Rechnungshof
Österreich
Unabhängig und objektiv für Sie.

Bundesministerium für
Digitalisierung und Wirtschaftsstandort
Stubenring 1
1010 Wien

Wien, 10. Mai 2019
GZ 301.345/003–P1–3/19

WGG–Novelle 2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 17. April 2019, GZ: BMDW–50.110/0052–V/7/2019, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt hiezu aus der Sicht der Rechnungs– und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Allgemein

Der RH befasste sich zuletzt in den Berichten „GESIBA Gemeinnützige Siedlungs– und Bauaktiengesellschaft" (Reihe Bund 2017/63), „Bezüge der Vorstandsmitglieder und Geschäftsführer von gemeinnützigen Bauvereinigungen" (Reihe Bund 2017/62) und „Verkäufe von Wohnungen durch gemeinnützige Bauvereinigungen" (Reihe Bund 2017/61) eingehend mit dem Bereich der Wohnungsgemeinnützigkeit. Weiters empfahl der RH in seinem Bericht „Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen („Managerverträge")" (Reihe Bund 2011/7) Maßnahmen zur Vertragsgestaltung leitender Organe u.a. in gemeinnützigen Bauvereinigungen. Die in diesen Berichten enthaltenen Analysen und Empfehlungen stellen die wesentlichen Grundlagen für die vorliegende Begutachtung dar.

2. Zu § 8 Abs. 3 des Entwurfs – objektive Wohnungsvergabe

Der Entwurf sieht vor, dass Opfer von Gewalt bei der Wohnungsvergabe bevorzugt werden können. In diesem Zusammenhang weisen die erläuternden Bemerkungen darauf hin, dass gemeinnützige Bauvereinigungen aufgrund der von der Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort in der Gebarungsrichtlinienverordnung (BGBl. 523/1979 i.d.g.F. BGBl. II 366/2018) vorgesehenen Selbstverpflichtung auf einen Corporate Governance Kodex in Zukunft ein verstärktes Augenmerk auf die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Wohnungsvergaben legen sollen.

Der RH sprach wiederholt Empfehlungen aus, um eine transparente und nachvollziehbare Vergabe von Wohnungen sicherzustellen. Er stellte dazu fest, dass die Vergabe von Wohnungen durch geprüfte

Dampfschiffstraße 2
1031 Wien
Postfach 240

Tel.: +43 (0)1 711 71–0
office@rechnungshof.gv.at
www.rechnungshof.at
Twitter: @RHSprecher
/RechnungshofAT

gemeinnützige Bauvereinigungen nicht den objektiven Kriterien des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes entsprach oder nicht nachvollziehbar war. Er empfahl daher einer gemeinnützigen Bauvereinigung, interne Richtlinien für die Wohnungsvergabe auszuarbeiten und Bevorzugungen bei der Wohnungsvergabe aus sozialen Gründen nachvollziehbar zu dokumentieren („GESIBA Gemeinnützige Siedlungs– und Bauaktiengesellschaft", Reihe Bund 2017/63, TZ 21, 23; „Verkäufe von Wohnungen durch gemeinnützige Bauvereinigungen", Reihe Bund 2017/61, TZ 6, 8).

Der RH verweist dazu auf Pkt. 6 seiner beiliegenden Stellungnahme zum Entwurf einer Gebarungsrichtlinienverordnung (Schreiben vom 17. Oktober 2018, GZ 303.031/001–P1–3/18), wonach er allgemein zugängliche Richtlinien für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft über eine verantwortungsvolle Unternehmensführung in Anlehnung an internationale und nationale Standards als positiv erachtet. Er hält es jedoch nicht für zweckmäßig, dass – wie nunmehr in der Gebarungsrichtlinienverordnung vorgesehen – entweder keine (für kleine Unternehmen) oder unterschiedliche Corporate Governance Kodices innerhalb der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft zur Anwendung kommen. Er befürwortet daher einen einheitlichen Kodex für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft, weil nur darin branchenspezifische Angelegenheiten, wie die Frage der objektiven Wohnungsvergabe, einer vertieften Regelung zugeführt werden können.

3. Zu §§ 14, 14a, 19 des Entwurfs – Erhaltung von Baulichkeiten

Bei der Vermietung einer Wohnung oder eines Geschäftsraums hat eine gemeinnützige Bauvereinigung nach Maßgabe der rechtlichen, wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten und Möglichkeiten dafür zu sorgen, die Baulichkeit im jeweils ortsüblichen Standard zu erhalten. Nach § 14a Abs. 2 Z 5 des Entwurfs soll nunmehr die Installation von Gemeinschaftseinrichtungen zur Erzeugung erneuerbarer Energie – nach Maßgabe einer sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Gebarung – zu dieser Erhaltungspflicht zählen.

Die Ausgaben dafür sollen die gemeinnützigen Bauvereinigungen über den Erhaltungs– und Verbesserungsbeitrag von den Mieterinnen und Mietern einheben. Reichen Erhaltungs– und Verbesserungsbeiträge nicht aus, sollen mit der Änderung der §§ 14 Abs. 7 Z 2a, 14 Abs. 7a und 19 Abs. 1 Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz eigenmittelfinanzierte Vorlagen gemeinnütziger Bauvereinigungen für Erhaltungs– und Verbesserungsmaßnahmen als Kostenentgelt von den Mieterinnen und Mietern vereinnahmt werden dürfen.

Der RH weist darauf hin, dass diese Maßnahme zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung der Mieterinnen und Mieter insofern führt, als die sogenannte monatliche Grundmiete von 1,80 EUR je m^2 Nutzfläche erst nach Rückzahlung vorgelegter Eigenmittel wirksam wird. Die geplante Maßnahme – Installation von Gemeinschaftseinrichtungen zur Erzeugung erneuerbarer Energie durch Mieterinnen und Mieter zu finanzieren – steht daher in einem Spannungsverhältnis zum Ziel, leistbaren Wohnraum sicherzustellen.

In diesem Zusammenhang weist der RH auf die anhand einer Branchenanalyse festgestellte überdurchschnittlich gute wirtschaftliche Lage der gemeinnützigen Bauvereinigungen hin. Im Bericht „GESIBA Gemeinnützige Siedlungs– und Bauaktiengesellschaft", Reihe Bund 2017/63 führte er die gute wirtschaftliche Lage der geprüften gemeinnützigen Bauvereinigung darauf zurück, dass diese weitgehend die bereits bestehenden Möglichkeiten des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes zur Erreichung von Jahresüber-

schüssen ausschöpfte. Maßgebliche Ertragskomponente waren die von den Mieterinnen und Mietern eingehobenen Entgelte. Der RH empfahl, *„bei einem Zielkonflikt zwischen einer Rücklagen erhöhenden Gewinnmaximierung und der Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum letzterem den Vorrang einzuräumen“* (TZ 9, 10 bis 14).

4. Zu §§ 15b, 15c, 15e, 15g, 15h, 17a, 17b und 20 des Entwurfs – nachträgliche Eigentumsübertragung

Die vorgeschlagenen Änderungen sollen es Mieterinnen und Mietern erleichtern, Eigentum an den von ihnen genutzten Wohnungen zu erwerben. Der RH stellte fest, dass die Vorschriften des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes über die Preise für Wohnungen in der Praxis schwierig anzuwenden waren und von den gemeinnützigen Bauvereinigungen unterschiedlich gehandhabt wurden. Im Interesse der Erwerberinnen und Erwerber von Wohnungseigentum verweist er nochmals auf seine noch nicht vom Ministerium umgesetzten Empfehlungen zur einheitlichen Anwendung der Preisbildungsvorschriften in den Durchführungsbestimmungen zum Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz („Verkäufe von Wohnungen durch gemeinnützige Bauvereinigungen“, Reihe Bund 2017/61, TZ 10 bis 12).

5. Zu §§ 25 und 26 – Bezüge von Vorstandsmitgliedern und Geschäftsführern

(1) Der RH hat empfohlen, dass gemeinnützige Bauvereinigungen die Verträge leitender Organe nach den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung des Bundes – im Sinne einer Best practice–Umsetzung – ausgestalten, um die Vergleichbarkeit der Verträge und eine größere Transparenz zu gewährleisten. Er erachtet daher die vorgeschlagene Fassung des § 26 Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, womit die Bundes–Vertragsschablonenverordnung bei neu abgeschlossenen Verträgen mit Mitgliedern des Vorstands und der Geschäftsführung anzuwenden ist, als grundsätzlich positiv. Damit werden in Zukunft sämtliche gemeinnützige Bauvereinigungen vergleichbare All–In–Verträge ohne Überstundenpauschalen aufweisen. Zudem wären damit vom RH festgestellte, hohe Pensionszusagen unzulässig.

Das Ministerium verzichtet jedoch darauf, eine explizite betragliche Grenze der Bezugshöhen für leitende Organmitglieder festzulegen. Umso mehr wird sich die Höhe der Bezüge an § 25 Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz zu orientieren haben, wonach diese angemessen sein sollen. Für die Beurteilung der Angemessenheit sind entsprechend der Gebarungsrichtlinienverordnung die finanzielle Leistungskraft der Bauvereinigung, die Summe ihrer Verwaltungseinheiten, der Umfang ihrer Bautätigkeit und die sonstige Struktur des Unternehmens maßgeblich. Dem RH war bei der vergleichenden Prüfung von gemeinnützigen Bauvereinigungen ein direkter Zusammenhang zwischen Umsatzerlösen, Bauvolumen und der Summe der Verwaltungseinheiten einerseits sowie dem Personalaufwand und der Anzahl der Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer andererseits nicht erkennbar. Er empfahl daher dem Ministerium, die in der Gebarungsrichtlinienverordnung verwendeten Begriffe klar zu definieren und konkrete Abstufungskriterien vorzusehen. Weiters empfahl er, dass das Ministerium nähere Bestimmungen für die Prüfung der Angemessenheit der Kosten der Geschäftsführung (insbesondere die Höhe der Bezüge und sonstigen Vergütungen) in die Prüfungsrichtlinienverordnung, BGBl. 521/1979 i.d.g.F. aufnehmen und für eine transparente Darstellung der Prüfungen des Revisionsverbands sorgen sollte.

(2) Ergänzend hält der RH fest, dass sich aus dem Entwurf keine Regelung im Falle eines Konflikts mit einer allenfalls auf eine gemeinnützige Bauvereinigung anwendbaren Vertragsschablonenverordnung auf Länder– oder Gemeindeebene – etwa bei einer betraglich festgelegten Bezugsobergrenze – ergibt.

(3) Der RH gibt weiters zu bedenken, dass sich die ergänzenden Regelungen zu § 26 Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz in § 2a Gebarungsrichtlinienverordnung auf die derzeitige Rechtslage beziehen und somit hinfällig werden.

(4) Zu diesen Ausführungen verweist der RH auf die Berichte „Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen („Managerverträge")" (Reihe Bund 2011/7, TZ 7, 9, 11, 30, 32), „Bezüge der Vorstandsmitglieder und Geschäftsführer von gemeinnützigen Bauvereinigungen" (Reihe Bund 2017/62, TZ 2, 3, 4, 19) und „GESIBA Gemeinnützige Siedlungs– und Bauaktiengesellschaft" (Reihe Bund 2017/63, TZ 27, 33, 34, 37, 38).

6. Empfehlungen des RH, deren Umsetzung zugesagt oder noch offen ist, die im Entwurf jedoch unberücksichtigt bleiben

Aus Anlass der vorliegenden Begutachtung verweist der RH auf im Entwurf unberücksichtigt gebliebene Empfehlungen:

- Das Ministerium sollte in die Durchführungsbestimmungen zum Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz ergänzende Bestimmungen für nachträgliche Wohnungsverkäufe zur Konkretisierung des Begriffes Substanzwert und hinsichtlich der Gewichtung des Substanzwerts im Verhältnis zum Verkehrswert aufnehmen.

- Für nachträgliche Wohnungsverkäufe wären nähere Regelungen (in den Durchführungsbestimmungen zum Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz) zur Wertsicherung der Herstellungskosten vorzusehen, um eine einheitliche Anwendung sicherzustellen.

(„Verkäufe von Wohnungen durch gemeinnützige Bauvereinigungen" Reihe Bund 2017/61, Schlussempfehlungen 12 und 13)

- Das Ministerium sollte die in der Gebarungsrichtlinienverordnung verwendeten Begriffe klar definieren und konkrete Abstufungskriterien zur Berechnung bzw. Staffelung der Höchstgrenzen für die Bezüge von Vorstandsmitgliedern sowie Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern von gemeinnützigen Bauvereinigungen vorsehen.

- Das Ministerium sollte nähere Bestimmungen für die Prüfung der Angemessenheit der Kosten der Geschäftsführung (insbesondere die Höhe der Bezüge und sonstigen Vergütungen) in die Prüfungsrichtlinienverordnung aufnehmen und für eine transparente Darstellung der Prüfung der Einhaltung der Bezugsgrenzen nach § 26 WGG sorgen.

(„Bezüge der Vorstandsmitglieder und Geschäftsführer von gemeinnützigen Bauvereinigungen", Reihe Bund 2017/62, Schlussempfehlungen 1 und 5).

7. Zur Begutachtungsfrist

Der vorliegende Entwurf ist am 18. April 2019 mit dem Ersuchen um allfällige Stellungnahme bis 10. Mai 2019 beim RH per E–Mail eingelangt. Somit stand lediglich eine Frist von 15 Arbeitstagen für eine Beurteilung der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verfügung. Diese Frist ist im Hinblick auf den Umfang der vorgeschlagenen Änderungen als nicht ausreichend zu bezeichnen.

Der RH weist ausdrücklich darauf hin, dass gemäß § 9 Abs. 3 WFA–Grundsatz–Verordnung, BGBl. II 489/2012 i.d.g.F. den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll. Diese Frist wurde seitens des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort ohne nähere Angabe von Gründen signifikant unterschritten.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:

1 Beilage