

Kompetenzgefüge im Wohnungswesen

I. Einleitung

Wohnrecht stellt inhaltlich betrachtet eine politisch hochsensible Materie dar. Wohnen gehört zu den Grundbedürfnissen des Menschen und die Versorgung der Bevölkerung mit hochwertigem, sicherem und leistbarem Wohnraum ist ein zentraler Aspekt der Daseinsvorsorge.

Der in Österreich unbestrittene Grundkonsens, dass es Aufgabe des Staates ist, eine Versorgung mit entsprechendem Wohnraum quer durch alle Bevölkerungsschichten zu gewährleisten, hat seit jeher eine hohe Regulierungsdichte im Bereich des Wohnrechts mit sich gebracht.

Wohnen ist daher auch kompetenzrechtlich eine durchaus komplexe Materie. Allen staatlichen Ebenen - Bund, Ländern wie Gemeinden - sind Funktionen zugeordnet. Diese Komplexität führt leider in manchen Bereichen unweigerlich dazu, dass es im Bereich Wohnrecht innerhalb der österreichischen Rechtsordnung zu einer Zersplitterung, Unübersichtlichkeit und vor allem Unverständlichkeit kommen kann.

Die trotz allem gute Funktionsfähigkeit des österreichischen Systems von Wohnbau und Wohnungspolitik ist wesentlich auf das funktionale Ineinandergreifen der bestehenden Kompetenzen und insbesondere die Kooperation der handelnden Akteure zurück zu führen.

Mein Impulsreferat soll in aller Kürze die wichtigsten Institutionen im Kontext Wohnen und deren Verflechtungen darstellen wobei ich nicht so sehr Wert auf eine streng formale Behandlung als auf das allgemeine Verständnis legen möchte.

II. Wohnungspolitische Kompetenzen der EU

Auf Ebene der Europäischen Union gibt es keine vertragliche Basis für die gemeinschaftliche Gestaltung von Wohnungspolitik. Daher fällt dieser Politikbereich grundsätzlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Schon seit längerem beeinflussen allerdings gemeinschaftliche Regelungen die Wohnungspolitik der Mitgliedstaaten zumindest in Teilbereichen, etwa die Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrags, die die Gebarung der Wohnbauförderung nachhaltig geändert haben, oder die EU-Gebäuderichtlinie von 2002 mit ihrer Festlegung von thermischen Mindeststandards und der verbindlich vorgesehenen Einführung von Energieausweisen.

Die seit 1989 unregelmäßig stattfindenden informellen EU-Wohnbauministerkonferenzen versuchen über einen thematischen Zugang wie "Beschäftigungseffekte im Wohnbau und bei der Wohnhaussanierung" (Graz, 1998), "Nachhaltige Sanierung von Wohnhochhäusern" (Prag, 2005) oder "Zugang zu Wohnraum für Menschen mit besonderen Bedürfnissen" (Marseille, 2008) gemeinsame Initiativen zu setzen.

Bei der bevorstehenden informellen Ministerkonferenz - diese findet im Juni diesen Jahres in Toledo, Spanien, statt - wird besonderer Wert darauf gelegt werden, dass Wohnbau als eines der Ziele der Strategie EU 2020 eine bedeutende Rolle für das Handeln der Europäischen Kommission spielen soll. Dabei wird auf die große Bedeutung der Renovierung des Wohnungsbestands aus Umweltschutzgründen sowie aus ökonomischen und sozialen Gesichtspunkten verwiesen werden, wenn die Europäische Union die politischen Ziele in den Bereichen Klimaveränderung, Wirtschaftsaufschwung und sozialem Zusammenhalt erreichen will.

III. Kompetenzgefüge gemäß B-VG

Das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) definiert die Kompetenzen der Gebietskörperschaften durch die Zuordnung von Gesetzgebung bzw Vollziehung.

Manche Rechtsbereiche wie etwa das Zivilrecht - darunter fallen Materien wie das Mietrecht oder das Wohnungseigentumsrecht - sind überwiegend in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache, wobei auf die zahlreichen Ausnahmen im Bereich der Vollziehung an dieser Stelle aus zeitlichen Gründen nicht eingegangen werden soll.

Andere Rechtsbereiche wie das sogenannte "Volkswohnungswesen" (hierzu zählt beispielsweise die Wohnungsgemeinnützigkeit) sind in Gesetzgebung Bundes-, in der Vollziehung Landessache.

Wieder andere, wie die Wohnbauförderung, fallen in die Kompetenz der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung.

Schließlich sei noch das Raumordnungsrecht als Beispiel für eine Materie genannt, die in der Gesetzgebung in die Kompetenz der Länder, in der Vollziehung in die Kompetenz der Länder und Gemeinden fällt.

Gemischte Zuständigkeiten zwischen den Gebietskörperschaften sind wie dargelegt also die Regel und nicht die Ausnahme. Die komplizierte Kompetenzlage ist ein Ergebnis eines fortdauernden Kräfteabgleichs zwischen Bund und Ländern.

Auf das eingangs zur Zersplitterung des Wohnrechts in der österreichischen Rechtsordnung Gesagte ist an dieser Stelle zu verweisen.

IV. Wohnungspolitische Kompetenz des Bundes

Die Zuständigkeiten des Bundes im Kontext Wohnen liegen vor allem in den Kompetenztatbeständen Zivilrecht, insbesondere Mietrecht (MRG) und dem Wohnungseigentumsrechts (WEG) sowie dem "Volkswohnungswesen", das vor allem das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht (WGG) betrifft.

Zum Volkswohnungswesen zählt die (Zitat VfGH aus VfSlg 2217/1951, 3378/1958) "Wohnungsfürsorge 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 Wohnungswirtschaft, soweit sie solche Wohnungen zum Gegenstand hat".

Mit dem MietrechtsG, dem WohnungseigentumsG und dem WohnungsgemeinnützigkeitsG, in deren Rechtsregime ein Großteil des Wohnungsneubaus fällt, dominiert der Bund nicht nur das Wohnrecht im (Wohnungs-)Bestand, sondern trotz der "verländerten" Wohnbauförderung auch im Neubau.

Ergänzt werden diese Kernkompetenzen von weiteren Zuständigkeiten mit Bezug zum Wohnungswesen, die in den verschiedensten Ressorts angesiedelt

sind. Beispielhaft angeführt seien die Koordination der Raumordnung, Raumplanung und Regionalpolitik im Bundeskanzleramt, die Zuständigkeiten Finanzverfassung und Finanzausgleich sowie Bausparförderung im Finanzministerium, Klimaschutz im Umweltministerium und Konsumentenschutz im Sozialministerium. Diese Aufzählung ist ausdrücklich nur ein Abriss der vielfältigen Zuständigkeiten und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

V. Wohnungspolitische Kompetenzen der Länder

In der Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Länder liegen vor allem die Wohnbauförderung in Neubau und Sanierung, das Baurecht und die Raumordnung.

Für sogenannte "Querschnittsmaterien" wie die Raumordnung oder das Baurecht gilt dies nur, wenn diese nicht unter anderen Vorschriften dem Bundesbereich zuzuordnen sind, zB das Eisenbahnwesen, das überregionale Straßennetz oder der Denkmalschutz.

Im Folgenden soll insbesondere auf die Wohnbauförderung als äußerst wichtiges Instrument zur Umsetzung von Politikzielen auf Länderebene eingegangen werden.

Die Landesverwaltungen agieren einerseits im Rahmen der Hoheitsverwaltung, andererseits in der sogenannten Privatwirtschaftsverwaltung. Die Wohnbauförderung ist mit wenigen Ausnahmen Teil der Privatwirtschaftsverwaltung der Länder, dh die Länder werden nicht als Behörde tätig, sondern sind Vertragspartner der Förderungsnehmer.

Seit der vollständigen "Verlängerung" der Wohnbauförderung in den Jahren 1987/88, haben die Länder umfangreiche Landesgesetze und Durchführungsverordnungen zur Wohnbauförderung mit zum Teil stark unterschiedlichen Zielrichtungen erlassen.

Wie eingangs zur Wohnbauförderung gesagt, ist diese ein äußerst wichtiges Instrument zur Umsetzung von Politikzielen auf Länderebene. Neben der Wohnungspolitik selbst sind noch eine Reihe weiterer Politikfelder von der Wohnbauförderung berührt. Dazu zählen etwa im Bereich Wirtschaft die Baukonjunktur, Gemeinnützige Bauvereinigungen als Wirtschaftssektor,

Beeinflussung des Wohnungsmarktes etc; in der Sozialpolitik die Leistbarkeit von Wohnungen, die Armutsbekämpfung, die Familienpolitik, die Integration etc, im Bereich Finanzpolitik die Wohnbaubanken und Bausparkassen, die Stabilisierung der Inflation etc sowie im Bereich der Umwelt- und Raumordnungspolitik das ökologische Bauen, die Stadt- bzw Dorferneuerung, etc.

VI. Wohnungspolitische Kompetenzen der Gemeinden

Den Gemeinden kommt im Kontext Wohnen eine nicht unerhebliche Rolle im Bereich der Vollziehung zu. Insbesondere nehmen die Gemeinden folgende Aufgaben wahr, die ich kurz demonstrativ aufzählen möchte:

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

Die Bürgermeister der Gemeinden sind Baubehörde in erster Instanz. Die zweite Instanz ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt, meist aber ist es der Gemeinderat oder -vorstand. (Ausnahme Wien: Bauoberbehörde).

Die Gemeinden wirken in den meisten Bundesländern bei der Bedarfserhebung für den geförderten Wohnbau mit und haben Einweisungsrechte für die gefördert errichteten Geschoßwohnungen. Auch sind sie in einigen Ländern aufgefordert, Baugründe für geförderten Wohnbau zu ermäßigten Preisen zur Verfügung zu stellen (zB Kärnten, Salzburg, Steiermark).

In den meisten Ländern sind die Gemeinden als Förderungswerber den gemeinnützigen Bauvereinigungen gleichgestellt. Sie können also vielfach auch Förderungsmittel für die Stadt- oder Dorferneuerung in Anspruch nehmen. Beim Neubau von Sozialwohnung haben allerdings die gemeinnützigen Bauvereinigungen die Kommunen weitgehend abgelöst.

VII. Interessenvertretungen

Die gesetzlichen Interessensvertretungen spielen in der österreichischen Realverfassung eine zentrale Rolle.

Wirtschaftskammer, Arbeiterkammer und Gewerkschaftsbund (auch durch die jeweiligen Teilorganisationen) "konstituieren" gemeinsam die Sozialpartner.

An dieser Stelle sei auf die Bedeutung der Sozialpartner für die Logistik und Wirtschaftspolitik verwiesen.

Städte- und Gemeindebund spielen eine bedeutsame Rolle bei allen Vereinbarungen zwischen den Gebietskörperschaften (sogenannte Art 15a B-VG Vereinbarungen).

In zunehmendem Maße gelingt es auch "privaten" Interessensvertretungen - Bsp Mietervereinigung, Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen etc - im wohnungspolitischen Kontext wirksam zu werden.

VIII. Wohnungsgemeinnützigkeit

Viele europäische Staaten verfügen über eine Art "gemeinnütziger Wohnungswirtschaft". Aber nur in wenigen hat die Wohnungsgemeinnützigkeit einen ähnlich hohen Stellenwert im Bestand und zeigt eine derart vitale Entwicklung im Neubau wie in Österreich. Der Sektor der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft umfasst annähernd 20% des gesamtösterreichischen Wohnungsbestandes. Genaueres dazu kann uns sicher der Vertreter des Verbands gemeinnütziger Bauvereinigungen berichten.

IX. Fazit

Abschließend darf ich nochmals an den Beginn meiner kurzen Ausführungen zurückkehren und auf die politisch hohe Sensibilität des Wohnrechts - Wohnen als Grundbedürfnis des Menschen - hinweisen.

Der in Österreich bestehende Grundkonsens, dass der Staat eine Verantwortung für die Wohnungsversorgung der Bevölkerung übernimmt, geht einher mit der eben von mir in aller Kürze überblicksmäßig dargestellten hohen Regulierungsdichte, die sich aus den zum Teil massiven Interessenskonflikten zwischen den Akteuren im Kompetenzgefüge des Wohnrechts ergibt.

Quellen

Gutknecht, Brigitte: Das Recht auf Wohnen und seine Verankerung in der österreichischen Rechtsordnung; JBl 1982. S 173ff.

Holoubek, Michael: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Wohnrechts; wobl 2000, S 345ff.

Sommer, Andreas: Kompetenzgefüge im österreichischen Wohnungswesen (2008).