

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes und anderer wohnungsrechtlicher Gesetze (Wohnungsbauänderungsgesetz 1997 – WoBauÄndG 1997)

A. Zielsetzung

Lebensgemeinschaften nicht verheirateter oder nicht verwandter Personen sind weitgehend vom Bezug von Sozialwohnungen ausgeschlossen. Sie erhalten keine Wohnberechtigungsbescheinigung zur gemeinsamen Nutzung einer Sozialwohnung angemessener Größe. Wohnberechtigungsbescheinigungen werden nach § 5 Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) in Verbindung mit dem Zweiten Wohnungsbaugesetz (II. WoBauG) grundsätzlich nur für Wohnungssuchende und deren Familienangehörige ausgestellt. Die wachsende Zahl von auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaften ist dagegen nicht wohnberechtigt, auch wenn ihr Gesamteinkommen die gesetzlichen Einkommensgrenzen nicht überschreitet. In anderen Bereichen der staatlichen Daseinsvorsorge, wie z. B. im Wohngeldrecht oder im Sozialhilferecht, werden aber diese Gemeinschaften berücksichtigt. Auch beim Zugang zu den Sozialwohnungen ist der gesellschaftlichen Entwicklung und den Bedürfnissen der Menschen, die in den genannten Gemeinschaften zusammenwohnen und zusammenleben wollen, Rechnung zu tragen.

Darüber hinaus ist es nicht gerechtfertigt, auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften, bei denen die innere Verbundenheit über eine reine Haushalts- und Wirtschaftsgemeinschaft hinausgeht, grundsätzlich von der Förderung zur Bildung gemeinsamen Wohneigentums auszuschließen. Der Ausschluß von der Eigenheimförderung läuft angesichts der stetigen Zunahme solcher Lebensgemeinschaften der Zielsetzung zuwider, einkommensschwächeren Haushalten die Wohneigentumsbildung zu ermöglichen.

Zur Zeit gelten in den alten Bundesländern ausgestellte Wohnberechtigungsbescheinigungen nicht in den neuen Ländern. Diese Regelung erfordert unnötigen Verwaltungsaufwand und ist nicht mehr erforderlich. Aus Gründen der Rechtseinheit und Übersichtlichkeit ist eine bundeseinheitliche Regelung geboten.

B. Lösung

Entsprechende Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes, des Zweiten Wohnungsbaugesetzes und des Wohnungsbaugesetzes für das Saarland.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

Der Vollzugsaufwand ist, wie bei der Erteilung von Wohnberechtigungsbescheinigungen an Familien, durch Verwaltungsgebühren abgedeckt. Bei der Wohneigentumsförderung entstehen keine zusätzlichen Kosten, da die aus Gleichbehandlungsgründen erforderliche Ausweitung des Berechtigtenkreises lediglich die Verteilung vorhandener Mittel betrifft.

E. Sonstige Kosten

Keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (442) – 842 00 – Wo 127/97

Bonn, den 11. Juni 1997

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 711. Sitzung am 25. April 1997 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes
und anderer wohnungsrechtlicher Gesetze
(Wohnungsbauänderungsgesetz 1997 – WoBauÄndG 1997)

mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes und anderer wohnungsrechtlicher Gesetze (Wohnungsbauänderungsgesetz 1997 – WoBauÄndG 1997)

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

Artikel 1**Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes**

Das Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnungsbindungsgesetz – WoBindG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. August 1994 (BGBl. I S. 2166) wird wie folgt geändert:

1. § 4 Abs. 7 wird nach dem Semikolon wie folgt gefaßt:

„Ehegatten, Partnern einer auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaft und hinterbliebenen haushaltszugehörigen Familienangehörigen, die in das Mietverhältnis eintreten, darf die Wohnung auch ohne Übergabe einer Wohnberechtigungsbescheinigung zum Gebrauch überlassen werden.“

2. § 5 Abs. 2 Satz 2 wird wie folgt geändert:

- a) Im ersten Halbsatz wird das Wort „Familienmitglied“ durch das Wort „Haushaltsmitglied“ ersetzt.
- b) Im zweiten Halbsatz werden die Worte „seiner Angehörigen“ durch die Worte „der Haushaltsmitglieder“ ersetzt.

3. § 33 wird wie folgt gefaßt:

„ § 33

Überleitungsregelung aus Anlaß der Herstellung der Einheit Deutschlands

In dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet gilt dieses Gesetz für öffentlich

geförderte Wohnungen nach Maßgabe des § 116a Nr. 1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes.“

Artikel 2**Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes**

§ 8 Abs. 2 Buchstabe d des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (Wohnungsbau- und Familiengesetz – II. WoBauG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. August 1994 (BGBl. I S. 2137), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt gefaßt:

„d) Partner einer auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaft,“.

Artikel 3**Änderung des Wohnungsbaugesetzes für das Saarland**

§ 6 Abs. 2 Buchstabe d des Wohnungsbaugesetzes für das Saarland in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. November 1990 (Amtsblatt S. 273), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt gefaßt:

„d) Partner einer auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaft,“.

Artikel 4**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

1. Lebensgemeinschaften, die aus nicht miteinander verheirateten oder nicht verwandten Personen bestehen, erhalten nach geltendem Recht keine Wohnberechtigungsbescheinigung zum gemeinsamen Bezug einer Sozialwohnung angemessener Größe. Die Zahl dieser eheähnlichen und anderer auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaften wächst. In verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge werden sie aber berücksichtigt. So erhalten sie z. B. Leistungen nach dem Wohngeldgesetz und nach dem Bundessozialhilfegesetz. Sie dürfen aber nicht bessergestellt werden als Ehepaare (§ 18 Wohngeldgesetz, § 122 Bundessozialhilfegesetz). Im sozialen Wohnungsbau dürfen die gesellschaftliche Entwicklung und die Wohnbedürfnisse der Menschen, die in auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaften zusammenwohnen wollen, ebenfalls nicht ignoriert werden.

Der Zugang zu mietpreisgünstigen Sozialwohnungen darf ihnen nicht deshalb verschlossen bleiben, nur weil ihre haushaltszugehörigen Personen nicht Familienangehörige im Sinne des § 8 II. WoBauG und des § 6 Wohnungsbaugesetz für das Saarland sind. Darüber hinaus ist eine Erweiterung des in § 8 II. WoBauG und des § 6 Wohnungsbaugesetz für das Saarland definierten Familienbegriffs erforderlich, um auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaften, bei denen die innere Verbundenheit über eine reine Haushalts- und Wirtschaftsgemeinschaft hinausgeht, grundsätzlich in die Förderung zur Bildung gemeinsamen Wohneigentums einzubeziehen. Der Ausschluß von der Eigenheimförderung läuft angesichts der stetigen Zunahme solcher Lebensgemeinschaften der Zielsetzung, einkommensschwächeren Haushalten die Wohneigentumsbildung zu ermöglichen, zuwider. Die vorgeschlagenen Änderungen des § 8 II. WoBauG und des § 6 Wohnungsbaugesetz für das Saarland tragen dem dringenden Regelungsbedarf Rechnung.

2. Die Vorschrift des § 33 Nr. 2 WoBindG, nach der in den alten Ländern ausgestellte Wohnberechtigungsbescheinigungen nicht in den neuen Ländern gelten, erfordert unnötigen Verwaltungsaufwand und ist nicht mehr erforderlich.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

1. Zu Artikel 1 Nr. 1

Der Bundesgerichtshof hat mit Beschluß vom 13. Januar 1993 (ZMR 1993, 261) entschieden, daß der überlebende Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft in entsprechender Anwendung des § 569a Abs. 2 Satz 1 BGB in den Mietvertrag des verstorbenen Mieters eintritt. Dementsprechend besteht in der gegenwärtigen Diskussion über die Reform

des Mietrechts die Tendenz zuzulassen, daß auch ein hinterbliebener Partner einer auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaft in das Mietverhältnis eintritt, ohne daß es auf die Eheähnlichkeit der Beziehung ankäme (vgl. Ergebnisse der Bundesländer-Arbeitsgruppe „Mietrechtsvereinfachung“). Dieser Entwicklung trägt der Gesetzentwurf Rechnung:

- § 4 Abs. 7 zweiter Halbsatz wurde mit der Begründung eingefügt, im öffentlichen Wohnungsrecht solle der Schutz respektiert werden, den das bürgerliche Mietrecht den Familienangehörigen nach dem Tode des Mieters gewährt. Entsprechend der neueren Rechtsentwicklung soll diese Vorschrift deshalb auf den Partner einer dauerhaften, verschieden- oder gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaft ausgedehnt werden.
- Die bisherige Verweisung auf § 569a BGB ist entfallen. Die Gleichstellung des Partners einer Lebensgemeinschaft mit dem Ehegatten bezieht sich in erster Linie auf den Fall des Todes des Inhabers der Wohnberechtigungsbescheinigung, daneben aber auch auf den Fall des Auszuges, bei Scheidung der Ehe oder Auflösung der Lebensgemeinschaft.

2. Zu Artikel 1 Nr. 2

Es handelt sich um eine Folgeänderung. Bei Erteilung der Wohnberechtigungsbescheinigung kommt es nicht mehr auf die Familienangehörigkeit an.

3. Zu Artikel 1 Nr. 3

Die Vorschrift des § 33 WoBindG, nach der in den alten Ländern ausgestellte Wohnberechtigungsbescheinigungen nicht in den neuen Ländern gelten, erfordert unnötigen Verwaltungsaufwand und ist nicht mehr erforderlich.

4. Zu Artikel 2

Durch die Änderung des § 8 Abs. 2 Buchstabe d werden Partner einer auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaft den zur Familie rechnenden Angehörigen gleichgestellt. Sie können eine Wohnberechtigungsbescheinigung für den Bezug einer Sozialwohnung angemessener Größe erhalten. Außerdem sind sie nicht mehr von der Gewährung von Wohnungsbauförderungsmitteln ausgeschlossen.

5. Zu Artikel 3

Die Vorschrift des § 6 Wohnungsbaugesetz für das Saarland ist wortgleich mit § 8 des II. WoBauG. Zur Begründung der Änderung wird auf die Begründung zur Änderung des § 8 II. WoBauG verwiesen.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung stimmt dem Gesetzentwurf des Bundesrates schon im Hinblick auf das Gesetzgebungsverfahren zur Reform des Wohnungsbaurechts nicht zu.

Mit dem Gesetzentwurf des Bundesrates werden zwei Anliegen verfolgt:

- Die Einbeziehung von Partnern von „auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaften“ in den Kreis der Angehörigen im Sinne der Begriffsbestimmung des § 8 II. WoBauG und in den Katalog der Personen in § 4 Abs. 7 WoBindG, denen nach dem Tod des Mieters auch ohne Wohnberechtigungsschein ein Anspruch auf Eintritt in das Mietverhältnis zusteht, sowie
- die Ausdehnung der Geltung in den alten Ländern ausgestellter Wohnberechtigungsscheine auf die neuen Länder.

Eine vorgezogene Änderung des II. WoBauG und des WoBindG wird nicht für erforderlich gehalten, da diese Rechtsgrundlagen nach der Koalitionsvereinbarung Gegenstand einer in Vorbereitung befindlichen durchgreifenden Reform des Wohnungsbaurechts sind. Ein solches Parallelverfahren zur Änderung der bisherigen Rechtsgrundlagen würde den Bestrebungen nach einem „schlanken Staat“ zuwiderlaufen. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung ist auch nicht dringlich, weil das geltende Recht (§ 5 Abs. 1 WoBindG) die Möglichkeit gibt, je nach den sachlichen Erfordernissen auch unverheiratet zusammenlebenden Paaren einen Wohnberechtigungsschein für eine gemeinsame Sozialwohnung zu erteilen; hiervon haben die meisten Länder auch in ausreichendem Maße Gebrauch gemacht.

Die Bundesregierung ist bereit, das zugrundeliegende Anliegen des Bundesrates im Rahmen des genannten Gesetzgebungsverfahrens, insbesondere für Haushalte mit Kindern, zu prüfen. Sie weist aber darauf hin, daß sich bei einer schlichten Gleichsetzung der Partner von auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaften mit den Angehörigen eine Vielzahl von Problemen ergeben, die bei den weiteren Überlegungen zu berücksichtigen sind:

- a) Durch die Einbeziehung wird der Kreis der im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus Wohnberechtigten erheblich erweitert. Bereits jetzt übersteigt die Zahl der berechtigten Haushalte die Zahl der vorhandenen Sozialwohnungen bei weitem. Aus diesen Gründen war schon im Jahre 1982 eine Gesetzesinitiative Nordrhein-Westfalens, die ebenfalls die Einbeziehung von Partnern nichtehelicher Lebensgemeinschaften vorsah, vom Bundesrat nicht beschlossen worden. Bis heute hat sich an dem erhöhten Bedarf an – vor allem großen – Sozialwohnungen kaum etwas geändert; insbesondere für Familien mit Kindern besteht

nach wie vor ein Engpaß bei der Versorgung mit geeignetem Wohnraum.

- b) Das gleiche gilt für die Gewährung von Fördermitteln für die Eigentumsbildung. Auch hier stehen der Vielzahl von – bereits heute berechtigten – Antragstellern nur Mittel in begrenztem Umfang gegenüber.
- c) Der Bundesrat weist in seiner Begründung zutreffend darauf hin, daß die Rechtsprechung des BGH dem überlebenden Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft das Recht auf Eintritt in den Mietvertrag zubilligt. Der Vorschlag zu § 4 Abs. 7 WoBindG geht hierüber aber hinaus. Eine so weit reichende Entscheidung kann nicht isoliert für die Frage der Wohnberechtigung in einer Sozialwohnung getroffen werden.
- d) Der Hinweis des Bundesrates auf die Gleichstellung von Partnern einer auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaft im Wohngeldrecht geht fehl.

Unverheiratet zusammenlebende Partner werden beim Wohngeld anders behandelt als Ehepartner, da sie nach § 4 Abs. 1 und 2 WoGG keinen Familienhaushalt bilden. Bei jedem Partner wird einzeln geprüft, ob Wohngeld zusteht. Fehlt einem Partner die Antragsberechtigung, wird dessen Mietanteil gar nicht berücksichtigt (§ 7 Abs. 3 WoGG). Sodann werden berechnete Einzelansprüche (unter Einbeziehung des gesamten Haushaltseinkommens) anteilig auf den Betrag „gekappt“, der einem Familienhaushalt gleicher Größe zustünde (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 WoGG).

Auch beim pauschalierten Wohngeld gibt es keine Gleichstellung. Nach § 32 Abs. 3 WoGG müssen die Partner beide Mieter sein, in einer eheähnlichen Gemeinschaft im Sinne des § 122 BSHG leben, d. h. „eine Lebensgemeinschaft eingehen, die auf Dauer angelegt ist, daneben keine Lebensgemeinschaft weiterer zuläßt und sich durch innere Bindungen auszeichnet, die ein gegenseitiges Entstehen der Partner füreinander begründen (Einstandsgemeinschaft)“ (vgl. Urteil des BVerfG vom 17. November 1992 – Az.: 1 BvL 8/87 BVerfGE 87, 234 ff.). Erforderlich ist ferner, daß die Partner aufgrund eines einheitlichen Bescheides Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG erhalten. Nur unter diesen Voraussetzungen kann das pauschalierte Wohngeld in einem einheitlichen, in der Regel mit dem Sozialhilfebescheid verbundenen Bescheid zusammengefaßt bemessen werden.

- e) Hinzuweisen ist schließlich auf Probleme im Vollzug und beim Ausschluß von Mißbrauchstatbeständen. Anders als bei verwandtschaftlichen Beziehungen und Verheirateten ist es schwierig, für das Vorliegen einer „auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaft“ rechtlich faßbare, objektive Anhaltspunkte zu finden.

- f) Soweit ersichtlich, gibt es die mit dem Gesetzentwurf angestrebte Gleichstellung in dieser umfassenden Form bisher in keinem Rechtsbereich. Demgegenüber enthält das geltende Wohnungsbindinggesetz in seinem § 5 Abs. 1, der die Erteilung von Wohnberechtigungsbesccheinigungen regelt, in Satz 1 Buchstabe c eine Öffnungsklausel, mit der – wie die Praxis in zahlreichen Ländern zeigt – dem Bedürfnis nach Berücksichtigung von Partnern nichtehelicher Lebensgemeinschaften durchaus Rechnung getragen werden kann. Allerdings – auch das zeigt der Blick auf die einschlägigen Länderrichtlinien – erfolgt die Berücksichtigung aufgrund des § 5 Abs. 1 WoBindG in keinem Land voraussetzungslos, sondern jeweils nur bei Vorliegen bestimmter Anhaltspunkte (gemeinsame Kinder, vorheriges Zusammenleben von mindestens drei Jahren usw.).

Soweit der Gesetzentwurf des Bundesrates in Artikel 1 Nr. 3 die Erweiterung des Geltungsbereichs der in den alten Ländern ausgestellten Wohnberechtigungsscheine auf das Gebiet der neuen Länder vorsieht, bestehen gegen ihn keine grundsätzlichen Bedenken. Diese Änderung ist aber nicht vordringlich, da § 33 Abs. 1 Nr. 2 Satz 2 WoBindG den Ländern die Möglichkeit eröffnet, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß Wohnberechtigungsbesccheinigungen aus den alten Ländern auch in den neuen Ländern gelten. Einer vorgezogenen Änderung wird daher und auch mit Blick auf das bereits erwähnte Gesetzgebungsverfahren zur Reform des Wohnungsbaurechts und mit Rücksicht auf den geringen Bestand an Sozialwohnungen in den neuen Ländern, auf den die Rechtsänderung Anwendung finden würde, nicht zugestimmt.

