

Bundeministerium für Digitalisierung
und Wirtschaftsstandort
Stubenring 1
1010 Wien

per E-Mail:
POST.V7_19@bmdw.gv.at
cc: begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Abteilung für Rechtspolitik
Wiedner Hauptstraße 63 | 1045 Wien
T 05 90 900 4282 | F 05 90 900 243
E rp@wko.at
W wko.at/rp

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
BMDW-50.110/0052-V/7/2019
05.04.2019

Unser Zeichen, Sachbearbeiter
RP 1971/19
Dr. Johannes Kehrer

Durchwahl
4075

Datum
08.05.2019

Ministerialentwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundesgesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen geändert wird (WGG-Novelle 2019); Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die Übermittlung des gegenständlichen Entwurfs und nehmen zu diesem, wie folgt, Stellung:

I. Allgemeines

Mit dem gegenständlichen Rechtsakt werden weitere Punkte des Regierungsprogramms konsequent umgesetzt (vgl. insb. S. 47 ff.). Anknüpfend an selbiges, widmet sich der vorliegende Entwurf insbesondere dem Ziel der Erleichterung von Eigentumserwerb (vgl. Seite 1 der Materialien). Zugleich handelt es sich um einen ersten Schritt am Weg zur Modernisierung des Wohnrechts. Insofern wird der Entwurf seitens der WKÖ positiv bewertet.

Der Entwurf verfolgt unterstützungswürdige Ziele, wie die vereinfachte Bildung von Eigentum, die Schaffung neuen Wohnraums sowie die Steigerung von Transparenz und Kontrolle im Bereich des gemeinnützigen Wohnbaus. Zudem wird Fehlentwicklungen im Zusammenhang mit der kurzzeitigen Wohnungsvermietung gezielt entgegengetreten.

Das vorrangige, verdienstvolle Ziel gemeinnütziger Bauvereinigungen besteht darin, ein Mehr an leistbarem Wohnraum zu schaffen. Angesichts der grundsätzlichen Leitgedanken des vorliegenden Entwurfs wird es demgegenüber kritisch gesehen, wenn besagte Bauvereinigungen darüber hinaus Tätigkeiten abseits ihres Kernaufgabengebiets wahrnehmen (z.B. Errichtung eines Hubschrauberlandeplatzes).

Entsprechende Aktivitäten führen zu beträchtlichen Wettbewerbsverzerrungen: Gemeinnützige Bauvereinigungen genießen nämlich diverse steuer-, förder- und gewerberechtliche Begünstigungen sowie sonstige Vorteile (z.B. Personalapparat) gegenüber jenen Unternehmen, die bauliche Leistungen auf Grundlage einer Gewerbeberechtigung erbringen. Dass sich beide Gruppen bisweilen in einer unfairen Wettbewerbssituation wiederfinden, hat bereits in der Vergangenheit überaus heikle Rechtsfragen (insb. Kartell- & Wettbewerbsrecht, Verfassungsrecht, europäisches Beihilfenrecht¹) aufgeworfen. Die im aktuellen Entwurf nunmehr angedachte Ausweitung des Geschäftskreises gemeinnütziger Bauvereinigungen (§ 7 Abs 2 und 4d) würde die schon bestehenden Spannungen noch einmal zusätzlich verschärfen.

Insofern regt die WKÖ vielmehr eine präzise und restriktive Fassung des Geschäftskreises an. Dieserart könnte der Fokus gemeinnütziger Bauvereinigungen auf die Schaffung leistbaren Wohnraums gelenkt werden, der sodann für Eigentumsbildung zur Verfügung steht.

II. Im Detail

Das Gesetz verfolgt begrüßenswerte Anliegen; dies insbesondere im Zusammenhang mit der Eigentumsbildung. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich indes gezielt auf jene Stellen, bei denen es aus Sicht der WKÖ dennoch zu dringlichen Nachbesserungen kommen sollte.

Zu § 7 Abs 2 WGG (Ausweitung der Verwaltung)

Unter Hinweis auf vermeintliche „Synergien“, sollen gemeinnützige Bauvereinigungen als Hauptgeschäft (und steuerlich begünstigt) zusätzlich die Wohnungsbestände von Tochterunternehmen verwalten dürfen. Im gegebenen Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass besagte Bauvereinigungen oftmals über einen beträchtlichen Verwaltungsapparat verfügen. Angesichts dieses strukturellen Wettbewerbsvorteils können sie Verwaltungsdienstleistungsmodelle anbieten, zu denen insbesondere kleine gewerbliche Immobilienverwalter nicht im Stande sind.

Aus dem Gesetzesentwurf geht nicht hervor, dass Einsparungen in irgendeiner Weise an Wohnungsnutzer weitergegeben würden. Auf Grundlage des geltenden (Gesellschafts-)Rechts bleibt vielmehr zu erwarten, dass Kosteneinsparungen zur Gewinnoptimierung von (Tochter-)Unternehmen genutzt werden. Auch unter diesem Blickwinkel sind Wettbewerbsverzerrungen nicht erklärlich.

Die Entwicklung wird aktuell zudem deshalb kritisch gesehen, weil die Margen der Verwaltungsumsätze relativ konstant bleiben, wogegen Personalkosten rasch ansteigen. Diese aufgehende Schere trifft gewerbliche Anbieter wiederum ungleich härter.

Zu § 7 Abs 4d WGG (Soziale Infrastruktur)

Aufgrund dieser Regelung sollen „*artverwandte Maßnahmen*“ zugunsten der sozialen Infrastruktur genehmigungsfähig sein, wenn sie öffentlich finanziert, gefördert oder beauftragt sind. Die Erläuterungen beschreiben den Begriff der sozialen Infrastruktur als „*Maßnahmen in den Bereichen Gesundheits- und Pflégewesen, Schutz- und Sicherheitseinrichtungen (vor allem Feuerwehr und Polizei), Bildung (vor allem Kindergärten und Schulen) sowie Erholung, Sport und Kultur (jedenfalls aber keine Bühnen, Theater oder museal zu nutzende Gebäude)*“.

¹ Vgl. z.B. *Kahl*, Die Kommissionspraxis im Bereich des sozialen Wohnbaus unter Berücksichtigung der Situation in Österreich, Jahrbuch Beihilfenrecht 2011, 329.

Dadurch wird ein ganz enormer Interpretationsspielraum eröffnet, der als Freibrief für die Errichtung von *de facto* jeglichen Gebäuden gelesen werden könnte - dies sogar unabhängig von einem Wohnbauvorhaben. Bereits die aufgezählten Beispielfälle sind vor allem deshalb „*artverwandt*“, weil es sich jeweils um Bauwerke handelt. Im Übrigen bleibt schleierhaft, welche denkbaren Bauten sich *nicht* unter diese Aufzählung subsumieren ließen. Selbst der Bau eines Fußballstadions könnte dem „*Sport und Kultur*“-Bereich zugeordnet werden.

Angesichts der vorstehenden Bedenken, sollte § 7 in einer Weise gefasst werden, die den Fokus auf das Kernaufgabengebiet „Schaffung leistbaren Wohnraums“ legt. Folgende Vorschläge zur Adaptierung des Gesetzestexts werden unterbreitet:

- **§ 7 Abs 3 Z 4 WGG**
„...die Errichtung, Erwerbung und den Betrieb von Gemeinschaftseinrichtungen, die ausschließlich den Bewohnern der von der Bauvereinigung errichteten oder verwalteten Wohnungen dienen, einschließlich der von der Bauvereinigung zur Verwaltung benötigten Räumlichkeiten; ~~sowie die Errichtung und Erwerbung von Gemeinschaftseinrichtungen zur Befriedigung des Bedarfs der Wohnbevölkerung, soweit der Betrieb dieser Einrichtungen nicht den Bestimmungen der Gewerbeordnung 1994 unterliegt;~~“
- **§ 7 Abs 3 Z 4a WGG**
„...die Durchführung von anderen Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes; als solche gelten nur Maßnahmen, die zeitlich und räumlich in unmittelbarem Zusammenhang mit der Errichtung und Sanierung von Gebäuden oder Wohnhausanlagen stehen, vorwiegend ausschließlich deren Bewohnern dienen und für die eine Förderung aus öffentlichen Mitteln für den Wohnbau und die Wohnhaussanierung gewährt wird;“
- **§ 7 Abs 4 WGG**
„Die Gründung, der Erwerb eines oder die Beteiligung an einem gewerblichen Bauunternehmen durch eine gemeinnützige Bauvereinigung sind unzulässig. Andere im Rahmen ordnungsmäßiger Wirtschaftsführung notwendig werdende Geschäfte einer Bauvereinigung als die in den Abs. 1 bis 3 angeführten bedürfen der Zustimmung der Landesregierung. Der Beteiligung einer gemeinnützigen Bauvereinigung an anderen als den in Abs. 3 Z 9 und 10 angeführten Unternehmungen darf die Landesregierung nur zustimmen, wenn 1. dies zur Durchführung der Aufgaben der Bauvereinigung gemäß Abs. 1 bis 3 unbedingt erforderlich ist, ...“

Zu § 8 Abs 3 und § 20 Abs. 1 Z 3 WGG (Kurzzeitvermietung)

Die gegenständliche Regelung wird nachdrücklich begrüßt. Treffend erkennen die Materialien, dass „*im Sinne der wohnungs- und sozialpolitischen Interessen als auch im Sinne des Generationenausgleichs (...) sicherzustellen [ist], dass die von GBV (steuerbegünstigt und vielfach wohnbaugefördert) errichteten Wohnungen nachhaltig auch in Zukunft den Wohnungssuchenden zur Verfügung stehen*“ .

Die Verwendung des Begriffspaares „*gewerblich (gewerbsmäßig)*“ wirft freilich Auslegungsfragen auf. Dementsprechend sollte das Verhältnis zum Begriffsverständnis in anderen Rechtsakten (z.B. GewO, Wr. Bauordnung,² MRG-bezogene Judikatur des OGH,³ usw.) klarer herausgearbeitet werden. Die Kohärenz mit anderen Gesetzesstellen gilt es zu wahren.

Außerdem bezieht sich die Regelung auf die *Vergabe* von Wohnungen. Diese darf nicht zur kurzfristigen gewerblichen (gewerbsmäßigen) Nutzung erfolgen. Adressat dieser Norm ist zunächst also die jeweilige gemeinnützige Bauvereinigung. Die dahinterstehende Überlegung dürfte sein, dass besagte Bauvereinigung sodann nicht näher definierte Maßnahmen trifft, damit Wohnungen nicht gewerblich (gewerbsmäßig) genutzt werden. Naheliegender wäre, dass sie entsprechende Regelungen in den Miet- bzw. Nutzungsvertrag aufnimmt. Im Sinne der Rechtsklarheit wäre es freilich zweckmäßig, würde ausdrücklich dargestellt, inwieweit das gegenständliche gesetzliche Verbot auch auf Mieter bzw. andere Verfügungsberechtigte durchschlägt.

Sprachlich ließe sich die Regelung überdies dadurch schärfen, dass der mehrdeutige Begriff „*kurzfristig*“ durch den eindeutigeren Begriff „*kurzzeitig*“ ersetzt wird.

Zu § 8 Abs 4 und § 20 Abs 1 WGG (Ausrichtung der Aktivitäten)

Die WKÖ gibt zu bedenken, dass die gegenständliche Regelung auch auf Studentenheime bezogen werden könnte. Universitäten und Fachhochschulen zeichnen sich durch die Internationalität ihrer Studierenden aus. Dementsprechend muss unbedingt gewährleistet bleiben, dass Studentenheime, die im Eigentum eines gemeinnützigen Rechtsträgers stehen, internationale Studenten ohne Einschränkung aufnehmen können. Eine solche Klarstellung ließe sich bei § 20 lit. c und cc WGG treffen, indem der „*lex specialis*“-Charakter des Studentenheimgesetzes hervorgestrichen wird.

Zu § 35a WGG (Übernahme von Eigentumsrechten)

Diese Bestimmung sieht – offenbar alternativ zu § 35 – vor, dass dem Land in bestimmten Fällen das Instrument der Übernahme von Eigentumsrechten zur Verfügung stehen soll. Eine solche Maßnahme stellt freilich einen massiven Eingriff in das verfassungsrechtlich garantierte Eigentumsrecht der Mitglieder (Genossenschaftler, Gesellschafter) dar. Dies führt zur Frage der Verhältnismäßigkeit, insbesondere auch, weil der gegenständliche Entwurf noch weitere gelindere „Notfallmechanismen“ (vgl. z.B. den Regierungskommissär gem. § 30 WGG) etabliert. Angesichts des hohen verfassungsrechtlichen Stellenwerts, der dem Eigentum zukommt, ist hier besonderes Fingerspitzengefühl geboten.

III. Zusammenfassung

Der gegenständliche Gesetzesentwurf ist insoweit zu begrüßen, als er die Modernisierung des gemeinnützigen Wohnbaus vorantreibt. Hinzu kommt, dass er mehrere unterstützungswürdige Leitgedanken, wie etwa die Erleichterung von Eigentumserwerb sowie die Förderung von Transparenz und Kontrolle im Bereich des gemeinnützigen Wohnbaus, verfolgt. Ebenfalls positiv werden die Maßnahmen gegen kurzzeitige Wohnungsvermietungen bewertet.

² Vgl. § 7a Abs 3 Wiener Bauordnung.

³ Vgl. z.B. OGH 29.8.2018, 7Ob189/17w.

Damit im Widerspruch steht jedoch, dass der Entwurf diverse Ausweitungen des Geschäftskreises gemeinnütziger Bauvereinigungen vorsieht. Hierdurch könnten diese künftig vermehrt auch abseits ihres angestammten Aufgabengebiets (Schaffung leistbaren Wohnraums) agieren, was unweigerlich zu gravierenden Wettbewerbsverzerrungen führen und diffizile Rechtsfragen aufwerfen würde. Gegen diese Entwicklung spricht sich die WKÖ deshalb vehement aus.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Anmerkungen.

Die Stellungnahme der Wirtschaftskammer Österreich wird dem Präsidium des Nationalrates per E-Mail weitergeleitet.

Freundliche Grüße

Dr. Harald Mahrer
Präsident

Karlheinz Kopf
Generalsekretär