

Stellungnahme:**Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz über die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe in der öffentlichen Wohnraumförderung (Fehlbelegungsabgabe-Gesetz – FBAG) (Drucksache 19/2162)****sowie****Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (Drucksache 19/629)**Dr. Holger Cischinsky / Dr. Joachim Kirchner / Dr. Christian v. Malottki / Martin Vaché
29.09.2015**INSTITUT WOHNEN
UND UMWELT GmbH**Forschungseinrichtung
des Landes Hessen und
der Stadt DarmstadtRheinstraße 65
64295 Darmstadt**Telefon:**
(0049) 0 61 51 / 29 04 - 0**Telefax:**
(0049) 0 61 51 / 29 04 97**eMail:** info@iwu.de**Internet:** www.iwu.de

Gegenstand der Stellungnahme

Sowohl die Landesregierung als auch die Fraktion DIE LINKE haben dem Hessischen Landtag Entwürfe für ein Gesetz über die (Wieder-) Einführung der Fehlbelegungsabgabe zur Beschlussfassung vorgelegt. Das Institut Wohnen und Umwelt (IWU) wurde vom Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Hessischen Landtags um eine schriftliche Stellungnahme zu diesen Gesetzentwürfen gebeten. Dieser Aufforderung kommt das IWU gerne nach.

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die Bewertung grundlegender Argumente, die für bzw. gegen die Einführung einer Fehlbelegungsabgabe gemeinhin ins Feld geführt werden, ohne die einzelnen Regelungen der beiden vorliegenden Gesetzentwürfe im Detail zu bewerten. Aufgrund dessen unterbleibt im Folgenden auch eine Gegenüberstellung der beiden Gesetzentwürfe, da sich diese im Detail zwar durchaus unterscheiden, nicht aber in ihrer grundsätzlichen Forderung nach (Wieder-) Einführung der Fehlbelegungsabgabe.

Was die Frage der Festlegung der Abgabenhöhe und damit letztlich auch den Tarifverlauf angeht, verweisen wir auf unser entsprechendes Gutachten, das wir kürzlich im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz angefertigt haben¹. Aspekte der Abgabebemessung haben wir darüber hinaus im Rahmen unserer Stellungnahme vom 25.05.2011 zum dringlichen Gesetzentwurf für ein Fünftes Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes zum Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen erörtert, die wir seinerseits dem damaligen Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr des Hessischen Landtags vorgelegt haben.

Beurteilung der Fehlbelegungsabgabe aus distributiver und allokativer Sicht

Das IWU ist wie bereits in seiner oben erwähnten Stellungnahme vom 25.05.2011 nach wie vor der Ansicht, dass die Fehlbelegungsabgabe vom Grundsatz her ein distributiv gerechtes und allokativ sinnvolles Instrument darstellt, um nicht mehr gerechtfertigte Subventionsvorteile abzuschöpfen und um dadurch dem sozialen Mietwohnungsbau zumindest zum Teil wiederum diejenigen Mittel zuzuführen, die für ihn vorgesehen waren, durch die Fehlbelegung jedoch zweckentfremdet werden.

¹ Vgl. Institut Wohnen und Umwelt (2015): Wiedereinführung des Hessischen Gesetzes zum Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen – Untersuchung zur Festlegung von Einkommensgrenzen und Höchstbeträgen. Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Darmstadt.

Nachfolgend wird diese Einschätzung näher begründet. Dabei werden auch Argumente bewertet, die von verschiedener Seite gegen die Einführung einer Fehlbelegungsabgabe vorgebracht werden.

Zur distributiven Gerechtigkeit der Fehlbelegungsabgabe

Mit Ausnahme der Wohnungsfürsorgewohnungen stehen mietzinsverbilligte Sozialmietwohnungen nur solchen Haushalten offen, deren Gesamteinkommen nach den §§ 6 und 7 HWoFG bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreiten. Verändern sich nach dem Einzug eines zum Zeitpunkt der Berechtigungsprüfung berechtigten Haushalts dessen Verhältnisse durch das Ausscheiden von Haushaltsmitgliedern bzw. durch eine Verbesserung der Einkommenssituation dahingehend, dass eine Sozialmietwohnungsberechtigung nicht mehr gegeben ist, so legen es horizontale wie vertikale Gerechtigkeitsüberlegungen nahe, den mit einer Sozialmietwohnung verbundenen und letztlich von der Allgemeinheit finanzierten Subventionsvorteil abzuschöpfen. Auch wenn der betroffene Haushalt trotz der Fehlbelegung der Sozialmietwohnung – richtigerweise – in der Wohnung verbleiben darf, erscheint es ungerecht, ihm auch noch die subventionierte Mietzinsverbilligung zu belassen, und zwar ungerecht gegenüber

- Haushalten derselben Größe und mit vergleichbarer Einkommensdisposition, die in keiner mietzinsverbilligten Sozialwohnung leben und denen aufgrund ihrer Verhältnisse dieses Wohnungssegment auch nicht offensteht (Gebot der horizontalen Gerechtigkeit), und gegenüber
- Haushalten mit Einkommen unter der Berechtigungsgrenze, die mangels eines Rechtsanspruchs auf eine Sozialmietwohnung bisher nicht in den Genuss einer solchen mietzinsverbilligten Wohnung kamen und sich daher ebenfalls auf dem frei finanzierten Wohnungsmarkt zu marktüblichen Konditionen versorgen müssen (Gebot der vertikalen Gerechtigkeit).

Bisweilen wird die Einführung der Fehlbelegungsabgabe mit dem Argument abgelehnt, die Fehlbelegungsabgabe treffe in der Regel Geringverdiener². Angesichts der niedrig erscheinenden Berechtigungsgrenzen des HWoFG, die aktuell beispielsweise für einen Einpersonenhaushalt 15.327 Euro und für ein Paar 23.254 Euro betragen, ist dieser Vorwurf auf den ersten Blick nachvollziehbar, hält aber einer kritischen Prüfung nicht stand. Denn die Definition des Gesamteinkommens im Sinne von §§ 6 und 7 HWoFG weicht in mehrerer Hinsicht substantiell von den üblichen Abgrenzungen des Nettoeinkommens ab, und zwar dahingehend, dass das förderrechtliche Gesamteinkommen eines Haushalts im Regelfall deutlich unter seinem Nettoeinkommen liegt. Dafür zeichnen folgende definitorische Besonderheiten des förderrechtlichen Gesamteinkommens verantwortlich:

- Bis auf wenige, in § 6 Abs. 2 S. 3 HWoFG geregelte Ausnahmen (betrifft insbesondere das Arbeitslosengeld sowie den steuerfreien Teil von Leibrenten) gehören einkommensteuerfreie Einkommensbestandteile nicht zum förderrechtlichen Gesamteinkommen. Zu erwähnen sind exemplarisch Kindergeldzahlungen sowie Einkommen, die unter dem Progressionsvorbehalt gemäß § 32b EStG stehen (z.B. Elterngeld, Krankengeld, Mutterschaftsgeld). Auch Wohngeld und Mindestsicherungsleistungen bleiben bei der förderrechtlichen Gesamteinkommensermittlung unberücksichtigt, wobei Empfängerhaushalte gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 FBAG (Entwurf der Landesregierung) bzw. § 4 Abs. 1 Nr. 2 und 3 FBAG (Entwurf der Fraktion DIE LINKE) ohnehin von der Fehlbelegungsabgabepflicht befreit sind.
- Für die Leistung von Steuern vom Einkommen sieht § 7 Abs. 2 Nr. 1 HWoFG einen 10%-igen Abzugsbetrag vor. Von dieser Regelung profitieren Haushalte beim Eintritt in die Einkommensteuerpflicht in besonderer Weise, da deren tatsächliche Steuerzahlung deutlich hinter diesem Abzugsbetrag zurückbleibt.
- Für Haushalte in besonderen Lebenssituationen (z. B. junge Ehepaare, Haushaltszugehörigkeit von Schwerbehinderten) sieht das HWoFG in § 7 Abs. 3 teils großzügige Abzugsbeträge vor, die zu einer weiteren Reduzierung des förderrechtlichen Gesamteinkommens beitragen.

² Vgl. z. B. Pressemitteilung des Vereins „MIETER HELFEN MIETERN Frankfurt e.V.“ vom 17.07.2014.

Durch die sich vom Nettoeinkommensbegriff abhebende Definition des förderrechtlichen Gesamteinkommens relativieren sich die auf den ersten Blick niedrig erscheinenden Berechtigungsgrenzen. Dies spiegelt sich empirisch darin, dass weniger als die Hälfte aller hessischen Mieterhaushalte (45 %) förderrechtliche Gesamteinkommen haben, die die jeweils maßgeblichen Berechtigungsgrenzen um mindestens 20 % überschreiten³. Denn das ist der Schwellenwert, ab dem gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 FBAG (Entwurf der Landesregierung) Fehlbelegungsabgabe zu entrichten ist. Im Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE ist der Schwellenwert mit 50 % sogar noch höher angesetzt (vgl. § 3 Abs. 1). Und auch bei Überschreiten des jeweiligen Schwellenwerts wird der Subventionsvorteil durch die zu entrichtende Fehlbelegungsabgabe nicht gleich in voller Höhe abgeschöpft, sondern zunächst nur anteilig. Die Befürchtung, die Fehlbelegungsabgabe treffe in der Regel Geringverdiener, ist aus Sicht des IWU daher unbegründet.

Zur allokativen Effizienz der Fehlbelegungsabgabe

Durch fehlbelegende Haushalte verkleinert sich für berechtigte Haushalte das Marktsegment der mietzinsverbilligten Sozialwohnungen mit der Folge, dass noch mehr berechtigte Haushalte darauf angewiesen sind, sich auf dem frei finanzierten Wohnungsmarkt zu den dort üblichen Konditionen versorgen zu müssen. Indem das Aufkommen aus der Fehlbelegungsabgabe wieder zweckgebunden zur sozialen Wohnraumförderung eingesetzt wird (wie in § 10 Abs. 3 und 5 FBAG (Entwurf der Landesregierung) bzw. § 12 Abs. 3 FBAG (Entwurf der Fraktion DIE LINKE) vorgesehen), wird der geschilderte Missstand der Fehlbelegung wieder ausgeglichen.

Allerdings stehen nicht Mittel in Höhe der gesamten Fehlsubventionierung zur Refinanzierung in die soziale Wohnraumförderung zur Verfügung. Hierfür gibt es zwei Gründe, nämlich zum einen der gestaffelte Tarifverlauf der Fehlbelegungsabgabe (§ 3 Abs. 1 FBAG (Entwurf der Landesregierung) bzw. § 3 Abs. 2 FBAG (Entwurf der Fraktion DIE LINKE)) und zum anderen der zulässige Verwaltungskostenabzug durch die Gemeinden in Höhe von 15 oder 20 % (vgl. § 10 Abs. 1 FBAG (Entwurf der Landesregierung)) bzw. 10 % (vgl. § 12 Abs. 2 FBAG (Entwurf der Fraktion DIE LINKE)).

Der gestaffelte Tarifverlauf, demzufolge der Subventionsvorteil in Abhängigkeit des Gesamteinkommens des fehlbelegenden Haushalts zunächst nur anteilig abgeschöpft wird, und die damit verbundenen Aufkommensausfälle sind dadurch zu rechtfertigen, dass damit zu große Sprünge beim Eintritt in die Abgabepflicht vermieden und so einerseits soziale Härten abgefedert werden und andererseits die Anreize einer Ausdehnung der Erwerbstätigkeit bewahrt bleiben.

Was den kommunalen Verwaltungskostenabzug angeht, sind an ihn zwei Anforderungen zu stellen: Zum einen sollten die vorgesehenen Pauschalen die tatsächlichen Verwaltungskosten möglichst genau treffen und zum anderen sollten die tatsächlichen Verwaltungskosten (und damit auch die Pauschalen) so gering wie möglich sein.

Sind die Pauschalen verglichen mit dem tatsächlichen Verwaltungsaufwand zu großzügig bemessen, hat dies die nachteilige Konsequenz einer zu starken Verringerung des refinanzierbaren Aufkommens aus der Fehlbelegungsabgabe zur Folge. Kommt es dagegen zu einer Unterdeckung des tatsächlichen Verwaltungskostenaufwands der Kommunen, hat das zwar keine negativen Konsequenzen für das refinanzierbare Aufkommen aus der Fehlbelegungsabgabe. Nichtsdestotrotz müssen die nicht gedeckten Verwaltungsmittel natürlich anderweitig aufgebracht werden, z. B. schuldenfinanziert oder durch höhere Gemeindesteuern, was die allokativen Effizienz der Fehlbelegungsabgabe in einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung verschlechtern würde. Inwieweit die Forderung, die Verwaltungskostenpauschalen sollten möglichst in Einklang mit den zu erwartenden tatsächlichen Verwaltungskosten stehen, durch die in den beiden Gesetzentwürfen vorgesehenen Anteilswerte am kommunalen Fehlbelegungsaufkommen erfüllt ist, kann an dieser Stelle mangels einschlägiger Informationen zwar nicht beurteilt werden. Gleichwohl sind die den Gemeinden auferlegten zweijährigen Berichtspflichten gemäß § 13 Abs. 1 FBAG (Entwurf der Landesregierung)

³ Vgl. Institut Wohnen und Umwelt (2014): Schätzung der sozialwohnungsberechtigten Haushalte in Hessen. Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Darmstadt, Tabelle 3.

zu begrüßen, da anhand dieser das Verhältnis aus Aufkommen und damit verbundenem Verwaltungsaufwand beobachtet werden kann und auch regelmäßig beobachtet werden sollte.

Die Forderung nach einer Minimierung des Verwaltungsaufwands kommen die beiden Gesetzentwürfe in vielerlei Hinsicht nach. Exemplarisch genannt seien

- die Möglichkeit, per Rechtsverordnung Gemeinden mit einem erwartungsgemäß unangemessenen Verhältnis aus Fehlbelegungsabgabenaufkommen und Verwaltungsaufwand von der Abgabenerhebung zu befreien (§ 14 Nr. 1 FBAG (Entwurf der Landesregierung) bzw. § 1 Abs. 2 FBAG (Entwurf der Fraktion DIE LINKE)),
- der zweijährige (Gesetzentwurf der Landesregierung) bzw. dreijährige (Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE) Leistungszeitraum, wobei der zweijährige Leistungszeitraum im Gesetzentwurf der Landesregierung sogar auf vier Jahre verlängert werden kann, wenn sich die maßgeblichen Verhältnisse eines abgabepflichtigen Haushalts mutmaßlich nicht wesentlich ändern werden (vgl. § 7 Abs. 1 FBAG (Entwurf der Landesregierung) bzw. § 6 Abs. 2 FBAG (Entwurf der Fraktion DIE LINKE)), sowie
- die Aussetzung der Abgabepflicht und damit verbunden der Verzicht auf eine Einkommensprüfung bei Sozialmietern,
 - die Wohngeld oder Mindestsicherungsleistungen beziehen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1 FBAG (Entwurf der Landesregierung) bzw. § 4 Abs. 1 Nr. 2 und 3 FBAG (Entwurf der Fraktion DIE LINKE)) oder
 - deren Mietverhältnis noch keine zwei Jahre alt ist, für die Dauer von zwei Jahren ab dem Beginn des Mietverhältnisses (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 FBAG (Entwurf der Landesregierung) bzw. § 4 Abs. 4 FBAG (Entwurf der Fraktion DIE LINKE)).

Die Bewertung der allokativen Effizienz der Fehlbelegungsabgabe darf sich nicht nur darauf erstrecken, auf die Zweckbindung des Fehlbelegungsabgabenaufkommens zu verweisen und die Forderung nach einer Minimierung des Verwaltungskostenaufwands zu erheben. Vielmehr muss sich die Bewertung auch mit dem Argument auseinandersetzen, wonach die Einführung der Fehlbelegungsabgabe sozial unerwünschte Segregationstendenzen dadurch forciert, dass nicht mehr berechnete Sozialmieter infolge der Einführung der Fehlbelegungsabgabe aus ihren Sozialmietwohnungen ausziehen. In allokativer Hinsicht ist dieses Argument nur dann gerechtfertigt, wenn vier Voraussetzungen gemeinsam erfüllt sind, nämlich wenn

1. im betreffenden Quartier entsprechend viele Sozialmietwohnungen vorhanden sind,
2. diese Sozialmietwohnungen zu einem deutlichen Anteil von abgabepflichtigen Fehlbelegern bewohnt werden,
3. eine substantielle Zahl solcher Fehlbelegerhaushalte infolge der Einführung der Fehlbelegungsabgabe das Quartier verlässt und wenn darüber hinaus
4. die wegziehenden Fehlbeleger positive soziale Externalitäten in Form von quartiersstabilisierenden Eigenschaften aufweisen, z. B. aufgrund ihrer Vorbildfunktion für andere Quartiersbewohner.

Ob ein Quartier einen entsprechend hohen Anteil von Sozialmietwohnungen aufweist und ob diese Wohnungen darüber hinaus zu einem deutlichen Anteil von abgabepflichtigen Fehlbelegern bewohnt werden, sind empirische Fragen, die sich letztlich nur quartiersbezogen beantworten lassen. Nichtsdestotrotz ist es fraglich, ob es solche Quartiere in Hessen überhaupt gibt. Zweifel sind deshalb angebracht, weil die Zahl der Sozialmietwohnungen gering ist und seit Jahren fällt⁴ und weil – wie weiter oben ausgeführt – ohnehin noch nicht einmal jeder zweite Mieterhaushalt in Hessen abgabepflichtig wäre.

Inwiefern die dritte Voraussetzung, d. h. das Auslösen von Wegzügen abgabepflichtiger Haushalte in nennenswertem Umfang, erfüllt ist, ist in letzter Konsequenz ebenfalls eine empirische Frage. Diese ist allerdings insofern schwierig zu beantworten, als Wegzugsentscheidungen häufig ein multikausaler und hierar-

⁴ Gegenwärtig (Stand: 29.07.2015) gibt es nach Auskunft der WIBank Hessen noch 100.635 Sozialmietwohnungen (alle Förderwege einschließlich Wohnungsfürsorge). Zum Stichtag 29.09.2014 waren es noch 105.349. Hinweis: Streng genommen handelt es sich bei den genannten Sozialmietwohnungsbeständen um die bei der WIBank eingerichteten Darlehenskonto, wodurch Sozialmietwohnungen in der Nachwirkungsfrist unberücksichtigt bleiben, d.h. Sozialmietwohnungen, die zwar noch Bindungen unterliegen, bei denen die Darlehenskonto aufgrund vorzeitiger Vollrückzahlung der Darlehen aber bereits aufgelöst sind.

chischer Entscheidungsprozess zugrunde liegt. Es ist daher methodisch kaum möglich, den letztlich ausschlaggebenden Grund für einen Wegzug zu identifizieren, im vorliegenden Fall also einen Wegzug ausschließlich auf die Einführung einer Fehlbelegungsabgabepflicht zurückzuführen. Aufgrund dessen verwundert es nicht, dass die einschlägigen empirischen Befunde widersprüchlich sind und es sich bestenfalls auch nur um Indizien und nicht um Beweise handelt. Damit ist freilich nicht gesagt, dass von der Einführung der Fehlbelegungsabgabe keine unerwünschten Wanderungsbewegungen in nennenswertem Umfang ausgehen können. Solche Bewegungen lassen sich empirisch nur nicht kausal auf die Einführung der Fehlbelegungsabgabe zurückführen.

Inwieweit positive soziale Externalitäten der geschilderten Art tatsächlich gegeben sind und ob sie durch die Mietzinsverbilligung, die quasi eine Prämie zur Internalisierung der positiven sozialen Externalitäten darstellt, in angemessener Höhe „belohnt“ wird, lässt sich kaum seriös beurteilen und hängt überdies stark vom Einzelfall ab. Angesehen davon wäre eine solche „Belohnung“ unter Gerechtigkeitsaspekten insofern fragwürdig, als sie nur an nicht mehr berechnete Sozialmieter gezahlt werden würde, nicht aber an andere Quartiersbewohner, von denen ebenfalls eine quartiersstabilisierende Wirkung ausgeht, die aber nicht in einer Sozialmietwohnung leben.

Da das verschiedentlich vorgebrachte Argument, die Einführung der Fehlbelegungsabgabe erzeuge sozial unerwünschte Segregationstendenzen, letztlich empirischer Natur ist, einer empirischen Prüfung aber nicht zugänglich ist, kann es bei der Beurteilung der allokativen Effizienz der Fehlbelegungsabgabe unseren Ermessens nicht entscheidungsrelevant sein. Im Übrigen sind wir der Auffassung, dass andere Ansätze zur Quartiersstabilisierung erfolversprechender sind als eine Desegregationspolitik durch den Verzicht auf die Einführung einer Fehlbelegungsabgabepflicht, nämlich die gezielte Etablierung eines Quartiersmanagements auf kommunaler Ebene⁵ sowie die Integration von sozialen und baulichen Maßnahmen, wie sie z. B. das Programm „Soziale Stadt“ vorsieht.

⁵ Vgl. auch Stöger, Harald / Weidenholzer, Josef (2007): Auf dem Weg zur desintegrierten Stadt? – Zum Problem der sozialräumlichen Segregation in Europa, in: Hoscher, Dietmar / Wala, Thomas / Wurm, Karl (Hrsg.): Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung 2007, Wien, S. 104 f..