

RECHT UND SOZIALES WOHNEN

Dragana Damjanovic

1 DER ZUGANG DER RECHTSWISSENSCHAFTEN ZUM THEMENKOMPLEX SOZIALES WOHNEN

Wohnen zählt zu den zentralen menschlichen Grundbedürfnissen.¹ Aus diesem Grund wird in unserem an sich marktwirtschaftlich organisierten System Wohnen nicht allein dem Markt überlassen, sondern als Teil der Daseinsvorsorge betrachtet. Der Staat übernimmt für die Leistungsbereitstellung im Bereich des Wohnungswesens auf unterschiedliche Art und Weise Verantwortung und greift in unterschiedlicher Form und Intensität in den Markt ein.

Recht ordnet diese staatlichen Interventionen und steckt den Rahmen ab, in welcher Form staatliche Leistungsbereitstellung erfolgen kann. Im Recht – sei es auf EU-/Verfassungs- oder Gesetzesebene – werden die gesellschaftlichen Ausverhandlungsprozesse dazu, d. h. wie man als Gesellschaft das Ziel der Gewährleistung von leistbarem Wohnraum und der Bereitstellung von sozialem Wohnen verfolgen will, festgeschrieben.

In Österreich liegt der Politik des sozialen Wohnens eine umfassendere gesellschaftspolitische Konzeption zugrunde. Sie beschränkt sich nicht bloß auf die Sicherstellung einer elementaren Wohnraumversorgung für die sozial schwachen Bevölkerungsschichten, sondern sucht „eine allgemeine und qualitativ hochwertige Grundversorgung der Bevölkerung“ mit Wohnraum zu erreichen (Stöger, 2008, S. 29) oder anders formuliert: allgemein leistbares Wohnen für die Bevölkerung sicherzustellen. Man spricht in diesem Kontext auch vom einheitlichen (im Unterschied zum dualistischen) Modell des sozialen Wohnbaus (Kemeny, 1995, S. 49) oder auch von der marktfernen (i. U. zur marktgesteuerten) Wohnraumversorgung (Stöger, 2008, S. 27).

Soziales Wohnen in einem weiteren Sinn verstanden – allgemein als die Sicherstellung von leistbarem Wohnraum – wird in Österreich durch eine Vielzahl von sehr unterschiedlichen Regelungsmaterien, die aber stark miteinander verflochten sind, adressiert und berührt.

1 Das spiegelt sich auf europarechtlicher Ebene nunmehr auch in Art. 34 Grundrechtecharta wider, welcher das „Recht auf eine Unterstützung für die Wohnung“ für all jene verankert, „die nicht über ausreichende Mittel verfügen“, um für diese ein „menschwürdiges Dasein“ sicherzustellen.



Eine zentrale Aufgabe von Rechtswissenschaftler:innen ist, die verschiedenen Regelungsmaterien in rechtsdogmatischer Arbeit zu beschreiben, zu kategorisieren und zu systematisieren und damit den Bestand und die Funktionsweise von Steuerungsinstrumenten zu diesem Handlungsfeld aufzuarbeiten. Auf dieser Grundlage kann die Wirkung dieser in den verschiedenen Regelungsmaterien grundgelegten Steuerungsinstrumente hinterfragt werden, was meist und sinnvollerweise in interdisziplinärer Zusammenarbeit erfolgt. Es wird evaluiert, ob und in welchem Ausmaß das definierte gesellschaftspolitische Ziel – hier leistbaren Wohnraum sicherzustellen – tatsächlich erreicht wird. In diesem Kontext ist eine wesentliche Fragestellung, ob es aufgrund veränderter Voraussetzungen auf den Märkten oder neuer Herausforderungen der Gesellschaft (z. B. Klimakrise), Adaptierungen der Steuerungsinstrumente braucht. Die Formulierung von Änderungsvorschlägen von Rechtsmaterien erfolgt durch rechtspolitische Analyse. Die Rechtspolitik behandelt die Frage, wie künftiges Recht gestaltet werden kann und soll. Sie ist auf Ergebnisse der Rechtsgeschichte, der Rechtssoziologie und der Rechtsvergleichung angewiesen sowie allgemein auf Ergebnisse aus anderen Disziplinen und insofern wiederum auf interdisziplinäre Zusammenarbeit. Zum anderen untersucht sie die Möglichkeiten und Bedingungen der Abänderbarkeit des Rechts mit Bezug auf übergeordnetes Verfassungsrecht, Unionsrecht und internationales Recht (Krings, 2022).

Dieser Beitrag will entlang dieser zentralen Tätigkeitsbereiche von Rechtswissenschaftler:innen in erster Linie einen systematischen Überblick zu den bestehenden Regelungsschichten für das soziale Wohnen geben (2). Darauf aufbauend soll der Diskurs zu Adaptierungsbedarfen dieser Regelungsmaterien punktuell erörtert und in diesem Kontext auch die Möglichkeiten und Bedingungen für solche Adaptierungen auf Grundlage des übergeordneten Unionsrechts (und im Besonderen dem Beihilfenrecht) sowie des Verfassungsrechts besprochen werden (3).

2 DIE VERSCHIEDENEN REGELUNGSSCHICHTEN FÜR DAS SOZIALE WOHNEN

Die zur Sicherstellung von leistbarem Wohnraum in Österreich bestehenden Rechtsvorschriften lassen sich grob in drei Kategorien unterteilen. Zum einen enthält der Rechtsbestand Vorschriften, die gewährleisten sollen, dass es ein Angebot an leistbarem Wohnraum auch abseits des freien Marktes gibt. Eine weitere Kategorie von Rechtsvorschriften dient der Sicherstellung von leistbarem Grund und Boden als Grundvoraussetzung zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum. Die dritte Kategorie ist auf die Regulierung des privaten Marktes gerichtet, um auch bei der Leistungsbereitstellung durch den privaten Markt gemeinwohlorientierte Aspekte zu verwirklichen.

2.1 Leistungsbereitstellung im Sektor Wohnen abseits des privaten Marktes

Zu diesem Regelungskomplex zählen das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (BGBl. 139/1979 idF BGBl I 176/2023), welches die Grundlage für die Errichtung und Organisation eines gemeinnützigen Wohnbausektors bildet; allgemein die Regelungen zur Privatwirtschaftsverwaltung², die für die Bereitstellung von kommunalem Wohnbau relevant sind; schließlich das Wohnbauförderungsrecht³, welches die Finanzierung eines solchen Angebots sicherstellen soll.

2.2 Bodenrechtliche Instrumente zur Sicherstellung von leistbarem Grund und Boden für leistbaren Wohnraum

Gleichermaßen relevant sind mittlerweile die diversen, in den letzten Jahren auch neu eingeführten Regelungsinstrumente zum Bodenrecht, denn die Wohnungsfrage wird zunehmend zu einer Bodenfrage (Vogel, 2019) Rege- lungsziel dieser Vorschriften ist, sicherzustellen, dass die knappe Ressource Grund und Boden für die Zwecke des leistbaren Wohnraums genutzt wird. Dies erfolgt etwa durch die Einführung neuer Widmungskategorien, die geeignete Flächen für leistbares Wohnen sicherstellen sollen, wie etwa die Widmungs- kategorie „geförderter Wohnbau“ in Wien.⁴ Zum anderen sehen Vorschriften den zunehmenden Einsatz von raumordnungs- bzw. städtebaulichen Verträ- gen im Zuge von Umwidmungen vor, um die Bebauung der knappen Ressource Boden durch die öffentliche Hand im Besonderen auch zur Sicherung von leistbarem Wohnraum stärker zu steuern (Kanonier, 2017, S. 176 ff.). Bei der Nutzung von öffentlichem Grund und Boden erfolgt diese Steuerung auch über Auswahlverfahren, z. B. in Form von Bauträgerwettbewerben, wie sie in Wien der wohnfonds_wien durchführt. Die diversen auf Grundlage der Raum- ordnungsgesetze (in den meisten Bundesländern) gegründeten Bodenfonds haben wiederum die Aufgabe, geeigneten Grund und Boden zu erwerben. Als Ultima Ratio sieht das sog. Bodenbeschaffungsgesetz (BGBl. 288/1974), wel- ches bislang – trotz mittlerweile 50-jährigen Bestehens – aber noch nicht an- gewendet wurde, sogar die Enteignung als Mittel zur Bodenbeschaffung vor.

2.3 Regulierung des privaten Marktes zu Sicherstellung von leistbarem Wohnraum

Derartige regulatorische Eingriffe erfolgen zum einen durch Schutzbestim- mungen im sog. Wohnungsnutzungsrecht, welches allgemein die Rechtsver- hältnisse entweder zwischen den Wohnungseigentümer:innen im Miteigentum – Wohnungseigentumsgesetz (BGBl. 70/2002 idF BGBl I 222/2021) – oder

2 Zu diesen siehe im Besonderen Korinek und Holoubek, Grundlagen staatlicher Privatwirtschafts- verwaltung, 1993.

3 Dieses ist auf Länderebene geregelt, es gelten sohin neun verschiedene Wohnbaufördergesetze.

4 Mit der Bauordnungsnovelle 2018 (LGBl 69/2018) in § 6 Abs 6a eingefügt.

zwischen den Vermieter:innen und Mieter:innen – Mietrechtsgesetz (BGBl. Nr. 520/1981 idF BGBl. I 176/2023) – regelt. Von besonderer Bedeutung ist dabei das Richtwertgesetz (BGBl 800/1993 idF 176/2023), welches eine Mietpreisdeckelung für eine bestimmte Kategorie von Wohnungen vorsieht (alle Wohnungen, die dem Mietrechtsgesetz unterliegen und vor 1953 erbaut wurden) – sohin durch das Instrument der Preisregulierung leistbaren Wohnraum sicherstellt. In diesem Kontext kommt auch dem Steuer- und Abgabenrecht als Steuerinstrument in den Fragen des sozialen Wohnens eine zunehmend wichtige Rolle zu, wie die Diskussion zur Widmungsabschöpfung, zur Steuer für die Vermietung via Online-Plattform, Leerstandsabgabe oder Abgabe für Zweitwohnsitze zeigt (Diwald & Mayer, 2020, S. 44 ff.).

3 RECHTSPOLITISCHER DISKURS ZUR ADAPTIERUNG DER RECHTSVORSCHRIFTEN ZUM SOZIALEN WOHNEN

3.1 Für eine Flexibilisierung und Ausweitung des zulässigen Geschäftskreises von gemeinnützigen Wohnbauträgern

Die Bereitstellung von Wohnraum als Teil der Daseinsvorsorge erfolgt in Österreich, neben dem kommunalen Wohnbau, vor allem durch die gemeinnützigen Wohnbauträger, deren Organisation und Funktionsweise im WGG grundgelegt ist. Zu ihren Spezifika zählen: ein gesetzlich beschränkter auf das Gemeinwohl ausgerichteter Tätigkeitsbereich, das Kostendeckungsprinzip, das eine Deckelung der Mietpreise und so ein erschwingliches Angebot mit Wohnraum abseits des Marktes sichert, eine weitgehende Beschränkung der Gewinnausschüttung und die gemeinwohlorientierte Vermögensbindung, die den Bestand nachhaltig auch für die zukünftige Generation gewährleisten soll, sowie eine verstärkte sektorspezifische Wirtschaftsaufsicht. Diese besondere Form des Wirtschaftens wird auch als „Dritter Weg zwischen Staat und Markt“ bezeichnet (Korinek & Holoubek, 2008, S. 53). Er ist durch das EU-Beihilfenrecht⁵ stark unter Druck geraten. Von EU-Kommission und von Teilen der rechtswissenschaftlichen Literatur (siehe etwa Storr, 2012, S. 409) ist gefordert worden, um Wettbewerbsverzerrungen mit dem privaten Markt hintanzuhalten, den Tätigkeitsbereich der Gemeinnützigen einzuschränken. Sie sollten in Abgrenzung zum privaten Markt Wohnbau nur mehr für eine klar abgegrenzte Personengruppe von sozial Bedürftigen anbieten dürften statt wie bisher für eine breite Bevölkerungsschicht. Damit geht freilich die Forderung einher, das einheitliche Modell der Wohnungspolitik gegen ein dualistisches einzutauschen. Auf Grundlage dieser Argumentation wurden staatliche Interventionen in die Wohnungsmärkte – noch vor der Finanzmarkt- und Wohnungskrise – etwa in Deutschland, Frankreich, Schweden und den Niederlanden zurückgefahren (Streimelweger, 2014, S. 31 ff.). Mit der Wohnungskrise und der zunehmenden Wohnungsnot in vielen europäischen Städten hat sich das Verhältnis zu staatlichen Interventionen im Wohnungssektor in den letzten Jahren allerdings

5 Gegenstand des EU-Beihilfenrechts (Art 107–109 AEUV) ist die Kontrolle nationaler Subventions- und Fördermaßnahmen zugunsten von Unternehmen. Sie sind grundsätzlich verboten, wenn durch diese der Wettbewerb im Binnenmarkt verfälscht und der zwischenstaatliche Handel beeinträchtigt wird.

grundlegend gewandelt und das österreichische System des gemeinnützigen Wohnbaus, das nach Ansicht der EU-Kommission vor ein paar Jahren noch grundlegend zu reformieren gewesen wäre, gilt heute als Best Practice in Europa – als stabilisierender Faktor auf den Wohnungsmärkten (Rießland, 2019, S. 375). Es hat sich die Ansicht durchgesetzt, dass auch ein für die breite Bevölkerungsschicht ausgerichteter gemeinnütziger Wohnbau mit dem EU-Beihilfenrecht vereinbar ist (Damjanovic, 2022, S. 1985 ff.). Darauf aufbauend sollte die bislang sehr starr und zu kasuistisch gefasste Geschäftskreisregelung für die Gemeinnützigen geöffnet und flexibilisiert werden. Sie ist aus Wettbewerbschutzgründen und mit dem Argument der notwendigen klaren Abgrenzung von der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit sehr starr gefasst, was in der Praxis häufig Rechtsunsicherheiten erzeugt. Es ist klarzustellen, dass gemeinnützige Wohnbauträger sämtliche Tätigkeiten vornehmen dürfen (und dass diese Aktivitäten als Kerngeschäfte der GBV auch dem steuerbefreiten Geschäftskreis unterliegen), um Wohnbau im Sinne einer guten Nutzungsmischung realisieren sowie Sharingkonzepte für gemeinschaftliches Wohnen und zukunftsweisende Energie- und Mobilitätskonzepte im Sinne der Ökologisierung in ihre Projekte integrieren zu können. Bei all diesen Tätigkeiten handelt es sich nämlich um nach dem Beihilfenrecht zulässige, im Gemeinwohl liegende Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesens (Damjanovic, 2022, S. 1985).

3.2 Für eine stärkere gesetzliche Verankerung der Sicherstellung von Grund und Boden für soziales Wohnen

Die Einführung neuer bodenpolitischer Instrumente zur Sicherstellung von leistbarem Boden für leistbaren Wohnbau ist sehr zu begrüßen. Ihre Verankerung auf gesetzlicher Ebene ist bislang aber nur sehr vage erfolgt. Die einschlägigen Regelungen (in den jeweiligen Landesgesetzen) sehen bislang in aller Regel nur vor, dass es die neuen Instrumente gibt, und überlassen es weitestgehend der Verwaltung, ob und in welchem Ausmaß diese davon Gebrauch macht – so auch im Fall der neuen Widmungskategorie für „geförderten Wohnbau“ in Wien (§ 6 Abs 6a Wr BauO).

Das Instrument des städtebaulichen Vertrages zur Sicherstellung von leistbarem Wohnen steht ohnehin aus mehreren Gründen auf sehr unsicherem rechtlichen Boden: aufgrund des vom VfGH ausgesprochenen Kopplungsverbots (VfSlg 15625/1999), der Grundrechte und des Rechtsschutzes der Grundstückseigentümer:innen sowie des Kompetenztatbestands „Volkswohnungswesen“ des Bundes (Berka & Kletecka, 2014, S. 97 ff.). Es bedarf in diesem Bereich klarerer rechtlicher Rahmenbedingungen für das Handeln der Verwaltung, das im Besonderen auch die Frage des Prozesses, der Beteiligung und der Transparenz solcher Maßnahmen zu adressieren hat.

Auch die Frage, wie im Eigentum der öffentlichen Hand befindlicher Grund und Boden in Hinkunft verwertet werden soll, sollte mit Blick auf die Knappheit dieser Ressource und um diese für zukünftige Generationen zu bewahren, gesetzlich verankert werden. Solche Grundstücke sollten in Zukunft in erster Linie der Nutzung durch gemeinnützige Wohnbauträger bzw. für den kommunalen Wohnbau vorbehalten werden. Wenn sie dennoch privaten Bauträgern überlassen werden, ist zu gewährleisten, dass diese

Überlassung nicht ausschließlich mittels Versteigerung nach dem Höchstpreis erfolgt, sondern dass bereits bei der Überlassung soziale und ökologische Nachhaltigkeitskriterien für die Verwertung der Grundstücke definiert werden. Beihilfenrecht zwingt nicht dazu – auch nicht bei der Überlassung an private Bauträger –, allein das Kriterium des Höchstpreises anzusetzen; wesentlich ist, dass die Vergabe der Grundstücke nach einem fairen Auswahlverfahren erfolgt, was auch bei einem Einsatz von sozialen und ökologischen Kriterien gewährleistet werden kann (Deutscher Bundestag, 2019).

3.3 Für eine Flexibilisierung und gleichzeitig Verschärfung der Regulierung des privaten Wohnungsmarktes

Die notwendige Ökologisierung und Transformation des Bestands verlangt nach einer Flexibilisierung des Wohnungsnutzungsrechts. Im Miteigentum bedarf es einer weiteren Erleichterung bei den Abstimmungsprozessen,⁶ die Gestaltung des Mietrechts und des Mietpreisdeckels sollte eine wirtschaftlich tragbare Bestandserneuerung ermöglichen und bestenfalls Anreize dafür setzen. Auch wenn der VfGH den sog. Richtwertmietzins unter Verweis auf den erheblichen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers als noch mit dem Sachlichkeitsgebot konform erachtet (VfSlg 20.179/2017), gelten die Kriterien, nach denen der Anwendungsbereich des Mietendeckels festgelegt wird, nicht mehr als zeitgemäß. Sinnvoller wäre dafür etwa, an den energetischen Zustand des Gebäudes anzuknüpfen (welcher mittels des Energieausweises offenzulegen wäre). Das soll nicht bedeuten, dass es in entsprechend sanierten oder klimafitten Gebäuden keine Mietendeckel geben sollte – diese sollten aber entsprechend gestaffelt geregelt sein, sodass sich die Mehrkosten für die Sanierung (welche nicht durch staatliche Subventionen getragen werden) amortisieren können.

Gleichzeitig sollte staatliche Regulierung verschärft werden, um Spekulationen auf den Boden- und Wohnungsmärkten zu unterbinden bzw. durch Steuern und Abgaben besonders unattraktiv zu gestalten. Es ist erwiesen, dass die mit dem Begriff der Finanzialisierung umschriebenen Prozesse auf den Immobilienmärkten in einem besonderen Maß preisbestimmend sind (Belina, 2017, S. 37 ff.). Solche Beschränkungen des privaten Marktes könnten insofern maßgeblich zur Dämpfung der Preise und zur Gewährleistung von leistbarem Wohnraum beitragen. Die Gerichte haben dem Gesetzgeber in wohnpolitischen Fragen schon einen besonders großen Spielraum bei der Beschränkung der wirtschaftlichen Tätigkeit von Vermieter:innen (durch Mietpreisregelungen) eingeräumt (EGMR, *Fall Mellacher*, Nr 13/1988/157/211–213; VfSlg 20.179/2017). Umso mehr muss dieser Spielraum gegeben sein, wenn es um die hier in Rede stehenden rein spekulativen wirtschaftlichen Tätigkeiten geht, zumal mit diesen im Vergleich zur Vermietung im Grunde kein Mehrwert für die Gesellschaft geschaffen wird. Und noch einmal mehr muss das gelten, wenn man bei der Interessensabwägung und der Frage, ob und wie weit Spekulation mit Boden und Wohnraum unterbunden werden darf, den Gedanken des wohnrechtlichen Generationenausgleichs beim Umgang mit der knappen Ressource Boden mit einbringt.

6 Die mit der Novelle BGBl I Nr 222/2021 erfolgten Adaptierungen des WEG sind dahingehend nicht als zureichend zu betrachten, wie die Erfahrungen in der Praxis zeigen.

LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

- Belina, B. (2017). Kapitalistischer Wohnungsbau: Ware, Spekulation, Finanzialisierung. In B., Schönig, J., Kadi & S., Schipper (Hrsg.), *Wohnraum für alle?!* (S. 31–45). transcript. <https://doi.org/10.14361/9783839437292-003>
- Berka, W., & Kletecka, A. (2014). Rechtsfragen der Vertragsraumordnung. In ÖROK (Hrsg.), *Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“* (S. 77–126). ÖROK-Schriftenreihe 191.
- Damjanovic, D. (2022). Wohnungsbau und Wohnungswesen. In U. Immenga, E.-J. Mestmäcker, J.-H. Binder, H. Schweitzer, D. Zimmer & T. Körber (Hrsg.), *Wettbewerbsrecht. Band 5, Beihilfenrecht: Kommentar zum Europäischen und Deutschen Kartellrecht* (S. 1973–1988). C.H. Beck.
- Deutscher Bundestag. (2019). *Konzeptvergabe und EU-Beihilfenrecht*. <https://www.bundestag.de/resource/blob/676596/01e17273c50b3099e1a64a386e866485/PE-6-102-19-pdf-data.pdf>
- Diwald, A., & Mayer, W. (2020). Ein Schritt zu leistbarem Wohnen – Die Salzburger Strategie gegen illegale Zweitwohnsitze und touristische Vermietung via Onlineplattformen. *Baurechtliche Blätter*, 23, 44–48.
- Kanonier, A. (2017). Leistbares Wohnen im österreichischen Raumordnungsrecht. *Baurechtliche Blätter*, 20, 165–178.
- Kemeny, J. (1995). *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. Routledge.
- Korinek, K., & Holoubek, M. (2008). Wohnungsgemeinnützigkeit als Modell staatlicher Daseinsvorsorge. In K. Lugger & M. Holoubek (Hrsg.), *Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell* (S. 27–36). Manz.
- Krings, G. (2022, 8. Juni). Rechtspolitik. In *Staatslexikon online*. <https://www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Rechtspolitik>.
- Rießland, B. (2019). Wohnungsgemeinnützigkeit: Bestandsaufnahme und Modernisierungsüberlegungen zu einem international beispielgebenden wohn- und gesellschaftspolitischen Instrument. In Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen (Hrsg.), *Wohnungsgemeinnützigkeit in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft* (S. 373–382). LexisNexis.
- Storr, S. (2012). Wohnungsgemeinnützigkeit im Binnenmarkt. *Journal für Rechtspolitik*, 20, 397–409. <https://doi.org/10.1007/s00730-012-0082-z>
- Stöger, H. (2008). Das System des österreichischen sozialen Wohnungswesens im europäischen Vergleich. In K. Lugger & M. Holoubek (Hrsg.), *Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell* (S. 27–36). Manz.
- Streimelweger, A. (2014). Die Europäische Union und der soziale Wohnbau – ein Spannungsverhältnis. *Kurswechsel*, 3, 29–39.
- Vogel, H.-J. (2019). *Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar*. Herder.