

30.12.88

In - Fz**Gesetzentwurf**
der BundesregierungEntwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über
den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (2. AFWoÄndG)**A. Zielsetzung**

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluß vom 8. Juni 1988 den Bundesgesetzgeber aufgefordert, mit Wirkung ab 1990 die als Grenze für die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe gewählte Einwohnerzahl von 300.000 so weit zu senken, daß sie den Anforderungen des Gleichheitssatzes genügt. Der Gesetzentwurf dient der Erfüllung dieses Ziels.

B. Lösung

Den Ländern soll es überlassen werden, unabhängig von einer vom Bundesgesetzgeber festgelegten Mindesteinwohnerzahl die in das Erhebungsgebiet der Fehlbelegungsabgabe einzubeziehenden Gemeinden - unter Beachtung des Gleichheitssatzes - festzulegen. Bundesweite Daten darüber, daß in einer Gemeinde von einer bestimmten Größe ab die Differenzen zwischen Kostenmiete und ortsüblicher Vergleichsmiete erheblich sind, liegen nicht vor. Von der Fehlbelegungsabgabe sollen Gemeinden ausgenommen werden können, wenn der Verwaltungsaufwand für die Abgabenerhebung in einem unangemessenen Verhältnis zu den erwarteten Einnahmen stehen würde.

Fristablauf: 10.02.89

- 2 -

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Durch die Einführung der Fehlbelegungsabgabe auch in Gemeinden unter 300.000 Einwohnern entsteht bei Erhebung der Abgabe ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand. Dieser wird aber durch die Einnahmen aus der Abgabe um ein Mehrfaches übertroffen.

30.12.88

In - Fz

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über
den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (2. AFWoÄndG)

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler

Bonn, den 30. Dezember 1988

121 (422) - 842 09 - So 10/88

An den
Herrn Präsidenten des Bundesrates

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes
den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung
des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubven-
tionierung im Wohnungswesen (2. AFWoÄndG)

mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.

Y. E. J. m

Fristablauf: 10.02.89

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes
über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen
(2. AFWoÄndG)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des AFWoG

Das Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1523, 1542), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juli 1985 (BGBl. I S. 1276) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 wird "Rechtsverordnung" durch "landesrechtliche Vorschriften" ersetzt.
2. § 1 Abs. 4 wird wie folgt gefaßt:

"(4) Nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 können nur solche Gemeinden bestimmt werden, in denen die Kostenmieten (§§ 8 bis 8 b des Wohnungsbindungsgesetzes) öffentlich geförderter Mietwohnungen die ortsüblichen Mieten vergleichbarer, nicht preisgebundener Mietwohnungen erheblich unterschreiten. Liegt bei einer Gemeinde diese Voraussetzung vor, kann von der Bestimmung abgesehen werden, wenn der Verwaltungsaufwand für die Erhebung der Ausgleichszahlung in einem unangemessenen Verhältnis zu den erwarteten Einnahmen stehen würde.

Artikel 2

Überleitungsvorschrift

Soweit Gemeinden bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes nach Maßgabe des bisherigen § 1 Abs. 4 des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen bestimmt sind, gelten sie als nach Artikel 1 § 1 Abs. 4 dieses Gesetzes bestimmt.

Artikel 3

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

BegründungA. Allgemeines

I.

Die vorgesehene Änderung des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG) ist durch den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Juni 1988 - 2 BvL 9/85 und 3/86 - (NJW 1988, 2529; DWW 1988, 245; BBauBl. 1988, 533) notwendig geworden.

Nach § 1 Abs. 1 und 4 AFWoG ist die Fehlbelegungsabgabe zum Abbau der Fehlsubventionierung nur in den Gemeinden zu zahlen, die durch Rechtsverordnung der jeweiligen Landesregierung bestimmt sind. Die Landesregierungen können aber nur solche Gemeinden bestimmen, die mehr als 300.000 Einwohner haben, sowie solche Gemeinden, die mit diesen einen zusammenhängenden Wirtschaftsraum bilden. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu dargelegt, daß diese Regelung derzeit noch mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist. Der Gesetzgeber sei aber verpflichtet, mit Wirkung ab 1990 die als Grenze für die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe gewählte Einwohnerzahl so weit zu senken, daß sie - auch auf der Grundlage der mittlerweile gewonnenen Erkenntnisse - den Anforderungen des Gleichheitssatzes genügt. Das Gericht hat in diesem Zusammenhang ausgeführt: "Verfolgt ein Gesetz den Zweck, die Fehlleitung von Subventionen durch die Erhebung einer Abschöpfungsabgabe auszugleichen, beruht das auf einer vertretbaren, wenn nicht gebotenen Erwägung des Gemeinwohls. ... Nimmt der Gesetzgeber den Abbau dieser Subvention in Angriff, muß er den Kreis der Adressaten, bei denen er Sub-

ventionsvorteile abschöpft, so bestimmen, daß grundsätzlich alle erfaßt werden, die diese Subventionsvorteile genießen. ... die prinzipielle Herausnahme von Fehlbelegern aus der Abgabepflicht durch deren Begrenzung auf Gemeinden bestimmter Größe [kann] nur insoweit vor dem Gleichheitssatz Bestand haben als - bei typisierender Betrachtung - der erforderliche Verwaltungsaufwand in den nicht erfaßten Gemeinden in einem unangemessenen Verhältnis zum erwartbaren Ertrag der Abgabe stünde."

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sind die Landesregierungen allerdings nicht verpflichtet, die Fehlbelegungsabgabe einzuführen. Der Bundesgesetzgeber hat "dem Verordnungsgeber den Abbau der Fehlsubventionierung und den Abbau der Mietverzerrung im Wohnungswesen als zwei Instrumente zur Verfügung gestellt, die nebeneinander oder nur alternativ eingesetzt werden können."

Der Gesetzentwurf trägt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts dadurch Rechnung, daß es den Ländern überlassen werden soll, die in das Erhebungsgebiet der Fehlbelegungsabgabe einzubeziehenden Gemeinden unabhängig von ihrer Einwohnerzahl - unter Beachtung des Gleichheitssatzes - nach bestimmten Kriterien festzulegen. Dabei sollen Gemeinden ausgenommen werden können, wenn hier der Verwaltungsaufwand für die Abgabenerhebung in einem unangemessenen Verhältnis zu den erwarteten Einnahmen stehen würde.

II.

Durch die Einführung der Fehlbelegungsabgabe auch in Gemeinden unter 300.000 Einwohnern entsteht bei Erhebung der Abgabe ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand, der aber durch

die Einnahmen um ein Mehrfaches übertroffen wird. Die bisherigen Einnahmen aus der Fehlbelegungsabgabe bei Bund und Ländern betrugen z.B. 1985 rd. 320 Mio DM und 1986 rd. 260 Mio DM; Zahlen für 1987 liegen dem Bund noch nicht vor. Der Verwaltungsaufwand für die Erhebung der Abgabe beträgt bisher weniger als 15 v.H. der Einnahmen.

Soweit ein Mieter zur Fehlbelegungsabgabe herangezogen wird, hat er entsprechend der Größe der von ihm gemieteten Wohnung einen bestimmten Betrag an die öffentliche Hand zu zahlen. Für den einzelnen Mieter ist die Fehlbelegungsabgabe eine zusätzliche Kostenbelastung, die sich für ihn im Ergebnis wie eine Mieterhöhung auswirkt, die allerdings wegen der unterschiedlichen Belastung der einzelnen Fehlbeleger insgesamt nicht näher quantifizierbar ist. Da die Kostenmieten durch die Abgabe nicht berührt werden, ergeben sich keine Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf die Verbraucherpreise.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des AFWoG)

Zu Nummer 1 (§ 1 Abs. 1)

Nach § 1 Abs. 4 AFWoG sind die "Landesregierungen" ermächtigt, durch "Rechtsverordnung" die Gemeinden, in denen eine Fehlbelegungsabgabe eingeführt werden soll, festzulegen. Damit ist es Sache der Exekutive zu bestimmen, ob das AFWoG in einem Land angewandt werden soll oder nicht. Wie sich aus den Gründen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ergibt, kann dies verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen. Aus diesem Grund soll nunmehr in § 1 Abs. 1

Satz 1 Nr. 1 und Abs. 4 Satz 1 normiert werden, daß die Bestimmung der Gemeinden - entsprechend der Regelung in § 16 AFWoG - durch "landesrechtliche Vorschriften" erfolgt. Zur Überleitung bereits erlassener Regelungen nach § 1 Abs. 4 AFWoG vgl. Artikel 2.

Zu Nummer 2 (§ 1 Abs. 4)

Derzeit bestehen bundesweit keine verläßlichen Daten darüber, daß - entsprechend den Darlegungen des Bundesverfassungsgerichts (vgl. A.I.) - bei Gemeinden von einer bestimmten Größe ab generell von der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe abgesehen werden könnte. Die Mietdifferenzen zwischen öffentlich geförderten Mietwohnungen und vergleichbaren nicht preisgebundenen Mietwohnungen in den jeweiligen Gemeinden sind nämlich zu unterschiedlich, als daß bundesweit eine Einwohnergrenze bestimmt werden könnte. In der vorgesehenen Neufassung des Absatzes 4 Satz 1 werden daher die Länder ermächtigt, bei Bestehen erheblicher Mietdifferenzen die entsprechenden Gemeinden unabhängig von ihrer Einwohnerzahl - unter Beachtung des Gleichheitssatzes - festzulegen. Verwertbare Daten zur Bestimmung der Gemeinden werden - nach Angaben aus dem Statistischen Bundesamt - den Ländern aus der Volkszählung 1986 spätestens Anfang 1989 zur Verfügung stehen. Das Bundesverfassungsgericht hat es in seinem Beschluß für einen vergleichbaren Fall als unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes hinnehmbar angesehen, daß "ca. 7,5 vom Hundert von Empfängern einer Begünstigung diese möglicherweise ohne inneren Grund erhalten".

Selbst wenn in einer Gemeinde erhebliche Mietdifferenzen bestehen, soll nach Absatz 4 Satz 2 von der Einbeziehung dieser Gemeinde abgesehen werden können, wenn der Verwaltungsaufwand hier in einem unangemessenen Verhältnis zu den erwartbaren Einnahmen aus der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe stehen würde. Das Bundesverfassungsgericht hat aber darauf hingewiesen, daß dies erst dann der Fall ist, wenn die Verwaltungskosten den nach den bisherigen Schätzungen und Erfahrungen zugrunde gelegten durchschnittlichen Anteil von 10 bis 15 v.H. erheblich übersteigen.

Zu Artikel 2 (Überleitungsvorschrift)

Soweit Gemeinden bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes nach dem bisherigen § 1 Abs. 1 und 4 AFWoG bestimmt worden sind, sollen sie weiterhin als Erhebungsgemeinden gelten; einer neuen Regelung durch "landesrechtliche Vorschriften" soll es nicht bedürfen. Die Verpflichtung der Länder, nach Maßgabe der vorgesehenen Neufassung des § 1 Abs. 4 weitere Gemeinden zu erfassen, bleibt dadurch unberührt.

Zu Artikel 3 (Berlin-Klausel)

Es handelt sich um die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

10.02.89

Stellungnahme

des Bundesrates

zum

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes
über den Abbau von Fehlsubventionierung im Wohnungswesen
(2. AFWoÄndG)

Der Bundesrat hat in seiner 597. Sitzung am 10. Februar 1989 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nr. 3 - neu - (§ 10)

In Artikel 1 ist folgende Nummer 3 anzufügen:

"3. In § 10 Abs. 3 Satz 2 wird das Zitat "§§ 87a und 111" durch das Zitat "§§ 87a, 87b und 111" ersetzt.

Begründung:

Nach dem Wohnungsbauänderungsgesetz 1988 (BR-Drs. 13/89) soll die "vereinbarte Förderung" nach dem neuen § 88d II. WoBauG auch im Bereich der Wohnungsfürsorge möglich sein. Durch die vorgeschlagene Ergänzung des § 10 Abs. 3 Satz 2 AFWoG soll sichergestellt werden, daß die "vereinbarte Förderung" auch dann möglich ist, wenn die Wohnungsfürsorgewohnungen mit Mitteln aus der Fehlbelegungsabgabe nach § 9 AFWoG gefördert werden.

2. Zu Artikel 2a - neu -

Nach Artikel 2 ist folgender Artikel 2a einzufügen:

"Artikel 2a

Anderung des 2. Haushaltsstrukturgesetzes

Artikel 27 Unterartikel 5 § 5 Satz 2 des 2. Haushaltsstrukturgesetzes vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1523) wird aufgehoben."

Begründung:

Artikel 27 Unterartikel 5 § 5 Satz 2 des 2. Haushaltsstrukturgesetzes bestimmt, daß das Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AfWoG) am 31.12.1994 außer Kraft tritt. Das erscheint im Hinblick auf die noch unzureichende Wohnungsversorgung in zahlreichen Ballungsgebieten einerseits und die durch den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 8.6.1988 (2 BvL 9/85, 2 BvL 3/86) geschaffene Sach- und Rechtslage andererseits wohnungspolitisch unbefriedigend.

Das Bundesverfassungsgericht hat in der genannten Entscheidung die Verfassungsmäßigkeit des AfWoG grundsätzlich bestätigt, andererseits aber auch den Bundesgesetzgeber aufgefordert, die bisher als Grenze für die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe in einer Gemeinde geltende Einwohnerzahl von 300 000 so weit zu senken, daß sie dem Gleichheitssatz genügt, letzteres geschieht durch den vorliegenden Gesetzesentwurf.

Damit steht auch für die Länder, die bisher wegen verfassungsrechtlicher Bedenken gegen das AfWoG oder mangels einer Gemeinde mit mehr als 300 000 Einwohnern die Abgabe nicht erheben wollten oder konnten, die Entscheidung an, ob sie das künftig tun. Die Flächenstaaten, die die Abgabe bereits erheben und auch weiterhin erheben wollen, müssen aufgrund

(noch Ziffer 2)

des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts die Erhebung der Abgabe - nach Maßgabe des 2. AfWoÄndG - auf weitere Gebiete ausdehnen. In allen diesen Fällen erscheint es nicht sichergestellt, daß der mit der Einführung oder Ausdehnung der Abgabe verbundene Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu erwartenden Aufkommen steht, wenn die Abgabe nur bis Ende 1994 erhoben werden kann.

Andererseits wird das Aufkommen aus der Fehlbelegungsabgabe - insbesondere wegen des neuerlich wieder größeren Mangels an Sozialwohnungen in Ballungsgebieten - weiterhin zur Förderung des Baues neuer Sozialwohnungen benötigt. Es muß daher sichergestellt werden, daß die Abgabe fortdauernd in effizienter Weise erhoben werden kann.