
ÖKONOMISCHE UND RECHT- LICHE GRUNDLAGEN DER GEMEINNÜTZIGEN WOHNUNGS- WIRTSCHAFT

Rezension von: Karl Korinek, Ewald
Nowotny (Hrsg.), Handbuch der
gemeinnützigen Wohnungswirtschaft,
Orac Verlag, Wien 1993, 488 Seiten,
öS 1.500,-.

Der 65. Geburtstag von Dr. Alfred Holoubek, einem langjährigen Funktionär der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, war Anlaß, verschiedene Ökonomen und Juristen einzuladen, in diesem Handbuch in insgesamt 20 Fachkapiteln ihre Sicht der wirtschaftswissenschaftlichen und rechtlichen Grundlagen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft darzulegen.

„Geschichte und Entwicklung der Gemeinnützigen Bauvereinigungen in Österreich“ betitelt Klaus Lugger seinen einführenden Beitrag über die historischen Grundlagen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft.

Ausgehend von vereinzelt Antworten auf die im 19. Jahrhundert rapide zunehmende Wohnungsnot, die von Gemeinden, kirchlichen Einrichtungen sowie einigen Dienstgebern gesetzt wurden, entwickelte sich aufgrund des Vereinspatentes von 1852 und des 1873 ergangenen Gesetzes über die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften erstmals eine organisierte Form der Selbsthilfe im Rahmen von Baugenossenschaften. Die Genossenschafter mußten aber hohe Eigenmittel aufbringen.

Erst 1907/1908 wurden Mittel des Staates gezielt für „Wohnbauförderung“ eingesetzt, die Höhe dieser Mittel war aber unzureichend („Kaiser Franz Josef I. Regierungs-Jubiläumsfonds 1908“). In diesem Regulativ wurde der eigentliche Beginn einer in

ihren Grundzügen noch heute vorliegenden Form der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft gelegt, da darin bis heute gültige Prinzipien (Beschränkung der Gewinnausschüttung, kostendeckende Mieten, Pflicht der Revision etc.) festgelegt waren.

Die Not nach dem Ersten Weltkrieg und der fehlende private Wohnungsbau brachten vor allem in Wien eine mächtige Siedlerbewegung hervor, die in Form von Selbst- und Nachbarschaftshilfe Reihenhäuser zu errichten begann. Aus dieser Zeit stammt auch die Parole „Gebt uns Land, Holz und Stein, und wir machen Brot daraus“. Die Siedlerbewegung machte Anfang der zwanziger Jahre ca. 55 Prozent des gesamten Wohnprogramms in Wien aus. Ab etwa 1924 drängte der enorme Gemeindewohnungsbau in Wien die Bedeutung der gemeinnützigen Wohnbautätigkeit weiter zurück.

Mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten 1938 wurden die Genossenschaften als die Art der gemeinnützigen Bauträger, die vom Staat nicht so einfach zu kontrollieren waren, zurückgedrängt.

Nach dem Krieg erlebte die gemeinnützige Wohnungswirtschaft eine gewaltige Entwicklung. Diese begründet sich auf die umfangreiche staatliche Hilfe durch den enormen Ausbau der staatlichen Förderung und die Vergabe von WohnbauförderungsmitteIn an gemeinnützige Bauvereinigungen. Der von der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft verwaltete Wohnungsbestand stieg so von 45.000 im Jahre 1945 auf über 600.000 im Jahre 1992.

Klaus Lugger schließt an diese historischen Betrachtungen Bemerkungen über die Zukunftsperspektive des gemeinnützigen Wohnbaus an. Bezogen auf die derzeit vermehrt geäußerte Kritik an der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft meint er, daß sich die Tätigkeit der Genossenschaften und der Kapitalgesellschaften weiterhin dem Ziel unterzuordnen hat, sich um

den kleinen und mittleren Verdiener zu kümmern und ihm eine langfristige Sicherheit zu bieten. Das gemeinnützige Kapital, hier meint Lugger wohl vor allem die staatlichen Förderungsmittel, die gemeinnützige Bauvereinigungen erhalten, müsse massiv den untersten Einkommensschichten zugeführt werden: „Wenn dieses Ziel aus den Augen verloren wird, gibt es für die ‚Gemeinnützigen‘ in ihrer heutigen Form keine Zukunft.“

Ewald Nowotny und Wolfgang Heidl behandeln die verschiedenen sozial- und gesellschaftswissenschaftlichen Aspekte, die bei der Auseinandersetzung mit dem Begriff „Wohnen“ in Betracht zu ziehen sind. Neben einer Untersuchung der ökonomischen Charakteristika von Wohnungsmärkten, welche die Autoren als höchst unvollkommene Märkte klassifizieren, werden die verschiedenen Verflechtungen der Wohnungsmärkte mit anderen Wirtschaftsbereichen und Fragen der Einkommens- und Vermögensverteilung besonders betrachtet.

Nach einer Analyse der methodischen Probleme und empirischen Ergebnisse von Wohnungsbedarfsprognosen erörtern sie verschiedene Instrumente der Wohnungspolitik in Österreich. Bestandsorientierte Instrumente wie Mietrechtsgesetz, einkommensabhängige Beihilfen für Mieter und Wohnhaus-sanierungsförderung werden neubauporientierten Instrumenten – Wohnbauförderung, steuerliche Bestimmungen, Bausparen – gegenübergestellt.

Zwar wurden in den letzten Jahren durchschnittlich 73 Prozent aller jährlich neuerrichteten Wohnungen im Rahmen der staatlichen Wohnbauförderung unterstützt, die seit der Verlängerung der Förderungsbestimmungen zunehmende Wohnbauförderung mittels Annuitätenzuschüssen ist aber zu kritisieren, da der Erfolg stark von den Zinsforderungen der jeweiligen Banken abhängig ist.

Vor allem in städtischen Regionen entfalten gemeinnützige Bauvereini-

gungen sehr starke Bautätigkeiten. So werden etwa in Wien 23,4 Prozent aller Wohnungen von diesen verwaltet. In der letzten Zeit ist ein merklicher Rückgang von deren Bautätigkeit in Ballungszentren zu beobachten. So haben diese noch 1989 74 Prozent der Gesamtbauleistung in Graz erbracht, 1991 waren es nur mehr 26 Prozent. Ähnlich große Differenzen gab es in Innsbruck und Bregenz.

Die Rolle der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft im Rahmen der österreichischen Wohnungspolitik ist unbestritten eine sehr bedeutende, allgemein und auch in diesem Beitrag wird jedoch vergessen, daß die umfangreiche Bautätigkeit nur im Zusammenhang mit der massiven staatlichen Förderung möglich war. Die daraus resultierende Rolle der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft als „Treuhand“ der öffentlichen Hand wäre stärker herauszustreichen.

Abschließend bieten Nowotny und Heidl noch einen Abriss über die Situation der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich.

Mit „Baulandentwicklung und Wohnungspolitik als vernetztes System“ hat Hubert Zeitlhofer eines der in der Gegenwart und in Zukunft brennendsten Probleme des sozialen Wohnbaus aufgegriffen. Er hebt in seinem Beitrag die Problematik der rasant steigenden Bodenpreise hervor und kritisiert sehr heftig die mangelnde Bereitschaft, Baulandpolitik und Wohnungspolitik aufeinander abzustimmen. Alle politischen Parteien würden sich zu den sozialen Verpflichtungen des Eigentums an Grund und Boden bekennen, jedoch werden keine wirksamen Maßnahmen gegen die Bodenspekulation getroffen.

In diesem Zusammenhang muß der Rezensent aber anmerken, daß auch verschiedene gemeinnützige Bauvereinigungen in der Vergangenheit das Steigen der Bodenpreise – durch gegenseitige Konkurrenzierung am Bo-

denmarkt und durch Fremdmittelfinanzierung des Grundstückserwerbs – mitverursacht haben. Auch die großzügige gesetzliche Regelung bezüglich der Verzinsung der Mittel, die für die Grundkosten aufgewendet wurden, geht auf eine Initiative der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft zurück. Dies kann sicher nicht als Beitrag zur Verminderung der Grundkostenbelastung der Nutzer angesehen werden.

Über Zustand und Wirkung der gesamten Wohnungspolitik meint Zeitlhofer, daß vor allem in den letzten zwanzig Jahren die soziale Komponente der Wohnungspolitik nur noch in sehr geringem Maße beachtet wird. „Die Ausgrenzung der ärmeren Bevölkerung aus der Reichweite staatlicher Wohnungspolitik, die Ausbeutung der Gastarbeiter am freien Wohnungsmarkt sowie die für den unteren Teil des gesellschaftlichen Mittelstandes bereits annähernd unerschwinglich hohen Wohnungskosten führen bereits jetzt zu großen sozialen Spannungen, die jedoch verdrängt werden.“

Die Verantwortung dafür nur auf eine verfehlte staatliche Wohnungspolitik abzuschieben, erscheint nach Meinung des Rezensenten aber zu einfach, könnte doch die gemeinnützige Wohnungswirtschaft aus eigenem ihren Beitrag leisten. Warum werden die günstigen Mietwohnungen in bereits etwas älteren Bauten bei ihrer Neuvermietung nicht bevorzugt an die besonders einkommensschwachen Haushalte vergeben? Warum werden in der Praxis bei der Vergabe geförderter Wohnungen Gastarbeiter nicht entsprechend berücksichtigt?

In ihrem Kapitel „Zur politischen Ökonomie der Wohnungsgemeinnützigkeit“ erörtern Wolfgang Blaas und Brigitta Brezina zuerst unter den Abschnitten „Marktsteuerung, Marktversagen“ sowie „Staatsintervention und Staatsversagen“ die ordnungspolitische Diskussion in der Wohnungswirtschaft. Die wichtigste negative Folge

eines „freien“ Wohnungsmarktes sei das Ausschließen der nicht kaufkräftigen Nachfrager vom Markt. Daraus resultieren Überbelag in schlechten und kleinen Wohnungen sowie Obdachlosigkeit. Auch Blaas und Brezina sehen das Staatsversagen in der Tatsache, daß ein Großteil der Wohnbauförderungsmittel an den ärmeren Schichten vorbeifließt und den mittleren bzw. oberen Einkommensschichten zukommt.

Das Beispiel, daß den zwar beim Kauf einer geförderten Eigentumswohnung noch förderungswürdigen Käufern einige Jahre später nach Prüfung ihrer Einkommenssteigerungen nicht etwa die laufenden Rückzahlungen angehoben werden, sondern sogar vorzeitige, begünstigte Rückzahlungen mit Nachlassen auf das ausstehende Darlehen bis zu 50 Prozent angeboten werden, sei hier ebenfalls als unverständliche „Superförderung“ von mittleren und oberen Einkommensschichten erwähnt.

Nach einer ausführlichen Darstellung der Leistungen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft in Österreich bieten Blaas und Brezina im Hinblick auf ihre Kritik der unzureichenden verteilungspolitischen Treffsicherheit der Wohnbauförderung Vorschläge zur Reform: Die Förderung von Eigentumswohnungen soll eingeschränkt werden, Eigenmitteleinzahlungen der Mieter abgeschafft und die Vergabe der Wohnungen nach erkennbaren sozialen Kriterien durchgeführt werden. Durch Förderung der Konkurrenz der Bauvereinigungen untereinander sollen die Kosten gesenkt werden.

Auch Markus Marterbauer sieht „Verteilungspolitische Probleme der Wohnungspolitik“. Er meint, daß vor allem die Einkommensgrenzen für die Förderungswürdigkeit zu hoch angesetzt sind. Weiters sind aufgrund der Wohnbauförderungsvorschriften der meisten Bundesländer die Eintrittsbarrieren in den geförderten Wohnbau für Bezieher niedriger Einkommen in-

akzeptabel hoch. Marterbauer fordert Mietzinsobergrenzen im privaten Altbereich, eine Fehlbelagsabgabe im geförderten Wohnbau für ursprünglich begünstigte Personen, die jedoch nunmehr aufgrund der Einkommensdynamik weit besser gestellt sind, und die weitgehende Konzentration der Neubautätigkeit auf den Mietwohnungsbereich.

Weitere wirtschaftswissenschaftliche Grundlagen werden von Eva Bauer in ihrem Beitrag „Betriebswirtschaftliche Aspekte der Wohnbaufinanzierung“ und von Peter Mooslechner in „Das System der Wohnbaufinanzierung in makroökonomischer Perspektive“ untersucht.

„Objektförderung versus Subjektförderung“ betitelt Edwin Deutsch seinen Beitrag. Die Thesen, Risiken und Kosten beider Förderungssysteme werden eingehend problematisiert. Deutsch tritt für den Ausbau der Subjektförderung unter grundsätzlicher Beibehaltung des Mischsystems aus Objekt- und Subjektförderung ein.

Gerhard Schuster beschäftigt sich mit Strukturfragen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Bei der Diskussion der politischen Funktion und des gesetzlichen Auftrags der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft kritisiert er die mangelnde Konkretheit der staatlichen Zielvorgaben. Daraus kann man schließen, daß auch Schuster die gemeinnützige Wohnungswirtschaft als verlängerten Arm der staatlichen Wohnungspolitik sieht und daher zu Recht deutlichere Vorgaben fordert.

Der Verfassungsgerichtshof definiert den verfassungsrechtlichen Kompetenztatbestand „Volkswohnungswesen“ und zählt dazu „die Vorsorge für die Bereitstellung von Klein- und Mittelwohnungen, wie sie in der Regel für die minderbemittelten Bevölkerungskreise in Betracht kommen und überwiegend zur Befriedigung des Wohnbedürfnisses breiter Schichten benützt werden – sowie die Regelung

der Wohnungswirtschaft, soweit sie solche Wohnungen zum Gegenstand hat“. Der konkreten Wohnrechtssetzung mangelt es jedoch an klaren umverteilungspolitischen Zielen. Nicht nur der Bundesgesetzgeber hat im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz 1979 nur sehr allgemeine wohnungspolitische Zielsetzungen vorgegeben, auch die Wohnbauförderungsgesetze der Länder bieten oft keine ausreichend determinierten Vorgaben.

Weiters unterzieht Schuster verschiedene strukturerhaltende Bestimmungen des WGG einer kritischen Prüfung. Dabei handelt es sich insbesondere um die Fragen der Bedarfprüfung und Baupflicht, der Pauschalierung der auf die Nutzer überwälzbaren Kosten für Bauverwaltung und Verwaltung, des Kostendeckungsprinzips sowie um die bereits oft diskutierte Frage, ob der Geschäftskreis von gemeinnützigen Bauvereinigungen ausgeweitet oder eingeschränkt werden sollte.

Einer besonderen Form der gemeinnützigen Bauvereinigungen widmet Herbert Ludl seinen Beitrag. „Die österreichische Wohnbaugenossenschaft“ erscheint dem Leser nach der eingehenden Betrachtung seiner Rechtsnatur und ihrer anderen Wesensaspekte nicht mehr als unbekanntes Wesen.

Der Rezensent vermißt jedoch die kritische Hinterfragung einiger theoretischer Gesichtspunkte anhand der von verschiedenen Genossenschaftlern in der Praxis geäußerten Beschwerden. Insbesondere wird immer wieder Unbehagen über die Art und Form der Willensbildung in größeren Genossenschaften geäußert und das Fehlen eines „guten direkten Drahtes“ zwischen Genossenschaftlern und Vorständen beklagt. Gerade vom Autor, der Vorstandsmitglied mehrerer großer Genossenschaften ist, wäre eine Diskussion darüber zu erwarten gewesen.

In „Wohnungsgemeinnützigkeit 2000 – Blick in die Zukunft“ beschäf-

tigt sich Karl Wurm u. a. mit der vor allem vor einigen Jahren heftig geführten Diskussion bezüglich des Eigenkapitals der gemeinnützigen Bauvereinigungen. Für die Zukunft des sozialen Wohnbaus sieht Wurm jedenfalls auch Handlungsbedarf der öffentlichen Hand beim Kostenfaktor Baugrund. Weiters tritt er für eine Lastenverteilung zwischen den Generationen ein, für eine sukzessive Anhebung der Altmieten – eine Fehlbelegungsabgabe hält Wurm wegen der Effizienzverluste aus einem erhöhten bürokratischen Verwaltungsaufwand nicht für zielführend – sowie für Anpassungen im Wohnbauförderungssystem.

In den ersten beiden Kapiteln des Abschnitts „Rechtliche Grundlagen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft“ haben Bernhard Raschauer die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und Berd-Christian Funk die zivilrechtlichen Grundprinzipien des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes sehr informativ und umfassend dargelegt.

Gemäß § 1 Abs. 2 Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz (WGG) haben gemeinnützige Bauvereinigungen ihre Tätigkeit unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesens zu richten. Diese leitende Zielvorstellung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes erlebt ihre Ausformung in § 7 WGG, wo der zulässige Geschäftskreis einer gemeinnützigen Bauvereinigung festgelegt ist. Dieser tragenden Regelung des WGG widmet Michael Holoubek sein Kapitel „Die Geschäftskreisregelung als Kernstück des WGG“. Neben der Behandlung von Zielsetzung, Funktion und Auswirkung der Geschäftskreisregelung bietet Holoubek auch eine äußerst de-

taillierte Auseinandersetzung mit Art und Umfang der nach der Geschäftskreisregelung des WGG zulässigen Tätigkeiten von gemeinnützigen Bauvereinigungen.

Karl Korinek beschäftigt sich mit Funktion, Aufbringung, Sicherung und Verwendung des Eigenkapitals der gemeinnützigen Bauvereinigungen. Besonderes Augenmerk legt er auf verschiedene Gefahren des Abflusses von gemeinnützigen Zwecken gewidmetem Kapital.

„Das dichte Netz von Aussicht und Kontrolle“ von Bernd Scherz spannt den Bogen von der Prüfung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen durch den Revisionsverband und durch die Landesregierung bis hin zur Prüfung durch den Rechnungshof. Der Autor vermeidet aber eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob eine Prüfung der gemeinnützigen Bauvereinigungen durch ihre eigene Interessenvertretung wirklich objektiv erfolgt bzw. erfolgen kann.

Betrachtungen über Gemeinnützigkeit und Steuerrecht, Gemeinnützigkeit und Wohnbauförderungsrecht sowie eine Erörterung der europarechtlichen Rahmenbedingungen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft bilden den Abschluß des Abschnittes über die rechtlichen Grundlagen für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß der Leser mit diesem Werk eine ausführliche Betrachtung verschiedener Aspekte der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft vorfindet, wenngleich eine kritische Auseinandersetzung mit der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und entsprechende Reformvorschläge zu kurz kommen.

Walter Rosifka