

FGW-PROJEKTE ZUM IMMOBILIENRECHT

Wolfgang Amann

Neben den Bereichen Wohnbauförderung, Bauprognose und Senioren-Wohnen sind rechtswissenschaftliche Forschungsarbeiten Kernkompetenz der FGW. Hinzuweisen ist auf folgende in der Vergangenheit durchgeführte Projekte:

- 1997 wurde ein Handbuch zum damals brandaktuellen Bauträgervertragsgesetz (BTVG) in der FGW-Schriftenreihe heraus gegeben.
- 1998-2000: Vereinheitlichung der Bauordnungen, Unter Federführung von Prof. Bernhard Raschauer (Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien) durchforstete ein großes Team universitärer Baurechtsexperten die Bauordnungen der Länder, dokumentierte alle unterschiedlichen Regelungen des Verfahrensrechts und zeigte Optionen der Vereinheitlichung auf.
- 2000: Nutzungsrechte von IT-Leitungen in Wohnbauten, Prof. Christian Zib (Institut für Handels- und Wirtschaftsrecht der Universität Wien) erarbeitete im Auftrag der FGW eine Untersuchung über die „letzte Meile“ von Telekom- und Telekabel-Leitungen in Hinblick darauf, inwieweit es den Gebäudeeigentümern möglich ist, selbst hinsichtlich der Versorgung der Wohnungen mit Telekom-Dienstleistungen tätig zu werden. Die Studie wurde in ausgeweiteter Form im Manz-Verlag publiziert.
- Die Ergebnisse zweier Fachtagungen zu den Themen – „Rechtsprobleme im Sanierungswesen“ bzw. „Das neue Bundesvergabegesetz“ wurden als Themenschwerpunkt der wbfö publiziert (1/2000 bzw. 4/2002).
- Eine Neuorientierung des FGW-Forschungsbeirats hatte die im Manz-Verlag erschienene Sammelpublikation „Zukunftsperspektiven zum Wohnrecht“ zur Folge (1/2003). Eine größere Zahl führender Wohnrechtsexperten und Praktiker unter Federführung von Prof. Brigitte Gutknecht und dem Autor analysierten den Stand der derzeitigen Wohnrechtsgesetzgebung. Aufschlussreich war vor allem die zusammenfassende Darstellung übereinstimmender Position zu anstehendem Reformbedarf.

Angesichts eines sich verfestigenden Rufs der FGW als kompetenter Partner in immobilienrechtlichen Fragen sind derzeit gleich mehrere einschlägige Projekte in Arbeit, auf die in gebotener Knappheit eingegangen werden soll.

Einheitliches Gebäudebewirtschaftungsrecht

Bemühungen um eine Vereinheitlichung des Wohnrechts waren in der Vergangenheit öfter von Misserfolg als von Erfolg gekennzeichnet. Aus folgenden Gründen erscheint heute der Versuch einer Vereinheitlichung wesentlicher Teile des Wohnrechts sinnvoll und erfolgversprechend:

- Aus Konsumentensicht wachsen die Marktsegmente zusehends zusammen. Die Neigung der Konsumenten, bei der Wohnungssuche Angebote aus unterschiedlichen Teilmärkten (private und gemeinnützige Miete, Eigentumswohnungen) zu berücksichtigen, kommt u.a. in der Angleichung und gegenseitigen Beeinflussung der Preise zum Ausdruck. Einheitliche rechtliche Regelungen

würden den Rechtszugang der Konsumenten bei Wechsel in ein anderes Wohnrechtsregime verbessern.

- Seit der Mietrechtsnovelle 2001 unterliegt ein erheblicher Teil des Wohnungsbestandes (Ein- und Zweifamilienhäuser) bei Neuvermietung nur mehr dem Vertragsrecht nach ABGB. Es erscheint erforderlich, mietrechtliche Regelungen auch in diesem Rechtsbereich ABGB-systemkonform nachzuvollziehen.
- Erfahrungen mit dem rechtsformübergreifenden HeizKG und anhaltende Diskussionen in Expertenkreisen (zuletzt Gutknecht/Amann [Hrsg.]: Zukunftsperspektiven zum Wohnrecht) lassen die Bewirtschaftungsregelungen als geeigneten Ansatzpunkt für einen großen Vereinheitlichungsschritt erscheinen.
- Einheitliche Bewirtschaftungsregelungen können aufgrund höherer Transparenz und u.U. verstärktem Wettbewerb zu einer Senkung der Betriebskosten beitragen.
- Die neue EU-Gebäuderichtlinie ist bis 2006 umzusetzen. Die darin vorgesehenen Maßnahmen, etwa ein Energieausweis für Wohnungsverkäufe und -vermietungen, erzeugen Handlungsbedarf beim österreichischen Gesetzgeber.
- Bei „Mischhäusern“ mit Eigentums- und Mietwohnungen unter einem Dach ist die Notwendigkeit einheitlicher Bewirtschaftungsregelungen besonders evident.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hat die FGW 2002 mit der Durchführung der gegenständlichen Studie beauftragt. Es wurde folgendes Procedere vereinbart:

- Subbeauftragung von Univ.-Prof.Dr. Gottfried Call und Dr. Norbert Hanel mit der Erstellung einer Diskussionsfassung eines einheitlichen Gebäudebewirtschaftungsrechts.
- Interessenpolitische Abstimmung der Diskussionsfassung in weitestgehend transparenter und effizienter Weise. Zu diesem Zweck wurde Anfang 2004 eine Arbeitsgruppe unter Federführung der FGW konstituiert, die weitestmöglich die betroffenen Interessengruppen einbezieht.
- Dokumentation des Diskussionsprozesses.
- Präsentation der Ergebnisse in der Öffentlichkeit.
- Die Diskussionsfassung und die Dokumentation des Diskussionsprozesses werden abschließend dem Auftraggeber übergeben. In der Folge werden die Ergebnisse im Rahmen einer interministeriellen Arbeitsgruppe zwischen Justiz- und Wirtschaftsministerium weiter bearbeitet und gegebenenfalls dem Gesetzgebungsprozess zugeführt.

Die von den Autoren Call und Hanel erarbeiteten Entwürfe eines „GEBÄUDEBEWIRTSCHAFTUNGSKOSTEN- UND – ABRECHNUNGSGESETZES“ (GBAG) und eines GBAG-Begleitgesetzes sind als pragmatischer Vorschlag anzusehen, in möglichst weiten Bereichen einheitliche Regelungen zu erzielen, ohne Unvereinbarbares zusammen führen zu wollen. Insbesondere wird darauf abgezielt, die bisherige Judikatur so weit als möglich gültig zu belassen. Dies wird durch die vorwiegende Verwendung schon bestehender Formulierungen aus Wohnrecht und Ö-Normen erreicht. Das GBAG ist auch als Strukturgerüst gedacht, das über die vorliegenden Vorschläge hinaus dazu dienen kann, weiteren Vereinheitlichungsschritten einen konsistenten Rahmen zu geben.

Zentrale Zielsetzung der laufenden Diskussion muss es nach meiner Ansicht sein festzustellen, ob in langer Perspektive die vorgeschlagene Umorientierung wohnrechtlicher Bestimmungen größere Effizienz verspricht, als ein Fortfahren der Wohnrechtsgesetzgebung in den jeweils einzelnen Gesetzesmaterien Mietrechtsgesetz, Wohnungseigentumsgesetz, Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz und Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch. Es wurden nachvollziehbare Argumente vorgetragen, die aus einer Neuregelung der Gebäudebewirtschaftungsregelungen quer zu den bestehenden Rechtsmaterien keine Vorteile zumindest aus Konsumentensicht attestieren. Gleich lautende, aufeinander abgestimmte oder mittels Verweis aufeinander bezogene Regelungen für alle Wohnrechtsbereiche werden im allgemeinen konsensual positiv bewertet.

Kritisch bewertet wird die formalrechtliche Vereinheitlichung, die mit dem GBAG-Entwurf angegangen wird. Der GBAG-Entwurf und die vorgeschlagenen Änderungen in den Stammgesetzen operieren mit einer Vielzahl von Verweisen. Diese machen die Rechtsanwendung aus Konsumentensicht naturgemäß nicht einfacher. Es wird argumentiert, dass es konsumentenfreundlicher ist, wenn alle einschlägigen Regelungen in dem einen für die bestimmte Wohnung anzuwendenden Gesetz festgeschrieben sind. Dem ist als Hauptargument entgegen zu halten, dass die Erfahrung der letzten Jahrzehnte nur zu deutlich gezeigt hat, dass gleichlautende Regelungen in mehreren Gesetzen auf Dauer nicht aufrecht zu halten sind. Zu vielen Einflüssen ist der Gesetzgebungsprozess unterworfen, als dass sicher gestellt werden könnte, dass jede Änderung in Details eines der Wohnrechtsgesetze in allen anderen zuverlässig nachvollzogen würde. Das GBAG in der vorliegenden Diskussionsfassung mag hinsichtlich materiellrechtlicher Vereinheitlichungen etwas zu schlank konzipiert sein. Kraft erhält der Reformschritt allerdings dadurch, dass das GBAG als tragfähige Struktur angelegt ist, auf der in der Folge weitere Vereinheitlichungen aufgehängt werden können. Erweist sich der GBAG-Entwurf als geeignet, solche weiteren Entwicklungen zu stützen, müsste aus meiner Sicht die angestrebte Reform auch aus Konsumentensicht Vorteile bringen, wenn nicht kurz-, so zumindest mittelfristig.

Schaffung einer Musterbauordnung für Österreich

Das Bau- und Baunebenrecht der österreichischen Bundesländer hat sich in der Vergangenheit stark differenziert entwickelt. Bemühungen um Vereinheitlichungen, etwa die von der FGW in den sechziger Jahren erarbeitete Musterbauordnung, hatten nur begrenzten und meist kurzfristigen Erfolg. Erst in jüngster Zeit ist einige Bewegung in das System gekommen. Ende der neunziger Jahre hat das BMWA die FGW mit der erwähnten Studie „Vereinheitlichung der Bauordnungen“ beauftragt. Etwa gleichzeitig wurden die Länder selbst aktiv, indem sie das Österreichische Institut für Bautechnik (OIB) – eine Gründung der Länder – damit beauftragten, Optionen für eine Vereinheitlichung der bautechnischen Bestimmungen aufzuzeigen, ohne die grundsätzliche Länderkompetenz beim Baurecht anzutasten. Nach mehrjähriger Arbeit zeichnet sich nunmehr eine Lösung ab. Angestrebt wird eine Vereinbarung der Länder gemäß Art. 15a B-VG, dergemäß das OIB Richtlinien zu bautechnischen Bestimmungen am Stand der Technik erlässt und die Länder diese

automatisch in Landesrecht übernehmen. Die Verfahrensbestimmungen innerhalb des Baurechts sind von diesem Mechanismus nicht berührt.

Wenngleich die Nachteile des länderweisen Baurechts bei den bautechnischen Bestimmungen schwerer wiegen als bei den verfahrensrechtlichen, ist auch bei diesen Handlungsbedarf gegeben. Für die Verbesserung der Rahmenbedingungen der Bauwirtschaft und Baustoffindustrie ist es von essentieller Bedeutung, dass die die Bauprodukte betreffenden Normen einheitlich sind. Doch auch die Vereinheitlichung der Bewilligungsverfahren und des Baupolizeirechts hat hohe Relevanz. Effizienzgewinne sind insbesondere hinsichtlich der leichteren Zugänglichkeit neuer Märkte zu erwarten. Wirklich tragfähig wird aber eine Vereinheitlichung dann, wenn sie mit Vereinfachungen und Regelungsverzicht einher geht.

Zur Erreichung dieser Zielsetzung wurde unter Koordination der FGW ein Arbeitsteam eingesetzt, dem Baurechtsexperten aus drei juristischen Fakultäten angehören: u.a. Univ.-Prof. Bernhard Raschauer, Prof.Dr. Brigitte Gutknecht, Univ.-Prof.Dr. Gerhard Strejcek (alle Uni Wien), Univ.-Prof.Dr. Dietmar Jähnel (Uni Salzburg) und Univ.-Prof.Dr. Dietmar Pauger (Uni Graz). Man einigte sich darauf, das in Deutschland mit Erfolg eingesetzte Modell einer Musterbauordnung neuerlich aufzugreifen, deren Zweck es ist, ohne Änderung im Kompetenzgefüge zwischen Bund und Ländern einheitliche Regelungen als Richtschnur für die Ländergesetzgebung vorzugeben. Die Studie verfolgt das Ziel, Möglichkeiten der Deregulierung und Vereinheitlichung zu klären.

Entwurf einer Änderung des Einkommensteuergesetzes 1988 zur Schaffung einer steuerlichen Begünstigung einer thermisch orientierten Gebäudesanierung

Nach dem heutigen Stand der Emissionen müsste Österreich innerhalb des kommenden Jahrzehnts ein Viertel der Emissionen einsparen, um die Kyoto-Ziele zu erreichen. Andere EU-Staaten, etwa Deutschland, sind dem Kyoto-Ziel schon um einiges näher gekommen. Die Erreichung der Kyoto-Ziele in Österreich wird dadurch erschwert, dass der PKW-Bestand nach wie vor ansteigt und die Industrie von den 1990 schon bestehenden guten Umweltstandards aus bemessen wird. Die größten Potenziale liegen demnach im dritten großen Bereich, der Raumheizung. Mit der Nicht-Ratifizierung des Kyoto-Protokoll durch die USA und Russland hat dieses zwar politisches Gewicht eingebüßt. Wesentliche Inhalte sind allerdings bereits in EU-Richtlinien eingeflossen. Sie sind damit nicht nur völkerrechtlich, sondern auch – und das wiegt vermutlich schwerer – EU-rechtlich verbindlich. Dies trifft insbesondere auf den Emissionshandel zu, wo bereits ab 2007 Zahlungen bei Nichterreichung der Zielwerte zu leisten sind. Gute Ergebnisse im Bereich Raumwärme können sich damit bereits mittelfristig finanziell auswirken, indem bei entsprechender Emissionsreduktion im Bereich Raumwärme die heimische Industrie größere Spielräume beim Emissionshandel gewinnt.

Mit Unterstützung des Landes Niederösterreich (LR Prokop/LR Sobotka) hat die FGW 2002/03 unter Einbindung einer großen Zahl einschlägiger Experten ein „Förderungsmodell zur zielwertorientierten thermischen Sanierung älterer Eigenheime“ entwickelt. Es wurden die Funktionsfähigkeit des Modells, die erzielbaren Emissionseinsparungen, Auswirkungen auf die

Bauwirtschaft und den Steuersaldo nachgewiesen. Ende 2003 beauftragte die FGW Mag. Hans Adametz (BMF) und Prof.Dr. Karl Bruckner (BDO Auxilia) mit der Konkretisierung des Förderungsmodells, d.h. einer Umsetzung in einen Novellierungsentwurf für das Einkommensteuergesetz 1988.

Das Förderungsmodell zielt auf eine breite Umsetzung ab. Unter Heranziehung bisheriger Sanierungszahlen wurde ein Potenzial von 30 Prozent des Bestandes innerhalb von zehn Jahren errechnet. In der steuerrechtlichen Konkretisierung wurde es überdies auf den Bestand an Eigentums- und Mietwohnugnun ausgeweitet, sofern die thermisch orientierten Sanierungsmaßnahmen tatsächlich vom Abzugsberechtigten getragen werden. Wenn es gelingt, nicht nur bauliche Maßnahmen, sondern auch den Austausch der Heizquelle hin zu emissionsärmeren Geräten (Wärmepumpen, Solar, Fernwärme, Brennwert-Geräte) in entsprechendem Umfang anzuregen, könnte mit einem solchen Modell ein großer Schritt in Richtung des Emissions-Einsparungsziels getan werden.

Weitere Aktivitäten im immobilienrechtlichen Bereich

Es zeichnen sich weitere immobilienrechtliche Projekte ab. Die FGW wird den Teilbereich Wohnbauförderung für das Handbuch „Immobilienrecht“ im Manz-Verlag verfassen. Von besonderem Interesse sind internationale Aktivitäten. Rechtsfragen sind, stärker als etwa ökonomische Fragen, sehr oft auf jeweilige nationalstaatliche Grenzen beschränkt. Nur in wenigen rechtswissenschaftlichen Bereichen spielen länderübergreifende Darstellungen eine größere Rolle. Das Bau- und Wohnrecht zählt jedenfalls nicht dazu. Dabei versprechen vergleichende Studien großen Nutzen, insbesondere in Ländern im Wandel. Denn Transformation bedeutet üblicher Weise rechtliche Transformation. Im Prozess der rechtlichen Neuordnung werden Weichen gestellt, die das ökonomische und gesellschaftliche Gefüge eines Landes langfristig prägen. Es macht offenkundig einen großen Unterschied, ob sich Länder Mittel-Ost- und Südost-Europas bei der Anpassung ihrer Rechtssysteme an Westeuropa oder anderswo orientieren. Es werden seitens der FGW Initiativen gestartet, einen Beitrag bei wohn- und immobilienrechtlichen Entwicklungen in Ost- und Südost-Europa zu leisten. Zuletzt wurde eine Konferenz zu rechtlichen und finanziellen Fragen der Stadterneuerung und der Bewirtschaftung von Plattenbauten organisiert, an der sich zehn Länder aus diesem Raum beteiligt haben. Es wird das Ziel verfolgt, auf dem Wege der Netzwerkbildung den Austausch von Knowhow anzuregen, um im Fall von immobilienrechtlichen Reformschritten Erfahrungen aus der näheren Nachbarschaft anbieten zu können. Geplant ist überdies die Einrichtung einer Working Group zu immobilienrechtlichen Fragen im Rahmen des European Networks for Housing Research.

Funktion der FGW in immobilienrechtlichen Reformprozessen

Der FGW kommen im Rahmen der dargestellten Projekte unterschiedliche Funktionen bei immobilienrechtlichen Reformprozessen zu:

- Sie schafft und verbreitet Information und Literatur zu anfallenden immobilienrechtlichen Fragestellungen;
- Sie dient als Koordinationsstelle zwischen Rechtswissenschaft, Verwaltung und Politik, vermittelt Positionen und dient als organisatorisches Bindeglied;
- In zunehmendem Maße gelingt es der FGW auch, als Impulsgeber für neue Entwicklungen zu dienen.

Mit diesen Dienstleistungen gelingt es hoffentlich auch in der Zukunft, immobilienrechtliche Entwicklungen in Österreich und auch darüber hinaus positiv zu beeinflussen.