

1

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

AG der kommunalen Spitzenverbände NW 5000 Köln 51 Postfach 51 06 20

An die
Damen und Herren Mitglieder
des Ausschusses für Städte-
bau und Wohnungswesen des
Landtags Nordrhein-Westfalen

Lindenallee 13-17 19.09.1986/sr
5000 Köln 51 (Marienburg)

Aktenzeichen: NW 6/30-66
Z 5319

Telefon (0221) 37711 Durchwahl **3771 2 77**
Fernschreiber 8882617

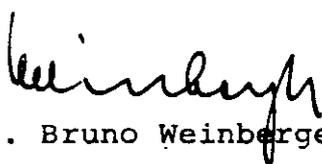
Entwurf eines Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung
im Wohnungswesen für das Land Nordrhein-Westfalen (AFWoG NW)
- Landtags-Drucksache 10/1091

Schreiben des Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen vom
18.07.1986

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

wir danken Ihnen, daß Sie uns Gelegenheit zur schriftlichen Stellung-
nahme geben. Sie ist als Anlage beigefügt. Eine Anhörung, wie sie von
Ihnen für November in Aussicht genommen ist, würden wir begrüßen.

Mit vorzüglicher Hochachtung


Dr. Bruno Weinberger



Anlage

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

AG der kommunalen Spitzenverbände NW 5000 Köln 51 Postfach 51 06 20

Köln-Marientburg, 19.09.1986/sr
Lindenallee 13-17

Aktenzeichen: NW 6/30-66
Z 5320

Ruf (02 21) 3771 1 Durchwahl 37 71 2 77
Fernschreiber 8 882617

S t e l l u n g n a h m e

zum Entwurf eines Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen für das Land Nordrhein-Westfalen (AFWoG NW)
- Landtags-Drucksache 10/1091

Die kommunalen Spitzenverbände erkennen an, daß die Landesregierung die beim Vollzug des "Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen" vom 22.12.1981 aufgetretenen Härten und Unbilligkeiten durch ein Landesgesetz beseitigen oder mindern will. Der Gesetzentwurf ist geeignet, diese Zielsetzung zu erfüllen.

Die kommunalen Spitzenverbände teilen jedoch nicht die optimistische Einschätzung der Landesregierung, daß sich durch das neue Gesetz der Verwaltungsaufwand nur geringfügig erhöhen würde. Wie sich aus der nachfolgenden Stellungnahme zu den Einzelvorschriften ergibt, würden durch den Vollzug des Gesetzes die Verwaltungskosten sogar erheblich ansteigen. Diese Auswirkung des neuen Gesetzes wäre für die Städte und Gemeinden um so folgenschwerer, als gleichzeitig eine Minderung des Abgabeaufkommens erfolgen würde. Nachdem sich auch das Land mehr und mehr aus der Förderung des sozialen Wohnungsbaus zurückgezogen hat, sind die Städte und Gemeinden bei der Versorgung einkommensschwacher Bürger mit Wohnraum dringend auf das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe angewiesen.

Wir erinnern daran, daß die kommunalen Spitzenverbände im Jahre 1981 gegenüber der Bundesregierung und 1982 gegenüber der Landesregierung der Einführung einer Fehlbelegungsabgabe nur zugestimmt haben unter der Voraussetzung, daß das Abgabeaufkommen bei den Städten und Gemeinden zur zusätzlichen Förderung des sozialen Wohnungsbaus nach eigener Entscheidung belassen werde. Beide Voraussetzungen sind auch nach dem neuen Landesgesetz nicht gegeben: Das Land hat sein eigenes Förderprogramm drastisch verringert, und das Abgabeaufkommen ist weiterhin zweckbestimmt zur Förderung des Baus von Sozialwohnungen.

Die kommunalen Spitzenverbände fordern deshalb nochmals mit Nachdruck, den Städten und Gemeinden das Abgabebefkommen für einen breiten, auf die jeweiligen örtlichen Probleme abgestimmten Einsatzbereich von Neubau, Ausbau, Modernisierung, insbesondere auch zur Schaffung familien-gerechten Wohnraums für Wohnungsuchende, zu belassen und die Ausgleichs-abgabe nicht zum Anlaß zu nehmen, die Landesförderung einzustellen. Die kommunalen Spitzenverbände fordern außerdem eine deutliche Anhe-bung der jetzt schon nicht ausreichenden pauschalierten Verwaltungs-kostenbeiträge, damit das ungünstiger gewordene Verhältnis zwischen Abgabebefkommen und Verwaltungskosten nicht allein zu Lasten der Städte und Gemeinden geht.

Zu den Einzelvorschriften nehmen wir wie folgt Stellung:

Zu Nr. 1 (§ 1 Abs. 3)

Die vorgeschlagene Regelung wird im Grundsatz begrüßt, da sie eine stärkere Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles ermöglicht (individuelle Leistungspflicht). Es kommt im Gesetzestext jedoch nicht zum Ausdruck, daß die monatliche Ausgleichszahlung den Betrag nicht überschreiten darf, der sich aus der nächstniedrigeren Abgaben-stufe zuzüglich des 12. Teiles des Betrages ergibt, um den die Ein-kommensgrenze die maßgebliche Bemessungsstufe übersteigt.

Die Änderung wird allerdings zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führen, besonders in den Städten und Gemeinden, die die Erhebung manuell durchführen.

Zu Nr. 2 a (§2 Abs. 1 Nr. 1)

Grundsätzlich ist zu begrüßen, daß die Eigentümer selbstgenutzter Mietwohnungen bei Rückzahlung der öffentlichen Mittel keine Fehl-belegerabgabe mehr zahlen sollen. Wir befürchten aber, daß die neue Regelung viele Eigentümer zur vorzeitigen vollen Rückzahlung der Mittel veranlassen würde mit der Folge, daß sich der Bestand an sozialen Mietwohnungen weiter abbaut.

Zu Nr. 2 b (§ 2 Abs. 1 Nr. 5)

- a) Die Harmonisierung und Verzahnung der Fehlbelegerabgabe mit der Ausgleichszahlung nach § 7 WoBindG bei Freistellung von den Be-legungsbindungen ist eine alte kommunale Forderung. Die vorge-schlagene Änderung wird ihr jedoch nur teilweise gerecht; die Ausgleichszahlungssysteme nach AFwOG und nach WoBindG müssen enger miteinander verknüpft werden.
- b) Offenbar soll dann eine Ausnahme von der Fehlbelegerabgabe vor-liegen, wenn die Freistellungs-Ausgleichszahlung mindestens der Höhe der Fehlbelegerabgabe entspricht. Es bleibt die Frage offen, was geschieht, wenn die Ausgleichszahlung niedriger ist. Nach dem Gesetz müßten dann sowohl Fehlbelegerabgabe als auch Ausgleichs-zahlung geleistet werden. Aus der Begründung zum Entwurf (S. 26) wird deutlich, daß die Ausgleichszahlung auf die Fehlbelegerabgabe

angerechnet werden soll, so daß neben der Ausgleichszahlung noch die "Fehlbeleger-Differenz" zu entrichten wäre. In diesem Fall bietet es sich an, im Gesetz darauf hinzuweisen, daß die Ausgleichszahlung nach WoBindG auf die Fehlbelegerabgabe anzurechnen ist. Eine solche - offensichtlich gewollte - Regelung führt jedoch zu erheblichen Schwierigkeiten in der Praxis. Folgendes Beispiel möge dies veranschaulichen:

	<u>Ausgleichszahlung nach § 7 WoBindG</u>	<u>Fehlbeleger- abgabe</u>
Freistellung am 01.05.1982	0,80 DM	-
Fehlbelegerabgabe (2,-- DM) ab <u>01.01.84</u>	0,80 DM	1,20 DM
Beschränkung rückwirkend ab 01.01.1984 auf 1,10 DM	0,80 DM	0,30 DM
Reduzierung der Ausgleichszahlung wegen einer 5%igen Mieterhöhung auf 0,60 DM ab. 01.03.1984 (es gibt keine 20 %-Klausel wie in § 7 Abs. 2 Nr. 4 AFWoG)	0,60 DM	0,50 DM
Herabsetzung ab 01.06.1984 wegen Arbeitslosigkeit - in diesem Fall wird die Freistellung aufgehoben und durch eine Wohnberechtigung ersetzt. Die Freistellung lebt auch nach Wiederaufnahme der Arbeit nicht auf!	-	-
Eintritt des Vorbehaltes (Ende der Arbeitslosigkeit) und Neu- veranlagung mit 1,10 DM nach Beschränkungen ab 01.10.1984	-	1,10 DM

Der ständige Wechsel zwischen Ausgleichszahlung und Fehlbelegerabgabe führt hier zu einem völlig undurchsichtigen Verfahren. Angesichts der Vielzahl der Änderungen, welche sich durch die vorgesehene Abschaffung bestimmter Fristen (Säumnisfolge, Herabsetzungsbeginn etc.) noch erhöhen wird, ist eine Kontinuität nicht möglich. Außerdem kann nur schwer sichergestellt werden, daß eine Reduzierung der Ausgleichszahlung rechtzeitig zur entsprechenden Erhöhung der Fehlbelegerabgabe führt. Hierdurch würde der Verwaltungsapparat unnötig aufgebläht. Es sollte deshalb eine einfachere Lösung gesucht werden, die zum gleichen Ziel führt.

- c) Da nach dem Änderungsentwurf künftig auch bei Freistellungen der absolute Zahlbetrag der Fehlbelegerabgabe - allerdings gesplittet in Ausgleichszahlung und Fehlbelegerdifferenzbetrag - zu entrichten ist, schlagen wir vor, auf die Erhebung von Ausgleichszahlungen nach § 7 WoBindG künftig ganz zu verzichten und in Fällen der Freistellung künftig bereits ab Bezug eine Fehlbelegerabgabe festzusetzen (analog § 9 Abs. 2 AFWoG). Rechtlich dürften sich hierbei keine Probleme ergeben, da die Freistellung nach § 7 WoBindG "unter Auflagen" erteilt werden kann.

Eine solche Auflage kann auch die Fehlbelegerabgabe sein. Da bei gleichem Erfolg der Verwaltungsaufwand weitaus geringer wäre (die Festsetzung von Ausgleichszahlungen würde entfallen) und der Bürger nicht durch zwei unterschiedliche, gleichzeitig zu leistende Abgaben irritiert würde, spricht u.E. viel für eine solche Lösung.

- d) Im Bereich der Überschreitung der Einkommensgrenze um 5 bis 20 % würde zwar - anders als bisher - dann keine finanzielle Auflage mit einer Freistellung verbunden sein, jedoch halten wir dies im Interesse der Gleichbehandlung von freigestellten Wohnungsnutzern mit "Fehlbelegern" für gerechtfertigt, zumal die Freistellungen im wesentlichen aus wohnungswirtschaftlichen Gründen bei teuren Sozialwohnungen ausgesprochen werden. Eine entsprechende Regelung gilt für Freistellungen von mit öffentlichen Mitteln geförderten Werkswohnungen (RdErl. MLS vom 05.09.1984 - IV C 1 - 61 80.6 - 47/84).

Nach unserem Vorschlag werden künftig Wohnungsinhaber, die bisher nach § 7 WoBindG bei Freistellung ihrer Wohnung von den Belegungsbindungen eine Ausgleichszahlung zu entrichten haben, zur Fehlbelegerabgabe herangezogen. Der Vorteil dieser Regelung - die nur für Städte und Gemeinden gedacht ist, die eine Abgabe erheben - liegt darin, daß ein einheitliches System des Subventionsabbaues von den betroffenen Wohnungsinhabern als gerecht empfunden und zudem den Verwaltungsvollzug erheblich erleichtern würde. Ungeachtet der Ausdehnung des Anwendungsbereiches des AFWoG würde diese Neuregelung auch vom Ermächtigungsrahmen des § 16 AFWoG an den Landesgesetzgeber gedeckt, zumal auch nach dem Bundesgesetz unter bestimmten Voraussetzungen eine Fehlbelegerabgabe ab Bezug erhoben werden konnte (vgl. § 4 Abs. 3 und § 9 Abs. 2 und Kommentar Kohlenbach "Soziales Miet- und Wohnrecht" WK-Reihe Nr. 116 zum Bremer AFWoG).

Zu Nr. 2 c (§ 2 Abs. 2)

Grundsätzlich haben wir keine Bedenken gegen diese Regelung. Wir bitten aber um Konkretisierung der "Ausnahmefälle" und "Tatsachen" und behalten uns eine endgültige Stellungnahme hierzu vor.

Zu Nr. 2 d (neuer § 2 Abs. 4)

Die Einführung einer allgemeinen Härteklausele ist nach unserer Auffassung nicht erforderlich, da persönliche Billigkeitsgründe im Rahmen der Landeshaushaltsordnung berücksichtigt werden können und mögliche sachliche Billigkeitsgründe nicht ersichtlich sind. Hierzu bedarf es der Konkretisierung, in welchen Fällen solche Billigkeitsgründe anzunehmen sind. Falls eine solche Regelung in das Gesetz aufgenommen werden sollte, müßte darauf hingewiesen werden, daß die Reduzierung der Leistungspflicht in Härtefällen nur auf Antrag möglich ist. Im übrigen müßten durch allgemeine Weisungen des Landes die Anwendungsfälle konkretisiert werden.

Die Einführung einer allgemeinen Härteklausele wird jedoch dann für sinnvoll erachtet, wenn man unserem Vorschlag zur Säumnisregelung zu § 5 Abs. 2 folgt.

Zu § 2 - Befreiung von Rentnern

Wir schlagen vor, eine Regelung zu treffen, wonach Rentnerhaushalte nach einmaliger Einkommensüberprüfung für zukünftige Veranlagungszeiträume von der Fehlbelegerabgabe befreit werden, sofern unterstellt werden kann, daß sie mit ihren Rentneinkünften nicht in die Fehlbelegerabgabe hineinwachsen (z.B. bei ausschließlich Rentneinkünften und Einhaltung der allgemeinen Einkommensgrenze - 105 %). Beispielsweise waren in Bochum von 54.000 Überprüfungen bei allen 3 Jahrganggruppen 16.000 Rentnerhaushalte; hiervon wurden lediglich ca. 600 (3,7 %) zur Fehlbelegerabgabe aufgrund der Einkommenshöhe veranlagt. Dieser geringe Anteil rechtfertigt u.E. nicht die wiederholten Überprüfungen, diemit Beschwerlichkeiten für die Rentner und Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten verbunden sind. Eine gesetzliche Regelung könnte dem Abs. 3 des § 25 II. WoBauG nachgebildet werden.

Zu § 2 - Ende der Leistungspflicht bei nachträglichem Eintritt eines Ausnahmetatbestandes

Wir schlagen vor, eine Regelung zu treffen, wann die Leistungspflicht bei nachträglichem Eintritt eines Ausnahmetatbestandes endet. Angesichts der sonstigen Lockerungen bei den Fristenregelungen des Gesetzes kommt hier wohl nur eine Beendigung der Leistungspflicht ab Beginn des Kalendermonats in Frage, in welchem die Ausnahme eintritt.

Zu Nr. 3 (§ 3 Abs. 2)

- a) Die vorgeschlagene Änderung der Nr. 3 ist im Hinblick auf § 25 II. WoBauG zwingend notwendig.

Folgt man dem Vorschlag zu 2.3 (im Falle einer Freistellung Fehlbelegerabgabe bereits ab Bezug), so muß in § 3 AFWoG ergänzend geregelt werden, daß in diesen Fällen der Zeitpunkt des Bezuges als Stichtag gilt.

- b) Wir schlagen eine Regelung vor, die bei einem ausgesprochenen Überprüfungsvorbehalt (§ 3 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 4 Abs. 4) dem Bürger eine Meldepflicht auferlegt mit der Folge, daß auch bei verspäteter Meldung eine rückwirkende Berücksichtigung möglich ist.

Die bisherige Regelung sieht vor, daß die abgabepflichtige Stelle den Bürger auffordert, 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.

Zu Nr. 4 (§ 4 Abs. 2)

Aus Gründen der Rechtssicherheit für den Bürger sollte keine zeitlich unbegrenzte Rückwirkung von Leistungsbescheiden möglich sein. Es wird vorgeschlagen, die Rückwirkungsmöglichkeit auf max. 6 Monate zu begrenzen.

Zu Nr. 5 (§ 5 Abs. 2)

Durch die vorgesehene Streichung der Säumnisfolge würde jeglicher Druck vom Bürger genommen, seine Einkommensverhältnisse fristgerecht nachzuweisen. Die bisherigen Erfahrungen beim Vollzug des AFWoG lassen befürchten, daß die Anzahl der Säumigen stark ansteigen würde.

Viele Bürger würden ihre Einkommensverhältnisse erst beim Besuch des Vollstreckungsbeamten nachweisen, wodurch der Verwaltung sehr hohe Kosten für Mahn- und Vollstreckungsverfahren entstehen würden, welche sie nach Rücknahme des Säumnisbescheides selbst tragen müßte.

Damit ein Druck zur rechtzeitigen Abgabe der Einkommenserklärungen bestehen bleibt, halten wir eine Versäumnisregelung weiterhin für zwingend notwendig, wobei jedoch der verspätete Einkommensnachweis bereits ab dem 1. Tag des auf den Nachweis folgenden Kalendermonats berücksichtigt werden sollte (bisher drittnächste Kalendermonat).

In Härtefällen (z.B. Versäumnis wegen Alters, Krankheit etc.) könnte eine hiervon abweichende rückwirkende Aufhebung des Säumnisbescheides aufgrund des neuen § 2 Abs. 4 vorgesehen werden (allgemeine Härteklauselel).

Zu Nr. 6 (§ 6 Abs. 2)

a) Hinsichtlich der Anwendung von Mietspiegeln i.S. des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe sieht der Gesetzentwurf eine Regelung vor, die ab 1985 bereits im Verordnungswege gilt. Die Übernahme in das Gesetz wird aus Rechtssicherheitsgründen begrüßt. Das Kriterium "Größe" muß jedoch u.E. sowohl bei Erlaß der Höchstbetragsverordnung als auch bei Anwendung von Mietspiegeln berücksichtigt werden. Nach den Mietspiegeln der ~~Gemeinden~~ führt die Wohnungsgröße zu unterschiedlichen Miethöhen, so daß für die Entscheidung, ob ggf. die Höchstbetragsverordnung anzuwenden ist, eine Vergleichbarkeit gegeben sein muß.

Die Aufnahme des Kriteriums "Beschaffenheit" solle bei der Zugrundelegung von örtlichen Mietspiegeln aus praktischen Gründen gestrichen werden. Es führt nach den Mietspiegeln nicht zu genau feststellbaren Mietwerten. Es ist im übrigen auch kein Kriterium nach der Höchstbetragsverordnung des Landes. Das Kriterium "Vergleichbare Beschaffenheit" bedeutet gleiche Grundrißgestaltung, gleicher baulicher Zustand der Wohnung bzw. des Gebäudes und würde zu überspitzten Gerichtsentscheidungen führen.

b) Die Verpflichtung für die Landesregierung, die Höchstbeträge jeweils zu Beginn der Leistungszeiträume zu bestimmen, sollte dahingehend geändert werden, daß die Höchstbeträge jeweils bis spätestens 01.07. des dem Beginn des Leistungszeitraumes vorangehenden Kalenderjahres bekanntgegeben sein müssen. Die in den bisherigen Jahren jeweils sehr späte Bekanntgabe der Höchstbeträge führte dazu, daß in den Leistungsbescheiden oft noch nicht die Höchstbeträge angegeben werden konnten und unnötige Kosten und Arbeit dadurch entstanden sind, daß alle Leistungspflichtigen nach Bekanntgabe der Höchstbeträge erneut angeschrieben werden mußten.

Zu Nr. 7 (§ 7 Abs. 2)

- a) Nach der vorgeschlagenen Änderung kann der Leistungsbescheid bis zum Ablauf des Leistungszeitraumes überprüft werden, wenn sich die Verhältnisse des Bürgers ändern. Diese Regelung entspricht ebenfalls einer alten kommunalen Forderung und wird uneingeschränkt begrüßt.
- b) Wir schlagen vor, in § 7 Abs. 1 und 2 gesetzlich zu regeln, 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 Absprache in der Bund-Länder-Kommission zu § 7 Abs. 1 und dem Verfahren bei öffentlich-rechtlichen Geldleistungen).
- c) Nach dem Gesetzentwurf ist die Herabsetzung unabhängig vom Antragsdatum rückwirkend ab Änderung der Verhältnisse möglich.

Aus Gründen der Rechtssicherheit und analog zu der von uns vorgeschlagenen Änderung des § 4 Abs. 2 sollte die Rückwirkung jedoch nur im laufenden Leistungszeitraum für max. 6 Monate rückwirkend möglich sein.

Zu Nr. 8 (§ 11)

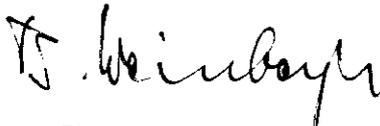
Das bisher praktizierte Verfahren im Bereich der "gemischt geförderten Wohnungen" mit überwiegenden Wohnungsfürsorgemitteln verursacht in den Städten und Gemeinden erheblichen Arbeitsaufwand, während das ungeminderte Aufkommen den Wohnungsfürsorgebehörden zufließt.

Dies ist insbesondere deswegen unbefriedigend, weil in den Städten und Gemeinden für diese Wohnungen ein zusätzlicher Arbeitsaufwand infolge des nötigen Umbuchungsverfahrens entsteht.

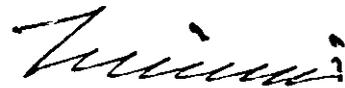
Die Zuständigkeitsregelung des § 11 AFWoG und der Zuständigkeitsverordnung sollte deshalb dahingehend geändert werden, daß die Wohnungsfürsorgebehörden die Veranlagung der entsprechenden Wohnungen künftig in eigener Zuständigkeit durchführen. Hierdurch wäre neben dem Wegfall des aufwendigen Umbuchungsverfahrens auch sichergestellt, daß die Wohnungsfürsorgebehörden künftig frühzeitig über das Aufkommen verfügen könnten.

Zu Art. 2 (Inkrafttreten)

Wegen der mit einer Gesetzesänderung verbundenen Vorarbeiten, wie z.B. der Änderung eingesetzter ADV-Programme, sollte das Gesetz erst am 01.01.1988 in Kraft treten, zumal die Veranlagung für den Leistungszeitraum 1987 - 1989 bereits weitestgehend abgeschlossen ist. Auf die bei früheren Änderungen regelmäßig aufgenommenen Übergangsregelungen sollte verzichtet werden, um nicht einen weiteren Verwaltungsaufwand zu produzieren.



Dr. Bruno Weinberger
Geschäftsf. Vorstandsmitglied
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Adalbert Leidinger
Geschäftsf. Vorstandsmitglied
Landkreistag
Nordrhein-Westfalen



Dr. Peter Michael Mombaur
Geschäftsf. Vorstandsmitglied
Nordrhein-Westfälischer
Städte- und Gemeindebund