

WOHNBAUFÖRDERUNG UND INNOVATIVER FÖDERALISMUS

Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger
Institut für Föderalismusforschung

1. Einleitende Bemerkungen

Die Auseinandersetzung über die Höhe der Bundesmittel für die Wohnbauförderung gehört zum fixen Bestandteil der Verhandlungen über den jeweiligen Finanzausgleich, wobei der Bund den Ländern jeweils eine Senkung seiner Finanzausweisungen androht, letztere hingegen regelmäßig fordern, dass die „Wohnbauförderungsmittel unangetastet bleiben“.¹

Es ist nachvollziehbar, dass in Zeiten (besonders) knapper öffentlicher Finanzen auch die Bundesmittel für die Wohnbauförderung, die derzeit immerhin ca. 1,8 Mrd Euro betragen², hinterfragt werden. Die Praxis der Wohnbauförderung, die in Gesetzgebung und Vollziehung Aufgabe der Länder ist, muss sich angesichts der Höhe dieser Beträge besonders legitimieren.

2. Wohnbauförderung und bundesstaatliche Kompetenzverteilung

Die „Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung“ stellt eine Ausnahme zum Kompetenztatbestand „Volkswohnungswesen“ in Art 11 Abs 1 B-VG dar und fällt daher gemäß Art 15 Abs 1 B-VG in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder. Diese Verfassungsrechtslage ist das Resultat einer mit der B-VG-Novelle BGBl. Nr. 146/1987 vorgenommenen Änderung des B-VG, mit der diese Ausnahme im Kompetenztatbestand „Volkswohnungswesen“ in Art 11 B-VG fixiert wurde.³

Das verfassungsrechtliche Begriffsverständnis der Wohnbauförderung erfasste bis zu dem Zeitpunkt, als die Wohnbauförderung als eigener Kompetenztatbestand aufgegeben wurde und damit der Generalklausel hinzuwuchs, Regelungen solcher Art, wie sie auch heute noch der Wohnbauförderung zugerechnet werden, nämlich: Direkte Förderung des Wohnbaus einschließlich der Subjektförderung im Sinne der Vergabe von Eigenmitteldarlehen und von Wohnbeihilfen.⁴ Mit Art. VII der B-VG-Novelle 1988, BGBl. 685/1988, erfolgte schließlich eine

¹ Vgl etwa den Beschluss der Landeshauptmännerkonferenz vom 14.04.1999 oder das Memorandum der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 24.11.1999 (*Institut für Föderalismus* (Hrsg), 24. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1999) (2000), 85 und 94) sowie den Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 07.08.2000 (vgl *Institut für Föderalismus* (Hrsg), 25. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (2000) (2001), 70).

² Siehe dazu etwa *Amann/Rischaneck*, Wohnbauförderung als föderatives Instrument, in: FGW-Schriftenreihe Nr 140 (2001), 9.

³ Siehe dazu näher *Bußjäger*, Wohnbauförderung und Föderalismus, in: FGW-Schriftenreihe Nr 140 (2001), 17ff; *Amann*, Kompetenzverlagerungen im Wohnungswesen (1999), S. 56; *Öhlinger*, Die Verländerung der Wohnbauförderung, Ö ZW 1988, Seite 33 ff; *Gimpel-Hinteregger*, Die Zivilrechtskompetenz der Länder zur Regelung der Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung nach Art. VII der B-VG-Novelle 1988, BGBl. 685, WoBl 1989, Seite 81 ff.

⁴ So die Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage 303. Bg. Sten. Prot. NR, 17. GP. Verschiedentlich wurde die Wohnbauförderung auf der Basis der seinerzeitigen Wohnbauförderungsgesetze des Bundes allerdings dem Art. 17 B-VG (Privatwirtschaftsverwaltung) zugeordnet (vgl. *Mayer*, Wohnbauförderung, in: *Wenger* (Hrsg.), Föderungsverwaltung (1973), Seite 140; ähnlich auch *Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung, Bd. 1 (1975), Seite

geringfügig über den Rahmen des Art 15 Abs 9 B-VG hinausgehende Ausdehnung der Zivilrechtskompetenzen der Länder. Immerhin wurde den Ländern die Freiheit zur Entwicklung eines eigenständigen Förderungszivilrechts eröffnet.⁵

Da eine „Versteinerung“⁶ von Landeskompetenzen generell unzulässig ist,⁷ konnte sich die Landeskompetenz Wohnbauförderung seit der B-VG-Novelle 1987 dynamisch weiter entwickeln.⁸ Dies gilt auch trotz des Umstandes, dass die Angelegenheiten der Förderung des Wohnbaues und der Wohnhaussanierung in Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG explizit genannt sind. Die begriffsmäßig umschriebene Ausnahme im angeführten Kompetenztatbestand dient nur der Klarstellung, dass die Angelegenheiten der Förderung des Wohnbaues und der Wohnhaussanierung nicht mehr – wie nach der früheren Verfassungsrechtslage – von der Bundeskompetenz „Volkswohnungswesen“ erfasst sind. Für die Praxis bedeutet dies, dass keinesfalls davon ausgegangen werden darf, dass die Zuständigkeit der Länder auf dem Gebiet der Wohnbauförderung auf den Inhalt der mit B-VG-Novelle 1987 in das Landesrecht übergeleiteten bundesgesetzlichen Regelungen reduziert ist.⁹

Die Landeskompetenzen auf dem Gebiet der Wohnbauförderung werden allerdings durch verschiedene Bundeskompetenzen beschränkt. Dazu zählt in erster Linie der Kompetenztatbestand „Volkswohnungswesen“ in Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG selbst. Er bildet insbesondere die Grundlage für das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht.¹⁰

Ebenso ist die finanzverfassungsrechtlich begründete Zuständigkeit des Bundes zur Einhebung eines Wohnbauförderungsbeitrages und auch die Vollziehung des Bundesgesetzes über die Einhebung eines Wohnbauförderungsbeitrages¹¹ Bundessache. In der Bundeszuständigkeit befinden sich auch die Bausparförderung und die Mietzinsbeihilfe.¹² Weiters von der Landeskompetenz nicht erfasst sind Angelegenheiten wie Steuerbegünstigungen und Gebührenbefreiungen, die ihre Grundlage in anderen Kompetenztatbeständen als Art. 11 Abs. 1 Z. 3 B-VG haben.¹³

Das Begriffsverständnis der Wohnbauförderung betrifft daher nicht einen konkreten Kompetenztatbestand, sondern einen Regelungskomplex, der ganz allgemein zu den im selbständigen Wirkungsbereich der Länder verbliebenen Angelegenheiten zählt.

128 ff.). Diesfalls wäre es jedoch dem Bundesgesetzgeber nicht möglich gewesen, durch auf Art. 17 B-VG gestützte „Selbstbindungsgesetze“ die Länder als Träger der Vollziehung zu binden (*Öhlinger*, Verländerung, Seite 39). Davon abgesehen hätte sich die Zuständigkeit der Länder in der Vollziehung des Wohnbauförderungsgesetzes kaum begründen lassen. Für die Vollziehung der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes sieht das B-VG die Auftragsverwaltung nach Art. 104 Abs. 2 B-VG vor.

⁵ *Gimpel-Hinteregger*, Zivilrechtskompetenzen, Seite 87.

⁶ Damit ist im Sinne der Judikatur des VfGH die Einengung des Inhalts einer Kompetenz auf das zum Zeitpunkt ihres Wirksamwerdens (zumeist) durch einfachgesetzliche Rechtsvorschriften geprägte Begriffsverständnis gemeint.

⁷ *Pernthaler/Weber*, Versteinerung von Landeskompetenzen?, Seite 149 ff.

⁸ *Öhlinger*, Verländerung, Seite 34.

⁹ *Öhlinger*, Verländerung, Seite 34.

¹⁰ Vgl dazu auch VfSlg 3378/1958; 3421/1958; 3703/1960. Siehe dazu auch *Mayer*, B-VG² (1997), Seite 59.

¹¹ BGBl. Nr. 13/1952, i.d.F. BGBl. Nr. 164/1956.

¹² *Amann*, Kompetenzverlagerungen, Seite 60.

¹³ Vgl. *Öhlinger*, Verländerung, Seite 36 f.; *Arnold*, Die Gebührenbefreiungsvorschriften im Bereich der Förderung des Wohnbaues und der Wohnhaussanierung nach der Gebührengesetz-Novelle, WoBl 1988, Seite 104 ff.).

3. Wohnbauförderung als genuine Landeskompetenz im Zusammenhang mit Baurecht, Raumordnung und Umweltschutz

Die geltende Verfassungsrechtslage bedingt, dass die Regelungen über die Vergabe der Wohnbauförderung länderweise unterschiedlich sind. Das ist genau der Sinn einer föderalen Regelung, die den unterschiedlichen Verhältnissen in den jeweiligen Ländern Rechnung tragen soll. Man denke etwa an die differenzierten Anforderungen, die sich etwa in Wien aus dem dort vorherrschenden Bestand an Altbauten oder in den westlichen Bundesländern durch die große Zahl an Neubauten, vor allem von Einfamilienhäusern, ergeben. Damit in Zusammenhang stehen auch sehr unterschiedliche raumordnungsmäßige Verhältnisse und Topografien.

Die Wohnbauförderung ergänzt daher so wichtige Landeszuständigkeiten wie das Baurecht und die Raumordnung. Diese genuinen Länderzuständigkeiten sind vergleichsweise umfassend, was insbesondere für den Siedlungsbau gilt.

Als Instrument der Privatwirtschaftsverwaltung kann die Wohnbauförderung in diesen Angelegenheiten eine „sanfte Steuerung“ ermöglichen, die leichter Akzeptanz findet als hoheitliche Maßnahmen. Insbesondere raumplanerische Ziele (haushälterischer Umgang mit Grund und Boden!) können mit den Lenkungsinstrumenten der Wohnbauförderung mitunter effektiver erreicht werden als durch Anwendung hoheitlicher Mittel.¹⁴ Je nachdem, ob es Höchstgrenzen für die geförderten Baunutzungen gibt, hat dies tatsächliche Konsequenzen bei der Ausnutzung der vorhandenen Baugrundstücke. Dem engen Konnex hat auch der VfGH Rechnung getragen, indem er beispielsweise die Anknüpfung von Flächenwidmung an die Wohnbauförderung für zulässig erachtet hat.¹⁵

In den einschlägigen Richtlinien setzt sich immer stärker eine ökologische Ausrichtung durch (zunächst im Rahmen der bereits klassischen Solarenergieförderung), aber auch der Förderung sog „Passivhäuser“. Die der Wohnbauförderung zur Verfügung stehenden Mittel bilden eine der wenigen Chancen der Länder, nachhaltige Klimapolitik zu betreiben.

Die Wohnbauförderung bildet insgesamt somit ein hervorragend geeignetes Feld für föderalistische Innovationen auf dem Gebiet der Raumordnungs-, Umwelt- und Bevölkerungspolitik.¹⁶ Unbestritten ist freilich, dass dies hohe Ansprüche an die Innovationswilligkeit und -fähigkeit sowie die Lernfähigkeit der betreffenden Akteure stellt. Ein ständiger Erfahrungsaustausch, ein modernes Benchmarking zwischen den vollziehenden Stellen muss ebenso selbstverständlich sein wie die Bereitschaft zur Übernahme anderswo erprobter und bewährter Ansätze sowie umgekehrt zum Verzicht auf Instrumente, die sich als untauglich herausgestellt haben.

¹⁴ Vgl. dazu auch *Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung, Bd. 3 (1990), Seite 117. *Pernthaler*, a.a.O., Seite 549, betont auch die Bedeutung der Privatwirtschaftsverwaltung als Instrument des „soft law“ im Umweltbereich.

¹⁵ Zu § 12 Abs. 3 Tir ROG, wonach im Flächenwidmungsplan für Teile des Wohngebietes festgelegt werden konnte, dass dort nur Wohnbauten errichtet werden, dürfen, bei denen die darin vorgesehenen Wohnungen hinsichtlich ihrer Größe und ihres Verwendungszwecks nach den wohnbauförderungsrechtlichen Vorschriften förderbar sind (06.12.1990, V 164/90).

¹⁶ Vgl. dazu auch *Amann*, Wohnbauförderung in Österreich – 1 Land – 9 Systeme, WBFÖ 1998/1, Seite 8, wonach die rechnerische und qualitative Gegenüberstellung der Förderungssysteme der Länder belegt, dass mit unterschiedlichsten Ansätzen höchst effiziente Förderungsmodelle entwickelt worden sind.

4. Zukunftsperspektiven und Reformansätze

Die Zuständigkeit der Länder für die Wohnbauförderung verleiht diesen die Chance, eine sozial orientierte, raumplanerischen und ökologischen Zielsetzungen sowie Effizienzgesichtspunkten verpflichtete Steuerung des Wohnbaues zu ermöglichen. Dass dies in dezentralen Ansätzen im Konnex mit den Landeszuständigkeiten auf dem Gebiet des Baurechts, der Raumplanung und des Natur- und Landschaftsschutzes besser gelingen kann als durch eine zentralistische Lösung, ist unzweifelhaft.

Die Innovationsfähigkeit der Wohnbauförderung ist einerseits von der Bereitschaft der Akteure in den Ländern zur Weiterentwicklung des Systems der Wohnbauförderung und ihrer permanenten Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen abhängig, andererseits jedoch davon, in welchem Ausmaß weiterhin Wohnbauförderungsmittel vom Bund den Ländern zur Verfügung gestellt werden.¹⁷

Diese Abhängigkeit der Wohnbauförderung von der Finanzausweisung durch den Bund entwertet die föderalistische Bedeutung der Wohnbauförderung. Die Länder müssen zudem mit jedem Finanzausgleich eine Beschneidung der für die Wohnbauförderung zur Verfügung stehenden Mittel erwarten. Reformansätze könnten zu einer engeren Verknüpfung der abgabenrechtlichen Seite der Wohnbauförderung und der Vergabe der Förderungsmittel führen. So könnte es zweckmäßig und effizienter sein, die Regelung auch abgabenrechtlichen Belange der Wohnbauförderung den Ländern zu überlassen.

¹⁷ Grundsätze sind derzeit wohl in Art. 3 der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 15a B-VG über 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 Wasserwirtschaftsfonds, BGBl. Nr. 390/1989, kooperativ geregelt. Dennoch besteht auf Grund des zentralistischen Finanzverfassungsrechtes ein eindeutige rechtliche und faktische Übermacht des Bundes bei der Zuweisung der Förderungsmittel.