

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Dietmar Kansy, Dirk Fischer (Hamburg),  
Renate Blank, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU  
– Drucksache 14/1281 –**

### **Fehlbelegungsabgabe**

#### **Vorbemerkung**

Die Ausgleichsabgabe nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG), die seit 1983 zunehmend in allen alten Ländern (mit Ausnahme des Saarlandes) erhoben wird, hat bis zum Jahr 1996 für die Länder und den Bund Einnahmen in Höhe von rd. 5,3 Mrd. DM erbracht. Diese sind für den Bau von Sozialwohnungen und Wohnungsfürsorgewohnungen eingesetzt worden; bei einem angenommenen durchschnittlichen Fördervolumen von 100 000 DM für eine 4-Zimmer-Mietwohnung konnten damit rd. 53 000 Wohneinheiten erstellt werden.

Die nach geltendem Recht mögliche flexible Ausgestaltung der Ausgleichsabgabe durch die Länder trägt den unterschiedlichen örtlichen und regionalen Verhältnissen in den Ländern Rechnung. Die Ausgleichsabgabe hat sich im Grundsatz als eine verfassungsrechtlich gebotene Abschöpfung von nicht mehr gerechtfertigten Subventionsvorteilen bewährt. Soweit die Abgabe – neben anderen Einflußfaktoren – in Einzelfällen zu unerwünschten Auswirkungen auf die Bewohnerstrukturen führt, ist es Sache der Länder, die Abgabe problemgerecht auszugestalten. Das geltende Recht läßt dies zu; die beabsichtigte Reform des Wohnungsbaurechts wird beim Ausgleich nicht mehr gerechtfertigter Fördervorteile hieran anknüpfen können.

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 13. Juli 1999 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

1. Wie hoch war das Aufkommen aus der Fehlbelegungsabgabe beim Bund und – nach Kenntnis der Bundesregierung – bei den Ländern seit 1990 für jedes einzelne Jahr?

Das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe beim Bund und den Ländern betrug:

Jahr	Länder Mio. DM	Bund Mio. DM	Gesamt Mio. DM
1990	293	21	314
1991	396	24	420
1992	454	26	480
1993	557	28	585
1994	680	49	729
1995	577	44	621
1996	625	50	675

Neuere Zahlen aus den Ländern sind der Bundesregierung bisher nicht bekannt.

2. a) Wie entwickelte sich das Aufkommen aus der Fehlbelegungsabgabe jeweils in den alten Bundesländern in den letzten 3 Jahren, für die Daten vorliegen?

In den zehn abgabenerhebenden Ländern entwickelte sich das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe in Mio. DM wie folgt:

Jahr/Land	BW	BY	BE	HB	HH	HE	NI	NW	RP	SH
1994	38	76	166	12	51	52	16	238	11	21
1995	38	65	158	16	52	56	13	153	10	16
1996	32	50	173	16	73	56	12	189	9	16

- b) Ist die Verwendung der durch die Fehlbelegungsabgabe aufkommen- den Mittel für den sozialen Wohnungsbau nach Kenntnis der Bundes- regierung ständige und ausnahmslose Länderpraxis?

Ja.

Einige Länder haben – gestützt auf die Abweichungsklausel des § 16 Abs. 1 AFWoG – die in § 10 Abs. 1 AFWoG festgelegte Zweckbestim- mung der laufenden Förderung des Baues von Sozialwohnungen inzwi- schen ergänzt: So kann z. B. in Niedersachsen das Aufkommen auch zum Erwerb von Belegungsrechten, in Hamburg auch zur Instandsetzung, Mo- dernisierung und Freimachung von Sozialwohnungen sowie in Bayern zum Erwerb von Mietpreis- und Belegungsbindungen von Wohnungen verwen- det werden.

3. Welche landesrechtlichen Konsequenzen bei der Fehlbelegungsabgabe haben nach Kenntnis der Bundesregierung die Länder aus der Anhebung der Einkommensgrenzen und Umstellung der Einkommensermittlung durch das Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 gezogen?

Die Länder haben – gestützt auf die Anpassungsklausel des § 16 Abs. 2 AFWoG – in ihren Ausgleichsabgabegesetzen die durch das Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 neu geregelten Vorschriften über Einkommensbegriff und Einkommensermittlung im sozialen Wohnungsbau (§§ 25 ff. II. WoBauG) weitestgehend übernommen und aufgrund der erhöhten Einkommensgrenzen die Toleranzschwelle, ab der bei einer Überschreitung der Einkommensgrenze eine Abgabe erhoben wird, gesenkt sowie die pro Quadratmeter Wohnfläche zu zahlenden Abgabebeträge erhöht, um das Volumen der Einnahmen aus der Abgabenerhebung möglichst zu erhalten. Zu späteren Anhebungen der Toleranzschwellen mit Blick auf instabile Bewohnerstrukturen vgl. die Antworten zu den Fragen 4 a, 8 und 9.

4. a) Wie groß ist nach Kenntnis der Bundesregierung die Bandbreite in den landesgesetzlichen Regelungen zu den Einkommensgrenzen, ab denen die Fehlbelegungsabgabe zu zahlen ist?  
b) Hält die Bundesregierung eine bundeseinheitliche Angleichung für wünschenswert?

Die Toleranzschwelle, ab der bei einer Überschreitung der Einkommensgrenze eine Ausgleichsabgabe zu zahlen ist, liegt in den Ländern zwischen 10 % (Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen) und 55 % (Bayern). Sie liegt bei 20 % in Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und (inzwischen) bei 40 % in Hamburg sowie bei 50 % in Berlin. Die Erhöhung z. B. auf 50 % in Berlin ist mit Blick auf instabile Bewohnerstrukturen in Großsiedlungen erfolgt; unter diesem Aspekt ist in Nordrhein-Westfalen eine Erhöhung auf 30 % geplant.

Mit Blick auf die in den Ländern unterschiedlichen örtlichen und regionalen wohnungswirtschaftlichen Verhältnisse, insbesondere den teilweise bestehenden instabilen Bewohnerstrukturen in Großsiedlungen, wären bundeseinheitliche Toleranzschwellen wenig geeignet für praxisgerechte Lösungen.

5. Befürwortet die Bundesregierung die Einführung bundeseinheitlicher Hebesätze für die Fehlbelegungsabgabe?

Auch bundeseinheitliche „Hebesätze“ (Höhe der Abgabebeträge) werden den wohnungspolitischen Problemlösungen (vgl. Antwort zu Frage 4 b) nicht gerecht.

6. Wie steht die Bundesregierung zu Vorschlägen aus den Ländern, das Fehlbelegungsrecht völlig in die Kompetenz der Länder zu geben?

Soweit im politischen Raum die Übertragung des Ausgleichsabgaberechts in die Kompetenz der Länder gefordert wird, ist es bislang zu keiner Gesetzesinitiative gekommen. Zum einen haben die Länder im Rahmen der Abweichungsklausel des § 16 Abs. 1 AFWoG erhebliche Gestaltungsspielräume. Zum anderen sollten bundesrechtliche Mindestanforderungen eine sachgerechte Abschöpfung nicht mehr zustehender Subventionsvorteile sicherstellen.

7. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über die Entwicklung der Fehlbelegungsquoten in den Ländern nach dem Inkrafttreten des Wohnungsbauförderungsgesetzes 1994 vor?

Die meisten Änderungen der Ausgleichsabgabegesetze der Länder wirken sich erst für die (dreijährigen) Leistungszeiträume ab 1996, teilweise erst ab 1997 und 1998 aus. Der Bundesregierung liegen über die Entwicklung der Anteile der einkommensmäßig über der jeweiligen Toleranzschwelle liegenden Sozialmieter in den letzten beiden Jahren keine Unterlagen vor. Sie lagen im Jahr 1996 bei durchschnittlich rd. 20 % (so z. B. auch in Nordrhein-Westfalen). Die Daten aus dem Jahr 1996 lassen keine signifikanten Abweichungen gegenüber den früheren Jahren erkennen.

8. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung aus den Ländern über die Verursachung von Problemen in sozialen Brennpunkten durch die Fehlbelegungsabgabe („Vertreibungsabgabe“) vor?
9. Welche Länder haben gezielte Maßnahmen auch beim Fehlbelegungsrecht zur Erhaltung ausgewogener Bewohnerstrukturen in Großsiedlungen ergriffen oder planen nach Kenntnis der Bundesregierung solche Maßnahmen?  
Bedürfen solche Abgabbeerhebungs-Flexibilisierungen einer bundesrechtlichen Absicherung?

Die Ausgleichsabgabe, die zur Abschöpfung ungerechtfertigter Subventionsvorteile nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (Beschl. v. 8. Juni 1988, BVerfGE 78, 249, 277) „vertretbar, wenn nicht geboten“ ist, kann nicht pauschal als „Vertreibungsabgabe“ bezeichnet werden.

Zum einen hängt die Wirkung der Abgabe entscheidend von ihrer Ausgestaltung und Handhabung ab, insbesondere davon, inwieweit sich ihre Höhe nach den wohnungswirtschaftlichen Gegebenheiten vor Ort richtet (z. B. Orientierung der Höchstbeträge an der Ober- oder Untergrenze oder am Mittelwert der Mietspiegelwerte). Zum anderen sind für die Frage der Bewohnerstrukturen bestimmter Wohngebiete eine Fülle von Einflußfaktoren – wie z. B. gestiegene Arbeitslosigkeit, verstärkte Kriminalität, städtebauliche Fehlentwicklungen, die Gestaltung des Wohnumfeldes, verschmutzte Gemeinschaftsräume, aber auch gesunkene Mieten auf dem freien Wohnungsmarkt (vor allem auch außerhalb der Großsiedlungen) – maßgeblich, so daß die Ausgleichsabgabe allenfalls als Einflußfaktor neben anderen angesehen werden kann.

Entsprechend den unterschiedlichen Ausgestaltungen und Handhabungen der Ausgleichsabgabe weichen die vorliegenden Erfahrungen der Länder voneinander ab. Das Land Hamburg hatte in früheren Jahren Großsiedlungen aus der Erhebung der Ausgleichsabgabe ausgenommen; ab 1996 wurden diese Siedlungen wieder in die Abgabenerhebung einbezogen. Das Land Berlin hat in den Jahren 1998/99 mit Blick auf Segregationstendenzen in Großsiedlungen und Abwanderungen in das Umland 16 dieser Siedlungen befristet (vorerst bis 31. März 2001) von der Ausgleichsabgabe freigestellt. Andere Länder erwägen für einzelne Großsiedlungen ebenfalls die Freistellung von der Ausgleichsabgabe oder praktizieren sie teilweise bereits (z. B. Nordrhein-Westfalen).

Das geltende Recht bietet für wohnungswirtschaftlich vernünftige Lösungen weitgehende Spielräume. Bundesrechtlich gilt: Die Freistellung einer instabilen Großsiedlung von den sozialen Belegungsrechten, z. B. zur Verhinderung oder Beseitigung einseitiger Strukturen in der Wohnungsbelegung (§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe a WoBindG), löst nach § 2 Abs. 1 Nr. 5 Buchstabe a AFWoG ein Absehen von der Ausgleichszahlung aus. Auch kann nach § 2 Abs. 2 AFWoG von der Erhebung der Ausgleichszahlung ganz oder teilweise abgesehen werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die Vermietbarkeit einzelner Wohnungen oder Wohnungen bestimmter Art während des Leistungszeitraums sonst nicht gesichert wäre.