

Geszentwurf

der Abgeordneten Dr.-Ing. Dietmar Kansy, Dirk Fischer (Hamburg), Eduard Oswald, Renate Blank, Georg Brunnhuber, Hubert Deittert, Peter Götz, Manfred Heise, Norbert Königshofen, Peter Letzgus, Eduard Lintner, Dr. Michael Meister, Norbert Otto (Erfurt), Hans-Peter Repnik, Hannelore Rönsch (Wiesbaden), Wilhelm Josef Sebastian, Gert Willner und der Fraktion der CDU/CSU

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes und des Altschuldenhilfe-Gesetzes

A. Problem

Im Rahmen der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in Stadt- und Ortschaften mit besonderen sozialen, wirtschaftlichen und städtebaulichen Problemen kommt dem Problem einseitiger Strukturen in der Belegung von Sozialmietwohnungen wachsende Bedeutung zu. Um dieser Herausforderung gerecht zu werden, bedarf es einer Erweiterung des gesetzlichen Handlungsinstrumentariums um die Mittelbare Belegung. Dies hat auch die Wohnungswirtschaft in der Diskussion über die „Überforderten Nachbarschaften“ dringlich angeregt. § 7 Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) lässt zwar die Freistellungen von Belegungsbindungen, nicht aber von der Mietpreisbindung (Kostenmiete) zu.

B. Lösung

1. Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes

Der Entwurf sieht vor, das Wohnungsbindungsgesetz dahingehend zu ändern, dass für im 1. Förderungsweg geförderte Sozialmietwohnungen die Mittelbare Belegung im Wege einer Vereinbarung zwischen der zuständigen Stelle und dem Verfügungsberechtigten zugelassen wird. Erhält der Investor beim Bau neuer Mietwohnungen Wohnungsbauförderungsmittel, können die darauf liegenden Mietpreis- und Belegungsbindungen des Wohnungsbindungsgesetzes vertraglich auf ungebundene, im Bestand des Investors vorhandene oder durch ihn neu errichtete Mietwohnungen übertragen werden. Auch bei bestehenden Sozialmietwohnungen soll diese Möglichkeit des Bindungsüberganges nachträglich eröffnet werden.

2. Änderung des Altschuldenhilfe-Gesetzes

Eine Anwendbarkeit des neuen Instruments der Mittelbaren Belegung soll auch auf die jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften über Belegungsbindungen für Wohnungen der Wohnungsunternehmen, denen Altschuldenhilfen gewährt wurden, übertragbar sein.

C. Alternativen

Keine, da eine Einbindung der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen in eine Reform des Wohnungsbaurechts, die nach dem Vorbereitungsstand innerhalb der Bundesregierung frühestens im Jahr 2002 in Kraft treten könnte, dem aktuellen, dringlichen Handlungsbedarf nicht gerecht würde.

D. Kosten

Öffentlichen Haushalten entstehen keine Kosten.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes und des Altschuldenhilfe-Gesetzes

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

Artikel 1

Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes

Das Wohnungsbindungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. August 1994 (BGBl. I S. 2166, ber. S. 2319) wird wie folgt geändert:

1. Nach § 7 wird folgender § 7a eingefügt:

„§ 7a
Mittelbare Belegung

(1) ¹Die zuständige Stelle kann zur Schaffung oder Erhaltung ausgewogener Bewohnerstrukturen mit dem Verfügungsberechtigten vereinbaren, dass die Bindungen nach diesem Gesetz von einer geförderten Wohnung (Förderwohnung) auf eine nicht gebundene Wohnung (Tauschwohnung) oder eine Mehrzahl solcher Wohnungen des Verfügungsberechtigten übergehen, wenn die Förderwohnung und die Tauschwohnung bezugsfertig oder frei sind oder in Kürze werden. ²Gegenstand dieser Vereinbarung kann auch eine Änderung der Dauer der Belegungsbindung und der zulässigen Miethöhe sowie eine Aufhebung der Preisbindung sein; diese Regelungen dürfen unter Berücksichtigung der maßgeblichen Umstände nicht zu einem unververtretbaren wirtschaftlichen Vorteil des Verfügungsberechtigten führen.

(2) ¹Mit dem Zeitpunkt des Übergangs der Bindungen, frühestens ab dem Zeitpunkt, zu dem die Wohnungen bezugsfertig oder frei sind, gelten die für die Förderwohnung gewährten öffentlichen Mittel als für die

Tauschwohnung gewährt, die Tauschwohnung als öffentlich gefördert und die Förderwohnung nicht mehr als öffentlich gefördert. ²Die Vorschriften der §§ 15 und 16 gelten für die Tauschwohnung entsprechend.

(3) Sind gewährte öffentliche Mittel an der Förderwohnung durch Grundpfandrechte dinglich gesichert, können die zuständige Stelle und der Verfügungsberechtigte ferner mit Zustimmung des Gläubigers vereinbaren, dass die Grundpfandrechte aufgehoben und am Grundstück der Tauschwohnung neu bestellt werden.

(4) § 17 ist auf die Tauschwohnung nicht anzuwenden, sofern es bei der dinglichen Sicherung am Grundstück der Förderwohnung verbleibt.“

2. Dem § 13 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

„³§ 7a Abs. 2 Satz 1 bleibt unberührt.“

3. Dem § 15 wird folgender Absatz angefügt:

„(5) § 7a Abs. 2 Satz 1 bleibt unberührt.“

Artikel 2

Änderung des Altschuldenhilfe-Gesetzes

In § 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944, 986), zuletzt geändert durch ... , wird die Angabe „§§ 2 bis 7“ durch die Angabe „§§ 2 bis 7a“ ersetzt.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Berlin, den 22. Februar 2000

Dr.-Ing. Dietmar Kansy
Dirk Fischer (Hamburg)
Eduard Oswald
Renate Blank
Georg Brunnhuber
Hubert Deittert
Peter Götz
Manfred Heise
Norbert Königshofen

Peter Letzgus
Eduard Lintner
Dr. Michael Meister
Norbert Otto (Erfurt)
Hans-Peter Repnik
Hannelore Rönsch (Wiesbaden)
Wilhelm Josef Sebastian
Gert Willner
Dr. Wolfgang Schäuble, Michael Glos und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Nachdem in der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts eine Steigerung des Wohnungsangebots sowohl im frei finanzierten wie im sozialen Mietwohnungsbau die prioritäre Aufgabenstellung der Wohnungs- und Städtebaupolitik dargestellt hatte, sind in den letzten Jahren mit zunehmender Entspannung auf den Wohnungsmärkten Aspekte des sozialen Zusammenlebens in Großsiedlungen und Stadtquartieren im Kontext mit städtebaulichen Problemen, Wohnumfeld und Bewohnerstrukturen in den Vordergrund gerückt. Dem hierbei erkannten Handlungsbedarf hat sich der Staat auf allen förderalen Ebenen nicht nur durch fachwissenschaftliche Forschungsanstöße und durch Förderprogramme („Soziale Stadt“) zu stellen, sondern auch und vor allem durch zielgerichtete Überprüfung und Anpassung des gesetzlichen Instrumentariums.

So wird in der wohnungswirtschaftlichen und fachpolitischen Diskussion unter anderem angeregt, die Mittelbare Belegung von Sozialmietwohnungen zuzulassen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungsunternehmen e.V. erstellte empirische Studie aus dem Jahr 1998 „Überforderte Nachbarschaften – Soziale und ökonomische Erosion in Großsiedlungen“ hervorzuheben, die zu folgendem Schluss kommt:

„Der soziale Wohnungsbau ist bis heute durch große Wohngebiete mit einheitlicher Verwaltung und einheitlicher Belegung charakterisiert. Eine soziale Wohnungspolitik muss über räumlich weniger konzentrierte Belegungsmöglichkeiten verfügen. Das Ziel ist grundsätzlich dadurch erreichbar, dass die bestehenden Belegungsrechte räumlich entzerrt werden. ... Grundsätzlich sollte mehr Flexibilität bestehen:

Die Eigentümer von Sozialwohnungsbeständen können Belegungsrechte in unterschiedlichen, bisher nicht gebundenen Beständen anbieten (indirekte Belegung). So können andere Wohnungen in großen Belegungsbeständen aus der Bindung entlassen werden. Die Wohnungsunternehmen entscheiden im Einzelfall, welche Wohnung ein Mieter erhält....

Sowohl der Tausch von Bindungen als auch die Bildung größerer Bestände, in denen die Bindungen entsprechend reduziert wahrgenommen werden, liegt mit hoher Wahrscheinlichkeit im Interesse der Eigentümer, weil die Konzentration von Belegungsbindungen zu negativen Auswirkungen auf Mieter und Vermieter führt“.

Der Bundesgesetzgeber hat durch das Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 (BGBl. I S. 1184) u. a. auch das Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) novelliert und insbesondere die Vorschrift des § 7 über die Freistellung von den Bindungen nach § 4 oder § 6 in wichtigen Punkten geändert (Neufassung des § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 und Abs. 3 Satz 2). So wurde z. B. das wohnungspolitische Ziel der Verhinderung und Beseitigung einseitiger Strukturen in der Belegung

von Sozialmietwohnungen nunmehr ausdrücklich in § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe a geregelt.

Ziel der vorliegenden Gesetzesänderung ist es, den zuständigen Stellen für im Ersten Förderungsweg des Sozialen Wohnungsbaues geförderte Wohnungen – neben den Freistellungsmöglichkeiten des § 7 – mit der Mittelbaren Belegung (teilweise auch „indirekte Belegung“ oder „Bindungsübergang“ genannt) ein weiteres Instrument zur Schaffung und Erhaltung ausgewogener Bewohnerstrukturen an die Hand zu geben. Dabei lassen sich zwei Fallgruppen der Mittelbaren Belegung unterscheiden: Beim Bau neuer Mietwohnungen erhält der Investor Wohnungsbauförderungsmittel, die Mietpreis- und Belegungsbindungen werden aber nicht für die neuen Wohnungen, sondern für ungebundene, im Bestand des Investors vorhandene oder durch ihn neu errichtete Mietwohnungen vereinbart. Bei bestehenden Sozialmietwohnungen wurde in der Vergangenheit ohne die Möglichkeit der Mittelbaren Belegung öffentlich gefördert, diese wird aber nunmehr nachträglich eröffnet.

Da § 7 zwar die Freistellung von den Belegungsbindungen nach § 4 oder § 6 (u. U. gegen die Stellung einer – nicht notwendig gleichwertigen – Ersatzwohnung, vgl. § 7 Abs. 3 Satz 2), aber keine „Freistellung“ von der Mietpreisbindung (Kostenmiete) zulässt, war die Mittelbare Belegung im Ersten Förderungsweg bisher nicht zulässig.

Anders war die Rechtslage bereits bisher bei nach § 88d des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (II. WoBauG) im Dritten Förderungsweg (Vereinbarte Förderung) des Sozialen Wohnungsbaues geförderten Wohnungen. Hier setzt die Mittelbare Belegung eine entsprechende Vereinbarung der Bewilligungsstelle mit dem Bauherrn voraus.

Die vorliegende Gesetzesänderung sieht ferner vor, das neue Instrument der Mittelbaren Belegung auch auf die jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften über Belegungsbindungen für Wohnungen der Wohnungsunternehmen, denen Altschuldenhilfen gewährt wurden, zu übertragen.

Bereits in der vergangenen Legislaturperiode hatte die damalige Bundesregierung die Mittelbare Belegung auf die im Ersten Förderweg geförderten Sozialmietwohnungen ausdehnen wollen, und zwar im Rahmen einer umfassenden Reform des Wohnungsbaurechts. Nachdem diese Reform nicht mehr gesetzgeberisch umgesetzt werden konnte, hat die neue Bundesregierung nun ebenfalls in der Diskussion mit den Ländern die Bereitschaft erkennen lassen, diese überfällige und von der Wohnungswirtschaft dringlich angemahnte Gesamtreform in Angriff zu nehmen und dabei auch die Mittelbare Belegung zu regeln. Wegen der Bedeutung dieses Instruments bei der Bekämpfung „sozialer Brennpunkte“ und zur Flankierung des Bund/Länder/Kommunen-Programms „Soziale Stadt“ kann die Vorlage eines gesetzgeberischen Reformvorschlags, mit dem nach Bekundungen aus der Bundesregierung frühestens im Jahre 2001 mit einem Inkrafttreten erst in 2002 zu rechnen wäre, nicht abgewartet werden.

B. Besonderer Teil

I. Zu Artikel 1 (Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 7 a)

Um ausgewogene Bewohnerstrukturen zu schaffen oder zu erhalten, soll nach Absatz 1 Satz 1 zukünftig die Vereinbarung eines Übergangs der Belegungs- und Mietpreisbindungen von öffentlich geförderten Mietwohnungen (Förderwohnungen) auf nicht gebundene Mietwohnungen (Tauschwohnungen) des Verfügungsberechtigten in Gestalt eines öffentlich-rechtlichen Vertrages möglich sein; auf diesen finden die Regelungen der §§ 56 ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), insbesondere auch das Schriftformerfordernis, Anwendung. Das Institut des Vertrages schafft für die Beteiligten ein hohes Maß an Flexibilität.

Wohnungen des Zweiten Förderungsweges und Wohnungsfürsorgewohnungen werden von dieser Regelung nicht erfasst (siehe § 1 Abs. 3 Buchstabe b).

Vertragspartner der zuständigen Stelle ist der Verfügungsberechtigte der öffentlich geförderten Mietwohnung, d. h. in der Regel bei Neubauwohnungen der Bauherr und bei Bestandswohnungen der Eigentümer. Es muss eine Identität des Verfügungsberechtigten über die Förderwohnung und die Tauschwohnung bestehen. Dass die Wohnungen im Gebiet derselben Gemeinde liegen, ist für den Fall, dass die Gemeinde nicht zuständige Stelle ist, zwar nicht unbedingt erforderlich, auf Grund der Aufgabenerfüllung der zuständigen Stelle sollen sie unter Berücksichtigung der örtlichen wohnungswirtschaftlichen Verhältnisse jedoch möglichst dort liegen.

Gegenstand der Vereinbarung kann nur der Übergang aller Bindungen nach dem Wohnungsbindungsgesetz sein, so dass eine Übertragung nur der Belegungsbindungen ohne die Mietpreisbindungen (oder umgekehrt) nicht möglich ist; die Modifikationsmöglichkeiten des Absatzes 1 Satz 2 bleiben aber unberührt. Die Vereinbarung ist auch während der Nachwirkungsfrist des § 16 zulässig.

Der Tatbestand des Absatzes 1 Satz 1 formuliert in Anlehnung an § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe a dessen Voraussetzungen („... der Verhinderung oder Beseitigung einseitiger Strukturen in der Wohnungsbelegung dient ...“) ohne abweichenden Sinngehalt positiv. Dieser Vertrag muss der Schaffung oder Erhaltung ausgewogener Bewohnerstrukturen – entsprechend § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe a – „dienen“ („zur“), d. h. bezogen auf einzelne oder mehrere Wohnungen objektiv geeignet sein, zumindest einen teilweisen Beitrag hierzu zu leisten. Allein die bloße Absicht der zuständigen Stelle genügt nicht, jedoch wird auch nicht verlangt, dass die Mittelbare Belegung zur Verhinderung oder Beseitigung einseitiger Belegungsstrukturen notwendig oder gar unerlässlich ist. Ein derartiger Vertrag wäre aber z. B. dann nicht gerechtfertigt, wenn keine Anzeichen für eine Entwicklung einseitiger Belegungsstrukturen in den öffentlich geförderten Wohnungen vorliegen.

Als weitere Voraussetzung für den Abschluss eines Vertrages wird in Absatz 1 Satz 1 gefordert, dass die Förderwohnung und die Tauschwohnung bezugsfertig (bei Neubau – vgl. zum Begriff der Bezugsfertigkeit § 13 Abs. 4) oder frei (bei Bestand) sind oder in Kürze werden. Es ist daher nicht erforderlich, dass die beiden Wohnungen zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses nicht vermietet sind oder leer stehen, sondern es reicht aus, dass unter tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten (objektiv) hinreichend sicher zu erwarten ist, dass die Wohnungen in Kürze bezugsfertig oder frei sind und daher für eine Belegung zur Verfügung stehen. Damit soll vermieden werden, dass die Vertragspartner gezwungen sind, den Vertragsschluss aufzuschieben, bis die ins Auge gefassten Wohnungen bezugsfertig oder frei sind.

Die Regelung eröffnet auch die Möglichkeit, die Bindungen der Förderwohnung nicht nur auf eine, sondern auch auf mehrere Tauschwohnungen zu übertragen, sofern gerade hierfür nach den örtlichen wohnungswirtschaftlichen Verhältnissen ein öffentliches Interesse besteht.

Die Tauschwohnungen müssen zwar nicht gleichwertig, jedoch nach dem Sinn und Zweck der Regelung des Absatzes 1 als regelmäßige Mindestanforderung nach Zimmerzahl, Wohnfläche und Standard zur Unterbringung des berechtigten Personenkreises des Ersten Förderungsweges geeignet sein; sie sollen auf Dauer einen guten Wohn- und Nutzwert besitzen.

Nach Absatz 1 Satz 2 erster Halbsatz kann in der Vereinbarung nach Absatz 1 Satz 1 die Restdauer der Belegungsbindung und die zulässige Miethöhe geändert sowie auch die Aufhebung der Preisbindung, d. h. der Übergang vom Kostenmietensystem in das allgemeine System der Vergleichsmiete nach dem Gesetz zur Regelung der Miethöhe (MHG), geregelt werden. Durch diese vertraglichen Vereinbarungen darf aber nach Absatz 1 Satz 2 zweiter Halbsatz kein unvertretbarer Vorteil für den Verfügungsberechtigten entstehen (vgl. auch § 56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG).

Nach Absatz 2 Satz 1 soll Beginn und Ende der Eigenschaft „öffentlich gefördert“ frühestens der Zeitpunkt sein, zu dem die Wohnungen (Förder- und Tauschwohnung) bezugsfertig oder frei sind. Die Vertragspartner können einen Vertrag auch über bewohnte Wohnungen schon schließen, wenn die Wohnungen noch nicht bezugsfertig oder frei sind, sie es aber in Kürze werden; die Auswirkungen auf die Eigenschaft „öffentlich gefördert“ sollen jedoch bis zum tatsächlichen Freisein der Wohnungen aufgeschoben sein.

Das Ende der auf die Tauschwohnung übertragenen Eigenschaft „öffentlich gefördert“ soll weiterhin von den auf die Förderwohnung bezogenen, durch die Bewilligung und das Darlehen entstandenen Rechtsverhältnissen im Sinn der §§ 15 und 16 abhängig sein; dies wird durch die in Absatz 2 Satz 2 angeordnete entsprechende Anwendung dieser Vorschriften klargestellt.

Nach Absatz 3 können die Beteiligten vereinbaren, dass ein auf dem Grundstück der Förderwohnung lastendes Grundpfandrecht aufgehoben und am Grundstück der Tauschwohnung neu bestellt wird. Die Regelung trägt der Tatsache Rechnung, dass in zahlreichen Fällen öffentliche Darlehensforderungen durch Grundpfandrechte dinglich

gesichert sind. Soweit die zuständige Stelle mit dem Gläubiger nicht identisch ist, ist aber zusätzlich die Zustimmung des Gläubigers erforderlich. Die Ausführung dieser zivilrechtlichen (Sicherungs-)Vereinbarung richtet sich nach den sachenrechtlichen und grundbuchrechtlichen Vorschriften.

Absatz 4 ordnet an, dass § 17 auf die Tauschwohnung nicht anzuwenden ist, sofern es bei der dinglichen Sicherung am Grundstück der Förderwohnung verbleibt. Wird nämlich von der Möglichkeit des Absatzes 3 kein Gebrauch gemacht, ist die Rechtsfolge des § 17 entbehrlich.

Zu Nummer 2 (§ 13 Abs. 1 Satz 3)

Mit der Änderung soll auf die Vorschrift des § 7a Abs. 2 Satz 1 hingewiesen und klargestellt werden, dass diese für die Tauschwohnung als Sonderregelung den allgemeinen Bestimmungen über den Beginn der Eigenschaft „öffentlich gefördert“ vorgeht. Die zuständige Stelle hat einem Wohnungssuchenden auf dessen Verlangen für eine Tauschwohnung schriftlich zu bestätigen, dass diese – gemäß § 7a Abs. 2 Satz 1 – als (neugeschaffene) öffentlich geförderte Wohnung gilt (§ 18 Abs. 2).

Zu Nummer 3 (§ 15 Abs. 5)

Die Ausführungen zu Nummer 2 (§ 13 Abs. 1 Satz 3) gelten hinsichtlich der Förderwohnung für die Vorschrift über das Ende der Eigenschaft „öffentlich gefördert“ (§ 15) entsprechend. Nach § 18 Abs. 1 Satz 1 hat die zuständige Stelle dem Verfügungsberechtigten schriftlich zu bestätigen, von welchem Zeitpunkt an die Förderwohnung – gemäß § 7a Abs. 2 Satz 1 – nicht mehr als öffentlich gefördert gilt.

II. Zu Artikel 2 (Änderung des Altschuldenhilfe-Gesetzes)

Eine entsprechende Anwendbarkeit des neuen Instruments der Mittelbaren Belegung soll auch auf die jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften über Belegungsbindungen für Wohnungen der Wohnungsunternehmen, denen Altschuldenhilfen gewährt wurden, übertragbar sein.

Es bietet einen zusätzlichen und wohnungswirtschaftlich sinnvollen Spielraum zur Entzerrung sich erst entwickelnder oder bereits vorhandener Belegungskonzentrationen und zur Schaffung und Erhaltung sozialverträglicher Bewohnerstrukturen, ohne mittelbar (wie im Falle der Freistellung von der Belegungsbindung) oder unmittelbar (bei Absenkung des jeweils konkret örtlich gegebenen Anteils an Belegungsbindungen) auf Belegungsrechte zu verzichten.

Durch die vertraglich mögliche Änderung der Restbindungsdauer in Verbindung mit den sonstigen Kompensationsvarianten eröffnet sich außerdem ein erhebliches Vorsorgepotenzial für den Zeitraum nach Auslaufen der jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften.

III. Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Wegen der Bedeutung des Instruments der Mittelbaren Belegung für Lösungsansätze bei dem aktuellen und dringlichen Problemkreis „Soziale Brennpunkte“ sollen die Änderungen zum frühest möglichen Zeitpunkt in Kraft treten. Bei der Bestimmung des Termins für das Inkrafttreten dieses Änderungsgesetzes ist aber zu berücksichtigen, dass der Bundesregierung noch die erforderliche Zeit zur Überprüfung und eventuellen Anpassung der Neubaumietenverordnung 1970 und der Zweiten Berechnungsverordnung verbleiben soll.

