

A

Städtetag Nordrhein-Westfalen

An die
Damen und Herren Mitglieder
des Ausschusses für Städtebau
und Wohnungswesen des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1

4000 Düsseldorf 1

Köln-Marienburg, 14.08.1989/Jo
Lindenallee 13 - 17
Postanschrift: 5000 Köln 51, Postfach 51 06 20

Aktenzeichen: NW 6/30-66
Umdruck-Nr.: C 5279

Telefon (02 21) 3 77 10 Durchwahl 37 71 - 2 77
Fernschreiber 8 882 617
Btx 0221 3771

Stadtsparkasse Köln 3020 2154
BLZ 370 501 98

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 10. WAHLPERIODE ZUSCHRIFT 10/2931

Entwurf eines Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen für das Land Nordrhein-Westfalen

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir haben bereits bei der öffentlichen Anhörung am 31.05.1989 an Sie appelliert, möglichst rasch ein Landesgesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG NW) zu verabschieden. Gleichzeitig haben wir angekündigt, den Entwurf mit kommunalen Sachverständigen zu beraten und, falls erforderlich, zu einzelnen Vorschriften Stellung zu nehmen. Wir kommen dieser Ankündigung hiermit nach.

Insgesamt gesehen, ist der jetzige Entwurf deutlich besser als der Entwurf aus dem Jahre 1986, zu dem sich die kommunalen Spitzenverbände mit Schreiben vom 19.09.1986 geäußert haben. Bereits dieser Entwurf ließ die Absicht des Landes erkennen, die durch das Bundesgesetz verursachten Härten und Unbilligkeiten zu beseitigen oder zu mildern.

Dennoch halten wir eine Ergänzung oder Neufassung einiger Vorschriften auch des neuen Entwurfs aus Gründen der Subventionsgerechtigkeit und der Praktikabilität für unerlässlich:

2.1 Zu Artikel 1

Die vorgesehene Bestimmung der Erhebungsgebiete entspricht dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichtes vom 08.06.1988 sowie dem 2. AFWoGÄndG des Bundes vom 08.06.1989.

...

2.2 Zu Artikel 2

- Im Hinblick auf das unlösbare Problem, gleichzeitig den Verwaltungsaufwand zu minimieren, das Aufkommen nicht wesentlich zu vermindern und dabei die Abgabepflichtigen gerecht zu veranlassen, erscheint uns die z.Z. geltende Bemessungsgrundlage praktikabel.
Die im Entwurf 1986 (zu Nr. 1 - § 1 Abs. 3) enthaltene individuelle Leistungspflicht ist im Entwurf 1989 nicht mehr enthalten und aus kommunaler Sicht (auch unter Berücksichtigung des Beschlußtextes des BVerfG und der Rechtsprechung des OVG Münster zur Rechtmäßigkeit von Pauschalierungen) nunmehr entbehrlich.
- Die im Entwurf 1986 vorgesehene Härteregelung bei Unbilligkeit (Nr. 2 d) ist im Entwurf 1989 nicht mehr enthalten. Wir sind der Ansicht, daß es keiner gesetzlichen Regelung mehr bedarf, nachdem hier auf Weisung des MSWV bereits eine verwaltungsverfahrensrechtliche Lösung der negativen Folgen der Säumnisfolge nach § 5 Abs. 2 Satz 2 AFWoG insbesondere für ältere und kranke Bürger gefunden wurde.
- In diesem Zusammenhang haben wir auch die Frage diskutiert, ob der Schwellenwert der Einkommensgrenze (hier: Überschreitung um mehr als 20 v.H.) noch aktuell und vertretbar ist. Ergebnis der Beratung war, daß eine Erhöhung des Schwellenwertes - etwa Beginn der Leistungspflicht bei 140 %iger Einkommensüberschreitung aus Gründen der Gerechtigkeit und der dann eintretenden Aufkommensverminderung (mindestens 20 %) - bei gleichem Verwaltungsaufwand nicht erfolgen darf. Wegen des Wohnungsmangels in den Städten wäre es dann eher gerechtfertigt, die Fehlbelegerabgabe bei der 5 %igen Einkommensüberschreitung beginnen zu lassen. Es sollte jedoch zunächst bei den bisherigen Schwellenwerten und Abgabehöhen verbleiben.

2.3 Zu Nr. 1 a (§ 2 Abs. 1 Nr. 1)

- Die Gleichstellung des Erbbauberechtigten mit dem Eigentümer entspricht der bisherigen Verwaltungspraxis. Die ausdrückliche Erwähnung dient jedoch der Klarstellung.
- Die vorgesehene Regelung, daß eine Fehlbelegerabgabe nicht zu leisten ist, wenn die gewährten Mittel für die selbstgenutzte Eigentümerwohnung anteilig zurückgezahlt werden, entspricht unserem Vorschlag zum Entwurf 1986 und ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings könnte auch bei anteiliger Rückzahlung ein Anreiz zur Rückzahlung und damit zur Verringerung des sozialen Mietwohnungsbestandes gegeben sein.

2.4 Zu Nr. 1 b (§ 2 Abs. 1 Nr. 5)

Nach dem Entwurf 1989 sind in § 2 Abs. 1 Nr. 5 die Buchstaben a) und b) nicht anzuwenden. Somit soll keine Fehlbelegerabgabe zu leisten sein, wenn nach § 7 des Wohnungsbindungsgesetzes (WoBindG) eine Freistellung ausgesprochen worden ist - unabhängig von der Zahlung einer Ausgleichszahlung nach WoBindG -.

Damit soll bei der Freistellung nach WoBindG (bei Einkommensüberschreitung) aus sozialpolitischen Gründen keine Fehlbelegerabgabe erhoben werden.

1. Wir begrüßen die Absicht, die Verwaltungsvorschriften zum WoBindG den Bestimmungen des AfWOG NW so weit wie möglich anzupassen. Wir sind zu der Auffassung gelangt, daß die von uns seinerzeit geforderte Deckungsgleichheit nicht herzustellen ist.
2. Der Text zu 1 b des Entwurfs ist unscharf. Es sollte deutlich gemacht werden, daß eine Freistellung (mit oder ohne Ausgleichszahlung), die trotz Überschreitens der Einkommensgrenze des WoBindG ausgesprochen wurde, einen Ausnahmestatbestand im Sinne des § 2 AfWOG darstellt. Damit werden die sozialpolitischen Vorstellungen des MSWV anerkannt. Eine Befreiung von der Fehlbelegerabgabe darf jedoch (bei Einkommensüberschreitung von 20 %) nicht eintreten, wenn der Wohnungsnutzer lediglich von der Wohnungsgröße bzw. von besonderen Belegungs vorbehalten nach § 7 WoBindG freigestellt wurde.

2.5 Zu Nr. 1 c (§ 2 Abs. 1)

Der Entwurf 1989 entspricht im Prinzip unserem Vorschlag von 1986. Allerdings geben wir unserer Formulierung "Die Ausnahmen sind zu berücksichtigen ab Beginn des Monats, in dem die Ausnahme eintritt" den Vorzug, weil sie der Verwaltungspraxis im Wohnungsbindungsrecht entspricht und auch für § 7 Abs. 2 AfWOG vorgeschlagen wurde.

2.6 Entwurf 1986 - Nr 2 c / § 2 Abs. 2

Für die im Entwurf 1986 vorgesehene Zuständigkeit (MSWV) bei drohender Unvermietbarkeit besteht keine Veranlassung mehr, nachdem es keine Leerstände mehr gibt und die Vermietbarkeit gesichert erscheint.

2.7 Zu Nr. 2 a (§ 3) - Einbeziehung des § 25 Abs. 3 II. WoBauG in das AfWOG; hier: Befreiung von Rentnern -

Die vorgesehene Regelung im Entwurf 1989 (Verschonung der Rentner vor der Einkommensüberprüfung im Regelfall) entspricht einer alten Forderung der kommunalen Spitzenverbände und wird begrüßt.

2.8 Zu Nr. 2 b (§ 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3)

Vg. unsere Stellungnahme zu § 7.

2.9 Zu Nr. 3 a (§ 4 Abs. 1) - Einheitlicher Beginn der Leistungspflicht für alle Baujahrsgruppen (Geltung für Gemeinden, die erstmalig erheben) -

Angesichts der zu erwartenden Schwierigkeiten für die mit der Erhebung noch nicht vertrauten Gemeinden bietet die unter

...

Nr. 3 b (§ 4 Abs. 2) neu eingeführte Möglichkeit der "Rückwirkung" eine wesentliche Erleichterung und erhält auch im Hinblick auf den einheitlichen Beginn der Leistungspflicht für alle Baujahrsgruppen besonderes Gewicht.

2.10 Zu Nr. 3 b (§ 4 Abs. 2)

Die Möglichkeit, Leistungsbescheide mit Wirkung für die Vergangenheit (hier 6 Monate) zu erlassen, wird begrüßt. Wir empfehlen, die Vorschrift noch deutlicher zu formulieren.

2.11 Zu Nr. 3 c (§ 4 Abs. 4)

- Die Aufhebung der Befristung für die Überprüfung der Einkommensverhältnisse wird begrüßt.
- Klarer gefaßt werden sollte jedoch die Aussage des Satzes 4 (neu), wonach die Leistungspflicht am Monatsersten nach Bekanntgabe des Leistungsbescheides beginnt. Hier bedarf es der Regelung, daß die o.a. Folge eintritt, wenn eine Leistungspflicht aufgrund der Überprüfung erstmalig oder eine Erhöhung festgestellt wird.
- Unverständlich erscheint uns, warum die unter Nr. 3 b (§ 4 Abs. 2) neu eingeführte Rückwirkung ausgeschlossen sein soll. Die hier einzig praktikable Lösung sehen wir nach wie vor darin, dem Bürger eine Meldepflicht aufzuerlegen mit der Folge, daß bei verspäteter Meldung eine rückwirkende Berücksichtigung möglich ist. Die bisherige Regelung sieht vor, daß die abgabepflichtige Stelle den Bürger auffordert, ihr Einkommensänderungen mitzuteilen. Die Aufforderung muß oft mehrmals erfolgen, weil der Stelle nicht bekannt ist, wann beispielsweise ein Zustand der Arbeitslosigkeit endet. Die ständige Wiedervorlage verursacht erheblichen Verwaltungsaufwand. Außerdem verletzt es das Rechtsempfinden, wenn ohne Meldepflicht "säumige" Bürger - aufgrund der erst später wirksam werdenden Veranlagung - ungerechtfertigt bevorteilt werden.
- Nach Nr. 4.31 der AFWoG-Verwaltungsvorschrift soll eine erneute Überprüfung vorbehalten werden, wenn anzunehmen ist, daß eine "wesentliche" Einkommenserhöhung eintreten wird. Wir halten hier eine Prüfung analog zu § 7 Abs. 2 für das beste Mittel, um die Wesentlichkeit der Änderungen zu prüfen. Aus diesem Grund sollte die zu erlassende Verwaltungsvorschrift einen entsprechenden Hinweis auf § 7 erhalten.

2.12 Zu Nr. 4 a (§ 5 Abs. 2 Satz 2)

Wir empfehlen klarzustellen, daß § 1 Abs. 3 AFWoG (bei nachträglichem Nachweis noch vor Bestandskraft des Leistungsbescheides) ab Beginn des Leistungszeitraumes anzuwenden ist. Die Verwendung des Zusatzes "rückwirkend" ist u.E. nicht deutlich genug.

...

2.13 Zu Nr. 4 b

§ 5 Abs. 2 der Neufassung soll auch für Bergarbeiter gelten, die zum begünstigten Personenkreis gehören und dies nachzuweisen haben. Wir bitten zu prüfen, ob die Regelung in Nr. 4 a letzter Satz (Art. 2 Nr. 7 bleibt unberührt) mit Nr. 4 b in Einklang steht.

2.14 Zu Nr. 5 a (§ 6)

Beschränkung der Ausgleichszahlungen

- Wir begrüßen die Klarstellung, daß das zulässige Entgelt und der Höchstbetrag zu Beginn der (persönlichen) Leistungspflicht maßgebend sein soll.
- Die vorgesehene Erweiterung der Antragsmöglichkeit bis zum Ablauf des Leistungszeitraumes lehnen wir nachdrücklich ab.
- Die im Entwurf 1989 an anderen Stellen vorgesehene 6-monatige Frist und Begrenzung sollte hier nicht aufgeweicht werden, zumal § 6 Abs. 1 Satz 2 des Bundesgesetzes diese Antragsfrist bereits verwendet. Die bisher gültige Regelung dient der Praktikabilität, ist dem Bürger zumutbar, und wird von diesem in der bestehenden Form (Antrag bis Ablauf von 6 Monaten nach Zustellung des Leistungsbescheides) auch akzeptiert.
Im übrigen wird auf die im Rahmen des § 7 Abs. 2 (neu) gegebene Möglichkeit, die Leistungspflicht aufgrund der Mieterhöhung bis zum Ablauf des Leistungszeitraumes korrigieren zu lassen (siehe Ausführungen zu Nr. 2.16) verwiesen.

2.15 Zu Nr. 5 b (§ 6 Abs. 2)

- Nach dem Entwurf 1989 soll die Bestimmung des Höchstbetrages durch Ermittlung des ortsüblichen Entgeltes im Sinne des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe (MHG) erfolgen. Dies darf aber nicht dazu führen, daß im Rahmen der Erhebung der Fehlbelegerabgabe eine individuelle Bewertung der fraglichen Wohnung vorgenommen werden muß. Um eine Prozeßflut zu vermeiden, fordern wir, § 6 Abs. 2 des Entwurfs zu ändern.
- * Wir schlagen vor, gesetzlich festzulegen, daß generell ein Mietspiegel i. S. des MHG zur Ermittlung der ortsüblichen Miethöhe herangezogen wird. Erst wenn in der Gemeinde ein solcher nicht vorliegt, sollten andere Quellen zugrunde gelegt werden dürfen. Wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt, sollte nur hilfsweise die Höchstbetrags-Verordnung des Landes greifen.
- * Bei der Anwendung von Mietspiegeln i. S. des MHG müßte von der Obergrenze der Mietzinsspannen (wie bisher im Bundesgesetz geregelt) ausgegangen werden dürfen, wobei es genügen sollte, daß auf Wohnungen vergleichbarer Art und Ausstattung sowie in durchschnittlicher Größe, Lage und Beschaffenheit abgestellt wird.

Eine derartige "Bewertung" läßt das Urteil des OVG Münster vom 19.10.1988 - Seite 17 und 18 - (14 A 2101/85) zu, indem es dem Gesetzgeber attestiert, daß er bei dieser Massenverwaltung von Vereinfachungsprinzipien ausgehen darf: "Die mit der notwendigen Vereinfachung der Gesetzesanwendung verbundenen Ungenauigkeiten müssen als unvermeidlich hingenommen werden. Mit absoluter rechnerischer Genauigkeit läßt sich das Ziel, Ausgleichszahlungen so zu beschränken, daß der Mieter einer Sozialwohnung im Ergebnis nicht mehr zahlt als der Mieter einer vergleichbaren frei finanzierten Wohnung, ohnehin nicht erreicht".

- In diesem Zusammenhang erinnern wir an unseren Vorschlag aus 1986, wonach die Höchstbeträge (DVO) bis spätestens 01.07. des dem Beginn des Leistungszeitraums vorangehenden Jahres bekanntgegeben sein sollten.

2.16 Zu Nr. 6 (§ 7 Abs. 2)

- Wie bereits 1986 stimmen wir auch jetzt der Erweiterung der Antragsfrist bis zum Ablauf des Leistungszeitraums zu.
- Die übrigen 1986 vorgetragenen Einwände hingegen gelten weiterhin:
 - * Nicht nur für die Fälle des Abs. 2, sondern auch des Abs. 1 sollte gesetzlich geregelt werden, wann Wegfall und Minderung der Leistungspflicht wirken. Hier kommt nach unserer Auffassung nur eine Wirkung ab Beginn des Monats in Betracht, in welchem sich die Verhältnisse ändern (analog der seinerzeitigen Absprache in der Bund-Länder-Kommission zu § 7 Abs. 1).
 - * Nach dem Gesetzentwurf ist die Herabsetzung unabhängig vom Antragsdatum rückwirkend ab Änderung der Verhältnisse möglich. Aus Gründen der Rechtssicherheit und analog zur vorgeschlagenen Änderung des § 4 Abs. 2 sollte die Rückwirkung jedoch nur im laufenden Leistungszeitraum für max. 6 Monate rückwirkend möglich sein. Andernfalls würden hier dann jahrelange Versäumnisse des Bürgers zu Lasten der Kommunen gehen (Rücknahme des Leistungsbescheids, Einstellung etwaige Vollziehungsmaßnahme, Erstellungen). Des weiteren kann die nachträgliche rückwirkende Herabsetzung nicht isoliert gesehen werden, sondern ist im Zusammenhang mit den anderen, die Leistungspflicht bestimmenden und verändernden Bescheiden zu beurteilen. Auch die bis dahin durchgeführten Beschränkungen sind dann aufgrund der nachträglich gemäß § 7 geänderten Leistungspflicht bedeutungslos und neu zu berechnen. Der Gesetzesänderung liegt die Absicht zugrunde, die Fehlbelegerabgabe zu jedem Zeitpunkt exakt auf den Subventionsvorteil zu begrenzen. Sie vernachlässigt aber das - sogar vom BVerfG eingebrachte - Argument der Verwaltungspraktikabilität. Wir fordern deshalb nochmals, die Rückwirkung auf maximal 6 Monate nach Antragstellung im laufenden Leistungszeitraum zu begrenzen.

- Gemäß § 7 Abs. 2 des Entwurfes soll die Leistungspflicht herabgesetzt werden, wenn sich die maßgebenden Verhältnisse zugunsten des Wohnungsinhabers für mindestens sechs Monate geändert haben. Erhält der Leistungspflichtige z.B. ab 01.07. Krankengeld, so wird er versuchen, die Fehlbelegerabgabe neu berechnen zu lassen. Die Bewilligungsbehörden müssen ihn dann auf die neue Regelung verweisen und ihn bitten, den Nachweis der Dauerhaftigkeit nach 6 Monaten zu führen (d.h., die Leistungspflicht besteht weiter). Dann erfolgt eine rückwirkende Neufestsetzung vom Zeitpunkt der Änderung der Verhältnisse an. Dem Entwurf liegt vermutlich die Absicht zugrunde, die Herabsetzungsanträge zahlenmäßig einzuschränken, wenn die geltend gemachten Veränderungen nicht von einer gewissen Dauer sind. Soll die Regelung aber tatsächlich der Verwaltungsvereinfachung dienen, so muß hier eine Umformulierung erfolgen. Wir schlagen folgende Fassung vor:

"Ändern sich die Verhältnisse voraussichtlich für die Dauer von mindestens sechs Monaten ..."

- Die einzelnen Herabsetzungsgründe werden in § 7 Abs. 2 Nr. 1 - 5 enumerativ aufgeführt. Wir schlagen vor, Nr. 1 und 2 wie folgt zusammenzufassen:

* "Dem Antrag ist zu entsprechen, wenn sich das Einkommen so verändert hat, daß eine Leistungspflicht gemäß § 1 Abs. 3 nicht oder in geringem Umfang festzustellen wäre."
Damit wäre auch unserer früheren Forderung entsprochen, nach der die Leistungspflicht eingestellt werden kann, wenn die Einkommensgrenze der Fehlbelegerabgabe (120 %) eingehalten wird.

* Bisher konnten Mieterhöhungen im Rahmen des § 7 Abs. 2 Nr. 5 nur berücksichtigt werden, wenn sie insgesamt 20 v.H. überstiegen. Die beabsichtigte Änderung (15 v.H.) wird als Schritt in die richtige Richtung begrüßt. Allerdings sehen wir eine insgesamt 10 %ige Erhöhung der Miete bereits als ausreichend an, weil eine 15 %ige Mieterhöhung selten eintritt (Ausnahme: Modernisierung).

2.17 Zu Nr. 7 (§ 8)

Gegen diese Regelung für "unechte" Bergarbeiterwohnungen bestehen keine Bedenken.

2.18 Zu Nr. 8 (§ 10)

Die kommunalen Spitzenverbände haben der Einführung der Fehlbelegerabgabe nur unter der Voraussetzung zugestimmt, daß das Abgabeaufkommen bei den Städten und Gemeinden zur zusätzlichen Förderung des sozialen Wohnungsbaus nach eigener Entscheidung belassen bleibt. Sie haben gefordert, daß das Abgabeaufkommen von den Gemeinden für einen breiten, auf die jeweiligen örtlichen Probleme abgestimmten Einsatzbereich von Neubau, Ausbau, Modernisierung - insbesondere der Schaffung familiengerechten Wohnraums für dringend Wohnungssuchende - eingesetzt werden darf. Diesem Anspruch wird weder der Gesetzentwurf von 1986 noch der jetzige Entwurf gerecht.

2.19 Zu § 11

Wir verweisen auf unsere Stellungnahme aus dem Jahre 1986 (Pkt. 2.14): Das bisher praktizierte Verfahren im Bereich der "gemischt geförderten Wohnungen" mit überwiegenden Wohnungsfürsorgemitteln ist unbillig, da die Arbeit bei den jeweiligen Gemeinden liegt, während das ungeminderte Aufkommen den Wohnungsfürsorgebehörden zufließt. Dies ist insbesondere dann unbefriedigend, wenn man bedenkt, daß den Gemeinden für diese Wohnungen ein zusätzlicher Arbeitsaufwand infolge des nötigen Umbuchungsverfahrens entsteht. Die Zuständigkeitsregelung des § 11 AFWoG und der Zuständigkeits-VO sollten deshalb dahingehend geändert werden, daß die Wohnungsfürsorgebehörden die Veranlagung der entsprechenden Wohnungen künftig in eigener Zuständigkeit durchführen. Hierdurch wäre neben dem Wegfall des aufwendigen Umbuchungsverfahrens auch sichergestellt, daß die Wohnungsfürsorgebehörden künftig frühzeitig über das Aufkommen verfügen könnten. Eine entsprechende Regelung sollte auch für den Bereich "Bergbau" gefunden werden.

2.20 Zu Artikel 3

Nichtanwendung der Neuregelung des § 6 Abs. 1 Satz 2
(Beschränkungsanträge bei bestehenden Leistungszeiträumen)

Dieser Regelung stimmen wir zu.

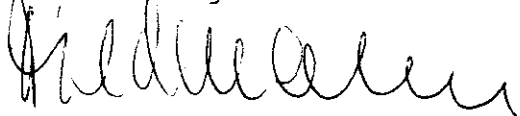
2.21 Zu Artikel 4 - Inkrafttreten

Gegen ein Inkrafttreten zum 01.01.1990 bestehen keine Bedenken, wenn das Gesetz bis spätestens 30.10.1989 verabschiedet und veröffentlicht und unserem Votum zu den Nrn. 2.9 und 2.10 gefolgt wird.

Im übrigen regen wir an, in die noch zu erlassenden Verwaltungsvorschriften eine Kleinbetragsregelung aufzunehmen, welche mit der im Wohnungsbindungsrecht bestehenden vergleichbar ist.

Schließlich bitten wir Sie, sich für eine Erhöhung des Verwaltungskostenbeitrages für die Durchführung des AFWoG einzusetzen. Seit Jahren bemühen sich die Städte um eine Erhöhung dieser Beiträge, aber auch das Gemeindefinanzierungsgesetz 1990 sieht Erstattung an die Kommunen nur in Höhe von 25,00 bis 30,00 DM je Fall vor. Nach Berechnungen beispielsweise der Stadtkasse Duisburg belaufen sich für 1987 allein die Kosten der Stadtkasse auf durchschnittlich ca. 33,00 DM. Hinzu kommen die Kosten für Sachbearbeitung im Fachbereich.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Jochen Dieckmann