
Hat Österreich eine Wohnbaupolitik?

Hannes Swoboda

Betrachtet man die Wohnbaupolitik der letzten 10 Jahre, so kann man kaum von einheitlichen und klaren wohnpolitischen Zielvorstellungen sprechen. Natürlich lassen sich einige Grundsätze aus den beschlossenen Gesetzen und Gesetzänderungen herausdestillieren. So sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß mehr Wohnungen gebaut und mehr Wohnungen verbessert werden können. Überdies wurden gesetzlich Anpassungen vorgenommen, um auch einkommensschwächeren Schichten den Erwerb von Neubauwohnungen zu ermöglichen. Wie in vielen Bereichen, so ließen aber auch auf dem Wohnungsektor die Ziele und Versprechungen weit mehr erwarten als dann tatsächlich erreicht wurde. Diese Diskrepanz zu erläutern und Ansätze für eine zukünftige Wohnbaupolitik zu skizzieren, stellt sich der folgende Beitrag zur Aufgabe.

Das Wohnbauprogramm der SPÖ

Neben einigen Anmerkungen im Wirtschaftsprogramm beleuchtet vor allem das Wohnbauprogramm die wohnungspolitischen Leitvorstellungen. Oberstes Ziel war die Steigerung der Neubauleistung:

„Eine Verbesserung der Wohnverhältnisse in Österreich kann nur durch verstärkten Wohnungsneubau erreicht werden, der alte unzulängliche Bestand ist zu ersetzen; mehr Wohnungen sind vor allem für die laufenden zusätzlichen Anforderungen erforderlich, die sich für neue Haushalte und aus den örtlichen Verlagerungen in unserem Wirtschaftsgefüge ergeben.

Mit unserem Wohnbauprogramm soll daher bis zum Jahre 1980 eine jährliche Bauleistung von 100.000 Wohnungen erreicht und damit in der

Zehnjahresperiode 1971 bis 1980 die Errichtung von 775.000 Wohnungen sichergestellt werden¹."

Der Wohnungsbedarf wurde also aus dem Ersatzbedarf für nicht mehr zeitgemäße Wohnungen, dem Nettozuwachs an Haushalten, dem Abbruch und der Zweckumwidmung abgeleitet. Weiters wurden eine Leerwohnungsreserve von ca. 2 bis 3 Prozent des Bestandes als für einen „funktionsfähigen Wohnungsmarkt“ notwendig vorausgesetzt. Um die hohe Neubauleistung zu erreichen, wurde es als erforderlich erachtet, die jährliche Bauleistung um jeweils 5000 Wohnungen zu steigern. Zu diesem Zweck sollten einerseits stärker Kapitalmarktmittel herangezogen werden, andererseits durch Gewährung von Annuitätzuschüssen und Wohnbeihilfen die Belastungen für den Mieter verringert werden. Ausdrücklich wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Annuitätenzuschüsse für die Rückzahlung der Kapitalmarktdarlehen „mit zunehmendem Realeinkommen“ an die Einkommensverhältnisse anzupassen.

Ein besonderer Schwerpunkt wurde auf die Fragen der „Baulandbeschaffung und Assanierung“ gelegt. Grundsätzlich stellte das Programm dazu fest:

„Innerhalb der gegensätzlichen gesellschaftspolitischen Auffassungen des totalen Eigentumsschutzes und der unbeschränkten Inanspruchnahme des Grundeigentums durch die öffentliche Hand soll eine dem sozialen Rechtsstaat entsprechende Regelung verwirklicht werden. Wenn der private Eigentümer nicht in der Lage oder nicht gewillt ist, höhere gesellschaftspolitische Ziele zu berücksichtigen, müssen staatliche Eingriffe – bei Wahrung aller rechtsstaatlichen Prinzipien – dies gewährleisten“².

Neben gesetzlichen Maßnahmen zur Bodenbeschaffung und Assanierung wurden auch steuerliche Maßnahmen verlangt, insbesondere die Änderung der „völlig irrealen Bemessungsgrundlage“ der Einheitswerte und die Abschöpfung von Wertzuwächsen.

Für den Bausektor selbst wurden eine Reihe von Rationalisierungsmaßnahmen vorgeschlagen, so die Ausweitung des industriellen Bauens.

Das letzte Kapitel beschäftigt sich mit dem Miet- und Wohnrecht.

„Neben der großen Bedeutung des Wohnungsneubaus in Österreich ist es unerlässlich, auch für den Bestand an alten Wohnhäusern eine Regelung zu finden, die den erhaltungswürdigen Althausbestand als Teil des volkswirtschaftlichen Vermögens im Bestand sichert. Gleichzeitig sollen aber auch bessere gesetzliche Voraussetzungen geschaffen werden, die den Wohnungsinhabern Schutz vor ungerechtfertigten Eingriffen in ihr Wohnrecht gewährleisten und in sozialen Härtefällen einen Ausgleich sicherstellen. Die unsozialen Auswirkungen des Mietrechtsänderungsgesetzes aus dem Jahre 1967 müssen beseitigt werden“³.

Gefordert wurde unter anderem die zeitlich unbefristete Zweckbindung der Mieteinnahmen, ein Reparaturausgleichsfonds zum sozialen Härteausgleich zugunsten wirtschaftlich schwacher Mieter, das Recht

auf Wohnungstausch und der Investitionskostenersatz für wertvermehrende Investitionen der Mieter.

Wohnungsbauförderungsgesetz 1968

Das Prinzip der Wohnbauförderung, nämlich die Mischfinanzierung durch Kapitalmarktmittel, öffentliches Darlehen und Eigenmittel wurde in seinen Grundsätzen sowohl vom Programm als auch in der Folge von der Regierung voll akzeptiert. Ebenso akzeptiert wurde die vordem viel kritisierte Verländerung der Wohnbauförderung d. h. der Vergabe der Förderungsmittel durch die Länder, obwohl nach wie vor der Großteil der Mittel vom Bund aufgebracht und zur Verfügung gestellt wurde. Auch wurde nicht am geringen Beitrag der Förderung zur Senkung der Baukosten bzw. der Bodenbeschaffungskosten Anstoß genommen.

Wurde das Förderungssystem seinem Grundsatz nach anerkannt, gab es doch im Detail einige Neuerungen, unter anderem folgende:

- a) Sehr bald wurde klar, daß die monatliche Belastung, vor allem in Folge des hohen Anteils der Kapitalmarktfinanzierung ein politisch nicht akzeptables Ausmaß angenommen hatte. Deshalb wurden Annuitätenzuschüsse eingeführt, zur Abdeckung der Hälfte der Belastung infolge der Rückzahlung des Kapitalmarktdarlehens. Da die Baukosten und damit die Finanzierungskosten kräftig anstiegen und diese Zuschüsse unabhängig von der Einkommenssituation und vor allem der Einkommensentwicklung der Mieter vergeben wurden, nahmen die Annuitätenzuschüsse einen steigenden Anteil der Wohnbauförderungsmittel in Anspruch.
- b) Die Wohnbeihilfe durfte nur gewährt werden, falls das aufgenommene Hypothekendarlehen mit einem Zinssatz von nicht mehr als 3,5 Prozent über der Bankrate verzinst war. In der Folge wurde an dieser Bestimmung für die Gewährung von Annuitätenzuschüssen festgehalten, jedoch mit einer neuen Obergrenze. Der Zinsfuß für das Hypothekendarlehen sollte nicht höher als 2,5 Prozent über „der Nominalverzinsung der dem Zeitpunkt der Zusicherung unmittelbar vorangegangenen zur Zeichnung aufgelegten öffentlichen Anleihe“ liegen. Dies bedeutete effektiv eine Erhöhung der Zinsobergrenze für Kapitalmarktkredite.
- c) Im Rahmen der Wohnbeihilfe wurden Obergrenzen für den zumutbaren Wohnungsaufwand für Bezieher niedriger Einkommen sowie für Jungfamilien und kinderreiche Familien mit geringerem Familieneinkommen festgesetzt.
- d) Die Förderung sollte grundsätzlich unterbleiben, wenn die Kosten für die Grundstücke (Erwerbs- und Anschaffungskosten) als überhöht bzw. unwirtschaftlich anzusehen sind.

All diese Maßnahmen konnten jedoch nicht verhindern, daß die Neubauproduktion nicht nur nicht in jenem Ausmaß stieg wie beabsichtigt war. Sie blieb praktisch – mit Schwankungen – konstant. Auch die fertiggestellte Wohnfläche stieg keineswegs kontinuierlich an.

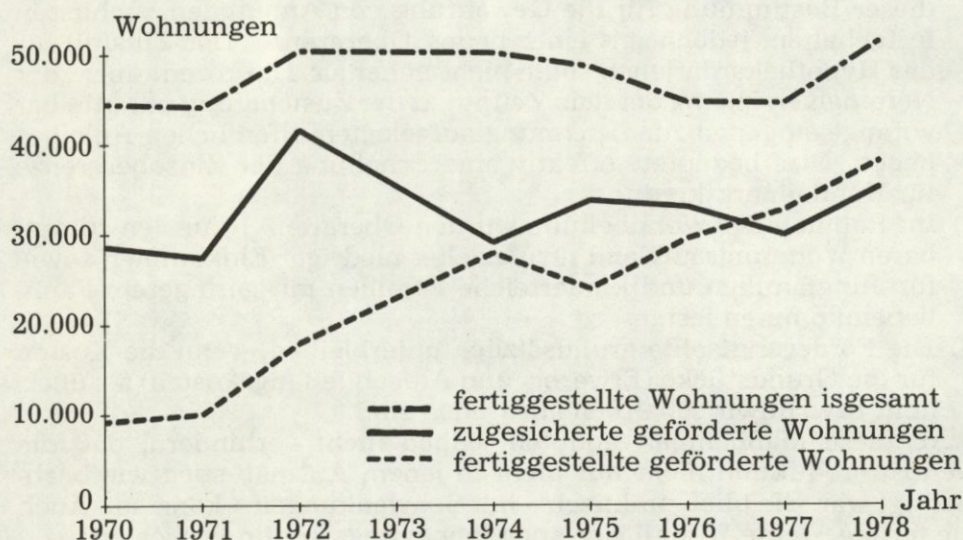
Diese Maßnahmen konnten auch nicht verhindern, daß sich ärmere Schichten trotz massivem Förderungsaufwand Neubauwohnungen nur schwer leisten können. Zum Wohnungsaufwand gehören nämlich auch die – rapide gestiegenen – Betriebskosten und diese werden ja nicht gefördert. Eine prozentuelle Förderung würde wahrscheinlich eher zu noch stärker steigenden Betriebskosten führen als zu einem vermehrten Zugang ärmerer Schichten zu Neubauwohnungen.

Höhere Einkommensschichten auf der anderen Seite hingegen werden vor allem durch die undifferenzierte Gewährung öffentlicher Darlehen und von Annuitätenzuschüssen in einem Ausmaß gefördert, wie dies sozial kaum vertretbar erscheint.

Quantitativ und qualitativ konnten die Zielsetzungen der Wohnbaupolitik, wie sie im Wohnbauprogramm formuliert worden waren, keineswegs erreicht werden. Im Quantitativen ist das Verfehlen nur insofern auffälliger, weil hier ein deutliches und hochgestecktes Ziel gesetzt wurde.

Infolge der Mängel der Wohnbaustatistik ist es schwer, eindeutige und aktuelle Daten zu präsentieren. Die folgende Graphik 1 zeigt jedoch sehr klar, daß die quantitativen Ziele nicht erreicht werden konnten. Zwar konnte der Anteil der geförderten Wohnungen an den fertiggestellten Wohnungen deutlich gehoben werden, auf die gesamte Wohnbauproduktion hat dies jedoch kaum Einfluß gehabt.

Graphik 1



Die Tabellen 1 und 2 zeigen die grundsätzliche Problematik der Förderungsstruktur. Insbesondere Wohnbeihilfen und Annuitätenzuschüsse nehmen anteilmäßig an den ausbezahlten Förderungsmitteln, vor allem aber an den Förderungszusicherungen stark zu.

Tabelle 1

Jahr	Summe der Förderungszusicherung in Mio S	Förderungszusicherungen		Wohnbeihilfen	Annuitätenzuschüsse
		Darlehen	davon in % Eigenmittel- ersatzdarlehen		
1970	5.162,5	98,5	1,3	0,2	—
1971	4.939,7	97,6	1,8	0,6	—
1972	9.191,7	97,8	1,8	0,4	—
1973	8.367,6	74,2	2,8	0,6	22,4
1974	9.434,0	74,4	3,0	1,5	21,1
1975	13.433,3	69,5	3,8	2,6	24,1
1976	14.644,0	65,0	5,0	3,8	26,2
1977	14.262,1	67,5	4,8	4,6	23,1
1978	15.041,7	71,3	3,8	3,9	21,0

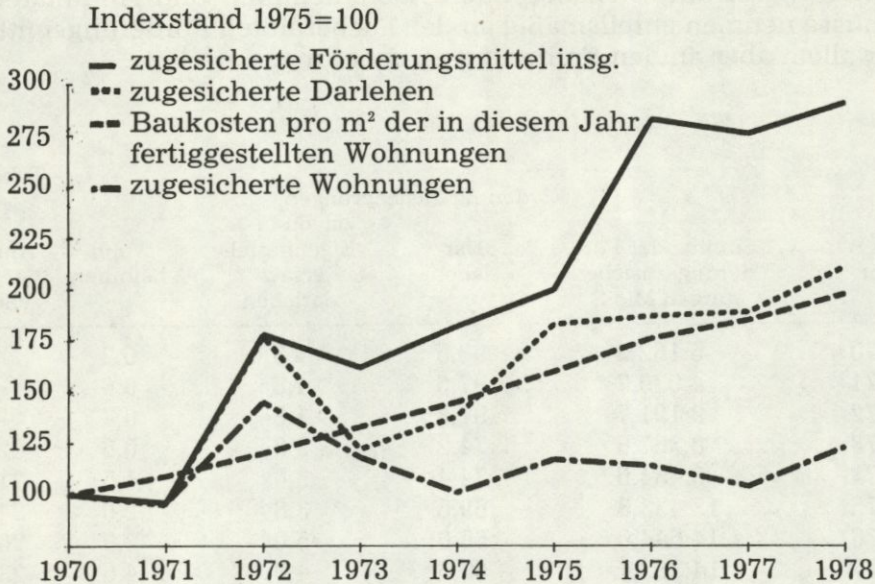
Tabelle 2

Jahr	Ausgaben insgesamt in Mio S	Förderungsausgaben		Wohnbeihilfen	Annuitätenzuschüsse*)
		Darlehen	davon in % Eigenmittel- ersatzdarlehen		
1970	3.186,8	93,7	1,8	0,1	4,4
1971	4.144,5	93,9	2,1	0,3	3,7
1972	5.922,5	95,0	2,2	0,4	2,4
1973	6.372,0	93,5	3,5	0,7	2,3
1974	8.566,8	93,6	3,6	1,0	1,8
1975	9.176,7	90,6	5,1	2,2	2,1
1976	11.252,0	88,1	5,9	2,9	3,1
1977	10.255,2	82,8	6,5	4,5	6,2
1978	12.089,3	82,8	4,5	4,8	7,9

* inclusive AZ WBF 1954

Nun sind natürlich auch Wohnbeihilfen und Annuitätenzuschüsse bauwirksam. Ohne Subjektförderung müßte entweder die Objektförderung drastisch erhöht werden, oder die Wohnungen wären unanbringlich. Wie aber Graphik 2 zum Ausdruck bringt, klaffen Förderungsleistung und Wohnbauleistung stark auseinander.

Graphik 2



Zwar sind die Wohnungsgröße und wahrscheinlich auch die Qualität hinsichtlich Wärme- und Lärmschutz gestiegen. Die Durchschnittsgröße der fertiggestellten Wohnungen betrug 1970 80 m² und 1978 88 m². In Folge der starken Schwankungen der Wohnbauleistung ist die fertiggestellte Wohnfläche – ebenfalls mit Schwankungen – jedoch nur geringfügig gestiegen. Einen hohen Anteil am Auseinanderklaffen zwischen Förderung und Wohnbauleistung dürften die Baukosten haben. Zwischen 1970 und 1978 verdoppelten sich die Baukosten pro m² Nutzfläche, während die Verbraucherpreise um 67 Prozent stiegen. Es soll aber noch deutlich darauf hingewiesen werden, daß sich angesichts der stark steigenden Baukosten eine Erhöhung der Förderungsmittel – ohne Umstrukturieren der Förderung – nicht unbeträchtlich in weiteren Preissteigerungen niederschlagen würde.

An die Bestimmungen des Wohnbauförderungsgesetzes hat sich auch das Wohnungsverbesserungsgesetz stark angelehnt. Eine einigermaßen breitere Wirksamkeit erlangte das Gesetz jedoch erst durch die Bestimmung, daß auch Mieter Wohnungsverbesserungskredite in Anspruch nehmen können. Diese Bestimmung führte sogar in mehreren Bundesländern – vor allem in Wien – zu einer betragsmäßigen Obergrenze des förderbaren Investitionsvolumens für den einzelnen Bewerber, um die Nachfrage mit dem finanziellen Angebot in Einklang zu bringen.

Bodenpolitik und Assanierung

Es war erklärtes Ziel der Sozialistischen Partei und der von ihr gestellten Regierung, für die Bodenbeschaffung nach deutschem Vorbild ein modernes und effektives Gesetz zu schaffen. Ende Dezember 1971 wurde die Regierungsvorlage im Nationalrat eingebracht. Verschiedene Bestimmungen stießen jedoch auf heftigen Widerstand der ÖVP. Da allerdings einige Verfassungsbestimmungen notwendig waren, wurde auf einen Kompromiß hingearbeitet. Den Ausweg fand man in zwei getrennten Gesetzen. Das Bodenbeschaffungsgesetz wurde nur mit den Stimmen der Regierungsmehrheit angenommen, das Stadterneuerungsgesetz mit den Stimmen von ÖVP und SPÖ. Beide Gesetze wurden allerdings erst im Frühjahr 1974 beschlossen.

Das Bodenbeschaffungsgesetz sollte grundsätzlich die Beschaffung von unbebauten Grundstücken für den Wohnbau ermöglichen. Dabei fällt den Ländern die Aufgabe zu, „Vorsorge zu treffen“, daß die Gemeinden die entsprechenden Grundstücke beschaffen. Als eine – vor allem für das dichtbebaute Gebiet – problematische Ausnahme vom Anwendungsbereich hat sich jene Bestimmung erwiesen, nach der „auf Grundstücke, die als Hof oder Garten eines Wohnhauses oder als Betriebsfläche für ein gewerblich genutztes Gebäude in Verwendung und mit dem Gebäude in unmittelbarem räumlichen Zusammenhang stehen, die Bestimmungen des Gesetzes nur dann und insoweit Anwendung finden, als die nicht verbaute Grünfläche 2000 m² übersteigt.“ (§ 2 Abs. 2)

Voraussetzung für die Anwendung des Bodenbeschaffungsgesetzes ist das Vorliegen eines qualitativen oder quantitativen Wohnungsfehlbestandes bzw. -bedarfs, wie er im Gesetz definiert ist – allerdings nur dann, wenn die Landesregierung auf Antrag der Gemeinde einen solchen Fehlbestand bzw. Bedarf feststellt! Die Gemeinde wiederum kann durch Verordnung festlegen, in welchen Teilen ihres Gemeindegebietes die Bestimmungen des Bodenbeschaffungsgesetzes anzuwenden sind.

Bei Vorliegen von Bebauungsvorschriften (Flächenwidmungspläne etc.) für das gesamte Gemeindegebiet können nur solche Gebiete als Bodenbeschaffungsgebiete ausgewiesen werden, wo die Bebauungsvorschriften die Errichtung von Wohnungen vorsehen.

Die beiden Instrumente des Bodenbeschaffungsgesetzes sind das Eintrittsrecht und die Enteignung. Sie sind jedoch nur in den von den Gemeinden durch Verordnung festgelegten Gebieten anwendbar, wobei die Verordnung nach längstens 10 Jahren außer Kraft tritt und innerhalb weiterer 10 Jahre für dieses Gebiet (bzw. Teilgebiet) nicht neuerlich erlassen werden darf.

Vom Eintrittsrecht in Kaufverträge kann die Gemeinde dann Gebrauch machen, falls sie das (unbebaute) Grundstück für Wohnbauzwecke oder für öffentliche Zwecke benötigt. Unter öffentliche Zwecke verstand der Bautenausschuß in seinem Bericht zum Stadterneuerungsgesetz den Bau von Schulen, Amtsgebäuden, Einrichtungen

gesetzlich anerkannter Kirchen und Religionsgesellschaften, von Einrichtungen die der Gesunderhaltung der Bevölkerung dienen, sowie die Schaffung der entsprechenden Infrastruktur, die Sicherung von Erholungsplätzen etc.

Der vereinbarte Kaufpreis gilt auch für die eintretende Gemeinde. Bei Nichtangemessenheit ist jedoch die von der Bezirksverwaltungsbehörde oder vom Gericht festgesetzte Gegenleistung zu erbringen. Nicht erzielbare Nebenbedingungen sind durch einen Schätzwert auszugleichen und gelten, falls das nicht möglich ist, als nicht beigelegt.

Im Falle einer Festsetzung der Gegenleistung durch Festlegung eines Schätzwertes ist der Verkehrswert zu Grunde zu legen. (Maßgebend für die zu ermittelnde Entschädigung ist der Zeitpunkt, ein Jahr vor Erlangung der Verordnung durch das Land bzw. fünf Jahre vor Erlassung der Verordnung durch die Gemeinde, wenn zwischen diesen beiden Verordnungen ein größerer Zeitraum als vier Jahre liegt.)

Das Eintrittsrecht setzt also die Verkaufsabsicht eines Eigentümers eines unbebauten Grundstücks in einem durch Verordnung festgesetzten Gebiet voraus. Dabei ist zu bedenken, daß eine solche Verordnung nach 10 Jahren für weitere 10 Jahre außer Kraft tritt. Weiters setzt das Eintrittsrecht dementsprechende finanzielle Mittel voraus, da ja der Verkehrswert zu zahlen ist und überdies einen „langen Atem“ falls der Verkäufer unangemessene Forderungen (Kaufpreis, Nebenbedingungen) stellt, bzw. von seinen Einspruchsmöglichkeiten Gebrauch macht.

Auch das Instrument der Enteignung ist nur in den gemäß Verordnung festgelegten Gebieten möglich und von einer Reihe von Schwierigkeiten gekennzeichnet. Voraussetzung für die Enteignung eines (unbebauten) Grundstückes ist das Vorhandensein eines geeigneten und finanziell gesicherten Bauvorhabens.

Der Widerspruch des Eigentümers kann sich nur darauf begründen, daß er das Grundstück selbst bebauen will, bzw. daß er innerhalb des gleichen festgelegten Gebietes über ein anders geeignetes Grundstück verfügt. Für die Durchführung der Bebauungsabsicht des Eigentümers (Ansuchen um Bebauungsbewilligung, Baubeginn und Vollendung des Baus) sind gewisse Fristen gesetzt.

Erst nach Rechtskraft des Enteignungsbescheides und Bezahlung bzw. Hinterlegung der Entschädigung ist dem Antragsteller das Grundstück zu übergeben.

Auch im Stadterneuerungsgesetz finden sich eine Reihe bodenpolitischer Bestimmungen, allerdings zugeschnitten auf durch Verordnung bestimmte Assanierungsgebiete und unter bestimmten Voraussetzungen auf einzelne Baulichkeiten außerhalb solcher Gebiete.

Die beiden wichtigsten bodenpolitischen Instrumente sind auch im Stadterneuerungsgesetz das Eintrittsrecht (Angebotsverpflichtung durch den Verkäufer) und die Enteignung. In den Assanierungsgebieten sind die Verkäufer von Grundstücken zur Angebotslegung gegenüber der Gemeinde verpflichtet. Diese kann, wenn sie die Grundstücke für öffentliche Zwecke benötigt, von dem Anbot Gebrauch machen. Was

unter öffentlichem Zwecke zu verstehen ist, wurde bereits im Zusammenhang mit dem Bodenbeschaffungsgesetz erwähnt.

Zwei Jahre nach Erklärung eines Gebietes als Assanierungsgebiet mittels Verordnung können Grundstücke überdies „im Wege der Enteignung in Anspruch genommen werden“. Wurde allerdings eine Erneuerungsgemeinschaft der Eigentümer im Sinne des Stadterneuerungsgesetzes gebildet, so dürfen Grundstücke, die davon erfaßt wurden, nicht enteignet werden. Auch die Enteignung gemäß Stadterneuerungsgesetzes bezieht sich vornehmlich auf unbebaute Grundstücke. Nur bei Bebauung entgegen den Bebauungsvorschriften, einer Mehrzahl mangelhaft ausgestatteter Wohnungen und einer Erschwerung der Assanierung können auch bebaute Grundstücke enteignet werden.

Das Stadterneuerungsgesetz beinhaltet neben der Anbotspflicht und der Enteignungsmöglichkeit auch die Pflicht, Rechtsgeschäfte wie die Übertragung des Eigentums, die Einräumung eines Baurechts etc. zur Genehmigung durch die Bezirksverwaltungsbehörde vorlegen zu lassen.

Auf das Stadterneuerungs- und das Bodenbeschaffungsgesetz wurde nicht deshalb relativ ausführlich eingegangen, weil diese Gesetze eine große Auswirkung auf das Wohnbaugeschehen hatten, sondern vielmehr um die Gründe für die praktische Nichtanwendung aufzuzeigen. Die Bestimmungen sind so einschränkend und die Verfahren so kompliziert, daß sie als wesentliche Instrumente ausscheiden. Zwar wurde anlässlich verschiedener Spekulationsaffären vor allem in Wien eine Reform des Bodenbeschaffungsgesetzes angeregt. Jedoch der Hinweis auf die mangelnden Versuche – mit Ausnahme der Stadt Salzburg – das Bodenbeschaffungsgesetz bzw. flexiblere Bestimmungen der Wiener Bauordnung in der Vergangenheit anzuwenden, genügte, um auf ernsthafte Novellierungsversuche zu verzichten. Die Scheu, die Enteignung als ein Instrument zur Beschaffung von Baugrund auch nur in Betracht zu ziehen, ist Ausdruck dafür, daß von einer zielgerichteten Bau- und Siedlungspolitik nicht die Rede sein kann.

Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz

Ein nicht unwichtiges wohnungspolitisches Gesetz stellt das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz dar. Es sollte der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft einen modernen gesetzlichen Rahmen geben, die Eigenkapitalbasis stärken und die Mitbestimmung der Mieter, wenn auch in bescheidenem Rahmen institutionalisieren. Was den letzten Punkt betrifft, sollten die Mieter die Möglichkeit haben, Vertrauenspersonen zu wählen. Diese hätten von der Bauvereinigung informiert werden müssen: vor jeder Änderung des Entgelts, vor jeder die Interessen der Hausgemeinschaft berührenden wesentlichen Änderung, sowie bei der Gestaltung der den Mietern dienenden Anlagen usw. Im Zuge der Verhandlungen im parlamentarischen Unterausschuß konnte man zwar über die Stärkung der Eigenkapitalbasis Einigung finden. Die

Einführung demokratischer Elemente, die auf Wunsch der Mieter für die Bauvereinigung verpflichtend gewesen wäre, wurde kaum diskutiert. Der Widerstand dagegen war bei allen im Parlament vertretenen Parteien vorhanden. Nicht einmal im Entwurf in Frage gestellt wurde die Rolle des Revisionsverbandes. Dieser Verband, dem die Prüfung der Bauvereinigungen obliegt, ist mit dem Verband der zu prüfenden Bauvereinigungen identisch. Sicher liegt es im Interesse des Verbandes, die Prüfung ordnungsgemäß durchzuführen und Unzukömmlichkeiten abzustellen. Vom Prinzip her jedoch kann diese Identität der Prüfer mit den Geprüften keineswegs als demokratisch angesehen werden. Anregungen – u. a. seitens der Arbeiterkammer – Konsumentenvertretern den Zugang zum Prüfungsverband zu ermöglichen, wurden geflissentlich ignoriert.

Mietrecht

Entscheidend für die Wohnungspolitik, vor allem in bezug auf die größeren Städte, ist die Mietrechtspolitik. Das Mietrechtsänderungsgesetz aus dem Jahre 1967 brachte in Österreich die freie Mietzinsvereinbarung im Falle der Neuvermietung. Diese Regelung führte in vielen Fällen zu mit der Wohnungsqualität nicht in Einklang stehenden Mietforderungen. In ihrem Wohnbauprogramm versprach die SPÖ die Beseitigung der unsozialen Auswirkungen dieses Gesetzes. 1974 kam es dann zu einer Mietgesetznovelle, die einen Teil der unsozialen Regelungen bzw. Lücken des Mietenrechts beseitigte. Erstens wurden für Substandardwohnungen die Bestimmungen über die freie Mietzinsvereinbarung durch die Festsetzung einer Obergrenze von 4 S pro m² eingeschränkt, die Wertsicherungsklauseln bei diesen Wohnungen wurden eingefroren. Darüber hinaus wurde der Abbruchsspekulation ein Hindernis in den Weg gelegt. Die meisten Kündigungstatbestände wurden mit der Verpflichtung gekoppelt, dem Mieter zwei Ersatzwohnungen bzw. bei Ablehnung dieser Wohnungen durch den Mieter einen angemessenen finanziellen Betrag zur Verfügung zu stellen. Der Wohnungsabbruch wurde damit deutlich verteuert. Ein unsoziales Abschieben mancher Mieter von einem Abbruchobjekt zum anderen konnte allerdings nicht verhindert werden.

Diese Änderungen des Mietenrechts brachten zwar die dringendsten Verbesserungen. Ein modernes soziales Mietrecht war damit jedoch keineswegs geschaffen. Weitere Versuche in Parteien- und Expertengesprächen wurden unternommen. Zu einem offiziellen Ministerialentwurf jedoch kam es erst als andere Gesetzesmaterien, die auf der Prioritätenliste des Ministeriums weiter oben rangierten, parlamentarisch verabschiedet wurden.

Es ist nun unmöglich, den Entwurf in seinen Einzelheiten sowie die verschiedenen offiziellen und inoffiziellen Stellungnahmen zu erläutern. Die Zielsetzungen, wie sie im Ministerialentwurf zum Ausdruck kommen und auch den wesentlichen Intentionen der Mietervereini-

gung entsprechen, sind etwa folgende. Die freie Mietzinsvereinbarung soll durch die Festlegung von Mietzinsobergrenzen im Gesetz beschränkt werden. Andererseits soll die Verrechnungspflicht der Mietzinsreserve von 7 auf 10 Jahre ausgedehnt werden und in voller Höhe – innerhalb dieses Zeitraumes – für die Erhaltung und Verbesserung des Hauses zur Verfügung stehen. Daneben gibt es noch eine Anzahl kleinerer Veränderungen, vornehmlich – aber nicht ausschließlich – Verbesserungen im Interesse der Mieter. Unter anderem wird für gesetzeswidrige Ablösen eine höhere Sanktion angedroht, grundsätzliche Maßnahmen, um das Ablöseswesen drastisch einzuschränken, wurden jedoch nicht überlegt.

Die beiden Hauptpunkte der Veränderung waren auch die Hauptpunkte der Kritik. Im Mittelpunkt stand die – angebliche – Ertragslosigkeit des Hausbesitzes. Daß der Hauseigentümer die Mieteinnahmen anlegen kann und sowohl die daraus resultierende Verzinsung als auch die Mieteinnahmen nach Ablauf der 10jährigen Verrechnungszeit als Einnahmen verbuchen kann, wurde meist verschwiegen.

Die Frage: Ertrag oder kein Ertrag? stellte sich in diesem Zusammenhang nicht. Vielmehr geht es darum, in welcher Form und in welcher Höhe dem Hausherren ein Ertrag zufallen solle. Was die Form betrifft, so wäre eine Entscheidung darüber zu fällen, ob der Ertrag von einer geleisteten Investition abhängen soll und damit auch einen Investitionsanreiz bilden soll oder ob der Profit unabhängig von einer Investitionsleistung anfallen soll. Die auf die Aussendung des Entwurfs folgende Debatte hat jedenfalls gezeigt, daß auch in der Regierung den Interessen der Hausherren (z. B. vertreten durch die Versicherungen) offenes Gehör geschenkt wurde. Die Mietervertreter haben zwar die Mehrheit hinter sich, die Hausherrenvertreter jedoch die „ökonomische“ Logik: auch der Hausbesitz muß einen Ertrag abwerfen und dies möglichst ohne Reglementierung und überdies dürfe man sich vom status quo (fünfzig Prozent der frei vereinbarten Mieten sind frei verfügbar) nicht zu weit entfernen.

Nun besteht kein Zweifel darüber, daß Mechanismen in ein neues Mietengesetz eingebaut werden müssen, die die Sanierung des Hausbestandes fördern. Neben der kapitalistischen Logik – finanzieller Anreiz für den Eigentümer – wäre es jedoch möglich, auf die Logik der Selbstbestimmung und Mitwirkung – der Mieter – zu setzen. Im Zuge der Diskussion innerhalb der Regierung nahm jedoch das auf den Eigentümer abgestellte Anreizsystem immer mehr Gewicht an.

Zusammenfassung

In diesem Beitrag wurde versucht, an Hand einiger Gesetzesmaterien die wohnungspolitische Aktivität der Regierung in den letzten zehn Jahren zu beleuchten. Nicht unwichtige Gesetze bzw. Novellierungen wie das Wohnungseigentumsgesetz, das Rückzahlungsbegünstigungsgesetz etc. blieben unbeachtet. Dennoch kann man abschließend einige Grundsätze der Politik feststellen.

1. Auf dem Gebiet der Neubauförderung hat man versucht, durch Adaptierungen des bestehenden Gesetzes, trotz enorm gestiegener Bau- und Grundkosten das Neubauvolumen aufrechtzuerhalten und auch sozial Schwächeren den Erwerb einer Wohnung zu ermöglichen. Das ursprüngliche Ziel der jährlichen Produktionssteigerung konnte nicht gehalten werden. Überdies ist dem Bund die Wohnbauförderung immer mehr „entglitten“. Die im Wohnbauförderungsgesetz enthaltenen Rahmenbedingungen z. B. die Verpflichtung zur Gewährung von Annuitätenzuschüssen wird seitens mehrerer Bundesländer nicht beachtet. Ein neues Wohnbauförderungsgesetz steht daher zur Diskussion – mit folgenden Zielsetzungen:

- Stabilisierung der Wohnungskosten – (der Bau-, Grund- und Finanzierungskosten)
- Stärkere Berücksichtigung der Einkommenshöhe und -entwicklung

Darüber hinaus wäre zu überlegen, ob nicht den Ländern – bei Wahrung bundeseinheitlicher Grundsätze – auch legal ein höherer Spielraum eingeräumt werden sollte.

Wien hat einen anderen Wohnungs- und damit Förderungsbedarf als z. B. Vorarlberg.

2. Die Frage der Bodenbeschaffung, insbesondere in den Städten, ist nach wie vor ungelöst. Einer Neufassung des Bodenbeschaffungsgesetzes müßte jedoch der Wille vorangehen, die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten anzuwenden. Dieser ist jedoch nur in unzureichendem Maße vorhanden. Wenn das Bodenbeschaffungsgesetz – ähnlich auch das Assanierungsgesetz – auf Grund zahlreicher Verfahrensprobleme unanwendbar ist, so ist dies nicht auf ein Ver- und Übersehen der Parlamentarier zurückzuführen, sondern spiegelt den mangelnden Willen der kommunalpolitisch Verantwortlichen wider, Konflikte mit den Grundstückseigentümern und Maklern einzugehen.

3. Die Stadterneuerung bedarf einer breiteren gesetzlichen Basis, damit Spezialgesetze, wie das Stadterneuerungsgesetz, das Wohnungsverbesserungsgesetz etc. wirklich zur Sanierung der Städte beitragen können. Diese breitere Basis muß das Mietengesetz darstellen. Es gibt noch immer viele Politiker, die Angst haben vor einem neuen Mietenrecht auf Grund der Belastungen, die ohne Zweifel einige Mieter betreffen werden. Auf der anderen Seite wiederum gibt es die Meinung, daß es an der Zeit sei, den Markt möglichst weitgehend wieder herzustellen. Dabei wird jedoch vergessen, daß die Bedingun-

gen für ein optimales und vor allem soziales Funktionieren des Marktes – breites und transparentes Angebot an Wohnungen – keineswegs gegeben ist. Insbesondere angesichts der relativ geringen und konstanten Neubauproduktion. So sehr ein neues Mietrecht für die Stadterneuerung notwendig ist – es muß für die Aufbringung der entsprechenden Mittel sorgen – so sehr wäre es verfehlt, in abstrakten Marktprinzipien ein Allheilmittel zu suchen.

4. Die Aufteilung wohnungspolitischer Agenden auf verschiedene Ministerien und Länder hat eine einheitliche Wohnungspolitik verhindert, da sich niemand für die Wohnungspolitik schlechthin verantwortlich fühlte. Hinzu kommt, daß in unmittelbar sie berührenden Fragen die gemeinnützige Wohnungswirtschaft einen wesentlichen Einfluß auf die Gesetzgebung hatte. Ein Blick in die politische Landschaft läßt kaum Veränderungen dieser Rahmenbedingungen für die Zukunft erwarten. Eine bessere Abstimmung wohnungspolitischer Grundsätze und gleichzeitig mehr Spielraum für die Länder, um auf ihre Probleme näher einzugehen, wäre jedoch wünschenswert. Vielleicht könnte zumindest die Verantwortlichkeit für Leistungen und Fehler klarer definiert werden.

1) Mehr, besser und schneller bauen. Das Wohnbauprogramm der SPÖ, Wien 1969, S 5

2) ebenda S. 15

3) ebenda S. 23