

Univ.Prof. Dr. Michael Holoubek
Institut für Österreichisches und
Europäisches Öffentliches Recht,
Wirtschaftsuniversität Wien

*„Möglichkeiten und Funktionen einer konkreten Ausformulierung des
Generationenausgleichs im WGG“*

*Teilstudie im Rahmen des Projekts „Durchschnittliche Betriebsverhältnisse gemeinnütziger
Bauvereinigungen und die Verankerung des Generationsausgleichs im WGG“*

Inhaltsverzeichnis

I. Die Ergebnisse der Teilstudie zur wirtschaftlichen Situation der gemeinnützigen Bauvereinigungen als Ausgangslage.....	3
1. Kostendeckungsprinzip und Pauschalierung.....	3
2. Eigenkapital und Vermögensbindung.....	3
3. Leistungsprofil der gemeinnützigen Bauvereinigungen – Vergleich mit gewerblichen Bauträgern.....	4
II. Staatsrechtliche Überlegungen – Wohnungsgemeinnützigkeit als Modell der Daseinsvorsorge durch Mobilisierung von Privatkapital.....	6
III. Eigenkapitalbildung und „Generationsausgleich“ im Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht.....	8
1. Die lex lata.....	8
2. Rechtspolitische Möglichkeiten der Verankerung der Zielsetzung eines „Generationenausgleichs“ im WGG.....	10
a) Die Verankerung des Generationenausgleichs im WGG.....	10
b) Der Generationenausgleich als Teil einer Präambel zum WGG.....	11

I. Die Ergebnisse der Teilstudie zur wirtschaftlichen Situation der gemeinnützigen Bauvereinigungen als Ausgangslage

Im Rahmen des Gesamtprojekts hat die KPMG eine erste Teilstudie zur „wirtschaftlichen Situation der gemeinnützigen Bauvereinigungen“ erstattet. Diese kommt zu folgenden Ergebnissen:

1. Kostendeckungsprinzip und Pauschalierung

- Ein Umstieg auf Einzelkostenverrechnung gegen entsprechende Nachweise würde einerseits überbordende Administrations- und Kostenerfassungen nach sich ziehen und andererseits jeglichen Anreiz für Effizienzsteigerungen behindern.
- Die Praxis zeigt, dass Ersparnisse aus Effizienzsteigerungen durch Erhöhung des Leistungsumfangs kompensiert werden.
- Die Pauschalsätze führen auch dazu, dass Wohnungen in Randlagen und strukturschwachen Gebieten mit den gleichen Verwaltungssätzen wie in Ballungszentren abgerechnet werden können.
- Etwaige Überschüsse aus pauschalen Verrechnungen bleiben aufgrund der Eigenkapitalbindung im Unternehmen und stehen für kostensenkende Verwendungen in anderen Bereichen zur Verfügung.
- Eine Auswertung zeigt, dass tendenziell primär nur gemeinnützige Bauvereinigungen mit großem Verwaltungsbestand mit den Pauschalsätzen das Auslangen finden, da hier Fixkostendegressionen realisiert werden können.¹

2. Eigenkapital und Vermögensbindung

- Gemeinnützige Bauvereinigungen unterliegen den Marktmechanismen. Die Eigenkapitalbildung ist zur Risikoabdeckung notwendig und führt aufgrund der Eigenkapitalbildungs- und Verwendungsvorschriften im Ergebnis zu keiner Schlechterstellung der Mieter, Förderungsgeber und geht nicht zu Lasten der Allgemeinheit.
- Reservekapitalbestimmungen verhindern die unangemessene Ansammlung von Eigenkapital und stellen durch Abschöpfung der Körperschaftssteuer eine Gleichstellung mit den gewerblichen Bauträgern her.

¹ Siehe Punkt 2/f der genannten Studie der KPMG.

- Die Ausschüttungsbeschränkungen des WGG lassen ein Abfließen in Bereiche außerhalb der Gemeinnützigkeit nicht zu.²

3. *Leistungsprofil der gemeinnützigen Bauvereinigungen – Vergleich mit gewerblichen Bauträgern*

- In den vergangenen Jahren hat der Leistungsumfang der gemeinnützigen Hausverwaltungen signifikant zugenommen, was zu erheblichem zusätzlichem Administrationsaufwand geführt hat.
- Inflationsbereinigt sind die Pauschalsätze der ERVO von 1999 bis 2009 gesunken.
- Im Schnitt liegen die verrechneten Verwaltungskosten durch gemeinnützige Hausverwaltungen unter dem Branchenmittel gewerblicher Hausverwaltungen.³

Die erste Teilstudie der KPMG zieht auf dieser Basis folgendes Fazit⁴:

ad Eigenkapital

- Die Eigenkapital-Bildung ist in wirtschaftlichen Krisenzeiten notwendig und führt aufgrund der Eigenkapital-Bildungs- und Verwendungsvorschriften im Ergebnis zu keiner Schlechterstellung der Mieter, Förderungsgeber und geht nicht zu Lasten der Allgemeinheit.
- Bestehende Reservekapitalbestimmungen verhindern eine unangemessene Ansammlung von Eigenkapital und stellen durch Abschöpfung der KöSt eine Gleichstellung mit den gewerblichen Bauträgern dar.
- Die Bestimmungen des WGG über die Eigenkapital-Bildung lassen ein Abfließen in Bereiche außerhalb der Gemeinnützigkeit nicht zu.

ad Pauschalierung

- Die festgelegten Pauschalsätze in der ERVO basieren auf durchschnittlichen Betriebsverhältnissen und lassen sich aus den Ist-Zahlen der gemeinnützigen Bauvereinigungen rechtefertigen.

² Punkt 3/c der genannten Studie der KPMG.

³ Punkt 4/g der Studie der KPMG.

⁴ Punkt 6 der Studie der KPMG.

ad Wirtschaftlichkeitsanreiz

- Ein Umstieg auf Einzelkostenverrechnung gegen entsprechende Nachweise würde einerseits überbordende Administrations- und Kostenerfassungen nach sich ziehen und andererseits jeglichen Anreiz für Effizienzsteigerungen behindern.
- Die Praxis zeigt, dass Ersparnisse aus Effizienzsteigerungen durch Erhöhung des Leistungsumfanges kompensiert werden.
- Die Pauschalsätze führen auch dazu, dass Wohnungen in Randlagen und strukturschwachen Gebieten mit den gleichen Verwaltungssätzen wie in Ballungszentren abgerechnet werden können.
- Etwaige Überschüsse aus pauschalen Verrechnungen bleiben aufgrund der Eigenkapitalbindung im Unternehmen und stehen für kostensenkende Verwendungen in anderen Bereichen zur Verfügung.

Die Studie der KPMG kommt daher zu folgender

*Conclusio*⁵:

- Die Erhebungen der KPMG haben keine Hinweise gebracht, dass aufgrund der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen die von der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft zur Verrechnung gebrachten Kosten über jenen der gewerblichen Wohnungswirtschaft liegen (bestehende Bestimmungen und Beschränkungen sind ausreichend).
- Die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen samt den dazu erlassenen Verordnungen führen nach Meinung der KPMG dazu, dass einerseits die gemeinnützige Wohnungswirtschaft als stabilisierender Faktor am Wohnungsmarkt auftreten kann und andererseits gewährleistet ist, dass das erwirtschaftete Vermögen im gemeinnützigen Kreislauf verbleibt.

⁵ Punkt 6/d der Studie der KPMG.

II. Staatsrechtliche Überlegungen – Wohnungsgemeinnützigkeit als Modell der Daseinsvorsorge durch Mobilisierung von Privatkapital⁶

§ 1 Abs 2 WGG verpflichtet als gemeinnützig anerkannte Bauvereinigungen dazu, ihre Tätigkeit unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesens zu richten, ihr Vermögen der Erfüllung solcher Aufgaben zu widmen und ihren Geschäftsbetrieb regelmäßig prüfen und überwachen zu lassen. Sinn und Zweck, als Ausfluss des Kompetenztatbestands „Volkswohnungswesen“ einen eigenen Sektor gemeinnütziger Wohnungswirtschaft gesetzlich einzurichten, ist es, einer damit begründeten staatlichen Mitverantwortung für die Wohnversorgung der Bevölkerung auf eine ganz bestimmte Weise Rechnung zu tragen: durch die Mobilisierung und gemeinwohlorientierte gesetzliche Bindung von Privatkapital.

Das WGG geht insofern von zwei Grundannahmen aus: Einmal, dass die Wohnversorgung der Bevölkerung zu den Aufgaben der so genannten „Daseinsvorsorge“ zählt, für deren Erfüllung der Staat Mitverantwortung trägt. Zum Zweiten ist das WGG in Wahrnehmung dieser Mitverantwortung damit eine Reaktion des Staates auf die Annahme, dass der Markt allein dieses Bedürfnis nicht in sozial angemessener Weise erfüllen kann.⁷

Das WGG überträgt dabei die Aufgabe der Daseinsvorsorge nicht, wie das grundsätzlich im Modell der „Erfüllungsverantwortung“ der Fall wäre, in den Bereich des Staates oder, weiter formuliert, der öffentlichen Hand, insbesondere nicht in die Verantwortung öffentlicher Unternehmen. Mit dem WGG stellt der Gesetzgeber vielmehr diesem etwa im kommunalen Wohnbau auch vorhandenen Ansatz der Wahrnehmung staatlicher Daseinsvorsorgeverantwortung ein weiteres Modell zur Seite: Die Erfüllung einer im öffentlichen Interesse gelegenen und damit als „öffentliche“ zu qualifizierenden Aufgabe durch privatautonom organisierte, aber funktional für Zwecke des Gemeinwohls in Dienst genommene Unternehmenstätigkeit.

⁶ Siehe zum Folgenden ausführlich *Korinek/Holoubek*, Wohnungsgemeinnützigkeit als Modell staatlicher Daseinsvorsorge, in: Luger/Holoubek (Hrsg), *Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – Ein europäisches Erfolgsmodell*, 2008, 53 ff.

⁷ Siehe dazu bereits *Funk*, Grundprinzipien des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts, in: *Korinek/Nowotny* (Hrsg), *Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft*, 1994, 329.

Wesentlicher Ausfluss der Indienstnahme privatautonomer Wirtschaftstätigkeit für Zwecke des Gemeinwohls durch den „Gemeinnützigkeitsstatus“ einer privaten Bauvereinigung⁸ ist das Prinzip der Vermögensbindung, der gemeinnützige Bauvereinigungen unterliegen. Gemeinnützige Bauvereinigungen haben ihr Vermögen der Erfüllung von Aufgaben des sozialen Wohnungs- und Siedlungswesens zu widmen. Diese Vermögensbindung erfährt eine nähere Ausprägung durch die gesetzliche Beschränkung des Geschäftsbereichs gemeinnütziger Bauvereinigungen in § 7 WGG, durch spezifische Preisregelungen und beschränkte Gewinnerzielungs- und Gewinnentnahmemöglichkeiten. Einmal als gemeinnützig anerkannt, sind gemeinnützige Bauvereinigungen also in ihre Mittelverwendung nicht frei, sondern durch ein relativ engmaschiges Netz insbesondere einer weitreichenden Geschäftskreisregelung und von Gewinnerzielungs- und Ausschüttungsregeln begrenzt. Korrelat der beschränkten Gewinnausschüttungsmöglichkeit ist das in § 13 WGG verankerte Kostendeckungsprinzip.

Das Modell der Wohnungsgemeinnützigkeit übernimmt somit den Grundgedanken unmittelbarer unternehmerischer Erfüllung von Daseinsvorsorgeverantwortung, dies allerdings nicht in der Form staatlicher Tätigkeit durch öffentliche Unternehmen sondern als private Aufgabenwahrnehmung. Das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht konstituiert damit ein Modell, das Erfüllungsverantwortung gesellschaftlich und nicht staatlich wahrnimmt, wenn auch diese gesellschaftliche Wahrnehmung von Daseinsvorsorgeverantwortung staatlich organisiert, weil reguliert ist.

Stellt man damit das „Gemeinnützigkeitsmodell“ in die bekannten Schemata von Erfüllungs- und Gewährleistungsverantwortung, so erweist es sich als „dritter Weg“: Es setzt nicht nur auf staatliche Marktregulierung, sondern auch auf inhaltliche Bestimmung und Beschränkung der Tätigkeit gemeinnütziger Bauvereinigungen, also der Unternehmen im jeweiligen Sektor.⁹ Es weist aber auf der anderen Seite die Erfüllung der Daseinsvorsorgeverantwortung nicht primär dem Staat in der Form öffentlicher Unternehmen zu, sondern setzt auf private Initiative zur Übernahme von Gemeinwohlverantwortung.¹⁰ Das Gemeinnützigkeitsmodell misstraut also zum einen dem Markt im Bereich des sozialen Wohnbaus (oder kompetenzrechtlich gesprochen des „Volkswohnungswesens“) ein Stück weit mehr, als es das klassische Gewähr-

⁸ Bei der Anerkennung gemäß § 1 Abs 2 iVm § 34 WGG handelt es sich um einen „statusbegründenden Behördenakt“, siehe Funk, Grundprinzipien, 336.

⁹ Insoweit unterscheidet sich das Modell von demjenigen klassischer „Gewährleistungsverantwortung“, in der sich die staatliche Normsetzung auf Marktregulierung (wenn auch in oft sehr intensiver Form) beschränkt.

¹⁰ Insoweit unterscheidet sich das Gemeinnützigkeitsmodell von der klassischen „Erfüllungsverantwortung“, die eine staatliche Aufgabenwahrnehmung in aller Regel in der Form öffentlicher Unternehmen vor Augen hat.

leistungsmodell tut; das Gemeinnützigkeitsmodell misstraut aber auf der anderen Seite auch dem Staat als Unternehmer ein gutes Stück mehr, als es im klassischen Modell der Erfüllungsverantwortung der Fall ist. Gerade in einer Zeit, in der sowohl über die Leistungsfähigkeit von Markt und Wettbewerb wie über die Leistungsfähigkeit des Staates verstärkt kritisch nachgedacht wird, kann das Modell der Wohnungsgemeinnützigkeit daher als dritter Weg der Realisierung von Daseinsvorsorgeverantwortung gesehen werden.

III. Eigenkapitalbildung und „Generationsausgleich“ im Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht

1. Die lex lata

Gemäß § 1 Abs 2 WGG haben gemeinnützige Bauvereinigungen ihre Tätigkeit unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesens zu richten und ihr Vermögen der Erfüllung solcher Aufgaben zu widmen. Damit ist sowohl die grundsätzliche Zielsetzung des WGG – Indienstnahme privater Wirtschaftstätigkeit für Zwecke des Gemeinwohls – benannt wie auch eines der tragenden Grundprinzipien des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts statuiert, dasjenige der Vermögensbindung. Konkretisiert werden diese tragenden Grundsätze insbesondere in der Reglementierung des Geschäftsbereichs und in jenen Regelungen, die einerseits die Effizienz der Tätigkeit gemeinnütziger Bauvereinigungen sichern¹¹ und andererseits wie insbesondere das Kostendeckungsprinzip und die Regelungen über die vermögensrechtliche Behandlung der Mitglieder in § 10 WGG, die beschränkte Gewinnerzielungsmöglichkeiten gemeinnütziger Bauvereinigungen, den sogenannten „relativen Gewinnverzicht“, statuieren.¹²

In diesem Kontext stehen nun jene Bestimmungen, die eine beschränkte Eigenkapitalbildung ermöglichen. Den Regelungen über die Eigenkapitalbildung stehen im System des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts Bestimmungen über die Eigenkapitalsicherung und die Eigenkapitalverwendung gegenüber. Diese sollen – Stichwort Vermögensbindung – das Verbleiben des gebildeten Eigenkapitals im gemeinnützigen Unternehmen sichern, jene - Geschäftskreisregelung – den Einsatz des Eigenkapitals für die zentralen Aufgaben der gemeinnützigen Bauvereinigungen sicherstellen. Die Bedeutung des Eigenkapitals für die Erreichung der Ziele der gemeinnützigen Bauvereinigungen erhellt sich somit aus einer Zusammenschau folgender Trias: Eigenkapitalaufbringung, Eigenkapitalsicherung und Eigenkapitalverwendung.

¹¹ Siehe insbesondere die Gebarungsgrundsätze des § 23 Abs 1 WGG.

¹² Siehe *Funk*, Grundprinzipien, 339 f.

Was die Eigenkapitalaufbringung anlangt, so handelt es sich bei den einschlägigen Vorschriften jeweils um eine Modifikation des Kostendeckungsprinzips. Die Regelungen zur Sicherung des Eigenkapitals für gemeinnützige Zwecke gehen vom Grundsatz der Vermögensbindung aus und modifizieren diesen in § 10 WGG in einer sehr beschränkten Weise. In diesem Sinne hat der OGH zu den Regelungen der §§ 10 und 11 WGG auch festgehalten, dass „diese Bestimmungen ... augenscheinlich der Bewahrung und dauernden Zwecksicherung des Vermögens gemeinnütziger Bauvereinigungen“ dienen.¹³

Die Regelungen über die Verwendungspflicht des Eigenkapitals für gemeinnützige Zwecke, wie sie in der Geschäftskreisregelung des § 7 WGG enthalten sind, werden ergänzt und abgestützt durch die Bestimmungen des § 5 Z 10 und § 6a KStG, die – verkürzt formuliert – Einkünfte aus Eigenkapital, das nicht zur Deckung langfristiger Vermögensbestände oder der vorausschauenden Sicherung des laufenden Geschäftsbetriebs und sich daraus ergebender Finanzierungserfordernisse verwendet wurde, einer erhöhten Ertragsbesteuerung unterwerfen, wenn es nicht innerhalb von fünf Jahren einer entsprechenden Verwendung für Haupt- oder Nebengeschäfte im Sinne des § 7 WGG zugeführt wird. Damit werden gleichsam jene Steuerbegünstigungen „zurückgeholt“, welche die Eigenkapitalbildung bei den betreffenden gemeinnützigen Unternehmen erleichtert haben.¹⁴

Insgesamt enthält das WGG also ein geschlossenes System der Aufbringung, Sicherung und Verwendung von Eigenkapital. Die einzelnen Regelungen sollen die gemeinnützigen Bauvereinigungen in die Lage versetzen, ihrem zentralen Auftrag der kostengünstigen Wohnversorgung nachkommen zu können. Sie sollen ihnen einerseits die hierfür notwendige Eigenkapitalbasis sichern und andererseits garantieren, dass begünstigt gebildetes Eigenkapital den Zwecken dient, für die es gebildet wurde.¹⁵

Damit zeigt sich, dass die bestehenden Regelungen der Aufbringung, Sicherung und Verwendung des Eigenkapitals diesem eine kontinuierliche Funktion in der Tätigkeit der gemeinnützigen Bauvereinigungen zuweisen. Auf welche „Fristigkeit“ insbesondere die Verwendungsvorschriften für das Eigenkapital angelegt sind, geht aus den Regelungen des WGG allerdings

¹³ OGH 6.10.1987, 15 Os 131/87.

¹⁴ Siehe dazu schon *Korinek*, Das Eigenkapital – Funktion, Aufbringung, Sicherung und Verwendung, in: *Korinek/Nowotny*, Handbuch, 377 (386).

¹⁵ *Korinek*, Eigenkapital, 386.

nicht explizit hervor. Damit eröffnet das WGG durchaus erhebliche Auslegungsspielräume, wie die Regelungen über Aufbringung und Sicherung des Eigenkapital einer- und diejenigen über seine Verwendung andererseits in zeitlicher Hinsicht in Beziehung zu setzen sind. Insbesondere enthält das WGG keine Aussage dahingehend, dass die Eigenkapitalbildung auch einem Nachhaltigkeitsaspekt dahingehend dienen soll, dass die Zurverfügungstellung von Wohnraum zu sozialen Bedingungen durch gemeinnützige Bauvereinigungen langfristig vergleichbar gesichert und damit gewährleistet sein soll, dass auch mehrere Generationen von Wohnungssuchenden unabhängig von Schwankungen des gewerblichen Wohnungsmarkts Wohnraum (im Sinne von „Volkswohnungswesen“) zu zumindest grundsätzlich gleichen Bedingungen durch den Sektor der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft zur Verfügung gestellt bekommen.

2. *Rechtspolitische Möglichkeiten der Verankerung der Zielsetzung eines „Generationenausgleichs“ im WGG*

Vor diesem Hintergrund stellt sich daher rechtspolitisch die Frage, wie eine solche Funktion des Eigenkapitals zur Ermöglichung eines „Generationenausgleichs“ im dargestellten Sinn rechtlich verankert werden könnte.

Grundsätzlich kommen dafür zwei Wege in Betracht: Die Ergänzung des WGG um eine einschlägige Bestimmung (im Folgenden Punkt a) oder die Einführung einer Präambel zum WGG (im Folgenden Punkt b).

a) *Die Verankerung des Generationenausgleichs im WGG*

Als Ort einer derartigen Zielbestimmung bietet sich im WGG naheliegender Weise dessen § 1 an. In dessen Rahmen liegen wiederum zwei Varianten nahe: Einmal eine Ergänzung der Regelung des § 1 Abs 2 WGG oder die Anfügung eines eigenen Abs 3. Im ersten Fall müsste der Gedanke des Generationenausgleichs kurz angedeutet werden, im zweiten Fall würde er länger ausgeführt und erhielte demgemäß auch mehr Gewicht.

Eine Möglichkeit im Rahmen des § 1 Abs 2 WGG wäre, den Halbsatz „ihr Vermögen der Erfüllung solcher Aufgaben zu widmen“ dahingehend zu ergänzen, dass nach dem Wort „Vermögen“ die Worte „*kontinuierlich und nachhaltig*“ eingefügt werden. In den Erläuterungen zu einer solchen Gesetzesänderung könnte festgehalten werden, dass damit die Eigenka-

pitalverwendung von gemeinnützigen Bauvereinigungen in den Dienst eines Generationenausgleichs insbesondere dahingehend gestellt wird, dass die gemeinnützigen Bauvereinigungen ihre Tätigkeit an den Interessen aktueller Wohnungsnutzer- und -nutzerinnen sowie Wohnungssuchenden ebenso wie an diejenigen zukünftiger Wohnungsnachfrager- und -nachfragerinnen zu orientieren haben. Die Funktion des Eigenkapitals in der erwähnten Trias von Eigenkapitalaufbringung, Eigenkapitalsicherung und Eigenkapitalverwendung wird daher um eine spezifische Funktion der Nachhaltigkeit im dargestellten Sinn ergänzt.

Will man diesem Gedanken (noch) mehr Gewicht geben, dann bietet es sich an, ihn in einem neuen Abs 3 zu § 1 WGG einer besonderen Regelung zuzuführen. Eine Formulierung dafür könnte beispielsweise lauten:

„(3) Als gemeinnützig anerkannte Bauvereinigungen haben ihre Tätigkeit im Sinne des Abs 2 nachhaltig gleichermaßen auf die Bedürfnisse bestehender und zukünftiger Nutzerinnen und Nutzer gemeinnützigen Wohnraums im Sinne der Abs 1 und 2 des § 7 WGG auszurichten.“

In diesem Fall könnten die Erläuterungen klarstellen, dass damit der Generationenausgleich im WGG ausdrücklich als Zielsetzung der Regelungen des WGG über die Aufbringung, die Sicherung und die Verwendung des Eigenkapitals gemeinnütziger Bauvereinigungen verankert werden soll.

b) Der Generationenausgleich als Teil einer Präambel zum WGG

Will man nicht den Weg einer „harten“ rechtlichen Verankerung gehen, sondern den Generationenausgleich „weicher“ als Ziel des WGG festhalten, dann könnte daran gedacht werden, dem WGG eine Präambel voranzustellen, in der dieser Aspekt mitaufgenommen wird.

Dabei muss man sich bewusst sein, dass Präambeln typischerweise besonders bedeutsamen Rechtstexten wie etwa Verfassungen oder wichtigen internationalen Verträgen vorangestellt werden. Präambeln haben dabei mehrere Funktionen. Sie geben in knapper, allgemein verständlicher Sprache das Anliegen, die Zielsetzungen und die Funktion des Rechtstextes wieder, dem sie vorangestellt sind. Sie haben daher eine Informations- und oft auch eine Appellfunktion dahingehend, dass sie die grundlegenden Prinzipien, die der nachfolgende Rechtstext konkretisiert und auf denen er aufbaut, mit dem Ziel einer gesellschaftlichen Integration dieser Prinzipien proklamieren. Im engeren juristischen Sinn haben Präambeln vor allem eine

wichtige Funktion bei der Auslegung des nachfolgenden Rechtstextes, insbesondere konkretisieren sie die tragenden Ziele, die der Auslegung zugrundezulegen sind.

Aus diesen typischen „Präambelfunktionen“ folgt, dass eine Präambel zum WGG sinnvollerweise nicht isoliert nur den „Generationenausgleich“ erfassen kann, sondern breiter ansetzen muss. Eine solche Präambel müsste die grundlegenden Ziele des WGG insgesamt formulieren. Orientiert man sich an politisch erfolgreichen Präambeln, dann müsste sie das auch in einer Sprache tun, die allgemein verständlich und von einer gewissen Eingängigkeit ist.

Sehen muss man auch, dass derartige Präambeln zu „normalen“ Gesetzen bislang in der österreichischen Rechtskultur unüblich sind. Das hindert natürlich den Gesetzgeber nicht, diesen Weg zu beschreiten. Möglicherweise bringt aber allein die Unüblichkeit einer solchen Vorgangsweise Schwierigkeiten mit sich, die nicht den Inhalt der Regelung sondern dessen Form treffen.

Wien, im Dezember 2010



(Univ.Prof. Dr. Michael Holoubek)