

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Frau Barbara Ostmeier  
Vorsitzende  
Landeshaus  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Ansprechpartner  
Christoph Kostka  
Tel. 040/520 11-225  
E-Mail: kostka@vnw.de

17. Februar 2020

**Stellungnahme**  
**Wiedereinführung einer Fehlbelegungsabgabe**  
**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des SHWoFG**  
**Drs. 19/1751**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme herzlichen Dank. Unsere Mitgliedsunternehmen als langfristig orientierte Bestandhalter bewirtschaften 1/4 des Mietwohnungsbestandes in Schleswig-Holstein. Mit einer Durchschnittsmiete von 5,75 Euro stehen sie für gutes, bezahlbares Wohnen. **Es sind Vermieter mit Werten.** Dafür investieren sie kontinuierlich hohe Summen in den Neubau und Bestandserhalt. Zahlreiche Arbeitsplätze im regionalen Baugewerbe werden gesichert, wichtige Beiträge zur Bewältigung des Klimawandels und der demografischen Entwicklung geleistet. Der 1900 in Kiel gegründete VNW vertritt knapp 400 Mitgliedsunternehmen und ist Unterzeichner zahlreicher wohnungspolitischer Bündnisse.

**Grundsätzlich**

Wir lehnen den vorliegenden Gesetzentwurf ab. Nachstehend begründen wir unsere Haltung im Detail. Zwischen 1992 und 2004 hatte Schleswig-Holstein Gelegenheit, Erfahrungen mit der Fehlbelegungsabgabe zu sammeln. Das Ende ist bekannt – das Instrument wurde abgeschafft. Für die Abschaffung gab es eine ganze Reihe guter Gründe. Daran hat sich nichts geändert.

Die im Gesetzentwurf explizit genannten Zielgruppen haben seit jeher Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein. Für alle Wohnberechtigten gilt aber – Wohnungen, die es nicht gibt, müssen gebaut werden.

Im Übrigen ist die Formulierung des Artikel 1 Ziffer 4 fehlerhaft. Danach soll § 11 SHWoFG um die Absätze 5-6 ergänzt werden. Im Weiteren werden im Entwurf aber die Absätze 5-9 angefügt.

## Begründung

Die nachdrücklich ablehnende Haltung der Wohnungswirtschaft gegenüber einer Fehlbelegungsabgabe ist vor folgendem Hintergrund zu sehen:

1. Die **Förderung des Wohnungsbaus** war nach dem Willen des II. WoBauG eine vordringliche Aufgabe „... unter besonderer Bevorzugung des Baues von Wohnungen, ... **für die breiten Schichten des Volkes** ... (sozialer Wohnungsbau) ...“.

**Die Wohnungswirtschaft hat sich im Wohnungsbau für die breiten Schichten sehr engagiert.**

2. Mit der Ablösung des II. WoBauG durch das WoFG wurde die Zielgruppe des geförderten Wohnungsbaus deutlich eingengt. Fortan ging es allein um „**Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind.**“

Im Ergebnis wurde der für die Folgevermietung noch adressierbare Personenkreis minimiert. Mit der üblichen Fluktuation (Mieterwechsel) schritt die soziale Segregation der geförderten Wohnungsbestände voran.

3. Die **Fehlbelegungsabgabe** hat die soziale Entmischung des Wohnens zusätzlich befördert. Wer betroffen war und konnte, hat häufig mit den „Füßen abgestimmt“. Für die Wohnungswirtschaft hatte das u.a. auch erhebliche finanzielle Konsequenzen. Der Aufwand für die ständige Bewirtschaftung stieg (Vermietung, Instandhaltung). Soziale, nachbarschaftliche Probleme nahmen als Folge fortschreitender Segregation zu - ebenso wie Fluktuation und Leerstand. Damit einher ging ein Imageverlust der betreffenden Wohnlagen, was die Wiedervermietung zusätzlich erschwerte. Sinkende Mieten führten notwendig zu sinkenden Investitionen insbesondere in die Modernisierung. Das Ergebnis war eine Abkehr vieler Wohnungsunternehmen vom geförderten Wohnungsbau.

**Die Erwartungen der Politik (auch des SSW) an die Fehlbelegungsabgabe wurden enttäuscht.**

4. Zitat vom 14.12.2000 (Reform der Fehlbelegungsabgabe): „Für den **SSW** war dies ein wichtiger Punkt, damit sich in Wohngebieten nicht einseitige Strukturen bilden, wie wir sie heute bereits aus einigen Stadtteilen kennen. Was wir uns wünschen, ist vielmehr eine Entwicklung von Mischstrukturen in Wohngebieten, die das Gesamtbild der Bevölkerung widerspiegeln.“

**SSW-Pressmitteilung 18.06.2003:** „... Wir wollten eine Vertreibung der Fehlbeleger vermeiden. Wir wollten nicht, dass diese Mieter aus ihrer gewohnten Umgebung herausgerissen werden, nur weil sich ihre Einkünfte verbessert haben und sie deshalb nicht mehr berechtigt sind für den Zugang zu Sozialwohnungen. ... Daher begrüßen wir jetzt den Schritt der Landesregierung, die diese Entwicklung rechtzeitig erkannt hat und mit ihrem Gesetzentwurf ... gegensteuert. Unter den jetzigen Voraussetzungen hält auch der SSW die Entscheidung, die Fehlbelegungsabgabe abzuschaffen, für sinnvoll.“

5. Auch vom **Mieterbund** kam Kritik. Pressemitteilung 08.06.2000: „... Fehlbelegende Haushalte ziehen aus den so überteuerten Wohnungen aus ... Um dem entgegenzuwirken musste das Land schon weite Bereiche von Mettenhof von der Fehlbelegungsabgabe freistellen und stellt die Wohnungswirtschaft zur Zeit jede Menge weitere Freistellungsanträge. Daneben ist es erforderlich geworden, die soziale Betreuung in den leergefegten Stadtteilen zu intensivieren, und zwar mit hohem finanziellen Aufwand z.B. durch die Programme „Soziale Stadt“ und „Urban“. ... Der Landesmieterbund appelliert daher an den schleswig-holsteinischen Landtag und die Landesregierung, die Konsequenzen aus dieser Entwicklung zu ziehen und auf eine Neuauflage der Fehlbelegungsabgabe nach dem Ende des laufenden Erhebungszeitraumes zu verzichten. ... Es kommt nicht oft vor: Mit seiner Forderung nach Abschaffung der Fehlbelegungsabgabe befindet sich der Landesmieterbund in größtmöglicher Übereinstimmung mit der unternehmerischen Wohnungswirtschaft. Dem sollte das Land schleunigst Rechnung tragen.“

6. Wie vorstehend auch vom Mieterbund angesprochen, haben die bestandshaltende Wohnungswirtschaft, das Land und die betreffenden Kommunen teilweise bis heute mit den Folgen der sozialen Entmischung des Wohnens zu kämpfen. Mit Millionenaufwand und Förderung wurde die **soziale Stabilisierung** segregierter Quartiere betrieben. Mit sehr viel Überzeugungsarbeit wurde **neues Vertrauen der Wohnungswirtschaft in die Instrumente der sozialen Wohnraumförderung** aufgebaut.

**Beides wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ohne Not aufs Spiel gesetzt.**

7. **Fragwürdig** bleibt, was das eigentliche Ziel des vorliegenden Gesetzentwurfes ist: Die vorstehenden Zitate legen nahe, dass mit der Fehlbelegungsabgabe die Erwartung verbunden wird, dass Haushalte, die sich im Weiteren über die definierten Einkommensgrenzen hinaus entwickeln, ihre Wohnung und somit ihr soziales Umfeld nicht aufgeben müssen. Gleichzeitig zielt der Gesetzentwurf darauf ab, geförderten Wohnraum für nachweislich bedürftige Haushalte freizumachen.

**Darin liegt ein Widerspruch.** Unbestritten ist, dass es regional einen Bedarf an qualitativ zeitgemäßem und bezahlbarem Wohnraum gibt. Unbestritten ist auch, dass der Bedarf regional derzeit nicht hinreichend zu decken ist. Die Gründe sind bekannt: u.a. fehlendes/teures Bauland, lange Genehmigungsprozesse, sehr hohe Gestehungskosten, fehlende bauausführende Kapazitäten.

Wenn also vermeintliche „Fehlbeleger“ nicht zur Aufgabe ihrer Wohnung bewogen werden sollen und gleichzeitig bedürftige Wohnungssuchende auf ein bezahlbares Angebot treffen sollen, muss die Antwort Angebotsausweitung heißen (Neubau). Mit Blick auf den Neubau darf als bekannt vorausgesetzt werden, dass dieser **ohne** Förderung heute nicht für Mieten angeboten werden kann, die viele Menschen als besonders günstig einstufen würden.

Folgerichtig ist die Landesförderung das Instrument, um Investitionen in den Wohnungsbau mit Mieten zwischen 6-8 Euro zu ermöglichen. Das nach Abschaffung der Fehlbelegungsabgabe mit viel Mühe wieder hergestellte Vertrauen in das Instrument der Wohnraumförderung (vgl. 3.), wird aber durch den vorliegenden Gesetzentwurf belastet. Im schlechtesten Fall wird sich das in wieder rückläufigen Investitionen in den zweckgebundenen Wohnungsbau niederschlagen. Wir bedauern das sehr.

**Die Fehlbelegungsabgabe schafft kein bezahlbares Angebot – sie vermindert es.**

8. **Unklar** ist, warum laut Gesetzentwurf die Fehlbelegungsabgabe den Gemeinden zufließen soll. Sie sollen daraus ihren Verwaltungsaufwand decken und das verbleibende Aufkommen binnen 3 Jahren zur Förderung der Versorgung mit Mietwohnraum verwenden. In der Begründung heißt es, den Kommunen stehe nicht genug Geld zur Verfügung, um soziale Wohnungsbauprojekte zu finanzieren.

**Grundsätzlich:** finanzielle Rückflüsse aus mit Landesmitteln geförderten Wohnungen stehen dem Fördermittelgeber zu – nicht den Gemeinden. Und die Verpflichtung zur anteiligen Mitfinanzierung des geförderten Wohnungsbaus wurde schon vor vielen Jahren auf Betreiben der kommunalen Seite gestrichen. Insoweit ist es abwegig, hier eine Einnahmequelle zu eröffnen.

**Unzutreffend** ist die Darstellung, Kommunen stehe nicht genug Geld für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung. Das Land stellt über die Investitionsbank im aktuellen Förderprogramm rund **800 Mio.** Euro zur Verfügung (das höchste Volumen seit Kriegsende). Das Programm steht zu gleichen Bedingungen allen fachkundigen Akteuren offen - auch bauwilligen Kommunen. Tatsächlich sind Kommunen aber oft nicht bereit, unter den herrschenden gesetzlichen Rahmenbedingungen und den weiteren Marktgegebenheiten in den Wohnungsbau einzusteigen (Stichwort hohe Baukosten, fehlenden bauausführende Kapazitäten). Zusätzlich erschwert wird die Situation durch eine insbesondere dem geförderten Wohnungsbau gegenüber oft ablehnende Haltung der Bürger und der Kommunalpolitik.

**Abschließend nutzen wir die Gelegenheit, um die allgemeine Diskussion zur Fehlbelegungsabgabe und die vermeintlich zahlreichen „Fehlbeleger“ mit sachdienlichen Hinweisen zu bereichern.**

9. **Fehlbeleger** sind den gelten gesetzlichen Bestimmungen folgend Haushalte, die eine zweckgebundene Wohnung **ohne** Wohnberechtigungsschein beziehen. Vermieter dürfen ohne den nachgewiesenen Wohnberechtigungsschein zweckgebundenen Wohnraum nicht zur Nutzung überlassen. Für den Fall, dass sie es dennoch tun, sieht das Gesetz harte Sanktionen vor. Und das ist richtig.
10. Auch vor dem Hintergrund der mit der Fehlbelegungsabgabe gemachten Erfahrungen, ist es heute ein ausdrückliches Ziel der Wohnraumförderung, sozialer **Segregation entgegenzuwirken**. § 1 Abs. 3 SHWoFG führt dazu aus: *„Weitere Ziele der sozialen Wohnraumförderung sind die Erhaltung und Schaffung angemessener Wohnumfelder (Wohnumfeldförderung) und die Erhaltung und Schaffung stabiler Wohn- und Nachbarschaftsverhältnisse, Bewohner- und Quartiersstrukturen (Quartiersförderung). Die Wohnumfeld- und Quartiersförderung sollen im Zusammenhang mit gefördertem oder zu förderndem Wohnraum stehen und müssen die Wohnverhältnisse der Zielgruppen verbessern.“*
11. Die in der Begründung zum Gesetzentwurf zitierten **neueren Studien** gehen auf 1999 bzw. 2016 zurück. Die dort gemachten Aussagen, wonach *„schon zwei bis drei Jahre nach dem Einzug 30 bis 40 Prozent aller Bewohner“* Einkommen oberhalb der für Sozialwohnungen zulässigen Grenzen hätten, werden als Beleg für die Notwendigkeit der Fehlbelegungsabgabe ins Feld geführt (Fehlsubvention). Auch das Institut der deutschen Wirtschaft (IW, Köln) argumentiert: *„Darüber hinaus ist die soziale Treffsicherheit sehr gering, ... Nur rund 46 Prozent der Haushalte, die in Sozialwohnungen leben, verfügen über **weniger** als 60 Prozent des Median-Einkommens und gelten damit als armutsgefährdet.“*

**Die Studien lassen die vermeintliche „Fehlbelegung“ als erhebliches auch subventionsrechtliches Problem erscheinen. Wir empfehlen „Belege“ vor Verwendung zu hinterfragen.**

So gründet das IW seine Aussage auf die **Annahme**, dass nur Haushalte mit bis zu **60 Prozent des Medianeinkommens** in einer geförderten Wohnung leben dürften (das entspricht der definieren Armutsgrenze). Deutschlandweit betraf das zuletzt 15,5 Prozent der Menschen (Stand 2018). Im Umkehrschluss fallen demnach alle Haushalte in die Kategorie „Fehlbeleger“, die es gerade über die Armutsgrenze schaffen. Auf Basis dieser Annahme ist eine qualifizierte Aussage über „Fehlbelegungen“ **nicht** möglich. Die Grenzfestlegung ist willkürlich, in jedem Fall auch wesentlich zu niedrig, um die vom Gesetzgeber definierten Zielgruppen der Wohnraumförderung hinreichend zu beschreiben.

Das Land stellt mit Vorgaben zur zulässigen Mietenhöhe sicher, dass Haushalte mit 80 Prozent des Medianeinkommens etwa 30 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für die Miete aufwenden (ein in der Sozialforschung anerkannter Wert). Folgte man der Argumentation der genannten Studien, wären diese Haushalte mit Bezug der Wohnung **unmittelbar** fehlbelegungsabgabepflichtig. Die Mietbelastungsquote würde deutlich steigen, der gesetzliche Auftrag der sozialen Wohnraumförderung verfehlt.

Wenn Wohnraumförderung kein Produkt ausschließlich für Menschen jenseits der Armutsgrenze sein soll (und das ist auch mit Verweis auf die vorstehenden Ausführungen zur Wirkung der abgeschafften Fehlbelegungsabgabe Konsens), dann muss sich der geförderte Wohnungsbau an breitere Bevölkerungsschichten richten. Damit gemeint sind Menschen mit sehr kleinen Einkommen, ebenso wie solche mit etwas höheren Einkommen. Die geltenden Einkommensgrenzen sind darauf ausgerichtet. Das sollte aus den erklärten Gründen auch so bleiben. Im Übrigen kennt die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein einen 2. Förderweg. Der richtet sich an Menschen, die gerade über den Einkommensgrenzen des 1. Förderweges liegen, für die der nichtgeförderte Wohnungsbau aber auch zu teuer ist.

12. **Der soziale Wohnungsbau** fällt in der EU unter die **Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse** (DAWI). Damit unterliegt er der laufenden **subventionsrechtlichen Überprüfung** durch die EU. Die Rahmenseetzungen des sozialen Wohnungsbaus in Deutschland sind nach wiederholter Prüfung weiter Gegenstand eines Freistellungsbeschlusses der EU-Kommission (d.h. subventionsrechtlich unbedenklich). Auf Landesebene wacht zudem die Investitionsbank über die Einhaltung der subventionsrechtlichen Anforderungen. Die Nichteinhaltung würde u.a. die Rückforderung gewährter Fördermittel nach sich ziehen – mit weitreichenden Folgen für den Fördernehmer.

## Fazit

- Der Bedarf an bezahlbarem Wohnraum für kleine/mittlere Einkommen ist regional nicht hinreichend gedeckt. Das ist dort der Fall, wo viele Menschen leben und wohnen möchten, der gebaute Bestand die durch Zuzug wachsende Nachfrage aber nicht decken kann. Der Weg zu einem ausgeglichenen Wohnungsmarkt führt allein über die Ausweitung des regionalen Wohnungsangebotes (Neubau).
- Der Wohnraumförderung kommt hier besondere Bedeutung zu. Mit ihrer Unterstützung ist es trotz sehr hoher Gestehungskosten wirtschaftlich noch darstellbar, Wohnraum zu Mieten zwischen 6 und 8 Euro/m<sup>2</sup> vorzuhalten (1. und 2. Förderweg). Förderung fungiert hier als Brücke zur Wirtschaftlichkeit.
- Förderung allein reicht aber nicht. Zur baulichen Umsetzung braucht es Akteure mit der nötigen Fachkunde, die dann auch in der Lage sind, das Gebaute langfristig zu bewirtschaften/instandzuhalten. Die mit der abgeschafften Fehlbelegungsabgabe gesammelten Erfahrungen zeigen, dass es unter diesen Voraussetzungen sehr schwierig würde, selbst die seit Jahrzehnten mit den Regeln der Förderung vertraute Wohnungswirtschaft für künftige Investitionen zu gewinnen. Die Wohnungswirtschaft setzt bisher aber durchschnittlich 2/3 der bereitgestellten Förderung in Wohnraum um. Im Übrigen belegen die vorliegenden Mietdaten, dass die Mieten auch nach Ablauf der Zweckbindung nicht sprunghaft steigen.
- Die soziale Wohnraumförderung ist ausdrücklich keine explizite Randgruppenförderung – und sollte es auch nicht werden (Vermeidung von Segregation und sozialen Monostrukturen). Auch angesichts steigender Wohnkosten zielt die Förderung (beihilfekonform) auf den Bedarf einer breiteren Zielgruppe (kleine/mittlere Einkommen). Die Berücksichtigung dieser Tatsachen marginalisiert das vermeintlich „Problem“ der „Fehlbelegung“, die das vorliegende Gesetz bekämpfen will.
- Auf das auffällige Missverhältnis zwischen bürokratischem Aufwand zur Feststellung und einem eventuellen finanziellen Rückfluss aus der Fehlbelegungsabgabe sei hier nur hingewiesen.
- Das Kernanliegen des vorliegenden Gesetzentwurfs ist in der Sache allerdings richtig. Menschenwürdiger Wohnraum muss bezahlbar bleiben - und verfügbar.

Was das konkret heißt, wird jeder Einzelne für sich beantworten. Was das konkret nicht heißen kann, ist, dass der individuelle Anspruch immer erfüllbar ist. Und er ist nicht gesetzlich zu garantieren. Was nicht gebaut ist, kann nicht bezogen werden. Was bezogen ist, ist erst einmal dem Wohnungsmarkt entzogen. Was bereits überbaut ist, kann nicht einfach mit weiterem Wohnraum überbaut werden.

Und wer bereit ist, in den bezahlbaren Neubau zu investieren, muss viel „Spaß“ verstehen. Denn Wohnungsbau ist heute und zunehmend ein überaus komplexerer/abstimmungsbedürftiger und damit zeit- und sehr kostenintensiver Prozess. Das liegt nicht an der (bauwilligen) Wohnungswirtschaft, sondern an den zahlreich aus vielen Richtungen kommenden und sich nicht selten widersprechenden Anforderungen, Ansprüchen und Vorstellungen. Die darf der Investor/Bauherr dann bitte schön unter einen Hut bringen. Schließlich sei er es ja, der bauen will.

Freundliche Grüße

Verband norddeutscher  
Wohnungsunternehmen e.V.



Andreas Breitner  
Verbandsdirektor

Verband norddeutscher  
Wohnungsunternehmen  
Landesverband Schleswig-Holstein e.V.



Marcel Sonntag  
Vorsitzender