, Seite 122.

⁴ ÖROK, 1998, Seite 23 f., 73 f.

⁵ VfSlg 2674 /1954, BGBl. 162/1954.

⁶ BGBl. 205/1962 - „Gemeindeverfassungsnovelle“.

¹ ÖROK, 1998, Seite 25.

² BGBl. Nr. 288/1974.

³ Franz Köppl (AK Wien) im Gespräch mit dem Autor (6/1998).

⁴ Institut für Föderalismusforschung, 1985, Seite 99.

⁵ ÖROK, 1998, Seite 30.

⁶ Art. 116 Abs. 2 B-VG.

⁷ Vgl. oben, Kapitel „Ausgelagerte Rechtsträger“, Seite 23.
Pernthaler, 1995 b, Seite 302.

Die Mehrzahl der Länder hat Landesentwicklungs- bzw. -raumordnungsprogramme sowie regionale und sektorale Sachprogramme erlassen. Ein eigenes Entwicklungsprogramm für das Wohnungswesen wurde in der Steiermark erarbeitet, ansonsten dominieren Sachprogramme zum Tourismus, Naturschutz, zur Abfallbeseitigung oder zu Infrastruktureinrichtungen¹. Das von der ÖROK erarbeitete österreichische Raumordnungskonzept 1991 hat demgegenüber angesichts der Kompetenzlage nur empfehlenden Charakter.

Die Raumordnung erfuhr in den vergangenen Jahrzehnten starke Änderungen in dem ihr beigemessenen Bedeutungsgehalt. Nachhaltigen politischen Niederschlag erfuhren die Ziele der Raumordnung während der siebziger Jahre. Es wurde nicht nur 1971 die ÖROK gegründet. Auch die Bemühungen um die gesetzliche Begründung des Bodenrechts mit dem Stadterneuerungs- und dem Bodenbeschaffungsgesetz 1974 sind in diesem Kontext zu interpretieren. Schließlich gelang es Ende der siebziger Jahre mehrfach, die Kooperation in Fragen der Raumordnung über Ländergrenzen hinweg auf eine rechtliche Basis zu stellen. Im selben Jahr 1978 wurde die Planungsgemeinschaft Ost (PGO) gegründet und mehrere Artikel 15a-Vereinbarungen über die Zusammenarbeit im Bereich der Raumordnung, z.B. zwischen Oberösterreich und der Steiermark² oder zwischen Kärnten, Salzburg und der Steiermark³, geschlossen.

Diesen ausgesprochen ambitionierten Ansätzen folgte eine Phase der Ernüchterung, in der die begrenzten Wirkungen dieser Maßnahmen augenscheinlich wurden. Der Einfluss der ÖROK erwies sich trotz ihrer Einbindung auf höchster politischer Ebene als einigermaßen beschränkt. Die bodenrechtlichen Ansätze auf Bundeseite scheiterten in der Durchführung auf Landesebene und auch die individuellen Kooperationsabkommen auf Länderebene stießen bald an ihre Grenzen. Der gedankliche Ansatz der Planbarkeit der Entwicklung büßte stark an Glaubwürdigkeit ein. Es waren die Jahre, als Chaostheorie, Postmoderne und New Age kräftig am Gedankengebäude rationalistischer Modernität rüttelten. Die Positionierung der Raumordnung im politischen Instrumentarium wurde durch diese allgemeinen geistesgeschichtlichen Entwicklungen stark beeinträchtigt.

Mit der Gewerbeordnungsnovelle 1992 wurde für Betriebsanlagengenehmigungen die Koordinationsverpflichtung mit der Raumordnung beseitigt⁴. Lang andauernde Bemühungen der Länder zur Festlegung gemeinsamer Grundsätze der Raumordnung und deren Festlegung im Rahmen einer Artikel 15a-Vereinbarung scheiterten 1995⁵. Fast gleichzeitig brachten einzelne Länder die neue Generation von Raumordnungsgesetzen heraus, die neuerlich große Hoffnungen in die Leistungsfähigkeit dieses Instrument weckte. Es fehlt aber auch nicht an wiederholten Vorstößen von Länderseite, das Assanierungs-

wesen und die Bodenbeschaffung in Länderkompetenz zu bringen, zuletzt im Rahmen eines umfangreichen Verhandlungspakets 1995¹.

Im Nahbereich der Raumordnung liegt das Grundverkehrsrecht. 1992 wurde den Ländern die Kompetenz übertragen, den Verkehr mit Baugrundstücken verwaltungsbehördlichen Beschränkungen zu unterwerfen². Damit sollte vor allem der Problematik der Zweitwohnsitze begegnet werden, die angesichts des bevorstehenden EU-Beitritts vor allem in Fremdenverkehrsregionen virulent wurde³. Das Grundverkehrsrecht liegt seither de facto in der Kompetenz der Länder. Durch die 15a-Vereinbarung über „zivilrechtliche Bestimmungen betreffend den Verkehr mit Baugrundstücken“ wurde eine gewisse Beschränkung bzw. „Uniformierung“ der Länder in Bezug auf zivilrechtliche Bestimmungen beim Grundverkehr festgelegt⁴. In einigen Bundesländern wurden Regelungen zur Eindämmung des Zweitwohnungswesens in das Grundverkehrsrecht aufgenommen. Eine Harmonisierung mit dem EU-Recht ist aber noch nicht zur Gänze gelungen⁵.

¹ ÖROK, 1998, Seite 42 f.

² Stmk. LGBl. 87/1979.

³ Stmk. LGBl. 30/1978.

⁴ ÖROK, 1998, Seite 32.

⁵ Institut für Föderalismusforschung, 1995, Seite 107.

¹ Institut für Föderalismusforschung, 1995, Seite 16/17.

² B-VG-Novelle 1992, BGBl.Nr. 1992/276.

³ Im EU-Beitrittsvertrag 1995 heisst es diesbezüglich: „Keine Bestimmung des gemeinschaftlichen Besitzstands hindert die einzelnen Mitgliedstaaten, auf nationaler, regionaler oder örtlicher Ebene Maßnahmen betreffend Zweitwohnungen zu treffen, sofern sie aus Gründen der Raumordnung, der Bodennutzung und des Umweltschutzes erforderlich sind und ohne direkte oder indirekte Diskriminierung von Staatsangehörigen einzelner Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand angewendet werden“ (BGBl.Nr. 45/1995).

⁴ Institut für Föderalismusforschung, 1993, Seite 147.

⁵ ÖROK, 1998, Seite 31.

3 VERLÄNDERUNG DER WOHNBAUFÖRDERUNG

3.1	Änderung der Rahmenbedingungen Ende der achtziger Jahre	53
3.2	Übergangsphase vom WFG 1984 zur Verländerung 1988	53
3.3	Ziele der Verländerung	55
3.4	Änderung der Kompetenztatbestände	56
	<i>B-VG-Novelle und Erstes Wohnrechtsänderungsgesetz 1987</i>	56
	<i>Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG</i>	57
	<i>Wohnbauförderungs-Zweckzuschussgesetzes 1989</i>	59
	<i>B-VG-Novelle 1988</i>	59
	<i>Verbliebene Bundeskompetenzen</i>	60
3.5	Kompetenzverschiebungen und Gegengeschäfte	60
3.6	Umstellungsschwierigkeiten	61
	<i>Umstellungsschwierigkeiten in Legistik und Vollzug</i>	61
	<i>Verländerung zivilrechtlicher Bestimmungen</i>	62
	<i>Finanzielle Umstellungsschwierigkeiten</i>	63
3.7	Wohnbauforschung	65
	<i>Wohnbauforschung und Verländerung</i>	65
	<i>Koordinierungsversuche Anfang der neunziger Jahre</i>	67
	<i>Schwerpunktsetzungen der Bundes- und Länder-Wohnbauforschung</i>	70
	<i>Koordination und Kooperation</i>	72
	<i>Vor- und Nachteile der Diversifizierung der Wohnbauforschung</i>	73
	<i>Optionen zur Stärkung einer bundesweit koordinierten Wohnbauforschung:</i>	74
3.8	Gescheiterte Vereinheitlichung der Subjektförderung	76
3.9	Kritik an der Verländerung	77
	<i>Kasuistisches Eigenleben der Länderförderungen</i>	79
	<i>Auseinanderdriften der Terminologie</i>	80
3.10	Nutzen der Verländerung in der Förderungspraxis	80
	<i>Nutzen aus Ländersicht</i>	81
	<i>„Vollrechtsfähigkeit“</i>	82
	<i>Wettbewerb der Systeme</i>	82
3.11	Verländerung und Gemeinnützigkeit	83
	<i>Wohnungsgemeinnützigkeits- und Förderungsrecht</i>	84
3.12	Förderungspraxis der Länder	86
3.12.1	Kontinuität der Förderungsgesetzgebung	86
3.12.2	Wohnbauprogramme der Länder	87

3.13	Effizienz der Wohnbauförderung der Länder	88
3.13.1	Mittelaufbringung	88
	<i>Wohnbauförderungszweckzuschüsse</i>	88
	<i>Landessechstel</i>	89
	<i>Wohnbaufonds</i>	89
	<i>Mittelaufbringung seit 1996 – Strukturanpassungsgesetz 1996</i>	89
	<i>Einnahmen für die Wohnbauförderung</i>	91
3.13.2	Förderungsgebarung der Länder	91
	<i>Einnahmen-Ausgaben-Saldo</i>	92
	<i>Haushaltswirksamkeit der Förderungsinstrumente</i>	95
3.13.3	Vergleich der Förderungssysteme	95

3.1 ÄNDERUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN ENDE DER ACHTZIGER JAHRE

Ende der achtziger Jahre ist auf zahlreichen gesellschaftlichen Gebieten ein Paradigmenwechsel feststellbar. Er kulminierte im endgültigen Scheitern der kommunistischen Gesellschaftutopie und dem Verfall des Warschauer Paktes. In geschichtsphilosophischer Hinsicht wurde die Entwicklung im Begriff des „Endes der Geschichte“ (Francis Fukuyama) zusammengefasst. Die Grenzen des Nationalstaates verloren nicht nur in politischer Hinsicht an Relevanz, sondern viel mehr noch in wirtschaftlicher. Erst damals wurde die Globalisierung zum Begriff. Die evidente Überlegenheit des marktwirtschaftlichen Systems erhöhte ganz allgemein den Druck hinsichtlich Deregulierungen. Die allgemeinen Trends hatten tieferschürfende Auswirkungen auch auf das Wohnungswesen.

Die Verländerung der Wohnbauförderung in Österreich 1988 mag durch konkrete Anlässe abseits übergeordneter Trends ausgelöst worden sein. Eine derart weitgehende Verabschiedung des Bundes aus einem vormaligen Kernbereich seiner Tätigkeit wäre aber ohne den skizzierten wirtschaftlich-kulturell-gesellschaftlichen Hintergrund nicht denkbar gewesen.

3.2 ÜBERGANGSPHASE VOM WFG 1984 ZUR VERLÄNDERUNG 1988

Schon vor der Verländerung der Wohnbauförderung kamen den Ländern weitgehende Kompetenzen in dieser Materie zu. Insbesondere das WFG 84 eröffnete den Landesgesetzgebern Möglichkeiten der regionalen Ausformung der Förderungspraxis, wie sie nach der Verländerung von einzelnen Bundesländern in kaum höherem Maße wahrgenommen wurde.

Die Salzburger Wohnbauförderung spielte damals eine Vorreiterrolle. Die Förderung wurde soweit den regionalen Bedürfnissen angepasst, dass allenthalben der vollständigen Verländerung die sachliche Begründung abgesprochen wurde. Peter Umgeher, heutiger Leiter der Salzburger Wohnbauförderung fasst zusammen: „Die Wohnbauförderung in Salzburg war schon in der Ära des WFG 84 sehr stark in die Richtung ausdifferenziert, die auch jetzt verfolgt wird. Die Förderung war bereits damals sehr stark einkommensbezogen gestaltet“. „Nachdem die Wohnbauförderungen in den Ländern auf der Basis des WFG 84 soweit voneinander abgewichen waren, kann man davon sprechen, dass es schon damals neun Landes-Wohnbauförderungen gegeben hat“¹.

In Bezug auf die erweiterten Gestaltungsmöglichkeiten der Länder nach dem WFG 84 wies Karl Korinek bereits 1985 darauf hin, dass die Verländerung auf halbem Weg stehengeblieben sei. Es wurde „die Föderalisierung nicht verfassungsrechtlich nachvollzogen und dadurch ein enormes rechtsstaatliches Problem aufgeworfen. Es sind nämlich die Ermächtigungen an die Landesvollziehung im Gesetz zum Teil so weit, dass man kaum mehr behaupten kann, die Regelung des Gesetzes sei im Sin-

ne des Legalitätsprinzips der Verfassung ausreichend vorherbestimmt“¹. Korinek merkte kritisch an, dass die mit dem WFG 84 gewählte Gestaltung der Wohnbauförderung bei einer Verschiebung vom Kompetenzbereich des Art. 11 „Gesetzgebung Bundessache, Vollziehung Landessache“ zum Kompetenzbereich des Art. 12 „Grundsatzgesetzgebung Bundessache, Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung Landessache“ verfassungsrechtlich klarer gewesen wäre.

Auch auf Seiten des zuständigen Bundesministeriums wurde die Kompetenzlage nach dem WFG 84 als unbefriedigend aufgefasst. Hermann Lebeda, damals Sektionsleiter im Bautenministerium, berichtet von der Kontrolle der Vollzugspraxis durch das Ministerium: „Wir hatten eine Kontrollabteilung, die bekannt dafür war, scharf zu prüfen. Die Kontrollberichte wurden in der Folge den Ländern zugeschickt und von diesen zur Kenntnis genommen oder auch nicht. Es gab jedenfalls keine harten Konsequenzen. Beanstandet wurden v.a. Einzelfälle. Die Bedürftigkeit konnte nur formal geprüft werden“².

Dennoch kam die Verländerung kaum 4 Jahre nach der völligen Neufassung der Wohnbauförderung mit dem WFG 84 für viele überraschend. Karl Zelle berichtet etwa, dass bei den Vorbereitungen für das Projekt Wohnbauförderungs-Rahmenmodell 1986 „eine rasche neuerliche Umgestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen (...) zum damaligen Zeitpunkt als nicht besonders wahrscheinlich“ erschienen sei³.

Es war damals freilich auch nicht absehbar, dass es nach den Wahlen Mitte 1986, die mit einer Fortsetzung der Kleinen Koalition endeten, bereits Anfang 1987 zur Bildung einer Großen Koalition kommen würde. Die in den Ländern besonders stark verankerte ÖVP betrieb die Verländerung der Wohnbauförderung mit großem Nachdruck, vor allem ab dem Zeitpunkt ihrer Regierungsbeteiligung.

Die Wohnbauleistung der Bundesländer erreichte Ende der achtziger Jahre einen Tiefststand⁴. 1986 ermittelte die Autorengemeinschaft Lamel/Festa/Lackinger in einer Wohnungsbedarfsprognose bis 2000 einen längerfristig niedrigen Neubaubedarf und erhebliche Überschüsse zwischen den Finanzierungspotentialen und dem Neubauvolumen⁵. Eine solche Prognose musste zweifellos als günstige Voraussetzung für einen massiven Bruch in der Kontinuität, wie es die Verländerung darstellte, erscheinen⁶. Ähnlich unzutreffende Prognosen begünstigten fast zur selben Zeit die Diskussion um die Abschaffung der Gemeinnützigkeit in Deutschland⁷.

¹ Peter Umgeher (Sbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

¹ Korinek, 1985. Seite 5.

² Hermann Lebeda (FGW) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

³ Zelle u.a., 1990. Seite 10.

⁴ Vgl. Zelle u.a., 1990. Seite 87.

⁵ Zit. nach: Troper, 1992. Seite 29.

⁶ Diese Prognose wird von Troper als einer der Auslöser für die Kürzung der Wohnbauförderungsmittel des Bundes um 10% angesehen, die 1988 im Zusammenhang mit der Verländerung der Wohnbauförderung schlagend wurde (Troper, 1992. Seite 29).

⁷ Seeger, 1995. Seite 213.

Vgl. Kapitel „Aufhebung des Gemeinnützigkeitgesetzes in Deutschland“, Seite 128.

3.3 ZIELE DER VERLÄNDERUNG

Bereits 1985 forderten die Länder im Sinne einer Stärkung des bundesstaatlichen Charakters der Republik eine Verländerung von Gesetzgebung und Vollziehung der Wohnbauförderung. Begründet wurde die Forderung mit bestehenden Doppelgleisigkeiten und dem Prinzip der Subsidiarität: „Das Wohnbauförderungsgesetz 1984 hat für die Länder wesentliche Fortschritte hinsichtlich der Praktikabilität der Wohnbauförderungsregelungen gebracht. Dennoch ist aus der Sicht der Bundesstaatlichkeit die Forderung nach zusätzlichen Kompetenzen auf dem Gebiet des Volkswohnungswesens gerechtfertigt, zumal die Länder auch in der Lage sind, diese Angelegenheiten selbst zu besorgen“¹.

Angesichts der weitgehenden Differenzierungsmöglichkeiten nach dem WFG 84 wurde die Forderung nach der vollständigen Verländerung der Wohnbauförderung von den Fachabteilungen der Länder mitgetragen, aber nicht initiiert. Die Verländerung war eindeutig eine politische Forderung². Umgekehrt gibt Hannes Swoboda zu bedenken, „dass die Verländerung der Wohnbauförderung auch darum möglich war, weil es auf nationaler Ebene nicht sehr attraktiv war, Wohnungspolitik zu betreiben. Es ist eine lokal orientierte Politik, mit der kaum Erfolge erzielt werden konnten“³.

Die argumentierte Zielsetzung der Verländerung war vor allem die bessere Anpassung der Förderung an die regionalen Gegebenheiten und Bedürfnisse. Die regionalpolitische Komponente wurde damals stark hervorgestrichen⁴. „Für die Länder eröffnet sich die Chance, ihre Förderungssysteme auf regionale Gegebenheiten abzustimmen und eine Entbürokratisierung zu erreichen“⁵. Peter Umgeher, heutiger Leiter der Salzburger Wohnbauförderung resümiert, dass trotz der weitgehenden Differenzierung der Wohnbauförderung nach dem WFG 84 der Rahmen der Bundesgesetze doch als zu eng empfunden wurde: „Problematisch waren z.B. der Einkommensbegriff, der Begriff der begünstigten Personen, der Nutzfläche, v.a. aber die fehlende Möglichkeit, so stark zu differenzieren, wie es heute Praxis ist. Es bestand insbesondere der Wunsch, von der klassischen Objektförderung noch weiter abzugehen“⁶.

In Tirol wurde ein Schwerpunkt auf die verdichtete Bauweise und den Bereich der Eigentumswohnungen gelegt: „Wir wollten eine spezifische Lösung für unsere Bevölkerung. Ein Schwerpunkt auf verdichteter Bauweise wäre mit dem Bundesgesetz nicht leicht möglich gewesen. Aufgrund des geringen Anteils an bebaubarer Fläche ist das Interesse an verdichteter Bauweise seitens der öffentlichen Hand besonders groß. Ein anderes Beispiel sind Maßnahmen zur behindertengerechten Gestaltung in der

Sanierung. Im Bundesgesetz war ein Mindestalter der Häuser vorgeschrieben. Im Landesgesetz kann das im Bedarfsfall auch bei fast neuen Häusern gefördert werden“¹.

In Vorarlberg standen die Schwerpunktförderung in die Substanz, die regionale Differenzierung der Förderungsmaßnahmen, vor allem aber die Einbindung des Energiesparhauses in die Regelförderung im Vordergrund².

Ähnliche regional bedingte Gestaltungsabsichten wurden in Wien verfolgt. Das WWFSG 89 war eines der ersten Landesförderungsgesetze, was umso bemerkenswerter ist, als es sehr umfangreiche Regelungen und vor allem teilweise völlig neue Förderungsmodelle enthält³.

Andere Bundesländer verfolgten in einem ersten Reformschritt nur das Ziel die bestehenden Bundes- und Landesgesetze in einen konsistenten Normenapparat zusammenzufassen. Das trifft beispielsweise auf die Steiermark zu, wo allerdings 1993 ein völlig neues Förderungssystem aus der Taufe gehoben wurde⁴.

3.4 ÄNDERUNG DER KOMPETENZTATBESTÄNDE

Der Kompetenzübergang der Wohnbauförderung vom Bund auf die Länder wurde – im Detail nur mühsam nachzuzeichnen – in mehreren Etappen bewältigt. Anfang 1987 nahm die Große Koalition unter Kanzler Franz Vranitzky ihre Arbeit auf. An diese Koalition, die damals mehr als drei Viertel der Mandate und Stimmen auf sich vereinigte, wurden entsprechend hohe Reform-Erwartungen gerichtet, allem voran hinsichtlich einer Budgetsanierung. Die nach mehr als eineinhalb Jahrzehnten Oppositionsarbeit in die Regierung aufgerückte ÖVP beeilte sich darüber hinaus, einige der Länderforderungen zur Reform des Bundesstaates umzusetzen, in vorderster Linie die Verländerung der Wohnbauförderung.

B-VG-Novelle und Erstes Wohnrechtsänderungsgesetz 1987

Noch im ersten Jahr der Großen Koalition wurde eine B-VG-Novelle⁵ verabschiedet, mit der die Wohnbauförderung aus dem Kompetenztatbestand des „Volkswohnungswesens“⁶ herausgelöst wurde. Damit fiel sie ohne weitere Präzisierung der Generalkompetenz der Länder nach Art. 15 B-VG zu: „Soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, verbleibt sie im selbständigen Wirkungsbereich der Länder“⁷.

¹ Insitut für Föderalismusforschung, 1985. Seite 99.

Förderungskatalog der Länder für Verhandlungen mit dem Bund über einen weiteren Schritt zur Stärkung des bundesstaatlichen Charakters der Republik Österreich. Interessanterweise wurde das Thema Wohnbauförderung beim vorangegangenen Forderungskatalog 1976 nicht einmal gestreift (Institut für Föderalismusforschung, 1975-1976. Seite 35 ff.)

² Edwin Deutsch bezeichnet sie als eine „vorrangig politisch motivierte Operation“ (Deutsch / Schöpp, 1991, Seite 7).

³ Hannes Swoboda, Abgeordneter zum Europaparlament, im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁴ Friedrich Rauchlatner u. Siegfried Kristan (Stmk. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁵ Institut für Föderalismusforschung, 1987. Seite 30.

⁶ Peter Umgeher (Sbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

¹ Helmut Riedl (Tiroler Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

² Wilfried Bertsch (Vbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

³ Vgl. Kapitel „Bestehende Förderungsinstrumente“, Seite 102.

⁴ Friedrich Rauchlatner u. Siegfried Kristan (Stmk. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (1/1998). Vgl. Kapitel „Versuche mit Kreislaufsystemen“, Seite 122.

⁵ BGBl. Nr. 146/1987.

⁶ Art. 11 Abs. 1 Z 3 B-VB.

⁷ Vgl. Meinhart / Würth, 1989, Seite 6.

Wenig später wurde das Erste Wohnrechtsänderungsgesetz¹ verabschiedet, mit dem große Teile des Wohnbauförderungsgesetzes 1984 und des Wohnhaussanierungsgesetzes – taxativ angeführte bundesgesetzliche Vorschriften ausschließlich förderungsrelevanten Inhaltes – in Landesrecht übertragen wurden².

Das 1. WÄG enthielt ein weiteres Gesetz, das eng mit der Verländerung der Wohnbauförderung zusammenhing. Mit dem Rückzahlungsbegünstigungsgesetz 1987 wurde die Frage der aushaftenden Förderungsdarlehen geklärt. Demnach sollte ein Drittel der Beträge aus vorzeitig rückfließenden Darlehen dem Bund und die anderen zwei Drittel den Ländern für bundesgesetzlich geförderten Wohnbau zufließen³.

Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG

Zeitgleich nahmen Bund und Länder Verhandlungen über eine Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG hinsichtlich der Finanzierung des Wohnbaues und der inhaltlichen Ausgestaltung der transformierten Förderungsbestimmungen auf. Sie wurde im Paket im Rahmen einer Landeshauptmännerkonferenz Ende 1988 beschlossen, in der Folge ratifiziert und trat Mitte 1989 in Kraft⁴.

Die Artikel 15a-Vereinbarung war nicht nur deshalb notwendig, weil in der B-VG-Novelle 1987 wesentliche Aspekte der Verländerung ausser acht geblieben waren. Die Verländerung hatte vor allem auch gravierende finanzielle Implikationen über den Geltungszeitraum des Finanzausgleichsgesetzes 1985 hinaus, die eine gesonderte Vereinbarung erforderten. In guter Gewohnheit wurden bei den Bund-Länder-Verhandlungen die finanziellen Auswirkungen unterschiedlichster Materien gemeinsam verhandelt und beschlossen, neben der Wohnbauförderung insbesondere die Spitalsfinanzierung, die Lehrbesoldung und die Dotierung des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds⁵.

Mit Ende 1987 war eine 15a-Vereinbarung über die Krankenanstaltenfinanzierung und die Dotierung des Wasserwirtschaftsfonds⁶ ausser Kraft getreten. Damit bestand die Notwendigkeit zum Abschluss

einer neuen Vereinbarung, wollte man nicht die früher in Geltung gestandenen Rechtsvorschriften wieder in Kraft setzen. Die neue Vereinbarung wurde unter großem Zeitdruck Anfang 1988 verhandelt und beschlossen und trat rückwirkend mit 1.1.1988 in Kraft¹. Beide Materien wurden auch in die Waagschale der 6 Monate später beschlossenen Vereinbarung über die Wohnbaufinanzierung gelegt.

Im Zusammenhang mit diesen Materien stand auch das „erste Sparpaket“ zur Diskussion. Die Große Koalition verknüpfte die Verländerung der Wohnbauförderung mit einer Reduktion der Mittelaufbringung um 10%. Für den Erhalt der Zuständigkeit sollten die Länder also finanzielle Einbußen in Kauf nehmen².

Umgekehrt machten die Länder ihre Zustimmung zum „Sparpaket“ vom Abschluss der Bund-Länder-Vereinbarung über die Wohnbauförderung, den Personalaufwand der Landeslehrer und die Dotierung des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds abhängig. Die Verhandlungen wurden entsprechend energisch vorangetrieben. Schlussendlich unterfertigt wurde die Vereinbarung aber erst nach der zuletzt geklärten Absicherung der Wohnbauförderungsmittel durch den Bund, indem das Wohnbauförderungszweckzuschussgesetz 1989 zum Vertragsinhalt erklärt wurde³.

Die wichtigsten Inhalte der Artikel 15a-Vereinbarung waren:

- Festschreibung der bereits im Verfassungswege vollzogenen Kompetenzverlagerung;
- Übertragung der zivilrechtlichen Zuständigkeit für die Preisbildung bei geförderten Wohnungen an die Länder⁴;
- Verbleib der Kompetenzen für das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz beim Bund;
- Festschreibung einer Dauerverpflichtung des Bundes zur Bereitstellung der finanziellen Mittel für die Wohnbauförderung samt dessen Absicherung durch Festlegung des Wohnbauförderungszweckzuschussgesetzes 1989 als Bestandteil der Vereinbarung.

Mit der B-VG-Novelle 1987 „aufgrund einer juristischen Fehlleistung“⁵ entfallen und auch in der Vereinbarung nicht enthalten war die Berichtspflicht der Länder über ihre Förderungsgebarung. Daran hatte nicht nur das Finanzministerium, sondern auch einzelne Wohnbauforscher zu kauen, die die Informationen für 1988 nur mit Mühe zusammentragen konnten.

Die Artikel 15a-Vereinbarung brachte somit eine klare Kompetenzzuordnung mit der Mittelaufbringung, dem WGG und dem Kündigungsrecht als Bundessache, der Wohnbauförderung und der Preis-

¹ BGBl. 1987/340.
Vgl. Seite 33.

² Schmidinger. 1989. Seite 1.

³ Institut für Föderalismusforschung, 1987. Seite 68.

⁴ „Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder beim Personalaufwand für Lehrer an allgemeinbildenden Pflichtschulen, bei der Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung sowie bei der Dotierung des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds“
Volltext der Vereinbarung in: Institut für Föderalismusforschung, 1989. Seite 224.
Josef Schmidinger: Neuordnung des Wohnrechts. In: WBFÖ 3/4 1989, Seite 17,
Vgl. Schmidinger. 1989. Seite 1.

⁵ Institut für Föderalismusforschung, 1987. Seite 30, 68.
Vgl. Kapitel „Kompetenzverschiebungen und Gegengeschäfte“, Seite 60.

⁶ BGBl. 1985/214.

¹ Institut für Föderalismusforschung, 1988. Seite 115.

² Institut für Föderalismusforschung, 1987. Seite 30.

³ Institut für Föderalismusforschung, 1988. Seite 116 ff..

⁴ Gemäß einer Forderung der Länder im Zusammenhang mit der B-VG-Novelle 1987: „Da die den Ländern schon derzeit zukommende Befugnis zur Erlassung zivilrechtlicher Regelungen nach Art. 15 Abs. 9 B-VG wegen des vom Verfassungsgerichtshof sehr einschränkend ausgelegten Maßstabes der „Erforderlichkeit“ für eine umfassende und zweckmäßige Neuregelung der Wohnbauförderung nicht ausreicht, muss eine erweiterte Befugnis der Länder zu Erlassung zivilrechtlicher Vorschriften geschaffen werden“ (Institut für Föderalismusforschung, 1987. Seite 67, vgl. auch Seite 30).

⁵ Zelle u.a., 1990. Seite 11.

bildung im geförderten Bereich als Landessache. Die Verländerung der Mietpreisbildung auch im nicht geförderten Bestand sollte in den Folgejahren eine häufig ausgesprochene Forderung bleiben¹.

Wohnbauförderungs-Zweckzuschussgesetzes 1989

Als Bestandteil der Artikel 15a-Vereinbarung und in Ergänzung zum geltenden Finanzausgleichsgesetz (Novelle 1987) einigten sich Bund und Länder nach zähen Verhandlungen mit dem Finanzministerium auf die in der Sache weitgehend unveränderte, betraglich aber um rund 10% reduzierte Mittelaufbringung für die Wohnbauförderung durch den Bund. Die mit 1.1.1989 in Kraft getretene Steuerreform führte allerdings zu weiteren Einnahmefällen bei den für die Wohnbauförderung relevanten Steuern. Insgesamt reduzierten sich die überwiesenen Bundesmittel von 1988 auf 1989 von 19,2 auf 16,2 Mrd. Schilling (ca. € 1,4 auf € 1,2 Mrd.) um rund 16%².

Gleichzeitig entfiel bei den Ländern die Verpflichtung des „Landessechstels“, also die Aufstockung der Bundeszuschüsse durch Landesmittel im Ausmaß von knapp 17% der Bundesmittel³. Die Länder haben also an finanzieller Manövriermasse gewonnen. Die Mittelaufbringung wurde im Rahmen des Wohnbauförderungs-Zweckzuschussgesetzes 1989 neu mit 9,223% der ESt- und KSt-Aufkommens sowie mit 80,55% der gesamten WBF-Beiträge festgelegt.

Durch die ausschließliche Mittelvergabe als Zweckzuschüsse sicherte sich der Bund ein Kontrollrecht über deren Verwendung⁴. Trotzdem haben die Länder heute weitgehend freie Hand bei der Verwendung der Mittel: „Sie müssen am Jahresende dem Finanzministerium die Verwendung nachweisen, was allerdings eher eine Formsache ist“⁵.

B-VG-Novelle 1988

In Durchführung der erwähnten Artikel 15a-Vereinbarung wurden in der Folge die das Förderungsrecht ergänzenden Zivilrechtskompetenzen im B-VG an die Länder übertragen⁶. Damit wurden die Länder befugt, „die für die Regelung der Förderung des Wohnbaues und der Wohnhaussanierung notwendigen Bestimmungen auf dem Gebiet des Zivilrechts – mit Ausnahme von solchen über die

Auflösung von Bestandsverhältnissen – zu treffen“. Die Problematik einer solchen Verländerung von Zivilrecht beschäftigt die Legisten bis heute¹.

Verbliebene Bundeskompetenzen

Von der Verländerung der Wohnbauförderung blieb der Kernbereich des „Volkswohnungswesens“ ausgenommen. Damit blieb das Wohnungsbestandsrecht (MRG, WEG, WGG) in Bundeskompetenz. Aber auch innerhalb der Wohnbauförderung blieben wesentliche Aspekte in den Händen des Bundes. Hervorzuheben sind insbesondere die Bausparförderung, die steuerliche Förderung und die Mietzinsbeihilfe. Die Wohnbauforschung war de jure von der Kompetenzänderung nicht berührt. De facto hatte die Verländerung allerdings erhebliche Auswirkungen². Hinsichtlich der verbliebenen Bundeskompetenzen im Förderungswesen besteht heute kaum Veränderungsdruck.

3.5 KOMPETENZVERSCHIEBUNGEN UND GEGENGESCHÄFTE

Es ist unbestritten, dass die Länder ihre Zustimmung zur Budgetkonsolidierung („Sparpaket“), insbesondere zur Kürzung der Wohnbauförderungsmittel um 10% (ca. 2 Milliarden Schilling, € 150 Mio.) mit der gewonnenen Zuständigkeit für die Wohnbauförderung abtauschen. Bei den Ländern entfiel demgegenüber die Verpflichtung des „Landessechstels“. Die Mittelaufbringung aus den Landesbudgets ging denn auch in den folgenden Jahren – länderspezifisch stark unterschiedlich – deutlich zurück.

Die Verländerung der Wohnbauförderung wurde in einem großen Paket mit der Spitalsfinanzierung, der Lehrbesoldung und der Dotierung des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds verhandelt und zweifellos gab es Abgleiche zwischen den unterschiedlichen Materien. Wenngleich nicht in derselben Artikel 15a-Vereinbarung geregelt, spielte bei der Verländerung der Wohnbauförderung der Dauerbrenner im Bund-Länder-Verhältnis Spitalsfinanzierung (KRAZAF – Krankenanstaltenszusammenarbeitsfonds) eine zentrale Rolle. In der Erinnerung eines heute befragten Akteurs war es „sehr schwierig, in diesem Bereich eine Lösung zustande zu bringen. Es hieß damals, die Länder kriegen im Gegenzug die Hoheit über die Förderung im Wohnbau“³.

Bei den Verhandlungen um die Verländerung der Wohnbauförderung wurde in großem Umfang und zum Teil sogar in aller Öffentlichkeit mit Druckmitteln gearbeitet und die Zustimmung zu einer Verhandlungslösung von einem Zugeständnis in einer anderen Materie abhängig gemacht. Es stellt sich angesichts des Fallbeispiels die Frage, inwieweit sich die Vermischung völlig unterschiedlicher Materien mit der einzigen Schnittstelle der Kostentragung mit der politischen Kultur in einem Bundesstaat verträgt bzw. ob umgekehrt solche Kompetenzgefechte unverzichtbarer Bestandteil einer solchen Staatsverfas-

¹ Vgl. Kapitel „Forderungen nach einer Verländerung des Mietrechts“, Seite 198 und „Problematik Mietpreisbildung“, Seite 165.

² Zelle u.a., 1990. Seite 19, Die Wohnbauförderungsmittel des Bundes waren seit 1971 real auf etwa das Doppelte gestiegen, während die Landesmittel ungefähr konstant geblieben waren. Stärker noch als diese „frischen Mittel“ hatten die Rückflüsse aus ausstehenden Darlehen zugelegt (Donner, 1995, Seite 309). Vgl. Schmidinger. 1989. Seite 2.

³ Die Länder erlangten in noch einem anderen Aspekt größere Handlungsfreiheit. Hermann Lebeda: „Es gab im WBF 1954 bis ins WFG 68 einen Paragraphen, wonach die Zweckzuschüsse bei Nichtzuteilung der Wohnbauförderungsmittel an den Bund zurück bezahlt werden mussten. Das Gesetz war in diesem Punkt so weich formuliert, dass es nicht administrierbar war. Der nicht zugeteilte Betrag war nicht berechenbar. Auch der Rechnungshof konnte einen solchen Betrag nie ermitteln. Und es wurde nie Geld zurückbezahlt. Seit der Verländerung sind die Länder meines Wissens nach nicht mehr rückgabepflichtig“ (Hermann Lebeda im Gespräch mit dem Autor, 12/1997).

⁴ Institut für Föderalismusforschung, 1987. Seite 68.

⁵ Hermann Lebeda (FGW) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

⁶ BGBl. 1988/685.

¹ Vgl. Kapitel „Veränderung zivilrechtlicher Bestimmungen“, Seite 62.

² Vgl. Kapitel „Wohnbauforschung“, Seite 65.

³ Karl Wurm (GBV) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

sung sind. Angesichts der Erfahrungen mit dem Finanzausgleich, bei dem eine solche Koppelung von Themen seit Jahrzehnten erprobte Praxis ist, muss wohl der zweiten Vermutung beigepröft werden¹.

3.6 UMSTELLUNGSSCHWIERIGKEITEN

Wenngleich die Verländerung der Wohnbauförderung insgesamt erfolgreich über die Bühne gebracht wurde, ergaben sich in Teilaspekten durchaus schwerwiegende Probleme. Auf das Versagen der Verländerung hinsichtlich der Wohnbauforschung und der Vereinheitlichung der Subjektförderung wird in den folgenden beiden Kapitel eingegangen. Durchaus problematisch waren die finanziellen Auswirkungen der Verländerung, während den Landesgesetzgebern die legistische Umsetzung nur in Einzelfällen Schwierigkeiten bereitete. Erhebliche Nachwehen bereitete allerdings die Verländerung von zivilrechtlichen Regelungen im Rahmen der Mietpreisbildung.

Umstellungsschwierigkeiten in Legistik und Vollzug

Die Wohnbauförderung war vor der Verländerung über Jahrzehnte hinweg im Vollzug und auch in ihrer Anmutung aus Sicht des Normadressaten Landessache. Die starke inhaltliche und politische Inanspruchnahme der Wohnbauförderung durch die Länder hatte zur Folge, dass die Durchführung der Verländerung nach der einmal gefundenen politischen Einigung ziemlich reibungslos über die Bühne ging.

Es dauerte allerdings bis 1992, bis alle Länder eigene Förderungsgesetze erlassen hatten². Man brauchte also relativ lange, die Systeme wieder in den Griff zu kriegen³. In der Übergangszeit war das Bundesgesetz als Landesgesetz in Geltung. Dadurch standen die Landesgesetzgeber kaum unter Zeitdruck, was sich durchaus vorteilhaft auf die Identifikation der Landesgesetzgeber mit der neuen legistischen Kompetenz und in der Folge auf die Qualität der Gesetze auswirkte. Die legistische Qualität der Landesförderungsgesetze wird allgemein als sehr gut eingeschätzt⁴. Die sachlich begründete Notwendigkeit häufiger Novellierungen der Förderungsgesetze und -novellen ermöglichte es den Ländern darüber hinaus, etwaige Unstimmigkeiten rasch zu beseitigen.

Die meisten Bundesländer stützten sich bei der Schaffung des eigenen Förderungsrechts vorderhand auf das geltende WFG 84 bzw. versuchten, die bereits zuvor auf Vollzugsebene umgesetzte Differenzierung der Förderung im neuen Gesetz nachzuvollziehen. Erst nach einer mehrjährigen Konsolidierungsphase, in der die Erprobung des neuen Landesrechts im Vordergrund stand, wurde vermehrt auf neue Förderungsmodelle umgestellt, bzw. wie in der Steiermark ein gänzlich neuartiges Förderungs-

system eingeführt. Unmittelbar nach der Verländerung stellten nur einzelne Bundesländer – allen voran Wien – auf geänderte Förderungsmodelle um.

Gerhart Fellner beschreibt die Entstehung des Niederösterreichischen Wohnungsförderungsgesetzes 1990: „Es musste ein völlig neues eigenes Gesetz gemacht werden, was aber kaum Schwierigkeiten bereitete. Wir orientierten uns am WFG 84 und änderten die Bestimmungen, die uns für Niederösterreich nicht adäquat erschienen. Karl Korinek hat uns in legistischen Fragestellungen beraten. Eine der großen Zielsetzungen, die auf Korinek zurückgeht und die wir als vermutlich einziges Bundesland in dieser Schärfe verfolgt haben, war die Deregulierung. Das heisst, alle Probleme, die in bestehenden anderen Gesetzen geregelt sind, haben in der Wohnbauförderung nichts verloren, insbesondere baubehördliche Bestimmungen wie Schallschutzbestimmungen, k-Werte etc.“¹.

In der Bundesverwaltung, also im zuständigen Wirtschaftsministerium, bereitete die Verländerung insofern kaum Schwierigkeiten, als es bereits seit dem WFG 68 nichts mehr mit der eigentlichen Förderungsabwicklung zu tun hatte².

Neben den Gesetzgebern waren es natürlich vor allem die Normadressaten, die sich auf die geänderte Wohnbauförderung einzustellen hatten, die Nutzer, Bauträger, Finanzierungsstellen etc. Diese Übergangsschwierigkeiten sind allerdings mittlerweile längst bewältigt. Dauerhaften Mehraufwand haben Bauträger, die länderübergreifend tätig sind.

Verländerung zivilrechtlicher Bestimmungen

Mit der Übertragung der Mietpreisbildung im geförderten Bereich wurde Zivilrecht verländert. So unbestritten die Landeskompetenz in zahlreichen Materien, etwa der Wohnbauförderung, heute ist, so kritisch wird die Zersplitterung zivilrechtlicher Regelungen beurteilt. Diese Kritik wird deshalb mit solcher Vehemenz vorgetragen, weil die Verfassungs-Legistik der vergangenen Jahre die Bundeskompetenz in Gesetzgebung und Vollzug zivilrechtlicher Regelungen weitgehend aufgeweicht hat und diese Entwicklung andererseits dem Trend der europäischen Rechtsvereinheitlichung diametral zuwiderläuft. Dazu Walter Meinhart und Helmut Würth: „Gegen eine weitgehende Überführung zivilrechtlicher Vorschriften in das Landesrecht spricht auch die in Europa und insbesondere in den europäischen Gemeinschaften immer stärker werdende Tendenz zur Rechtsvereinheitlichung im Rahmen der gebildeten größeren Wirtschaftsräume. Insofern scheint es in diesen Zeiten einen Anachronismus darzustellen, zivilrechtliche Fragen nicht einmal im Kleinstaat Österreich einheitlich lösen zu können, sondern es – letztlich zufälligen – politischen Mehrheiten in den einzelnen Bundesländern zu überlassen, darüber zu entscheiden, was als notwendige Differenzierung anzusehen sei; dass dabei nur auf wirkliche regionale Unterschiede Bedacht genommen wird, ist nach der Erfahrung nicht anzunehmen“³.

¹ Vgl. Kapitel „Finanzausgleich-spezifische Konsensfindung“, Seite 152.

² Vgl. Tabelle 4, Seite 44.

³ Karl Korinek (Verfassungsgerichtshof, Universität Wien) im Gespräch mit dem Autor (9/1997).

⁴ In diese Richtung äusserten sich etwa Bernd Rießland (Erste Bank) und Franz Köppl (AK Wien) im Gespräch mit dem Autor.

¹ Gerhart Fellner (NÖ Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (3/1998).

² Hermann Lebeda (FGW) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

³ Meinhart / Würth, 1989. Seite 33/34; vgl. Kapitel „Stärkung der gemeinschaftlichen Ebene“, Seite 240.

Andreas Sommer, leitender Beamter im Wirtschaftsministerium, betont demgegenüber, dass die Wohnbauförderung nach österreichischem Muster ohne der Handhabung zivilrechtlicher Regelungen gar nicht handhabbar wäre: „Man hat also auch zivilrechtliche Kompetenzen abgeben müssen, etwa Fragen der Mietzinsbildung. Wenn man eine föderalistische Wohnbauförderung wünscht, ist dies unvermeidlich“. Die bestehenden Probleme im Zivilrecht wurden aber „in Wahrheit ja nicht abschließend gelöst und sind wahrscheinlich auch gar nicht lösbar“¹.

Noch beim Beschluss des 3. WÄG 1994 forderte der Nationalrat den Justizminister auf, den „Umfang der Kompetenzverschiebung des zivilrechtlichen Wohnbauförderungsrechtes 1989, insbesondere die Frage der Mietzinsbildung nach begünstigter Rückzahlung sowie die Möglichkeit der Erhöhung von Hauptmietzinsen nach § 18 MRG zu klären“².

Sommer erachtet es als möglich, „dass sich diese Aspekte verschärfen, wenn in größerem Umfang gewerbliche Bauträger Zugang zur Förderung haben, die dann diesen Regelungen unterliegen, und nicht dem bundeseinheitlichen Schema des WGG“³.

Finanzielle Umstellungsschwierigkeiten

Die Wohnbauförderungsmittel reduzierten sich 1988/89 nicht nur um die zehnprozentige Kürzung der Bundeszuschüsse. Die Bindung der Mittelaufbringung an Lohnsummen- oder gewinnabhängige Steuern (Einkommens- und Körperschaftssteuer, Wohnbauförderungsbeitrag) führte dazu, dass aufgrund der Einnahmehausfälle bei diesen Steuern als Folge der gleichzeitig wirksam gewordenen Steuerreform die Wohnbauförderungsmittel um weitere sechs bis sieben Prozent sanken. Schließlich führte der Wegfall der Verpflichtung zum „Landessechstel“ und die Liquidierung der Wohnbaufonds in den meisten Bundesländern zu erheblichen Reduktionen auch von Länderseite. Die gleichzeitige Kürzung der Wohnbauförderung von Bundes- und von Länderseite war wohl nur deshalb möglich, weil die aufkommensabhängigen Mittelzuweisungen mit Ausnahme von 1988/89 fortlaufend kräftige Zuwächse zu verzeichnen hatten und die Länder seit Mitte der achtziger Jahre bei der Zusicherung von Förderungen sehr zurückhaltend agiert hatten.

Die mit der Verländerung zivilrechtlicher Bestimmungen bei der Wohnbauförderung einhergehenden Schwierigkeiten zeitigten mitunter eigenartige Zwischenlösungen und Lösungsvorschläge. Josef Schmidinger dokumentiert (1989): „Eine besondere Problematik im Rahmen der Verländerung zivilrechtlicher Kompetenzen waren Bestimmungen zur Preisbildung. Der die Preisbildung betreffende § 46 WFG 84 wurde ausdrücklich verländert, während der die Preisbildung bei von Gemeinnützigen Bauvereinigungen errichteten Wohngebäuden betreffende § 48 WFG 84 ausdrücklich von der Verländerung ausgenommen wurde“ (Schmidinger. 1989. Seite 2 / 3). Die einschränkenden Bestimmungen zur Ausübung dieser zivilrechtlichen Kompetenzen durch die Länder verkomplizierten die Sache so weit, dass allen Ernstes der Vorschlag unterbreitet wurde, grundsätzlich vor Erlassung von Gesetzen den Verfassungsgerichtshof in seiner Funktion als Kompetenzgerichtshof anzurufen (Josef Schmidinger: Neuordnung des Wohnrechts. In: WBfÖ 3/4 1989, Seite 17).

¹ Andreas Sommer (BmWA/I) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

² Zit. nach: Ostermayer, 1994. Seite 8.

³ Andreas Sommer (BmWA/I) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

Dass der „Kuchen“ der Wohnbauförderung gleichzeitig von mehreren Seiten derart massiv beschnitten wurde, ist einerseits darauf zurückzuführen, dass zum damaligen Zeitpunkt die bevorstehende demographische Trendumkehr noch nicht absehbar war. Die Wohnbauforschung prognostizierte eine Wohnungsnachfrage auf dauerhaft niedrigem Niveau. Andererseits versprach die Bindung der Mittelaufbringung an Lohnsummen- und gewinnabhängige Steuern angesichts der weit über dem Wirtschaftswachstum liegenden Steigerungsrate der Lohnsumme einen raschen Ausgleich der Kürzung. Tatsächlich wurde bereits im darauffolgenden Jahr annähernd das Niveau von 1988 erreicht. Mit begleitenden Maßnahmen, wie der Begünstigung der vorzeitigen Rückzahlung von aushaftenden Förderungsdarlehen, sollte die Mittelaufbringung auch von anderer Seite her gestärkt werden¹. Die Länder verfügten ihrerseits über ausreichende budgetäre Spielräume, um bei Bedarf die Wohnbauförderung entsprechend aufzustocken, was sich in den darauffolgenden Jahren unter dem Zeichen einer „neuen Wohnungsnot“ auch als erforderlich erweisen sollte.

Die Ländermittel entwickelten sich in der Folge unterschiedlich. Während einzelne Bundesländer kurzfristig ganz auf die eigene Mittelaufbringung verzichteten, reduzierten andere ihre Beiträge kaum. Gerhart Fellner, Leiter der Niederösterreichischen Wohnbauförderung, macht auf einen interessanten Zusammenhang aufmerksam: „Vor allem in jenen Bundesländern, in denen der Wohnbaureferent auch Finanzreferent war, kam es zu einer Kürzung der Landesmittel. Bei uns war damals der Landeshauptmann Wohnbaureferent und sein Stellvertreter Finanzreferent. Wir behielten das Landessechstel und haben es noch“².

Für die Verwaltung brachte die Mittelkürzung 1988/1989 das Problem mit sich, „dass die Wohnbauplanung nicht mehr stimmte“. Die Förderungsstellen waren in hohem Maße gefordert, nach Jahren ausgesprochen zurückhaltender Förderungstätigkeit gleichzeitig die neuen Landesförderungsgesetze zu entwerfen und die Förderungszahlen bei stagnierendem Mittelaufkommen in die Höhe zu schrauben³.

In Deutschland hatte die Verländerung der Förderung des Sozialwohnungsbaus ebenfalls zu Senkungen der Länderförderungsmittel geführt. Im Gegensatz zu den österreichischen Bundesländern waren die deutschen Länder in den folgenden Jahren nicht in der Lage, schnell und in ausreichendem Umfang auf die von den Änderungen der geopolitischen Lage ausgelösten exogenen Schocks zu reagieren. Die deutsche Wiedervereinigung hatte allerdings deutlich stärkere Auswirkungen auf die Wohnungsnachfrage in den Alten Bundesländern, als die exogenen Einflüsse in Österreich. Anfang der neunziger Jahre wurden die deutschen Länder beschuldigt, durch die vorgenommenen Kürzungen den mittlerweile herrschenden Wohnungsmangel mit ausgelöst zu haben⁴. Die Bewältigung der krisenhaf-

¹ Rückzahlungsbegünstigungsgesetz 1987, BGBl. 1987/340.

² Gerhart Fellner (NÖ Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (3/1998).

³ In diese Richtung äusserten sich beispielsweise die Leiter der Förderungsabteilungen der Salzburger und der niederösterreichischen Landesregierungen.

⁴ Vgl. Seeger, 1995. Seite 208.

ten Situation am österreichischen Wohnungsmarkt im Jahrfünft zwischen 1989 und 1994 kann dem gegenüber durchaus als ein Erfolg der veränderten Wohnbauförderung angesehen werden.

3.7 WOHNBAUFORSCHUNG

Die Abhalfterung der Wohnbauforschung im Zuge der Verländerung der Wohnbauförderung ist ein Beispiel dafür, wie im Zuge von Kompetenzverlagerungen manche ungeliebten Kinder mit dem Bade ausgeschüttet werden. Die Wohnbauforschung war Ende der achtziger Jahre dem Vorwurf mangelhafter Effizienz ausgesetzt. „Die Forschung diene häufig der Erhaltung bestehender Einrichtungen und weniger neuen innovativen Ansätzen“¹. Dem damals waltenden Forschungsbeirat, der die Forschungswürdigkeit von Projekten begutachten sollte, wird vorgeworfen, „zum Selbstbedienungsladen der Gutachter geworden zu sein, ohne dass dem ein entsprechender Nutzen gegenüber gestanden hätte“².

Wohnbauforschung und Verländerung

Im Zuge des Verländerungsprozesses 1987/88 stand eine Kompetenzverlagerung der Wohnbauforschung nicht zur Diskussion. In der Novellierung des WFG 84 blieben die die Wohnbauforschung betreffenden §§ 12 bis 15 ausdrücklich in Kraft. Allerdings unterblieb eine klare Regelung zur finanziellen Absicherung der Forschung. Die bis dahin gültige Regelung, dass 0,5% der Wohnbauförderungsmittel zweckgebunden der Wohnbauforschung zuzuführen seien, erwies sich als inkompatibel mit der Verländerung.

Im ersten Entwurf zu einer die Verländerung betreffenden Artikel 15a-Vereinbarung wurde von Länderseite der Vorschlag eingebracht, von den 1988 an die Länder zu überweisenden Zweckzuschüssen den Betrag von 50 Millionen Schilling (ca. € 4 Mio) für die Wohnbauforschung zwecks Überbrückung bis zu einer einvernehmlichen Regelung zurückzuhalten. In der Finanzausgleichsnovelle 1988 und im Bundesvoranschlag für 1988 fand dieser Betrag Berücksichtigung, allerdings ohne Zweckbindung³.

In einer Serie in der Tageszeitung „Der Standard“ zeichnete Robert Koch akribisch nach, wie dieser „Schwarze Schatz“⁴ des damaligen Ressortministers Robert Graf im kameralistischen Labyrinth des Ministeriums verloren ging. Im Bundesvoranschlag 1988 war für die Wohnbauforschung ein Budget von ca. 150 Millionen Schilling (ca. € 11 Mio.) angesetzt, das sich aus Rücklagen und dem von den Ländern zugestandenen Betrag zusammensetzte. Es kam zu Interventionen seitens einzelner Länder und Interessenvertretungen sowie zu parlamentarischen Anfragen hinsichtlich der zweckbestimmten Verwendung der Mittel. Sie wurden vom Ministerium durchgängig mit der Versicherung beantwortet,

dass die Gelder für die Wohnbauforschung verwendet würden. Im Budgetvoranschlag 1991 war die Wohnbauforschung auf einen budgettechnischen Merkposten geschrumpft, ohne dass seit 1988 neue Projektförderungen in nennenswertem Umfang erteilt worden wären. Die Erklärung von Minister

Schüssel, dass nicht verbrauchte Budgetmittel, also auch die 1988 von den Ländern für die Wohnbauforschung zur Verfügung gestellten Gelder, im Gesamtbudget aufgegangen seien, erregte vor allem angesichts ihrer vormaligen Zweckwidmung erhebliches Aufsehen¹.

Die 1988 ausgehandelten 50 Millionen Schilling (ca. € 4 Mio.) standen also nie für die Wohnbauforschung zur Verfügung. Der Betrag ging der Forschung mangels rechtlich konsequenter Behandlung verloren². Wie sich in der Folge herausstellte wurde der überwiegende Teil der Forschungsgelder an die Bürges-Förderungsbank weitergeleitet, die die Rückgabe verweigerte. Der Wirtschaftsminister verwies auf die angebliche Zuständigkeit der Länder und riet den Forschern, sich dorthin zu wenden³.

Auch das Finanzministerium sprach sich gegen eine Bundes-Wohnbauforschung aus. Franz Koziol: „Das Finanzministerium stellte sich auf den Standpunkt, dass die Länder, welche ja alle Kompetenzen und Mittel für den Wohnbau haben wollten, nun auch für die entsprechende Forschung zu sorgen hätten und es infolgedessen nicht einzusehen sei, dass auch der Bund die Wohnbauforschung weiter finanzieren solle. Auf das Argument, dass aber die Länder eine Koordination der Forschung, die Wahrnehmung übergeordneter und supranationaler Verpflichtungen und auch wesentliche Teile der Grundlagenforschung nicht werden leisten können, erwiderte das Finanzministerium, dass sehr wohl auch diese Aufgabe den Ländern zuzumuten sei“⁴.

Zu einer gänzlichen Abschaffung der Bundes-Wohnbauforschung konnte man sich indes auch nicht entschließen, unter anderem aus dem pragmatischen Grund, dass eine größere Zahl von laufenden Projekten weiter betreut werden musste. Ausserdem wurde als Folge der Verländerung Forschungsbedarf erkannt⁵. Die Bundes-Wohnbauforschung war durch die beschriebenen Unklarheiten hinsichtlich Kompetenz und Kostentragung über einen Zeitraum von fünf Jahren praktisch paralysiert. Während in den achtziger Jahren jährlich deutlich über 30 Projekte gefördert wurden, reduzierte sich ihre Zahl ab 1989 auf einige wenige. 1991 wurde kein neues Projekt gefördert, 1992 nur ein einziges.

Der Einbruch der Bundes-Wohnbauforschung hatte weitreichende Auswirkungen auf die Struktur der Forschungseinrichtungen in Österreich und vor allem in Wien, denn während der Bund ab 1989 als Auftraggeber praktisch ausfiel, setzte die Wohnbauforschung der Länder erst ab 1991 langsam ein.

¹ Friedrich Rauchlatner u. Siegfried Kristan (Stmk. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

² Hermann Lebeda (FGW) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

³ Franz Koziol (BmWA/IX) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).
Robert Koch: Schüssels schwarzer Schatz. In: Der Standard, 21.3.1991.

⁴ Der „Schwarze Schatz“ war als Anspielung auf den zuständigen Sektionschef im Wirtschaftsministerium Walter Schwarz zu verstehen.

¹ Robert Koch: Schüssels schwarzer Schatz. In: Der Standard, 21.3.1991.

Robert Koch: Wie 3000 Schilling zu 40 Millionen mutieren. In: Der Standard, 28.3.1991.

² Franz Koziol (BmWA/IX) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

³ Robert Koch: Schüssel will Forscher an Länder abschieben. In: Der Standard, 26.3.1992.

⁴ Franz Koziol (BmWA/IX) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

⁵ Andreas Sommer (BmWA/II) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

Die vormalig in der Wohnbauforschung an vorderster Front stehenden Einrichtungen „IS – Institut für Stadtforschung“ und „ib – Institut für Bauforschung“ fielen 1991 der Entwicklung zum Opfer. Die mittlerweile in einzelnen Bundesländern etablierte Länder-Wohnbauforschung hat im Gegenzug zur Entstehung kleinerer Kompetenzzentren in Graz und Salzburg geführt.

Im Zuge des 3. WÄG wurde die Bundes-Wohnbauforschung zumindest insofern finanziell abgesichert, als geklärt wurde, dass Rückflüsse aus aushaftenden Förderungsdarlehen zur Gänze dem Bund zufließen¹.

Der Bund setzte sich weder für die Beibehaltung der vollen Finanzierungsbasis noch für den Erhalt der Wohnbauforschung als solcher nennenswert ein. Kompetenzrechtlich war die Wohnbauforschung von vernachlässigbarer Relevanz. Und die sachliche Begründung ihrer weiteren Existenz reichte wohl als Motivation für einen entsprechenden Einsatz nicht aus. Das „Nebenproblem“ Wohnbauforschung löste sich durch Nicht-Handeln von selbst.

Der Verlust des Stellenwertes der Wohnbauforschung wird darin deutlich, dass der Bund ohne weiteres vormalig zweckgebundene Mittel in die Budgetkonsolidierung umleiten konnte. Die Länder scheinen die zweckgemäße Verwendung der von ihnen zur Verfügung gestellten Mittel ohne allzu großen Nachdruck verfolgt zu haben. Für sie bedeutete die zuwartende Haltung des Bundes auf Dauer eine Verringerung des Aufwandes. In der so zentralen finanziellen Hinsicht waren somit Bund und Länder Gewinner der Situation. Der Bund „kassierte“ einen Teil der Rücklagen der Wohnbauforschung und die 50 Millionen Schilling (ca. € 4 Mio.) an 1988 nicht an die Länder ausbezahlten Zweckzuschüssen. Die Länder ersparten sich in den Folgejahren reduzierte Zweckzuschüsse zur Finanzierung der Wohnbauforschung.

Verlierer war die Forschung. Es kam zu einem Bruch in der Entwicklung von Kompetenz. Nicht nur Forschungsinstitute wurden geschlossen. Es wanderten auch zahlreiche Fachleute in andere Bereiche ab. Mehrere Projekte, deren Aussagekraft von einer kontinuierlichen Beobachtung abhängen, mussten unter- oder abgebrochen werden. Das hatte eine Entwertung auch der bereits vorhandenen Informationsbasis zur Folge².

Koordinierungsversuche Anfang der neunziger Jahre

Die im Wirtschaftsministerium für die Wohnbauforschung zuständigen Beamten versuchten, der neuen Kompetenzlage durch neue Formen der Kooperation Rechnung zu tragen. Nach Franz Koziol war „die Wohnbauforschung insofern von der Verländerung erfasst, als sie ja nicht nur organisatorisch und finanziell, sondern auch inhaltlich an die Wohnbauförderung gekoppelt war. In den Forschungsprogrammen war sinngemäß immer die Zielsetzung 'Forschung für den sozialen Wohnbau' enthalten, d.h. diese Forschung betraf im Kern nicht das Wohnen an sich, sondern speziell den geförderten Wohnbau. Nachdem jetzt die Wohnungsneubaupolitik im wesentlichen an die Länder abgetreten war und neben dem

¹ §§ 12-15 WFG 1984, zuletzt geändert durch das 3. WÄG, BGBl. Nr. 800/1993.

² Vgl. Franz Koziol (BmwA/IX) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

WGG nur mehr die Bestandspolitik – Mietrecht, WEG, die alten Fonds – beim Bund verblieben sind, sah man von unserer Seite aus auch eine Aufgabenteilung im Bereich der Forschung. Die Länder brauchen wissenschaftliche Grundlagen hinsichtlich Baurecht, Planung, Wohnungsbedarf etc. und eben auch

Tabelle 5: Wohnbauforschung des Bundes und der Länder
Anzahl der abgeschlossenen Projekte¹

	Bund abgeschl. Prj.	Bund begon. Prj.	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W
1988	41	45									
1989	35	2									
1990	38	4									
1991	27	0			1				1		
1992	20	1			3	3		2			
1993	11	3						2			5
1994	9	8			3	1		2			7
1995	7	7		1	2	1	1	1	3		9
1996	9	8			2	1	1	2		2	8
1997	4	8			2	1		1			6

Quelle: Datenbank Wohnbauforschung des InfoServices Wohnen und Bauen (FGW/ÖÖI), BmwA, Abt. IX/A/8, Stand, 11/1998

hinsichtlich der Gestaltung der Wohnbauförderung. Der Bund braucht ein gewisses Ausmaß an Forschung, weil ja das 'Volkswohnungswesen', d.h. die Grundsätze des sozialen Wohnbaus und ein Großteil des Wohnrechts, nach wie vor Bundeskompetenz sind. Dazu kommen noch gewisse internationale Verpflichtungen im Wohnbau. Daraus zogen wir den Schluss, dass die Wohnbauforschung nicht mehr wie früher reine Bundesangelegenheit, aber auch nicht, wie sich dies seit der Verländerung abzeichnete, reine Ländersache sein kann, sondern im beiderseitigen Interesse liegt².

Es fanden dann 1990, also zu einem Zeitpunkt, zu dem in den Ländern die Wohnbauförderungsgesetze ausgearbeitet wurden, erste Vorgespräche mit Ländervertretern auf Beamtenebene statt. Nach einigen Gesprächsrunden wurde von allen Seiten weitgehend Zustimmung zu einer Lösung signalisiert, bei der die Wohnbauforschung in einem bestimmten Sockel-Ausmaß koordiniert und gemeinsam von Bund und Ländern finanziert werden sollte. Zusätzliche Forschungen im jeweils eigenen Bereich blieben natürlich jeder Seite unbenommen³.

¹ Projekte mit mehreren Gebietskörperschaften als Förderungsgeber werden mehrfach gezählt.

² Franz Koziol (BmwA/IX) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

³ Franz Koziol (BmwA/IX) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

Auf dieser Basis wurde ein Entwurf für eine Vereinbarung nach Artikel 15a B-VG ausgearbeitet, die eine gemeinsame politische Zuständigkeit und Finanzierung vorsah:

- Längerfristige Bereitstellung der Mittel durch Bund und Länder, wobei unterschiedliche Schlüssel (1:1, 1:2) und Deckungsbeträge bei einem Gesamtvolumen von jährlich 20 bis 30 Millionen Schilling (ca. € 2 Mio) zur Diskussion standen;
- Geschäftsführung der Wohnbauforschung beim BmwA, das Personalressourcen, Infrastruktur und bisherige Erfahrungen einbringen sollte;
- Entscheidung über die Mittelvergabe durch ein Forschungs-Kuratorium unter Vorsitz des BmwA, dem Vertreter aller Länder und auch unabhängige Experten angehören;
- Kontinuierliche Kooperation nicht nur bei den Projekten, sondern auch im Vorfeld, beim Forschungsprogramm und bei der Umsetzung¹.

Alle Landesverwaltungen mit Ausnahme der Oberösterreichischen nahmen zum Entwurf der Vereinbarung mit kleineren Änderungsvorschlägen positiv Stellung. Es erwies sich allerdings als notwendig, hinsichtlich der finanziellen Beteiligung der Länder im Ausmaß von insgesamt 10 bis 20 Millionen Schilling (ca. € 1 Mio) die Landesfinanzreferenten einzubeziehen. Diese kamen anlässlich einer Konferenz Ende 1991 zum lapidaren Schluss, „dass es zur Realisierung von Wohnbauforschungsprojekten keiner Artikel 15a B-VG Vereinbarung bedarf. Zur Realisierung von gemeinsamen Wohnbauforschungsprojekten zwischen Bund und Ländern kann im Einzelfall das Einvernehmen hergestellt werden“².

Damit waren alle Bemühungen um eine längerfristige gemeinsame Lösung hinfällig. Der geringe Stellenwert, der von Länderseite diesem Thema beigemessen wurde, ist daraus ersichtlich, dass die diesbezüglichen Verhandlungen in den ansonsten gerade bezüglich der Bund-Länder-Zusammenarbeit materialreichen Jahresberichten „über die Lage des Föderalismus in Österreich“ nicht einmal erwähnt wurden³.

Die Bundesländer betreiben heute in sehr unterschiedlichem Ausmaß Wohnbauforschung⁴. Zusammen mit dem zuletzt wieder gesicherten Budget der Bundeswohnbau-forschung in der Höhe von ca. 4,5 Millionen Schilling (ca. € 300.000) ergibt sich ein Gesamtvolumen der Wohnbauforschung in Österreich von etwa 20 Millionen Schilling pro Jahr (knapp € 1,5 Mio). Das ist eine Größenordnung, wie sie bei den Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Forschung Anfang der neunziger Jahre als Untergrenze diskutiert wurde. Betraglich wurde demnach das damals gesteckte Ziel erreicht. Erhebliche Defizite bestehen demgegenüber bei der finanziellen und inhaltlichen Abstimmung zwischen den Förderungsstellen.

¹ Franz Koziol (BmwA/IX) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

² Verbindungsstelle der Bundesländer: Schreiben an das Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten vom 12.12.1991.

³ Institut für Föderalismusforschung, 1991.

⁴ Vgl. Tabelle 5, Seite 68.

Schwerpunktsetzungen der Bundes- und Länder-Wohnbauforschung

Die Wohnbauforschung des Bundes hatte in den achtziger Jahren unter anderem Schwerpunkte in den Bereichen Bautechnologie, Qualitätsverbesserung im Neubau, Stadterneuerung und Mitbestimmung im Wohnbau, die mit der Verländerung der Wohnbauförderung aufgegeben werden mussten. Die Forschung des Bundes beschränkt sich heute im wesentlichen auf Projekte im Zusammenhang mit den verbliebenen Restkompetenzen des Bundes, auf Grundlagenforschungen zur Siedlungsentwicklung, zum Wohnungsbedarf, zur Finanzierung und Förderung, zum Wohnrecht, zur Energieeinsparung und Nachhaltigkeit oder auf Projekte mit internationalem Bezug. „Es ist alles weggefallen, was ausgesprochene Landeskompetenz ist. Landesgesetzlich geregelte Bereiche, etwa Stadt- und Dorferneuerung, Bauplanung, Bautechnik etc., müssen von den Ländern gefördert werden“¹.

In mehreren Bundesländern hat sich mittlerweile eine rege Forschungstätigkeit entwickelt. Wien stellt ein jährliches Budget von etwa 6 bis 7 Millionen Schilling (ca. € 500.000) zur Verfügung, Niederösterreich etwa die Hälfte davon. Deutlich darunter liegen die Bundesländer Salzburg, Oberösterreich und Steiermark, wobei in Salzburg ein eher steigender, in Oberösterreich und der Steiermark ein eher sinkender Trend zu beobachten ist².

Forschungsschwerpunkte sind insofern zu beobachten, als Projekte mit ausgesprochen regionalem Bezug ein besonders starkes Gewicht haben. Eine strategische Ausrichtung der Forschungsförderung wurde bislang nur in Wien versucht: „Es werden aktiv, in Absprache mit allen Fraktionen Themen aufgelistet, zu denen Informationen gewünscht werden. In der Vergangenheit wurden passiv Projektvorschläge abgewartet“³. In eine ähnliche Richtung beabsichtigt Niederösterreich zu gehen⁴.

Das Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen (SIR), über das die Wohnbauforschung des Landes im wesentlichen kanalisiert wird, hat in seiner institutionellen Bindung an die Landesverwaltung einen dezidiert umsetzungsorientierten Auftrag. Seine Beratungsleistungen sind etwa sehr eng in das System der subjektbezogenen Wohnbauförderung eingebunden⁵. Im übrigen werden weder in Salzburg, noch in den anderen Bundesländern Forschungsschwerpunkte definiert oder gezielt Expertisen eingeholt. Die Forschungsförderungen der Länder konzentrieren sich im wesentlichen auf das Instrumentarium der Landes-Wohnbauförderung⁶, Beobachtungen des Wohnungsmarktes¹, ökolo-

¹ Franz Koziol (BmwA/IX) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

² Franz Koziol (BmwA/IX) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

³ Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁴ Gerhart Fellner (NÖ Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (3/1998).

⁵ Peter Umgeher (Sbg. Wohnbauförderung) bzw. Franz Koziol (BmwA/IW) im Gespräch mit dem Autor (4/1997 bzw. 5/1998).

⁶ Kärnten: Wohnbauförderung in Kärnten (Bodenhöfer/Kofler, 1995); Niederösterreich: Forschungsbedarf, Forschungsdefizite, Forschungskonzept für die Wohnbauforschung in NÖ (Forschungsinstitut für Energie- und Umweltplanung, 1995), Auswirkungen des Freibauer-Modells (FGW, 1994), Nachgängige Untersuchung des Freibauer-Modells (FGW, 1997); Oberösterreich: Konzept für das OÖ Wohnbauförderungsgesetz (Energieberatungsinstitut, 1992), Wohnsituation und Problemzonen der Wohnversorgung in OÖ (ISW, 1992); Steiermark: Analyse der Wohnbauförderungsbestimmungen der Bundesländer (ADIP, 1992), Vergleich von Finanzierungs-

gische² und planerische Themen³, sozialwissenschaftliche Untersuchungen⁴ und bautechnische Forschungen⁵. Eine weitverbreitete Forschungsförderung besteht in der finanziellen Unterstützung von Modellvorhaben, um zu verhindern, dass erhöhte Errichtungskosten auf die Mieten durchschlagen. Beispiele dafür liegen etwa aus Niederösterreich, Salzburg, Tirol oder Vorarlberg vor⁶. Für diese Art der Förderung wird meist kein eigener Budgetansatz „Wohnbauforschung“ bemüht, sondern die Projekte direkt aus dem Budget oder, sofern noch vorhanden, aus den Landeswohnbaufonds finanziert.

Neben dem Bund und den Ländern treten immer wieder auch einzelne Interessenvertretungen durch eigene oder als Auftraggeber von Forschungsprojekten in Erscheinung. Vor allem die Arbeiterkammer Wien und der Verband der gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) konnten sich diesbezüglich etablieren. Die Arbeiterkammer beauftragt gezielt Forschungsprojekte, um den von ihr vertretenen Positi-

onen in der öffentlichen Diskussion Gewicht zu verleihen. Der Verband der gemeinnützigen Bauvereinigungen unterstützt demgegenüber vorwiegend reaktiv an ihn herangetragene Projektvorschläge.

Koordination und Kooperation

Die Effizienz der heutigen Länder-Wohnbauforschung wird vor allem durch die unterentwickelte Koordination und Kooperation zwischen den einzelnen Förderungs- und Auftraggebern beeinträchtigt. Länder und Bund „kooperieren kaum“ (Fellner), „nicht in einer formellen oder institutionalisierten Art und Weise“ (Ostermayer). „Es besteht keine formale Kooperation“ (Koziol). Informell kommt es zu „sporadischen Kooperationen“ (Rauchlatner). „Die Landeswohnbaureferenten kommen einmal jährlich zu einem Informationsaustausch zusammen. Es besteht ein gut funktionierender telefonischer Informationsaustausch“ (Bertsch).

In Einzelfällen kommt es zu gemeinsamen Projektfinanzierungen, meist zwischen dem Bund und Wien oder dem Bund und Niederösterreich. „Das ist kein Zufall, weil dies auch diejenigen Bundesländer sind, die in nennenswertem Umfang Wohnbauforschung betreiben“¹.

Die bundesweite Koordination der Wohnbauforschung wird vor allem durch das unbefriedigende Berichtswesen erschwert. Auf den regionalen, oft anlassbezogenen Bedarf ausgerichtet, werden nach wie vor Mindeststandards bei der Berichterlegung (Kurzfassung, Mindestauflage, Weitergabe an festgelegte Stellen) kaum eingehalten. Eine darüber hinausgehende Information und Dokumentation findet in keinem Bundesland statt.

Etwas besser sieht es mit politisch motivierten Forschungsaufträgen aus, bei denen es üblicherweise im Eigeninteresse des Auftraggebers liegt, für eine entsprechende Verbreitung zu sorgen. Die Arbeiterkammer verbreitet beispielsweise nach Vorliegen der Forschungsergebnisse mit Nachdruck „entsprechende Informationen und sucht die Diskussion“².

Mit breiter Unterstützung ging kürzlich ein Internet-Informationsservice unter der Adresse www.lswb.at (INFOSERVICE WOHNEN UND BAUEN) online, der unter anderem eine Datenbank über die Wohnbauforschung in Österreich mit derzeit ca. 400 erfassten Projekten zur Verfügung stellt³.

vorschlägen zur Wohnbauförderung (ADIP, 1992), Erarbeitung von Finanzierungsmodellen und Budgetvorschlägen (ADIP, 1993);

Wien: Evaluation der Blocksanierung (Amann, 1995);

¹ Wien: Wohnungsnachfrageanalyse (SRZ, 1994), Der private Wohnungsmarkt in Wien (SRZ, 1993), Wohnungsmarktsimulationsmodell Wohnen 2050 (Synthesis, ab 1992), Wohnverhältnisse von sozial Schwachen in Wien (SRZ, 1995), Wohnungsleerstand in Wien (SRZ, 1995), Wohnqualität in Stadterweiterungsgebieten (SRZ, 1996); Niederösterreich/Wien/BmWA u.a.: Sensor (SRZ, fortlaufend, zuletzt 1998);

² Niederösterreich: Humanökologische Raumbeheizung (Climasol, 1993-), Natürliche Psychohygiene des Bauens und Wohnens (Verlag Möstl, 1992), UMES II (Schütz, 1992), Siedlung mit Biomasse-Fernwärmeversorgung (Öst. Kurat. f. Landtechnik, 1993-), Anteil von drei Heizsystemen an der Energiedeckung eines Hauses (Bauer, 1993-), Der ökologische Bauteilkatalog (IBO, 1995-), Klimaschutz im Wohnbau (Umweltberatung NÖ, 1995-); Oberösterreich: Pilotprojekt Solarfassaden (Energieberatungsinstitut, 1994);

Salzburg: Salzburger Energiesparhaus (Eggert, 1996);

Steiermark: Ökologisches und baubiologisches Consulting (ÖIB, 1994), Energiekennzahlen von Gebäuden (Stehno, 1993), Mustersanierung von Fenstern in Altbauten (Schaden, 1995);

Tirol: Schulprojekt Sonnenenergie (HS Fulpmes, 1991), Demonstrations-Solaranlage HTL Jenbach (Wiesing, 1992-), Gesundes Bauen und Wohnen im Jahr 2000 (Verein zur Förderung sozial-med. Betreuung);

Vorarlberg: Energiesparhaus-Dokumentation, Bestandsaufnahme Solaranlagen;

Wien: Analyse und Bewertung von energetischen Optimierungsmaßnahmen (ARGE Energetische Optimierung, 1993);

³ Niederösterreich: Europaprojekt Kobra (TU Wien, 1995-);

Steiermark: Realisierung eines European-Preisträgerprojektes (Haus der Architektur, 1994);

Wien: Analyse Wohngruppenprojekte (Wohnbund, 1994), Interdisziplinärer Städtebau für den Wohnungsneubau (Architektengruppe, 1996);

Niederösterreich/Steiermark/BmWA: 20 Jahre Wohndorf les Palétuviers (Wohnbund, 1997);

Niederösterreich/Wien/BmWA: Leistbare Wohnungen (FGW, 1996);

⁴ Niederösterreich: Seniorenwohnhäuser und Sozialzentren in NÖ (Inst.f. Sozialanalyse, 1995);

Salzburg: Beratungsstelle für Gefährdete (Soziale Arbeit GmbH, 1995);

Tirol: Gemeinwesenarbeit und Siedlungsentwicklung (Verein für soziale Arbeit, 1995);

Wien: Interkulturelles Wohnen (Projektgruppe, 1994), Wohnen in Wien (IFES, 1995), Analyse des Wiener Mietermitbestimmungsstatuts (Wohnbund, 1995).

⁵ Niederösterreich: Schutzraum im Weinkeller (Gemeinde Fallbach, 1991), Zivilschutzkeller (Gemeinde Höflein), NÖ Bauordnung 1976, Fragebogenaktion (Böckl, 1994);

Steiermark: Kostensenkung der Haustechnik im geförderten Wohnbau (Jauschowitz, 1996);

Vorarlberg: Bestandsaufnahme kostenoptimierter Wohnbau;

Wien: Rentabilität von Fenstererneuerungen (MA 25, 1995).

⁶ Niederösterreich: Revitalisierung Fabrikswohnhäuser Schläglmühle (Wohnbauförderungsfonds, (1992-), Sanierung Schloß Dürnkrot (1993-)

Salzburg: Modellwohnbauprojekt Radstadt West (Stadtgemeinde Radstadt, 1995-), Bewohnermitbestimmungsmodell Bolaringründe (Stadtgemeinde Salzburg, 1995-)

Tirol: Wohnhausanlage Mitterweg in Innsbruck.

Vorarlberg: Wohnhausanlage Kapellenweg in Feldkirch.

¹ Franz Koziol (BmWA/IX) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

² Franz Köppl (AK Wien) im Gespräch mit dem Autor (6/1998).

³ Das INFOSERVICE WOHNEN UND BAUEN wurde in Arbeitsgemeinschaft zwischen der FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen und dem Österreichischen Ökologie-Institut für angewandte Umweltforschung erstellt. Finanzierungspartner waren die Gemeinde Wien, das Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, das Land Niederösterreich, der Österreichische Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen (GBV) und der Verband Österreichischer Bauträger (VÖB).

Vor- und Nachteile der Diversifizierung der Wohnbauforschung

Die Forschungstätigkeit des Bundes brach mit der Verländerung unter anderem aufgrund des Vorwurfs mangelhafter Effizienz und anderer Fehlentwicklungen ein. Nach einer mehrjährigen Zäsur mit weitreichenden Auswirkungen auf die Struktur der Forschungseinrichtungen hat sich die Wohnbauforschung in diversifizierter Form wieder etabliert. Es werden jährliche Projektvolumina in der Größenordnung von etwa 25% der Budgets der achtziger Jahre erreicht.

Die Vorteile der „Verländerung“ der Wohnbauforschung können folgendermaßen zusammengefasst werden:

- Der deutlich verringerte Gesamtaufwand hat die Diskussionen um die Legitimation der Wohnbauforschung beendet.
- Aufgrund der deutlichen Beschränkung der Forschungsbudgets jedes einzelnen Förderungsgebers stehen heute alle Projekteinreichungen unter einem hohen Kostendruck. „Man ist sich über Möglichkeiten und Grenzen der Mittelverwendung bewusster geworden“¹.
- Zweifellos hat die Zergliederung in Forschungsbudgets von jeweils deutlich unter 10 Millionen Schilling (€ 700.000) die Übersichtlichkeit der jeweiligen Outputs erhöht. Zu Zeiten der reich budgetierten Bundes-Wohnbauforschung stellte die Vermittlung der Ergebnisse von jährlich bis zu 45 Projekten, also ein effizientes Informationsmanagement, ein erhebliches Problem dar.
- Die heutige Pluralität der Förderungsstellen begünstigt tendenziell die Entstehung einer vielfältigen Forschungslandschaft – sofern ausreichende Projektvolumina aufgebracht werden.
- Eine auf den regionalen Bedarf ausgerichtete Wohnbauforschung hat angesichts dessen, dass Wohnungspolitik grundsätzlich eine lokal orientierte Politik ist², zweifellos einen hohen politischen Nutzwert.

Demgegenüber führte die Verländerung der Forschung zu Fehlentwicklungen in anderer Richtung:

- Der Aufbau von Kompetenz und Personalressourcen in Forschungseinrichtungen und in der Verwaltung setzt ein gewisses Mindest-Projektvolumen voraus. Eine solche kritische Größe, die bei jährlich zumindest 5 Millionen Schilling (€ 350.000) liegt, wird in den meisten Bundesländern nicht erreicht.
- Die unzureichende Kompetenz bei zu geringen Forschungsaktivitäten hat ein geringes Bewusstsein für Forschungsbedarf und Forschungscoordination zur Folge, womit sich der Kreis zu weiterhin geringen Forschungsbudgets schließt.
- Bei Forschungsbudgets unter der kritischen Größe ist eine „aktive Forschungspolitik“ nur schwer umsetzbar. Eine „reaktive Forschungspolitik“ führt aber zu Ineffizienzen aufgrund unzureichender Zielorientierung.
- Die unzureichende Koordination zwischen den Förderungsstellen führt unweigerlich einerseits zu Doppelgleisigkeiten, andererseits zu Forschungslücken.

¹ Andreas Sommer (BmwA/I) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

² Hannes Swoboda, Abgeordneter zum Europaparlament, im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

- Die Zersplitterung der Wohnbauforschung erschwert oder verunmöglicht schließlich die Durchführung von größeren bzw. lokal nicht zuordenbaren Projekten.
- Die finanziell meist anspruchsvolleren bautechnischen Forschungen sind bei den heutigen Forschungsbudgets praktisch ausgeschlossen oder müssen in die Technologieförderung ausweichen.

Optionen zur Stärkung einer bundesweit koordinierten Wohnbauforschung:

Nach den ernüchternden Ergebnissen der Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Wohnbauforschung Anfang der neunziger Jahre blieben seitens der betroffenen Stellen weitere Initiativen in diese Richtung bis heute aus. Es kommt zwar immer wieder zu Versuchen, die gegenseitigen Information zu verbessern; auch wurde ein Forschungsprojekt durchgeführt, mit dem die Möglichkeiten zur Etablierung einer österreichweiten Koordinationsplattform sondiert wurden¹.

Auf Seiten der Bundesländer überwiegt eine ablehnende Haltung gegenüber einer neuerlichen Stärkung der Bundes-Wohnbauforschung bei weitem. „Für eine Rückverlagerung der Wohnbauforschung in Bundeskompetenz findet sich keine Unterstützung auf Länderseite“². „Dazu besteht kein Bedarf“³. „Für die Wohnbauforschung gilt dasselbe wie für die Wohnbauförderung. Gerade im Bereich des Wohnens bestehen sehr länderspezifische Gegebenheiten. Daher glaube ich, dass großteils auch der Forschungsbedarf ein unterschiedlicher sein wird“⁴. Nur zurückhaltend wird die Notwendigkeit übergreifender Forschungen, etwa zu Fragen des Bundeswohnrechts oder der gesamthaften Entwicklung der Länderwohnbauförderung bescheinigt⁵ oder eingeräumt, dass „durch eine Stärkung der Bundeswohnbauforschung parallele Forschungsbeauftragungen durch die Bundesländer vermieden werden könnten“⁶.

Bei jenen Gesprächspartnern, die weder dem Bund noch den Ländern angehören, überwiegt in dieser Frage eine „Ja, aber“-Position. Karl Wurm (GBV) begrüßt eine Stärkung der Bundes-Wohnbauforschung „unter der Voraussetzung genauer Zielsetzungen. Eine Forschung quer durch den Gemüsegarten halte ich angesichts dessen, dass wir alle immer effizienter agieren müssen, als nicht zielführend“⁷. Franz Köppl (AK) argumentiert in eine ähnliche Richtung: „Es hängt von den Forschungsinhalten ab. Voraussetzung einer Mittelaufstockung wäre wohl die eingehende Prüfung der Qualität der eingereichten Projekte“⁸. Bernd Rießland (Erste Bank) merkt an, „dass durch einen sehr starken technischen Fortschritt im energietechnischen Bereich und einer starken Ausdifferenzierung der Regelungen im Förderungsbereich ein sehr hoher Kommunikationsbedarf besteht. Forschung sollte nicht nur als Schaffung neuer Erkenntnisse in einem technischen Gebiet, sondern auch als Kommunikations-

¹ Rudolf Kohoutek: Wissen, Forschung und Koordination im österreichischen Wohnungswesen. F 1369, ab 1995.

² Vgl. Peter Umgeher (Sbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

³ Wilfried Bertsch (Vbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

⁴ Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁵ Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁶ Friedrich Rauchlatner u. Siegfried Kristan (Stmk. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁷ Karl Wurm (GBV) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁸ Franz Köppl (AK Wien) im Gespräch mit dem Autor (6/1998).

und Erfahrungsaustausch gesehen werden, um etwa die Vermeidung von Verlusten beim Einsatz von Fördermitteln sicherzustellen. Die Schaffung einer Diskussionsplattform auf sehr hohem Niveau ist von Nöten. Ein Anreiz über Förderungsmittel wäre sicher wünschenswert, um die Eigeninitiative der beteiligten Institutionen zu beleben“¹.

¹ Bernd Rießland (Erste Bank) im Gespräch mit dem Autor (4/1998).

Angesichts der gescheiterten Bemühungen um das Zustandekommen einer Artikel 15a-Vereinbarung zur gemeinsamen Durchführung der Wohnbauforschung muss es freilich als unwahrscheinlich angesehen werden, dass es in absehbarer Zeit zu einer gemeinsamen Mittelaufbringung für die Wohnbauforschung kommen wird. Einer verbesserten Koordination der Forschungsinhalte und der Entwicklung einer Kultur der Zusammenarbeit sollte aber nichts im Wege stehen. Fortschritte in diese Richtung sind auch ohne Änderungen des amorphen Kompetenzgefüges möglich.

3.8 GESCHEITERTE VEREINHEITLICHUNG DER SUBJEKTFÖRDERUNG

Mit der Wohnbauförderung wurde auch die Wohnbeihilfe als Teil der Regelförderung in Länderkompetenz überführt. Neben der Wohnbeihilfe bestehen aber noch mehrere andere subjektbezogene Förderungen, insbesondere die über die Finanzämter administrierte Mietzinsbeihilfe¹ und zahlreiche seit jeher länderweise geregelte wohnungsbezogene Beihilfen. Die in Bundeskompetenz liegende Mietzinsbeihilfe kommt heute vorwiegend den niedrigsten Einkommensschichten im privaten Mietwohnungsbestand zugute, insbesondere älteren Personen mit ungeklärten oder sehr niedrigen Rentenansprüchen. Sie kann nur von Haushalten im Bestand bezogen werden, deren Miete aufgrund einer § 18-Sanierung erhöht wurde.

Eine Vereinheitlichung der Subjektförderung kam und kommt nur auf Länderebene in Betracht. Dabei stellt sich das Problem, dass die Wohnbeihilfe in mehreren Ländern nach wie vor auf Haushalte in objektgeförderten Wohnungen beschränkt ist, während Mietzinsbeihilfe und die meisten länderweisen Sozialbeihilfen auf Haushalte in privaten Bestandswohnungen abzielen. „Es sind zwei Anspruchs- und Adressatenkreise betroffen. Das eine hat nicht unbedingt mit dem anderen zu tun“².

Die Sinnhaftigkeit einer Vereinheitlichung ist dennoch weitgehend unbestritten³. Mietzinsbeihilfe und Landesbeihilfen müssten vermutlich abgeschafft und durch eine entsprechende Ausweitung der Anwendbarkeit der Wohnbeihilfe kompensiert werden. Die Ausweitung der Anwendbarkeit der Wohnbeihilfe auf das private Wohnungsmarktsegment ist allerdings ein wohnungs- und interessenpolitisch höchst umstrittenes Thema⁴. So ist es zu verstehen, dass im Zuge mehrerer Anläufe keine Einigung zwischen Bund und Ländern erzielt werden konnte. Die geringe finanzielle Relevanz der Mietzinsbeihilfe mag eine Einigung eher erschwert als erleichtert haben. Und natürlich: „Eine Streichung der Mietzinsbeihilfe wäre symbolisch unattraktiv“⁵.

¹ Nach § 106a Einkommenssteuergesetz 1972.

² Andreas Sommer (BmWA/II) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

³ „Die Mietzinsbeihilfe ist ein Relikt. Es wäre zweifellos sinnvoll, sie in die Wohnbauförderung zu integrieren. Ich sage dies abseits aller Überlegungen zum Finanzausgleichsgefüge“ (Jürgen Weiss). „Mietzinsbeihilfe und Wohnbeihilfe sollten vereinheitlicht werden. Nachdem die Förderung verländert wurde, müsste dies konsequenterweise in Länderkompetenz liegen“ (Karl Wurm). „Die Mietzinsbeihilfe ist aufgrund der nichtangepassten Einkommenshöchstgrenzen in der Praxis kaum noch von Bedeutung“ (Josef Ostermayer).

⁴ Vgl. Kapitel „Anforderungen an eine zeitgemäße Wohnbauförderung“, Seite 159.

⁵ Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

Nach zahlreichen Anläufen scheiterte der Versuch einer Vereinheitlichung der Subjektförderung im Rahmen des 3. WÄG 1994 wohl auf längere Dauer. Die Verantwortung dafür wird den Ländern zugeschrieben¹. Allerdings wurde den Ländern kein finanzieller Ausgleich für die notwendigen Kompensationen bei einer Streichung der Mietzinsbeihilfe angeboten. Heribert Graßl, zuständiger Beamter im Finanzministerium: „Wir standen auf dem Standpunkt, dass die Streichung ohne Ausgleich gerechtfertigt wäre, nachdem die Zweckzuschüsse entsprechend dem prozentuellen Anteil an den Steuererträgen ständig stiegen“².

Es mag bei diesen Verhandlungen auch um einen finanziellen Ausgleich gegangen sein. Schwerer scheint allerdings der Aspekt gewogen zu haben, dass mit der Einbeziehung privater Bestandswohnungen in die Regelförderung ein Präjudiz zum Nachteil der Objektförderung befürchtet wurde.

3.9 KRITIK AN DER VERLÄNDERUNG

Das Wirtschaftsministerium initiierte Ende der achtziger Jahre mit einem letzten Schwerpunktprogramm der „alten“ Wohnbauforschung eine breite wissenschaftliche Aufbereitung und Diskussion über die Verländerung der Wohnbauförderung und die daraus resultierende Neuorientierung der Wohnungspolitik. 1989 lagen die ersten Analysen zum Prozess der Verländerung, 1990/91 erste Bilanzen zur Länderkompetenz in der Wohnbauförderung vor³. Die wichtigsten Studien waren:

- Wolfgang Blaas, Gerhard Rüscher, Brigitta Brezina, Claudia Doubek: Mehr Markt oder mehr Staat im Wohnungswesen? (F 1250, 1991).
- Margarete Czerny: Zur Neugestaltung der Wohnungspolitik in Österreich (F 1241, 1990).
- Edwin Deutsch, Wolfgang Schöpp: Dezentralisierung in der Wohnungspolitik (F 1234, 1991).
- Christian Donner: Wohnen ... und was es kostet (F 1251, 1990).
- Walter Matznetter: Wohnbauträger zwischen Staat und Markt. Strukturen des sozialen Wohnungsbaus in Wien (1991).
- Walter Meinhard, Helmut Würth: Verländerung der Förderungsbestimmungen und Mitwirkungsbe-fugnisse (F 1222, 1989).
- Walter Meinhard, Helmut Würth: Neuordnung des Wohnrechts (1989).
- Reinhard Troper: Aktuelle Probleme des Wohnungsmarktes und der Wohnbaufinanzierung (1992).
- Bruno Binder, Ludwig Fröhler, Otto Lackinger, Ewald Nowotny, Günther Pöll, Hubert Zeithofer: Bodenordnung in Österreich (F 977, 1990).
- Karl Zelle, Eva Bauer, Oswald Schechtner, Reinhard Troper: WORAMO III. Prognose zur Wohnbau-förderung bis 2000 (F 1162, 1990).

Die Studien erbrachten eine ausserordentlich detaillierte Aufarbeitung der Entwicklung und des Status Quo der Wohnbauförderung in ihrer seit dem WFG 68 fortschreitenden länderweisen Differenzierung. Kritik an der Verländerung findet sich in nur geringem Maße. Stellvertretend sei Karl Zelle zitiert, der die fehlende Zusammenschau von Bestands- und Neubaupolitik beklagt und „das Fehlen einer ‘integrierten Gesamtwohnungspolitik’ als das größte Problem des österreichischen Wohnungswesens“¹ bezeichnet.

In der Folge konzentrierte sich die Kritik darauf, dass mit der Verländerung kaum Förderungsmodelle entstanden seien, die vor der Verländerung nicht möglich gewesen wären. Reinhard Troper kritisierte 1992, dass die neuen Gestaltungsmöglichkeiten kaum zu wirklich grundlegenden Reformen genützt worden seien: „Großteils beschränkte man sich auf das Drehen an altbewährten ‘Schräubchen’ (etwas mehr oder weniger öffentliche Darlehen, leichte Verkürzungen der Darlehenslaufzeiten, leichte Variationen der Annuitätenstaffelungen) (...). Statt dessen verlor man sich immer mehr in teilweise höchst komplizierten Detailregelungen“². Eva Bauer bemerkte: „Nach der Verländerung der Förderung sind die Förderungsmodalitäten um einiges komplexer geworden – allerdings vielfach in eher formaler Hinsicht, denn die erzielten Effekte betreffend“³, als Beispiel führt sie an, dass die Geldströme bei einem unverzinslichem Darlehen plus rückzahlbaren Annuitätenzuschüssen (Salzburger Modell) und bei einem verzinsten Darlehen mit nicht rückzahlbaren Annuitätenzuschüssen, wie dies auch vor der Verländerung möglich war, identisch sind.

Die heutige Einschätzung der Verländerung kann als kritisch differenzierte Zustimmung umschrieben werden. Eine fundiert ablehnende Haltung kann nur vereinzelt ausgemacht werden. Kritik entzündet sich an folgenden Aspekten:

- Es wird darauf verwiesen, dass es in der heutigen Wohnbauförderung wenige Maßnahmen gäbe, die nicht auch mit den vor 1988 geltenden Regelungen möglich gewesen wären. Es habe sich „am System der Förderung nichts grundlegendes verändert“⁴.
- Noch immer nicht oder unzureichend gelöst sind die Teilaspekte der Subjektförderung, der Wohnbauforschung und der Verländerung zivilrechtlicher Regelungen⁵.
- Die Verländerung der Wohnbauförderung verstärkte Tendenzen, die Länder-Kompetenzen auch im Bestandsrecht (MRG, WGG) auszuweiten⁶.

¹ Zelle u.a., 1990. Seite 17.

² Troper, 1992. Seite 39.

³ Bauer, 1995. Seite 59.

⁴ Franz Koziol (BmwA/IX) im Gespräch mit dem Autor (5/1998). Ähnlich äusserte sich Helmut Puchebner in einem Gespräch mit dem Autor 5/1999.

⁵ Vgl. oben, Kapitel „Gescheiterte Vereinheitlichung der Subjektförderung“, Seite 76; „Wohnbauforschung“, Seite 65 und „Umstellungsschwierigkeiten – Verländerung zivilrechtlicher Bestimmungen“, Seite 62.

⁶ Karl Wurm: „Negativ ist die Tendenz der Länder, auch in Belangen, die aufgrund der Kleinheit der Länder bundeseinheitlich geregelt werden sollten, eigene Wege zu gehen. Ich halte nichts davon, dass es länderweise WGG oder MRG gibt. Die Verländerung der Wohnbauförderung verstärkte die Tendenz in diese Richtung“ (im Gespräch mit dem Autor 1/1998). Helmut Puchebner: „Die Verländerung hat dazu beigetragen, über die Gestaltung der Förderungsauflagen Bestimmungen des Bundesrechts – WGG – zu unterlaufen“ (im Gespräch mit dem Autor 6/1999).

¹ Eder / Hoscher / Schuster. 1994. Seite 7.
Heribert Graßl (BMF) im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

² Heribert Graßl (BMF) im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

³ Die vom Wirtschaftsministerium geförderten Studien sind an der F-Nummer erkennbar.

- Als juristisches Sonderproblem wurde vor einiger Zeit die Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung aufgezeigt, indem im Vollzug der Wohnbauförderung „jene öffentlichen Institutionen, die im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung über die Vergabe der Förderungsmittel entscheiden, gleichzeitig auch Aufsichtsbehörden sind, die im Rahmen der Hoheitsverwaltung über die Einhaltung und den korrekten Vollzug der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen zu wachen haben“¹.
- Vor allem wird die auf die Verländerung folgende „Kasuistik sonder gleichen“² und das zunehmende Auseinanderdriften in Terminologie und Systematik beklagt.

Kasuistisches Eigenleben der Länderförderungen

Hinsichtlich der starken Differenzierung der Förderungsbestimmungen wird von Länderseite vor allem ins Treffen geführt, dass der einzelne Wohnungsnachfrager als wichtigster Normadressat der Förderung nur mit jeweils einem Rechtssystem konfrontiert ist. „Der einzelne Nutzer sollte nicht in verschiedenen Bundesländern Förderungen beanspruchen. Insofern macht es für den Konsumenten keinen Unterschied, ob die Regelungen bundes- oder nur landesweite Geltung haben“³. „Der Verbraucher ist von diesem Nachteil nicht wesentlich tangiert“⁴.

Dennoch sind die Schwierigkeiten und Kosten, die über die Ländergrenzen hinweg tätigen Akteuren entstehen, nicht zu unterschätzen: Der Banker Bernd Riebland kritisiert die „große Unübersichtlichkeit und Unvergleichbarkeit der Förderbestimmungen, die eine Effizienzbewertung erschweren. Dies führte zu einer großen Produktvielfalt bei Banken, bei den Planern etc.. Die Einhaltung von Nuancen von Bestimmungen, sowohl in qualitativer Hinsicht, als auch auf der Finanzierungsseite, kostet sehr viel Energie“⁵.

Einen Einblick in die Problematik erlauben die Überlegungen von Johannes Stabentheiner, der sich im Zuge der von ihm mitverantworteten Erstellung des 3. WÄG ausführlich mit dem Länderförderungsrecht auseinanderzusetzen hatte: „Aus unserer Sicht hat die Verländerung der Wohnbauförderung keine besonders glücklichen Ergebnisse erbracht. Wir waren das erste Mal mit dieser Problematik im Zusammenhang mit der Festsetzung der Richtwerte konfrontiert. Wir mussten damals sehr tief in die jeweiligen Förderungsrechte eindringen. Der Blick, der sich dabei auftat, zeigte doch einige Klüfte und Untiefen. Die Regelungen sind einerseits inhaltlich sehr unterschiedlich. Auch in legislatischer Hinsicht zeigen sich große Unterschiede, hinsichtlich der Konzeption, aber auch der Qualität. Man muss sich fragen, ob das in einem so klein umgrenzten Bereich sinnvoll ist. Für jemanden, der mit den verschiedenen Länderförderungen arbeiten muss, stellt sich das als großes Handicap dar“⁶.

¹ Winfried Platzgummer / Wolfgang Brandstetter: Strafbare Rechtsmissbrauch der Behörden im Rahmen der Wohnbauförderung. In: *Ecolex* 1997, Seite 348.

² Hermann Lebeda (FGW) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

³ Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁴ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

⁵ Bernd Riebland (Erste Bank) im Gespräch mit dem Autor (4/1998).

⁶ Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

Auseinanderdriften der Terminologie

Der Autor machte in einer anderen Publikation¹ auf die Problematik aufmerksam, dass im allgemeinen Sprachgebrauch verwurzelte Begriffe durch die einzelnen Länderförderungen zunehmend abweichende Definitionen erfahren.

Die Definition beispielsweise der Nutzfläche geht zwar in allen Förderungsbestimmungen von der gesamten Bodenfläche einer Wohnung ohne Wände, Durchbrechungen, Treppen, offenen Balkonen und Terrassen aus. Nicht zur Nutzfläche zählen demgegenüber

- die Keller- und Dachbodenräume nur bei fehlender Wohneignung in Kärnten, der Steiermark, Tirol und Wien, in Vorarlberg nur unbeheizte und knapp belichtete Dachboden- und Kellerräume;
- beruflich genutzte Räume im Burgenland, in Nieder- und Oberösterreich, der Steiermark und in Tirol;
- Loggien in Niederösterreich, Salzburg und Tirol;
- Wintergärten in Niederösterreich;
- Windfänge in Oberösterreich und Vorarlberg;
- vom Windfang aus betretbare Nebenräume sowie Raumteile unter 1,8 m nur in Vorarlberg.

Es ist allerdings darauf zu verweisen, dass Diskrepanzen dieser Art nicht nur im Förderungsrecht der Bundesländer, sondern auch im Bundeswohnrecht bestehen. Josef Ostermayer macht darauf aufmerksam, dass etwa zum Begriff „Loggia“ durch die Judikatur geschaffene unterschiedliche Auffassungen bestehen: „Es wäre natürlich sinnvoll, auch in diesen Bereichen Vereinheitlichungen herbeizuführen“².

Walter Meinhart argumentierte bereits 1991 in eine ähnliche Richtung: „Es bedarf weniger eines legislativen Angleichungsprozesses zwischen Miete nach MRG, Kostenmietrecht nach WGG und Aufwandstragung nach Wohnungseigentum als eher einer Vereinheitlichung der Begriffe (Erhaltung, Verbesserung, Betriebskosten, wo Unterschiede nur durch die sondergesetzliche Rechtsetzung bedingt sind“³.

3.10 NUTZEN DER VERLÄNDERUNG IN DER FÖRDERUNGSPRAXIS

Der dargestellten Kritik steht ein von den meisten Akteuren bestätigter Nutzen der veränderten Wohnbauförderung gegenüber.

¹ Amann, 1997. Seite 15.

² Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

³ Meinhart, 1991, Seite 47.
Auf die „nunmehr völlig unterschiedlichen landesgesetzlichen Definitionen vormals einheitlicher Begriffe“ verwies auch Reinhard Troper (Troper, 1992. Seite 40).

Nutzen aus Ländersicht

Die meisten Ländervertreter stimmen darin überein, dass die mit der Verländerung verfolgten Ziele im wesentlichen erreicht wurden¹. Gerhart Fellner für Niederösterreich: „Ziel war, auf die Spezifika Niederösterreichs einzugehen. Gerade bei den Länderkonferenzen sah ich, dass die Tiroler oder Vorarlberger ganz andere Probleme haben als wir. Die Verländerung brachte den großen Vorteil, nicht nur, wie bereits zuvor möglich, in der Vollziehung, sondern auch in der Grundsatzgesetzgebung die eigenen Zielsetzungen gesetzmäßig abzusichern. Um ein Beispiel zu nennen, haben wir die strikte Größenbegrenzung mit 130 Quadratmeter in eine Soll-Bestimmung umgewandelt, da in Niederösterreich, dem klassischen Land der Eigenheime, gerade im ländlichen Raum 130 Quadratmeter zu wenig sind“².

Eine vergleichsweise distanzierte Haltung vertritt der Steirer Friedrich Rauchlatner: „Wir wären auch mit dem WFG 84 und dem Wohnhaussanierungsgesetz angesichts der schon damals gegebenen Spielräume ausgekommen. Die Verländerung war eine politische Entscheidung, die zu kommentieren reizlos ist. Wir sind heute flexibler und können wesentlich leichter auf geänderte Umstände reagieren. Auf der anderen Seite ist die Wohnbauförderung der anderen Bundesländer für uns nicht mehr so leicht nachvollziehbar. Im Förderungsrecht überwiegen durch die Verländerung aber doch die Vorteile“³.

Josef Ostermayer fasst die Situation für Wien zusammen: „Die ursprünglichen Zielsetzungen decken sich generell auch mit den derzeitigen Zielsetzungen. Es sollte ein für das Land Wien maßgeschneidertes Normenpaket gebastelt werden. Die Verländerung brachte präzisere Möglichkeiten für die Länder, auf die jeweiligen Gegebenheiten einzugehen, d.h. einerseits auf die budgetäre Situation der Länder, andererseits auf den jeweiligen Bedarf. In Wien besteht beispielsweise ein sehr großer Bedarf im Sanierungsbereich, aus diesem Grund die Zerteilung der Förderungsmittel für Neubau bzw. Sanierung. Aber auch im Neubau machen die unterschiedlichen Bedingungen in den Bundesländern unterschiedliche Modelle erforderlich. Mit dem WFG 84 ging das in eingeschränktem Maße zwar auch. Die Verländerung vergrößerte aber die Möglichkeiten“⁴.

Der Leiter der Vorarlberger Wohnbauförderung Wilfried Bertsch zum Nutzen der Verländerung aus westösterreichischer Sicht: „Wir hätten z.B. zuvor niemals das Modell 'privater Mietwohnungsbau' durchführen können. Auch die Althausanierung wären so nicht möglich gewesen. Sie ist aus Vorarlberger Sicht ein klarer Erfolg. Wie ich es aus Kollegenkreisen höre, ist es in den Bundesländern ähnlich. Die Verländerung findet hundertprozentige Zustimmung. Lediglich manche Stimmen in Wien gehen in eine andere Richtung“⁵.

¹ Vgl. Kapitel „Ziele der Verländerung“, Seite 55.

² Gerhart Fellner (NÖ Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (3/1998).

³ Friedrich Rauchlatner u. Siegfried Kristan (Stmk. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁴ Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁵ Wilfried Bertsch (Vbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

„Vollrechtsfähigkeit“

Einen Vorteil der Verländerung erkennt GBV-Obmann Karl Wurm darin, „dass die Betroffenheit im Sinne der kompetenzmäßigen Zuordnung besser geworden ist. Wenn eine Landesregierung einen Schwerpunkt setzen will, kann sie dies heute tun, muss ihn aber letztlich auch selbst politisch und vor ihren Wählern verantworten. Vorher gab es immer Ausreden in Richtung Bundeszuständigkeit“¹. Dieser Effekt kann auch umgekehrt interpretiert werden, dass die Verländerung somit auch dem Bund zugute kommt, „nachdem er sich jetzt nicht mehr mit der Wohnbauförderung herumärgern muss. Als der Bund allein zuständig war, war er ständig unisono von Ländern und Parteien unter Beschuß“².

Bernd Rießland misst der nunmehr umfassenden Verantwortung der Länder für „ihre“ Förderung ebenfalls einen zentralen Stellenwert bei: „Die Länder sehen sich nicht mehr nur als Treuhänder für Bundesbestimmungen, sondern beschäftigen sich mit ihren gesetzlichen Regelungen, mit dem Verhältnis zwischen den Bauträgern als Umsetzer und ihnen als Förderungsgeber. Sie sehen sich nun auch als Beitragende im Sinne einer Eigenkapitalbereitstellung, was viele Innovationen bei den Förderungen brachte“³.

Hermann Lebeda kommentiert das Kapitel mit zynischem Unterton: „Seit der Verländerung tritt halt nicht mehr der Bund, sondern die Länder als Christkind auf. Es geht bei der Wohnbauförderung darum, wahlwerbend Wohnungen zu vergeben. Daher rührt auch das große Interesse der Länder an der Wohnbauförderung“⁴.

Wettbewerb der Systeme

Den Ländern ist es seit 1994 gelungen, ihre Wohnbauförderungs-Ausgaben in erheblichem Ausmaß einzuschränken⁵. Wenngleich hinter diesem Sparerfolg die Notwendigkeit der Erreichung der Maastricht-Kriterien stand, muss er auch als ein Erfolg der Verländerung der Wohnbauförderung interpretiert werden. Den Ländern gelang es, in Antizipation der regionalen Spezifika und zweifellos in Konkurrenz zueinander, die Effizienz der Systeme ganz erheblich zu steigern⁶. Den Ländern kamen dabei die auf einem historischen Tiefstand liegenden Hypothekarzinsen und die stagnierenden Preise im Bau- und Baunebengewerbe zugute. Dennoch: das durchschnittliche Förderungsvolumen pro Wohnung konnte innerhalb von vier Jahren nominell um 7% verringert werden. Die Förderquote, also das durchschnittliche Verhältnis des Förderungsaufwandes zu den Baukosten einer Wohnung, sank von 32% 1994 auf deutlich unter 30% 1997. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der konstanten Mietenentwicklung im geförderten Bereich als Erfolg zu bewerten. Eva Bauer weist im Gegensatz zu diesem Befund darauf hin, dass die Zunahme der Zusicherungen bei gegebenem Mittelaufkommen vor allem

¹ Karl Wurm (GBV) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

² Hermann Lebeda (FGW) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

³ Bernd Rießland (Erste Bank) im Gespräch mit dem Autor (4/1998).

⁴ Hermann Lebeda (FGW) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

⁵ Vgl. Kapitel „Förderungsgebarung der Länder“, Seite 91.

⁶ Vgl. Amann, 1997.

aufgrund einer massiven Schwerpunktverlagerung zu Annuitätenzuschüssen zustande gekommen und dies eine der wohl markantesten Folgen der Verländerung sei¹.

Karl Korinek macht auf die großen Potentiale eines solchen System-Wettbewerbes aufmerksam: „Wir sehen heute, dass einzelne Systeme besser funktionieren als andere. Aus diesem Wettbewerb der Systeme könnte man heute etwas lernen. Ich halte die Verländerung im Grunde für richtig. Es war nicht die einzige, aber eine vernünftige Option².

Der ehemalige Föderalismusminister Jürgen Weiss betont in diesem Zusammenhang, dass „kleinere Einheiten auch besser in der Lage sind, neue Modelle auszuprobieren. Das Kostenrisiko ist geringer, die Überschaubarkeit ist größer, die Evaluierung ist leichter möglich. Man kann Dinge riskieren, die man großflächig nicht durchbringen würde“³. Ein System-Wettbewerb kann aber nur insofern funktionieren, als Ziele, Mittel und Effizienz der einzelnen Förderungsmodelle einer vergleichenden Darstellung zugänglich sind. Es ist damit der Nutzen angesprochen, der aus einer Vereinheitlichung von Begriffsbestimmungen und Definitionen erwachsen könnte.

3.11 VERLÄNDERUNG UND GEMEINNÜTZIGKEIT

Die Gemeinnützige Wohnungswirtschaft ist seit den frühen Jahre der Wohnbauförderung ihr bevorzugtes Instrument zur Umsetzung wohnungspolitischer Zielsetzungen. Umgekehrt ist die Wohnbauförderung die eigentliche Bedingung für den gemeinnützigen Wohnungsbau. Wohnbauförderung und Gemeinnützigkeit bilden also eine quasi symbiotische Beziehung und es fällt nicht ganz leicht, sich den einen ohne den anderen Teil vorzustellen. Gemeinnützige Bauvereinigungen waren stets die bevorzugten Mittler von Subventionen der öffentlichen Hand in diesem Bereich, Wohnungsgemeinnützigkeit wie Wohnbauförderung wurden beide als aufeinander bezogene Instrumente des Volkswohnungswesens begriffen⁴.

Gerhard Schuster, Geschäftsführer der BUWOG, sieht die zentrale Funktion der Gemeinnützigen darin, als „verlängerten Arm“ der Wohnbauförderungsverwaltung zur Umsetzung der Förderungsziele beizutragen, „quasi als ‚Treuhänder der öffentlichen Hand‘“⁵. Das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht geht nach Auffassung von Funk, Grigg und Pauger unausgesprochen von der Annahme aus, „dass Bauvereinigungen eine besondere Berücksichtigung bei der Vergabe von öffentlichen Wohnbauförderungsmitteln finden sollen“⁶.

¹ In einer schriftlichen Stellungnahme zum Entwurf der vorliegenden Studie 11/1998.

² Karl Korinek (Verfassungsgerichtshof, Universität Wien) im Gespräch mit dem Autor (9/1997).

³ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

⁴ Vgl. Gutknecht, 1994, Seite 439.

⁵ Schuster, 1994, Seite 243.

⁶ Funk / Grigg / Pauger, 1981, Seite 24.

Die Verländerung der Wohnbauförderung bedeutete insofern auch einen tiefen Einschnitt in das Selbstverständnis der Gemeinnützigen. Bereits zuvor, zu Zeiten der bloßen Vollzugskompetenz auf Landesebene, bewegten sich die meisten Gemeinnützigen im klar umrissenen Wirkungskreis eines Bundeslandes, üblicherweise mit eindeutig deklarierter politischer Zugehörigkeit. Die Bindung zwischen Wohnbauförderung und der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft ist nach der Verländerung nicht enger geworden. Dies mag am Verbleib der Gesetzgebungskompetenz für die Gemeinnützigkeit beim Bund liegen. Jedenfalls führte die Verländerung zu vermehrten Widersprüchen zwischen dem Förderungsrecht und dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz¹. Zu vermuten ist allerdings auch, dass die Länder die Gemeinnützigen vor der Verländerung als Verbündete einsetzten, um ihre wohnungspolitischen Zielsetzungen gegenüber dem Bund zu behaupten. Die Verländerung brachte so weite Gestaltungsspielräume, dass die Allianz mit den Gemeinnützigen gelockert werden konnte. Gleichzeitig erkannten alle Landesgesetzgeber, dass die Einführung des Wettbewerbsprinzips auch im geförderten Wohnbau nicht nur der Effizienz zuträglich ist, sondern auch die Autonomie der Gesetzgebung stärkt.

Die Rolle der Gemeinnützigen wurde durch die Verländerung neu justiert. Das Quasi-Monopol über den geförderten Geschosswohnungsbau wurde ihnen in den meisten Bundesländern genommen. Eine gegenläufige Strategie einzuschlagen und ihre regional meist eng begrenzten Wirkungsfelder auszuweiten scheint den Gemeinnützigen demgegenüber nicht möglich gewesen zu sein. Nur wenige Gemeinnützige agieren in anderen Bundesländern als den angestammten. Karl Zelle spricht in diesem Zusammenhang vom „traditionelle ‚Protektionismus‘ der Bundesländer bei der Förderungsvergabe“². Auf ihren „Heimmärkten“ sind die gemeinnützigen Bauvereinigungen denn auch trotz der Einbeziehung gewerblicher Bauträger in die Förderung die wie eh und je wichtigsten strategischen Partner der Wohnungspolitik³.

Wohnungsgemeinnützigkeits- und Förderungsrecht

Die Verländerung der Wohnbauförderung führte zu Ungereimtheiten hinsichtlich der Übereinstimmung zwischen dem nunmehr in Länderkompetenz liegenden Förderungsrecht und dem Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht, das weiterhin Sache des Bundes ist. Im Gemeinnützigkeitsrecht fehlende Zielvorgaben und Steuerungsmöglichkeiten konnten zuvor unschwer durch förderungsgesetzliche Bestimmungen ersetzt oder ergänzt werden⁴.

Die enge Bindung zwischen den beiden Rechtsmaterien geht bis auf deren Ursprünge zurück. Das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht fand nach Anfängen im Vereins-, Genossenschafts- und Steuerrecht seine erste gesetzliche Definition im Förderungsrecht, dem Wohnungsfürsorgefondsgesetz 1910 und den nachfolgenden Regelungen⁵.

¹ Vgl. Gutknecht, 1994, Seite 440.

² Zelle u.a., 1990, Seite 33.

³ Vgl. unten Kapitel „Die Rolle der Gemeinnützigen Bauvereinigungen“, Seite 139.

⁴ Vgl. Schuster, 1994, Seite 259/60.

⁵ Gutknecht, 1994, Seite 439.

Die gegenseitige Ergänzung von WGG und Förderungsrecht ist heute nur noch mit erheblichen Schwierigkeiten möglich. Um für eine derartige Vorgangsweise eine konkrete rechtliche Grundlage zu sichern, sind im Grunde Staatsverträge zwischen den Ländern und dem Bund erforderlich (Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG). Wie schwer solche für Themata ohne den Hintergrund konkreter finanzieller Interessen zu erreichen sind, zeigen die Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Wohnbauforschung oder der aktuelle Versuch, einheitliche Berechnungsverfahren für den Energieverbrauch von Gebäuden durchzusetzen¹.

Besondere Brisanz gewinnt das Problem bei der Einbindung gewerblicher Bauträger in den geförderten Wohnungsbau. Die Sozialbindung der gemeinnützigen Bauvereinigungen und somit des eingesetzten öffentlichen Geldes ist im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz geregelt. Die Förderungsgeber behelfen sich bei der Förderungsvergabe an gewerbliche Bauträger unter anderem damit, dass sie diese hinsichtlich bestimmter Aspekte an die Bestimmungen des WGG binden. Die Gewerblichen argumentieren ihrerseits, dass eine Sozialbindung des geförderten Objektes im wesentlichen über die Förderungsbestimmungen ausreicht, eine Sozialbindung des Unternehmens daher kontraproduktiv wäre, da sie die Unternehmensflexibilität unterbindet².

Karl Korinek warnt schließlich davor, „dass nicht mit Hilfe der Wohnbauförderung einheitliches Bundesrecht desavouiert wird, indem etwa Elemente des Gemeinnützigkeitsrechts dadurch ausgetrickst werden, dass mit den Förderungszusagen Verpflichtungen der Gemeinnützigen verbunden werden, die gemeinnützigkeitsrechtlich keine Grundlage haben. Wenn eine Förderzusage verlangt, dass der Wohnbauträger auf eigene Planungs- oder Bauleitungsarbeiten verzichtet, spielt man die im WGG vorgesehene Möglichkeit für Gemeinnützige, eine eigene technische Abteilung zu betreiben, aus. Auch die Problematik der Auslaufannuitäten gehört in diese Kategorie“³.

Andreas Sommer, zuständiger Beamter im Wirtschaftsministerium relativiert demgegenüber die Divergenzen zwischen Förderungsrecht und WGG: „Der Bundesgesetzgeber hinkt heute gelegentlich den Landesgesetzgebern nach. Paradoxerweise passt sich das WGG als Bundesrecht den Förderungsbestimmungen der Länder an. Gravierend sind diese Dinge aber nicht. Im allgemeinen halten sich die Landesgesetzgeber an den bundesgesetzlichen Rahmen“⁴.

3.12 FÖRDERUNGSPRAXIS DER LÄNDER

3.12.1 Kontinuität der Förderungsgesetzgebung

Allen Länderförderungssystemen ist gemeinsam, dass sie die gewonnenen erweiterten Möglichkeiten dazu nutzen, ausgesprochen vielfältige Förderungsmaßnahmen mit größtmöglicher Zielgenauigkeit anzubieten. Um dies zu gewährleisten, ist es notwendig, die Förderungsbestimmungen häufig den sich wandelnden ökonomischen Rahmenbedingungen und politischen Präferenzen anzupassen¹. Weitgehende Zielgenauigkeit bedingt aber in der Regel eine ausgeprägte Kasuistik. Die Bestimmungen werden kompliziert und schwer nachvollziehbar. Zielgenauigkeit auf der einen Seite und leichte Verständlichkeit sowie Überschaubarkeit auf der anderen Seite sind Widersprüche, die von den einzelnen Landesgesetzgebern in unterschiedlicher Weise aufzulösen versucht werden.

In den Ländern haben sich unterschiedliche Vorgangsweisen im Umgang mit den Förderungsbestimmungen durchgesetzt. In einem Teil der Länder sind wesentliche Bestimmungen im Gesetz selbst festgelegt, was von einer erheblichen Verrechtlichung der Wohnbauförderung zeugt. Im Großteil der Länder werden aktuelle Anpassungen über Durchführungsverordnungen geregelt. In einzelnen Ländern werden die sich öfters ändernden Anpassungen der Förderungsvergabe über Richtlinien erlassen. Richtlinien haben den Vorteil, dass sie ohne Befassung durch den jeweiligen Landtag mit dem damit zusammenhängenden Begutachtungslauf beschlossen und in Kraft gesetzt werden können.

Vorarlberg hat den Weg eingeschlagen, aufbauend auf dem Vorarlberger Wohnbauförderungsgesetz 1989 (bisher 3 Novellen, die letzte 1996) jährlich vollständig neue Wohnbauförderungsrichtlinien für den Neubau, die Sanierung und die Wohnbeihilfe zu erlassen. Novellierungen während des Jahres werden vermieden. Es gibt also jahrgangsweise gültige Förderungsbestimmungen. Der Förderungsnehmer ist somit mit einem konsistenten, gleichmäßig aktuellen Normenkanon konfrontiert.

Den gegenteiligen Weg beschreitet das Land Salzburg. Wesentliche Bestimmungen sind im Salzburger Wohnbauförderungsgesetz 1990 festgeschrieben, das wie auch die Durchführungsverordnung 1993 in der Regel einmal jährlich novelliert wird (bislang 10 bzw. 7 Novellen). Dazu Peter Umgeher, der Leiter der Salzburger Wohnbauförderung: „Es ist ein sehr umfangreiches Gesetz. Bei Änderungswünschen muss relativ häufig über Novellen ins Gesetz selbst und die Verordnungen eingegriffen werden. Mit Richtlinien arbeiten wir kaum. Das System ist stark verrechtlicht.“. Umgeher weist aber auch auf die Vorteile des Systems hin: „Stabile, berechenbare Verhältnisse bedeuten für die Wohnbauförderung, die ja Dauerschuldverhältnisse darstellt, aus Konsumentensicht einen großen Vorteil“².

¹ Vgl. Kapitel „Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG“, Seite 235.

² Winfried Kallinger (Kallco, BI Immobilienrethändler) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

³ Karl Korinek (Verfassungsgerichtshof, Universität Wien) im Gespräch mit dem Autor (9/1997). Mit der Wohnrechtsnovelle 1999 wurde der Problemkreis der Auslaufannuitäten vorerst gelöst.

⁴ Andreas Sommer (Bmwa/I) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

¹ Vgl. Tabelle 4, Seite 44.

² Peter Umgeher (Sbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

3.12.2 Wohnbauprogramme der Länder

Vor der Verländerung der Wohnbauförderung waren die Länder verpflichtet, fünfjährige Förderungsprogramme zu erstellen. Diese als Instrument der Budgetvorschau gedachte Maßnahme wurde allerdings nur mit erheblicher Inkonsequenz verfolgt¹. Instrumente der längerfristigen Planung des Förderungsbedarfs sind heute in den meisten Ländern in Gebrauch, wenn auch teilweise nur in Form politischer Festlegungen.

In der Steiermark wird beispielsweise alle 2 bis 3 Jahre ein Förderungsprogramm für den Geschosswohnungsbau festgesetzt. Die in den Gemeinden vorgemerkten Wohnungswerber machen meist ein Vielfaches des schlussendlich bewilligten Kontingents aus. Die Zuteilung der Kontingente erfolgt aufgrund raumordnerischer Grundsätze (regionale Entwicklungsprogramme) und der Feststellung des bisherigen Förderungsetats für die Gemeinden und Regionen. Der Parteipolitik im Lande kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Gemeinden und Bauträger deponieren ihre Wünsche bei den zuständigen politischen Referenten. Diese haben ein Nominierungsrecht, während der Wohnbaulandesrat die letztendliche Entscheidung trifft. Die Zuständigkeit richtet sich nach dem Wahlergebnis. Für die SP-regierten Gemeinden ist der Landeshauptmannstellvertreter, für die VP-regierten Gemeinden der Landeshauptmann zuständig. Im Förderungsprogramm ist schlussendlich detailliert festgelegt, in welcher Gemeinde welcher Bauträger wieviele geförderte Wohnungen errichten kann².

In Vorarlberg werden seit Anfang der neunziger Jahre Mietwohnungsbedarfserhebungen durchgeführt, bei denen auf Gemeindeebene die Wohnungssuchenden ermittelt und die Dringlichkeit des Wohnungswunsches festgestellt wird. Auf dieser Basis wird jährlich der aktuelle primäre Wohnungsbedarf für den gemeinnützigen Wohnungsbau quantifiziert. Für den privaten Wohnungsbau gibt es nur Annahmen ausgehend von der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung³.

In Wien ist die Wohnbauförderung in vielleicht noch höherem Ausmaß als in den anderen Bundesländern politisch vereinnahmt. Die Festlegung der Förderungszahlen erfolgt vorwiegend nach politischen Gesichtspunkten. Die Anekdote ist aussagekräftig, dass sich Anfang der neunziger Jahre Bürgermeister und Vizebürgermeister im Rahmen einer Pressekonferenz bei der Festlegung der zukünftigen Förderungszahl gegenseitig von 7.000 auf 10.000 Wohnungen hochlizenzierten. Die über drei Jahre gehaltene Förderungszahl von jährlich 10.000 Wohnungen wurde mit Antritt der ÖVP-SPÖ-Koalition 1996 auf 35.000 Wohnungen innerhalb von 5 Jahren, also durchschnittlich 7.000 Wohnungen jährlich reduziert. Bei der Vergabe der Förderungsmittel wurde 1994/95 auf eine neue Strategie umgeschwenkt. Nachdem die Förderung zuvor ebenfalls nach Kontingenten politisch vergeben wurde, entschloß sich der neu angetretene Wohnbaustadtrat zur Einführung des Wettbewerbsprinzips. Jährlich werden nunmehr mehrere Großprojekte über Bauträgerwettbewerbe ausgeschrieben und die Förderungsvergabe an die Juryent-

¹ Hermann Lebeda (FGW) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).
² Friedrich Rauchlatner u. Siegfried Kristan (Stmk. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).
³ Wilfried Bertsch (Vbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

scheidung gebunden. Bei den anderen Projekten ist die Förderungszuteilung an eine positive Projektbeurteilung durch den ebenfalls neu eingesetzten „Grundstücksbeirat“ geknüpft.

3.13 EFFIZIENZ DER WOHNBAUFÖRDERUNG DER LÄNDER

3.13.1 Mittelaufbringung

Die Theorie des öffentlichen Sektors unterscheidet drei Systeme der Steuereinhebung, das Trennsystem, das Verbundsystem und das Zuweisungssystem, wenngleich in der Praxis eine klare Zuordnung nur schwer möglich ist. So tendiert das Schweizerische Steuersystem nach Nowotny zum Trennsystem, während das Österreichische dem Verbundsystem zuzuordnen ist¹. Die Mittelaufbringung für die Wohnbauförderung folgt demgegenüber eindeutig dem Zuweisungssystem. Dieses ist dadurch gekennzeichnet, dass „die Steuerhoheit bei einer Ebene, in der Regel dem Zentralstaat konzentriert (ist), von wo Finanzzuweisungen an die übrigen Gebietskörperschaften erfolgen. Die 'Föderalismus-Intensität' eines solchen Systems wird dabei wesentlich davon bestimmt sein, wie weit die empfangende Gebietskörperschaft über diese Zuweisungen frei verfügen kann oder wie weit die Zuweisungen an bestimmte Verwendungszwecke gebunden sind“².

Tabelle 6: Anteile der Gebietskörperschaften am Steueraufkommen³

	Österreich	Deutschland	Schweiz
Gemeinschaftliche Steuern	66,1%	73,1%	19,5%
Bundessteuern	26,9%	14,5%	24,6%
Ländersteuern	2,4% ⁴	4,6%	32,8%
Gemeindesteuern	4,6%	7,8%	23,1%

Quelle: Nowotny, 1996. Seite 142 (Basis 1992).

Wohnbauförderungszweckzuschüsse

Für alle Aufwendungen der Wohnbauförderung zusammengekommen – Objektförderungen, Subjektförderungen, Abschreibungen und Bausparförderung – werden zur Zeit etwa 40 Milliarden Schilling pro Jahr (€ 2,9 Mrd.) an öffentlichen Zuwendungen einschließlich der Rückflüsse aufgebracht.

Bis 1995 errechneten sich die Zweckzuschüsse aus einem Prozentsatz an der Einkommens- und Körperschaftssteuer sowie dem überwiegenden Teil des Wohnbauförderungsbeitrages⁵. Die Wohnbauförderung stieg damit jährlich in erheblichem Umfang an. In den achtziger Jahren machte der jährliche

¹ Nowotny, 1996. Seite 140.
² Nowotny, 1996. Seite 140.
³ Vgl. Tabelle 12 „Ausgabenstruktur des öffentlichen Sektors in % des BIP“, Seite 242.
⁴ Die Einnahmen Wiens sind den Ländersteuern zugerechnet.
⁵ Seit dem Wohnbauförderungs-Zweckzuschussgesetz 1989 9,223% des ESt- und KöSt-Aufkommens sowie 80,55% des Wohnbauförderungsbeitrages.

Anstieg ca. 5%, in der ersten Hälfte der neunziger Jahre sogar 5,5% aus¹. Die im Rahmen des Finanzausgleichs verhandelten und im Zweckzuschussgesetz geregelten Budgetzuteilungen des Bundes an die Länder wurden 1996 auf den damaligen Stand von 24,5 Milliarden Schilling (€ 1,8 Mrd.) eingefroren. Der Differenzbetrag zwischen den konstanten Zweckzuschüssen für die Wohnbauförderung und den weiterhin nach demselben Schlüssel berechneten Erträgen wird den Ländern heute als Ertragsanteile ohne Zweckwidmung überwiesen. Die Aufteilung auf die Bundesländer ergibt für Wien etwa ein Viertel, für Niederösterreich und Oberösterreich je ein Sechstel und für die Steiermark rund ein Siebtel der Wohnbauförderungsmittel des Bundes.

Landessechstel

Vor der Verländerung waren die Bundesländer verpflichtet, die Bundeszuschüsse durch Mittel aus den eigenen Budgets aufzustocken. Nach dem WBFG 68 war die Hälfte des Bundesanteils als Landesmittel festgelegt. Diese Verpflichtung wurde in der Folge auf ein Sechstel reduziert. Mit der Verländerung kürzten oder strichen die meisten Bundesländer das vormalige „Landessechstel“. Bei der Ergänzung der Bundes- durch Landesmittel agieren die Bundesländer heute stark unterschiedlich².

Wohnbaufonds

Unabhängig vom „Landessechstel“ wurden von den meisten Bundesländern Landeswohnbaufonds dotiert, mit denen bereits vor der Verländerung Förderungen nach länderweise unterschiedlichen Kriterien ausbezahlt wurden, beispielsweise Subjektförderungen für Haushalte in privaten Mietwohnungen. Die Wohnbaufonds wurden mit der Verländerung in die neuen Landeswohnbauförderungsgesetze integriert und sind heute im Auslaufen begriffen.

Mittelaufbringung seit 1996 – Strukturanpassungsgesetz 1996

Mit dem Strukturanpassungsgesetz 1996³ kam es zu einer Abkoppelung der Wohnbauförderungszweckzuschüsse von den Steuereinnahmen. Nach einer Klage der Länder Niederösterreich und Steiermark hob der Verfassungsgerichtshof 1995 Teile des Wohnbauförderungszweckzuschussgesetzes 1989 als verfassungswidrig auf, da dieses bei der Verteilung der Mittel in verfassungswidriger Weise an den abgestuften Bevölkerungsschlüssel anknüpfte⁴. Dieses Erkenntnis erzwang eine Neuregelung

des Zweckzuschussystems, da der Bund andernfalls die Hälfte der Wohnbauförderungsmittel rückhalten hätte müssen. Kurz vor der Nationalratswahl im Spätherbst 1995 konnte als Zwischenlösung eine Prolongierung des Finanzausgleichsgesetzes 1993 samt dem Aufteilungsschlüssel für die Wohnbauförderungsmittel um ein Jahr erzielt werden¹. Die Wohnbauförderungsmittel für 1996 sollten zu 93% nach dem bis dahin gültigen Aufteilungsschlüssel an die Länder überwiesen werden. Die restlichen 7% sollten als Ausgleichsmasse für die künftige Regelung auf einem Sonderkonto des Bundes veranlagt werden. Obwohl diese Regelung ausdrücklich nicht als Präjudiz für die zukünftige Verteilung bezeichnet wurde, stellte sie die Weichen für das Einfrieren der Zweckzuschüsse ab 1996².

Anfang 1996 einigten sich die Verhandlungspartner, dass im laufenden Jahr der Bund Vorschüsse auf die Wohnbauförderungszweckzuschüsse an die Länder nach dem bis dahin gültigen Aufteilungsschlüssel leisten solle. Dieses Provisorium wurde im Rahmen des Strukturanpassungsgesetzes festgeschrieben. Unter anderem sah es vor, dass der Bund ab 1996 unbefristet (!) den Betrag von 24,5 Mrd. Schilling (€ 1,8 Mrd.) an die Länder überweisen solle. Dieser Betrag entsprach 93% der Mittel, die sich aufgrund des Steueraufkommens 1996 ohne Maßnahmenpaket ergeben hätten, sind andererseits aber gleich hoch wie 100% der Mittel auf Basis des Steueraufkommens 1995. Die länderweise Aufteilung, die mit Ende des Jahres 2000 befristet wurde, wurde unter Beibehaltung des vorherigen Verhältnisses betraglich fixiert³.

Der Differenzbetrag zwischen den konstanten Zweckzuschüssen und den weiterhin nach demselben Schlüssel berechneten Steuererträgen wird den Ländern heute als Ertragsanteile ohne Zweckwidmung überwiesen und in einzelnen Bundesländern ganz oder zum Teil als Bedarfszuweisung der Wohnbauförderung zugeführt. Die Aufteilung dieser Ertragsanteile auf die Länder erfolgt nach dem einfachen Bevölkerungsschlüssel.

Heribert Graßl, zuständiger Beamter im Finanzministerium: „Die Länder begrüßten diese Regelung, da sie dadurch größere Beweglichkeit erlangten. Mitentscheidend für diese Regelung war, seitens der Länder die Maastricht-Kriterien zu erreichen“⁴. Die durch das Strukturanpassungsgesetz vergrößerten budgetären Spielräume erleichterten den Ländern die Einhaltung der im Maastricht-Vertrag festgelegten Konvergenzkriterien, wonach die Neuverschuldung 2,7% des BIP seitens des Bundes und 0,3% des BIP seitens Länder und Gemeinden nicht übersteigen darf, erheblich.

¹ WIFO Monatsberichte 3/1997, Seite 150.

² Vgl. WIFO Monatsberichte 3/1997, Seite 150.
Funk / Grigg / Pauer, 1981, Seite 18.

³ BGBl. 1995/297. Art. 67 betraf die Änderung des Wohnbauförderungszweckzuschussgesetzes 1989.
Vgl. Institut für Föderalismusforschung, 1996. Seite 76.

⁴ Erkenntnis vom 28.9.1995, G 296/94 betreffend die Ziffern 2 und 3 des §2 Wohnbauförderungszweckzuschussgesetz 1989;
Vgl. Institut für Föderalismusforschung, 1995, Seite 64/65, 219 f.
sowie Institut für Föderalismusforschung, 1996. Seite 79 f..

¹ Institut für Föderalismusforschung, 1995, Seite 65.

² Institut für Föderalismusforschung, 1995, Seite 66.

³ Institut für Föderalismusforschung, 1996, Seite 79/80.

⁴ Heribert Graßl (BMF) im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

Einnahmen für die Wohnbauförderung

Die Wohnbauförderung der Länder wird also aus Zweckzuschüssen und Bedarfszuweisungen des Bundes einerseits, aus den Rückflüssen bestehender Darlehen, Veranlagungszinsen und in einigen Bundesländern aus dem Landesbudget andererseits gespeist. Mit dem Einfrieren der Zweckzuschüsse des Bundes seit 1996 bei einem Betrag von 24,5 Milliarden Schilling (€ 1,8 Mrd.) kommt es nun real zu einer jährlichen Verringerung dieser Einnahmenkomponente. Die Einnahmen für die Wohnbauförderung konnten bis 1997 vor allem durch die Inanspruchnahme von Bedarfszuweisungen und Landesmitteln sowie erhöhter Rückflüsse als Folge von Sonderaktionen zur vorzeitigen Rückzahlung von Förderdarlehen weiter kräftig gesteigert werden.

Tabelle 7: Einnahmen für die Wohnbauförderung in Millionen Schilling

	1994	1995	1996	1997
§ 1 WBF-ZG	22.170	23.320	24.500	24.500
§ 3 WBF-ZG und Bundesfonds	160	160	150	240
Bundesmittel gesamt	22.330	23.470	24.650	24.740
Bedarfszuweisungen des Bundes, sonstige Bundesmittel	2.930	2.690	1.210	2.910
Landesmittel	690	0	1.330	800
Rückflüsse	6.570	6.720	8.170	8.990
Zinsen und Sonstiges	270	130	120	180
Einnahmen gesamt	32.780	33.010	35.490	37.620
Entwicklung der Einnahmen 1994 = 100	100	100,7	108,3	114,8

Quellen: BM für Finanzen, Förderungsstellen der Länder, FGW-Erhebungen und -Berechnungen

Anm.: € 1 = öS 13,76

3.13.2 Förderungsgebarung der Länder

Die Ausgaben der Länder für die Neubau-Objektförderung, die Sanierungsförderung, die Subjektförderung und andere Zwecke veränderten sich in den vergangenen Jahren deutlich unterschiedlich, was eine Änderung der Schwerpunktsetzung bzw. im Fall der kontinuierlich gestiegenen Wohnbeihilfe die Anspannung am Arbeitsmarkt widerspiegelt. Die Einsparungen bei den Gesamtausgaben sind zur Gänze auf die Verringerung des Aufwandes bei der Objektförderung von Neubauten zurückzuführen. Er sank zwischen 1994 und 1997 um mehr als 10%, und dies, obwohl bis 1996 die Förderungszahlen deutlich gesteigert werden konnten. Der Anteil des großvolumigen Wohnbaus an der gesamten Wohnbauförderung sank leicht von 62% auf 61%.

Demgegenüber stiegen die Ausgaben für die Objektförderung im Sanierungsbereich im selben Zeitraum um etwa 5% auf fast 7,5 Milliarden Schilling (€ 550 Mio) und die Aufwendungen für subjektbezogene Förderungen – darunter sind die Wohnbeihilfe, Wohnbauschchecks und eindeutig als Subjektförderung ausgewiesene Annuitätenzuschüsse zusammengefasst – um fast 30% auf ca. drei Milliarden Schilling (€ 220 Mio) an.

Tabelle 8: Ausgaben für die Wohnbauförderung in Millionen Schilling

	1994	1995	1996	1997
Neubau Objektförderung	25.570	24.650	22.640	22.840
Sanierung Objektförderung	7.000	6.820	7.140	7.360
Subjektförderung (ohne subjektbez. AZ/ZZ)	2.320	2.440	2.670	2.990
Ausgaben gesamt	35.150	33.930	32.480	33.200
Entwicklung der Gesamtausgaben 1994 = 100	100	96,5	92,4	94,5
Entwicklung Neubau (obj.Förd) 1994 = 100	100	96,4	88,6	89,3
Entwicklung Sanierung (obj.Förd) 1994 = 100	100	97,4	102,1	105,1
Entwicklung Subjektförderung 1994 = 100	100	105,3	115,4	128,9

Quellen: BM für Finanzen, Förderungsstellen der Länder, FGW-Erhebungen und -Berechnungen

Anm.: € 1 = öS 13,76

Einnahmen-Ausgaben-Saldo

Bis 1995 deckten die Einnahmen aus Zweckzuschüssen des Bundes, Rückflüssen und anderen direkt der Wohnbauförderung zuordenbaren Einnahmen bei weitem nicht die Ausgaben. Die Differenzbeträge von fast 6 Milliarden (1994, € 440 Mio.) bzw. 3,7 Milliarden Schilling (1995, € 270 Mio.) mussten aus den Länderbudgets und der Auflösung von Rücklagen bedeckt werden. Damit gelang es den Ländern, auf die unerwartete und unerwartet starke Nachfragesteigerung Anfang der neunziger Jahre relativ rasch mit ebenso deutlich gesteigerten Förderungszahlen zu reagieren. Die günstigen Rahmenbedingungen und die Senkung der Förderungsquote führten zu einer sukzessiven Verringerung des Förderungsvolumens bei Aufrechterhaltung der Förderungszahlen auf hohem Niveau. 1996 überstiegen die der Wohnbauförderung direkt zuordenbaren Einnahmen wieder die Ausgaben. In Zusammenschau aller Länder und ohne Berücksichtigung einer Rücklagenbildung wäre die weitere Inanspruchnahme von Landesmitteln und Bedarfszuweisungen nicht mehr nötig gewesen. Dieser direkte Überschuß der Einnahmen der Wohnbauförderung erreichte 1997 etwa 700 Millionen Schilling (€ 50 Mio.).

Die im Strukturanpassungsgesetz 1995 festgelegten, über die 24,5 Milliarden Schilling (ca. € 1,8 Mrd.) Zweckzuschüsse hinausgehenden, Ertragsanteile werden von den Ländern unterschiedlich eingesetzt. Oberösterreich und Vorarlberg führen sie praktisch in vollem Umfang, Salzburg zum Teil der Wohnbauförderung zu. Die nicht für den Wohnbau verwendeten Ertragsanteile werden in mehreren Ländern in den Infrastrukturausbau investiert¹ oder fließen als allgemeine Deckungsmittel ins Budget.

Tabelle 9: Saldo aus zweckgebundenen Einnahmen und Ausgaben für die Wohnbauförderung = Finanzierungsbedarf aus Länderbudgets, Bedarfszuweisungen, periodenverschobenen Bundeszuschüssen, Rücklagenauflösung in Millionen Schilling

	1994	1995	1996	1997
Burgenland	150	40	-20	-110
Kärnten	380	-100	470	170
Niederösterreich	1.750	240	-890	-1.290
Oberösterreich	1.220	370	-450	1.030
Salzburg	450	590	890	410
Steiermark	-50	-510	-1.140	-460
Tirol	560	280	450	0
Vorarlberg	440	730	570	290
Wien	1.080	1.980	-340	-780
Österreich	5.980	3.610	-470	-700

Quellen: BM für Finanzen, Förderungsstellen der Länder, FGW-Erhebungen und -Berechnungen

Anm.: € 1 = öS 13,76

Einzelne Bundesländer, Tirol und auch in diesem Fall Oberösterreich, ergänzen die Bundeszuschüsse regelmäßig durch Mittel aus dem Landesbudget, was schlussendlich auf dasselbe herauskommt wie die Abrufung von Bedarfszuweisungen. Nur wenige Bundesländer – das Burgenland, die Steiermark und Wien – konnten in den vergangenen Jahren auf Mittel aus dem Landesbudget bzw. auf Bedarfszuweisungen verzichten, fanden also mit den Zweckzuschüssen des Bundes das Auslangen.

Die unterschiedliche Handhabung der Bundesländer bei der Mittelaufbringung für die Wohnbauförderung spiegelt die Förderungsschwerpunkte wieder. Jene Bundesländer, die an der klassischen Darlehensförderung festhalten, sind mit einer anhaltend hohen Liquiditätsbelastung für die Wohnbauförderung konfrontiert. Die Förderungssysteme in Vorarlberg und Oberösterreich sind ohne Zusatzfinanzierungen aus den Länderbudgets nicht finanzierbar, ungeachtet der ihnen zugemessenen Effizienz². Die neuen Modelle der Wohnbauförderung, Annuitätenzuschüsse und verlorene Zuschüsse, wurden gutteils gerade aus dem Grund entwickelt, die Liquiditätsbelastung der Wohnbauförderung zu reduzieren. Die heute in Niederösterreich, der Steiermark und Wien gegebenen budgetären Spiel-

räume sind allerdings im Kontext des zukünftig erhöhten Finanzierungsbedarfs (Annuitätenzuschüsse) bzw. ausbleibender Rückflüsse (verlorene Zuschüsse) zu sehen. Eine Ausnahme bildet das Burgenland, das trotz Darlehensförderung ohne Landesmittel auskommt. Dies ist auf die gegenüber den westlichen Bundesländern geringere Dynamik und den sehr hohen Anteil der vergleichsweise wenig förderungsintensiven Eigenheime zurückzuführen.

¹ Z.B. Salzburg und Steiermark (Wirtschaftsblatt, 30.7.1997).

² Siehe unten, Kapitel „Vergleich der Förderungssysteme“, Seite 95.
Vgl. Amann, 1997.

Die in Tabelle 9 dargestellte Zusammenfassung jenes Finanzierungsvolumens, das über die unmittelbar der Wohnbauförderung zuordenbaren Einnahmenkomponenten (Zweckzuschüsse des Bundes, Rückflüsse aus aushaftenden Darlehen, Zinsen aus Veranlagung) hinausgeht, zeigt die großen Unterschiede der Förderungssysteme der Länder. Es vermittelt überdies einen Überblick über die budgetären Bewegungsspielräume der einzelnen Landesförderungsgeber angesichts möglicher Kürzungen der Wohnbauförderung.

Haushaltswirksamkeit der Förderungsinstrumente

Wesentlichen Einfluss auf die zukünftige Gestaltung der Länderförderungen haben zweifellos die Maastricht-Kriterien mit ihrer Bewertung der Aussenstände der Gebietskörperschaften. Darlehen und kreditähnliche Förderungsvergaben sind nicht Maastricht-wirksam, während verlorene Zuschüsse und nicht rückzahlbare Annuitätenzuschüsse als Ausgaben gewertet werden.

Vor allem bei einer abflauenden Konjunktur erscheint es vorteilhaft, dass die Schwerpunkte der Förderung auf nicht Maastricht-wirksame Modelle verlegt werden. Im gegenteiligen Fall, bei ausreichenden Maastricht-relevanten Budgetspielräumen mögen demgegenüber die Vorteile vor allem der verlorenen Zuschüsse bzw. des Wohnbauschicks schlagend werden.

3.13.3 Vergleich der Förderungssysteme

Die FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen hat in einer Ende 1997 fertiggestellten Studie die Effizienz der Wohnungseigentumsförderung der Länder untersucht¹. Sie kommt zum Schluss, dass die unterschiedlichen Systeme bei den als wesentlich eingestuften Kriterien des abgezinsten Gesamtaufwands für den Förderungsgeber und den Belastungen für die Bewohner im Zeitablauf stark unterschiedlich effizient sind. Interessant erscheint allerdings, dass sowohl mit der klassischen Darlehensförderung, als auch mit Annuitätenzuschüssen und Einmalzahlungen Modelle entwickelt wurden, die zu den effizientesten zählen, etwa das Vorarlberger Darlehensmodell, das Steirische Annuitätenzuschussmodell und das Wiener Modell mit verlorenen Zuschüssen. Es stellte sich heraus, dass die einzelnen Förderungsmodelle auf Änderungen des Zinsniveaus und der Inflationsrate unterschiedlich empfindlich reagieren.

Die Effizienzbeurteilung durch die FGW kommt aufgrund der unterschiedlichen Beurteilungskriterien zu anderen Ergebnissen als ähnliche Untersuchungen etwa durch Christian Donner oder Reinhard Troper².

¹ Amann, 1997.

² Donner 1995. Seiten 102, 114, 126.
Troper 1992.

4 ZUKUNFTSASPEKTE DER WOHNBAUFINANZIERUNG

4.1	Begründung der Wohnbauförderung	99	4.6	Die Rolle der Gemeinnützigen Bauvereinigungen	139
4.2	Bestehende Förderungsinstrumente	102	4.7	Rolle von Banken und Bausparkassen	140
4.2.1	Förderungsdarlehen	102	4.7.1	Einfluss auf die Förderungssysteme	140
4.2.2	Annuitätenzuschüsse	103	4.7.2	Bauspar- und Anleihenfinanzierung als Ergänzung zur Wohnbauförderung	141
4.2.3	Wohnbauschek / verlorene Zuschüsse	104		<i>Systematische Einbindung der Bauspar- und Anleihenfinanzierung</i>	
4.2.4	Wohnbeihilfe	105		<i>in den großvolumigen Wohnbau</i>	143
4.2.5	Steuerliche Förderung	106		<i>Mortgage-Management</i>	144
	<i>Steuervorteile gemeinnütziger Bauvereinigungen</i>	106	4.7.3	Gestärkte Bundeskompetenzen durch neue Wege der Kapitalmarktfinanzierung	145
	<i>Absetzung im Rahmen der Sonderausgaben</i>	107	4.8	Finanzausgleich 2001	147
	<i>Bauwirksamkeit von steuerlichen Förderungen</i>	107		<i>Grundlagen des Finanzausgleichs</i>	147
	<i>Abschreibungsmodelle</i>	107		<i>Die Wohnbauförderung beim Finanzausgleich 2001</i>	148
	<i>Umverteilungswirkungen nach oben</i>	108		<i>Aufhebung der Zweckwidmung?</i>	150
4.2.6	Bausparförderung	109		<i>Föderalisierung bei der Mittelaufbringung?</i>	152
4.2.7	KEst.-Begünstigung für Wohnbauanleihen	111		<i>Finanzausgleich-spezifische Konsensfindung</i>	154
4.3	Neue Schwerpunktsetzungen und Instrumente	111	4.9	Zukunft der öffentlichen Wohnbauförderung	156
	<i>Energiesparmaßnahmen</i>	111		<i>EU-Konformität der Wohnbauförderung</i>	156
	<i>Raumplanerische und städtebauliche Zielsetzungen</i>	112		<i>Perspektiven des geförderten Wohnbaus</i>	157
	<i>Einbeziehung gewerblicher Bauträger</i>	115		<i>Anforderungen an eine zeitgemäße Wohnbauförderung</i>	158
	<i>Kostensparender Wohnbau</i>	117			
	<i>Einkommensbezogene Förderung</i>	120			
	<i>Miete - Eigentum - Mietkauf</i>	121			
	<i>Versuche mit Kreislaufsystemen</i>	122			
	<i>Luxemburger Modell</i>	123			
	<i>Holländisches Modell</i>	124			
4.4	Wohnbauförderung in Deutschland	124			
4.4.1	Das System der Förderwege	125			
4.4.2	Steuerliche Förderung	126			
4.4.3	Wohngeld	126			
4.4.4	Einkommensbezogene Förderung - Schwaetzer-Konzept	127			
4.4.5	Neues Wohnungsgesetzbuch in Deutschland	128			
4.4.6	Aufhebung des Gemeinnützigkeitsgesetzes in Deutschland	128			
4.5	Objekt- oder Subjektförderung	132			
4.5.1	Angebotswirksamkeit / Marktwirksamkeit	132			
4.5.2	Kritik an der Objektförderung in Deutschland	133			
4.5.3	Senkung des öffentlichen Aufwands	136			
4.5.4	Politische Leistungsfähigkeit	137			
4.5.5	Stärkung der Subjektförderung in Österreich	138			

Die Wohnbauförderung steht im Vorfeld der Verhandlungen zum Finanzausgleich 2001 intensiv zur Diskussion. Ihr derzeitiges Volumen wird mit dem Hinweis auf einen erheblichen Rückgang der Wohnungsnachfrage und daraus resultierenden Wohnungsleerstände auch im geförderten Bereich als zu hoch bezeichnet¹.

Die Diskussion um die Zukunft der Wohnbauförderung wird unter anderem durch die Überlagerung mehrerer Themen erschwert. Es geht zum ersten um die Bewertung der wirtschaftspolitischen Effizienz der Wohnbauförderung im Vergleich zu anderen Förderungsmaßnahmen, etwa im Technologiebereich. Zum zweiten hängt das Mittelaufkommen für die Wohnbauförderung eng mit den Verhandlungen zur Steuerreform 2000 mit der möglichen Streichung des Wohnbauförderungsbeitrages zusammen, was wiederum Reaktionen von Länderseite hervorrufen würde. Diese würden drittens bei den Verhandlungen zum Finanzausgleichsgesetz 2001 zweifellos entsprechende Kompensationen einfordern. Auf dieser Ebene werden nicht zuletzt auch die bis dahin erzielten Fortschritte bei der Bundesstaatsreform eminenten Einfluss ausüben².

Das heutige System der Wohnbauförderung ist zweckmäßigerweise unter eben diesen drei Aspekten zu betrachten, der Abwägung ihrer Effizienz gegenüber alternativen Ansätzen der Wirtschaftsförderung, der Abwägung des Mitteleinsatzes im Verhältnis zum erzielbaren volkswirtschaftlichen, arbeitsplatzpolitischen, sozialpolitischen oder raumordnungspolitischen Nutzen und schließlich unter dem Aspekt einer klaren Aufteilung von Kompetenzen, Mitteln und Lasten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

4.1 BEGRÜNDUNG DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Aus volkswirtschaftlicher Sicht wird der öffentliche Aufwand für die Wohnbauförderung im allgemeinen aufgrund der damit erzielbaren Sondereffekte gerechtfertigt. Vor allem die sogenannten gebundenen Transfers bieten dem Staat weitgehende Möglichkeiten, gesamtgesellschaftlich erwünschte Entwicklungen voranzutreiben. Über die Transferleistungen werden die Bezieher angehalten, ein bestimmtes Gut in höherem Maße zu konsumieren, als dies ohne den Fall wäre, sei es aufgrund mangelnder Information oder anderen Zugangsbeschränkungen. Der Mehrkonsum bringt nicht nur der Einzelperson, sondern auch gesellschaftliche Vorteile. Das klassische Beispiel solcher externer Effekte ist der Bildungsbereich. Ohne entsprechende Bildungsangebote und die Schulpflicht würden viele Mitbürger auf den Konsum dieses Gutes verzichten, zu ihrem eigenen und zum Schaden der Gesellschaft³.

Die für die Wohnbauförderung ins Treffen zu führenden externen Effekte zeichnen sich durch große Vielfalt und Komplexität aus. Eine umfassende Bewertung der von der Wohnbauförderung ausgehenden externen Effekte liegt allerdings erst ansatzweise vor.

Aus politologischer Sicht sind in einer großen Zahl von Politikfeldern Sondereffekte der Wohnbauförderung erkennbar:

- Wirtschaftspolitik: In der Wiederaufbauzeit wurde die Wohnbauförderung als höchst effizientes Instrument der Wirtschaftspolitik entdeckt¹. Anreizwirkungen für private Investitionen haben bis heute einen wesentlichen Stellenwert in der Förderungspolitik.
- Konjunkturpolitik: Vor allem in den ersten Jahrzehnten der Zweiten Republik, in abgeschwächter Form aber bis in die achtziger Jahre hinein wurde die Wohnbauförderung als zentrales Instrument der Konjunkturpolitik instrumentalisiert. Selbst die Wohnbauoffensive Anfang der neunziger Jahre – die Förderung war bereits in Landeskompetenz – wurde u.a. mit konjunkturpolitischen Zielsetzungen argumentiert.
- Tarifpolitik: Ebenfalls vor allem in den ersten Jahrzehnten der Zweiten Republik hatte die Sicherung niedriger Wohnkosten einen zentralen Stellenwert bei den Tariflohnabschlüssen.
- Arbeitsmarktpolitik: Der Argumentation, die Wohnbauförderung sichere so und so viele Arbeitsplätze am Bau, scheint heute angesichts der Arbeitsplatzwirkungen bei einem alternativen Einsatz der Mittel nicht mehr die Relevanz früherer Diskussionen zu haben².
- Sozialpolitik: Über die Subventionierung von Wohnungen bzw. die Sicherung von Belegungsrechten soll die Wohnversorgung insbesondere der sozial Schwächeren gewährleistet werden.
- Gesellschaftspolitik: Die angemessene und leistbare Wohnversorgung wird seit den Anfängen des Mieterschutzes und der Wohnbauförderung als eine der Säulen zur gesellschaftlichen Stabilisierung angesehen.
- Meritorik: Die Wohnbauförderung dient traditionellerweise als Anreizmittel zur breiten Anhebung des Wohnstandards³.
- Umverteilungspolitik: Über die vermehrte Inanspruchnahme geförderter Wohnungen sollen die Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen überproportional von Transferleistungen profitieren.
- Raumordnung/Stadtentwicklungspolitik: Die Wohnbauförderung erweist sich als eines der wenigen wirkungsvollen Instrumente zur Umsetzung raumordnerischer und städtebaulicher Zielsetzungen. Die Sanierungsförderung hat sich als höchst effizientes Instrument zur Vermeidung von Ghettobildungen und Segregation erwiesen.
- Energiepolitik: Die Raumheizung beansprucht ca. 40% des Gesamtenergieumsatzes. Dementsprechend wichtig sind Förderungsinstrumente zur Umsetzung von thermischen Maßnahmen in Neubau und Sanierung.
- Innovation/Technologiepolitik: Die öffentliche Unterstützung von ohne Förderung nicht realisierbaren innovativen Wohnbauvorhaben trägt wesentlich zur technischen Entwicklung bei. Die Förderung gewinnt bei diesem Aspekt den Charakter von F&E-Investitionen.

¹ Vgl. z.B. Deutsch, 1999. Seite 326 oder Felderer/Helmenstein/Lee/Schmidt-Denlger, 1999.

² Vgl. Kapitel „Finanzausgleich 2001“, Seite 147 sowie Kapitel „Bundesstaatsreform“, Seite 225.

³ Zur Theorie der sozialen Transfers vgl. Nowotny, 1996. Seite 632.

¹ Nicht umsonst wurde Bundeskanzler Julius Raab (Bundeskanzler von 1953 bis 1961) als „Baumeister Österreichs“ bezeichnet. Mit dem Wohnbauförderungsgesetz 1954 wurde in seiner Amtszeit die Wohnbauförderung heutigen Typs begründet (Sandgruber, 1995. Seite 514).

² Vgl. Czerny, 1995. Seite 57–58.

³ Vgl. Amann, 1998a. Seite 38.

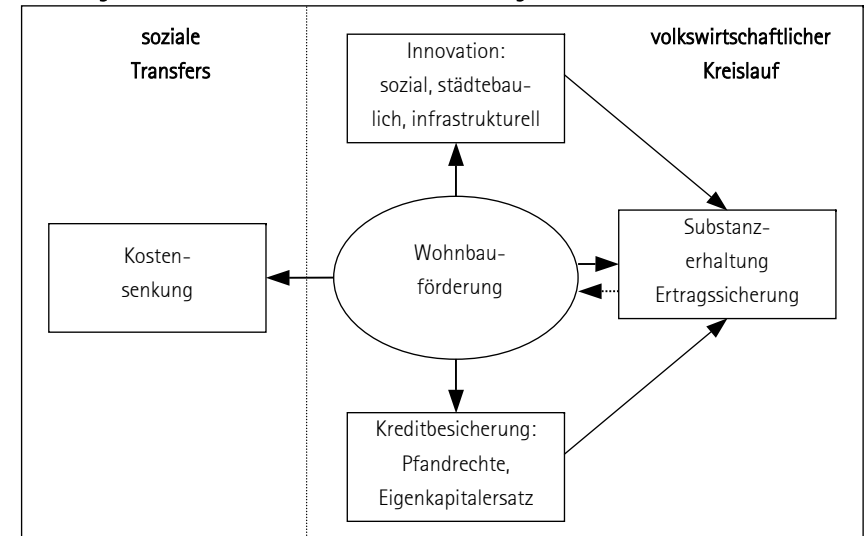
- Regulativ zur Bestandspolitik: Die zwischen den zwanziger und den achtziger Jahren betriebene restriktive Bestandspolitik war nur angesichts dessen möglich, dass die Funktionen der Bestandserhaltung und des Neubaus im wesentlichen über die Wohnbauförderung als staatliche Aufgabe definiert war.
- Wahlwerbung: Alle Regierungen, die über Instrumente der Wohnbauförderung verfügen, nutzen diese mit großer Häufigkeit als Leistungsnachweise insbesondere in Wahlkampfzeiten¹.

Demgegenüber wird in der aktuellen Diskussion zur Wohnbauförderung vor allem in Deutschland aus Gründen der Effizienz eine Aufgliederung ihrer Funktionen verlangt. Johann Eekhoff forderte etwa: „Die Leistungsfähigkeit des Wohnungsmarktes und letztlich auch die Möglichkeiten der sozialen Absicherung hängen entscheidend davon ab, ob eine klare Trennung zwischen Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik gelingt. Das heisst insbesondere, dass die soziale Sicherung auf dem Wohnungsmarkt eindeutig auf soziale Zielgruppen bezogen sein, von der Bedürftigkeit ausgehen und an den individuellen Merkmalen der einzelnen Haushalte bzw. der einzelnen Personen ansetzen sollte. Das heisst umgekehrt, Eingriffe in das Miet- und Preissystem haben mit einer echten Sozialpolitik nichts zu tun, sondern zerstören die Steuerungs- und Informationsfunktion des Preissystems, setzen also das leistungsfähige Marktsystem teilweise oder ganz ausser Kraft undbürden dem Staat die Verantwortung für die Produktion, die räumliche Verteilung usw. auf (...). Die Ziele der Wohnungspolitik lassen sich enger eingrenzen als vielfach behauptet wird. Es geht darum, den Bürgern ein quantitativ und qualitativ angenehmes Wohnen entsprechend ihren eigenen Wünschen und Zahlungsbereitschaft zu ermöglichen und einen Mindestwohnstandard für die Personengruppen zu sichern, die dies aus eigener Kraft nicht schaffen².

In eine ähnliche Richtung argumentiert Edwin Deutsch in Bezug auf die österreichische Wohnbauförderung. Er empfiehlt eine Zergliederung der Wohnbauförderung in die vier nach seiner Analyse als zentral angesehenen Funktionen. Jede der Funktionen könnte einzeln zielorientiert optimiert werden. „Bei einer bleibenden Verquickung der vier Funktionen muss die Wohnbauförderung ihrer inneren Logik folgend ein höheres Volumen annehmen als notwendig und darüber hinaus stetig ausgeweitet werden (...). Die Wohnbauförderung ist im wesentlichen ein substanzerzeugender und -erhaltender Eigenmittellersatz, wogegen die Rolle als kostensenkender Faktor überschätzt wird“³.

Es stellt sich die Frage, ob die anderen Politikfelder, in die die Wohnbauförderung hineinspielt, ebenfalls einzeln herausgeschält, bewertet und individuell optimiert werden können oder ob nicht vielmehr eine rein ökonomische Annäherung angesichts der politischen Tragweite des Systems notgedrungen zu kurz greift.

Abbildung 10: Die vier Funktionen der Wohnbauförderung nach Deutsch



Quelle: Deutsch, 1999. Seite 328.

4.2 BESTEHENDE FÖRDERUNGSINSTRUMENTE

4.2.1 Förderungsdarlehen

Das „klassische“ Instrument der Förderungsdarlehen wurde in der Mehrzahl der Bundesländer durchgreifend weiterentwickelt. Die Darlehenshöhe wird etwa

- als Höchstbetrag pro Quadratmeter Nutzfläche (B, NÖ, OÖ),
- als Prozentsatz der angemessenen bzw. anerkannten Baukosten (K, St),
- als Fixsatz in Abhängigkeit zur Bebauungsdichte (T, V)
- und schließlich in Abhängigkeit zur Haushaltsgröße (S) festgesetzt.

Auch die Laufzeiten, Zinssätze und Annuitäten werden in einer ausserordentlich großen Bandbreite angewandt¹.

¹ Vgl. Kapitel „Abhängigkeit politischer Entscheidungen vom Konjunktur- und Wahlzyklus“, Seite 231.

² Eekhoff, 1993. Seite 2 f..

³ Deutsch, 1999. Seite 328.

Förderungsdarlehen waren der entscheidende Motor des Wohnbaus in der Wiederaufbauzeit, als der Geldmarkt durch einen eklatanten Kapitalmangel gekennzeichnet war. Ohne Darlehen der öffentlichen Hand wäre Wohnbau auch nicht annähernd in dem Umfang möglich gewesen, wie er in der Nachkriegszeit tatsächlich realisiert wurde. Der Kapitalmarkt hat sich mittlerweile grundlegend gewandelt und ist heute durch hohe Liquidität gekennzeichnet. Das Instrument der Förderungsdarlehen sieht sich angesichts dessen der Kritik ausgesetzt, dass es seine volkswirtschaftliche Notwendigkeit verloren hat. Förderungsdarlehen schränken die Liquiditätsspielräume der öffentlichen Hand stärker ein als Annuitätenzuschüsse oder verlorene Zuschüsse. Gleichzeitig führen die meist niedrige Verzinsung und die langen Laufzeiten dazu, dass die Rückflüsse den aktuellen Liquiditätsbedarf für neue Darlehen nur zum geringen Teil abdecken.

Andererseits zeigen neuere Darlehensmodelle, dass der Effekt des Lastenausgleichs zwischen den Lebensphasen auch dann erzielt werden kann, wenn die Verzinsung den Kapitalmarktbedingungen angenähert wird. In diesen Fällen bedeuten die Rückflüsse langfristig eine eminente Erhöhung der Spielräume der öffentlichen Hand. Viel diskutiert wird die Weiterentwicklung derartiger Modelle zu einem geschlossenen System, das keine zusätzlichen Mittel (Bundeszuschüsse) für die Neuvergaben von Förderungsdarlehen benötigt¹. Nicht zu vernachlässigen ist der psychologische Aspekt von Darlehen, die dem Bewohner die wahren Kosten des Wohnens vor Augen halten.

4.2.2 Annuitätenzuschüsse

In einigen Bundesländern wurden Annuitätenzuschussmodelle zum bevorzugten Förderungsinstrument entwickelt,

- in Salzburg und der Steiermark in Kombination mit vergleichsweise niedrigen Förderungsdarlehen,
- in Niederösterreich gänzlich auf der Basis von Kapitalmarktdarlehen mit einer „Basisförderung“ mit großzügigen Einkommensgrenzen und einer einkommensbezogenen „Superförderung“ („Freibau-ermodell“).
- In Tirol sind nicht einkommensbezogene Annuitätenzuschüsse in Ergänzung zu den Kapitalmarktdarlehen für die ersten Jahre nach Wohnungsbezug vorgesehen.

Annuitätenzuschüssen kommt eine stetig steigende Bedeutung zu. Während 1980 erst 13% der Förderungsausgaben auf diese Förderungsschiene entfielen, waren es 1990 bereits 25% und 1996 rund 33%².

Mittels der Annuitätenzuschüsse wird erreicht, dass die als unzumutbar hoch angesehenen Rückzahlungen für die Kapitalmarktdarlehen auf ein sozialpolitisch verträgliches Maß reduziert werden. Mit den Annuitätenzuschüssen ist der Vorteil verbunden, dass ihre Gewährung Jahr für Jahr in Abhängigkeit zur Einkommensentwicklung festgesetzt werden kann. Dies führt zu einer hohen sozialen Treff-

sicherheit, verbunden allerdings mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand. Die Umstellung auf Annuitätenzuschüsse eröffnet der Förderungsstelle kurzfristig große Liquiditätsspielräume gegenüber der Darlehensförderung. Das Modell ist allerdings durch einen kumulativen Finanzierungsbedarf gekennzeichnet, der den anfänglichen Vorteil der hohen Liquidität innerhalb weniger Jahre wettmacht.

Wilfried Bertsch, Leiter der Vorarlberger Wohnbauförderung, begründet das Festhalten seiner Landesregierung am System der Förderdarlehen mit den Nachteilen von Annuitätenzuschüssen: „Die Umstellung auf Annuitätenzuschüsse bringt zwar kurzfristig eine hohe Liquidität, die u.U. sogar Rücklagen ermöglicht. Es handelt sich dabei aber immer um eine Stufenförderung, d.h. der Förderungsaufwand für das Land steigt von Jahr zu Jahr, was zu einer Aushöhlung der Handlungsfähigkeit führen muss. Es ist eine Frage der Autonomie und der Konstanz. Wir wollen uns nicht selber aushöhlen. Wir legen Wert auf die kontinuierlichen Rückflüsse“¹.

Dieser Problematik wird in Salzburg und der Steiermark durch rückzahlbare Annuitätenzuschüsse begegnet, wobei das steirische Modell im Gegensatz zu den unverzinslichen Annuitätenzuschüssen in Salzburg eine relativ hohe Verzinsung vorsieht.

Friedrich Rauchlatner, Leiter der Steirermärkischen Wohnbauförderung, betont die Vorteile des Annuitätenzuschussmodells, weist aber auch auf typische Gefahren hin: „Wir verfügen zur Zeit über Rücklagen, die wir in den kommenden Jahren auch dringend brauchen werden. Es zeichnet sich allerdings eine Gefahr ab. Die systembedingt notwendige Anhäufung von Reserven erweckten Neid und Begehrlichkeiten. Aus diesem Grund fließen für 1998 bis 2000 die Zinsen der Rückflüsse in das allgemeine Budget. Zusätzliche Mittel des Landes stehen angesichts dessen nicht mehr zur Diskussion. Das Landesrechnungshaus wurde schon vor langem gestrichen. Und auch die Dotation des Landesfonds wurde beendet“².

Gerhart Fellner von der Niederösterreichischen Wohnbauförderung stößt ins selbe Horn: „Es hilft uns sehr. Wir haben früher 2000 Wohnungen mit Direktarlehen gefördert und brauchten dafür 2 Milliarden Schilling. Heute fördern wir 4000 Wohnungen und brauchen 200 Millionen Schilling jährlichen Zuschuss. Die Zuschüsse werden auf 25 Jahre vergeben, was in Zukunft zu hohen Belastungen führen wird. Es wird allerdings budgetär vorgesorgt. Wir legen einen großen Teil der nicht beanspruchten Förderungsgelder – über eine Milliarde pro Jahr – auf die hohe Kante“³.

4.2.3 Wohnbauschek / verlorene Zuschüsse

Mehrere Bundesländer haben Förderungsmodelle eingeführt, die schwerpunktmäßig auf nicht rückzahlbare Einmalzahlungen setzen. Der Unterschied zwischen Wohnbauschek, wie sie etwa in Tirol

¹ Vgl. unten Seite 122.

² Bauer, 1998.

¹ Wilfried Bertsch (Vbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

² Friedrich Rauchlatner u. Siegfried Kristan (Stmk. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

³ Gerhart Fellner (NÖ Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (3/1998).

Verwendung finden, und verlorenen Zuschüssen, dem wichtigsten Instrument der Wiener Wohnbauförderung, liegt darin, dass der Scheck als Subjektförderung dem Wohnungsinteressenten, der verlorene Zuschuss demgegenüber als Objektförderung dem Bauträger zur Verfügung gestellt wird. Der Scheck kommt mit Eintritt der Rechtsstellung, der verlorene Zuschuss in Abhängigkeit vom Baufortschritt zur Auszahlung.

Gemeinsam ist beiden Modellen, dass sich die Aufgaben der Förderungsstelle in den Folgejahren auf die Kontrolle der förderungskonformen Nutzung der Wohnung beschränken, dass also der administrative Aufwand vergleichsweise gering ist. Vieldiskutierter Nachteil dieser Modelle sind die fehlenden Rückflüsse, die den Liquiditätsspielräume des Förderungsgebers in weiterer Zukunft einschränken.

4.2.4 Wohnbeihilfe

Der Wohnbeihilfe kommt in den Förderungssystemen aller Länder eine zunehmend wichtige Rolle zu. Es wird ihr die Funktion beigemessen, bei tendenziell sinkender Förderungsquote die Leistbarkeit der Wohnungen für die zahlungsschwächeren Haushalte sicherzustellen. „Sie ist die dritte Säule der Wohnbauförderung“ neben Neubau- und Sanierungsförderung¹.

Nur noch wenige Bundesländer beschränken die Wohnbeihilfe auf bereits objektgeförderte Neubauwohnungen im Miet- und Eigentumswohnungssegment (B). Einzelne schließen gefördert sanierte Wohnungen (Stmk., W) sowie geförderte Eigenheime und Heime (NÖ) ein. In wieder anderen Bundesländern sind Haushalte auch in nicht geförderten Mietwohnungen förderungswürdig (OÖ). In Vorarlberg wird überhaupt für Errichtung, Ankauf, Anmietung oder Sanierung Wohnbeihilfe gewährt. Das Salzburger Annuitätenzuschusssystem schließlich ist aufgrund der einkommensabhängigen Gewährung und Rückzahlung der Zuschüsse ebenfalls der Subjektförderung zuzurechnen. Sowohl die Berechnungsmodelle der Wohnbauförderung, als auch der zumutbare Anteil der Wohnkosten am Haushaltseinkommen und die Einkommensobergrenzen unterscheiden sich bundesländerweise sehr stark.

Die Wohnbeihilfe wirkt meist – bei einer Einschränkung auf objektgeförderte Wohnbauten – als kumulative Förderung. Im Einzelfall kann dies zu sehr hohen Förderungsquoten führen. Argumentiert wird die Beschränkung auf den objektgeförderten Bereich mit der in diesem Segment gewährleisteten Kostenkontrolle und dem damit einhergehenden Schutz vor missbräuchlicher Inanspruchnahme.

Die Wohnbeihilfe korreliert stark mit der wirtschaftlichen Entwicklung. In Vorarlberg etwa nahm die Wohnbeihilfe aufgrund der ungünstiger werdenden Arbeitsmarktlage zwischen 1992 und 1996 um etwa 50% zu².

¹ Wilfried Bertsch (Vbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

² Wilfried Bertsch (Vbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

4.2.5 Steuerliche Förderung

Die steuerliche Förderung spielt in Österreich traditionellerweise eine untergeordnete Rolle, im Gegensatz etwa zu Deutschland. Dort war der steuerbegünstigte Wohnungsbau bereits beim Ersten Wohnungsbaugesetz 1950 die wichtigste Stütze der Wohnbauförderung neben dem öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau und hat diese Funktion bis heute behalten¹. Gängige und teilweise auch in Österreich praktizierte Instrumente der steuerlichen Förderung sind die Absetzbarkeit von Mietaufwendungen, Annuitätenzahlungen oder Zinsen, Abschreibungsmöglichkeiten bei der Errichtung von Wohngebäuden und Steuererleichterungen von gemeinnützigen Bauvereinigungen.

Steuervorteile gemeinnütziger Bauvereinigungen

Gemeinnützigen Bauvereinigungen kommen wie bis 1990 auch in Deutschland gewisse Steuererleichterungen als Gegengewicht zur Sozialpflichtigkeit ihrer Wohnungsbestände zu. Vergünstigungen gibt es insbesondere bei den Ertragssteuern (Körperschaftsteuer), aber auch bei einigen Gebühren und Abgaben, etwa Erleichterungen bei der gerichtlichen Eintragungsgebühr und bei der Kreditgebühr.

Es ist allerdings umstritten, ob und wie sich diese Steuerbegünstigung auf die Wettbewerbsposition der Gemeinnützigen niederschlagen. Bernd Rießland vertritt die Ansicht, dass „die steuerliche Behandlung nicht für die Marktposition und die Qualität von gemeinnützigen oder gewerblichen Bauträgern ausschlaggebend ist. Die steuerliche Ungleichbehandlung ist historisch gewachsen und hat im Bereich der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft den Hintergrund, dass hier langfristige Finanzierungskreisläufe im Wege der Mietwohnungen aufgebaut wurden und werden. Es besteht ein Vermögensstock in Aufsicht und unter Mitbestimmung der Gemeinschaft im Wege gesetzlicher Regelungen. Es erschien für diesen langfristig angelegten Vermögensstock nicht sinnvoll, Steuerkomponenten heranzuziehen“². Für eine steuerliche Angleichung von gemeinnützigen und gewerblichen Bauträgern spricht sich Rießland hinsichtlich der Errichtung von Eigentumswohnungen aus: „Hier haben die Gewerblichen steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten, die einerseits Vorteile aus der Einbeziehung steuerlicher Verluste und andererseits Nachteile aus der Zahlung von Steuern bei Gewinnkomponenten beinhalten. In der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft gibt es Verrechnungs- und Übereignungsregeln im Sinne des Kostendeckungsprinzips, die organisatorisch Schwierigkeiten bereiten aber zum Schutz der Bewohner für eine kostenbezogene Preisbildung dienen. Eine Gewichtung vorzunehmen ist nicht leicht“³.

Edwin Deutsch hebt in einer aktuellen Forschungsarbeit die Nachteile der an die steuerliche Bevorzugung geknüpften Bedingungen gerade für die Gemeinnützigen selbst hervor: „Das Korsett der Investitionsauflagen für körperschaftsteuerbefreite Innenfinanzierungsmittel führt zu Finanzierungstechniken, die für innovative und städtebaulich interessante Projektvorhaben zu unflexibel sind“⁴.

¹ Vgl. Kapitel „Wohnbauförderung in Deutschland“, Seite 124.

² Bernd Rießland (Erste Bank) im Gespräch mit dem Autor (4/1998).

³ Bernd Rießland (Erste Bank) im Gespräch mit dem Autor (4/1998).

⁴ Deutsch, 1999. Seite 325.

Absetzung im Rahmen der Sonderausgaben

Die Absetzung von Aufwendungen für die Wohnraumbeschaffung im Rahmen der Sonderausgaben spielte seit dem Einkommenssteuergesetz 1972¹ bis Ende der achtziger Jahre eine zunehmend wichtige Rolle. Seit der Steuerreform 1988 sind die Sonderausgaben allerdings mit einem pauschalierten Betrag begrenzt, womit einerseits eine verteilungspolitisch regressive Regelung beendet wurde, andererseits aber die steuerliche Anreizwirkung deutlich reduziert wurde. Im Gegenzug können seit damals auch Sanierungs- und Energiesparmaßnahmen abgeschrieben werden. Neuerlich an Gewicht verlor die steuerliche Förderung durch die weitere Senkung der Höchstsätze für die Abschreibung baulicher Maßnahmen und somit die Herabsetzung des Absetzbetrages mit der Steuerreform 1993. Im Gegensatz zu vergleichbaren Absetzmöglichkeiten etwa in der BRD oder in Großbritannien ist bemerkenswert, dass diese Regelung auch auf geförderte Mietwohnungen Anwendung findet².

Bauwirksamkeit von steuerlichen Förderungen

Die Meinungen über die Bauwirksamkeit steuerlicher Maßnahmen gehen auseinander. Nach Stefan Jokl haben die in Deutschland nach 1990 stark erhöhten steuerlichen Förderungen „zu einem deutlichen Anstieg des Mietwohnungsneubaus geführt (...). Wie fast immer, wenn im Wohnungsbau in erster Linie unter Steuerspargesichtspunkten investiert wird, kommt es zu Fehlinvestitionen, d.h. zu Investitionen am falschen Standort, und zu deutlich überkauften Angeboten hinsichtlich Kaufpreisen und Miethöhen mit der Folge von Wohnungsleerständen. Das in diesem Zusammenhang verschiedentlich vorgebrachte Argument, jede neu gebaute Wohnung erhöhe das Wohnungsangebot und verbessere die Wohnungsversorgung, ist vordergründig. Es werden Kapitalressourcen in Form von Fördermitteln und überhöhten Investitionen verschwendet“³.

In dieselbe Richtung argumentiert Bernd Rießland: „Bei der Einführung von Steuerabsetzbeträgen für private Investoren in Deutschland in den siebziger und in den neunziger Jahren, sei es zur Eigenversorgung, sei es zur Schaffung von Mietwohnungen für Dritte, kam es jeweils zu Überhitzungen mit nachträglichen Verwertungsschwierigkeiten und entsprechendem Verlustpotential für die Förderungsadressaten. Bei Überlegungen in diese Richtung sollte dieser Aspekt berücksichtigt werden und sollten entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden“⁴.

Abschreibungsmodelle

Ein anderer Vorschlag geht in die Richtung, einerseits den Zugang zu objektgeförderten Wohnungen für Besserverdienende zu sperren und dieser Gruppe als Ausgleich verbesserte Abschreibungsmög-

lichkeiten anzubieten; aus der Sicht der gewerblichen Wohnungswirtschaft „eine echte Investitionsförderung mit beträchtlichen arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen“¹.

Inwiefern sich dieser Ansatz von dem bis vor einiger Zeit praktizierten „Bauherrenmodell“, einem Verlustabschreibungsmodell, das insbesondere den höchsten Einkommensklassen zugute kam, unterscheidet, hängt wohl von der Kappungsgrenze des Zugangs zum objektgeförderten Wohnbau und den Möglichkeiten der direkten Koppelung der Länder-Wohnbauförderung mit der Bundes-Steuerförderung ab. Das „Bauherrenmodell“ wurde im Zuge des letzten Strukturanpassungsgesetzes vor allem aufgrund seiner regressiven Umverteilungseffekte und der beschränkt evidenten Bauwirksamkeit abgeschafft. Auch in Deutschland wurden den Bauherrenmodellen mittlerweile enge Grenzen gesteckt².

Ein anderer Vorstoß betrifft einen ebenfalls an das Bauherrenmodell erinnernden Vorschlag zur steuerlichen Förderung im Sanierungsbereich. Nach der Einbeziehung der ÖVP in die Wiener Stadtregierung richtete der Wiener Gemeinderat 1997 eine Resolution an den Bund, mittels steuerlicher Erleichterungen, etwa kürzerer Absetzbarkeiten im Rahmen von Stadterneuerungsprojekten, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Impulse zu setzen³. Zwischenzeitlich wurde das Modell dahingehend revidiert, dass anstatt steuerlicher Erleichterungen Prämien an investitionswillige Eigentümer ausbezahlt werden sollten. Bislang unbeantwortet blieb die Frage, ob es sich dabei nun um eine steuerliche Förderung handelt oder nicht. Je nach dem müssten die Kosten vom Bund bzw. den Ländern getragen werden.

Auf einen weiteren Aspekt bestehender steuerlicher Bevorzugungen im Wohnbereich machte kürzlich die Arbeiterkammer aufmerksam. Investitionen in den Hausbesitz werden demnach steuerlich gegenüber anderen Investitionen deutlich bevorzugt. Ein gewerblicher Unternehmer kann beispielsweise bei Investitionen in den Betriebsstandort mit einer Abschreibungsdauer von 25 Jahren, ein gewerblicher oder nicht gewerblicher Vermieter mit nur 15 Jahren rechnen⁴.

Umverteilungswirkungen nach oben

Steuerliche Förderungen begünstigen besser verdienende Personen, sie wirken als „Umverteilung nach oben“⁵, in abgeschwächter Form auch dann, wenn die Absetzbeträge limitiert sind. Vor allem kommt ein erheblicher Teil der Bevölkerung überhaupt nicht in den Genuß einer solchen Förderung, wenn sie aufgrund der geringen Höhe ihrer Einkommen keine Einkommensteuer zahlen. Eine progressive Wirkung von steuerlichen Förderungsmaßnahmen wäre allenfalls in der Form eines Fixbetrages in Verbindung mit dem Instrument einer Negativsteuer denkbar⁶.

¹ § 18(1)3 EStG 1972.

² Matznetter, 1991. Seite 154/155.
Friedrich Resel (BMF) im Gespräch mit dem Autor (9/1997).

³ Jokl. Wohnbaufinanzierung. 1998. Seite 51 f..

⁴ Bernd Rießland (Erste Bank) im Gespräch mit dem Autor (4/1998).

¹ Winfried Kallinger (Kallco, BI Immobilienreuhändler) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

² Jokl: Wohnungsfinanzierung. 1998. Seite 51.

³ Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁴ Franz Köppl (AK Wien) im Gespräch mit dem Autor (6/1998).

⁵ Franz Köppl (AK Wien) im Gespräch mit dem Autor (6/1998).

⁶ Bernd Rießland (Erste Bank, 4/1998) bzw. Norbert Hanel (vormals Bundesinnung Immobilienreuhändler, 2/1998) im Gespräch mit dem Autor.

Steuerliche Förderungen stoßen denn auch aus sozial- und umverteilungspolitischen Erwägungen derzeit auf geringe Resonanz. Vorschläge wie jener der Vorarlberger Landesregierung hinsichtlich der „Einführung eines steuerlichen Freibetrages von etwa 40.000 S, in dessen Rahmen Zinsen für Hypothekendarlehen zur Errichtung von Wohnraum absetzbar sein sollten“ oder „die Übernahme der in Deutschland geltenden einkommenssteuerrechtlichen Bestimmung über Absetzung für Abnutzung bei der Vermietung von Wohnraum“ sind in der aktuellen Diskussion nur selten zu hören¹.

Gerhard Lehner, Finanzexperte beim WIFO und Mitglied der Steuerreformkommission, sprach denn auch bereits 1997 die Vermutung aus, dass die steuerliche Förderung in absehbarer Zeit gänzlich abgestellt werden könnte². Steuerliche Förderungen stehen vor allem in einem anhaltenden Konflikt mit der Förderungskompetenz der Länder. Sie bieten wohl nur hinsichtlich weniger Aspekte so eindeutige Vorteile, dass die Schwierigkeiten einer Abstimmung mit dem Länderförderungsrecht zweckmäßigerweise in Kauf genommen werden sollen. Für isolierte Maßnahmen von Seiten des Bundesgesetzgebers dürfte die steuerliche Förderung zu geringe Lenkungseffekte besitzen.

4.2.6 Bausparförderung

Die Bausparförderung spielt in Österreich eine traditionell wichtige Rolle. Die Bausparkassen verstehen sich denn auch als Vollzugsorgan eines staatlichen Auftrags zur Aufbringung möglichst hoher Finanzierungsleistungen für den Wohnbau³.

Die Bausparförderung besteht in der Zuteilung von Prämien zur Sparleistung des einzelnen Einzahlers⁴. Gleichzeitig war die Darlehensverzinsung bis vor kurzem mit 6% gesetzlich festgesetzt. Aufgrund der aktuellen Kapitalmarktbedingungen erwies es sich Mitte 1999 als notwendig, Einlagen- und Darlehenszinsen um jeweils ca. 1,5% zu senken. Sie liegen derzeit bei ca. 3% für Einlagen und 4,5% für Darlehen. Die Bausparkassen haben heute die Möglichkeit, ihre Tarife innerhalb einer Bandbreite flexibel zu gestalten, wobei die eingeführten 6% für Darlehenszinsen als Höchstgrenze beibehalten werden. Durch die lange Fristigkeit und Zinssicherheit ist die Bausparförderung beim Bau von Einfamilienhäusern und beim Wohnungskauf immer noch das bevorzugte Finanzierungsinstrument.

Bausparen wird seit den frühen Jahren der Wohnbauförderung in Österreich öffentlich unterstützt. Ab 1953 wurde im Darlehensfall, ab 1957 für die Ansparung ein Absetzbetrag gewährt. 1973 wurde

die Bausparprämie pauschaliert, um verteilungspolitisch regressiven Auswirkungen gegenzusteuern. Die Höhe der Prämie sank in moderater Abhängigkeit zum Zinsniveau sukzessive bis heute¹.

Im österreichischen Durchschnitt (1996) werden etwa 53% der Baukosten über Darlehen finanziert. Mit Bauspardarlehen werden knapp 10%², mit Förderdarlehen und nicht rückzahlbaren Zuschüssen der Länder 23% und über Bankdarlehen etwa 27% der Baukosten bedeckt. Im Eigenheimbereich liegt der Finanzierungsanteil der Bausparkassen bei 18%³.

Der Anteil der Bausparfinanzierung an der Neubaufinanzierung ist und war bundesländerweise stark unterschiedlich. Während er in Wien traditionell niedrig liegt, machte er in Vorarlberg bis zu 2/3 der Fremdfinanzierung aus⁴. Die Verhältnisse haben sich allerdings mittlerweile angepasst. Seit Anfang 1998 können auch Grund- und Baukostenbeiträge für geförderte Mietwohnungen über Bauspardarlehen finanziert werden. Auch wurden die Möglichkeiten des Engagements der Bausparkassen im großvolumigen Wohnbau erweitert. Über beide Entwicklungen wird die Bausparfinanzierung v.a. in Wien an Bedeutung gewinnen. Gleichzeitig nehmen zinsgünstige Fremdwährungskredite insbesondere für kürzerfristige Finanzierungen einen zunehmend breiten Raum ein.

Die Gewährung der Bausparprämie wird im Einkommenssteuergesetz⁵ geregelt und stellt steuertechnisch eine Erstattung von Einkommenssteuer dar. Insofern liegt sie ganz klar im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Es sind derzeit weder seitens der Länder noch der Bausparkassen Ambitionen hinsichtlich einer Kompetenzverlagerung zu den Ländern feststellbar. „Eine Föderalisierung der Bausparförderung verspricht keine wesentlichen Vorteile für die Länder“⁶. Demgegenüber legen die Bausparkassen selbst großen Wert darauf, in zunehmendem Maße in die Finanzierung auch des großvolumigen Wohnbaus einbezogen zu werden, was eine enge Abstimmung nicht nur mit den Bauträgern, sondern auch mit den Landesförderungsstellen voraussetzt⁷.

¹ Schreiben der Vorarlberger Landesregierung an Vizekanzler DI Josef Riegler vom 2.4.1997, Aktenzahl PrsG-1258.

² Vortrag anlässlich der „St. Wolfgang Tage“ der Arge Eigenheim im Juli 1997.

³ Josef Schmidinger (S-Bausparkasse) im Gespräch mit dem Autor (9/1997): „Solange der Staat die entsprechende Prämienförderung für Spareinlagen zum Zwecke des Wohnbaues leistet, ist es unsere Aufgabe, diesen staatlichen Auftrag zu vollziehen und eine möglichst hohe Finanzierungsleistung aufzubringen“.

⁴ Seit der Novelle des Bausparkassengesetzes mit Gültigkeit vom 1.1.1998 (BGBl. 132/1997) ist die Prämie nicht mehr fixiert, sondern variiert in Abhängigkeit zur Sekundärmarktrendite in einer Bandbreite zwischen 3% und 8%, für 1998 wurden 4,5% festgelegt.

¹ Vgl. Matznetter, 1991. Seite 154.

² Gegenüber dem Vorjahr ist dies eine Verringerung von einem Prozentpunkt. Fast denselben Finanzierungsanteil erreichen die Bausparkassen in Deutschland. Auffallend ist auch hier der Verlust an Marktanteilen. 1975 erreichten die Bausparkassen noch über 20%. Vgl. Joki: Wohnungsfinanzierung. 1998. Seite 68.

³ ÖSTAT: Wohnen 1997, Seite 128.

⁴ Schmidinger / Rießland / Negrin, 1991, Seite 51.

⁵ §108 EStG. Vgl. Nowotny/Heidl, 1994. Seite 87.

⁶ Vgl. Peter Umgeher (Sbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997). Erich Rainbacher, Generaldirektor der Raiffeisen Bausparkasse, in einer Stellungnahme zum Entwurf des Berichts von Oktober 1998: „Es gibt weder Aktivitäten noch Ambitionen seitens der österreichischen Bausparkassen, die Bausparförderung von der Bundeskompetenz (Einkommenssteuergesetz) in Richtung Länder zu verlagern. Ganz im Gegenteil scheint mir eine derartige Überlegung extrem kontraproduktiv“.

⁷ Josef Schmidinger (S-Bausparkasse) im Gespräch mit dem Autor (9/1997).

4.2.7 KEST.-Begünstigung für Wohnbauanleihen

Die österreichischen Bausparkassen verfügen mittlerweile über Spareinlagen in der Größenordnung von mehr als 200 Milliarden Schilling (1998, € 15 Mrd.). Annähernd 60% der Österreicher sind mittlerweile Vertragspartner der Bausparkassen, womit die Wachstumspotentiale weitgehend ausgeschöpft sein dürften¹.

Anfang der neunziger Jahre wurde in Ergänzung zu den Bausparkassen der Spezialbanktypus der Wohnbaubanken entwickelt, der sich mittlerweile erfolgreich etabliert hat. Jede der großen Banken verfügt heute über ein diesbezügliches Spezialinstitut. Die gute Aufnahme der Veranlagung in Wohnbauanleihen ist auf die große Sicherheit dieses Anlagentyps zurückzuführen, vor allem aber auf die teilweise Befreiung von der Kapitalertragssteuer. Die österreichischen Wohnbaubanken haben mittlerweile Anleihen im Umfang etwa 20 Milliarden Schilling (€ 1,5 Mrd.) emittiert.

4.3 NEUE SCHWERPUNKTSETZUNGEN UND INSTRUMENTE

Zahlreiche Landesgesetzgeber haben die neu erlangte Gesetzgebungskompetenz dazu genutzt, mit der Wohnbauförderung in noch höherem Maße, als dies bereits im Rahmen des WFG 84 möglich war, Schwerpunkte zu setzen.

Energiesparmaßnahmen

1980 und 1995 unterzeichneten alle Länder und der Bund Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG², in denen sie sich verpflichteten, auch mit den Mitteln der Wohnbauförderung zur Energieeinsparung beizutragen.

Eine Vorreiterrolle in dieser Hinsicht spielte Vorarlberg, wo schon Mitte der achtziger Jahre der „Energiesparverein Vorarlberg“, das heutige „Energie-Institut Vorarlberg“, gegründet wurde, dem auf Vereinsbasis alle wichtigen Handlungsträger im Land hinsichtlich Förderung und Energiebereitstellung angehören. Es kamen und kommen ihm die Funktionen der Projektbegutachtung, Förderungsempfehlung und Umsetzungskontrolle zu. Nur die finanzielle Abwicklung verbleibt bei der Förderungsabteilung der Landesregierung. Die Einbeziehung der Energiesparförderung in die Regelförderung war erst nach der Verländerung möglich. Zuvor wurde sie aus dem Vorarlberger Landeswohnbaufonds finanziert.

Mittlerweile wird in Vorarlberg für etwa die Hälfte der Neubauförderungen auch um Energiesparförderung angesucht. Der zu erreichende Grenzwert des Energieverbrauchs liegt bei 55 kWh/m², einem Wert der etwa ein Drittel unter jenem der Neubautechnikverordnung liegt. Das Energiesparhaus wurde mittlerweile auch im Altbaubereich eingeführt. Als wesentlich für die gute Annahme der Energiesparförderung wird die Koppelung an die Wohnbauförderung angesehen. Durch die Auslagerung der technischen Abwicklung an das Energie-Institut gelang es auch, diese Einrichtung zu einem Kompetenzzentrum aufzubauen, was ihm entsprechend Marktakzeptanz sichert¹.

Die Nutzung erneuerbarer Energiequellen wird mittlerweile in Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, der Steiermark, Tirol und Wien gefördert. Dem Vorarlberger Beispiel einer Sonderförderung bei Erreichung bestimmter energetischer Grenzwerte sind Oberösterreich, die Steiermark und Tirol gefolgt. Hier wurde mit dem Tiroler Niedrigenergiehaus ein ähnlicher Weg beschritten. Das Instrument ist nach Aussage des Leiters der Tiroler Wohnbauförderung „etwas einfacher aufgebaut als das Vorarlberger Institut. Unser Ziel ist es, das Bewusstsein in diese Richtung zu heben. In der Folge ist vorgesehen, dass sich das Land wieder aus der Förderung zurückzieht“².

Mit der Förderung energiesparender Baumaßnahmen wird in diesen Bundesländern ein Schwerpunkt gesetzt, der als effizienter angesehen wird, als die Förderung von haustechnischen Maßnahmen, etwa die Installation von Sonnenkollektoren. Bezogen auf die Förderungskosten pro eingesparter Energieeinheit sind Förderungen für energiesparende Baumaßnahmen – von der Bebauungsplanung bis zur Wärmedämmung – wesentlich effektiver als für haustechnische Maßnahmen³.

Ein prioritäres Thema der nächsten Jahre ist zweifellos die thermische Sanierung der Bausubstanz aus den sechziger und siebziger Jahren vor allem im mehrgeschossigen Wohnbau. Ihr ökologischer und vor allem energetischer Standard liegt deutlich unter jenem des gründerzeitlichen Bestandes. Angesichts der niedrigen Energiepreise sind private, aber auch gemeinnützige und kommunale Gebäudeeigentümer allerdings nur unter Einsatz von Förderungsmitteln zu solchen Sanierungsmaßnahmen zu bewegen.

Raumplanerische und städtebauliche Zielsetzungen

Das WFG 84 verpflichtete die Länder zur Erstellung von Wohnbauprogrammen „unter Bedachtnahme auf die Ziele des Österreichischen Raumordnungskonzeptes.“ Es sollten dabei „die beabsichtigte Förderungstätigkeit in zeitlicher und räumlicher Gliederung unter besonderer Berücksichtigung von Ballungsräumen und Entwicklungsgebieten“ ausgewiesen werden. Insbesondere ist auf den sich aus re-

¹ Erich Rainbacher, Generaldirektor der Raiffeisen Bausparkasse, teilt diese Ansicht nicht und verweist darauf, dass 1979 erst etwa 29% der Österreicher einen Bausparvertrag hatten (Stellungnahme zum Entwurf des Berichts von Oktober 1998).

² BGBl. 1980/351 sowie 1995/388 und in den jeweiligen Landesgesetzblättern. Vgl. Kapitel „Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG“, Seite 235.

¹ Wilfried Bertsch (Vbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

² Helmut Riedl (Tiroler Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

³ Treberspurg / Hofbauer, 1997, Seite 36.

gionalen wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen sowie der wirtschaftlichen Entwicklung ergebenden Wohnungsbedarf Bedacht zu nehmen“¹.

Die ausgesprochen vielversprechende Koppelung von Zielen der Raumplanung mit Instrumenten der Wohnbauförderung hat mit der Verländerung der Wohnbauförderung nur geringe Fortschritte gemacht, wenngleich nun beide Rechtsmaterien im Kompetenzbereich der Länder liegen. Die vage formulierten raumplanerischen Zielsetzungen, wie sie im WFG 84 formuliert waren, wurden zwar länderspezifisch z.T. konkretisiert, die Potentiale zur Umsetzung raumplanerischer Konzepte mittels eines gezielten Einsatzes von Förderungsmitteln werden aber nach wie vor nur ansatzweise ausgeschöpft.

Im Burgenland und in Tirol wird eine verdichtete Bebauungsweise mit zusätzlichen Förderungen attraktiviert. In Tirol konnte aufgrund solcher Förderungsschwerpunkte der Anteil freistehender Einfamilienhäuser am gesamten Neubau seit Mitte der achtziger Jahre annähernd halbiert werden. In Kärnten, Oberösterreich und der Steiermark bestehen Sonderförderungen für Gruppenwohnbauten. In Vorarlberg bemisst sich die Förderungshöhe u.a. an der Bebauungsdichte. Oberösterreich hat Wohnumfeldverbesserungen in sein Förderungsprogramm aufgenommen. Die steirische Wohnbauförderung sieht die Einhaltung von städtebaulichen Standards vor.

In Wien werden Projekte, bei denen um Wohnbauförderung angesucht wird, vom „Grundstücksbeirat“ bewertet, der auch städtebauliche Aspekte einbezieht. Beiratsmitglied Winfried Kallinger sieht keine Hindernisse für eine weitgehende Abhängigkeit der Förderungsvergabe von der Verfolgung raumplanerischer Zielsetzungen, nachdem die Förderung ein Stiftungsakt der Landesregierung im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung ist: „Wenn die politischen Zielsetzungen der Förderung geklärt werden, kann sehr wohl auch die Frage beantwortet werden, wo gefördert wird. Der Grundstücksbeirat spricht sich gelegentlich gegen eine Förderung aus, wenn gewisse Qualitäten nicht erreicht werden. Raumordnung kann also sehr wohl über die Förderung gesteuert werden. Eine derartige politische Willensäußerung sollte allerdings Kontinuität zeigen“².

Angesichts der nach wie vor starken Förderung von freistehenden Einfamilienhäusern in den Bundesländern stehen die Wohnbauförderungsbestimmungen der Länder nach Ansicht der ÖROK allerdings „in nicht geringem Widerspruch zu den Intentionen der neuen Generation von Landesraumordnungsgesetzen“³. Diese neuen Raumordnungsgesetze wurden in mehreren Bundesländern zu griffigen Instrumenten entwickelt. In Salzburg ist es beispielsweise gelungen, mit dem neuen Gesetz die ausufernde Bodenpreisentwicklung in den Griff zu kriegen. Vor allem aber bieten diese Rechts-

instrumente eine effiziente Handhabung der Baulandmobilisierung, auch und gerade für den geförderten Wohnbau¹.

Den Ländern Oberösterreich und Salzburg, wie auch der Steiermark und Kärnten gelang es, länderübergreifende raumordnerische Zielsetzungen in bilateralen Artikel 15a-Vereinbarungen zu verankern². Insbesondere die Ostregion mit dem Kerngebiet Wien-Umland nimmt aufgrund der fehlenden Koordination der raumordnerischen Zielsetzungen zwischen den Bundesländern erhebliche Fehlentwicklungen in Kauf. Der Zielkonflikt zwischen der Raumordnung und der Wohnbauförderung stellt sich dabei als der vielleicht entscheidende Hemmschuh dar. Ein anschauliches Beispiel sind die Bemühungen in der Ostregion, ein vorhandenes und von den Landtagen beschlossenes siedlungspolitisches Konzept umzusetzen. Das Österreichische Institut für Raumplanung hat für die Planungsgemeinschaft Ost (PGO) 1994 ein siedlungspolitisches Konzept für die drei beteiligten Bundesländer Wien, Niederösterreich und das Burgenland entwickelt. Es baut auf wenigen tragfähigen Grundgedanken auf. Die zukünftige Siedlungsentwicklung soll in jene Gebiete gelenkt werden, wo die vorhandene hochrangige Infrastruktur noch Kapazitätsreserven hat oder ein Ausbau relativ billig wäre. In loser Anlehnung an das überkommene Konzept der Satellitenstädte werden Siedlungsschwerpunkte in einer Entfernung von Wien vorgeschlagen, dass eine eigenständige Entwicklung und dennoch auch enge wirtschaftliche Verknüpfungen mit Wien möglich sind. Eine Neuauflage der oft unwirtschaftlichen Trabantenstädte der Vergangenheit soll dadurch vermieden werden, dass bestehende Klein- und Mittelstädte moderate Entwicklungsimpulse erhalten. Sie sollen nach und nach in ihre neue Funktion hineinwachsen, keinesfalls aber ihre kleinstädtische Identität einbüßen.

Trotz der Zustimmung der Landtage der drei einbezogenen Bundesländer ist eine Umsetzung in weite Ferne gerückt, vor allem aufgrund des Fehlens tragfähiger Umsetzungsinstrumente. Die betroffenen Städte zeigen zum überwiegenden Teil nur wenig Neigung, zugunsten einer Entlastung des Wiener Umlandes die Probleme eines Wachstumsschubs auf sich zu nehmen. Neben den Gemeinden ist es aber vor allem die Wohnbauförderung, die zur zögerlichen Umsetzung beiträgt. Aufgrund ihrer Wirkungsweise hat sie grundsätzlich strukturerhaltende Effekte und kann nur schwer zum Strukturwandel eingesetzt werden. Die Vergabe der Wohnbauförderung richtet sich nach dem nachgewiesenen Bedarf vor Ort. Nicht die zentrale Förderstelle, sondern die lokalen Akteure, die Gemeindevertreter und die vor Ort tätigen gemeinnützigen Bauvereinigungen schätzen den Bedarf nach zusätzlichen Wohnungen ein. Soll-Größen der Zuwanderung sind aber nicht als Bedarf vor Ort definierbar. Und so kommt es, dass für die Umsetzung des siedlungspolitischen Konzeptes kaum gezielt Wohnbauförderungsmittel eingesetzt werden können.

Ungeachtet dessen wird von den zuständigen Stellen die Nutzungstauglichkeit der Förderung für derartige Zwecke betont. Ein leitender Mitarbeiter des Wiener Wohnbau-Stadtrats resümiert: „Förde-

¹ § 11 WFG 84.

² Winfried Kallinger (Kallco, BI Immobilienrethändler) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

³ ÖROK, 1998, Seite 51.

¹ Vgl. Kapitel „Raumordnung und Bodenpolitik“, Seite 219.

² Vgl. Kapitel „Raumordnung/Bodenrecht“, Seite 47.

rungen hatten immer einen Lenkungsaspekt. Mit der Lenkung können bestimmte Entwicklungsrichtungen vorgegeben werden. In Bezug auf die Entwicklungsachsen kann so mit Mitteln der Förderung lenkend eingegriffen werden. Dabei wäre es sehr vorteilhaft, wenn die Instrumentarien über die Landesgrenzen hinweg aufeinander abgestimmt wären"¹.

Karl Wurm, Geschäftsführer einer in Wien und Niederösterreich tätigen gemeinnützigen Bauvereini- gung, argumentiert in dieselbe Richtung: „Wünschen würde ich mir, dass sich über die Bundesländer- grenzen hinweg ein regionales Verständnis entwickeln würde, gerade etwa in Hinsicht auf Wien und Niederösterreich. Gewisse Bereiche müssten hier gemeinsam mit gemeinsamen Instrumenten bear- beitet werden, etwa bei der raumplanerischen Entwicklung entlang der Siedlungsachsen, bei Schwer- punkten im Bereich der Infrastruktur oder des Verkehrs. Solche gemeinsamen Vorgangsweisen sind auch bei wohnbauspezifischen Themen vorstellbar“².

Eine Kernaussage der ÖROK-Studie „Möglichkeiten und Grenzen integrierter Bodenpolitik in Öster- reich“³ reicht noch einen Schritt weiter: Isolierte Maßnahmen in einzelnen Rechtsbereichen zeitigen bodenpolitisch kaum effiziente Ergebnisse. Aber nicht nur Raumordnung und Wohnbauförderung sollten gekoppelt eingesetzt werden, sondern darüber hinaus Instrumente der Wirtschaftsförderung und der Infrastrukturförderung durch den Wasserwirtschaftsfonds⁴. Bernd Rießland dazu: „Die Wohnbauförderung zeigte einen Nachteil, flankiert durch den Wasserwirtschaftsfonds, dass man spe- ziell im Einfamilienhausbau eine sehr lockere Besiedlung vorantrieb. In der grundsätzlichen politi- schen Haltung war man sich immer einig, dass die Gemeinden zusammengehalten werden sollten. In der Praxis lief es oft anders. Eine Verbindung der Wohnbauförderung mit den Infrastrukturkosten würde deutlich hervortreten lassen, dass mit der Förderung eines einzelnen Wohnhauses automatisch andere Förderungsmittel in Gang gesetzt werden. Es könnte dadurch einer gesamthaften Kostenrech- nung zum Durchbruch verholfen werden. Hier könnten aus einer raumplanerischen Betrachtungswei- se Impulse ausgehen. Andere, umweltpolitisch sehr wichtige Bereiche könnten dadurch über Förder- mittel einbezogen werden“⁵.

Einbeziehung gewerblicher Bauträger

Nach der Verlängerung versuchten mehrere Bundesländer, gewerbliche Bauträger in das Förderungs- system einzubeziehen⁶. Voraussetzung dafür war die umfassende gesetzliche Verankerung des ge-

werblichen Bauträgers in der Gewerbeordnungsnovelle 1988, also in unmittelbarer zeitlicher Nähe zur Verlängerung¹. Das bevorzugte Instrument dafür war anfangs der Wohnbauschek, mittlerweile ha- ben sich auch andere Modelle bewährt².

In den vergangenen Jahren haben mehrere Bundesländer die Mietwohnungsförderung auch für ge- werbliche Bauträger geöffnet, z.B. Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Tirol, Vorarlberg und Wien. Damit wird eine Entwicklung nachvollzogen, die in Deutschland bereits Anfang der sechziger Jahre eingeleitet wurde, als auch Unternehmen, die nicht dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz unterlagen, Zugang zur Förderung erhielten³.

Noch Anfang der neunziger Jahre wurden die Chancen gering eingeschätzt, dass sich private Investo- ren wieder verstärkt im Mietwohnungsbau engagieren würden. Es wurde argumentiert, dass ein In- vestieren in Wohnbauten wieder „gelernt“ werden müsste und zudem heute deutlich sicherere und renditestärkere Anlageformen als Immobilien bestünden⁴. Die Bauträger haben Investitionen in den Wohnbau tatsächlich wieder gelernt, wenngleich das Schwergewicht bei (geförderten) Eigentums- wohnungen und nur in geringem Ausmaß bei Mietwohnungen liegt. 1997 wurden bereits mehr als 1/3 der Großwohngebäude in Österreich (Gebäude mit 20 und mehr Wohnungen) von gewerblichen Bauträgern errichtet⁵.

Vorarlberg nutzte das Potential der gewerblichen Bauträger zum kurzfristigen Abbau eines bestehen- den Nachfrageüberhangs am Wohnungsmarkt. Mit einem zeitlich befristeten Sonderwohnbaupro- gramm wurden innerhalb von 3 Jahren zusätzlich 3.000 geförderte Mietwohnungen durch gewerbli- che Bauträger errichtet.

Der Umstellung der Regelförderung in Salzburg auf subjektbezogene Unterstützungen lag unter an- derem die Zielsetzung zugrunde, auch gewerblichen Bauträgern den Zugang zur Förderung zu er- möglichen und dadurch einen verstärkten Wettbewerb zu erlangen. Ein gewerblicher Bauträger räumt ein, dass in der Anfangszeit ein „catch as catch can“ vorgeherrscht habe⁶. Jedenfalls konnte unter anderem mit dieser Maßnahme innerhalb weniger Jahre die zuvor brisante Wohnungsnot beseitigt werden. Heute ist die Salzburger Wohnbauförderung allerdings auch mit den Nachteilen des Systems konfrontiert, dass Wohnbauten in Bereichen realisiert wurden, die raumplanerisch durchaus nicht wünschenswert sind sowie Quantitäten produziert wurden, die erhebliche Leerstandsdaten mit sich gebracht haben.

¹ Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

² Karl Wurm (GBV) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

³ Schadt u.a., 1995.

⁴ Franz Koziol (BmWA/IX) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

⁵ Bernd Rießland (Erste Bank) im Gespräch mit dem Autor (4/1998).

⁶ Im WFG 68 und 84 wurden gewerbliche Bauträger von der Förderung der Mietwohnungen und, teilweise politisch-ad- ministrativ bedingt, von der Förderung der Eigentumswohnungen ausgeschlossen (Vgl. Blaas/Rüsch/Brezina/ Doubek, 1991. Seite 261).

¹ Vgl. Zeitlhofer/Lackinger, 1990. Seite 103.

² Ähnliche Bemühungen gab es vor allem in den westlichen Bundesländern schon vor der Verlängerung v.a. in Form der Förderung des „Ersterwerbes“ (vgl. Zelle u.a., 1990. Seite 23).

³ Vgl. Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. 1995. Seite 61.

⁴ Vgl. Blaas/Rüsch/Brezina/Doubek, 1991. Seite 178 ff.

⁵ ÖSTAT, Wohnen 1997, Seite 77.

⁶ Winfried Kallinger (Kallco, BI Immobilienrethändler) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

In der Bundeshauptstadt wurde mit der Öffnung der Förderung für gewerbliche Bauträger sowie der Durchführung von Bauträgerwettbewerben und der verpflichtenden Projektbeurteilung durch einen „Grundstücksbeirat“ gleichfalls das Wettbewerbsprinzip in die Förderung einbezogen.

Winfried Kallinger, in Wien erfolgreicher gewerblicher Bauträger, spricht sich für eine Neuorientierung in der Frage der Sozialbindung aus: „Beim Einsatz öffentlicher Gelder wird man wohnpolitische Selektionskriterien anwenden müssen. Dazu zählt jedenfalls auch die Sozialbindung des geförderten Objektes. Das Unternehmen bedarf im Gegensatz dazu keiner Sozialbindung. Das führt nur zur weiteren Erstarrung des bisherigen Systems. Das Objekt kann über rechtliche Maßnahmen ausreichend sozial gebunden werden, so dass der Förderungsgeber auf Lebensdauer des Objektes auf die Verwirklichung des Stifterwillens Einfluss hat. Für mich ist der Wiener Weg der gültige. Der frühere steirische Weg ist nicht weit davon entfernt, wobei die Projektbeurteilung mit einer einseitigen Orientierung an städtebaulichen und gestalterischen Kriterien als zu eng erscheint. Es war der Vorläufer des Wiener Konzeptes“¹.

Gute Erfolge erzielen gewerbliche Bauträger und Projektentwickler – vor allem in Wien – mit Partnerschaften mit gemeinnützigen Bauvereinigungen, wobei sich diese auf die Mietwohnungen, die gewerblichen Partner demgegenüber auf die Eigentumswohnungen, freifinanzierten Wohnungen und gewerblichen Nutzungen konzentrieren.

Kostensparender Wohnbau

Die Problematik des eingeschränkten Zugangs niedriger Einkommensschichten in den objektgeförderten Wohnbau verschärfte sich in den achtziger und neunziger Jahren zusehends. Aufgrund steigender Wohnstandards, der baukostenabhängigen Bemessung der Förderung sowie unzureichender Konkurrenz war die Senkung der Baukosten zwar stets bekundetes Bekenntnis in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, das allerdings nur selten in die Realität umgesetzt wurde. Die Baukosten und die Nutzungsentgelte stiegen konstant deutlich stärker als der Verbraucherpreisindex. Eine gewisse Koppelung ist allenfalls an die Einkommensentwicklung festzustellen. Der Trend konnte – gleichfalls in Korrelation zur Einkommensentwicklung – erst in der jüngsten Vergangenheit gebrochen werden.

In den vergangenen Jahren wurden seitens mehrerer Bundesländer Bemühungen unternommen, über neue Förderungsmodelle oder die Stärkung des Wettbewerbsprinzips die Baukostenentwicklung einzudämmen. Die statistischen Zahlen für 1996 belegen erstmals den Erfolg dieser Maßnahmen. Die Baukosten auf Quadratmeterbasis stagnierten, jene pro Wohnung sanken leicht aufgrund der Reduktion der durchschnittlichen Wohnungsgröße².

Diese Entwicklung wurde nicht nur aufgrund der anhaltend großen Wohnungsnachfrage seitens niedriger Einkommensbezieher erzwungen – im Gegensatz zu den mittleren und höheren Einkommensgruppen ist hier die aktuelle Marktentspannung erst ansatzweise erkennbar –, sondern auch aufgrund der anhaltenden Diskussion um den (teilweisen) Ersatz der Objektförderung durch subjektbezogene Förderungen¹.

¹ Winfried Kallinger (Kallco, BI Immobilienreuhänder) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

² ÖSTAT Wohnbaustatistik bis 1996.

¹ Vgl. Kapitel „Objekt- oder Subjektförderung“, Seite 132.

Das Wettbewerbsprinzip wurde mittlerweile in der Mehrzahl der Bundesländer durch die Einbeziehung gewerblicher Bauträger in die Wohnbauförderung etabliert. Einzelne Bundesländer haben auch eine Besserförderung für kostengünstiges Bauen eingeführt. In Vorarlberg werden Wohngebäude in verdichteter Bauweise, deren Baukosten unter öS 19.500,-/m² (inkl. MWSt., ca. € 1.400) gehalten werden, mit zusätzlich öS 500,-/m² (ca. € 36) gefördert.¹

Bernd Rießland charakterisiert die geänderte Herangehensweise vor allem in Vorarlberg, Salzburg und Wien dadurch, dass „nicht mehr davon ausgegangen wurde, dass Förderungsmittel gewährt werden und errechnet wird, welche Miete herauskommt, sondern die Frage umgedreht und eine bestimmte, sozialpolitisch motivierte Miete sowie maximale Einmalbeträge und ein fixes Förderungsvolumen vorgegeben und ausgetestet wird, mit wie wenig Fördermittel es möglich ist, sozialpolitisch erwünschte Mieten zu erzielen“². Josef Ostermayer ergänzt für Wien, dass „die Mittel pro Wohnung erheblich gesenkt werden konnten, ohne dass es zu einer Erhöhung der Nutzerkosten gekommen wäre, indem die Spielräume im Bereich der Baukosten, der Finanzierung und der Bauträger besser ausgenutzt wurden“³.

Das Thema „leistbare Wohnungen“ war zuletzt nicht nur Inhalt einer groß angelegten Studie der FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen, sondern auch des Verbandstages 1998 des Verbands der gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV). Die Drosselung der Baukosten und damit der Nutzerentgelte wird von den Gemeinnützigen also als ein primäres Thema ihrer gemeinsamen Bemühungen aufgefasst, nicht zuletzt angesichts stagnierender und in den unteren Einkommensschichten sinkender Realeinkommen. Einzelne Gemeinnützige konnten denn auch bereits vielversprechende neue Ansätze vorlegen. Besonderes Aufsehen erregte das Projekt „Mitterweg“ der „Neuen Heimat Tirol“, bei dem als extrem preisgünstig errichtetem Niedrigenergiehaus Warmmieten zwischen 50 und 60 Schilling (ca. € 4) praktisch ohne Einmalzahlungen erzielt werden konnten.

Mit dieser Zielsetzung stehen die Gemeinnützigen auch hinter den in Wien eingeführten Bauträgerwettbewerben, wenngleich die vorgebrachten Vorbehalte bislang nicht ausgeräumt werden konnten. Kritisch angemerkt wurde wiederholt, dass der mit der Wettbewerbsteilnahme verbundene sehr hohe Aufwand angesichts der Breite des Feldes der Teilnehmer einen eminenten volkswirtschaftlichen Verlust darstelle. Edwin Deutsch weist darüber hinaus darauf hin, dass die Bauträgerwettbewerbe den Verdrängungswettbewerb vorantrieben: „Systemkonforme Projekte setzen sich, wenn sie nur von kapitalstärkeren Unternehmen getragen werden, vielfach gegenüber interessanten Neuerungen durch. Dies bezeugen die Architektur- und Bauträgerwettbewerbe, deren anfänglich preissenkende Wirkung durch eine zunehmende Vorselektion der Teilnehmer wieder in Frage gestellt wird“⁴.

¹ § 7 Vorarlberger Neubauförderungsrichtlinien 1998.

² Bernd Rießland (Erste Bank) im Gespräch mit dem Autor (4/1998).

³ Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁴ Deutsch, 1999. Seite 325.

Einkommensbezogene Förderung

Mit einkommensbezogenen Förderungen wird eine Optimierung der sozialen Treffsicherheit – üblicherweise an die Schaffung von Wohnraum gebunden – angestrebt. Nur bedingt sind somit die Instrumente der reinen Subjektförderung mit ihrem ausschließlichen Ziel der Wohnkostenentlastung diesem Förderungsschwerpunkt zuzurechnen. Mit einkommensbezogenen Förderungen sollen insbesondere die verbreiteten „Mitnahmeeffekte“, also die Inanspruchnahme von Fördermitteln durch Personen, die an und für sich keinen diesbezüglichen Bedarf hätten, reduziert werden. Dieses Konzept hat in den vergangenen Jahren die Diskussion um eine „Fehlbelagsabgabe“ abgelöst. Ein über gewisse Grenzsätze gestiegenes Haushaltseinkommen soll nicht mehr „negativ“ mit einem Aufschlag zur eigentlichen Miete ausgeglichen oder gar die Mietberechtigung in Frage gestellt werden. Vielmehr soll die Förderung „positiv“ als Transfer zur Wohnkostensenkung dargestellt werden, der bei steigenden Einkommen entsprechend niedriger ausfallen kann.

Für Österreich liegen keine aktuellen Schätzungen über das Ausmaß der „Fehlbelegung“ vor, d.h. des Anteils an Haushalten, die aufgrund ihres Einkommens nicht oder nicht mehr auf eine geförderte Wohnung angewiesen wären. Für Deutschland wird geschätzt, dass etwa 40% der 2,5 Millionen Sozialwohnungen fehlbelegt sind. Die 1981 eingeführte Fehlbelagsabgabe hat das Problem nach heutiger Einschätzung allerdings nicht gelöst¹. Mit dem Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 wurde in Deutschland überwiegend auf einkommensbezogene Förderungen gemäß eines Konzeptes von Bundesbauministerin Irmgard Schwaetzer umgestellt².

Fehlbelagsabgaben konnten sich in Österreich nie durchsetzen. Große Verbreitung haben demgegenüber Förderungsmodelle mit einkommensbezogenen Annuitätenzuschüssen gefunden. Entsprechende Modelle werden mit gutem Erfolg in Niederösterreich und Salzburg eingesetzt³. In Niederösterreich wurde im Rahmen eines Sonderwohnbauprogramms („Freibauer-Modell“) eine Annuitätenzuschuss-Förderung eingeführt, die einerseits aus Zuschüssen mit großzügigen Einkommensgrenzen („Basisförderung“), andererseits aus einer einkommensabhängigen Zusatzförderung („Superförderung“) besteht. Die Annuitätenzuschüsse liegen mit 5% der Darlehenssumme bei der Basisförderung und weiteren bis zu 5% bei der Superförderung relativ hoch und sind überdies nicht rückzahlbar.

In Salzburg wurde die Förderung – teilweise bereits in den achtziger Jahren – auf einkommensbezogene, rückzahlbare Annuitätenzuschüsse umgestellt. Die Förderungswürdigkeit der Haushalte wird alljährlich festgestellt und die Zuschüsse bzw. die Rückzahlungen neu bemessen. Das Modell hat den Vorteil weitestgehender sozialer Treffsicherheit, erreicht aber nach FGW-Berechnungen im Bundes-

¹ Jökl. Wohnbaufinanzierung. 1998. Seite 64 f.
Vgl. Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. 1995. Seite 194.

² Vgl. Kapitel „Wohnbauförderung in Deutschland“, Seite 127.

³ In der Steiermark und Tirol werden nicht einkommensbezogene Annuitätenzuschussmodelle angewandt. Vgl. Kapitel „Annuitätenzuschüsse“, Seite 103.

ländervergleich eine ökonomisch nur durchschnittliche Effizienz¹. Weitere Nachteile sind der relativ hohe Verwaltungsaufwand für die Einkommenserhebung und eine Einschränkung der raumplanerischen Lenkungsmöglichkeiten mit den Mitteln der Förderung.

Ein anderes Modell der einkommensbezogenen Förderung wurde kürzlich in Wien eingeführt. Das seit dem WFG 68 bestehende Instrument der Eigenmittelsatzdarlehen wird nunmehr bei Neuvergaben an die Einkommensentwicklung gekoppelt. Die Darlehensrückzahlung orientiert sich an Einkommensüberprüfungen in fünfjährigen Abständen.

Miete – Eigentum – Mietkauf

Der fast parallel zur Verländerung der Wohnbauförderung einsetzende demographische Schub und die daraus resultierende Dynamisierung am Wohnungsmarkt veranlasste mehrere Bundesländer zu einer deutlichen Ankurbelung des Mietwohnungsbaus, vielfach entgegen der langjährigen Praxis und der eigentlichen politischen Orientierung der Entscheidungsträger. Beispiele dafür sind etwa die Länder Niederösterreich, das mit der Einführung des Annuitätenzuschussmodells („Freibauer-Modell“) im Geschosswohnungsbau fast gänzlich auf Mietwohnungen setzte oder Vorarlberg mit einem Sonderwohnbauprogramm „privater Mietwohnungsbau“ – beides übrigens kurzfristige Reaktionen der Förderungsstellen auf geänderte Rahmenbedingungen, die mit dem Instrumentarium vor der Verländerung der Wohnbauförderung nicht möglich gewesen wären. In Deutschland wurde ein ähnlicher Weg eingeschlagen. In der Folge der Wiedervereinigung stieg der Anteil der Mietwohnungen im sozialen Wohnungsneubau von zuvor einem Drittel auf zwei Drittel, vor allem aufgrund der Aktivitäten von Kapitalanlegern und institutionellen Investoren².

In Deutschland resultiert diese Entwicklung aus den attraktiven Bedingungen der steuerlichen Förderung. Das Vorarlberger Sonderwohnbauprogramm war speziell auf gewerbliche Bauträger angelegt. Ansonsten geht die forcierte Einbeziehung gewerblicher Bauträger in die Wohnbauförderung der Ländern mit einem tendenziell steigenden Anteil an Eigentumswohnungen einher. Denn trotz des stark gestiegenen Bauvolumens ist der Eigentumswohnungsbau mehr denn je die Domäne der Gewerblichen, während der Mietwohnungsbau weitgehend den Gemeinnützigen überlassen bleibt.

Ein deutliches Zeichen für die Entideologisierung im Wohnbau ist im starken Vordringen von Mietkaufmodellen zu sehen. Während in früheren Jahren eine eindeutige Abhängigkeit zwischen den Mehrheitsverhältnissen in einem Bundesland und der bevorzugt geförderten Nutzungsart feststellbar war, hat heute der Antagonismus Miete gegen Eigentum eindeutig an Kontur verloren. Mietkaufmodelle können mit Vorteilen für alle Beteiligten aufwarten. Der Bewohner kann in einer Lebensphase, in der er häufig über keine ausreichenden Eigenmittel verfügt, bereits die Option auf Eigentum erwerben.

Ausserdem kann er die Wohnung – vielfach die größte Investition in seinem Leben, vor dem Kauf „Probe-Wohnen“. Schließlich, und dies ist der vielfach wohl ausschlaggebende Grund, lukriert er einen Mehrwertsteuervorteil. Der Vermieter/Verkäufer kann mit den Mietkauf-Wohnungen ein völlig neues Kundenpotential ansprechen, was insbesondere in Zeiten stagnierender Wohnungsmärkte relevant ist. Auch bieten die vorzeitigen Rückflüsse durch die Eigentumsbildung zusätzliche Liquiditätsspielräume. Für den Förderungsgeber trifft ähnliches zu. Die vorzeitigen Rückflüsse erleichtern die Mittelaufbringung für die Wohnbauförderung zukünftiger Jahre. Ausserdem bieten Mietkaufmodelle den Vorteil, die unzeitgemäße Diskussion um Kontingentierungen nach Nutzungsarten zu vermeiden und die Auswahl über Miete oder Eigentum den Bewohnern zu überlassen. Mietkaufmodelle werden mittlerweile in fast allen Bundesländern angeboten.

Den zahlreichen Vorteilen stehen auch Nachteile gegenüber. So erscheint das heute praktizierte Modell noch nicht gänzlich ausgereift. Aufgrund diesbezüglicher Bestimmungen im WGG kann zum Bezugszeitpunkt der spätere Kaufpreis nicht festgesetzt werden, sondern muss bei Verkauf gerichtlich festgestellt werden, was eindeutig den Kundenpräferenzen zuwider läuft. Der Mehrwertsteuervorteil wird wohl auf Dauer nicht zu halten sein. Spätestens die Angleichung aller MWSt.-Sätze auf EU-Niveau wird zum Verlust dieses Vorteils führen. Problematisch ist schließlich die Mischung der Rechtsregime in einem Wohnhaus, wenn sich nur einzelne Mieter zum Kauf entscheiden und somit dem Rechtsregime des Wohnungseigentumsgesetzes unterliegen, während die in Miete verbleibenden Haushalte weiterhin dem WGG und MRG unterliegen.

Versuche mit Kreislaufsystemen

In der Steiermark wurde mit dem Steiermärkischen Wohnbauförderungsgesetz 1993 der ambitionierte Versuch unternommen, die Wohnbauförderung auf ein selbsttragendes System umzustellen, bei dem – basierend auf einer insgesamt niedrigen Förderungsquote – die Rückflüsse aus der Vergabe der rückzahlbaren Annuitätenzuschüsse die Neuvergabe von Förderungen weitgehend abdeckt. Die Förderung besteht also, vereinfacht gesagt, in der teilweisen Rückvergütung des Steueraufkommens und in einem Lastenausgleich im Lebenszyklus. Die Haushalte zahlen in der finanziell meist angespannten Familiengründungsphase deutlich weniger als die eigentliche Kostenmiete, holen die Finanzierungsleistung allerdings bei fortdauernder Wohndauer wieder auf.

Das von Karl Zelle entwickelte Modell¹ zeigt allerdings auch erhebliche Nachteile. Einerseits ist es kompliziert zu handhaben. Andererseits führen die gleichzeitige Drosselung des Aufwands für die öffentliche Hand und der monatlichen Aufwendungen für den Bewohner zu sehr langen Laufzeiten, die die Gesamtkosten für den Bewohner in die Höhe treiben. Schließlich führen die Annuitätenzuschüsse in Niedrigzinsphasen wie der gegenwärtigen zu so geringen monatlichen Entgelten, dass

¹ Amann, 1997.

² Jokl. Wohnbaufinanzierung. 1998. Seite 62, 102.

¹ Zelle forderte bereits 1990 die Umstellung der Wohnbauförderung auf ein selbsttragendes System und konnte ein solches System mit dem Institut ADIP-Graz schließlich für die Steiermark verwirklichen (Vgl. Zelle, 1990. Seite 124).

geförderte Neubauwohnungen deutlich billiger auf den Markt kommen als bebrauchte geförderte Wohnungen. Dies führt zu Lehrstandsproblemen im Bestand und einer dauerhaften Verzerrung der Wohnungspreise in Abhängigkeit zum Errichtungszeitpunkt. Die Steirische Wohnbauförderung ist denn auch mittlerweile nach mehreren Novellierungen vom Anspruch eines selbsttragenden Systems abgegangen, ohne allerdings die zentralen Wirkungszusammenhänge des Modells aufzugeben.

Das Modell fand in seiner konsequenten Ausprägung bislang keine Nachahmer. Einen durchaus ähnlichen Ansatz propagierten 1994 die gemeinnützigen Bauvereinigungen mit dem Vorschlag, die Wohnbauförderung zu einem von der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft betriebenen selbsttragenden System weiterzuentwickeln. Dabei sollten die gesteigerte Ertragskraft der gemeinnützigen Bauvereinigungen in zunehmendem Ausmaß den Finanzierungsbedarf für den Wohnungsneubau abdecken¹.

Ein mehr oder weniger selbsttragender Finanzierungskreislauf auf der Basis des Eigenkapitals der Gemeinnützigen wird immer wieder als eine mögliche Alternative zur klassischen Wohnbauförderung aufgegriffen. So stellten Bernd Riebland und Gerhard Schuster 1998 mit der Studie „Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft als Modellbeispiel für die Finanzierung meritokratischer Güter“¹ ein Finanzierungsmodell zur Diskussion, bei dem mit einer vergleichsweise geringen Objektförderung und dem massiven Einsatz von Eigenkapital der Gemeinnützigen relativ günstige Belastungen für die Bewohner erzielbar wären. Auch dieses Modell setzt eine erhebliche Ausweitung der Eigenkapitalbasis der Gemeinnützigen voraus.

Luxemburger Modell

In Luxemburg wird ein Modell der steuerlichen Förderung für Eigenheim-Errichter praktiziert, das als „Luxemburger Modell“ auch in Österreich diskutiert wird. Das Luxemburger Modell besteht im wesentlichen in einer Mehrwertsteuerrückvergütung für private Häuselbauer. Mit diesem Modell sollen nicht nur adäquate Anreize im Eigenheimbereich bei moderatem öffentlichem Aufwand geschaffen werden. Es soll damit insbesondere der beim Eigenheimbau verbreiteten Schattenwirtschaft gegengesteuert werden. Die Mehrwertsteuerrückvergütung bezieht sich selbstredend nur auf gewerbliche Leistungen. Von einer solchen Maßnahme könnten vor allem kleine und mittlere Bauunternehmen profitieren. Durch deren erhöhte Steuerleistung sollte eine annähernd aufwandsneutrale Finanzierung des Modells seitens der öffentlichen Hand möglich sein.

In Vorarlberg wurden dahingehende Überlegungen angestellt: „Das Luxemburger Modell ist insofern interessant, als die Mehrwertsteuer fast genau den heutigen Förderungsanteil ausmacht. Wesentlich bei der Bewertung dieses Modells ist, dass damit eine Verlagerung von Eigenleistungen nicht befugter

¹ Bauer, 1995.
Redaktion: Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen verlangt Reform der Wohnbauförderung.
In: WBFÖ 1994, Seite 42 f..

Personen zu gewerblichen Leistungen erfolgen würde, was in wirtschaftlich sensiblen Zeiten besonders interessant ist. Denkbar wäre, dass entsprechend der Wohnnutzungszahlen Förderungen in Aussicht gestellt, die tatsächliche Förderung allerdings analog zur Altbau-sanierung an den tatsächlich bezahlten Rechnungen bemessen wird. Eine Adaption des Luxemburger Modells auf Vorarlberger Verhältnisse erscheint insofern interessant. Es ist wichtig, die Lust der Leute auf die eigene Schaffung einer Wohnversorgung nicht zu stark einzuschränken und andererseits der Wirtschaft nicht zu stark Kapazitäten zu entziehen“².

Die Umsetzung eines solchen Modells müsste allerdings als steuerliche Maßnahme in Bundeskompetenz liegen. Es ist fraglich, ob gerade bei der noch stärker als die Förderung des Geschosswohnungsbaus regional orientierten Eigenheimförderung bundeseinheitliche Lösungen politisch zweckmäßig und umsetzbar sind.

Holländisches Modell

Als Holländisches Modell wird eine steuerliche Förderung bezeichnet, bei der Privatpersonen die Investitionen für eigengenutztes Haus- oder Wohnungseigentum steuerlich absetzen können³. Die Vorteile eines solchen Modells sind die unbürokratische Abwicklung, seine Nachteile die umgekehrt progressiven Verteilungseffekte. Ein solches Förderungsmodell steht in Österreich allerdings noch kaum ansatzweise zur Diskussion.

4.4 WOHNBAUFÖRDERUNG IN DEUTSCHLAND

Zur Beurteilung des österreichischen Systems mag ein Blick nach Deutschland hilfreich sein: Das in Deutschland verfolgte Ziel der Wohnbauförderung lässt sich so formulieren, dass allen Einwohnern eine angemessene Wohnversorgung ermöglicht werden soll. Die Wohnungspolitik trägt diesem Auftrag abgestuft Rechnung: Einkommensschwache und sozial benachteiligte Haushalte werden z.T. direkt mit Wohnraum versorgt und mittlere Einkommensschichten punktuell gefördert. Mit zunehmendem Einkommen reduziert sich der kommunale Auftrag auf die Bereitstellung von Infrastruktur und Baurechten⁴.

Die Wohnbauförderung ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen. Der Bund hat die Kompetenz zur bundeseinheitlichen Rahmengesetzgebung (Steuern, Bau- und Planungsrecht, Mietrecht). Im sozialen Wohnbau bestimmt der Bund das System der Preisbildung. Bund und Länder teilen sich die Kosten der Wohnbauförderung. Seit einigen Jahren zieht sich ersterer allerdings zusehends von

¹ FGW-Schriftenreihe 126. Wien, FGW, 1998.

² Wilfried Bertsch (Vbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

³ Gerhard Hartmann (Österreichisches Normungsinstitut) im Gespräch mit dem Autor (10/1998).

⁴ Folkert Kiepe: Die Position der Städte zur Wohnungspolitik – Erwartungen an Bund, Länder und Wohnungsunternehmen. Vortrag auf dem Verbandstag des Verbandes der Wohnungswirtschaft Sachsen-Anhalt e.V. am 21.10.1997 in Magdeburg. Schreiben des DV vom 12.1.1998.

dieser Aufgabe zurück. Den Ländern kommt die Durchführung der Wohnbauförderung zu. Inzwischen hat auch in Deutschland fast jedes Bundesland ein anderes System der Wohnbauförderung entwickelt¹.

Förderungsdarlehen wurden ab 1969 durch die Ertrags- oder Aufwandssubventionen als wichtigste Maßnahmen ersetzt. Solche Aufwendungshilfen sollen die aus Kapital- und Bewirtschaftskosten gebildeten laufenden Aufwendungen des Bauherren vermindern, sind zeitlich begrenzt und degressiv gestaltet².

4.4.1 Das System der Förderwege

Das deutsche System der Wohnbauförderung unterscheidet im wesentlichen drei „Förderwege“. Der erste und zweite Förderweg unterscheiden sich vor allem durch unterschiedlich hohe Einkommensgrenzen der begünstigten Haushalte. Der zweite Förderweg zielt überdies auf Eigentumsbildung ab. Der dritte Förderweg bezeichnet die „vereinbarte Förderung“, wonach die Förderungsbedingungen und Gegenleistungen zwischen dem Bauherren und der Bewilligungsbehörde individuell vereinbart werden. Ein vierter Förderweg hat schließlich den Bau von Miet- und Werkwohnungen in Ballungsräumen zum Ziel, wird aber nur in wenigen Bundesländern praktiziert³.

Der dritte Förderungsweg wurde Ende der achtziger Jahre aufgrund der Kritik an der mangelnden Effizienz des I. und II. Förderungsweges mit ihren starren Mietspreis- und Belegungsbindungen eingeführt: „Die Verteilungsanalyse hat ergeben, dass die Mietvorteile im sozialen Wohnungsbau sehr breit fast allen Einkommensschichten zugute kommen. Eine eindeutige Vergünstigungswirkung zugunsten unterer Einkommensschichten war jedenfalls nicht feststellbar“⁴.

Die „vereinbarte Förderung“ wurde in Anlehnung an die steuerliche Förderung konzipiert. Sie sieht die freie Vereinbarung über Art und Umfang der Förderung, die Miethöhe sowie die Dauer der Miet- und Belegungsbindung zwischen dem Bauherrn und der öffentlichen Hand bei weitgehender Vertragsfreiheit vor. Mit der Ausweitung der Wohnbauförderung zwischen 1990 und 1992 nahm der III. Förderungsweg eine dominierende Stellung ein, ohne dass der I. und II. Förderungsweg maßgeblich gekürzt werden musste. 1993 entfielen 2/3 der Bundesförderungen für den sozialen Wohnungsbau auf den III. Förderungsweg, ein Viertel auf den II. Förderungsweg und die verbleibenden knapp 10% auf den I. Förderungsweg bei einem Förderungsvolumen, das deutlich unter jenem des „kleinen“ Österreich lag. Das Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 brachte schließlich eine weitere Stärkung des III. Förderungsweges⁵.

¹ Jenkis, 1996, Seite 643.

² Jenkis, 1996, Seite 644.

³ Jökl. Wohnbaufinanzierung. 1998. Seite 64.
Jenkis, 1995. Seite 82 ff.

⁴ Rudi Ulbrich: Verteilungswirkungen wohnungspolitischer Instrumente. Darmstadt, 1992. Seite 46. Zit. nach: Eekhoff, 1993. Seite 70.

⁵ Seeger, 1995. Seite 206/236/245/255.

4.4.2 Steuerliche Förderung

Der steuerbegünstigte Wohnungsbau war bereits beim Ersten Wohnungsbaugesetz von 1950 die wichtigste Stütze der Wohnbauförderung neben dem öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau und hat diese Funktion bis heute behalten. Der Bau von Mietwohnungen wird seit 1965 indirekt über erhöhte Abschreibungsmöglichkeiten oder zeitlich begrenzte Sonderabschreibungen steuerlich gefördert¹. Auch selbstgenutztes Eigentum wurde bis vor kurzem steuerlich gefördert, indem ein Teil des Wohnungsaufwandes abschreibbar war. 1996 wurde die Förderung auf ein Annuitätenzuschuss-System umgestellt.

Nach der Wiedervereinigung wurde vor allem in den Neuen Bundesländern schwerpunktmäßig mit dem Instrument der degressiven Abschreibungen versucht, dem qualitativen und quantitativen Wohnungsfehlbestand zu begegnen. Kennzeichnend für den Einsatz dieses Instruments sind die in der Vergangenheit sehr häufigen Änderungen der Förderungsbedingungen². In den alten Bundesländern wurde die degressive Abschreibung für Mietwohnungen Ende der achtziger Jahre von zuvor 5% auf 7% in den ersten 4 Jahren angehoben, mittlerweile aber wieder auf 5% gesenkt³. In den neuen Bundesländern konnten nach dem Fördergebietsgesetz für neu gebaute Mietwohnungen in den ersten 5 Jahren sogar bis zu 50% der Baukosten abgeschrieben werden. Dieser Satz wurde Anfang 1997 auf 25% halbiert, ist aber steuerlich nach wie vor attraktiv⁴.

Bis zur Aufhebung der Gemeinnützigkeit 1990 waren die als gemeinnützig anerkannten Wohnungsunternehmen von den Steuern befreit⁵.

4.4.3 Wohngeld

Parallel zur Stärkung des III. Förderungsweges hat die in Deutschland auf das Wohngeld fokussierte Subjektförderung seit Ende der achtziger Jahre stark an Bedeutung gewonnen. Es wird an Mieter und Eigentümer ohne die in Österreich immer noch verbreitete Einschränkung auf objektgeförderte Wohnungen vergeben. Anfang der neunziger Jahre waren etwa 1,8 Millionen Wohngeldbezieher registriert. Jeder 15. Bezieher nahm Lastenzuschüsse für selbstnutzendes Wohnungseigentum in Anspruch⁶.

Die Mitte der neunziger Jahre in Deutschland eingesetzte Expertenkommission Wohnungspolitik misst der Subjektförderung folgende Aufgaben zu: „Die Subjektförderung durch Wohngeld folgt wie bisher

¹ Vgl. Jökl. Wohnbaufinanzierung. 1998. Seite 58.

² Vgl. Jökl. Wohnbaufinanzierung. 1998. Seite 51.

³ Die AfA-Sätze für die 40-jährige Abschreibung betragen 4 x 7%, 6 x 5%, 6 x 2% und 24 x 1,24%.
Jenkis, 1996, Seite 94 ff..
Jökl. Wohnbaufinanzierung. 1998. Seite 51 f..

⁴ Vgl. Jökl. Wohnbaufinanzierung. 1998. Seite 51.

⁵ Vgl. Jökl. Wohnbaufinanzierung. 1998. Seite 51.
Siehe unten, Abschnitt „Aufhebung des Gemeinnützigkeitgesetzes in Deutschland“, Seite 128.

⁶ Eekhoff, 1993. Seite 95.

drei Grundlinien: Sie ist als Ergänzung der verteilungspolitischen Ausgestaltung des allgemeinen Steuerrechts, insbesondere der Einkommensteuer, einkommensbezogen. Sie ist als wohnungspolitische Maßnahme zugleich einkommensverwendungsbezogen. Als Ausgleich für Härten ist sie auf die individuelle Wohnkostensituation des Haushalts zu beziehen“¹.

4.4.4 Einkommensbezogene Förderung – Schwaetzer-Konzept

Nachdem sich die 1981 eingeführte „Fehlbelagsabgabe“ in Deutschland trotz anders lautender Meinungen² bei der zielgenauen Nutzung des sozialen Wohnungsbestandes nicht bewährt hatte, setzte sich im Laufe der neunziger Jahre das Konzept der einkommensbezogenen Förderung durch.

Das Konzept geht im wesentlichen auf die damalige Bundesbauministerin Irmgard Schwaetzer (FDP) zurück. Wenngleich das Konzept den „Willen zu einer marktwirtschaftlichen Konzeption der Wohnungspolitik“³ deutlich macht, geht es auf Ansätze zurück, dem Markt aus sozialen Erwägungen Regulative aufzuerlegen. 1992 konstatierte Schwaetzer angesichts eklatanter Angebotsengpässe am deutschen Wohnungsmarkt, dass „der Wohnungsbau nicht dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen werden dürfte, da es zu lange dauern würde, bis sich die Marktschwankungen ausglich“⁴. 1993 stellte sie ein Reformkonzept für eine einkommensbezogene Wohnbauförderung vor. „Dem Vermieter im sozialen Wohnungsbau sollte eine Grundförderung bis zur Erreichung der Bewilligungsmieten am unteren Ende des jeweiligen Vergleichsmietenniveaus gewährt werden. Darüber hinaus war eine Zusatzförderung in Form einer einkommensabhängigen Subjektförderung vorgesehen. Die Ziele bestanden in der Einführung einer einkommensabhängigen, dynamischen Sozialmiete, der Senkung der Fehlsubventionierung und im Ausbau der kommunalen Belegungsrechte“⁵. Das Konzept fand zunehmend breite Zustimmung, unter anderem von Seiten der ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen⁶.

Das Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 setzte seine Schwerpunkte denn auch auf die einkommensbezogene Förderung gemäß dem Schwaetzer-Konzept (Grundförderung plus Zusatzförderung)

sowie auf den III. Förderungsweg, bei einer Begrenzung der Bindungsfristen auf 10 bis 15 Jahre und einer Abkehr von der Kostenmiete¹.

4.4.5 Neues Wohnungsgesetzbuch in Deutschland

1997 wurde ein neues Wohnungsgesetzbuch vorgelegt, das eine vollständige Neuregelung des sozialen Wohnungsbaus sowie eine Zusammenfassung und Vereinfachung der Rechtsvorschriften zum Ziel hatte. Der Schwerpunkt liegt nunmehr auf subjektbezogenen Förderungen. In Berlin wird beispielsweise seit 1998 gänzlich auf Objektförderungen verzichtet. Die Kostenmiete für den Neubau wurde abgeschafft und durch eine individuelle Wohnkostenbelastung der Sozialmieter ersetzt, die sich am Einkommen und der ortsüblichen Vergleichsmiete orientiert. Für Diskussionen sorgte u.a. das Abgehen von bundesweit einheitlichen Einkommensgrenzen².

4.4.6 Aufhebung des Gemeinnützigkeitsgesetzes in Deutschland

Mitte der achtziger Jahre geriet das größte der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in Deutschland, die „Neue Heimat“ in eine Krise. Die starke Überschuldung führte trotz massiver Notverkäufe aus dem Bestand schließlich zur Auflösung des Unternehmens³. Wenngleich eine spektakuläre Pleite wie diese das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vor allem in der medialen Öffentlichkeit erschütterte, lag der schlussendlichen Abschaffung der Gemeinnützigkeit in Deutschland eine breite wohnungspolitische Diskussion zugrunde.

Große Bedeutung für die weitere Entwicklung hatte ein Gutachten des Bundesministeriums für Finanzen aus dem Jahr 1985, in dem besonders kritisiert wurde, dass Sozialhilfe, Wohngeld und Subventionierungen aufgrund des WGG sowie des II. Wohnbaugesetzes unkoordiniert nebeneinander herliefen. Das konkrete soziale Anliegen werde bereits durch das Wohngeld oder die Sozialhilfe abgedeckt. Die besondere Eignung der Steuerbefreiung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft zur Erreichung dieses Subventionszieles sei nicht hinreichend begründet, die wettbewerblichen Nebenwirkungen auf die freie Wohnungswirtschaft seien nicht hinreichend bedacht. Der mit dem WGG verfolgte Zweck könne auf andere Weise besser und wirtschaftlicher erreicht werden als durch die Steuerbefreiungen von Wohnungsunternehmen⁴. Die Steuerbefreiung der gemeinnützigen Wohnungs- und Siedlungsunternehmen schien zur Erreichung des Zweckes weder erforderlich noch geeignet. Auch wurde die rechtswidrige Belastung der nichtbegünstigten Wettbewerber beanstandet⁵.

In der weiteren Diskussion um die Effizienz des sozialen Wohnbaus wurde beispielsweise der Nachweis angestrengt, dass die Mietvorteile in Sozialwohnungen gegenüber privaten Mietwohnungen

¹ Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. 1995. Seite 76.

² „Als probates Mittel zur Zielgenauigkeit des sozialen Wohnbaus kommt in allen deutschen Bundesländern eine Fehlbelagsabgabe zur Anwendung. Sie setzt bei 110% (NRW) - 155% (Bayern) der Einkommensgrenze des sozialen Wohnungsbaus ein und ist mit steigendem Einkommen gestaffelt“ (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung. Kommission „Markt- und Einkommensorientierte Förderung“, Kurzfassung. Anlage zum Schreiben des DV vom 4.10.1996, Seite 12).

³ Seeger, 1995. Seite 254.

⁴ Zit. nach: Seeger, 1995. Seite 230.

⁵ Seeger, 1995. Seite 246.
Vgl. Adolf Völker: Sozialer Wohnungsbau 1996. In: Bundesbaublatt Heft 10/97, Seite 712.

⁶ GdW: Stuttgarter Erklärung zur Wohnungspolitik in Deutschland, 1993. Zit. nach: Seeger, 1995. Seite 251.

¹ Seeger, 1995. Seite 254.

² Jökl: Wohnungsfinanzierung. 1998. Seite 65.
Vgl. Adolf Völker: Sozialer Wohnungsbau 1996. In: Bundesbaublatt Heft 10/97, Seite 712.

³ Donner, 1998. Seite 6.

⁴ Zit. nach Zeithofer/Lackinger, 1990. Seite 89.

⁵ Zit. nach Seeger, 1995. Seite 205.

gerade ca. 1 DM betragen, dass andererseits bei einer Umstellung der Förderung auf Subjektförderung das durchschnittliche Wohngeld um 4 bis 5 DM erhöht werden könnte¹.

Die massive und nur inadäquat beantwortete Kritik an der Gemeinnützigkeit ging mit einem steten Bedeutungsverlust dieses Segments einher, der seinerseits dessen Ersetzbarkeit suggerieren musste. Waren die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in den fünfziger Jahren noch für mehr als 30% des Wohnungsneubaus verantwortlich, reduzierte sich der Anteil in den sechziger Jahren auf etwa 25%, in den siebziger Jahren auf ca. 15% und Ende der achtziger Jahren auf gerade noch 8,5%¹.

In die heiße Phase geriet die Diskussion um die Abschaffung der Gemeinnützigkeit 1988. Die CDU/CSU-Koalition sprach sich für die totale Abschaffung des WGG aus, zumal dadurch erhebliche Steuerermehreinnahmen erwartet wurden. Den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen wollte man mehr wirtschaftlichen Handlungsspielraum und größere Verantwortungsbereiche übertragen, was zu einer verstärkten Aktivität am Markt führen sollte. Ausserdem würde, so der damalige Bundesbauminister Schneider, die WGG-Aufhebung von vielen Gemeinnützigen gefordert, um Diversifikationen auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten einleiten zu können. Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen könnten auch ohne WGG ein wichtiger Partner der staatlichen Wohnungspolitik bleiben².

Bereits Mitte 1988 wurde das WGG über den Entwurf eines Steuerreformgesetzes gegen den Widerstand der SPD und des Deutschen Mieterbundes aufgehoben. Mit Gültigkeit ab 1. Jänner 1990 bestand somit Steuerpflicht für einen Großteil der vormals gemeinnützigen Wohnungs- und Siedlungsunternehmen³.

Die Kapitalgesellschaften unter den zuvor gemeinnützigen Unternehmen wurden formal zu freien Wohnungsunternehmen ohne gesetzlich verordnete Einschränkungen ihrer Geschäftstätigkeit. Sie streben seither Marktmieten an oder versuchen, ihre Bestände zu verkaufen, um das erlöste Kapital in anderen Wirtschaftsbereichen einsetzen zu können. Die Bauträger wurden dazu ermuntert, ihre Förderungsdarlehen vorzeitig zurückzuzahlen und nach einer vorgeschriebenen Nachwirkungsfrist ihre Mietwohnungen als Eigentumswohnungen zu verkaufen. Damit sollte der im internationalen Vergleich sehr niedrige Wohnungseigentumsanteil in Deutschland angehoben werden. Dies hatte einen kontinuierlichen Rückgang des Ende der achtziger Jahre noch 3,4 Millionen Einheiten umfassenden Sozialwohnungsbestandes zur Folge¹.

Die Regierung rechnete mit unspektakulären Auswirkungen der Maßnahme. Bei den zahlreichen zuvor gemeinnützigen Unternehmen, an denen die öffentliche Hand, Kirchen, Sozialversicherungsträger und industrieverbundenen Unternehmen Mehrheitsbeteiligungen besitzen, ging man davon aus, dass sie auch weiterhin ausgleichend am Wohnungsmarkt wirksam sein würden. Für Genossenschaften wurde eine Regelung gefunden, dass sie weiterhin gemeinnützig tätig sein können, sofern sie sich in ihrem Geschäftskreis im wesentlichen auf den Bau und die Bewirtschaftung von Wohnungen für die eigenen

¹ Vgl. Eekhoff, 1993. Seite 96.

¹ Jenkis, 1996, Seite 330; vgl. Nowotny/Heidl, 1994. Seite 95.

² Zit nach: Seeger, 1995. Seite 205.

Zur Aufhebung der Gemeinnützigkeit in Deutschland vgl. auch Zeitlhofer/Lackinger, 1990. Seite 84 ff..

³ Vgl. Seeger, 1995. Seite 206, 213; vgl. Jenkis, 1996, Seite 94 ff..

Mitglieder beschränken. Tatsächlich unterwirft sich heute eine nicht unbedeutende Zahl an Wohnungsunternehmen Mietpreis- und Belegungsbindungen und erhält im Gegenzug Steuererleichterungen. Die Mietpreisgestaltung hängt heute also in hohem Maße von den Interessenlagen der Unternehmen ab².

Vor der Aufhebung der Gemeinnützigkeit waren die Wohnungsunternehmen im „Gesamtverband der Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen“ organisiert. Die meisten der Unternehmen haben sich der Nachfolgeorganisation, dem „Gesamtverband der Wohnungswirtschaft“ angeschlossen, der heute ähnlich viele Mitglieder wie die Vorgängerorganisation hat³.

Der Wohnungsneubau wird mittlerweile von den sogenannten „freien Wohnungsunternehmen“ (ohne vormals gemeinnützige Wohnungsunternehmen) dominiert. Sie realisieren 26% der Wohnbauproduktion gegenüber 9% seitens der ehemals gemeinnützigen. Im Bestand liegen die gemeinnützigen mit 16% freilich noch weit vor den freien Wohnungsunternehmen mit 3%⁴. Die ehemals Gemeinnützigen konnten also ihren Anteil am Neubauvolumen gegenüber den Zahlen aus den späten achtziger Jahren halten. Das kann einerseits dahingehend interpretiert werden, dass die Aufhebung der Gemeinnützigkeit so behutsam vorangetrieben wurde, dass bestehende Strukturen intakt und die Unternehmen handlungsfähig blieben. Es kann aber auch so gedeutet werden, dass die Maßnahme ausser steuerlichen Mehreinnahmen von kaum hundert Millionen Mark⁵ wenig brachte.

Eine Auswirkung der Aufhebung der Gemeinnützigkeit wurde freilich bereits Ende der achtziger Jahre spürbar. Die in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre getroffenen Einschätzungen über den zukünftigen – niedrigen – Wohnungsbedarf erweisen sich aufgrund der geänderten geopolitischen Lage allesamt als falsch⁶. Die Ostöffnung und in der Folge die Wiedervereinigung Deutschlands führten zu einer Dynamik am Wohnungsmarkt, angesichts derer der abgetrennte „verlängerte Arm der Wohnungspolitik“ schmerzlich fehlen musste. Der freie Wohnungsmarkt reagierte auf die stark gestiegene Nachfrage selbstverständlich mit einer ebenso starken Preisdynamik. Es zeigte sich, dass der Markt auf exogene Schocks wie die massive Zuwanderung aus dem Osten in sozialpolitisch unerwünscht starkem Ausmaß reagierte. Eine anhaltend starke Position der Gemeinnützigen hätte in einer solchen Situation zweifellos ausgleichend gewirkt. Es ist bezeichnend, dass zu diesem Zeitpunkt von der liberale Politikerin Irmgard Schwaetzer verlangt wurde, dem freien Spiel der Marktkräfte beim Wohnungsbau Einhalt zu gebieten. Eine Umkehrung des Prozesses kam aber freilich nicht in Frage.

¹ Jenkis, 1996, Seite 328; Donner, 1998, Seite 6.

² Zeithofer/Lackinger, 1990, Seite 87/88; Jenkis, 1996, Seite 328; Donner, 1998, Seite 6.

³ Jenkis, 1996, Seite 328.

⁴ Jokl: Wohnungsfinanzierung. 1998, Seite 94 f.; Jenkis, 1996, Seite 330; vgl. Nowotny/Heidl, 1994, Seite 95.

⁵ Seeger, 1995, Seite 205.

⁶ Vgl. Seeger, 1995, Seite 213.

4.5 OBJEKT- ODER SUBJEKTFÖRDERUNG

Die Diskussion um die bessere Effizienz von Subjekt- oder Objektförderungen erweist sich angesichts der dahinter stehenden vielfältigen und höchst komplexen Interessenlagen als schwierig und dadurch gefährdet, in einen Abtausch von Gemeinplätzen abzurutschen. Wenn die Subjektförderung ins Spiel gebracht wird, stehen meist Interessen um eine Reduktion des öffentlichen Aufwands für die Wohnbauförderung oder verteilungspolitische Ziele dahinter. Die Argumente zugunsten der Objektförderung sind demgegenüber häufig von Strukturkonservatismus geprägt, indem vor unwägbarer auch negativen Auswirkungen radikaler Reformen gewarnt wird. Interessenpolitisch äusserst brisant ist das Thema angesichts dessen, dass bei einer Schwerpunktverlagerung zur Subjektförderung die gemeinnützige Wohnungswirtschaft viel zu verlieren, die gewerblichen Immobilienreuhänder demgegenüber einiges zu gewinnen hätten. Es geht bei der Diskussion somit keineswegs nur um die Frage der höheren Effizienz, sondern auch um die Durchsetzung interessenpolitischer Ziele der Marktkonkurrenten.

4.5.1 Angebotswirksamkeit / Marktwirksamkeit

Befürworter einer weitgehenden Umstellung auf Subjektförderung sind in besonderem Maße darum bemüht, ihre Anreizwirkung hinsichtlich eines vermehrten Wohnungsneubaus hervorzuheben. Im deutschen System der Wohngeldtransfers wird für neue bzw. qualitativ hochwertige Wohnungen ein erhöhter Förderungssatz nicht zuletzt mit der Absicht gewährt, Anreize für einen erhöhten Wohnkonsum zu schaffen¹.

Ein empirischer Nachweis, dass das System des Wohngeldes den Wohnungsneubau unmittelbar beeinflusst, liegt allerdings nicht vor: „In empirischen Untersuchungen wurde bisher nur unzureichend herausgearbeitet, ob und inwieweit durch Wohngeldtransfers tatsächlich eine Ausweitung des Wohnungsangebotes induziert wird. Für Westdeutschland wird in einer empirischen Studie ein Einfluss des Wohngeldes auf den individuellen Wohnkonsum der Transferempfänger festgestellt; Forschungsarbeiten zu den Effekten des Wohngeldes auf die Wohnungsmärkte liegen nicht vor (...). Empirische Untersuchungen in den USA zur Nachfrage- und Angebotswirkungen des Wohngeldes erbrachten nur unzureichend nutzbare Ergebnisse, lassen jedoch auf einen geringen Einfluss auf das Marktgeschehen schließen“². In der Wüstenrot-Studie wird geschlossen, dass Subjektförderung nur indirekte Anreize zur Erhöhung der Wohnbauinvestitionen setzt, „die zudem aufgrund der Besonderheiten der Wohnungsmärkte nur mit zeitlicher Verzögerung marktwirksam werden“³. Im Gegensatz dazu ist die Objektförderung unmittelbar angebotswirksam.

¹ Eckhoff, 1993, Seite 98.

² Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen/Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Nachfrage- und Angebotswirkungen des Wohngeldes“, Band 178, Seite XXIV, DV-Schreiben vom 12.1.1998.

³ Wüstenrot Stiftung, 1998, a.a.O. Seite XXVI.

Es wird vielfach eingewendet, vermehrte Subjektförderungen würden in erster Linie zu Mieterhöhungen, also einer Abschöpfung der Förderung durch die Vermieter führen: „Befürworter des sozialen Wohnungsbaus verweisen (...) immer wieder darauf, dass nur über den Bau von Sozialwohnungen zusätzlicher preisgünstiger Wohnraum geschaffen werden könne. Vom Wohngeld dagegen gingen keine nennenswerten Wirkungen auf das Wohnungsangebot aus, weil die aus der Steigerung der Wohnkaufkraft resultierenden Mietpreissteigerungen von den Vermietern abgeschöpft würden, ohne dass sich die Wohnungsversorgung der Bedürftigen verbessere. Wohngeld führe faktisch nur zu einer Stabilisierung hoher Mieten“¹.

Es ist zu vermuten, dass das Wohnungsangebot nur dann mit spürbaren Preissteigerungen reagieren wird, wenn eine große Zahl der Nachfrager Wohngeld oder Wohnbeihilfe bezieht. Solange die Anbieter davon ausgehen müssen, dass die überwiegende Mehrzahl der Nachfrager ohne Transferbezüge die bislang marktmäßige Zahlungsbereitschaft hat, wird es kaum möglich sein, auf diese externe Größe mit generellen Preissteigerungen reagieren zu können. Wenn allerdings die Marktteilnehmer davon ausgehen können, dass die überwiegende Zahl der Nachfrager eine bestimmte Grenze der Zahlungsbereitschaft übersteigt, werden sich die Preise vor allem in den niedrigpreisigen Segmenten derartigen Grenzen anpassen. Man kann also davon ausgehen, dass die Preiselastizität der Wohnungspreise in direkter Abhängigkeit zum Gesamtaufkommen für Subjektförderungen steht. Eine empirische Bestätigung für diese These steht allerdings aus.

Marktbeobachtungen belegen andererseits, dass die Marktsegmente des objektgeförderten Neubaus und des privaten Sektors kommunizierende Gefäße darstellen. Das heisst, dass mit preis- oder mengenrelevanten Maßnahmen im geförderten Bereich der private Wohnungsmarkt beeinflussbar ist, vor allem, wenn begleitende Maßnahmen hinsichtlich des Bestandsrechtes getroffen werden. Die starke Beruhigung am österreichischen Wohnungsmarkt Mitte der neunziger Jahre ist eine Folge der starken Neubautätigkeit im geförderten Bereich und die erfolgreiche Etablierung des Richtwertsystems im privaten Mietwohnungsbereich. Objektförderung mag nur bedingt marktkonform sein². In den Quantitäten des geförderten Wohnbaus in Österreich kann die Objektförderung allerdings als marktgestaltend angesprochen werden³.

4.5.2 Kritik an der Objektförderung in Deutschland

Die Schwerpunktverlagerung der Wohnbauförderung auf Maßnahmen der Subjektförderung in Deutschland wurde von zahlreichen wissenschaftlichen Untersuchungen begleitet, die in auffällender Übereinstimmung die mangelnde Effizienz der Objektförderung ansprachen.

¹ Wüstenrot Stiftung, 1998, a.a.O. Seite XXIII.
Vgl. Eekhoff, 1993. Seite 101.

² Wüstenrot Stiftung, 1998, a.a.O. Seite XXIII.

³ Vgl. Amann/Skopek, 1999.

Der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung konstatierte für die Situation in Deutschland: „Die Mietvorteile des sozialen Wohnungsbaus sind regional- und jahrgangsbezogen sehr unterschiedlich und sind unabhängig von den Einkommen. Dies widerspricht den Grundsätzen einer rationalen Förderpolitik“¹. Auch der einflussreiche Ökonom Johann Eekhoff betont den Aspekt der unzureichenden Verteilungsgerechtigkeit beim System der Objektförderung: „Ein Sozialsystem sollte sich dadurch auszeichnen, dass Haushalte mit gleichen Merkmalen gleiche Leistungen erhalten. Im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus wird massiv gegen das Gleichbehandlungsprinzip verstoßen. Die Vorstellung, dass alle Berechtigten im sozialen Wohnungsbau eine realistische Chance haben, in die Förderung einbezogen zu werden, hat sich als Illusion erwiesen. Das Angebot an Sozialwohnungen lässt sich aus finanziellen Gründen gar nicht so stark ausweiten“². Als kennzeichnenden Vorteil des Wohngeldes betrachtet Eekhoff den geltenden Rechtsanspruch auf diese Art der Förderung, die bei Objektförderungen nicht gegeben sein kann: „Das ist eines der wichtigsten Merkmale echter Sozialsysteme, weil damit die Gleichbehandlung der Bürger gesichert wird“³. Seine Kritik an der Objektförderung ist eine umfassende: Das Konzept des sozialen Wohnungsbaus sei nicht aufgegangen. „Schon der konzeptionelle Ansatz im Zweiten Wohnungsbaugesetz ist falsch oder falsch verstanden worden. Dort wird die Wohnungsbauförderung 'für breite Schichten des Volkes' als 'sozialer Wohnungsbau' definiert und als staatliche Aufgabe bezeichnet“⁴.

Eine profunde Gegenüberstellung von Vor- und Nachteilen von Subjekt- bzw. Objektförderung legte die Wüstenrot Stiftung vor und gelangte schlussendlich zu einer eindeutigen Empfehlung des Wohngeldsystems. Gegen Objektförderungen wird insbesondere ins Treffen geführt, dass es damit nicht gelingt, „die Leistungen auf die tatsächlich bedürftigen Einkommensschichten zu konzentrieren, so dass die am stärksten Bedürftigen häufig unversorgt bleiben. Die Subventionierung erfolgt nicht nach der individuellen Bedürftigkeit des Mieters, die Höhe des Mietvorteils ist wohnungsgebunden. Aufgrund des Nachfrageüberhangs bei Sozialwohnungen erhalten oft gerade die Problemgruppen keine Wohnung. Das Zugangsproblem wird also nur unzureichend gelöst. Unter allokativen Gesichtspunkten ist der soziale Wohnungsbau dem marktkonformen Instrument Wohngeld weit unterlegen“. Weiters werden die effizienzhemmenden Aspekte der Kostenmiete und die mit dem sozialen Wohnbau verbundenen Mitnahmeeffekte betont⁵.

Die Diskussion um Funktionen und Wirkungsweisen der Objektförderung haben für Deutschland zum Ergebnis geführt, dass die wesentlichen Vorteile dieser Förderungsschiene mit ungleich geringerem öffentlichem Aufwand über den Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand lukrierbar sind. Damit kann gemäß Wüstenrot-Studie nicht nur das Verteilungsproblem, sondern auch das Zugangs-

¹ Deutschen Verbands für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung. Kommission „Markt- und Einkommensorientierte Förderung“, Kurzfassung. Anlage zum Schreiben des DV vom 4.10.1996, Seite 9.

² Eekhoff, 1993. Seite 70.

³ Eekhoff, 1993. Seite 97.

⁴ Eekhoff, 1993. Seite 69.

⁵ Wüstenrot Stiftung, 1998, a.a.O. Seite XXVI.

problem gelöst werden. Wie im Sozialwohnungsbau können mit diesem Instrument auch meritische Zielsetzungen verfolgt werden, indem Qualitätsstandards festgelegt werden: „Die empirische Analyse hat gezeigt, dass das Wohnungsangebot im Falle eines Nachfrageüberhangs am Wohnungsmarkt durch eine Ausdehnung des sozialen Wohnungsbaus relativ schnell erhöht werden kann. In einer solchen Wohnungsmarktsituation kann der Erwerb zusätzlicher Belegungsrechte über den Bau von Sozialwohnungen zweckmäßig sein. Voraussetzung für eine starke Angebotsausweitung ist jedoch, dass die Zugangskriterien auf Haushalte zugeschnitten sind, die sich zuvor am frei finanzierten Wohnungsmarkt nicht oder nur unzureichend mit Wohnraum versorgen konnten. Andernfalls ist der Nettoeffekt des Baus zusätzlicher Sozialwohnungen aufgrund von Verdrängungseffekten gering. Der soziale Wohnungsbau sollte jedoch andere Grundmerkmale aufweisen als der bisher praktizierte. Das alleinige Ziel ist nämlich die Lösung des Zugangsproblems bei Angebotsdefiziten auf den Wohnungsmärkten. Das Verteilungsproblem ist dagegen über (möglicherweise regionalisierte) Wohngeldzahlungen zu lösen“¹.

Heftig diskutiert wird – vor allem in Deutschland – inwiefern sich die Subjektförderung zur unmittelbaren Ausweitung des Wohnungsangebots eignet. In der erwähnten Wüstenrot-Studie heisst es etwa: „Das Ziel von Wohngeldtransfers ist jedoch weniger die Erweiterung des Wohnungsangebotes als vielmehr die soziale Absicherung des Wohnens bedürftiger Haushalte: Hier ist Wohngeld dem sozialen Wohnungsbau überlegen, was sowohl theoretische als auch empirische Untersuchungen belegen. Deshalb und auch wegen seiner Marktkonformität sollte es im Mittelpunkt der sozialen Wohnungspolitik stehen“².

Bemerkenswert gerade hinsichtlich der sozialen Treffsicherheit erscheint allerdings, dass kaum 50% der eigentlich Anspruchsberechtigten in Deutschland tatsächlich Wohngeld beziehen³. Es wird auch von der Wüstenrot Stiftung eingeräumt, dass zur Lösung des Zugangsproblems Wohngeldzahlungen allein nicht ausreichen: „Am Wohnungsmarkt diskriminierte Gruppen finden auch bei erhöhter Kaufkraft oft keine entsprechende Wohnung“⁴. Die vielfach gelobte „allokative Effizienz“ von Subjektförderungen scheint somit hier wie bei der Objektförderung auf systemimmanente Grenzen zu stoßen.

Es zeigt sich, dass bei Objektförderungen, wie auch bei Subjektförderungen im Vollzug ganz ähnlichen Probleme auftauchen. Die Effizienz beider Wege stößt an die Grenze der fehlenden Überprüfbarkeit des tatsächlichen Bedarfs. Vor allem bleiben Vermögenswerte und Eigenleistungen („Umgebungsökonomien“) zwangsläufig unberücksichtigt. Mit der Subjektförderung kann die über die Zahlungsfähigkeit hinausgehende Benachteiligung mancher Bevölkerungsgruppen ebenso wenig ausgeschaltet werden, wie der jeder Objektförderung zugrundeliegende „wahre“ Wohnungsbedarf wirklich ermittelbar ist⁵.

¹ Wüstenrot Stiftung, 1998, a.a.O. Seite XXVI / XXXVI.

² Wüstenrot Stiftung, 1998, a.a.O. Seite XXXV.

³ Deutsch, 1999. Seite 331.

⁴ Wüstenrot Stiftung, 1998, a.a.O. Seite XXVI.

⁵ Vgl. Deutsch, 1998. Seite 25.

Die vorhandenen Potentiale der Subjektförderung werden freilich dann nicht ausgeschöpft, wenn ihr Anspruch von vorne herein auf bestimmte Wohnungsmarktsegmente beschränkt ist. In den meisten österreichischen Bundesländern kann Wohnbeihilfe nach wie vor nur für Annuitätenzahlungen in objektgeförderten Wohnungen bezogen werden. Das bedeutet nicht nur eine kumulative Förderung mit im Einzelfall übermäßig hohen Förderungsquoten sondern auch, dass die Subjektförderung in das Korsett einer verdeckten ergänzenden Objektförderung gesteckt wird.

4.5.3 Senkung des öffentlichen Aufwands

Ob mit einer Schwerpunktverlagerung auf Subjektförderungen tatsächlich eine langfristige Entlastung des öffentlichen Aufwandes erzielt werden kann, bleibt aber umstritten. Unwidersprochen ist, dass ein Systemwechsel unmittelbar zu erheblichen Entlastungen führt. Eva Bauer vom österreichischen Verband der gemeinnützigen Bauvereinigungen weist allerdings darauf hin, dass eine solche Entlastung nur vorübergehend wirksam wäre: Wie beim Förderungsinstrument der Annuitätenschüsse trete auch hier eine Kumulierung der Zuschussleistungen mit jedem „Neubaujahrgang“ ein: „Es lässt sich rechnerisch nachweisen, dass nach einem gewissen Zeitraum (etwa 10 bis 15 Jahren) das Niveau von Zuschuss- oder Beihilfeleistungen jenes einer vergleichbaren Darlehensförderung einholt und in der Folge auch übersteigt – finanzielle Probleme werden damit nur in die Zukunft verlagert und auf spätere Generationen überwälzt. In Deutschland etwa, wo das 'Wohngeld' eine größere Rolle spielt als in Österreich (dort wurden im Jahre 1994 0,2% des BIP für Wohnbeihilfen ausgegeben, in Österreich 0,08%) hat zwischen 1980 und 1994 eine Erhöhung der Beihilfeausgaben auf das 2,2-fache stattgefunden (nur Westdeutschland), in Österreich lediglich auf das 1,7-fache“¹.

Wie an anderer Stelle ausgeführt, sind zur Zeit im Bereich der Objektfinanzierung interessante Modelle unter Einsatz geförderter Kapitalmarktinstrumente in Erprobung, mittels derer der öffentliche Aufwand auch bei der Objektförderung erheblich reduziert werden könnte².

Die verschiedenen Förderungsinstrumente verursachen einen stark unterschiedlichen administrativen Aufwand. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass personenbezogene Förderungen mehr Aufwand bedeuten als bauträgerbezogene, dass Darlehensförderungen aufgrund des lang dauernden Kontrollbedarfs aufwendiger als verlorene Zuschüsse sind, dass schließlich Förderungsmodelle mit Einkommensüberprüfung erheblich mehr Personalressourcen binden als solche ohne. Es ist allerdings anzumerken, dass zu den administrativen Kosten der Förderungsverwaltung keine empirischen Untersuchungen vorliegen.

¹ Bauer, 1998. Seite 13.

² Vgl. oben, Kapitel „Bauspar- und Anleihenfinanzierung als Ergänzung zur Wohnbauförderung“, Seite 141.

4.5.4 Politische Leistungsfähigkeit

Das Wohngeldsystem in Deutschland wird in der Literatur nicht nur aufgrund seiner sozialpolitischen Wirkungsweise positiv bewertet. Es hat sich in der Vergangenheit auch als politisch sehr gut nutzbares Instrument herausgestellt. Es „wird von den Politikern nicht nur aufgrund der gezielten sozialpolitischen Wirkungsweise, sondern insbesondere wegen seiner vergleichsweise unkomplizierten Handhabung im Gesetzgebungsprozess eingesetzt. Zudem stellen die Wohngeldnovellen eine Möglichkeit dar, kurz vor den Wahlen die Zustimmung der Mehrheit der Wähler zu erlangen und die soziale Ausrichtungen der Wohnungspolitik in den Vordergrund zu stellen“¹.

In Deutschland wurde regelmäßig in den Wahlkampfphasen das Wohngeld erhöht, z.B. unmittelbar vor den Bundestagswahlen 1987, 1990 oder 1994: „Die Notwendigkeit von Wohngelderhöhungen aufgrund steigender Mieten und Lebenshaltungskosten wird zwar nicht bestritten, doch lassen die Zeitpunkte der Wohngeldnovellen den Schluss zu, dass es sich primär um eine Beeinflussung der Wähler handelt. Somit wurde das Wohngeld als Instrument der Individualsubventionierung erneut als Mittel zur Umsetzung wahltaktischen Verhaltens eingesetzt“. „Mit Wahlgeschenken, bei denen Wohngeldnovellen an erster Stelle liegen, versuchen die Parteien, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf sich zu ziehen und Stimmenmaximierung bei der breiten Masse der Wähler zu betreiben“².

Bei der Objektförderung können wahltaktische Vorteile vor allem auf der Vollzugs-, also auf regionaler Ebene lukriert werden, wie auch die Beobachtung des österreichischen Systems vor und nach der Verlängerung belegt. Der „quasi-öffentliche“ Wohnbau im gemeinnützigen Bereich birgt umgekehrt aber auch breite politische Angriffsflächen, nicht nur bei tatsächlich nachgewiesenen Fehlleistungen oder Ineffizienz, sondern gerade auch aufgrund leicht darstellbarer Verteilungungerechtigkeiten.

Subjektförderungen erweisen sich somit in sozialpolitischer und wahltaktischer Hinsicht als weitgehend leistungsfähig und den objektbezogenen Förderungen überlegen. Die zahlreichen Sondereffekte der Objektförderung, die sich im politischen System Österreichs im Laufe der Jahrzehnte in Verfolgung wirtschafts-, konjunktur-, arbeitsmarkt-, raumordnungspolitischer u.a. Zielsetzungen herausgebildet haben, sind aber mit Subjektförderungen nur ansatzweise erreichbar³.

Die Rationalität einer politischen Entscheidung für oder gegen einen Schwerpunkt auf Subjekt- bzw. Objektförderungen scheint somit von der politischen Kultur eines Landes abzuhängen. Eine politisch-kulturelle Grundhaltung, die davon ausgeht, dass eine klare Trennung zwischen den verschiedenen Politikfeldern, insbesondere zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik, möglich und sinnvoll ist⁴, legt

¹ Seeger, 1995. Seite 266.
Vgl. Kapitel „Begründung der Wohnbauförderung“, Seite 99.

² Seeger, 1995. Seite 215 / 264.

³ Vgl. „Begründung der Wohnbauförderung“, Seite 99.

⁴ Vgl. Eekhoff, 1993. Seite 2.

eine Entscheidung zugunsten der Subjektförderung nahe. In einer politischen Kultur, in der politische Graubereiche und offene Enden nicht als Defizite, sondern als Effizienzpotentiale akzeptiert und erwünscht sind, bieten gut ausgebaute Modelle der Objektförderung vielfältige Optionen.

4.5.5 Stärkung der Subjektförderung in Österreich

In Österreich steht die Objektförderung zwar fortlaufend zur Diskussion, Forderungen hinsichtlich einer Schwerpunktverlagerung zur Subjektförderung finden aber bei weitem nicht jene breite Basis wie in Deutschland. Aus naheliegenden Gründen für eine Stärkung der Subjektförderung spricht sich die gewerbliche Immobilienwirtschaft aus. Allerdings zeigen auch die Aussagen aus dieser Branche, dass das heutige System der Objektförderung nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird. Winfried Kallinger kritisiert die Breite der heutigen Objektförderung und spricht sich dafür aus, mit einer Stärkung der Subjektförderung die soziale Treffsicherheit zu erhöhen: „Man wird wohl in die Richtung einer größeren Selektion gehen müssen. Die Treffsicherheit sollte in die Richtung der Begünstigung unterer Einkommensschichten erhöht werden, um den Preis, dass man im oberen Einkommenssegment abkapp“¹. Anton Holzapfel vom Verband der Immobilienreuhändler spricht sich für eine „Verstärkung der Subjektförderung und eine gänzliche Abkehr vom Prinzip der Objektförderung ‘via Gießkanne’“ aus². In eine ähnliche Richtung geht schließlich Norbert Hanel, vormaliger Geschäftsführer der Bundesinnung der Immobilienreuhändler: „Wir sprechen uns eindeutig für die Subjektförderung mit einem geringen Anteil an Objektförderung aus. Die Objektförderung sollte aus raumordnerischen Gründen offen gehalten werden. Auch spielt die Objektförderung eine wichtige Rolle im Sinne der Gestaltung der Bausubstanz, wenn etwa bestimmte Bebauungsarten besser gefördert werden. Diese Funktion sollte aufrecht erhalten bleiben“³.

Vehement positioniert sich etwa Bernhard Felderer, Leiter des Instituts für Höhere Studien, mit ökonomischen Modellberechnungen, wonach sich die Kosten der Wohnungsfinanzierung kaum auf die Bereitschaft, Wohnungen zu kaufen oder in den Bau zu investieren, auswirken, dass also die gesamte Objektförderung kaum Auswirkungen auf die Wohnungsnachfrage hat. Er leitet aus diesem Befund eine massive Kritik an der bislang geübten Praxis der Objektförderung wie auch der Eigentumsförderung ab. Als Gegenstrategie fordert er eine Schwerpunktverlagerung zu Modellen der Subjektförderung und eine weitgehende Beschränkung der Förderung auf Mietwohnungen⁴.

¹ Winfried Kallinger (Kallco, BI Immobilienreuhändler) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

² MMag. Anton Holzapfel, Österreichischer Verband der Immobilienreuhändler (ÖVI), schriftliche Beantwortung von Fragen des Autors, 3/1998..

³ Norbert Hanel (vormals Bundesinnung Immobilienreuhändler) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

⁴ Felderer/Helmenstein/Lee/Schmidt-Denlger, 1999. Kurzfassung in „Wohnbauforschung in Österreich“ 2/1999.

4.6 DIE ROLLE DER GEMEINNÜTZIGEN BAUVEREINIGUNGEN¹

Den Gemeinnützigen Bauvereinigungen kommt in Österreich ein wesentlich anderer Stellenwert zu als in Deutschland. In quantitativer Hinsicht spielten sie in beiden Ländern in der Wiederaufbauzeit die tragende Rolle mit Anteilen von jeweils 30% und mehr an der Neubauleistung. Während aber in Deutschland der Anteil der von Gemeinnützigen errichteten Wohnungen bereits ab den sechziger Jahren sukzessive sank und Ende der achtziger Jahre mit einem Anteil deutlich unter 10% einen Tiefstand erreicht, hielten die österreichischen Schwesterunternehmen ihren Anteil konstant bei 25% bis 30%.² Während die deutsche Wohnungspolitik schwerpunktmäßig auf die Leistungsfähigkeit des privaten Marktes auch zur Durchsetzung von Politikzielen setzte, wurde in Österreich weiterhin auf die Gemeinnützigen als zentralem Instrument der Wohnungspolitik gebaut.

Signifikant ist die Leistungssteigerung der österreichischen Unternehmen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre. Es kam in diesen Jahren des akuten Nachfrageüberhangs die politische Funktion der Gemeinnützigen in hohem Maße zum Tragen, indem über diese Schiene die Neubauproduktion kurzfristig in ganz erheblichem Umfang gesteigert werden konnte³. In Deutschland mussten in einer ähnlichen Situation überaus lukrative Instrumente der steuerlichen Förderung eingerichtet werden, um zumindest in quantitativer Hinsicht ähnliche Ergebnisse zu erzielen. Mit Sicherheit kann davon ausgegangen werden, dass der österreichische Weg in einer solchen krisenhaften Situation unmittelbarer, zielgenauer und kostengünstiger wirkte, wenngleich es auch hier zur Förderung zu vieler Projekte an teilweise ungünstigen Standorten kam. Diese Leistungsfähigkeit hat freilich auch ihren Preis. Die Instrumentierbarkeit der Gemeinnützigen wird wohl in dem Maße abnehmen, wie ihre Spielräume eines marktwirtschaftlichen Agierens ausgeweitet werden. Dies ist allerdings wieder die zentrale Voraussetzung dafür, dass Gemeinnützige die vorhandenen Effizienzpotentiale auch tatsächlich ausschöpfen.

Eine zukünftige Rolle gemeinnütziger Bauvereinigungen kann aus der Theorie gemeinwirtschaftlicher Funktionen öffentlicher Unternehmen abgeleitet werden. Ewald Nowotny nennt u.a. folgende Zielsetzungen, für deren Erreichung (auch) öffentliche Unternehmen heranzuziehen sind:

- regionalpolitische Zielsetzungen, z.B. direktes Durchsetzen regionalpolitischer Vorstellungen an Stelle einer Förderungspolitik für private Unternehmen;
- raumordnungspolitische Zielsetzungen, z.B. in bezug auf Wohnungspolitik, Arbeitsstätten, Einrichtungen der Infrastruktur und Erholungsräume;
- sozialpolitische bzw. verteilungspolitische Zielsetzungen, in bezug auf Preisgestaltung, Leistungserbringung, innerbetriebliche Sozialpolitik⁴.

¹ Vgl. oben Kapitel „Veränderung und Gemeinnützigkeit“ Seite 83

² Jenkins, 1996, Seite 330.
ÖSTAT. Statistisches Jahrbuch 1996, Seite 373.
Lugger: Österreichisches Wohn-Handbuch 1997, Seite 93.

³ Von unter 40.000 fertiggestellte Wohnungen 1990 auf annähernd 60.000 Einheiten 1997.

⁴ Nowotny, 1996, Seite 220.

Ob sich die Gemeinnützigen in der Rolle von öffentlichen Unternehmen gefallen, ist allerdings eine andere Frage¹.

4.7 ROLLE VON BANKEN UND BAUSPARKASSEN

Die Kapitalmarktfinanzierung des Wohnbaus in Österreich wird weitgehend von inländischen Instituten bestritten. Erst in jüngster Zeit wird vermehrt auf Fremdwährungskredite zurückgegriffen. Im privaten Hausbau hat diese Finanzierungsform trotz des bestehenden Kursschwankungsrisikos schon seit längerem Fuß gefasst, deutlich erkennbar etwa in Vorarlberg, wo Fremdwährungskredite v.a. in Schweizer Franken der bis dahin dominierenden Bausparfinanzierung den Rang abzulaufen drohen².

Diese Entwicklung veranschaulicht die zunehmende Beweglichkeit aller Beteiligten in Fragen der Wohnbaufinanzierung. Die für die neunziger Jahre prägende Internationalisierung der Wirtschaft zeigt sich bekanntlich im Finanzbereich besonders deutlich, sehr viel deutlicher als etwa im Bauwesen. Es zeigt sich ein deutlicher Trend in die Richtung einer Substituierung von öffentlichen Förderungsdarlehen durch kombinierte, langfristige Bankprodukte. Die Phase, in der kaum spezifizierte Darlehensformen über Annuitätenzuschüsse für den Kreditnehmer verbilligt wurden – eine Förderungsschiene, die nicht ganz zu unrecht als Bankenförderung kritisiert wurde – scheint sich ihrem Ende zuzuneigen. Die aktuelle Entwicklung geht in die Richtung, die ausgeweiteten Möglichkeiten des Kreditapparates auf die Spezifika der Wohnbaufinanzierung mit ihrem sehr großen, sehr sicheren und langfristigen Finanzierungsbedarf anzuwenden. Als besonders vielversprechend erweist sich die bunte, passgenau abgestimmte Mischung von Bankprodukten aus der Hand einzelner, stark diversifizierter Banken- und Versicherungsgruppen („Mortgage Management“).

4.7.1 Einfluss auf die Förderungssysteme

In der zentralen Funktion von Finanzierungsfragen für jede Art der Förderung nehmen Banken zweifellos eine zentrale Rolle bei der Entwicklung jedes Wohnbauförderungssystems ein. Die im Projektzusammenhang geführten Gespräche zeigen aber klar, dass die Initiative in der Regel von der Politik ausgeht und die Banken gegebenenfalls in einer reaktiven Rolle hinzugezogen werden. Oft genug wird die zu geringe Bereitschaft der Banken angesprochen, spezifische, auf das System der Wohnbauförderung abgestimmte Bankprodukte zu entwickeln und anzubieten.

Der Leiter der Vorarlberger Wohnbauförderung Wilfried Bertsch berichtet von einer Initiative des Landes, auf der Basis von Sicherstellungen des Landes besonders günstige Hypothekendarlehen zu erzie-

¹ Vgl. Gerhard Schuster und Gerhard Drews: Gemeinnützige Bauvereinigungen wozu? 12 Thesen zur Zukunft gemeinnütziger Bauvereinigungen. In: „Wohnbauforschung in Österreich“ 3/1998, Seite 17.
Vgl. Kapitel „Reform des Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes“, Seite 183.

² Wilfried Bertsch (Vbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

len: „Wir wollten eine neue Förderung für Jungfamilien entwickeln. Die Kooperationsbereitschaft der Banken war damals ganz gering, Sonderkonditionen zu gewähren. Unsere Zielrichtung war, neben einem Landesförderungsdarlehen unter der Voraussetzung besonderer Sicherheitsmerkmale eine besonders günstige Fremdfinanzierung mit Laufzeiten von fünf bis zehn Jahren zu erreichen“. „Ich wünsche mir eine noch stärkere Kooperation mit den Banken in der Form von gemeinsamen Finanzierungsaktionen, insbesondere in Zeiten, wenn die Banken sehr liquid sind. Die Banken dürften mehr Interesse an gemeinsamen Aktionen zeigen als bisher. Es könnten gemeinsam weitere Wirtschaftsimpulse gesetzt werden. Die Banken könnten substituierend zum Förderungsapparat wirken“¹.

Ein aufschlussreiches Beispiel ist die Entwicklung des Modells der Kletterdarlehen im Rahmen der Wiener Wohnbauförderung Anfang der neunziger Jahre. Bernd Rießland: „Es war der Versuch, angesichts eines sehr hohen Zinsniveaus ohne Anhebung der Fördermittel die Mieten gleich hoch zu halten oder sogar abzusenken, was bei Zinssteigerungen von 1 bis 2% über dem langjährigen Durchschnitt keine leichte Sache war. Der Gedanke des Kletterdarlehens kam von der Förderstelle und wurde von den Banken zunächst als unfinanzierbar eingeschätzt. Die Banken mussten es erst lernen, die neuen Risiken banktechnisch zu bewältigen. Es ist ein typischer Fall, bei dem die wohnungspolitische Zielsetzung eine Produktgestaltung herbeiführte, die von den Banken gerade noch darstellbar war“².

Wie weit eine mögliche Kooperation zwischen der öffentlichen Hand und privaten Handlungsträgern wie Banken auch im Bereich der Wohnbauförderung grundsätzlich gehen kann zeigt das Beispiel des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds, dessen Geschäftsstelle bei der Spezialbank Kommunalkredit angesiedelt ist³.

4.7.2 Bauspar- und Anleihenfinanzierung als Ergänzung zur Wohnbauförderung

In den vergangenen Jahren blieb auch der Bausparförderung die Diskussion um ihre Effizienz nicht erspart, vor allem im Vergleich zu den Anfang der neunziger Jahre eingeführten Wohnbauanleihen. Die Funktionsfähigkeit des Bausparens ist davon abhängig, dass es ein Massensparen bleibt. Die Förderung ist so angelegt, dass der optimale Ertrag bei relativ geringen Ansparleistungen erzielt wird. Den über fünf Millionen Bausparern in Österreich stehen etwa 800.000 Darlehensverträge gegenüber⁴. Kritik an der Bausparförderung wird allenthalben auch insofern laut, als die prämiengeforderten Ansparungen nicht notwendigerweise für bauliche Maßnahmen eingesetzt werden.

Den Bausparkassen wurde vom WIFO bestätigt, dass – so Josef Schmidinger von der S-Bausparkasse – „das System solange effizient funktioniert, so lange der Kreislauf geschlossen ist, und das Geld, das als Spareinlagen hineinfließt, für Wohnbauzwecke herangezogen wird. Der Bund nimmt die Aufwendungen für die Förderung über die Steuern wieder ein. Der Sinn der Prämie würde allerdings dann wegfallen, wenn die Finanzierungsleistungen überwiegend für Konsumausgaben herangezogen würden. Ich glaube deshalb, dass das System nicht nur ausreichend sozial treffsicher ist, sondern dass Bausparen auch in ökonomischer Hinsicht einen geschlossenen Regelkreis darstellt. Wenn die Bausparkasse in der Lage ist, in die Wohnwirtschaft zu finanzieren, schließt sie den Regelkreis zur Prämie“¹.

Zugunsten der Bausparförderung wird überdies ins Treffen geführt, dass der Bau von Eigenheimen – und in diesem Segment spielen Bausparkassen eine kaum ersetzbare Rolle – zu besonders ausgeprägten „Sickereffekten“ führt; das heisst, dass durch den Bezug des eigenen Hauses eine weniger qualitätsvolle und somit preisgünstigere Wohnung marktverfügbar wird. Empirische Untersuchungen in Deutschland und Österreich haben ergeben, dass durch den Eigenheimbau die längsten Umzugsketten ausgelöst werden².

Bernd Rießland begründet die langfristigen Optionen des Bausparsystems aus der Beobachtung der Entwicklungen im Bankenwesen: „Das Bausparen hat wie die Wohnbauförderung den Charakter eines Risikoversicherungsvertrages. Solche Systeme schienen angesichts der Entwicklungen der Banken in den achtziger Jahren überholt zu sein, als man Spezialbankensysteme tendenziell auflöste und statt dessen aus Effizienzgründen Universalbanken gründete. Heute ist wieder eine Trendumkehr hin zu Spezialinstitutionen zu beobachten. Ich glaube, dass wir sowohl das Bausparsystem, als auch die Wohnbaubanken – das eine ein Sparprodukt für den kürzerfristigen Anleger, das andere ein Anleiheprodukt für den längerfristigen Anleger – als Kapitalsammelstellen brauchen, um unseren Wohnbau für die Bevölkerung des Landes sicherzustellen. Es ist ein Irrglaube, dass uns die internationalen Kapitalverflechtungen für alle Zeiten von Zinsproblemen bei der Wohnbaufinanzierung entheben. Solche geschlossenen Finanzierungssysteme sind zum Schutz und zur Zinsstabilität immer wieder nötig. In den Bausparprodukten ist eine größere Produktvielfalt nötig, alles nach dem Grundsatz, dass viele zusammenlegen, damit wenige eine Finanzierung haben, dass im Lebenszyklus der Ansparenden jeder als Darlehensnehmer zum Zug kommen kann“³.

Eine vergleichende Effizienzbewertung der beiden Finanzierungssysteme liegt zur Zeit nicht vor. Bei beiden Systemen steht der jährliche öffentliche Aufwand einem Gesamtfinanzierungsvolumen in etwa der hundertfachen Höhe gegenüber. Zu verweisen ist darauf, dass die Bausparförderung und die Anleihen unterschiedliche Wohnbausegmente abdecken. Es muss auch betont werden, dass trotz

¹ Wilfried Bertsch (Vbg. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (4/1997).

² Bernd Rießland (Erste Bank) im Gespräch mit dem Autor (4/1998).

³ Die Kommunalkredit ist im Besitz der Österreichischen Investitionskredit AG (60%), der Crédit Local de France (26%) und der Landeshypothekenbanken (14%).

⁴ Stellungnahme von Erich Rainbacher, Generaldirektor der Raiffeisen Bausparkasse, zum Entwurf des Berichts von Oktober 1998.

¹ Josef Schmidinger (S-Bausparkasse) im Gespräch mit dem Autor (9/1997).

² Jenkis, 1996, Seite 98.

³ Bernd Rießland (Erste Bank) im Gespräch mit dem Autor (4/1998).

der guten Annahme der Wohnbauanleihen das Finanzierungsvolumen der Bausparkassen durch die neue Schiene zwar ergänzt, rein quantitativ allerdings bei weitem nicht ersetzt werden kann. Dazu Josef Schmidinger, Finanzvorstand der S-Bausparkasse und Mitbegründer der Erste-Wohnbaubank: „Es war überraschend, dass die KESt-Begünstigung bei Wohnbauanleihen in dem Umfang angenommen wurde. Die Wohnbaubanken können mittlerweile Anleihen im Wert von etwa vier bis fünf Milliarden Schilling (€ 300 – 400 Mio) pro Jahr plazieren. Es kann allerdings neuerdings eine gewisse Dämpfung beobachtet werden. Mit den erreichten vier bis fünf Milliarden Schilling pro Jahr dürfte der Plafond erreicht sein. Dem stehen etwa 30 Milliarden Schilling (€ 2,2 Mrd) gegenüber, die das Bausparsystem an jährlichen Finanzierungsleistungen erbringt. Mit dem Instrument der KESt-Begünstigung von Anleihen alleine könnte man das Bausparsystem daher nicht substituieren“¹.

Angesichts der guten Entwicklung der Einlagen und des gleichzeitigen Rückgangs der Wohnbauproduktion werden in beiden Segmenten intensive Anstrengungen unternommen, neue Betätigungsfelder zu finden. Die Wohnbaubanken wurden in jenen Jahren entwickelt, als die Wohnungsnachfrage das Angebot bei weitem überstieg und von einer längerfristige Erhöhung der Neubauzahlen ausgegangen werden musste. Josef Schmidinger: „Damals war es notwendig, einen Impuls zu setzen und Gelder aufzubringen, um zusätzlich Wohnungen im Preissegment für die Mittelschicht finanzieren zu können. Heute geht die Wohnungsproduktion zurück. Die Länder werden ihre Mittel umschichten. Die Wohnbaubanken werden sich angesichts dessen überlegen müssen, in welchen Segmenten sie sich zusätzlich engagieren wollen. Unsere Überlegungen gehen in die Richtung Infrastrukturfinanzierung. In Österreich besteht ein Nachholbedarf in den Bereichen Telekom, Schiene, Straßen, Wasserwirtschaft, Energiebewirtschaftung öffentlicher Bauten sowie im Sanierungsbereich“².

Systematische Einbindung der Bauspar- und Anleihenfinanzierung in den großvolumigen Wohnbau

Die Ergänzung der Wohnbauförderung durch ihrerseits geförderte Banken- oder Bausparfinanzierungen hat in der Vergangenheit gute Ergebnisse gezeigt. Das klassische Beispiel dafür ist der Eigenheimbau, der ohne die Parallelführung von Wohnbauförderung und Bausparfinanzierung bei weitem nicht im realisierten Ausmaß möglich gewesen wäre. Die KESt-Begünstigung von Wohnbauanleihen funktioniert in vergleichbarer Weise in Bezug auf die Objektfinanzierung im großvolumigen Wohnbau. Mit der Novelle 1997 folgte man diesem Beispiel und erweiterte die Einsatzmöglichkeiten der Bausparfinanzierung auf den großvolumigen Wohnbau.

Bauspar- und Anleihenfinanzierung erfüllen somit heute folgende Funktionen in Ergänzung zur Wohnbauförderung der Länder:

- Die bewährte Bausparfinanzierung im Eigenheimbereich¹;
- Objektfinanzierung im großvolumigen Wohnbau über Wohnbauanleihen und Bausparfinanzierungen;
- Subjektfinanzierung für die Finanzierungsbeiträge im großvolumigen Wohnbau durch den Einsatz von Bauspardarlehen auch im Mietwohnungsbereich.

Die von einem derartigen Strukturwandel in der Wohnbaufinanzierung unmittelbar betroffenen gemeinnützigen Bauträger antizipieren die Entwicklung. Karl Wurm zeigt sich überzeugt, dass die Bausparfinanzierung eine zunehmend wichtige Rolle in diesem Bereich spielen wird, „weil die öffentlichen Hände in Zukunft weniger fördern werden. Damit steigen die Beträge, vor allem die Einmalbeträge, die der Einzelne zu entrichten hat. Bei der Finanzierung dieser Einmalbeträge wird ein guter Markt für die Bausparkassen entstehen. Je mehr der Einzelne zu zahlen hat, desto interessanter wird diese Finanzierungsform“².

Die forcierte Einbeziehung von Bausparmitteln in die Finanzierung der Einmalzahlungen im geförderten Mietwohnungsbau hat zwar eine Kumulierung des Förderungseinsatzes zur Folge. Die Maßnahme ist aber andererseits geeignet, die Einstiegsschwelle in den geförderten Neubau zu senken und damit der Gefahr der Fehlallokation von Förderungsmitteln zu begegnen³.

Mortgage-Management

Die Strategie der öffentlichen Hand, die direkte Wohnbauförderung durch den gezielten Einsatz gleichfalls geförderter Kapitalmarktinstrumente zu ergänzen trifft sich mit einer aktuellen Entwicklungslinie im Bankenbereich. Unter Einbindung zahlreicher Spezialprodukte werden Bündel aus unterschiedlichen Bankprodukten entwickelt, mittels derer die speziellen Erfordernissen der Wohnbaufinanzierung – lange Laufzeit und niedriges Zinsniveau – und die spezifischen Optionen dieses Bereichs – großes Volumen, große Sicherheit und Engagement der öffentlichen Hand – zu umfassenden, passgenauen Finanzierungspaketen geschnürt werden. Mit dieser als Mortgage-Management bezeichneten Kombination von Bankprodukten mit unterschiedlichen Fristen und Risiken können mittlerweile zinsoptimierte langfristige Finanzierungen angeboten werden, die eine Ergänzung, in Zukunft vielleicht eine Alternative zur Darlehensfinanzierung durch die öffentliche Hand darstellen.

Möglich wurde diese Strategie durch die Entwicklung im Bankenbereich, die einmal das Universalbankensystem, ein andermal das Spezialbankensystem bevorzugte und zuletzt insofern zu einer Synthese gelangt ist, als sich eine große Zahl unterschiedlicher Spezialinstitute herausgebildet hat, diese aber

¹ Josef Schmidinger (S-Bausparkasse) im Gespräch mit dem Autor (9/1997).

² Josef Schmidinger (S-Bausparkasse) im Gespräch mit dem Autor (9/1997).
Siehe unten, Kapitel „Bauspar- und Anleihenfinanzierung als Ergänzung zur Wohnbauförderung“, Seite 141.

¹ Für Niederösterreich, dem Bundesland mit der höchsten Eigenheim-Quote, konstatiert Gerhart Fellner als Leiter der Wohnbauförderung: „Ich glaube, dass ein wünschenswertes Bauvolumen nur im Zusammenspiel von Wohnbau- und Bausparförderung aufrecht erhalten werden kann“ (im Gespräch mit dem Autor, 3/1998).

² Karl Wurm (GBV) im Gespräch mit dem Autor, 1/1998).

³ Vgl. Amann/Skopek, 1999.

weitgehend in Bankengruppen eingegliedert sind, die ihrerseits auf diesem Weg die komplette Bandbreite an Bank- und Versicherungsprodukten anbieten können.

Josef Schmidinger, Vorstandsmitglied sowohl der S-Bausparkasse als auch der S-Wohnbaubank, beide im Verbund der Erste Bank der oesterreichischen Sparkassen AG eingebettet, erläutert das Ineinandergreifen der unterschiedlichen Tätigkeitsfelder: „Die Bausparkasse kann einen Beitrag leisten, indem sie im Rahmen einer Gesamtfinanzierung den zinssicheren Teil übernimmt. Sie bietet dem Kunden die Möglichkeit, das Darlehen vorzeitig zurückzuzahlen, ohne eine Pönale in Kauf nehmen zu müssen. Die variable Zinssicherung im Rahmen einer Gesamtfinanzierung, d.h. die Möglichkeit, von einer Zinssatzsenkung zu profitieren, könnte eine Bank einbringen. Relativ zinsgünstige, langfristige Finanzierungen bietet schlussendlich der Versicherungsbereich, z.B. Darlehen mit zwanzigjährigen Fixzinssätzen mit Endfälligkeit, wodurch insbesondere die Anfangsbelastungen erheblich reduziert werden können. Bei der Geldanlage ist eine ähnliche Splittung in mehrere Ertragskomponenten mit mehr oder weniger hohem Zinssatz bzw. Risiko seit langem gang und gäbe“¹.

Die Förderungsstellen der Länder nehmen derartige Angebote bereits gerne in Anspruch. Besonders aufschlussreich sind aktuelle Großprojekte in Wien wie die Donau-City mit mehr als 1.000 Wohneinheiten, bei denen nicht zuletzt durch derartige Finanzierungsstrategien zu ausserordentlich günstigen Nutzerentgelten erzielt werden².

4.7.3 Gestärkte Bundeskompetenzen durch neue Wege der Kapitalmarktfinanzierung

Neue Kapitalmarktinstrumente, vor allem die Bündelung unterschiedlicher Zins- und Risikotypen, entwickeln sich sukzessive zu echten Alternativen zu öffentlichen Förderungsdarlehen, insbesondere unter Einbeziehung von ihrerseits geförderten Kapitalmarktfinanzierungen wie Bauspargeldern oder Wohnbauanleihen. Sie zeigen nicht nur eine vorteilhafte Performanz hinsichtlich Laufzeit, Zinsen und Refinanzierungsbedingungen, sondern unterliegen durch die Förderung auch einer politischen Kontrolle und Lenkbarkeit. Die neuen Finanzierungsinstrumente zeichnen sich nicht zuletzt auch dadurch aus, dass sie durch die Einbeziehung von sehr langfristigen Finanzierungskomponenten auch eine Zinsstabilität bieten, die nicht wesentlich von jener öffentlicher Darlehen abweicht.

Öffentliche Förderdarlehen haben die Budgets immer in hohem Maße belastet. Die Rückflüsse aus aushaftenden Darlehen reichten nie auch nur annähernd zur Bedeckung der Neuvergaben von Darlehen. Neue Instrumente wie Annuitätenzuschüsse oder Einmalzuschüsse entlasten zwar den Liquiditätsbedarf der öffentlichen Hand, tragen aber vor allem längerfristig kaum zu einer wesentlichen

Verringerung des öffentlichen Aufwandes bei. Die wohl nachhaltigste Entlastung der öffentlichen Hand ist durch Verlagerungen der Finanzierung auf den Kapitalmarkt zu erzielen. Dies trifft auch dann zu, wenn die Kapitalmarktfinanzierung selbst von Förderungen profitiert. Die Bausparkassen bringen etwa in gutem Zusammenspiel mit der Wohnbauförderung der Länder ein jährliches Finanzierungsvolumen von 30 Milliarden Schilling (ca. € 2,2 Mrd.) bei einem direkten öffentlichen Aufwand von ca. 2 Milliarden Schilling (ca. € 150 Mio.) auf. Von einer derartigen Hebelwirkung ist jede Art der direkten Wohnbauförderung allein weit entfernt. Ähnlich günstig stellt sich das Verhältnis bei den KEST-begünstigten Wohnbauaktien dar.

Gleichzeitig zeigen die Länder zunehmende Zurückhaltung in ihrer Förderungsgebarung. Nicht nur die Förderungsquoten pro gefördert errichteter bzw. sanierter Wohnung sinken, sondern auch die Förderungszahlen im Ganzen und dies gleichermaßen im Neubau und in der Sanierung. Dies mag auf die rückläufige Nachfrage zurückzuführen sein, kann aber auch als eine Vorwegnahme einer erwarteten Kürzung der Wohnbauförderungsmittel bzw. aus Effizienzgründen als Verlagerung auf Kapitalmarktfinanzierungen interpretiert werden.

Diese Entwicklung bedeutet eine schleichende Kompetenzschwächung der Länder bei der Wohnbaufinanzierung. Das Bankwesen ist in Gesetzgebung und Vollziehung in Bundeskompetenz. Direkten Einfluss haben die Länder lediglich bei den jeweiligen Landeshypothekenbanken und auf informeller Ebene. Insbesondere liegen die Instrumente der Bausparförderung und der KEST-Begünstigung der Wohnbauanleihen in Bundeshand. Mit diesem Förderungsinstrumentarium hat der Bund erheblichen Einfluss auf die Wohnbauproduktion. Wohl beschränkt sich der Einfluss vorwiegend auf eine quantitative Steuerung. Die Möglichkeiten der qualitativen Steuerung, die die Länder-Wohnbauförderung bietet, sind bei den Finanzierungsförderungen des Bundes zweifellos in geringerem Ausmaß gegeben.

Die Rückverlagerung von faktischem Gewicht von den Ländern zum Bund in Fragen der Wohnbaufinanzierung geht mit einer Gewichtsverschiebung zwischen den Ressorts einher. Lag die Legistik der Wohnbauförderung vor der Verlagerung beim Wirtschaftsministerium, ist die Bausparförderung und die KEST-Begünstigung der Wohnbauanleihen Sache des Finanzministeriums.

Eine solche „schleichende“ Kompetenzverlagerung zugunsten des Bundes kann auch als eine Entwicklung hin zu einer zweckmäßigen Aufgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaften interpretiert werden. Den Bund interessiert aus wirtschaftspolitischer Sicht in erster Linie die quantitative Steuerung und eine Optimierung der Effizienz, die Länder vor allem die qualitative Ausgestaltung der Förderung und ihre Anpassung an die regionalen Gegebenheiten.

¹ Josef Schmidinger (S-Bausparkasse) im Gespräch mit dem Autor (9/1997).
Vgl. Deutsch, 1998. Seite XXII/XXIII.

² Bauträger ist die Donau City Wohnbau AG. Für die Kapitalmarktfinanzierung zeichnet die ERSTE-Gruppe verantwortlich.

4.8 FINANZAUSGLEICH 2001

Die weitere Gestaltung der Wohnbauförderung wird zumindest unter drei Aspekten beurteilt werden müssen: Zum ersten wird es um den Nachweis der Effizienz und der wirtschaftlichen Multiplikatorfunktionen des Instrumentariums der Wohnbauförderung gehen. Zum zweiten hängt das Mittelaufkommen für die Wohnbauförderung eng mit weiteren Reformen im Steuersystem zusammen. Zur Diskussion steht vor allem die mögliche Streichung des Wohnbauförderungsbeitrags mit einem Aufkommen von ca. 7,8 Milliarden Schilling¹ (€ 550 Mio.). Zum dritten wird es anlässlich der Neuverhandlung des Finanzausgleichs zweifellos um die Adaption des Kompetenzgefüges zwischen Bund und Ländern gehen. Es ist absehbar, dass die Wohnbauförderung zusammen mit dem finanziell ebenfalls sehr umfangreichen Paket der Krankenanstaltenfinanzierung verhandelt wird. Auf dieser Ebene werden nicht zuletzt auch die bis dahin erzielten Fortschritte bei der Bundesstaatsreform eminenten Einfluss ausüben.

Grundlagen des Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist quasi das materielle Abbild des Föderalismus in Österreich. Nowotny bezeichnet ihn als „finanzpolitisches Kernstück der ökonomischen Theorie des Föderalismus“². Die Grundlage für die zwischen Bund, Ländern, Städte- und Gemeindebund paktierten und vom Nationalrat beschlossenen Finanzausgleichsgesetze bildet das Finanzverfassungsgesetz 1948³.

Zur Zeit gilt das Finanzausgleichsgesetz 1997⁴. Der nächste Finanzausgleich steht für das Jahr 2001 an. Die Wohnbauförderung bildet angesichts ihres Volumens einen der voraussichtlich zentralen Verhandlungspositionen.

Nowotny unterscheidet folgende Funktionen des Finanzausgleichs⁵:

- die Verteilung der Aufgaben und die daraus resultierende Verteilung der Ausgaben in einem Bundesstaat (passiver Finanzausgleich),
- die Verteilung der Einnahmen, insbesondere der Steuern, zwischen den einzelnen Ebenen eines Bundesstaates (aktiver vertikaler Finanzausgleich),
- die Verteilung der Einnahmen zwischen den Ländern bzw. zwischen den Gemeinden eines Bundesstaates, insbesondere unter dem Aspekt einer größeren regionalen Einheitlichkeit in den Möglichkeiten der Aufgabenerfüllung (aktiver horizontaler Finanzausgleich).

¹ Davon werden bislang 80,55% bzw. ca. 6,3 Mrd. Schilling der Wohnbauförderung zugeführt.

² Nowotny, 1996. Seite 128.

³ Vgl. Neuhofer. 1997. Seite 866 f..

⁴ BGBl. 201/1996.

⁵ Nowotny, 1996. Seite 128.

Als weitere Aufgabe kommt dem Finanzausgleich die Funktion des effizienten Umgangs mit der Verschuldung der Gebietskörperschaften zu. In Österreich trägt der Bund den überwiegenden Teil der Staatsverschuldung, während die Länder ihre auch zuvor geringe Neuverschuldung zuletzt deutlich reduzieren und die Gemeinden insgesamt sogar Überschüssen erwirtschaften konnten. Für diese ungleiche Verteilung der Lasten ist offensichtlich der Umstand mit ausschlaggebend, dass der Staat als größtes Wirtschaftssubjekt die besten Kreditkonditionen erhält. Erich Streissler führt zu den finanzpolitischen Aufgaben des Staates aus: „Kostensenkende Finanzierungsfunktionen kann der Gesamtstaat auf globalisierten internationalen Finanzmärkten dadurch wahrnehmen, dass er für große andere Wirtschaftssubjekte, z.B. für andere Gebietskörperschaften oder ausgegliederte öffentliche Rechtsträger, Kredite aufnimmt, weil er diese billiger erhält. Z.B. erhält der Bund über seine Bundesfinanzierungsagentur langfristige Kredite um etwa 1/8% billiger als die ASFINAG. Er kann Finanzierungsfunktionen zweitens dadurch wahrnehmen, dass er Fremdwährungsanleihen begibt und im Durchschnitt stark kostensenkend ein Risiko übernimmt, das kaum ein anderes Wirtschaftssubjekt zu tragen groß genug ist“¹.

Der Finanzausgleich wird seit seinem Bestehen in gleichbleibender Grundstruktur für jeweils mehrere Jahre – meist sechs, zuweilen auch nur vier – beschlossen. Diese Vorgangsweise ist die Grundlage für die Konstanz des finanziellen Föderalismus in Österreich mit nachhaltigen Auswirkungen auch auf das Wohnungswesen. Walter Matznetter stellt fest, dass „im Gegensatz zu anderen Staaten, wo das Wohnungsbudget jedes Jahr neu verhandelt werden muss, (...) ein beträchtliches Förderungsvolumen in Österreich nie zur Disposition“ stand. Er folgert daraus, dass dies „sicherlich zur Entpolitisierung der Wohnungspolitik in Österreich beigetragen hat“².

Die Wohnbauförderung beim Finanzausgleich 2001

Soweit derzeit absehbar wird es beim nächsten Finanzausgleich vor allem um die Wohnbauförderung, die Krankenanstaltenfinanzierung und den Verteilungsschlüssel der Erträge zwischen den Bundesländern gehen. Als nachgeordnete Themen zeichnen sich formale Anpassungserfordernisse aufgrund der Euro-Umstellung und die komplizierten Regelungen der dem Finanzausgleich zugrunde liegenden Steuern ab³.

Heribert Graßl, zuständiger Beamter im Finanzministerium: „Fix ist allein, dass im Jahr 2000 die Vereinbarung über die Aufteilung der Wohnbauförderungsmittel auf die Länder ausläuft und daher Gegenstand der nächsten Finanzausgleichsverhandlungen sein wird. Der Finanzausgleich 2001 mit der Verteilung der Steuern – Finanzzuweisungen, Zweckzuschüsse und verschiedene Kostenersatzregelungen –, dem Wohnbauförderungszweckzuschussgesetz und der Krankenanstaltenfinanzierung ist ein riesiges Paket.

¹ Streissler, 1998. Seite 16.

² Matznetter, 1991. Seite 147.

³ Gespräche mit Erich Pramböck (Städtebund, 6/1997), Bundesrat Jürgen Weiss (10/1997) u.a..

Welche Schwerpunkte bei der Wohnbauförderung gesetzt werden, ist allerdings eine Frage an die Länder¹.

Weit verbreitet sind Befürchtungen, dass der nächste Finanzausgleich Kürzungen bei der Wohnbauförderung oder Änderungen beim Zweckzuschusssystem bringen wird. Gerhart Fellner, Leiter der Niederösterreichischen Wohnbauförderung, meinte etwa, „dass es aufgrund der kolportierten Leerstellungen insbesondere in Wien mit dem nächsten Finanzausgleichsgesetz zu einer Einschränkung kommen wird“¹. Ähnlich sieht es Josef Ostermayer, leitender Mitarbeiter des Wiener Wohnbau-Stadtrates: „Zu erwarten oder zu befürchten ist eine gewisse Kürzung. Abhängig ist dies vor allem davon, ob vermittelt werden kann, dass die Wohnbauförderung für die Wohnversorgung und aus wirtschaftlichen Gründen ein wesentliches Instrument ist“².

Andreas Sommer, leitender Beamter im Wirtschaftsministerium, sieht die Größenordnung der Zweckzuschüsse insbesondere angesichts bereits erfolgter oder verhandelter Kürzungen gefährdet: „Die Wohnbauförderung steht sicherlich mehr in Frage als jedes andere Standbein des Finanzausgleichs. Man erinnere sich daran, dass es in der letzten Legislaturperiode, im Vorfeld des 1. Sparpakets, Sozialpartnerbeschlüsse über ein nicht unwesentliches Abspecken der Wohnbauförderungsmittel um drei Milliarden Schilling gab (€ 220 Mio.). Der nächste Schritt war das Einfrieren der Zweckzuschüsse. Jetzt liegen Forderungen vor, einen Gutteil dieser Mittel in andere Kanäle zu lenken. Ich denke, Forderungen in diese Richtung sind verstärkt zu erwarten“³.

Kämpferisch gibt sich der für den oberösterreichischen Wohnbau zuständige Landesrat Erich Haider, der zwar mit Druck hinsichtlich einer Reduktion der Förderungsmittel rechnet: „Die Landesvertreter werden sich allerdings vehement gegen solche Vorhaben richten, insbesondere auch aus dem Grund, da ein Zugeständnis für moderate Kürzungen erfahrungsgemäß zu ganz erheblichen Kürzungen führt“⁴.

Jedenfalls wird die Zukunft der Wohnbauförderung wesentlich von den zum Verhandlungszeitpunkt gegebenen Rahmenbedingungen abhängen. Von entscheidendem Gewicht werden die Budgets 1999 und 2000, der Stand der Bundesstaatsreform und der um die Jahrtausendwende absehbare Wohnungsbedarf sein⁵.

Aufhebung der Zweckwidmung?

Zur Diskussion steht weiters die Frage um die zukünftige Handhabung bei der Mittelzuteilung vom Bund an die Länder. Die Ansichten über die Sinnhaftigkeit der Zweckbindung der Wohnbauförderungsgelder gehen erheblich auseinander. Einerseits bedeuten Zweckbindungen eine Einschränkung der Budgetautonomie der Länder, ihre Aufhebung liegt somit naturgemäß im Interesse zumindest der Finanzreferenten der Länder. Andererseits bewirken zweckgebundene Mittel ein hohes Maß an Kontinuität und Planungs-

¹ Heribert Graßl (BMF) im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

¹ Gerhart Fellner (NÖ Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (3/1998).

² Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

³ Andreas Sommer (BmWA/I) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

⁴ LR Erich Haider (OÖ) im Gespräch mit dem Autor (7/1997).

⁵ Gespräche mit Friedrich Resel (BMF, 9/1997), Friedrich Rauchlatner / Siegfried Kristan (Stmk. Wohnbauförderung, 1/1998) u.a..

sicherheit, was vor allem seitens der Wohnbaureferenten erwünscht wird¹. Zweckbindungen bedeuten auch einen anhaltenden, wenn auch beschränkten Einfluss des Bundes im ansonsten föderalisierten Bereich der Wohnbauförderung. Gleichzeitig können zweckgebundene Mittel auch als dezidiert zeitgemäße Form einer sparsamen Steuerverwendung betrachtet werden, indem damit eine größtmögliche Entsprechung zwischen Steuerbasis und öffentlichen Ausgaben erreicht wird².

Höchst wahrscheinlich würde eine Aufhebung der Zweckbindung die Neuverhandlung des fragilen Systems des Verteilungsschlüssels der Steuereinnahmen zwischen den Bundesländern erzwingen. Dazu Heribert Graßl vom Finanzministerium: „Bei einer solchen Vorgangsweise müssten die Zweckzuschüsse in Ertragsanteile zu einem Status quo umgerechnet werden. Dabei wird es die Länder natürlich interessieren, wie sich die Ertragsanteile entwickeln werden. Und es ist zu vermuten, dass sich jene Länder, die Nachteile aus einem derartigen neuen Modell erwarten, dagegen wehren“³. In eine ähnliche Richtung äussert sich Bundesrat Jürgen Weiss: „Es kann aber natürlich sein, dass ein geändertes Berechnungsmodell einzelne Bundesländer benachteiligt“. Weiss erachtet eine Lösung allerdings als verhandelbar⁴.

Als wahrscheinliches Szenario für den nächsten Finanzausgleich bezeichnen zahlreiche im Projektzusammenhang interviewte Gesprächspartner, dass die Zweckzuschüsse reduziert werden, und zwar in jenem Ausmaß, in dem die nicht zweckgebundenen Ertragsanteile angehoben werden. Josef Ostermayer: „Aus Sicht des Finanzressort macht das sicher keinen Unterschied bzw. besteht vielleicht sogar Interesse an einer solchen Lösung“⁵. Bundesrat Jürgen Weiss: „Natürlich wäre es möglich, das System der Zweckzuschüsse in Ertragsanteile umzuwandeln, dass die Länder aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Wohnbauförderung einen Anteil am Steuerkuchen erhalten, losgelöst vom traditionellen Zweckzuschuss“⁶. Andreas Sommer: „Das ist ein realistisches Szenario“⁷. Heribert Graßl: „Aus Sicht des Finanzministeriums könnte ein solcher Gedanke sicher in die Überlegungen einbezogen werden“⁸. Der früher für die Wohnbauförderung zuständige Sektionsleiter im Wirtschaftsministerium Hermann Lebeda formuliert gewohnt pointiert: „Seit der letzten Novellierung mit der Senkung der Zweckzuschüsse zugunsten der Überweisung von nicht zweckgebundenen Ertragsanteilen hat ein Teil der Bundeszuschüsse ja nur noch die Duftmarke von Wohnbauförderung. Diese Novelle war ja ein reformerischer Verkaufsschlager. Es ist zu befürchten, dass bei weiteren Reformen weiter in diese Richtung gegangen wird“⁹.

¹ Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien): „Im Sinne der Kontinuität der Wohnbauförderung ist es aber günstig, wenn das Budget auch zweckgebundene Mittel für diesen Zweck vorsieht“ (im Gespräch mit dem Autor, 1/1998).

² Eine derartige Konzeption propagierte etwa F.A. v. Hayek, siehe: Nowotny, 1996. Seite 76.

³ Heribert Graßl (BMF) im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

⁴ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

⁵ Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁶ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

⁷ Andreas Sommer (BmWA/I) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

⁸ Heribert Graßl (BMF) im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

⁹ Hermann Lebeda (FGW) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

Eine gänzliche Umwandlung der Zweckzuschüsse in allgemeine Ertragsanteile und in der Folge die volle Verantwortung für den Anteil, den die Länder aus ihren Budgets für die Wohnbauförderung bereitstellen, stellt Franz Köppl zur Diskussion: „Ein Problem in der Förderungspolitik – seit die Länder die Förderungspolitik über Verordnungen bestimmen können – sehe ich darin, dass der Bund einerseits das Geld aufbringt, andererseits aber die Länder über die Verwendung dieses Geldes im Rahmen der Zweckwidmung entscheiden. Die Gefahr dabei ist, dass bei Mitteln, die von dem einen Akteur aufgebracht und vom anderen Akteur verwendet werden, Effizienzverluste entstehen können. Seit 1989 sind die Kompetenzen zwischen Geldaufbringung und Verwendung weiter auseinandergedriftet. Nachdem die Länder seither zur Gänze für die Wohnbauförderungsgesetzgebung bezüglich der Verwendung der Bundesmittel zuständig sind, sollte meiner Meinung nach auch der Wegfall der Zweckwidmung für die Bundesmittel diskutiert werden. Klarzustellen ist, dass hier von keiner Kürzung der Gesamtmittel, die an die Länder überwiesen werden sollen, die Rede ist, sondern nur von der Beseitigung der Zweckwidmung. Bei der Zweckwidmung der WBF-Mittel kann es passieren, dass zweckgebundenes Geld in den Budgets liegt und für keine anderen sinnvollen Aufgaben verwendet werden kann. Umgekehrt kann der Fall eintreten, dass einzelne Länder einen höheren Bedarf für Wohnbaufinanzierungen haben, aber angesichts der Zuständigkeit des Bundes nicht mehr aufbringen. Schließlich ist zu vermuten, dass vorhandenes zweckgebundenes Geld bei fehlendem Bedarf für den gewidmeten Zweck irgendwie, somit vermutlich ineffizient, ausgegeben wird“¹.

Föderalisierung bei der Mittelaufbringung?

In Tabelle 6, Seite 88, sind die Anteile der Gebietskörperschaften am Steueraufkommen im Vergleich zwischen Österreich, Deutschland und der Schweiz dargestellt. Angesichts des in Österreich äusserst geringen Anteils an Länder- und Gemeindesteuern – im ähnlichen Steuersystem Deutschlands ist für diese Gebietskörperschaften knapp der doppelte Anteil ausgewiesen, in der Schweiz ein Vielfaches² – wird allenthalben die Frage diskutiert, die Mittel für die Wohnbauförderung statt aus Ertragsanteilen von gemeinsamen oder Bundessteuern aus Ländersteuern aufzubringen.

Im Zusammenhang mit der Verländerung der Wohnbauförderung wurde ein solcher Vorschlag von Seiten des Finanzministeriums eingebracht. Heribert Graßl: „Diese Frage wird seit Jahrzehnten diskutiert. Ich halte davon allerdings überhaupt nichts. Es gibt auch auf Seiten der Länder dazu keine einheitliche Haltung. Vorarlberg, Tirol, Salzburg, Wien und seit neuestem Oberösterreich sind dafür. Niederösterreich, Steiermark, Kärnten und das Burgenland sind dagegen. Dies liegt an dem einfachen Grund, dass dadurch die reichen Länder reicher und die armen Länder ärmer würden. Durch eine Verländerung der Steuerein-

¹ Franz Köppl (AK Wien) im Gespräch mit dem Autor (6/1998) bzw. Ergänzungen 4/1999.

² Kommunalsteuer, Getränkesteuer, Lohnsummensteuer u.a. Gemeinde- und Ländersteuern und -abgaben machen zusammen ca. 7% des Gesamtsteueraufkommens aus. In Deutschland machen Länder- und Gemeindesteuern etwa 12,4%, in der Schweiz knapp 56% aus. Vgl. Tabelle 6, Seite 88.

hebung würde ja die Oberverteilung durch den Bund und damit ein Ausgleich unter den Ländern wegfallen¹.

Im Föderalismusbericht 1996 heisst es fast gleichlautend: „Durch viele Jahre versuchten die Länder Vorarlberg, Tirol, Salzburg und Wien – wenn auch in verschiedener Intensität – die eigene Steuerhoheit auszubauen und auch zu nutzen. Die anderen Länder waren strikt dagegen und wandten ein, dass ihr Steueraufkommen ohnedies schon unter dem Durchschnitt liege, sie keine neuen Landesabgaben einführen könnten und eine Erhöhung des Steuerertrages bei den anderen Ländern die Finanzkraftunterschiede weiter vergrößere“¹.

Einzelne Versuche zur länderweisen Einführung eigener Steuern erbrachten denn auch gegenüber dem lukrierbaren Ertrag überproportional negative Folgen, etwa bei der „Mastensteuer“ in Niederösterreich oder der „Wassersteuer“ in der Steiermark. Ein anschauliches Beispiel ist die länderweise Anzeigen- und Ankündigungsabgabe, die in der Vergangenheit zu einer eher kuriosen innerösterreichischen Steuerflucht von Verlagen und vor allem deren Werbeabteilungen geführt hat. Zuletzt hat die Landesfinanzreferentenkonferenz signalisiert, einer Abänderung zu einer Bundesabgabe zuzustimmen.

In der Schweiz hat die weitgehende Steuerhoheit auf Kantons- und teilweise auf Kommunalebene zu einer weitgehend unübersichtlichen Steuereinhebung und vor allem zur steuerlichen Konkurrenz zwischen den Kantonen geführt. Benachteiligt sind die bevölkerungsreichen Kantone mit entsprechend umfangreicher sozialer, technischer und kultureller Infrastruktur, Gewinner die kleinen Kantone mit teilweise kaum mehr als 100.000 Einwohner, z.B. der Kanton Schwyz.

Die heutige Praxis der Mittelaufbringung für die Wohnbauförderung über den Finanzausgleich wird denn auch praktisch ausnahmslos als adäquat angesehen. Änderungsbedarf ist kaum zu orten². Jürgen Weiss fasst die Stimmung in den Ländern zusammen: „Das System hat sich in der Praxis als nicht allzu nachteilig für die Bundesländer erwiesen. Dringender Handlungsbedarf hinsichtlich einer Änderung des Systems aus Sicht der Länder ist nicht gegeben“³.

Finanzausgleich-spezifische Konsensfindung

Es hat sich zu einem traditionellen Spezifikum der Finanzausgleichsverhandlungen entwickelt, dass die finanziellen Aspekte verschiedenster Themenkreise gemeinsam verhandelt werden und Abgleiche quer durch alle Materien die Regel und nicht die Ausnahme sind. Die quantitativ wichtigsten und auch mit größter Häufigkeit gemeinsam verhandelten Themen waren und sind die Wohnbauförderung und die Krankenanstaltenfinanzierung.

¹ Heribert GraBl (BMF) im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

¹ Institut für Föderalismusforschung, 1996, Seite 83.

² In diese Richtung äusserten sich etwa Helmut Riedl (Tiroler Wohnbauförderung, 4/1997), Peter Umgeher (Sbg. Wohnbauförderung, 4/1997), LR Erich Haider (OÖ, 7/1997), Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien, 1/1998), Friedrich Rauchlatner u. Siegfried Kristan (Stmk. Wohnbauförderung, 1/1998).

³ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997)

Zu dieser Koppelung von Themen kommt es, indem einzelne Verhandlungspartner ihre Zustimmung zum Kompromiss in einem Bereich von Zugeständnissen der Gegenseite in anderen Bereichen abhängig machen. Die Koppelung der Themen hat Vor- und Nachteile. Als Nachteil ist anzusehen, dass es bei der Kompromissfindung in erster Linie um die Kassenrelationen und kaum um inhaltliche Aspekte geht. Vorteile liegen darin, dass Verhandlungen über die finanziellen Aspekte von Themen wie der Wohnbauförderung mit größtmöglichem Nachdruck verfolgt werden und die Einhaltung der Verhandlungsergebnisse einer starken Kontrolle unterliegt.

Es zeigt sich schließlich, dass die gemeinsame Verhandlung unterschiedlicher Themen auch Vorteile für die jeweilige Konsensfindung bringt. Dazu Heribert Graßl: „Wie sich in den letzten Jahren immer wieder gezeigt hat, werden bei den Finanzausgleichsverhandlungen viele offene Fragen miteinander junktiniert. Vielfach wird angenommen, dass dies die Erreichung eines Kompromisses erschwere. Aus persönlicher Erfahrung weiß ich jedoch, dass durch einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Bereichen die Erzielung eines einvernehmlichen Verhandlungsergebnisses erleichtert wird“¹.

Die Finanzausgleichspartner gehen dabei mit Druckmitteln nicht gerade zimperlich um. Mediale Posen der eigenen Entschlossenheit und Stärke zählen dabei noch zu den leichteren Geschützen. Das stärkste Druckmittel der Länder in den letzten Finanzausgleichen und zweifellos auch im Finanzausgleich 2001 ist die Frage der Krankenanstaltenfinanzierung. Der oberösterreichische Landesrat Erich Haider meinte diesbezüglich: „Ein Druckmittel seitens der Länder ist die veränderte Spitalsfinanzierung, wie sie bis zum Jahr 2000 vereinbart ist. Die Forderung einer Rückführung in Bundeskompetenz ist als Druckmittel zur Aufrechterhaltung der Wohnbauförderung denkbar“².

Das stärkste Druckmittel des Bundes liegt darin, dass ein Scheitern der Verhandlungen vor allem den Bundesländern schadet. Heribert Graßl, zuständiger Beamter im Finanzministerium, erläutert: „Der Bund hat insofern die stärkere Position, als bei einem Nichtzustandekommen einer finanzausgleichrechtlichen Regelung die Abgaben weiter eingehoben werden, eine Weiterleitung an die Länder bei fehlenden Verteilungsregeln aber – mit einer Übergangsfrist von 4 Monaten – nicht möglich ist. Insofern und abgesehen vom öffentlichen Druck sind die Länder interessiert, einen Finanzausgleich zustande zu bringen“³.

Die Neuverhandlung der finanziellen Beziehung zwischen den Gebietskörperschaften in mehrjährigen Abständen hat sich in der Vergangenheit sehr bewährt. Zum einen bewirken die meist auf sechs Jahre beschlossenen Finanzausgleiche eine zumindest mittelfristige Planungssicherheit, im Gegensatz etwa zu jährlichen Vereinbarungen. Zum anderen setzt die immer schwierige Paktierung eine tiefe und auch breite Auseinandersetzung mit der Materie voraus. Angesichts der auf allen Seiten bestehenden Druckmittel ist auch sichergestellt, dass die Verhandlungen erst abgeschlossen werden, wenn alle

Seiten die Ergebnisse mittragen können. Es ist kein Zufall, dass alle bisherigen Finanzausgleichsgesetze im Einvernehmen zwischen den Verhandlungspartnern beschlossen wurden. Die durch die langen Vorlaufzeiten mögliche breite Einbindung von Interessenvertretern und Experten bedeutet schließlich eine fachliche und demokratiepolitische Legitimation der Vorgangsweise.

Die Verhandlungen zu den Finanzausgleichen haben in der ganzen Härte und Hartnäckigkeit der Verhandlungsführung zu einer Diskussionskultur zwischen den Gebietskörperschaften geführt, die als wesentliches Standbein des österreichischen Föderalismus anzusehen ist. Kompetenzverlagerungen zwischen Bund und Ländern auf der Basis gleichberechtigter Verhandlungen setzen genau eine solche Diskussionskultur voraus. Die erfolgreiche Abwicklung der Verlängerung der Wohnbauförderung mit der zu bewältigenden Fülle an Schwierigkeiten wäre ohne den im Finanzausgleich erprobten Verhandlungsmodus undenkbar gewesen. Hier wie dort wurden unterschiedliche Materien gemeinsam verhandelt und die Zustimmung zur einen Lösung an Zugeständnisse bei einer anderen Sachfrage geknüpft. Hier wie dort ging es vor allem um Fragen der Kostentragung und der inhaltlichen Verantwortung.

4.9 ZUKUNFT DER ÖFFENTLICHEN WOHNBAUFÖRDERUNG

EU-Konformität der Wohnbauförderung

Artikel 92 des EG-Vertrages sieht ein Verbot von wettbewerbsverfälschenden Subventionen vor. Ausdrücklich davon ausgenommen sind Beihilfen im sozialen Bereich. Daraus wird allgemein geschlossen, dass Maßnahmen der Subjektförderung jedenfalls, Objektförderungen wahrscheinlich EU-rechtskonform sind¹. Karl Korinek: „Ob die Wohnbauförderung selbst jemals unter dem Aspekt der Art. 92 ff., Subventionsrecht des EG-Vertrags, gesehen wird, ist schwer abzusehen. Im allgemeinen Gesellschaftsrecht gibt es schon derartige Entwicklungen. Ich rechne allerdings damit, dass die Förderung noch relativ autonom bleiben wird“².

Von EU-Parlamentarier Hannes Swoboda wird die Frage pragmatisch bewertet: „Die Beantwortung der Frage, ob die Wohnbauförderung im Lichte des Subventionsrechts gesehen werden soll, hängt davon ab, inwiefern der Binnenmarkt davon eingeschränkt wird. Ich sehe mit der Wohnbauförderung keine Einschränkungen des Binnenmarkts. Natürlich besteht theoretisch die Möglichkeit einer solchen Sichtweise. Dann aber sind einer Aushöhlung nationalstaatlicher Positionen auch auf anderem Gebiet keine Grenzen mehr gesetzt. Österreich ist seit langem ein Markt und sind Marktbegrenzungen verboten. Dennoch gibt es länderspezifische Förderungen. Das ist nicht nur eine Frage des Prinzips, sondern auch eine der Prioritäten. Angesichts der Fülle an Uneinlichkeiten, die den Binnenmarkt viel stärker beeinträchtigen, etwa im Steuerrecht, ist es unwahrscheinlich, dass dieser Bereich in absehbarer Zeit angegangen wird“³.

¹ Heribert Graßl (BMF) im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

² LR Erich Haider (ÖÖ) im Gespräch mit dem Autor (7/1997).

³ Heribert Graßl (BMF) im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

¹ Vgl. Sommer, 1992. Seite 7.

² Karl Korinek (Verfassungsgerichtshof, Universität Wien) im Gespräch mit dem Autor (9/1997).

³ Hannes Swoboda, Abgeordneter zum Europaparlament, im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

Perspektiven des geförderten Wohnbaus

Das Konzept des sozialen oder geförderten Wohnungsbau in Österreich unterscheidet sich ganz erheblich von jenem in Deutschland, vor allem hinsichtlich des Grades der Marktdurchdringung. Die gemeinnützigen Bauvereinigungen zeichneten zuletzt wieder für mehr als 30% der Wohnungsfertigstellungen verantwortlich. Sie verwalten mittlerweile mehr als 700.000 Wohnungen, ein knappes Viertel des österreichischen Wohnungsbestandes. Insgesamt bewegt sich der Anteil der geförderten an den insgesamt fertiggestellten Wohnungen in einer Größenordnung von 70% (1995) bis 80% (1997). Im vergangenen halben Jahrhundert wurde nur ein Bruchteil der Wohnungen gänzlich ohne Förderung errichtet.

Angesichts der Breite der Förderung wurde der staatlich unterstützte Wohnungsbau zumindest seit dem WFG 68 auch nicht mehr als „sozialer“ Wohnungsbau angesehen, sondern die fast vollständige förderungstechnische Erfassung der Wohnbauproduktion mit anderen als nur sozialen Zielsetzungen begründet¹.

Sehr stark für eine weitgehende Beibehaltung des bestehenden Systems spricht seine gute Funktionsfähigkeit gerade in Situationen wie Anfang der neunziger Jahre, als exogene demographische Schocks zu einer extremen Belastung des österreichischen Wohnungsmarktes geführt haben. Objektgeförderter Wohnbau hat aber nicht nur eine in hohem Maße stabilisierende Wirkung. Er ist vor allem auch sehr gut politisch instrumentalisierbar, insbesondere auf regionaler Ebene.

Es ist denn auch mit einer weiterhin tragenden Rolle des objektgeförderten Wohnbaus zu rechnen, wie die im Projektzusammenhang geführten Gespräche zeigen². Bestätigt wird dies durch aktuelle Wohnungsbedarfsanalysen, die auch mittelfristig Förderungszahlen in der Größenordnung der ersten Hälfte der neunziger Jahre empfehlen³.

Absehbar ist hingegen eine weitere Stärkung der Marktfähigkeit des geförderten Wohnungsbaus. Es geht nicht nur darum, durch die Einbeziehung gewerblicher Bauträger und die Ausweitung der Handlungsspielräume gemeinnütziger Bauvereinigungen die gebotenen Effizienzpotentiale zu nutzen. Es geht auch darum, den Markt als eine seinerseits gesellschaftlich organisierte und politisch lenkbare Institution anzuerkennen und zu nutzen⁴.

Der geförderte Wohnbau wird aber auch insofern in einem breiteren Kontext gesehen werden müssen, als auch neue Finanzierungsinstrumente die klassischen Schranken der Wohnbauförderung sprengen⁵.

¹ Vgl. oben, Kapitel „Begründung der Wohnbauförderung“, Seite 99.

² Besonders prononciert äusserten sich Helmut Riedl (Tiroler Wohnbauförderung, 4/1997) sowie Friedrich Rauchlatner u. Siegfried Kristan (Stmk. Wohnbauförderung, 1/1998).

³ Fassmann/Münz, 1998.

⁴ Vgl. Deutsch, 1998. Seite 25.

⁵ Vgl. Kapitel 4.5, Seite 132 ff..

Möglich ist allerdings auch eine Entwicklung, dass bei gänzlicher Umwandlung der Zweckzuschüsse in Ertragsanteile einzelne Länder ihre Systeme von Grund auf umstellen. Es ist durchaus vorstellbar, dass ein Landesgesetzgeber das Experiment wagt, den objektgeförderten Wohnbau weitgehend einzustellen, zugunsten etwa von direkten ungebundenen Sozialtransfers mit ihrer hervorragenden Eignung zur politischen Instrumentalisierbarkeit. Angesichts der aufgrund des finanziellen Volumens gegebenen Gestaltungskraft der Wohnbauförderung kann eine solche Entwicklung in erheblichem Ausmaß zur Desintegration unter den österreichischen Bundesländern führen.

Anforderungen an eine zeitgemäße Wohnbauförderung

Trotz des schwierigen Kontextes, in den sich die Wohnbauförderung einfügen hat, ergibt sich ein durchaus konsistentes Bild, wie die zukünftige Wohnbauförderung aussehen kann. Sie sollte flexibel auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagieren können, um einerseits den Förderungsaufwand so gering wie möglich zu halten und andererseits den Wandel der Präferenzen der Bevölkerung nachvollziehen zu können. Gleichzeitig kommt der Wohnbauförderung aber die Funktion zu, Kontinuität vor allem in der Bauproduktion und in rechtlicher Hinsicht zu gewährleisten. Kontinuität ist somit vordringlich bei der Mittelaufbringung zu gewährleisten.

Die Subjektförderung oder einkommensbezogene Modelle der Objektförderung werden sicherlich zunehmend an Bedeutung gewinnen, um die soziale Treffsicherheit zu erhöhen. Eine weitgehende Umstellung auf solche Systeme scheint aber weniger Probleme zu lösen als neue aufzuwerfen. Wesentlich erscheint, mit einer Ausweitung der Subjektförderung auch auf den privaten Wohnungsbestand ein weiteres Instrument zur marktkonformen Beeinflussung dieses Marktsegments zu gewinnen.

Die verbreitete Verrechtlichung der Wohnbauförderung ist aus der Sache heraus nicht begründbar. Ganz im Gegenteil spricht einiges dafür, die Regelungsdichte durch größere Spielräume der Vergabestellen zu ersetzen und ihnen das Mandat zur Beurteilung von Projektqualitäten zu erteilen. Die Objektförderung liegt in der Privatwirtschaftsverwaltung der Länder. Das heisst, die Länder treten bei der Förderungsvergabe im Sinne eines Stifters auf. Die begünstigten Personen haben keinen Rechtsanspruch auf eine Förderung. Interessante Ansätze für die Entwicklung der Wohnbauförderung liefert der gewerbliche Bauträger Winfried Kallinger: „Die wohnpolitischen Ziele der Förderung müssten deutlich gemacht werden. Was will man mit der Förderung und welche Verpflichtung hat der Förderungswerber einzugehen in Erfüllung dieses Stifterwillens. Das soll auch die Möglichkeit einschließen, das Spektrum der Förderung zu verbreitern. Es könnte beispielsweise bei entsprechendem politischem Willen ein experimentelles Projekt gefördert werden, auch wenn es den Baukostenrahmen sprengt. Eine Konsequenz dieser Überlegung ist, dass die Landesgesetzgebung Flexibilität zulassen müsste. Es müssten aber auf der anderen Seite dieser politische Wille deutlich und transparent gemacht werden und objektivierbare Kriterien aufgestellt werden, die dem Förderungswerber auch zugänglich sind“¹.

¹ Winfried Kallinger (Kallco, BI Immobilienrethändler) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

In anderem Zusammenhang hat der Autor der vorliegenden Studie auf die Problematik der aktuellen Debatte um eine mögliche Kürzung der Wohnbauförderung hingewiesen und vorgeschlagen, als Alternative dazu den effizienten Einsatz der Wohnbauförderung für neue Aufgabenfelder zu diskutieren¹.

Die Wohnbauförderung wurde in der Vergangenheit als ein höchst effizienter Transmissionsriemen für politische und meritorische Zielsetzungen genutzt. Ging es in der Anfangszeit der öffentlichen Förderung um die Sicherstellung einer Mindestwohnversorgung der Bevölkerung wurde in der Folge mit diesem Instrument die massenhafte Schaffung von Hauseigentum, die Gewährleistung eines weitgehend egalitären Wohnstandards hinsichtlich Ausstattung und Wohnungsgröße und zuletzt die breite Umsetzung ökologischer Maßnahmen erreicht.

Angesichts des enormen Strukturwandels, der mit dem Instrument der Wohnbauförderung erzielt worden ist, erscheint es naheliegend, neue Aktivitätsfelder ausfindig zu machen, deren Bearbeitung ähnliche Effekte verspricht. Große Potentiale werden insbesondere in der thermischen Gebäudesanierung, in der Entwicklung seniorengerechter Wohnformen und in der Nutzung der Wohnbauförderung zur Erzielung raumplanerischer Zielsetzungen gesehen.

¹ Amann, 1998b.

5 VERSUCHTE GESAMTREGELUNG DES WOHNRECHTS

5.1	Problemfelder des Wohnrechts	163
5.1.1	Unübersichtlichkeit des Mietrechts	163
5.1.2	Überforderung des Rechtsanwenders	165
5.1.3	Problematik Mietpreisbildung	167
	<i>Mietenbegrenzungen und Marktmieten</i>	168
5.2	Neuregelung des Wohnrechts als Causa prima der großen Koalition	170
5.3	Arbeitsübereinkommen der Koalition 1990	170
5.4	Ein zusammenfassendes Bundeswohngesetz	173
5.4.1	Parlamentarische Enquete	173
5.4.2	Regelungsvorschläge	174
5.4.3	Entwürfe für ein Bundeswohnrechtsgesetz	175
5.5	Schwenk zum Dritten Wohnrechtsänderungsgesetz	176
5.5.1	Preisentwicklung Anfang der neunziger Jahre	177
5.5.2	Mietrechtliche Änderungen - Richtwertgesetz	177
	<i>Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag</i>	178
	<i>Befristungsregelungen</i>	179
	<i>Richtwertsystem</i>	180
5.5.3	Reform des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes	183
5.5.4	Wohnungseigentumsgesetz	186
5.6	Wohnrechtsnovelle 1997 als Korrektur oder logischer Folgeschritt	186
5.7	Weitere Reformschritte	187
5.8	Bewertung des 3. WÄG im Kontext der versuchten Vereinheitlichung des Wohnrechts	188
	<i>Offenes Ende des Prozesses?</i>	188
	<i>Politische Beschlussfassung</i>	189
	<i>Anspruch und Einlösung</i>	192
	<i>Chancen der Aktualisierung einer Gesamtreform</i>	194
5.9	Kontinuität und Anpassung	194
5.10	Kompetenzverlagerungen bei der Reform des Wohnrechts	198
5.10.1	Forderungen nach einer Verlängerung des Mietrechts	198
	<i>Mietenregelungen im veränderten Förderungsrecht</i>	200
	<i>Verlängerung der Zinsbildungsbefugnisse im Bestand</i>	200
	<i>Verlängerung anderer mietrechtlicher Bereiche</i>	201
	<i>Kritik an einer weiteren Diversifizierung des Mietrechts</i>	202
5.10.2	Kompetenzverlagerungen im Wohnungsgemeinnützigkeits- und Wohnungseigentumsgesetz	204
5.10.3	Interministerielle Kompetenzverlagerungen bei geglückter Vereinheitlichung des Bundeswohnrechts	204

„Es ist die erklärte Absicht der Bundesregierung, im Zusammenwirken mit den Gebietskörperschaften, sowohl den qualitativen als auch den quantitativen Bedarf an Wohnraum durch ein optimales Zusammenwirken zwischen marktwirtschaftlichen Kräften, Eigeninitiativen und staatlichen Rahmenbedingungen auf der Grundlage der sozialen Verantwortung zu befriedigen“ (Regierungserklärung vom 18.12.1990 zum Thema „Wohnen“).

Nach der geglückten Kompetenzverlagerung der Wohnbauförderung wagte sich die Regierung an das schwelende Problem des zersplitterten Bundeswohnrechts heran. Nach der weitgehenden Klärung der Rechtslage der Wohnbauförderung auf Länderebene sollten nun die weiterhin in Bundeskompetenz liegenden Rechtsmaterien des Mietrechts, Wohnungseigentumsrechts und Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts in eine einheitliche, für den Rechtsanwender fassbare Form gegossen werden.

5.1 PROBLEMFELDER DES WOHNRECHTS

Die Zersplitterung, Unübersichtlichkeit und unzureichende Verwendbarkeit des Wohnrechts für den Normadressaten waren die zentralen, aber nicht alle Ansatzpunkte für Reformen. Ein seit Jahrzehnten schwelender Konflikt, an dem sich die unterschiedlichen ideologischen Zugänge der politischen Parteien zum Thema Wohnen exemplarisch zeigen, war die Frage der Mietzinsbildung. Die ÖVP war mit den seit dem MRG 82 geltenden Kategoriemietzinsen ebenso unzufrieden, wie die SPÖ mit der seit 1987 freigegebenen Preisregelung für Kategorie A-Wohnungen. Damit nicht genug, forderten mehrere Bundesländer in Fortführung des Verländerungsprozesses die Übertragung der Mietzinsbildung in Länderkompetenz. Einzelne Bundesländer gingen soweit, die vollständige Übertragung des Mietrechts in Länderrecht zu verlangen. Schließlich war auch der hohe Reglementierungsgrad des österreichischen Wohnrechts Anlass für Kritik.

Eine Bereinigung des Wohnrechts in diesen vielfältigen Aspekten war ein Reformansatz von ausserordentlichem Umfang. Dass die Regierung sich eine solche Aufgabe zutraute lag zweifellos zum einen an der erfolgreich abgewickelten Verländerung der Wohnbauförderung, zum anderen an der Dynamik auf der Basis der durch die große Koalition geschaffenen Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat.

5.1.1 Unübersichtlichkeit des Mietrechts

Die österreichischen Wohnrechtsexperten stimmen darin überein, dass die fehlende Übersichtlichkeit des Wohnrechts und die historisch gewachsene Zersplitterung zu seinen größten Schwächen zählt. Schon in Bezug auf das MRG 1981 wurde von Walter Meinhart und Helmut Würth beklagt, dass die intendierte Verständlichkeit sowie einfache und leichte Handhabung „freilich nicht erreicht“ wurde¹.

¹ Meinhart/Würth: Wohnrechtsbezogenes für den Althausbestand und Neubau. In: Wirtschaftspolitische Blätter 1/1982, Seite 45. Zit. nach Blaas/Rüsch/Brezina/Doubek, 1991. Seite 155.

Gottfried Call unternahm Anfang der achtziger Jahre – nach Inkrafttreten des MRG 1981 – den Versuch, die wohnrechtlichen Vorschriften auf Bundes- und Landesebene zu zählen und erreichte annähernd 1.000 Einzel-Normen!¹

Karl Korinek führt dieses Defizit auf falsch gewichtete Grundzüge der legistischen Praxis zurück: „Man hat in den letzten Jahren und vielleicht sogar schon Jahrzehnten Wohnungsrecht stets von den Details her konzipiert und auf das systematische Zusammenpassen keinen Wert gelegt. Ich glaube, dass das der entscheidende Grund für die zahllosen Ungereimtheiten und Widersprüchlichkeiten ist“².

Helmut Böhm charakterisiert das österreichische Mieterschutzrecht als „im höchsten Maß – nämlich auch und gerade im europäischen Vergleich – kompliziert.“ Die Vorschriften „wurden im Laufe der Zeit ständig ergänzt, korrigiert, inhaltlich zurückgenommen und im nächsten Schritt wieder ausgebaut, teilweise abgeschafft und wieder neu eingeführt und vor allem mit zahlreichen – häufig nur tagespolitisch motivierten oder gar zufälligen, aus heutiger Sicht daher oft irrationalen – Ausnahmen, Gegenausnahmen und Gegengegenausnahmen versehen. Wir haben daher ein komplexes Gefüge von gleichsam gewachsenen 'Gesteinsschichten' (...) vor uns, in dem sich auch Fachleute nur sehr schwer orientieren können“³.

In Hinblick auf die Gesetzwerdung des Dritten Wohnrechtsänderungsgesetzes berichtet Johannes Stabentheiner: „Bei meinem Einstieg ins Mietrecht als Legist im Jahre 1991 erschien mir das 1981 geschaffene MRG sehr kompliziert und unübersichtlich, mit vielen Ausnahmen versehen und im Vergleich zu anderen Justizgesetzen schwer lesbar“⁴.

Diese kurz zitierten Expertenmeinungen sind nicht mehr als Schlaglichter auf die Diskussion um diese Problematik des Wohnrechts, wie sie Anfang der neunziger Jahre geführt wurde. Sie geben aber in etwa die Stimmungslage wider, die den damaligen Vereinheitlichungsbemühungen zugrunde lag.

Gedanklich streng zu trennen ist die Kritik an der überbordenden Komplexität des Wohnrechts von jener der zu durchgreifenden Reglementierung, wenngleich auch der hohe Regulierungsgrad einem einfachen Rechtszugang im Wege steht und beiden Entwicklungen häufig synonym unter dem Begriff der Deregulierung zu begegnen versucht wird. Während aber eine Auflösung der Komplexität des Wohnrechts als weitgehend konsensuale Zielsetzung im politischen Diskurs um 1990 angesehen werden kann, war eine Deregulierung im Sinne einer durchgreifenden Liberalisierung des Wohnrechts nie eine stark vertretene Position. Wie schon in Bezug auf die Wohnbaufinanzierung dargestellt werden konnte, ist die österreichische Wohnungspolitik durch einen auf breitem Konsens beruhenden Gestaltungsanspruch gekennzeichnet, der in der Praxis im Widerspruch zu breiteren Liberalisierungsbemühungen steht.

¹ Call, Mietrecht und Wohnungseigentum, 1983. Seite 30.

² Karl Korinek. In der parlamentarischen Enquete am 26.4.1991, Seite 13.

³ Böhm, 1996. Seite 126.

⁴ Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

5.1.2 Überforderung des Rechtsanwenders

Das Wohnrecht im allgemeinen, das Mietrecht im speziellen zeigen das gravierende Defizit, dass sie für den Normadressaten, den Mieter, kaum mehr verständlich sind. Stabentheiner, für das 3. WÄG und die Wohnrechtsnovelle 1997 verantwortlicher Legist im Justizministerium, weist auf die Bedeutung einer Differenzierung hin, an wen sich ein Gesetz richtet: „Wenn komplizierte und schwer verständliche Gesetze für Zielgruppen gemacht werden, die Insider sind und sich zusätzlich noch entsprechender Berater bedienen können – etwa börsenrechtliche Regelungen oder Unternehmensrecht für große Unternehmen –, ist das zwar auch nicht lustig. Wenn aber die Inhalte passen, ist die komplizierte Form kein grundlegendes Defizit. Anders ist es bei Gesetzen, die mit dem Anspruch einhergehen, sich unmittelbar an den einzelnen Staatsbürger zu wenden“¹.

In der Frage, wie weit die Verständlichkeit gehen soll, gehen die Meinungen nach Stabentheiner auseinander: „Die einen meinen, ein Gesetz muss so gestrickt sein, dass es jeder versteht. Dieser Anspruch ist sicher zu hoch, weil wir nun einmal in einer komplexen Gesellschaft leben und verschiedene Sachverhalte mit gegenläufigen Interessen zu regeln sind. Mein persönlicher Anspruch ist, dass derartige Gesetze zumindest so verfasst sein sollen, dass jemand mit einer höheren Qualifikation zur Bearbeitung von Texten sie versteht. Damit meine ich, dass sie zumindest ein nicht juristischer Akademiker versteht.“ „Viele mietrechtliche Regelungen nehmen diese Latte eindeutig nicht. Manche dieser Regelungen werden nicht einmal von 'normalen' Juristen verstanden, sondern nur noch von solchen, die das juristische Umfeld genauer kennen. Man soll den Anspruch nicht populistisch hochschrauben. Man kann Gesetze nicht in solcher Einfachheit formulieren, dass sie jeder versteht. Sie sollten aber doch einem weiteren Kreis zugänglich sein, als einer Handvoll Spezialisten. Im mietrechtlichen Bereich, der Millionen von Menschen in ihren Grundbedürfnissen betrifft, ist es nicht nur eine ästhetische Frage, ob man schöne und verständliche Gesetze macht, sondern auch ein inhaltliches Qualitätsmerkmal“².

Franz Ledermüller, einer der ÖVP-Hauptverhandler beim 3. WÄG verteidigt demgegenüber die hohe Komplexität des Wohnrechts als zwangsläufige Folge des politischen Entstehungsprozesses: „Gesetzliche Regelungen, bei denen weit auseinander liegende Positionen zu einem Kompromiss verschmolzen werden, sind zwangsläufig kompliziert, wie viele Beispiele in anderen Bereichen zeigen. Schwierige Materien führen in aller Regel zu Bestimmungen, die für diejenigen, die nicht unmittelbar in die Verhandlungen einbezogen waren, nur schwer verständlich sind“³.

Es stellt sich angesichts dessen die Frage, ob Regelungen, die den vielfältigen politischen Positionen von Regierungskoalition und Interessenvertretungen gerecht werden wollen, zwangsläufig komplex, schwer verständlich und problematisch in der Anwendung sein müssen. Bemühungen um die Verein-

fachung des Mietrechts im Kontext der politischen Willensbildung scheiterten in der Vergangenheit jedenfalls ohne Ausnahme.

Ein Beispiel ist der Versuch des damaligen Justizministers Foregger Ende der achtziger Jahre, das Mietrecht wieder in das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch einzubinden, aus dem es mit dem Mietengesetz 1922 ausgelagert worden ist. Ein solcher Versuch hätte unweigerlich eine Liberalisierung des Mietrechts mit sich gebracht. Die damaligen Bemühungen blieben im Ansatz stecken. Ihr Scheitern wurde von Walter Meinhard als „Sieg 'durchschlagskräftiger Sonderinteressen' über das Anliegen eines ausgewogenen klaren Wohnrechts“ interpretiert¹. Stabentheiner dazu: „Der Gedanke deckt sich auch mit keiner heute vertretenen Position. Die Rückführung ins Stammgesetz wird zwar legistisch immer wieder empfohlen. Wenn sich derartige Empfehlungen allerdings auf rein legistische Maßnahmen ohne inhaltliche Änderungen beschränken, bleiben sie meist Makulatur. An eine wesentliche Einebnung der Differenzierungen des MRG denkt heute niemand, wohl aber an Vereinfachungen innerhalb des Systems des MRG“².

Es hat den Anschein, als ob die einzige Chance zu einem einfacheren Rechtszugang in der Substituierung der komplexen Reglementierungen durch den Markt besteht; ein Weg, der mit dem Richtwertgesetz ansatzweise beschritten wurde. Zunehmend weit gefasste Reglementierungen nur Mietpreisbildung, die nur mehr auf die Eindämmung extremer Positionen abzielen, führen dazu, dass die Preisbildungsmechanismen des Marktes zu greifen beginnen. Der Markt wird seinerseits um so besser funktionieren, je besser die Marktteilnehmer mit den durch die Preise vermittelten Informationen umzugehen lernen. Wenn die äusserst komplizierten Reglementierungen für eine normale Markttransaktion nicht mehr zum Tragen kommen, verliert auch die Kritik des problematischen Rechtszugangs an Relevanz. Die Rechtsmaterie verzichtet somit auf den Anspruch, sich an jeden Staatsbürger zu wenden.

Andreas Sommer argumentiert in eben diese Richtung: „Eine Vereinheitlichung wird nur der Markt schaffen können. Alles andere bedeutet Regulierung und Bedachtnahme auf objektiv unterschiedliche Voraussetzungen, was unweigerlich zu einer Splittung und zu unterschiedlichen Marktsegmenten führen muss“³. Johannes Stabentheiner behilft sich eines literarischen Bildes: „Man müsste den gordischen Knoten mit Bedacht zerschlagen, ohne das System zu zerschlagen. Ich halte das System des MRG als ein im Grunde durchaus bewahrenswertes“⁴.

¹ Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

² Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

³ Vortrag von Mag. Franz Ledermüller, Österreichischer Bauernbund, anlässlich eines Symposiums zum 3. WÄG am 13.3.1998.

¹ Meinhard, 1991, Seite 47.

² Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

³ Andreas Sommer (BmWA/I) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

⁴ Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

5.1.3 Problematik Mietpreisbildung

Die Preisregelung bildet neben dem Kündigungsschutz den Kern des Mieterschutzes. Es ist insofern kein Zufall, dass sich – auch ideologisch gefärbte – Auseinandersetzungen um die Mietenpolitik überproportional stark bei der Frage der Mietpreisbildung entladen.

Wenn auch der Mietengesetzgebung in Österreich im Vergleich zu anderen Ländern starke Kontinuität bescheinigt wird¹, trifft dies auf den Bereich der Mietzinsbildung nicht zu. Die häufigen Änderungen in diesem Bereich sind für die heutige Unübersichtlichkeit der Rechtsmaterie hauptverantwortlich. Einige kennzeichnende Stationen der amorphen Entwicklung sind das Mietrechtsänderungsgesetz 1967, mit dem die freie Mietzinsvereinbarung bei Neuvermietungen und die Mietengesetznovelle 1974, mit der für Substandardwohnungen die Kategoriemiete eingeführt wurde, das MRG 1981, das Kategoriemieten für alle Ausstattungstypen beinhaltete, das 1. WÄG 1987, mit dem Neuvermietungen von bestausgestatteten Wohnungen wiederum freigegeben wurden und das 3. WÄG (1994), das das Richtwertgesetz mit quasi-marktmäßigen Mieten für alle dem §16 MRG unterliegenden Wohnungen (vor 1945 errichtete Mietwohnungen) mit Ausnahme von Substandardwohnungen vorsah.

Als problematisch erwies sich vor allem die legistische Praxis, neue Regelungen jeweils nur auf neue Vertragsabschlüsse anzuwenden, während bestehende Verträge weiterhin dem zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses geltenden Recht unterlagen. Helmut Böhm charakterisiert die Situation: „In der Vergangenheit wurden verschiedene Systeme der Mietzinsbildung ausprobiert und für bestehende Vertragsverhältnisse auch nach ihrer 'Abschaffung' im wesentlichen stets beibehalten. Wir können heute (...) mindestens zehn verschiedene 'Zinsarten' unterscheiden, die allesamt zumindest insoweit Geltung beanspruchen können, als auch heute von den Gerichten vorzunehmende Mietzinsüberprüfungen auf die zum Vertragsabschlusszeitpunkt geltenden Bestimmungen Bezug zu nehmen haben“².

Aber auch bei heute getätigten Mietabschlüssen sind Mieter und Vermieter zahlreichen unterschiedlichen Preisregelungssystemen ausgesetzt. Johannes Stabentheiner kritisiert die „verschiedenen Schichten von Anwendungsbereichen“ mit einem „sogenannten Vollanwendungsbereich und verschiedenen Teilanwendungsbereichen und innerhalb dieser wieder unterschiedlichen Ausnahmeregelungen“. „Es gibt – abgesehen von Friedenskronenzins und dem früheren Categoriesystem – den Richtwertmietzins als engste Preisregelung, dann das weite Gebiet des angemessenen Mietzinses, der zwar durch die Anbindung an die Ortsüblichkeit aufgeweicht wurde, aber immerhin noch eine gewisse Preisbindung bietet. Der eigentlich freie Mietzins ist davon noch einmal zu unterscheiden“. „Das ist ein rechtssystematisch und hinsichtlich der Anwendung grundlegendes Problem, ein Problem, das neben der Auflösung des Mietvertrags vor allem auch das Preisrecht und was damit zusammenhängt – Betriebskosten etc. – betrifft“³.

¹ Vgl. Stabentheiner, 1996. Seite 35.

² Böhm, 1996. Seite 128.

³ Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

Die vielen Zinsbildungssysteme auch bei Neuvermietungen führen zu einem ebenso vielfältig aufgespaltenen Markt. In historischer Perspektive sind Marktpaltungen durch unterschiedliche Gelungsbereiche von Mietzinsregelungen so alt wie die Mietpreisregelung selbst (in Österreich seit 1921). Einheitliche Regelungen zumindest für den Wohnungsalbestand gab es nur während der nationalsozialistischen Zeit. Neubauwohnungen waren im österreichischen Mietrecht immer von der Mietpreisregelung ausgenommen¹.

Mietenbegrenzungen und Marktmieten

Mietzinsregelungen dienen grundsätzlich der Sicherung der Interessen der Mieter gegenüber jenen der Vermieter unter Preisgabe der Informationsfunktionen von Marktpreisen. Marktpreise können als „eindimensionale Informationskonzentrate“² angesehen werden. Brigitta Brezina resümiert: „Ein großer nicht zu leugnender Nachteil einer staatlichen Preisfestsetzung ist der Verlust der Information, die ein Marktpreis transportiert. Preisregelungen verfälschen den Informationsgehalt der Preise über die relative Knappheit der Güter. Marktpreise (...) geben den Marktteilnehmern die erforderlichen Signale, um ökonomisch rational handeln zu können“³.

Während also Marktpreise Knappheitsverhältnisse und damit auch rational nicht begründbare Aspekte des Werts einer Wohnung widerspiegeln, wird mit Mietpreisregelungen entweder versucht, den Preis nach der angenommenen Zahlungsfähigkeit der Nachfrager zu richten und/oder eine objektifizierbare Wertbestimmung mit dem Ziel der Ausschaltung von Spekulationsgewinnen vorzunehmen.

In Deutschland setzte sich in den Diskussionen im Zusammenhang mit und nach der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes eine ausnehmend kritische Haltung gegenüber Mietenbegrenzungen durch. Die bis 1994 tätige Expertenkommission Wohnungspolitik prangert den öffentlich geförderten Wohnungsbau an, „der mit seiner Mietpreisbindung nicht nur zu einer dauerhaften Spaltung des Wohnungsmarktes geführt hat, sondern auch die Mietpreise im Vergleich zum frei finanzierten Wohnungsbau und selbst im Bereich der Preisbindung völlig verzerrt hat. Damit verbunden ist das Problem der nachträglichen Fehlbelegung“⁴.

Mietzinsregelungen sind stets mit dem Problem der rationalen Begründung der Höhe der Bindung konfrontiert. Schon das mit dem MRG 1982 eingeführte Categoriesystem sah sich wiederholt dem Vorwurf der mangelhaften Begründung der Kategoriehöhen ausgesetzt. Norbert Hanel, Vertreter der gewerblichen Bauträger, kritisiert die Beliebigkeit der Bemessung der Mietzinse, sie sei damals „über

¹ Vgl. Blaas/Rüsch/Brezina/Doubek, 1991. Seite 171.

² Erich und Monika Streissler: Grundzüge der Volkswirtschaftslehre für Juristen. Wien: Manz, 1984. Seite 116.

³ Blaas/Rüsch/Brezina/Doubek, 1991. Seite 179.

⁴ Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. 1995. Seite 117.

den Daumen gepeilt" worden¹. Einen anderen Standpunkt nimmt naturgemäß die Arbeiterkammer ein, seitens derer der Aspekt der Wohnkostenbelastung in den Vordergrund gestellt wird². Nicht anders verhält es sich beim Richtwertsystem mit seiner versuchten Legitimierung durch die Koppelung des Richtwerts an die Errichtungskosten einer geförderten Neubauwohnung³.

Das objektbezogene Kostendeckungsprinzip im geförderten Neubau hat zwar den großen Vorteil der eindeutigen Legitimierung der Mietenhöhe. Angesichts erheblicher Nachteile vor allem hinsichtlich der Handlungsspielräume der Bauträger sind aber gerade in diesem Bereich Reformen absehbar. Die objektbezogene Kostenmiete ist ein starres Prinzip, das mit der Realität am Wohnungsmarkt kaum mehr vereinbar ist. Der geförderte Wohnbau steht nicht nur aufgrund der erforderlichen Reduktion des öffentlichen Aufwandes unter erheblichem Kostendruck. Stark zur Diskussion steht nach wie vor die Frage der Leistbarkeit von geförderten Neubauwohnungen für einkommensschwächere Haushalte. Schließlich hat sich die Strategie als erfolgreich herausgestellt, mittels Kostensenkungen im geförderten Neubaubereich Druck auf das private Mietwohnungssegment auszuüben. Das Ziel der Kostensenkung im geförderten Bereich wurde in mehreren Bundesländern mit der Stärkung des Wettbewerbsprinzips in der Förderung erreicht. Eine zwangsläufige Folge der Gesamtentwicklung waren Wohnungsleerstände auch bei gemeinnützigen Bauvereinigungen. Unter marktmäßigen Bedingungen selbstverständlich und unproblematisch, erweisen sich Wohnungsleerstände hinsichtlich des objektbezogenen Kostendeckungsprinzips als höchst problematisch, da insbesondere ab dem Einsetzen der Rückzahlungen unklar ist, von wem die Kosten für nicht vermietete Wohnungen zu tragen sind. Ein wachsender Teil der gemeinnützigen Bauvereinigungen spricht sich mittlerweile für den Verzicht der bisherigen Regelung zugunsten einer unternehmensbezogenen Kostenmiete aus. Es könnten damit nicht zuletzt unternehmensinterne Quersubventionen zur Sicherstellung preisgünstiger Sozialwohnungen ermöglicht werden⁴.

Mietrechtliche Mietzinsbeschränkungen werden grundsätzlich in einem ähnlichen Sinne wie die Subjektförderung im Neubau verstanden. Wie bei diesen wird mit Mietenbeschränkungen das Ziel verfolgt, den Wohnaufwand auf ein politisch als verträglich vereinbartes Maß zu reduzieren. Entgegen der Subjektförderung fehlen den Mietenbeschränkungen aber Optionen der sozialen Treffsicherheit weitgehend. Die politische Auseinandersetzung um Mietenregelungen war über Generationen durch ein ideologielastiges Gegeneinander von Mieter- und Hauseigentümerseite geprägt und beeinträchtigt. Die sukzessive Aufweichung der staatlichen Preiskontrolle während des vergangenen Jahrzehnts kann denn auch als Ausdruck der Auflösung überholter ideologischer Matrizen angesehen werden.

¹ Norbert Hanel (vormals Bundesinnung Immobilienreuhänder) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

² Franz Köppl (AK Wien) im Gespräch mit dem Autor (6/1998, 4/1999).

³ Vgl. die Ausführungen zum „Richtwertsystem“ ab Seite 180.

⁴ Vgl. Schuster, 1994. Seite 257.

Josef Ostermayer warnt demgegenüber: „Auch ein Abgehen vom Kostendeckungsprinzip hat Nachteile, zum einen für den Mieter, wenn die Kosten steigen, zum anderen für den Gemeinnützigen, wenn die Refinanzierung eines Gebäudes nicht sichergestellt ist“ (im Gespräch mit dem Autor, 1/1998).

5.2 NEUREGELUNG DES WOHNRECHTS ALS CAUSA PRIMA DER GROßEN KOALITION

Anfang 1987 begann die Regierungszusammenarbeit zwischen SPÖ und ÖVP. Der sukzessive Umbau des Wohnrechts war in den folgenden Jahren eine ebenso prioritäre Aufgabe der Großen Koalition wie die Verlängerung der Wohnbauförderung, wenngleich ihr letztendlich nicht derselbe Erfolg beschieden war.

Das 1. Wohnrechtsänderungsgesetz 1987 nahm den Novellierungsbedarf des Wohnbauförderungsgesetzes 1984 aufgrund der Verlängerung der Wohnbauförderung zum Anlass, auch in anderen wohnrechtlichen Materien Reformen durchzuführen, vor allem im WGG.

5.3 ARBEITSÜBEREINKOMMEN DER KOALITION 1990

Gegen Ende der ersten Legislaturperiode der Großen Koalition setzten Verhandlungen über eine weitreichende Neuregelung des Wohnrechts ein, deren Ergebnisse in das Arbeitsübereinkommen nach der Nationalratswahl Ende 1990 einfließen.

Zum Thema Wohnen wurde im Wortlaut folgendes vereinbart:

Im Bereich Wohnen gilt es nicht nur einen bestehenden qualitativen Bedarf, sondern auch einen bedeutenden differenzierten quantitativen Bedarf zu befriedigen. Und es gilt, die Erschwinglichkeit der Wohnung, insbesondere für einkommensschwächere Gruppen (wieder) zu gewährleisten. Um diese Probleme zu lösen, sind alle zu Gebote stehenden Maßnahmen auszuschöpfen.

Vorgesehen sind folgende Maßnahmen:

1. Ein zusammenfassendes Bundeswohngesetz ist durch eine parlamentarische Enquete in der ersten Jahreshälfte 1991 vorzubereiten. Ziel ist eine Rechtsbereinigung und Harmonisierung im für den Bürger unübersichtlich gewordenen Wohnrechtsfeld. Die Vorarbeiten für dieses Gesetz sollten möglichst binnen Jahresfrist ab Abhaltung der Enquete abgeschlossen und ein entsprechender Entwurf dem Parlament zugeleitet werden.
2. Im Mietrechtsgesetz (MRG) sind Auswüchsen der Mietenentwicklung der letzten Zeit taugliche Begrenzungen unter Sicherung der Erhaltung des erhaltungswürdigen Bestandes entgegenzusetzen.

a) Mietzinsbildung

Im Neuvermietungsfall nach MRG ist die sogenannte 'Angemessenheit' neu zu definieren und zu begrenzen. Jährlich ist für alle Kategoriewohnungen A bis C (ausgenommen Wohnungen der Kategorien A und B des MRG über 130m² und Wohnungen, die aufgrund besonderer Ausstattungsmerkmale auszunehmen sind, wie z.B. Dachbodenausbauten) pro Bundesland ein einheitlicher Richtwert für die richterliche Angemessenheitsprüfung, orientiert an der gut ausgestatteten, geförderten Neubauwohnung, kundzumachen. Dazu ist ein Beirat einzurichten, der unter Einbindung von Vertretern der Anbieter und Nachfrager von Wohnraum nach dem Sachwertverfahren auch für nur teilweise dem heutigen MRG unterliegende Mietobjekte Richtwerte (gewichtetes Preisband) für jedes Bundesland zu ermitteln hat. Diese Richtwerte sind vom Bundesminister für Justiz jährlich für das Bundesland kundzumachen und bilden die Grundlage der richterlichen Angemessenheitsprüfung.

b) Erhaltung

Zur stärkeren Sicherung der Erhaltung und zur Vermeidung von Mietenerhöhungsverfahren nach dem unbefriedigenden §18-Verfahren

- sind die Mieten im Neuvermietungsfall von Kategorie D Wohnungen auf einen Betrag zu begrenzen, der zur bloßen Erhaltung eines derartigen Hauses typischerweise nötig ist („D-neu“) [...];
 - kann künftig im Sinn des §45 Abs. 3 MRG ein gesetzlich zu bestimmender Mietzins [...] eingehoben werden, der die Sicherung der laufenden Erhaltung des Hauses erlaubt [...]. Zum Stichtag des Wirkenswerdens dieser Regelung nicht verbrauchte Erhaltungsbeiträge sind in die Mietzinsreserve einzubringen und ab diesem Zeitpunkt wie diese verrechnungspflichtig.
 - Soweit entgegen den gesetzlichen Bestimmungen Ablösen an die Vermieterseite tatsächlich geleistet wurden, wird das den Mietern zustehende Recht, deren Anrechnung auf allfällige Hauptmietzinsanpassungen zu begehren, in der Durchsetzung erleichtert.
- c) Kündigungsschutz
- Der Endigungsschutz für Mietverhältnisse ist für einzelne Fälle, im besonderen Abbruchkündigung und Eigenbedarf bei nachträglicher Wohnungseigentumsbegründung durch den Vermieter, zu verbessern. Gleichzeitig sind die Befristungsmöglichkeiten sachgerechter zu fassen [...]. Für vorübergehende Leerstellungen im Rahmen verbessernder Sanierungen sind objektivierbare und vom Parteienwillen nicht zu beeinflussende gesetzliche Kriterien der Zulässigkeit von Befristungen aufzustellen [...]. Überdies wird durch eine einmalige Aktion zur Mobilisierung von Wohnraum eine für zum Stichtag nachweisbar leerstehende Wohnung auf 3 Jahre befristete Vermietung im MRG ermöglicht. Eine einmalige Verlängerung um 3 Jahre ist [...] zulässig.
3. Im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz ist eine Anpassung auf der Basis der Beratungsergebnisse der abgelaufenen Gesetzgebungsperiode durchzuführen bzw. wie folgt vorzunehmen:
- Berechnung des Entgelts für Mietwohnungen wahlweise nach Nutzwert [...].
 - Ausdehnung des Geschäftskreises auf Baumaßnahmen, die im Wohnumfeld von neuerrichteten Wohnungen der Gemeinnützigen Bauvereinigung notwendig sind und öffentlich gefördert werden [...].
 - Eigentumsbildung: An künftig zu errichtenden geförderten Mietwohnungen hat der Mieter nach 10 Jahren ab erstmaliger Übergabe das Recht, Eigentum zu begründen, wenn der Bauträger über die Verzinsung hinaus die Grundstückskosten vom Mieter verlangt hat, wobei vorgesehen werden kann, dass der Eigentumsübertragungsanspruch gegenüber dem Bauträger nur besteht, falls er Grundstückskosten innerhalb der ersten beiden Jahre ab erstmaliger Übergabe an den Mieter einhebt. Als Preis wird der Verkehrswert zum Zeitpunkt der Eigentumsübertragung vereinbart [...].
 - Um auch in diesem Bereich Mindeststandards der Erhaltung sicherzustellen, sind im Wiedervermietungsfall jene Mieten, die dieses Niveau auch unter Einrechnung von geleisteten Einmalzahlungen zur Reduktion der laufenden Belastungen nicht erreichen, auf das Niveau der Kategoriemieten des MRG (inkl. A-gebunden) anzuheben [...]. Die von diesen Regelungen betroffenen Wohnungen sind im Neuvermietungsfall wirksam für einkommensschwache Haushalte zu reservieren [...].
 - Generelle Regelung des zwingenden Wiedereinsatzes von Eigenmitteln für Wohnbauzwecke [...].
 - Überprüfung der Bestimmungen hinsichtlich Kontrolle, Revision und Unvereinbarkeiten.
4. Die Subjektförderung ist im Wege einer entsprechenden Vereinbarung in einer Hand zusammenzufassen und in jedem Bundesland eine einheitliche Anspruchsgrundlage für Subjektförderungsansprüche zu schaffen.
5. Im Bereich der Bodenbeschaffung und Raumordnung ist ein wirkungsvolles Instrumentarium zu entwickeln, das der ungezügelter Preisentwicklung bei Grund und Boden, insbesondere von Bauland, gegensteuert und so auch der Spekulation mit Bauland entgegenwirkt. Bestehende Länderregelungen sind nötigenfalls verfassungskonform zu sichern bzw. zu ergänzen.
6. Das Bausparen ist in der derzeitigen Form beizubehalten und insoweit auszubauen, als der Einsatz von Bauspardarlehen zur Substituierung von Kapitalmarktdarlehen im Mietwohnungsbau zu ermöglichen ist [...].

Quelle: Erläuterungen zum Ministerialentwurf für ein Bundeswohnrechtsgesetz des Bundesministeriums für Justiz, 3/1993. Seite 2 f..

Die damalige Vereinbarung sah also einerseits eine strategische Neuorientierung des Wohnrechts, andererseits eine Fülle detaillierter unmittelbarer Anpassungserfordernisse vor. Der unmittelbar anstehende Reformbedarf sollte im Rahmen eines 2. Wohnrechtsänderungsgesetzes umgesetzt werden¹. Das wenige Monate später tatsächlich beschlossene 2. WÄG deckt allerdings nur einen kleinen Teil der angeführten Punktation ab, etwa Befristungsmöglichkeiten für die Zwischennutzung von Wohnungen bis zu einer geförderten Sanierung.

Der überwiegende Teil des Reformwerks blieb für die Dauer fast der gesamten Legislaturperiode in Schwebe, da eine Umsetzung gemeinsam mit dem geplanten Bundeswohngesetz erfolgen sollte. Knapp vor dem Ende der Legislaturperiode wurde über einen Initiativantrag der Regierungsparteien das große Ziel eines einheitlichen Bundeswohnrechts gekippt, um den gefassten Arbeitsauftrag zumindest zu einem erheblichen Teil noch rechtzeitig vor der Wahl zu erfüllen. Das Anfang 1994 in Kraft getretene 3. WÄG entspricht in mehreren Aspekten bis in die Details der Punktation des Arbeitsübereinkommens von 1990. So ist das Richtwertgesetz einschließlich der Einsetzung eines Beirats und etlicher Verfahrensbestimmungen im Arbeitsübereinkommen genau vorweggenommen. Auch bei anderen mietrechtlichen Teilen, wie der Regelung des Substandard-Wohnungsbestandes mit „D-neu“ und der Einführung eines erhöhten Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrages wurden die Ankündigungen bei Regierungsantritt im Detail eingelöst. Die in der WGG-Novelle 1994 eingeführte „nachträgliche Übertragung in das Wohnungseigentum“ oder „Kaufanwartschaft“ stimmt mit den Festlegungen des Arbeitsübereinkommens ebenso überein, wie die allgemeinen Formulierungen zur Sicherung der Vermögensbindung und zur verbesserten Kontrolle der gemeinnützigen Bauvereinigungen.

Wesentliche Weiterentwicklungen gegenüber den Vorfestlegungen des Arbeitsübereinkommens brachte das 3. WÄG bei den Befristungsregelungen im mietrechtlichen Teil und den erst spät eingefügten Änderungen im Wohnungseigentumsrecht. Der wohl überwiegende Teil der im 3. WÄG festgelegten Neuerungen war somit bereits drei Jahre zuvor zumindest in den Grundzügen ausverhandelt.

Der in dieser Legislaturperiode entwickelte Reformdruck führte auch ausserhalb des eigentlichen Wohnrechts zu umfangreichen Neuerungen, hinzuweisen ist etwa auf die „Maßnahmen zur Substituierung von Kapitalmarktdarlehen im Mietwohnungsbau“ mit den Verbesserungen beim Bausparen bis hin zur Novelle des Bausparkassengesetzes 1997 und die Schaffung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Einführung von Wohnbaubanken. Die Länder begannen nicht nur eine intensive Auseinandersetzung mit dem eigenen Förderungsrecht, die in den meisten Ländern zu einer starken Differenzierung der Instrumente führte. In mehreren Bundesländern wurde auch die Neufassung der Raumordnungsgesetze angegangen, mit denen es mittlerweile zumindest in einigen Ländern gelungen ist, die Preisentwicklung bei Bauland in den Griff zu kriegen.

¹ Vgl. Meinhardt, 1991, Seite 47.

Jene Regelungen, die als neue Schicht über bestehendes Recht gestülpt werden konnten, wurden also letztendlich umgesetzt. Die Aspekte, die eine Vereinheitlichung und somit Vereinfachung zum Ziel hatten, scheiterten: die Vereinheitlichung der Subjektförderung und vor allem die Schaffung eines einheitlichen Bundeswohnrechts. Die Gründe dafür mögen in der „Beharrungskraft des Faktischen“ gesucht werden, die in legislativen Angelegenheiten offensichtlich gerade hinsichtlich Detailregelungen großes Gewicht hat.

Es mag so sein, dass auch auf die Legistik die Gesetze der Thermodynamik zutreffen. Entropie bedeutet hier, daß das System ohne Energiezufuhr zu niedrigeren Energiezuständen gelangt, d.h. zunehmend kompliziert und unlesbar wird. Es bedarf demgegenüber ausserordentlicher Bemühungen, um die Komplexität zu verringern. Einfache Regelungen haben demnach einen höheren Energiezustand als komplizierte.

5.4 EIN ZUSAMMENFASSENDES BUNDESWOHNGESETZ

Walter Meinhart fasste als Gegenstand und Ziel eines zusammenfassenden Bundeswohngesetzes die Rechtsbereinigung und Harmonisierung des für den Bürger übersichtlicher und wieder durchschaubar zu gestaltenden Wohnrechtsfeldes zusammen: „Er soll von der Position des Wohnraumsuchenden bis zur Wahl einer anderen Wohnung für jede zu durchlaufende Phase des Wohnens Klarheit über die möglichen Schritte gewinnen und die Folgen abschätzen können. Nur so wird dem Bürger ein echtes Wahlrecht und damit auch Entscheidungsmöglichkeit von der Rechtsordnung her gewährleistet. Wohnen darf nicht zum Rechtsproblem werden“¹.

Mit ausschlaggebend für den gesteckten hohen Anspruch war zweifellos die ohnehin anstehende Überprüfung des österreichischen Rechts auf Kompatibilität mit dem Rechtssystem im vereinigten Europa.

5.4.1 Parlamentarische Enquete

Entsprechend der Regierungsvereinbarung wurde im April 1991 eine parlamentarische Enquete zum Thema „Rechtsbereinigung, Harmonisierung und Neugestaltung bundesgesetzlicher Wohnrechtsbestimmungen mit dem Ziel, ein zusammenfassendes Bundeswohngesetz zu schaffen“ veranstaltet. Sie zeichnete sich durch eine offene Diskussion auf politischer und Expertenebene aus. Den sehr hohen in sie gesetzten Anspruch, der sich aus ihrer Ankündigung im Arbeitsübereinkommen der Koalition ableiten lässt, konnte sie aber nicht einlösen. Im Rückblick relativiert sich ihr Stellenwert sehr deutlich. In der FGW-Zeitschrift „Wohnbauforschung in Österreich“ hieß es 1993: „Es kam (...) zu einer parlamentarischen Enquete, deren Ergebnisse gar nicht weiter verfolgt wurden. Vielmehr begannen mehrjährige Que-

ren über (...) Einzelfragen, ohne die Gesamtreform auch nur im Auge zu behalten, geschweige denn zu betreiben“¹.

5.4.2 Regelungsvorschläge

Karl Korinek sprach sich im Rahmen der Enquete und in späteren Beiträgen für eine Dreigliederung des Wohnrechts unter Einbeziehung der veränderten Wohnbauförderung aus:

1. Baurägerrecht: Kernbereich des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts, baurägerspezifische oder verwalterspezifische gewerberechtliche Regelungen (z.B. Baurägervertragsgesetz, Insolvenzgesetz) – als Gewerberecht im Kompetenzbereich des Wirtschaftsministeriums;
2. Wohnrecht: Recht des Wohnungseigentums und der Nutzungsverhältnisse an Wohnungen und begleitende Rechtsvorschriften (Wohnungseigentumsgesetz, Mietrechtsgesetz etc.) – typischerweise eine Angelegenheit des Justizministeriums.
3. Wohnbauförderung: Regelungen des Bundes und der Länder, Vorschriften der Neubauförderung und der Verbesserungsförderung, Spezialförderungen (z.B. Altstadterhaltung) – nach den Grundsätzen der derzeitigen Kompetenzverteilung Landessache².

Nicht in dieses Schema einpassbar sind allerdings andere relevante Rechtsbereiche, z.B. grundstücksbezogenes Recht (Grundverkehr, Raumordnung), Baurecht, Steuerrecht etc.. In einem im Projektzusammenhang geführten Gespräch betont Korinek die anhaltende Aktualität dieses Vorschlages: „Meiner Meinung nach ist diese Dreiteilung nach wie vor relevant hinsichtlich der Kompetenzzuordnung. Ich glaube, dass das Baurägerrecht und das Wohnnutzungsrecht einheitlich sein sollen und das Förderungsrecht bei den Ländern liegen soll“³.

In sehr konkreter Form schlug Walter Meinhart folgende Zusammenführung von MRG, WGG und WEG unter Abbau überschneidender Regelungen vor⁴:

- I. Allgemeiner Teil:
 1. Recht der Vorphase (Recht der Vertragspartner, Vertragsabschlussnormen);
 2. Recht der Vollzugsphase (Hausverwaltung, Verwaltung und Nutzung von Wohnungen und Geschäftslokalen);
 3. Preis- und Entgeltbestimmungen allgemein;
 4. Endigung;
 5. Rechtsdurchsetzung und zwingendes Recht;
- II. Besonderer Teil:
 1. Mietvertrag nach ehemaligem MRG;
 2. Gemeinnützigkeitsrechtlicher (genossenschaftlicher) Miet- und Nutzungsvertrag;

¹ Redaktion: Der Entwurf zu einem neuen Bundeswohnrechtsgesetz. In: WBFÖ 1993. Seite 37.

² Karl Korinek: Aspekte der Wohnungsgemeinnützigkeit. In: Korinek / Rüsch / Matzner. 1992. Seite 69.
Karl Korinek. In der parlamentarischen Enquete am 26.4.1991, Seite 13.
Karl Korinek im Gespräch mit dem Autor am 24.9.1997.

³ Karl Korinek (Verfassungsgerichtshof, Universität Wien) im Gespräch mit dem Autor (9/1997).

⁴ Meinhart, 1991, Seite 48 ff..

¹ Meinhart, 1991, Seite 47.

3. Wohnungseigentumsrechtliche Nutzungs- und Verwaltungsregeln;
 4. Privatrechtliche Bestimmungen über das Baurecht;
 5. Dienst- und Werkswohnung;
 6. Koordination mit verbliebenem Altförderungsrecht des Bundes, Landesförderungs-gesetzen und anderen Rechtsmaterien;
- III. bis VIII. Teil Übergangsbestimmungen und Einzelnovellen.

5.4.3 Entwürfe für ein Bundeswohnrechtsgesetz

Noch vor der parlamentarischen Wohnrechtsenquete im April 1991 wurde im BMJ eine Arbeitsgruppe „Wohnrechtsreform“ eingerichtet, die allerdings bis Ende 1992 mit der Erarbeitung des Heizkosten-abrechnungsgesetzes¹ blockiert war. Es folgten lang andauernde Verhandlungen zwischen den Regie-rungsparteien, die in einer grundsätzlichen Einigung im November 1992 und einer umfassenden Punkta-tion über die Einzelheiten der geplanten Wohnrechtsreform mündeten. Zum Jahreswechsel 1992/93 wurde ein Parteienübereinkommen zum Bundeswohngesetz dem Justizministerium überge-ben, das in der Folge den Entwurf eines Bundeswohnrechtsgesetzes (ausser den wohnungsgemein-nützigkeitsrechtlichen Teilen) erarbeitete².

Es sah folgende inhaltliche Gliederung vor:

1. Allgemeine Bestimmungen (§§ 1 bis 27)
2. Mietrechtliche Bestimmungen (§§ 28 bis 75)
3. Wohnungseigentumsrechtliche Bestimmungen (§§ 76 bis 105)
4. Strafbestimmungen (§ 106)
5. Übergangsbestimmungen (§§ 107 bis 122)
6. In- und Ausserkrafttreten; Vollziehung (§§ 123 bis 124)

Als Ziel dieses Ministerialentwurfs wurde formuliert, durch die Vereinheitlichung der Rechtslage der herrschenden Wohnungsnot entgegenzuwirken. Insbesondere sollte überhöhten Mietzinsforderungen Einhalt geboten und – stärker als im Arbeitsübereinkommen der Regierungskoalition betont – auf regionale Unterschiede Bedacht genommen werden. Ferner sollten die Möglichkeiten zur Begründung von Wohnungseigentum erweitert werden. Beabsichtigt war eine Zusammenführung des Mietrechts- und des Wohnungseigentumsrechts und in weiterer Folge auch des Wohnungsgemeinnützigkeitsge-setzes. Das Richtwertsystem (§§ 45 bis 47), wie es bereits im Arbeitsübereinkommen skizziert worden war, lag nunmehr praktisch in der Form vor, wie es im Rahmen des 3. WÄG beschlossen werden sollte. Auch die im 3. WÄG beschlossenen Befristungsregelungen auf maximal drei Jahre bei einem Abschlag von 20% vom Richtwert, waren im Ministerialentwurf bereits enthalten (§§ 45, 62).

¹ BGBl 1992/827.

² Vgl. Ostermayer, 1994. Seite 6.
Vgl. Tades, Stabentheiner. 1994. Seite 1.

In den Erläuterungen wurde angeführt, dass gesetzestechnisch auch die Möglichkeit bestünde, das Bundeswohnrechtsgesetz auf die materienübergreifenden Regelungen zu beschränken und das Miet-rechtsgesetz wie auch das Wohnungseigentumsgesetz in wesentlichen Teilen aufrecht zu erhalten und entsprechend zu novellieren. Von dieser Vorgangsweise wurde jedoch abgeraten¹.

Gleichzeitig mit dem vom BMJ ausgearbeiteten Ministerialentwurf zu den miet- und eigentumsrecht-lichen Teilen des Bundeswohnrechtsgesetzes wurde vom Wirtschaftsministerium eine entsprechende WGG-Novelle erarbeitet. Beide Entwürfe wurden im Frühjahr 1993 im Parlament präsentiert und zur Begutachtung versandt. Aufgrund der stark abweichenden Stellungnahmen konnte vor dem Sommer 1993 kein zusammenfassender Entwurf erstellt werden.

Angesichts einer ausgesprochen prekären Situation am Wohnungsmarkt erhob Nationalratspräsident Fischer im Frühsommer 1993 die Forderung nach rascher Erarbeitung eines verständlichen Wohnrechts-gesetzes. Gleichzeitig kündigte er an, bis zum Herbst desselben Jahres einen entsprechend überarbeiteten Text vorzulegen. Fischer konnte diese Ankündigung freilich nicht einlösen. Seitens des Nationalratspräsi-diums gab es auch keine weiteren Aussagen im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über das Drit-te Wohnrechtsänderungsgesetz im Herbst 1993. Auch eine Expertengruppe um Peter Rustler und Gott-fried Call meldete sich damals mit der Aussage zu Wort, innerhalb eines halben Jahres ein auf Experten-ebene erarbeitetes Bundeswohnrechtsgesetz vorlegen zu wollen. Auch dieses gelang freilich nicht².

5.5 SCHWENK ZUM DRITTEN WOHNRECHTSÄNDERUNGSGESETZ

Die Lage am Wohnungsmarkt und die kühnen Ankündigungen von solchen Politikern und Experten, die nicht in der Verhandlungsgruppe der Regierungsparteien vertreten waren, erhöhten den Druck auf die Verhandlungen über ein kritisches Maß hinaus. Noch im Juli 1993 brachten die in der Verhand-lungsgruppe vertretenen VP- und SP-Abgeordneten den Initiativantrag für ein Drittes Wohnrechts-änderungsgesetz ein, mit dem „die bestimmenden Teile des im Arbeitsübereinkommen zum Kapitel Wohnen verankerten Maßnahmenpakets dem Nationalrat zur Behandlung vorgelegt“³ wurden. Ange-sichts offensichtlich unüberbrückbarer Hindernisse bei der Umsetzung eines Bundeswohnrechtsgeset-zes entschlossen sich die Verhandler, die am dringendsten anstehenden und zum Großteil seit langem unstrittigen Reformen auf kurzem Wege umzusetzen – um den Preis, dass die große Reform auf Dau-er gescheitert sein würde.

¹ Vorblatt der Erläuterungen zum Ministerialentwurf für ein Bundeswohnrechtsgesetz des Bundesministeriums für Justiz, 3/1993.

² Korrespondenz zwischen Mag. Franz Ledermüller, Österreichischer Bauernbund, und dem Autor, 5/1998.

³ Begründung zum Initiativantrag. Zit. nach: Tades, Stabentheiner. 1994. Seite 2.

Der Initiativantrag und ein nachfolgender Abänderungsantrag gingen in den Bautenausschuß und wurden von diesem im Oktober desselben Jahres beschlossen. Kurz vor der Plenardebatte im Nationalrat wurde noch ein mehrere Seiten umfassender Abänderungsantrag gestellt. Das 3. WÄG wurde schließlich am 21. Oktober 1993 mit den Stimmen der Regierungsparteien beschlossen. Es enthielt

- eine große Novelle zum Mietrechtsgesetz;
- das neue Richtwertgesetz;
- eine große Novelle zum Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz;
- eine große Novelle zum Wohnungseigentumsgesetz sowie
- kleinere Änderungen im Heizkostenabrechnungsgesetz 1992, dem Bundes-Sonderwohnbaugesetz 1982 bzw. 1983 und dem Wohnbauförderungsgesetz 1968 bzw. 1984.

Mit dem Richtwertgesetz wurden erste Teile des 3. WÄG bereits am 1. Dezember 1993 in Kraft gesetzt. Die wohnungsgemeinnützigkeits- und wohnungseigentumsrechtlichen Teile traten mit 1. Jänner 1994, die mietrechtlichen Teile mit 1. März 1994 in Kraft¹.

5.5.1 Preisentwicklung Anfang der neunziger Jahre

Die Dringlichkeit der Beschlussfassung des 3. WÄG veranschaulicht die Preisentwicklung seit 1988 (Abbildung 11, Folgeseite). Die vorhandenen Datenquellen belegen einen enormen Preisanstieg seit Beginn der Diskussionen um eine Vereinheitlichung des Bundeswohnrechts. Gemäß dem Mietenspiegel der Bundesinnung der Immobilien- und Vermögenstreuhänder stiegen die Mieten in Wien zwischen 1989 und 1993 um nicht weniger als 50%.

5.5.2 Mietrechtliche Änderungen - Richtwertgesetz

Die wichtigsten mietrechtlichen Änderungen waren

- ein neues System von Befristungsregelungen und
- das Richtwertgesetz, das seither die seit dem MRG 82 geltenden Kategorie-Mieten weitgehend (aber nicht gänzlich) ersetzt.
- Mit einer Neufassung des Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrages wurde die Problematik der unverhältnismäßig niedrigen Altmieten entschärft.

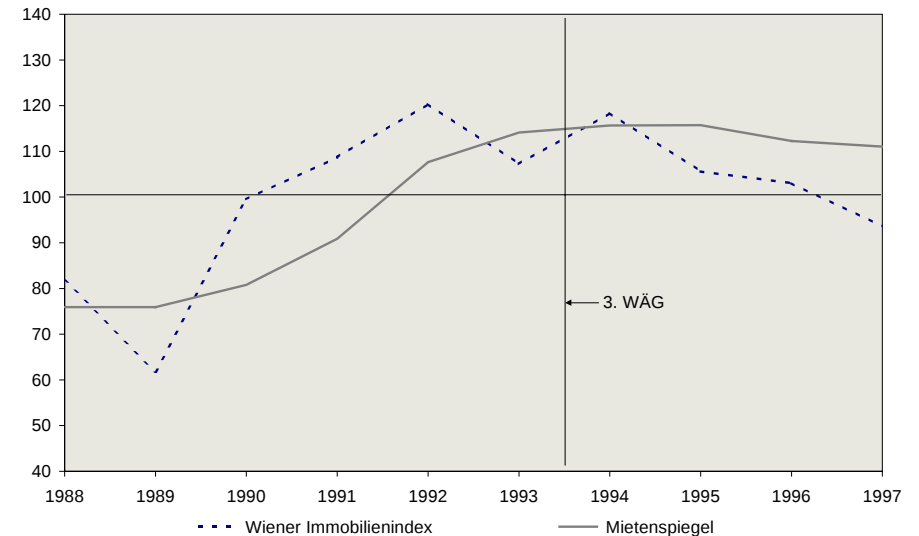
Weitere Regelungen betrafen:

- Maßnahmen zur Verhinderung von Umgehungshandlungen;
- Die Detaillierung des Ersatzes von Aufwendungen;
- Die Regelung der Weitergaberechte;

¹ Vgl. Ostermayer, 1994. Seite 8.
Vgl. Würth/Zingher, 1994. Seite 369.

– Rechtliche Klärungen bei Ausbaumaßnahmen.

Abbildung 11: Mietenentwicklung in Wien anhand unterschiedlicher Datenquellen
Mittelwert 1988 - 1995 = 100



Quellen: Wiener Immobilienindex des Instituts für Stadt- und Regionalforschung der TU Wien in Kooperation mit der Wiener Immobilienbörse (Angebotspreise ausserhalb des Anwendungsbereichs des RichtWG), Mietenspiegel der Bundesinnung der Immobilien- und Vermögenstreuhänder (ungewichtet gemittelte Preise für unterschiedliche Lagen und Ausstattungskategorien)

Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag

Eine wesentliche und für den Gesetzgebungsprozess exemplarische Neuerung war die Regelung, in Altverträgen den Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag bis zur Höhe von zwei Dritteln des Kategoriebetrages anheben zu können¹. Mit dieser Umgehungsmaßnahme konnte dem überaus heiklen Thema des Eingriffs in bestehende Verträge ausgewichen und dennoch das einvernehmliche Ziel erreicht werden, die unverhältnismäßig billigen Mieten in Altverträgen auf ein sozialpolitisch vertretbares Niveau zu heben. Die Begründung, warum das Thema „Eingriff in Altverträge“ umgangen wurde, verdeutlicht Franz Ledermüller: „Zur Frage der Erhaltung und der damit verbundenen Frage des Eingriffs in Altverträge legte sich die ÖVP früher als SPÖ fest, dass kein Eingriff in Altverträge erwünscht sei. Die politischen Konsequenzen eines Eingriffs in Altverträge hätten bedeutet, das alte Vertragsrecht mit einem Strich zu

¹ Seit dem 3. WÄG § 45 MRG.

beseitigen“¹. Die Legisten entwickelten also einige Phantasie, um alte Ziele mit neuen Mitteln zu erreichen und damit den bekannten Konfliktherden aus dem Weg zu gehen. Die Akzeptanz der neuen Regelung in der seitherigen Praxis bestätigt die Angemessenheit einer solchen Strategie.

Befristungsregelungen

Die Einführung von auf drei Jahre befristete Mietverträge war eines der zentralen Ergebnisse des 3. WÄG. Sie war als ergänzende Maßnahme zur neuen Mietpreisregelung die Voraussetzung für die in der Folge erreichte weitgehende Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes. In sozialpolitischer Hinsicht war bedeutsam, dass damit die zuvor weit verbreiteten halbjährigen bzw. einjährigen Mietverträge, die gänzlich aus dem Wirkungskreis des MRG ausgenommen waren und in erster Linie die sozial Schwächsten trafen, beseitigt werden konnten².

Die SPÖ hatte sich unter dem Gebot, den angespannten Marktverhältnissen gegenzusteuern und ihrem Wunsch, die Kurzmietverträge zu beseitigen, mit diesem Verhandlungsergebnis von einer ihrer zentralen Positionierungen entfernt, dem rigiden Bestandsschutz. Konsens konnte allerdings vorerst nur für einen beschränkten Zeitraum erzielt werden. Die SPÖ betrachtete den befristeten Vertrag als eine Art Übergangslösung zur Mobilisierung von Wohnraum und einer Dämpfung des Preisniveaus. Nach der Zeitspanne des befristeten Vertrags sollte das Mietverhältnis in ein unbefristetes übergehen und somit der Bestandsschutz im Vollenwendungsbereich des MRG wieder greifen. Die ÖVP hatte demgegenüber dauerhafte und wiederholte Befristungsmöglichkeiten im Auge; aus ihrer Sicht, um den Marktmechanismen am Wohnungsmarkt zum Durchbruch zu verhelfen. Die Mietervertretungen sahen in dieser Position demgegenüber die einseitige Bevorzugung der Vermieterinteressen.

Die unterschiedlichen Zielvorstellungen konnten für einen kurzfristigen Zeithorizont von drei Jahren Vertragsdauer in Übereinstimmung gebracht werden. Für den weiteren Zeithorizont nahmen die Verhandler bewusst den bald entstehenden neuerlichen Reformbedarf in Kauf. Franz Ledermüller beleuchtet die ÖVP-Position: „Es war uns bei der Beschlussfassung natürlich bewusst, dass nach 3 Jahren Änderungsbedarf hinsichtlich der neuen 3-Jahres-Befristungen gegeben sein würde. Es wurde damals damit spekuliert, dass dann vielleicht die Positionen bei den Fristverträgen geändert sein würden. Mit der Wohnrechtsnovelle 1997 sind die Fristverträge in etwa so geregelt, wie es von ÖVP-Seite ursprünglich beabsichtigt war“³.

Unter positiven Vorzeichen könnte man das im 3. WÄG vereinbarten Befristungsmodell auch als Testballon interpretieren, mit dem die Wirkungsweise des neuen Instruments auf den traditionell wenig beweglichen Markt vor allem in Wien erprobt werden konnte. Die begleitenden Umstände – forcierter Wohnungsneubau und eine restriktive Zuwanderungspolitik – trugen zum kurzfristigen Erfolg des neuen Modells bei. Der Höhepunkt der Knappheit und Preisdynamik am Wohnungsmarkt wurde zwar

erst 1994 erreicht, aber bereits 1995 ließ die Preisdynamik deutlich nach. Von der Anfang der neunziger Jahre in mehreren Bundesländern proklamierten „Wohnungsnot“ war bald keine Rede mehr. Es kam zu einer Umkehrung des Verkäufermarktes zu einem Käufermarkt. Ein signifikantes Teilergebnis war der überraschend starke Rückgang des Ablöseunwesens. Innerhalb weniger Jahre wurde die weiterhin akzeptierte Praxis illegaler Ablösen weitgehend zurückgedrängt¹.

Unter diesen Rahmenbedingungen war bei der nächsten Reformdebatte 1997 eine Rückführung der Befristungsmöglichkeiten kaum argumentierbar. Die Verhandler der Regierungskoalition einigten sich auf eine Ausweitung des Befristungssystems auf 10 Jahre, wobei kurze Befristungsdauern mit höheren Abschlägen „bestraft“ wurden. Zu unbeschränkt wirksamen Befristungsregelungen konnte man sich aber auch bei der Wohnrechtsnovelle 1997 nicht durchringen. Die maximale Befristungsdauer von 10 Jahren lässt vermuten, dass spätestens bei Auslaufen der ersten diesbezüglichen Verträge neuerlich Reformbedarf in derselben Frage entsteht. Stabentheiner: „Es liegt in der Tat die Sicht nahe, dass man damit wieder etwas nur vor sich hergeschoben hat“².

Richtwertsystem

Mit dem 3. WÄG wurde die mietrechtliche Preisregelung im Vollenwendungsbereich des MRG (v.a. bei Wohnungen in vor 1945 errichteten Gebäuden) durchgehend neu gestaltet. Wohnungen der Ausstattungskategorien A bis C wurden dem Richtwertsystem unterstellt. Bundesländerweise wird für eine mietrechtliche Normwohnung ein Richtwert verlautet, der mit einem komplizierten System von Zu- und Abschlägen auf die objektivierbaren Qualitäten der jeweiligen Wohnung anzuwenden ist. Die vor allem in Wien nach wie vor in nennenswerter Zahl vorhandenen Substandard-Wohnungen wurden von diesem System ausgenommen und unterliegen weiterhin dem Regime des Kategorie-Zinses. Allerdings wurde auch für diese Wohnungen – „bei brauchbarem Zustand“ – ein erhöhter Mietzins in doppelter Höhe der Kategorie D-Miete zugelassen³.

Die Richtwert-Regelung brachte also eine Wiedereinbindung der seit 1987 nicht preisgeregelter bestausgestatteten Wohnungen in ein Preisbindungssystem. Um dies zu ermöglichen, musste ein System entwickelt werden, das preislich größere Spielräume als die Kategorie-Regelung zuließ, vor allem aber weiterreichende Qualitätskriterien als die bloße Ausstattungskategorie berücksichtigt. Gleichzeitig wurde der Anwendungsbereich der neuen, gegenüber den Kategorie-Mieten moderateren Regelung auch auf Wohnungen mit mittlerem Ausstattungsniveau ausgeweitet.

¹ Vortrag von Mag. Franz Ledermüller, Österreichischer Bauernbund, anlässlich eines Symposiums zum 3. WÄG am 13.3.1998.

² Johannes Stabentheiner bezeichnete sie als „Pestbeule am Körper des Mieterschutzes“ (Tades, Stabentheiner. 1994. Seite 9).

³ Vortrag von Mag. Franz Ledermüller, Österreichischer Bauernbund, anlässlich eines Symposiums zum 3. WÄG am 13.3.1998.

¹ Vgl. Amann / Bartsch. 1999. Abschnitt 4.2 „Ablöse“.

² Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

³ Gemäß § 18 Abs. 5 MRG kann der Vermieter eine Erhöhung der Hauptmietzinse für eine Wohnung der Ausstattungskategorie D nicht verlangen, wenn für diese Wohnung ein Hauptmietzins vereinbart wurde, der öS 7,40,-/m² Nutzfläche und Monat (ca. Euro 0,5) übersteigt; dieser Betrag valorisiert sich entsprechend der Regelung des § 16 Abs. 6.

Der als Vertreter der Vermieterseite in die Verhandlungen einbezogene Heinrich Wiesflecker betrachtet die Richtwerte als einen „Versuch, eine angemessene Mietzinsbildung mit nachvollziehbaren Kriterien durchzuführen. Das Vergleichswertverfahren war bis zum 3. WÄG das einzig angewandte Mittel für die Ermittlung des angemessenen Mietzinses. Diese Verfahren wurden aufgrund Ermangelung der Objektivierbarkeit auch von Hauseigentümerseite als unbefriedigend angesehen. Mit dem RichtWG wurde das Vergleichswertverfahren mit dem Sachwertverfahren gekoppelt“¹. Das RichtWG ist nach Wiesflecker besser als sein Ruf in der Öffentlichkeit.

Wie bei den Kategorie-Mieten führt auch beim Richtwertsystem die mangelnde Objektivierbarkeit der Regelung zu Kritik an dessen Legitimität. Der Richtwert orientiert sich am Herstellungswert einer gut ausgestatteten geförderten Neubaumietwohnung². Die Umlegung der Neubaukosten des einen Wohnungsmarktsegments auf den Wohnungsbestand eines anderen Segments wird zwar der Tatsache gerecht, dass die Teilmärkte trotz der Marktspaltung als kommunizierende Gefäße aufzufassen sind. Als sachliche Begründung für die Preisbildung im Altbau-Mietwohnungsbereich sind Neubaukosten im geförderten Bereich dennoch reichlich fragwürdig.

Als problematisch erweist sich insbesondere die Wertsicherung des solcherart ermittelten Richtwertes. Mag die Koppelung des Richtwertes an einer geförderten Neubauwohnung als gerechtfertigt anerkannt werden, da es sich dabei um ein am Wohnungsmarkt direkt konkurrierendes Produkt mit kostenabhängiger Preisermittlung handelt. Diese Abhängigkeit ist allerdings auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes beschränkt. Der Richtwert wird in der Folge an den Verbraucherpreisindex und mittelbar an den Baupreisindex gekoppelt³. Angesichts einer stagnierenden Nachfrage haben seit Inkrafttreten des RichtWG nicht nur die Preise im privaten Bereich nachgelassen. Auch im geförderten Neubau konnten in den meisten Bundesländern Preissenkungen erzielt werden. Verbraucher- und Baupreisindex und somit die Basis-Richtwerte stiegen indes unvermittelt an. Der Richtwert hat seine Funktion als Mietzinsbegrenzung, die von vorne herein moderat angelegt war, dadurch fast gänzlich verloren, da er von den erzielbaren Marktpreisen oft mit Leichtigkeit unterschritten wird. Die aktuelle Regelung sieht eine Neufestsetzung des Richtwerts nur vor, wenn der Baupreisindex um mehr als 10% vom Verbraucherpreisindex abweicht. Diese Regelung ist von der lang dauernden Preisdynamik im Bausektor geprägt. Sie wird der aktuellen Situation im Wohnungsneubau nicht gerecht.

Beim Kategorie-, wie auch beim Richtwertsystem hat sich die Festsetzung eines Ausgangswertes, die Preisbildung für eine „Normwohnung“, sozusagen die Definition eines alchimedischen Punktes, von dem die abgestuften Werte für bessere oder schlechtere Wohnungen abgeleitet werden, als zentrales und letztlich ungelöstes Problem dargestellt. Mit dem Richtwertsystem wurde mit marktangepassten Ausgangswerten und differenzierten Zu- und Abschlagkriterien eine Annäherung an den Preisbil-

dungsmechanismus des Marktes versucht. Die wesentliche Qualität der marktmäßigen Preisbildung, die Bildung eines jeweils aktuellen Gleichgewichtspreises, konnte damit freilich nicht erreicht werden.

Mit dem System aus Zuschlägen und Abstrichen wurde versucht, zu einem guten Teil gerade jene Qualitätskriterien in eine preisregelte Miete einfließen zu lassen, die auch den Marktpreis bestimmen. Selbst Lagezu- bzw. Abschläge sind vorgesehen, wenngleich bei weitem nicht in jenem Gewicht, das sie bei der marktmäßigen Preisbildung ausmachen. Es wurde sozusagen versucht, die Marktmechanismen zu simulieren, um die Preisregelung des Wohnens in seinem doppelten Charakter als soziales und ökonomisches Gut nicht preisgeben zu müssen. Der „Preis“ dafür war eine Komplexität des Mietbildungsmechanismus, die für den Normadressaten erst recht nicht mehr durchschaubar ist. Einfache Regelungen wie das Kategoriemiet-System sind zwar leicht (nach-)vollziehbar und damit konsumentenfreundlich, sie werden aber den vielfältigen preisrelevanten Einflussgrößen kaum gerecht. Komplexere Modelle wie das Richtwertsystem leiden demgegenüber darunter, dass sie für den Konsumenten als Normadressaten kaum durchschaubar sind. Der zwangsläufige Informationsvorsprung des Wohnungsanbieters führt zu einer Situation, die sich nicht allzu sehr von einer marktmäßigen Preisgestaltung unterscheidet.

Gut funktionsfähig ist das System heute vor allem deshalb, weil es kaum Diskrepanzen zwischen Marktpreis und reguliertem Preis gibt. Dem Richtwertsystem scheint heute in erster Linie der Charakter einer symbolischen Preislatte zuzukommen. Der Vermieterseite fällt es unter den heutigen Marktbedingungen offensichtlich leicht, das System nicht zu überdehnen. Bis heute gibt es kaum höchstgerichtliche Entscheidungen zur Richtwertbildung¹. Das Richtwertsystem ist also auch fünf Jahre nach seiner Gesetzgebung kaum durchjudiziert. Stabentheiner: „Offenbar ist es den Rechtsanwendern zu kompliziert“². Helmut Böhm schließt daraus: „Das neueste und daher modernste System der Zinsregulierung im Wohnungsbereich, das Richtwertsystem, hat sich freilich aufgrund der Komplexität der anzuwendenden Zinsbildungskriterien als völlig undurchführbar erwiesen und ist demgemäß auch schlicht totes Recht geblieben“³.

Das Richtwertsystem hat seine Funktionsfähigkeit unter den Bedingungen eines engen Marktes noch nicht unter Beweis gestellt. Eine absehbare steigende Wohnungsnachfrage könnte das System innerhalb kurzer Zeit erheblich unter Druck bringen.

Das 3. WÄG und somit das Richtwertsystem stießen bei ihrer Einführung auf breite Kritik. Die politische Beschlussfassung erfolgte gegen den Widerstand der meisten Interessenvertretungen. Heute wird die – nach wie vor aufrechte – Kritik angesichts des geringen Problemdrucks am Wohnungsmarkt nur verhalten vorgetragen. Franz Köppl spricht von „absurden Preisbildungsregelungen“ und der Festsetzung der „Richtwerte aufgrund kaum objektivierbarer Daten. Die Berechnung der Richtwerte ist sach-

¹ Vortrag von Heinrich Wiesflecker anlässlich eines Symposiums zum 3. WÄG am 13.3.1998.

² §3 Abs. 1 RichtWG.

³ §§ 5, 6 RichtWG.

¹ OGH 15.12.1998, 5 Ob 199/98w Lagezuschlag-Angabe der maßgeblichen Umstände.

² Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

³ Böhm, 1996. Seite 132.

lich nicht nachvollziehbar“¹. Josef Ostermayer, leitender Mitarbeiter von Werner Faymann, dem Wiener Wohnbaustadtrat und früheren Vorsitzenden der Mietervereinigung, positioniert sich ähnlich: „Aus Mietersicht, z.T. aber auch aus Vermietersicht sind klare, nachvollziehbare Bestimmungen sinnvoll. Ich rechne etwa den Kategoriemietzins dazu, nicht jedoch den angemessenen Mietzins und nur sehr eingeschränkt das Richtwertmietzinssystem, weil es kompliziert ist“².

Aber auch von Vermieterseite wurde und wird Kritik am Richtwertsystem vorgetragen. Es wird argumentiert, „dass EU-weit kein vergleichbares Instrumentarium bestehe, dass es durch die Marktentwicklung ad absurdum geführt worden sei und angesichts der Europäischen Integration das RichtWG wieder aufgegeben werden sollte“³.

Ähnlich zurückhaltend wie die Kritik wird auch Reformbedarf formuliert. Von Vermieterseite bestehen Forderungen etwa hinsichtlich einer Anpassung der Lagezuschläge an die Marktbedingungen⁴. Seitens der Arbeiterkammer laufen Bemühungen, die Preisbildungsregelungen durch eine „Präzisierung der Zu- und Abschlagsregelungen“ zu verbessern⁵.

Als erfolgreich hat sich das Richtwertsystem insofern herausgestellt, als mit der Verbindung bedingt marktangepasster Mietenbegrenzungen, einer aktiv steuernden Neubaupolitik sowie einer restriktiven Zuwanderungspolitik die Wohnungsmärkte soweit entspannt werden konnten, dass sich die Marktpreise im Bereich der Mietenbegrenzungen einpendelten und die illegalen Ablösen weitgehend vom Markt verschwunden sind. Es hat sich somit ein „legistisches Gleichgewicht“ eingestellt. Weder bei den politischen Parteien, noch bei den Interessenvertretungen wird bei den angedachten Reformschritten mit Dringlichkeit auf eine Umsetzung gedrängt.

5.5.3 Reform des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes

Das Dritte Wohnrechtsänderungsgesetz brachte eine große Novelle zum Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, die nach aussen v.a. die Stärkung des Prinzips der Vermögensbindung, nach innen v.a. eine Stärkung der unternehmerischen Gestion bewirkte⁶. Würth und Zingher unterscheiden folgende Hauptgesichtspunkte⁷:

- Sicherung des gemeinnützigkeitsrechtlichen Vermögensbindungsprinzips;
- Ermöglichung einer effizienteren Bestandsbewirtschaftung;

- Stärkung der Selbstfinanzierungskraft der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft;
- Abrundung des Geschäftskreises und Neudefinition der gesetzlichen Aufgabenstellungen sowie sonstige organisationsrechtliche Änderungen;
- Förderungsrechtlich und legistisch bedingte Anpassungen.

¹ Franz Köppl (AK Wien) im Gespräch mit dem Autor (6/1998, 4/1999).

² Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

³ Heinrich Wiesflecker gab anlässlich eines Symposiums zum 3. WÄG am 13.3.1998 die Ansichten vom Wiener Makler-Vertreter Rudolf Ertler wider.

⁴ Vortrag von Heinrich Wiesflecker anlässlich eines Symposiums zum 3. WÄG am 13.3.1998.

⁵ Franz Köppl (AK Wien) im Gespräch mit dem Autor (6/1998).

⁶ Andreas Sommer (BmwA/I) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

⁷ Vgl. Würth/Zingher, 1994. Seite 351 ff..

Mit den Schwerpunkten der Sicherung des Sozialkapitals und der erhöhten Wettbewerbsfähigkeit sind die Reformen im 3. WÄG eindeutig als Reaktion auch auf die von den Entwicklungen in Deutschland ausgehenden Forderungen nach einer Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit zu verstehen. Forderungen, wie jene von Christian Donner (1990), auch hierzulande „zunächst die Steuerbegünstigungen für den gemeinnützigen Bereich (abzuschaffen und) in weiterer Folge (...) die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen selbst aufzulösen und ihren gesamten Wohnungsbestand in den öffentlichen Wohnungsbestand überzuführen“¹ wurden zwar nur selten in dieser Deutlichkeit vorgetragen. Die Diskussion um Reformen im WGG-Bereich in der ersten Hälfte der neunziger Jahre sind aber deutlich vom Bemühen um eine Stärkung der Legitimität der Gemeinnützigkeit geprägt. Franz Ledermüller bestätigt, dass „der Bestand der Gemeinnützigkeit nicht nur bei den Verhandlungen zum 3. WÄG, sondern auch in den Jahren davor auf der Tagesordnung stand. Das 2. WÄG mit seinen Sicherungsbestimmungen für die Gemeinnützigkeit ist dafür ein deutlicher Hinweis“². Ewald Nowotny kennzeichnete 1991 als zentrale Probleme der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft die geringe Wettbewerbsintensität zwischen den Bauträgern, das ineffiziente Anreizsystem zur Kostenminimierung und den Bereich der Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung³, Kritikpunkte, denen mittlerweile durch gesetzliche und förderungsrechtliche Schritte weitgehend begegnet werden konnte.

Nach dem 3. WÄG zeigte sich vor allem in folgenden Bereichen weiterer Reformbedarf:

- Festlegung der Kaufpreise für Mietkaufwohnungen bereits bei Mietantritt statt der gerichtlichen Feststellung der Verkehrswerte zum Verkaufszeitpunkt;
- Anpassungen zur Erleichterung der Projektkooperation mit nicht gemeinnützigen Unternehmen;
- Harmonisierungen mit dem MRG, um ein Engagement von gemeinnützigen Bauvereinigungen bei der Sanierung von Wohngebäuden unter MRG-Regime zu ermöglichen⁴.
- Erhöhung der unternehmerischen Flexibilität durch eine Aufweichung der objektbezogenen Kostenmiete. Vielfach gefordert wird eine „unternehmensbezogene Kostenmiete“, die nicht nur die Quersubventionierung von Projekten in mäßigen durch solche in guten Lagen ermöglichen soll, sondern auch die Preisdämpfung einzelner Wohnungen in einer Anlage auf Kosten beispielsweise der über der Kostenmiete vermarkteten Dachgeschosswohnungen⁵.

¹ Donner, 1990. Seite 320.

² Vortrag von Mag. Franz Ledermüller, Österreichischer Bauernbund, anlässlich eines Symposiums zum 3. WÄG am 13.3.1998.

³ Nowotny, 1991. Seite 44.

⁴ Karl Wurm: „Aus meiner Sicht erfordern die in allen Bundesländern durchgeführten Gemeinschaftsprojekte mit Bauträgern, die nicht dem WGG unterliegen, Reformierungen im WGG. Denn unter den derzeitigen Bedingungen sind etwa Gemeinschaftsgaragen kaum gemeinsam zu errichten, geschweige denn zu betreiben. Ein zweiter Punkt ist der Sanierungsbereich, wo in Wien bereits Umsetzungen anlaufen. Wenn sich Gemeinnützige bei privaten Häusern engagieren sollen, bestehen in einem Haus zwei Rechtsregime, MRG und WGG. Da sind Harmonisierungen notwendig, sonst wird sich die Frage stellen, ob wir uns bei solchen Projekten beteiligen können“ (im Gespräch mit dem Autor, 1/1998).

⁵ Karl Wurm: „Eine unserer zukünftigen Funktionen wird es sein, Projekte zu realisieren, bei denen wir aufgrund der Lagegunst Einnahmen über der Kostendeckung erzielen können, um den Mehrertrag zu den Einkommensschwächeren umschichten zu können“ (im Gespräch mit dem Autor, 1/1998).

5.5.4 Wohnungseigentumsgesetz

Die Reformen zum WEG wurden erst zu einem sehr späten Zeitpunkt in die Diskussion eingebracht. Im Arbeitsprogramm der Großen Koalition von 1990 war davon noch keine Rede¹. Gottfried Call prägte dafür den Ausdruck, dass sich die Änderungen des Wohnungseigentumsgesetzes „im politischen Windschatten der Wohnrechtsreform“ abgespielt hätten². Schwerpunkte der Novelle waren die Sicherung der Rechtstellung bei Wohnungseigentum in Althäusern, die Präzisierung der Rechte der Wohnungseigentümer und Verbesserungen bei der Verwaltung³.

5.6 WOHNRECHTSNOVELLE 1997 ALS KORREKTUR ODER LOGISCHER FOLGESCHRITT

Die Wohnrechtsnovelle 1997 ist nur bedingt als eine Weiterführung des wohnrechtlichen Entwicklungsprozesses anzusehen, der die ersten sechs Jahre der Großen Koalition charakterisiert hat. Sie begründet sich vielmehr aus einem schlichten Handlungsbedarf, der sich aus der spezifischen Konsensfindung des 3. WÄG ergeben hatte. Stabentheiner: „Die Wohnrechtsnovelle 1997 war ein geradezu unausweichlicher Folgeschritt“⁴. Dies trifft insbesondere auf die Befristungsregelungen zu. Es gab nach Auslaufen der ersten Drei-Jahres-Verträge, die gemäß 3. WÄG abgeschlossen worden waren, politisch keine andere Wahl, als die Befristungsregelungen neuerlich zu ändern. Eine Rückführung in ein System ähnlich der Kategorie-Miete war angesichts der Entwicklungen am Wohnungsmarkt nicht argumentierbar. Eine völlige Freigabe der Befristungsdauer hätte andererseits den Verzicht auf eine Revisionsmöglichkeit des Systems bei einem mittelfristigen Scheitern bedeutet. Also entschied man sich für eine Prolongation der nur bedingt befriedigenden Befristungsregelungen mit der Möglichkeit von insgesamt zehnjährigen Befristungen und entsprechenden Abschlägen vom Richtwert bei kürzeren Vertragsdauern. Das System wurde also flexibler gestaltet, dafür aber auch noch um einiges komplizierter als jenes im 3. WÄG. Der für beide Gesetze im Justizministerium zuständige Jurist Johannes Stabentheiner zur „neuen Qualität“ der Legistik im Wohnrechtsbereich: „Nach dem 3. WÄG war ich der Ansicht, dass es nun nur noch besser werden kann. Die Wohnrechtsnovelle 1997 hat das Gegenteil bewiesen. Im Teilbereich der Befristung oder bei den Übergangsvorschriften zur Mietzinsreserve wurde noch einmal ein Schritt in diese Richtung [zunehmender Kompliziertheit] gesetzt. Meine große Befürchtung ist, dass das 4. und 5. WÄG diesen Weg weiter beschreiten werden“⁵.

¹ Vgl. Eder/Hoscher/Schuster, 1994. Seite 7.

² Tades, Stabentheiner. 1994. Seite 27.

³ Vgl. Würth/Zingher, 1994. Seite 360.

⁴ Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

⁵ Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

5.7 WEITERE REFORMSCHRITTE

Unmittelbar nach Beschlussfassung des 3. WÄG setzten Diskussionen um weitere Reformschritte ein. „Das kann doch noch nicht alles gewesen sein“¹, lässt sich die Diskussion zusammenfassen. Insbesondere die Bewirtschaftung gemeinsam genutzter Gebäude schien weiterhin nicht ausreichend geregelt². Eine „Experteninitiative zur Reform des Miet- und Wohnrechts“ unter Leitung von Gottfried Call bemühte sich um die weitere Diskussion³.

Im Arbeitsübereinkommen der Großen Koalition Ende 1994 wurde das Thema Wohnen bei weitem nicht mehr im Umfang und in der Konkretheit der vorangegangenen Arbeitsübereinkommen behandelt: „Es scheint, dass in dem gesamten Wohnrechtsbereich die weiterhin unterschiedlichen Vorstellungen im Arbeitsübereinkommen keine klare, später nachprüfbar inhaltliche Festschreibung erhalten sollten, eben um mehr Gestaltungsfreiheit zu behalten (...). Anders als in der 18. Gesetzgebungsperiode sollte aber Wohnen nicht mehr Anlass zu sofort angekündigten 'raschen Abhilfen' oder Änderungsabsichten der in der letzten Legislaturperiode beschlossenen Wohnrechtsänderungsgesetze sein. Allfällige Vorschläge von Experteninitiativen stehen nun unter keinem Zeitdruck“⁴.

Im Vordergrund standen seither die Bemühungen um eine Bundesstaatsreform und den Konsultationsmechanismus sowie die Schaffung eines Bauträger- oder Immobilienmaklerrechts, die in dem mit 1.1.1997 in Kraft gesetzten Bauträgervertragsgesetz (BTVG) mündeten. Unmittelbar auf das 3. WÄG zurückgehender dringender Reformbedarf wurde mit den Wohnrechtsnovellen 1997 und 1999 abgedeckt. Weitere Reformen, insbesondere die aufgeschobene Vereinheitlichung des Wohnrechts, haben seither völlig an Relevanz verloren.

Aus den im Projektzusammenhang geführten Gesprächen ist denn auch ein klares Meinungsbild ableitbar. „Ein viertes Wohnrechtsänderungsgesetz steht derzeit nicht zur Diskussion. Die österreichische Lösung der Perpetuierung eines Provisoriums ist in diesem Falle für die Immobilienwirtschaft nicht nachteilig⁵. Winfried Kallinger, Bauträgervertreter in der Bundesinnung der Immobilienreuhänder: „Es tut sich meines Wissens nichts wesentliches. Ich kann mir (leider) nicht vorstellen, dass in Kündigungsbestimmungen, den Befristungsfragen, den Weitergaberechten eine Lockerung eintritt“⁶.

Auch Franz Köppl von der Arbeiterkammer Wien erachtet größere Reformen zur Zeit als „politisch wenig wahrscheinlich“: „Es gibt derzeit keine Diskussion um das Mietrecht. Uns geht es darum, dass es sozial und hinsichtlich des Rechtszuganges vernünftige Bestimmungen gibt. Wenn das auf Bundes-

¹ WBFÖ 1993, Seite 61.

² Vgl. Theodor Österreich: Die Kostenaufteilung nach dem 3. WÄG. In: WBFÖ 1993, Seite 67 ff.

³ Vgl. Walter Meinhart: Zum Weg des Wohnungsgesetzgebers in der 19. Gesetzgebungsperiode. In: WBFÖ 1995, Seite 1 f.

⁴ Walter Meinhart: Zum Weg des Wohnungsgesetzgebers in der 19. Gesetzgebungsperiode. In: WBFÖ 1995, Seite 4.

⁵ MMag. Anton Holzapfel, Österreichischer Verband der Immobilienreuhänder (ÖVI), schriftliche Beantwortung von Fragen des Autors, 3/1998.

⁶ Winfried Kallinger (Kallco, BI Immobilienreuhänder) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

ebene nicht möglich ist, sollte es auf Landesebene verlagert werden, auch in Hinblick auf die Abstimmung mit den förderungsrechtlichen Bestimmungen“¹.

5.8 BEWERTUNG DES 3. WÄG IM KONTEXT DER VERSUCHTEN VEREINHEITLICHUNG DES WOHNRECHTS

Offenes Ende des Prozesses?

Die Vereinheitlichung des Wohnrechts wurde auch nach der Einigung auf das 3. WÄG als Zielsetzung postuliert. Mit der Abarbeitung des überwiegenden Reformbedarfs musste freilich klar sein, dass die Chancen zur Umsetzung des Ziels geringer denn je waren. Gleichzeitig mit der Beschlussfassung über das 3. WÄG wurde der Justizminister ersucht, zur Fortführung der Wohnrechtsreform u.a. die Themen Makler- und Bauträgerwesen, den Umfang der Kompetenzverschiebung des zivilrechtlichen Wohnbauförderungsrechtes 1989 und insbesondere Fragen der Mietzinsbildung zu klären. Beobachter des Reformprozesses hegten weiterhin die Hoffnung, dass die Schaffung eines harmonisierten Bundeswohnrechts nach wie vor beabsichtigt sei².

Justizminister Michalek winkte freilich bereits anlässlich der Beschlussfassung des 3. WÄG gegenüber solchen Erwartungen ab, indem er weiteren Vereinheitlichungsbemühungen jede Umsetzungschance absprach: „Das Bedürfnis nach Harmonisierung der einzelnen Wohnrechtsmaterien ist grundsätzlich durchaus anzuerkennen. Wie aber das Begutachtungsverfahren zum Ministerialentwurf, die Beratungen der von mir eingesetzten Expertengruppe(n) und überhaupt die seit dem Frühjahr geführte rechtspolitische Diskussion eindrucksvoll gezeigt haben, kann eine Zusammenfassung der verschiedenen Wohnrechtsbereiche in einem einzigen Gesetz, das zunächst zwar übergreifende Bestimmungen enthalten soll, die jedoch in den einzelnen Wohnrechtsbereichen mangels gänzlicher Harmonisierbarkeit teilweise doch wieder modifiziert werden müssen, nicht sinnvoll bewerkstelligt werden, vor allem wenn man die gerade in letzter Zeit zu Recht besonders betonte Lesbarkeit und Verständlichkeit einer gesetzlichen Regelung ernst nehmen will. Eine Harmonisierung des Wohnrechtsfeldes soll daher meines Erachtens in der Weise angestrebt werden, dass gleichgelagerte Regelungen, etwa über die Abrechnung oder über das Verfahren, in den einzelnen selbständig bleibenden Wohnrechtsgesetzen eingebaut werden“³.

Im Justizministerium wurden tatsächlich Vorarbeiten für die Schaffung harmonisierter Regelungsbausteine eingeleitet, die in Abkehr von der Konzeption eines einheitlichen, sämtliche Wohnrechtsmaterien übergreifenden Gesetzeswerks in die einzelnen Wohnrechtsvorschriften eingebaut werden soll-

¹ Franz Köppl (AK Wien) im Gespräch mit dem Autor (6/1998, 4/1999).

² Ostermayer, 1994. Seite 8.

³ Stenogr. Prot. NR 18. GP, 15583. Zit. nach: Tades, Stabenheiner. 1994. Seite 33.

ten¹. Eine solche Vorgangsweise wurde etwa beim Thema der Bewirtschaftungskosten im Rahmen der Wohnrechtsnovelle 1997 versucht.

Das Wohnrecht verlor nach der Verabschiedung des 3. WÄG stark an Relevanz im politischen Diskurs. Im Arbeitsübereinkommen 1994 wurden Rechtsbereinigung und Rechtsvereinfachung zwar angesprochen. Die Zielsetzungen waren aber gegenüber dem Arbeitsübereinkommen der vorangegangenen Legislaturperiode deutlich weniger ambitioniert formuliert: „Als mittelfristiges Ziel ist die Erstellung einer Bundesrechtssammlung mit übersichtlicher Gliederung des gesamten Bundesrechtes anzustreben“². Als signifikanter Unterschied zum Arbeitsübereinkommen vier Jahre zuvor ist zu beobachten, dass offensichtlich kein Bedarf erkannt wurde, bereits in der Phase der Koalitionsverhandlungen konkrete wohnrechtliche Maßnahmen zu vereinbaren. Die 1995 erneut angekündigte Neukodifikation der Bundesverfassung machte in der Folge keine Fortschritte³.

Franz Ledermüller ist denn auch der Ansicht, dass der mit der Verlängerung der Wohnbauförderung einsetzende „kontinuierliche Diskussionsprozess zwischen den beiden Regierungsparteien über das Wohnrecht mit dem 3. WÄG und seiner Beschlussfassung im Jahr 1993 beendet war“⁴. Eine Vereinheitlichung des Wohnrechts ist auf absehbare Zeit nicht zu erwarten.

Politische Beschlussfassung

Die Vorgangsweise bei der politischen Durchsetzung des 3. WÄG wurde vor allem von Seiten des Justizministeriums heftig kritisiert. Helmuth Tades und Johannes Stabentheiner erhoben den Vorwurf, dass das Gesetz „am Justizausschuß vorbeimanövriert“ worden sei und wiesen die Verantwortung für das Endergebnis von sich: „Die politische Willensbildung liegt bei den Volksvertretern; sie (und ihre Experten) werden sie allerdings auch zu verantworten haben!“. Kompetenzrechtlich wurde kritisiert, dass die Arbeiten vorwiegend auf politischer Ebene und nicht im Justizministerium durchgeführt worden seien. Dazu hat mit Sicherheit beigetragen, dass der Justizminister nicht parteipolitisch besetzt ist. Ein wesentlicher inhaltlicher Kritikpunkt ging in die Richtung, dass die Änderungen im Wohnungseigentumsrecht erstmals im Initiativantrag von Juli 1993 enthalten waren und somit kaum mehr zur Diskussion standen⁵. Im Gespräch mit dem Autor kritisierte Stabentheiner: „Politisches Agieren in einer Demokratie lebt letztlich von Kompromissfindungen. Das 3. WÄG ist allerdings auch aus heutiger Sicht ein politischer Kompromiss eher im schlechteren Sinn. Im Fall des 3. WÄG hatten wir den Eindruck, dass man bei der Kompromissfindung Positionen gegeneinander abgetauscht hat, die

man besser in einer Gesamtschau sehen hätte sollen. Einzelne beschlossene Maßnahmen hätten sich in einer Gesamtschau wohl schon damals als nicht zukunftsorientiert erweisen können“¹.

Auf politischer Ebene zeichneten vor allem die Abgeordneten Otto Keimel, Walter Schwimmer (beide ÖVP) und Kurt Eder (SPÖ) sowie die Fachexperten Walter Meinhart, Gerhard Schuster und Franz Ledermüller verantwortlich². Bei den Wohnrechtsreformen der frühen neunziger Jahre zeigt sich besonders deutlich der österreich-typische „policystyle“, der von Kurt Richard Luther mit „Verhandlungen im kleinen Kreis von Spitzenfunktionären unter Ausschluss der Öffentlichkeit auf der Grundlage des Konsensprinzips mit starkem Experteneinfluss und weitgehender Präjudizierung des Parlaments“ umschrieben wird³.

Die starke Politisierung bei der Gesetzwerdung wird auch von anderer Seite bestätigt. Franz Ledermüller, von ÖVP-Seite in die Verhandlungsgruppe einbezogener Fachexperte, gibt einen sehr persönlichen Eindruck von den Verhandlungen wider: „Der Diskussionsprozess, der zu den drei Wohnrechtsänderungsgesetzen bis 1993 geführt hat, wurde mit der Verlängerung der Wohnbauförderung 1987 begonnen. Die maßgeblichen Experten beider Regierungsparteien waren von diesem Zeitpunkt an kontinuierlich an den Gesprächen beteiligt. Die Kontinuität der Diskussion auf Seiten beider Koalitionspartner war ausschlaggebend, dass eine Regelung wie das 3. WÄG beschlossen werden konnte. Es herrschte ein Grundvertrauen, ein gegenseitiges Verstehen und Respektieren der Interessentatbestände, ohne dass das 3. WÄG gescheitert wäre. Beim Verhandlungsstart standen Mietzinsbildung und Befristungen im Vordergrund. Die Preisentwicklung v.a. des nicht geregelten Kategorie A-Segments bedurfte nach Ansicht des Regierungspartners der Reglementierung. Der ÖVP war demgegenüber die Befristung und die Öffnung der Kategorie-Mieten ein Anliegen. Bei der Mietzinsbildung hätte es damals keinen anderen politisch vernünftigen Weg gegeben. Einerseits bestand der Wunsch nach völliger Freigabe der Mietzinsbildung, andererseits bestand der Wunsch der SPÖ nach einer Wiederregulierung der Kategorie A-Mieten“⁴.

Die politischen Verhandler reagierten also mit dem jeweiligen politischen Standardrepertoire auf den Druck des Marktes. Die SPÖ drängte auf eine neuerliche Einbindung der Kategorie-A-Wohnungen in ein Preisbindungssystem. Die ÖVP suchte demgegenüber eine Lösung in größerer Marktnähe, vor allem durch marktnahe Preisreglementierungen und die Einführung von Befristungen. Mit dem Richtwertgesetz, den 3-Jahres-Befristungen und der Wiedereinbindung der Kategorie A-Wohnungen in das System wurden beide Positionen in Einklang gebracht. Die wenigen im Laufe der Verhandlungen neu hinzugekommenen Schwerpunktsetzungen – vor allem die Befristungen, die erstmals im Ministerialentwurf von Anfang 1993 aufscheinen – sowie das Endergebnis mit Zinsregelungen, die doch deutlich höhere Mieten als nach dem Kategorie-System zulassen, lassen darauf schließen, dass sich die ÖVP-Seite in den Verhandlungen besser behaupten konnte bzw. die SPÖ-Seite durch den liberalen Flügel der Partei

¹ Tades, Stabentheiner. 1994. Seite 21.

² Institut für Föderalismusforschung, 1996, Seite 10.

³ Institut für Föderalismusforschung, 1996, Seite 17.

⁴ Vortrag von Mag. Franz Ledermüller, Österreichischer Bauernbund, anlässlich eines Symposiums zum 3. WÄG am 13.3.1998.

⁵ Vgl. Tades, Stabentheiner. 1994. Seite 1 ff.

¹ Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

² Vgl. Tades, Stabentheiner. 1994. Seite 1/2.

³ Luther. 1997. Seite 916.

⁴ Vortrag von Mag. Franz Ledermüller, Österreichischer Bauernbund, anlässlich eines Symposiums zum 3. WÄG am 13.3.1998.

handlungen besser behaupten konnte bzw. die SPÖ-Seite durch den liberalen Flügel der Partei vertreten war.

Die koalitionäre Verhandlungsgruppe zeichnete sich durch beachtliches politisches Gewicht aus. Dies zeigte sich insbesondere in der Begutachtungsphase. Die Vertreter der Regierungsparteien konnten es sich leisten, das Gesetz bei fast geschlossenem Widerstand der Interessenvertreter durchzusetzen. Ledermüller: „Alle Interessenvertreter, Mieter- und Eigentümervertreter, waren im Begutachtungsverfahren der Meinung, dass die Gesetzesvorlage so nicht praktikabel sei. Ich kam angesichts dessen zur Ansicht, dass die Verhandler die Verantwortung zu tragen haben – ohne Unterstützung der Interessenvertreter“¹. Die politischen Vertreter der Koalitionsparteien setzten ihren Gestaltungsanspruch mit nur bedingter Berücksichtigung aussenstehender Interessen durch, zu denen nicht nur Opposition und Interessenvertretungen zu zählen sind, sondern zu einem guten Teil auch das keiner der Regierungsparteien zugeordnete Justizministerium.

Nach Beschlussfassung resümierten die SPÖ-Verhandler: „Unerledigt blieben somit nur wenige Teilbereiche einer notwendigen und sinnvollen Rechtsharmonisierung, etwa im Bereich der 'Bewirtschaftungskosten' in Wohnbauten sowie eine Rechtsbereinigung, die für mehr Verständlichkeit, Übersichtlichkeit und Lesbarkeit sorgen soll. Die beabsichtigte Vereinheitlichung der 'Subjektförderung' (Mietzinsbeihilfe, Wohnbeihilfe) scheiterte am Widerstand der Länder“².

Nach drei Jahren zäher Verhandlungen war also ein Großteil der Ankündigungen des Arbeitsübereinkommens von 1990 erfüllt. Die Aussagen der Verhandler nach der Beschlussfassung des 3. WÄG lassen darauf schließen, dass die Vereinheitlichung des Bundeswohnrechts von Anfang an kein vorrangiges Thema war. Es stand keine Klientel explizit für dieses Ziel ein. Die Vereinheitlichung stellte sich sozusagen als theoretisches Problem dar, für das die an der Praxis orientierte Politik kaum zugänglich ist. Die Politisierung des legislatischen Prozesses war also wesentlich mitverantwortlich für das Scheitern einer Vereinheitlichung des Bundeswohnrechts.

Anspruch und Einlösung

Die Vereinheitlichung des Wohnrechts wurde im Arbeitsübereinkommen 1990 als erste Maßnahme im Abschnitt Wohnen genannt. Daraus darf geschlossen werden, dass ihr in den Diskussionen ein entsprechend hoher Stellenwert beigemessen wurde. Auffallend ist allerdings, dass die anderen im Arbeitsübereinkommen angeführten Teile einer großen Wohnrechtsreform bis in die Details beschrieben waren, während die Vereinheitlichung des Wohnrechts nur recht allgemein als Ziel formuliert und zu dessen Erreichung die Abhaltung einer parlamentarischen Enquete angekündigt wurde.

Es zeigt sich darin ein selbstsperrender Wirkungszusammenhang, der auch anhand anderen Politikbereiche verdeutlicht werden kann. Bei der Festlegung von Bebauungsbestimmungen ist ein direkter Zusammenhang zwischen einerseits der Konkretheit einer Maßnahme und dem Detaillierungsgrad der

¹ Vortrag von Mag. Franz Ledermüller, Österreichischer Bauernbund, anlässlich eines Symposiums zum 3. WÄG am 13.3.1998.

² Eder/Hoscher/Schuster, 1994. Seite 7.

Festlegung und andererseits ihrer Umsetzungswahrscheinlichkeit festzustellen. In Bereichen, wo weitgehender Konsens über die Realisierung besteht, lehnt sich die hoheitliche Planung in der Regel an diesen an. Bei Unsicherheit, etwa hinsichtlich unterschiedlicher Nutzungsansprüche, der Verfügbarkeit von Grundstücken oder der zu erwartenden Entwicklungsdynamik, müssen entsprechende Freiheitsgrade berücksichtigt werden. Die Planung hat sich auf Grundzüge und strategische Festlegungen zu beschränken. Die strategischen Ziele können aber kaum allgemein genug gehalten werden, als dass sie bei häufig dennoch kurzfristig stattfindenden baulichen Realisierungen auch nur ansatzweise berücksichtigt würden. Anschauliches Beispiel ist für das eine das zielgenau funktionierende Instrument der Bebauungsplanung für die kurzfristige und detaillierte Festlegung einer Bebauung und für das andere die Stadtentwicklungsplanung beispielsweise mit den beiden Wiener Stadtentwicklungsplänen STEP 84 und STEP 94, deren Anspruch auf strategische Lenkung der baulichen Entwicklung schlussendlich aufgegeben werden musste.

Nicht anders verhält es sich im legistischen Bereich mit einerseits konkret vorliegenden Reformbedürfnissen in Detailbereichen und andererseits strategischen Zielsetzungen. Auch hier steht der konkrete Konsens in Einzelfragen einer strategischen Gesamtorientierung im Wege bzw. wird die langfristige Perspektive für die Lösungsfindung in Detailfragen zwangsläufig bereitwillig ausser acht gelassen. Dieser Wirkungszusammenhang wird durch den im Wohnrechtsbereich besonders ausgeprägten „policy Style“ der Gesetzfindung durch kleine politische Verhandlungsrunden verstärkt¹. Umfangreiche Reformprojekte sind nicht mit dem Takt der Wahlzyklen in Übereinstimmung zu bringen. Über eine Legislaturperiode hinausreichende politische Projekte unterliegen auch einem erheblichen Risiko, bei geänderten Mehrheitsverhältnissen abgebrochen zu werden. Der Druck auf die Umsetzung von Reformen innerhalb einer Legislaturperiode liegt also zu einem guten Teil am überwiegend politischen Einfluss auf den Reformprozess.

Dass sich die Große Koalition eine große Wohnrechtsvereinbarung zum Ziel setzte, liegt daran, dass eine Durchforstung des Rechtsbestandes angesichts der angestrebten Europäischen Integration ohnehin anstand, wohl aber auch daran, dass, aufbauend auf der erfolgreich vollzogenen Verländerung der Wohnbauförderung, entsprechend hohe Erwartungshaltungen vorherrschten. Im schlussendlichen Scheitern der Gesamtreform ist zu erkennen, dass die Koalition ihre Lösungskompetenz auch angesichts einer parlamentarischen Zweidrittel-Mehrheit überschätzte.

Das 3. WÄG kann als ein politisches Projekt der 18. Legislaturperiode angesprochen werden. In seiner klaren Aufgabenstellung hat es ebenso deutlichen Projektcharakter, wie hinsichtlich des kleinen Kreises an einbezogenen Verhandlern und des vom Wahlzyklus vorgegebenen Zeitrahmens. Das Projekt konnte denn auch erfolgreich durchgezogen werden. Im Gegensatz zu den Detailregelungen des 3. WÄG sperrt sich eine Vereinheitlichung des Wohnrechts gegen einen projektbezogenen Zugang, nicht zuletzt hinsichtlich der zeitlichen Abgrenzung. Die politischen Aktivitäten im Frühjahr 1993 mit dem ~~Initiativantrag zum 3. WÄG~~ können dahingehend interpretiert werden, dass damals das Ziel der

¹ Vgl. Luther. 1997. Seite 916.

zum 3. WÄG können dahingehend interpretiert werden, dass damals das Ziel der Wohnrechtsvereinheitlichung aus dem Projektzusammenhang ausgegrenzt und damit der Abschluss des Projektes ermöglicht wurde.

Chancen der Aktualisierung einer Gesamtreform

Eine Vereinheitlichung des Bundeswohnrechts, wie sie 1990 skizziert worden ist, dürfte unter den heutigen politischen Rahmenbedingungen auf längere Zeit wenig Chancen auf Umsetzung haben. Die weitgehend entspannte Situation am Wohnungsmarkt erzeugt kaum Veränderungsdruck. Die vielfältigen und ausgesprochen komplizierten Preisregelungssysteme werden angesichts dessen, dass sie in der täglichen Praxis nur wenig Relevanz haben, weitgehend akzeptiert.

Seitens der Legistik ist der Wunsch nach Vereinheitlichung trotz alledem aufrecht, wenn auch mit Vorbehalten. Stabentheiner schätzt die politische Durchsetzbarkeit aber als problematisch ein: „Denn Vereinfachung bedeutet in diesem Bereich immer, dass eine Lösung für eine Mehrheit von derzeit getrennt geregelten Konstellationen Anwendung finden soll. Das würde entweder heißen, dass man Objektgruppen aus einer derzeit strengeren Preisregelung entlässt oder derzeit freiere in eine Preisregelung mit hineinnimmt. Man kann sich vorstellen, dass in beiden Fällen von unterschiedlicher Seite Widerstände zu erwarten wären. Weitere Versuche einer Harmonisierung des Wohnrechts haben nur bei einer sehr umsichtigen Vorgangsweise Aussicht auf Erfolg. Vor allem müssen den wohnungspolitischen Akteuren Handlungsspielräume belassen werden. Nur wenn es gelingt, alle Akteure in einem positiven Bemühen in den Prozess einzubeziehen, wird er erfolgreich sein können“¹.

Josef Ostermayer, Mietrechtsexperte des Wiener Wohnbaustadtrats, stellt das Idealbild einer Vereinheitlichung den real anders gearteten Anforderungen gegenüber: „Es hat zusammenfassend gesagt gute Gründe, dass es unterschiedliche Regelungssysteme gibt, da sie auf den jeweiligen Typus maßgeschneidert sind (...). Als Orientierungsziel erachte ich eine Vereinheitlichung für sinnvoll, wissend, dass es niemals im Einzelfall umgesetzt werden kann“².

5.9 KONTINUITÄT UND ANPASSUNG

Der Versuch einer Gesamtregelung des Wohnrechts stand auch und vor allem unter dem Zeichen, der Rechtsmaterie größere Kontinuität und somit dem Rechtsanwender größere Sicherheit zu geben. Es ist damit die grundsätzliche legistische Frage nach dem Wert einer auf Kontinuität bedachten Gesetzgebung bzw. die Vorteile von häufigen Anpassungen gesetzlicher Regelungen an sich ändernde Rahmenbedingungen angesprochen. Bei den meisten im Projektzusammenhang gesprochenen Experten

¹ Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998, 5/1999).

² Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

herrscht das Meinungsbild eines sowohl-als-auch vor. Die häufigen Änderungen werden einerseits beklagt, Flexibilität aber andererseits als unbedingter Vorteil angesehen.

Nach Hannes Swoboda, dem früheren Wiener Planungsstadtrat, ist „die Suche nach fortlaufender Optimierung und Kontinuität ein Widerspruch in sich“. Er erläutert: „Jedem neuen Stadtrat werden in erster Linie die Mängel des bisherigen Systems vermittelt. Bei jeder Korrektur entstehen aber andere Mängel, die der nächste dann beheben möchte und selbst wieder neue Mängel schafft. Das generelle Problem sehe ich darin, dass wir uns zu wenig Zeit nehmen, die Dinge zu beobachten, auch zu wenig Zeit, die Dinge zu ändern. Der Druck, alles sofort ändern zu wollen, führt dazu, dass jede Änderung für sich zu wenig durchdacht ist. Es werden rasche Erfolge verlangt, was der längerfristigen Perspektive im Weg steht“. Einer generell stärkeren Kontinuität im Wohnrecht gibt Swoboda aber insgesamt wenig Chancen¹. Der Oberösterreichische Wohnbaulandesrat Erich Haider erachtet mehr Kontinuität im Wohnrecht gleichfalls als wenig realistische Zielsetzung, „da jeder aktive Politiker den Wunsch hat zu gestalten“².

Friedrich Rauchlatner und Siegfried Kristan von der steirischen Wohnbauförderung konstatieren ähnlich defätistisch: „Das Wohnrecht ist aufgrund der Zersplitterung, der Unüberschaubarkeit, der Komplexität sehr unbefriedigend. Einen legislatischen Großwurf wird es wohl nicht geben können. Es wird immer wieder aus Anlass herumgeflickt. Es hat heute niemand den Atem, ohne zwingende Notwendigkeit eine Gesamtreform durchzuziehen“³.

Einen anderen Erklärungsansatz vertritt Bundesrat Jürgen Weiss: „Wenn man versucht, möglichst Unterschiedliches übergreifend zu regeln und möglichst viele Varianten abzudecken, löst ein auch kleiner Änderungsbedarf einen erheblichen Änderungsbedarf des Gesamten aus. Das heisst, dass der tatsächliche Änderungsbedarf ungleich größer ist, als von der Sache her intendiert“⁴. Vor allem in Bezug auf die länderspezifischen Wohnbauförderungssysteme werden demgegenüber die Vorteile der fortlaufenden Anpassung der Regelungen an die sich ändernden Rahmenbedingungen betont. „Die Förderungsgesetze sind insofern eine Ausnahme, als kurzfristig auf Bedarf und budgetäre Rahmenbedingungen reagiert werden muss. Es ist allerdings die Frage, ob Gesetze dafür die angemessene Regelungsform sind. Dem Grunde nach sind Landesgesetze jedenfalls änderungsresistenter als Bundesgesetze“⁵.

Josef Ostermayer vom Stadtratbüro Faymann erläutert: „Kontinuität würde hohe Kosten verursachen. Bestimmungen werden ja aufgrund geänderter Umstände geändert. Kontinuität hat ja nur dann Vorteile, wenn man davon ausgehen muss, dass die Änderungen nicht sinnvoll oder den geänderten Umständen inadäquat sind. Ich bin also im Gegenteil der Ansicht, dass Änderungen bei Erfordernis anzugehen sind“⁶.

¹ Hannes Swoboda, Abgeordneter zum Europaparlament, im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

² LR Erich Haider (ÖÖ) im Gespräch mit dem Autor (7/1997).

³ Friedrich Rauchlatner u. Siegfried Kristan (Stmk. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁴ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

⁵ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

⁶ Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

Die Vertreter der Bauträgerschaft bewerten die Problematik ähnlich differenziert, wenn auch mit teilweise gegenteiligen Schwerpunktsetzungen. GBV-Obmann Karl Wurm: „Die Bauwirtschaft mit ihren v.a. finanziellen Rahmenbedingungen braucht mehr Kontinuität. Das Wohnrecht selbst braucht mehr Bewegung. Die Entwicklung der letzten Jahre etwa in Wien veranschaulicht das: Auf der einen Seite gab es Bauträgerwettbewerbe, steigende Anforderungen der zukünftigen Bewohner, eine Stärkung der Ökologie, Gemeinschaftsgaragen, liegenschaftsübergreifende Bauten. Wenn man dem das Wohnrecht gegenüberstellt, ist erkennbar, dass Welten dazwischen liegen. Die Gesetzgebung müsste sich schneller an die Erfordernisse, an die zeitgemäße gesellschaftliche Entwicklung und das, was die Gesellschaft produziert – nämlich ihre Bauten – anpassen. Im Förderungsrecht wird viel zu viel nach dem Ho-Ruck-Prinzip gemacht. Wenn ein neuer Verantwortlicher fürs Geld kommt, möchte er seine eigenen Vorstellungen durchsetzen und sich vom Vorgänger absetzen. In diesem Bereich würde Kontinuität sehr gut tun. In Zeiten, in denen der Wohnbau mehr oder weniger nach dem Gesetz ausgerichtet wurde, war dessen Unbeweglichkeit kein Problem. Heute müssen wir für ein politisch gewünschtes, bereits in Realisierung stehendes Projekt mehrere Spitzenjuristen an einen Tisch holen, um uns sagen zu lassen, dass wir ein solches Projekt unter den gegebenen Rahmenbedingungen gar nicht hätten angehen sollen. Da kann etwas nicht stimmen. Wenn aufgrund starrer Gesetze nicht so gebaut werden kann, wie es die Leute wollen, stimmt etwas mit der Legistik nicht“¹.

Der Vertreter der gewerblichen Bauträger Winfried Kallinger sieht wiederum andere Bereiche, in denen Kontinuität bzw. größere Beweglichkeit angesagt wären: „Das Wohnrecht im Bereich des Nutzerrechts braucht meiner Meinung nach keine Kontinuität. Ich vertrete hier eine radikale Ansicht, wenn ich meine, dass die Vertragsfreiheit zwischen heute aufgeklärten Nutzern und am Markt um den Nutzer kämpfen den Hausherrn und Bauträgern ausgeweitet werden sollte. Österreich ist in einer Sättigungssituation mit Ausnahme einzelner Bevölkerungsgruppen wie den Zuwanderern, die auch mit den heute bestehenden Regelungen kaum erfasst und geschützt werden können und die sich nach wie vor nur unzureichend helfen können. Wir haben heute extrem ausgebaute Schutzrechte zugunsten der Privilegierten mit Missbrauchstendenz durch die Wissenden. Wesentlich mehr Kontinuität ist aber für die Investorenseite hinsichtlich Steuern und Schutz des Kapitals, das in Immobilien steckt, einzufordern“².

Die Ansichten, welche Rechtsmaterien änderungsresistenter und welche beweglicher sein sollten, gehen also weit auseinander. Ein Blick über die Grenzen zeigt allerdings, dass das österreichische Wohnrecht trotz allem durch einen breiten gesellschaftlichen Konsens und einen behutsamen Umgang mit Änderungsbedürfnissen gekennzeichnet ist. Als für internationale Angelegenheiten im Wirtschaftsministerium zuständiger Beamter betont Andreas Sommer vor allem diesen Aspekt: „Das Wohnrecht in Österreich hat im europäischen Vergleich sehr hohe Kontinuität. Es besteht auch ein vergleichsweise hoher Konsens hinsichtlich wohnungspolitischen Fragen. Sowohl die Entwicklungen

¹ Karl Wurm (GBV) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

² Winfried Kallinger (Kallco, BI Immobilienrethändler) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

der letzten Jahrzehnte einschließlich der Verländerung, als auch die Aussichten sind im europäischen Vergleich gesehen positiv zu bewerten“¹.

Für mehr Kontinuität in der einen oder anderen Rechtsmaterie werden verschiedene Lösungsansätze vorgeschlagen. Jürgen Weiss argumentiert, dass Landesgesetze aufgrund ihrer für einen eingeschränkten Bereich maßgeschneiderten Konzeption Änderungsresistenter als Bundesgesetze sind und damit dem Gebot nach größerer Kontinuität besser entsprechen: „Ein in Tirol ausgelöster Änderungsbedarf lässt die anderen Länder ungeschoren. Bei bundeseinheitlicher Regelung betreffen die Änderungswünsche der Tiroler alle. Das führt dazu, dass sich ein Novellierungsvorhaben wie ein Schwamm mit allen möglichen Wünschen ansaugt und dadurch wesentlich schwerer handhabbar ist. Abgesehen davon, dass derartige Gesetze auch besonders schwer anwendbar sind. Das Mietrechtsgesetz ist ein Paradebeispiel für Unverständlichkeit durch Regelungsüberfrachtung. Die ist aber wiederum unvermeidlich, wenn auf möglichst viele Details eingegangen werden soll“².

Karl Korinek bewertet die Problematik aus der Sicht des Legisten: „Man hat solche Gesetze, um sich daran orientieren zu können. Die Forderung nach Kontinuität spricht dafür, dass Fragen, wie nach der Intensität und den Mitteln der Förderung, im Gesetz fixiert sind. Demgegenüber gibt es Bereiche, wo die Regulation tatsächlich zurückgenommen werden könnte. Es stellt sich die Frage, ob reguliert sein muss, wie die Mindestausstattung eines Objektes sein muss, wie hoch die Gesamtbaukosten eines Bauvorhabens sein dürfen, oder ob nicht der Markt derartige Aspekte regeln kann. Man darf aber die Zielrichtung nicht vergessen, die vor allem darin besteht, das Agieren des Staates vorhersehbar zu machen. Die Ermessensspielräume, die erweitert werden sollen, sind nicht die der Vergabestellen, sondern die der Unternehmungen“.

Zur Auflösung des Widerspruchs schlägt Korinek folgenden Lösungsansatz vor: „Zunächst müsste Konsens darüber erzielt werden, dass Kontinuität an sich einen Wert darstellt. Ich erachte die permanenten Änderungen des Wohnrechts für unsinnig. Ich kenne Fälle, bei denen ein Grundstück unter der Herrschaft eines bestimmten Wohnbauförderungsregimes gekauft, unter einem anderen Regime kalkuliert und unter einem dritten Regime bebaut wurde. Es liegt auf der Hand, dass dies ökonomisch nicht sinnvoll sein kann. Dann sollte versucht werden, die skizzierten drei Bereiche des Wohnrechts³ einzeln zu codifizieren, also den derzeitigen Stand zusammenzufassen, vielleicht etwas zu vereinfachen. Dann sollte dieses System eine Zeitlang gespielt und nicht bei jeder Kleinigkeit wieder reformiert werden“⁴.

Die Berechenbarkeit und Zuverlässigkeit des Wohnrechts ist eine Qualität, die von zunehmender Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Österreich sein wird. Es ist absehbar, dass im Zuge der Europäi-

schen Integration in stark steigendem Maße internationale Akteure in Österreich tätig werden. Deren Bewertungsmaßstäbe erläutert Willi Alda, Geschäftsführer des derzeit größten offenen Immobilienfonds in Deutschland, der erste Aktivitäten im Wiener Raum gesetzt hat: Sein Unternehmen beurteilt bei Auslandsinvestitionen zuerst die Berechenbarkeit und Qualität des Rechtssystems und der Behörden eines Landes, erst in zweiter Linie werde der Markt und in dritter Linie konkrete Objekte in die Entscheidung einbezogen¹.

5.10 KOMPETENZVERLAGERUNGEN BEI DER REFORM DES WOHNRECHTS

Die beschlossenen Wohnrechtsreformen bis zum 3. WÄG führten nur zu geringfügigen Verschiebungen im Kompetenzgefüge der Gebietskörperschaften. Wesentliche Kompetenzverlagerungen wären bei einer Weiterverfolgung der Vereinheitlichungsbemühungen zwischen den ministeriellen Zuständigkeiten zu erwarten gewesen. Korinek schlug etwa vor, das gesamte Wohnrecht im engeren Sinn beim BMJ und das Bauträgerrecht beim BmWA zusammenzufassen. Das 3. WÄG änderte allerdings diesbezüglich kaum etwas. Das RichtWG sieht für die Mietpreisregelung eine stärkere Berücksichtigung von Länderspezifika vor. Von einer Kompetenzverlagerung kann dabei aber kaum gesprochen werden.

5.10.1 Forderungen nach einer Verländerung des Mietrechts

Die Verländerung der Wohnbauförderung gab zivilrechtliche Regelungen der Mietzinsbildung im geförderten Wohnungsneubau in die Hand der Länder². Einzelne Bundesländer sprachen sich in der Folge für die Verländerung auch des Bestandsrechtes oder zumindest der Preisbildungs- und Weitergaberegungen im Mietwohnungsbestand aus.

Die Forderung der Länder nach Kompetenzen im Mietrechtsbereich wird dadurch begründet, dass der Vollarwendungsbereich des Mietrechtsgesetzes einen Wohnungsbestand betrifft, der ausschließlich in Wien eine wesentliche Größe darstellt. Etwa ein Sechstel der gut drei Millionen Wohnungen in Österreich sind Hauptmietwohnungen, die vor 1945 errichtet wurden. Diese etwa 520.000 Wohnungen umfassen auch die Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen der Zwischenkriegszeit. Das Richtwertgesetz betrifft somit einen Bestand von deutlich unter 15% der österreichischen Wohnungen. Nicht genug damit, sind diese Wohnungen auch noch überproportional auf Wien konzentriert. Ohne die Bundeshauptstadt findet dieses Gesetz gerade noch für jede 20. Wohnung in Österreich Anwendung, konzentriert auf wenige Landeshauptstädte. Von Bedeutung ist dieses Segment demgegenüber in Wien, dessen umfangreicher Gründerzeitbestand etwa ein Drittel der Gesamtwohnungszahl der Stadt ausmacht. Ohne die Substandard-Wohnungen, für die nach wie vor das Kategorie-System gilt, sinkt allerdings auch in der Bundeshauptstadt der Anteil der betroffenen Wohnungen auf unter 25%.

¹ Andreas Sommer (BmWA/I) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

² Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

³ Vgl. Kapitel „Regelungsvorschläge“, Seite 174.

⁴ Karl Korinek (Verfassungsgerichtshof, Universität Wien) im Gespräch mit dem Autor (9/1997).

¹ IIR-Konferenz Marktschancen für Bauträger, 23.2.1998.

² Vgl. Kapitel „Verländerung zivilrechtlicher Bestimmungen“, Seite 62.

Für eine Verlängerung des Mietrechts sprechen sich vornehmlich die westlichen Bundesländer – besonders nachdrücklich Vorarlberg – und zuletzt auch Wien selbst aus. Die Gründe sind allerdings unterschiedliche. Die Sicht der westlichen Bundesländer wird durch eine Aussage des ehemaligen Föderalismusministers Jürgen Weiss veranschaulicht: „Etwas scherzhaft kann man sagen, dass das Mietrecht ein Wiener Landesgesetz mit bundesweiter Gültigkeit ist. Der Großteil des Problemlösungsbedarfs ist in Wien zu lokalisieren, aufgrund der Größe der Stadt, dem Alter des Baubestandes etc.. Das heisst, in Wien gibt es Regelungsbedürfnisse, die in Vorarlberg kaum auftreten“¹. Ende 1997 wurde ein von allen im Vorarlberger Landtag vertretenen Fraktionen unterstützter Antrag auf Verlängerung des Mietrechtsgesetzes eingebracht².

Anders begründet Franz Köppl (AK Wien) seine Forderung nach einer Verlängerung: „Ich sehe die heutige Situation so, dass faktisch diejenigen Länder mit wenig Altbestand stärkere Kompetenzen in Bezug auf die Regelung ihres Wohnungsbestandes haben als jene mit großem Altbestand. Vorarlberg etwa regelt sehr viel über das Förderungsrecht. Wien kann demgegenüber ein gutes Drittel des Bestandes nicht über Landesregelungen beeinflussen“³.

Eine Aktualisierung erhielten diese Bemühungen durch einen Vorstoß des Wiener Bürgermeisters, der, offensichtlich unter dem Eindruck des Wahlergebnisses bei der Gemeinderatswahl in Graz im Jänner 1998, bei der der kommunistische Kandidat mit einem auf wohnungspolitische Themen konzentrierten Wahlkampf einen Stadtsenatssitz erreichen konnte, seinen Vorschlag bekräftigte, das MRG zu verändern und lediglich eine Rahmengesetzgebung beim Bund zu belassen⁴.

Es haben allerdings schon Meinhart und Würth darauf hingewiesen, dass „gar nicht so sehr eine Berücksichtigung besonderer Verhältnisse der einzelnen Bundesländer, sondern lediglich eine Abkopplung von dem – allzusehr auf Wiener Verhältnisse abgestellten – Mietrechtsgesetz als 'Bundesrecht' beabsichtigt ist (...). Es trifft nämlich nicht zu, dass etwa die Berücksichtigung verschiedener wirtschaftlicher Verhältnisse nicht auch im Bundesrecht möglich wäre“⁵.

Der Gegensatz zwischen der Bundeshauptstadt und den Bundesländern hat eine unbestreitbar ideologische Färbung. Der Mieterschutz hat in Wien – nicht nur aufgrund der Besonderheiten des Wohnungsbestandes – einen anderen Stellenwert als in den ÖVP-dominierten Bundesländern. Das Mietrecht wird angesichts dessen in den Ländern vielfach als „mieterfreundlicher als angemessen“ angesehen. Umgekehrt haben „die Interessensvertretungen des Wiener Grund- und Hausbesitzes aus ganz anderen Motiven als der Bund keine Freude mit einer Regionalisierung des Mietrechts. Sie fürchten,

dass aufgrund der politischen Verhältnisse in Wien das Mietrecht mieterfreundlicher würde, als es aufgrund des bundesweit gültigen Kompromisses ist“¹.

Mietenregelungen im veränderten Förderungsrecht

Die Möglichkeiten der Mietenregelungen im Förderungsrecht werden heute von den Ländern weitgehend genutzt. Über die Förderung des Wohnungsneubaus und der Sanierung gelingt es den Ländern, einen erheblichen Teil des Wohnungsbestandes in die eigene Regelungskompetenz zu bringen. Diese Länderbefugnis, zivilrechtliche Bestimmungen der Preisbildung im Rahmen der Förderungsgesetzgebung zu erlassen, die stärker als das Bundes-Mietrecht sind, war hauptverantwortlich für die Schwierigkeiten bei der Verlängerung der Förderung. Die Mietregelungskompetenz der Länder im Förderungsbereich wurde in dessen Rahmen verfassungsrechtlich festgelegt.

Bei der Einführung von Mietzinsregelungen im Förderungsrecht sind die Bundesländer unterschiedlich weit gegangen. Ein interessantes Modell hat etwa die Steiermark entwickelt: „Für die Sanierung haben wir eine selbständige Mietzinsregelung getroffen, die erlaubt, bei gegebenen höheren Annuitäten auch Mieten zu verlangen, die über dem Richtwert liegen. Es ist eine Lex Specialis, die vor dem MRG gilt. Dies war notwendig, um die erforderliche Rechtssicherheit zu gewährleisten. Andernfalls wäre die umfassende Sanierung, die im wesentlichen über Private läuft, eingebrochen“².

Es sind bezeichnenderweise Vertreter desselben Bundeslandes, die weiterführende Landeskompetenzen im Mietrechtsbereich als nicht notwendig erachten: „Das brauchen wir meiner Ansicht nach nicht. Die bestehenden Mittel erscheinen ausreichend. Die förderungsrechtlich motivierten Mietzinsregelungen können im Förderungsbereich selbst getroffen werden“³.

Verlängerung der Zinsbildungsbefugnisse im Bestand

Bereits im Koalitionsvertrag 1987 wurde die „Dezentralisierung (Verlängerung) der ... Zinsbildungsbefugnisse“ als Ziel definiert⁴. Die Umsetzung dieses politischen Vorhabens zog sich als roter Faden durch alle Bemühungen um eine Vereinheitlichung des Bundeswohnrechts, die schließlich nicht in einem Bundeswohnrechtsgesetz, sondern im Dritten Wohnrechtsänderungsgesetz mit angeschlossenem Richtwertgesetz mündeten. Die Ausformung des RichtWG ist dezidiert auf dieses Ziel abgestimmt, den Ländern Mitwirkungsbefugnisse bei der Mietenregelung im Bestand zuzugestehen. Von einer Verlängerung kann dabei freilich keine Rede sein. Die Mitwirkung beschränkt sich auf zwei Aspekte: zum einen berechnet sich der länderspezifische Richtwert aus den Kosten einer nach Landesrecht geförderten Neubauwohnung,

¹ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

² Antrag an den Präsidenten des Vorarlberger Landtages Siegfried Gasser vom 15.10.1997.

³ Franz Köppl (AK Wien) im Gespräch mit dem Autor (6/1998).

⁴ In: Die Presse, 28.1.1998.

⁵ Meinhart / Würth, 1989. Seite 33.

¹ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

² Friedrich Rauchlatner u. Siegfried Kristan (Stmk. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

³ Friedrich Rauchlatner u. Siegfried Kristan (Stmk. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁴ Vgl. Meinhart / Würth, 1989. Seite 34.

zum anderen sind die Länder in den „Beirat zur Ermittlung der Richtwerte“ einbezogen. Die Verlautbarung obliegt allerdings dem Justizminister. Ausserdem bezieht sich das Richtwertsystem wiederum nur auf den Vollarwendungsbereich des Mietrechtsgesetzes, also im wesentlichen auf den vor 1945 errichteten Mietwohnungsbestand. Die aus Ländersicht dringlichere Regelungsbefugnis für den Wohnungsbestand neueren Datums, der nicht über das Förderungsrecht erreicht wird, wurde demgegenüber nicht geändert. Johannes Stabentheiner bezeichnet das Richtwertsystem als halbherzigen Schritt hinsichtlich der Berücksichtigung der Länderinteressen: „Man wollte die typischen Gegebenheiten der Länder ins Gesetz aufnehmen und hat deshalb ans Förderungsrecht angeknüpft. Die Erstellung der Richtwerte aus den landesrechtlichen Gegebenheiten hat man wiederum dem Bund, nämlich dem BMJ, überlassen“¹.

Die Forderungen nach einer Ausweitung der Länderkompetenzen bei der Zinsbildung ziehen weite Kreise. Während eine weitgehende Verlängerung des Mietrechts im Bund-Länder-Verhältnis wohl noch nicht mehrheitsfähig ist, stößt die Erweiterung der länderweisen Zinsbildungsbefugnisse auf verbreitete Zustimmung.

Auch Johannes Stabentheiner vom Justizministerium kann sich eine vorsichtige Weiterentwicklung des RichtWG vorstellen, etwa „ein Richtwertgesetz als Bundesgesetz, während die Festsetzung der Richtwerte dem jeweiligen Landeshauptmann übertragen wird. Wobei eine solche Aufgabenteilung noch verfassungsrechtlich geprüft werden müsste. Man könnte sich auch vorstellen, dass der Landeshauptmann auch bei den Zu- und Abschlägen landesspezifische Regelungen ordnungsweise erlässt“².

Einen interessanten Aspekt bringt die Arbeiterkammer Wien in die Diskussion ein. Aufbauend auf ihrer Forderung nach einer Verlängerung des Mietrechts, erachtet Franz Köppl es als realistische Option, dass damit die äusserst vielfältigen Preisbildungsmechanismen auf Landesebene vereinheitlicht werden können, während dies auf Bundesebene als aussichtslos angesehen wird: „Ich spreche mich nur für eine Kompetenzvereinheitlichung aus. Eine Rückverlagerung von Kompetenzen an den Bund hat aber entgegen einer Verlängerung kaum Chancen auf Realisierung“³.

Verlängerung anderer mietrechtlicher Bereiche

Neben der Verlängerung der Preisbildungsbefugnis werden seitens der Länder seit langem ausgeweitete Möglichkeiten vor allem im Bereich Kündigungsschutzes und der Befristung gefordert. Bereits 1985 verlangten die Länder in einem Forderungskatalog erweiterte diesbezügliche Zuständigkeiten: „Im Bereich des Mietenwesens bestehen in Österreich ganz erhebliche regionale Unterschiede (...). Eine Lösungsmöglichkeit wird darin gesehen, dass entweder im Wege der Ausführungsgesetzgebung oder allenfalls der delegierten Gesetzgebung die Länder ermächtigt werden, Teilbereiche des Mietenrechtes

(wie etwa Mietzinse und deren Verwendung, Kündigungsgründe wegen Eigenbedarfes, Mietrechte in Altstadtgebieten) zu regeln“¹. Von Vorarlberger Seite wird seither mit besonderer Ausdauer die Übertragung erweiterter mietrechtlicher Kompetenzen in Landesrecht gefordert².

Jürgen Weiss fasst die Position dieser Fraktion zusammen: „Wenn eine Vereinheitlichung notwendig ist und man sich darauf einigt, dass kleinere regionale Einheiten sinnvollerweise keine Eigenheiten festschreiben können, die sachlich nicht nachvollziehbar sind, dann spricht das für eine Regelung auf europäischer Ebene. Wenn man die europäische Ebene als zu undifferenziert betrachtet, etwa beim Miet- oder Baurecht, ist vermutlich auch die österreichische Ebene zu groß. Österreich ist für ein einheitliches Mietrecht zu groß“³.

Kritik an einer weiteren Diversifizierung des Mietrechts

Derartige Forderungen stoßen auf den Widerstand vor allem des Bundes und von bundesweit tätigen Interessenvertretungen, wobei die gebotenen Argumentationen eine überraschende Breite abdecken.

Andreas Sommer vom Wirtschaftsministerium vertritt etwa den Standpunkt, dass die bisherigen Föderalisierungsschritte bereits weit in diese Richtung gegangen sind. Eine Verlängerung des Mietrechts sei „ebenso undenkbar wie eine Verlängerung des WGG. Andererseits könnten wohl einzelne Teile des MRG verlängert werden, z.B. die Mietzinsbildung. Die Richtwertgesetzgebung hat ja auch Aspekte der Föderalisierung an sich“⁴.

Franz Ledermüller, einer der Hauptverhandler beim 3. WÄG, sieht in diesen Forderungen demgegenüber vor allem einen politischen Vorstoß: „Die Länder sind in Kompetenzfragen – ausgehend von den jeweiligen Präsidialabteilungen – grundsätzlich der Meinung, dass eine Verlagerung von Bundeskompetenzen auf die Landesebene ein Gewinn und der umgekehrte Vorgang ein Verlust ist. Die politischen Konsequenzen einer Kompetenzverlagerung bleiben dabei zuerst einmal ausser Betracht. Bei einer Verlängerung der Preisbildungsbestimmungen müssten die Landtage darüber entscheiden, was von der

¹ Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

² Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

³ Franz Köppl (AK Wien) im Gespräch mit dem Autor (6/1998).

¹ Forderungskatalog der Länder für Verhandlungen mit dem Bund über einen weiteren Schritt zur Stärkung des bundesstaatlichen Charakters der Republik Österreich. In: Insitut für Föderalismusforschung, 1985. Seite 99.

² Das Amt der Vorarlberger Landesregierung erhob im Vorfeld der parlamentarischen Enquete zur Vorbereitung eines Bundeswohngesetzes 1991 die Forderung nach zusätzlichen Zuständigkeiten im Mietrechtsbereich:

- Mietzinse und deren Verwendung,
- Kündigungsgründe wegen Eigenbedarfs und
- die Auflösung schriftlich abgeschlossener Mietverträge durch Zeitablauf

(Schreiben der Vorarlberger Landesregierung an Vizekanzler DI Josef Riegler vom 2.4.1991, Aktenzahl PrsG-1258).

Wilfried Bertsch (Vbg. Wohnbauförderung): „Von Vorarlberger Seite wird nach wie vor fraktionenübergreifend eine Verlängerung des Mietrechts gefordert. Das Land steht auf dem Standpunkt, dass eine Verlängerung eine Bereinigung der Mietsituation herbeiführen könnte, insbesondere bei den Befristungen und bei Eigenbedarf an der Wohnung. Diese beiden Aspekte stimmen für Vorarlberg nicht. Wir gehen davon aus, dass bei einer diesbezüglichen Änderung eine größere Anzahl von Wohnungen auf den Markt kämen“ (im Gespräch mit dem Autor, 4/1997).

³ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

⁴ Andreas Sommer (BmWA/II) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

Mietpreisbindung ausgenommen ist. Die politische Kompromissbildung auf Länderebene hätte mit Sicherheit keine besseren Lösungen als jene des 3. WÄG gebracht"¹.

Friedrich Resel vom Finanzministerium kritisiert vor allem, dass verstärkte Länderkompetenzen zu keiner Stärkung des Marktes führen würden: „Für mich ist das Mietengesetz antiquiert. Bei den gewerblichen Mieten wurde mit den 15-jährigen Anpassungszeiten ein Weg eingeschlagen, der auch am Wohnungsmarkt gegangen werden sollte. Eine solche Vorgangsweise stößt vor allem in Wien sicher auf große Schwierigkeiten. Das MRG hatte bei seiner Beschlussfassung zweifellos seine Berechtigung. Heute haben sich die Rahmenbedingungen allerdings geändert. Eine Verlängerung des MRG kann nicht der richtige Weg sein. In einem solchen Fall würde jedes Bundesland seine eigenen Brötchen backen, was für die Entwicklung Österreichs nicht akzeptabel wäre“².

Auch Karl Wurm, Obmann des Verbandes der gemeinnützigen Bauvereinigungen, spricht vor allem die drohende Unübersichtlichkeit des Mietrechts an: „Solche Dinge müssen bundesweit gelten, wenn man nicht denselben Fehler wie teilweise bei der Wohnbauförderung machen möchte und die Sache noch unübersichtlicher werden soll. Ich bin ein Verfechter eines bundeseinheitlichen Mietrechts“³.

Mit einem ähnlichen Hinweis auf die ambivalenten Auswirkungen der Verlängerung der Wohnbauförderung lehnt auch Johannes Stabentheiner für das Justizministerium die Länder-Ambitionen ab. Er räumt allerdings auch ein, „dass wohl kein Politiker bereit sein kann, sich seiner bestehenden Zuständigkeiten zu begeben“. Weiter führt Stabentheiner aus: „Das wichtigste Argument gegen eine Verlängerung des MRG betrifft aber ein rechtssystematisches Bedenken. Man darf nicht übersehen, dass unser heutiges Mietrechtsgesetz eine Sonderregelung für bestimmte Bestandsverträge ist, nämlich für unbewegliche Güter, für Räumlichkeiten. Diese Sonderregelung ist aber in das allgemeine Zivilrecht eingebettet wie ein Osterlins ins Nest, ja noch enger, weil es viele untrennbare Querbezüge gibt. Man darf das MRG nicht isoliert betrachten. Es steht in ganz engem Zusammenhang zu den Bestimmungen 1090 bis 1121 ABGB. Es gibt gegenseitige Verweisungen. Es ist ein aufeinander abgestimmtes System. In einigen Punkten wäre freilich eine noch bessere Abstimmung wünschenswert, etwa beim Problemkreis der Verlängerung eines befristeten Mietverhältnisses, auf dessen Beendigung nicht gedrängt wird. Derartige Querverbindungen gibt es nicht nur zu den Bestimmungen des ABGB über den Bestandvertrag, sondern natürlich auch zu den Bestimmungen des ABGB über das Vertragsrecht allgemein. Wenn jedes Bundesland sein eigenes Mietrecht schnitzt, wäre die große Sorge, dass auf die allgemeineren Vorschriften nicht oder nur in unzureichender Weise Rücksicht genommen würde“. „Denn Länder und Bund haben einen völlig unterschiedlichen Regelungszugang. Länder schnitzen im allgemeinen – es gibt auch landesgesetzliche Regelungen, die Zivilrecht beinhalten – Verwaltungsrecht, für dessen Vollziehung sie selbst zuständig sind. In aller Regel ist der für eine bestimmte Mate-

rie in einem Land zuständige Legist auch derjenige, der für die Vollziehung zuständig ist. Daher reagiert man auf in der Vollziehung auftretende Fragen durch entsprechende Gesetzesänderungen im Landtag. Das Zivilrecht funktioniert anders. Hier vollziehen die Gerichte. Die Legisten sind in diesem Bereich eine davon grundsätzlich getrennte 'Kaste' und haben zur Kenntnis zu nehmen, was die Gerichte aus ihren Produkten machen. Es ist ein ganz anderer gedanklicher Zugang. Ich hätte die Befürchtung, dass die Länder auf diesen Zugang nicht ausreichend Bedacht nehmen und die Verbindung zu den zu beachtenden allgemeinen Vorschriften nicht ausreichend berücksichtigen“¹.

5.10.2 Kompetenzverlagerungen im Wohnungsgemeinnützigkeits- und Wohnungseigentumsgesetz

Im Gegensatz zum Mietrechtsgesetz stand eine Verlängerung in anderen Wohnrechtsmaterien in den vergangenen Jahren kaum zur Diskussion. Zwar wurden allenthalben Forderungen nach einer Verlängerung des WGG laut. Eine realistische Option war dies aber nie. Andreas Sommer dazu: „Manche Stimmen gingen tatsächlich in diese Richtung. Das WGG ist in weiten Teilen Zivilrecht. Eine Verlängerung hätte bedeutet, dass es Landeszivilrecht gibt. Andere wesentliche Teile sind Organisationsrecht. Die Folgen einer Verlängerung in dieser Hinsicht wären noch paradoxer gewesen. Es hätte den Ländern eine Kompetenzgrundlage zur Definition unterschiedlicher Unternehmensorganisationen gegeben. Dies wurde auch von den Befürwortern einer Verlängerung auf Länderseite erkannt“².

Die Bundeskompetenz beim WEG war demgegenüber nie bestritten. Stabentheiner interpretiert dies damit, dass „mit dem Wohnungseigentumsgesetz nicht wirklich Politik zu machen ist, man mobilisiert niemanden damit. Daher besteht in diesem Bereich auch kaum Veränderungsdruck“. Neben politischen weist er auch auf sachliche Gründe hin: „Die zwei großen Problembereiche des Mietrechts, Preis und Bestand (Auflösbarkeit/Dauerhaftigkeit des Mietverhältnisses), haben im Wohnungseigentumsrecht natürlich keine Relevanz. Der Preis ist beim Kauf einer Eigentumswohnung rechtlich nicht regelbar. Und auch eine strikte Regelung des Preises bei der Vermietung einer Eigentumswohnung wäre kaum glücklich oder sinnvoll. Mit der Beendigung des Mietverhältnisses verhält es sich ähnlich“³.

5.10.3 Interministerielle Kompetenzverlagerungen bei geglückter Vereinheitlichung des Bundeswohnrechts

Eines der zahlreichen Hindernisse auf dem Weg einer Vereinheitlichung des Bundeswohnrechtes waren und sind die aufgeteilten wohnungsbezogenen Kompetenzen zwischen Wirtschafts- und Justizministerium; im Finanzministerium sind schließlich die wesentlichen, nämlich finanziellen in Bundes-

¹ Vortrag von Mag. Franz Ledermüller, Österreichischer Bauernbund, anlässlich eines Symposiums zum 3. WÄG am 13.3.1998.

² Friedrich Resel (BMF) im Gespräch mit dem Autor (9/1997).

³ Karl Wurm (GBV) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

¹ Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

² Andreas Sommer (BmWA/I) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

³ Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

kompetenz verbliebenen Aspekte der Wohnbauförderung konzentriert. In der Folge der parlamentarischen Enquete erarbeitete das Justizministerium den Ministerialentwurf eines Bundeswohngesetzes für die mietrechtlichen, das Wirtschaftsministerium für die wohnungsgemeinnützigkeitsrechtlichen Teile. Johannes Stabentheiner (BMJ) vertritt die Meinung, dass „eine solche Aufgabenteilung zwar grundsätzlich nicht jene Effizienz aufweisen (kann), wie wenn die Materie aus einer Hand gegossen wird. Gleichwohl war die Aufgabenteilung sowohl aus kompetenzrechtlichen Gründen als auch aus Gründen des Knowhows und der ständigen Befassung notwendig. Man darf die getrennte Erstellung der Entwürfe aber nicht als zwei völlig getrennte Arbeitsvorgänge auffassen. Sie wurden in einer späteren Phase zusammengeführt. Die interministerielle Zusammenarbeit ist eine Herausforderung, der man sich einfach stellen muss“¹. Ähnlich differenziert sieht es Andreas Sommer (BmwA): „Eine unterschiedliche Kompetenzausrichtung ist nicht per se negativ zu beurteilen. Es mag sein, dass es da oder dort effizienter wäre, wenn einzelne Fragen in einer Hand lägen. Ein Beispiel sind gewisse zivilrechtliche Fragen, die zweckmäßigerweise in WGG und MRG gemeinsam behandelt werden. Faktisch entstanden dahingehende Lösungen ohnehin in enger Koordination“².

Derartige gemischte Zuständigkeiten resultieren meist aus historischen Entwicklungen und folgen nur bedingt rational nachvollziehbaren Sachbezügen. Stabentheiner: „Das WGG enthält sowohl Zivilrecht als auch administratives Körperschaftsrecht der gemeinnützigen Bauvereinigungen. Dieser zweite Teil ist inhaltlich im Wirtschaftsministerium eindeutig richtig angesiedelt. Thematisch würde das Zivilrecht zum BMJ ressortieren, wobei die Zuordnung zum BmwA dadurch akzeptabel ist, dass in vielen Belangen auf das MRG verwiesen wird. Im Übrigen gehen viele zivilrechtliche Regelungen Hand in Hand mit dem Administrativrecht, etwa die Entgeltregelungen, das Kostendeckungsprinzip. Es gibt ähnliche andere Fälle. Das Arbeitsrecht ressortiert beispielsweise nicht zu uns, sondern ins Sozialministerium, wenngleich Arbeitsrecht im Prinzip Zivilrecht ist. Dies liegt daran, dass es einen engen Zusammenhang zwischen den zivilrechtlichen Regelungen und sozialpolitischen Zuständigkeiten gibt“³.

Diesbezüglich aufschlussreich ist es, inwieweit sich das interministerielle Kompetenzgefüge in Österreich von anderen Staaten unterscheidet. Noch einmal Stabentheiner: „Soweit wir es überblicken können, unterscheiden sich die Aufgabenbereiche der Justizministerien der EU-Staaten über weite Strecken von unseren. Man ist leicht versucht, die eigene Zuständigkeitsordnung als die einzig logische und mögliche anzusehen. Der Blick nach Europa lehrt, dass es auch andere Lösungsmodelle gibt. In einigen EU-Staaten sind beispielsweise Justiz und Inneres in einem Ressort angesiedelt. Und auch bei uns wurden schon derartige Überlegungen angestellt. Zuständigkeitsordnungen können über weite Strecken keine innere Logik für sich beanspruchen, sondern sind das Ergebnis von langjährigen Ent-

wicklungen, politischen Überlegungen und haben sehr oft etwas mit den handelnden Personen zu tun. Insofern unterliegen Zuständigkeitsordnungen auch Zufälligkeiten“¹.

Eine Vereinheitlichung des Bundeswohnrechts hätte zweifellos eine Adaption des bestehenden interministeriellen Kompetenzgefüges vorausgesetzt. Diesbezügliche Diskussionsansätze scheinen aber über erste Ansätze nicht hinausgekommen zu sein. In seinem Versuch einer Neugliederung des Wohnrechts sprach sich Karl Korinek für eine klare Zuordnung des Bauträgerrechts zum Wirtschaftsministerium, des eigentlichen Wohnrechts zum Justizministerium und der Wohnbauförderung zu den Ländern aus². Weiterverfolgt wurde diese Diskussionsanregung allerdings kaum und jedenfalls ohne erkennbare Folgen.

¹ Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

² Andreas Sommer (BmwA/I) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

³ Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

¹ Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

² Vgl. oben, Seite 174.

6 KOMPETENZVERLAGERUNGEN IN ANDEREN WOHNRECHTLICHEN BEREICHEN

6.1	Versuche der Vereinheitlichung des Baurechts	209
6.1.1	Stetige Anläufe	209
6.1.2	Zielorientierte Einzelmaßnahmen	210
	<i>Einsparung von Energie</i>	210
	<i>Zulassung von Bauprodukten / Österreichisches Institut für Bautechnik</i>	211
6.1.3	Chancen für Kompetenzvereinbarungen	213
	<i>Deregulierung</i>	213
	<i>Normung</i>	215
	<i>Keine Musterbauordnung</i>	217
	<i>Bewegung in den Positionen</i>	218
6.2	Raumordnung und Bodenpolitik	219

6.1 VERSUCHE DER VEREINHEITLICHUNG DES BAURECHTS

Das in Länderkompetenz liegende Bau- und Baunebenrecht entwickelt sich seit Jahrzehnten trotz regelmäßiger „Zielabweichungen“ zwischen den Ländern stark unterschiedlich. Wiederholt wurde von verschiedenen Interessengruppen eine Vereinheitlichung der Rechtsmaterie, insbesondere der technischen Vorschriften verlangt, deren länderspezifische Regelungen als noch problematischer angesehen werden als die veränderten Förderungsbestimmungen. Während von den Förderungsbestimmungen überwiegend Wohnungsnachfrager und regional tätige Bauträger betroffen sind, denen aus den regionalisierten Bestimmungen kaum Nachteile erwachsen, erschweren die verschiedenen Bauordnungen die Geschäftstätigkeit des häufig überregional tätigen Baugewerbes und der Bauindustrie erheblich. Die Behinderung der Markttransparenz über die engen regionalen Märkte hinaus wirkt sich bei den Bauordnungen noch deutlich unvorteilhafter aus, als bei der Wohnbauförderung. Die zumindest seit den zwanziger Jahren massiv eingeforderte und vorausgesagte Industrialisierung des Wohnbaus – heute vorwiegend auf der Ebene industriell hergestellter Standardelemente – wird nicht zuletzt durch derartige Interessenlagen erheblich erschwert und verzögert.

6.1.1 Stetige Anläufe

Einen Neuregelungsschub in den Bundesländern löste die B-VG Novelle 1962 aus, dem gegenläufige Bemühungen um eine Vereinheitlichung des Baurechts auf den Fuß folgten. Hinzuweisen ist insbesondere auf die Bemühungen der FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen um die Etablierung einer Musterbauordnung. Nach dem Vorbild von Deutschland wurde versucht, im Konsens zwischen den Bundesländern weitestgehend einheitliche Regelungen festzusetzen. Tatsächlich wurde die Musterbauordnung von der Landesamtsdirektorenkonferenz bestätigt. Als Produkt gemeinsamer Länderinteressen wurde die FGW-Musterbauordnung aber offensichtlich dennoch nicht angesehen. Einzelne Bundesländer orientierten sich zwar bei der Weiterentwicklung ihres Baurechts daran. Auch wurden im Zuge der daraus entstehenden Dynamik separate Bauordnungen einzelner Städte abgeschafft. Die länderspezifischen Bauordnungen ließen sich aber keiner akkordierten Entwicklung unterordnen. Anfang der achtziger Jahre unternahm die FGW einen neuerlichen Versuch der Vereinheitlichung, diesmal mit dem Schwerpunkt der technischen Bestimmungen in den Bauordnungen. Allerdings blieb auch bei dieser Initiative ein nachhaltiger Erfolg aus¹.

In unregelmäßigen Abständen wurden seither Forderungen vor allem seitens der Bauschaffenden laut, einen neuerlichen Anlauf zu einer Vereinheitlichung zu unternehmen. Ein Beispiel unter vielen ist die Baurechtstagung 1995, anlässlich derer die Architekten und Ingenieurkonsulenten anregten, die Bauordnungen zwar als eine Ländersache zu belassen, aber dennoch eine neue Musterbauordnung anzugehen. Die Länder sollten nicht zur Übernahme gezwungen, wohl aber in Verträgen darauf eingeschworen werden, sich sukzessive anzugleichen².

¹ Hermann Lebeda (FGW) im Gespräch mit dem Autor (10/1998).

² Der Standard, 7.3.1996.

In thematischem Zusammenhang ergriffen die Bundesländer selbst Initiativen etwa zur Verfahrensvereinfachung, Energieeinsparung sowie hinsichtlich der Zulassung von Baumaterialien.

Bemühungen des Bundes zur Vereinheitlichung des Baurechts begegneten die Bundesländer in der Vergangenheit mit großen Vorbehalten, wenngleich die Zielsetzung selbst auf weitgehende Zustimmung gestoßen ist und stößt.

6.1.2 Zielorientierte Einzelmaßnahmen

Während sich die Bauordnungen der Länder in der individuellen Entwicklung immer weiter voneinander entfernten, setzten die Länder selbst, meist anlassbezogen, gemeinsame Initiativen für ein abgestimmtes Vorgehen zur Erreichung einzelner Zielsetzungen. Ein Beispiel ist die Artikel 15a-Vereinbarung zur Einsparung von Energie, die die Länder als späte Folge der Energiekrise 1980 schlossen und 1995 erweiterten, ein anderes die Ländervereinbarung über die Zusammenarbeit im Bauwesen von 1992 als Maßnahme zur akkordierten Umsetzung der EU-Bauproduktenrichtlinie. Alle diese Länderinitiativen sind allerdings davon geprägt, dass vor allem die Ziele, allenfalls in gewisser Detailschärfe, festgelegt wurden, die Umsetzung aber der individuellen Handhabung der Länder überlassen ist. Eine von den Ländern für die Länder erstellte Musterbauordnung nach deutschem Vorbild, der in Fragen der Umsetzung gemeinsamer Ziele zumindest empfehlender Charakter zukäme, stand demgegenüber nach den Bemühungen der FGW aus den sechziger bis achtziger Jahren nicht mehr zur Diskussion.

Einsparung von Energie

In Nachvollzug von entsprechenden Bund-Länder-Vereinbarungen wurden im Baurecht aller Länder Maßnahmen zur Energieeinsparung gesetzt. Im Rahmen von zwei Artikel 15a-Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern zur Einsparung von Energie 1980¹ und 1995² verpflichteten sich die Länder nicht nur, in der Wohnbauförderung entsprechende Anreize vorzusehen, sondern auch die Bauordnungen dahingehend zu überarbeiten. Vereinbart wurden energiesparende Maßnahmen bei der Errichtung und der Beheizung von Gebäuden, die Kennzeichnung und Beschreibung des Energieverbrauches bei Haushaltsgeräten und die gemeinsame Förderung der Energieeinsparung im gewerblichen und industriellen Bereich³.

Bei den diesbezüglichen Maßnahmen erwiesen sich die Nachteile der länderspezifischen Vorgangsweise als besonders augenfällig. Es ist nicht zuletzt eine Folge der Verländerung der Wohnbauförderung, dass sich in den Bundesländern völlig unterschiedliche Berechnungsmethoden für den Energieverbrauch von Gebäuden durchsetzten. Es konnte schließlich nachgewiesen werden, dass die-

¹ BGBl. 1980/351 und in den jeweiligen Landesgesetzblättern.

² BGBl. 1995/388 und in den jeweiligen Landesgesetzblättern.

³ Institut für Föderalismusforschung, 1994, Seite 98/99.

selbe Gebäude nach den abweichenden Berechnungsmethoden der Länder völlig unterschiedlich, mit Abweichungen von bis zu 40%, bewertet würden¹. Mit Unterstützung der Bundes-Wohnbauforschung entwickelte Erich Panzhauser von der TU Wien eine für das gesamte Bundesgebiet geeignete Berechnungsmethode unter dem Titel „Österreichischer Gebäude-Energieausweis“². Der von ihm favorisierte Lek-Wert dürfte sich allerdings schlussendlich nicht durchsetzen. Die besten Chancen, zum einheitlichen Standard in allen Bundesländern zu werden, hat dem Anschein nach der HWB-Wert (Heizwärmebedarf). Allerdings werden auch für die Umsetzung dieser Maßnahme lange Übergangsfristen angepeilt. „Es wird von Seiten der Referenten Wert darauf gelegt, dass sich Begrifflichkeiten oder Berechnungsmethoden nicht allzu oft ändern, um die Nachvollziehbarkeit für die Normadressaten in den Ländern sicherzustellen. Darum wurde für die Vereinheitlichung der Wärmebedarfskennzahlen der relativ weite Zeithorizont von 2001 oder 2002 vereinbart“³.

Die Länder werden das neue Verfahren in die Wärmeschutzbestimmungen im Baurecht sowie bei allfälligen Sonderförderungen im Rahmen der Wohnbauförderung einsetzen. Das Beispiel des bundes-einheitlichen Energieausweises verdeutlicht die Schwierigkeiten, mit der eine typische Initiative zur Vereinheitlichung konfrontiert ist. Selbst konsensual festgestellte Problemzusammenhänge sind nur unter größten Mühen von Einzelakteuren mit langen Zeithorizonten und unter dem ständigen Risiko des Scheiterns aufgrund widerstreitender Einzelinteressen lösbar.

Zulassung von Bauprodukten / Österreichisches Institut für Bautechnik

Teile des Baurechts gerieten mit der Ende der achtziger Jahre verabschiedeten EU-Bauproduktenrichtlinie⁴ über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg unter starken Vereinheitlichungsdruck. Die absehbare Europäische Integration veranlasste die Bundesländer damals, die notwendigen Schritte im Rahmen einer Artikel 15a-Vereinbarung⁵ über die Zusammenarbeit im Bauwesen festzulegen. Auf der Basis dieser 1992 verabschiedeten Vereinbarung wurde das „Österreichische Institut für Bautechnik“ (OIB) als Koordinierungsplattform sowie gemeinsame Zulassungs- und Akkreditierungsstelle nach der Bauproduktenrichtlinie gegründet⁶. Es versteht sich nach eigener Darstellung als gemeinsames „Sprachrohr“ der Bundesländer in europäischen Fachgremien. Als geeignete Organisationsform zur „effizienten und verwaltungswirtschaftlich sinnvollen Umsetzung der Bauproduktenrichtlinie“ wurde die eines gemeinnützigen Vereins mit allen Bundesländern als alleinige Mitglieder gewählt⁷. Ein Beitritt des Bundes erfolgte trotz Einladung seitens der Länder bisher nicht.

¹ Treberspurg / Hofbauer, 1997, Seite 36.

² Vgl. Fantl / Panzhauser / Wunderer, 1996.

³ Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁴ Richtlinie des Rates der EG vom 21.12.1988–89/106/EWG, nunmehr idF der RL 93/68/EWG.

⁵ LGBl. Für Wien 24/1993 und die anderen Landesgesetzblätter.

⁶ Institut für Föderalismusforschung, 1993, Seite 147.

⁷ OIB-Homepage 10/1998.

In Umsetzung der EU-Richtlinie verfolgt das OIB auf Grund von Landesgesetzen folgende Tätigkeits-schwerpunkte:

- Technische Zulassungen: Das OIB ist notifizierte Zulassungsstelle für die Erteilung europäischer technischer Zulassungen in Österreich. Bei der Erteilung österreichischer technischer Zulassungen dient es als Koordinierungsstelle zwischen den einzelnen Bundesländern.
- Baustofflisten (Einbauzeichen): Die Entwicklung sogenannter „Einbauzeichen“ zur Klassifizierung von Bauprodukten bildet einen der aktuellen Schwerpunkte des OIB. In den Baustofflisten können die zu erfüllenden Klassen (z.B. Euroklassen des Brandverhaltens) sowie zusätzliche, nicht durch den Anwendungsbereich der Bauproduktenrichtlinie erfasste Anforderungen festgelegt werden. Die Baustofflisten, die als Verordnungen der Bundesländer erlassen werden, haben bundesweite Gültigkeit.
- Akkreditierung: Das OIB ist Akkreditierungsstelle für Prüf-, Überwachungs- und Zertifizierungsstellen für Bauprodukte auf landesgesetzlicher Basis.
- Bauvorschriften: Das OIB wirkt bei der Harmonisierung der Bauvorschriften in Österreich mit, etwa bei der Entwicklung eines einheitlichen Energieausweises für Gebäude.
- Bauforschung.
- Führung von Verzeichnissen.

Aus Sicht der Bundesländer wird der Vereinheitlichungsbedarf im Baurecht durch das OIB abgedeckt. Nach Ansicht von Bundesrat Jürgen Weiss wurde die Problematik der baurechtlichen Vereinheitlichung „von den Ländern erkannt und dem Grunde nach bereinigt. Durch die Einrichtung des Instituts für Bautechnik wurde eine nahezu vollständige Harmonisierung durchgeführt. Wenn es noch Restbestände gäbe, für die diese Kritik zutrifft, könnten diese auf der Grundlage des jetzigen Systems bereinigt werden“¹.

Aus Sicht des Bundes besteht freilich weiterhin dringender Handlungs- bzw. Vereinheitlichungsbedarf. Bei den Vorschriften der Länder wird zwar mit Hilfe des OIB den Vorgaben der EU-Bauproduktenrichtlinie entsprochen. Davon nicht betroffen sind jedoch die den Bund betreffenden Vorschriften. Der Bund setzte die EU-Richtlinie für die in Bundeskompetenz liegenden Bauangelegenheiten erst Mitte 1997 mit dem umstrittenen Bauproduktegesetz (BauPG) in nationales Recht um².

Die nach wie vor ausstehende Abstimmung von Bundes- und Länderrecht führt nicht zuletzt zu einer gewissen Konkurrenzsituation bei der Zertifizierung zwischen dem Österreichischen Normungsinstitut als Bundesstelle und dem OIB als gemeinsamer Landesstelle bzw. Unstimmigkeiten bei der wechselseitigen Anerkennung³.

¹ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

² BGBl. 55/1997.

Die Akkreditierung von Prüf-, Überwachungs- und Zertifizierungsstellen wurde bereits im Akkreditierungsgesetz (BGBl. 468/1992) geregelt.

³ Vgl. Christian Prieler: Das neue Bauproduktegesetz. In: Österreichisches Normungsinstitut: Connex, Dezember 1997. Seite 12.

Das Anliegen vor allem des Wirtschaftsministeriums, im Sinne der Stärkung des Wirtschaftsstandortes Österreich auch andere Aspekte des Baurechts – insbesondere das Verfahrensrecht – zu vereinheitlichen, ist mit den von Länderseite eingeleiteten Maßnahmen in keiner Weise abgedeckt. Das BmWA hat 1998 ein diesbezügliches Forschungsprojekt an die Arbeitsgemeinschaft Bernhard Raschauer/ Brigitte Gutknecht/Willibald Liehr/FGW beauftragt, das zeitgleich mit der vorliegenden Studie vorgestellt wird.

6.1.3 Chancen für Kompetenzvereinbarungen

Das vermutlich massivste Hindernis bei einer sachgerechten Vereinbarung der Kompetenzen im Baurecht zwischen Bund und Ländern ist die akribische Bedachtnahme darauf, gegenüber der jeweils anderen Gebietskörperschaft nicht an politischem Gewicht zu verlieren. Kompetenzabtretungen werden häufig als politischer Verlust angesehen, unabhängig von der sachlichen Rechtfertigung und ökonomischen Sinnhaftigkeit. Dennoch scheinen die Zeiten für eine gegenüber der Vergangenheit entspanntere Diskussion über Kompetenzvereinbarungen günstig. Das konsensuale Ziel der Schaffung eines einheitlichen europäischen Marktes übt starken Druck hinsichtlich Vereinbarungen auch auf nationaler Ebene aus. Gleichzeitig ist festzustellen, dass der latente Konflikt zwischen Bund und Ländern dadurch ausgehebelt wird, dass Vereinbarungen in direktem Nachvollzug europäischer Vorgaben, unabhängig vom Bund-Länder-Verhältnis, durchgeführt werden müssen.

Die Europäische Integration bringt das tradierte Selbstverständnis der Gebietskörperschaften in Diskussion. Die Konzeption von Europa-Regionen ist allerdings mit der österreichischen Struktur von Ländern und Bundesstaat nur schwer in Übereinstimmung zu bringen. Schließlich wird auch von der Notwendigkeit der Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltungen erheblicher Veränderungsdruck ausgehen. Es deutet damit vieles darauf hin, dass das gewohnte Kompetenzgefüge in Fluss gerät. Im Zuge dessen bestehen Chancen für sachlich klar auf der Hand liegende Optimierungen. „Es ist eine gute Zeit für Vereinbarungen. Es sind in vielen Ländern Diskussionen im Gange bzw. wurden Vereinfachungen der Bestimmungen und die Übertragung von Funktionen umgesetzt“¹.

Umgekehrt ist allerdings auf den Beschluss der Landeshauptmännerkonferenz hinzuweisen, bis auf weiteres keine Kompetenzänderungen zu ihren Lasten ausserhalb der Bundesstaatsreform zuzustimmen, und diese kommt bedauerlicherweise aus dem Stocken nicht heraus².

Deregulierung

Gute Chancen auf Kompetenzvereinbarungen bieten die allorts feststellbaren Bemühungen um Deregulierung. Nach Willibald Liehr geht es bei der Deregulierung „um den Abbau von gesetzlichen und

verwaltungsbehördlichen Regulierungsmaßnahmen, und zwar sowohl in quantitativer Hinsicht – Verminderung der Regelungsmenge der Gesetze und Verordnungen – als auch in qualitativer Hinsicht – z.B. Vorrang der Privatinitiative, Liberalisierung dort, wo privates Interesse und öffentliches Interesse übereinstimmen, einfache und verständliche Rechtsnormen, Beseitigung überflüssiger Regelungen und Abbau von Doppelregelungen“¹.

Von den aktuellen Bemühungen in zahlreichen Bundesländern zur Vereinfachung ihres Baurechts erhofft sich Liehr eine Annäherung der Materien über den Wettstreit zwischen den Ländern: „Ein Wettstreit der Baurechtsgesetzgeber zur Vereinfachung des Baurechts und zum Abbau von Regelungen kann sehr heilsam sein. Werden doch neue Wege der Regelung in der Praxis erprobt und es bleibt zu hoffen, dass die einfachsten und unbürokratischsten Lösungen bei diesem Wettstreit als Sieger hervorgehen und Vorbildwirkung für das Baurecht in den Ländern entfalten werden“².

Als besonders dringlich werden Vereinfachungen bei den Bewilligungsverfahren und die Beseitigung von Doppelbewilligungen angesehen. Die letzte Welle an Baurechtsreformen, die Mitte der neunziger Jahre die meisten Bundesländer erfasste, brachte praktisch in allen Ländern vereinfachte Verfahrensabläufe. Vereinfachungen gab es nach Liehr vor allem in folgenden Aspekten:

- Einschränkung der bewilligungspflichtigen Vorhaben,
- Vereinfachung des Baubewilligungsverfahrens,
- Verzicht auf ein zweistufiges Bewilligungsverfahren³.

Die Vereinfachungen gehen allerdings meist mit einer Einschränkung der Anrainer-Rechte einher, die naturgemäß nicht auf ungeteilte Zustimmung stößt. Für Oberösterreich, wo die Verfahren nach bayrischem Vorbild drastisch vereinfacht wurden, meint der für den Wohnbau zuständige Landesrat Erich Haider: „Es wird sich in der Praxis erweisen, ob die ausgesprochen radikale Deregulierung im Streitfall praktikabel ist“⁴.

Die Frage der Doppelbewilligungen wirkt insbesondere im gewerblichen Bereich ausgesprochen hinderlich. Es erscheint „unverständlich, dass ein und dasselbe Vorhaben von mehreren Behörden nach mehreren Gesetzen bewilligt werden muss und erst realisiert werden kann, wenn alle Bewilligungen rechtskräftig geworden sind (...). Das B-VG kennt zwar eine Kompetenztrennung zwischen Bund und Ländern; d.h. ein und dieselbe Materie kann – da die Bundesverfassung konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen nicht vorsieht – nur einem einzigen Kompetenztatbestand zugeordnet werden. Damit wird aber nicht ausgeschlossen, dass bestimmte Sachgebiete nach verschiedenen Gesichtspunkten geregelt werden können. Nach dem einen Gesichtspunkt kann dabei eine Zuständigkeit des Bundes, nach dem ande-

¹ Bernd Rießland (Erste Bank) im Gespräch mit dem Autor (4/1998).

² Vgl. Kapitel „Bundesstaatsreform“, Seite 225.

¹ Liehr, 1997. Seite 4.

² Liehr, 1997. Seite 12.

³ Liehr, 1997. Seite 7.

⁴ LR Erich Haider (ÖÖ) im Gespräch mit dem Autor (7/1997).

ren eine Zuständigkeit der Länder gegeben sein. So regelt der Landesgesetzgeber in den baurechtlichen Normen den Lebenssachverhalt 'Errichtung einer Betriebsanlage' unter dem Gesichtspunkt des Baurechts und der Bundesgesetzgeber denselben Lebenssachverhalt unter dem Gesichtspunkt des Gewerberechts. Und wenn beide Gesetzgeber im Rahmen ihrer Regulierung ein Bewilligungsverfahren vorsehen, dann sind eben zwei Bewilligungen für ein und denselben Sachverhalt notwendig (...). Die aufgrund der verschiedenen Verfahren notwendigen Bewilligungen werden unabhängig voneinander erteilt. Dabei ist es nicht ausgeschlossen, dass einander Widersprechendes angeordnet wird"¹.

Normung

Eine Schlüsselstellung hinsichtlich der Vereinheitlichung der technischen Bestimmungen nimmt das Normungswesen ein. Normen spielen auf europäischer, wie auch auf nationaler Ebene eine zunehmend wichtige Rolle bei der Erreichung des Ziels eines zusammenhängenden Marktes mit einheitlichen Produktstandards. Gerhard Hartmann, Geschäftsführer des Österreichischen Normungsinstituts, bezeichnet sie als „zentrales Instrument zur Umsetzung des Binnenmarktes. Durch eine europäische Norm werden 19 nationale Normen harmonisiert, sie sind angewandte Wirtschaftspolitik“².

Häufig wird über Normen versucht, jene technisch oder auch rechtlich übereinstimmenden Bestimmungen zu erlangen, die auf dem Wege der Gesetzgebung nicht erzielbar waren. Ein aktuelles Beispiel war der Versuch des Österreichischen Normungsinstituts, das Bauträgervertragsgesetz (BTVG) – das in seiner 1997 in Kraft getretenen Fassung weniger Fragen gelöst als neue aufgeworfen hat – durch eine ergänzende Norm in eine praktisch funktionsfähige Form zu übersetzen³.

Die großen Potentiale des Normungswesens ergeben sich unter anderem angesichts der Grundsätze ihrer Erstellung, an vorderster Stelle die Offenheit gegenüber allen betroffenen Interessen und das Konsensprinzip. Normen sind erst beschlussfähig, wenn eine für alle mitwirkenden Interessenvertreter akzeptable Textierung ausgehandelt wurde. Dadurch erzielen Normen eine weitgehende Akzeptanz, auch wenn sie de jure nicht mehr als unverbindliche Empfehlungen darstellen, in der Regel höchstens als Ausdruck des Stands der Technik Relevanz genießen. Sie gewinnen dadurch eine grundlegende breite Legitimation. Normen empfehlen sich dadurch in hohem Maße als ein die Gesetze ausführendes Instrument.

Eine Diversifikation des Normungswesens auf Länderebene stand nie zur Diskussion. Im Gegenteil werden im Normungswesen Vereinheitlichungsbemühungen auf europäischer Ebene mit Nachdruck betrieben. Eine als „new approach“ bezeichnete Vorgangsweise hat sich auf allen Ebenen durchgesetzt. Sie besteht im wesentlichen darin, dass auf europäischer Ebene Richtlinien erlassen werden, die

lediglich die grundsätzlichen Anforderungen einer Norm oder Rechtsmaterie festlegen, für das Bauwesen etwa Vorgaben hinsichtlich Standsicherheit, Brandverhalten oder Hygiene. Die konkrete Ausformung der Richtlinie erfolgt dann auf nationaler bzw. Länderebene.

Im europäischen Normungswesen ist dieser „new approach“ bereits Alltag. Die Mehrzahl der Normen werden heute auf europäischer Ebene festgelegt. Ausnahmen im Bereich des Bauwesens sind etwa Vergabennormen, Kalkulationsnormen, Professionistennormen etc., die nach wie vor rein nationale Normen sind. Die europäische Normfindung folgt dem nationalen Delegationsprinzip. Ihr Träger sind die nationalen Normungsorganisationen. Die von den Delegierten eingebrachten Vorschläge müssen einen Konsens auf europäischer Ebene finden. In der Folge liegen die Normvorschläge zur öffentlichen Einsichtnahme auf und werden von einem unabhängigen technischen Komitee geprüft. Die nationalen Normungsorganisationen stehen am Anfang und am Ende des Normfindungsprozesses. Ihnen obliegt die nationale Implementierung der Norm und die parallele Ausserkraftsetzung vormals gültiger Regelungen. Hartmann: „Nationale Normungsarbeit ist zum guten Teil europäische Normfindung“¹.

In ihrem hergebracht länderübergreifenden und neuerdings großteils europäischen Geltungsbereich bieten sich Normen dafür an, als Hebel zur Vereinheitlichung technischer Bauvorschriften genutzt zu werden. Dennoch bestehen auch Vorbehalte. Zum einen wird die Effizienz der Normenfindung vielfach in Zweifel gezogen. Das Konsensprinzip bringt zwar eine maximale fachliche Legitimation, kostet aber in der Regel viel Zeit. Auch birgt das Konsensprinzip die Gefahr in sich, allzu unverbindliche Vorgaben zu produzieren. Schließlich werden juristische Bedenken vorgebracht, dass man Normen nicht einfach zum Gesetz erheben kann. Dennoch ist es seit langem geübte legisistische Praxis, die Formulierung technischer Rechtsvorschriften durch Verweise auf Normen zu ersetzen².

Das Normungswesen ist wie die Zulassung von Baustoffen ein Beispiel dafür, wie europäische Vereinheitlichungsschritte das versteifte Bund-Länder-Kompetenzgefüge ohne Umstände aus den Angeln hebt. EU-Abgeordneter Hannes Swoboda meint zur einheitstiftenden Wirkung europäischer Regelungen bei Baunormen und der Genehmigung von Baustoffen: „Das Normenwesen auf EU-Ebene übt ja bereits erheblichen Einfluss in die Richtung einer stärkeren innerösterreichischen Koordination aus. EU-Regelungen haben in diesen Fällen ein erstes Mal einheitliche Regelungen innerhalb von Österreich gebracht“³.

¹ Liehr, 1997. Seite 5.

² Gerhard Hartmann (Österreichisches Normungsinstitut) im Gespräch mit dem Autor (10/1998).

³ Vgl. FGW (Hrsg.): BTVG – Das Bauträgervertragsgesetz in der Praxis. Wien: FGW, 1997.

¹ Gerhard Hartmann (Österreichisches Normungsinstitut) im Gespräch mit dem Autor (10/1998).

² Gerhard Hartmann (ON) verweist darauf, dass in einem solchen Fall der Normtext im Gesetz abgedruckt werden sollte. Das setzt eine Copyright-Vereinbarung mit den Normungsinstitut voraus. Vielfach verzichten die Gesetzgeber aus Kostengründen darauf und begnügen sich mit einem einfachen Verweis, was im Sinne eines vollständigen Informationszugangs für den Gesetzesadressaten als problematisch angesehen wird (im Gespräch mit dem Autor, 10/1998).

³ Hannes Swoboda, Abgeordneter zum Europaparlament, im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

Keine Musterbauordnung

Aus der Erfahrung, dass bautechnische Bestimmungen völlig anderen Anforderungen an die Geschwindigkeit der Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen unterliegen als Verfahrensbestimmungen, haben die meisten Länder die Konsequenz gezogen, eigene Bautechnik-Gesetze bzw. entsprechende Verordnungen zu erlassen und diese von den anderen Regelungen der Bauordnungen zu trennen. Diese Vorgangsweise geht mit der Tendenz einher, bei den technischen Vorschriften europäische Vorgaben ohne Umweg über bundeseinheitliche Regelungen nachzuvollziehen, während im Verfahrensrecht weiterhin eigene Wege beschritten werden¹.

Diese Entwicklung verdeutlicht, dass jede Bemühung um eine innerösterreichische Vereinheitlichung des Baurechts vor allem dann Chancen auf Umsetzung hat, wenn gewährleistet ist, dass sowohl die Reaktionsgeschwindigkeit bei Novellierungsbedarf, als auch die Geschwindigkeit von Genehmigungsverfahren beschleunigt und nicht gebremst werden.

Lange Zeit wurden in Österreich nach deutschem Vorbild Hoffnungen auf eine Musterbauordnung gehegt, die den Bundesländern als „Schimmel“ für ihr jeweiliges Landesrecht dienen sollte. Ein wesentlicher Unterschied zu der in Deutschland bis heute nicht ohne Erfolg vorgegebenen Musterbauordnung liegt allerdings darin, dass bei unseren Nachbarn die Musterbauordnung von den Ländern gemeinsam erstellt wird, während in Österreich die FGW-Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen diese Aufgabe unternahm, ein Forschungsinstitut mit traditioneller Nähe zum Wirtschaftsministerium. Auf die gegensätzlichen Positionen von Bund und Ländern in vielen grundsätzlichen Belangen wurde wiederholt hingewiesen. Es liegt auf der Hand, dass eine notwendigerweise auf freiwilligen Nachvollzug basierende Musterbauordnung aus der Hand einer bundesnahen Einrichtung nur beschränkte Aufnahme fand.

Aktuelle Bemühungen um eine innerösterreichische Vereinheitlichung auch jener baurechtlichen Belange, die von der Vereinheitlichungswelle auf europäischer Ebene nicht erfasst sind, haben vermutlich dann Aussicht auf Erfolg, wenn einerseits der Nachweis der sachlichen Begründung gelingt und andererseits die länderweisen Bemühungen um individuell optimale Normapparate anerkannt werden. Die Idee einer Musterbauordnung dürfte den konkreten Anforderungen zielführender Vereinheitlichungsschritte kaum entsprechen. Auch aufgrund der sprachlichen Vorbelastung scheint ein so bezeichnetes Instrument auf Dauer auszuschneiden.

Eine Arbeitsgemeinschaft zwischen Prof. Bernhard Raschauer, Dr. Brigitte Gutknecht, Dr. Willibald Liehr sowie der Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen hat im Auftrag des Wirtschaftsministeriums soeben (Herbst 1999) eine Studie abgeschlossen, in der Optionen für die weitere Vorgangsweise bei der Vereinheitlichung des Baurechts in Österreich aufgearbeitet werden. Eine Musterbauordnung wird aller Voraussicht nach nicht am Ende des Weges stehen.

¹ In diesem Zusammenhang ist auf die seit 1983 bestehende EU-Richtlinie (derzeit Richtlinie 98/34/EG) zu verweisen, nach der vor Beschlussfassung von technischen Bestimmungen in Gesetzen und Verordnungen zwingend – mit wenigen Ausnahmen – ein EU-Notifizierungsverfahren durchzuführen ist, das mindestens drei Monate in Anspruch nimmt. Die Richtlinie wird von Bund und Ländern umgesetzt (BGBl. 180/1996 und entsprechende Landesgesetzblätter).

Bewegung in den Positionen

Die Meinungen von Interessenvertretern abseits der Bund-Länder-Bruchlinie schwanken bei ihrer Einschätzung der Chancen einer Vereinheitlichung des Baurechts zwischen grundsätzlicher Zustimmung und tiefer Skepsis hinsichtlich ihrer Durchführbarkeit. Einige im Projektzusammenhang gesammelte Meinungen mögen das Meinungsbild veranschaulichen.

Josef Ostermayer: „Ich halte es hier wie auch bei der Wohnbauförderung für sinnvoll, dass Regelungen, die für alle gleich sein können, nach Möglichkeit auch gleich gestaltet werden und dass man die Unterschiede dort macht, wo sie aufgrund der spezifischen Situation sinnvoll sind. Eine Vereinheitlichung der Wärmeschutzbestimmungen halte ich zum Beispiel für sehr sinnvoll“¹.

Karl Korinek: „Politisch ist eine Zentralisierung des Baurechts nicht drinnen. Das länderweise Baurecht ist in Teilbereichen, etwa bei den Qualitätsstandards der Baustoffe, skurril. Es kann vorkommen, dass ein in der Steiermark zugelassenes Baumaterial in Oberösterreich nicht verwendet werden darf. Wenn es aber einmal in einem EU-Land zugelassen wurde, muss es auch in allen österreichischen Bundesländern zugelassen werden. Die länderweisen Regelungen insbesondere in diesem Bereich halte ich in einer Zeit der großen Märkte für anachronistisch“².

Karl Wurm: „Optionen zu einer Vereinheitlichung des Baurechts wurden seit 15 bis 20 Jahren gesucht und bisher nicht gefunden. Angesichts dessen sehe ich kaum Möglichkeiten in diese Richtung. Eine bundesweite Musterbauordnung müsste alle Bauordnungen und Novellen der Länder aufsummiert in sich bergen. In einem solchen Fall wäre sie allerdings unbrauchbar. Kaum ein Bundesland wird auf etwas verzichten, was mühsam und mit gewichtigen Argumenten entwickelt wurde“³.

Winfried Kallinger: „Eine Musterbauordnung, die auf Konsens in vielen Bereichen beruht, wäre sicher sehr gut. Die Länder werden sich die Materie aber wohl nicht aus der Hand nehmen lassen. In Amerika gibt es eine Art Musterregelung zum Bauen von der Builders Association, die landesweit im Sachverständigenfall herangezogen wird. Vereinfachungen im Zulassungs- und Sicherheitswesen, Schallschutz und Brandschutz wären sicher wünschenswert. Das Feuer ist in Niederösterreich und Wien dasselbe. Es gibt sinnlose Unterschiede zwischen Purkersdorf und Hütteldorf“⁴.

Norbert Hanel: „Eine Verlagerung auf Bundesebene würde bedeuten, dass die ganzen Behördenstrukturen umgebaut werden müssen. Der Bürgermeister als erste Instanz wäre dann vermutlich nicht mehr möglich. Eine solche Maßnahme könnte als Rahmengesetzgebung des Bundes umgesetzt werden. Es wäre als Gegenforderung zur vollständigen Überlassung der mittelbaren Bundesverwaltung vorstellbar“⁵.

¹ Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

² Karl Korinek (Verfassungsgerichtshof, Universität Wien) im Gespräch mit dem Autor (9/1997).

³ Karl Wurm (GBV) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁴ Winfried Kallinger (Kallco, BI Immobilienreuhändler) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

⁵ Norbert Hanel (vormals Bundesinnung Immobilienreuhändler) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

Der ehemalige Föderalismusminister Jürgen Weiss sieht die Problemlage um das Baurecht naturgemäß anders: Es ist „natürlich nicht so, dass ein Bauwerber neun verschiedene Gesetze zu beachten hat. Der Vorarlberger Bauwerber hat ein Gesetz zu beachten, der Kärntner auch eines. Beim Baurecht im klassischen Sinne, bei den Fragen nach der Abwicklung eines Bauvorhabens, nach der Parteienstellung nach den Baurechtsgrundlagen, nach vorgeschriebenen Baustoffen, nach der Baunutzungsziffer u.ä. bestehen demgegenüber starke regionale Unterschiede. Die Bebauungsdichte wird in Wien sinnvollerweise anders gehandhabt als in Vorarlberg“. Zu den wenigen Bundeskompetenzen im Baurecht, etwa die Bauverfahren bei Bundesbauten, meint er, dass sich „diese Restbestände von Bundeszuständigkeiten heute in der Praxis häufig als hinderlich“ erweisen. „Diese Praxis läuft der vom Bund betriebenen Verfahrenskonzentration zuwider. Das wären zweckmäßige Kompetenzabrundungen“. „Die Alternative zu neun verschiedenen Bauordnungen wäre ein österreichisches Bundesbaugesetz nach dem schlechten Vorbild des Mietrechtsgesetzes“¹.

6.2 RAUMORDNUNG UND BODENPOLITIK

Die aktuellen Entwicklungen im Bereich der Raumordnung und des Bodenrechts wurden an anderer Stelle ausgeführt². Im thematischen Zusammenhang von Interesse ist die Entwicklung, dass die Länder mit der neuen Generation von Landes-Raumordnungsgesetzen die Initiative in der bis dahin von Stagnation geprägten Bodenpolitik ergriffen haben. Die geltende Kompetenzverteilung sieht vor, dass die Raumordnung Länder-, die Bodenreform im Sinne der Verbesserung der Produktionsbedingungen der Landwirtschaft jedoch Bundessache mit Ausführungsgesetzgebung und Vollzug bei den Ländern ist. Das Bodenbeschaffungs- und das Stadterneuerungsgesetz³, beide aus den frühen siebziger Jahren, verdeutlichen das Scheitern dieser Aufgabenteilung. Beide Bundesgesetze erwiesen sich als totes Recht, indem der Vollzug nicht funktionierte. Ihre fehlende Funktionsfähigkeit hatte zur Folge, dass über Jahre hinweg Bodenpolitik praktisch nicht existent war, beispielhaft spürbar am immer wieder angegangenen Problem der Baulandmobilisierung für den sozialen Wohnungsbau⁴.

Einigen der neuen Landes-Raumordnungsgesetzen ist ein Ausweg aus dieser Pattstellung gelungen. Dabei werden die formalen Kompetenztatbestände nicht in Diskussion gestellt. Vielmehr wird die Bodenpolitik als ein Aspekt der Raumordnung definiert, anstatt sie wie bisher thematisch der Bodenreform zuzuordnen – semantisch zweifellos zulässig – und wie sich herausgestellt hat auch verfassungsrechtlich. Das Salzburger Raumordnungsgesetz wurde mehrfach bis in die höchste Instanz durchjudiziert, ohne dass in wesentlichen Belangen Abänderungen erforderlich wurden.

¹ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

² Vgl. Kaitel „Raumordnung/Bodenrecht“, Seite 47, Vgl. Kapitel „Ausgelagerte Rechtsträger“, Seite 23.

³ BGBl.Nr. 287/1974 bzw. 288/1974.

⁴ Eduard Kunze (ÖROK) weist in einer schriftlichen Stellungnahme darauf hin, dass auch die örtliche und überörtliche Raumplanung, die Siedlungs- und Freiraumplanung sowie die Verkehrspolitik als Bestandteile der Bodenpolitik aufzufassen sind.

Angesichts der unzureichenden Funktionsfähigkeit der Bundeskompetenz im Bereich des Bodenrechts wird seitens der Arbeiterkammer die Forderung nach einer Verländerung dieser Rechtsmaterie gefordert. Franz Köppl: „Nachdem sich der Bund bereits so weit aus der Gesetzgebung der Wohnbauförderung zurückgezogen hat, spricht viel dafür, auch die Kompetenz für die Bodenpolitik / Bodenbeschaffung im Zusammenhang mit dem 'Volkswohnungswesen' den Ländern zu überlassen. Die Länder können heute nur über den Rahmen der Raumordnung versuchen, Boden für den geförderten Wohnbau vorzuhalten, nicht jedoch beispielsweise über den Rahmen eines Bodenbeschaffungsgesetzes“¹. Die in anderem Zusammenhang von der Arbeiterkammer erhobene Forderung nach Einführung einer neuen Widmungskategorie „Sozialer Wohnbau“ wäre allerdings auch im Rahmen der Raumordnung verwirklichtbar. „Eine solche Maßnahme wäre im Rahmen der Raumordnung möglich und würde auch vor dem Verfassungsgerichtshof halten. Ein Land würde sich bei der Bodenpolitik aber wesentlich leichter tun, wenn es über die Gesamtkompetenz über die Bodenpolitik verfügen würde. Es stünden dann wesentlich mehr Instrumente zur Verfügung“². Angesichts der neu erkannten Potentiale des Kompetenztatbestandes Raumordnung wird von Seite der Länder eine solche Forderung allerdings nicht ausdrücklich unterstützt.

Das Themenfeld Raumordnung/Bodenpolitik ist ausgesprochen vielfältig. In letzter Zeit standen in diesem Zusammenhang vor allem Fragen um die Bodenbesteuerung und den Grundverkehr zur Diskussion. Grund-, Grunderwerbs- und etwaige Wertzuwachssteuern werden in Österreich traditionell nicht oder nur nachrangig als raumordnerische Steuerungsinstrumente eingesetzt. Der fiskalische Aspekt steht eindeutig im Vordergrund³. Und die aktuellen Diskussionen um eine Änderung der Grundbesteuerung deuten keine Änderung dieser Schwerpunktsetzung an – ungeachtet der sehr großen Lenkungspotentiale steuerlicher Instrumente.

¹ Franz Köppl (AK Wien) im Gespräch mit dem Autor (6/1998).

² Franz Köppl (AK Wien) im Gespräch mit dem Autor (6/1998).

³ ÖROK, 1998, Seite 50.

7 KOMPETENZEN UND KOMPETENZÜBERGÄNGE

7.1	Zur Bundesstaatstheorie	223
7.2	Bundesstaatsreform	225
7.3	Konsultationsmechanismus	227
7.4	Fortlaufender Kräfteabgleich	228
	<i>Vorrang von finanziellen Aspekten</i>	230
	<i>Abhängigkeit politischer Entscheidungen vom Konjunktur- und Wahlzyklus</i>	231
7.5	Kompetenzübergängen und Instrumentalisierung der Verfassung	232
7.6	Instrumente für gemeinsame Regelungen	233
	<i>Rahmengesetzgebung und Vollzug</i>	233
	<i>Länderweise Sonderregelungen</i>	234
	<i>Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG</i>	235
7.7	Kooperationsmechanismen zwischen den Ländern	239
7.8	Bewegung im Kompetenzgefüge	240
7.8.1	Stärkung der gemeinschaftlichen Ebene	240
7.8.2	Stärkung föderalistischer Strukturen	242
7.8.3	Einschätzungen zur zukünftigen Entwicklung der Kompetenzverteilung	243

7.1 ZUR BUNDESSTAATSTHEORIE

Die Grundlagen des heutigen Bundesstaates europäischen Zuschnitts wurden im 19. Jahrhundert in Deutschland gelegt. Ewald Wiederin¹ beginnt seinen geschichtlichen Rekurs zum „Bundesrecht und Landesrecht“ mit der Bundesstaatstheorie von Georg Waitz (1862)²: „Im Bundesstaat findet nach Waitz ‚eine zweifache Organisation des Volks zum Staate statt‘: Ein Teil des staatlichen Lebens, für welchen sich ein Bedürfnis nach Einheit ergeben hat, spielt sich im nationalen Verbund ab. Der andere Teil, welcher einer dem ‚Reichthum des Lebens‘ und den lokalen Verschiedenheiten Rechnung tragenden Gestaltung auf regionaler Ebene überlassen bleiben soll, steht den einzelnen Gliedern als selbständigen Staaten zu. Der Bundesstaat setzt sich somit aus zweierlei Staaten zusammen, denen je eine Hälfte der Staatsaufgaben überantwortet ist: einerseits aus den Einzelstaaten und andererseits aus dem Gesamt- bzw. Zentralstaat. Erst die Vereinigung beider macht den Bundesstaat aus“³.

Dem Konzept des paritätischen Bundesstaates steht jenes der Unteilbarkeit der Souveränität gegenüber, das eine hierarchische Unterordnung der Teilstaaten unter die Staatsgewalt – damals verkörpert im deutschen Kaiserreich – vorsah⁴.

Hans Kelsen entwickelte diese Ansätze in den zwanziger Jahren unseres Jahrhunderts zur sogenannten Drei-Kreise-Theorie weiter⁵: Nachdem es unmöglich ist, eine bipolare Relation gleichzeitig als Hierarchie und als Gleichordnung zu begreifen, führte er eine dritte, übergeordnete Ebene ein. „Die tragende These der Drei-Kreise-Theorie (...) geht dahin, dass Parität zwischen Bund und Ländern nur unter einem gemeinsamen Dach denkbar ist. Um Bund und Länder als koordiniert begreifen zu können, muss eine dritte, diese Gleichordnung herstellende Ebene vorausgesetzt werden. Diese als Gesamtverfassung bezeichnete Ordnung kann schon dadurch, dass sie Bund und Länder in ein paritätisches Verhältnis bringt, letzteren gegenüber nur als superordiniert aufgefasst werden – mit der bekannten Folge, dass weder Bund noch Ländern, sondern allein der Gesamtverfassung Souveränität zukommt. Bund und Länder sind durch die Gesamtverfassung und in der Gesamtverfassung zu einem einheitlichen Staatswesen verklammert“⁶.

Wiederin schließt seinen Rekurs mit dem Hinweis ab, „dass sich der alte Streit um die Teilbarkeit der Souveränität heute ebenso überholt hat wie die Debatte um die Staatlichkeit der Gliedstaaten“¹. Die Beiträge zur Theorie des Bundesstaates seit den sechziger Jahren haben seiner Auffassung nach „keine Früchte getragen, die allgemein goutiert worden wären“. „Zwar wurden in reichem Maße Entwürfe eines unitarischen, bündischen, kooperativen und differenzierten Bundesstaates präsentiert. Sie alle

leisten aber ebenso wie die an den Ideen der Gewaltenteilung, der Demokratie, der Verfahrenshomogenität oder der Subsidiarität orientierten Erklärungsmodelle wenig mehr als die Hervorhebung prägnanter Teilaspekte föderativer Staatlichkeit, welche miteinander nur begrenzt kompatibel sind und, sofern pars pro toto gesetzt, leicht ein schiefes Bild ergeben. Diese Gefahr lässt sich nur dadurch bannen, dass die einzelnen Theorieelemente in einer ‚gemischten‘ oder ‚komplexen‘ Bundesstaatstheorie zusammengeführt werden (...). Eine solche Integrationstheorie vermag wohl den auf dem Bundesstaat lastenden Legitimationsdruck abzufangen. Im übrigen verfügt das Resultat dieses Zusammenzwingens (...) über zu wenig greifbare Konturen, um einigermaßen verlässliche Orientierungen zu bieten. Das Feyerabendische ‚anything goes‘ ist einfacher zu haben“².

Wiederin konstatiert als einen Hauptunterschied des heute praktizierten Bundesstaates von den theoretischen Modellen der Vergangenheit, „dass Subordination und Koordination vermehrt miteinander zur ‚praktischen Konkordanz‘ gebracht werden. In dieser Situation liegt es nahe, ihr Austarieren auf theoretischer Ebene gar nicht erst zu versuchen, sondern von vornherein der verfassungsrechtlichen Dogmatik zu überantworten. Letzterer kann, so mehren sich die Stimmen, auf Deduktionen aus dem Wesen des Bundesstaates ohne Schaden verzichten“³.

Im österreichischen Verfassungsrecht sind Bundesgesetze und Landesgesetze einander gleichgeordnet. Nach Wiederin gehen Lehre und Rechtsprechung übereinstimmend davon aus, „dass für die Annahme eines generellen Vorrangs jedweden Bundesrechts vor dem Landesrecht (...) jegliche normative Grundlage fehlt, und weisen zur Begründung darauf hin, dass der in anderen bundesstaatlichen Ordnungen anzutreffende Satz ‚Bundesrecht bricht Landesrecht‘ im B-VG bewusst nicht verankert wurde“⁴. „Sowohl das [österreichische] B-VG als auch das [deutsche] Grundgesetz reservieren, dem Grundsatz strikter Kompetenztrennung verpflichtet, Bund und Ländern voneinander abgegrenzte Bereiche. Konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten stellen hier wie dort Randphänomene dar, die als Ausnahmen von der Regel die grundsätzliche Exklusivität und Komplementarität der Gesetzgebungssphären nur bestätigen“⁵.

Die Änderungen der Kompetenzverteilung in den vergangenen Jahren haben sich, wiederum nach Wiederin, „weitgehend in tagespolitisch veranlassten Detailkorrekturen und Terrainarrondierungen erschöpft. Sie vermochten jedenfalls den Prozess einer steten Eintiefung der Kluft zwischen zu bewältigenden Sachaufgaben und hiefür zur Verfügung stehenden Gesetzgebungsbefugnissen nicht aufzuhalten, geschweige denn rückgängig zu machen. Diese Schwächen haben den Ruf nach einer Gesamtreform des österreichischen Bundesstaates laut werden lassen“⁶.

¹ Wiederin, 1995, Seite 1 ff.
Vgl. Öhlinger, 1997, Seite 103 ff.

² Georg Waitz: Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen. Kiel, 1862.

³ Wiederin, 1995, Seite 3.

⁴ Wiederin, 1995, Seite 9 f..

⁵ Hans Kelsen: Allgemeine Staatslehre. Berlin, 1925.

⁶ Wiederin, 1995, Seite 18.

¹ Wiederin, 1995, Seite 28.

² Wiederin, 1995, Seite 28/29.

³ Wiederin, 1995, Seite 30.

⁴ Wiederin, 1995, Seite 70 f., Seite 287.

⁵ Wiederin, 1995, Seite 400.

⁶ Wiederin, 1995, Seite 400 f..

7.2 BUNDESSTAATSREFORM

Bemühungen um eine Stärkung der Länder im bundesstaatlichen Gefüge hatten in den sechziger und frühen siebziger Jahren einen hohen Stellenwert. Sie erfuhren schließlich mit der Aussicht auf einen Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft Ende der achtziger Jahre neue Brisanz. Bereits damals wurde erkannt, dass ein Beitritt zu einer Stärkung der Position des Bundes führen würde und daher ein entsprechender innerösterreichischer Ausgleich die Voraussetzung für eine Zustimmung von Länderseite sein müsste. Die weitgehend frictionslose Umsetzung der Verländerung der Wohnbauförderung trotz einer ausgesprochen starken Bundesregierung (Große Koalition mit Dreiviertel-Mehrheit) ist in diesem Kontext erklärbar.

Bereits 1987 forderte die Landeshauptmännerkonferenz die Bundesregierung auf, umgehend um Aufnahme in die EG anzusuchen. Um die zu erwartenden Kompetenzverluste möglichst geringzuhalten, verlangten die Länder einerseits ein „Länderbeteiligungsverfahren“ bei Maßnahmen des Bundes zur Europäischen Integration, andererseits eine Neuordnung des Bundesstaates mit dem Ziel einer Aufwertung der Länder¹.

1992 einigten sich die Landeshauptmännerkonferenz und der Bund auf das sogenannte „Paktum“, der „Politischen Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates“. Darin wurde vereinbart, dass bei der Volksabstimmung zum EU-Beitritt eine Regierungsvorlage über die Bundesstaatsreform vorliegen solle. Wichtigste Themen waren die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung, die verfassungsmäßige Verankerung der Landeshauptmännerkonferenz, die Schaffung von Landesverwaltungsgerichten, eine Reform des Bundesrates und finanzielle Aspekte².

Gemeinsames Ziel war es, anlässlich der durch den EU-Beitritt Österreichs erforderlichen Verfassungsänderungen auch die Bundesstaatsreform zu beschließen. Ein 1994 vorliegender Verfassungsentwurf sah Neuerungen in der Kompetenzverteilung, die weitgehende Beseitigung der mittelbaren Bundesverwaltung zugunsten der Landesverwaltung und die Einrichtung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit vor. Für das Scheitern der Verhandlungen vor der EU-Volksabstimmung 1995 und damit die Entkoppelung des EU-Beitritts von der Bundesstaatsreform wird wechselweise die andere Seite verantwortlich gemacht.

Nach Luther verstand es die Bundesregierung, „in den hinausgezögerten Verhandlungen viele ihrer Interessen durchzusetzen und die parlamentarische Behandlung der Reform auf die Zeit nach der erfolgreichen EU-Volksabstimmung zu verschieben“³. Obwohl der B-VG-Entwurf bereits eine Mehrheit

im Ausschuß des Nationalrates gefunden hatte, wurde er von der Landeshauptmännerkonferenz Ende 1994 abgelehnt. Begründet wurde die Ablehnung mit der nicht abgesicherten finanziellen Mehrbelastung der Länder und der vorgesehenen Stärkung von Bundesinteressen (Einspruchsrechte, Ersatzbefugnisse, Kompetenzerweiterungen)¹.

Die Nationalratswahlen 1995 brachte den Verlust der Zweidrittel-Mehrheit der Großen Koalition². Dadurch wurden Verfassungsänderungen wesentlich erschwert. Dies führte zum Verlust des langwierig ausgehandelten Kompromisses im parlamentarischen Ausschuß und schließlich zur Ablehnung der abgeänderten Vorlage seitens der Landeshauptmännerkonferenz. Nach Luther war mit dem EU-Beitritt die große „kreative Spannung“, die fast zum Beschluss der Bundesstaatsreform geführt hätte, vorbei. Das Vorhaben galt damit nicht nur als gescheitert, sondern als auf absehbare Zeit nicht zu verwirklichen³.

Allerdings wurde 1997 ein neuerlicher Anlauf in diese Richtung unternommen. Die Länder drängten mit zunehmender Schärfe auf die Durchführung der Bundesstaatsreform und der Einführung eines Konsultationsmechanismus. Der zentrale Streitpunkt war wieder einmal die Handhabung der Kostentragung⁴. Der Bund erklärte sich zwar bereit, die Einsparungen aus dem Wechsel bei der mittelbaren Bundesverwaltung und den anderen anstehenden Reformen den Ländern zu überlassen. Auseinander gingen die Meinungen aber bei der Größenordnung. Der Bund ermittelte ein Einsparungspotential von knapp 300 Millionen Schilling (€ 20 Mio.), während die Länder einen Mehraufwand von bis zu einer Milliarde Schilling (€ 75 Mio.) veranschlagten..

1997 stellte sich der Stand der Kompromissfindung aus Ländersicht so dar: „Hinsichtlich der Bundesstaatsreform hat der Bund bei den besonders schwierigen Fragen der Zuständigkeitsverteilung und der Gesetzgebung Vorschläge in Aussicht gestellt. Andere Überlegungen gehen in die Richtung, unstrittige Verbesserungen, etwa hinsichtlich Rechtsbereinigungen, hinsichtlich größerer Flexibilität in verschiedenen Bereichen, hinsichtlich Maßnahmen, die auch dem Bund Vorteile bringen – Stichwort Landesverwaltungsgerichte –, hinsichtlich Maßnahmen zur Vereinfachung von Verwaltungsverfahren durch Konzentration vorweg zu beschließen, die Frage der Zuständigkeitsverteilung oder die Entflechtung und Abrundung von Gesetzgebungszuständigkeiten demgegenüber noch einmal zu überdenken. Für diese Vorgangsweise scheint es auf Landesebene eine gewisse Bereitschaft zu geben, frei nach dem Sprichwort vom Spatz in der Hand und der Taube auf dem Dach“⁵. Es hat sich seither praktisch nichts bewegt.

¹ Fallend. 1997. Seite 864.

² Institut für Föderalismusforschung, 1994, Seite 11/12.
Luther. 1997. Seite 908.
Öhlinger, 1997. Seite 49.

³ Luther. 1997. Seite 918.

¹ Marko/Poier. 1997. Seite 819.

² Ein Jahr später erzwangen unüberbrückbare Unstimmigkeiten über die Erstellung der Sanierungsbudgets für die Folgejahre Neuwahlen. Die in den Vordergrund des Wahlkampfes gestellten Stabilitätsaspekte führten zu einer Schwächung der kleinen Oppositionsparteien zugunsten der Regierungskoalition, die dadurch wieder eine Zweidrittel-Mehrheit errang.

³ Luther. 1997. Seite 918.
Vgl. Institut für Föderalismusforschung, 1996, Seite 13.

⁴ Des weiteren konnte keine Einigung über die Handhabung der Altlasten bei einem diesbezüglichen Kompetenzübergang erzielt werden.

⁵ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997)

Die Bundesstaatsreform ist damit in der dritten Legislaturperiode in Folge nicht geglückt. Auf das Wohnungswesen haben die Bemühungen um die Bundesstaatsreform insofern Auswirkungen, als die Landeshauptmännerkonferenz den Beschluss gefasst hat, bis auf weiteres keinen Kompetenzänderungen zu ihren Lasten ausserhalb der Bundesstaatsreform zuzustimmen.

Im Bereich des Wohnungswesens wurden die Föderalisierungswünsche der Länder mit der Verländerung der Wohnbauförderung weitgehend erfüllt. Bundesrat Jürgen Weiss meint im Gespräch, dass die „Einsprengsel von Bundeszuständigkeiten im Baurecht, etwa die Bauverfahren bei Bundesbauten, der vom Bund betriebenen Verfahrenskonzentration zuwider“ laufen und im Sinne der Kompetenzabrundung abgeschafft werden sollten¹. Relevanz hätte die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung allerdings aufgrund der durch die geänderten Instanzenzüge erforderlichen weitreichenden Umstrukturierung der Landesbehörden. Die daraus resultierende Bewegung könnte auch für anderweitige Reformen genutzt werden².

7.3 KONSULTATIONSMECHANISMUS

Nachdem der Versuch, mit dem EU-Beitritt auch das Bundesstaatsgefüge zu reformieren, gescheitert war, bemühten sich Bund³, Länder und Gemeinden, die Kooperationsbasis mit dem sogenannten „Konsultationsmechanismus“ zu verbessern. Damit sollte in erster Linie erreicht werden, dass keine Seite Gesetze beschließen kann, die eine finanzielle Belastung für eine andere Kompetenzebene bedeutet, ohne die ausdrückliche Zustimmung dieser anderen Seite eingeholt zu haben. Der Konsultationsmechanismus wird als der Kern einer allfälligen Bundesstaatsreform angesehen. Vor allem für die Länder und Gemeinden bedeutet er eine Absicherung gegenüber Wünschen nach Defizitverlagerungen seitens des Bundes. Ein derartiges Kooperationsabkommen hat kaum internationale Vorbilder⁴.

Für die Umsetzung des Konsultationsmechanismus sollte eine Artikel 15a-Vereinbarung geschlossen werden, als gesetzliche Verankerung ist eine Verfassungsergänzung vorgesehen⁵. Nachdem bis Ende 1996 in mühsamen Verhandlungen die Rahmenbedingungen des Konsultationsmechanismus geklärt und grundsätzliches Einverständnis von Seiten des Bundes, der Länder und der Gemeinden erzielt werden konnte⁶, scheiterte die Initiative überraschend aufgrund einer abschlägigen Entscheidung des Salzburger Landtages. Ende 1997 sah es wiederum nach einer baldigen Beschlussfassung des Konsul-

¹ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997)

² Norbert Hanel (vormals Bundesinnung Immobilienreuhänder) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

³ Die Schaffung des Konsultationsmechanismus war ein deklariertes Ziel der Koalitionsregierung für die XX. Gesetzgebungsperiode, das u.a. im Arbeitsübereinkommen 1994 festgeschrieben wurde. Vgl. Institut für Föderalismusforschung, 21. Bericht, 1996. Seite 9.

⁴ Ähnliche Ansätze finden sich in einigen skandinavischen Staaten und in Florida (Erich Pramböck, Städtebund, im Gespräch mit dem Autor, 6/1997). Vgl. Institut für Föderalismusforschung, 1995, Seite 15.

⁵ Vgl. Institut für Föderalismusforschung, 21. Bericht, 1996. Seite 9.

⁶ Im Dezember 1996 kam es zur Unterzeichnung der Schlussakte über den Konsultationsmechanismus (Institut für Föderalismusforschung, 1996, Seite 15).

tationsmechanismus aus. Die Vereinbarung wurde dahingehend nachgebessert, dass bei Meinungsverschiedenheiten auch Vertreter der gesetzgebenden Körperschaften in die Konsultation eingebunden werden. Im Oktober '97 meinte Bundesrat Jürgen Weiss: „Ich gehe aufgrund dementsprechender Aussagen des Bundeskanzlers davon aus, dass der Konsultationsmechanismus noch heuer vom Parlament beschlossen wird“¹. Diese Voraussage traf freilich nicht ein.

Der Konsultationsmechanismus wurde insbesondere darum als notwendig erachtet, um die EU-Konvergenzkriterien zu erfüllen und dauerhaft einzuhalten². Die relative Leichtigkeit, mit der zur Zeit die Kriterien vor allem auf Seiten der Kommunen und Länder eingehalten werden, trägt zweifellos dazu bei, dass der politische Druck bislang nicht zu seiner Umsetzung ausreichte.

7.4 FORTLAUFENDER KRÄFTEABGLEICH

Kurt Richard Luther beschreibt die Beziehung zwischen Bund und Ländern als fortdauernden Konflikt um politisches Gewicht in der Form von Kompetenztatbeständen, wobei der Erfolg der Länder vor allem davon abhängt, „inwiefern die betreffenden Politiker erstens über die erforderliche 'bargaining capacity' und zweites über ausreichende politische Geschicklichkeit verfügen um 'Zeiten kreativer Spannung' durch 'Krisenopportunismus' (...) voll auszunutzen. Den Zeitpunkt, zu dem, und das Tempo, in dem solche Konflikte auf die politische Tagesordnung gelangen, sowie die Frage ob und wie dadurch die Bund-Länder Beziehung als solche geändert wird, bestimmten bisher hauptsächlich die wirtschaftlichen und parteipolitischen Asymmetrien zwischen dem Bund und den Ländern“³.

Als Beispiele nennt Luther die wirtschaftliche Schwäche und politische Isolation der Bundesregierung, die 1920 dazu geführt hat, dass statt der geplanten zentralistischen eine bundesstaatliche Verfassung verabschiedet wurde. Die föderale Bundesverfassung folgte freilich auch dem Ziel einer Optimierung der demokratischen Kontrolle: nicht nur durch eine Gewaltenteilung in Exekutive, Legislative und Jurisdiktion, sondern zusätzlich in eine solche zwischen Bund und Ländern.

„In der Zweiten Republik wurde der politische Kampf um die Wiederaufwertung der Länderbeziehung erst ab dem Jahre 1963 beschleunigt, als die Länder die ‚kreative Spannung‘ der Finanznot des Bundes ausnutzten, um als Gegenleistung für ihre ‚Notopfer‘ die Erfüllung einiger ihrer Forderungen zu beantragen (...). Mittels späterer, ebenfalls hauptsächlich durch partei- und wirtschaftspolitische Asymmetrie verschärfte ‚Krisen‘, wie etwa in den Jahren 1966 (Ende der Großen Koalition), 1970 (SPÖ Minderheitsregierung) und zwischen 1983 und 1986 (Kleine Koalition) sind den Ländern weitere Fortschritte zur Realisierung ihrer nun in verschiedenen ‚Förderungsprogrammen‘ detaillierten Anliegen gelungen“⁴.

¹ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997)

² Institut für Föderalismusforschung, 1996, Seite 16.

³ Luther. 1997. Seite 917.

⁴ Luther. 1997. Seite 917.

Die gegenteilige Entwicklung setzte in Zeiten starker Bundesregierungen ein, etwa während der Jahre absoluter SPÖ-Mehrheiten (1971 – 1983) und vor allem seit Bestehen der großen Koalition 1987. Der EU-Beitritt und die für einen Bundesstaat starke Gewichtung der nationalen Ebene in den EU-Gremien sowie der gescheiterte Kräfteausgleich durch eine Bundesstaatsreform führten zur gegenwärtigen Lage, in der die Bundesregierung gegenüber den Ländern deutlich an Gewicht zugelegt hat. Zu diesem Ergebnis gelangt zumindest die Studie „Österreich im europäischen Mehrebenensystem“ des Zentrums für angewandte Politikforschung, wonach nicht nur Kompetenzen an die EU verlagert, sondern auch nationale Kompetenzen neu gewichtet wurden. Während die Bundesregierung und die Verwaltung an Einfluss gewonnen haben – beide sind in die Gesetzgebung auf europäischer Ebene eingebunden –, haben der Nationalrat, aber auch die Bundesländer wesentlich an Macht verloren. Das gesetzlich verankerte Mitwirkungsrecht des Parlaments bei Entscheidungen im EU-Ministerrat hat wenig Wirkung gezeigt. Im Rahmen der Studie „erwies sich das Parlament in keinem Fallbeispiel als maßgeblicher Akteur“. Die Mitwirkung der Länder an Entscheidungen in Brüssel werden als „in der Praxis unbedeutend“ bezeichnet. In vielen Bereichen kann nicht mehr in Österreich bestimmt werden, wann ein Gesetz ausgehandelt wird¹.

Der Machtverlust von Parlament und Bundesländer ist zwar nur als relativer hinsichtlich der Entscheidungen auf europäischer Ebene zu betrachten. Die erwähnte Studie widmet ihr Hauptaugenmerk auf Entscheidungsabläufe im europäischen Kontext. Im innerösterreichischen Kontext ist von einem Gewichtsverlust der Bundesländer nur wenig zu spüren. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass europäische Entscheidungen in zunehmendem Maße innerösterreichische Interessenabwägungen vorwegnehmen.

Im innerösterreichischen politischen Alltag wird gerade angesichts der übergreifenden Entwicklungen im Rahmen der Europäischen Integration um jede Stellung auf dem Feld der Kompetenzverteilung gerungen. Beispielhaft sei auf die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern um ein Gruppenpraxengesetz 1995 verwiesen. Der Gesetzesentwurf und eine angeschlossene Sammelnovelle² sah leichte Kompetenzverschiebungen von den Ländern zum Bund vor. Die Länder standen dem positiv gegenüber, verlangten aber als Kompensation die Abrundung des Kompetenztatbestandes ‚Bauwesen‘ und die Begründung einer Landeskompetenz für das Assanierungswesen und für die Bodenbeschaffung³.

Diese umfangreichen Gegenforderungen der Länder brachten das Gruppenpraxengesetz zu Fall und führten bei den angesprochenen Novellierungen zu Lösungen ohne Änderung der Kompetenztatbestände. Die angestrebten Kompetenzabrundungen im Bauwesen und der Bodenpolitik kamen freilich nicht zustande. Diese extreme Form von Gegenforderungen zu einem Vorstoß einer Kompetenzebene, die weit über die beim Finanzausgleich geübte und erprobte Praxis hinausgeht, mag ein Einzelfall sein.

Öhlinger interpretiert die Entwicklung des Föderalismus abweichend. Demnach kam es erst Anfang der siebziger Jahre zu einer „Renaissance des Föderalismus“. 1974 wurde die erste Verfassungsnovellen seit Bestehen des B-VG verabschiedet, die zu einer deutlichen Stärkung der Länder gegenüber dem Bund führte (B-VGNov 1974/444. Öhlinger, 1997. Seite 48).

¹ Falkner/Müller (Hrsg.), 1998.

² Novellierungen des Energielenkungsgesetzes 1982, des Versorgungssicherungsgesetzes 1992 und des Erdöl-Bevorratungs- und Meldegesetzes 1982.

³ Institut für Föderalismusforschung, 1995, Seite 16/17.

Signifikant erscheint der Zeitpunkt dieser Debatte. Der EU-Beitritt 1995 musste den Ländern ohne Erreichung der Bundesstaatsreform als einseitiger Kompetenzgewinn des Bundes erscheinen. Gleichzeitig hatte die Große Koalition zu diesem Zeitpunkt gerade die Zweidrittelmehrheit im Parlament verloren. Die Länder meinten möglicherweise, ein so erhebliches Ungleichgewicht zu erkennen, dass auch umfangreichere Verlagerungen zu ihren Gunsten möglich wären. Von Länderseite wurde der Ausgang der Verhandlungen um das Gruppenpraxengesetz schließlich als Erfolg ausgewiesen: „Diese Beispiele zeigen, dass es ohne Widerstand der Länder zu weiteren Kompetenzverlusten gekommen wäre, der Bund aber zu keinerlei Kompensationen bereit war“¹.

Bei gelungenen Kompetenzverlagerungen kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass dem Kompetenzübergang ein entsprechender Ausgleich gegenüber gestanden hat. In diesem Lichte ist die Verländerung der Wohnbauförderung Ende der achtziger Jahre als ein Zusammentreffen mehrerer Aspekte zu interpretieren. Zum einen war die ÖVP nach mehr als eineinhalb Jahrzehnten der Opposition wieder zu Regierungsverantwortung gelangt. Sie war den in dieser Partei besonders starken Landesorganisationen zweifellos auch Maßnahmen zur Stärkung der Bundesstaatlichkeit schuldig. Zum anderen war zu diesem Zeitpunkt ein Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft bereits absehbar. Das politisch wie auch symbolisch gewichtige Zugeständnis der Verländerung der Wohnbauförderung ist als eine ebenso großzügige wie strategische Geste des Bundes gegenüber den Ländern zu interpretieren, um die Zustimmung der Länder zu einem EU-Beitritt zu erlangen, obwohl bereits damals Kompetenzverluste für die Länder absehbar waren.

Vorrang von finanziellen Aspekten

Kennzeichnend für einen wesentlichen Aspekt von Kompetenzverlagerungen zwischen Bund und Ländern ist eine Bewertung der Verländerung der Wohnbauförderung durch den damaligen ÖVP-Chefverhandler Heinrich Neisser. Als Erfolge des „legistischen Bravourstücks“ der Verländerung nannte er zuerst die Mittelfestschreibung zwischen Bund und Ländern und erst dann die umfangreiche Kompetenzübertragung hinsichtlich Förderungsrecht und Zivilrechtskompetenzen². Ein ähnliches Detail findet sich bei den komplizierten Verhandlungen um das Strukturanpassungsgesetz 1995. Eine Einigung auf die Übertragung der Befugnisse im Krankenanstaltenbereich an die Länder konnte erzielt werden, nachdem diese zugesichert hatten, dass die Bundeszuschüsse bis zum Jahr 2000 nicht erhöht würden³.

Die Beispiele stehen für die Fälle, dass eine finanzielle Einigung zum Schlüssel für den Übergang wesentlicher Kompetenzen wurde. Häufiger sind allerdings die Fälle, wo die fehlende Einigung in finanziellen Belangen eine Gesamtlösung vereitelte, beispielsweise die Vereinheitlichung der Subjektförderung, den Erhalt der Bundes-Wohnbauforschung oder die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung.

¹ Institut für Föderalismusforschung, 1995, Seite 17.

² Vgl. Schmidinger. 1989. Seite 2.

³ Institut für Föderalismusforschung, 21. Bericht, 1996. Seite 8.

Schwierige Kompetenzübergänge stehen und fallen also häufig mit der Einigung über finanzielle Aspekte. Dieser Befund wirft ein neues Licht auf die Bedeutung der Finanzausgleiche nicht nur als Verhandlungsinstrument zur fairen Aufteilung der Steuererträge, sondern als kulturelles Phänomen im Umgang zwischen den Gebietskörperschaften. Verhandlungsmodus und Verhandlungsziele des Finanzausgleichs bilden die „Kultur“ der Bund-Länder-Auseinandersetzungen auch auf allen anderen Verhandlungsfeldern. Freilich bedeutet ein Abwägen von Kassenrelationen auch eine Reduktion der Entscheidungskriterien, die zur Erzielung von Ergebnissen bei Verhandlungen in der Komplexität der besprochenen Themata von entscheidender Bedeutung ist.

Abhängigkeit politischer Entscheidungen vom Konjunktur- und Wahlzyklus

Das Verhalten der wohnpolitischen Akteure ist nach der ökonomischen Analyse von Hagen Seeger in hohem Maße von Wahl- und Konjunkturzyklen abhängig. Eine wesentliche Bestimmungsgröße auch im Kontext von Kompetenzverlagerungen kann besonders anschaulich mit den Methoden der „Neuen Politischen Ökonomie“ erklärt werden, deren Erklärungsmuster primär auf der Annahme der persönlichen Nutzenmaximierung der politischen Akteure aufbaut. Für die deutsche Wohnungspolitik schließt Seeger aus seiner Analyse, dass sie „zwar nicht ausschließlich, aber doch maßgeblich vom wahltaktischen Verhalten der Politiker mitbestimmt [ist]. Durch die Stimmenmaximierungsabsicht und durch den hierzu notwendigen Tauschhandel der Politiker mit Verbänden und Stimmbürgern entsteht ein politischer Wahlzyklus in der Wohnungswirtschaft. Geprägt durch wahltaktische Positionierungen reagieren die Politiker auf Überschüsse und Defizite auf dem Bau-, Boden- und Wohnungsmarkt nicht unbedingt so, wie es ökonomisch notwendig und sinnvoll wäre, sondern häufig wie es der Wahlzyklus nach Stimmenmaximierungs Gesichtspunkten zulässt. Das optimale Verhalten – aus der Sicht der Wohnungspolitik – bestimmt sich nach dem Zielerreichungsgrad, bezogen auf den angestrebten Wahlsieg. Hierdurch wird das wohnungspolitische Instrumentarium zum Teil mit zeitlicher Verzögerung oder mit erheblicher Ineffizienz der Fördermittel eingesetzt“¹.

Als Beispiel nennt Seeger das deutsche Wohnbauförderungsgesetz 1994, das die Union in der Wahlkampfphase mit weitgehend ausgewogenen Reformansätzen verabschiedete. „Die Opposition gerät in Zugzwang, da sie aus der sehr gemäßigten Positionierung heraus kurz vor den Bundestagswahlen kein Gesetz mehr scheitern lassen will, um sich nicht das Image einer destruktiven Wohnungspolitik einzuhandeln“². Solche Abhängigkeiten vom Wahlzyklus sind allerdings für Regierungsformen mit knappen Mehrheiten und Oppositionsbündnissen mit konkreten Mehrheitsaussichten typisch. Das gegenwärtige Verhalten der österreichischen Oppositionsparteien in Vorwahlzeiten ist nur bedingt nach diesem Muster interpretierbar.

¹ Seeger, 1995, Seite 263, vgl. Nowotny, 1996, Seite 84.

² Seeger, 1995, Seite 264.

7.5 KOMPETENZÜBERGÄNGEN UND INSTRUMENTALISIERUNG DER VERFASSUNG

Das B-VG regelt einige wenige Formen von Kompetenzübergängen zwischen den Ländern und dem Bund. Wenn beispielsweise ein Land die Ausführungsgesetzgebung zur Grundsatzgesetzgebung des Bundes (Art. 12 B-VG) über eine bestimmte Frist hinaus verabsäumt, fällt die Ausführungsgesetzgebung für dieses Land an den Bund zurück¹.

Die diskutierten Kompetenzverlagerungen haben allerdings mit diesen verfassungsrechtlich vorgesehenen Kompetenzübergängen wenig zu tun. Die gegenständlichen Kompetenzverlagerungen sind Ausfluss eines fortdauernden politischen Kräfteabgleichs und Ausdruck der geltenden Machtverhältnisse. Knappe Mehrheitsverhältnisse auf Bundesebene stärken die Position der Länder. Bundesregierungen mit großen Mehrheiten oder Erfolge der Bundesregierung in politisch zentralen Bereichen, etwa in der Finanz- und Wirtschaftspolitik, schwächen die relative Position der Länder. Vor allem Bundesregierungen mit einer für Verfassungsänderungen erforderlichen Zweidrittelmehrheit im Nationalrat haben weitreichende Spielräume für Kompetenzänderungen nach ihren Gestaltungsvorstellungen.

Die SPÖ-ÖVP-Koalition verfügt seit ihrem Bestehen 1987, mit Ausnahme des Intermezzos der XIX. Gesetzgebungsperiode Ende 1994 bis Anfang 1996, über verfassungsändernde Zweidrittel-Mehrheiten. Die sehr große Zahl an Verfassungsänderungen in dieser Periode ist Ausdruck dafür. Die Durchsetzung von Kompetenzänderungen war allerdings nur eines der Anwendungsfelder dieser großkoalitionären Instrumentalisierung der Verfassung. Oft dienten Verfassungsgesetze nur dem schlichten Zweck, Gesetze der Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof zu entziehen. Der Großen Koalition wird angesichts solcher anlassbezogener Verfassungsänderungen allenthalben ein leichtfertiger Umgang mit der Verfassung vorgeworfen². Als besonderes Negativbeispiel einer solchen Gesetzgebungspraxis wird das Strukturanpassungsgesetz 1996 bezeichnet, mit dem nicht weniger als 98 Gesetze geändert oder erlassen wurden. Um die vereinbarten Maßnahmen des Sparpaketes verfassungsrechtlich abzusichern wurden zwei Bundesverfassungsgesetze und 12 Verfassungsbestimmungen in 6 (geänderten) einfachen Gesetzen erlassen³. Diese Praxis hat nach Wiederin dazu beigetragen, dem Bundes-Verfassungsgesetz international den Ruf einer flexiblen, leicht abänderbaren und primär 'technischen' Verfassung zu verschaffen⁴. Entsprechend häufig wird angesichts dessen ein Inkorporierungsgebot sowie eine Wiederverlautbarung bzw. Neukodifikation der Bundesverfassung gefordert⁵.

¹ Vgl. Wiederin, 1995, Seite 146.

² Z.B. Institut für Föderalismusforschung, 1987, Seite 69 hinsichtlich der Verfassungsregelung in der Novelle des StEG 74 im 1. WÄG.

³ Institut für Föderalismusforschung, 1996, Seite 86 ff. 1996 wurden insgesamt 4 B-VG-Novellen, 2 Bundesverfassungsgesetze, ein Staatsvertrag mit verfassungsändernden Bestimmungen und 54 Verfassungsbestimmungen in 12 einfachen Bundesgesetzen erlassen. Im Jahr zuvor übte sich der Gesetzgeber mit 31 Verfassungsbestimmungen in 13 Gesetzen im Vergleich in Bescheidenheit.

⁴ Wiederin, 1995, Seite 176.

⁵ Institut für Föderalismusforschung, 1995, Seite 71.

Aber auch in der Handhabung der Kompetenzverteilung über Verfassungsbestimmungen war der Bund heftiger Kritik ausgesetzt. Wiederin merkt an, dass die Kompetenzverteilung zu einem 'politischen Fallrecht'¹ geworden sei, das seine Ordnungsfunktion weitgehend verloren habe². Und seitens des Instituts für Föderalismusforschung wird kritisiert, dass sich der Bund auf diese Weise häufig die kompetenzrechtliche Grundlage für die Erlassung von Bundesgesetzen sichere. Diese Praxis bewirke „eine totale Zersplitterung des Verfassungsrechtes, dessen völlig Unübersichtlichkeit und eine Verschleierung des fortlaufenden Zentralisierungsprozesses“³.

7.6 INSTRUMENTE FÜR GEMEINSAME REGELUNGEN

Wenngleich der politische Alltag und die aufgezeigten Kompetenzübergänge ein anderes Bild zeichnen, funktioniert das Zusammenwirken von Bund und Ländern in der überwiegenden Zahl der gemeinsam verantworteten Bereiche weitgehend friktionsfrei. Bestehende Kooperationen sind somit als Vorbilder für zukünftige Vorhaben gemeinsamer Regelungen anzusehen.

Rahmengesetzgebung und Vollzug

Das System mit Rahmengesetzgebung durch den Bund und den Vollzug durch die Länder gemäß Artikel 11 B-VG, wie es bei der Wohnbauförderung vor der Verländerung praktiziert wurde, vereinigt einige Vorteile in sich. Es ermöglicht vor allem die länderweise weitgehend autonome Anwendung der Norm und dennoch länderübergreifend einheitliche Standards. Ein Vollzug mittels Richtlinien oder Verordnungen hat zudem den Vorteil, dass auf gesetzgeberischer (Bundes)Ebene der Forderung nach Konstanz und Rechtssicherheit Rechnung getragen werden kann, während auf Verordnungsebene rasch auf Änderungen der Rahmenbedingungen reagiert werden kann.

Es ermangelt nicht an einer gewissen Ironie, dass gerade Vorarlberg ein ähnliches Prinzip auf landesgesetzlicher Ebene zur Grundlage des Wohnbauförderungsrechts gemacht hat. Einem relativ konstanten Wohnbauförderungsgesetz stehen jährlich neu verlautete Richtlinien gegenüber, innerhalb derer im feststehenden jährlichen Zyklen dem sich ändernden Regelungsbedarf Rechnung getragen wird. Richtlinien benötigen im Gegensatz zu Verordnungen nicht den Entscheidungslauf durch den Landtag. Sie werden weitgehend autonom von der Fachabteilung erlassen.

Das Prinzip der Rahmengesetzgebung durch eine Gebietskörperschaft und den Vollzug durch die andere wird denn auch als taugliches Mittel für die eine oder andere der andiskutierten Kompetenzverlagerungen angesehen. Bei Forderungen nach einer Verländerung des Mietrechts wird – sofern soweit konkretisiert – meist eine solche Vorgangsweise ins Auge gefaßt. Aber auch bei Vorschlägen in die

andere Richtung, etwa der länderübergreifenden Vereinheitlichung des Baurechts, wird das System als taugliche Zielorientierung angegeben.

Mit einem Blick auf das zukünftige Kompetenzgefüge zwischen EU, Bund und Ländern bekennt kein anderer als Bundesrat Jürgen Weiss: „Ich glaube, dass der Kompetenztypus der Grundsatzgesetzgebung (Ziel-, Grundlagengesetzgebung), das heisst, dass eine staatsrechtlich übergeordnete Ebene für alle geltende Grundsätze festlegt und in der darunter liegenden Ebene Differenzierungen vorgenommen werden, ein modernes und für Österreich geeignetes Modell darstellt“¹.

Länderweise Sonderregelungen

Bundesrecht mit gesonderten Bestimmungen für einzelne Bundesländer wurden in der Vergangenheit öfters angewandt, um Bundesrecht den regional unterschiedlichen Gegebenheiten anzupassen. Bis 1951 gab es beispielsweise regional differenzierte Mietzinsregelungen². In der Mietengesetz-Novelle 1955, mit der freie Mietzinsvereinbarungen bei Neuvermietungen zugelassen wurden, erwies es sich als notwendig, für die Bundesländer unterschiedliche Regelungen vorzusehen. Insbesondere in Wien wurde die freie Mietzinsvereinbarung wesentlich eingeschränkt³.

Bundesrat Jürgen Weiss nennt weitere Beispiele: „Derartige Regelungen sind in Österreich zwar selten, aber nicht ganz unbekannt. Im bäuerlichen Erbrecht gab es lange Zeit die Regelung, dass bestimmte Teile für Vorarlberg nicht gelten. In Vorarlberg gilt entsprechend dem alemannischen Rechtsverständnis schon immer die Realteilung und nicht der Erbgang des Hoferbes. Das ist eine Form der differenzierten Zuständigkeitsverteilung, die neuerdings wieder etwas in Diskussion kommt, nachdem sie in Spanien umgesetzt wird. Spanien wurde stark regionalisiert. Das Land ist heute quasi ein Bundesstaat. Es wurde das Instrument der fakultativen Zuständigkeit eingesetzt, d.h. es gibt zwar bundesweite Regelungen. Autonomen Gebieten steht es aber frei, einzelne Bereiche selbst zu regeln“⁴.

Es geht bei der fakultativen Zuständigkeit um dasselbe Anliegen der Differenzierung wie bei der österreichischen Praxis der Rahmengesetzgebung des Bundes und der Ausführungsgesetzgebung und/oder dem Vollzug durch die Länder. „Bei der fakultativen Zuständigkeit steht ein komplettes Rechtsgefüge zur Verfügung. Die autonomen Gebiete können es zur Gänze übernehmen, sich aber auch in Teilen oder zur Gänze ausklinken und ein völlig eigenständiges Gesetz entwickeln. Die autonomen Gemeinschaften können die fakultativen Zuständigkeiten an sich ziehen oder auch nicht. Demgegenüber gibt die Rahmengesetzgebung doch gemeinschaftliche Ziele, Grundsätze und Standards vor“⁵.

¹ Manfred Welan: Grundsatzgesetzgebung und Ausführungsgesetzgebung. In: Welan/Koja/Gröll/Smekal: Theorie und Praxis des Bundesstaates. 1974, Seite 22.

² Wiederin, 1995, Seite 176.

³ Institut für Föderalismusforschung, 1995, Seite 72.

¹ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

² Bis 1950 betrug der Mietzins je Friedenskrone in Wien rund 19 Groschen, in den Landeshauptstädten knapp 23 Groschen und in den übrigen Gemeinden knapp 27 Groschen. Mit der Abstufung sollte die Rückwanderung der Bevölkerung in die Städte gefördert werden. Vgl. Blaas/Rüsch/Brezina/Doubek, 1991. Seite 153.

³ Vgl. Blaas/Rüsch/Brezina/Doubek, 1991. Seite 147.

⁴ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

⁵ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

Ähnlichkeiten hat das Modell auch mit der Opting Out-Klausel, die sich Dänemark beim Maastricht-Vertrag ausbedungen hat. Weiss sieht einen Anwendungsbereich eines solchen Systems bei der Umsetzung des EU-Vergaberechts mit einem Bundes- und neun Ländergesetzen, bei dem seiner Ansicht nach kein so starker länderweiser Differenzierungsbedarf wie etwa beim Baurecht gegeben ist: „Es ist dies ein Fall, wo das System des Opting Out gut Anwendung finden könnte. Dieses System ermöglicht den Bundesländern, sich aus einzelnen Regelungen auszuklinken, um z.B. regionalen Eigenheiten zu entsprechen“¹.

Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG

Fast unverzichtbarer Bestandteil jeder länderübergreifenden Regelung sind die im B-VG vorgesehenen Vereinbarungen gemäß Artikel 15a: „Bund und Länder können untereinander Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches schließen. Der Abschluss solcher Vereinbarungen namens des Bundes obliegt je nach dem Gegenstand der Bundesregierung oder den Bundesministern (...). Vereinbarungen der Länder untereinander können nur über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches getroffen werden und sind der Bundesregierung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen“².

Der mit der B-VG-Novelle 1974 eingeführte Artikel 15a wird nicht nur in der verfassungsrechtlichen Literatur ausgesprochen positiv bewertet, er wird auch von Bund und Ländern häufig angewandt. Ermacora bezeichnete ihn als „ein echtes Novum im österreichischen Verfassungsrecht“. Öhlinger wertet ihn als ein wichtiges Element in der „Wandlung eines vom Trennungsprinzip geprägten Bundesstaates hin zu einem kooperativen Föderalismus“³. Nach Luther bestand vielerorts die Hoffnung, „mittels derartiger Verträge sowohl die Bund-Länder-Kooperation zu intensivieren, sie aus den informellen Kanälen herauslösen und dadurch Zentralisierungstendenzen entgegenwirken zu können“⁴.

Die Städte und Gemeinden sind bislang nicht berechtigt, derartige Vereinbarungen zu schließen. Im Zuge der Verhandlungen um die Bundesstaatsreform 1996 wurde auch eine Verfassungsänderung bis kurz vor Beschlussfassung ausgehandelt, wonach in deren Vertretung der Gemeinde- und Städtebund Artikel 15a-Vereinbarungen schließen können. Die Beschlussfassung scheiterte allerdings gemeinsam mit der Bundesstaatsreform⁵.

Artikel 15a-Vereinbarungen werden entweder im Vorfeld gesetzlicher Regelungen oder parallel dazu beschlossen. Die Vereinbarungen sind nicht „self-executive“, sie müssen also mittels entsprechender Bundes- bzw. Landesgesetze umgesetzt werden⁶.

¹ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

² Artikel 15a Abs. 1 und 2 B-VG.

³ Beide zit. nach: Luther. 1997. Seite 909.

⁴ Luther. 1997. Seite 909.

⁵ Institut für Föderalismusforschung, 1996, Seite 15.

⁶ Heribert GraBl (BMF) im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

Im gegenständlichen Zusammenhang wichtige Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG waren:

- Gründung der Planungsgemeinschaft Ost (PGO) als gemeinsame Einrichtung der Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien 1978;
- Zusammenarbeit im Bereich der Raumordnung, z.B. zwischen Oberösterreich und der Steiermark (1979)¹, zwischen Kärnten, Salzburg und der Steiermark (1978)² u.a..
- Einsparung von Energie 1980³;
- Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Statistik (1985)⁴;
- Gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder beim Personalaufwand für Lehrer an allgemeinbildenden Pflichtschulen, bei der Förderung des Wohnbaues und der Wohnhaussanierung sowie bei der Dotierung des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds⁵ 1989 als Voraussetzung für die Verlängerung der Wohnbauförderung.
- Zusammenarbeit im Bauwesen (1992)⁶, auf dessen Basis das Österreichische Institut für Bautechnik gegründet wurde.
- Zivilrechtliche Bestimmungen betreffend den Verkehr mit Baugrundstücken (1993)⁷.
- Einsparung von Energie (1995) mit der Verpflichtung für die Länder, die Bauordnungen zu ändern⁸.

In vielen Fällen mussten Verhandlungen zu Artikel 15a-Vereinbarungen aber auch ergebnislos abgebrochen werden, z.B. betreffend die Vermeidung von Doppelförderungen im Bereich der Wohnbauförderung zwischen Wien und Niederösterreich (1991)⁹, die Wohnbauforschung (1992)¹⁰, den Konsultationsmechanismus (ab 1994)¹¹, gemeinsame Grundsätze der Raumordnung (1992-1995)¹² oder die Verwendbarkeit von Bauprodukten (1996)¹.

Wohnbaurelevante Themen standen häufig im Zentrum von Verhandlungen um 15a-Vereinbarungen. Andere mit diesem Instrument oft bearbeitete Themen sind die Krankenanstaltenfinanzierung, sowie ökologische und Naturschutz-Themen.

¹ Stmk. LGBl. 87/1979.

² Stmk. LGBl. 30/1978.

³ BGBl. 1980/351 und in den jeweiligen Landesgesetzblättern.

⁴ BGBl. 408/1985 und in den jeweiligen Landesgesetzblättern Institut für Föderalismusforschung, 1985. Seite 65.

⁵ BGBl. Nr. 390/1989 und in den jeweiligen Landesgesetzblättern.

⁶ Umsetzung der EG-Bauproduktenrichtlinie, Vereinbarung ohne Beteiligung des Bundes, Verlautbarung in den jeweiligen Landesgesetzblättern. Institut für Föderalismusforschung, 1993, Seite 147.

⁷ BGBl. Nr. 1993/260 und in den jeweiligen Landesgesetzblättern. Institut für Föderalismusforschung, 1993, Seite 147. Vgl. Institut für Föderalismusforschung, 1991, Seite 134.

⁸ BGBl. Nr. 1995/388 und in den jeweiligen Landesgesetzblättern. Institut für Föderalismusforschung, 1994, Seite 98.

⁹ Vgl. Institut für Föderalismusforschung, 1991, Seite 135.

¹⁰ Vgl. Kapitel „Wohnbauforschung“, Seite 65 ff..

¹¹ Institut für Föderalismusforschung, 1996, Seite 9.

¹² Institut für Föderalismusforschung, 1995, Seite 107.

Die Verländerung der Wohnbauförderung hat zwei Beispiele von Artikel 15a-Vereinigungen parat, die sehr gut Potentiale und Tücken dieses Instruments veranschaulichen. Die parallel zum verfassungsmäßigen Vollzug der Verländerung verhandelte und beschlossene Artikel 15a-Vereinbarung ist als Schlüssel für den letztlich erfolgreichen Kompetenzübergang anzusehen. Es wurden darin all die komplizierten kompetenzrechtlichen und vor allem finanziellen Abhängigkeiten festgeschrieben, die mittels des politischen Bargainings ausgehandelt worden waren.

Völlig im Sande verlief demgegenüber die Initiative seitens des Wirtschaftsministeriums, über eine Artikel 15a-Vereinbarung die Wohnbauforschung als gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern zu institutionalisieren. Politisch erreichte das Thema kaum die Schwelle des Wahrgenommenen. Die meisten Länder und auch der Bund hätten mit einer Einigung kaum etwas gewinnen können. Eine Rücknahme verländerter Kompetenzen widersprach dem herrschenden Trend und war dementsprechend politisch kaum zu nutzen. Die Verhandlungen gingen denn auch lange Zeit nicht über die Beamtenebene hinaus. Wie das Thema ein erstes Mal ein politisches Gremium der Länder, die Landesfinanzreferentenkonferenz, erreichte, wurde es prompt abserviert. Für gemeinsame Projekte könne im Einzelfall das Einvernehmen zwischen Bund und Länder hergestellt werden.

Besonders bewährt haben sich Artikel 15a-Vereinbarungen bei Verhandlungen um den Abgleich primär finanzieller Positionen und bei Verhandlungen, bei denen weit auseinander liegende Materien gegeneinander abgewogen wurden. Heribert Graßl: „Der Vorteil der Artikel 15a-Vereinbarung ist, dass sie mehr Gestaltungsfreiraum zulässt. In einer Vereinbarung können die Abmachungen anders formuliert werden, als in einem Gesetz, das nach legislatischen Richtlinien aufzubauen ist“¹.

Artikel 15a-Vereinbarungen sind damit legislative Entsprechungen für die spezifische Verhandlungssituation bei Vereinheitlichungsbemühungen zwischen Gebietskörperschaften. Mit Artikel 15a-Vereinbarungen können in effizienter Weise politische Bargaining-Prozesse legislativ fixiert werden. Inhaltlich orientierte Vereinheitlichungsbemühungen, beispielsweise die Vereinheitlichung der Wohnbauforschung, die sui generis vor allem auf Experten- und Beamtenebene betrieben werden, verliefen im Gegensatz dazu bisher meist im Sande.

Daraus muss der Schluss gezogen werden, dass Vereinheitlichungsbemühungen ohne eine entsprechend gewichtige politische Zielsetzung, die erst den Prozess von Zugeständnis und Ausgleich auslösen kann, kaum Chancen haben, über das Instrument der Artikel 15a-Vereinbarungen umgesetzt zu werden. Artikel 15a-Vereinbarungen sind ein stark politisch orientiertes Instrument.

¹ Institut für Föderalismusforschung, 1996, Seite 130.

¹ Heribert Graßl (BMF) im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

7.7 KOOPERATIONSMECHANISMEN ZWISCHEN DEN LÄNDERN

Zur Stärkung ihrer Position gegenüber dem Bund haben die Länder vielschichtige Kooperationsebenen eingeführt. Die Landeshauptmännerkonferenz, Landesamtsdirektorenkonferenz, Landesfinanzreferentenkonferenz, Landesbaudirektorenkonferenz etc. sind auf Einstimmigkeit beruhende ausserverfassungsrechtliche Strukturen, die der Abstimmung und Koordination aller wichtigen Aspekte der Länderbeziehungen dienen¹. Diesen Kooperationsmechanismen kommt große Bedeutung etwa bei der Vorbereitung von Artikel 15a-Vereinbarungen zu.

Die Landeshauptmänner² treten jährlich zu meist zwei ordentlichen und ebensovielen ausserordentlichen Konferenzen zusammen. Die Landeshauptmännerkonferenz gewinnt nach den Worten von Bundesrat Prähauser zunehmend an Bedeutung. „In ihrer politischen Funktion steht sie in unmittelbarer Konkurrenz zum Bundesrat, den sie wohl bereits hinsichtlich ihres politischen Gewichtes hinter sich gelassen hat. Es werden allenthalben Befürchtungen geäussert, die Landeshauptmännerkonferenz würde den Bundesrat mittelfristig in Frage stellen“³. Die Landeshauptmänner sind denn auch bemüht, ihr Forum weiter zu stärken. So wurde wiederholt die verfassungsrechtliche Verankerung der Landeshauptmännerkonferenz gefordert, etwa im Rahmen der Bundesstaatsreform⁴.

Von nur noch beschränkter Relevanz ist die 1992 eingerichtete Integrationskonferenz der Länder, die sich aus den Landeshauptmännern und den (nicht stimmberechtigten) Landtagspräsidenten zusammensetzt und den Zweck verfolgt, gegenüber den Bundesorganen einheitliche, verbindliche Stellungnahmen in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung abzugeben⁵.

Als gemeinsame Stabstelle gründeten die Länder 1951 die Verbindungsstelle der Bundesländer. Sie ist im wesentlichen für die organisatorische Vorbereitung und Durchführung der Konferenzen der Länder und für die Weitergabe von Unterlagen, Informationen und Stellungnahmen zuständig. Über ihre Aussenstelle in Brüssel übt sie die Funktion einer Informations- und Koordinationsstelle der Länder auch auf EU-Ebene aus⁶. Nach verbreiteter Meinung tritt die Verbindungsstelle allerdings weniger als sinnvoll möglich in Erscheinung⁷.

¹ Luther. 1997. Seite 916.

² Es hat sich mittlerweile auch für weibliche Funktionäre der Begriff „Landeshauptmann“ durchgesetzt, etwa in Bezug auf Fr. Landeshauptmann Klasnic (Stmk.) oder Fr. Landeshauptmannst. Prokop (NÖ).

³ Bundesrat Prähauser (SPÖ Salzburg) in der 609. Sitzung des Bundesrates am 29.2.1996. Zit. nach: Institut für Föderalismusforschung, 21. Bericht, 1996. Seite 5.

⁴ Vgl. auch den oberösterreichischen Landeshauptmann Josef Pühringer in: Die Presse, 10.7.1997.

⁵ Fallend. 1997. Seite 864.

⁶ Vgl. Institut für Föderalismusforschung, 1996, Seite 135. Luther. 1997. Seite 916.

⁷ Gerhart Fellner (NÖ Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (3/1998).

7.8 BEWEGUNG IM KOMPETENZGEFÜGE

7.8.1 Stärkung der gemeinschaftlichen Ebene

Die EU beansprucht, wie an anderer Stelle ausgeführt¹, keine Kompetenzen im Wohnungswesen. Ein großer Teil der im Projektzusammenhang gesprochenen Experten spricht sich denn auch gegen jede Entwicklung in diese Richtung aus. Josef Ostermayer: „Die Gründe, die für eine Verlagerung der Wohnbauförderung sprechen, sprechen gegen Kompetenzverschiebungen in Richtung EU. Auch im Wohnrecht brächten europaweite Vereinheitlichungen für die Mieter in Österreich keine Vorteile. Auch eine leichtere Lesbarkeit kann auf diesem Wege kaum bewirkt werden. Die Forderungen nach Transparenz, Klarheit und Einfachheit der Bestimmungen bestehen in gleichem Maße wie in Österreich auch in anderen EU-Staaten“².

Der Leiter der steirischen Wohnbauförderung Friedrich Rauchlatner äussert sich ähnlich: „Wir sind froh, dass das Wohnungswesen nicht zu den EU-Kompetenzen zählt. Damit ist auch die nationale Kompetenz zum Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz ausser Streit gestellt. Eine Verlagerung auf EU-Ebene wäre absurd und würde zu einer enormen Verkomplizierung führen“³.

Norbert Hanel von der Bundesinnung der Immobilienreuhänder meint: „EU-Kompetenzen im Wohnbereich wären die Quadratur des Kreises. Was demgegenüber nötig ist, ist eine Vereinheitlichung der Steuergesetzgebung. Dieses Thema ist gerade für Bauträger sehr interessant, vor allem hinsichtlich des Verkaufs von Eigentumswohnungen“⁴.

Optionen auf wohnungspolitischen Aktivitäten auf EU-Ebene werden allenthalben im Bereich sozialer Mindeststandards gesehen; Andreas Sommer dazu: „Denkbar wäre eine themenbezogene Kompetenzzuordnung. Im Zuge der Grundrechtsdiskussion auf europäischer Ebene – derzeit gibt es keinen Grund- und Freiheitsrechtekatalog der EU – wäre es beispielsweise denkbar, dass ein Grundrecht auf Wohnen mit bestimmten Mindeststandards der Wohnversorgung samt Anspruchsrechten installiert wird. Das wäre echtes supranationales europäisches Recht. Ein solcher Weg wird anscheinend von einzelnen EU-Staaten nach der Habitat II-Konferenz gegangen, während von anderen Mitgliedern massive Widerstände dagegen bestehen. Eine solche themenbezogene Übernahme von Wohnungskompetenzen durch die EU erscheint mir viel wahrscheinlicher als eine regelrechte Verlagerung ganzer Kompetenzbereiche“¹.

EU-Parlamentarier Hannes Swoboda relativiert den Ansatz: „Die Gewährleistung eines solchen Rechts ist eine staatliche Aufgabe. Möglich wäre, dass bei Nichtgewährung dieses Rechts durch einen Staat der Europäische Gerichtshof angerufen wird. Daraus leitet sich aber keine eigentliche Kompetenz der

¹ Vgl. Kapitel „Europäische Union“, Seite 21.

² Josef Ostermayer (Büro StR Faymann, Wien) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

³ Friedrich Rauchlatner u. Siegfried Kristan (Stmk. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁴ Norbert Hanel (vormals Bundesinnung Immobilienreuhänder) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

EU ab². Franz Matscher weist darauf hin, dass die Konvention kein soziales Grundrecht auf Wohnung vorsieht. „Das wird in mehreren Kommissionsentscheidungen ausdrücklich gesagt und kann heute als unbestritten angesehen werden“³.

Walter Matznetter weist darauf hin, dass die Europäische Integration vor allem über sogenannte „Backdoor-Effekte“ Einfluss auf das Wohnungswesen der Mitgliedsstaaten ausübt. Von vergleichsweise großer Wirksamkeit sind Rechtsvergleiche der nationalen Systeme. Die rasch wachsende Literatur an Rechtsvergleichen führt dazu, dass die nationalen Systeme in zunehmendem Maße auf Modelle aus anderen Staaten zurückgreifen. Dieser in ganz Europa beobachtbare Mechanismus führt relativ rasch zu einer Angleichung der Rechtssysteme⁴.

Selbst im Bereich des Zivilrechts werden Überlegungen hinsichtlich einer europäischen Lösung angestellt. „Man spricht von einem europäischen Zivilgesetzbuch, einer Vergemeinschaftung des Zivilrechts, die über die derzeitige Vergemeinschaftung des Verbraucherschutzes hinausgeht“⁵.

Es ist aufschlussreich, von Länderseite die Aussicht auf langfristig wesentlich gestärkte EU-Kompetenzen zu vernehmen; Bundesrat Jürgen Weiss: „Verschiedene für den Nationalstaat ursächliche Zuständigkeiten werden künftig in verstärktem Maße oder ausschließlich durch die EU wahrgenommen, etwa die Aussen-, die Verteidigungs-, die Währungs-, die Wirtschafts- und Handelspolitik, zunehmend auch die innere Sicherheit. Wenn man Europa konsequent weiterdenkt, bleibt auf nationalstaatlicher Ebene verhältnismäßig wenig übrig“⁶.

Karl Korinek deutet in eine ähnliche Richtung, wenn er es als undenkbar bezeichnet, „dass sich auf Dauer ein dreigliedriger Bundesstaat erhält. Die Gemeinschaft entwickelt sich rechtlich immer mehr zum Bundesstaat. Die Dreiteilung Gemeinschaftsrecht, Bundesrecht, Landesrecht wird sich auf Dauer nicht halten, weil es einfach zu kompliziert ist. Persönlich glaube ich, dass das Gemeinschaftsrecht zur Zeit eine stark zentralistische Tendenz hat, entgegen allen anderslautenden politischen Beteuerungen. Je mehr das Gemeinschaftsrecht übernimmt, umso unbedeutender wird die Frage, wer in Österreich für die Gesetzgebung zuständig ist“. In bezug auf das Wohnrecht konkretisiert Korinek: „Das Bauträgerrecht wird vielleicht teilweise in Gemeinschaftsrecht übergehen, das Miet- und Wohnrecht wird eher autonom bleiben, das technische Baurecht geht in die Richtung einer Vereinheitlichung“⁷.

¹ Andreas Sommer (BmWA/I) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

² Hannes Swoboda, Abgeordneter zum Europaparlament, im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

³ Franz Matscher: Wohnrechtsfragen und europäische Menschenrechtskonvention. In: Stabentheiner (Hrsg.) 1996. Seite 145.

⁴ Walter Matznetter anlässlich einer Sitzung des Forschungsbeirats der FGW-Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen 1/ 1998.

⁵ Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

⁶ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

⁷ Karl Korinek (Verfassungsgerichtshof, Universität Wien) im Gespräch mit dem Autor (9/1997).

Stabentheiner ergänzt pragmatisch: „Wenn man an eine Neuordnung von Kompetenzen in so großen Zusammenhängen herangeht, muss man zweierlei im Auge haben. Erstens, dass es keine Neuordnung spezifisch österreichischen Anstrichs ist. Es müsste eine Anlehnung etwa an Deutschland erfolgen, da Deutschland eine ähnliche föderale Struktur hat. Zweitens wäre sicherzustellen, dass eine solche Lösung grundsätzlich geeignet ist – wenn auch mit Murren –, aufgrund ihrer Logik Akzeptanz zu finden“¹.

7.8.2 Stärkung föderalistischer Strukturen

Vieles spricht für eine Stärkung der Länderkompetenzen in Österreich. Vor allem die für einen Bundesstaat sehr zentralistisch organisierte Finanzgebarung des öffentlichen Sektors lässt Entwicklungen zu mehr finanzieller Autonomie der Länder erwarten.

Tabelle 12: Ausgabenstruktur des öffentlichen Sektors in % des BIP ²

	Österreich	Deutschland	Schweiz
Bund	24,8%	14,9%	8,6%
Länder	7,8%	11,4%	11,1%
Gemeinden	7,4%	5,6%	7,9%
Sozialversicherung	16,4%	19,8%	15,5%
öffentl. Sektor insgesamt	56,4%	51,8%	43,2%

Quelle: OECD National Accounts, 1995 (Basis 1993). Zit. nach: Nowotny, 1996. Seite 97.

Allerdings verweist Nowotny darauf, dass die „Intensität des Föderalismus“ nicht durch einen einzigen fiskalischen Indikator erfassbar ist. „So ist neben der Verteilung der Ausgaben-Kompetenzen auch von Bedeutung, wie weit der Spielraum in der Ausübung dieser Kompetenzen von der Finanzierungsseite (z.B. durch zweckgebundene Zuschüsse einer anderen Gebietskörperschaft) eingeschränkt ist“³. Diesbezüglich liegt gerade im Wohnungswesen die Ausgabenkompetenz beim Bund, während die Gestaltungskompetenzen den Ländern zukommen.

Föderalistische Tendenzen sind neuerdings in mehreren EU-Staaten zu beobachten, besonders ausgeprägt in Italien, Spanien und Großbritannien. Auf EU-Ebene sind die Regionen, Länder und Gemeinden allerdings gegenüber der nationalstaatlichen Ebene noch bei weitem unterrepräsentiert. Es wurde zwar im Maastricht-Vertrag mit dem Ausschuss der Regionen versucht, diese Ebene in den Willensbildungsprozess einzubeziehen. „Da dieser nur beratende Funktion hat, die (mit dem Vertrag von) Amsterdam lediglich geringfügig ausgeweitet wurde (auf das Feld 'grenzüberschreitende Zusammenar-

¹ Johannes Stabentheiner (BMJ) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

² Vgl. Tabelle 6 „Anteile der Gebietskörperschaften am Steueraufkommen“, Seite 88.

³ Nowotny, 1996. Seite 127.

beit'), kann dies nur als ein erster Schritt gewertet werden, der zunehmenden Bedeutung der Regionen Rechnung zu tragen¹.

Bei der Stärkung föderalistischer Strukturen geht es auch um eine stärkere Einbeziehung der Kommunen in die Entscheidungsprozesse der EU. Hannes Swoboda: „Im Rahmen der Regionalförderung steht immer wieder ein stärkeres Engagement bei den Städten zur Diskussion. Modellhaft städtisches Wohnen im Zusammenhang mit sozialer Integration ist sicherlich von Relevanz. Bei Nachfolgeaktionen von URBAN könnten derartige Schwerpunkte gesetzt werden“².

Bemerkenswert ist, dass – ungeachtet aller Trends zum Föderalismus auf der einen, zu einer europäischen Zentralisierung auf der anderen Seite – die nationale Ebene eher an Gewicht gewinnt als verliert. Einen Erklärungsansatz liefert Swoboda: „Das Rechtssystem in Europa ist ein sehr kompliziertes und vielfach unüberschaubares Gebilde. Wohin der Weg führt, ist unklar. Auf der einen Seite spricht viel dafür, die lokale, sprich Länderebene und die EU zu stärken und die nationale Ebene zurückzudrängen. Es gibt aber einige Bereiche, die in nationaler Kompetenz verbleiben sollen. Die Interessen auf nationaler Ebene sind in sehr hohem Maße verankert. Kompetenzverschiebungen in Richtung EU sind vielfach auch wenig attraktiv“³.

7.8.3 Einschätzungen zur zukünftigen Entwicklung der Kompetenzverteilung

Die im Projektzusammenhang befragten Personen wurden um ihre Einschätzung der längerfristigen Entwicklung gebeten. Dabei gingen die Meinungen naturgemäß weit auseinander. Während die einen die Ansicht vertreten, dass das bestehende Kompetenzgefüge auch in 10 oder 20 Jahren noch im wesentlichen bestehen werde, erkennen die anderen Vorzeichen für Umbrüche.

Andreas Sommer vom Wirtschaftsministerium⁴ rechnet ebenso mit einer kontinuierlichen Entwicklung wie sein Kollege Friedrich Resel vom Finanzministerium. „Solange das System halbwegs funktioniert, wird es kaum Handlungsbedarf geben“⁵. Auch Hannes Swoboda vermutet, „dass es zwischen Ländern, Staaten und EU zu keinen gravierenden Kompetenzverschiebungen kommen wird. Das liegt daran, dass die Probleme nicht so gravierend sind, dass ein grundsätzliches Umdenken erzwungen wird. Man wird sich vorderhand mit Feinjustierungen zufrieden geben“⁶.

Mehrere Gesprächspartner erkennen einen Trend zu mehr Föderalismus. Für Franz Köppl von der Arbeiterkammer Wien geht die „Entwicklung in Richtung Regionalisierung“¹. Friedrich Rauchlatner und Siegfried Kristan von der Steirischen Wohnbauförderung teilen diese Meinung mit offensichtlich gemischten Gefühlen: „Die jahrzehntelange Haupttendenz war die Föderalisierung. Es ist zu vermuten, dass sich diese Tendenz weiter fortsetzt. Ich hoffe, dass man dabei nicht übertreibt“². Für Norbert Hanel von der Bundesinnung der Immobilienreuhändler ist „die Entwicklung in Richtung eines Europas der Regionen nicht aufzuhalten. Ich sehe weiterhin eine Tendenz zur Verländerung“³.

GBV-Obmann Karl Wurm erachtet schließlich eine Stärkung der kommunalen Ebene für möglich. „Das hängt aber vom zukünftigen Verhältnis zwischen Ländern und Gemeinden ab. Es könnte so sein, dass seitens des Bundes noch stärker in Richtung Gemeinden dezentralisiert wird“⁴.

Von in etwa gleich vielen Gesprächspartnern wird eine zunehmende Zentralisierung als wahrscheinlichstes Szenario angesehen. Karl Korinek rechnet zwar „mit keiner spektakulären Änderung des Rechtssystem in den nächsten 20 Jahren. Ich habe aber den Eindruck, dass unter dem Einfluss des europäischen Gemeinschaftsrechts die zentralen Regelungen stärker werden“⁵. Für Gerhart Fellner von der Niederösterreichischen Wohnbauförderung scheint die „zunehmende Kompetenzverlagerung nach Brüssel ein Zug der Zeit zu sein, obwohl ich damit nicht sehr glücklich bin, denn auf der regionalen Ebene kann man viel mehr für den Bürger machen“⁶.

Ebenfalls eine Stärkung der EU-Ebene sehen die beiden Bauträger-Vertreter Anton Holzapfel und Winfried Kallinger. „Trotz gegenläufiger Bemühungen der Länder wird das Kompetenzgefüge in 10 bzw. 20 Jahren noch mehr nach Brüssel hin orientiert sein, wenn bereits jetzt an die 70% der innenpolitischen Entscheidungen durch EU-Beschlüsse vordeterminiert sind. Das kann zweifelsohne nur eine weitere Beschneidung der Länder- und auch der Bundeskompetenzen bewirken“⁷. Kallinger erhofft sich demgegenüber durch die Vereinheitlichungstendenzen Bewegung im bestehenden Rechtsgefüge: „Ich hoffe auf eine EU-Kompetenz in allen Bereichen der Baustoffe und Baumaterialien. Das selbe wünsche ich mir für Bestimmungen zur Gebäudesicherheit und im Betriebsstättenrecht (Betriebsanlagengenehmigung, Arbeitsinspektorat). In diesen Bereichen sind wir partikularistisch und willkürlich. Es geht dabei um den Wirtschaftsstandort Österreich“⁸.

¹ Helmut Jochimsen: Perspektiven der Regionalen Standortpolitik. Vortrag anlässlich des Verbandstages des Verbandes der Wettdeutschen Wohnungswirtschaft e.V. DV Schreiben vom 10.2.1998.

² Hannes Swoboda, Abgeordneter zum Europaparlament, im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

³ Hannes Swoboda, Abgeordneter zum Europaparlament, im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁴ Andreas Sommer (BmWA/I) im Gespräch mit dem Autor (12/1997).

⁵ Friedrich Resel (BMF) im Gespräch mit dem Autor (9/1997).

⁶ Hannes Swoboda, Abgeordneter zum Europaparlament, im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

¹ Franz Köppl (AK Wien) im Gespräch mit dem Autor (6/1998).

² Friedrich Rauchlatner u. Siegfried Kristan (Stmk. Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

³ Norbert Hanel (vormals Bundesinnung Immobilienreuhändler) im Gespräch mit dem Autor (2/1998).

⁴ Karl Wurm (GBV) im Gespräch mit dem Autor (1/1998).

⁵ Karl Korinek (Verfassungsgerichtshof, Universität Wien) im Gespräch mit dem Autor (9/1997).

⁶ Gerhart Fellner (NÖ Wohnbauförderung) im Gespräch mit dem Autor (3/1998).

⁷ MMag. Anton Holzapfel, Österreichischer Verband der Immobilienreuhändler (ÖVI), schriftliche Beantwortung von Fragen des Autors, 3/1998..

⁸ Winfried Kallinger (Kallco, BI Immobilienreuhändler) im Gespräch mit dem Autor (5/1998).

Besonders große Entwicklungspotentiale erkennt der Ländervertreter Bundesrat Jürgen Weiss, der von einer völligen Änderung des Kompetenzgefüges überzeugt ist: „Mein Problem ist allerdings, dass ich nicht weiss, wie. Mit der Europäischen Integration sind wir in einen Zug eingestiegen, der gewaltige Strukturveränderungen mit sich bringt. Die Menschen sind sich vielfach nicht bewusst, wie weitreichend die Auswirkungen etwa der Währungsumstellung sind. Man könnte etwa an einen stufenweisen Aufbau denken. Gewisse Bereiche sollten europaweit geregelt werden, die dann nationalstaatlich oder regional differenziert werden. Im zivilrechtlichen Bereich wird es vermutlich auch in Zukunft nationalstaatliche Regelungen geben, aber keine regionalen. In anderen Bereichen kann die Differenzierung ausschließlich auf Länderebene erfolgen. Schließlich kann es auch Bereiche mit stufenweiser Differenzierung geben“. Er erachtet es als realistische Option, dass sich eine Neugliederung der politischen Landschaft in Europa und die Vereinheitlichung verschiedener Rechtsmaterien gegenseitig bedingen, „wobei sich für so ein Projekt erst langsam das Bewusstsein bilden muss“¹.

8 BEDINGUNGEN FÜR KOMPETENZVERLAGERUNGEN – EINE ZUSAMMENFASSUNG

8.1	Kompetenzverlagerungen als politische Projekte	248
8.1.1	Charakteristik von Kompetenzverlagerungen	248
8.1.2	Veränderung der Wohnbauförderung	250
8.1.3	Versuchte Gesamtregelung des Wohnrechts	251
8.1.4	Austragung von Kompetenzübergängen über Artikel 15a-Vereinbarungen	254
8.2	Rahmenbedingungen erfolgreicher Kompetenzverlagerungen	255

¹ Bundesrat Jürgen Weiss im Gespräch mit dem Autor (10/1997).

8.1 KOMPETENZVERLAGERUNGEN ALS POLITISCHE PROJEKTE

8.1.1 Charakteristik von Kompetenzverlagerungen

Kompetenzverlagerungen im untersuchten Zusammenhang weisen zahlreiche Übereinstimmungen auf, die Schlussfolgerungen für einen zieloptimierten Umgang mit bevorstehenden Kompetenzänderungen erlauben. Die formelle und informelle Kompetenzlage im Zusammenspiel der Gebietskörperschaften, aber auch innerhalb der Regierungssysteme des Bundes und der Länder sowie der Interessenvertretungen und anderer Akteure stellt sich als ein höchst diffiziles Kräftegleichgewicht dar. Wiewohl das politische Gewicht der einzelnen Akteure in permanentem Fluss ist, sind Änderungen des formellen Kompetenzgefüges immer komplizierte Vorgänge eines politischen Gebens und Nehmens mit oft unabsehbaren Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen durch die unvermeidlichen Anpassungen an anderem Ort.

Dementsprechend sind formelle Kompetenzänderungen bzw. diesbezügliche Vorhaben unvermeidlich von einer komplexen Mischung aus sachlich begründeten, partei- und interessenpolitischen sowie gegenstreitenden Ansprüchen der Gebietskörperschaften geprägt. Für die Kompromissfindung steht – als nicht weg zu denkende Voraussetzung für die bewährte nicht nur sozialpartnerschaftlich geprägte politische Kultur in Österreich – das politische Regelwerk der Verhandlungen zum Finanzausgleich zur Verfügung. Bund und Länder, aber auch Vertreter der Gemeinden, finden sich im Fünfjahresrhythmus zusammen, um die anstehende Aufteilung der Steuermittel auf die öffentlichen Körperschaften zu vereinbaren.

Es hat sich dabei eine ganz spezifische Kultur der politischen Kommunikation entwickelt, die auch die untersuchten Verhandlungen für Kompetenzverlagerungen kennzeichnet. Sie ist von einem rauen politischen Ton, der Nutzung auch drastischer Verhandlungsmittel wie Drohung und Ultimatum, dem knappen aber gezielten Einsatz der Medien, vor allem aber vom zähen Willen zur Findung von Kompromissformeln geprägt. Der große und anhaltende Druck, der diese Verhandlungen kennzeichnet, rührt vor allem vom dominanten Stellenwert der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften her, die im Rahmen des Finanzausgleichs neu geregelt werden. Verhandlungsmodus und Verhandlungsziele des Finanzausgleichs bilden die „Kultur“ der Bund-Länder-Auseinandersetzungen auch auf vielen anderen Verhandlungsfeldern, insbesondere bei Kompetenzverlagerungen. Ein Abwägen von Kassenrelationen bedeutet nicht zuletzt auch eine Reduktion der Entscheidungskriterien, die bei Verhandlungen in der Komplexität der besprochenen Themata von entscheidender Bedeutung für die Erzielung von Ergebnissen ist.

Bei Kompetenzverlagerungen kommt es immer auch zu „Bauernopfer“ bzw. – um beim selben Bild zu bleiben – zu einem „Bauernabtausch“ zur Verringerung der Komplexität bei der Konsensfindung. Damit sind nicht die Zugeständnisse gemeint, die jede Kompromissfindung voraussetzt. Die Analyse der Kompetenzänderungen zeigt, dass zur Erzielung eines konsensualen Reformpakets regelmäßig auf die Lösung von Einzelthemen, deren politischer Stellenwert sich im Laufe der Verhandlungen als sekundär herausstellt, verzichtet wird. Bei der Verlängerung der Wohnbauförderung waren dies vor allem Kom-

petenzvereinbarungen bei Wohnbauforschung und Subjektförderung, bei den wohnrechtlichen Verhandlungen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre die Vereinheitlichung des Bundeswohnrechts. Solche ungelösten Problembereiche haben in der Folge nur geringe Chancen, in neuen Anläufen einer Lösung näher zu kommen.

Sachthemen fließen in diese Verhandlungen wie strategische Positionen ein. Der politische Kontext der Verhandlungen hat zur Folge, dass in diesem Prozess auf sachlicher Ebene meist nur geringe Weiterentwicklungen erzielbar sind. Sachthemen werden eingebracht, sie sind nicht Verhandlungsgegenstand. Die politischen Verhandlungen verlangen in der Tat nach einem Köcher von Themen, die gegeneinander junktimiert werden können. Ein Fächer unterschiedlicher Themen ist auf politischer Ebene leichter verhandelbar, als ein Einzelthema. Es kann nicht die Aufgabe der Politik sein, das Einzelthema auf dem Verhandlungswege zu optimieren. Derartige Versuche neigen stark dazu, in jener Sackgasse zu landen, wo keine der Verhandlungsparteien von den einleitenden Position abrücken zu können meint. Ein Abbruch der Verhandlungen ist in einem solchen Fall – wenn keine finanziellen Implikationen dahinter stehen – häufig die politisch opportune Lösung. Die Junktimierung unterschiedlicher Themen, der Abtausch von einzelnen sachlich ausdifferenzierten Lösungen im Sinne strategischer Positionen, ist demgegenüber der Logik politischer Auseinandersetzungen sehr gut zugänglich.

Größere Kompetenzverlagerungen kommen meist nicht ohne kräftigen äusseren Anstoß und günstige Rahmenbedingungen zustande. Ein gutes Beispiel ist die Verlängerung der Wohnbauförderung, die ohne den Anstoß der neu gebildeten großen Koalition und der Annäherung an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft sowie der entspannten Lage am Wohnungsmarkt als Rahmenbedingungen wohl nicht so glatt über die Bühne gegangen wäre. Ein ähnlicher Anlass – die notwendige Durchforstung des österreichischen Rechtsbestandes aufgrund des unmittelbar bevorstehenden EU-Beitritts – wurde Anfang der neunziger Jahre dafür zu nutzen versucht, das Bundeswohnrecht als ganzes durchgreifend zu bereinigen. In diesem Fall genügte der Anstoß allerdings nicht, um das übergeordnete Ziel zu erreichen. Die letzte große Wohnrechtsreform kam über das 3. WÄG nicht hinaus.

Kompetenzverlagerungen ziehen meist umfangreiche Anpassungserfordernisse nach sich, die nur durch mühevoll ausverhandelte Bund-Länder-Vereinbarungen, Sammelnovellen auf Bundesebene und entsprechende Gesetze auf Landesebene umsetzbar sind. Kompetenzverlagerungen führen somit fast zwangsläufig zu einer weiteren Verkomplizierung der Gesetzeslage. Diese in der Regel der Intention zuwider laufende Automatik erklärt zum Teil den großen Widerstand gegen ein Aufschnüren eingespielter Kompetenztatbestände.

Die beschriebenen Kompetenzverlagerungen stellen sich als „politische Projekte“ dar. Das Primat der Politik zeigt sich in der Verhandlungsführung in ihrer Ähnlichkeit zu den Verhandlungen zum Finanzausgleich. Ihr Projektcharakter – besonders gut ersichtlich an den wohnrechtlichen Entwicklungen in

der XVIII. Gesetzgebungsperiode mit dem zuletzt verabschiedeten 3. WÄG – ist unter anderem folgendermaßen gekennzeichnet:

- Das Reformvorhaben hat mit der Länge einer Gesetzgebungsperiode einen klar vorgegebenen zeitlichen Rahmen. Das Gelingen hängt in hohem Maße von der Einhaltung dieses Rahmens ab, da nicht eingelöste Reformvorhaben in Vorwahlzeiten von großem Nachteil für die verantwortlichen Parteien sind. Zur Sicherung des zeitgerechten Abschlusses des Reformpakets werden schwer konsensfähigen Themenbereiche aus der Konsensfindung ausgeschieden und bleiben meist auch in der Folge ungelöst.
- Die Zielsetzungen sind zu Projektbeginn, d.h. in den jeweiligen Arbeitsübereinkommen oder Regierungserklärungen, bereits detailliert festgeschrieben.
- Mit den gegebenen Zielvorgaben, dem restriktiven Zeitrahmen und den notwendigen Schritten zur legislatischen Umsetzung ergibt sich die spezifische Ausprägung eines „kritischen Pfads“ für das Reformprojekt.
- Das für die Wohnrechtsreformen in der XVIII. Gesetzgebungsperiode federführende Projektteam wird als „kleiner Kreis von Spitzenfunktionären unter Ausschluss der Öffentlichkeit (...) mit starkem Experteneinfluss“¹ beschrieben. Das Projekt wird also von einem kleinen Team, weitgehend losgelöst von den bestehenden Organisationsstrukturen, geleitet. Bei der Wohnrechtsdiskussion in den frühen neunziger Jahren, die zur Beschlussfassung des 3. WÄG geführt hat, dürften die Methoden des Projektmanagements bewusst eingeflossen sein.

8.1.2 Verlängerung der Wohnbauförderung

Die Verlängerung der Wohnbauförderung war einerseits ein sich seit Jahren abzeichnendes Vorhaben, andererseits kam sie für viele Beteiligte angesichts des nur fünf Jahre zuvor verabschiedeten WFG 84 recht überraschend. Die Verlängerung der Wohnbauförderung ist eine der großen Kompetenzübergänge der vergangenen Jahrzehnte. Einschneidender sind wohl nur die vielfach schleichenden Kompetenzübergänge im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt und der Europäischen Integration. Die Verlängerung ist denn auch ein Paradebeispiel für eine gelungene Kompetenzänderung zwischen Bund und Länder. Ihre Umsetzung erfolgte angesichts der Größe des Eingriffs mit – im Rückblick gesehen – geringen Friktionen.

Für die Inangriffnahme und rasche Umsetzung des Themenkomplexes ausschlaggebend waren folgende Rahmenbedingungen:

- Anfang 1987 nahm die große Koalition ihre gemeinsame Arbeit auf. Die ÖVP kam damit nach mehr als eineinhalb Jahrzehnten wieder zu Regierungsverantwortung. Sie stand den überwiegend ÖVP-regierten Bundesländern in der Pflicht, mit Regierungsantritt ein als ungleichgewichtig empfundenes Kompetenzgefüge zu deren Gunsten abzuändern. Bereits im Koalitionsübereinkommen 1987 waren die wesentlichen Zielsetzungen der Verlängerung definiert.

¹ Luther. 1997. Seite 916.

- Es zeichnete sich bereits in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre die Einbindung Österreichs in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ab. Bereits damals war absehbar, dass ein Beitritt zu einer Stärkung der Position des Bundes führen würde und daher ein entsprechender innerösterreichischer Ausgleich die Voraussetzung für eine Zustimmung von Ländersseite sein würde.
- Alle Verhandlungspartner waren vital an einer Lösung interessiert, nicht zuletzt aufgrund der umfangreichen finanziellen Implikationen.
- Im Vollzug war die Wohnbauförderung bereits seit dem WFG 84 weitgehend Ländersache. Die Länderkompetenz hatte sich gut bewährt. Es hatte sich gezeigt, dass im lokalen Kontext größerer politischer Nutzen aus dem Instrument zu lukrieren ist als bei Bundeszuständigkeit. Bei den Normadressaten überwog der Nutzen einer lokal orientierten Gestaltung der Förderung eindeutig gegenüber den Nachteilen einer starken Diversifizierung der Förderungsmodelle.
- Mehrere Bundesländer waren mit ihren Förderungsinstrumenten bereits weit vom zuvor einheitlichen Weg ausgeschert.
- Die Kompetenzverlagerung erfolgte an einer vorgegebenen Schnittstelle mit der Mittelaufbringung, dem WGG und dem Kündigungsrecht als Bundessache, der Wohnbauförderung und der Preisbildung im geförderten Bereich als Landessache. Die Rechtsbereiche im Zusammenhang mit dem Wohnungsneubau, sprich die Förderungsgesetzgebung und das in Länderkompetenz befindliche Bau- und Raumordnungsrecht, wurden bei den Ländern zusammengefasst, während das Wohnungsbestandsrecht, d.h. Mietrechtsgesetz, Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz und Wohnungseigentumsgesetz in Bundeskompetenz verblieben.
- Schließlich erfolgte die Verländerung zu einem insofern günstigen Zeitpunkt, als der Nachfrageüberhang am Wohnungsmarkt auf einem Tiefpunkt angelangt war und eine neuerliche Belegung (irrtümlicherweise) nicht unmittelbar absehbar war.
- Mit der Zieldefinition im Regierungsübereinkommen und der dynamischen Herangehensweise an das Reformpaket blieb ausreichend Zeit, Detailschwierigkeiten auszuräumen. Es musste etwa eine zweite B-VG-Novelle verabschiedet werden, um Unzulänglichkeiten bei der zuerst beschlossenen nachzubessern.

Es zeigt sich, dass bei der Wohnbauförderung mit der Verländerung eine weitgehend konsistente Kompetenzverteilung erzielt wurde, wenngleich Einzelaspekte, vor allem die verstreuten Kompetenzen für Subjektförderung und die Organisation der Wohnbauforschung, nach wie vor ungelöst sind.

8.1.3 Versuchte Gesamtregelung des Wohnrechts

Die erfolgreiche Verländerung der Wohnbauförderung führte zu großen reformerischen Ambitionen für die darauffolgende Legislaturperiode. Nach der weitgehenden Klärung der Rechtslage der Wohnbauförderung sollten die weiterhin in Bundeskompetenz liegenden Rechtsmaterien des Miet-, Wohnungseigentums- und Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts in eine einheitliche, für den Rechtsanwender fassbare Form gebracht werden. Mit ausschlaggebend für die ambitiöse Zielsetzung war die Notwendigkeit, den Wohnrechtsbestand angesichts des beabsichtigten EU-Beitritts auf seine Kompatibilität mit dem Gemeinschaftsrecht zu überprüfen.

Die Zersplitterung, Unübersichtlichkeit und unzureichende Verwendbarkeit des Wohnrechts für den Normadressaten waren die zentralen, aber nicht alle Ansatzpunkte für Reformen. Ein seit Jahrzehnten schwelender Konflikt, an dem sich die unterschiedlichen ideologischen Zugänge der politischen Parteien zum Thema Wohnen exemplarisch zeigen, war die Frage der Mietzinsbildung. Die ÖVP war mit den seit dem MRG 82 geltenden Kategoriemietzinsen ebenso unzufrieden, wie die SPÖ mit der seit 1987 freigegebenen Preisregelung für bestausgestattete Wohnungen. Damit nicht genug, forderten mehrere Bundesländer in Fortführung des Verländerungsprozesses die Übertragung der Mietpreisbildung in Länderkompetenz. Einzelne Bundesländer gingen soweit, die vollständige Übertragung des Mietrechts in Länderrecht zu verlangen. Schließlich war auch der hohe Reglementierungsgrad des österreichischen Wohnrechts Anlass für Kritik. Weiters bot die unklare wohnrechtliche Kompetenzzuordnung zum Wirtschafts- bzw. Justizministerium Anlass zu Kritik.

Im Arbeitsübereinkommen der nach der Nationalratswahl 1990 prolongierten Großen Koalition wurden die Ziele der Wohnrechtsreform detailliert aufgelistet. Festgeschrieben wurde unter anderem

- die Schaffung eines zusammenfassenden Bundeswohngesetzes;
- die Einführung des Richtwertmietsystems;
- Maßnahmen zur Sicherung der Gebäudeerhaltung und der Verbesserung des Kündigungsschutzes sowie in stark eingeschränktem Maße Möglichkeiten der Befristung von Mietverhältnissen;
- Maßnahmen im Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht, etwa die Einführung der Mietkaufwohnung;
- die Zusammenfassung der Subjektförderung in einer Hand;
- Maßnahmen im Bereich der Bodenbeschaffung und Raumordnung;
- die Weiterentwicklung des Systems des Bausparens.

Die Vereinbarung sah also einerseits eine strategische Neuorientierung des Wohnrechts, andererseits eine Fülle detaillierter unmittelbarer Anpassungsanforderungen vor. Für die Umsetzung der stark divergierenden Zielsetzungen wurden in der Folge unterschiedliche Einzelstrategien verfolgt. Einige wenigen kurzfristig umsetzbare Reformen flossen unmittelbar in das Zweite Wohnrechtsänderungsgesetz 1991 ein. Im Bereich der Bodenbeschaffung und Raumordnung wurden in den folgenden Jahren die Länder mit einer neuen Generation von Raumordnungsgesetzen aktiv. Das Bausparsystem erhielt schließlich in der übernächsten Legislaturperiode (1998) eine neue Ausrichtung.

Für alle anderen Aspekte wurde über einen Gutteil der Legislaturperiode hinweg mit nur geringen Fortschritten versucht, eine zusammenfassende Lösung in Form des geplanten Bundeswohngesetzes zu finden. Knapp vor dem Ende der Legislaturperiode wurde über einen Initiativantrag der Regierungsparteien das übergreifende Ziel eines einheitlichen Bundeswohnrechts aufgegeben, um den gefassten Arbeitsauftrag zumindest hinsichtlich des größeren Teils der konkreten Maßnahmen noch rechtzeitig vor der Wahl zu erfüllen. Das Anfang 1994 in Kraft getretene 3. WÄG entspricht in den mietrechtlichen wie in den wohnungsgemeinnützigkeitsrechtlichen Teilen bis in die Details der Punktation des Arbeitsübereinkommens von 1990. Darüber hinaus gingen nur die Neuerungen bei den Befristungsregelungen und die Änderungen im Wohnungseigentumsrecht.

Aus dem Reformpaket ausgeklinkt wurden die Zielsetzungen eines einheitlichen Bundeswohnrechts und die Zusammenfassung der Subjektförderung in einer Hand. Die Vereinheitlichung des Wohnrechts wurde auch nach der Einigung auf das 3. WÄG als Zielsetzung postuliert. Mit der Abarbeitung des überwiegenden Reformbedarfs musste freilich klar sein, dass die Chancen zur Umsetzung des Ziels geringer denn je waren. Das Wohnrecht verlor in der Folge stark an Relevanz im politischen Diskurs. Im Arbeitsübereinkommen 1994 wurden Rechtsbereinigung und Rechtsvereinfachung zwar angesprochen. Die Zielsetzungen waren aber gegenüber dem Arbeitsübereinkommen der vorangegangenen Legislaturperiode deutlich weniger ambitioniert formuliert. Als signifikanter Unterschied zum Arbeitsübereinkommen vier Jahre zuvor ist zu beobachten, dass offensichtlich kein Bedarf erkannt wurde, bereits in der Phase der Koalitionsverhandlungen konkrete wohnrechtliche Maßnahmen zu vereinbaren.

Das Ausbleiben maßgeblicher weiterer Reformen bestätigt die Ansicht, dass das Ende der achtziger Jahre eingeleitete wohnrechtliche Reformvorhaben mit der Beschlussfassung des 3. WÄG seinen Abschluss fand. Eine Vereinheitlichung des Bundeswohnrechts ist auf absehbare Zeit nicht zu erwarten.

Das Scheitern der Vereinheitlichung des Bundeswohnrechts gründet auf folgenden Ursachen:

- Rechtsvereinheitlichung kann als Maßnahme der „legistischen Hygiene“ angesprochen werden. Die im politischen Prozess dominante Interessenpolitik verfolgt demgegenüber grundsätzlich konkrete Einzelziele, ungeachtet einer dadurch allfällig ausgelösten Verkomplizierung des Gesamtsystems. Es besteht also eine grundsätzliche Zieldivergenz zwischen allgemeinen Zielen der Legistik und konkreten Zielen der Interessenpolitik. Die Vereinheitlichung verlor angesichts dessen in der „heißen Phase“ der Verhandlungen den Stellenwert eines vorrangigen Themas.
- Rechtsvereinheitlichung ist ein Sachthema, das dem politischen Bargaining grundsätzlich nur schwer zugänglich ist. Das Fallbeispiel zeigt, dass die aufgrund der Wahlzyklen allen politischen Prozessen inhärente Fristigkeit den Anforderungen eines solchen Projektes zuwider läuft. Ein Vereinheitlichungsprozess in dieser Dimension benötigt offensichtlich mehr Zeit.
- Insofern war die Vereinheitlichung des Bundeswohnrechts nicht weiter mit dem politischen Projekt der konkreten Wohnrechtsänderungen zu vereinbaren. Der erfolgreiche Abschluss des Projektes war nur bei Ausscheiden dieser mit politischen Mitteln nicht einlösbaren Zielsetzung zu erreichen.
- Die Politisierung des legistischen Prozesses war also wesentlich mitverantwortlich für das Scheitern eines einheitlichen Bundeswohnrechts.

Bei den Wohnrechtsreformen der ersten Hälfte der neunziger Jahre ist der Aspekt des Kompetenzübergangs zwar von allenfalls zweitrangigem Stellenwert. Die Verländerung mietrechtlicher Zuständigkeiten wurde selten, jene von gemeinnützigkeits- oder eigentumsrechtlichen Kompetenzen praktisch nie gefordert. Gerade die Versuche einer Vereinheitlichung des Bundeswohnrechts birgt aber dennoch erhellendes Anschauungsmaterial im untersuchten Zusammenhang. Sie zeigt nicht nur einen im Vergleich zur Verländerung der Wohnbauförderung ähnlich effizienten, im politischen Zugang aber anderen Lösungsweg. Sie zeigt darüber hinaus den starken Unterschied zwischen Kompetenzver-

lagerungen zwischen Gebietskörperschaften und solchen, die sich auf die Zuständigkeiten einzelner Ministerien beziehen. Interministerielle Kompetenzfragen erweisen sich im interessenpolitischen Meinungsfindungsprozess als klar nachrangig. Kompetenzverlagerungen zwischen Bund und Ländern kommt demgegenüber der Charakter multilateraler Interessenabgleiche zu.

8.1.4 Austragung von Kompetenzübergängen über Artikel 15a-Vereinbarungen

Für Kompetenzverlagerungen zwischen den Ländern bzw. den Ländern und dem Bund haben sich Vereinbarung gemäß Artikel 15a Bundes-Verfassungsgesetz als effizientes Umsetzungsinstrument etabliert. Sie sind das notwendige Bindeglied zwischen der Einbringung sachlicher und politischer Forderungen und dem Einfließen geänderter Zuständigkeiten in Bundes- und Ländergesetze.

Besonders bewährt haben sich Artikel 15a-Vereinbarungen bei Verhandlungen um den Abgleich primär finanzieller Positionen und bei Verhandlungen, bei denen weit auseinanderliegende Materien junktimiert werden. Sie haben gegenüber einer unmittelbaren Erarbeitung von Gesetzesentwürfen den Vorteil größerer Gestaltungsspielräume. Die auf dem Verhandlungswege gefundenen politischen Festlegungen lassen sich mit diesem Instrument vergleichsweise unkompliziert und sehr zuverlässig festzurren.

Insofern sind sie maßgeschneiderte Instrumente für Kompetenzverlagerungen in ihrem Charakter als politische Projekte. Ein Beispiel dafür ist die Art. 15a-Vereinbarung, die die Basis der Verländerung der Wohnbauförderung bildete. Für vorrangig fachlich begründete Kompetenzbereinigungen zeigen Art. 15a-Vereinbarungen demgegenüber nur bedingte Eignung. Ein anschauliches Beispiel ist der zweifache Versuch, über dieses Instrument die „Einsparung von Energie“ im Länderrecht zu verankern. Es wurden in den beiden Fällen Ziele, nicht aber die Umsetzung vereinbart. Das hatte als eine exemplarische Folge, dass zwar alle Länder Berechnungsmethoden für den Energieverbrauch von Gebäuden entwickelten, diese aber eklatant voneinander abwichen. Die Vereinheitlichung der länderweisen Berechnungsmethoden türmte sich über die Jahre hinweg zu einem kaum mehr lösbaren Problem auf. Das Beispiel des bundeseinheitlichen Energieausweises verdeutlicht die Schwierigkeiten, mit der eine Initiative zur fachlich begründeten Vereinheitlichung konfrontiert ist. Selbst konsensual festgestellte Problemzusammenhänge sind nur unter größter Mühe von Einzelakteuren mit langen Zeithorizonten und unter dem ständigen Risiko des Scheiterns aufgrund widerstreitender Einzelinteressen lösbar.

Artikel 15a-Vereinbarungen sind ein eindeutig politisches Instrument. Sachlich begründete Vereinheitlichungsbemühungen haben ohne eine entsprechend gewichtige politische Zielsetzung, die erst den Prozess von Zugeständnissen und Gegengeschäften auslösen kann, kaum Chancen, über das Instrument der Artikel 15a-Vereinbarungen umgesetzt zu werden.

8.2 RAHMENBEDINUNGEN ERFOLGREICHER KOMPETENZVERLAGERUNGEN

Auf eine knappe Punktation eingedickt sind folgende für die erfolgreiche Umsetzung eines Kompetenzübergangs günstigen Rahmenbedingungen benennbar:

- Supranationale Einflüsse – besonders ausgeprägt der laufende Prozess der Europäischen Integration – können Auslöser für formale Kompetenzverlagerungen zwischen Bund und Ländern sein. Die zunehmende Bedeutung des Gemeinschaftsrechts auf die Rechtsbereiche des Bundes und der Länder führt zu informellen, dafür umso gewichtigeren Verschiebungen innerhalb der Entscheidungsstrukturen.
- Regierungswechsel: Die Bundesparteien unterliegen unterschiedlich starkem Einfluss der Länderorganisationen. In den Ländern stark verankerte Parteien in Bundesregierungsfunktion begünstigen Kompetenzverlagerungen zugunsten der Länder und umgekehrt. Lang dauernde Regierungskonstellationen neigen demgegenüber grundsätzlich zu Strukturkonservatismus.
- Bundesregierungen mit knappen Mehrheiten begünstigen Kompetenzverlagerungen zugunsten der Länder. Bundesregierungen mit starken Mehrheiten – etwa einer für Verfassungsänderungen notwendigen Zweidrittelmehrheit – begünstigen Verlagerungen zugunsten des Bundes.
- Erfolgversprechende Reformansätze haben sich dem Diktat des Wahlzyklus zu beugen. Ein Reformstart bei oder vor Regierungsantritt ist angesichts der Kürze einer Legislaturperiode eine Voraussetzung für das Gelingen eines Reformprojektes.
- Die Koppelung der Sachthemen mit finanziellen Implikationen für Bund und Länder erhöht Konzentration und Ausdauer der Verhandlungspartner wie keine andere Stimulans.
- Die Bestandteile der Reformpakete müssen insofern einem politischen Bargaining zugänglich sein, als ihr politischer Nutzen bewertbar und eine Lösungsfindung innerhalb der knappen vorgegebenen Zeitressourcen möglich ist.
- Komplex geschnürte Reformpakete mit zahlreichen – in sich wiederum klar bewertbaren – Einzelthemen scheinen bessere Aussichten auf eine erfolgreiche Umsetzung zu haben als Einzelthemen oder kleine Pakete.
- Die Erfolgchancen von Einzelthemen werden dadurch begünstigt, dass einflussreiche Interessengruppen entsprechend klar Position beziehen. Prioritärer Rückhalt von einer Interessengruppe ist durchschlagskräftiger als „grundsätzliche Zustimmung“ von allen Seiten.
- Jede erfolgreiche Reformen trägt zur Dynamisierung des Kompetenzgefüges bei.

9 ANHANG

9.1 BIBLIOGRAPHIE

SELBSTÄNDIGE SCHRIFTEN

- | | |
|---|--|
| AMANN, Wolfgang /
BARTSCH, Isabella:
AMANN, Wolfgang /
SKOPEK, Alexander: | Provisionen und Dienstleistungsqualitäten der Wiener Wohnungsmakler. Studie der FGW im Auftrag der Arbeiterkammer Wien: Standpunkte, 1999.
Kosten von Mietwohnungen. Wohnkosten und Einkommensbelastung für Wohnungssuchende in geförderten Neubaumietwohnungen und privaten Altbaumietwohnungen. Studie der FGW im Auftrag der Arbeiterkammer Wien: Standpunkte, 1999. |
| AMANN, Wolfgang: | 1 Land – 9 Systeme. Die Eigentumswohnungsförderung in den Bundesländern. Wien: FGW-Schriftenreihe Nr. 125, 1997. |
| BAUER, Eva: | Wohnbaufinanzierung mit Zukunft. Wien: Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband (Hrsg.), 1995. |
| BLAAS, Wolfgang / RÜSCH,
Gerhard / BREZINA, Brigitta /
DOUBEK, Claudia:
CZASNY, Karl: | Mehr Markt oder mehr Staat im Wohnungswesen? Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWA (F 1250). Wien / Köln: Böhlau, 1991.
Vergleich der Wohnungspolitik in sechs europäischen Staaten. Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWA (F 1082). Wien: Schriftenreihe des Instituts für Stadtforschung Nr. 78, 1988. |
| CZERNY, Margarete /
KÖPPL, Franz:
CZERNY, Margarete: | Aspekte der Wohnbauförderung. Wien: Arbeiterkammer Wien, 1994.
Zur Neugestaltung der Wohnungspolitik in Österreich. Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWA (F 1241). Wien: 1990. |
| CZERNY, Margarete: | Gesamtnachfrage und Erneuerungspotential der Wohnungswirtschaft bis 2000. Wien: WIFO, 1992. |
| CZERNY, Margarete u.a.: | Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Infrastruktur für Österreich. Wien: WIFO, 1995. |
| DACHS, GERLICH, GOTTWEIS,
HORNER, KRAMER, LAUBER,
MÜLLER, TÁLOS (Hrsg.):
DEUTSCH, Edwin /
SCHÖPP, Wolfgang: | Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik. Wien: Manz, 1997.
Dezentralisierung in der Wohnungspolitik. Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWA (F 1234). Wien: Schriftenreihe der FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen, 1991. |
| DEUTSCH, Erwin: | Wohnungsfinanzierung und intergenerationelle Vermögensbildung. Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWA (F 1337). Wien: Linde, 1999. |
| DIETERICH, Beate und Hartmut: | Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Braunschweig/ Wiesbaden: Vieweg, 1997. |
| DIRSAMER, R.:
DONNER, Christian /
KNOTH, Ernst: | Vorschläge zur Wohnbauförderung. Wien: 1987.
Finanzierungsströme in der Wohnbauförderung. Wien: KDZ, 1992. |

- DONNER, Christian: Wohnen ... und was es kostet. Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWa (F 1251). Wien: 1990.
- DONNER, Christian: Das Ende der Wohnbauförderung. Versuch eines wohnpolitischen Gesamtsystems. Textband. Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWa (F 1356). Wien: Eigenverlag, 1995.
- EDER, Kurt /
HOSCHER, Dietmar /
SCHUSTER, Gerhard (Hrsg.): Herausforderung Wohnen. Wirtschafts-, sozial- und raumordnungspolitische Perspektiven. Wien: Orac, 1994.
- ECKHOFF, Johann: Wohnungspolitik. Tübingen: Mohr, 1993.
- EXPERTENKOMMISSION
Wohnungspolitik: Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. Im Auftrag der Bundesregierung. Tübingen: Mohr, 1995.
- FALKNER, Gerda /
MÜLLER, Wolfgang (Hrsg.): Österreich im europäischen Mehrebenensystem. Wien: Signum, 1998.
- FASSMANN, Heinz /
MÜNZ, Rainer: Haushaltsentwicklung und Wohnungsbedarf in Österreich 1996–2021. Wien: ÖROK-Schriftenreihe 139, 1998.
- FELDERER, Bernhard / HELMEN-
STEIN, Christian / LEE, Gabriel /
SCHMIDT-DENGLER, Philipp: Die Entwicklung der regionalen Wohnraumnachfrage in Österreich. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten. Wien: IHS, 1999.
- FENZ, Martin (Koordination): Wohnbau 2000. Wohnungspolitik, Wohnbaumarkt, Bodenrecht, Wohnbaufinanzierung. Wien: VIBÖ, 1991.
- FGW – Forschungsgesellschaft
für Wohnen, Bauen und Planen: Loseblattsammlung „Veränderte Förderungsvorschriften für den Wohnungsbau in Österreich“. Wien: FGW, Stand: Juli 1999.
- FRÖHLER, Ludwig: Öffentliche Wohnbauförderung und Bodenordnung – eine verfassungsrechtliche Untersuchung. Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWa (F 168). Linz: Institut für Kommunalwissenschaften, 1973.
- FUNK, Bernd-Christian / GRIGG,
Siegfried /
PAUGER, Dietmar: Die Entwicklung des Wohnrechts in Österreich seit 1945. Wien: Schriftenreihe der FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen Nr. 92, 1981.
- GERHEUSER, Grohmut / OTT,
Walter / PETER, Daniel: Kosten einer Subjekthilfe. Modell und Szenarien. Bern: Bundesamt für Wohnungswesen, 1993.
- HIRSCHHOFER, Harald u.a.: Ansätze zur Deregulierung im geförderten Wohnungsbau. Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWa (F 1245). Wien: Schriftenreihe der FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen Nr. 110, 1989.
- HUBER, Johannes: Überprüfung der Ziele der öffentlichen Wohnbauförderung unter besonderer Berücksichtigung der sozialen Treffsicherheit in Österreich. Linz: Universität Linz, 1998.
- INSTITUT für Föderalismus-
forschung (Hrsg.): 1. – 21. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich. Innsbruck: Braumüller, 1976–1996.
- JENKIS, Helmut W.: Grundlagen der Wohnungsbaufinanzierung. München/Wien, Oldenbourg, 1995.
- JENKIS, Helmut W.: Kompendium der Wohnungswirtschaft. München: Oldenbourg Verlag, 1991, 3. überarb. und erw. Aufl. München, Wien: Oldenbourg, 1996.
- JOKL, Stefan: Wohnungsfinanzierung. Frankfurt a.M.: Knapp, 1998.
- KLEPS, Karlheinz: Wohnbauförderung und Wohnungsverbesserung in Österreich. Wien, New York, 1975.
- KLOSE, Alfred: Die Wohnungswirtschaft in Österreich. Wien: Jupiter, 1963.
- KNOTH, Ernst /
DONNER, Christian: Effizienz- und Leistungssteigerung in der Wohnbauförderung. Wien: KDZ, 1994.
- KOHOUTEK, Rudolf /
KAINRATH, Wilhelm: Wohnungsmarkt II. Ansätze zu einer politökonomischen Theorie der Wohnungswirtschaft. Wien: Institut für Stadtforschung Nr. 39, 1976.
- KOMMISSION Zukunft Stadt
2000: Zukunft Stadt 2000. Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1993.
- KOMMISSION zur Kostensen-
kung und Verringerung von
Vorschriften im Wohnungsbau: Mehr Wohnungen für weniger Geld. Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1994.
- KÖPPL, Franz / LEITSMÜLLER,
Heinz / WIMMER, Adelheid: Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft. Fakten – Probleme – Perspektiven. Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1990.
- KÖPPL, Franz / POHL, Edith: Wohnen in Wien 2. Probleme der Wohnbauförderung. Wien, Arbeiterkammer Wien, 1988.
- KORINEK, Karl /
NOWOTNY, Ewald (Hrsg.): Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Wien: Orac, 1994.
- KORINEK, Karl /
RÜSCH, Gerhard /
MATZNER, Egon: Aspekte der Wohnungsgemeinnützigkeit. Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWa (F 1331). Wien: Schriftenreihe der FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen Nr. 116, 1992.
- LANGER, Elisabeth: Wohnbauförderung und Wohnbaufinanzierung in Österreich. Wien: Bundeswirtschaftskammer, 1982.
- LUGGER, Klaus: Sozialer Wohnbau in Tirol. Innsbruck: Hypobank, 1987.
- LUGGER, Klaus: Österreichisches Wohnhandbuch 1997. Innsbruck: StudienVerlag, 1997.
- MATZNER, Egon: Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines zeitgemäßen Modells staatlicher Interventionen. Frankfurt, New York, 1982.
- MATZNETTER, Walter: Wohnbauträger zwischen Staat und Markt. Strukturen des sozialen Wohnungsbaus in Wien. Frankfurt / New York: Campus Forschung, 1991.
- MAYER, Heinz: Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkommentar. Wien: Manz, 1997.
- MEINHART, Walter /
WÜRTH, Helmut: Veränderung der Förderbestimmungen und Mitwirkungsbefugnisse. Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWa (F 1222). Wien: Schriftenreihe der FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen, 1989.
- MEINHART, Walter / WÜRTH,
Helmut: Neuordnung des Wohnrechts. Wien: Schriftenreihe der FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen Nr. 109, 1989.
- NOWOTNY, Ewald: Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft. 3. erw. Aufl. Wien: Springer, 1996.
- ÖHLINGER, Theo: Verfassungsrecht. Wien: WUV-Universitätsverlag, 1997.
- OSTERMAYER, Josef: Mietrecht. Wien: Verlag Österreich, 1994.
- ÖSTERREICHISCHE Raum-
ordnungskonferenz (ÖROK): Raumordnung in Österreich. Wien: ÖROK-Schriftenreihe Nr. 137, 1998.

ÖSTERREICHISCHE Raum-
ordnungskonferenz (ÖROK):
ÖSTERREICHISCHES Statisti-
sches Zentralamt (ÖSTAT):
PATERA, Mario

PAUGER, Dietmar:

RIEBLAND, Bernd /
DEUTSCH, Edwin:

RIEBLAND, Bernd /
SCHUSTER, Gerhard:
ROSNER, Peter:

RÜSCH, Gerhard /
BREZINA, Brigitta:
SANDGRUBER, Roman:

SCHADT, Georg u.a.:

SEEGER, Hagen R.T.:

STABENTHEINER, Johannes (Hrsg.):
STABENTHEINER, Johannes /
TADES, Helmut:

STABENTHEINER, Johannes /
WAIS, Maria:
TROPER, Reinhard / STEINER,
Winfried / KAUFMANN, Albert /
KORZENDÖRFER, Helmut:

WBSF – Wiener Boden-
bereitstellungs- und Stadt-
erneuerungsfonds (Hrsg.):
WIEDERIN, Ewald:

WINKLER, Gertraud:

WÜRTH, Helmut:

Neunter Raumordnungsbericht. Wien: ÖROK-Schriftenreihe Nr. 150, 1999.

Fortlaufende Schriften, z.B. Wohnen 1997. Wien: ÖSTAT, 1998.

Die Zukunft von Wohnbaugenossenschaften. Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWA (F 1211). Wien: Campus Forschung, 1993.

Wohnungsbau und Wohnungswesen . Verzeichnis der bezughabenden Rechtsvorschriften. Wien: Schriftenreihe der FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen Nr. 85, 1980.

Verteilungsneutrale Wohnungspolitik. Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWA (F 950). Wien: Schriftenreihe der FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen, 1988.

Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft als Modellbeispiel für die Finanzierung meritorischer Güter. FGW-Schriftenreihe 126. Wien, FGW, 1998.

Wie frei soll der Wohnungsmarkt sein? In: Wirtschaftspolitische Blätter 1/1982, Seite 55 ff..

Das WGG – Wirkungen und Reformvorschläge. 1992.

Ökonomie und Politik. Österreichische Wirtschaftsgeschichte vom Mittelalter bis zur Gegenwart. Wien: Ueberreiter, 1995.

Möglichkeiten und Grenzen integrierter Bodenpolitik in Österreich. KDZ im Auftrag der ÖROK. Wien: ÖROK Schriftenreihe Nr. 123, 1995.

Wohnungswirtschaft im Wahlzyklus der Politik. Bochum: Univ.Diss., 1995.

Mietrecht in Europa. Wien: Manz, 1996.

Das 3. Wohnrechtsänderungsgesetz. Bemerkungen zu seinen miet- und wohnungseigentumsrechtlichen Teilen. Wien: Manz. Österreichische Juristen-Zeitung, Sonderheft. 1994, Heft 1A.

Die Wohnrechtsnovelle 1997. Wien: Manz. Österreichische Juristen-Zeitung, Sonderheft. 1997, Heft 6A.

Wohnungsbedarfsprognose und Finanzierungsbedarfsrechnung für Wien. Wien: Institut für Stadtforschung, 1988.

Wohnungen für Wien. Der Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds 1984 – 1991. Wien: Picus, 1992.

Bundesrecht und Landesrecht. Forschungen aus Staat und Recht 111. Wien/New York: Springer, 1995.

Analyse des Wohnungsmarktes – Image der gemeinnützigen Bauvereinigungen. Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWA (F 930). Wien: Österreichisches Institut für Bauforschung, 1990.

Divergenzen in der Wohnungsgesetzgebung. Wien: Schriftenreihe der FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen Nr. 105, 1986.

WÜRTH, Helmut /
ZINGHER, Karl (Hrsg.):
ZEITLHOFER, Hubert /
LACKINGER, Otto:
ZELLE, Karl / BAUER, Eva /
SCHECHTNER, Oswald /
TROPER, Reinhard:

ZELLE, Karl:

Wohnrecht '94. Wien: Manz, 1994.

Bodenordnung und Volkswohnungswesen. Linz: Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, 1990.

WORAMO III. Prognose zur Wohnbauförderung bis 2000: Anwendungen des erweiterten Rahmenmodells zur Wohnungspolitik. Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWA (F 1162). Wien: Schriftenreihe des Instituts für Stadtforschung, 1990.

Rahmenmodell zur Wohnungspolitik in Österreich. Wien: Schriftenreihe des Instituts für Stadtforschung Nr. 72, 1984.

UNSELBSTÄNDIGE / UNVERÖFFENTLICHTE SCHRIFTEN

AMANN, Wolfgang:

AMANN, Wolfgang:

AMANN, Wolfgang:

BAUER, Eva:
BAUER, Eva:

BAUER, Eva:

BÖHM, Helmut:

BUNDESMINISTERIUM
für Finanzen:
DEUTSCH, Edwin:

DEUTSCH, Edwin:

DONNER, Christian:

DÖRFEL, Alexander:

FALLEND, Franz:

FISCHER, Heinz:

Wohnbauförderung: Ein Füllhorn für Häuslbauer? In: Ausstellungskatalog "Wir Häuslbauer. Bauen in Österreich". Seite 32 ff.. Wien: Architektur Zentrum Wien, 1998a.

Wohnbauförderung: Vorausschau bis '99. In: BBK, 4/1998b. Seite 11.

Auswirkungen einer möglichen Kürzung der Wohnbauförderung. In: BBK, 4/1998c. Seite 13.

Wohnungsbedarf und Wohnbauförderung. In: WBFÖ 1996, Seite 51-57.

Zur Funktion des gemeinnützigen Wohnbaus in Wien. In: WBFÖ 1997, Seite 38-40.

Wohnbauförderung und Gemeinnützigkeit. In: Wohnbauforschung in Österreich. 3/1998. Seite 10.

Das Mietrecht in Österreich. In: Stabentheiner (Hrsg.): Mietrecht in Europa. Wien: Manz, 1996.

Durchführungserlass zur steuerlichen Behandlung von Wohnbaubanken. 1995, Seite 38-40.

Objektförderung versus Subjektförderung. In: Korinek/Nowotny (Hrsg.): Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Wien: Orac, 1994. Seite 219 ff..

Die Kosteneffizienz der Wohnbauförderung im Generationenvertrag. In: WBFÖ 1997, Seite 49-52.

Wohnungsgemeinnützigkeit und Marktwirtschaft. Situationen und Tendenzen in der EU. In: Wohnbauforschung in Österreich (wbfo) 3/1998. Seite 3.

Euro und Wohnbau, Euro-Umstellung und Währungsstabilität. In: WBFÖ 1997, Seite 64-67.

Landesregierung und Landesverwaltung. In: Dachs u.a. (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik. Wien: Manz, 1997. Seite 847.

Das Parlament. In: Dachs u.a. (Hrsg.). a.a.O. Seite 99.

FUNK, Bernd-Christian:	Grundprinzipien des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts. In: Korinek/Nowotny (Hrsg.). a.a.O. 1994. Seite 329 ff..	MÜLLER, Wolfgang C.: NEUHOFFER, Hans:	Regierung und Kabinettsystem. In: Dachs u.a. (Hrsg.). a.a.O./c. Seite 122. Wohnbauförderung auch nach EU-Beitritt und Sparpaket 1996 unverzichtbar – neue Wohnbauförderungsmodelle. In: WBFÖ 1996, Seite 49-51.
GRUBER, Silvia:	Verbesserung des Preis-Leistungsverhältnisses. In: WBFÖ 1996, Seite 29-31.	NEUHOFFER, Hans:	Gemeinden. In: Dachs u.a. (Hrsg.). a.a.O. Seite 866.
GUTKNECHT, Brigitte:	Wohnbauförderung. In: Aicher/Korinek (Hrsg.): Handbuch des österreichischen Subventionsrechts, II, 1993, Seite 339 – 413.	NEUHOFFER, Hans:	Euro und Wohnbau, Einführung und Bericht zum FGW-Seminar 1997. In: WBFÖ 1997, Seite 62-63.
GUTKNECHT, Brigitte:	Wohnrecht. In: Schambeck (Hrsg.): Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich. Entwicklung und Gegenwartsprobleme (1993), Seite 1575 – 1651.	NOWOTNY, Ewald / HEIDL, Wolfgang:	Gemeinnützige Wohnungswirtschaft und Wirtschaftspolitik. In: Korinek/Nowotny (Hrsg.). a.a.O. 1994. Seite 69 ff..
GUTKNECHT, Brigitte:	Gemeinnützigkeit und Wohnbauförderungsrecht. In: Korinek/Nowotny (Hrsg.). a.a.O. 1994. Seite 439 ff..	NOWOTNY, Ewald:	Liegenschaftsmärkte, Wohnungswirtschaft und öffentlicher Sektor. In: Vereinigung industrieller Bauunternehmungen Österreichs (Hrsg.): Wohnbau 2000. Wien: VIBÖ, 1991.
GUTKNECHT, Brigitte:	Wohnbauförderung unter EU-Recht. In: WBFÖ 1996, Seite 37-40.	OSTERMAYER, Josef:	Anforderungen an das Mietrecht aus Sicht der Mieter. In: Stabentheiner (Hrsg.): Mietrecht in Europa. Wien: Manz, 1996.
KALLINGER, Winfried:	Gemeinnützige kontra Gewerbliche – wie stehen die Positionen. In: WBFÖ 1997, Seite 41-43.	ÖSTERREICHER, Theodor:	Die Kostenaufteilung nach dem 3. WÄG. In: WBFÖ 1993, Seite 67-68.
KÖPPL, Franz:	Neue Anforderungen an die Wohnbauförderung. In: Eder/Hoscher/Schuster: Herausforderung Wohnen. Wien: Orac, 1994.	PENTZ, Hartmut:	Wohnbauförderungsvolumen und Wohnbauförderungsmodelle aus der Sicht des Bundeslandes Oberösterreich. In: WBFÖ 1996, Seite 40-42.
KOREN, Stephan:	Zur Problematik der Wohnungswirtschaft in Österreich. In: Wiener Studien zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Heft 5. Wien: 1964.	PERNTHALER, Peter / PRANTL, Barbara:	Grundstücksbezogene Abgaben aus verfassungsrechtlicher Sicht. In: Schadt: Bodenpolitik. Wien: ÖROK, 1995 a.
KORINEK, Karl:	Die neue Wohnbauförderung. In: WBFÖ 1 / 2 1985, Seite 1 ff..	PERNTHALER, Peter / PRANTL, Barbara:	Ausgegliederte Rechtsträger zur Baulandbeschaffung und Baulandsicherung aus rechtlicher Sicht. In: Schadt: Bodenpolitik. Wien: ÖROK, 1995 b.
LIEHR, Willibald:	Deregulierung im Baurecht. In: Österreichische Gemeindezeitung 8/1997, Seite 4.	RASCHAUER, Bernhard:	Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen. In: Korinek/Nowotny (Hrsg.). a.a.O. 1994. Seite 315 ff..
LUGGER, Klaus:	Wohnrecht – Versuch die historische Entwicklung darzustellen. In: WBFÖ 1993, Seite 27-33.	RAUS, Othmar:	Salzburger Wohnbauförderung. In: WBFÖ 1996, Seite 27-29.
LUGGER, Klaus:	Geschichte und Entwicklung der gemeinnützigen Bauvereinigungen in Österreich. In: Korinek/Nowotny (Hrsg.). a.a.O. 1994. Seite 15 ff..	REDAKTION:	Änderungen im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz. In: WBFÖ 1993, Seite 49-55.
LUGGER, Klaus:	Wohnbauförderung für den gemeinnützigen Wohnungsbau. In: WBFÖ 1996, Seite 58-59.	REDAKTION:	Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen verlangt Reform der Wohnbauförderung. In: WBFÖ 1994, Seite 42 ff..
LUGGER, Klaus:	Wohnbauförderung wird es auch weiterhin geben müssen. In: WBFÖ 1997, Seite 28.	REDAKTION:	Leistungen und Finanzierungsmöglichkeiten der Wohnbaubanken. In: WBFÖ 1995, Seite 32-33.
LUTHER, Kurt Richard:	Bund-Länder Beziehungen: Formal- und Realverfassung. In: Dachs u.a. (Hrsg.). a.a.O. Seite 907.	RIEBLAND, Bernd / KRATSCHMANN, Astrid:	Mietzinsbestimmungen in Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht und im Wohnbauförderungsrecht. In: WBFÖ 1996, Seite 61-72.
MARKO, Joseph / POIER, Klaus:	Die Verfassungssysteme der Bundesländer: Institutionen und Verfahren repräsentativer und direkter Demokratie. In: Dachs u.a. (Hrsg.). a.a.O. Seite 817.	SCHMIDINGER, Josef / RIEBLAND, Bernd:	Die Wohnbauaktie. In: WBFÖ 1993, Seite 15-19.
MATZNETTER, Walter:	Housing and the European Communities. Wien: Arbeitspapier der Verwaltungsakademie des Bundes, Europaakademie, 8: 1993.	SCHMIDINGER, Josef / RISSLAND, Bernd / NEGRIN, Erich:	Überlegungen zur Wohnbaufinanzierung. In: WBFÖ 7/10 1991, Seite 51 ff..
MEINHART, Walter:	Das Bundeswohngesetz als nächstes Ziel. In: WBFÖ 7/10 1991, Seite 46.	SCHMIDINGER, Josef:	Föderalisierung des Wohnbaues beendet. In: WBFÖ 1 / 2 1989. Seite 1.
MEINHART, Walter:	Zum Weg des Wohnungsgesetzgebers in der 19. Gesetzgebungsperiode. In: WBFÖ 1995, Seite 1-4, 13-18, 25-29, 50-76.	SCHNEIDER:	Steuerliche Wohnbauförderung. In: WBFÖ 1995, Seite 40.
MEINHART, Walter:	Das dritte VfGH – Erkenntnis zum WBF-ZG 1989. In: WBFÖ 1995, Seite 77-88.	SCHUSTER, Gerhard:	Die "gewachsenen" Strukturen und ihre Flexibilität. In: Korinek/Nowotny (Hrsg.). a.a.O. 1994. Seite 241 ff..
MOOSLECHNER, Peter:	Das System der Wohnbaufinanzierung in makroökonomischer Perspektive. In: Korinek/Nowotny (Hrsg.). a.a.O. 1994. Seite 185 ff..	SCHUSTER, Gerhard:	Das Bundesvergabegesetz und Bauaufträge von Gemeinnützigen Bauvereinigungen. In: WBFÖ 1997, Seite 45-47.
MÜLLER, Wolfgang C.:	Das Regierungssystem. In: Dachs u.a. (Hrsg.). a.a.O./a. Seite 71.	SOMMER, Andreas:	Ist unsere Wohnbauförderung europareif? In: WBFÖ 1992, Seite 7.
MÜLLER, Wolfgang C.:	Das Parteiensystem. In: Dachs u.a. (Hrsg.). a.a.O./b. Seite 215.		

SOMMER, Andreas:	Gemeinnützige Wohnungswirtschaft und EWR-Vergaberecht. In: WBFÖ 1993, Seite 7-9, Seite 56, WBFÖ 1994, Seite 31-32.
SOMMER, Andreas:	Zur „Reservekapital“-Problematik gemeinnütziger Bauvereinigungen. In: WBFÖ 1996, Seite 4-6.
SOMMER, Andreas:	„Leistbare Wohnungen“: Eine Rückschau und eine Vorschau. In: WBFÖ 1996, Seite 17.
SOMMER, Andreas:	Gemeinnützige Bauvereinigungen und das Bankwesengesetz. In: WBFÖ 1997, Seite 4-8.
STENOGRAPHISCHES Protokoll der parlamentarischen Enquete am 26. April 1991	Rechtsbereinigung, Harmonisierung und Neugestaltung bundesgesetzlicher Wohnrechtsbestimmungen mit dem Ziel, ein zusammenfassendes Bundeswohngesetz zu schaffen.
STREISSLER, Erich W.:	Neue finanzmarktpolitische Aufgaben des Staates. In: Conturen, 2/1998. Seite 7 ff..
TREBERSPURG, Martin / HOFBAUER, Wilhelm:	Förderungen für energiesparendes Bauen in den Bundesländern. In: Wettbewerbe 155/156, 1997.
TROPER, Reinhard:	Aktuelle Probleme des Wohnungsmarktes und der Wohnbaufinanzierung. In: KDZ: Wohnungsmangel und Bodenknappheit in der Stadt. Wien: KDZ, 1992.
WOLFGRUBER, Elisabeth:	Landtag. In: Dachs u.a. (Hrsg.). a.a.O. Seite 833.
WÜSTENROT Stiftung / Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen (Hrsg.):	Nachfrage- und Angebotswirkungen des Wohngeldes, Band 178. 1998.
WURM, Karl:	Wohnbauförderung im Umbruch. In: WBFÖ 1995, Seite 37-38.
WURM, Karl:	Mehr Realitätsdenken im Wohnbau. In: WBFÖ 1996, Seite 1.

9.2 INTERVIEWS IM PROJEKTZUSAMMENHANG

Dr. Wilfried Bertsch – Leiter der Wohnbauförderung der Vorarlberger Landesregierung	9. April 1997
Hofrat Dr. Gerhart Fellner – Leiter der Wohnbauförderung der NÖ Landesregierung	17. März 1998
MR Dr. Heribert Graßl – Bundesministerium für Finanzen, Sektion Budget, Abt. II/11	23. Oktober 1997
DI Erich Haider – Oberösterreichischer Wohnbau-Landesrat	11. Juli 1997
Dr. Norbert Hanel – Geschäftsführer der Bundesinnung der Immobilien- und Vermögenstreuhänder	26. Februar 1998
Ing.Dr. Gerhard Hartmann – Geschäftsführer des Österreichischen Normungsinstitut (Telefon-Interview)	20. Oktober 1998
MMag. Anton Holzapfel – Geschäftsführer des Österreichischer Verband der Immobilienreuhänder (ÖVI)	25. Februar 1998

Dr. Winfried Kallinger – Kallco Projekt, Berufsgruppensprecher Bauträger in der Bundesinnung der Immobilien- und Vermögenstreuhänder	5. Mai 1998
Mag. Franz Köppl – Arbeiterkammer Wien, kommunalpolitische Abteilung	9. Juni 1998
o.Univ.-Prof. Dr. Karl Korinek – Universität Wien, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Präsident des Österreichischen Normungsinstituts	24. September 1997
DI Franz Koziol – Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion IX, Wohnbauforschung	4. Mai 1998
SChef DI Hermann Lebeda – FGW - Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen, vormals SektionsChef im Wirtschaftsministerium	3. Dezember 1997
Dir.Mag. Franz Ledermüller – Österreichischer Bauernbund, Hauptverhandler 3. WÄG (Vortrag)	13. März 1998
Dr. Josef Ostermayer – Büro des Wiener Wohnbau-Stadtrats Werner Faymann	13. Jänner 1998
Dkfm. Dr. Erich Pramböck – Generalsekretär des Österreichischen Städtebunds	19. Juni 1997
Dir. KR Helmut Puchebner – Volkswohnungswerk, Arge Eigenheim	6. Mai 1999
HR Dr. Friedrich Rauchlatner, HR Dr. Siegfried Kristan – Leiter der Wohnbauförderung in der Stmk. Landesregierung	27. Jänner 1998
Dr. Othmar Raus Salzburger Wohnbau-Landesrat	11. April 1997
MR Dr. Friedrich Resel – Bundesministerium für Finanzen	11. September 1997
HR Mag. Helmut Riedl – Leiter der Wohnbauförderung der Tiroler Landesregierung	10. April 1997
DI Dr. Bernd Rießland – Bereichsdirektor Wohnbau in der Ersten Bank der Oesterreichischen Sparkassen AG	28. April 1998
Dr. Josef Schmidinger – Finanz-Vorstand S-Bausparkasse	3. September 1997
Dr. Andreas Sommer – Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion I	11. Dezember 1997
Dr. Johannes Stabenheimer – Bundesministerium für Justiz	3. Februar 1998
Dr. Hannes Swoboda – Abgeordnetem zum Europaparlament	23. Jänner 1998
ORgR Dr. Peter Umgeher – Leiter der Wohnbauförderung der Salzburger Landesregierung	11. April 1997

▫ Bundesrat Jürgen Weiss – Ehemaliger Föderalismusminister	22. Oktober 1997
▫ KR Dr. Wiesflecker Kramas Gebäudeverwaltung, Verhandler 3. WÄG (Vortrag)	13. März 1998
▫ Mag. Karl Wurm – Obmann des GBV – Österreichischer Verband der gemeinnützigen Bauvereinigungen – Revisionsverband	18. März 1998

9.3 TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Kompetenzraster im Bereich des Wohnungswesens nach B-VG	11
Tabelle 2:	Wohnrechtsgesetzgebung des Bundes in der Zweiten Republik	31
Tabelle 3:	Elemente der österreichischen Wohnbauförderung	38
Tabelle 4:	Geltende Förderungsbestimmungen der Länder seit der Verländerung (Auswahl)	44
Tabelle 5:	Wohnbauforschung des Bundes und der Länder	68
Tabelle 6:	Anteile der Gebietskörperschaften am Steueraufkommen	88
Tabelle 7:	Einnahmen für die Wohnbauförderung in Millionen Schilling	91
Tabelle 8:	Ausgaben für die Wohnbauförderung in Millionen Schilling	92
Tabelle 9:	Saldo aus zweckgebundenen Einnahmen und Ausgaben für die Wohnbauförderung	93
Abbildung 10:	Die vier Funktionen der Wohnbauförderung nach Deutsch	102
Abbildung 11:	Mietenentwicklung in Wien anhand unterschiedlicher Datenquellen	178
Tabelle 12:	Ausgabenstruktur des öffentlichen Sektors in % des BIP	242

9.4 ZUM AUTOR

Dr. Wolfgang Amann ist Geschäftsführer der FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen in Wien.

1989 – 1991	Wissenschaftliche Mitarbeit bei der EXPO-VIENNA AG;
Seit 1989	Journalistische Tätigkeit;
1990 – 1994	Synthesis Forschungsgesellschaft, Bereichsleiter „Stadtforschung / Wohnen“;
1992	Abschluß des Studiums der Kunstgeschichte;
1994	Gründung „Büro Amann“;
1997	Doktorat;
Seit 1997	Geschäftsführer der FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen.

Der Autor führte als Mitarbeiter der Synthesis Forschungsgesellschaft, als Eigentümer des Büros Amann sowie als Geschäftsführer der FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen zahlreiche Forschungsprojekte zu planerischen, ökonomischen, statistischen, rechtlichen und politischen Aspekten des Wohnungs- und Immobilienwesens durch und publizierte etwa 50 fach einschlägige Artikel und Schriften.

Projekte:

- Organisation des „Beirats für die Stadtentwicklungsbereiche“, 1992/93;
- „WOHNEN 2050. Wohnungsmarktsimulationsmodell für Wien“, 1992-94;
- Expertentätigkeit bei städtebaulichen Wettbewerben, 1992-94;
- Stadtteilplanung Aspern-Süd – Moderation des Planungsprozesses, 1994-95;
- Entwicklung und organisatorische Betreuung der Bauträgerwettbewerbe in Wien, 1995-97;
- Betreuung des „Grundstücksbeirats“ in Wien, 1995-97;
- „Evaluation der Blocksanierung“, 1994-95;
- „Townscape Art“. Konzept-Kunst-Projekt in Zusammenarbeit mit mehreren Bauträgern, 1996-97;

- „Kompetenzverlagerungen im Wohnungswesen“, 1997-99;
- Eigentumswohnungsförderung in den Bundesländern - 1 Land - 9 Systeme, 1997;
- FGW-Bauvorschau, jährliche Prognose zum Baugeschehen in Österreich, seit 1998;
- Periodische Datenaufbereitung zum Bau- und Wohnungswesen, seit 1998;
- Kosten von Mietwohnungen, 1998-99;
- Provisionen und Dienstleistungsqualitäten der Wiener Wohnungsmakler, 1998-99;
- Studie zur Vereinheitlichung der Bauordnungen in Österreich, 1998-99;
- Neue Planungsmethoden anhand ausgewählter städtebaulicher Projekte in Europa, 1998-99;
- INFOSERVICE WOHNEN UND BAUEN. Internet-Informationsdienst, ab 1997;
- Mehrere Studien zur Wohnbauförderung im Auftrag von Ländern, Ministerien und Interessenvertretungen;
- Zahlreiche Vorträge und Publikationen.