

Gesetzesantrag

des Landes
Nordrhein-Westfalen

**Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Bundesfinanzhilfen für
den sozialen Wohnungsbau**

(Wohnungsbaufinanzierungsgesetz 1993 - WoBauFinG 1993 -)

A. Zielsetzung

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern für den Bereich der Wohnungsbauförderung sollen in Anpassung an die diesbezüglichen Regelungen des Grundgesetzes klargestellt werden.

Die zur Zeit geltende Regelung des § 18 Abs. 2 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes, wonach nur die "Grundförderung" von 150 Mio. DM gesetzlich bestimmt ist und der wesentliche Betrag der Bundesfinanzhilfen von Jahr zu Jahr durch Verwaltungsvereinbarungen neu ausgehandelt werden muß, genügt dieser Anforderung nicht.

Mit der Änderung soll nicht nur der bisher praktizierte Abschluß von Verwaltungsvereinbarungen ausdrücklich vorgeschrieben, sondern vor allem auch Gegenstand und Inhalt dieser Vereinbarungen in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz, insbesondere des Artikel 104 a Abs. 4 GG gebracht werden.

Daneben ist es geboten, einen gegenüber der jetzigen Regelung erhöhten Mindestbetrag im Zweiten Wohnungsbaugesetz ausdrücklich zu bestimmen.

B. Lösung

Zweckbindungen und Dotationsauflagen (z.B. zum Einsatz der Bundesfinanzhilfen in bestimmten Förderungswegen), die bisher über den verfassungsrechtlichen Rahmen zulässiger Bundesfinanzhilfen hinausgingen, sollen künftig ausgeschlossen sein.

Die Bundesfinanzhilfe soll auf jährlich mindestens 2,0 Mrd. DM für die Wohnungsbauförderung, in den neuen Bundesländern auch für die Förderung der Modernisierung und Instandhaltung, festgeschrieben werden.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Durch die Ausführung des Gesetzes hat der Bund künftig Bundesfinanzhilfen in Höhe von mindestens 2,0 Mrd. DM bereitzustellen. Ländern und Gemeinden entstehen keine Kosten.

17.09.93

Gesetzesantrag

**des Landes
Nordrhein-Westfalen**

**Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Bundesfinanzhilfen für
den sozialen Wohnungsbau**

(Wohnungsbaufinanzierungsgesetz 1993 - WoBauFinG 1993 -)

**DER MINISTERPRÄSIDENT DES LANDES
NORDRHEIN-WESTFALEN**

Düsseldorf, den 15. September 1993

An den
Präsidenten des Bundesrates

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat beschlossen, dem Bundesrat den als Anlage
mit Begründung beigefügten

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Bundesfinanzhilfen für den
sozialen Wohnungsbau
(Wohnungsbaufinanzierungsgesetz 1993 - WoBauFinG 1993 -)

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag zu beschließen.

Ich bitte, den Gesetzentwurf gemäß § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung in die
Tagesordnung der Plenarsitzung des Bundesrates am 15. Oktober 1993 aufzunehmen.

W. Hammerstein

Anlage

**Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Bundesfinanzhilfen für den
sozialen Wohnungsbau**

(Wohnungsbaufinanzierungsgesetz 1993 - WoBauFinG 1993 -)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes

Das Zweite Wohnungsbaugesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 1990 (BGBl. I. S. 1730), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Aufhebung des Reichsheimstättengesetzes vom 17. Juni 1993 (BGBl. I S. 912), wird wie folgt geändert:

1. Der Teil II erhält die Überschrift:

"Bundesfinanzhilfen und Bundesbürgschaften".
2. § 18 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Überschrift wird wie folgt gefaßt:

"Gewährung von Bundesfinanzhilfen".
 - b) Absätze 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

"(1) Zur Förderung von Investitionen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus gewährt der Bund den Ländern Bundesfinanzhilfen nach Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes.

(2) Der Bund stellt den Ländern vom Haushaltsjahr 1994 an einen Verpflichtungsrahmen von mindestens 2,0 Milliarden Deutsche Mark zugunsten des sozialen Wohnungsbaus für das jeweilige jährliche Wohnungsbauprogramm bereit. In dem in Art. 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet können die Bundesfinanzhilfen auch zur Förderung der Modernisierung und Instandsetzung verwendet werden."

3. § 19 erhält folgende Fassung:

"§ 19 Verteilung der Bundesfinanzhilfen"

(1) Die Höhe und Verteilung der in § 18 Abs. 2 Satz 1 genannten Bundesfinanzhilfen werden jährlich in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern bestimmt. Der hiernach auf das einzelne Land entfallende Anteil darf den Betrag der Förderungsmittel dem Barwert nach nicht übersteigen, den das Land selbst für das gesamte jeweilige Wohnungsbauprogramm bereitstellt.

(2) Soweit der Bund Bundesfinanzhilfen als Verpflichtungsrahmen bereitgestellt hat, hat er dem Land Haushaltsmittel zur Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen zu den Zeitpunkten zur Verfügung zu stellen, zu dem diese entsprechend dem Auszahlungsbedarf an die Bauherren benötigt werden.

(3) In der Verwaltungsvereinbarung nach Absatz 1 werden außerdem Bestimmungen über die Art der Bundesfinanzhilfen (Baudarlehen, Kostenzuschüsse, Aufwendungsdarlehen, Aufwendungszuschüsse) und ihren Barwert, die Auszahlung der Haushaltsmittel nach Maßgabe des Absatzes 2, die Förderung der Modernisierung und Instandsetzung in dem in Art. 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet, die Bewirtschaftung und Abrechnung der Haushaltsmittel und die Zins- und Tilgungsbedingungen der als Darlehen gewährten Bundesfinanzhilfen getroffen. Die als Darlehen gewährten Bundesfinanzhilfen sind vom Rechnungsjahr 1994 an mindestens so zu verzinsen und zu tilgen, daß die Zins- und Tilgungsbeträge demjenigen Anteil der im Land aufgetretenen Zins- und Tilgungsbeträge einschließlich außerplanmäßiger Tilgungen entsprechen, der sich

jeweils nach dem Verhältnis der am Ende des Kalenderjahres insgesamt als Darlehen gewährten Bundesfinanzhilfen zu den übrigen öffentlichen und nicht öffentlichen Mitteln des Landes errechnet; die Tilgung der Bundesfinanzhilfen muß mindestens 1 vom Hundert betragen. Die Verpflichtung des Landes zur vollständigen Tilgung der als Darlehen gewährten Bundesfinanzhilfen bleibt im übrigen unberührt. Von Satz 2 abweichende Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Land sind zulässig. Darüber hinaus enthält die Verwaltungsvereinbarung nach Absatz 1 keine Regelungen über die Schwerpunkte der Förderung, den Einsatz der Förderungsmittel im Rahmen der Teile III bis V dieses Gesetzes sowie die Zweckbestimmung der Bundesfinanzhilfen."

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:**I. Allgemeines**

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern für den Bereich der Wohnungsbauförderung in Anpassung an die diesbezüglichen Regelungen des Grundgesetzes klarzustellen.

Die Regelungen in §§ 18 und 19 II. WoBauG zur Bereitstellung und Verteilung von "Bundesmitteln" befinden sich noch auf dem Stand vor der Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern durch die Finanzreform 1969 (21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.05.1969, BGBl. I S. 359). Mit dieser Änderung des Grundgesetzes wurde die bis dahin praktizierte, gesetzlich nicht geregelte und deshalb umstrittene sogenannte "Fondswirtschaft", nämlich Zuschüsse des Bundes zur Finanzierung von Landesaufgaben nach Maßgabe von Bestimmungen des Bundes, abgeschafft und die Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben (Artikel 91a, 91b Grundgesetz) sowie Ausgabenverteilung und Bundesfinanzhilfen zu bestimmten Landesaufgaben (Artikel 104a Grundgesetz) grundsätzlich geregelt. Die Vorschriften zur Bereitstellung und Verteilung der Bundesmittel in §§ 18, 19 II. WoBauG stammen im Kern von 1957 und wurden zuletzt durch das Wohnungsbauänderungsgesetz 1991 (BGBl. I S. 1993) als Voraussetzung für das langfristige Wohnungsbauprogramm des Bundes grundlegend neu gefaßt. Hierbei wurde die neue verfassungsrechtliche Lage aufgrund der Finanzreform 1969 nicht berücksichtigt und ausweislich der Gesetzesmaterialien nicht einmal erwähnt. Das zeigt sich am deutlichsten darin, daß der zuständige Bundesminister die Bundesmittel, die bisher "im Einvernehmen" mit den Ländern zu verteilen waren, nach der neuen Fassung von 1971 nur "im Benehmen" mit den Ländern zu verteilen hat (§ 19 Abs. 1 II. WoBauG), obwohl seit der Änderung des Grundgesetzes von 1969 hierzu ein - mit Zustimmung des Bundesrates ergangenes - Bundesgesetz oder eine Verwaltungsvereinbarung erforderlich ist. Die Anforderungen an Inhalt und Form der Übereinstimmung von Bund und Ländern beim Einsatz von Bundesfinanzhilfen wurden also im II. WoBauG herabgesetzt, obwohl sie im Grundgesetz kurz zuvor erhöht worden sind.

Die Anpassung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes an die seit 1969 geltende Neuregelung des Grundgesetzes ist längst überfällig. Die Gesetzesänderung

dient aber nicht nur dazu, die förmliche Übereinstimmung mit dem Grundgesetz herbeizuführen, sondern ist auch in der Sache dringend geboten. Bund und Länder schließen zwar seit 1980 jährlich eine Verwaltungsvereinbarung über die Förderung des sozialen Wohnungsbaues ab, jedoch enthalten diese vom Bund den Ländern zur Unterschrift vorgelegten Vertragstexte jeweils Bestimmungen über die finanzielle Beteiligung der Länder und zahlreiche Zweckbindungen und Auflagen für den Einsatz der von Bund und Ländern aufzubringenden Mittel. Diese Bedingungen der Bundesfinanzhilfen gehen über den verfassungsrechtlichen Rahmen zulässiger Bundesfinanzhilfen weit hinaus, konnten im Ergebnis von den Ländern jedoch nicht wirksam zurückgewiesen werden, da die Länder die Annahme der Bundesfinanzhilfen aus wohnungspolitischen Gründen verantwortungsbewußt nicht ablehnen können. Durch die nun vorgeschlagene Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes sollen deshalb nicht nur der bisher praktizierte Abschluß von Verwaltungsvereinbarungen ausdrücklich vorgeschrieben, sondern vor allem auch Gegenstand und Inhalt dieser Vereinbarungen in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz klargestellt werden.

Hinsichtlich der Anwendung des Art. 104a Abs. 4 Grundgesetz beruht der Gesetzentwurf auf der Rechtsprechung des **Bundesverfassungsgerichts**, insbesondere dessen Entscheidung vom 4. März 1975 (BVerfGE 39, S. 96) zur Städtebauförderung. Wie damit grundsätzlich festgestellt worden ist, ist die Befugnis des Bundes zur Gewährung von Bundesfinanzhilfen "kein Instrument direkter oder indirekter Investitionssteuerung zur Durchführung allgemeiner wirtschafts-, währungs-, raumordnungs- oder strukturpolitischer Ziele des Bundes in den Ländern"; außerhalb der im Grundgesetz ausdrücklich aufgeführten Förderungsziele lassen die Bundeszuschüsse eine Einflußnahme aus bundespolitischer Sicht auf die Aufgabenerfüllung durch die Länder nicht zu. Insbesondere beschreibt das Bundesverfassungsgericht den zulässigen Inhalt von Verwaltungsvereinbarungen, wenn das Nähere bereits durch ein mit Zustimmung des Bundesrates ergangenes Bundesgesetz festgelegt ist:

"Wenn wie hier ... die Finanzhilfe im Zusammenhang mit einem Bundesgesetz gewährt wird, das umfassend eine Sachmaterie, die zu den Staatsaufgaben zählt, regelt (Städtebauförderung), so ergibt sich aus diesem Gesetz, seiner Anlage und seinem Inhalt, ob und in welcher Begrenzung gesamtstaatliche Gesichtspunkte bei Vollzug durch die Länder zu beachten sind. Verzichtet der Bund darauf, in diesem Gesetz - natürlich in den Grenzen des Art. 104a Abs. 4 GG - näher zu regeln, unter welchen

konkreteren Voraussetzungen ernun bereit ist, Finanzhilfe zum Aufwand zu leisten, der den Ländern in Ausführung des Gesetzes entsteht, so ist kein Raum mehr, von Bundes wegen die Finanzhilfe unter die Länder nach bundespolitischen Gesichtspunkten schwerpunktmäßig durch Bildung von Prioritäten u. ä. zu verteilen."

Durch das Zweite Wohnungsbaugesetz hat der Bund mit Zustimmung des Bundesrates detaillierte Regelungen für die öffentliche Förderung des Wohnungsbaues durch Bund, Länder und Gemeinden aufgestellt, so daß daneben - wie im einzelnen noch ausgeführt wird - nur geringer Raum zur Ausfüllung durch Verwaltungsvereinbarungen verbleibt.

Dieser verbleibende Gestaltungsraum soll durch den Gesetzentwurf konkretisiert werden.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

1. **Zu Art. 1 Nr. 2 (§ 18 II. WoBauG)**

a) **Zu Absatz 1: Bundesfinanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG**

Die Vorschrift stellt in dem neugefaßten Absatz 1 zunächst klar, daß sich die Gewährung der Bundesfinanzhilfen zur Förderung von Investitionen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus nach Art. 104a Abs. 4 des Grundgesetzes richtet.

Dementsprechend wird im Gesetzestext auch nicht mehr von "Bundesmitteln", sondern von "Bundesfinanzhilfen" gesprochen. Der Ausdruck "Bundesmittel" wird auch deshalb nicht mehr verwendet, weil er ungenau ist, nämlich nicht zwischen dem Verpflichtungsrahmen und den Haushaltsmitteln zur Abdeckung eingegangener Verpflichtungen unterscheidet. Diese Unterscheidung, die auch stets in den Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern gemacht wurde, wird mit der Neufassung des Absatzes 2 auch in das Zweite Wohnungsbaugesetz aufgenommen.

b) **Zu Absatz 2: Zweckbestimmung und Mindestbetrag der Bundesfinanzhilfen**

Die Neufassung des Absatzes 2 bezweckt, die bisherig gesonderte Zweckbestimmung von **Teilbeträgen** der Bundesmittel aufzuheben und stattdessen die Bundesfinanzhilfen insgesamt zur Förderung des "sozialen Wohnungsbaus" (in den neuen Bundesländern auch zur Förderung von Modernisierung und Instandsetzung) zu bestimmen.

Nach der geltenden Fassung des § 18 Abs. 2 II. WoBauG sind die Bundesmittel bestimmt

- a) für den **"öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau"** in Höhe eines festen Betrages in Höhe von 150 Mio DM (so Satz 1; sogenannte Grundförderung) und
- b) für **"sonstige Maßnahmen zugunsten des sozialen Wohnungsbaus"** mit einem darüber hinausgehenden, nicht bezifferten Betrag, der im Haushaltsplan bereitgestellt wird (so Satz 2).

Die Regelung bedeutet, daß nur die sogenannte Grundförderung als öffentliche Mittel für den Ersten Förderungsweg bestimmt und der wesentliche Teil (im Jahr 1993 3.550 Mio. DM) für sonstige Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus, nämlich zum Einsatz im Zweiten Förderungsweg oder möglichst im Dritten Förderungsweg zu verwenden ist. Die Festlegung einzelner Teile der Bundesfinanzhilfen auf einen bestimmten Einsatz im Rahmen des "sozialen Wohnungsbaus" geht - wie im Allgemeinen Teil dargelegt - über das verfassungsrechtlich zulässige Maß hinaus und engt die Länder bei der Förderung des Wohnungsbaus, auch bezüglich der komplementären Landesmittel, unangemessen ein.

Die vorgeschlagene Neufassung faßt die beiden bisherigen Sätze zusammen und bestimmt - ohne weitere Aufteilung - den gesamten Verpflichtungsrahmen "zugunsten des sozialen Wohnungsbaus".

Anstelle der bisherigen Grundförderung von 150 Mio DM wird in der Neufassung ein Mindestbetrag von 2 Mrd. DM genannt. Dieser Betrag ist nach unbestrittener Ansicht viel zu gering, um auch nur annähernd die anstehenden großen Aufgaben bei der Neuschaffung von Wohnraum einigermaßen zu lösen. Die Verhandlungen um das Föderale Konsolidierungsprogramm (FKPG) im Frühjahr 1993 haben zu dem Ergebnis geführt, es bei den Ansätzen der Mittelfristigen Finanzplanung des Bundes zu belassen, diese Beträge also weder zu erhöhen noch zu kürzen. Die Finanzplanung des Bundes (Bundesrats-Drucksache 471/92 Seite 20) sieht hierfür - nach je 3,7 Mrd. DM für 1992 und 93 -

- für das Jahr 1994 3,5 Mrd. DM und
- für die Jahre 1995 und 1996 je 2,8 Mrd. DM vor.

Für die Folgejahre sind die Beträge noch nicht veranschlagt. In § 18 Abs. 2 II. WoBauG soll jedoch ein Mindestbetrag auf unbestimmte Zeit festgelegt werden. Dieser Betrag wird unterhalb der für 1995 und 96 vorgesehenen Beträgen mit der Maßgabe festgelegt, daß die Höhe der jeweils benötigten und verfügbaren Bundesfinanzhilfen jährlich zwischen Bund und Ländern verhandelt und in der Verwaltungsvereinbarung gemäß der Neufassung des § 19 Abs. 1 II. WoBauG bestimmt wird.

2. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 19 II. WoBauG)

a) Zu Absatz 1: Höhe und Verteilung der Bundesfinanzhilfen

Die geltende Regelung in § 19 Abs. 1 und 2 II. WoBauG, wonach der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau die Bundesmittel "im Benehmen mit dem zuständigen obersten Landesbehörden auf die Länder" verteilt und diese Verteilung auch vor Beginn eines Haushaltsjahres vornehmen kann, entspricht längst nicht mehr den seit 1969 neu geregelten Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern nach Art. 104a Abs. 4 Grundgesetz. Hiernach setzt der Einsatz von Bundesfinanzhilfen voraus, daß das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen,

durch ein mit Zustimmung des Bundesrats ergangenes Bundesgesetz oder eine aufgrund des Bundeshaushalts abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung geregelt wird. Diese Anforderungen des Grundgesetzes sind unvereinbar mit der gegenwärtig vorgesehene Verteilung im Benehmen mit den Ländern und auch einer vorgezogenen Verteilung vor Beginn des Haushaltsjahres.

In der Neufassung des § 19 Abs. 1 Satz 1 II. WoBauG ist deshalb zunächst bestimmt, daß Höhe und Verteilung der Bundesfinanzhilfen jährlich in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern festgelegt werden. Von den beiden in Art. 104a Abs. 4 Grundgesetz gebotenen Möglichkeiten - Bundesgesetz oder Verwaltungsvereinbarung - entscheidet sich der Gesetzentwurf für den jährlichen Abschluß einer Verwaltungsvereinbarung. Das Instrument eines Bundesgesetzes ist für diese jährlich wiederkehrenden Festlegungen nicht geeignet.

Der Maßstab für die Verteilung und die dabei zugrunde zu legenden Kriterien sind im Gesetzentwurf nicht festgelegt worden und sollen der jährlichen Verwaltungsvereinbarung vorbehalten bleiben. Eine festschreibung des Maßstabs oder auch nur der Verteilungskriterien läßt es nicht zu, die im Laufe der Zeit wechselnden Aufgaben und Bedürfnisse zu berücksichtigen.

Auch der Anteil der Bundesfinanzhilfen an dem gesamten Investitionsvolumen, das im jeweiligen Wohnungsbauprogramm vorgesehen ist, wird durch die vorgesehene gesetzliche Regelung nicht festgelegt. Bestimmt wird lediglich der Höchstbetrag der Bundesfinanzhilfen, der nämlich den Betrag nicht übersteigen darf, den das Land selbst für das jeweilige Wohnungsbauprogramm bereitstellt. Wobei nicht nur der im Landeshaushalt ausgewiesene Verpflichtungsrahmen, sondern - wie nach den Verwaltungsvereinbarungen der letzten Jahre - auch entsprechende Festlegungen der landesseitigen Förderung durch die jeweilige Landeskreditbank oder Wohnungsbauförderungsanstalt berücksichtigt werden. Dies entspricht der bisher stets erhobenen Forderung des Bundes, daß nämlich die Länder Förderungsmittel mindestens in gleicher Höhe aufbringen, wie sie Bundesfinanzhilfen in Anspruch nehmen. Um -

gekehrt erwarten allerdings die Länder auch vom Bund, daß er Bundesfinanzhilfen in gleicher Höhe bereitstellt, wie die Länder sie aufbringen. Der auf das einzelne Land entfallende Anteil der Bundesfinanzhilfen im Verhältnis zu dem vom Land bereitgestellten Anteil ist unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Barwerts der einzelnen Förderungsmittel (Baudarlehen, Baukostenzuschüsse, Aufwendungsdarlehen und Aufwendungszuschüsse) zu berechnen. Die Bestimmungen über den Barwert und die Anrechnung derartiger unterschiedlicher Finanzierungsmittel sind ebenfalls als Gegenstand der Verwaltungsvereinbarung vorgesehen.

Der auf das einzelne Land entfallende Anteil der Bundesfinanzhilfen ist in Relation zu demjenigen Betrag zu setzen, den das Land selbst für das **gesamte** jeweilige Wohnungsbauprogramm bereitstellt. Hiernach ist ausgeschlossen, daß sich der Bund oder das Land jeweils nur an Zielen des jährlichen Wohnungsbauprogramms beteiligt. Würde der Bund sich etwa nur an bestimmten Teilprogrammen des jährlichen Wohnungsbauprogramms beteiligen wollen, so wäre dies eine Mitwirkung des Bundes bei den Investitionsplanungen und -entscheidungen der Länder, die angesichts der eingehenden Regelungen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes über das nach Art. 104a Abs. 4 Grundgesetz verfassungsrechtlich zulässige Maß hinausgehen würde. Eine derartige unzulässige Mitwirkung des Bundes besteht z. B. bei der "Verwaltungsvereinbarung über die Förderung des Wohnungswesens im Programmjahr 1993" (Bundesbaublatt 1993 S. 576) darin, daß der Bund einen bestimmten Betrag (410 Mio DM) ausschließlich für den Einsatz im Zweiten Förderungsweg gemäß § 88 II. WoBauG bestimmt und eine Beteiligung der Länder an diesem Teilprogramm in gleicher Höhe fordert. Die verfassungsrechtlichen Bedenken verstärken sich darüber hinaus, wenn der Bund - neben dem allgemeinen Programm zur Förderung des Wohnungsbaus - wie im Jahr 1992 Bundesfinanzhilfen für ein "Sonderprogramm zur Förderung des Wohnungsbaus in Regionen mit erhöhter Wohnungsnachfrage im Programmjahr 1992" (Bundesbaublatt 1992 S. 699) anbietet und hierzu eine Beteiligung der Länder mindestens in gleicher Höhe mit der Maßgabe fordert, daß das Land "diese Mittel voll oder zumindestens ganz überwiegend zusätzlich zu den bisher

für die Wohnungsbauförderung aufgewandten Landesmittel bereitstellen" wird. Diese Bedingung der Verwaltungsvereinbarung beeinträchtigt die Länder in ihrer selbständigen und vom Bund unabhängigen Haushaltswirtschaft, obwohl Art. 109 Abs. 1 Grundgesetz das Gebot aufstellt, daß Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sein sollen. Um derartige Eingriffe in die Haushaltswirtschaft der Länder abzuwehren, ist es erforderlich, im Zweiten Wohnungsbaugesetz ausdrücklich festzulegen, daß sich der Anteil der Bundesfinanzhilfen auf den **Gesamtbetrag** des jährlichen Wohnungsbauprogramms bezieht.

b) Zu Absatz 2: Bereitstellung von Haushaltsmitteln

Absatz 2 regelt die Abdeckung der Verpflichtungen, die die Länder aufgrund des vereinbarten Verpflichtungsrahmens und der auf sie entfallenden Bundesfinanzhilfen durch entsprechende Bewilligung von Förderungsmitteln an die einzelnen Bauherren eingegangen sind. Der Bund hat die hierzu erforderlichen Haushaltsmittel entsprechend dem Auszahlungsbedarf an die Bauherren zur Verfügung zu stellen.

Dieser Auszahlungsbedarf ist bei den einzelnen Finanzierungsformen verschieden. Bei Baudarlehen und Baukostenzuschüssen ist die Auszahlung ratenweise entsprechend dem Baufortschritt und abschließend bei Bezugsfertigstellung, also in aller Regel innerhalb von drei Jahren notwendig. Bei Aufwendungszuschüssen und Aufwendungsdarlehen beginnt die ratenweise Auszahlung erst nach der Bezugsfertigkeit und erstreckt sich entsprechend der vereinbarten Förderungsdauer über mehrere Jahre, z. B. nach der Verwaltungsvereinbarung 1993 über 15 Jahre seit Bezugsfertigkeit. Im Vergleich zur Praxis der letzten Jahre ist von Bedeutung, daß die Bereitstellung der Haushaltsmittel des Bundes zu dem Zeitpunkt gesetzlich bestimmt ist, der dem Auszahlungsbedarf an die Bauherren entspricht. Denn der Bund hat seit 1989 im Bundeshaushalt eine Auszahlung nur in sieben Jahresraten vorgesehen. Diese verzögerte Auszahlung erfordert eine Vorfinanzierung der Bundesfinanzhilfen durch die Länder entsprechend dem Auszahlungsbedarf der einzelnen Bauherren.

c) **Zu Absatz 3: Inhalt der Verwaltungsvereinbarung**

Absatz 3 enthält in Satz 1 die Aufzählung derjenigen Gegenstände, die - außer den bereits erwähnten Bestimmungen - in der jährlich abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung zu regeln sind. Hierzu gehören

- Bestimmungen über die Art der Bundesfinanzhilfen (Baudarlehen, Baukostenzuschüsse, Aufwendungsdarlehen, Aufwendungszuschüsse) und ihren Barwert,
- die Auszahlung der Haushaltsmittel entsprechend dem Auszahlungsbedarf an die Bauherren,
- die Bewirtschaftung und Abrechnung der Haushaltsmittel und
- die Zins- und Tilgungsbedingungen der als Darlehen gewährten Bundesfinanzhilfen.

Darüber hinaus wird in Satz 5 klargestellt, daß die Verwaltungsvereinbarung keine Regelungen über

- die Schwerpunkte der Förderung des Wohnungsbaues,
- den Einsatz der Förderungsmittel im Rahmen der Teile III bis V des Zweiten Wohnungsbaugesetzes sowie
- die Zweckbestimmung der Bundesfinanzhilfen

enthält. Derartige Regelungen sind bereits im Zweiten Wohnungsbaugesetz enthalten:

- a) Die Schwerpunkte der Förderung des Wohnungsbaus mit Mitteln öffentlicher Haushalte sind in § 26 II. WoBauG bestimmt, und zwar sowohl in regionaler Hinsicht, z. B. in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf, sowie hinsichtlich der besonders begünstigten Personengruppen, die noch im vergangenen Jahr durch das Schwangeren- und Familienhilfegesetz vom 27. Juli 1992 (BGBl. I S. 1398) mit dem Vorrang von schwangeren Frauen und durch das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz vom 21. Februar 1992 (BGBl. I S. 2094) mit der Streichung der Vertriebenen, Flüchtlingen und Übersiedler geändert worden sind.

- b) Die Teile III bis V des Zweiten Wohnungsbaugesetzes bestimmen im einzelnen den Einsatz der Förderungsmittel, insbesondere im Rahmen des Ersten, Zweiten und Dritten Förderungswegs in §§ 25 ff, 88 ff und 88d II. WoBauG und enthalten allgemein gefaßte und flexibel anwendbare Regelungen zur Höhe der Förderungsmittel und der tragbaren Miete und Belastung, z. B. §§ 43 und 46 II. WoBauG.
- c) Die Zweckbestimmung der vom Bund, Ländern und Gemeinden aufzubringenden Mittel ist ebenfalls im einzelnen im Zweiten Wohnungsbaugesetz bestimmt, z. B. hinsichtlich der Eignung und Zweckbestimmung von förderungsfähigen Wohnungen sowie der Förderung von Mietwohnungen und Wohneigentum in § 1 II. WoBauG und ergänzend hierzu in zahlreichen weiteren Gesetzesbestimmungen.

Das Zweite Wohnungsbaugesetz, das anerkanntermaßen ein Ausführungsgesetz zu Art. 104a Abs. 4 Grundgesetz darstellt, enthält somit alles **"Wesentliche"** für den Einsatz der Bundesfinanzhilfen und insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen. Es erfüllt somit die Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht in der eingangs angeführten Entscheidung für ein Bundesgesetz über den Einsatz von Bundesfinanzhilfen aufgestellt hat. Angesichts dieser detaillierten Regelungen in einem - mit Zustimmung des Bundesrats ergangenen - Bundesgesetz ist verfassungsrechtlich kein Raum mehr zu ergänzenden Bestimmungen, die die Länder in der Anwendung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes einengen und den Einsatz der Bundesfinanzhilfen und entsprechender komplementärer Mittel der Länder auf bestimmte Förderungsmaßnahmen beschränken, z. B.

- auf die Förderung von Mietwohnungen oder Familienheimen,
- auf einen bestimmten Förderungsweg, etwa den Dritten Förderungsweg nach § 88d II. WoBauG, oder
- auf eine bestimmte Art und Höhe der je Wohnung einzusetzenden Förderungsmittel, die hierbei anzustrebende Miete einer Mietwohnung und die Dauer der Mietpreis- und Belegungsbindungen.

Dies ist im Satz 5 ausdrücklich klargestellt.

Die Sätze 2 bis 4 des Absatzes 2 stimmen im wesentlichen mit der geltenden gesetzlichen Regelung überein. Die Abführung der Zins- und Tilgungsbeträge an den Bund soll sich jedoch künftig nicht mehr nach dem Verhältnis zu den "öffentlichen" Mitteln des Landes richten, sondern auch die "nichtöffentlichen" Mittel des Landes einbeziehen. Dies steht in Übereinstimmung mit der "Zins- und Tilgungsvereinbarung Wohnungsbau - WoBauZTV -" vom 14. September 1990 (BMBI. 1991 S. 481). Die geltende Regelung, wonach hinsichtlich der Abführung von Zins- und Tilgungsbeträgen von Satz 2 abweichende Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Land zulässig sind, bleibt aufrechterhalten. Hiervon ist in der "Zins- und Tilgungsvereinbarung Wohnungsbau" z. B. dahin Gebrauch gemacht, daß die Mindesttilgung von 1 vom Hundert bei Aufwendungsdarlehen erst im Jahr 1999 beginnt. Zur redaktionellen Klarstellung wird im übrigen nicht mehr von "ausgeliehenen" Bundesmitteln, sondern genauer von "als Darlehen gewährten" Bundesfinanzhilfen gesprochen.

3. Zu Artikel 2 (Schlußvorschriften)

Die Vorschriften der §§ 18 und 19 II. WoBauG gelten auch im Saarland (§ 125a Abs. 2 II. WoBauG). Eine Änderung des Wohnungsbaugesetzes für das Saarland ist daher nicht erforderlich.

Gesetzentwurf
des Bundesrates

**Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Bundesfinanzhilfen für
den sozialen Wohnungsbau (Wohnungsbaufinanzierungsgesetz 1993
- WoBauFinG 1993 -)****A. Zielsetzung**

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern für den Bereich der Wohnungsbauförderung sollen in Anpassung an die diesbezüglichen Regelungen des Grundgesetzes klargestellt werden.

Die zur Zeit geltende Regelung des § 18 Abs. 2 des Zweiten Wohnungsbau-gesetzes, wonach nur die "Grundförderung" von 150 Mio. DM gesetzlich bestimmt ist und der wesentliche Betrag der Bundesfinanzhilfen von Jahr zu Jahr durch Verwaltungsvereinbarungen neu ausgehandelt werden muß, ge-nügt dieser Anforderung nicht.

Mit der Änderung soll nicht nur der bisher praktizierte Abschluß von Verwal-tungsvereinbarungen ausdrücklich vorgeschrieben, sondern vor allem auch Gegenstand und Inhalt dieser Vereinbarungen in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz, insbesondere des Artikel 104 a Abs. 4 GG gebracht werden.

Daneben ist es geboten, einen gegenüber der jetzigen Regelung erhöhten Mindestbetrag im Zweiten Wohnungsbaugesetz ausdrücklich zu bestimmen.

B. Lösung

Zweckbindungen und Dotationsauflagen (z.B. zum Einsatz der Bundesfinanzhilfen in bestimmten Förderungswegen), die bisher über den verfassungsrechtlichen Rahmen zulässiger Bundesfinanzhilfen hinausgingen, sollen künftig ausgeschlossen sein.

Die Bundesfinanzhilfe soll auf jährlich mindestens 2,0 Mrd. DM für die Wohnungsbauförderung, in den neuen Ländern auch für die Förderung der Modernisierung und Instandsetzung, festgeschrieben werden.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Durch die Ausführung des Gesetzes hat der Bund künftig Bundesfinanzhilfen in Höhe von mindestens 2,0 Mrd. DM bereitzustellen. Ländern und Gemeinden entstehen keine Kosten.

26.11.93

Gesetzentwurf
des Bundesrates

**Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Bundesfinanzhilfen für
den sozialen Wohnungsbau (Wohnungsbaufinanzierungsgesetz 1993
- WoBauFinG 1993 -)**

Der Bundesrat hat in seiner 663. Sitzung am 26. November 1993 beschlossen, den aus der Anlage ersichtlichen Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen.

**Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Bundesfinanzhilfen für den
sozialen Wohnungsbau**

(Wohnungsbaufinanzierungsgesetz 1993 - WoBauFinG 1993 -)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes

Das Zweite Wohnungsbaugesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 1990 (BGBl. I S. 1730), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Aufhebung des Reichsheimstättengesetzes vom 17. Juni 1993 (BGBl. I S. 912), wird wie folgt geändert:

1. Der Teil II erhält die Überschrift:

"Bundesfinanzhilfen und Bundesbürgschaften".

2. § 18 wird wie folgt geändert:

- a) Die Überschrift wird wie folgt gefaßt:

"Gewährung von Bundesfinanzhilfen".

- b) Absätze 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

"(1) Zur Förderung von Investitionen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus gewährt der Bund den Ländern Bundesfinanzhilfen nach Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes.

(2) Der Bund stellt den Ländern vom Haushaltsjahr 1994 an einen Verpflichtungsrahmen von mindestens 2,0 Milliarden Deutsche Mark zugunsten des sozialen Wohnungsbaus für das jeweilige jährliche Wohnungsbauprogramm bereit. In dem in Art. 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet können die Bundesfinanzhilfen auch zur Förderung der Modernisierung und Instandsetzung verwendet werden."

3. § 19 erhält folgende Fassung:

"§ 19

Verteilung der Bundesfinanzhilfen"

(1) Die Höhe und Verteilung der in § 18 Abs. 2 Satz 1 genannten Bundesfinanzhilfen werden jährlich in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern bestimmt. Der hiernach auf das einzelne Land entfallende Anteil darf den Betrag der Förderungsmittel dem Barwert nach nicht übersteigen, den das Land selbst für das gesamte jeweilige Wohnungsbauprogramm bereitstellt.

(2) Soweit der Bund Bundesfinanzhilfen als Verpflichtungsrahmen bereitgestellt hat, hat er dem Land Haushaltsmittel zur Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen zu den Zeitpunkten zur Verfügung zu stellen, zu dem diese entsprechend dem Auszahlungsbedarf an die Bauherren benötigt werden.

(3) In der Verwaltungsvereinbarung nach Absatz 1 werden außerdem Bestimmungen über die Art der Bundesfinanzhilfen (Baudarlehen, Baukostenzuschüsse, Aufwendungsdarlehen, Aufwendungszuschüsse) und ihren Barwert, die Auszahlung der Haushaltsmittel nach Maßgabe des Absatzes 2, die Förderung der Modernisierung und Instandsetzung in dem in Art. 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet, die Bewirtschaftung und Abrechnung der Haushaltsmittel und die Zins- und Tilgungsbedingungen der als Darlehen gewährten Bundesfinanzhilfen getroffen. Die als Darlehen gewährten Bundesfinanzhilfen sind vom Rechnungsjahr 1994 an mindestens so zu verzinsen und zu tilgen, daß die Zins- und Tilgungsbeträge demjenigen

Anteil der im Land auf gekommenen Zins- und Tilgungsbeträge einschließlich außerplanmäßiger Tilgungen entsprechen, der sich jeweils nach dem Verhältnis der am Ende des Kalenderjahres insgesamt als Darlehen gewährten Bundesfinanzhilfen zu den übrigen öffentlichen und nicht öffentlichen Mitteln des Landes errechnet; die Tilgung der Bundesfinanzhilfen muß mindestens 1 vom Hundert betragen. Die Verpflichtung des Landes zur vollständigen Tilgung der als Darlehen gewährten Bundesfinanzhilfen bleibt im übrigen unberührt. Von Satz 2 abweichende Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Land sind zulässig. Darüber hinaus enthält die Verwaltungsvereinbarung nach Absatz 1 keine Regelungen über die Schwerpunkte der Förderung, den Einsatz der Förderungsmittel im Rahmen der Teile III bis V dieses Gesetzes sowie die Zweckbestimmung der Bundesfinanzhilfen."

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeines

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern für den Bereich der Wohnungsbauförderung in Anpassung an die diesbezüglichen Regelungen des Grundgesetzes klarzustellen.

Die Regelungen in §§ 18 und 19 II. WoBauG zur Bereitstellung und Verteilung von "Bundesmitteln" befinden sich noch auf dem Stand vor der Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern durch die Finanzreform 1969 (21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.05.1969, BGBl. I S. 359). Mit dieser Änderung des Grundgesetzes wurde die bis dahin praktizierte, gesetzlich nicht geregelte und deshalb umstrittene sogenannte "Fondswirtschaft", nämlich Zuschüsse des Bundes zur Finanzierung von Landesaufgaben nach Maßgabe von Bestimmungen des Bundes, abgeschafft und die Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben (Artikel 91a, 91b Grundgesetz) sowie Ausgabenverteilung und Bundesfinanzhilfen zu bestimmten Landesaufgaben (Artikel 104a Grundgesetz) grundsätzlich geregelt. Die Vorschriften zur Bereitstellung und Verteilung der Bundesmittel in §§ 18, 19 II. WoBauG stammen im Kern von 1957 und wurden zuletzt durch das Wohnungsbauänderungsgesetz 1971 (BGBl. I S. 1993) als Voraussetzung für das langfristige Wohnungsbauprogramm des Bundes grundlegend neu gefaßt. Hierbei wurde die neue verfassungsrechtliche Lage aufgrund der Finanzreform 1969 nicht berücksichtigt und ausweislich der Gesetzesmaterialien nicht einmal erwähnt. Das zeigt sich am deutlichsten darin, daß der zuständige Bundesminister die Bundesmittel, die bisher "im Einvernehmen" mit den Ländern zu verteilen waren, nach der neuen Fassung von 1971 nur "im Benehmen" mit den Ländern zu verteilen hat (§ 19 Abs. 1 II. WoBauG), obwohl seit der Änderung des Grundgesetzes von 1969 hierzu ein - mit Zustimmung des Bundesrates ergangenes - Bundesgesetz oder eine Verwaltungsvereinbarung erforderlich ist. Die Anforderungen an Inhalt und Form der Übereinstimmung von Bund und Ländern beim Einsatz von Bundesfinanzhilfen wurden also im II. WoBauG herabgesetzt, obwohl sie im Grundgesetz kurz zuvor erhöht worden sind.

Die Anpassung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes an die seit 1969 geltende Neuregelung des Grundgesetzes ist längst überfällig. Die Gesetzesänderung dient aber nicht nur dazu, die förmliche Übereinstimmung mit dem Grundgesetz herbeizuführen, sondern ist auch in der Sache dringend geboten. Bund und Länder schließen zwar seit 1980 jährlich eine Verwaltungsvereinbarung über die Förderung des sozialen Wohnungsbaues ab, jedoch enthalten diese vom Bund den Ländern zur Unterschrift vorgelegten Vertragstexte jeweils Bestimmungen über die finanzielle Beteiligung der Länder und zahlreiche Zweckbindungen und Auflagen für den Einsatz der von Bund und Ländern aufzubringenden Mittel. Diese Bedingungen der Bundesfinanzhilfen gehen über den verfassungsrechtlichen Rahmen zulässiger Bundesfinanzhilfen weit hinaus, konnten im Ergebnis von den Ländern jedoch nicht wirksam zurückgewiesen werden, da die Länder die Annahme der Bundesfinanzhilfen aus wohnungspolitischen Gründen verantwortungsbewußt nicht ablehnen können. Durch die nun vorgeschlagene Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes sollen deshalb nicht nur der bisher praktizierte Abschluß von Verwaltungsvereinbarungen ausdrücklich vorgeschrieben, sondern vor allem auch Gegenstand und Inhalt dieser Vereinbarungen in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz klargestellt werden.

Hinsichtlich der Anwendung des Art. 104a Abs. 4 Grundgesetz beruht der Gesetzentwurf auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere dessen Entscheidung vom 4. März 1975 (BVerfGE 39, S. 96) zur Städtebauförderung. Wie damit grundsätzlich festgestellt worden ist, ist die Befugnis des Bundes zur Gewährung von Bundesfinanzhilfen "kein Instrument direkter oder indirekter Investitionssteuerung zur Durchführung allgemeiner wirtschafts-, währungs-, raumordnungs- oder strukturpolitischer Ziele des Bundes in den Ländern"; außerhalb der im Grundgesetz ausdrücklich aufgeführten Förderungsziele lassen die Bundeszuschüsse eine Einflußnahme aus bundespolitischer Sicht auf die Aufgabenerfüllung durch die Länder nicht zu. Insbesondere beschreibt das Bundesverfassungsgericht den zulässigen Inhalt von Verwaltungsvereinbarungen, wenn das Nähere bereits durch ein mit Zustimmung des Bundesrates ergangenes Bundesgesetz festgelegt ist:

"Wenn wie hier die Finanzhilfe im Zusammenhang mit einem Bundesgesetz gewährt wird, das umfassend eine Sachmaterie, die zu den Staatsaufgaben zählt, regelt (Städtebauförderung), so ergibt sich aus diesem Gesetz, seiner Anlage und seinem Inhalt, ob und in welcher Begrenzung gesamtstaatliche Gesichtspunkte bei Vollzug durch die Länder zu beachten sind. Verzichtet der Bund darauf, in diesem Gesetz - natürlich in den Grenzen des Art. 104a Abs. 4 GG - näher zu regeln, unter welchen konkreteren Voraussetzungen er nun bereit ist, Finanzhilfe zum Aufwand zu leisten, der den Ländern in Ausführung des Gesetzes entsteht, so ist kein Raum mehr, von Bundes wegen die Finanzhilfe unter die Länder nach bundespolitischen Gesichtspunkten schwerpunktmäßig durch Bildung von Prioritäten u. ä. zu verteilen."

Durch das Zweite Wohnungsbaugesetz hat der Bund mit Zustimmung des Bundesrates detaillierte Regelungen für die öffentliche Förderung des Wohnungsbaues durch Bund, Länder und Gemeinden aufgestellt, so daß daneben - wie im einzelnen noch ausgeführt wird - nur geringer Raum zur Ausfüllung durch Verwaltungsvereinbarungen verbleibt.

Dieser verbleibende Gestaltungsraum soll durch den Gesetzentwurf konkretisiert werden.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

1. Zu Art. 1 Nr. 2 (§ 18 II. WoBauG)

a) Zu Absatz 1: Bundesfinanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG

Die Vorschrift stellt in dem neugefaßten Absatz 1 zunächst klar, daß sich die Gewährung der Bundesfinanzhilfen zur Förderung von Investitionen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus nach Art. 104a Abs. 4 des Grundgesetzes richtet.

Dementsprechend wird im Gesetzestext auch nicht mehr von "Bundesmitteln", sondern von "Bundesfinanzhilfen" gesprochen. Der Ausdruck "Bundesmittel" wird auch deshalb nicht mehr verwendet, weil er ungenau ist, nämlich nicht zwischen dem Verpflichtungsrahmen und den Haushaltsmitteln zur Abdeckung eingegangener Verpflichtungen unterscheidet. Diese Unterscheidung, die auch stets in den Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern gemacht wurde, wird mit der Neufassung des Absatzes 2 auch in das Zweite Wohnungsbaugesetz aufgenommen.

b) Zu Absatz 2: Zweckbestimmung und Mindestbetrag der Bundesfinanzhilfen

Die Neufassung des Absatzes 2 bezweckt, die bisherig gesonderte Zweckbestimmung von Teilbeträgen der Bundesmittel aufzuheben und stattdessen die Bundesfinanzhilfen insgesamt zur Förderung des "sozialen Wohnungsbaus" (in den neuen Ländern auch zur Förderung von Modernisierung und Instandsetzung) zu bestimmen.

Nach der geltenden Fassung des § 18 Abs. 2 II. WoBauG sind die Bundesmittel bestimmt

- für den "öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau" in Höhe eines festen Betrages in Höhe von 150 Mio DM (so Satz 1; sogenannte Grundförderung) und
- für "sonstige Maßnahmen zugunsten des sozialen Wohnungsbaus" mit einem darüber hinausgehenden, nicht bezifferten Betrag, der im Haushaltsplan bereitgestellt wird (so Satz 2).

Die Regelung bedeutet, daß nur die sogenannte Grundförderung als öffentliche Mittel für den Ersten Förderungsweg bestimmt und der wesentliche Teil (im Jahr 1993 3.550 Mio. DM) für sonstige Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus, nämlich zum Einsatz im Zweiten Förderungsweg oder möglichst im Dritten Förderungsweg zu

verwenden ist. Die Festlegung einzelner Teile der Bundesfinanzhilfen auf einen bestimmten Einsatz im Rahmen des "sozialen Wohnungsbaus" geht - wie im Allgemeinen Teil dargelegt - über das verfassungsrechtlich zulässige Maß hinaus und engt die Länder bei der Förderung des Wohnungsbaus, auch bezüglich der komplementären Landesmittel, unangemessen ein.

Die vorgeschlagene Neufassung faßt die beiden bisherigen Sätze zusammen und bestimmt - ohne weitere Aufteilung - den gesamten Verpflichtungsrahmen "zugunsten des sozialen Wohnungsbaus". Anstelle der bisherigen Grundförderung von 150 Mio DM wird in der Neufassung ein Mindestbetrag von 2 Mrd. DM genannt. Dieser Betrag ist nach unbestrittener Ansicht viel zu gering, um auch nur annähernd die anstehenden großen Aufgaben bei der Neuschaffung von Wohnraum einigermaßen zu lösen. Die Verhandlungen um das Föderale Konsolidierungsprogramm (FKPG) im Frühjahr 1993 haben zu dem Ergebnis geführt, es bei den Ansätzen der Mittelfristigen Finanzplanung des Bundes zu belassen, diese Beträge also weder zu erhöhen noch zu kürzen. Die Finanzplanung des Bundes (Bundesrats-Drucksache 471/92 Seite 20) sieht hierfür

- nach je 3,7 Mrd. DM für 1992 und 93 -
- für das Jahr 1994 3,5 Mrd. DM und
- für die Jahre 1995 und 1996 je 2,8 Mrd. DM vor.

Für die Folgejahre sind die Beträge noch nicht veranschlagt. In § 18 Abs. 2 II. WoBauG soll jedoch ein Mindestbetrag auf unbestimmte Zeit festgelegt werden. Dieser Betrag wird unterhalb der für 1995 und 96 vorgesehenen Beträge mit der Maßgabe festgelegt, daß die Höhe der jeweils benötigten und verfügbaren Bundesfinanzhilfen jährlich zwischen Bund und Ländern verhandelt und in der Verwaltungsvereinbarung gemäß der Neufassung des § 19 Abs. 1 II. WoBauG bestimmt wird.

2. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 19 II. WoBauG)

a) Zu Absatz 1: Höhe und Verteilung der Bundesfinanzhilfen

Die geltende Regelung in § 19 Abs. 1 und 2 II. WoBauG, wonach der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau die Bundesmittel "im Benehmen mit den zuständigen obersten Landesbehörden" auf die Länder verteilt und diese Verteilung auch vor Beginn eines Haushaltsjahres vornehmen kann, entspricht längst nicht mehr den seit 1969 neu geregelten Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern nach Art. 104a Abs. 4 Grundgesetz. Hiernach setzt der Einsatz von Bundesfinanzhilfen voraus, daß das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, durch ein mit Zustimmung des Bundesrats ergangenes Bundesgesetz oder eine aufgrund des Bundeshaushalts abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung geregelt wird. Diese Anforderungen des Grundgesetzes sind unvereinbar mit der gegenwärtig vorgesehenen Verteilung im Benehmen mit den Ländern und auch einer vorgezogenen Verteilung vor Beginn des Haushaltsjahres.

In der Neufassung des § 19 Abs. 1 Satz 1 II. WoBauG ist deshalb zunächst bestimmt, daß Höhe und Verteilung der Bundesfinanzhilfen jährlich in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern festgelegt werden. Von den beiden in Art. 104a Abs. 4 Grundgesetz gebotenen Möglichkeiten - Bundesgesetz oder Verwaltungsvereinbarung - entscheidet sich der Gesetzentwurf für den jährlichen Abschluß einer Verwaltungsvereinbarung. Das Instrument eines Bundesgesetzes ist für diese jährlich wiederkehrenden Festlegungen nicht geeignet.

Der Maßstab für die Verteilung und die dabei zugrundezulegenden Kriterien sind im Gesetzentwurf nicht festgelegt worden und sollen der jährlichen Verwaltungsvereinbarung vorbehalten bleiben. Eine Festbeschreibung des Maßstabs oder auch nur der Verteilungskriterien läßt es nicht zu, die im Laufe der Zeit wechselnden Aufgaben und Bedürfnisse zu berücksichtigen.

Auch der Anteil der Bundesfinanzhilfen an dem gesamten Investitionsvolumen, das im jeweiligen Wohnungsbauprogramm vorgesehen ist, wird durch die vorgesehene gesetzliche Regelung nicht festgelegt. Bestimmt wird lediglich der Höchstbetrag der Bundesfinanzhilfen, der nämlich den Betrag nicht übersteigen darf, den das Land selbst für das jeweilige Wohnungsbauprogramm bereitstellt. Wobei nicht nur der im Landeshaushalt ausgewiesene Verpflichtungsrahmen, sondern - wie nach den Verwaltungsvereinbarungen der letzten Jahre - auch entsprechende Festlegungen der landesseitigen Förderung durch die jeweilige Landeskreditbank oder Wohnungsbauförderungsanstalt berücksichtigt werden. Dies entspricht der bisher stets erhobenen Forderung des Bundes, daß nämlich die Länder Förderungsmittel mindestens in gleicher Höhe aufbringen, wie sie Bundesfinanzhilfen in Anspruch nehmen. Umgekehrt erwarten allerdings die Länder auch vom Bund, daß er Bundesfinanzhilfen in gleicher Höhe bereitstellt, wie die Länder sie aufbringen. Der auf das einzelne Land entfallende Anteil der Bundesfinanzhilfen im Verhältnis zu dem vom Land bereitgestellten Anteil ist unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Barwerts der einzelnen Förderungsmittel (Baudarlehen, Baukostenzuschüsse, Aufwendungsdarlehen und Aufwendungszuschüsse) zu berechnen. Die Bestimmungen über den Barwert und die Anrechnung derartiger unterschiedlicher Finanzierungsmittel sind ebenfalls als Gegenstand der Verwaltungsvereinbarung vorgesehen.

Der auf das einzelne Land entfallende Anteil der Bundesfinanzhilfen ist in Relation zu demjenigen Betrag zu setzen, den das Land selbst für das gesamte jeweilige Wohnungsbauprogramm bereitstellt. Hiernach ist ausgeschlossen, daß sich der Bund oder das Land jeweils nur an Teilen des jährlichen Wohnungsbauprogramms beteiligt. Würde der Bund sich etwa nur an bestimmten Teilprogrammen des jährlichen Wohnungsbauprogramms beteiligen wollen, so wäre dies eine Mitwirkung des Bundes bei den Investitionsplanungen und -entscheidungen der Länder, die angesichts der eingehenden Regelungen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes über das nach Art. 104a Abs. 4 Grundgesetz verfassungsrechtlich zulässige Maß hinausgehen

würde. Eine derartige unzulässige Mitwirkung des Bundes besteht z. B. bei der "Verwaltungsvereinbarung über die Förderung des Wohnungswesens im Programmjahr 1993" (Bundesbaublatt 1993 S. 576) darin, daß der Bund einen bestimmten Betrag (410 Mio DM) ausschließlich für den Einsatz im Zweiten Förderungsweg gemäß § 88 II. WoBauG bestimmt und eine Beteiligung der Länder an diesem Teilprogramm in gleicher Höhe fordert. Die verfassungsrechtlichen Bedenken verstärken sich darüber hinaus, wenn der Bund - neben dem allgemeinen Programm zur Förderung des Wohnungsbaus - wie im Jahr 1992 Bundesfinanzhilfen für ein "Sonderprogramm zur Förderung des Wohnungsbaus in Regionen mit erhöhter Wohnungsnachfrage im Programmjahr 1992" (Bundesbaublatt 1992 S. 699) anbietet und hierzu eine Beteiligung der Länder mindestens in gleicher Höhe mit der Maßgabe fordert, daß das Land "diese Mittel voll oder zumindestens ganz überwiegend zusätzlich zu den bisher für die Wohnungsbauförderung aufgewandten Landesmitteln bereitstellen" wird. Diese Bedingung der Verwaltungsvereinbarung beeinträchtigt die Länder in ihrer selbständigen und vom Bund unabhängigen Haushaltswirtschaft, obwohl Art. 109 Abs. 1 Grundgesetz das Gebot aufstellt, daß Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sein sollen. Um derartige Eingriffe in die Haushaltswirtschaft der Länder abzuwehren, ist es erforderlich, im Zweiten Wohnungsbaugesetz ausdrücklich festzulegen, daß sich der Anteil der Bundesfinanzhilfen auf den Gesamtbetrag des jährlichen Wohnungsbauprogramms bezieht.

b) Zu Absatz 2: Bereitstellung von Haushaltsmitteln

Absatz 2 regelt die Abdeckung der Verpflichtungen, die die Länder aufgrund des vereinbarten Verpflichtungsrahmens und der auf sie entfallenden Bundesfinanzhilfen durch entsprechende Bewilligung von Förderungsmitteln an die einzelnen Bauherren eingegangen sind. Der Bund hat die hierzu erforderlichen Haushaltsmittel entsprechend dem Auszahlungsbedarf an die Bauherren zur Verfügung zu stellen.

Dieser Auszahlungsbedarf ist bei den einzelnen Finanzierungsformen verschieden. Bei Baudarlehen und Baukostenzuschüssen ist die Auszahlung ratenweise entsprechend dem Baufortschritt und abschließend bei Bezugsfertigstellung, also in aller Regel innerhalb von drei Jahren notwendig. Bei Aufwendungszuschüssen und Aufwendungsdarlehen beginnt die ratenweise Auszahlung erst nach der Bezugsfertigkeit und erstreckt sich entsprechend der vereinbarten Förderungsdauer über mehrere Jahre, z. B. nach der Verwaltungsvereinbarung 1993 über 15 Jahre seit Bezugsfertigkeit. Im Vergleich zur Praxis der letzten Jahre ist von Bedeutung, daß die Bereitstellung der Haushaltsmittel des Bundes zu dem Zeitpunkt gesetzlich bestimmt ist, der dem Auszahlungsbedarf an die Bauherren entspricht. Denn der Bund hat seit 1989 im Bundeshaushalt eine Auszahlung nur in sieben Jahresraten vorgesehen. Diese verzögerte Auszahlung erfordert eine Vorfinanzierung der Bundesfinanzhilfen durch die Länder entsprechend dem Auszahlungsbedarf der einzelnen Bauherren.

c) Zu Absatz 3: Inhalt der Verwaltungsvereinbarung

Absatz 3 enthält in Satz 1 die Aufzählung derjenigen Gegenstände, die - außer den bereits erwähnten Bestimmungen - in der jährlich abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung zu regeln sind. Hierzu gehören

- Bestimmungen über die Art der Bundesfinanzhilfen (Baudarlehen, Baukostenzuschüsse, Aufwendungsdarlehen, Aufwendungszuschüsse) und ihren Barwert,
- die Auszahlung der Haushaltsmittel entsprechend dem Auszahlungsbedarf an die Bauherren,
- die Bewirtschaftung und Abrechnung der Haushaltsmittel und
- die Zins- und Tilgungsbedingungen der als Darlehen gewährten Bundesfinanzhilfen.

Darüber hinaus wird in Satz 5 klargestellt, daß die Verwaltungsvereinbarung keine Regelungen über

- die Schwerpunkte der Förderung des Wohnungsbaues,
- den Einsatz der Förderungsmittel im Rahmen der Teile III bis V des Zweiten Wohnungsbaugesetzes sowie
- die Zweckbestimmung der Bundesfinanzhilfen

enthält. Derartige Regelungen sind bereits im Zweiten Wohnungsbaugesetz enthalten:

- aa) Die Schwerpunkte der Förderung des Wohnungsbaus mit Mitteln öffentlicher Haushalte sind in § 26 II. WoBauG bestimmt, und zwar sowohl in regionaler Hinsicht, z. B. in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf, sowie hinsichtlich der besonders begünstigten Personengruppen, die noch im vergangenen Jahr durch das Schwangeren- und Familienhilfegesetz vom 27. Juli 1992 (BGBl. I S. 1398) mit dem Vorrang von schwangeren Frauen und durch das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2094) mit der Streichung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Übersiedler geändert worden sind.
- bb) Die Teile III bis V des Zweiten Wohnungsbaugesetzes bestimmen im einzelnen den Einsatz der Förderungsmittel, insbesondere im Rahmen des Ersten, Zweiten und Dritten Förderungswegs in §§ 25 ff, 88 ff und 88d II. WoBauG und enthalten allgemein gefaßte und flexibel anwendbare Regelungen zur Höhe der Förderungsmittel und der tragbaren Miete und Belastung, z. B. §§ 43 und 46 II. WoBauG.
- cc) Die Zweckbestimmung der von Bund, Ländern und Gemeinden aufzubringenden Mittel ist ebenfalls im einzelnen im Zweiten Wohnungsbaugesetz bestimmt, z. B. hinsichtlich der Eignung und

Zweckbestimmung von förderungsfähigen Wohnungen sowie der Förderung von Mietwohnungen und Wohneigentum in § 1 II. WoBauG und ergänzend hierzu in zahlreichen weiteren Gesetzesbestimmungen.

Das Zweite Wohnungsbaugesetz, das anerkanntermaßen ein Ausführungsgesetz zu Art. 104a Abs. 4 Grundgesetz darstellt, enthält somit alles "Wesentliche" für den Einsatz der Bundesfinanzhilfen und insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen. Es erfüllt somit die Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht in der eingangs angeführten Entscheidung für ein Bundesgesetz über den Einsatz von Bundesfinanzhilfen aufgestellt hat. Angesichts dieser detaillierten Regelungen in einem - mit Zustimmung des Bundesrats ergangenen - Bundesgesetz ist verfassungsrechtlich kein Raum mehr zu ergänzenden Bestimmungen, die die Länder in der Anwendung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes einengen und den Einsatz der Bundesfinanzhilfen und entsprechender komplementärer Mittel der Länder auf bestimmte Förderungsmaßnahmen beschränken, z. B.

- auf die Förderung von Mietwohnungen oder Familienheimen,
- auf einen bestimmten Förderungsweg, etwa den Dritten Förderungsweg nach § 88d II. WoBauG, oder
- auf eine bestimmte Art und Höhe der je Wohnung einzusetzenden Förderungsmittel, die hierbei anzustrebende Miete einer Mietwohnung und die Dauer der Mietpreis- und Belegungsbindungen.

Dies ist in Satz 5 ausdrücklich klargestellt.

Die Sätze 2 bis 4 des Absatzes 3 stimmen im wesentlichen mit der geltenden gesetzlichen Regelung überein. Die Abführung der Zins- und Tilgungsbeträge an den Bund soll sich jedoch künftig nicht mehr nach dem Verhältnis zu den "öffentlichen" Mitteln des Landes richten, sondern auch die "nichtöffentlichen" Mittel des Landes einbeziehen. Dies steht in Übereinstimmung mit der "Zins- und Tilgungsvereinba-

zung Wohnungsbau - WoBauZTV -" vom 14. September 1990 (BMBl. 1991 S. 481). Die geltende Regelung, wonach hinsichtlich der Abführung von Zins- und Tilgungsbeträgen von Satz 2 abweichende Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Land zulässig sind, bleibt aufrechterhalten. Hiervon ist in der "Zins- und Tilgungsvereinbarung Wohnungsbau" z. B. dahin Gebrauch gemacht, daß die Mindesttilgung von 1 vom Hundert bei Aufwendungsdarlehen erst im Jahr 1999 beginnt. Zur redaktionellen Klarstellung wird im übrigen nicht mehr von "ausgeliehenen" Bundesmitteln, sondern genauer von "als Darlehen gewährten" Bundesfinanzhilfen gesprochen.

3. Zu Artikel 2 (Schlußvorschriften)

Die Vorschriften der §§ 18 und 19 II. WoBauG gelten auch im Saarland (§ 125a Abs. 2 II. WoBauG). Eine Änderung des Wohnungsbaugesetzes für das Saarland ist daher nicht erforderlich.