



Ausschuß für Städtebau  
und Wohnungswesen  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Haus des Landtages  
Postfach 11 43

4000 Düsseldorf 1



Stellungnahme  
zum

Gesetzentwurf der Landesregierung (DS 10/1091),  
Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen  
für das Land Nordrhein-Westfalen (AFWoG-NW)

Simrockstraße 20  
5300 Bonn 1  
Telefon (0228) 213243/53

Sparkasse Bonn  
(BLZ 38050000) Kto.-Nr. 87.130

Postgiroamt Köln  
(BLZ 37010050) Kto.-Nr. 20219-503

Datum 17.9.1986  
Dr. K/sk

1. Das Verwaltungsgericht Düsseldorf (10.06.85), das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (28.02.86) und der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (21.06.86) haben "ernsthafte rechtliche Bedenken" gegen die Verfassungsmäßigkeit der von der Bundesregierung im Jahr 1981 eingeführten Fehlbelegungsabgabe (AFWoG) geltend gemacht.

Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts steht noch aus.

Von dieser Entscheidung werden auch das AFWoÄndG vom 11.07.85 und der auf diesem Gesetz basierende Gesetzentwurf des Landes Nordrhein-Westfalen betroffen sein.

2. Unabhängig von den rechtlichen Bedenken, die vom Deutschen Verband geteilt werden, hält der DV die Fehlbelegungsabgabe für ein untaugliches Instrument zur Erreichung der vom Gesetzgeber angestrebten Ziele, wie mehr Gerechtigkeit im sozialen Wohnungsbestand und Belegung der Bauwirtschaft. Bereits im Jahr 1981 hatte der Deutsche Verband seine kritische Auffassung in einer Stellungnahme an den Deutschen Bundestag (Anhörung zum AFWoG vom 11.11.81) niedergelegt. Nach nunmehr fast fünfjähriger Beobachtung der Auswirkungen des AFWoG in Nordrhein-Westfalen haben sich die Bedenken noch verstärkt.

Der Deutsche Verband empfiehlt, von einer Erhebung der Fehlbelegungsabgabe künftig Abstand zu nehmen, weil beide Ziele des AFWoG nur höchst unvollkommen erreicht werden.

3. Nach den wenigen bekannten Ergebnissen über die Zahl der Abgabepflichtigen, die Höhe des Aufkommens, die Höhe des tatsächlichen Verwaltungsaufwandes und die Verwendung des Nettoaufkommens im Gesamtdurchschnitt von Nordrhein-Westfalen und nach den veröffentlichten Einzelergebnissen einzelner

Städte und nach Aussagen aus betroffenen Städten davon auszugehen, daß die Fehlbelegungsquoten in fast allen Erhebungsgebieten niedriger sind, als bei Einführung der Abgabe vorausgeschätzt worden war. Sie liegen im Durchschnitt bei 17,3 % für alle drei Baualtersgruppen/Leistungsphasen.

Darüber hinaus weisen sie eine abnehmende Tendenz auf, wie die Wiederholungsveranlagungen für die erste Baualtersgruppe/Leistungsphase belegen. Im Durchschnitt für Nordrhein-Westfalen nahm die Quote von 18,4 % (unbereinigt) bzw. 11,3 % (bereinigt) auf 15,5 % (unbereinigt) ab. In der Stadt Duisburg sank die Quote in der ersten Baualtersgruppe/Leistungsphase von 18,1 % auf 12,1 %.

Seit Vorliegen des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Düsseldorf steigen die tatsächlichen Verwaltungskosten aufgrund der dadurch zunehmenden Anzahl der Widersprüche gegen erlassene Leistungsbescheide.

Beide Tendenzen führen zu einer Verringerung des Netto-Aufkommens aus der Fehlbelegungsabgabe und damit dazu, daß das Ziel des AFWoG, durch mehr aus der Abgabe geförderten Sozialwohnungsbau eine Belebung der Bauwirtschaft herbeizuführen, immer weniger erreicht werden kann.

4. Das Hauptziel des AFWoG, mehr Gerechtigkeit im Sozialwohnungsbestand herbeizuführen, ist durch eine Fehlbelegungsabgabe auf Dauer kaum zu erreichen und ist bereits durch die im Vermittlungsausschuß eingeführte Begrenzung des Erhebungsgebietes auf Städte mit über 300.000 Einwohnern und die Gemeinden, die mit ihnen einen zusammenhängenden Wirtschaftsraum bilden, noch weiter konterkariert worden.

Sowohl die Fehlbelegungsabgabe für Höherverdienende auf der einen Seite als auch der Härteausgleich für Minderverdienende (Berechtigte nach § 25 II WoBauG) auf der anderen Seite sind Korrekturmaßnahmen gegenüber den Auswirkungen des Kostenmietprinzips im sozialen Wohnungsbau, die ein Land qua Förderungsrecht vornehmen kann. Derartige Korrekturmaßnahmen können jedoch die Systemschwäche des Kostenmietprinzips nicht überwinden. Das gilt sowohl für die Fehlbelegungsabgabe als auch für den Härteausgleich. Beide suggerieren lediglich, daß es "administrierte" Mieten (Kostenmieten plus FB-Abgabe, oder Kostenmieten minus Härteausgleich) geben könne, die den sich schnell ändernden Anforderungen des Wohnungsmarktes beweglich, gerecht und störungsfrei auch im Einzelfall zu entsprechen vermögen.

Solange das Kostenmietensystem nicht geändert wird, mögen zwar derartige Korrekturmaßnahmen hingenommen werden müssen, aber von einer Maßnahme wie der Fehlbelegungsabgabe, die nur für einen Bruchteil der Sozialwohnungen gilt und die zudem immer weniger Fälle erfaßt, sollte aus Gerechtigkeitsgründen Abstand genommen werden. Immerhin haben ja Länder, bei denen die Voraussetzungen des AFWoG gegeben sind, von der Einführung der Abgabe abgesehen, wie z.B. Hessen für den Wirtschaftsraum Frankfurt.

5. Ein weiterer Grund für die kritische Auffassung des Deutschen Verbandes zum AFWoG-NW liegt in der Handhabung der Gebietsabgrenzung. Die in § 1 Abs. 4 AFWoG genannten Kriterien:

- Gemeinden, die mit der Gemeinde von über 300.000 Einwohnern einen zusammenhängenden Wirtschaftsraum bilden,
- wenn in diesen Gemeinden die Kostenmieten der überwiegenden Zahl der öffentlich geförderten Mietwohnungen die ortsüblichen Mieten vergleichbarer, nicht preisgebundener Mietwohnungen erheblich unterschreiten

sind nicht nur auslegungsfähig, sondern auch im Zeitablauf variabel.

Das erste Kriterium wurde in Nordrhein-Westfalen in dem Sinne ausgelegt, daß "angrenzende Umlandgemeinden" und "an angrenzende Umlandgemeinden angrenzende Gemeinden" einbezogen wurden, wenn auch das zweite Kriterium zutrifft. Wie problematisch ein solches Verfahren ist, hat das Gerichtsurteil im Fall der Stadt Bonn gezeigt.

Das zweite Kriterium wurde in Nordrhein-Westfalen in dem Sinne ausgelegt, daß Mietdifferenzen von 0,50 DM/m<sup>2</sup> als "erheblich" eingestuft und teilweise "Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf" einbezogen wurden. Es mag dahingestellt bleiben, ob die "Erheblichkeitsschwelle" - basierend auf einem Gutachten der awos GmbH vom Mai 1982 - richtig gesetzt war.

Mit Sicherheit lassen sich jedoch derartige, auf einen Stichtag bzw. auf das Stichjahr 1981/82 bezogene Daten nicht bis ins Jahr 1986/87 und länger fortschreiben, denn die Mietdifferenzen haben sich verändert, vermutlich sogar verringert:

- Die Kostenmieten der Sozialwohnungen sind als Folge der Zinsanhebung für die Wohnungsbauförderungsmittel inzwischen erhöht worden.
- Die Zahl der Sozialwohnungen - mit der Eigenschaft "öffentlich gefördert" - ist gesunken. Da insbesondere die Zahl der Wohnungen der ersten Baualtersgruppe/Leistungsphase (bis 1.1.55 bewilligt) abgenommen hat - in der Stadt Duisburg beispielsweise um 11,2 % -, verschiebt sich der Kostenmieten-Durchschnitt der "überwiegenden Zahl der öffentlich geförderten Mietwohnungen" nach oben.
- Die ortsüblichen Mieten vergleichbarer, nicht preisgebundener Mietwohnungen sind unter dem Druck eines vergrößerten Wohnungsangebotes zumindestens nicht erheblich angestiegen; teilweise stagnieren sie, teilweise haben sie sogar nachgegeben.

Angesichts dieser veränderten Wohnungsmarktbedingungen müßte, falls das Land von der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe nicht überhaupt absieht, die Datenbasis zur Abgrenzung des Erhebungsgebietes unbedingt überprüft werden.

6. Ein weiterer Grund für die kritische Haltung des Deutschen Verbandes liegt in der Problematik der Höchstbetragsverordnung und der Mietspiegelwerte in § 6 Abs. 2 AFWoG-NW.

Empirische Marktuntersuchungen aller Forschungsinstitute belegen immer wieder, daß die Mieten im nicht preisgebundenen Wohnungsbestand keine Abhängigkeit von der Gemeindegröße erkennen lassen, und zwar weder bei der Mietenstruktur, noch beim Mietenniveau. Der Wohnungsmarkt folgt anderen Gesetzen; entscheidende Bestimmungsfaktoren des Wohnungsmarktes in einer Gemeinde sind Menge und Zusammensetzung des verfügbaren Wohnungsangebotes einerseits, wie Menge und Zusammensetzung der kaufkräftigen Nachfrage andererseits; hinzu kommen eine Vielzahl weiterer Merkmale, zu denen auch der "Wohn-, Lohn- und Freizeitwert" der Gemeinde gehört. Es kann bedauert werden, daß wohnungswirtschaftliche Marktkenntnis bisher "zu wenig Eingang in die wohnungspolitische Gesetzgebung" gefunden hat, zumal beim AFWoG, das nur für "zusammenhängende Wirtschaftsräume" um Großstädte mit mehr als 300.000 Einwohnern anwendbar ist. Die Wohnungsmärkte in diesen Wirtschaftsräumen sind nicht unabhängig von "ihrer" Großstadt.

Daß die Erfahrungen mit einer nach Gemeindegrößenklassen gestaffelten Höchstbetragsverordnung, auch in Nordrhein-Westfalen, nicht günstig sind, belegen die sehr grobe Einstufung in wenige Größenklassen und ihre wiederholten Änderungen.

Auf große Skepsis stößt ferner die vorgeschlagene Regelung, daß statt der Höchstbetragsverordnung die Obergrenzen des Mietspiegels zugrunde zu legen sind, falls diese niedriger als die Höchstbeträge sind. Abgesehen davon, daß es sich bei Mietspiegelwerten in der Regel um "ausgehandelte" Miethöhen handelt, die nicht ohne weiteres ein Abbild der empirischen Wirklichkeiten darstellen, ist die Bezugnahme auf die Obergrenzenwerte unangemessen, zumal die neue Mietspiegel-Generation nach MHG lediglich auf die Neuvermietungsmieten abstellt. Wenn überhaupt, so müßten die Mittelwerte als Vergleichsmaßstab herangezogen werden.

7. Ein weiterer Grund für die kritische Einstellung des Deutschen Verbandes zum vorliegenden Gesetzentwurf sind die vorgeschlagenen Freistellungs-Regelungen in § 2, Buchstaben a) bis d) AFWoG-NW.

Zu a) Die Freistellung von Eigentümern, die eine Wohnung im eigenen Mehrfamilienhaus nutzen, stellt zwar eine Gleichstellung mit den Eigentümern von Wohneigentum dar und wäre an sich zu begrüßen. Da aber zugleich verlangt wird, daß die öffentlichen Mittel für das gesamte Gebäude zurückgezahlt sein müssen, liegt hierin ein Anreiz, sich von den Bindungen vorzeitig zu lösen. Der Bestand an Sozialwohnungen würde weiter verringert.

Zu b) In der Koppelung der Freistellung einer Wohnung nach § 7 WoBindG mit der Gleichstellung von Ausgleichsbetrag und Fehlbelegungsabgabe liegt eine nicht unproblematische Mischung von objektbezogenen und mieterbezogenen Elementen. Der Vermieter würde Kenntnis von den Einkommensverhältnissen seines Mieters erlangen, was dem AFWoG und den Datenschutzbestimmungen widerspricht. Hinzu kommt, daß mit Herbeiführung der Gleichstellung im Einzelfall ein beträchtlicher Verwaltungsaufwand bei der Behörde, beim Vermieter und beim Mieter entstehen würde.

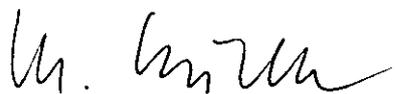
Zu c) Die Beschränkung von Freistellungen auf "Ausnahmefälle" durch "Minister-Erlaß" bedeutet eine gravierende Einengung des AFWoG für Nordrhein-Westfalen. Damit würde nicht nur die Kompetenz der unteren Bewilligungs-/Verwaltungsbehörden, die die jeweiligen Verhältnisse vor Ort am besten beurteilen können, erheblich beschnitten, sondern es würde auch zu einem aufwendigen Antragsverfahren einerseits, zu einem aufwendigen Prüfverfahren vor Ort durch das Ministerium andererseits führen.

Zu d) Die Einführung einer allgemeinen "Billigkeits-Klausel" bedeutet eine gravierende Änderung des AFWoG für Nordrhein-Westfalen, die rechtlich problematisch ist. Damit würde den unteren AFWoG-Behörden eine hoheitliche Kompetenz zugewiesen, die sonst nur den Finanzbehörden vorbehalten ist.

8. Die in § 1 Abs. 3 AFWoG-NW mit Gerechtigkeitserwägungen motivierte Abschwächung der Auswirkungen der gesetzlich vorgeschriebenen drei Leistungsstufen für Höherverdienende, die mit ihrem Einkommen jeweils knapp über den vorgeschriebenen Einkommensgrenzen liegen, vermag weder aus fiskalischer noch aus wohnungspolitischer Sicht zu überzeugen.

Die vorgeschlagene Regelung führt zu einer weiteren Kürzung des Aufkommens, weil sie eine Kürzung der vollen Leistungsabgabe bedeutet. Die Kürzung wirkt um so kräftiger, je höher die Einkommensüberschreitung ist und je kleiner die Wohnung ist (vgl. beigelegte Beispielsrechnung).

Die kritische Einstellung des Deutschen Verbandes zum AFWoG kann durch die übrigen, aus verwaltungstechnischen Gründen vorgeschlagenen Regelungen des AFWoG-NW nicht grundsätzlich gewendet werden.



(Dr. Monika Kurth)  
- Generalsekretär -



Beispiele für § 1 Abs. 3 AFWoG-NW-Gesetzentwurf (unter der Voraussetzung, daß FB-Abgabe nicht durch Höchstbetrags-VO oder Mietspiegel-Obergrenze gekappt wird)

| FB-Abgabe<br>Einkommensbegrenzungen   | § 25 II WoBauG | -<br>+ 20 %<br>Überschreitung | 0,50 DM/m <sup>2</sup><br>21 % - 35 %<br>Überschreitung        | 1,25 DM/m <sup>2</sup><br>36 % - 50 %<br>Überschreitung         | 2,-- DM/m <sup>2</sup><br>50 % und mehr<br>Überschreitung   |
|---|----------------|-------------------------------|--|---|---|
| A) FB-Abgabe bei 50 m <sup>2</sup> Wfl. p.a.<br>1-Pers.-Haushalt p.a.<br><u>Volle FB-Abgabe bei Einkommen</u><br>von.....bis.....nach AFWoG-Bund<br>Nach AFWoG-NW<br>Erhöhung der Unterschwelle um...DM<br><u>Erhöhung der Unterschwelle um...%</u><br>Beispiele für <u>gekürzte FB-Abgabe-NW</u> | -<br>(21.600)  | -<br>(25.920)                 | 300<br>25.921 - 29.160<br>26.220 - 29.160<br>+ 300<br>+ 1,15 % | 750<br>29.161 - 32.400<br>29.610 - 32.400<br>+ 450<br>+ 1,54 %  | 1200<br>32.401<br>32.850<br>+ 450<br>+ 1,39 %               |
| B) FB-Abgabe bei 100 m <sup>2</sup> Wfl. p.a.<br>4-Pers.-Haushalt<br><u>Volle FB-Abgabe bei Einkommen</u><br>von.....bis.....nach AFWoG-Bund<br>Nach AFWoG-NW<br>Erhöhung der Unterschwelle um...DM<br><u>Erhöhung der Unterschwelle um...%</u><br>Beispiele für <u>gekürzte FB-Abgabe-NW</u>     | -<br>(47.200)  | -<br>(56.640)                 | 600<br>56.641 - 63.720<br>57.241 - 63.720<br>+ 600<br>+ 1,06 % | 1500<br>63.721 - 70.800<br>64.620 - 70.800<br>+ 900<br>+ 1,41 % | 2400<br>70.801<br>71.700<br>+ 900<br>+ 1,27 %               |
|   |                |                               | 56.641 = 1,--<br>56.642 = 2,--<br>usw. bis 600,--              | 63.721 = 601,--<br>63.722 = 602,--<br>usw. bis 1.500,--         | 70.801 = 1.500,--<br>70.802 = 1.500,--<br>usw. bis 2.400,-- |

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V., Simrockstraße 20, 5300 Bonn 1

Dr. Monika Kurth - Generalsekretär - , 4. September 1986

511/B1