

**Verband der Wohnungswirtschaft Rheinland Westfalen e. V.**

**Stellungnahme  
für den  
Ausschuss für Bauen und Verkehr**

**zur Vorbereitung auf die Öffentliche Anhörung**

zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

**„Gesetz zur Änderung des Zweiten Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen für das Land Nordrhein-Westfalen (2. AFWoG NRW)“**

(Drucksache 14/706)

und zum Gesetzentwurf der Landesregierung

**„Gesetz zur Änderung des Fehlbelegungsrechts für das Land Nordrhein-Westfalen – Fehlbelegungsrechtsänderungsgesetz – (FehlÄndG NRW)“**

(Drucksache 14/795)

**am 2. März 2006 im Landtag NRW, Düsseldorf**

**1.**

Gegenstand der Anhörung sind die beiden o. a. Gesetzentwürfe der Fraktion der SPD und der Landesregierung sowie ein Fragenkatalog.

Für seine Stellungnahme zu den beiden Gesetzentwürfen greift der VdW Rheinland Westfalen zurück auf seine mit dem BFW Landesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen NRW e.V. gemeinsam abgegebene Stellungnahme zum Entwurf eines Fehlbelegungsrechtsänderungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (FehlÄndG NRW) vom 20.10.2005 sowie auf das gemeinsame Positionspapier „Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts“ von fünf Verbänden der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft vom September 2002.

In diesem „5-Verbände-Papier“ hat der VdW Rheinland Westfalen neben den vier weiteren Verbänden die völlige Abschaffung der Fehlbelegungsabgabe gefordert und dafür folgenden 2-Stufen-Plan vorgeschlagen:

„Als Sofortmaßnahme für den Bestand müssen die Basiseinkommensgrenzen deutlich angehoben werden entsprechend den örtlichen und regionalen wohnungswirtschaftlichen Verhältnissen. Die Grenze der zulässigen Einkommensüberschreitung ist auf 60 Prozent festzulegen.

Für die Berechnung des tatsächlichen Subventionsvorteils ist als Referenzpreis für die marktübliche Miete nicht der obere Wert des Mietspiegels, sondern dessen mittlerer Wert anzusetzen.

Nach Erprobung der Sofortmaßnahme wäre in einer zweiten Stufe die Ausgleichszahlung zum Abbau der Fehlsubventionierung gänzlich abzuschaffen. Es ist davon auszugehen, dass das verbleibende Aufkommen aus der Ausgleichszahlung in keinem Verhältnis mehr steht zum dafür zu betreibenden Aufwand.“

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD folgt der 1. Stufe dieses Vorschlages mit der Anhebung der zulässigen Einkommensüberschreitung auf 60 Prozent und der Ansetzung des mittleren Wertes des Mietspiegels als Referenzpreis. Angaben zu einer Erprobungsphase mit der Folge einer möglichen gänzlichen Abschaffung macht der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion nicht.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht hingegen bis 2010 einen schrittweisen Ausstieg aus der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe vor. Er berücksichtigt damit auch die von den fünf Verbänden im Jahr 2002 geforderte 2. Stufe, wobei die völlige Abschaffung zeitlich bis 2010 gestreckt wird.

Der VdW Rheinland Westfalen begrüßt den Gesetzentwurf der Landesregierung, da mit ihm die Fehlbelegungsabgabe vollständig abgeschafft werden soll.

## **2.**

Beide Gesetzentwürfe sehen vor, die Erhebung von Ausgleichszahlungen für Haushalte in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf oder in solchen, die durch soziale Missstände benachteiligt sind und einen besonderen Entwicklungsbedarf aufweisen, generell zu untersagen.

Auch wenn der VdW Rheinland Westfalen den in beiden Gesetzentwürfen beabsichtigten generellen Verzicht auf die Erhebung der Ausgleichszahlung in Stadtteilen mit einem besonderen Entwicklungsbedarf (§ 171 e Abs.2 des Baugesetzbuchs – BauGB) begrüßt, kommt er nach Auffassung des Verbandes in seiner erhofften stabilisierenden Wirkung oft zu spät. Denn erst das Vorhandensein massiver sozialer Probleme führt zur Anerkennung als Stadtteil mit besonderem Entwicklungsbedarf.

Wenn es darum geht, „gewachsene sozial stabile Bewohnerstrukturen zu stärken“ bzw. solche nicht zu gefährden, sollten sachlich begründet auch Gebiete mit Risikopotenzialen aus präventiven Gründen von der Erhebung der Ausgleichsabgabe ausgenommen werden. Zudem dürfte die Anzahl von Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf größer sein als das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ an Förderung hergibt.

Die Städte erstellen zunehmend Wohnungsmarktanalysen verknüpft mit kleinräumiger Sozialberichterstattung. Diese weisen häufig aus, dass die soziale Spaltung zwischen den einzelnen Stadtteilen zunimmt. Auch in so genannten angespannten Wohnungsteilmärkten treffen Stadtbewohner ihre Wohnstandortwahl. Die Erhebung der Ausgleichsabgabe dürfte bei diesen innerstädtischen Wanderungen bzw. Umzügen eine verschärfende Rolle spielen. Auch das zeigt die Notwendigkeit, den Ausnahmetatbestand auf Haushalte in Stadtteilen mit Risiko-potenzialen zu erweitern.

### 3.

Zum Fragenkatalog im Einzelnen:

#### *Frage 1:*

*Gibt es Ihrer Kenntnis nach wissenschaftliche Untersuchungen dazu, dass die Erhebung der Ausgleichsabgabe ursächlich dazu führt, dass einkommensstärkere Haushalte aus den geförderten Wohnungen ausziehen?*

Aussagen zur Wirkung der Ausgleichszahlungen liegen dem VdW Rheinland Westfalen auf der Grundlage von Umfragen bei seinen 465 Mitgliedsunternehmen vor. Zahlreiche wissenschaftliche und wohnungswirtschaftliche Fachveranstaltungen beschäftigen sich mit dem Thema der Wirkungen von Ausgleichszahlungen. Ferner gibt es eine große Zahl von wissenschaftlich geführten Evaluationsberichten über Veränderungen der Bewohnerstrukturen (Segregation, Migration) in sozial instabilen Gebietstypen (Großsiedlungen, Gebiete der Sozialen Stadt, Stadterneuerungsgebiete und ähnliches).

Bundesweit anerkannt sind insbesondere Arbeiten der Stadtsoziologen Prof. Dr. Walter Siebel, Prof. Dr. Hartmut Häußermann, Prof. Dr. Jens S. Dangschat und Dr. Monika Alisch. Sie basieren stets auf empirischen Untersuchungen in ausgewählten Stadtgebieten.

Häußermann stellt in seinem Beitrag „Nicht pendeln, nicht malochen, nur noch pennen“ in der Wochenzeitung „Die Zeit“ am 10.11.2005 zu Wirkungen der Fehlbelegungsabgabe fest, dass sie „diejenigen zum Auszug motiviere, denen das soziale Niveau ihrer Nachbarn missfiel.“

Unabhängig von Wertungen und Schlussfolgerungen für den Umgang mit der Fehlbelegungsabgabe bestätigen alle Untersuchungen und Berichte einen Wirkungszusammenhang zwischen der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe und dem Verlassen des betreffenden Gebietes. Dabei wird selbstverständlich des Öfteren darauf hingewiesen, dass die Ursache-Wirkungs-Kette eine vielschichtige ist.

Andere öffentlich diskutierte Untersuchungen beziehen sich zumeist auf Wandermotivbefragungen (im Rahmen der kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung) sowie auf vergleichende Aussagen der Wfa Nordrhein-Westfalen über Fluktuation in Gebieten mit oder ohne Erhebung einer Ausgleichszahlung. Aus Sicht des Verbandes lassen sich aus diesen Untersuchungen keine Rückschlüsse auf die Wirkungen von Ausgleichszahlungen ziehen, da sie nicht den Ursachen der Segregation nachgehen (Frage des Untersuchungsziels) und dementsprechend nicht mit einer zieladäquaten Untersuchungsmethode (Fragenkonstellation, Auswahl der Indikatoren etc.) arbeiten.

So weist die Wfa in ihrem Bericht zur „Ausgleichszahlung 2005“ auch ausdrücklich darauf hin, dass nicht festgestellt werden kann, „ob die Wohnung wegen der Ausgleichszahlung aufgegeben wurde (...), da hier auch andere Gründe wie Wegzug in eine andere Stadt, Tod des Wohnungsinhabers usw. enthalten sind, die aber statistisch nicht erfasst werden.“ Ferner betrachtet die Wfa die Aufgabe der Wohnung als Fluktuation und vergleicht sie mit der Fluktuationsquote im öffentlich geförderten Sozialmietwohnungsbestand. Die Wfa stellt fest, dass „der Anteil der Wohnungsaufgabe an allen Festsetzungen mit 8,2 (6,2) Prozent im Jahr 2004 erstmals höher als die Fluktuationsquote von 6,0 (9,6) Prozent pro Jahr (2004) im Sozialwohnungsbestand“ ist.

*Frage 2:*

*Wie wird die Situation in den anderen Bundesländern beurteilt? Welche Bundesländer erheben weiterhin die Ausgleichsabgabe und welche Bundesländer nicht?*

Nach Überblick des Verbandes hat z. B. das Land Niedersachsen das Fehlbelegungsrecht mit einer entsprechenden Verordnung vom 31.10.2003 (Nds.GVBL Nr.25/2003) endgültig abgeschafft, nachdem zuvor die Gebietskulisse mehr und mehr verkleinert wurde. Andere Länder haben bereits vor Niedersachsen die Abgabe faktisch abgeschafft bzw. stark abgemildert. Dazu zählen u. a. Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Hessen und Rheinland-Pfalz.

In Schleswig-Holstein hat z. B. der Deutsche Mieterbund Landesverband Schleswig-Holstein in einer Pressemitteilung vom 12. Juli 2000 die Abschaffung der Fehlbelegungsabgabe mit dem Hinweis gefordert: „Tatsächlich fördert die Fehlbelegungsabgabe die soziale Erosion von Stadtteilen, die ohnehin gefährdet sind. Das Land hat aus diesem Grunde schon flickschustern müssen und Teile Mettenhofs von der Fehlbelegungsabgabe freigestellt.“ Und weiter heißt es dort: „Im Übrigen dürfen jetzt landauf landab durch Programme wie „Die soziale Stadt“ und „Urban“ mit hohem Aufwand die negativen Folgen der erodierenden Wirkung der Fehlbelegungsabgabe ausgebügelt werden. Fazit des DMB-Landesgeschäftsführers Jochen Liersch: „Das Gesetz gehört in den Schredder, und zwar schnell.“

*Frage 3:*

*Halten Sie die gegenwärtigen Einkommensgrenzen bei der Erhebung der Ausgleichsabgabe für ausreichend?*

Siehe 1. (2-Stufen-Plan)

*Frage 4:*

*Sowohl die Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes wie auch die Landesbausparkasse West kommen in Wohnungsmarktprognosen zu dem Ergebnis, dass die Wohnungslücke in NRW immer größer wird; kurz- bzw. mittelfristig wird eine Wiederanspannung für den preisgebundenen Mietwohnungssektor prognostiziert (Wfa, Preisgebundener Wohnungsbestand 2004, Seite 21). Welche Auswirkungen haben die beiden Gesetzentwürfe für eine Verstärkung der Anspannung in diesem Wohnungsmarktsegment?*

In den vergangenen Jahren wurden die ursprünglich für die Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus vorgesehenen Landesmittel bei weitem nicht abgerufen und deshalb zugunsten der Errichtung geförderter Wohnungen im Eigentum umgeschichtet. Insofern ist anzunehmen, dass beide Gesetzentwürfe nicht dazu führen, etwaige größere Bedarfe für die Förderung des Mietwohnungsbaues nicht befriedigen zu können.

*Frage 5:*

*Die Landesregierung hat mit der Vorlage 14/207 eine Schätzung zu den Mindereinnahmen zu den beiden Gesetzentwürfen vorgelegt. Welche Auswirkungen für das Wohnungsbauvermögen des Landes sind unter Berücksichtigung dieser Ergebnisse kurz-, mittel- und langfristig zu erwarten?*

Aus den zu erwartenden Mindereinnahmen leitet der Verband direkt keine schädlichen Auswirkungen für eine soziale Wohnraumversorgung ab. Wie in mehreren Positionspapieren und öffentlichen Äußerungen des VdW Rheinland Westfalen dargelegt, zuletzt auf dem VdW-Verbandstag 2005 am 21. September 2005 in Köln, muss die Wohnungspolitik jenseits einer quantitativ ausreichenden Wohnraumversorgung zielgenaue Lösungen für zuvor analysierte Problembereiche entwickeln. Das bisherige wohnungspolitische Instrumentarium nützt da wenig, da es zum Beispiel häufig sozialpolitische Effekte verfehlt, unerwünschte Nebenfolgen erzeugt, die wiederum Gegenmaßnahmen erfordern – dafür steht beispielhaft die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe.

*Frage 6*

*Im geförderten Wohnungsbau können nach derzeitiger Rechtslage „Freistellungen“ von der Erhebung der Ausgleichsabgabe für den Tatbestand zur „Schaffung oder zum Erhalt sozial stabiler Bewohnerstrukturen“ genehmigt werden. Ist dieses Instrument nicht ausreichend, um in problematischen Stadtteilen eine Entwicklung zu einseitigen Bevölkerungsstrukturen zu vermeiden?*

Der VdW Rheinland Westfalen hält das Instrument der Freistellung für nicht ausreichend. Wie zahlreiche Erfahrungsberichte seiner Mitgliedsunternehmen belegen, wird das Instrument in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich – von einer eher großzügigen bis hin zu einer stark restriktiven Handhabung – gehandhabt. Von einem landeseinheitlichen Handeln kann keine Rede sein. Wichtiger noch ist die Tatsache, dass zum Zeitpunkt der Diskussion über eine Freistellung und die Auswahl von Gebieten zur Freistellung „das Kind bereits in den Brunnen gefallen“ ist. Das Instrument der Freistellung trägt den Charakter einer

„zu spät kommenden Reparatur“. Es setzt nicht an den Ursachen an und hat keinen präventiven Charakter.

*Frage 7:*

*Nach bundesweiten Untersuchungen gelten etwa 42 Prozent aller Haushalte als Berechtigte für den Bezug einer Sozialwohnung nach dem Wohnraumförderungsgesetz. Für das Land NRW sind dies etwa 3,4 Millionen Haushalte. Dem steht derzeit ein Wohnungsbestand von rund 870.000 preisgebundenen Mietwohnungen gegenüber – jährlich entfallen rund 50.000 Wohnungen aus der Bindung. Welche Auswirkungen sind durch die beiden Gesetzentwürfe für die unteren Einkommensgruppen zu erwarten?*

Sieh Antwort zu Frage 4.

*Frage 8:*

*Wie beurteilen Sie den Verwaltungsaufwand bei der Erhebung der Ausgleichsabgabe in NRW zurzeit und vor dem Hintergrund der vorliegenden Änderungsgesetze?*

Aus anderen Bundesländern wie Rheinland Pfalz oder Baden-Württemberg ist bekannt, dass der Verwaltungsaufwand bei der Erhebung der Ausgleichsabgabe bei reduziertem Aufkommen häufig nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zum Aufkommen steht. In Folge hat sich die Zahl der Erhebungsgebiete bis hin zur faktischen Abschaffung der Abgabe verringert.

Die vorliegenden Gesetzentwürfe wirken sich aufgrund ihrer unterschiedlichen Überschreitungsgrenzen im Zeitverlauf hinsichtlich des Verwaltungsaufwandes unterschiedlich aus. Die dadurch ausgelösten Änderungen dürften anfangs zu einem Mehraufwand durch Umstellungen etc. führen.

*Frage 9:*

*Wie beurteilen Sie die im Gesetzentwurf der SPD-Fraktion vorgeschlagene Kommunalisierung der Ausgleichsabgabe vor dem Hintergrund, dass im Rahmen der Föderalismuskommission die Fehlbelegungsabgabe zur alleinigen Länderkompetenz werden wird?*

Aufgrund der Erfahrungen mit der sehr unterschiedlich ausgeübten Handhabung der Freistellung in den Städten vermag der VdW Rheinland Westfalen in dem Vorschlag einer Kommunalisierung keinen Qualitätsgewinn zu erkennen. Man kann sogar befürchten, dass Freistel-

lungen von der Ausgleichsabgabe noch restriktiver gehandhabt werden, um höhere Einnahmen für die kommunalen Haushalte zu erzielen.

*Frage 10:*

*Welche Einsparpotenziale sind Ihrer Meinung nach bei der Erhebung der Ausgleichsabgabe in NRW noch nicht ausgeschöpft?*

Dazu kann der Verband keine Aussagen machen.

*Frage 11:*

*Geförderter Wohnungsbau in der praktizierten Form der Objektförderung stellt bei einer Überschreitung der Einkommensgrenzen einen Subventionsvorteil dar. Gibt es hierzu höchstrichterliche Entscheidungen, die es gebieten, diesen Subventionsvorteil abzuschöpfen?*

Dem VdW Rheinland Westfalen sind bekannt:

- BVerfG 2. Senat, Beschluss vom 8. Juni 1988 – 2 BvL 9/85 u.3/86  
(Verfassungsmäßigkeit der Fehlbelegungsabgabe für Sozialwohnungen – AFWoG § 1 Abs. 1 und Abs. 4: Gesetzgebungskompetenz für Abschöpfungsabgabe – Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung – konkurrierende Gesetzgebung – Grundrechtsschutz und Vertrauensschutz bei Rücknahme und Kürzung fehlgeleiteter Subventionen)
- BVerwG 8. Senat, Urteil vom 31. Januar 1992 – 8 C 78/89  
(Erhebung von Fehlbelegungsabgaben in Berlin: Regionalisierung der Abgabenerhebung; Berücksichtigung von Renten als Einkommen; Gültigkeitsproblematik der Höchstbetragsverordnung)

Im Hinblick auf die Fragestellung, ob eine höchstrichterliche Entscheidung die Abschöpfung von Subventionsvorteilen gebietet, hat der Beschluss des BVerfG 2. Senat in seinen Leitsätzen deutlich gemacht, dass eine solche Abgabe unter bestimmten Voraussetzungen, insbesondere unter Inanspruchnahme einer Sachkompetenz der Art. 73 ff. GG, erhoben werden **kann**. Er hat sich nicht mit der Frage auseinandergesetzt ob die Abgabe **geboten** erscheint.

In einer Reihe von Klagen gegen Festsetzungsbescheide verweisen Gerichte in 1. Instanz häufig auf den vorgenannten Beschluss des BVerfG 2. Senat. In einem rechtskräftigen Urteil der 14. Kammer des Verwaltungsgerichts Düsseldorf am 13. März 1998 merkt der Senat zu

dem Vorbringen der Klägerin, die Fehlbelegungsabgabe führe zu einer Verdrängung der herangezogenen Wohnungsinhaber, „lediglich ergänzend an, dass es jedem Mieter einer (fehlbelegten) Sozialwohnung überlassen ist, eine Wohnung auf dem freien Wohnungsmarkt anzumieten oder weiterhin die Fehlbelegungsabgabe zu entrichten.“

#### 4.

##### Die Fehlbelegungsabgabe

- zeitigt unerwünschte Folgen bzw. Wechselwirkungen mit dem Ergebnis, dass Segregation in Wohnvierteln befördert wird,
- verursacht einen nicht unerheblichen bürokratischen Aufwand und bedarf häufig der Nachjustierung,
- beseitigt nicht die grundsätzlich im sozialen Wohnungsbau (insbesondere aufgrund der verschiedenen Förderjahrgänge) angelegten Mietverzerrungen, die schon für sich Subventionsvorteile für bestimmte Bewohnergruppen in bestimmten Förderjahrgangstypen generieren.

Sie sollte deshalb nach Auffassung des VdW Rheinland Westfalen so schnell wie möglich abgeschafft werden.

Düsseldorf, 22. Februar 2006