

XXII. GP.-NR

1385/AB

2004 -03- 29

zu 1429/J

**R
H****Der
Rechnungshof**

Der Präsident

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240Tel. +43 (1) 71171 - 8455
Fax +43 (1) 714 48 71
praes@rechnungshof.gv.at

Wien, 24. März 2004

GZ 830.000/051-C1/04

An den
Präsidenten des Nationalrates
Herrn Univ.-Prof. Dr. Andreas Khol
Parlament
1017 Wien

Bezug nehmend auf die unter 1429/J-NR/2004 gestellte Anfrage der Abgeordneten Mag. Ruth Becher, Kolleginnen und Kollegen vom 10. Februar 2004 betreffend den Verkauf der Wohnungen der Bundesimmobiliengesellschaft, ersuche ich um Verständnis, dass ich von einer Beantwortung der gegenständlichen Anfrage absehen muss, da sie außerhalb der Gegenstände des Fragerechtes gemäß § 91a des Geschäftsordnungsgesetzes gelegen ist.

Zu den angesprochenen Fragen hat sich der Rechnungshof in seinem Wahrnehmungsbericht, Reihe Bund 2003/4, Seite 185, Punkt 4.2, und in der Sitzung des Rechnungshofausschusses vom 14. Jänner 2004 geäußert.

Ferner darf auf das beiliegende, allen im Nationalrat vertretenen Parteien in Kopie zugewandene, Antwortschreiben des Rechnungshofes vom 11. März 2004 auf das Schreiben der Bundesimmobiliengesellschaft mbH vom 21. Jänner 2004, mit dem das in der Anfrage erwähnte Gutachten an den Rechnungshof übermittelt wurde, verwiesen werden.

Anlage

Gleichschrift**R
—
H****Der
Rechnungshof****Der Präsident**

An die
Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
z.H. der Geschäftsführung
Neulinggasse 29
1030 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1033 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 71171 - 8455
Fax +43 (1) 714 48 71
praes@rechnungshof.gv.at

Wien, 11.03.2004

GZ 101.291/015-D7/04

**Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
Zl. 860.021/002-E1/03 über die Überprüfung der BIG**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Rechnungshof bestätigt den Erhalt des Schreibens vom 21. Jänner 2004 und des angeschlossenen Rechtsgutachtens von Univ.-Prof. Dr. Heinz Krejci.

Im Zuge der zurückliegenden Überprüfung der Gebarung der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG) ist der Rechnungshof (RH) sowohl in seinem diesbezüglichen Wahrnehmungsbericht (Reihe Bund 2003/4, Seite 185, Punkt 4.2) als auch in der Sitzung des Rechnungshofausschusses vom 14. Jänner 2004 von einem gesetzlichen Auftrag ausgegangen, Wohnungen vorrangig an die Mieter zu verkaufen.

Im Gegensatz dazu hat die BIG sowohl in ihrer Stellungnahme zum Prüfungsergebnis als auch in der bereits erwähnten Sitzung des Rechnungshofausschusses die Auffassung vertreten, dass sich ihrer Meinung nach eine Verpflichtung, Wohnungen vorrangig an die Mieter zu verkaufen, aus den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen nicht ableiten lasse, sondern lediglich eine Berechtigung dazu. Das Vorgehen der BIG sei daher gesetzeskonform. Zur Bekräftigung ihrer Rechtsansicht verwies die BIG auf das von Univ.-Prof. Dr. Heinz Krejci erstellte Gutachten vom 10. September 1996.

Im Folgenden erlaubt sich der RH, seine Rechtsansicht zu den aufgeworfenen Fragen darzulegen:

1. Zu den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen:

1.1 Das Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesimmobiliengesellschaft mit beschränkter Haftung und die Verfügung über bundeseigene Liegenschaften ein-



GZ 101.291/015-D7/04

Seite 2/7

schließlich Mietwohngebäuden (BIG-Gesetz 1992), BGBl. Nr. 419/1992, trat am 18. Juli 1992 in Kraft und galt bis zum 31. Dezember 2000. Die im gegebenen Zusammenhang relevanten Bestimmungen lauteten:

„§ 1. (1) Der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten ist ermächtigt, eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (im Folgenden Gesellschaft genannt) mit dem Sitz in Wien zu gründen, insbesondere um die Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Bundes durch die Einräumung der Rechtsstellung eines Bestandgebers für diese Gesellschaft und die Nutzung sowie die Verwertung der ihr übertragenen bundeseigenen Liegenschaften oder von ihr erworbenen Liegenschaften an die Gegebenheiten der Privatwirtschaft anzugleichen. Diese Gesellschaft trägt die Firmenbezeichnung „Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.“, deren Anteile dem Bund zu 100 % vorbehalten sind. Gesellschaften, an denen die Gesellschaft Anteilsrechte besitzt, können mehrheitlich auch im Fremdeigentum stehen.

(2) Die Bestimmungen des Gesetzes über Gesellschaften mit beschränkter Haftung, RGBl. Nr. 58/1906, in der jeweils geltenden Fassung, sind für diese Gesellschaft anzuwenden, sofern dieses Bundesgesetz keine abweichenden Bestimmungen enthält. Der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten hat die Verwaltung der Anteilsrechte für den Bund wahrzunehmen.

§ 2. (1) Als Unternehmensgegenstand der Gesellschaft ist im Gesellschaftsvertrag insbesondere der Erwerb, die Nutzung, die Verwaltung und die Veräußerung von Liegenschaften, die Errichtung und Erhaltung von Bauten unter besonderer Berücksichtigung der öffentlichen Zwecke des Bundes sowie die Gründung von Gesellschaften, auch zum Erwerb bundeseigener Mietwohngebäude und deren Verwertung vorrangig durch Verkauf der Wohnungen an die jeweiligen Mieter zum Verkehrswert, vorzusehen.

(2) ...”

§ 1 Abs. 1 BIG-Gesetz 1992 ermächtigte sohin den BMWA zur Gründung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung unter der Firmenbezeichnung "Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.", auf die gemäß § 1 Abs. 2 BIG-Gesetz 1992 subsidiär die Bestimmungen des Gesetzes über Gesellschaften mit beschränkter Haftung, RGBl. Nr. 58/1906, zur Anwendung kommen sollten.

Als Unternehmensgegenstand dieser Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. war unter anderem auch die Gründung von Gesellschaften vorgesehen, und zwar "auch zum Erwerb bundeseigener Mietwohngebäude und deren Verwertung vorrangig durch den Verkauf der Wohnungen an die jeweiligen Mieter zum Verkehrswert". Im Wege einer Beschreibung des Unternehmensgegenstandes der BIG bzw. der von ihr (auch) zu gründenden Tochtergesellschaft hat der Gesetzgeber des BIG-Gesetzes 1992 mit dieser Wortwahl zum Ausdruck gebracht, dass eine allfällige Verwertung der bundeseigenen Mietwohngebäude "vorrangig durch den Verkauf der Wohnungen an die jeweiligen Mieter zum Verkehrswert" erfolgen sollte.

1.2 An dieser Situation hat sich auch durch das Bundesgesetz, mit dem die Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Bundes neu organisiert sowie über Bundesvermögen verfügt wird (Bundesimmobiliengesetz 2000), BGBl. I Nr. 141/2000, nichts geändert. Dieses Gesetz hat am 1. Jänner 2001 das bis zu diesem Zeitpunkt geltende BIG-Gesetz 1992 abgelöst (§ 46 Z 1 Bundesimmobiliengesetz 2000). § 4 des Bundesimmobiliengesetzes 2000 beschreibt die Aufgaben der BIG, wobei dessen Abs. 4 die Anordnung enthält, dass "Wohnungen vorrangig an die Mieter zum Verkehrswert zu veräußern" sind. Im Anschluss daran finden sich Regelungen über das Verkaufsverfahren an die Mieter und über die Verhinderung von Spekulationen durch die Mieter. Daraus ergibt sich der Wille des Gesetzgebers, dass die Wohnungen vorrangig an die Mieter zu verkaufen sind.

Im Ergebnis gibt es daher in Bezug auf den vorrangigen Wohnungsverkauf an die Mieter zwischen dem BIG-Gesetz 1992 und dem Bundesimmobiliengesetz 2000 keinen Unterschied. Unterschiedlich ist nur die Umsetzung der Absicht des Gesetzgebers; im BIG-Gesetz 1992 erfolgt sie durch eine Vorgabe des Unternehmensgegenstandes der BIG bzw. ihrer Tochtergesellschaften, während das Bundesimmobiliengesetz 2000 eine entsprechende Anordnung im Rahmen der Beschreibung der Aufgaben der BIG enthält.

Im BIG-Gesetz 1992 richtet sich die Anordnung zunächst an die Gesellschaftsgründer, einen entsprechenden Unternehmensgegenstand im Gesellschaftsvertrag vorzusehen, der in weiterer Folge auch von den Gesellschaftsorganen zu beachten ist. Demgegenüber richtet sich das Bundesimmobiliengesetz 2000 mit der Anordnung des vorrangigen Verkaufs an die Mieter direkt an die Gesellschaftsorgane. Regelungstechnisch hätte nämlich die Beibehaltung einer Vorgabe für den Unternehmensgegenstand nach dem Vorbild des BIG-Gesetzes 1992 im Bundesimmobiliengesetz 2000 keinen Sinn mehr ergeben, weil die BIG im Jahr 2000 bereits existierte.

1.3 Erst mit der Änderung des Bundesimmobiliengesetzes durch Artikel 89 des Budgetbegleitgesetzes 2003, BGBl. I Nr. 71/2003, ist die Bestimmung über den vorrangigen Wohnungsverkauf an die Mieter abgeschafft worden. Seither besteht keine Pflicht mehr, (Bundes)Wohnungen vorrangig an die Mieter zum Verkehrswert zu veräußern.

In dem vom RH geprüften Zeitraum, nämlich von 1997 bis 2001, war die Vorrangregel jedenfalls in Kraft.

2. Zum Gutachten von Univ.-Prof. Dr. Heinz Krejci vom 10. September 1996:

Der RH erlaubt sich, im Folgenden noch näher auf die im Schreiben der BIG zitierten Passagen aus dem genannten Gutachten einzugehen. Zu diesem Zweck wird die jeweils zitierte Gutachtenspassage vorangestellt, daran anschließend folgt die Ansicht des RH.



GZ 101.291/015-D7/04

Seite 4/7

2.1 *"Das gesamte BIG-Gesetz ist vom Prinzip des privaten Wirtschaftens geprägt. Die Bundesimmobilienverwaltung soll nach den Regeln der Marktwirtschaft gestaltet werden"* (Seite 9 des Gutachtens).

Für das Verständnis dieses Zitates ist auch der diesem Zitat folgende Satz des Gutachters hilfreich. Er lautet:

"Leistungen (insbesondere die Gewährung von Liegenschaftsnutzungen) sollen ihrem Marktwert entsprechend von demjenigen bezahlt (jenem Ressort zugerechnet) werden, dem sie erbracht werden."

Der Gutachter trifft diese Aussagen nach einer Analyse des BIG-Gesetzes 1992 und der Gesetzesmaterialien. Im Mittelpunkt steht hierbei die in § 1 Abs. 1 BIG-Gesetz 1992 mit der Gründung der BIG verbundene Zielsetzung, nämlich die Angleichung der Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Bundes an die Gegebenheiten der Privatwirtschaft. Diese Angleichung soll durch die Einräumung der Rechtsstellung eines Bestandgebers für die BIG und die Nutzung sowie die Verwertung der ihr übertragenen Liegenschaften oder von ihr erworbenen Liegenschaften bewirkt werden. In diesem Zusammenhang wird in der Begründung des Initiativantrages 337/A, BlgNR XVIII. GP, ausgeführt, dass das Ziel der mit diesem Bundesgesetz angestrebten Organisationsänderung die Angleichung der Immobilienverwaltung des Bundes an privatwirtschaftliche Verhältnisse sei. Zu diesem Zweck soll die Bundesimmobiliengesellschaft nach privatem Recht gegründet werden, welche die Rechtsstellung eines Bestandgebers für diese Immobilien erhalten und von den einzelnen Ressorts vom Markt abgeleitete Mietentgelte verlangen solle. Dadurch würden der Wert der Immobilien und die Kosten der Nutzung transparent und eine kostenorientierte budgetpolitische Steuerung der Raumnutzung des Bundes ermöglicht (Punkt A.I. der Begründung des Initiativantrages).

Aus dem Gesetz und den Materialien geht somit hervor, dass unter der Angleichung der Immobilienverwaltung des Bundes an privatwirtschaftliche Verhältnisse primär gemeint war, dass die nutzenden Ressorts zukünftig Mieten an die BIG bezahlen. Dass das gesamte BIG-Gesetz 1992 "vom Prinzip des privaten Wirtschaftens" geprägt sein soll, wie der Gutachter meint, ist aus den Materialien nicht ableitbar.

Zur strittigen Frage der vorrangigen Veräußerung von Wohnungen an die Mieter ist damit aber noch keine Aussage getroffen.

2.2 *"Die Vorrangregel des § 2 Abs. 1 BIG-Gesetz ruht nicht auf einem das Wirtschaftlichkeitsprinzip verdrängenden "Sozialprinzip", sondern wird selbst durch das Wirtschaftlichkeitsprinzip gerechtfertigt. Die Vorrangregel ist daher dort nicht anzuwenden, wo dies den Anforderungen einer ökonomischen Verwertung der Wohnobjekte widerspricht. Das ergibt sich nicht nur daraus, dass die Wohnungen nur zum Verkehrswert angeboten werden dürfen, sondern auch daraus, dass es dem BIG-Gesetz insgesamt um eine nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen durchzuführende Verwertung der Wohnobjekte geht. Bietet sich eine bessere Verwertungsmöglichkeit für ein Mietobjekt als*

die des Verkaufes der Wohnungen im Wohnungseigentum an die Mieter, so greift die Vorrangregel nicht" (Seite 10 des Gutachtens).

Auch diesen Ausführungen des Gutachters vermag der RH nicht zu folgen. Sie laufen nämlich darauf hinaus, dass die im § 2 Abs. 1 BIG-Gesetz 1992 enthaltene Anordnung betreffend den vorrangigen Verkauf der Wohnungen an die jeweiligen Mieter durch das dem BIG-Gesetz 1992 allgemein zugrunde liegende Wirtschaftlichkeitsprinzip eingeschränkt wird.

Nach Ansicht des RH ist es nicht zulässig, eine Spezialregelung (wie das Gebot des vorrangigen Verkaufes an die Mieter) unter Berufung auf ein dem gesamten Gesetz innewohnendes Prinzip zu entwerfen.

In diesem Zusammenhang verweist der RH darauf, dass auch Punkt A.VII.2 der Begründung des Initiativantrages 337/A, BlgNR XVIII. GP davon spricht, dass sich "für die Mieter bundeseigener Wohnungen die Vorzugsstellung einer prioritären Anbotslegung durch die mit der Verwertung beauftragte Tochtergesellschaft der BIG ergibt". Weder im angeführten Initiativantrag noch im Bericht des Bautenausschusses über diesen Initiativantrag (571 BlgNR XVIII. GP) finden sich Hinweise für eine Einschränkung des Vorranges der Mieter aus Gründen der Wirtschaftlichkeit.

Sowohl der Begründung des Initiativantrages als auch den Feststellungen des Bautenausschusses ist vielmehr zu entnehmen, dass durch bestimmte Maßnahmen die Spekulation mit veräußerten Mietwohnungen verhindert werden soll. Daraus ist abzuleiten, dass dem Gesetzgeber die vorrangige Veräußerung von Wohnungen an die Mieter ein besonderes Anliegen war, weil andernfalls Vorsorgen gegen Spekulationen mit von Mietern gekauften Wohnungen nicht angesprochen worden wären.

Nach Ansicht des RH ist daher uneingeschränkt davon auszugehen, dass bundeseigene Mietwohngebäude vorrangig durch Verkauf der Wohnungen an die jeweiligen Mieter zum Verkehrswert verwertet werden sollten.

Die historische Wurzel des Anliegens, Wohnungen vorrangig an die Mieter zu verkaufen, erblickt der RH in der Entschließung des Nationalrates vom 10. Mai 1988 (E 55-NR/XVII. GP). Darin ersuchte der Nationalrat die Bundesregierung, bundeseigene Wohnungen – soweit diese nicht Dienst- oder Naturalwohnungen sind bzw. nicht ein öffentliches Interesse am Bundeseigentum dieser Wohnungen besteht – den Mietern zum Kauf anzubieten.

2.3 *"§ 2 Abs. 1 BIG-Gesetz spricht lediglich davon, dass im Rahmen der gesellschaftsvertraglichen Gestaltung des Unternehmensgegenstandes unter anderem "die Gründung von Gesellschaften, auch zum Erwerb bundeseigener Mietwohngebäude und deren Verwertung vorrangig durch Verkauf der Wohnungen an die jeweiligen Mieter zum Verkehrswert, vorzusehen" ist. Dies bedeutet lediglich, dass die BIG in ihrem Unter-*

nehmensgegenstand, der im BIG-Vertrag umschrieben werden muss, die Möglichkeit vorsehen soll, Gesellschaften zu gründen, welche ihrerseits die genannte Aufgabe übernehmen" (Seite 11 des Gutachtens).

Unstrittig wurde anlässlich der Gründung der BIG sowie der BIG Liegenschaftsverwertungsges. m.b.H. in den jeweiligen Gesellschaftsverträgen der Unternehmensgegenstand entsprechend den Vorgaben des § 2 Abs. 1 BIG-Gesetz 1992 festgelegt. Nach Auffassung des RH ist aus der Wortwahl "Verwertung vorrangig durch den Verkauf der Wohnungen an die jeweiligen Mieter zum Verkehrswert" nicht nur eine Berechtigung zu dieser Vorgangsweise, sondern vielmehr eine verbindliche Vorgabe für die Gesellschaftsorgane abzuleiten, die zur Einhaltung des Gesellschaftsvertrages verhalten sind.

2.4 *"Mieter bundeseigener Mietwohngebäude haben keinen subjektiven Rechtsanspruch auf Abschluss eines Kaufvertrages über die von ihnen genutzten Wohnungen. Die Vorrangregel des § 2 Abs. 1 BIG-Gesetz stellt vielmehr lediglich ein Element der Umschreibung des Unternehmensgegenstandes für Tochtergesellschaften der BIG dar. Wieweit solche Tochtergesellschaften im Rahmen ihres unternehmerischen Wirkens von dieser Regelung im Einzelfall Gebrauch machen, bleibt ihrem kaufmännischen Ermessen überlassen"* (Seite 12 des Gutachtens).

Zur Frage, ob die Mieter einen subjektiven Rechtsanspruch auf Abschluss eines Kaufvertrages über die von ihnen genutzten Wohnungen haben, hat sich der RH nicht geäußert. Sie kann daher dahingestellt bleiben. Im Ergebnis ist dem Gutachter in dieser Frage jedoch beizupflichten.

2.5 *"Die Vorrangregel bedeutet nicht, dass derartige Rentabilitätsprüfungen erst gar nicht durchgeführt werden dürften, weil etwa vorerst den Mietern die von ihnen genutzten Wohnungen zum Verkauf angeboten werden müssten. Ein derartiges Verständnis der Vorrangregel widerspräche dem die gesamte Tätigkeit der BIG prägenden Wirtschaftlichkeitsprinzip. Die Vorrangregel blockiert nicht die Prüfung von Verwertungsalternativen"* (Seite 15 des Gutachtens).

Mit diesen Ausführungen bringt der Gutachter zum Ausdruck, dass die BIG mehrere Verwertungsmöglichkeiten prüfen dürfe. Insbesondere müsse die BIG die Wohnungen nicht vorerst den Mietern anbieten, sondern dürfe Rentabilitätsprüfungen vornehmen. Das würde sich aus dem "Wirtschaftlichkeitsprinzip" ergeben, das die gesamte Tätigkeit der BIG präge.

Hiezu ist bloß auf das BIG-Gesetz 1992 und die entsprechenden Materialien zu verweisen. Demnach hatte die BIG bzw. eine Tochtergesellschaft der BIG die bundeseigenen Mietwohngebäude zu veräußern, wobei diese Verwertung vorrangig durch Verkauf der Wohnungen an die jeweiligen Mieter zum Verkehrswert erfolgen sollte. Es finden sich aber im BIG-Gesetz 1992 keine Hinweise, welches Verfahren die BIG bei den Wohnungsverkäufen anzuwenden hat, und ob sie z.B. Verwertungsalternativen prüfen

darf oder nicht. Eine Aussage dazu ist nach Ansicht des RH aus dem BIG-Gesetz 1992 nicht ableitbar.

2.6 *"Selbst dann, wenn der Verkauf der Wohnungen an die Mieter an sich die wirtschaftlich günstigste Verwertungsart ist oder dieser gleichzuhalten ist, kommt die Bildung von Wohnungseigentum und der Wohnungsverkauf an die Mieter nicht in Betracht, wenn sich zu wenig Mieter verbindlich bereit erklären zu kaufen"* (Seite 18 des Gutachtens).

Mit diesen Worten schließt das Gutachten. Der Gutachter beschäftigt sich dabei unter dem Titel "Kein Vorrang des Wohnungsverkaufes an die Mieter bei zu geringer Nachfrage" mit dem Problem, wie bei geringer Nachfrage von Mietern, ihre Wohnungen zu kaufen, vorzugehen ist. Wie bereits unter Punkt 2.5 dargelegt, enthalten allerdings weder das Gesetz noch die Materialien des BIG-Gesetzes 1992 eine klare Aussage darüber, welches Verfahren die BIG bzw. ihre Tochtergesellschaft bei der Verwertung der Wohnungen einzuhalten haben. Die Ausführungen des Gutachters über unterschiedliche Varianten des Verwertungsverfahrens sind daher nach Ansicht des Rechnungshofes in dieser Präzision dem Gesetz nicht zu entnehmen.

3. Abschließender Hinweis:

Wie bereits oben unter Punkt 1.3 ausgeführt, besteht seit der mit Artikel 89 des Budgetbegleitgesetzes 2003 vorgenommenen Änderung des § 4 des Bundesimmobiliengesetzes 2000 keine Anordnung mehr, Wohnungen vorrangig an die Mieter zu veräußern. Der RH nimmt diese Änderung der Rechtslage zum Anlass für den Hinweis, dass seine in den Schlussbemerkungen des gegenständlichen Wahrnehmungsberichtes enthaltene – noch auf die alte Rechtslage abgestellte – Empfehlung, wonach die BIG Wohnungen vorrangig an die jeweiligen Mieter verkaufen sollte, aufgrund der nunmehr geänderten Rechtslage überholt ist und aus diesem Grunde auch nicht mehr aufrecht erhalten wird. Damit steht auch fest, dass der im Zusammenhang mit der alten Rechtslage bestandene Auffassungsunterschied zwischen der BIG und dem RH in Hinkunft nicht mehr auftreten kann.

Der RH hofft, mit diesen Ausführungen zu einem besseren Verständnis seiner Position beigetragen zu haben.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Dr. Franz Fiedler