

1

VERBAND RHEINISCHER WOHNUNGSUNTERNEHMEN
(BAUGENOSSENSCHAFTEN UND -GESELLSCHAFTEN) E.V.
ORGAN DER STAATLICHEN WOHNUNGSPOLITIK

GOLTSTEINSTR. 29 28.04.1986
POSTFACH 240114 ko-de
4000 DÜSSELDORF 1

Bankverbindungen:
Kreissparkasse, Düsseldorf
Westdeutsche Landesbank,
Düsseldorf

Postgirokonto: Köln 107163-500

Fernsprecher: (0211) 350491/94

An die Damen und Herren Mitglieder
des Ausschusses für Städtebau und
Wohnungswesen des Landtages Nord-
rhein-Westfalen

Fehlbelegerabgabe

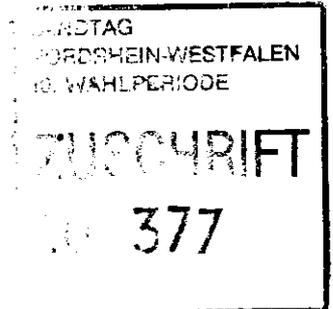
Sehr geehrte Damen und Herren,

auf dem Parlamentarischen Abend am 22. Januar 1986 hatten wir
unsere Bedenken bezüglich der Fehlbelegerabgabe Ihnen vorgetra-
gen. Die uns wesentlichen Argumente haben wir in dem beigefügten
Aufsatz zusammengefaßt; wir erlauben uns, Ihnen hiervon eine Kopie
zuzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Kornemann

Anlage



Cicero '86: „Summum ius – summa iniuria“

Die Fehlbelegungsabgabe ist zu einem untauglichen Instrument geworden

Von Dr. Rolf Kornemann, Direktor des Verbandes rheinischer Wohnungsunternehmen

(Düsseldorf) – Mit der Entscheidung des 14. Senats des Oberverwaltungsgerichts Münster, wegen verfassungsrechtlicher Bedenken an der Fehlbelegungsabgabe ein von einem Kölner Kläger angestregtes Verfahren auszusetzen und den Rechtsstreit dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen¹⁾, ist die Diskussion über diese Abgabe neu entbrannt. Bereits die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 11. 6. 1985, das ebenfalls die Abgabe als verfassungswidrig bewertet hatte²⁾, und des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 6. 9. 1985, wonach die Abgabe in Bonn nicht erhoben werden dürfe³⁾, hatten die seit ihrer Installierung vorhandenen rechtlichen Bedenken vergrößert. Die Wohnungswirtschaft hatte darüber hinaus stets massive ökonomische, wohnungs- und gesellschaftspolitische Vorbehalte geltend gemacht.

Die Fehlbelegungsabgabe war nach einer – für viele Beobachter überraschenden – Entscheidung des Vermittlungsausschusses eingeführt worden: Sie wurde in die laufenden Verhandlungen über das Zweite Haushaltsstrukturgesetz im Dezember 1981 eingebracht, ohne daß ein Gesetzentwurf vorlag. Die im Ausschuß streitenden Gruppen suchten weitere Teile für ein Gesamtpaket, die zunächst als kontrovers dargestellt und anschließend als konsensfähig bezeichnet wurden. Für die Einbeziehung eben dieses Komplexes sprach, daß alle im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien die Absicht hatten, eine seit 25 Jahren belastende Debatte über dieses sozial- und wohnungspolitisch brisante Thema endgültig beenden zu können.

Relevant war ferner die Auseinandersetzung über die „neue Wohnungsnot“; vielfach wurde behauptet, finanziell schlechter situierte Haushalte könnten – teilweise wegen Blockade preiswerter Sozialwohnungen durch Besserverdienende – nicht angemessen versorgt werden. Stützel wies auf den Gegensatz von „beati possidentes“ und „Newcomer“ hin⁴⁾. Schließlich waren fundamentale fiskalische Aspekte maßgeblich; zur Stützung der von einem Einbruch bedrohten Bauwirtschaft suchten die Verantwortlichen Erträge, ohne die öffentlichen Haushalte belasten zu müssen.

Problem mit langer Vorgeschichte

Die Probleme der Fehl-, Unterbelegung sowie der Mietenverzerrung⁵⁾ sind so alt

wie der soziale Wohnungsbau in der Bundesrepublik. Nach Auffassung von Pohl ist die Thematik seit 1956 bekannt⁶⁾. Spätestens aktuell wurde sie mit der durch das „Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und ein soziales Miet- und Wohnungsrecht“ (sog. Abbau-Gesetz) eingeleiteten, wenn auch später wieder aufgegebenen Teilliberalisierung des Wohnungsmarktes. Da nach dem „Abbau-Gesetz“ im Althausbestand sukzessive eine „Marktmiete“ zugelassen wurde, kristallisierten sich die Personen heraus, die im Vergleich zu den nicht begünstigten Haushalten besonders preiswert in staatlich subventionierten Mietwohnungen und Eigentumsmaßnahmen lebten, ohne auf die Unterstützung noch angewiesen zu sein.

Zeitgleich machten sich die Mietenverzerrungen im sozialen Wohnungsbau bemerkbar. Steigende Bau- und Grundstückskosten führten bei gleichem Wohnwert zu unterschiedlichen Kostenmieten. Schließlich wurden die Unterbelegungen zum sozialen Ärgernis⁷⁾.

Chronologie der Lösungsversuche

Schon bald nach Bewußtwerden des Problems wurden auch die ersten Lösungsmöglichkeiten unterbreitet:

- Chronologisch betrachtet stehen an erster Stelle die Bemühungen, Mieter fehlsubventionierter Wohnungen freiwillig zum Verlassen der Wohnung zu bewegen; erinnert sei nur an die Umzugsaktion des Bundes „Besser und schöner Wohnen“. Ab 1959 wurden

zur Freimachung und zur Förderung der Eigentumsbildung Zinszuschüsse gewährt. Bedeutsam war ferner das Wohnungsbauänderungsgesetz 1968; es wurde in § 5 Abs. 1 WoBindG 1965 der Satz eingefügt, wonach Wohnungssuchenden unabhängig von ihrem Einkommen eine Wohnberechtigungsbcheinigung ausgestellt werden kann, wenn sie eine preiswerte und/oder für ihre jetzigen Verhältnisse zu große Wohnung räumen.

- Der Referentenentwurf des Wohnungsbindungsgesetzes 1965 sah unter bestimmten, stark einschränkenden Bedingungen die Zwangskündigung vor; unmittelbar nach seinem Bekanntwerden betitelte ihn die Presse als „Rauschmeißer-Gesetz“. Politisch war der Entwurf damit sofort inakzeptabel geworden.
- 1967 erstmalig und danach in aperiodischen Abständen wurde der Vorschlag unterbreitet, durch Anhebung der Zinssätze der öffentlichen Mittel indirekt das Problem der Fehlbelegung anzugehen⁸⁾.
- Anfang der 70er Jahre wurde vom Bundesbauministerium eine Bund-Länder-Kommission zur „Abmilderung des Fehlsubventionierungsproblems“ eingesetzt; die Arbeitsgruppe plädierte für die Erhebung einer Verwaltungsabgabe (pauschal 1,50 DM pro Quadratmeter im Monat). Das Aufkommen sollte zweckgebunden sein⁹⁾.
- Am 15. 11. 1973 legte ein von Städtebauminister Dr. Vogel einberufener Kreis den „Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Entzerrung des Mietpreisgefüges im sozialen Wohnungsbau“ vor; dieses Konzept wurde unter dem Stichwort „negatives Wohngeld“ bekannt. Grundgedanke war, zwischen der Berechtigung zum Bezug einer Wohnung und der Fortdauer der öffentlichen Wohnberechtigung und der damit verbundenen Mietverbilligung zu unterscheiden. Die Höhe der Ausgleichszahlung sollte sich nach dem Subventionsvorteil und der Wohnqualität richten¹⁰⁾.
- Zeitgleich mit dem Votum dieser Arbeitsgruppe brachte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion den „Entwurf eines Gesetzes über die Belegung der Sozialwohnungen ein“¹¹⁾; Zielsetzung war eine genaue statistische Erfassung der Fehlsubventionierung.
- Im März 1977 wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe konstituiert, die die rechtlichen Möglichkeiten sowie die verwaltungsmäßige Durchführung einer (einmaligen) Mietentzerrungsaktion zu prüfen hatte. Maßstab sollte ein wohnwertorientiertes Bewertungssystem sein¹²⁾.

- Mit dem von Nordrhein-Westfalen eingebrachten „Gesetzesentwurf zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes und des Zweiten Wohnungsbaugesetzes – Wohnungsbauprüfungsgesetz 1978 –“ wurde ein weiterer Vorstoß unternommen¹³⁾.

Beabsichtigt war u. a. eine Zinsanhebung.

- Am 20. November 1980 legte die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Fehlbelegung im Sozialwohnungsbestand“ ihren Arbeitsbericht vor. Sie befürwortete, bei Mietern und Eigentümern die Einkommensverhältnisse zu überprüfen und die gegebenenfalls nicht mehr gerechtfertigten Subventionen aus öffentlichen Mitteln durch eine Ausgleichszahlung abzuschöpfen¹⁴⁾.
- Einen hierzu völlig konträren Lösungsbeitrag unterbreitete der damalige rheinland-pfälzische Finanzminister Gaddum; seiner Auffassung nach sollte das Fehlsubventionierungsproblem mit „marktwirtschaftlichen Mitteln“ beseitigt werden. „Gaddum will den sozialen Mietwohnungsbestand Schritt für Schritt in den allgemeinen Wohnungsmarkt einordnen, in dem die künstlich herabsubventionierten Kostenmieten an die Vergleichsmieten herangeführt werden.“ Das Gesetz sollte zum 1. 1. 1982 in Kraft treten¹⁵⁾.

Allen diesen Denkansätzen, Lösungsvorschlägen und Gesetzesentwürfen war gemeinsam, daß sie sämtlich nicht realisiert wurden. Seit Lücke befaßte sich jeder ressortzuständige Bundesminister mit der Materie; die Vorgehensweise war nahezu identisch: Dem Problem wurde bei Amtseinführung eine hohe Priorität eingeräumt; interne Arbeitsgruppen, teilweise unter Beteiligung der Länder und Beiziehung von externen Experten, wurden gebildet. Rechtsgutachten sollten Zweifelsfragen klären. Bei Vorlage der Konzeption bewertete der Minister in der Regel die Nachteile der von seiner eingesetzten Kommission erarbeiteten Vorschläge gewichtiger als die Vorteile; er verzichtete dann meistens auf die Einbringung eines Gesetzesentwurfs. Die Versuche scheiterten letztendlich daran, daß stets die Quadratur des Kreises angestrebt wurde: geringer Verwaltungsaufwand, effizient und treifischer, Aufrechterhaltung der Sozialbindungen und damit der Marktpaltungen und wahltaktische Überlegungen.

Der Durchbruch: Das Abstimmungsgespräch Späth/Haack im Schloßhotel „Monrepos“ in Ludwigsburg

Nach dieser lebhaften, aber fruchtlosen Diskussion, die sich über ein Vierteljahrhundert erstreckt hatte, waren alle Beteiligten noch im Herbst 1981 von der Unlösbarkeit des Fehlsubventionierungspro-

blems fest überzeugt. Der damalige Chefredakteur dieser Zeitschrift, Schneider, ging öffentlich eine diesbezügliche Wette ein¹⁶⁾.

Demzufolge war die Überraschung groß, als in die im Vermittlungsausschuß laufenden Verhandlungen über das Zweite Haushaltsstrukturgesetz die Fehlbelegungsabgabe eingebracht wurde. Die Entscheidung hierfür war wenige Tage zuvor im Schloßhotel „Monrepos“ bei Ludwigsburg gefallen. Auf Einladung des Präsidenten des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie, Herion, trafen sich u. a. Städtebauminister Dr. Haack und Ministerpräsident Späth, um zu eruieren, inwieweit ein allseits tragbarer Kompromiß gefunden werden könne.

Die Bauindustrie hatte deshalb ein vitales Interesse, weil die Baukonjunktur Ermüdungserscheinungen zeigte; ein aus öffentlichen Haushalten finanziertes beschäftigungswirksames Programm konnte wegen der engen finanziellen Situation des Bundes und der Länder nicht aufgelegt werden. Gesucht wurde also ein zweckgebundenes, zusätzliches Aufkommen.

Dieses „Samstag-Mittag-Resultat“ wurde von beiden Politikern in die eigenen Fraktionen eingebracht¹⁷⁾. Hier gab es zunächst massive Widerstände. Die Abgeordneten fühlten sich nicht ausreichend informiert; es sei ihnen keine Zeit zur Diskussion eingeräumt worden. Ferner wurde die Frage der formellen Verfassungsmäßigkeit aufgeworfen, die im wesentlichen die Ausübung des Initiativrechts des Vermittlungsausschusses betraf¹⁸⁾. Das Ergebnis ist bekannt; das „Zweite Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur“ vom 22. 10. 1981 enthielt als Artikel 27 das „Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen“¹⁹⁾.

Zielsetzung

Die Abgabe wurde wie folgt begründet:

a) Mehr Gerechtigkeit

Seit 1946 haben Bund und Länder die Wohnungsversorgung einkommensschwächerer Bevölkerungsschichten durch den Bau öffentlich geförderter Wohnungen zunehmend gesichert. Nutznießer der Hilfen aus Steuergeldern seien – so die nordrhein-westfälische Landesregierung – die Mieter. „Bisher behält der Mieter den Vorteil der subventionierten Miete unbegrenzt, auch wenn sein Einkommen sich verbessert hat . . . Es werden dabei Mieter subventioniert, die dies nicht nötig haben. Der politische Grundsatz, sozialpolitische Subventionen nur wirklich sozial Schwächeren zu gewähren, wird dabei verletzt. Wer den Abbau von Subventionen will, und dies ist eine allgemeine Forderung, muß auch die Fehlsubventionierung im öffentlich geförderten Wohnungsbau ablehnen.“²⁰⁾

Dies war auch die *opinio communis* aller im nordrhein-westfälischen Landtag vertretenen Parteien. Nach Soénius spreche „einiges nach dem Prinzip der Gerechtigkeit“ für die Fehlbelegungsabgabe. Für Schultz schaffe sie nichts anderes als „Gerechtigkeit für einen Einkommenskreis, der staatliche Subventionen zur Zeit noch erhalte, auf die er an sich keinen Anspruch habe . . . Wer kein Kind hat, bekomme auch kein Kindergeld.“²¹⁾

b) Verminderung der Differenz zwischen subventionierter Kostenmiete und Vergleichsmiete

Das Ziel, mehr soziale Gerechtigkeit, sollte dadurch erreicht werden, daß die Differenz zwischen subventionierter Kosten- und Vergleichs- bzw. Marktmiete abgeschöpft, zumindest aber vermindert wird²²⁾.

c) Zusätzliche Förderung der Bauwirtschaft

Aus der oben dargestellten Vermittlungstätigkeit von Herion wird ersichtlich, welches vitale Interesse die Bauwirtschaft an der Abgabe als einer zusätzlichen, zweckgebundenen Finanzierungsquelle hatte. Die Baugenehmigungen in Wohn- und in Nicht-Wohngebäuden waren von 380 609 (31. 12. 1980) auf 355 981 (31. 12. 1981) oder um 6,5 Prozent zurückgegangen; im sozialen Wohnungsbau war im gleichen Zeitraum eine Verminderung von 4,4 Prozent zu konstatieren²³⁾. Die öffentliche Hand sah sich angesichts der angespannten finanziellen Lage außerstande, zusätzliche bauwirtschaftliche Impulse durch Bereitstellung additiver staatlicher Mittel zu initiieren.

Der damalige Städtebauminister Haack erhoffte sich – wie er am 11. 11. 1981 vor dem Bundestagsausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau ausführte – durch ein schnelles Handeln einen Beitrag zur Sicherung der Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft. Bereits für das erste Jahr, vor allem aber für die Folgejahre, wenn die Aufkommen aus der 2. und 3. Jahrgangsstufe hinzukommen würden, versprach man sich erhebliche Erträge²⁴⁾ (Tabelle 1).

Zusammenfassend stellte der damalige Parlamentarische Staatssekretär Sperling unmittelbar nach Inkrafttreten des „Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen“

Tabelle 1: Aufkommen aus der Fehlbelegerabgabe in Nordrhein-Westfalen²⁴⁾

Jahr	Aufkommen brutto in Mill. DM	Verwaltungs- aufwand in Mill. DM	Aufkommen netto in Mill. DM
1983	15,0	8,0	7,0
1984	96,4	15,4	81,0
1985	145,2	29,6	115,6

sen“ fest: Der in Sachen „Fehlbelegung“ gefundene Kompromiß erfülle die in ihn gesetzten Erwartungen. „Er trage zu einem größeren Maß an Mietgerechtigkeit im Sozialwohnungsbestand bei und habe ... die Grundlage für die notwendigen zusätzlichen Fördermaßnahmen geschaffen ... Dies rechtfertige ... das Solidaritätsoffer, das denjenigen, die in relativ preisgünstigen Sozialwohnungen lebten, abverlangt werde zugunsten derer, die noch auf eine Sozialwohnung warteten.“²⁶⁾

Keine bundesweite Einführung

Vier Bundesländer führten die Abgabe ein, und zwar:

- Nordrhein-Westfalen (ab 1. 1. 1983)²⁷⁾
- Bayern (ab 1. 1. 1983)²⁸⁾
- Berlin (ab 1. 7. 1983)²⁹⁾
- Bremen (ab 1. 1. 1983)³⁰⁾

Die anderen Bundesländer, soweit sie Städte bzw. zusammenhängende Gebiete mit mindestens 300 000 Einwohnern hatten, verzichteten sämtlich. Hamburg beispielsweise sah sich im Hinblick auf die Abgrenzungsschwierigkeiten gegenüber Schleswig-Holstein außerstande. Baden-Württemberg, trotz der Urheberschaft seines Ministerpräsidenten an der Abgabe, wollte sie nur bei Zustimmung der Städte installieren. Da sich Mannheim und Stuttgart aber einmütig dagegen aussprachen, unterblieb auch in diesem Bundesland die Einführung.

Von Anfang an schwere Bedenken

Anknüpfend an die oben skizzierte Kritik, die seit 1956 gegen sämtliche Pläne, die Fehl-, Unterbelegungen und Mietenverzerrungen zu beseitigen, vorgebracht worden war³¹⁾, wurde vor und nach Inkrafttreten des Gesetzes zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen am 1. 1. 1982 wiederholt schwere Bedenken vorgebracht. Sie lassen sich in folgenden acht Punkten zusammenfassen:

a) Keine Gleichbehandlung

Kritisiert wurde, daß die Abgabe nicht bundes- und landesweit erhoben wurde. In dem Verzicht vieler Bundesländer trotz der Erfüllung des Tatbestandes nach § 1 Abs. 4 AFWoG wird eine Verletzung der „Gruppenhomogenität“ gesehen: Das Vorliegen des gleichen Tatbestandes (Einkommensüberschreitungen und Differenz zwischen Kosten- und Vergleichsmiete) hat nicht die gleichen Konsequenzen. Besonders signifikant wird dies in Nordrhein-Westfalen. „Reiche“ Städte wie Münster und Aachen sowie – nach dem (nicht rechtskräftigen) Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Münster-Bonn³²⁾ – bleiben ausgespart, während die Mieter in Städten mit hoher Arbeitslosigkeit und

demzufolge unterdurchschnittlichem Mas-seneinkommen wie Duisburg abgabepflichtig sind. Zöpel hat in diesem Zusammenhang wiederholt von einer „eklatanten Ungleichbehandlung“ gesprochen³³⁾. Bei einer Begrenzung auf Städte und Räume ab 300 000 Einwohnern „kann nur Unfug herauskommen.“³⁴⁾ Schlich charakterisierte die Abgabe als eine „Sondersteuer für Großstadtmieten.“³⁵⁾ Der Gesetzgeber war aber nicht bereit, von dieser Grenze abzurücken³⁶⁾.

b) § 1 Abs. 4 AFWoG versus § 16 a Abs. 1 WoBindG

Bemängelt an dem „willkürlichen 300 000-Einwohner-Limit“³⁷⁾ wurde des weiteren die Inkompatibilität zu § 16 a Abs. 1 WoBindG. Schneider fragte, „wie sich das zusammenreime. Hier unterstellt der Gesetzgeber, daß nur im Normalfall in der Gemeinde unter 200 000 Einwohnern beim Übergang von der Sozial- zur Vergleichsmiete nicht viel passieren kann, dort macht der Gesetzgeber die Abgabenerhebung davon abhängig, daß in Gemeinden mit über 300 000 Einwohnern noch eine bemerkenswerte Divergenz besteht. Dazwischen liegt wohl ein wohnungsbedarfsmäßiges Vakuum.“³⁸⁾

c) Hoher Verwaltungsaufwand

Kritisiert wurde ferner der hohe Verwaltungsaufwand. Sowohl die Bundes- als auch die nordrhein-westfälische Landesregierung haben zwar wiederholt angeführt, der Aufwand bewege sich in einer Größenordnung von 10 bis 15 Prozent des Aufkommens³⁹⁾. Das Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen vermutet aber, daß in den oben genannten Schätzwerten die Kosten von sicher zu erwartenden Rechtsmittelverfahren nicht enthalten seien⁴⁰⁾. Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft wies auf die bei den Vermietern entstehenden Verwaltungsarbeiten hin⁴¹⁾; diese seien in den Berechnungen ebenfalls nicht enthalten.

d) Problematik bei Wohnungsbau-genossenschaften und beim Wohneigentum

Die Wohnungsbaugenossenschaften befürchteten, daß durch die Abgabe die Gleichbehandlung der Mitglieder, die das Genossenschaftsgesetz zwingend vorschreibt, noch mehr als bisher erschwert würde⁴²⁾. Die Ausklammerung des Wohneigentumssektors wurde ebenfalls als problematisch erachtet. Nach Kessler ergibt sich aus den Artikeln 14 und 3 GG ein Zwang zur Gleichbehandlung von Mietern und Eigentümern selbstgenutzten, öffentlich geförderten Wohneigentums⁴³⁾.

e) Verfassungsrechtliche Einwände

Die „Ungleichbehandlung“ von Mietern und Eigentümern sowie die besondere Problematik bei Genossenschaftswohnungen waren nicht die einzigen verfassungsrechtlichen Einwände. Umstritten war der Charakter der Ausgleichszahlung.

(Steuer, Abgabe, Beitrag.) Massiv kritisiert worden war ferner – wie eingangs dargelegt – das Gesetzgebungsverfahren. Es wurde bezweifelt, daß der Vermittlungsausschuß ein Initiativrecht habe. Mit Beschluß vom 17. 1. 1984 stellte der Vorprüfungsausschuß des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichtes fest, daß gegen den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestünden⁴⁴⁾.

f) Vorschub der Gettoisierung

Es wurden ferner die Befürchtungen geäußert, daß die Abgabe zur sozialen Destabilisierung und Gettoisierung von Gebieten führen würde. Besser verdienende Mieter würden nach Erhebung der Ausgleichszahlung ausziehen, während die nachrückenden zwangsläufig schlechter situiert seien. Persönliche Tüchtigkeit würde bestraft; es entstünden – wie teilweise im Ausland – „Arme-Leute-Viertel“.

g) Abgabe schränkt Mieterhöhungsspielraum ein

Brüggemann wies auf den sich durch die Einführung der Abgabe einengenden Mieterhöhungsspielraum hin. Vor allem aber dürfe seines Erachtens nicht übersehen werden, „daß die Mieten für Sozialwohnungen in einigen Gebieten bereits Marktmieten sind ... Dann aber ist kein Platz mehr für eine Abgabe“⁴⁵⁾.

h) Abgabe: Freibrief für Untätigkeit?

Nach Auffassung des Gesamtverbandes Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen blieben auch nach Einführung der Fehlbelegungsabgabe die Sachprobleme des sozialen Wohnungsbaues – insbesondere die Mietenverzerrung – ungelöst⁴⁶⁾. Die Abgabe sei geradezu ein Freibrief für die Untätigkeit in diesem Bereich.

Entwicklung bis heute

Vier Jahre nach Verabschiedung des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG) haben sich nahezu sämtliche Bedenken als stichhaltig erwiesen; weitere, 1981 nicht vorhergesehene negative Konsequenzen kamen hinzu:

- Die verfassungsrechtlichen Vorbehalte konnten nicht ausgeräumt werden. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht – wie dargestellt – dem Vermittlungsausschuß ein Initiativrecht am Gesetzgebungsverfahren zugebilligt, das Verwaltungsgericht Düsseldorf sowie das Oberverwaltungsgericht Münster haben die Abgabe aber aus anderen Gründen als verfassungswidrig bezeichnet; nach Meinung des Verwaltungsgerichtes Düsseldorf liegt eine verfassungsrechtlich unzulässige Sonderabgabe vor⁴⁷⁾. Der 14. Senat des Oberverwaltungsgerichtes von Nordrhein-Westfalen hält die Erhebung der Abgabe für verfassungswidrig, weil die Einführung durch eine Rechtsverord-

nung der jeweiligen Landesregierung überlassen worden sei; hierfür zuständig sei jedoch allein der Gesetzgeber.

- Die Gruppenhomogenität (gleiche Konsequenzen bei Vorliegen des gleichen Tatbestandes) ist immer weniger gegeben. Von Anfang an auf vier Bundesländer begrenzt, werden die Mieter in Nordrhein-Westfalen inzwischen noch ungleichmäßiger als zuvor zur Abgabe herangezogen. Nach dem (nicht-rechtskräftigen) Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Münster ist die Abgabe in Bonn unzulässig⁴⁸). Die Reaktionen der Städte und Gemeinden auf die Urteile des Verwaltungsgerichtes Düsseldorf und des Oberverwaltungsgerichtes Münster werden unterschiedlich ausfallen. Einige Städte und Gemeinden werden möglicherweise den Vollzug aussetzen, andere nicht.
- Das Verhältnis von Aufkommen aus der Abgabe zum Verwaltungsaufwand hat sich nachhaltig verschlechtert; die Auffassung der Bundes- und der nordrhein-westfälischen Landesregierung, ab 1985 würden die Erträge relativ konstant bleiben⁴⁹), hat sich nicht bewährt. Aufgrund der kürzlich erfolgten Anhebung der Einkommensgrenzen gemäß § 25 II. WoBauG und der Ausweitung der Wohngeldberechtigten verringert sich der Kreis derjenigen, die zur Abgabe herangezogen werden, drastisch. Nordrhein-Westfalen schätzt einen Rückgang um ca. 60 Prozent der Erträge.
- Eine zusätzliche Belegung des sozialen Wohnungsbaues ist nicht erfolgt; trotz des bis 1985 noch steigenden Aufkommens aus der Abgabe (vgl. Tabelle 1) nimmt die Förderung von Sozialwohnungen ab (Tabelle 2).
- Eine der Voraussetzungen für die Ausgleichszahlung – die Kostenmieten inklusive Bewirtschaftungskosten sind niedriger als die Vergleichsmieten bzw. liegen unter den von den Landesregierungen festgelegten Tabellenwerten – ist immer seltener erfüllt. Eine Erhebung der rheinland-pfälzischen Landesregierung hat ergeben, daß in die-

sem Bundesland bereits 57 Prozent aller Kostenmieten preisgebundener Wohnungen über den nach dem Miethöhesgesetz gebildeten Vergleichsmieten liegen⁵⁰). In Nordrhein-Westfalen sind ähnliche Resultate aus der von GEWOS-GmbH durchgeführten Untersuchung zu erwarten⁵¹). Damit werden durch die „Fehlbelegerabgabe“ bestehende Vermietungsschwierigkeiten verstärkt und weiteren Leerständen tendenziell Vorschub geleistet. Die Beschränkung der Ausgleichszahlungen nach § 2 und § 6 AFWoG erweist sich in der Praxis vielfach als unzulänglich.

Von der Möglichkeit des Verzichts auf die Erhebung der Fehlbelegerabgabe nach § 2 AFWoG wird in der Praxis offenbar nur unzulänglich Gebrauch gemacht. Das erforderliche Verwaltungsverfahren erscheint vielfach zu umständlich und langwierig. Wie sieht die Wirklichkeit aus? „Die sogenannte Fehlbelegerabgabe ist offenbar Ursache für die neue Mobilität. Sie erfüllt aber nur eine der ihr zugeordneten Aufgaben: nämlich die, potente Mieterfamilien zum Umzug zu bewegen. Neue Wohnungsbewerber, ausgestattet mit Wohnberechtigungsbescheinigungen, treten dagegen kaum auf. So suchen und finden wir bei Einräumung erheblicher Nachlässe neue Mieter gegen amtliche Freistellung der geförderten Wohnungen, die – wie ihre Vormieter – wiederum Fehlbeleger sind.“⁵²)

1982 hat der Verband rheinischer Wohnungsunternehmen die Auffassung vertreten, „daß die Abgabe weder der Mietgerechtigkeit noch der Verbesserung der Wohnungsversorgung noch der Entlastung öffentlicher Haushalte noch der Konjunkturlage dient, sondern vielmehr Verwaltung und Wohnungswirtschaft mit erheblichem Aufwand belastet werden.“⁵³) Die Behauptung von 1982 wurde 1986 zur Tatsache; die Abgabe ist heute ein Anachronismus. Der Satz Ciceros „Summum ius – summa iniuria“ hat auch nach über 2000 Jahren nichts von seiner Gültigkeit verloren.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. u. a. Fehlbelegung: Abgabe gegen Verfassung. In: Rheinische Post, Nr. 54 vom 5. 3. 1986, S. 1.
- ² ZMR 85, S. 308 ff.
- ³ OVG NW, Urteil vom 6. 9. 1985 – 14 A 1928/84.
- ⁴ Stützel, Wolfgang, Die Arksassen und die Newcomer. In: Monatsblätter für freihetliche Wirtschaftspolitik, Ausgabe 1982, Frankfurt/M. 1982, S. 64.
- ⁵ Ausführlich abgeleitet bei Kornemann, Rolf, Fehlsubventionierung im öffentlich geförderten Wohnungsbau – Bilanz einer systemwidrigen Marktintervention. In: Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bauplanwesen e. V., Bd. 25, Bonn 1973.
- ⁶ Ebenda, S. 114.
- ⁷ Vgl. Kornemann, Rolf, Die Fehlsubventionierung im Hin und Her. In: Gemeinnütziges Wohnungswesen, Heft 1/1981, S. 26 f.
- ⁸ Deutscher Bundestag - 92. Sitzung vom 3. 2. 1987
- ⁹ N. N., Fehlbelegungen von Sozialwohnungen in Bundesbaublatt, Heft 2/1971, S. 85–89.
- ¹⁰ Vgl. Kornemann, Rolf, Die Fehlsubventionierung im Hin und Her, a.a.O., S. 29 f.
- ¹¹ Deutscher Bundestag – Drucksache 7/843 vom 19. 6. 1973 und Drucksache 7/1445 vom 14. 12. 1973.

- ¹² Kornemann, Rolf, Die Fehlsubventionierung im Hin und Her, a.a.O., S. 30.
- ¹³ Ebenda, S. 30 f.
- ¹⁴ Ebenda, S. 31.
- ¹⁵ Ausführlich bei Kornemann, Rolf, Mit „Palliativ-Mitteln“ herumdoktern? In: Der Langfristige Kredit, Heft 3/1981, S. 74.
- ¹⁶ Gemeinnütziges Wohnungswesen, Heft 1/1981, S. 3.
- ¹⁷ Vgl. u. a. Schneider, Michael, Fehlbelegungsabgabe – ein Torsio. In: Zeitschrift für das gemeinnütziges Wohnungswesen in Bayern, Heft 2/1982, S. 63.
- ¹⁸ Beschluß BVerfG vom 17. 1. 1981. In: ZMR 1984, S. 271; ferner ZMR 1985, S. 167.
- ¹⁹ BGBl. I S. 1523, 1547.
- ²⁰ Minister für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kurzinformation Nr. 11/1982 „Fehlbelegerabgabe“. Düsseldorf 1982, S. 1.
- ²¹ N. N., Städtebauausschuß für maßvolle Zinserhöhung im Wohnungsbau. In: NRW-Landtag – intern vom 20. 9. 1982.
- ²² Schreiben des Ministers für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen an den Präsidenten des Landtages Nordrhein-Westfalen vom 2. 9. 1982 (unveröffentlicht).
- ²³ N. N., Der Wohnungsbau 1983–1984. In: Bundesbaublatt, Heft 4/1985, S. 190 ff.
- ²⁴ Landtag Nordrhein-Westfalen, 10. Wahlperiode – Drucksache 10/229 vom 1. 10. 1985, S. 3.
- ²⁵ Deutscher Bundestag – 10. Wahlperiode – Drucksache 10/1256 vom 9. 4. 1984, S. 3.
- ²⁶ Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Pressemitteilung Nr. 10 vom 12. 2. 1982.
- ²⁷ Verordnung vom 22. 9. 1982. In: GV NW, S. 612.
- ²⁸ Verordnung vom 27. 9. 1982. In: GVBl., S. 535.
- ²⁹ Verordnung vom 21. 12. 1982. In: GVBl., S. 1111.
- ³⁰ Verordnung vom 17. 5. 1982. In: Brem. GBl., S. 147.
- ³¹ Ausführlich bei Kornemann, Rolf, Fehlsubventionierung im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau, a.a.O., und ders., Die Fehlsubventionierung im Hin und Her, a.a.O.
- ³² OVG NW, Urteil vom 6. 9. 1985 – 14 A 1928/84.
- ³³ pt., Fehlbelegungsabgabe: Nordrhein-Westfalen will in eigener Regie über die Erhebung entscheiden. In: Handelsblatt vom 21./22. 6. 1985.
- ³⁴ uhl., Für individuelle Lösung in einzelnen Ländern. In: Handelsblatt, Nr. 231 vom 2. 12. 1981, S. 5.
- ³⁵ ot., Deutscher Mieterbund: Scharfe Kritik an der Fehlbelegungsabgabe. In: Handelsblatt Nr. 244 vom 21. 12. 1981, S. 4.
- ³⁶ „Der Regelung, wonach die Abgabe nur in Städten mit einer Größenordnung von mehr als 300 000 Einwohnern und dem damit zusammenhängenden Wirtschaftsraum erhoben werden kann, lag entsprechend den Ergebnissen eines vom Bundestagsausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau durchgeführten Planspiels die Erkenntnis zugrunde, daß außerhalb solcher Ballungsgebiete die dort festgestellten geringeren Mietdifferenzen zwischen preisgebundenem und freifinanziertem Wohnraum den mit der Abgabenerhebung verbundenen Verwaltungsaufwand nicht rechtfertigen würden.“ In: Deutscher Bundestag – 10. Wahlperiode – Drucksache 10/1256, a.a.O., S. 6.
- ³⁷ Schneider, Michael, a.a.O., S. 63.
- ³⁸ Ebenda.
- ³⁹ Vgl. u. a. Deutscher Bundestag – 10. Wahlperiode – Drucksache 10/1256, a.a.O., S. 3.
- ⁴⁰ Hausbau-Informationen, Folge 32 vom 2. 9. 1982.
- ⁴¹ Vgl. Stellungnahme des Verbandes rheinischer Wohnungsunternehmen, Zinserhöhung oder Fehlbelegungsabgabe? In: Gemeinnütziges Wohnungswesen, Heft 8/1981, S. 416.
- ⁴² Ebenda.
- ⁴³ Kessler, Uwe, Fehllösungen zur Fehlbelegung. In: Demokratische Gemeinde, Nr. 1/1980, S. 19 sowie Kornemann, Rolf, Mit „Palliativ-Mitteln“ herumdoktern?, a.a.O., S. 75.
- ⁴⁴ Zitiert nach Deutscher Bundestag – 10. Wahlperiode – Drucksache 10/1256, a.a.O., S. 4.
- ⁴⁵ Brüggemann, Josef, Fehlbelegung im politischen Visier. In: Zeitschrift für das gemeinnütziges Wohnungswesen in Bayern, Heft 8/1980, S. 324.
- ⁴⁶ ha., Erhebliche Bedenken bleiben bestehen. In: Wohnungswirtschaftliche Informationen mit WG, Folge 6 vom 5. 2. 1981, S. 2.
- ⁴⁷ ZMR 85, S. 308 ff.
- ⁴⁸ dt., Verfassungswidriges Gesetz. In: Handelsblatt Nr. 45 vom 5. 3. 1986, S. 1.
- ⁴⁹ Deutscher Bundestag – 10. Wahlperiode – Drucksache 10/1256, a.a.O., S. 2 und Landtag Nordrhein-Westfalen – 10. Wahlperiode – Drucksache 10/229, a.a.O., S. 3.
- ⁵⁰ Landtag Rheinland-Pfalz – 10. Wahlperiode – Drucksache 10/1185 vom 14. 1. 1985, S. 10.
- ⁵¹ Mündliche Auskunft von GEWOS-GmbH, Hamburg.
- ⁵² Gemeinnütziges Wohnungswesensgesellschaft Wuppertal, Gesellschaftsbericht 1984, S. 5.
- ⁵³ Stellungnahme des Verbandes rheinischer Wohnungsunternehmen, Zinserhöhung oder Fehlbelegungsabgabe?, a.a.O., S. 416.

Tabelle 2: Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau (1. und 2. Förderweg)

Jahr	insgesamt	Nordrhein-Westfalen
1981	92 902	31 132
1982	98 886	27 409
1983 ¹⁾	104 083	31 809
1984	80 408	25 524
1985	67 120 ²⁾	23 763

¹⁾ Einfluß des Sonderprogramms zur Belegung der Baukonjunktur vom Herbst 1982.
²⁾ Geschätzt.