Landtag von Baden-Württemberg **Drucksache 15 / 2492**

15. Wahlperiode **17. 10. 2012**

Mitteilung

der Landesregierung

Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags; hier: Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen – Artikel 1 Landesgesetz zur Förderung von Wohnraum und Stabilisierung von Quartierstrukturen (Landeswohnraumförderungsgesetz – LWoFG)

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 29. November 2007 folgende Berichtspflicht in § 35 Landeswohnraumförderungsgesetz – LWoFG aufgenommen (vgl. Gesetzesbeschluss Drucksache 14/2065):

Die Auswirkungen dieses Gesetzes werden nach einem Erfahrungszeitraum von drei Jahren durch die Landesregierung unter Mitwirkung der kommunalen Landesverbände sowie der Verbände der Wohnungswirtschaft überprüft. Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über das Ergebnis der Überprüfung.

Bericht

Mit Schreiben vom 15. Oktober 2012, Az.: III-2711., berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Eingegangen: 17. 10. 2012 / Ausgegeben: 23. 10. 2012

Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente

Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.

GUTACHTEN

- Zusammenfassung -

„Überprüfung der Auswirkungen des Landesgesetzes zur Förderung von Wohnraum und Stabilisierung von Quartiersstrukturen (Landeswohnraumförderungsgesetz – LWoFG)“

für das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg

Dr. Corinna Sicko

Dirk Zeitz

Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation

Speyer, 17. September 2012

1 Hintergrund und Auftrag

Die Zuständigkeit für die Soziale Wohnraumförderung wurde im Zuge der Föderalismusreform mit Wirkung vom 1. September 2006 vom Bund auf die Länder übertragen. Den Ländern steht seitdem das Recht zur Gesetzgebung in diesem Bereich zu. Das Land Baden-Württemberg hat wie die Bundesländer Bayern, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) des Bundes durch landesrechtliche Regelungen ersetzt.

Das Landeswohnraumförderungsgesetz (LWoFG) vom 11. Dezember 2007 (GBl. S. 581) sieht in § 35 eine Überprüfung der Auswirkungen dieses Gesetzes nach einem Erfahrungszeitraum von drei Jahren durch die Landesregierung vor. Das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation des Deutschen Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung in Speyer wurde mit der Durchführung der Evaluation betraut.

Entsprechend den anzulegenden methodischen Standards wurde neben einer umfassenden juristischen Überprüfung eine Kombination verschiedener empirischer Methoden und Verfahren der Datenerhebung angewandt, darunter die Durchführung von Vollerhebungen bei Kommunen und Wohnraumförderungsstellen, Erhebungen bei der Wohnungswirtschaft, Antragstellenden im Bereich der Eigentums- bzw. Mietwohnraumförderung sowie Personen, die einen Wohnberechtigungsschein (WBS) beantragten, und Interviews. Es handelt sich mithin um eine 360° Evaluation, da alle durch die Regelung betroffenen Akteure und Stellen einbezogen wurden.

2 Zentrale Ergebnisse der Evaluation

2.1 Untersuchungsbereich 1: Einkommensermittlung, Entlastungseffekt gegenüber der Regelung nach dem Wohnraumförderungsgesetz (des Bundes)

Während das Bundesrecht eine statische Einkommensgrenze, bezogen auf das Nettoeinkommen, definiert, stellt der baden-württembergische Gesetzgeber dynamisch auf den zuletzt ermittelten durchschnittlichen Bruttojahresverdienst ab. Hinzu kommt, dass sich der bundesrechtliche Einkommensbegriff an den Begrifflichkeiten des EStG orientiert, in Baden-Württemberg dagegen eine weitgehende Entkopplung von den Begrifflichkeiten des Steuerrechts vorgenommen wurde.

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung deuten zwar auf eine Verbesserung und Vereinfachung des Verfahrens zur Einkommensermittlung durch das LWoFG hin, doch könnten weitere Erleichterungen für die Praxis – über die Vermögensprüfung betreffende Änderungen der DH-LWoFG hinaus – dadurch geschaffen werden, dass für Empfänger sozialer Transferleistungen im LWoFG eine Erteilung des WBS ohne erneute Prüfung der Einhaltung der Einkommensgrenzen – unter Beibehaltung der Notwendigkeit der Feststellung der angemessenen Wohnungsgröße durch die Kommune – vorgesehen wird.

2.2 Untersuchungsbereich 2: Wirksamkeit des Bindungs- und Sicherungsrechts, namentlich des Systems des Wohnberechtigungsscheins

Das System des WBS erweist sich in der Praxis als wenig wirkungsvoll. Die Zahl der ausgestellten WBS übersteigt die der effektiven WBS, d.h. jener, bei denen der Bezug einer Wohnung vor Ort erfolgt, deutlich. Neben dem generellen Problem, dass Wohnberechtigte in vielen Fällen keine passende So-

zialwohnung finden können, entsteht zudem ein hoher Verwaltungsaufwand, wenn ein erteilter WBS nicht zur Überlassung einer sozialen Mietwohnung führt. In Kommunen, in denen kein geförderter sozialer Mietwohnraum vorhanden ist, erzeugt das Instrument leerlaufende Verwaltungskosten.

Ein Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung könnte zwar zu einer Effektivitätssteigerung führen, ebenso aber zu Steuerungsverlusten in der Wohnraumversorgung, so dass ein solcher Paradigmenwechsel einer grundlegenden politischen Neubewertung von Chancen und Risiken bedürfte. Innerhalb des bestehenden Systems der Objektförderung könnten die festgestellten Probleme am Besten dadurch behoben werden, dass die Zuständigkeit zur Ausstellung eines WBS auf solche Kommunen konzentriert wird, in denen gebundener Wohnraumbestand vorhanden ist. Hierzu bedürfte es der Statuierung der Verpflichtung zur Einrichtung eines zentralen, bspw. von der L-Bank geführten Verzeichnisses, aus dem hervorgeht, welche Kommunen über einen solchen Bestand verfügen, zumal einige Kommunen derzeit nicht einmal selbst über einen entsprechenden Überblick verfügen. Die Erteilung eines WBS sollte gebührenfrei gestellt werden.

2.3 Untersuchungsbereich 3: Verpflichtung der Gemeinden, die höchst zulässige Miete für gebundenen Wohnraum durch Satzung zu regeln

Selbst vier Jahre nach Inkrafttreten des LWoFG liegen für einige Kommunen mit Altbeständen noch keine Satzungen über die höchstzulässige Mite für gebundenen Wohnraum vor, da die hierfür notwendige Ermittlung einer ortsüblichen Vergleichsmiete einige Kommunen vor Probleme stellte. Angesichts dessen sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, dieses Vollzugsdefizit abzubauen.

Zu diesem Zweck sollte im LWoFG klargestellt werden, dass der Gemeinde lediglich die Festlegung eines prozentualen Abschlagssatzes von der ortsüblichen Vergleichsmiete abverlangt wird, und eine Verpflichtung der Gemeinde zur Einholung einer Stellungnahme und der über gebundenen Wohnungsbestand in der Gemeinde verfügenden Wohnungsunternehmen zur Abgabe einer solchen Stellungnahme vor Satzungserlass eingeführt werden. Gegenstand der Stellungnahme der Wohnungsunternehmen wäre die Frage, welche Mieten sich bei Zugrundelegung der ortsüblichen Vergleichsmiete für ihren Wohnungsbestand größenordnungsmäßig ergeben würden. Ergänzend sollte der Vermieter zur Darlegung gegenüber der Gemeinde über die sich aus der Anwendung der Satzung für die einzelnen gebundenen Wohnungen ergebenden höchstzulässigen Mieten verpflichtet werden.

Im Zusammenhang mit den, durch die in kommunalen Satzungen festgelegten höchstzulässigen Mieten diesbezüglich entstehenden Problemen der Wirtschaftlichkeit solcher Maßnahmen sollte der Landesgesetzgeber Möglichkeiten zur Mietanpassung nach Durchführung energetischer und anderer Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen eröffnen.

2.4 Untersuchungsbereich 4: Mögliche Synergieeffekte durch künftige Zusammenfassung bau- und wohnungsrelevanter Fördergebiete

Ein Optimierungspotenzial besteht aus Sicht der Gutachter hinsichtlich der Darstellung der Förderarchitektur nach außen. Die Einrichtung einer zentralen Informations- und Beratungsstelle könnte Wesentliches leisten.

Für eine stärkere Verzahnung von Städtebau- und Wohnraumförderung und die Implementierung von Anreizen für die Berücksichtigung wohnraumrelevanter Ansätze gibt es verschiedene Alternativen. Diese könnten eine bevorzugte Mittelvergabe für solche Vorhaben, die einen integrativen An-

satz von städtebaulicher Entwicklung und Wohnraumförderung verfolgen, vorsehen. Solche Anreize könnten sowohl im Bereich der Städtebauförderung und im Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum gesetzt werden als auch beim Wohnraumförderungsprogramm selbst. Dort könnten jene Projekte bevorzugt gefördert werden, die entweder im Verbund mit der Städtebauförderung (z.B. als Teil eines Stadterneuerungskonzept) oder in Verbindung mit Maßnahmen des Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum stehen. Eine Alternative besteht darin, den bisherigen Fokus des Landeswohnraumförderungsprogramms im Bereich der sozialen Mietwohnraumförderung über Groß- und Universitätsstädte hinaus zu erweitern.

3 Änderungsvorschläge im Detail

Die im Folgenden genannten weiteren Änderungsvorschläge enthalten nur wesentlichere Änderungen. Für einen Gesamtüberblick wird auf das vollständige Gutachten verwiesen.

Erster Abschnitt – Allgemeines (§§ 1-9):

- Anpassung der Formulierung des § 7 Abs. 3 LWoFG an § 3 Abs. 1 LKredBkG, um größtmögliche Flexibilität hinsichtlich des Modus der Gewährung von Ausgleichsleistungen sicherzustellen.

Zweiter Abschnitt – Fördermethodik (§§ 10-14)

- Streichung des Kriteriums der Offensichtlichkeit in § 11 Abs. 2 Nr. 2 LWoFG, um eine möglichst umfassende Prüfung zu ermöglichen und Fehlförderungen weitgehend zu vermeiden.
- Erweiterung der Bezugnahme des § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 LWoFG auf § 3 Nr. 2a und Nr. 2b EstG, um Änderungen im EStG ausreichend Rechnung zu tragen und Ungleichbehandlungen vorzubeugen.
- Anerkennung ausländischer Studierender als Wohnungssuchende in § 4 Abs. 7 LWoFG, um ihnen den Bezug einer geförderten Wohnung zu ermöglichen.

Dritter Abschnitt – Bindungs- und Sicherungsrecht (§§ 15-24)

- Einführung einer „Karenzfrist“ von sechs Monaten in § 16 Abs. 1 S. 4 LWoFG zwischen Aufgabe der Selbstnutzung geförderten Wohneigentums und der vorzeitigen Rückzahlung. Damit kann in der Praxis häufig auftretenden Härtefällen (z. B. Rückzahlung der Förderung aus dem Verkaufserlös der geförderten Immobilie anlässlich einer Ehescheidung) angemessen Rechnung getragen werden.
- Ergänzung des § 16 LWoFG durch Vorschriften nach dem Vorbild der §§ 15-17 WoBindG, um aktuell bestehende Regelungslücken, was das Ende der Bindungen anbelangt, zu schließen.
- Weitgehende Anpassung der Modalitäten eines Ausgleichs für die Genehmigungserteilung zur Zweckentfremdung oder baulichen Veränderung nach § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, S. 4 (Mietwohnraum), 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, S. 5 (selbstgenutzte Objekte) LWoFG und des Ausgleichs für eine Freistellung nach § 21 LWoFG, da die bestehenden Wertungsunterschiede zwischen den Normen nicht sachgerecht sind. In diesem Zusammenhang sollte u. a. geprüft werden,
    - ob der fakultative Ausgleich für die Genehmigung nach §§ 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, S. 4, 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, S. 5 LWoFG zumindest für den Regelfall vorgesehen und gleichzeitig durch einen Verweis auf § 21 Abs. 2 S. 2 LWoFG die Möglichkeit eröffnet wer-

den sollte, bei einer im überwiegenden öffentlichen Interesse erteilten Genehmigung von einem Geldausgleich abzusehen;

- ob die als Ausgleich gezahlten Mittel durch Einfügung eines Verweises auf § 26 Abs. 3 LWoFG einer Zweckbindung unterworfen werden sollten, um einem übermäßigen Mittelabfluss aus dem Bereich der Wohnraumförderung vorzubeugen.

- Prüfung, ob eine zeitanteilige Rückforderung der Fördermittel im Falle einer Genehmigungserteilung nach §§ 17 Abs. 2 S. 1, 18 Abs. 1 S. 1 LWoFG im Einklang mit den DH-LWoFG gewünscht ist. In diesem Falle sollten die Grundsätze der zeitanteiligen Rückforderung aus Gründen der Rechtsklarheit in den Gesetzestext aufgenommen werden.

- Aufhebung der durch § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 LWoFG angeordneten Genehmigungspflicht der Selbstnutzung eines Mietobjekts und der von § 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LWoFG statuierten Pflicht zur Genehmigung der Vermietung von zur Selbstnutzung geförderten Objekten. Da die jeweiligen Mieter selbst wiederum wohnberechtigt sein müssen, würde dem Zweck des LWoFG weiterhin genügt. Voraussetzung wäre die vollständige Erfassung sämtlicher geförderter Objekte in einer landesweiten Kartei, um der Verwaltung eine echte Überprüfungsmöglichkeit einzuräumen.

- Änderung des § 19 Abs. 2 S. 3 LWoFG: Aufnahme der Angaben über sonstige, nach der Förderzusage zulässige Nebenleistungen in den Mietvertrag, um dem Mieter eine verlässliche Berechnungsgrundlage der tatsächlich zu zahlenden Miete an die Hand zu geben.

- Einfügung eines Zusatzes in § 19 Abs. 5 LWoFG, der nur mietvertragliche Abweichungen von § 19 Abs. 1–3 LWoFG, die für den Mieter nachteilig sind, mit der Unwirksamkeitsfolge bedroht, da eine Sanktionierung von für den Mieter günstigen Abweichungen nach den Zielsetzungen des LWoFG nicht gewollt ist. Ersetzung der Verpflichtung des Vermieters zur Überlassung einer Mietvertragskopie durch die Pflicht zur Übermittlung von näher konkretisierten Eckdaten der Mietverträge sowie entsprechend bei Mieterhöhungen, flankiert durch die Pflicht des Vermieters, der Behörde auf deren Verlangen die Einsichtnahme in die Mietunterlagen zu gestatten. So wird dem Schutz der Sozialmieter ausreichend Rechnung getragen bei gleichzeitiger Minimierung des Verwaltungsaufwandes sowohl für die Verwaltung als auch für die beteiligten privatwirtschaftlichen Unternehmen.

- Einführung einer landesweiten Datei zur Erfassung des gebundenen Wohnbestands (§ 20 Abs. 1 S. 1 LWoFG), da die Unkenntnis über den tatsächlich vorhandenen Bestand an geförderten Objekten als ein Hauptgrund für die bestehenden Vollzugsdefizite identifiziert wurde.

- Die Verpflichtung des Vermieters, der zuständigen Stelle die Veräußerung von belegungs- und mietgebundenen Wohnungen und die Begründung von Wohneigentum an solchen Wohnungen unverzüglich schriftlich mitzuteilen, sollte auf den Eigentümer erstreckt werden. Damit wird gewährleistet, dass die zuständige Stelle jeweils über die Eigentumsverhältnisse an sämtlichen geförderten Objekten im Bilde ist.

- Änderung der Auskunftspflicht der Arbeitgeber nach § 20 Abs. 6 S. 1 LWoFG durch Streichung der Mieter aus dem und Aufnahme von Haushaltsangehörigen des Wohnungssuchenden in den Kreis der von einer Auskunftspflicht Betroffenen.

- Ergänzung des § 20 Abs. 10 LWoFG und Streichung des § 17 Abs. 2 S. 5 LWoFG, so dass ein Hauptmieter, der seine Wohnung untervermietet, dem Verfügungsberechtigten gleichge-

stellt wird und damit vollständig den Restriktionen des LWoFG unterliegt und nicht – wie bisher – nur verpflichtet ist, an einen Wohnberechtigten zu vermieten. Die bisherige Besserstellung des Hauptmieters gegenüber dem Verfügungsberechtigten ist unter rechtlichen Aspekten nicht zu rechtfertigen und nicht mit Sinn und Zweck des LWoFG zu vereinbaren. Nachgedacht werden sollte über Ausnahmen von der Belegungsbindung für als Zwischenmieter auftretende gemeinnützige Vereine, die die Wohnungen ihrerseits wiederum an Wohnberechtigte vermieten. In diesen Fällen ist eine Gefährdung der Ziele des LWoFG nicht ersichtlich.

- Ergänzung des § 21 Abs. 1 S. 3 LWoFG um die Regelung, dass die zuständige Stelle bei der Entscheidung über die Befristung der Freistellung auch über eine eventuelle, zeitanteilige Rückzahlung der Fördermittel zu entscheiden hat. Die DH-LWoFG sehen diese Möglichkeit bereits vor, ohne dass der Gesetzestext entsprechende Vorgaben enthält. Aus Gründen der Rechtsklarheit sollten daher die Grundsätze der zeitanteiligen Rückforderung in die Norm aufgenommen werden.
- Prüfung, ob die Fälle, in denen das WoFG auf einen Ausgleich für eine Freistellung verzichtet, der nicht vollständig deckungsgleichen, in den DH-LWoFG abgebildeten Verwaltungspraxis angeglichen werden sollten. Dies könnte durch eine Bezugnahme des § 21 Abs. 2 S. 2 LWoFG auf § 21 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 LWoFG geschehen.
- Anordnung der grundsätzlich kompletten Übertragung aller Berechtigungen und Verpflichtungen in § 22 Abs. 4 LWoFG, um zu verhindern, dass im Einzelfall nicht sämtliche Bindungen der geförderten Wohnung auf die Ersatzwohnung übergehen.

<u>Fünfter Abschnitt – Übergangs- und Schlussbestimmungen (§§ 29-35)</u>

- Einfügung einer Anordnung, dass auch die auf § 88 d des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (sog. 3. Förderweg – vereinbarte Förderung) basierenden Vereinbarungen weiterhin Gültigkeit behalten, in § 30 Abs. 4 LWoFG, da diese Sachverhalte den von § 30 Abs. 4 LWoFG erwähnten Fallgestaltungen (4. Förderweg – einkommensorientierte Förderung) vergleichbar sind und eine Ungleichbehandlung somit sachlich nicht gerechtfertigt ist.
- Anpassung der Formulierung des § 30 Abs. 5 S. 2 LWoFG an die sich aus den DH-LWoFG ergebende Verwaltungspraxis. Demnach wird entgegen dem Gesetzestext nicht die Bezugsgröße erhöht, sondern 6.000 Euro werden zu dem Betrag hinzugerechnet, der sich aus der Bezugsgröße abzüglich des prozentualen Abschlags oder einschließlich des prozentualen Zuschlags ergibt.
- Verzicht auf die in § 30 Abs. 5 S. 6 LWoFG genannte Verordnung, vollständige Umstellung auf das neue System der Festlegung von Einkommensgrenzen und damit Gleichbehandlung der Förderfälle, ohne Differenzierung zwischen Alt- und Neufällen: Da sich die Bezugsgrößen „alt“ und „neu“ aktuell weitgehend angenähert haben, sollte die Gelegenheit genutzt werden, die vollständige Umstellung auf das neue dynamische System durchzuführen. Dies würde nicht nur der Zielvorstellung des Gesetzgebers, alte und neue Förderfälle grundsätzlich gleich zu behandeln, Rechnung tragen; gleichzeitig würde der erhebliche Verwaltungsaufwand, der mit der Erstellung der Verordnung verbunden ist, entfallen.

GUTACHTEN

„Überprüfung der Auswirkungen des Landesgesetzes zur Förderung von Wohnraum und Stabilisierung von Quartiersstrukturen (Landeswohnraumförderungsgesetz – LWoFG)“

für das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg

Projektleitung: Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow
Direktor des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung
Leiter des Instituts für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation

Speyer, 17. September 2012

Autoren: Corinna SICKO; Dirk ZEITZ; Jan ZIEKOW

Prof. Dr. Jan Ziekow

Dr. Corinna Sicko, Dipl.-Volkswirt Dirk Zeitz

Überprüfung der Auswirkungen des Landesgesetzes zur Förderung von Wohnraum und Stabilisierung von Quartiersstrukturen (Landeswohnraumförderungsgesetz – LWoFG)

Gutachten

im Auftrag des

Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg

Speyer, September 2012

INHALT

1. EINLEITUNG UND GUTACHTENAUFTRAG 1

2. DURCHFÜHRUNG DER EVALUATION 2

2.1. Begleitung durch Lenkungsausschuss und das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft 2

2.2. Darstellung des Evaluationskonzepts 3

3. VERGLEICH DES LANDESWOHNRAUMFÖRDERUNGSGESETZES BADEN-WÜRTTEMBERG MIT DEN EINSCHLÄGIGEN BUNDESRECHTLICHEN VORSCHRIFTEN 6

4. ERGEBNISSE DER EVALUATION 8

4.1. Überblick und statistische Angaben für die Erhebungen bei Kommunen und wohnungswirtschaftlichen Unternehmen 8

4.2. Erster Abschnitt – Allgemeines (§§ 1-9) 9
4.2.1. § 1 - Anwendungsbereich, Zweck und Zielgruppen 9
4.2.2. § 7 - Fördermittel 10

4.3. Zweiter Abschnitt – Fördermethodik (§§ 10-14) 10
4.3.1. § 10 - Fördervoraussetzungen 10
4.3.2. § 11 - Förderausschlüsse 11
4.3.3. § 12 – Einkommen 12
4.3.3.1. Empirische Analyse 12
4.3.3.1.1. Quantitative Analyse 13
4.3.3.1.2. Befragung von zuständigen Stellen 16
4.3.3.1.3. Die Perspektive der Antragsteller 21
4.3.3.1.4. Prozessanalyse 22
4.3.3.1.5. Anmerkungen zu den Einkommensgrenzen 24
4.3.3.2. Normbezogene Analyse 24
4.3.4. § 13 – Förderzusage 26

4.4. Dritter Abschnitt – Bindungs- und Sicherungsrecht (§§ 15-24) 27
4.4.1. Die Effektivität des WBS 28
4.4.1.1. Versorgung von Wohnberechtigungsscheinempfängern 29
4.4.1.2. Ausbildung von Parallelsystemen 30
4.4.1.3. Unterschiede bei der örtlichen Versorgung mit sozialem Mietwohnraum 31
4.4.1.4. Empirische Befunde (IV) – Erneut beantragte Wohnberechtigungsscheine 36
4.4.1.5. Die Perspektive der WBS-Inhaber 37
4.4.1.6. Bewertung des Instruments „WBS“ durch Kommunen und wohnungswirtschaftliche Unternehmen 38
4.4.1.7. Schlussfolgerungen und Ausblick 39
4.4.2. § 15 – Überlassung von Mietwohnraum 45

4.4.3. § 16 – Bestand der Bindungen 45
4.4.3.1. Beseitigung des Redaktionsversehens in § 16 Abs. 1 S. 3 LWoFG 46
4.4.3.2. Änderung des § 16 Abs. 1 S. 4 LWoFG 46
4.4.3.3. Ergänzung des § 16 LWoFG 48
4.4.4. § 17 – Sicherung der Belegungsbindung 50
4.4.4.1. Änderung der §§ 17 Abs. 2 S. 4, 18 Abs. 1 S. 5 LWoFG 50
4.4.4.2. Zeitanteilige Rückzahlung der Fördermittel in den Fällen der §§ 17 Abs. 2 S. 1, 18 Abs. 1 S. 1 LWoFG 53
4.4.5. § 18 – Sicherung der Bindung zur Selbstnutzung 54
4.4.6. § 19 – Sicherung der höchstzulässigen Miete (Mietbindung) 56
4.4.6.1. Änderung des § 19 Abs. 2 S. 3 LWoFG 57
4.4.6.2. Änderung der § 19 Abs. 5 LWoFG 58
4.4.7. § 20 – Sonstige Vorschriften der Sicherung, datenschutzrechtliche Bestimmungen, Betretungsrecht 59
4.4.7.1. Erfassung des Bestandes an gebundenen Wohnraum (§ 20 Abs. 1 S. 1) 60
4.4.7.2. Ergänzung des § 20 Abs. 1 und 4 S. 1 LWoFG 62
4.4.7.3. Änderung des § 20 Abs. 5 S. 1 LWoFG 62
4.4.7.4. Änderung des § 20 Abs. 6 S. 1 LWoFG 63
4.4.7.5. Änderung des § 20 Abs. 8 LWoFG sowie Ergänzung des § 20 Abs. 11 LWoFG 64
4.4.7.6. Änderung des § 20 Abs. 10 LWoFG 65
4.4.7.7. Ergänzung des § 20 Abs. 10 LWoFG und Streichung des § 17 Abs. 2 S. 5 LWoFG 66
4.4.8. § 21 – Freistellung von Belegungsbindungen 67
4.4.8.1. Änderung des § 21 Abs. 1 LWoFG 68
4.4.8.2. Änderung des § 21 Abs. 2 S. 1 LWoFG 69
4.4.8.3. Änderung des § 21 Abs. 2 S. 2 LWoFG 71
4.4.9. § 22 – Mittelbare Belegung durch Übertragung von Belegungs- und Mietbindungen 72
4.4.10. § 24 – Gegenstände des Kooperationsvertrages 73

4.5. Vierter Abschnitt – Folgen von Verstößen (§§ 17 Abs. 1, 25-28) 73

4.6. Fünfter Abschnitt – Übergangs- und Schlussbestimmungen (§§ 29-35) 74
4.6.1. § 29 – Zeitlicher Anwendungsbereich 74
4.6.2. § 30 – Überleitungsbestimmungen für Maßnahmen und Entscheidungen nach altem Recht 75
4.6.2.1. Änderung des § 30 Abs. 4 LWoFG 75
4.6.2.2. Änderung des § 30 Abs. 5 S. 1 LWoFG 76
4.6.2.3. Änderung des § 30 Abs. 5 S. 2 LWoFG 76
4.6.2.4. Änderung des § 30 Abs. 5 S. 6 LWoFG 77
4.6.3. § 31 – Anwendung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes und des Wohnungsbindungsgesetzes 77
4.6.4. § 32 – Überleitung der Regelungen über die Kostenmiete und Anwendung des Wohnungsbindungsgesetzes, der Neubaumietenverordnung und der Zweiten Berechnungsverordnung 78
4.6.4.1. Abschaffung des Kostenmietrechts – Bewertungen der Kommunen und der Wohnungswirtschaft 78
4.6.4.1.1. Die Perspektive der Kommunen 78
4.6.4.1.2. Die Perspektive der Wohnungswirtschaft 79
4.6.4.2. Erlass der Satzung über eine höchstzulässige Miete – Stand der Umsetzung 82
4.6.4.3. Satzungserstellung und Satzungsmodelle 85
4.6.4.4. Folgerungen 87

4.7. Mögliche Synergieeffekte durch künftige Zusammenfassung bau- und wohnungsrelevanter Fördergebiete 89

4.7.1. Beispiele für eigene Fördermaßnahmen der Kommunen für den Bereich Wohnen 89
4.7.2. Übersicht über die Förderprogramme des Landes im Bereich „Wohnen“ 90
4.7.2.1. Programme des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft 90
4.7.2.2. Programme des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg 92
4.7.2.3. Programme des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft 93
4.7.2.4. Programme der L-Bank 94
4.7.3. Möglichkeiten zur Verzahnung von Städtebau- und Wohnraumförderung 95
4.7.4. Zusammenfassung 99

5. ZUSAMMENFASSUNG 100

5.1. Erster Abschnitt – Allgemeines (§§ 1-9) 100

5.2. Zweiter Abschnitt – Fördermethodik (§§ 11-14) 100

5.3. Dritter Abschnitt – Bindungs- und Sicherungsrecht (§§ 15-24) 100

5.4. Vierter Abschnitt – Folgen von Verstößen (§§ 25-28) 103

5.5. Fünfter Abschnitt – Übergangs- und Schlussbestimmungen (§§ 29-35) 103

5.6. Mögliche Synergieeffekte durch Zusammenfassung bau- und wohnungsrelevanter Fördergebiete 104

Tabellenverzeichnis

TABELLE 1: AUSWAHLKOMMUNEN 4
TABELLE 2: TEILNEHMENDE KOMMUNEN NACH REGIERUNGSBEZIRK 8
TABELLE 3: TEILNEHMENDE KOMMUNEN NACH TYP 8
TABELLE 4: BEANTRAGTE UND AUSGESTELLTE WOHNBERECHTIGUNGSSCHEINE, ABLEHNUNGSQUOTE (N=314) 14
TABELLE 5: ANTRÄGE AUF EIGENTUMSFÖRDERUNG BEI DEN WOHNRAUMFÖRDERUNGSSTELLEN 14
TABELLE 6: ANTRAGSTELLUNGEN UND BEWILLIGUNGEN NACH PROGRAMMJAHREN (EIGENTUMSFÖRDERUNG) QUELLE: L-BANK 15
TABELLE 7: DIE EINKOMMENSERMITTLUNG GEMÄß LWOFG STELLT EINE VEREINFACHUNG FÜR DIE VERWALTUNG DAR 16
TABELLE 8: DIE EINKOMMENSERMITTLUNG GEMÄß LWOFG STELLT EINE VEREINFACHUNG FÜR DIE ANTRAGSTELLER DAR 17
TABELLE 9: STELLT DIE EINKOMMENSERMITTLUNG GEMÄß LWOFG EINE VEREINFACHUNG FÜR DIE WOHNRAUMFÖRDERUNGSSTELLE DAR? 18
TABELLE 10: STELLT DIE EINKOMMENSERMITTLUNG GEMÄß LWOFG EINE VEREINFACHUNG FÜR DIE ANTRAGSTELLER DAR? 18
TABELLE 11: BERATUNGSBEDARF DER ANTRAGSTELLER NACH INKRAFTTRETEN DES LWOFG 19
TABELLE 12: DER BERATUNGSBEDARF DER ANTRAGSTELLER NACH INKRAFTTRETEN DES LWOFG IST 19
TABELLE 13: DER AUFWAND ZUR PRÜFUNG DER ANTRÄGE NACH INKRAFTTRETEN DES LWOFG IST 20
TABELLE 14: ABLEHNUNGSGRÜNDE IM BEREICH DER EIGENTUMSFÖRDERUNG 23
TABELLE 15: KOMMUNEN, IN DENEN WOHNBERECHTIGUNGSSCHEINE IM ZEITRAUM 2005-2011 AUSGESTELLT WURDEN 27
TABELLE 16: BEDÜRFTIGKEITSKRITERIEN IN PARALLELSYSTEMEN 31
TABELLE 17: INDIKATOREN ÖRTLICHER WOHNRAUMVERSORGUNG FÜR AUSGEWÄHLTE KOMMUNEN (QUELLE: EIGENE ERHEBUNG) 33
TABELLE 18: ERNEUT BEANTRAGTE WOHNBERECHTIGUNGSSCHEINE (N=196) 37
TABELLE 19: EINSCHÄTZUNG DES ÖRTLICHEN WOHNUNGSMARKTES DURCH DIE WBS-EMPFÄNGER 38
TABELLE 20: MÖGLICHE MODELLE FÜR DIE WEITERENTWICKLUNG 41
TABELLE 21: STELLT DER ÜBERGANG VON DEN BUNDESEINHEITLICHEN REGELUNGEN AUF DAS LWOFG AUS DER SICHT DER VERMIETER/EIGENTÜMER VON GEBUNDENEM WOHNRAUM EINEN FORTSCHRITT DAR? 56
TABELLE 22: VERFÜGT IHRE KOMMUNE ÜBER EINE WOHNBINDUNGSKARTEI? 60
TABELLE 23: VERFÜGT IHRE KOMMUNE ÜBER GEBUNDENEN WOHNBESTAND? 61
TABELLE 24: ÄNDERUNGEN DURCH DIE ABSCHAFFUNG DER KOSTENMIETE 78
TABELLE 25: DER VERWALTUNGSAUFWAND DURCH DIE ABLÖSUNG DES KOSTENMIETRECHTS UND ÜBERFÜHRUNG IN EIN MIETSYSTEM MIT ANKNÜPFUNG AN DIE ORTSÜBLICHE VERGLEICHSMIETE IST 80
TABELLE 26: KREUZTABELLE: PROBLEME BEI ÜBERGANG / BEURTEILUNG DES VERWALTUNGSAUFWANDES 81
TABELLE 27: UMFANG DES BESTANDS AN GEBUNDENEN MIETWOHNUNGEN (N=137) 82
TABELLE 28: UMFANG DES BESTANDS AN EIGENTUMSGEFÖRDERTEM WOHNRAUM 83
TABELLE 29: SATZUNG ÜBER DIE HÖCHSTZULÄSSIGE MIETE 84
TABELLE 30: SATZUNGSMODELLE DER KOMMUNEN (N=88) 86
TABELLE 31: ÜBERBLICK DER FÖRDERPROGRAMME DES LANDES IM BEREICH „WOHNEN“ 90
TABELLE 32: FÖRDERSCHWERPUNKTE DES ENTWICKLUNGSPROGRAMM LÄNDLICHER RAUM (QUELLE: L-BANK) 93
TABELLE 33: FÖRDERVORRÄNGE IN DEN WOHNRAUMFÖRDERUNGSBESTIMMUNGEN DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN 96
TABELLE 34: FÖRDERVORRÄNGE IN BAYERN 96

1. Einleitung und Gutachtenauftrag

Die Zuständigkeit für die Soziale Wohnraumförderung wurde im Zuge der Föderalismusreform mit Wirkung vom 1. September 2006 vom Bund auf die Länder übertragen. Den Ländern steht seitdem das Recht zur Gesetzgebung in diesem Bereich zu. Diese Aufgabenübertragung berücksichtigt, dass sich der Wohnungsbedarf regional sehr unterschiedlich entwickelt hat. Das Land Baden-Württemberg hat wie die Bundesländer Bayern, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) des Bundes durch landesrechtliche Regelungen ersetzt.

Das Landeswohnraumförderungsgesetz (LWoFG) vom 11. Dezember 2007 (GBl. S. 581) sieht in § 35 eine Überprüfung der Auswirkungen dieses Gesetzes nach einem Erfahrungszeitraum von drei Jahren durch die Landesregierung vor. An dieser Überprüfung sollen die kommunalen Landesverbände und die Verbände der Wohnungswirtschaft mitwirken.

Die Durchführung der Evaluation sollte durch einen externen Gutachter erfolgen. Das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (heute Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg) hatte in der Folge einen Aufruf zur Interessenbekundung durchgeführt. Auf der Grundlage dieses mehrstufigen Verfahrens wurde das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (InGFA) des Deutschen Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung (FÖV) mit der Durchführung der Evaluation betraut.

Die wissenschaftliche Projektleitung lag bei Herrn Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow. Koordiniert und gesteuert wurde das Projekt von Herrn Diplom-Volkswirt Dirk Zeitz. Zum Projektteam gehörten daneben die Forschungsreferentinnen Frau Dr. Corinna Sicko und Frau Dr. Elisabeth Musch sowie die Forschungsreferenten Herr Dr. Kai Masser und Herr Axel Piesker, M.A. Diese wirkten bei verschiedenen Fragestellungen mit und wurden für die Durchführung der Interviews mit den Kommunalverwaltungen und den wohnungswirtschaftlichen Unternehmen eingesetzt. Bei der Durchführung der Interviews wirkten zudem die wissenschaftlichen Hilfskräfte Hendrik Landgrebe, Florian Schunk und Christian Wagner mit. Die Projektarbeiten wurden durch Frau Ursula Jungkind und Frau Irene Eggensberger im Sekretariat des FÖV unterstützt.

Die Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes mit dem Schwerpunkt der Bewährung in der Praxis sollte sich auf folgende Bereiche erstrecken:

- Einkommensermittlung, Entlastungseffekt gegenüber der Regelung nach dem Wohnraumförderungsgesetz (des Bundes), Vorschläge für Änderungen.
- Wirksamkeit des Bindungs- und Sicherungsrechts, namentlich des Systems des Wohnberechtigungsscheins, evtl. Schwierigkeiten, Schwachstellen und Möglichkeiten für deren Behebung.
- Verpflichtung der Gemeinden, die höchstzulässige Miete für gebundenen Wohnraum durch Satzung zu regeln (§ 32 Abs. 3 LWoFG), Erfahrungen, Praktikabilität dieser Regelung, ggf. Neuregelungsvorschlag,
- Mögliche Synergieeffekte durch künftige Zusammenfassung bau- und wohnungsrelevanter Fördergebiete, ggf. Regelungsvorschlag.

Zur Beseitigung oder Minderung ggf. festgestellter Defizite sollten realisierbare, möglichst praxisnahe Vorschläge unterbreitet werden.

Die Evaluation sollte nicht erstreckt werden auf:

- die historische Entwicklung der Wohnraumförderung,
- die konkreten Fördermaßnahmen und –leistungen des Landes, soweit diese nicht gesetzlich determiniert sind,
- die Größenordnung der in der Vergangenheit und insgesamt zur Verfügung gestellten und im Einzelfall ausgereichten Programmmittel,
- allgemeine Vergleiche mit der Rechtslage sowie der Förderpraxis anderer Länder.

An dieser Stelle ist allen Projektbeteiligten zu danken. Dazu gehören insbesondere die an den Erhebungen teilnehmenden Kommunen, Wohnraumförderungsstellen, Antragsteller und wohnungswirtschaftlichen Unternehmen. Der Dank geht darüber hinaus an die zahlreichen Gesprächspartner in den Verwaltungen und den wohnungswirtschaftlichen Unternehmen. Wir bedanken uns auch bei der Stadt Schwetzingen und dem Landratsamt Karlsruhe für die Überlassung von anonymisierten Akten, die uns eine Aktenanalyse ermöglichten, die sich auf den Evaluationsschwerpunkt „Einkommensermittlung“ bezog. Nicht zuletzt gilt der Dank der Evaluatoren den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft, die als Projektbegleitung und Ansprechpartner zur Verfügung standen.

Das Gutachten ist wie folgt gegliedert: Nachdem im folgenden Abschnitt die *Durchführung* der Evaluation beschrieben wird, werden in den Abschnitten 3 bis 4 die *Ergebnisse der einzelnen Teilbereiche* der Evaluation dargestellt. Der dritte Abschnitt enthält einen Überblick über die wichtigsten Änderungen der rechtlichen Regelungen des Landesgesetzes zu den Regelungen der vormaligen bundesgesetzlichen Regelungen. Im vierten Abschnitt werden die Ergebnisse der Evaluation zu den verschiedenen Überprüfungsschwerpunkten dargestellt und *Empfehlungen* für die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens aufgezeigt. Der abschließende Abschnitt 5 fasst die wesentlichen Ergebnisse der Evaluation noch einmal zusammen.

2. Durchführung der Evaluation

2.1. Begleitung durch Lenkungsausschuss und das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft

Die Evaluation des Landeswohnraumförderungsgesetzes wurde durch einen Lenkungsausschuss, der beim Ministerium für Finanzen und Wirtschaft angesiedelt wurde, begleitet. Neben Vertretern des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft gehörten das Innenministerium Baden-Württemberg, die kommunalen Spitzenverbände (Gemeindetag Baden-Württemberg, Städtetag Baden-Württemberg, Landkreistag Baden-Württemberg) sowie Verbände der Wohnungswirtschaft (Vereinigung baden-württembergischer kommunaler Wohnungsunternehmen (KoWo), vbw Verband baden-württembergischer Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., LFW Landesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen Baden-Württemberg e.V.) dem Lenkungsausschuss als Mitglieder an. Die Mitglieder des Lenkungsausschusses wurden seitens der Evaluatoren gebeten, Stellungnahmen zum LWoFG abzugeben. Zudem wurden sie gebeten, die ihnen übermittelten Zwischenberichte (Juli 2011 und November 2011) über den Fortgang der Evaluation zu kommentieren.

Der Auftraggeber wurde in die Erstellung der Fragebögen und Interviewleitfäden einbezogen, stellte den Evaluatoren Datensätze aus der Durchführung eigener Erhebungen zur Verfügung und wirkte unterstützend als Ansprechpartner für die Kommunen im Zusammenhang mit der Durchführung der Prozessanalyse.

2.2. Darstellung des Evaluationskonzepts

Da das Landeswohnraumförderungsgesetz bereits seit dem 1. Januar 2008 in Kraft ist, wurde das Evaluationsvorhaben als retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung (rGFA) durchgeführt. Als Prüfkriterien sind bei einer rGFAzu berücksichtigen: (1) Erreichung intendierter Wirkungen, (2) nicht-intendierte Wirkungen, (3) Kostenentwicklungen, (4) Kosten-Nutzen-Effekte, (5) Akzeptanz und (6) Praktikabilität.

Zunächst wurden die zur Verfügung stehenden (zumeist amtlichen) Datenbestände gesichtet, zu denen neben amtlichen Statistiken auch weitere Datenquellen (z.B. Haushaltsdaten) zählten. Hierbei wurde festgestellt, dass die zur Verfügung stehenden Daten für die Beantwortung der evaluationsrelevanten Fragen nicht ausreichen. Entsprechend den an eine rGFA anzulegenden methodischen Standards wurde deshalb ein Mix verschiedener Methoden und Verfahren der Datenerhebung angewandt, darunter die Durchführung von Vollerhebungen bei Kommunen und Wohnraumförderungsstellen, Erhebungen bei der Wohnungswirtschaft und Interviews. Im Endergebnis kann das Vorhaben als 360° Evaluation bezeichnet werden, da alle durch die Regelung betroffenen Akteure und Stellen einbezogen wurden.

Eine wesentliche Datenquelle stellte das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft den Evaluatoren zur Verfügung (Erlass des Wirtschaftsministeriums zu den statistischen Erhebungen nach dem LWoFG vom 24. November 2010). Dabei handelte es sich um Daten zum gebundenen Wohnungsbestand und zum Vorhandensein einer Satzung über die in der jeweiligen Gemeinde höchstzulässige Miete sowie deren Höhe für insgesamt 670 Kommunen (Rücklaufquote 61%) in Baden-Württemberg sowie um Daten zu den erteilten Wohnberechtigungsscheinen (WBS), Freistellungen und Entscheidungen bei Verstößen im Jahr 2011, die erstmals erhoben wurden und für 490 Kommunen vorliegen. Andere Daten wie bspw. die Anzahl beantragter und ausgestellter WBS im Zeitraum 2005-2010 mussten gesondert erhoben werden. Daten der amtlichen Statistik wurden insbesondere für die Auswahl der Kommunen für die vertiefenden Befragungen genutzt, um eine möglichst hohe Repräsentativität gewährleisten zu können.

Da bei der Evaluation allen durch das Gesetz betroffenen Akteuren die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, sich zum Übergang auf die neue landesrechtliche Regelung und den Folgen äußern zu können, wurden für die jeweiligen Akteursgruppen (Kommunen, Wohnraumförderungsstellen, L-Bank, wohnungswirtschaftliche Unternehmen, Antragsteller [WBS, Eigentumsförderung, Mietwohnraumförderung]) insgesamt sieben adressatenspezifische Fragebögen entwickelt. Sechs dieser sieben Fragebögen wurden als Online-Befragung elektronisch umgesetzt, um den Teilnehmern eine möglichst einfache und benutzerfreundliche Teilnahme ermöglichen zu können. Die Befragungsteilnehmer waren jedoch frei in der Wahl, auf welchem Wege sie die Fragebögen beantworten konnten (z.B. auch postalisch).

Die Fragebögen, die an die Antragstellerseite (im Bereich der Eigentums- bzw. Mietwohnraumförderung) sowie an Personen, die einen WBS beantragten, gerichtet waren, mussten aufgrund datenschutzrechtlicher Bestimmungen über einen alternativen Verteilungsmodus ausgereicht werden. Hierzu wurden die für die vertiefenden Befragungen ausgewählten Kommunen und die L-Bank gebeten, den Antragstellern Kopien der Fragebögen weiterzugeben bzw. auf die laufende Online-Befragung hinzuweisen.

- Die Erhebung bei den Kommunen begann am 14. Juli 2011 und war bis zum 4. November 2011 freigeschaltet. An der Erhebung beteiligten sich 431 (39,2 %) Kommunen.
- Die Befragung der Wohnraumförderungsstellen wurde ebenfalls am 14. Juli 2011 gestartet. Insgesamt haben sich 42 von den landesweit 44 Wohnraumförderungsstellen an der Erhebung beteiligt. Dieses Ergebnis entspricht einer Rücklaufquote von 95,4%.
- Der seitens der L-Bank ausgefüllte Fragebogen ging den Evaluatoren am 17. August 2011 zu.
- Den wohnungswirtschaftlichen Unternehmen/Baugenossenschaften wurde der Fragebogen ab 9. August 2011 ebenfalls auf elektronischem Wege über einen E-Mail-Verteiler zugestellt, der auf Basis der Mitgliederlisten des Verbandes baden-württembergischer Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (vbw) sowie der Vereinigung baden-württembergischer kommunaler Wohnungsunternehmen (KoWo) erstellt wurde.[1] Diese Liste enthielt rund 270 Unternehmen. An der Erhebung beteiligten sich 48 Unternehmen.
- Die Erhebungen bei den Antragstellern wurden als begleitende Befragung über einen Verteilungszeitraum von jeweils sechs Wochen durchgeführt. Alle Erhebungen bei den Antragstellern erfolgten anonym. Der Fragebogen für Personen, die einen WBS beantragt haben, wurde von 53 Personen, die Fragebögen für Antragsteller auf Eigentums- und Mietwohnraumförderung von insgesamt 29 Personen ausgefüllt.

Neben den standardisierten Fragebögen kamen insgesamt 37 Interviews auf der Grundlage von Interviewleitfäden mit verschiedenen Akteuren als Erhebungsinstrument zum Einsatz, um vertiefte Informationen zu erhalten oder genauere Nachfragen stellen zu können. Die Auswahl der Kommunen für die vertiefte Befragung sollte ein repräsentatives Bild über die Situation in Baden-Württemberg ermöglichen. Die Interviews mit den Verwaltungen wurden durch Interviews mit vor Ort tätigen wohnungswirtschaftlichen Unternehmen gespiegelt. In der Regel wurde das wohnungswirtschaftliche Unternehmen befragt, das vor Ort über den größten geförderten Wohnbestand verfügt.

Tabelle 1: Auswahlkommunen

Kommune	Wohnungswirtschaftliches Unternehmen/ Baugenossenschaft
Albstadt	As-Wohnbau, Albstadt
Bad Überkingen	---
Calw	---

[1] Von der Einbeziehung der Mitgliedsunternehmen des Landesverbandes Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen Baden-Württemberg e.V. wurde abgesehen. Der Verband teilte uns mit, dass die im Verband organisierten Unternehmen überwiegend als Bauträger tätig sind und nur in Ausnahmefällen über nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz geförderten Wohnbestand verfügten.

Freiburg	Stadtbau Freiburg
Friedrichshafen	Kreisbaugenossenschaft Bodenseekreis eG
Heidelberg	GGH Heidelberg
Heidenheim	Kreisbaugesellschaft Heidenheim, Giengen
Heilbronn	Stadtsiedlung Heilbronn
Karlsruhe	Volkswohnung
Lahr	Städtische Wohnungsbau GmbH Lahr
Laupheim	Genossenschaft für Wohnungsbau Oberland eG (GWO), Laupheim
Ludwigsburg	Wohnungsbau Ludwigsburg GmBH
Ravensburg	Bau- und Sparverein Ravensburg
Reutlingen	GWG Reutlingen
Schwetzingen	---
Stuttgart	Stuttgarter Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft (SWSG)
Tübingen	GWG – Gesellschaft für Wohnungs- und Gewerbebau Tübingen.
Ulm	Ulmer Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft, Ulm
Weil am Rhein	Städtische Wohnungsbaugesellschaft mbH Weil am Rhein
Wurmlingen	---

Die Gruppe der interviewten Gesprächspartner in den Verwaltungen spiegelte die verschiedenen angetroffenen Organisationsmodelle bei den unterschiedlichen Kommunen wider. Dabei handelte es sich zumeist um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bereiche „Wohnberechtigungsscheine“ oder „Liegenschaften“. Die Zuständigkeit hierfür lag, von Kommune zu Kommune unterschiedlich, bei verschiedenen Ämtern wie der Kämmerei, Bürgerbüros, der Bauverwaltung oder Ämtern für soziale Angelegenheiten. Die interviewten Personen gehörten häufig der Leitungsebene der zuständigen Abteilungen an oder es handelte sich um die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in dem jeweiligen Bereich. Die Gesprächspartner bei den wohnungswirtschaftlichen Unternehmen waren überwiegend die Geschäftsführer des jeweiligen Unternehmens. Die Interviewpartner verfügten über langjährige und umfassende Erfahrungen in dem einschlägigen Feld.

Zur näheren Bestimmung der Entlastungseffekte im Bereich der Einkommensermittlung wurden schließlich mit Hilfe einer Prozessanalyse jeweils zwei Standardfälle (sowohl „Erteilung“ als auch „Ablehnung“ für die Verfahren nach Bundes- und Landesregelung) festgelegt, die bei Antragstellung von Förderempfängern auftreten. Da eine Vollerhebung aufgrund der kurzen Projektlaufzeit sowie der begrenzten finanziellen Ressourcen nicht möglich war, wurden zwei Kommunen (Stadt Schwetzingen und Landratsamt Karlsruhe) für eine nähere Untersuchung ausgewählt. Als Datengrundlage dienten jeweils 60 Akten für den Zeitraum 2005-2010 zu beantragten WBS und Anträgen auf Eigentumsförderung.

3. Vergleich des Landeswohnraumförderungsgesetzes Baden-Württemberg mit den einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften

Mit dem zum 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Landeswohnraumförderungsgesetz (LWoFG) hat Baden-Württemberg als eines der ersten Bundesländer von der im Rahmen der Föderalismusreform auf die Bundesländer übertragenen Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wohnraumförderung und der Wohnungsbindung Gebrauch gemacht.

Als gravierendste Änderungen können die **Neuregelung der Einkommensgrenze und -ermittlung** sowie die **vollständige Abschaffung der Kostenmiete** bezeichnet werden: Während das Bundesrecht eine statische Einkommensgrenze, bezogen auf das Nettoeinkommen, definiert, stellt der baden-württembergische Gesetzgeber dynamisch auf den zuletzt ermittelten durchschnittlichen Bruttojahresverdienst der männlichen Angestellten oder Arbeitnehmer ab. Hinzu kommt, dass sich der bundesrechtliche Einkommensbegriff an den Begrifflichkeiten des EStG orientiert, in Baden-Württemberg dagegen eine weitgehende Abkopplung von den Begrifflichkeiten des Steuerrechts vorgenommen wurde.

Ebenfalls weitreichende Konsequenzen haben die Änderungen bei der **Festlegung der maximal zulässigen Miethöhe** bei geförderten Objekten. Während nach Bundesrecht zumindest Wohnungen, die vor dem 1. Januar 2002 bzw. in einigen Fällen vor dem 1. Januar 2003 errichtet wurden, auch weiterhin nur gegen Entrichtung einer Kostenmiete nach §§ 8 ff. WoBindG überlassen werden dürfen, hat der baden-württembergische Gesetzgeber vollständig darauf verzichtet, auf die Kostenmiete zu rekurrieren. Für die in § 32 Abs. 1 LWoFG genannten Objekte[2], auf die nach dem Bundesrecht die Kostenmiete anzuwenden ist, sind nunmehr seitens der Gemeinden Satzungen zu erlassen, die die maximal zulässige Miethöhe für gebundenen Wohnraum festsetzen. Maßstab ist die ortsübliche Vergleichsmiete, die um mindestens 10 % unterschritten werden muss. Höhere Abschläge sind dabei zulässig.

Auch soweit geförderte Objekte nicht von dem Übergang von der Kostenmiete auf die Satzungsmiete betroffen sind, ergeben sich Unterschiede zwischen Bundes- und Landesrecht. Nach den bundesrechtlichen Vorgaben ist für alle Objekte, die seit dem 1. Januar 2002 bzw. in einigen Fällen seit dem 1. Januar 2003 errichtet wurden, nach dem WoFG nur noch die in der Förderzusage festgesetzte höchstzulässige Miete maßgeblich. Dies entspricht zwar auch grundsätzlich der Rechtslage in Baden-Württemberg seit Inkrafttreten des LWoFG (§ 4 Abs. 6 LWoFG).[3] Allerdings enthält die genannte Vorschrift eine gesetzliche Deckelung des Betrages, der zulässigerweise maximal als Miete gefordert werden darf: Es darf maximal die ortsübliche Vergleichsmiete abzüglich eines im Förderprogramm festzulegenden Abschlags verlangt werden. Eine solche Deckelung kennt das Bundesrecht nicht.

[2] Öffentlich geförderter Wohnraum im Sinne des Ersten Wohnungsbaugesetzes und des Zweiten Wohnungsbaugesetzes, Wohnraum, für dessen Bau bis zum 31. Dezember 2001 ein Darlehen oder ein Zuschuss aus Wohnungsfürsorgemitteln des Landes nach § 87 a Abs. 1 S. 1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes bewilligt worden ist, und Wohnraum, für den bis zum 31. Dezember 2001 Aufwendungszuschüsse und Aufwendungsdarlehen nach § 88 II. WoBauG bewilligt worden sind.

[3] Daneben ist auch für Objekte, die im Rahmen des 3. und 4. Förderwegs gefördert wurden, die Förderzusage maßgeblich. Ebenfalls betroffen sind Objekte, die in den Jahren 2002 bis einschließlich 2007 auf Grundlage des WoFG gefördert wurden.

Im Bereich der Eigentumsförderung erfolgt in Baden-Württemberg nur noch eine sozial orientierte, aber keine soziale Wohnraumförderung mehr. Dies ergibt sich sowohl aus § 1 Abs. 1 LWoFG iVm § 1 Abs. 2 S. 2 LWoFG als auch aus der Gesetzesbegründung.[4] Bezieht man zusätzlich noch in die Betrachtung mit ein, dass in Baden-Württemberg der Kreis potenzieller Förderempfänger weiter gezogen ist als nach der bundesrechtlichen Regelung, wird deutlich, dass das Landesgesetz weiterhin sozialen Aspekten verpflichtet ist. Dies gilt auch für das über die Wohnraumförderung hinausgehende Ziel, namentlich die Stabilisierung von Quartiersstrukturen. Die Schaffung einer sozial durchmischten Quartiersstruktur weist ebenso wie die Unterstützung von Integrationsbemühungen eindeutig soziale Gesichtspunkte auf. Die Abkehr von der rein sozialen Wohnraumförderung ermöglicht in gewissen Grenzen aber gleichzeitig die Berücksichtigung darüber hinausgehender Zwecke und Problemlagen, z. B. stadt- und raumplanerischer Natur.

Im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung des Förderverfahrens und der einzelnen Instrumente verfolgt die Landesregelung das Ziel größerer Flexibilisierung. Deutlich wird dies bspw. daran, dass Beginn und Ende des Bindungszeitraums nicht mehr wie nach dem WoBindG Gegenstand einer gesetzlichen Regelung sind, sondern – wie nach WoFG auch – in der Förderzusage individuell festgelegt werden müssen.

Auch die Tatsache, dass die Nachwirkungsfrist bei vorzeitiger Rückzahlung der Fördermittel in Baden-Württemberg grundsätzlich im Vergleich zum WoBindG um zwei Jahre verkürzt wurde, entspricht diesem Anliegen. Allerdings erfolgte im Bereich des zur Selbstnutzung geförderten Wohneigentums insofern eine Verschärfung, als zwar – dem bundesrechtlichen Vorbild entsprechend – grundsätzlich bei vorzeitiger Rückzahlung die Nachwirkungsfrist entfällt. Dies gilt in Baden-Württemberg allerdings nur, sofern die Wohnung zum Zeitpunkt der Rückzahlung auch tatsächlich noch selbst genutzt wird. Die Tatsache, dass in Baden-Württemberg Leerstände erst nach einem Zeitraum von mehr als sechs Monaten und nicht – wie im Bundesrecht – bereits bei mehr als drei Monaten genehmigungspflichtig sind, trägt ebenfalls dem Ziel der Flexibilisierung und Reduzierung des Verwaltungsaufwandes Rechnung.

Leicht verschärft wurden die Vorgaben für selbst genutztes Wohneigentum. So ist es in Baden-Württemberg bspw. genehmigungspflichtig, wenn solcher Wohnraum an Dritte überlassen werden soll. Auch die Vorgaben über die Freistellung gebundener Wohnräume finden hier – im Gegensatz zur bundesrechtlichen Regelung – auf selbst genutztes Wohneigentum Anwendung. Im Gegenzug wurden die Möglichkeiten, unter denen eine Freistellung beantragt werden kann, aber grundsätzlich erweitert bzw. es wurde klar gestellt, dass auch ein wirtschaftliches Interesse ausreichen kann. Auch die Möglichkeit, Bindungen zu übertragen, wurde in ähnlicher Weise erweitert wie die Möglichkeit der Freistellung. Neu ist die Möglichkeit, eine Übertragung bereits in der Förderzusage vorzusehen.

Was die Ausgleichs- und Sanktionsvorschriften anbelangt, sind ebenfalls Änderungen feststellbar. Dies gilt etwa für die Voraussetzungen, unter denen ein nicht Wohnberechtigter mit der Kündigung und Räumungsaufforderung rechnen muss[5].

[4] LT BW, Drs. 14/1767, S. 45.

[5] Zwar befindet sich diese Vorschrift im dritten Abschnitt des LWoFG (Bindungs- und Sicherungsrecht) und nicht im vierten Abschnitt (Folgen von Verstößen), inhaltlich handelt es sich hierbei aber im weitesten Sinne auch um die Sanktionierung eines Verstoßes, wenn auch nicht dem Förderempfänger gegenüber, sondern einem Dritten gegenüber.

4. Ergebnisse der Evaluation

Der folgende Abschnitt bereitet die Ergebnisse für die verschiedenen evaluationsrelevanten Fragestellungen auf. Zunächst erfolgt eine statistische Übersicht zu den Rückläufen der Fragebogenerhebungen bei den Kommunen und den wohnungswirtschaftlichen Unternehmen. Die folgenden Teilkapitel sind zur Erleichterung der Nachvollziehbarkeit in der Reihenfolge des Aufbaus des LWoFG gegliedert und enthalten die Ergebnisse der Evaluation, die sich in empirischer oder normbezogener Analyse ergeben haben. Alle Teilkapitel enthalten über die Untersuchungsergebnisse hinaus Vorschläge wie evtl. festgestellte Probleme im Vollzug des LWoFG ggf. behoben werden können.

4.1. Überblick und statistische Angaben für die Erhebungen bei Kommunen und wohnungswirtschaftlichen Unternehmen

An der Erhebung bei Kommunen haben sich insgesamt 431 Gemeinden und Städte beteiligt. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 39,15 % bezogen auf die Gesamtzahl der Gemeinden in Baden-Württemberg. Eine vollständige Übersicht über die Gemeinden, die sich an der Erhebung beteiligt haben, liegt der elektronischen Version des Gutachtens als Excel-Dokument bei.

Tabelle 2: Teilnehmende Kommunen nach Regierungsbezirk

	Häufigkeit	Prozent
Freiburg	116	26,9
Karlsruhe	84	19,5
Stuttgart	138	32,0
Tübingen	93	21,6
Gesamt	431	100,0

Tabelle 3: Teilnehmende Kommunen nach Typ

	Erhebung		**Baden-Württemberg**		**Beteiligungsquote**
	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent	Prozent
Gemeinden	287	66,6	789	71,7	36,4
Städte	72	16,7	212	19,3	34,0
Große Kreisstädte	64	14,8	91	8,3	70,3
Stadtkreise	8	1,9	9	0,8	88,9
Gesamt	431	100,0	1101	100,0	39,1

Aus Tabelle 3 kann entnommen werden, dass sich die große Mehrheit der großen Kreisstädte (70,3 %) und fast alle Stadtkreise (88,9 %) an der Evaluation beteiligt haben. Für die Gemeinden und Städte beträgt die Rücklaufquote bezogen auf die Gesamtzahl der Gemeinden und Städte in Baden-Württemberg etwas mehr als ein Drittel. Folglich sind Gemeinden und Städte in der Erhebung leicht unterrepräsentiert, große Kreisstädte und Stadtkreise dagegen leicht überrepräsentiert. Insgesamt ermöglicht die dargestellte Beteiligung an der Erhebung gleichwohl eine repräsentative Beurteilung.

An der Befragung der wohnungswirtschaftlichen Unternehmen beteiligten sich insgesamt 48 Wohnungsunternehmen. Diese verfügen in der Summe über rund 35.000 geförderte Sozialmietwohnungen. Die Mehrheit der teilnehmenden wohnungswirtschaftlichen Unternehmen verfügt nur in einer Kommune über geförderten Wohnbestand (58,3 %). Rund ¾ der teilnehmenden wohnungswirtschaftlichen Unternehmen besitzen eine Zahl geförderter Wohneinheiten, die geringer als der Durchschnittswert von 751 Wohneinheiten ist. Für die meisten der interviewten Unternehmen stellt der geförderte Mietwohnraum nur einen geringen Anteil des Gesamtbestandes an Wohnungen dar. Bei den befragten kommunalen Wohnungsunternehmen ist dieser Anteil in der Regel deutlich größer.

Der Schwerpunkt der Aktivitäten der wohnungswirtschaftlichen Unternehmen liegt derzeit auf Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen, weniger im Bereich des Neubaus. Wenige Unternehmen teilen mit, in den vergangenen Jahren Neubaumaßnahmen mit Mitteln des Landeswohnraumförderungsprogrammes durchgeführt zu haben. Einerseits wird kein Bedarf für die Aktivitäten in diesem Bereich gesehen, andererseits hänge dies mit den aktuellen Finanzierungsbedingungen und den alternativen Förderungsmöglichkeiten zusammen, die als sehr günstig beschrieben werden.

4.2. Erster Abschnitt – Allgemeines (§§ 1-9)

4.2.1. § 1 - Anwendungsbereich, Zweck und Zielgruppen

§ 1 Abs. 2 LWoFG zählt zum Kreis der potenziellen Förderempfänger: Familien, sonstige Haushalte mit Kindern, Alleinstehende, Schwangere, junge kinderlose Haushalte, Senioren, behinderte Menschen, Haushalte mit geringem Einkommen und Haushalte mit besonderen Schwierigkeiten bei der Wohnraumversorgung. Ausweislich des § 4 Abs. 17 LWoFG handelt es sich bei jungen kinderlosen Haushalten um Haushalte, bei denen weder der Antragsteller noch dessen Partner (erfasst werden Ehe-, Lebens- und sonstige Partner einer auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaft) älter als 45 Jahre ist. Damit könnte, ungeachtet der letzten beiden genannten Fallgruppen, grundsätzlich jeder in den Genuss einer Wohnraumförderung kommen; ausgenommen wären lediglich kinderlose Haushalte, die aus zwei im Sinne einer Ehe- oder Lebenspartnerschaft oder sonstigen auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaft verbundenen Personen besteht, die zwischen 46 und 60 Jahre alt sind. Warum derartige Zweipersonenhaushalte in dieser Alterskategorie im Vergleich zu Alleinstehenden der gleichen Alterskategorie unterschiedlich – im Ergebnis schlechter – behandelt werden, erhellt nicht.

Hinzu kommt, dass der Begriff der Alleinstehenden in § 4 LWoFG nicht definiert wird. Dort ist hingegen in Absatz 20 die Definition der Alleinerziehenden zu finden, obwohl das LWoFG ansonsten an keiner weiteren Stelle den Begriff der Alleinerziehenden verwendet. Stellt man darüber hinaus in Rechnung, dass in der Gruppe der Alleinerziehenden unter sozialen Aspekten grundsätzlich höhere Förderbedarfe vorhanden sein dürften als in der Gruppe der Alleinstehenden, stellt sich die Frage, ob

es sich bei der Bezugnahme in § 1 Abs. 2 LWoFG auf die Alleinstehenden nicht um ein gesetzgeberisches Versehen handelt, das korrigiert werden sollte.

4.2.2. § 7 - Fördermittel

§ 7 Abs. 3 LWoFG befasst sich mit den europarechtlichen Vorgaben, die bei der Gewährung staatlicher Ausgleichsleistungen zu berücksichtigen sind. Dabei bestimmt die Vorschrift, dass es sich bei der sozialen Mietwohnraumförderung um eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse handelt und nimmt damit Bezug auf die Entscheidung 2005/842/EG (Freistellungsentscheidung). Im Sinne einer Flexibilisierung könnte darüber nachgedacht werden, ob nicht eine an § 3 Abs. 1 LKredBkG angelehnte Formulierung vorzugswürdig ist. § 3 Abs. 1 LKredBkG verpflichtet die L-Bank dazu, Fördermaßnahmen im Einklang mit den Beihilfevorschriften der Europäischen Gemeinschaft zu verwalten und durchzuführen. Auf diese Weise erfolgt keine Festlegung auf einen bestimmten Modus der Gewährung staatlicher Ausgleichsleistungen; diese können nicht nur unter Beachtung der Kriterien des sog. Altmark-Entscheidung des EuGH gewährt werden, es besteht daneben zusätzlich die Möglichkeit von der Freistellungsentscheidung der EU-Kommission, der De-Minimis-Regelung, der Gruppenfreistellungsverordnung oder der Notifizierung Gebrauch zu machen.

4.3. Zweiter Abschnitt – Fördermethodik (§§ 10-14)

4.3.1. § 10 - Fördervoraussetzungen

§ 10 Abs. 3 LWoFG bestimmt als Bezugsgröße für die Festlegung von in Abhängigkeit mit der Haushaltsgröße gestaffelten Einkommensgrenzen in den jeweiligen Förderprogrammen den jeweils – kaufmännisch – auf die nächsten 1.000 Euro auf- oder abgerundeten vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg zuletzt ermittelten durchschnittlichen Bruttojahresverdienst der männlichen Angestellten oder Arbeitnehmer.

Diesbezüglich ist anzumerken, dass sich die Verdiensterhebungen des Statistischen Landesamtes seit dem Berichtszeitraum 2007 auf „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ beziehen; die Termini Angestellte und Arbeitnehmer wurden nur bis einschließlich 2006 verwendet.[6] Diese Änderung deutet auch die Gesetzesbegründung des LWoFG an,[7] die zeitlich später erstellten Durchführungshinweise zum LWoFG haben diese Änderung bereits inkorporiert und sprechen nur noch von den männlichen Arbeitnehmern.[8] Insofern ist zu empfehlen, den Wortlaut des § 10 Abs. 3 LWoFG an die vom Statistischen Landesamt verwendeten Begrifflichkeiten anzupassen, um Missverständnisse zu vermeiden.

Unter diesem Aspekt sollte der Gesetzestext noch weitergehend konkretisiert werden. So wäre zunächst festzulegen, ob die Bezugnahme auf die Erhebungen des Statistischen Landesamtes den Bruttojahresverdienst mit oder ohne Sonderzahlungen meint. Weiterhin wäre klarzustellen, ob der für

[6] Vgl. z. B. http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/ArbeitsmErwerb/Verdienste/Verd_JD_0000.asp.

[7] LT BW, Drs. 14/1767, S. 56.

[8] DH-LWoFG, Zif. 25.5.

die Gesamtwirtschaft ermittelte Bruttojahresverdienst maßgebliche Bezugsgröße ist, oder ob nur bestimmte Branchen in die Betrachtung einzubeziehen sind.[9]

Im Zuge der empirischen Erhebungen angesprochen wurden auch die geltenden Wohnflächengrenzen für geförderte Wohnungen, wobei darauf hinzuweisen ist, dass das LWoFG selbst keine detaillierten Vorgaben zu den zulässigen Wohnflächengrenzen macht. Zur Angemessenheit der Größe und der Aufteilung des Wohnraums können gemäß § 10 Abs. 5 LWoFG Verwaltungsvorschriften der obersten Landesbehörde erlassen werden. Die entsprechenden Werte sind in Teil 3 der Durchführungshinweise zum LWoFG spezifiziert.

Beim Neubau entsprächen nach Einschätzung sowohl eines Teils der befragten Verwaltungen als auch der wohnungswirtschaftlichen Unternehmen die Wohnflächengrenzen nicht immer den veränderten Wohnbedürfnissen und dem Trend zu größeren Zimmerflächen. Für bestimmte Personenkreise wie Einpersonenhaushalte oder Großfamilien bestünden Probleme, eine angemessene Wohnraumversorgung zu gewährleisten, da nur kein oder ein nur sehr begrenztes Angebot entsprechender Wohnungen zur Verfügung steht. Hier wünschten sich Kommunen einen größeren Handlungs- bzw. Ermessensspielraum, diese Personen unterbringen zu können, auch wenn die zulässigen Grenzen nicht „strikt“ eingehalten werden könnten.

4.3.2. § 11 - Förderausschlüsse

Bei § 11 Abs. 2 Nr. 2 LWoFG fällt zunächst auf, dass eine Förderung nur ausgeschlossen sein soll, wenn sie „*offensichtlich* nicht gerechtfertigt wäre“. Dies soll, so die Vorschrift weiter, „insbesondere“ dann der Fall sein, „wenn das vorhandene Vermögen bereits ausreichen würde, um den Antragsteller angemessen mit Wohnraum zu versorgen.“ Zur Tatbestandsvoraussetzung der Offensichtlichkeit halten die Durchführungshinweise unter Zif. 9.2.2 Folgendes fest: „Die mangelnde Rechtfertigung muss „offensichtlich“, das heißt, auch für einen nicht sachverständigen Beurteiler klar zu erkennen sein. Das ist auch dann der Fall, wenn sie zwar erkennbar, aber erst nach einer Antragsprüfung bestätigt wird. Die zuständigen Stellen sind gehalten, vollständige Angaben zum verwertbaren Vermögen der Antragsteller zu erheben.“ Jedoch ist es ausweislich der Gesetzesbegründung erklärtes Ziel des § 11 Abs. 2 Nr. 2 LWoFG Fehlförderungen zu vermeiden.[10] Das Ausschlusskriterium des § 11 Abs. 2 Nr. 2 LWoFG kann gleichzeitig als Ausprägung des allgemeinen haushaltsrechtlichen Sparsamkeitsgrundsatzes verstanden werden. Gerade bei dieser Interpretation des Ausschlussgrundes drängt sich aber die Frage auf, warum der Ausschluss nur greifen soll, wenn auch einem nicht sachverständigen Beurteiler das Vorliegen des Ausschlussgrundes erkennbar ist. In der Konsequenz würde das bedeuten, dass unter Umständen derjenige, dessen Vermögenssituation klar und eindeutig und damit auch von einem Laien nachvollziehbar ist, keine Förderung erhält, während derjenige, dessen Vermögenssituation sich durch einen gewissen Komplexitätsgrad auszeichnet, in den Genuss der Förderung kommt, obwohl er ebenfalls über ausreichendes Vermögen verfügt. Insofern werden durch das Abstellen auf die Offensichtlichkeit bzw. den nicht sachverständigen Beurteiler Fehlförderungen – und damit der nicht zielkonforme Einsatz staatlicher Mittel – möglicherweise begünstigt.

[9] Vgl. hierzu die Ausführungen unter Zif. 4.6.2.2.

[10] LT BW, Drs. 14/1767, S. 59.

Gerade vor dem Hintergrund, dass die zuständigen Stellen bereits jetzt gehalten sind, die Vermögensverhältnisse des Antragsstellers möglichst umfassend zu erheben,[11] würde durch den Verzicht auf das Kriterium der Offensichtlichkeit im Rahmen des Ausschlussgrundes des § 11 Abs. 2 Nr. 2 LWoFG voraussichtlich der Verwaltungs- und Prüfungsaufwand nicht deutlich erhöht.

4.3.3. § 12 – Einkommen

Die Ermittlung des Jahreseinkommens nach den §§ 20 bis 24 WoFG sieht insgesamt sechs verschiedene Einkommensbestandteile vor: (1. Einkommen laut Erklärung des Antragstellers, 2. weitere Einnahmen, 3. nicht anrechenbare Einnahmen, 4. Werbungs- und Betriebskosten, 5. den pauschalen Abzug, 6. freiwillige Beiträge zur Altersvorsorge). Darüber hinaus werden fünf Frei- und Abzugsbeträge berücksichtigt. Diese betreffen Alleinerziehende mit Kindern unter 12 Jahren, Kinder mit eigenem Einkommen, Schwerbehinderte, junge Ehepaare, Unterhaltsverpflichtungen. Aus den vorgenannten Einkommensarten sowie den Frei- und Abzugsbeträgen ergibt sich das Gesamteinkommen nach §§ 20 ff. WoFG. § 12 LWoFG sieht dagegen nur vier Elemente bei der Ermittlung des Jahreseinkommens vor: 1. das Einkommen laut Erklärung des Antragstellers, 2. weitere Einnahmen, 3. nicht anrechenbare Einnahmen sowie 4. Werbungs- und Betriebskosten. Aus der Normanalyse ergibt sich durch die Reduktion der Einkommensbestandteile und den Verzicht auf Abzugs- und Freibeträge mithin der Ausgangsbefund einer Vereinfachung der Einkommensermittlung.

4.3.3.1. Empirische Analyse

Während das WoFG auf den steuerrechtlichen Einkommensbegriff zurückgreift, definiert die Landesregelung einen eigenständigen Einkommensbegriff, der sich zwar an den wichtigsten steuerlichen Einkunftsarten orientiert, diese aber nicht übernimmt. Der neue Einkommensbegriff sieht nur noch fünf unterschiedliche Einkommensarten vor, wohingegen die Regelungen des WoFG die Summe aller steuerpflichtigen positiven Einkünfte als Jahreseinkommen umfassen.

Zur Beantwortung der Frage nach den Entlastungseffekten dieser Änderung kommen verschiedene Erhebungsmethoden zum Einsatz. Neben quantitativen Daten, die auf Datenabfragen bei Kommunen, Wohnraumförderungsstellen und L-Bank basieren, werden die Bewertungen der Verwaltungen bei der Betrachtung mit berücksichtigt. Ebenso berücksichtigt werden die Einschätzungen der Antragsteller und der Personen, die in einer Kommune einen WBS beantragt haben. Zur Beurteilung möglicher Entlastungseffekte wurde des Weiteren eine Prozessanalyse durchgeführt.

Von den Neuregelungen im Bereich der Einkommensermittlung sind zunächst die Kommunen betroffen, die eine Prüfung der Wohnberechtigung vornehmen. Dabei wird geprüft, ob die Person, die einen WBS beantragt, die zulässigen Einkommensgrenzen einhält. Betroffen sind zudem die auf Ebene der Landkreise und bei den Stadtkreisen verorteten Wohnraumförderungsstellen, die zuständige Stellen im Förderverfahren im Rahmen des Landeswohnraumförderungsprogrammes sind. Die Einkommensermittlung bei den Wohnraumförderungsstellen zielt auf den Bereich der Eigentumsförde-

[11] DH-LWoFG, Zif. 9.2.2.

rung ab. Schließlich ist die L-Bank zu nennen, die eine wichtige Rolle im Förderverfahren als Bewilligungsstelle einnimmt. Diese prüft in der Regel nicht die Einhaltung der Einkommensgrenzen. Die Zuständigkeiten sind in der Verordnung des Wirtschaftsministeriums über Zuständigkeiten nach dem Landeswohnraumfördergesetz (ZuständigkeitsVO-LWoFG) geregelt.

Der Antrag auf Erteilung eines WBS wird vom Antragsteller ausgefüllt und bei der zuständigen Behörde (Gemeinde) abgegeben bzw. dorthin weitergeleitet. Nach Prüfung der Angaben stellt die bearbeitende Behörde bei Vorliegen der sachlichen Voraussetzungen einen zeitlich befristeten WBS aus. Die Prüfung der Sachvoraussetzungen beinhaltet die Ermittlung des durchschnittlichen Jahreseinkommens des Antragstellers sowie der weiteren Haushaltsangehörigen.

Das Verfahren zur Eigentumsförderung ist umfangreicher. Es beinhaltet neben der Prüfung durch die zuständige Verwaltungsbehörde (Wohnraumförderungsstelle) auch ein Prüfverfahren seitens der L-Bank. Nach Einreichung des Antrags bei der zuständigen Behörde verfasst diese zunächst eine Stellungnahme, die der L-Bank zusammen mit dem Antrag zugeleitet wird. Die L-Bank prüft den Antrag aus banktechnischer Sicht, entscheidet über den Antrag und unterrichtet die Wohnraumförderungsstelle über ihre Entscheidung. In der Phase vor Inkrafttreten der landesgesetzlichen Regelung bestand die Möglichkeit, den Antrag bei der Gemeinde abzugeben, in der der Antragsteller wohnhaft ist. Die annehmende Behörde schickte diesen dann zusammen mit einer Stellungnahme weiter an die Wohnraumförderungsstelle. Diese wiederum erstellte eine Anlage zum Antrag, indem sie u.a. das Einkommen des Antragstellers berechnete. Zusammen wurden diese Unterlagen dann der L-Bank übermittelt. Mit Inkrafttreten des LWoFG wurde dieses Procedere abgeschafft. Die Anträge müssen seitdem grundsätzlich direkt bei der zuständigen Behörde eingereicht werden.

4.3.3.1.1. Quantitative Analyse

Der erste Ansatz zur Bewertung der Effekte durch die Änderungen im Bereich der Einkommensermittlung ist die Gegenüberstellung beantragter und ausgestellter WBS sowie der Anträge auf Eigentumsförderung. Zu diesem Zweck wurden bei den Kommunen entsprechende Daten für den Zeitraum 2005-2010 abgefragt. Ziel ist ein Vergleich der Zeiträume der jeweils drei Jahre vor und nach Inkrafttreten des LWoFG. Eine größere Änderung der Ablehnungsquoten in dem Zeitraum seit Inkrafttreten könnte ein mögliches Resultat der mit den Neuregelungen verbundenen Änderungen sein. Wenngleich eine strikte Kausalität nicht ermittelt werden kann, könnte bspw. eine Verringerung der Zahl der wegen Überschreitung der jeweils einschlägigen Einkommensgrenzen abgelehnten Anträge darauf hindeuten, dass die Berechnung des maßgeblichen Einkommens für die Antragsteller transparenter geworden ist. Flankierend sind gleichwohl weitere Überlegungen zu den Ursachen eventuell festgestellter Veränderungen anzustellen (z. B. Beratungsintensität und –qualität).

Die nachfolgende Analyse betrachtet zunächst die beantragten und ausgestellten WBS im Zeitraum 2005-2010. Angaben über die Zahl sowohl der beantragten und als auch der erteilten WBS lagen für 314 der 431 teilnehmenden Kommunen vor. Die Summe der WBS für alle an der Erhebung teilnehmenden Kommunen (N=431) betrug 24.825.

Tabelle 4: Beantragte und ausgestellte Wohnberechtigungsscheine, Ablehnungsquote (N=314)

Jahr	Beantragte Wohnberechtigungsscheine	Ausgestellte Wohnberechtigungsscheine	Ablehnungsquote
2005	22716	20554	9,5%
2006	19509	17306	11,3%
2007	18476	16941	8,3%
2008	18331	16699	8,9%
2009	19292	17885	7,3%
2010	15232	14011	8,0%

Die Ergebnisse belegen eine geringfügig geringere Ablehnungsquote im Zeitraum seit Inkrafttreten der Neuregelungen. Eine Ausnahme hiervon stellt das Jahr 2008 dar, das Jahr des Inkrafttretens der Neuregelungen.

Die gleiche Analyse kann auch für den Bereich der Eigentumsförderung durchgeführt werden. Hierbei steht die Prüfung der eingegangenen Anträge auf Förderung selbst genutzten Wohneigentums mit ihren spezifischen Voraussetzungen im Vordergrund.

Bei den Wohnraumförderungsstellen wurden hierzu Daten zu den eingereichten Anträgen auf Förderung von Eigentumsmaßnahmen abgefragt. Daneben wurde auch die Anzahl der förderfähigen Anträge ermittelt. Schließlich wurde der Anteil der förderfähigen Anträge mit Bezug auf die Zahl der eingereichten Anträge errechnet.

Tabelle 5: Anträge auf Eigentumsförderung bei den Wohnraumförderungsstellen

Jahr	Anträge	davon förderfähig	Anteil förderfähiger Anträge
2005	2556	1821	71,2%
2006	2175	1590	73,1%
2007	2522	1763	69,9%
2008	4540	3706	81,6%
2009	4365	3420	78,4%
2010	2684	2059	76,7%

Die Ergebnisse (Tabelle 5) zeigen, dass die Anteile der förderfähigen Anträge nach Inkrafttreten des LWoFG durchweg über den Anteilen für den Zeitraum vor Inkrafttreten des Gesetzes liegen. Auch

dieser Befund gibt einen Hinweis darauf, dass die eingereichten Anträge von einer „höheren Qualität“ sein und die Änderungen hierzu beigetragen haben könnten.

Der Befund, dass die Anteile abgelehnter WBS geringer und die Anteile förderfähiger Anträge im Vorher-Nachher-Vergleich nach Inkrafttreten der Neuregelungen höher sind – wenngleich in beiden Fällen in eher geringfügigem Umfang –, kann jedoch nicht monokausal auf die Änderungen im Bereich Einkommensermittlung zurückgeführt werden. Denn die Ablehnungsquote kann ebenso stark von Umfang und Qualität der Beratung der Antragsteller durch die jeweilige Kommune bzw. Wohnraumförderungsstelle abhängen. Sofern eine Wohnraumförderungsstelle oder Kommune Beratungsumfang oder –qualität über den untersuchten Zeitraum geändert hat, kann dies gleichfalls zu einer geringeren Ablehnungsquote bei den WBS bzw. einem höheren Anteil förderfähiger Anträge (Bereich Eigentumsförderung) geführt haben. Daten darüber, ob und in welchem Umfang die Wohnraumförderungsstellen diesbezügliche Änderungen vorgenommen haben, liegen jedoch nicht vor.

Weiterhin muss zum einen berücksichtigt werden, dass in vielen Kommunen die Zahl der beantragten WBS häufig mit der Anzahl ausgestellter WBS identisch ist, da keine systematische Erfassung beantragter, aber nicht bewilligter WBS erfolgt. Zum anderen wird in der Verwaltungspraxis in vielen Kommunen häufig überhaupt kein Antrag gestellt, wenn bereits bei der Prüfung der Berechtigungsvoraussetzung in der Kommune absehbar ist, dass die Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

Dennoch ist nicht auszuschließen, dass zumindest ein Teil des höheren Anteils förderfähiger Anträge und der geringeren Ablehnungsquote bei WBS auf die Änderungen im Bereich der Einkommensprüfung zurückzuführen sein könnte.

In eine vergleichbare Richtung weisen auch die Daten der L-Bank. Diesbezüglich wurden u.a. die Daten über eingegangene und bewilligte Anträge auf Eigentumsförderung über den Zeitraum 2005-2010 erhoben.

Tabelle 6: Antragstellungen und Bewilligungen nach Programmjahren (Eigentumsförderung) Quelle: L-Bank

Jahr	Anträge	davon bewilligt	Bewilligungsquote
2005	1646	1478	89,8%
2006	1677	1529	91,2%
2007	1465	1349	92,1%
2008	3876	3665	94,6%
2009	3834	3531	92,1%
2010	1971	1807	91,7%

Bei der Interpretation der Daten muss berücksichtigt werden, dass die L-Bank als Bewilligungsstelle in der Praxis nur am Rande durch die geänderten Regelungen im Bereich der Einkommensermittlung betroffen wird. Nur in Einzelfällen erfolgt eine Überprüfung der Einhaltung der zulässigen Einkommensgrenzen, da dies Aufgabe der Wohnraumförderungsstellen ist. Der L-Bank obliegt die Durchfüh-

rung einer Bonitätsprüfung. Gleichwohl zeigen sich beim Vorher- Nachher-Vergleich marginal höhere Bewilligungsquoten (Tabelle 6).

Fasst man diese Beobachtungen zusammen, so lässt sich feststellen, dass auf der Ebene Wohnraumförderungsstelle im Bereich der Eigentumsförderung etwas weniger Anträge als nicht förderfähig eingestuft werden als vor Inkrafttreten des LWoFG. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass dieses Ergebnis nur eine Tendenz angibt, die von Änderungen in der Beratungspraxis der Wohnraumförderungsstellen überlagert werden könnten. Aus diesem Grund ist nicht nachweisbar, ob die Entwicklung bei dem Anteil förderfähiger Anträge auf den einschlägigen Änderungen durch das LWoFG beruht. Entsprechendes gilt für den Blick auf die Ergebnisse für den Bereich der WBS.

4.3.3.1.2. Befragung von zuständigen Stellen

Ein weiterer Teil der Fragebögen für Kommunen, Wohnraumförderungsstellen und L-Bank zielte auf die Beurteilung der Änderungen im Bereich der Einkommensermittlung durch die jeweils zuständige Stelle sowie auf eine Einschätzung der Kommunen hinsichtlich der Entwicklung des Beratungsbedarfs.

Zu den Fragen, ob 1) die geänderten Bestimmungen zur Einkommensermittlung eine Vereinfachung für die Verwaltung darstellten (Tabelle 7) und ob 2) die geänderten Bestimmungen aus Sicht der Verwaltung eine Vereinfachung für die Antragsteller darstellten (Tabelle 8), gaben einige Kommunen aufgrund fehlender Fallzahlen keine Einschätzungen ab. Die Beantragung eines WBS stellt für viele kleinere Gemeinden oft einen Einzelfall dar, eine Einschätzung sei daher nicht möglich.

Tabelle 7: Die Einkommensermittlung gemäß LWoFG stellt eine Vereinfachung für die Verwaltung dar

		Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Teils/teils	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	Keine Angabe	Gesamt
Gemeinden	Anzahl	24	61	51	24	8	119	287
	%	8,4%	21,3%	17,8%	8,4%	2,8%	41,5%	100,0%
Städte	Anzahl	6	22	11	9	1	23	72
	%	8,3%	30,6%	15,3%	12,5%	1,4%	31,9%	100,0%
Große Kreisstädte	Anzahl	16	22	7	2	5	12	64
	%	25,0%	34,4%	10,9%	3,1%	7,8%	18,8%	100,0%
Stadtkreise	Anzahl	4	1	2	0	0	1	8
	%	50,0%	12,5%	25,0%	0,0%	0,0%	12,5%	100,0%
Gesamt	Anzahl	50	106	71	35	14	155	431
	%	11,6%	24,6%	16,5%	8,1%	3,2%	36,0%	100,0%

Sofern Angaben gemacht wurden, stimmen die Verwaltungen der These, dass die Änderungen im Bereich der Einkommensermittlung eine Vereinfachung darstellen, überwiegend (zu 36,2 %) zu. 11,6 % der befragten Kommunen stimmen voll und ganz und 24,6% eher zu gegenüber 8,1 % der Befragten, die eher nicht bzw. zu 3,2 % überhaupt nicht zustimmen. Dieses Ergebnis zeigt sich besonders ausgeprägt für große Kreisstädte und Stadtkreise, von denen über 60% dieser Kommunen voll und ganz bzw. eher zustimmen. Die Tendenz wurde in den Interviews mit Verwaltungsvertretern bestätigt. Insgesamt sei das neue Verfahren transparenter, es seien weniger Rechenschritte nötig.

Tabelle 8: Die Einkommensermittlung gemäß LWoFG stellt eine Vereinfachung für die Antragsteller dar

		Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Teils/teils	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	Keine Angabe	Gesamt
Gemeinden	Anzahl	17	50	54	28	7	131	287
	%	5,9%	17,4%	18,8%	9,8%	2,4%	45,6%	100,0%
Städte	Anzahl	5	12	13	12	2	28	72
	%	6,9%	16,7%	18,1%	16,7%	2,8%	38,9%	100,0%
Große Kreisstädte	Anzahl	7	17	12	10	3	15	64
	%	10,9%	26,6%	18,8%	15,6%	4,7%	23,4%	100,0%
Stadtkreise	Anzahl	2	2	2	1	0	1	8
	%	25,0%	25,0%	25,0%	12,5%	0,0%	12,5%	100,0%
Gesamt	Anzahl	31	81	81	51	12	175	431
	%	7,2%	18,8%	18,8%	11,8%	2,8%	40,6%	100,0%

Auch der These, die Änderungen im Bereich der Einkommensermittlung stellten eine Vereinfachung für die Antragsteller dar, wird überwiegend zugestimmt. Der Aussage stimmen „voll und ganz zu“ 7,2 % und „eher zu“ 18,8 % der teilnehmenden Kommunen. Für alle Gebietskörperschaftstypen ist die Anzahl positiver Bewertungen stets größer als die der negativen Einschätzungen.

Bei der entsprechenden Befragung der Wohnraumförderungsstellen ergaben sich durchaus vergleichbare Ergebnisse wie bei den Kommunen.

Tabelle 9: Stellt die Einkommensermittlung gemäß LWoFG eine Vereinfachung für die Wohnraumförderungsstelle dar?

	Häufigkeit	Prozent
Stimme voll und ganz zu	14	33,3
Stimme eher zu	15	35,7
Teils/teils	5	11,9
Stimme eher nicht zu	1	2,4
Stimme überhaupt nicht zu	0	0,0
Keine Angabe	7	16,7
Gesamt	42	100,0

Die an der Erhebung teilnehmenden Wohnraumförderungsstellen stimmen der Aussage, die geänderten Regelungen im Bereich der Einkommensermittlung stellten für sie als Verwaltung eine Vereinfachung dar, ganz überwiegend zu (Tabelle 9), nämlich zu 33,3 % “voll und ganz“ und zu 35,7 % „eher“.

Tabelle 10: Stellt die Einkommensermittlung gemäß LWoFG eine Vereinfachung für die Antragsteller dar?

	Häufigkeit	Prozent
Stimme voll und ganz zu	11	26,2
Stimme eher zu	13	31,0
Teils/teils	3	7,1
Stimme eher nicht zu	5	11,9
Stimme überhaupt nicht zu	1	2,4
Keine Angabe	9	21,4
Gesamt	42	100,0

Auch der Frage, ob die neuen Regelungen aus Sicht der Wohnraumförderungsstellen für die Antragsteller eine Vereinfachung darstellten (Tabelle 10), wird überwiegend zugestimmt („voll und ganz“ (26,2 %), „eher“ (31 %)).

Schließlich wurden die Kommunen und die Wohnraumförderungsstellen nach ihrer Gesamtbeurteilung der Entwicklung des Beratungsbedarfs seit Inkrafttreten des LWoFG befragt. Zwar beschränkte sich die Fragestellung nicht auf den Beratungsbedarf hinsichtlich der Einkommensermittlung, weil entsprechende Abgrenzungen für die Befragten schwer zu leisten gewesen wären. Doch ergänzt die-

ses Gesamtbild die bereichsspezifisch gestellten Fragen zum Beratungsbedarf der Antragsteller bei den Wohnraumförderungsstellen und zum Prüfungsbedarf. Die Kommunen beurteilten dies wie folgt:

Tabelle 11: Beratungsbedarf der Antragsteller nach Inkrafttreten des LWoFG

		Deutlich höher	Höher	Unverändert	Geringer	Deutlich geringer	Keine Angabe	Gesamt
Gemeinden	Anzahl	6	16	136	9	7	113	287
	%	2,1%	5,6%	47,4%	3,1%	2,4%	39,4%	100,0%
Städte	Anzahl	0	7	38	2	0	25	72
	%	0,0%	9,7%	52,8%	2,8%	0,0%	34,7%	100,0%
Große Kreisstädte	Anzahl	2	7	42	1	1	11	64
	%	3,1%	10,9%	65,6%	1,6%	1,6%	17,2%	100,0%
Stadtkreise	Anzahl	3	2	2	0	0	1	8
	%	37,5%	25,0%	25,0%	0,0%	0,0%	12,5%	100,0%
Gesamt	Anzahl	11	32	218	12	8	150	431
	%	2,6%	7,4%	50,6%	2,8%	1,9%	34,8%	100,0%

In der überwiegenden Zahl der Kommunen (50,6 %) wird der Beratungsbedarf der Antragsteller als unverändert bewertet (Tabelle 11). Dieses Ergebnis gilt allerdings nicht für alle Gebietskörperschaftstypen gleichermaßen. In der Gruppe der Stadtkreise wird ein „deutlich höherer“ (37,5 %) oder „höherer“ (25,0 %) Beratungsbedarf festgestellt.

Der zweite Teil der Einschätzungsfragen in dem an die Wohnraumförderungsstellen gerichteten Fragebogen richtete sich darauf, ob sich der Beratungsbedarf der Antragsteller bzw. der Verwaltungsaufwand zur Prüfung der Anträge durch den Übergang von bundesrechtlichen Regelungen auf das Landeswohnraumförderungsgesetz geändert habe.

Tabelle 12: Der Beratungsbedarf der Antragsteller nach Inkrafttreten des LWoFG ist

	Häufigkeit	Prozent
Deutlich höher	7	16,7
Höher	8	19,0
Unverändert	20	47,6
Geringer	0	0,0

Deutlich geringer	0	0,0
Keine Angabe	7	16,7
Gesamt	42	100,0

Tabelle 13: Der Aufwand zur Prüfung der Anträge nach Inkrafttreten des LWoFG ist

	Häufigkeit	Prozent
Deutlich höher	5	11,9
Höher	10	23,8
Unverändert	17	40,5
Geringer	3	7,1
Deutlich geringer	0	0,0
Keine Angabe	7	16,7
Gesamt	42	100,0

Der Beratungsbedarf der Antragsteller (Tabelle 12) und der Aufwand zur Prüfung der Anträge (Tabelle 13) nach Inkrafttreten des LWoFG werden von den meisten Wohnraumförderungsstellen als „unverändert“ (47,6 % und 40,5 %) eingeschätzt. Allerdings sehen relativ viele Teilnehmer einen „höheren“ (19,0 % und 23,8 %) oder „deutlich höheren“ (16,7 % und 11,9 %) Beratungsbedarf bzw. Prüfungsaufwand. Diese Sichtweise wird dadurch begründet, dass die Gemeinden seit Inkrafttreten selbst keine Beratung mehr durchführen, sondern dies durch die Wohnraumförderungsstellen übernommen wird. Nach der Zuständigkeitsverordnung vor Inkrafttreten des LWoFG waren die Gemeinden auch zuständige Stelle für die Eigentumsförderung.

Aus Perspektive der L-Bank stellt die neu gestaltete Einkommensermittlung eine Vereinfachung dar. Die von den Wohnraumförderungsstellen durchzuführende Einkommensermittlung gemäß LWoFG zur Einhaltung der Einkommensgrenze sei zwar einfacher geworden, für die Ermittlung des belastbaren Einkommens müssten aber nach wie vor alle Einkommensbestandteile ermittelt werden. Die Bonitätsprüfung durch die L-Bank zur Prognose einer dauerhaften Leistungsfähigkeit des Antragstellers ist durch die Änderungen im Bereich der Einkommensermittlung nicht betroffen.

Fasst man die Einschätzungen der zuständigen Stellen zu den Änderungen im Bereich der Einkommensermittlung zusammen, so kann tendenziell von einer Vereinfachung und höheren Transparenz für die Verwaltung und die Antragsteller ausgegangen werden. Gleichwohl fällt eine konkrete Bestimmung der Entlastungseffekte als Folge der Neuregelungen schwer. In der Praxis sind Entlastungseffekte kaum bemerkbar, da für viele Kommunen mit geringen Fallzahlen von WBS jeder Fall einen Einzelfall darstellt und sich die oder der zuständige Mitarbeiter(in) immer wieder neu in die Materie einarbeiten muss. In Kommunen mit hohen Fallzahlen war auch bereits vor Inkrafttreten des LWoFG

die Ermittlung des Einkommens zu einem hohen Grad automatisiert, weshalb dort kein Entlastungseffekt bei der Antragsprüfung festgestellt werden kann. Beim Beratungsbedarf werden durch das Inkrafttreten der Regelungen gemäß LWoFG überwiegend keine Änderungen bemerkt. Dies gilt jedoch nur für die Kommunen. Bei den Wohnraumförderungsstellen werden ein höherer Beratungsbedarf bei Antragstellern sowie ein höherer Aufwand zur Prüfung der Förderanträge bemerkt. Grund hierfür dürfte sein, dass mit dem Übergang von den vormaligen Regelungen zum LWoFG die Gemeinden in der Regel keine Beratung mehr im Zusammenhang mit der Eigentumsförderung vornehmen, diese Aufgabe vielmehr nun durch die Wohnraumraumförderungsstellen wahrgenommen wird, und der von den Wohnraumförderungsstellen wahrgenommene Beratungs- und Prüfungsaufwand eine Folge der Veränderung der Zuständigkeit ist.

Mehrere Kommunen wiesen darauf hin, dass die fehlende Anrechnung von Unterhaltszahlungen bei der Einkommensermittlung nach § 12 problematisch sei. Die Neuregelung, dass der zu leistende Unterhalt beim Einkommen des Unterhaltspflichtigen nicht mehr in Abzug gebracht werden dürfe und damit zu einer Überschreitung der Einkommensgrenzen führe, obwohl diese Mittel dem Antragsteller tatsächlich nicht zur Verfügung ständen, sei nicht gerecht und nicht nachvollziehbar. Dass Unterhaltsleistungen insgesamt aus dem Berechnungssystem ausgenommen sind, ist allerdings eine Entscheidung des Gesetzgebers, die in ihrer Klarheit zu keinen praktischen Anwendungsproblemen führen kann. Handlungsbedarf besteht insoweit nicht.

4.3.3.1.3. Die Perspektive der Antragsteller

Neben der Sicht der Verwaltungen (Kommunen und Wohnraumförderungsstellen) wurde in der Evaluation auch die Perspektive der Antragsteller berücksichtigt. An den Erhebungen beteiligten sich 53 Personen, die einen WBS erhalten hatten, sowie 28 Antragsteller auf Eigentumsförderung. Von den Letzteren erhielten 27 eine Bewilligung ihres Antrags, in einem Fall erfolgte eine Ablehnung.

Die Antragsteller auf Eigentumsförderung waren zu einem weit überwiegenden Teil sehr zufrieden (67,9 %) oder zufrieden (25,0 %) mit dem Ablauf und der Abwicklung ihres Antrags. Nur 7,1 % der Befragten bewerteten das Verfahren mit dem Urteil „teils/teils“. Als Begründungen für dieses sehr positive Ergebnis wurden von den Antragstellern häufig die freundliche und gute Beratung durch die zuständigen Landratsämter und eine zügige Bearbeitung der Anträge genannt. In einigen wenigen Fällen wurde jedoch auch Kritik an der Beratung geübt. Einige Antragsteller kritisierten den Umfang an beizubringenden Unterlagen und merkten an, dass Formulare verständlicher formuliert werden könnten. Die Dauer des Verfahrens wurde von einem Antragsteller kritisiert, der anmerkte, dass vor allem bei gebrauchtem Wohneigentum eine schnelle Bewilligungsentscheidung nötig sei, da sonst der Makler/Verkäufer an einen anderen Interessenten verkaufe. Zur Frage nach Verbesserungsmöglichkeiten äußerten sich acht Antragsteller. So sollten Formulare auf Lesbarkeit und Verständlichkeit überprüft werden. Auch könnte die Anzahl von Dokumenten reduziert werden. In Abhängigkeit von den Erfahrungen des Antragstellers wurde teilweise die Beratung als verbesserungswürdig angesehen. Ein Antragsteller forderte, der Abschluss eines Kauf- bzw. Bauwerkvertrags bereits vor Antragstellung solle erlaubt werden. Begrüßt werden würde zudem die Einführung der Möglichkeit, Anträge auch online stellen zu können.

Ein vergleichbares Ergebnis ergibt sich bei den Personen, die einen WBS beantragt hatten. Die große Mehrheit der Antragsteller war mit dem Ablauf und der Abwicklung des Verfahrens „sehr zufrieden“ (81,1 %) oder „eher zufrieden“ (7,5 %). Wenige Antragsteller bewerten ihre Erfahrungen mit dem

Prädikat „teils/teils“ (7,5 %) bzw. „eher unzufrieden“ (3,8 %). Als positiv bewertet wurden die zügige Bearbeitung des Antrags sowie die freundliche Beratung. Nur einige wenige Antragsteller waren mit der Beratung nicht einverstanden. An erster Stelle der Verbesserungsvorschläge steht eine Verlängerung der Gültigkeit des WBS auf bspw. zwei Jahre. Weitere Nennungen für Verbesserungen sind die Schaffung von arbeitnehmerfreundlicheren Öffnungszeiten der zuständigen Ämter, bessere Hinweise darauf, bei welcher Stelle ein WBS beantragt werden kann sowie die Vereinfachung von Dokumenten. Ein Empfänger eines WBS empfahl die Zusammenlegung von Wohngeldbehörde mit der zuständigen Stelle für die Ausstellung eines WBS, um Gänge zu verschiedenen Behörden zu vermeiden. Die Frage der Verortung der Stellen, die einen WBS ausstellen, wurde auch von einigen Kommunen aufgegriffen. Eine Kommune schlug vor, den Ort, an dem ein WBS beantragt werden kann, vom Ort des Wohnsitzes auf den gewünschten zukünftigen Wohnort zu verlagern. Dieses Prinzip gelte ja ohnehin schon für Personen aus anderen Bundesländern, die in Baden-Württemberg geförderten Wohnraum beziehen wollten. Auch wird angeregt, die Erteilung des WBS bei den Wohngeldbehörden bzw. Sozialbehörden anzugliedern.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Mehrzahl der Kommentare von Antragstellern auf Eigentumsförderung und Personen, die einen WBS beantragt hatten, keine konkreten Hinweise für eine erforderliche Neugestaltung im Bereich der Einkommensermittlung gibt.

4.3.3.1.4. Prozessanalyse

Die Prozessanalyse wurde mit dem Ziel konzipiert, etwaige Entlastungseffekte bei der Bearbeitung von Anträgen auf WBS und zur Eigentumsförderung durch die Neufassung des LWoFG zu ermitteln.

Zu diesem Zweck wurden 70 Anträge auf Ausstellung eines WBS und 60 Anträge auf Eigentumsförderung aus zwei Kommunen (Karlsruhe, Schwetzingen) über einen Zeitraum von knapp sieben Jahren (2004-2011) ausgewertet. Bei den 70 Aktenvorgängen zu WBS handelt es sich um 15 Ablehnungen und 55 Bewilligungen. Von den 60 Anträgen auf Eigentumsförderung wurden 26 abgelehnt (rd. 43 %) und 31 bewilligt. In drei Fällen (5 %) wurde der Antrag zurückgezogen.

Für die systematische Auswertung der zur Verfügung gestellten Akten maßgebliche Kriterien waren u.a. das Eingangsdatum des Antrags, die annehmende und bearbeitende Behörde mit dem jeweiligen Annahme- bzw. Bearbeitungsdatum sowie das Datum der Bewilligung bzw. Ablehnung und der Umfang des Antrags. Weiterhin wurde erfasst, welche Behörden involviert waren (z.B. annehmende und/oder zuständige Behörde) und wie und mit welcher Begründung die Vorgänge entschieden wurden. Es wurden entsprechende Indikatoren gebildet (z.B. die Bearbeitungszeit) und ausgewertet.

Für eine Beurteilung des Vorliegens von Entlastungseffekten durch die Änderungen im Bereich der Einkommensermittlung können die vorliegenden Ergebnisse der Prozessanalyse zwar nicht als repräsentativ angesehen werden, da lediglich die Daten von zwei Kommunen ausgewertet wurden. Allerdings handelt es sich bei der Prozessanalyse um einen methodisch fallstudienähnlich angelegten Ansatz, der nicht auf Repräsentativität, sondern auf die Generierung beschreibender Aussagen angelegt ist, deren Datengrundlage auf andere Weise nicht gewonnen werden kann

In Bezug auf die Bearbeitungszeit der Anträge auf Erteilung eines WBS ergeben sich lediglich marginale Unterschiede. In der Zeit vor Inkrafttreten des LWoFG betrug die durchschnittliche Bearbeitungszeit für einen Antrag 12,5 Tage, nach Inkrafttreten sank die Zahl auf 11 Tage. Ähnliches gilt im

Bereich der Eigentumsförderung. So liegt die durchschnittliche Bearbeitungszeit in der ersten Phase bei 48 Tagen, wohingegen sie in der zweiten Phase 50 Tage beträgt.

Die Ablehnungen von WBS-Anträgen sind zum weit überwiegenden Teil auf nur einen Grund zurückzuführen (Fristverstreichung, 14 Fälle). Lediglich in einem Fall musste ein WBS versagt werden, weil der Antragsteller in der Gemeinde nicht polizeilich gemeldet war.

Die Ablehnungsgründe für einen negativen Bescheid auf Eigentumsförderung können der folgenden Tabelle entnommen werden.

Tabelle 14: Ablehnungsgründe im Bereich der Eigentumsförderung

Ablehnungsgrund	Anzahl	2004-2007	Seit 2008
Überschreitung der Einkommensgrenze	7	5	2
fehlende Belege/Unterlagen	4	1	3
Bruttoeinkommen zu gering	4	1	3
Förderbedingungen nicht erfüllt	3	1	2
geringer Finanzierungsbedarf	2	1	1
Wohnfläche nicht familiengerecht	2	2	0
Überschreitung der Baukostenobergrenze	1	0	1
Nichtfinanzierbarkeit	1	1	0
ohne Begründung	1	1	0
Gesamtanzahl	25	13	12

Daraus ist ersichtlich, dass von der Gesamtzahl von 25 Ablehnungen in 7 Fällen (28 %) auf Grund der Überschreitung der Einkommensgrenze eine Förderung versagt werden musste. Andere Ablehnungsgründe haben nur geringfügige Bedeutung. Differenziert man nach den zwei Zeiträumen fällt überdies auf, dass die Überschreitung der Einkommensobergrenze lediglich im ersten Zeitraum von Relevanz ist (5 von 13 Fällen, rd. 38,5 %). Für die Zeit seit 2008 werden die meisten Ablehnungen dagegen mit dem Fehlen von Belegen/Unterlagen und einem zu geringem Bruttoeinkommen (jeweils 20 %) begründet.

Die Ergebnisse der Aktenanalyse bilden auch die Veränderungen der Zuständigkeiten im Bereich der Eigentumsförderung ab, da mit Inkrafttreten des LWoFG alle Anträge auf Eigentumsförderung direkt bei der zuständigen Behörde einzureichen sind. Zuständige Stellen sind dabei gemäß § 3 S. 5 ZuständigkeitsVO-LWoFG als untere Verwaltungsbehörden die Landratsämter und in den Stadtkreisen die Gemeinden. Die Datenauswertung zeigte, dass im Zeitraum von 2004-2007 von den insgesamt 30 Fällen nur drei Anträge bei der für die Bearbeitung zuständigen Behörde eingereicht wurden. Die restlichen 27 Anträge gingen bei den Ortsbehörden ein. Demgegenüber zeigt sich ein umgekehrtes Bild für

die Zeit nach Inkrafttreten des LWoFG. Seit dem Jahr 2008 wurden von den 30 untersuchten Fällen 24 Anträge bei der zuständigen Stelle, sechs Anträge bei übrigen Stellen eingereicht. Von den letztgenannten lagen vier Fälle noch innerhalb des ersten Jahres nach Inkrafttreten des Landesgesetzes, was die Vermutung nahe legt, dass es sich hierbei um anfängliche Umsetzungsschwierigkeiten handelte.

4.3.3.1.5. Anmerkungen zu den Einkommensgrenzen

Einige Mitarbeiter in den Kommunen beklagten die jährlichen Änderungen der Bezugsgröße für die Ermittlung der Einkommensgrenzen. Ein Vorschlag zielte diesbezüglich auf die Einführung einer Bagatellgrenze für die Anpassung der Bezugsgröße. Hierdurch könnte die jährlich erneut erforderliche Befassung der Mitarbeiter mit Änderungen bei der Bezugsgröße vermieden werden. Die Bezugsgröße würde dann erst neu berechnet wenn diese überschritten würde. Dieses würde auch die Transformationstabelle vereinfachen. Es werden darüber hinaus klar definierte Einkommensgrenzen ohne Transformationen empfohlen sowie einheitliche Belegungsvorgaben ohne Bezug auf die Förderjahrgänge. Einige Kommunen sprechen sich für die Einführung einer Berechnungshilfe aus, in der z.B. alle Einkommensnachweise aufgeführt werden sowie die Tatbestände, auf die bei der Berechnung geachtet werden muss. Von der Zurverfügungstellung einer solchen einfachen und benutzerfreundlichen Berechnungshilfe könnten Verwaltungen und Antragsteller in der Tat profitieren, wenn bereits vor Antragstellung einfach erkannt werden kann, ob eine Förderung in Frage kommt bzw. ein Anspruch auf einen WBS besteht.

Von einigen wohnungswirtschaftlichen Unternehmen wurde angesprochen, dass die Suche nach geeigneten Mietern durch die niedrigen Einkommensgrenzen erschwert werde. Es gebe kaum noch mittelständische Familien, die auf eine entsprechende Wohnung angewiesen sind. Die Mehrheit der WBS-Inhaber seien Haushalte, die ausschließlich von Transferleistungen leben. Dies könne zu problematischen Bewohnerstrukturen führen oder diese verfestigen.

4.3.3.2. Normbezogene Analyse

Die empirischen Untersuchungen deuten tendenziell auf eine Verbesserung und Vereinfachung des Verfahrens zur Einkommensermittlung hin. In diesem Zusammenhang wird angemerkt, dass die vormaligen Regelungen einer Vermögensfreigrenze von einigen Gesprächspartnern als praxisgerechter eingeschätzt werden als die Regelungen zur Ermittlung des erheblichen verwertbaren Vermögens der Durchführungshinweise zum Landeswohnwohnraumförderungsgesetz. Hierzu könnte man sich an den entsprechenden Werten orientieren, die in der Wohngeldverwaltungsvorschrift (WoGVvW) näher den Begriff eines erheblichen Vermögens (§ 21 Nr. 3 WoGG) definieren.

Die Prüfung einer solchen Anlehnung an den im WoGG gewählten Weg der Festlegung entsprechender Beträge anstelle des in den Durchführungshinweisen genannten Wegs wird empfohlen. Die Regelungen der DH-LWoFG erlauben zwar eine stärkere Differenzierung dadurch, dass je nach Abschlag gemäß § 30 Abs. 5 S. 4 LWoFG bzw. Landeswohnraumförderungsprogramm differenziertere Werte für das „erhebliche verwertbare Vermögen“ vorliegen. In der Verwaltungspraxis werden jedoch oftmals einfache und klare Grenzwerte, die keine Berechnungen erfordern, bevorzugt.

Eine Vereinfachung für die Verwaltung könnte sich – wie von einzelnen Kommunen angeregt – auch dadurch ergeben, dass Transferleistungsbezieher (ALG II, Grundsicherung im Alter, Wohngeld), die einen Großteil der WBS-Inhaber ausmachen (etwa 2/3 der Antragsteller), unmittelbar einen WBS er-

halten, ohne dass eine erneute Prüfung der Einhaltung der Einkommensgrenzen erfolgt. Das schleswig-holsteinische Gesetz über die Wohnraumförderung (SHWoFG) sieht in § 8 Abs. 6 eine Gleichstellung vor von Empfängerinnen und Empfängern von 1. Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch oder § 29 des Zwölften Sozialgesetzbuches oder 2. Wohngeldleistungen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 WoGG und Begünstigten der sozialen Wohnraumförderung. Der gültige Leistungsbescheid gilt als WBS, soweit die für die Haushaltsgröße angemessene Wohnungsgröße eingehalten wird. Eine vergleichbare Regelung im LWoFG könnte die WBS-ausgebenden Stellen deutlich entlasten, wobei die angemessene Wohnungsgröße weiterhin einer Feststellung durch die Kommune bedürfte.

Empfohlen werden darüber hinaus die folgenden Änderungen:

- Während § 12 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LWoFG ausdrücklich den Zeitpunkt des Vorliegens eines prüffähigen Antrags zum maßgeblichen Zeitpunkt bestimmt, verzichtet die Nr. 2 der genannten Vorschrift hierauf und spricht lediglich vom „Zeitpunkt der Beantragung“. Im Interesse der Konsistenz des Gesetzestextes ist an dieser Stelle eine Angleichung des Wortlauts der beiden Ziffern zu empfehlen. Sollte sich der Gesetzgeber hierfür entscheiden, müsste zwangsläufig ebenfalls eine Anpassung des § 12 Abs. 1 S. 3 LWoFG erfolgen.

- Derzeit handelt es sich nach § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 LWoFG bei steuerfreien Einkünften nach § 3 Nr. 2 EStG um Jahreseinkommen. Dabei werden zwar die steuerfreien Einkünfte nach § 3 Nr. 2 EStG als Jahreseinkommen im Sinne des LWoFG behandelt, nicht jedoch die steuerfreien Einkünfte nach § 3 Nr. 2a und b EStG. Die steuerfreien Einkünfte nach § 3 Nr. 2 EStG werden ausweislich § 12 Abs.2 S. 2 LWoFG nur dann als Jahreseinkommen gewertet, wenn die Erteilung eines WBS oder die einkommensorientierte Mietwohnraumförderung in Rede stehen. Die Einbeziehung dieser sog. Transferleistungen in den genannten Fällen verfolgt nach der Gesetzesbegründung das Ziel, „eine nicht zu rechtfertigende Besserstellung von Empfängern dieser Leistungen bspw. gegenüber Niedriglohnbeziehern“ zu vermeiden.[12]

    - Neben zahlreichen weiteren Sozialleistungen nennt § 3 Nr. 2 EStG bspw. das Arbeitslosengeld, das Teilarbeitslosengeld, die Arbeitslosenhilfe, den Zuschuss zum Arbeitsentgelt und das Überbrückungsgeld. Die Nrn. 2a und b des § 3 EStG zählen daneben die Arbeitslosenbeihilfe und die Arbeitslosenhilfe nach dem Soldatenversorgungsgesetz sowie Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und zur Eingliederung in Arbeit nach dem Sozialgesetzbuch II auf.
    - Die Berücksichtigung der in § 3 Nr. 2b EStG genannten Leistungen bei der Ermittlung des Jahreseinkommens ist zu empfehlen. Soweit es sich nach § 3 Nr. 2b EStG um Leistungen an „Arbeitnehmer und Arbeitssuchende oder zur Ausbildung oder Fortbildung der Empfänger“ handelt, entspricht die Vorschrift § 3 Nr. 2 EStG.[13] Nötig wird die Einbeziehung des § 3 Nr. 2b EStG in § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 LWoFG, weil sich § 3 Nr. 2 EStG auf teilweise bereits nicht mehr existente bzw. durch die in § 3 Nr. 2b EStG genannten Leistungen abgelöste Sozialleistungen bezieht. Dies gilt insbesondere für

[12] LT BW, Drs. 14/1767, S. 61.

[13] V. Beckerath in: Kirchhof, EStG, 9. Aufl., 2010, § 3, Rdnr. 12.

die Arbeitslosenhilfe, das Übergangs- und das Unterhaltsgeld. Da der Gesetzgeber aber explizit das Ziel verfolgt, Empfänger von Transferleistungen nicht besser zu stellen als bspw. Niedriglohnempfänger, ist die Berücksichtigung der in § 3 Nr. 2b EStG genannten Einkünfte geradezu geboten. Da sich nach den Auskünften der im Rahmen der empirischen Untersuchung befragten Verwaltungsmitarbeiter der Kreis der Inhaber von WBS zum überwiegenden Teil aus Empfängern von Transferleistungen zusammensetzt, besteht auch unter diesem Aspekt die Notwendigkeit der Erweiterung der Bezugnahme in § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 LWoFG auf § 3 Nr. 2b EStG.

- Um Ungleichbehandlungen in Einzelfällen vorzubeugen, ist zudem die Erweiterung der Bezugnahme des § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 LWoFG auf § 3 Nr. 2a EStG zu empfehlen.

4.3.4. § 13 – Förderzusage

§ 13 Abs. 2 S. 3 LWoFG basiert auf der Überlegung, dass es auch Studenten grundsätzlich möglich sein soll, geförderten Wohnraum in Anspruch zu nehmen.[14] Hierfür wurde eine eigenständige Regelung als nötig erachtet, da Studenten bei Inkrafttreten des LWoFG nach den allgemeinen Grundsätzen als nicht berechtigt betrachtet wurden. Dies beruht auf der Annahme, dass sie in der Regel nicht in der Lage sind, auf längere Dauer einen Wohnsitz als Mittelpunkt der Lebensbeziehungen zu begründen und dabei einen selbstständigen Haushalt zu führen. Eben diese Fähigkeit muss nach § 4 Abs. 7 LWoFG aber vorliegen, um als Wohnungssuchender anerkannt zu werden. Dass das Vorliegen der genannten Voraussetzungen bei Studenten verneint wird, basiert auf gesetzlichen Vermutungen des Wohngeldgesetzes (WoGG) in seiner bis zum 31. Dezember 2008 gültigen Fassung. Diese Vermutung wurde im Interesse einer einheitlichen Auslegung der Rechtsordnung auch der Interpretation des LWoFG zugrunde gelegt.

Mit dem Wegfall der gesetzlichen Vermutung nach WoGG a. F., dass Studenten grundsätzlich nur vorübergehend einen eigenen Haushalt begründen und ansonsten weiterhin der Familienhaushalt Mittelpunkt ihrer Lebensbeziehungen bleibt, wird grundsätzlich auch ihre Anerkennung als Wohnungssuchende nach § 4 Abs. 7 LWoFG möglich. Etwas anders fällt allerdings die Beurteilung der Lage der ausländischen Studierenden, auf die die DH-LWoFG ausdrücklich Bezug nehmen, aus. Sofern sie, wie es wohl der Regelfall sein dürfte, nicht vorhaben, ihr gesamtes Studium in Deutschland zu absolvieren, sondern lediglich ein oder zwei Semester an einer deutschen Universität studieren wollen, ist die Erteilung eines WBS nach wie vor nicht möglich. Denn in diesen Fällen liegt kein nicht nur vorübergehender Aufenthalt im Geltungsbereich des LWoFG vor, was aber nach § 4 Abs. 7 LWoFG Erteilungsvoraussetzung für den WBS ist. Sofern auch ausländischen Studierenden ein Wohnen in geförderten Wohnungen ermöglicht werden soll, müsste für diese Personengruppe eine explizite Ausnahmeregelung getroffen werden, bspw. durch die Erweiterung des § 4 Abs. 7 LWoFG um eine subjektbezogene Ausnahmeregelung für ausländische Studierende.

[14] Vgl. hierzu LT BW, Drs. 17/1767, S. 63 und DH-LWoFG, Zif. 11.2.2, wobei sich die DH-LWoFG ausdrücklich nur auf ausländische Studierende beziehen.

4.4. Dritter Abschnitt – Bindungs- und Sicherungsrecht (§§ 15-24)

Der dritte Abschnitt des LWoFG (§§ 15-24) regelt das Bindungs- und Sicherungsrecht. In der Evaluation wurde zentral der Frage nachgegangen, wie effektiv sich das System des WBS in der Praxis darstellt. Dabei wurde u. a. die Frage untersucht, wie zielgenau und effektiv das bestehende System eine Versorgung Wohnberechtigter zu gewährleisten vermag.

In einem ersten Schritt ist einzugrenzen, wie viele Kommunen in ihrer tatsächlichen Verwaltungspraxis WBS ausstellen und von den Regelungen zum Bindungs- und Sicherungsrecht betroffen sind. Daher wurde bei den Kommunen zunächst abgefragt, ob und wenn ja wie viele WBS im Zeitraum 2005-2010 ausgestellt wurden.

Tabelle 15: Kommunen, in denen Wohnberechtigungsscheine im Zeitraum 2005-2011 ausgestellt wurden

		Ja	Nein	Keine Angabe	
Gemeinden	Anzahl	247	29	11	287
	%	86,1%	10,1%	3,8%	100,0%
Städte	Anzahl	66	3	3	72
	%	91,7%	4,2%	4,2%	100,0%
Große Kreisstädte	Anzahl	63	0	1	64
	%	98,4%	0,0%	1,6%	100,0%
Stadtkreise	Anzahl	8	0	0	8
	%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Gesamt	Anzahl	384	32	15	431
	%	89,1%	7,4%	3,5%	100,0%

Die Erhebung ergibt, dass fast alle befragten Kommunen im Zeitraum 2005-2011 WBS ausgestellt haben. Es gibt also nur einige wenige Kommunen, vor allem kleinere Gemeinden, die von Neuregelungen im Bereich des WBS bisher kaum betroffen waren. Die Anzahl ausgestellter WBS variiert aber deutlich. Bei den persönlichen Befragungen der Verwaltungsmitarbeiter haben sich Anhaltspunkte für Unterschiede in den praktizierten Verfahren ergeben:

- **Zuständige Stelle/Organisation in den Kommunen.** Die Zuordnung der Zuständigkeiten für die Ausstellung des WBS an entsprechende Ämter oder Abteilungen unterschied sich zwischen den einzelnen Kommunen. Während einige Kommunen die Zuständigkeit für den WBS mit den Aufgaben anderer Sozialbehörden (z.B. Wohngeldamt, Amt für Soziales) bündelten, fand sich die Zuständigkeit auch sehr oft bei den örtlichen Bau- oder Liegenschaftsämtern.

Ein drittes, häufig angetroffenes Modell war die Verortung der Zuständigkeit bei Bürgerbüros bzw. Einwohnermeldeämtern.

- **Auslegung des Wohnortprinzips.** Die Anwendung des Wohnortprinzips, also die Ausstellung des WBS nur an bereits in der Kommune gemeldete Personen, wird von den Kommunen unterschiedlich strikt aufgefasst. Von der Regel ausgenommen sind in Übereinstimmung mit der geltenden Rechtslage zunächst Personen, die aus anderen Bundesländern kommen, aber einige Kommunen stellen auch WBS für Personen aus Baden-Württemberg aus, die nicht vor Ort gemeldet sind. Ausnahmen von dem Wohnortprinzip werden in einigen Kommunen bspw. dann gemacht, wenn der Antragsteller in einer anderen als in seiner Wohnsitzgemeinde nach einer geförderten Wohnung sucht. Andere Kommunen knüpfen die Ausstellung an die Bedingung, dass der Antragsteller glaubhaft versichert, in die Kommune ziehen zu wollen, weil er z.B. dort einen Arbeitsplatz hat. Eine Kommune gab an, einen WBS nur dann auszustellen, wenn eine passende Wohnung für den Bewerber in Aussicht gestellt worden ist.
- **Gebühren für Wohnberechtigungsscheine.** In einigen Kommunen ist es Praxis, eine Gebühr für die Ausstellung des WBS zu verlangen. Die meisten interviewten Kommunen gaben allerdings an, hierfür keine Gebühr zu erheben. In jenen, die eine Gebühr erheben, gab es häufig Ausnahmeregelungen, z.B. für bestimmte Personengruppen wie bspw. Transferleistungsbezieher. Bei den persönlichen Befragungen wurde angemerkt, dass die Einführung einer Gebühr für die Ausstellung des WBS wiederholt Thema in den Kommunen sei.

4.4.1. Die Effektivität des WBS

Im Jahr 2010 stellten die an der Erhebung teilnehmenden Kommunen insgesamt 24.825 WBS aus.[15] Die Zahl für das Jahr 2011 aus einer Erhebung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft (490 Kommunen) betrug 20.052. Zur Beurteilung der Effektivität des Instruments des WBS muss darauf hingewiesen werden, dass in der Regel keine Daten darüber vorliegen, wie viele WBS-Inhaber innerhalb des Gültigkeitszeitraums des WBS eine Wohnung beziehen konnten. Gleichwohl kann eine Annäherung an die Frage der Effektivität des Instruments erfolgen, indem man auf verschiedene Indikatoren und Daten zurückgreift, die in der Evaluation bei verschiedenen Adressaten erhoben wurden.

Für die nachfolgenden Analyseschwerpunkte soll zunächst das Konzept des „effektiven Wohnberechtigungsscheins“ eingeführt werden. Ein „effektiver Wohnberechtigungsschein“ ermöglicht seinem Inhaber wie gewünscht den tatsächlichen Bezug einer sozial geförderten Mietwohnung am Ort der Ausstellung. Dabei wird unterstellt, dass die Antragsteller weiterhin eine Wohnung am Ort der Erteilung des WBS und damit regelmäßig an ihrem Wohnort wünschen. Dem gegenüber steht ein „nicht effektiver Wohnberechtigungsschein“ oder WBS auf Vorrat, der nicht zum Bezug einer Wohnung führt, dessen Ausstellung aber sowohl für den Antragsteller als auch für die Verwaltungen einen Verwaltungsaufwand verursacht hat. Mit dieser Terminologie soll eine Annäherung an die Frage nach der Effektivität des Instruments WBS erfolgen.

Für die Beantwortung der Frage, ob das System des WBS erfolgreich ist, sind folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

[15] Daten der eigenen Erhebung (N=365).

- Es gibt keine Erfolgskontrolle. Nur in einzelnen Fällen wird bekannt, ob der Wohnberechtigte eine geförderte Wohnung beziehen konnte. Zieht er bspw. von der Kommune seines Wohnsitzes in eine andere Kommune um, so erhält nur diese andere Kommune, nicht jedoch die ausstellende Kommune eine Mitteilung darüber, ob die Wohnungssuche erfolgreich war. Der WBS ist in allen Kommunen Baden-Württembergs gültig.

- Die Anzahl der ausgestellten WBS ist nicht mit dem tatsächlichen Bedarf an Mietwohnraum gleich zu setzen. Es sind Fälle möglich, bei der die Anzahl der ausgestellten WBS den tatsächlichen Bedarf sowohl unter- aber auch überzeichnen kann. Die Zahl ausgestellter WBS überzeichnet den Bedarf, wenn ein Teil der WBS beantragt wurde, obwohl der Berechtigte bereits in einer sozialen Mietwohnung wohnt. Den tatsächlichen Bedarf unterzeichnend ist die Zahl dann, wenn eigentlich Berechtigte aus bestimmten Motiven von einer Beantragung absehen.

- Eine pauschale Gegenüberstellung der Zahl ausgestellter WBS und dem zur Verfügung stehenden Mietwohnraum lässt nicht unmittelbar eine Schlussfolgerung auf eine Über- oder Unterversorgung von potentiell Wohnberechtigten zu. Eine solche Analyse würde ergeben, dass weite Teile des ländlichen Raumes aufgrund nicht vorhandenen sozialen Mietwohnungsbestandes, aber vereinzelten Wohnberechtigten, „unterversorgt“ sein würden. Es ist aber durchaus plausibel anzunehmen, dass ein örtlich ausreichendes Wohnungsangebot zu günstigen Mieten im ländlichen Raum bestehen dürfte, d.h. es dem Wohnberechtigten möglich sein dürfte, sich mit angemessenem Wohnraum auf dem freien Wohnungsmarkt zu versorgen. Die Gegenüberstellung eignet sich auch nur eingeschränkt für die Feststellung einer örtlichen möglichen Überversorgung von sozialem Mietwohnraum, da z.B. Zuzüge aus Umlandgemeinden möglich sind. Die Analyse von Versorgungsniveaus müsste hierzu die regionale Mobilität von WBS-Empfängern mit berücksichtigen. Darüber hinaus schließt eine Balance von freiwerdende Wohnungen und ausgestellten WBS nicht aus, dass es für bestimmte Nachfrager (z.B. mehrköpfige Haushalte) keine entsprechenden Wohnungen (z.B. innerhalb zulässiger Wohnflächengrößen) gibt, also kein Mismatch zwischen Bedarf und Angebot besteht.

Die genannten Gründe zeigen die Grenzen der Beurteilung der generellen Geeignetheit und der Effektivität des Instruments WBS auf. Sie müssen bei der Interpretation und Ableitung möglicher Ergebnisse berücksichtigt werden.

4.4.1.1. Versorgung von Wohnberechtigungsscheinempfängern

Um sich der Frage, wie gut sich der WBS zur Versorgung der Wohnberechtigten eignet, anzunähern, wurde in einem ersten Schritt die Anzahl der ausgestellten WBS im Zeitraum 2007-2010 der Anzahl der Personen gegenübergestellt, die in den Jahren 2008-2010 im Durchschnitt vor Ablauf der Gültigkeit des WBS eine Wohnung beziehen konnten. Aus den ermittelten Daten, wurde sodann der Anteil „effektiver“ WBS ermittelt, also der Anteil von Wohnberechtigten, die tatsächlich eine geförderte Wohnung beziehen konnten.

Für diese Analyse lagen für 115 Kommunen vollständige Angaben vor. Für diese Kommunen beträgt der Anteil der effektiven WBS 23,3 %. Die Verteilung der Anteile „effektiver Wohnberechtigungs-

scheine“ für die einzelnen Kommunen stellt sich jedoch höchst unterschiedlich dar. In knapp der Hälfte der Kommunen (56) konnten weniger als 10 % der Empfänger des WBS tatsächlich eine Wohnung beziehen. Es gibt jedoch auch acht Kommunen, die mehr WBS-Empfänger versorgen konnten als sie tatsächlich WBS erteilt hatten. In diesen Fällen wurden also aus anderen als der ausstellenden Kommune kommende WBS-Inhaber versorgt. Die große Anzahl von Kommunen mit nur einem geringen Anteil von effektiven WBS ist insbesondere auf die Situation in vielen kleineren Gemeinden zurückzuführen, die zwar WBS erteilen, in denen aber in der Regel kein Bestand an gebundenem Mietwohnraum vorhanden ist. In solchen Kommunen ausgestellte WBS sind für die Nutzung vor Ort daher per definitionem ineffektiv.

Das Problem der geringen Effektivität des WBS stellt sich gleichwohl auch in vielen Städten und Gemeinden, in denen gebundener Mietwohnraum vorhanden ist. Denn dort steht dem Angebot an sozialem Wohnraum oft eine Nachfrage (gemessen in der Anzahl erteilter WBS) gegenüber, die das Angebot deutlich übersteigt.

4.4.1.2. Ausbildung von Parallelsystemen

Ein weiterer Hinweis darauf, dass das System des WBS keine effektive Lösung ist, ist die Ausbildung von Parallelsystemen zum System des WBS. In der Erhebung haben 19, überwiegend größere, Kommunen angegeben, ein solches Parallelsystem eingerichtet zu haben. Diese oftmals als Notfallkarteien bezeichneten Systeme werden jedoch nicht immer von den Verwaltungen selbst geführt, sondern in einigen Fällen von den kommunalen Wohnungsunternehmen. Die Unterhaltung und Pflege entsprechender Karteien bedeutet für die betroffenen Stellen oftmals einen erheblichen Verwaltungsaufwand, da das Verfahren hier nicht mit der Ausgabe des WBS endet. Es beginnt vielmehr erst mit Ausgabe des WBS, da die Wohnungssuchenden zu erfassen, Bedarfsindikatoren festzulegen und freiwerdende Wohnungen den Wohnungssuchenden mitzuteilen sind.

Diese Systeme sind von Karteien abzugrenzen, die den Charakter einer allgemeinen Wohnungssuchendenkartei haben, sowie von Karteien von Obdach- bzw. Wohnungslosen. Es handelt sich bei den Alternativmodellen zum WBS-System vielmehr um Systeme, welche die Gruppe der WBS-Empfänger in einer zweiten Stufe nach einer eigenen Bedürftigkeitshierarchie differenzieren. Diese „Notfallkarteien“ stellen ein „echtes“ Parallelsystem zum WBS dar. Die entsprechenden Datenbanken enthalten oft die Empfänger der WBS und ordnen sie anhand eines Punktesystems, das die besonderen Merkmale des Wohnungssuchenden häufig nach Dringlichkeit bewertet. Die als besonders bedürftig, d.h. mit einem hohen Score, bewerteten WBS-Empfänger werden bei der Besetzung freiwerdender Wohnungen im gebundenen Wohnbestand in der Regel bevorzugt gegenüber WBS-Inhabern mit geringerem Punktwert berücksichtigt. Während mit dem WBS zunächst eine allgemeine Berechtigung für das Beziehen einer geförderten Wohnung festgestellt wird, erfolgt somit auf einer zweiten Stufe eine weitere Differenzierung der Gruppe der Wohnberechtigten. Einige Kommunen haben darüber hinaus gehend selbst Zugangskriterien für die Aufnahme in die entsprechende Notfallkartei gesetzt. In einem Fall sieht das Zugangskriterium vor, dass der Wohnberechtigte bereits in mehreren vorvergangenen Jahren im Besitz eines WBS gewesen ist.

In der Ausgestaltung von Bedürftigkeitsrangfolgen folgen die Kommunen unterschiedlichen Mustern. Als Rangkriterien in der Kartei dienen zumeist die folgenden Tatbestände, die sich einerseits nach der derzeitigen Wohnsituation des Wohnberechtigten sowie andererseits nach seinen persönlichen Merkmalen unterscheiden lassen:

Tabelle 16: Bedürftigkeitskriterien in Parallelsystemen

- Akute Bedrohung durch Obdachlosigkeit
- Erhalt von Wohnungskündigung / Räumungsklage
- Lebensbedrohliche oder gesundheitsgefährdende Wohnverhältnisse
- Derzeitiger Aufenthalt in Frauenhaus oder Obdachlosenheim
- Sozialer Status
- Bestimmte Gruppen (z.B. Alleinerziehende, Schwangere, Haushalte mit drei und mehr Kindern)
- Behinderung, Krankheit
- Wartezeit, bestimmte Anzahl von bereits ausgestellten Wohnberechtigungsscheinen, Aufnahmedatum in Kartei, wohnhaft in Kommune.

Die in einigen Kommunen gesehene Notwendigkeit zur Führung von Notfallkarteien für WBS-Empfänger deutet darauf hin, dass das System des WBS keine effektive Wohnraumversorgung gewährleistet. Würde es dies, bräuchte es keine zweite Stufe zur Bestimmung einer „besonderen Bedürftigkeit“ wohnungsberechtigter Personen. Berücksichtigt werden muss allerdings, dass die Parallelsysteme höchst unterschiedlich gestaltet sind und das Vorhandensein einer solchen Kartei nicht durchweg mit einer akuten Knappheit an sozialem Mietwohnraum gleichgesetzt werden sollte. Allerdings kommt es gerade in großen Kommunen zur Führung einer Notfallkartei, weil die Zahl der Berechtigten die Zahl des effektiv zur Verfügung stehenden, d.h. im Zeitablauf freiwerdenden, Wohnraums deutlich übersteigt. Bei der zu erwartenden deutlichen Auseinanderentwicklung des Bestands an sozialem Mietwohnraum (durch den starken Rückgang der gebundenen sozialen Mietwohnungen in den kommenden Jahren) und der Zahl der WBS-Inhaber (selbst wenn als konstant angenommen), dürfte sich die Situation örtlich weiter verschärfen, denn auf Basis der Daten für 670 Kommunen aus der Abfrage des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft wird sich die Anzahl der derzeit gebundenen Mietwohnungen bis zum 2025 fast halbieren (von 57.837 Mietwohnungen im Jahr 2011 auf 30.944 Mietwohnungen im Jahr 2025).

4.4.1.3. Unterschiede bei der örtlichen Versorgung mit sozialem Mietwohnraum

Bereits heute zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Kommunen bei der möglichen Versorgung von WBS-Inhabern, wenn man realistischer Weise annimmt, dass nur ein Bruchteil der Wohnungen tatsächlich innerhalb eines Jahres frei wird und von WBS-Inhabern bezogen werden kann. Mit dieser Problematik wird eine strukturelle Folge der Objektförderung deutlich, die Veränderungen im lokalen bzw. regionalen Wohnungsbedarf nur eingeschränkt und oftmals mit großer Verzögerung nachvollziehen kann.

Anhand von zwei Indikatoren lassen sich die großen Unterschiede bei der Versorgung von WBS-Empfängern verdeutlichen. Das Versorgungsniveau I setzt zunächst die Anzahl der vor Ort gebundenen Wohnungen in Beziehung zu den vor Ort ausgestellten WBS.

Versorgungsniveau I_i	**=**	**Anzahl der sozialen Mietwohnungen in Ort i / Anzahl der in den Jahren 2008-2010 in Ort i ausgestellten Wohnberechtigungsscheine**

Das Versorgungsniveau II stellt die Anzahl der durchschnittlich innerhalb eines Jahres freiwerdender Sozialwohnungen mit der jahresdurchschnittlichen Anzahl der WBS ins Verhältnis.

Versorgungsniveau II_i	**=**	**Anzahl der durchschnittlich in Kommune i freiwerdenden Wohnungen / Anzahl der in den Jahren 2008-2010 in Ort i ausgestellten Wohnberechtigungsscheine**

Nimmt man auf der Grundlage einer Auskunft der Wohnungswirtschaft an, dass rund 8 % des geförderten Mietwohnraums im Jahresdurchschnitt frei werden und neu besetzt werden kann, ergeben sich bei einer Gegenüberstellung des örtlich vorhandenen sozialen Wohnungsbestands und der Zahl der im Durchschnitt der Jahre 2008-2010 ausgestellten WBS folgende Versorgungsniveaus für ausgewählte Städte und Gemeinden.

Tabelle 17: Indikatoren örtlicher Wohnraumversorgung für ausgewählte Kommunen (Quelle: Eigene Erhebung)

Rang	Kommune	Einwohner-zahl	gebundener Mietwohnbe-stand	Durchschnitt erteilter WBS 2008-2010	Indikatoren				
					gebundene Miet-wohnungen je Einwohner	Erteilte WBS je Einwohner	Versorgungsniveau I (Wohnungen im ge-förderten Wohnbe-stand / WBS-Inhaber)	freiwerdende Wohnungen	Versorgungsniveau II (freiwerdende Woh-nungen / jährliche ausgestellte WBS)
1	Rangendingen	5195	32	0,3	0,62%	0,01%	96,00	2,6	768,0%
2	Helmstadt-Bargen	3697	23	0,3	0,62%	0,01%	69,00	1,8	552,0%
3	Schiltach	3859	29	0,7	0,75%	0,02%	43,50	2,3	348,0%
4	Hayingen	2129	10	0,3	0,47%	0,02%	30,00	0,8	240,0%
5	Geislingen an der Steige	26796	900	31,7	3,36%	0,12%	28,42	72,0	227,4%
6	Münstertal	5158	44	1,7	0,85%	0,03%	26,40	3,5	211,2%
7	Nattheim	6240	40	2,0	0,64%	0,03%	20,00	3,2	160,0%
8	Kirchberg an der Jagst	4288	6	0,3	0,14%	0,01%	18,00	0,5	144,0%
9	Giengen an der Brenz	19393	151	9,3	0,78%	0,05%	16,18	12,1	129,4%
10	Eberbach	14810	127	8,0	0,86%	0,05%	15,88	10,2	127,0%
15	Heidenheim an der Brenz	48246	280	25,3	0,58%	0,05%	11,05	22,4	88,4%
29	Karlsruhe	295062	5648	870,3	1,91%	0,29%	6,49	451,8	51,9%
39	Gaggenau	28973	240	50,7	0,83%	0,17%	4,74	19,2	37,9%
50	Albstadt	44897	98	26,7	0,22%	0,06%	3,68	7,8	29,4%
51	Reutlingen	112618	1451	403,0	1,29%	0,36%	3,60	116,1	28,8%
52	Ravensburg	49874	551	155,7	1,10%	0,31%	3,54	44,1	28,3%
56	Villingen-Schwenningen	80880	858	256,0	1,06%	0,32%	3,35	68,6	26,8%
58	Singen	46064	565	177,7	1,23%	0,39%	3,18	45,2	25,4%
60	Heilbronn	123774	1750	558,7	1,41%	0,45%	3,13	140,0	25,1%

61	Weil am Rhein	30073	250	80,0	0,83%	0,27%	3,13	20,0	25,0%
71	Stuttgart	609256	16722	5819,0	2,74%	0,96%	2,87	1337,8	23,0%
72	Friedrichshafen	59117	668	239,7	1,13%	0,41%	2,79	53,4	22,3%
75	Heidelberg	147919	3380	1283,0	2,29%	0,87%	2,63	270,4	21,1%
78	Mannheim	313442	6817	2818,3	2,17%	0,90%	2,42	545,4	19,4%
79	Nürtingen	40371	190	78,7	0,47%	0,19%	2,42	15,2	19,3%
83	Tübingen	88241	1213	541,3	1,37%	0,61%	2,24	97,0	17,9%
85	Ulm	123037	2360	1100,3	1,92%	0,89%	2,14	188,8	17,2%
92	Freiburg	224994	4826	2348,3	2,14%	1,04%	2,06	386,1	16,4%
99	Weinheim	43778	272	157,5	0,62%	0,36%	1,73	21,8	13,8%
100	Ludwigsburg	88051	522	315,3	0,59%	0,36%	1,66	41,8	13,2%
104	Backnang	35408	175	118,0	0,49%	0,33%	1,48	14,0	11,9%
105	Laupheim	19984	30	21,7	0,15%	0,11%	1,38	2,4	11,1%
114	Baden-Baden	54432	193	213,3	0,35%	0,39%	0,90	15,4	7,2%
115	Reilingen	7119	6	6,7	0,08%	0,09%	0,90	0,5	7,2%
116	Pfullingen	18686	52	68,0	0,28%	0,36%	0,76	4,2	6,1%
117	Winnenden	27598	25	38,3	0,09%	0,14%	0,65	2,0	5,2%
120	Remseck am Neckar	23506	10	30,0	0,04%	0,13%	0,33	0,8	2,7%
123	Ochsenhausen	8854	8	33,0	0,09%	0,37%	0,24	0,6	1,9%
124	Sinsheim	35330	3	27,0	0,01%	0,08%	0,11	0,2	0,9%
125	Schwetzingen	21871	6	71,0	0,03%	0,32%	0,08	0,5	0,7%

Bei der Auswertung fällt die Bandbreite der Versorgungsniveaus auf. Sie reicht für das Versorgungsniveau II von 768,0 % für die Gemeinde Rangendingen, welches einer fast achtfachen Überversorgung des Bedarfs vor Ort, gemessen an den WBS, entspricht, bis zu einem zu einem Wert von 0,7% für die Stadt Schwetzingen. Rein rechnerisch bedeutet dies, dass dort nur eine(r) von rund 143 WBS-Empfängern eine Chance auf den Bezug einer sozialen Mietwohnung hat.

Eine solche Interpretation ginge allerdings vereinfachend von der Annahme aus, dass einem WBS-Empfänger eine beliebige freiwerdende gebundene Wohnung zur Verfügung stehen kann. Sie ist insofern praxisfremd, als ein WBS-Empfänger nur eine solche Wohnung beziehen wird, die seinem zugestandenen Bedarf entspricht. Die Gegenüberstellung in Tabelle 17 geht jedoch nicht auf die Versorgungssituation von bestimmten Gruppen von Wohnberechtigten (z.B. Alleinstehende, Familien) mit entsprechenden Wohnungen (z.B. 1- oder 5-Zimmer-Wohnungen) ein. Daher kann die Gegenüberstellung nur als Näherungswert für die örtliche Wohnraumversorgung an Sozialmietwohnungen betrachtet werden, wobei nicht ausgeschlossen ist, dass sich die örtliche Versorgungssituation für bestimmte Gruppen abweichend darstellen kann.[16]

Die Wohnraumversorgung stellt sich in der Praxis weniger dramatisch dar, als es das Rechenbeispiel auf den ersten Blick illustriert, da in vielen Fällen WBS-Empfänger in anderen Kommunen eine Sozialwohnung finden oder auf dem freien Mietmarkt ausreichend Wohnungen vorhanden sind. Es zeigt aber deutlich, dass eine Vor-Ort-Versorgung, d.h. eine solche, bei der ein WBS-Empfänger im Heimatort eine freie Sozialwohnung finden kann, häufig nicht gewährleistet ist. Die Daten zeigen, dass einige Kommunen, gemessen am Bedarf an sozialem Wohnraum ihrer ortsansässigen Bürger, deutlich überversorgt sind, während es andere gibt, in denen WBS-Empfänger nur durch einen Umzug in eine andere Gemeinde eine Aussicht darauf haben, eine soziale Mietwohnung beziehen zu können. Durch dieses Mismatch kommt es in einigen Kommunen zu Leerständen im geförderten Mietwohnbestand, der in anderen dringend benötigt würde. Die Bewertung, ob die soziale Mietwohnraumversorgung angemessen ist, sollte sich nicht ausschließlich auf die Ortsebene beziehen, sondern mit einem Bezug auf die regionale Ebene (z.B. Landkreisebene) erfolgen. An dieser Stelle wird eine grundsätzliche und kaum auflösbare Problematik und Folge der Objektförderung deutlich, die sich so auch in anderen Bundesländern zeigen dürfte. Ein punktgenauer und ständiger Ausgleich von Angebot von und Nachfrage nach sozialem Wohnraum dürfte immer nur temporär möglich sein.

Von einer ortsscharf angemessenen Versorgung mit sozialem Wohnraum kann auf Basis dieser Daten nicht gesprochen werden. Eine „schiefe“ Verteilung der Wohnraumversorgung kann zur Ausbildung problematischer Siedlungsstrukturen beitragen. Gemeinden mit einem geförderten Wohnbestand über ihrem eigentlichen Bedarf könnten WBS-Empfänger aus anderen Kommunen anziehen, die vor Ort über nur wenige Sozialmietwohnungen verfügen.

In der Gesamtbewertung lässt dieses Ergebnis den Schluss zu, dass das System des WBS in jenen Kommunen gut funktioniert, in denen der Anzahl ausgestellter WBS eine angemessene Zahl tatsächlich freiwerdender Sozialmietwohnungen gegenübersteht. Die Ergebnisse weisen jedoch darauf hin, dass dies in nur in wenigen Kommunen der Fall ist. Aus verwaltungstechnischer Sicht führt die Ausstellung eines WBS in Kommunen, in denen kein belegungsgebundener Wohnbestand vorhanden ist, zu einer Berechtigung, die in der ausstellenden Kommune nicht eingelöst werden kann. Dabei muss berücksichtigt werden, dass jeder WBS, der nicht effektiv ist, sowohl bei den Antragstellern als auch

[16] Vgl. hierzu die Anmerkungen 4.4.4.1 dritter Punkt.

bei den Verwaltungen Kosten verursacht, die jedoch nicht zur Überlassung von Wohnraum an den Berechtigten führen. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass auf Basis der vorliegenden Daten eine wesentliche Voraussetzung für ein effektives Funktionieren des derzeitigen WBS-Systems sowohl hinsichtlich der Versorgung des WBS-Inhabers mit Wohnraum als auch unter dem Gesichtspunkt des bürokratischen Aufwands nicht vollständig gegeben ist. Das örtliche Angebot an sozialem Mietwohnraum entspricht in vielen Kommunen nicht dem örtlichen Bedarf.

Der Politik stehen zwei Optionen offen: Einerseits könnte die Effektivität des WBS erhöht werden, indem das Angebot an freiwerdenden Sozialwohnungen mit der örtlichen (regionalen) Nachfrage stärker ausgeglichen wird. Dies dürfte eine erhebliche Ausweitung des belegungsgebundenen Wohnbestands erfordern. Die zweite Möglichkeit besteht darin, die Unterschiede zwischen Kommunen zu akzeptieren, die Verwaltungseffizienz des bisherigen Systems jedoch zu erhöhen. An dieser Stelle ist hierzu auf die Diskussion in Teilkapitel 4.4.1.7. verwiesen.

4.4.1.4. Empirische Befunde (IV) – Erneut beantragte Wohnberechtigungsscheine

Als ein dritter Indikator für die Beurteilung der Effektivität des Instruments WBS kann der Anteil derjenigen Personen betrachtet werden, die einen erneuten WBS beantragen, nachdem der vorherig ausgestellte seine Gültigkeit verloren hatte. Der Grund für die erneute Beantragung eines WBS könnte u.a. darin liegen, dass der vorige WBS nicht zur Überlassung einer Wohnung geführt hat. Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass der WBS von einer Person beantragt wurde, die bereits in einer sozialen Mietwohnung wohnt, bspw. weil sie in eine andere gebundene Sozialmietwohnung umziehen möchte, dies dürfte jedoch nicht den Regelfall darstellen. Der Anteil der erneut beantragten WBS kann damit ein Knappheitsindikator des sozialen Mietwohnraums gesehen werden. Ein sehr hoher Anteil ist ein Hinweis auf eine geringe Effektivität des WBS, sei es weil der Mieter sich nach einer anderen Wohnung umsieht, die eher seinen Präferenzen entspricht, sei es, weil kein ausreichendes Wohnraumangebot zur Verfügung steht, da die mit der Erteilung verbundenen Kosten in jedem Fall entstehen.

Für die Analyse dieses Aspekts wurden die Kommunen gebeten, die Anzahl der WBS-Empfänger zu ermitteln, die im Jahr 2010 einen erneuten WBS beantragten, nachdem der vorherig ausgestellte WBS seine Gültigkeit verloren hatte. Berücksichtigt werden muss bei der Interpretation dieser Daten, dass eine erneute Beantragung des WBS nicht zwingend bedeuten muss, dass die Wohnungssuche erfolglos geblieben ist. Die Beantragung eines erneuten WBS ist auch dann nötig, wenn der Wohnberechtigte innerhalb des Bestands des sozialen Mietwohnraums umziehen möchte. Aber auch andere Motive des Antragstellers können eine Rolle spielen.

Für die Untersuchung wurde die Anzahl der WBS, die in 2010 erneut beantragt wurden, der Zahl ausgestellter WBS im Jahr 2009 gegenübergestellt. Hierzu waren zwingend die Angaben zu der Anzahl der in 2009 erteilten WBS als auch zur Anzahl der erneut beantragten WBS erforderlich. Insgesamt lagen Daten aus 196 Kommunen hierzu vor. Diese Zahl unterscheidet sich daher von den in Tabelle 5 gemachten Angaben.

Tabelle 18: Erneut beantragte Wohnberechtigungsscheine (N=196)

Ausgestellte Wohnberechtigungsscheine in 2009	Erneut beantragte Wohnberechtigungsscheine in 2010	Quote erneut beantragter Wohnberechtigungsscheine
9140	986	10,7 %

Die Ergebnisse in Tabelle 18 zeigen, dass ein hoher Anteil von Antragstellern, die erneut einen WBS beantragen, eher die Ausnahme als die Regel zu sein scheint. Nach Auskünften der Verwaltungsmitarbeiter besteht dieses Problem gleichwohl in einigen Groß- und Universitätsstädten. In einer Kommune war die Vorlage über mehrere Jahre ausgestellter WBS gar Zugangsvoraussetzung, um in der örtlichen „Vormerkdatei“ als wohnungssuchender WBS-Inhaber aufgenommen zu werden. Auch bei der Interpretation dieser Daten und möglicher Schlussfolgerungen muss berücksichtigt werden, dass sie keine hohe Repräsentativität ermöglichen. Die Erfassung erneut beantragter WBS war insbesondere für die Kommunen mit einem hohen Volumen an ausgestellten WBS mit einem sehr hohen Aufwand verbunden, der oft nicht geleistet werden konnte.

Darüber hinaus bestehen große Unterschiede zwischen den Kommunen. Bei der Analyse der Verteilung des Anteils erneut beantragter WBS zeigt sich, dass für ¾ der teilnehmenden Kommunen der Anteil erneut beantragter WBS unter 5 % gelegen hat. In 138 (70,4 %) der 196 Kommunen wurde kein WBS erneut beantragt. Darunter fallen vor allem kleinere Gemeinden, bei denen sich das Volumen ausgestellter WBS im Jahresdurchschnitt im niedrigen einstelligen Bereich bewegt. Auffällig ist weiterhin, dass in zehn Kommunen WBS ausschließlich von Personen beantragt wurden, die bereits zuvor im Besitz eines solchen waren. Dieses Phänomen betrifft ausschließlich Kommunen, die in einem Kalenderjahr nur sehr wenige WBS ausstellen. Sieben dieser zehn Kommunen gaben an, dass sich auf dem Gemeindegebiet keine sozialen Mietwohnungen befänden.

4.4.1.5. Die Perspektive der WBS-Inhaber

Als vierte Perspektive auf die Geeignetheit des Systems des WBS wird die der WBS-Inhaber eingenommen. Die Fragen geben weitere Hinweise darauf, wie sich die Wohnungssuche mit einem WBS gestaltet. An der Erhebung beteiligten sich 53 Personen. Diese hatten einen WBS in folgenden Kommunen beantragt: Freiburg, Friedrichshafen, Heidenheim, Heilbronn, Karlsruhe, Mannheim, Ravensburg, Reutlingen, Stuttgart, Tübingen, Ulm, Villingen-Schwenningen, Weil am Rhein. Von den 53 Personen erhielten 49 den beantragten WBS. Vier Antragsteller machten hierzu keine Angaben.

Von den teilnehmenden Personen waren insgesamt zwölf (22,7 %) bereits in den vergangenen 12 Monaten vor der erneuten Beantragung im Besitz eines WBS. Als Grund für die erneute Beantragung gaben jeweils 5 Antragsteller an, dass sie eine andere Wohnung suchten bzw. vor Ablauf des WBS keine Wohnung gefunden hatten. Die große Mehrheit der Antragsteller (69,8 %) war nicht bereits in den 12 Monaten vor Beantragung des WBS im Besitz eines solchen. Diese Ergebnisse bestätigen damit das Ergebnis der kommunalen Befragung, dass die erneute Beantragung eines WBS tendenziell eher eine Ausnahme darstellt.

Die Ergebnisse zur Frage, wie sich die Wohnungssuche vor Ort gestaltet, werden im Folgenden nur für jene Städte aufgeführt, bei denen sich jeweils mehr als zehn Personen an der Erhebung beteiligten.

Tabelle 19: Einschätzung des örtlichen Wohnungsmarktes durch die WBS-Empfänger

Kommune	Wie gestaltet sich Ihre Wohnungssuche?						Gesamt
	Sehr einfach	Einfach	Teils/teils	Schwierig	Sehr schwierig	Keine Angabe	
Friedrichshafen	1	0	2	3	6	1	13
	7,69%	0,00%	15,38%	23,08%	46,15%	7,69%	100,00%
Mannheim	1	4	2	1	2	4	14
	7,14%	28,57%	14,29%	7,14%	14,29%	28,57%	100,00%
Reutlingen	0	0	0	5	5	0	10
	0,00%	0,00%	0,00%	50,00%	50,00%	0,00%	100,00%

Wie aus Tabelle 19 ersichtlich wird hängt die Schwierigkeit, angemessenen Wohnraum zu finden, sehr stark von der jeweils örtlichen Wohnraumsituation in der jeweiligen Kommune ab. So schätzen alle Umfrageteilnehmer, die in der Stadt Reutlingen einen WBS beantragten, die lokale Wohnungssuche als „schwierig“, oder „sehr schwierig“ ein, in Friedrichshafen waren es immerhin mehr als zwei Drittel, die diese Bewertungen abgaben. Die Gründe für Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche lassen sich wie folgt zusammenfassen: Einerseits gibt es nach den Auskünften der WBS-Empfänger in manchen Orten allgemein zu wenig Wohnraum (zu angemessenen Preisen), in wieder anderen Orten herrscht dagegen eine Knappheit bestimmter Wohnungen bspw. für Einzelpersonen oder für chronisch Kranke.

4.4.1.6. Bewertung des Instruments „WBS“ durch Kommunen und wohnungswirtschaftliche Unternehmen

Zur Geeignetheit des Systems „WBS“ wurden auch Kommunen und wohnungswirtschaftliche Unternehmen befragt. Dabei wird das System insgesamt von der weit überwiegenden Zahl der Interviewten als geeignet und angemessen empfunden und als alternativlos betrachtet. Es handele sich um ein transparentes Verfahren, weil die Berechtigung nach sachlichen Kriterien beurteilt werde. Bei einer freien Vergabe würden die persönlichen Vorlieben der Vermieter stärker zum Tragen kommen. Einige Gesprächspartner merkten jedoch an, dass das System des WBS nicht mehr zeitgemäß sei, und weisen darauf hin, dass eine auf das Subjekt gerichtete Förderung zu einer passgenaueren Vergabe von Wohnungen führen könnte. Der Nachteil einer solchen Förderung bestehe allerdings in dem zu erwartenden höheren Verwaltungsaufwand für die Kommunen.

Zur Frage der Effektivität des WBS stellten viele Gesprächspartner fest, dass die Nachfrage nach WBS das Angebot an verfügbaren Sozialmietwohnungen deutlich übersteige und dadurch in vielen Fällen

keine Versorgung des Wohnungssuchenden mit passgenauem Wohnraum möglich ist. In Kommunen, in denen nur sehr wenig geförderter Mietwohnraum vorhanden ist, sei der WBS nicht hilfreich. Die Verwaltung müsse den Wohnberechtigten für die Suche nach einer Sozialmietwohnung daher oft auf Nachbarkommunen verweisen. Der WBS nütze im ländlichen Raum wenig, sondern nur dann, wenn die Betroffenen in die Großstädte oder in Ballungsgebiete ziehen würden, also dorthin, wo ein entsprechender Wohnungsbestand vorhanden ist.

Auch in Orten, in denen Wohnraum, der zum Teil günstiger als geförderter Wohnraum ist, zur Verfügung steht, wird kein Bedarf für das Instrument des WBS gesehen. Die Zahlung von Wohngeld (Mietzuschuss) sei dort die effektivere Lösung, um eine Förderung bedürftiger Personen zu erreichen.

4.4.1.7. Schlussfolgerungen und Ausblick

In Anbetracht der empirischen Ergebnisse zur defizitären Wirksamkeit des WBS-Systems wird im Folgenden der Frage nachgegangen, welche grundsätzlichen Möglichkeiten für eine Reform des derzeit praktizierten Systems bestehen.

Die bei den Kommunen erhobenen Daten bestätigen zunächst, dass die Effektivität des WBS im definierten Sinn bei rund 25% liegt. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass rund ¾ der ausgestellten WBS nicht zu dem Bezug einer Wohnung führen. Weiter bestätigen die Daten der Erhebung auch eine von zu Kommune zu Kommune höchst unterschiedliche Effektivität des Instruments.

Ein aus der geringen Effektivität des WBS resultierendes Problem sind die mit dem Verfahren verbundenen Kosten, die sowohl bei Bürgern als auch den Verwaltungen entstehen. Für jeden WBS, ob er nun zu einer Überlassung einer Wohnung führt oder nicht, sind für den Bürger ein Gang zur Verwaltung und die Beibringung von Nachweisen, für die Verwaltung die Prüfung der Einkommensnachweise erforderlich. Dabei hängt der durch die Prüfung bei den Verwaltungen entstehende Aufwand auch von der Routine ab, die die jeweilige Verwaltung mit dem Verfahren hat. So dürfte die Ausstellung eines WBS in einer Kommune, die seit Inkrafttreten des LWoFG keinen WBS mehr erteilt hat, für die in der Gemeindeverwaltung zuständigen Mitarbeiter einen erheblichen Einarbeitungsaufwand mit sich bringen. Ist jedoch in den betroffenen Gemeinden kein Bestand an sozialem Mietwohnraum vorhanden, so ist eine „Einlösung“ der WBS von vornherein ausgeschlossen.

Das Problem der geringen Effektivität des WBS dürfte sich zukünftig verschärfen, da das Angebot an gefördertem Mietwohnraum weiter und zudem schneller zurückgehen wird als die Anzahl der Wohnberechtigten.[17] Der Neubau im sozialen Mietwohnungsbau findet auf sehr geringem Niveau statt und kann vor allem in Regionen mit hohen Wohnpreisniveaus nicht rentabel betrieben werden.

Die deutlich gewordenen Schwächen der Objektförderung werden sich nie vollständig vermeiden lassen. Ziel muss es daher sein, die Objektförderung so auszugestalten, dass die negativen Auswirkungen ihrer systemimmanenten Schwächen möglichst gering sind. Eine Politik der sozialen Wohnraumförderung muss als Zielsetzung einen Ausgleich zwischen beiden Polen herstellen – d.h. einerseits eine möglichst effektive Wohnraumversorgung der Berechtigten sicherstellen und andererseits ein Überangebot an sozialem Wohnraum vermeiden.

[17] Schätzungen über die künftige Nachfrageentwicklung nach sozialem Wohnraum wurden im Rahmen dieses Gutachtens nicht vorgenommen.

Während dieses Leitbild für eine Gesamtbetrachtung sinnvoll scheint, müssen gleichzeitig die sich regional sehr unterschiedlich darstellenden Wohnraumversorgungsniveaus sowie die Mobilität von Wohnberechtigten berücksichtigt werden. Bei einer landesweiten Gesamtbetrachtung kann das Verhältnis zwar ausgeglichen sein, auf regionaler und kommunaler Ebene können sich, wie erläutert, deutliche Unterschiede und Verzerrungen im Wohnraummarkt zeigen. Hieraus resultierende Ungleichgewichte legen eine Schwäche offen, die allen Systemen der Objektförderung immanent ist. Eine Beseitigung der resultierenden Ineffizienzen (z.B. Leerstände, Parallelsystem) wäre nur durch einen Systemwechsel auf die Subjektförderung möglich, die jedoch selbst einige Nachteile aufweist.

Akzeptiert man, dass eine 100 % Effektivität, d.h. eine Versorgung aller WBS-Inhaber mit freiwerdenden Wohnungen auf regionaler Ebene, illusorisch sein dürfte und stellt man die Wohnraumförderung nicht vollständig auf ein System der Subjektförderung um, so bliebe die Modifizierung des bestehenden Systems, bei welcher eine Prüfung der Bedürftigkeit erst dann erfolgt wird, wenn der Bezug einer öffentlich geförderten Mietwohnung durch den Vermieter in Aussicht gestellt ist. Die Effektivität des Instruments könnte hierdurch deutlich erhöht werden, da eine Ausstellung von WBS auf Vorrat, d.h. ohne konkrete Aussicht auf den Bezug einer Wohnung, die bis zu 75 % der ausgestellten WBS ausmachen, unterbliebe.

Ein Problem bei einem in dieser Weise reformierten System könnte sein, dass die Kriterien, nach denen eine Wohnungsgesellschaft den potentiellen Mieter auswählt, andere sein könnten als solche der objektiven Dringlichkeit. In der Folge könnte der Kreis besonders Bedürftiger, der unversorgt bleibt, vergrößert werden, da nur derjenige versorgt würde, der von einer Wohnungsgesellschaft akzeptiert wurde. Die Gefahr besteht auch darin, dass Kommunen und Land keine Angaben mehr erhalten, wie gut oder schlecht potenziell bedürftige Personen mit Wohnraum versorgt sind, da sie nicht mehr als erste mit den Wohnungssuchenden konfrontiert werden. Diese würden zunächst bei den wohnungswirtschaftlichen Unternehmen vorstellig werden.

Nachfolgend sind verschiedene Modelle für eine zukünftige Weiterentwicklung des Systems des WBS mit ihren jeweiligen Eigenschaften sowie den Vor- und Nachteilen kurz skizziert:

Tabelle 20: Mögliche Modelle für die Weiterentwicklung

Modell	Bisheriges System	Modifiziertes System I	Modifiziertes System II	Subjektförderung
Grundzüge	Alle Berechtigten erhalten einen WBS. Der WBS führt nur in wenigen Fällen zum Erfolg, teilweise sind Parallelsysteme vorhanden	Nur solche Personen werden einer Bedürftigkeitsprüfung unterzogen, die bereits eine Wohnungszusage vorweisen können.	Nur solche Kommunen erteilen WBS, die über einen Bestand an sozialen Mietwohnungen verfügen.	Alle Personen, die berechtigt sind, erhalten eine Förderung.
Effektivität	$bP > WBS_a > WBS_e$	$bP > WBS_a = WBS_e$	$bP > WBS_a > WBS_e$	$bP = WBS_a = WBS_e$
Verwaltungskosten	Verwaltung: WBS_a*k	Verwaltung: WBS_e*k Wohnungswirtschaft: Aufwand für in Aussichtstellung und A limine-Prüfung	Verwaltung WBS_a*k, Entstehen nur jenen Verwaltungen mit sozialem Mietwohnraum.	Verwaltung: bP*k*j
Nachteile	Keine Kontrolle nach Ausstellung des WBS	Verschärfter Zugang zu gefördertem Wohnbestand: Geprüft wird nur, wer eine Wohnung in Aussicht gestellt bekommt und die Einkommensgrenzen einhält. Keine Kontrolle nach Ausstellung des WBS Datenschutzprobleme	Keine Kontrolle nach Ausstellung des WBS	Regelmäßige Prüfungen der Fördervoraussetzungen nötig (wie Wohngeld) Konjunkturabhängig Finanzierungsproblem
Vorteile		Größere Spielräume für bedürfnisorientierte Steuerung der Belegung durch Kommunen	Gemeinden ohne gebundenen Wohnbestand würden von Zuständigkeit für die Erteilung von WBS entlastet.	

Im Folgenden sollen diese Varianten diskutiert werden. Zunächst werden dabei die Modelle vorgestellt, die sich weiterhin an der Objektförderung orientieren, aber das bisherige Modell optimieren könnten. Hierbei ist zu beachten, dass die prinzipiellen Nachteile der Objektförderung nicht vollständig aufgelöst, möglicherweise aber reduziert werden können.

Bisheriges Modell:

Die erste Alternative besteht in der Beibehaltung des bisherigen Modells. Das bisherige Modell ist etabliert und wird in dieser Form seit Jahrzehnten von den Bundesländern angewandt. Die Verwaltungen verfügen daher über umfassende Erfahrungen in seiner Anwendung.

Ein Nachteil des Systems ist seine geringe Effektivität hinsichtlich der Versorgung von Wohnberechtigten mit Wohnraum. In Orten, in denen eine hohe Nachfrage nach WBS herrscht, die das zur Verfügung stehende Wohngebot übersteigt, gewährleistet das Instrument nicht mehr eine tatsächliche Einlösung der Berechtigung. In der Folge haben sich Parallelsysteme ausgebildet, die eine weitere Gruppierung der Wohnberechtigung nach Bedürftigkeitskriterien vornehmen. Die Zahl der ausgestellten WBS übersteigen jene der effektiven um ein Mehrfaches. Den Verwaltungen verursacht jeder ausgestellter WBS Kosten, die einige Kommunen versuchen, über eine Ausstellungsgebühr zu kompensieren.

In Kommunen, in denen kein geförderter sozialer Mietwohnraum vorhanden ist, erzeugt das Instrument lokal leerlaufende Verwaltungskosten. Die örtliche Kommune stellt die Wohnberechtigung zwar fest, muss den Berechtigten jedoch an andere Kommunen verweisen, die über soziale Mietwohnungen verfügen.

Modifiziertes Modell I:

Eine Möglichkeit die Ineffektivität des WBS zu reduzieren wäre es, die Erteilung an die Bedingung zu knüpfen, dass tatsächlich die Aussicht auf den Bezug einer geförderten Wohnung besteht. Durch ein modifiziertes System, bei dem eine Bedürftigkeitsprüfung erst dann erfolgt, wenn der Mieter eine geförderte Wohnung beziehen kann, würde die Effektivität des Instruments deutlich erhöht. Für die Verwaltungen könnten Verwaltungskosten in Höhe von $(WBS_a\text{-}WBS_e)*k$ eingespart werden. Bei diesem Modell geht ein Teil des Verwaltungsaufwands von den Kommunen auf die Wohnungswirtschaft über. Eine Prüfung erfolgte nur noch in Kommunen mit gebundenem Wohnbestand, die auch eine Bildung von Bedürftigkeitskategorien anhand vom Land vorgegebener Kriterien vornehmen müssten. Den wohnungswirtschaftlichen Unternehmen könnte aufgegeben werden, zunächst die festgelegte Belegungsquote der höchsten Bedürftigkeitskategorie erfüllen zu müssen, bevor Bewerber/innen mit geringerer Dringlichkeit berücksichtigt werden können. Dabei könnte erwogen werden, die Belegungsquoten innerhalb eines festzulegenden Rahmens kommunal differenzieren zu können, um eine Abbildung unterschiedlicher Sozialstrukturen zu ermöglichen. Die Kategorienbildung müsste anhand möglichst einfacher und transparenter Kriterien erfolgen, damit die Einordnung konkreter Bewerber/innen bereits in einer A limine-Prüfung durch das wohnungswirtschaftliche Unternehmen erfolgen kann, bevor eine Verifizierung durch die Verwaltung erfolgt.

Aus Sicht des Mieters ist problematisch, dass er seinem möglichen Vermieter mehr offenlegen (Einkünfte etc.) muss, als er eigentlich möchte. Zwar werden Einkommensnachweise, Bürgschaften u.ä. generell auch von den Mietern freifinanzierter Wohnungen gefordert. In dem skizzierten Modell

müßten diese Nachweise jedoch bereits zur Ermöglichung der Mieterauswahl erfolgen, was auf datenschutzrechtliche Bedenken stößt.

Modifiziertes Modell II

Die empirischen Ergebnisse zeigten, dass in vielen Kommunen WBS beantragt werden, in denen kein sozialer Mietwohnraum vorhanden ist. In diesen Kommunen ist die Erteilung des WBS von vornherein ineffektiv, da vor Ort keine Überlassung einer Wohnung erfolgen kann. Der Verwaltungsaufwand zur Prüfung des Antrag ist jedoch in der Regel hoch, da es sich hierbei oftmals um kleinere Gemeinden handelt, in denen die Erteilung eines WBS einen Einzelfall darstellt. Aus diesem Grund könnte hinterfragt werden, ob Gemeinden, in denen kein sozialer Mietwohnraum vorhanden ist, nicht von der Zuständigkeit für die Erteilung von WBS befreit werden könnten.

Befreite man jene Gemeinden ohne sozialen Mietwohnraum von der Zuständigkeit für die Erteilung von WBS, so müsste dafür Sorge getragen werden, dass die Bürger sich unkompliziert darüber informieren können, welche Kommunen über soziale Mietwohnungen verfügen. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass sie gleichsam auf Verdacht einen WBS beantragen müssen und dadurch vermeidbare Transaktionskosten verursacht werden. Hierzu müsste ein zentrales Verzeichnis veröffentlicht werden, aus dem hervorgeht, welche Kommunen in Baden-Württemberg über entsprechende Bestände verfügen bzw. eine behördliche Zuständigkeit zur Erteilung des WBS haben. Die Datenverarbeitungspflicht der Kommunen nach § 20 Abs. 1 LWoFG müsste entsprechend erweitert werden. Der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie dürfte es nicht zuwiderlaufen, wenn das genannte Verzeichnis zentral bei einer Landesbehörde oder bei der L-Bank geführt würde, z.B. in den dortigen Internetauftritten.

Weiterhin machte es ein solches Modell erforderlich, dass die Gemeinden, die über keinen entsprechenden Bestand verfügen, von der Zuständigkeit zur Erteilung eines WBS ausgenommen werden.

Subjektförderung / Wohnbeihilfe:

Systeme, die neben den bundesrechtlich geregelten Leistungen des Wohngelds und der Leistungen für die Kosten der Unterkunft zusätzlich durch die Kommunen an einer Förderung des Subjekts ansetzen, sind in Deutschland zwar nur auf der Ebene einiger weniger Kommunen zu finden, jedoch im angrenzenden Ausland, darunter in Dänemark und in Wien/Österreich. In der Ausgestaltung unterscheiden sich die Modelle dabei allerdings sehr deutlich.

Als Vorteil der Subjektförderung gegenüber Systemen mit WBS kann angeführt werden, dass die Effektivität des Instruments im Sinne einer Versorgung der zu fördernden Personen deutlich höher ist. Bei der Subjektförderung erhält jeder, der die Voraussetzung erfüllt, eine Förderung. Bei einer Umstellung auf die Subjektförderung könnte auf die Belegungs- und Mietpreisbindungen vollständig verzichtet werden. Der Förderempfänger hat in der Regel die freie Wahlmöglichkeit, für welches Objekt er sich entsprechend seiner Präferenzen entscheidet. Dabei ist der Förderempfänger nicht wie bei der Objektförderung auf bestimmte Objekte beschränkt, sondern kann den gesamten freien Wohnungsmarkt mit einbeziehen, der flexibler auf sich ändernde Wohnbedürfnisse reagieren kann als eine Bedarfsnachführung durch die objektbezogene Förderung. Einen weiteren Vorteil stellt die regelmäßige Überprüfung der Fördervoraussetzungen dar. Erfüllt der Förderempfänger diese nicht mehr,

so erlischt auch die Förderung. Bei der Objektförderung ist es dagegen möglich, dass es zu dauerhaften Fehlbelegungen kommt, da bereits kurz nach Bezug der geförderten Wohnung die Fördervoraussetzungen nicht mehr erfüllt sein könnten.

Gleichwohl ist die Subjektförderung auch mit Nachteilen verbunden. Es zeigt sich bspw., dass die öffentlichen Ausgaben durch eine Subjektförderung nur schwierig abzuschätzen sind. Der Gesetzgeber hat zwar durch die Ausgestaltung und Festsetzung der Förderhöhe einen Spielraum, der den finanziellen Rahmen vorgibt. Die tatsächlichen Ausgaben hängen jedoch von Faktoren ab, die er nicht direkt beeinflussen kann. Bei der Objektförderung dagegen kann er vorab seine Ausgaben besser festlegen. Dazu kommt, dass mit einem vollständigen Systemwechsel auf die Subjektförderung keine Möglichkeit mehr bestände, das örtliche Angebot an Wohnraum auch kurzfristig beeinflussen zu können. Dies dürfte dann einen Nachteil darstellen, wenn in Orten mit knappem Wohnungsangebot und hoher Nachfrage nach Wohnungen Vermieter sehr hohe Mieten durchsetzen können und es zu einer Verdrängung des Personenkreises kommt, den man eigentlich mit der sozialen Wohnraumförderung erreichen möchte. Bei der Subjektförderung entfallen zudem die baukonjunkturellen und umweltpolitischen Steuerungsmöglichkeiten. Subjektförderungssysteme wirken zyklisch mit dem Konjunkturverlauf.

Dass die Prüfung der Berechtigung bei der Subjektförderung regelmäßig erfolgen muss, damit nicht Personen in den Genuss der Förderung kommen, bei denen zwischenzeitlich die Fördervoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind, würde keinen signifikanten Nachteil gegenüber dem derzeitigen System der Objektförderung darstellen, in dem die große Zahl der WBS ineffektiv ist und der WBS zudem nur befristet gilt sowie Fehlsteuerungen durch Fehlbelegungen entstehen.

Gesamtbewertung

In der Abwägung zwischen den skizzierten Modellen sprechen gute Gründe dafür, die Abkehr vom bisherigen Modell des WBS hin zu den dem modifizierten Modell II zugrunde liegenden Strukturen zumindest eingehend zu prüfen. Dies würde weitestgehend eine Reform im bestehenden Regelungssystem des LWoFG ermöglichen. Ein Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung würde demgegenüber einen Paradigmenwechsel bedeuten, der wegen der damit verbundenen anderen Steuerungslogik einer politischen Bewertung bedürfte.

Eine Verfolgung des mit dem modifizierten Modell II skizzierten Ansatzes würde Anpassungen hinsichtlich der Zuständigkeiten der Gemeinden erfordern. In einigen Kommunen wurden bereits im Rahmen der Evaluation Durchbrechungen des Wohnortprinzips bei der Beantragung des WBS bekannt. Dementsprechend könnte eine Modifikation dahingehend in Erwägung gezogen werden, die Zuständigkeit für die Erteilung des WBS auf solche Gemeinden zu konzentrieren, die über einen Bestand an gefördertem Wohnraum verfügen. Hierdurch würden Kommunen, die selbst über keinen gebundenen Wohnbestand verfügen, von der Ausstellung von WBS entlastet und bei den Verwaltungen von Kommunen, die über entsprechenden Wohnbestand verfügen, größere Skaleneffekte erzielt werden können. Aus Gründen der Verwaltungseffizienz spricht allerdings nichts dagegen, die landesweite Geltung des WBS auch unter einem solchermaßen modifizierten System beizubehalten. Bei einer Umstellung auf das dargestellte modifizierte Modell sollte auf eine Gebührenerhebung generell verzichtet werden.

4.4.2. § 15 – Überlassung von Mietwohnraum

In den Gesprächen mit Mitarbeitern in den Kommunalverwaltungen und auch in der Erhebung bei den Personen, die einen WBS beantragen, wurde vereinzelt die Befristung des WBS angesprochen, die gemäß § 15 Abs. 2 längstens ein Jahr beträgt. Eine Verlängerung der Gültigkeit des WBS wurde seitens der Antragsteller angeregt. Aus der Perspektive der Gutachter sollte diese Idee allerdings nicht weiterverfolgt werden. Sie birgt das Risiko, dass Personen bereits bei Bezug der Wohnung nicht mehr zum Kreis der Wohnberechtigten zählen, bspw. weil sich Veränderungen bei der Einkommenssituation ergeben haben.

§ 15 LWoFG nimmt an mehreren Stellen, namentlich in den Sätzen 1 und 2 des Absatzes 1 sowie in Absatz 4 1. HS, Bezug auf die „maßgebliche Einkommensgrenze". Da ein WBS normalerweise die Einhaltung mehrerer Einkommensgrenzen bestätigt,[18] sollte an dieser Stelle über die Verwendung des Plurals nachgedacht werden. Dies würde deutlich machen, dass der WBS nicht zwangsläufig nur eine einzige Einkommensgrenze benennt.

§ 15 Abs. 6 S. 2 Nr. 1 LWoFG bestimmt, dass eine Wohnung ohne Nachweis der Wohnberechtigung zum Gebrauch überlassen werden darf, wenn nach dem Auszug des Inhabers des WBS dessen Ehegatte in der Wohnung verbleibt. Zu erwägen wäre in diesem Zusammenhang die gleichberechtigte Nennung des Lebenspartners neben dem Ehegatten. Diese Ergänzung würde der grundsätzlichen Gleichstellung des Lebenspartners mit dem Ehegatten entsprechen, zumal das LWoFG diese Gleichstellung insbesondere im Todesfall des Berechtigten durch den Verweis auf § 563 Abs. 1 BGB schon vornimmt. Insofern wäre die Gleichstellung auch in sonstigen Fällen konsequent. Sofern sich der Gesetzgeber für die Übernahme dieser Empfehlung entscheidet, wird geraten, auf die Formulierung des § 4 Abs. 16 S. 1 Nr. 4 LWoFG zu rekurrieren.

4.4.3. § 16 – Bestand der Bindungen

Ein Änderungsbedarf wurde von den Verwaltungen hinsichtlich der Bindungen bei selbstgenutztem Wohnraum gemäß § 16 LWoFG gesehen. Dabei wird aus der Praxis vor allem auf die Regelungen im Zusammenhang mit der Nachwirkungsfrist der Bindungen beim Verkauf des selbstgenutzten Wohnraums verwiesen. Bei zur Selbstnutzung gefördertem Wohnraum muss der Eigentümer zum Zeitpunkt der vorzeitigen Rückzahlung des Darlehens noch im Objekt wohnen. Ist dies nicht der Fall, kommt es zu einer Nachwirkungsfrist von bis zu 8 Jahren. In der Praxis ist diese mögliche Folge den Eigentümern und Käufern der selbstgenutzten Wohnung oft nicht bekannt. Der Darlehensschuldner wolle die restlichen öffentlichen Darlehen in der Regel sofort zurückzahlen, aber frei (ohne Bindung) nutzen – ohne u. U. selbst die Fördervoraussetzungen zu erfüllen – oder vermieten. Dass es nur wegen eines bereits erfolgten Auszugs zu einer Nachwirkungsfrist komme, sei nur schwer vermittelbar. Seitens der Verwaltungen wurde deshalb vorgeschlagen, eine Kulanzzeit bzw. Übergangsfrist einzuführen, da sich die taggenaue Abgrenzung bei vorzeitiger Rückzahlung bei Eigenheimen als praxisfremd erweise. Verwiesen wurde auf entsprechende Regelungen im Bundesrecht, wonach eine vorübergehenden Vermietung von 5 Jahren der Selbstnutzung nicht entgegenstehe (§§ 15-18 WoBindG).

[18] Dies ist der Tatsache geschuldet, dass für alte und neue Förderobjekte unterschiedliche Einkommensgrenzen, die nach unterschiedlichen Verfahren berechnet werden, einschlägig sind.

Die generelle Verkürzung der Nachwirkungsfrist der Bindungen von 10 auf 8 Jahre wird von der Wohnungswirtschaft begrüßt. Alle Regelungen, die den wohnungswirtschaftlichen Unternehmen einen größeren Spielraum bei der Auswahl der Mieter einräumen, werden grundsätzlich als Fortschritt bewertet.

4.4.3.1. Beseitigung des Redaktionsversehens in § 16 Abs. 1 S. 3 LWoFG

§ 16 LWoFG befasst sich mit der Frage, wie lange Bindungen bestehen bleiben, wenn die gewährte Förderung früher als vertraglich vereinbart zurückgezahlt wird. Dabei verweist § 16 Abs. 1 S. 3 LWoFG für den Fall des Verzichts des Förderempfängers auf die weitere Förderung auf § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LWoFG und stellt diese Fallgestaltung damit einer Rückzahlung wegen Verstoßes gegen Bestimmungen der Förderzusage gleich. Dies hat zur Folge, dass es in beiden Fällen zu einer Nachwirkungsfrist von maximal zehn Jahren kommen kann. Darüber hinaus stellt Satz 2 des § 16 LWoFG die Aufhebung der Förderzusage ohne Kündigung des Darlehensvertrages dem § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LWoFG gleich und löst somit auch in diesem Fall eine Nachwirkungsfrist von 10 Jahren aus. Für den Fall der freiwilligen, ohne Rechtsverpflichtung geleisteten vorzeitigen Rückzahlung sieht dagegen § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 LWoFG nur eine Nachwirkungsfrist von maximal acht Jahren vor.

Die DH-LWoFG halten in Nr. 13.1.3 zutreffend fest, dass es sich bei der Verweisung in § 16 Abs. 1 S. 3 LWoFG auf § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LWoFG um ein Redaktionsversehen handelt. Die Tatbestände des § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LWoFG und § 16 Abs. 1 S. 2 LWoFG sowie die des § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 LWoFG und § 16 Abs. 1 S. 3 LWoFG entsprechen einander. Dies stützt die Annahme eines Redaktionsversehens. Insofern ist dem Gesetzgeber anzuraten, dieses Redaktionsversehen bei erneuter Befassung mit dem LWoFG zu bereinigen.

4.4.3.2. Änderung des § 16 Abs. 1 S. 4 LWoFG

Was die Ausgestaltung des § 16 Abs. 1 S. 4 LWoFG anbelangt, hat die empirische Untersuchung, wie beschrieben, Anknüpfungspunkte für eine Änderung der Vorschrift ergeben. Die Vorschrift bestimmt, dass die Bindung von Wohnraum, der als selbst genutztes Wohneigentum gefördert wurde, im Falle der vorzeitigen Rückzahlung ohne Rechtsverpflichtung im Zeitpunkt der vorzeitigen Rückzahlung erlischt, sofern der Wohnraum in diesem Zeitpunkt noch selbst genutzt wird.

Im Rahmen der Befragung bezeichneten zahlreiche Verwaltungen die Regelung des § 16 Abs. 1 S. 4 LWoFG als problematisch. Dies betreffe insbesondere Fälle, in denen die Rückzahlung durch Mittel erfolge, die aus dem Verkauf des geförderten Objekts stammen. Hintergrund des Verkaufs bzw. der vorzeitigen Rückzahlung sei zumeist eine Ehescheidung, die die weitere Finanzierung des Objekts nicht mehr möglich erscheinen lasse. In der Praxis laufe es ganz überwiegend so ab, dass der Eigentümer, der gleichzeitig Förderempfänger ist, zunächst ausziehe und das Objekt im Zeitpunkt der Rückzahlung damit entweder leer stehe oder bereits vom neuen Eigentümer bewohnt werde. Gerade in diesen Fällen wird die Verhängung der Nachwirkungsfrist als unbillig empfunden. Diesen Fällen vergleichbar sind daneben folgende Fallgestaltungen:

a. vorzeitige Rückzahlung der Fördermittel eines zur Selbstnutzung geförderten Objekts, das – von der zuständigen Behörde genehmigt – vermietet ist sowie

b. Rückzahlung der Fördermittel durch die Erben des Förderempfängers, die das Objekt aber nicht selbst nutzen.

Allen drei Fallgestaltungen ist gemeinsam, dass eine tatsächliche Selbstnutzung des zur Eigennutzung geförderten Objektes im Zeitpunkt der Rückzahlung nicht mehr vorliegt.

Ein Vergleich sowohl mit der bundesgesetzlichen Rechtslage[19] als auch mit der in den sieben Bundesländern, die sich ebenfalls für den Erlass eigener wohnraumförderungsrechtlicher Vorschriften entschlossen haben, zeigt, dass die Voraussetzung der tatsächlichen Selbstnutzung im Zeitpunkt der vorzeitigen Rückzahlung ohne Rechtsverpflichtung keineswegs zwingend ist:

Werden die für ein Eigenheim etc. „als Darlehen bewilligten öffentlichen Mittel ohne rechtliche Verpflichtung vorzeitig vollständig zurückgezahlt, gilt die Wohnung nach der Formulierung des WoBindG „als öffentlich gefördert bis zum Zeitpunkt der Rückzahlung“. Dabei ist zentrales Kriterium eines Eigenheims, dass es „zum Bewohnen durch den Eigentümer oder seine Angehörigen bestimmt ist.“[20] Diese Bestimmung entfällt aber nicht zwingend durch eine vorübergehende Fremdnutzung. Das WoFG des Bundes verzichtet vollständig auf gesetzliche Vorgaben für den Fall der vorzeitigen vollständigen Darlehensrückzahlung bei selbstgenutztem Eigentum. Bestimmungen für diesen Fall können aber nach § 13 Abs. 2 S. 2 WoFG, auf den § 25 Abs. 2 S. 1 WoFG verweist, als für den jeweiligen Förderzweck erforderliche Bestimmungen in die Förderzusage aufgenommen werden.[21] Die Bundesländer, die sich für den Erlass eigener wohnraumförderungsrechtlicher Regelungen entschieden haben, folgen – mit gewissen landesspezifischen Besonderheiten – zumeist entweder dem Modell des WoBindG[22] oder dem des WoFG[23] oder haben beide Modelle kombiniert[24].

Insofern lässt sich festhalten, dass die Voraussetzungen für das Erlöschen von Bindungen selbstgenutzter Objekte im Fall der vorzeitigen Rückzahlung ohne Rechtsverpflichtung in Baden-Württemberg am höchsten sind. Eine Selbstnutzung ist zwar auch dann zu bejahen, wenn Erben des Förderempfängers als Rechtsnachfolger die Wohnung nutzen und die vollständige Rückzahlung veranlassen.[25] Abgesehen von dieser Ausnahme entfällt die Nachwirkungsfrist in Baden-Württemberg jedoch nur bei tatsächlicher Selbstnutzung des Objekts im Zeitpunkt der vorzeitigen Rückzahlung.

Ob der vom WoFG und anderen landesrechtlichen Regelungen gewählte Weg, für Förderungen neueren Datums gar keine gesetzlichen Festlegungen der Frage, wann die Bindungen bei vorzeitiger Rückzahlung erlöschen, vorzusehen und diese Regelungen der Förderzusage vorzubehalten, ein für Baden-Württemberg empfehlenswerter Weg ist, scheint fraglich. Zu denken ist insbesondere an die große Zahl der Altfälle, in denen die Förderzusagen keine entsprechenden Klauseln beinhalten. Inso-

---

[19] Die in den Bundesländern, die keine eigenen Vorschriften zur Wohnraumförderung erlassen haben, unmittelbar fortgilt.

[20] Vgl. § 9 Abs. 1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes.

[21] Otte in: Fischer-Dieskau/Pergande/Schwender, § 29 WoBindG, Anm. 6.

[22] Z. B. § 22 Abs. 3 S. 1 WFNG. Obwohl die Regelungen in Berlin WoFG und WoBindG lediglich ergänzen sollen und beide bundesrechtlichen Vorgaben weiterhin Gültigkeit auch in Berlin entfalten, hat sich Berlin grundsätzlich für eine Anknüpfung an das WoBindG in dieser Frage entschieden, § 6 Abs. 1 S. 3, 4 WoG.

[23] Z. B. § 13 Abs. 1 SHWoFG.

[24] So Art. 16 Abs. 3 S. 1 1. HS BayWoBindG und Art. 17 Abs. 1 S. 1 BayWoFG; § 16 Abs. 3 S. 1 1. HS HmbWoBindG und § 19 Abs. 1 S. 1 2. HS HmbWoFG. In Bremen gilt für Altfälle §§ 15 Abs. 4 S. 1, 2, 16 Abs. 3 S. 1 BremWoBindG, für Neufälle ist das WoFG anwendbar. In Niedersachsen wird für Altfälle auf das WoBindG rekurriert, Neufälle werden nach § 6 Abs. 2 S. 1, 2 NWoFG behandelt.

[25] Zif. 13.1.4 DH-LWoFG.

fern wäre der Weg derartige Vorgaben der Förderzusage vorzubehalten, nur in neuen Förderfällen sinnvoll. Da der baden-württembergische Gesetzgeber aber darum bemüht ist, alte und neue Förderungen einem möglichst einheitlichen Rechtsregime zu unterwerfen, könnte auch darüber nachgedacht werden, sowohl für alte als auch für neue Förderfälle eine „Karenzfrist“ von sechs Monaten vorzusehen. Bereits heute hält das LWoFG es für zulässig, dass geförderte Objekte genehmigungsfrei bis zu maximal sechs Monate leer stehen dürfen, §§ 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 2, 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 LWoFG, und damit nicht entsprechend dem Förderzweck genutzt werden.

Um der Praxis gerecht zu werden, müsste darauf geachtet werden, den unterschiedlichen Fallgestaltungen gerecht zu werden. Dies könnte etwa dadurch geschehen, dass für die Berechnung der „Karenzfrist“ an den Zeitpunkt des Eigentumsübergangs angeknüpft wird. Entsprechend könnte der Fall der vorzeitigen Rückzahlung bei einem vermieteten Objekt behandelt werden, zumal die Vermietung bereits Gegenstand einer behördlichen Prüfung war und die Genehmigungsentscheidung deutlich macht, dass sie als mit dem Förderzweck zu vereinbaren beurteilt wird.

4.4.3.3. Ergänzung des § 16 LWoFG

§ 16 LWoFG enthält ausschließlich Bestimmungen für den Fall, dass Bindungen aus unterschiedlichen Gründen früher enden, als ursprünglich vorgesehen. Der „Normalfall“ des Bindungsendes hingegen bleibt ungeregelt. Dies steht im Gegensatz zur Regelungstechnik des WoBindG, das in § 15 Abs. 1 S. 1 a), S. 2, Abs. 2 – 4 sehr differenzierte Aussagen dazu trifft, wann grundsätzlich Bindungen erlöschen bzw. die Eigenschaft „öffentlich gefördert“ [26] endet. Besondere Berücksichtigung erfährt dabei auch die Fallkonstellation, dass mehrere Wohnungen eines Gebäudes oder Wohnungen mehrerer Gebäude einheitlich gefördert wurden. Gerade im Hinblick auf alte Förderfälle, die nach den Vorgaben des Zweiten Wohnungsbaugesetzes gefördert wurden, wäre zu erwägen, ob Regelungen, die den genannten Vorgaben des § 15 WoBindG vergleichbar sind, in § 16 LWoFG integriert werden.

Abgesehen von dem Fehlen von Vorschriften für den Regelfall der Bindungsbeendigung in § 16 LWoFG fällt bei einem Vergleich der Vorschrift mit den entsprechenden bundes- und landesrechtlichen Vorschriften auf, dass die Regelungsdichte des LWoFG in diesem Kontext geringer ist. Beispielhaft soll dies an § 16 Abs. 3 LWoFG verdeutlicht werden: Die genannte Norm enthält zwar Vorschriften zum Ende der Bindungen bei der Förderung durch Gewährung einmaliger Zuschüsse, nicht aber für den Fall der Förderung durch Aufwendungszuschüsse und laufende Zinszuschüsse. Ein Vergleich mit den Regelungen des Bundes und der Bundesländer zeigt, dass auch in diesem Punkt unterschiedliche Herangehensweisen gewählt wurden.

So enthält z. B. das WoBindG des Bundes in § 15 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 detaillierte Regelungen zum Ende der Eigenschaft „öffentlich gefördert“ bei einer Förderung durch „Zuschüsse zur Deckung der laufenden Aufwendungen oder Zinszuschüsse aus öffentlichen Mitteln“. Auch § 29 Abs. 1 S. 3 WoFG des Bundes enthält Vorgaben zum Ende der Bindungen bei einer Förderung durch „Zuschüsse“; zu beachten ist allerdings, dass diese Vorschrift mangels Nennung in § 25 Abs. 2 S. 2 WoFG ausschließlich auf

[26] Die Diktion des WoBindG vom „Ende der Eigenschaft ‚öffentlich gefördert‘“ entspricht dem Ende der Bindungen nach dem (L)WoFG.

Mietwohnraum anwendbar ist.[27] Außerdem bezieht sich die Vorschrift ausdrücklich auf den Fall der Rückforderung der Zuschüsse wegen Verstoßes gegen die Bestimmungen der Förderzusage oder auf den Fall der Zwangsversteigerung. Vergleichbare Vorgaben enthalten Art. 15 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 BayWoBindG, § 15 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 BremWoBindG[28], § 15 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 HmbWoBindG bzw. Art. 17 Abs. 1 S. 2 Nr. 2, S. 3 Nr. 2 BayWoFG, § 19 Abs. 1 S. 2 Nr. 2, S. 3 Nr. 2 HmbWoFG. In Nordrhein-Westfalen enthält das WFNG sowohl Regelungen zum regulären Ende der Bindungen bei Gewährung sonstiger Subventionen, § 22 Abs. 1 S. 3 WFNG, als auch für den Fall der Rückforderung, § 22 Abs. 4 WFNG. Dagegen differenziert man dort nicht zwischen den unterschiedlichen Fördermitteln, sollte es zur Zwangsversteigerung des geförderten Objekts kommen, § 23 WFNG.

Gleiches gilt in dem Fall, dass es zu einer vorzeitigen Rückzahlung ohne rechtliche Verpflichtung kommt, § 22 Abs. 2 WFNG. Das SHWoFG begnügt sich mit Vorgaben zum Ende der Bindungen bei einer Zwangsversteigerung, wenn die Förderung durch Zuschüsse erfolgt ist, § 13 Abs. 2 Nr. 2 SHWoFG. In Berlin hat man dagegen auf eine Abweichung vom Bundesrecht verzichtet. In Niedersachsen finden auf Altfälle die Bestimmungen des WoBindG Bund Anwendung, während das NWoFG keinerlei diesbezügliche Normen für neue Förderfälle enthält.

Die vorstehenden Ausführungen lassen den Eindruck einer nicht vollständigen gesetzlichen Normierung der Problematik der Bindungsbeendigung entstehen. Soweit dies Vorschriften zum regulären Ende des Bindungszeitraums betrifft, mag dies für Förderungen neueren Datums aufgrund entsprechender Inhalte der Förderzusagen unschädlich sein, gerade für Förderungen älteren Datums ist aber von der Notwendigkeit entsprechender Regelungen auszugehen.

Was Vorschriften zum Ende der Bindungen in vom Regelfall abweichenden Situationen anbetrifft, wären dementsprechende gesetzliche Festlegungen grundsätzlich wünschenswert, da immer die Möglichkeit besteht, dass auch eine auf Grundlage des (L)WoFG ergangene Förderzusage keine Regelungen zu einer bestimmten Fallkonstellationen enthält. Dies gilt auch für Vorschriften über das Ende der Bindungen im Falle der Zwangsversteigerung. Hier wäre bspw. zu überlegen, ob in das LWoFG eine § 17 Abs. 1 S. 1 2. HS WoBindG entsprechende Privilegierung selbstgenutzten Wohneigentums übernommen wird.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass eine stärkere Ausformung der Modalitäten des Endes von Bindungen auf gesetzlicher Ebene der Systematik des LWoFG entsprechen würde. So kennt bspw. § 16 Abs. 4 LWoFG auch die Möglichkeit der Neubestimmung von langfristigen Bindungen in Sonderfällen. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass viele Förderungen lange vor Inkrafttreten des LWoFG erfolgten und unter Umständen neu justiert wurden. Gerade für diese Fälle sind aber auch detaillierte Vorschriften zum Bestand und Ende der Bindungen in weniger extremen Fällen nötig. Mit Blick auf neuere Förderungen könnten entsprechende gesetzliche Regelungen zumindest eine Art Auffangfunktion für den Fall erfüllen, dass die Förderzusage keine Festlegungen getroffen hat.

Ob zur Verwirklichung dieses Ziels auf die entsprechenden Vorschriften des WoBindG (§§ 15-17) verwiesen wird oder die Fälle in das LWoFG inkorporiert werden, ist eine Frage der Regelungstechnik. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass zwischen LWoFG und WoBindG erhebliche Unterschiede

[27] Diese Aussage bezieht sich nur auf die unmittelbare gesetzliche Regelung. Wiederum gilt aber, dass § 29 in die Förderzusage aufgenommen werden kann und damit mittelbar Geltung auch für selbstgenutzte Objekte entfaltet, vgl. Otte in: Fischer-Dieskau/Pergande/Schwender, § 29 WoFG, Anm. 8.3.3.

[28] Für neue Förderungen gilt in Bremen das WoFG.

bestehen, alleine was den Sprachgebrauch anbelangt. Hinzu kommt, dass das WoBindG auch Regelungen zu Sachverhalten enthält, die bereits abgeschlossen sind. Insofern wäre eine Inkorporation der Vorschriften in das LWoFG zu bevorzugen; dies würde nicht zuletzt auch zur Gesetzesklarheit beitragen.

4.4.4. § 17 – Sicherung der Belegungsbindung

Aus Sicht der Verwaltungen besteht im Zusammenhang mit der Sicherung der Belegungsbindung ein Problem in den fehlenden Möglichkeiten der Kommunen, die Einhaltung der Belegungsbindungen effektiv zu überprüfen. So sei nicht spezifiziert, wie und wann solche Prüfungen vorzunehmen seien, und es bestehe Unsicherheit dahingehend, welche Konsequenzen gezogen werden sollten, wenn Verfügungsberechtigte ihren Mitteilungspflichten z.B. gemäß § 17 Abs. 3 LWoFG nicht nachkämen.

4.4.4.1. Änderung der §§ 17 Abs. 2 S. 4, 18 Abs. 1 S. 5 LWoFG

Die §§ 17 Abs. 2 S. 4, 18 Abs. 1 S. 5 LWoFG iVm §§ 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 LWoFG befassen sich mit den Voraussetzungen der Genehmigungserteilung zur Zweckentfremdung oder baulichen Veränderung des Wohnraums sowie mit der Frage nach den Modalitäten eines eventuellen Geldausgleichs im Erteilungsfall. Damit sehen die genannten Vorschriften die Möglichkeit vor, den geförderten Wohnraum vollständig der Wohnnutzung zu entziehen und z.B. einer gewerblichen Nutzung zuzuführen.

Voraussetzung der Genehmigungserteilung ist das Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen oder eines überwiegenden Interesses des Verfügungsberechtigten oder eines Dritten. Dabei steht sowohl die Erteilung der Genehmigung als auch die Festsetzung einer Ausgleichsleistung für die Genehmigungserteilung im Ermessen der zuständigen Behörde.

Unverkennbar ist die Nähe der Genehmigungserteilung zur Zweckentfremdung oder zur baulichen Veränderung des Wohnraums zur Freistellung. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die Genehmigung nach §§ 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, S. 4, 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, S. 5 LWoFG vorrangig vor einer eventuellen Freistellung zu prüfen ist.[29] Auch ansonsten unterscheiden sich die Vorschriften an einigen Stellen: Die Genehmigung nach §§ 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, S. 4, 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, S. 5 LWoFG suspendiert den Verfügungsberechtigen von der Verpflichtung, das geförderte Objekt einer Wohnnutzung zuzuführen. Damit verbunden ist gleichzeitig die Aufhebung der Mietbindung[30], da das geförderte Objekt nicht mehr zur Wohnnutzung bestimmt ist. Die Freistellung bezieht sich demgegenüber grundsätzlich nur auf die Belegungsbindung. Von der Einhaltung der Mietbindungen kann nur in Fällen, in denen eine Freistellung vom Genehmigungserfordernis der §§ 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 LWoFG beantragt wird, suspendiert werden.[31] Gerade in Bezug auf die Genehmigungspflichten nach §§ 17 Abs. 2 S. 1, 18 Abs. 2 S. 1 LWoFG ist die Freistellung nach § 21 LWoFG damit das wesentlich

[29] Dies ergibt sich zum einen aus dem Gesetzestext des § 21 I 1 LWoFG, der davon spricht, dass von den Verpflichtungen nach § 17 II 1 LWoFG freigestellt werden kann, zum anderen weisen Zif. 14.2 und 18.1.1 der DH-LWoFG ausdrücklich hierauf hin.

[30] So ausdrücklich auch für sämtliche Genehmigungstatbestände des § 17 Abs. 2 LWoFG Zif. 14.2 DH-LWoFG.

[31] Vgl. Zif. 18.1.1 DH-LWoFG.

weiter reichende Instrument: Im Falle der Freistellung von diesen Genehmigungspflichten verzichtet die zuständige Stelle vollständig auf die Kontrolle, wie die geförderten Objekte zukünftig genutzt werden. Solange die Genehmigungspflicht noch existiert, hat sie bei jeder nicht der Belegungsbindung entsprechenden Nutzung des geförderten Objekts noch Kontroll- und Vetomöglichkeiten. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Freistellung nach § 21 LWoFG auch in wesentlich geringerem Umfang erfolgen kann, z. B. wenn lediglich von der Einhaltung der maßgeblichen Einkommensgrenzen oder der maßgeblichen Wohnungsgrößen freigestellt wird. Diese Freistellungen sind für den Verfügungsberechtigten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten wesentlich weniger wert als die Genehmigung zur zweckfremden Nutzung des Objekts nach §§ 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 LWoFG. Dennoch verlangt § 21 Abs. 2 S. 1 LWoFG zwingend für jede Freistellung einen Ausgleich.

Insofern drängt sich die Frage auf, ob nicht die Modalitäten eines Ausgleichs für die Genehmigungserteilung nach § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 LWoFG und für eine Freistellung nach § 21 LWoFG weitgehend einander angepasst werden sollten. In diesem Kontext ist sodann insbesondere zu berücksichtigen, dass gerade die Möglichkeit der gewerblichen Nutzung der geförderten Objekte im Rahmen der Genehmigungserteilung nach §§ 17 Abs. 2 S. 4, 18 Abs. 1 S. 5 LWoFG unter monetären Aspekten für den Verfügungsberechtigten äußerst lukrativ sein dürfte, da eine Gewerbemiete im Normalfall deutlich über der gebundenen Miete liegen dürfte.

In diesem Zusammenhang sind mehrere Punkte als Bewertungsgrundlage zu betrachten:

Zunächst könnte erwogen werden, den fakultativ zu erhebenden Ausgleich zwingend oder doch zumindest im Regelfall vorzusehen (Ersetzung des Wortes „kann“ durch das Wort „ist“ oder „soll“ bzw. Einfügung eines Verweises auf § 21 Abs. 2 S. 1 LWoFG[32]). Gleichzeitig könnte über einen Verweis auf § 21 Abs. 2 S. 2 LWoFG nachgedacht werden, der aktuell die Möglichkeit eröffnet, von einem Geldausgleich abzusehen, sofern die Genehmigung im überwiegenden öffentlichen Interesse erteilt wurde. Sollte der der Gesetzgeber den unter Zif. 4.4.3. formulierten Änderungserwägungen § 21 Abs. 2 S. 2 LWoFG betreffend folgen, hätte ein Verweis auf die genannte Vorschrift zur Folge, dass von einem Geldausgleich immer dann abgesehen werden kann oder soll, wenn kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Aufrechterhaltung der Bindungen mehr besteht. Anstelle eines Verweises auf § 21 Abs. 2 S. 1 und 2 LWoFG könnte der Gesetzgeber die dort genannten Voraussetzungen auch in die §§ 17 Abs. 2, 18 Abs. 1 LWoFG integrieren, dies würde die Einfügung eines Verweises entbehrlich machen.

Ebenfalls sollte geprüft werden, ob die Formerfordernisse des § 21 Abs. 2 S. 3 und 4 LWoFG für die Genehmigungen nach den §§ 17 Abs. 2, 18 Abs. 1 LWoFG übernommen werden, so dass auch diese Genehmigungen nur befristet erteilt werden dürfen und der Schriftform bedürfen. Ein derartiges Vorgehen sehen die Durchführungshinweise bereits vor bzw. empfehlen sie.[33] Eine Verankerung im Gesetzestext ist aus Gründen der Rechtsklarheit und -sicherheit allerdings zu empfehlen. Auch hier bestehen für den Gesetzgeber zwei Möglichkeiten: Entweder er bedient sich der Verweisungstechnik oder er nennt diese Formerfordernisse an den jeweiligen Stellen explizit. Zu überlegen wäre dane-

[32] Diese Vorschrift ist zwar aktuell noch weiter ausgestaltet als §§ 17 Abs. 2 S. 4, 18 Abs. 1 S. 5 LWoFG, es gibt aber auch diesbezüglich durchaus Anlass mögliche Änderungen des § 21 Abs. 2 S. 1 LWoFG zu überdenken, vgl. hierzu die Ausführungen unter Zif. 4.4.8.2.

[33] So heißt es in Zif. 14.2.5, 15.1.4 DH-LWoFG, die Möglichkeit einer Befristung sei vorrangig zu prüfen. Zif. 14.2.6, 15.1.5 DH-LWoFG sprechen davon, dass die Genehmigung dem Verfügungsberechtigten schriftlich mitzuteilen ist.

ben, ob dafür, dass das geförderte Objekt selbst dem sozialen (Miet-)Wohnmarkt entzogen wird, insoweit eine zumindest indirekte Kompensation der Wohnraumförderung erfolgt wie die als Ausgleich gezahlten Mittel durch einen Verweis auf § 26 Abs. 3 LWoFG, der bestimmt, dass die eingezogenen Mittel nur für Maßnahmen nach dem LWoFG zu verwenden sind, einer Zweckbindung unterworfen werden.

Diese Überlegungen würden in weitem Umfang dem Konzept der nordrhein-westfälischen Regelung entsprechen. Dort bestimmen die Sätze 2 und 3 des § 21 Abs. 3 WFNG Folgendes: „Die Genehmigung kann erteilt werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse oder ein überwiegendes berechtigtes Interesse des Verfügungsberechtigten oder eines Dritten an der anderen Verwendung oder der baulichen Veränderung des Wohnraums besteht und die angemessen Unterbringung des bisherigen Wohnungsinhabers sichergestellt ist. Im Falle eines überwiegenden berechtigten Interesses des Verfügungsberechtigten oder eines Dritten erfordert die Genehmigung regelmäßig einen Förderausgleich angemessener Art und Weise.“ Auffällig ist zunächst, dass die Regelung sich nur auf den Wohnraum an sich bezieht und mithin keine Differenzierung zwischen Mietwohnraum und selbst genutzten Objekten kennt. Satz 2 stellt insoweit im Vergleich mit § 17 Abs. 2 S. 4 1. HS LWoFG eine Verschärfung dar, als ausdrücklich die Sicherstellung der angemessenen Unterbringung des bisherigen Wohnungsinhabers zur Voraussetzung der Genehmigungserteilung gemacht wird. Satz 3 der Regelung könnte dagegen als Modell für eine Änderung des § 17 Abs. 2 S. 4 2. HS LWoFG herangezogen werden: Ein Förderausgleich soll regelmäßig als Gegenleistung für die Genehmigungserteilung gefordert werden, allerdings nicht in den Fällen, in denen die Gegenleistung aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses erteilt wird. Diese Einschränkung würde einem Verweis auf § 21 Abs. 2 S. 2 LWoFG entsprechen, der ein Absehen von einer Ausgleichsleistung ermöglicht, „wenn und soweit die Freistellung im überwiegenden öffentlichen Interesse erteilt wird.“ Allerdings kennt auch die nordrhein-westfälische Regelung keine Zweckbindung der eingenommenen Mittel.

Sollte sich der Gesetzgeber grundsätzlich für das skizzierte Vorgehen entscheiden, wäre weitergehend zu überlegen, ob unter dem Aspekt der Einräumung größtmöglicher Flexibilität und im Interesse der Einzelfallgerechtigkeit ein Rekurs auf die nordrhein-westfälische Formulierung, wo der Ausgleich „regelmäßig“ zu erbringen ist, sinnvoll wäre; dies würde es ermöglichen, in atypischen Ausnahmefällen von der Ausgleichspflicht abzusehen. Insofern wäre eine gesetzgeberische Entscheidung nötig, ob mehr Wert auf Flexibilisierung gelegt wird oder ob angesichts der Ähnlichkeit der Genehmigungsvorschriften mit den Vorschriften über die Freistellung mehr dafür spricht, hier parallele Regelungsstrukturen zu schaffen – sollte beides gewünscht sein, bestünde auch die Möglichkeit, die Vorschrift des § 21 LWoFG entsprechend anzupassen. Vgl. hierzu auch die Ausführungen unter Zif. 4.4.8.3.

In diesem Kontext ist grundsätzlich darauf hinzuweisen, dass auch § 21 LWoFG Anlass zu Änderungserwägungen gibt. Diese sind unter Zif. 4.4.8. dargestellt. Sollte sich der Gesetzgeber für eine Änderung des § 21 LWoFG entscheiden, müssten dabei eventuelle Auswirkungen auf die Vorschriften der §§ 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, S. 4, 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, S. 5 LWoFG im Auge behalten werden bzw. wäre wiederum eine Entscheidung nötig, ob tatsächlich ein Gleichlauf gewünscht wird.

Was die erwogene Zweckbindung der Ausgleichsleistungen anbelangt, ist festzustellen, dass derartige Regelungen aktuell nicht existieren. Um einem übermäßigen Mittelabfluss aus dem Bereich der Wohnraumförderung vorzubeugen, erscheint diese Maßnahme aber durchaus sinnvoll. Hinzu

kommt, dass eine Zweckbindung der Mittel seitens der Verwaltungspraxis bereits seit Langem erfolgt und sich bewährt hat.

4.4.4.2. Zeitanteilige Rückzahlung der Fördermittel in den Fällen der §§ 17 Abs. 2 S. 1, 18 Abs. 1 S. 1 LWoFG

Die Vorgaben der §§ 17 Abs. 2, 18 Abs. 1 und 21 LWoFG ähneln sich insoweit, als die Erteilung einer Genehmigung oder die Freistellung jeweils zur Folge hat, dass das betroffene Objekt – zumindest zeitweise – dem sozialen (Miet-)Wohnungsmarkt entzogen wird. Insofern stellt sich die Frage, ob nicht auch im Falle einer Genehmigungserteilung nach §§ 17 Abs. 2 S. 1, 18 Abs. 1 S. 1 LWoFG die Möglichkeit einer zeitanteiligen Rückforderung der Fördermittel vorgesehen werden sollte. Dies würde der derzeitigen Verwaltungspraxis in Bezug auf § 21 LWoFG und dem Vorschlag, den Gesetzestext diesbezüglich zu ergänzen, entsprechen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Durchführungshinweise für den Fall der Genehmigung der Zweckentfremdung oder baulichen Veränderung – ebenso wie im Falle der Freistellung nach § 21 LWoFG – die Möglichkeit der zeitanteiligen Rückzahlung von Fördermitteln ausdrücklich erwähnen. Die Modalitäten entsprechen dabei dem Vorgehen im Rahmen des § 21 LWoFG.[34]

Obwohl sich – wie bereits eingangs dargelegt – die Auswirkungen der Genehmigung nach §§ 17 Abs. 2 S. 1, 18 Abs. 1 S. 1 LWoFG und die des § 21 LWoFG stark ähneln, stellt sich bezüglich der Rückzahlung der Fördermittel doch die Frage, ob auch bei der Genehmigungserteilung nach §§ 17 Abs. 2 S. 1, 18 Abs. 1 S. 1 LWoFG eine Verpflichtung zur Rückzahlung der erhaltenen Fördermittel grundsätzlich zur Voraussetzung gemacht werden sollte.[35] Denn wie bereits unter Zif. 4.4.4.1. erwähnt, ist die Freistellung nach § 21 in Bezug auf die Genehmigungspflichten nach §§ 17 Abs. 2 S. 1, 18 Abs. 1 S. 1 LWoFG das wesentlich weiter reichende Instrument: Im Falle der Freistellung von diesen Genehmigungspflichten verzichtet die zuständige Stelle vollständig auf die Kontrolle, wie die geförderten Objekte zukünftig genutzt werden. Solange die Genehmigungspflicht noch existiert, hat sie bei jeder nicht der Belegungsbindung entsprechenden Nutzung des geförderten Objekts noch Kontroll- und Vetomöglichkeiten. Hinzu kommt, dass im Falle der Genehmigung der Selbstnutzung eines als Mietwohnraum geförderten Objekts oder der Vermietung eines zur Selbstnutzung geförderten Objekts der künftige Nutzer jeweils selbst wohnberechtigt sein muss,[36] so dass der Förderzweck nicht zwingend verfehlt wird. Die Genehmigung eines nicht nur vorübergehenden Leerstandes kommt nach §§ 17 Abs. 2 S. 3, 18 Abs. 1 S. 4 LWoFG nur in Betracht, wenn eine Überlassung an Wohnberechtigte nicht möglich ist. In diesen Fällen steht nicht zu befürchten, dass das geförderte Objekt unzulässigerweise dem sozialen Wohnmarkt entzogen wird, so dass auch eine Rückzahlung der gewährten Fördermittel nicht erforderlich erscheint. Im Falle der Genehmigung der Zweckentfremdung erfolgt grundsätzlich eine Kompensation durch den zu leistenden Geldausgleich. Ob diese Kompensation angesichts der mit einer Zweckentfremdung möglicherweise verbundenen finanziellen Vorteile für den

[34] Vgl. hierzu Zif. 14.2.5.1 und 14.2.5.2 bzw. 15.1.4.1 und 15.1.4.2 DH-LWoFG .

[35] Nach den Durchführungshinweisen ist das bereits heute möglich, allerdings wird bei befristeten Genehmigungen die eine Befristungsdauer von fünf Jahren nicht überschreiten die Rückzahlung grundsätzlich nicht verlangt, Zif. 14.2.5.1, 15.1.4.1 DH-LWoFG.

[36] Vgl. Zif. 14.2.2, 15.1.2 DH-LWoFG. Zur Frage, ob die Vermietung eines zur Selbstnutzung geförderten Objekts überhaupt einer Genehmigungspflicht unterliegen sollte, vgl. die Ausführungen unter Zif. 4.4.5.

Verfügungsberechtigten ausreichend ist oder ob in diesem Fall nicht doch grundsätzlich die Möglichkeit der Rückforderung der Fördermittel aufrecht erhalten werden sollte, liegt im Ermessen des Gesetzgebers. Beide Varianten können sich auf gute Argumente stützen: Für die Rückforderung spricht der genannte finanzielle Vorteil und die Tatsache, dass das Objekt dem sozialen Wohnungsmarkt entzogen wird und unter Umständen auch gewerblich genutzt wird. Damit bestünde die Gefahr der Konterkarierung des Förderzwecks. Gegen die Rückforderung spricht, dass der zuständigen Behörde vor der Zweckentfremdung die Möglichkeit der Prüfung eingeräumt wird und so sichergestellt werden kann, dass die Zweckentfremdung nur genehmigt wird, wenn sie den Förderzwecken nicht grundsätzlich zuwiderläuft. Hinzu kommt, dass die Möglichkeit der Befristung der Genehmigung besteht, so dass das Objekt nicht zwingend langfristig oder gar vollständig dem sozialen Wohnungsmarkt entzogen werden muss.

Sollte sich der Gesetzgeber dafür entscheiden, zumindest für Genehmigungen nach §§ 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 LWoFG die Möglichkeit der Rückforderung der Fördermittel vorzusehen, so sollte, wie für § 21 LWoFG unter Ziff. 4.4.8.1. angeregt, eine Klarstellung im Gesetzestext erfolgen, dass die zuständige Stelle neben der Ausgleichsleistung die bewilligten Fördermittel grundsätzlich zeitanteilig zurückverlangen kann. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass eine Parallelität zu den Rückforderungsmöglichkeiten nach § 21 LWoFG besteht. Gleichzeitig ist anzuraten, grundsätzliche Kriterien für die Rückforderung der Fördermittel zu definieren. Insbesondere müsste eingehend geprüft werden, in welchen Fällen eine Rückforderung grundsätzlich gewünscht wird und in welchen nicht. Dies müsste – zumindest im Grundsatz – auch im Gesetzestext seinen Niederschlag finden.

4.4.5. § 18 – Sicherung der Bindung zur Selbstnutzung

In den Gesprächen mit den Verwaltungen wurden die Regelungen des § 18 LWoFG als missverständlich bezeichnet, vor allem im Zusammenhang mit der örtlich per Satzung festgelegten höchstzulässigen Miete. Dort sei unglücklich formuliert, dass der Verfügungsberechtigte seine Wohnung Dritten nur mit Genehmigung der zuständigen Stelle überlassen darf und nur zu einer Miete, die sich bei einem Abschlag von 10 % der ortsüblichen Vergleichsmiete ergibt. Viele Kommunen hätten aber zwischenzeitlich Abschläge festgelegt, die den in der Norm festgelegten Satz übersteigen. In der Praxis führe dies zu Problemen, da die Regelung oft so interpretiert werde, als gelte für den vermieteten Wohnraum eine Miete nach 10prozentigem Abschlag, die dann aber deutlich über der per Satzung festgelegten zulässigen Miete liege. Es bestehe Bedarf, diese Regelungen klar zu stellen.

Baden-Württemberg ist das einzige Bundesland das sich dafür entschieden hat, den Bindungen von zur Selbstnutzung geförderten Objekten einen eigenen Paragrafen (§ 18 LWoFG) zu widmen.

Das WoFG des Bundes bestimmt in § 25 Abs. 2 S. 2 lediglich, dass bestimmte Vorgaben für Mietwohnräume auch auf zur Selbstnutzung geförderte Objekte entsprechende Anwendung finden. Dies betrifft die Vorgaben zu Genehmigungspflichten für Leerstand, Zweckentfremdung und bauliche Veränderungen, was wiederum den Vorgaben des § 18 Abs. 1 LWoFG entspricht. Eine Vorschrift, die wie § 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LWoFG die Vermietung einer zur Selbstnutzung geförderten Wohnung einer Genehmigungspflicht unterstellt, existiert nicht. Anerkannt ist allerdings, dass im Falle einer – vollständigen – Vermietung des zur Selbstnutzung geförderten Objekts, dieses Objekt als Mietwohnraum

betrachtet wird. In der Konsequenz sind hierauf sodann nach § 25 Abs. 1 WoFG auch die Bestimmungen der §§ 26 – 33 und 52 WoFG anzuwenden.[37]

Das BayWoFG und das HmbWoFG entsprechen inhaltlich weitgehend den Vorgaben des WoFG. Die Bestimmungen für Mietwohnungen werden nach § 16 Abs. 6 BayWoFG bzw. § 18 Abs. 6 HmbWoFG auf Eigenwohnraum erstreckt. Darüber hinaus fällt auf, dass beide Bundesländer grundsätzlich darauf verzichtet haben, den Anwendungsbereich der Vorschriften zu den Bindungen auf Mietwohnraum zu begrenzen. Diese Bestimmungen finden vielmehr grundsätzlich auf alle geförderten Objekte Anwendung. § 18 Abs. 6 S. 1 HmbWoFG verpflichtet den Empfänger der Förderung ausdrücklich dazu, zur Selbstnutzung geförderte Objekte auch selbst zu nutzen.

In Niedersachsen bestimmt § 10 Abs. 6 S. 2 NWoFG für neue Förderfälle[38], dass bestimmte Vorschriften über Mietwohnraum auch auf selbst genutztes Wohneigentum Anwendung finden. Allerdings ist die Erstreckung hier nicht im selben Umfang erfolgt wie in Bayern, Hamburg oder im Bund. Anwendbar sind lediglich die Genehmigungspflichten für Leerstand und Zweckentfremdung. Dafür bestimmt § 10 Abs. 6 S. 1 NWoFG ausdrücklich, dass selbstgenutztes Wohneigentum nur zu den in den Förderbestimmungen genannten Zwecken und von den darin vorgesehenen Personen genutzt werden darf.

Umfangreicher als im Bund und den übrigen Bundesländern sind hingegen die Erstreckungsklauseln auf selbst genutztes Wohneigentum in Schleswig-Holstein durch §§ 11 Abs. 4, 15 Abs. 8 S. 2 SHWoFG. Neben den bereits genannten Verpflichtungen sind in Schleswig-Holstein Verfügungsberechtigte von zur Selbstnutzung geförderten Objekten verpflichtet, die Veräußerung gebundenen Eigentums sowie die Begründung von Eigentum an gebundenen Objekten anzuzeigen. Im Falle der Begründung von Eigentum an gebundenem Wohnraum gelten weitere Restriktionen nach § 15 Abs. 3 SHWoFG.

Einen etwas anderen Weg hat Nordrhein-Westfalen gewählt. Dort wird in den Teilen 4 – Wohnraumnutzung – und 6 – Sicherung der Zweckbestimmungen – des WFNG fast vollständig auf eine Differenzierung zwischen Mietwohnraum und Wohneigentum verzichtet. Die einschlägigen Paragrafen sprechen – mit Ausnahme des § 16, der die Mietbindung zum Gegenstand hat, ausschließlich von Wohnungen oder Wohnraum. Damit sind die Bindungen selbst genutzter Objekte in Nordrhein-Westfalen grundsätzlich sehr umfangreich. Verzichtet wurde allerdings auch dort darauf, die Vermietung einer ursprünglich zur Selbstnutzung geförderten Immobilie einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen.

Der Blick auf die Regelungen im Bund und den sieben Bundesländern, die sich für den Erlass wohnraumförderungsrechtlicher Vorgaben entschieden haben, zeigt, dass die Bindungen, denen die zur Selbstnutzung geförderten Objekte unterworfen sind, nirgends so restriktiv wie in Baden-Württemberg. Dies betrifft insbesondere die Genehmigungspflicht der Vermietung einer zur Selbstnutzung geförderten Immobilie.

Auch unter funktionalen Gesichtspunkten könnte die Aufhebung der Verpflichtung zur Genehmigung der Vermietung von zur Selbstnutzung geförderten Objekten erwogen werden: Da der potenzielle Mieter selbst wohnberechtigt sein muss, wird der Förderzweck auch bei einer Vermietung grundsätzlich nicht gefährdet. Insofern könnte auch pauschal positiv davon ausgegangen werden, dass bei einer berechtigten Fremdnutzung der Förderzweck erreicht wird. In der Konsequenz könnte vollständig auf die Genehmigungspflicht bei berechtigter Fremdnutzung verzichtet werden. Deutlich gemacht

[37] Otte in: Fischer-Dieskau/Pergande/Schwender, § 25 WoFG, Anm. 3.1.

[38] Für Altfälle gilt das WoBindG.

werden sollte aber weiterhin, dass eine Fremdnutzung nur durch selbst wohnberechtigte Nutzer zulässig ist. Um Vollzugsdefizite zu vermeiden, wäre weitere Voraussetzung auch die vollständige Erfassung des zur Selbstnutzung geförderten Wohnungsbestandes in den entsprechenden Karteien. Nur so bestünde eine echte Überprüfungsmöglichkeit seitens der Verwaltung.

Sollte sich der Gesetzgeber für die Aufhebung der Genehmigungspflicht bei Vermietung eines zur Selbstnutzung geförderten Objekts entscheiden, könnte weiterhin darüber nachgedacht werden, ob der von § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 LWoFG geregelte Fall, nämlich die Genehmigungspflicht der Selbstnutzung eines Mietobjekts, nicht ebenfalls entfallen kann. In diesem Fall muss der selbstnutzende Eigentümer wohnberechtigt sein, so dass der Förderzweck ebenfalls grundsätzlich weiterhin erreicht werden kann. Eine entsprechende Änderung des § 17 LWoFG würde der Systematik der §§ 17 und 18 LWoFG entsprechen, die eine weitgehende Parallelität der Vorschriften für Mietobjekte und selbst genutzte Objekte herstellen.

Was hingegen die Genehmigungspflicht für einen längerfristigen Leerstand (§ 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 LWoFG) oder die Zweckentfremdung (§ 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 LWoFG) anbelangt, so kann ein Verzicht hierauf nicht angeraten werden: Beide Nutzungsformen haben zur Folge, dass das geförderte Objekt nicht mehr dem Förderzweck entsprechend genutzt wird, zumindest zeitweise. Diese Tatsache spricht dafür, die mit der Genehmigungserteilung verbundene behördliche Kontrollpflicht beizubehalten, um zu verhindern, dass zur Selbstnutzung geförderte Objekte dem sozialen Wohnungsmarkt entzogen werden können, und so den Zweck der Wohnraumförderung konterkarieren.

4.4.6. § 19 – Sicherung der höchstzulässigen Miete (Mietbindung)

Die mehrheitlich positive Gesamtbetrachtung der Vermieter/Eigentümer von gebundenem Wohnraum in Baden-Württemberg über die Umstellung (Tabelle 21) ist zentral auf den geänderten Modus der Mietberechnung zurückzuführen, sofern im Zuge der Neuregelung die Kostenmiete ersetzt wird.

Tabelle 21: Stellt der Übergang von den bundeseinheitlichen Regelungen auf das LWoFG aus der Sicht der Vermieter/Eigentümer von gebundenem Wohnraum einen Fortschritt dar?

	Häufigkeit	Prozent
Stimme voll und ganz zu	7	14,6
Stimme eher zu	13	27,1
Teils/teils	9	18,8
Stimme eher nicht zu	8	16,7
Stimme überhaupt nicht zu	5	10,4
Keine Angabe	6	12,5
Gesamt	48	100,0

Positive Bewertungen werden damit begründet, dass die Neuregelungen eine stärkere Berücksichtigung der örtlichen Marktgegebenheiten ermöglichten. Das Verfahren sei deutlich transparenter und

realitätsnäher. Die Anpassung an die Marktverhältnisse motiviere zu Investitionen. Die Mietverhältnisse für den geförderten Mietwohnraum würden mit denen gemäß allgemeinem Mietrecht gleichgestellt. Hierdurch könnten Prozesse zum Teil mit denen für nicht preisgebundene Objekte synchronisiert werden. Die Vereinheitlichung vereinfache den Ablauf. Bei Verwaltung und Mietanpassungen werden deutliche Vereinfachungen gesehen. Die vormalige Kostenmiete sei eine veraltete Berechnungsmethode gewesen.

Negative Aspekte werden in den folgenden Bereichen gesehen: Die Anforderungen an Mieterhöhungen seien gestiegen, da diese vorher ohne Zustimmung des Nutzers möglich gewesen seien. Die Umsetzung der Mietanpassungen werde hierdurch aufwändiger. Die Anknüpfung an die ortsübliche Vergleichsmiete sei nur in den Kommunen vorteilhaft, die über einen Mietspiegel verfügten. Zudem wird kritisiert, dass jede Kommune nun eigene Regelungen habe.

4.4.6.1. Änderung des § 19 Abs. 2 S. 3 LWoFG

§ 19 Abs. 2 S. 3 LWoFG bestimmt, dass die in der Förderzusage enthaltenen Bestimmungen über die höchstzulässige Miete und das Ende der Bindungsdauer im Mietvertrag anzugeben sind. Nicht von dieser Verpflichtung erfasst wird demgegenüber der Fall des § 19 Abs. 3 Nr. 2 LWoFG, dass die Förderzusage die Forderung sonstiger Nebenleistungen – beispielsweise Entgelte für die Anmietung von Garagenräumen oder die Übernahme von Küchenmobiliar – zulässt. Dass Nebenleistungen grundsätzlich nach Maßgabe der Förderzusage gefordert werden dürfen, ermöglichen neben § 19 Abs. 3 Nr. 2 LWoFG auch § 28 Abs. 4 Nr. WoFG, § 17 Abs. 1 S. 2 2. Alt. HmbWoFG, § 16 Abs. 3 WFNG und § 12 Abs. 4 Nr. 2 SHWoFG.

Die aktuelle Formulierung des § 19 Abs. 2 S. 3 LWoFG entspricht nicht nur § 28 Abs. 2 S. 2 WoFG, sondern auch § 16 Abs. 2 S. 2 WFNG und § 12 Abs. 2 S. 2 SHWoFG. In Bayern, Hamburg und Niedersachsen wird der Vermieter dagegen nur verpflichtet, die Bestimmungen der Förderentscheidung zur Mietbindung in den Mietvertrag aufzunehmen, Art. 15 Abs. 2 S. 1 1. HS BayWoFG, § 17 Abs. 2 S. 1 1. HS HmbWoFG, § 9 Abs. 2 S. 1 NWoFG. In Berlin gilt mangels Abweichung die Rechtslage des Bundes fort, in Bremen gilt für Neufälle das WoFG. Soweit das WoBindG[39] bzw. die entsprechenden Gesetze der Länder betroffen sind, wird lediglich die Verpflichtung ausgesprochen, dem Mieter auf Verlangen Auskunft über die Ermittlung und Zusammensetzung der Miete zu geben.[40]

Obwohl bis auf Bayern und Niedersachsen somit neben dem Bund alle Länder, die wohnraumförderungsrechtliche Vorschriften erlassen haben – sofern sie nicht auf das WoBindG rekurrieren – grundsätzlich die Möglichkeit vorsehen, dass Nebenleistungen verlangt werden können, verlangt keine dieser gesetzlichen Regelungen, dass die tatsächlich vereinbarten Nebenleistungen in den Mietvertrag aufgenommen werden. Dennoch erscheint aus Gesichtspunkten des Mieterschutzes die zwingende Verpflichtung des Vermieters, diese zusätzliche Angabe in den Mietvertrag aufzunehmen, sinnvoll. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass der Mieter vor versteckten Kosten geschützt wird, weil so alle ihn betreffenden Vorgaben der Förderzusage, zu der er in der Regel keinen Zugang hat, für ihn transparent werden: Bestimmungen zur höchstzulässigen Miete, zulässige Nebenleistungen sowie Dauer der Bindungen. Weitere Kosten können nach § 19 Abs. 3 Nr. 1 LWoFG nur nach Maßgabe des

[39] Danach sind auch die Altfälle in Niedersachsen zu beurteilen.

[40] § 8 IV 1 WoBindG, Art. 7 IV 1 BayWoBindG, § 7 IV 1 BremWoBindG, § 8 III 1 HmbWoBindG.

BGB auf ihn zukommen. Insofern wird ihm eine verlässliche Kalkulation der potenziellen Kosten möglich.

4.4.6.2. Änderung der § 19 Abs. 5 LWoFG

Was die Einhaltung der Bestimmungen zur Sicherung der höchstzulässigen Miete anbelange, so sind in der Praxis Umgehungsversuche bspw. durch die Einführung von Nutzungsentgelten z.B. für Einbauküchen, um die Mietobergrenze einzuhalten, zu beobachten. In diesem Zusammenhang sind, was § 19 Abs. 5 LWoFG anbelangt, insbesondere zwei Ansatzpunkte für eventuelle Änderungen identifizierbar:

Beschränkung der Unwirksamkeitsfolge auf für den Mieter nachteilige Vereinbarungen

§ 19 Abs. 5 S. 1 LWoFG sieht vor, dass mietvertragliche Vereinbarungen, die von den Vorgaben des § 19 Abs. 1 – 3 LWoFG abweichen, unwirksam sind. Angesichts entsprechender Einschränkungen in den wohnraumförderungsrechtlichen Gesetzesgrundlagen in Bayern, Hamburg und Niedersachsen sowie angesichts der allgemeinen mietrechtlichen Vorgaben des BGB wäre an dieser Stelle die Einfügung eines Zusatzes zu erwägen, der nur mietvertragliche Abweichungen von § 19 Abs. 1 – 3 LWoFG, die für den Mieter nachteilig sind, mit der Unwirksamkeitsfolge bedroht.

Regelungen, nach denen nur eine Abweichung zum Nachteil des Mieters zur Unwirksamkeit der Vereinbarung führt, kennen für neue Förderfälle Bayern[41], Hamburg[42] und Niedersachsen[43], während nach anderen Landesrechten jegliche Abweichung die Unwirksamkeit der Vereinbarung zur Folge hat, so nach § 28 Abs. 6 WoFG[44], § 16 Abs. 5 WFNG und § 12 Abs. 5 SHWoFG. Dagegen ist das Mietrecht nach den bürgerlich-rechtlichen Vorgaben ganz eindeutig von dem Grundsatz geprägt, dass nur für den Mieter nachteilige Vereinbarungen unwirksam sind. So enthalten sämtliche Vorschriften, die sich mit der Miete befassen[45], den Zusatz, dass zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarungen unwirksam sind.[46] Zwar ist das LWoFG – anders als das BGB – nicht zuvörderst dem Mieterschutz verpflichtet, sondern vielmehr der Versorgung bestimmter Bevölkerungskreise mit (Miet-)Wohnraum. Das LWoFG zielt insbesondere auch darauf ab, den durch die Förderung begünstigten Vermieter in die Pflicht zu nehmen. Das Ziel des Mieterschutzes ist aber insofern deckungsgleich mit dem Ziel der Inpflichtnahme des Geförderten, als grundsätzlich eine ungerechtfertigte Besserstellung des Vermieters verhindert werden soll.

---

[41] Art. 15 Abs. 2 S. 3 BayWoFG.

[42] § 17 Abs. 3 HmbWoFG.

[43] § 9 Abs. 2 S. 4 NWoFG.

[44] Das WoFG findet auch Anwendung auf neue Förderfälle in Berlin und Bremen.

[45] Lediglich die §§ 558c – e BGB, die sich mit der Erstellung eines (qualifizierten) Mietspiegels bzw. mit der Definition einer Mietdatenbank befasst, enthalten diesen Zusatz nicht.

[46] Vgl. hierzu: §§ 556 Abs. 4, 556a Abs. 3, 556b Abs. 2 S. 2, 557 Abs. 4, 557a Abs. 4, 557b Abs. 4, 558 Abs. 4, 558a Abs. 5, 558b Abs. 4, 559 Abs. 3, 559a Abs. 5, 559b Abs. 3, 560 Abs. 6, 561 Abs. 2 BGB. Hinzu kommen zahlreiche weitere Vorschriften des Mietrechts, die einen solchen Zusatz kennen, vgl. hierzu: §§ 536 Abs. 4, 547 Abs. 2, 551 Abs. 4, 553 Abs. 3, 554 Abs. 5, 554a Abs. 3, 563 Abs. 5, 563a Abs. 3, 565 Abs. 3, 569 Abs. 5, 571 Abs. 3, 572, 573 Abs. 4, 573a Abs. 4, 573b Abs. 5, 573c Abs. 4, 573d Abs. 3, 574 Abs. 4, 574a Abs. 3, 574b Abs. 3, 574c Abs. 3, 575 Abs. 4, 575a Abs. 4, 576 Abs. 2, 576a Abs. 3, 576b Abs. 2, 577 Abs. 5, 577a Abs. 3 BGB.

Die Beschränkung der Unwirksamkeitsfolge auf für den Mieter nachteilige Abweichungen erscheint vor dem skizzierten Hintergrund der Zielsetzungen des LWoFG durchaus sinnvoll. Unter dem Aspekt des Sozialmieterschutzes leuchtet vor allem nicht ein, warum Abweichungen von den Schutzvorschriften auch dann unwirksam sein sollen, wenn sie für den zu Schützenden vorteilhaft sind. Daneben wird auf dieses Weise insbesondere eine adäquate Inpflichtnahme des Vermieters gewährleistet, da Vereinbarungen, die für den Mieter von Vorteil sind, für den Vermieter in der Regel eher nachteilig sein werden. Insofern können für den Mieter vorteilhafte Abweichungen von § 19 Abs. 1 – 3 LWoFG durchaus als Ausdruck der gesteigerten Eigentumsbindung aufgrund der erhaltenen Förderung verstanden werden. Darüber hinaus würde eine Parallelität mit der Formulierung in Absatz 1 der Vorschrift erzeugt, was unter dem Aspekt der Gesetzesklarheit ebenfalls zu begrüßen ist.

Einsicht in den Mietvertrag

Der zweite, § 19 Abs. 5 S. 2 LWoFG betreffende Änderungsvorschlag beruht auf Anmerkungen von Verwaltungen und wohnungswirtschaftlichen Unternehmen im Rahmen der empirischen Untersuchung. Aktuell verpflichtet § 19 Abs. 5 S. 2 LWoFG den Vermieter, der zuständigen Stelle nach Vertragsschluss eine Mietvertragskopie zu überlassen. Seitens der Verwaltungen wurde darauf hingewiesen, dass der Vermieter den Kommunen die Mietverträge zwar bei Erstbezug vorlegen müsse, nicht aber auch spätere Mieterhöhungsverlangen. Eine regelmäßige Überprüfung, ob die Erhöhung auch der Höhe nach im Rahmen der höchstzulässigen Mieten ist, unterbleibe daher. Aus Sicht der Verwaltungspraxis wird angeregt, dass den Kommunen auch entsprechende Mieterhöhungsverlangen vorgelegt werden sollten. Seitens der Wohnungswirtschaft wurde aber auch darauf hingewiesen, dass teilweise Übereinkunft mit der zuständigen Stelle dahingehend erzielt wurde, dass lediglich die Eckdaten der Verträge mitgeteilt werden, auf die Überlassung der Kopie aber verzichtet wird.

Um nicht nur der sachgerechten Verwendung der Fördermittel und dem (Sozial-)Mieterschutz Rechnung zu tragen, sondern um gleichzeitig den Verwaltungsaufwand für Behörden und wohnungswirtschaftliche Unternehmen so gering wie möglich zu halten, könnte darüber nachgedacht werden, dass die wohnungswirtschaftlichen Unternehmen gesetzlich nur noch zur Übermittlung von näher konkretisierten Eckdaten der Mietverträge verpflichtet sind, nicht mehr aber zur Überlassung einer Vertragskopie. Gleichzeitig könnte dann die Pflicht normiert werden, ähnliche Eckdaten bei Mieterhöhungen zu übermitteln. Um die sachgerechte Mittelverwendung sowie den (Sozial-)Mieterschutz zu gewährleisten, sollten diese Pflichten damit flankiert werden, dass der Vermieter der Behörde auf deren Verlangen die Einsichtnahme in die Mietunterlagen zu gestatten hat. Auf diese Weise würde einerseits der Verwaltungsaufwand so gering wie möglich gehalten, andererseits bestünden effektive Kontrollmöglichkeiten der Behörden. Eine Klärung durch die zuständige Stelle, inwieweit sich das Mieterhöhungsverlangen in den Grenzen der höchstzulässigen Miete hält, kann der betroffene Mieter schon de lege lata auf der Grundlage des § 19 Abs. 4 S. 3 LWoFG herbeiführen.

4.4.7. § 20 – Sonstige Vorschriften der Sicherung, datenschutzrechtliche Bestimmungen, Betretungsrecht

§ 20 LWoFG hat eine zentrale Bedeutung für die Wirksamkeit des Bindungs- und Sicherungsrechts. Er regelt die Erfassung des in den Gemeinden vorhandenen gebundenen Wohnungsbestands.

4.4.7.1. Erfassung des Bestandes an gebundenen Wohnraum (§ 20 Abs. 1 S. 1)

Eine erfolgreiche Implementierung des Regelungssystems des LWoFG setzt voraus, dass die Gemeinden über den gebundenen Wohnungsbestand in ihrem Zuständigkeitsbereich unterrichtet sind. Dies ist etwa zwingende Voraussetzung dafür, dass die Überwachung der Einhaltung der Bindungen überhaupt möglich ist. § 20 Abs. 1 LWoFG verpflichtet die zuständigen Stellen zur Verarbeitung von Daten über die Wohnungen, ihre Nutzung, die jeweiligen Mieter und Vermieter sowie über die Belegungsrechte und die höchstzulässigen Mieten. Bei den Kommunen wurde daher erhoben, ob diese eine Wohnbindungskartei führen (Tabelle 22).

Tabelle 22: Verfügt Ihre Kommune über eine Wohnbindungskartei?

		Ja	Nein	Keine Angabe	
Gemeinden	Anzahl	69	202	16	287
	%	24,0%	70,4%	5,6%	100,0%
Städte	Anzahl	32	34	6	72
	%	44,4%	47,2%	8,3%	100,0%
Große Kreisstädte	Anzahl	53	10	1	64
	%	82,8%	15,6%	1,6%	100,0%
Stadtkreise	Anzahl	8	0	0	8
	%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Gesamt	Anzahl	162	246	23	431
	%	37,6%	57,1%	5,3%	100,0%

Die Führung einer örtlichen Wohnbindungskartei ist mithin umso wahrscheinlicher, je größer die Kommune ist. Verfügt nur rund ein Viertel der Gemeinden über eine entsprechende Kartei, so sind es alle Stadtkreise. Nach Auskunft der Verwaltungsmitarbeiter könnte dies mit der Professionalisierung der örtlichen Verwaltungen zusammenhängen. In kleineren Gemeinden könnte aufgrund der Zuständigkeit eines Mitarbeiters für verschiedene Aufgaben häufig die Übersicht verloren gehen. Zudem fehlten den kleineren Kommunen häufig auch Beispiele, wie eine entsprechende Datei zu gestalten sei.

Tabelle 23: Verfügt Ihre Kommune über gebundenen Wohnbestand?

		Ja	Nein	Keine Angabe	
Gemeinden	Anzahl	98	161	28	287
	%	34,1%	56,1%	9,8%	100,0%
Städte	Anzahl	40	25	7	72
	%	55,6%	34,7%	9,7%	100,0%
Große Kreisstädte	Anzahl	58	3	3	64
	%	90,6%	4,7%	4,7%	100,0%
Stadtkreise	Anzahl	8	0	0	8
	%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Gesamt	Anzahl	204	189	38	431
	%	47,3%	43,9%	8,8%	100,0%

Die Frage nach dem in der Kommune befindlichen gebundenen Wohnraum (Tabelle 23) wurde von knapp der Hälfte (47,3 %) der 431 teilnehmenden Kommunen bejaht. Es zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede zwischen den Kommunentypen. In allen Stadtkreisen und in über 90 % der großen Kreisstädte ist gebundener Wohnraum vorhanden sowie in mehr als der Hälfte der Städte und in einem knappen Drittel der teilnehmenden Gemeinden.

Interessant ist ein Vergleich dieser Ergebnisse mit den Daten zu der Führung von Wohnbindungskarteien in den Kommunen. Auffällig ist, dass das Führen einer solchen Kartei weniger verbreitet (37,6 %) ist als es die Angaben zum Vorhandensein geförderten Wohnbestands (47,3 %) vermuten lassen. Hieraus lässt sich ableiten, dass Kommunen zwar oftmals über einen geförderten Wohnbestand verfügen, eine systematische Erfassung des Bestands in vielen Kommunen jedoch unterbleibt. Manche Kommunen berichteten in diesem Zusammenhang von Problemen mit den von der L-Bank zur Verfügung gestellten Daten zu den in der Bindung befindlichen Wohnungen. Bis zum Jahr 2007 habe es für die Gemeinden jährlich eine Übersicht über alle Darlehensgewährungen gegeben, bei denen noch eine Ausfallbürgschaft bestand. Diese Liste habe jedoch nicht alle nötigen Daten für die Führung einer Wohnbindungskartei enthalten, da Angaben zu Darlehensnehmer und Förderobjekt fehlten. Insbesondere für die nach den Neuregelungen erstmals erforderliche Erfassung des selbstgenutzten Wohnraums ist oft keine ausreichende Datengrundlage vorhanden. Ein weiteres Hindernis in der Praxis ist, dass es einigen Gemeinden noch an Mustern fehlt, wie eine solche Wohnbindungskartei aussehen könnte. In größeren Kommunen bestanden entsprechende Wohnbindungskarteien in der

Form eigener Entwicklungen (Excel-Dateien) oder professioneller Wohnverwaltungssoftwarelösungen wie „wbv“ von Cs-Pro.

Zusammenfassend liegt damit ein Vollzugsdefizit im Bereich der Erfassung des gebundenen Wohnbestands vor.

4.4.7.2. Ergänzung des § 20 Abs. 1 und 4 S. 1 LWoFG

Die empirische Untersuchung hat gezeigt, dass die Kommunen davon ausgehen, eine Überprüfungsmöglichkeit hinsichtlich der Einhaltung der höchstzulässigen Miete in der Regel nur bei Erstbezug der Mietwohnung zu haben, da die Vermieter neu geschlossene Mietverträge vorlegen müssen. In der Praxis wird ansonsten davon ausgegangen, dass Mieterhöhungen grundsätzlich nicht überwacht werden können, da entsprechende Verlangen den Kommunen häufig nicht bekannt werden.

Zwar ergibt sich das Recht der Kommunen, die Einhaltung der Regelungen über die höchstzulässige Miete jederzeit durch Einsichtnahme und Vorlageverlangen bei den wohnungswirtschaftlichen Unternehmen zu überprüfen, bereits aus den Vorschriften des § 20 Abs. 1 und 4 S. 1 LWoFG. Auf diesem Wege können auch Mieterhöhungsverlangen überprüft werden. Insofern ist die in einigen Kommunen zu beobachtende Praxis, entsprechende Vereinbarungen mit wohnungswirtschaftlichen Unternehmen zu treffen, prinzipiell nicht notwendig. Um den Bekanntheitsgrad der Existenz der genannten Befugnisse zu steigern, wäre zu erwägen, ob in die genannten Vorschriften der Zusatz „laufend“ eingefügt wird (in § 20 Abs. 1 nach „Die zuständige Stelle hat“, in § 20 Abs. 4 S. 1 nach „der zuständigen Stelle“).

4.4.7.3. Änderung des § 20 Abs. 5 S. 1 LWoFG

Unter Konsistenzgesichtspunkten stellt sich bezüglich § 20 Abs. 5 S. 1 LWoFG die Frage, ob die Verpflichtung des Vermieters, der zuständigen Stelle die Veräußerung von belegungs- und mietgebundenen Wohnungen und die Begründung von Wohneigentum an solchen Wohnungen unverzüglich schriftlich mitzuteilen, nicht auch auf den Eigentümer erstreckt werden sollte. Eine solche Erstreckung der genannten Verpflichtung würde gewährleisten, dass die zuständige Stelle jeweils über die Eigentumsverhältnisse an sämtlichen geförderten Objekten im Bilde ist. Insbesondere auch im Hinblick auf die Bestimmung des Endes des Bindungszeitraums könnte dies von Bedeutung sein. Eine derartige Verpflichtung würde zudem bewirken, dass die Verwaltung einen besseren Überblick über den Bestand und das Schicksal geförderter Objekte gewinnt, wie es bspw. auch die Wiedereinführung der Verpflichtung, selbstgenutzte Objekte in die Wohnungskartei aufzunehmen bezweckt. Zwar bestimmt § 3 Abs. 1 S. 3 2. HS, dass es sich bei der Bindung, der selbstgenutzte Objekte unterliegen, um die Selbstnutzung handelt; dies allein begründet aber noch nicht die Verpflichtung des Verfügungsberechtigten, Änderungen bei den Eigentumsverhältnissen an solchen Objekten der zuständigen Stelle unverzüglich schriftlich mitzuteilen. Selbst wenn man hieraus eine grundsätzliche Mitteilungspflicht ableiten wollte, so wäre eine explizite Normierung aus Gründen der Rechtsklarheit doch wünschenswert.

Entsprechende Regelungen kennen bereits Bayern und Schleswig-Holstein: Art. 16 Abs. 4 BayWoFG bestimmt, dass der Verfügungsberechtigte „der zuständigen Stelle die Veräußerung von Wohnraum und die Begründung von Wohneigentum unverzüglich schriftlich mitzuteilen“ hat. Die Formulierung weicht insoweit deutlich vom Bund und teilweise auch von den übrigen Ländern ab, als zum einen der Verfügungsberechtigte und nicht der Vermieter verpflichtet wird und zum anderen die Verpflich-

tung grundsätzlich für Wohnraum gilt, ohne zwischen selbstgenutzten Objekten und Mietwohnraum zu differenzieren. Da das BayWoFG ansonsten eng an das WoFG des Bundes, das insoweit § 20 Abs. 5 S. 1 LWoFG entspricht, angelehnt ist, ist davon auszugehen, dass die Diskrepanz zum Wortlaut des WoFG keine reine Zufälligkeit ist, sondern auch einen veränderten materiellen Inhalt zum Ausdruck bringen soll. Insofern ist davon auszugehen, dass in Bayern auch bei der Veräußerung selbstgenutzter Objekte eine Mitteilungspflicht besteht. Ähnlich präsentiert sich die Lage in Schleswig-Holstein. Dort bestimmt § 15 Abs. 8 S. 2 iVm § 15 Abs. 3 S. 1 SHWoFG, dass die Veräußerung von und die Begründung von Eigentum an zur Selbstnutzung geförderten Objekten der zuständigen Stelle mitzuteilen ist.

4.4.7.4. Änderung des § 20 Abs. 6 S. 1 LWoFG

§ 20 Abs. 6 S. 1 LWoFG verpflichtet Arbeitgeber, der zuständigen Stelle Auskunft über die Einkommensverhältnisse der Wohnungssuchenden und Mieter zu erteilen, soweit dies zur Sicherung der Zweckbestimmung der Wohnungen oder der sonstigen Bestimmungen der Förderzusage erforderlich ist und begründete Zweifel an der Richtigkeit der Angaben und der hierzu vorgelegten Nachweise bestehen.

Ansatzpunkte für eine Änderung der Vorschrift sind dabei an drei Stellen erkennbar:

- Zunächst wäre die Streichung des Mieters aus dem Kreis derer, über deren Einkommensverhältnisse Auskunft erteilt werden darf, in Betracht zu ziehen: Da eine Überprüfung der Einkommensverhältnisse im Regelfall alleine bei Überlassung der gebundenen Wohnung erfolgt und auch ein nachträgliches Überschreiten der maßgeblichen Grenzen nicht zuletzt durch Aufhebung des Gesetzes über die Fehlbelegungsabgabe für den Mieter ohne Konsequenzen bleibt, ist nicht mehr nachvollziehbar, warum seine Einkommensverhältnisse Gegenstand einer entsprechenden Auskunftspflicht sein sollen. Zwar existieren im Bereich der Mietwohnraumförderung aktuell noch sog. Objekt-Subjekt-Förderungen, bei denen neben die Objektförderung eine Subjektförderung des Mieters durch die jeweilige Gemeinde tritt. In diesem Rahmen besteht für die Gemeinden nach § 20 Abs. 7 S. 2 LWoFG die Möglichkeit einer regelmäßigen Überprüfung des Einkommens der Mieter. Da diese Objekt-Subjekt-Förderungen zum einen Ausnahmecharakter besitzen, zum anderen die Weigerung des Mieters, Auskunft über seine Einkommensverhältnisse zu erteilen nach § 20 Abs. 7 S. 4 LWoFG zum Wegfall der Zusatzförderung führt, erscheint es nicht notwendig, an der Verpflichtung des Arbeitgebers, Auskünfte über das Einkommen des Mieters zu erteilen, festzuhalten.
- Zum zweiten wäre zu erwägen, ob die Auskunftspflichten nicht auch auf Haushaltsangehörige der Wohnungssuchenden ausgedehnt werden sollten. Immerhin wird das Einkommen der Haushaltsangehörigen bei der Ermittlung des maßgeblichen Einkommens berücksichtigt, so dass es unmittelbar Auswirkungen darauf hat, ob die Zweckbestimmung der Wohnungen erreicht werden kann.
- Schließlich wäre zu überdenken, ob die Gründe für die Auskunftserteilung nicht auf die Sicherung der Zweckbestimmung der Wohnungen verengt werden und auf die Nennung der sonstigen Bestimmungen der Förderzusage verzichtet wird. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Auskunftspflicht des Arbeitgebers einen starken Eingriff in die Privatsphäre der Betroffenen bedeutet, so dass dem ein entsprechend wichtiger Zweck gegenüberstehen sollte. Angesichts der Tatsache, dass kaum Bestimmungen der Förderzusage denkbar sind, für die das Einkommen der Wohnungssuchenden und Mieter bzw. deren Haushaltsangehöri-

gen eine Rolle spielt, sollten diese Bestimmungen auch im Gesetzestext keine Erwähnung finden, um einen möglichst schonenden Ausgleich der gegenläufigen Interessen zu gewährleisten.

4.4.7.5. Änderung des § 20 Abs. 8 LWoFG sowie Ergänzung des § 20 Abs. 11 LWoFG

§ 20 Abs. 8 LWoFG bestimmt derzeit, dass die Befugnisse nach Absatz 3 und 6 für eine weitere öffentliche Stelle gelten, „soweit bestimmt ist", dass diese Stelle zuständig ist. Diese Formulierung ist insoweit optimierbar, als eine Konkretisierung, in welcher Weise die Bestimmung der Zuständigkeit einer weiteren öffentlichen Stelle erfolgt, unterbleibt. Grundsätzlich ergibt sich die Zuständigkeit nach dem LWoFG aus der ZuständigkeitsVO-LWoFG. Konkret bestimmt § 3 ZuständigkeitsVO-LWoFG, wer (weitere) zuständige Stelle im Sinne des § 20 Abs. 8 LWoFG ist. Dass das Förderverfahren zweigliedrig ist, und die unteren Verwaltungsbehörden als Wohnraumförderungsstellen in diesem Verfahren tätig werden, ergibt sich über § 20 Abs. 8 und § 1 Abs. 4 S. 2 LWoFG aus der danach erlassenen Verwaltungsvorschrift. Eine entsprechende Formulierung könnte nach dem Wort „soweit" in § 20 Abs. 8 LWoFG integriert werden. Eine entsprechende Regelung könnte mithin lauten: Soweit in Verfahrensregelungen nach § 1 Abs. 4 S. 2 LWoFG bestimmt ist, dass im Förderverfahren eine weitere öffentliche Stelle zuständig ist, gelten die Befugnisse nach Absatz 3 und 6 für diese öffentliche Stelle entsprechend.

Daneben wäre zu überlegen, ob die Bestimmungen des § 20 Abs. 8 LWoFG nicht auch auf selbst genutzte Objekte Anwendung finden sollten. Dabei ist zunächst anzumerken, dass die Formulierung dieser Regelung sich nicht explizit auf selbstgenutzte Objekte oder Mietwohnungen bezieht. Eine solche Differenzierung nimmt lediglich Absatz 6, auf den sich § 20 Abs. 8 LWoFG bezieht, vor. Dort wird ausdrücklich nur von Wohnungssuchenden oder Mietern gesprochen. [47] Absatz 3 hingegen, auf den sich § 20 Abs. 8 LWoFG ebenfalls bezieht, ist wiederum neutral formuliert. Insofern ist davon auszugehen, dass § 20 Abs. 3 LWoFG und § 20 Abs. 8 iVm § 20 Abs. 3 LWoFG auch ohne eine ausdrücklich Erstreckensregelung auf selbstgenutzte Objekte Anwendung finden können. Etwas anderes muss dagegen für § 20 Abs. 8 iVm § 20 Abs. 6 LWoFG gelten, da sich die in Bezug genommene Vorschrift ausdrücklich nur auf vermietete Objekte bzw. deren (potenzielle) Bewohner bezieht. Die Wirkungen des § 20 Abs. 6 LWoFG werden nach § 20 Abs. 11 LWoFG aber ausdrücklich auf selbstgenutzte Objekte erstreckt; Pendant des Wohnungssuchenden wäre in diesem Zusammenhang der Antragsteller. Insofern ist es nicht einleuchtend, warum zwar der zuständigen Stelle die Rechte nach § 20 Abs. 6 LWoFG in Bezug auf Antragsteller und – in einer eventuellen Neufassung – deren Haushaltsangehörige eingeräumt werden, die weitere öffentliche Stelle, die zuständig ist, hierauf nicht zurückgreifen können soll. Zumal gerade bei der Eigentumsförderung nach §§ 2 Nr. 1, 3 ZuständigkeitsVO-LWoFG ein Nebeneinander von L-Bank und Landratsämtern bzw. im Falle von Stadtkreisen von L-Bank und Gemeinden besteht.

Diese Erstreckung könnte rechtstechnisch durch die Aufnahme eines Verweises auf § 20 Abs. 8 LWoFG in § 20 Abs. 11 LWoFG geschehen, wobei eine Beschränkung auf die Bezugnahme des § 20 Abs. 8 LWoFG auf Absatz 6 erfolgen sollte. Dies würde der Systematik der Vorschrift entsprechen.

[47] Wobei unter Zif. 4.4.7.4 empfohlen wird, einerseits die Mieter zu streichen, andererseits die Haushaltsangehörigen in den Kreis derer, über deren Einkommensverhältnisse Auskunft erteilt werden darf, aufzunehmen.

Nicht nötig ist es dagegen, in einer der beiden Regelungen explizit darauf hinzuweisen, dass sich die Befugnisse nach Absatz 6 im Falle der selbstgenutzten Objekte auf Antragsteller und deren Haushaltsangehörige beziehen. Sollte sich der Gesetzgeber für die Erweiterung des Kreises der von der Auskunftspflicht Betroffenen in Absatz 6 entscheiden – vgl. Ziff. 4.4.7.4. – so wäre die Erwähnung der Haushaltsangehörigen in Absatz 8 oder 11 überflüssig. Und auch der explizite Hinweis darauf, dass bei Absatz 6 die Antragsteller von der Auskunftspflicht betroffen sind, erübrigt sich insofern, als Absatz 11 die entsprechende Anwendung der genannten Vorschriften anordnet. Dies bedeutet auch, dass bei selbstgenutzten Objekten nicht Wohnungssuchende und – aktuell noch - Mieter gemeint sind, sondern dass es sich hier um Antragsteller handelt.

4.4.7.6. Änderung des § 20 Abs. 10 LWoFG

§ 20 Abs. 10 LWoFG bestimmt, dass „der Verfügungsberechtigte dem Vermieter oder einem von diesem beauftragten Dritten gleichgestellt“ ist. Auffällig an dieser Regelung ist dabei die Diskrepanz zwischen grammatischer Auslegung und Gesetzesbegründung: Legt man diese Wendung grammatisch aus, so gelangt man zu dem Ergebnis, dass sowohl der Vermieter selbst als auch ein vom ihm beauftragter Dritter dem Verfügungsberechtigten gleichgestellt sind. Zu einem anderen Ergebnis kommen dagegen Gesetzesbegründung und Durchführungshinweise. Sie gehen jeweils davon aus, dass der gleichgestellte Dritte vom Verfügungsberechtigten beauftragt wurde.[48] Somit ist zunächst festzuhalten, dass der Gesetzestext an dieser Stelle zumindest missverständlich formuliert wurde; dies sollte im Rahmen einer Novellierung des LWoFG – unabhängig von der Frage einer eventuellen materiellen Änderung der Vorschrift – behoben werden.

Dabei stellt sich die Frage, ob die Regelung unter materiellen Aspekten dem Willen des Gesetzgebers angepasst werden sollte und die Gleichstellung tatsächlich nur für vom Verfügungsberechtigten Beauftragte gelten soll. Die andere Alternative wäre eine Synthese aus grammatischer Auslegung des Gesetzestextes und geäußertem Willen des Gesetzgebers. Man könnte somit überlegen, nicht nur den vom Vermieter beauftragten Dritten, sondern auch den vom Verfügungsberechtigten beauftragten Dritten dem Vermieter und Verfügungsberechtigten gleichzustellen und somit eine vollständige Gleichstellung Dritter anzuordnen, unabhängig davon, von wem sie beauftragt wurden. Regelungstechnisch könnte dies unproblematisch durch die Streichung der Worte „von diesem“ geschehen.

Auf diese Weise würde die Gruppe derer, die durch die Vorschriften zur Sicherung der höchstzulässigen Miete sowie der sonstigen Sicherungsvorschriften des dritten Abschnitts verpflichtet werden, erweitert. Die Regelungen in Baden-Württemberg würden dann über das hinaus gehen, was nach Bundesrecht und in den anderen Ländern normiert wurde. Weder nach Bundes- noch nach dem Recht anderer Bundesländer erfolgt eine Einbeziehung der vom Vermieter (oder sonstigen Personen) beauftragten Dritten in den Kreis der Berechtigten und Verpflichteten. Einbezogen wird jedoch häufig der vom Verfügungsberechtigten beauftragte Dritte. Nach der grammatischen Auslegung des § 20 Abs. 10 LWoFG ist Baden-Württemberg insofern einen Sonderweg gegangen, als zwar der vom Vermieter beauftragte Dritte einbezogen wird, nicht aber – wie üblich – der vom Verfügungsberechtigten beauftragte Dritte. Legt man hingegen die vom Gesetzgeber selbst vorgenommene Auslegung der Norm zugrunde, nämlich dass der vom Verfügungsberechtigten beauftragte Dritte in den Kreis der Berechtigten und Verpflichteten einbezogen ist, so entspricht die Regelung aktuell dem Üblichen.

[48] LT BW, Drs. 14/1767, S. 75; DH-LWoFG, Zif. 17.10.

Unabhängig davon, welche Auslegung man als maßgeblich betrachtet, würde die Erweiterung des Kreises der Berechtigten und Verpflichteten über das hinausgehen, was in den anderen Ländern und nach Bundesrecht üblich ist, da dann sämtliche beauftragte Dritte, unabhängig von der Person des Beauftragenden, erfasst wären. Damit fände eine Verschärfung des Sicherungsrechts statt, über deren Notwendigkeit sich der Gesetzgeber Klarheit verschaffen sollte.

4.4.7.7. Ergänzung des § 20 Abs. 10 LWoFG und Streichung des § 17 Abs. 2 S. 5 LWoFG

Mit Blick auf die Gesetzeszwecke des LWoFG, zum einen die Sicherstellung der Versorgung bestimmter Bevölkerungsgruppen mit (Miet-)Wohnraum, zum anderen die Inpflichtnahme des Förderempfängers zur Erreichung dieses Zwecks, stellt sich unter materiellen Aspekten die Frage, inwieweit eine Verschärfung der Vorgaben des § 17 Abs. 2 S. 5 LWoFG dahingehend sinnvoll ist, dass der wohnberechtigte Hauptmieter, der seine Wohnung untervermietet, vollständig dem Verfügungsberechtigten gleichgestellt wird. Momentan untersagt § 17 Abs. 2 S. 5 LWoFG Gebrauchsüberlassungen durch Mieter an nicht wohnberechtigte Dritte im Sinne des § 15, wenn die Wohnung ganz oder zu mehr als der Hälfte der Wohnfläche überlassen wird. Diese Formulierung schließt die vollständige oder teilweise Überlassung durch berechtigte Mieter an Wohnberechtigte nicht aus; sollte dies geschehen wird allerdings nicht angeordnet, dass die übrigen Vorschriften des LWoFG auch für den Hauptmieter gelten, so dass dieser grundsätzlich größere Freiheiten besitzt als der Verfügungsberechtigte oder Vermieter.

Grundsätzlich erscheint es konsequent, den Hauptmietern einer geförderten Wohnung, die diese ganz oder teilweise untervermieten, denselben Pflichtenkanon aufzuerlegen, wie dem (Haupt-)Vermieter oder Verfügungsberechtigten. Es erscheint nicht plausibel, wieso derjenige, der lediglich ein Besitzrecht hat, weitergehende Möglichkeiten bei der Nutzung des in Rede stehenden Objekts haben können soll als der Verfügungsberechtigte. Zuletzt Genannter unterliegt vollständig den Restriktionen des LWoFG, während ein untervermietender Hauptmieter nach der derzeitigen Rechtslage lediglich gehalten ist, die Wohnung nur an einen seinerseits Wohnberechtigten zu überlassen. Die Gültigkeit der weiteren Bindungs- und Sicherungsvorschriften wird hingegen nicht angeordnet. Dieses Ergebnis ist auch nicht mit einem Verweis darauf zu rechtfertigen, dass der Hauptmieter nicht – wie der Verfügungsberechtigte – in den Genuss der Objektförderung gekommen sei und er insofern auch keine unmittelbaren finanziellen Vorteile erhalten habe. Denn er konnte die geförderte Wohnung nur aufgrund seiner besonderen sozialen Situation überhaupt anmieten. Um nun sicherzustellen, dass die geförderte Wohnung nicht nur Berechtigten zur Verfügung gestellt wird, sondern dass dies auch zu den durch Gesetz und Förderzusage näher bestimmten Konditionen erfolgt, erscheint es notwendig, auch den untervermietenden wohnberechtigten Hauptmieter den Restriktionen des LWoFG zu unterwerfen. Nur so könnte gewährleistet werden, dass eine geförderte Wohnung tatsächlich zu den vom LWoFG statuierten Bedingungen im sozialen Mietmarkt verbleibt und die Zielgruppe des Gesetzes in den Genuss einer verbilligten (Miet-)Wohnung kommt, und zwar unabhängig davon, wer tatsächlich als Mieter auftritt. Es erscheint kontraproduktiv, wenn der (berechtigte) Mieter die Wohnung weitervermieten können soll, ohne vollständig an die Restriktionen des LWoFG gebunden zu sein.

Ein Blick auf die bundesrechtlichen Regelungen sowie auf die Regelungen der Bundesländer, die sich für den Erlass einer eigenen wohnraumförderungsrechtlichen Gesetzesgrundlage entschieden haben,

zeigt, dass die erwogene Änderung den Vorgaben der § 21 Abs. 1 WoBindG bzw. Art. 26 Abs. 1 BayWoBindG, § 21 Abs. 1 HmbWoBindG, § 21 BremWoBindG und § 28 Abs. 1 WFNG entspricht.

Sollte sich der Gesetzgeber für diese Gleichstellung entscheiden, wäre unter gesetzessystematischen Aspekten zu erwägen, ob diese Vorschrift sodann als weitere Gleichstellungsbestimmung in § 20 Abs. 10 LWoFG integriert wird, während § 17 Abs. 2 S. 5 LWoFG gestrichen wird.

Im Zuge entsprechender gesetzgeberischer Überlegungen sollte allerdings auch die Aufnahme von Ausnahmeregelungen in Betracht gezogen werden, bspw. für das Phänomen der sogenannten „Globalvermietungen". Bei einer Globalvermietung werden mehrere Wohnungen oder ganze Gebäude vermietet, wobei der Mieter keine eigenes Interesse am „Wohnen" hat, vielmehr seine Zwischenmietung nur dem Zweck dient, die Wohnungen anschließend bestimmten Personengruppen zu überlassen. Zu denken ist hier bspw. an gemeinnützige Vereine, die Wohnungen an Behinderte vermieten, was durchaus im Rahmen der Zielsetzung des LWoFG liegt. Um dies zu ermöglichen, müsste in diesen Fällen der Untervermieter von der Belegungsbindung freigestellt werden, da er selbst nicht wohnberechtigt ist. Die Freistellung sollte allerdings nur die Belegungsbindung im Verhältnis Verfügungsberechtigter – Mieter betreffen; von der Einhaltung der sonstigen Vorschriften zur Bindung und Sicherung und auch von der Belegungsbindung im Verhältnis Mieter – Untermieter sollte hingegen nicht suspendiert werden. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass im Ergebnis nicht berechtigte Personen eine geförderte Wohnung bewohnen und finanzieller Gewinn mit diesen Objekten gemacht werden kann.

Daneben wäre zu klären, ob die Erstreckung der Anwendbarkeit der Vorgaben des LWoFG nicht auch in den Fällen, in denen der selbst nutzende Eigentümer Teile seiner Immobilie vermietet, erfolgen sollte. Dies sehen die jeweiligen Wohnungsbindungsgesetze des Bundes und der Länder ebenfalls vor. Aus der gesetzessystematischen Perspektive erscheint die Integration der vorgeschlagenen Regelung in § 20 Abs. 10 LWoFG insofern sinnvoll, als sich diese Vorschrift bereits grundsätzlich mit Gleichstellungen befasst. Zwar kann der aktuelle Regelungsstandort für sich ins Feld führen, dass sich § 17 LWoFG grundsätzlich mit der Sicherung der Belegungsbindung befasst, wozu auch die Klärung der Frage gehört, inwieweit ein berechtigter Mieter zur Untervermietung berechtigt ist. Aus Gründen der Übersichtlichkeit erscheint es aber sinnvoller, diese Frage im Rahmen der Gleichstellungen grundsätzlich zu klären und sie nicht der Spezialvorschrift des § 17 LWoFG zu überantworten.

4.4.8. § 21 – Freistellung von Belegungsbindungen

Freistellungen unter den Regelungen des LWoFG kamen nach Auskünften der Verwaltungsmitarbeiter bisher eher in Einzelfällen vor. Sie erfolgen in der Regel dann, wenn eine Wohnung saniert wird und der Mieter umziehen muss. Die Regelungen und Verfahren für Freistellungen durch die Novellierung werden als komplizierter gesehen. Der Impuls für Freistellungen geht weit überwiegend von der Wohnungswirtschaft aus, nicht von den Kommunen, die dies als ein Instrument für eine Stabilisierung von Quartiersstrukturen nutzen könnten.

Den Grund für den Rückgang der Freistellungsanträge sieht man in dem mit der Freistellung verbundenen Verwaltungsaufwand. Dieser sei höher, da über die Höhe der Ausgleichszahlungen die Kommune nicht mehr selbst bestimmen könne, sondern ein Einvernehmen mit der L-Bank erreicht werden müsse. Hiermit soll einer zu großzügigen Freistellungspraxis der Kommunen durch die Festlegung möglichst geringer Ausgleichszahlungen vorgebeugt werden. Bis zu einer endgültigen Entscheidung über die Ausgleichszahlung müsse der Darlehensnehmer folglich mit einer längeren Wartezeit rech-

nen. Sofern diese Regelung im Interesse einer sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel beibehalten werden sollte, sind die Verfahren jedoch so zu vereinfachen, dass Freistellungsverfahren nicht unnötig verzögert werden.

Ein weiterer Grund für den Rückgang der Zahl von Freistellungen wird darin gesehen, dass der Verfügungsberechtigte für den Zeitraum der befristeten Freistellungen eine monatliche Ausgleichszahlung zu entrichten hat. Diese müssen nunmehr von dem Vermieter selbst getragen werden und können nicht mehr auf den Mieter umgelegt werden.

Häufig angesprochen wurden die Regelungen zur Befristung von Freistellungen. In der Verwaltungspraxis ist die Auffassung vertreten worden, dass Freistellungen vor Inkrafttreten der Neuregelungen für die Dauer des jeweiligen Mietverhältnisses erteilt werden konnten, nun jedoch auf maximal 10 Jahre befristet werden müssen. Allerdings beruht diese Auffassung offenbar auf einer missverstehenden Interpretation des LWoFG, da die Befristung für die Dauer eines bestimmten Mietverhältnisses ausgesprochen werden kann und in diesem Fall mangels Möglichkeit einer rechtswirksamen Befristung von Wohnraummietverhältnissen so zu behandeln ist, als überschreite sie 10 Jahre. Geht die Dauer der Befristung damit über einen Zeitraum von 10 Jahren hinaus, ist jedoch das auf die Wohnung entfallende Darlehen zeitanteilig, bemessen nach der Befristungsdauer zurückzuzahlen. Die Wohnungswirtschaft und die Verwaltungen weisen darauf hin, es sei nicht davon auszugehen, dass die geschlossenen Mietverträge vor Ablauf der Frist wieder gekündigt würden.

4.4.8.1. Änderung des § 21 Abs. 1 LWoFG

§ 21 LWoFG befasst sich mit den Voraussetzungen, unter denen eine Freistellung des geförderten Objekts erfolgen kann. Absatz 2 befasst sich mit dem grundsätzlich für die Freistellung zu leistenden Ausgleich, der im Wege eines Geldausgleichs, durch die Einräumung eines Belegungsrechts für Ersatzwohnungen oder auf sonst angemessene Weise erfolgen kann. Für die Frage, wie der Geldausgleich zu berechnen ist, enthält Ziff. 18.2 DH-LWoFG detaillierte Vorgaben.

Während diese Ausführungen als Richtlinien für die Auslegung des Begriffs des Geldausgleichs in angemessener Höhe verstanden werden können, stellt sich die Frage, wie die Ausführungen der Ziff. 18.1.3 DH-LWoFG zu verstehen sind. Diese Ausführungen beziehen sich auf § 21 Abs. 1 S. 3 LWoFG, der die grundsätzliche Befristung der Freistellungsentscheidung vorsieht. Die Durchführungshinweise legen fest, in welchen Fällen – neben dem Instrumentarium des Absatzes 2 – eine *Rückzahlung* der Fördermittel verlangt werden kann oder soll. Dabei differenzieren die Durchführungshinweise sowohl danach, ob die Freistellung befristet oder unbefristet erfolgt sowie innerhalb dieser Kategorien: Bei der befristeten Freistellung ist zudem maßgeblich, auf welchen Zeitraum sie sich erstreckt, bei unbefristeten Freistellungen wird zwischen Mietwohnraum und Wohnraum zur Selbstnutzung unterschieden.

Hinzuweisen ist darauf, dass im Gesetzestext die Möglichkeit der Rückforderung der Fördermittel nicht erwähnt wird. Da es sich bei der Freistellungsentscheidung auch nicht um einen Widerruf der ursprünglichen Förderentscheidung nach § 49 (L)VwVfG handelt, ist der Wegfall der für die Zukunft zugesagten Leistungen nicht zwingende Konsequenz. Hinzu kommt, dass auch die Durchführungshinweise zum LWoFG nicht zwingend von der Rückgewähr der Fördermittel ausgehen, solange die Freistellung für einen Zeitraum von maximal fünf Jahren erfolgt oder wenn bei zur Selbstnutzung ge-

förderten Objekten die Selbstnutzung aus zwingenden Gründen nicht mehr möglich ist. Für den Antragsteller ist somit nicht erkennbar, dass neben den in Absatz 2 genannten Ausgleichsleistungen unter Umständen weitere Zahlungsverpflichtungen bei einer Freistellung auf ihn zukommen.

Dem Gesetzgeber ist daher anzuraten, einen entsprechenden Hinweis hierauf in den Gesetzestext aufzunehmen. Nimmt man die Durchführungshinweise als Indiz für den mutmaßlichen Willen des Gesetzgebers, so würde es sich anbieten, Satz 3 des § 21 Abs. 1 LWoFG dahingehend zu ergänzen, dass bei der Entscheidung über die Befristung der Freistellung zwingend auch über eine eventuelle, zeitanteilige Rückgewähr der Fördermittel durch die zuständige Stelle zu entscheiden ist. Hilfreich wäre daneben noch der Hinweis, dass diese Zahlungsverpflichtung, sollte sie im Einzelfall festgestellt werden, neben die Ausgleichsleistungen des Absatzes 2 der Vorschrift tritt.

Sollte sich der Gesetzgeber für eine entsprechende Änderung entscheiden, so wäre gleichzeitig anzuraten, grundsätzliche Kriterien für die Rückforderung der Fördermittel zu definieren. Generell müsste eingehend geprüft werden, in welchen Fällen eine Rückforderung grundsätzlich gewünscht wird und in welchen nicht. Dies müsste – zumindest im Grundsatz – auch im Gesetzestext seinen Niederschlag finden.

4.4.8.2. Änderung des § 21 Abs. 2 S. 1 LWoFG

Einfügung des Wortes „vertraglich“

§ 21 Abs. 2 S. 1 LWoFG spricht nur davon, dass der Verfügungsberechtigte der zuständigen Stelle zum Ausgleich für die Freistellung nach § 22 LWoFG das Belegungsrecht für Ersatzwohnungen einräumen kann. Auch wenn § 22 LWoFG erwähnt, dass die Übertragung der Belegungsrechte und Mietbindungen vereinbart wird, ist damit nicht abschließend geklärt, wie die Einräumung des Belegungsrechts im Fall des § 21 Abs. 2 S. 1 LWoFG konkret erfolgen muss. Daher sollte die Einfügung des Adverbs „vertraglich“ in den Normtext des § 21 Abs. 2 S. 1 LWoFG unter dem Aspekt der Normklarheit erfolgen. Zum einen ist schon fraglich, ob die Übertragung überhaupt auf andere Art und Weise als vertraglich erfolgen kann; zum anderen gehen sowohl die Gesetzesbegründung als auch die Durchführungshinweise von der vertraglichen Übertragung aus,[49] was im Gesetzeswortlaut insofern seine Stütze findet, als dort bestimmt wird, das Belegungsrecht müsse „eingeräumt“ werden.

Ein Vergleich mit der bundesrechtlichen Rechtslage und der in den übrigen Ländern zeigt, dass lediglich die schleswig-holsteinische Regelung der aktuellen baden-württembergischen Vorschrift in der Formulierung vergleichbar ist. Dort heißt es in § 14 Abs. 2 S. 1 SHWoFG, die Freistellung ist mit der „Übertragung auf eine andere dem Förderzweck nach gleichwertige Gegenleistung zu verbinden“. Dagegen gehen sowohl das WoFG des Bundes[50] als auch das niedersächsische WoFG von der vertraglichen Einräumung der Belegungsrechte aus, § 30 Abs. 1 WoFG bzw. § 11 Abs. 2 S. 1 NWoFG. In Bayern, Hamburg und Nordrhein-Westfalen wird hingegen die Möglichkeit der Einräumung von Belegungsrechten an Ersatzwohnungen nicht explizit als Möglichkeit des Ausgleichs erwähnt, Art. 18 Abs.

[49] LT BW, Drs. 14/1767, S. 77; DH-LWoFG, Zif. 18.2.1.2.

[50] Dies gilt auch in Berlin und Bremen.

1 S. 1 BayWoFG, § 20 Abs. 1 Nr. 2 HmbWoFG und § 19 Abs. 4 S. 2 WFNG. Die jeweiligen Wohnungsbindungsgesetze verweisen diesbezüglich auf die entsprechenden Wohnraumförderungsgesetze.[51]

Sollte sich der Gesetzgeber dazu entscheiden, der Empfehlung zur Ergänzung des Normtextes um das Adverb „vertraglich" zu folgen, ist weiterhin anzuraten, dass eine Entscheidung darüber getroffen wird, ob die Ersatzwohnung ebenfalls mit einer Mietbindung belegt wird. Diese Frage ist keineswegs zwangsläufig mit ja zu beantworten, da nach § 21 LWoFG grundsätzlich nur von der Belegungsbindung freigestellt wird; dies legt zunächst die Interpretation nahe, dass auch die Ersatzwohnung nur mit einer Belegungsbindung und nicht auch zusätzlich mit einer Mietbindung belastet wird, zumal die Mietbindung an dem geförderten Objekt bestehen bleibt. Allerdings erscheint die zusätzliche Belastung der Ersatzwohnung mit der Mietbindung aus sachlichen Erwägungen notwendig: Um zu gewährleisten, dass der durch die Belegungsbindung berechtigte Personenkreis, der sich primär über ein relativ geringfügiges Einkommen definiert, auch tatsächlich in der Lage ist, die Ersatzwohnung anzumieten, muss sie zu Mietpreisen angeboten werden, die von diesem Personenkreis auch gezahlt werden können. Ansonsten stünde die Ersatzwohnung de facto nicht dem sozialen Mietwohnungsmarkt zur Verfügung und das mit der Förderung verfolgte Ziel würde verfehlt.

Sofern die grundsätzliche Belegung der Ersatzwohnung mit einer Mietbindung bejaht wird, ist weiter zu entscheiden, wonach die Höhe der Mietbindung zu bemessen ist. Man könnte daran denken, den Zustand der Ersatzwohnung zu Grunde zu legen oder auf die Satzung nach § 32 Abs. 3 LWoFG abzustellen. Eine weitere Möglichkeit wäre auch eine Orientierung an der Mietbindung des freigestellten Objekts. Da die Ersatzwohnung grundsätzlich ein gleichwertiger Ersatz für die freigestellte Wohnung sein soll, würde auf diese Weise auch sichergestellt, dass die Wohnung auch einem unter finanziellen Aspekten vergleichbaren potenziellen Mieterkreis zur Verfügung steht. Somit wäre sichergestellt, dass die Ersatzwohnung tatsächlich ein Äquivalent für die freigestellte Wohnung ist; damit könnte der Förderzweck trotz Freistellung realisiert werden.

Regelungstechnisch könnten die vorstehenden Anregungen auf zwei unterschiedliche Arten umgesetzt werden: Entweder wird der Gesetzestext um entsprechende Regelungen ergänzt – die Ersatzwohnung wird ebenfalls mit einer Mietbindung belegt und die Höhe der Bindung orientiert sich an der Höhe der Mietbindung des freigestellten Objekts – oder der Normtext bestimmt lediglich, dass der Vertrag über die Einräumung einer Belegungsbindung an einer Ersatzwohnung auch Bestimmungen darüber enthalten muss, dass die Ersatzwohnung (regelmäßig) mit einer Mietbindung zu belegen ist, die sich (regelmäßig) an der Höhe der Mietbindung des freigestellten Objekts orientiert. Auf diese Weise bestünde im Einzelfall ein gewisses Maß an Flexibilität, die Grundsatzentscheidung wäre aber im Gesetz verankert.

Streichung der Möglichkeit, einen „sonstigen Ausgleich in angemessener Art und Weise" zu erbringen

Wie bereits erwähnt kann der Ausgleich für eine Freistellung nach § 21 Abs. 2 S. 1 LWoFG entweder in einer Geldleistung, in der Einräumung von Belegungsrechten an Ersatzwohnungen oder aber in ei-

[51] So § 7 Abs. 1 WoBindG, der auch in Berlin und Niedersachsen direkt anzuwenden ist; Art. 6 Abs. 1 BayWoBindG, § 6 Abs. 1 HmbWoBindG. § 6 Abs. 1 BremWoBindG verweist auf § 30 WoFG.

nem sonstigen Ausgleich in angemessener Art und Weise bestehen. Ein solcher sonstiger Ausgleich kann etwa in der Verlängerung eines bereits bestehenden Belegungsrechts bestehen.[52]

Auf Grundlage der Überlegung, für eine Freistellung entweder finanzielle Mittel für die soziale Wohnraumförderung zu erhalten oder aber den Gesetzeszweck dadurch zu sichern, dass Bindungen an gleichwertigen Ersatzwohnungen eingeräumt werden, könnte eine Streichung der Möglichkeit, einen „sonstigen Ausgleich in angemessener Art und Weise“ zu erbringen, erwogen werden; gleichzeitig sollte dann aber die unter dieses Tatbestandsmerkmal beispielhaft subsumierte Möglichkeit der Verlängerung endender Belegungsrechte in den Gesetzestext Eingang finden. Gerade wenn Bindungen geförderter Objekte in absehbarer Zeit enden, ist deren Verlängerung der von der Norm bereits explizit erwähnten Möglichkeit der vertraglichen Einräumung eines Belegungsrechts an einer nicht geförderten Wohnung in den Wirkungen durchaus vergleichbar.

Im Interesse der Rechtsklarheit wird daher empfohlen, diese Fallgruppe explizit den beiden anderen Ausgleichsmöglichkeiten gleichzustellen. Im Gegenzug sollte auf den Auffangtatbestand des „sonstigen Ausgleichs in angemessener Art und Weise“ verzichtet werden, da kaum weitere Ausgleichsmöglichkeiten denkbar sind, die auch der Sicherung des Gesetzeszwecks angemessen Rechnung tragen.

4.4.8.3. Änderung des § 21 Abs. 2 S. 2 LWoFG

§ 21 Abs. 2 S. 2 LWoFG nennt die Fälle, in denen auf den grundsätzlich nach § 21 Abs. 2 S. 1 LWoFG zu erhebenden Ausgleich für die Freistellung verzichtet werden kann. Dies ist der Fall, „wenn und soweit die Freistellung im überwiegenden öffentlichen Interesse erteilt wird.“

Auffällig ist an dieser Stelle, dass die tatsächliche Verwaltungspraxis ausweislich der Durchführungshinweise zum LWoFG an dieser Stelle nicht mit dem Gesetzestext übereinstimmt. Die Durchführungshinweise halten in Ziff. 18.2.2.1 ausdrücklich fest, dass von einem Ausgleich in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 abgesehen werden kann. Diese Handhabung ist nicht ganz deckungsgleich mit der Formulierung des § 21 Abs. 2 S. 2 LWoFG, da es dort heißt, die Freistellung muss im überwiegenden öffentlichen Interesse erteilt werden. Die genannten Ziffern des § 21 Abs. 1 S. 1 LWoFG legen als Voraussetzung für eine Freistellung aber fest, dass entweder ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Belegungsbindung nicht mehr besteht, Nr. 1, oder dass die Freistellung der Schaffung oder Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen dient, oder ein sonstiges überwiegendes öffentliches Interesse besteht, Nr. 2. Gerade im Falle der Nr. 1 erfolgt die Freistellung demnach nicht aus einem überwiegenden öffentlichen Interesse, sondern gerade weil ein solches (an der Belegungsbindung) nicht mehr besteht. Damit wird deutlich, dass die Tatbestände der Nr. 1 und 2 unter materiellen Aspekten insoweit vergleichbar sind, als die Freistellung aus Gründen erteilt wird, die dem Einfluss des Verfügungsberechtigten – im Gegensatz zu den Voraussetzungen der Nr. 3 – entzogen sind. Sollte die in den Durchführungshinweisen skizzierte Vorgehensweise dem Willen des Gesetzgebers entsprechen, so wäre daher anzuraten, den Gesetzestext entsprechend anzupassen und die Nrn. 1 und 2 den gleichen Rechtsfolgen zu unterwerfen. Dies könnte durch eine explizite Bezugnahme auf die Nr. 1 und 2 des § 21 Abs. 1 S. 1 LWoFG im Rahmen des Ausnahmetatbestandes des § 21 Abs. 2 S. 2 LWoFG geschehen. Unter dem Aspekt der Gesetzesklarheit könnte ergänzend noch der Hinweis eingefügt

[52] Zif. 18.2.1.2 DH-LWoFG.

werden, dass im Gegensatz dazu für eine Freistellung nach § 21 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 LWoFG ein Ausgleich zu erbringen ist. Ob der Gesetzgeber diesen Ausgleich zwingend oder nur für den Regelfall verlangt, bedarf einer politischen Bewertung.

4.4.9. § 22 – Mittelbare Belegung durch Übertragung von Belegungs- und Mietbindungen

§ 22 LWoFG befasst sich mit der mittelbaren Belegung durch die Übertragung von Belegungs- und Mietbindungen. Das Verfahren zur Übertragung von Belegungsbindungen wird zwar als langwierig und bürokratisch beschrieben, das Instrument als solches jedoch ausdrücklich begrüßt. Ein Problem in der Praxis sei, dass alle Mietwohnungen gleichzeitig frei sein müssten, damit eine Bindungsübertragung vollzogen werden könne. Ein weiteres praktisches Problem wird in den Wechselwirkungen zwischen Rechtsgebieten gesehen. Die Förderdarlehen seien objektbezogen in Grundbüchern abgesichert und die öffentliche Bindung führe zu Vergünstigungen bei der Grundsteuer. Bei einer Übertragung der Belegungsbindungen müssten entsprechende Änderungen vorgenommen werden, die mit Kosten und Verwaltungsaufwand verbunden seien.

Absatz 4 der Vorschrift macht Vorgaben dazu, welche Bestimmungen in der Übertragungsvereinbarung oder der Förderzusage zu treffen sind (Satz 1) und welche Vorschriften des LWoFG auf die Ersatzwohnungen Anwendung finden (Satz 2). Entgegen anderen gesetzlichen Regelwerken zu dieser Thematik bestimmt § 22 Abs. 4 LWoFG nicht, dass die Ersatzwohnungen im Zeitpunkt des Übergangs als gefördert gelten, sondern sieht lediglich die Anwendbarkeit des Dritten und Vierten Abschnitts des LWoFG auf diese Wohnungen vor.

Soweit die bundes- und landesgesetzlichen Grundlagen das Instrument der Übertragung von Bindungen überhaupt kennen,[53] bestimmen sie, dass die Ersatzwohnungen mit dem Zeitpunkt des Übergangs als gefördert gelten.[54] Das hat laut der Gesetzesbegründung für das WoFG des Bundes zur Folge, „dass die bestehenden Bindungen sowie die sonstigen Berechtigungen und Verpflichtungen – in ihrem durch Vereinbarung geänderten Inhalt – von den Förderwohnungen auf die Ersatzwohnungen übergehen. Dies bedeutet, dass sich die förderrechtlichen Beziehungen insgesamt an den Ersatzwohnungen fortsetzen.“[55]

In seiner aktuellen Fassung sieht § 22 LWoFG zwar vor, dass auf die Ersatzwohnungen ab dem Zeitpunkt des Übergangs der Bindungen die Vorschriften des LWoFG über das Bindungs- und Sicherungsrecht sowie über die Folgen von Verstößen anwendbar sind; ob und wie „die bestehenden Bindungen sowie die sonstigen Berechtigungen und Verpflichtungen […] von den Förderwohnungen auf die Ersatzwohnungen übergehen“, bleibt dagegen alleine der Übertragungsvereinbarung vorbehalten. Eine gesetzliche Bestimmung, die anordnet, dass der bestehende Zustand insgesamt – wenn auch eventuell abgeändert durch die Übertragungsvereinbarung – von der geförderten Wohnung auf die

[53] In Bayern existiert nur die Möglichkeit, dass Wohnraum aus den Bindungen entlassen wird, Art. 18 Abs. 2 BayWoFG, auf den Art. 6 Abs. 2 BayWoBindG verweist. Schleswig-Holstein kennt weder die Übertragung noch die Entlassung.

[54] Die exakten Formulierungen variieren leicht, vgl. § 31 Abs. 3 S. 2 WoFG (auch in Berlin und Bremen anzuwenden), § 7 Abs. 2 WoBindG (ebenfalls gültig in Berlin und Niedersachsen), § 21 Abs. 3 S. 2 HmbWoFG, § 6 Abs. 2 HmbWoBindG, § 11 Abs. 3 S. 2 NWoFG, § 20 Abs. 1 S. 2 WFNG.

[55] BT Drs. 14/5538, S. 62.

Ersatzwohnung übergeht, fehlt in Baden-Württemberg. Dies bedeutet, dass in dem Falle, dass die Übertragungsvereinbarung – aus welchen Gründen auch immer – nicht den umfassenden Übergang der Bindungen bestimmt, dieser auch nicht stattfindet. Um dies zu verhindern, scheint die gesetzliche Anordnung der grundsätzlich kompletten Übertragung aller Berechtigungen und Verpflichtungen sinnvoll. Unterstützt wird dies durch die Tatsache, dass sämtliche Regelwerke in Bund und Ländern, sofern sie das Instrument der Bindungsübertragung übernommen haben, die vollständige Übertragung aller Berechtigungen und Verpflichtungen vorsehen.

4.4.10. § 24 – Gegenstände des Kooperationsvertrages

§ 24 LWoFG befasst sich mit den Gegenständen des Kooperationsvertrages. Auffällig ist an dieser Vorschrift, dass sie keinerlei Vorgaben zu den formalen Anforderungen an den Vertrag enthält. Diese Auffälligkeit wird durch die Ausführungen in der Gesetzesbegründung zu § 24 LWoFG noch verstärkt. Obwohl § 24 LWoFG über nur zwei Absätze verfügt, befasst sich die Gesetzesbegründung mit „Absatz 3“. Hierzu heißt es: „Auf Grund der Komplexität der regelbaren Verpflichtungen und der Bedeutung der Vertragsgegenstände bedarf die Vereinbarung der Schriftform. Wird im Vertrag auch eine Vereinbarung wie in Nummer 4 vorgesehen getroffen, kann sich die Notwendigkeit für eine strengere Formanforderung ergeben, zum Beispiel der notariellen Beurkundung.“ Diese Passage spricht eindeutig dafür, dass die Anfügung einer § 15 Abs. 3 WoFG entsprechenden Regelung geplant war und es sich bei ihrer Nichtaufnahme um ein bloßes Redaktionsversehen handelt. Die Anordnung der Schriftform würde dabei nicht nur der bundesgesetzlichen Rechtslage[56], sondern auch in Hamburg entsprechen.[57]

4.5. Vierter Abschnitt – Folgen von Verstößen (§§ 17 Abs. 1, 25-28)

Nur zwei Kommunen haben auf Basis der Erhebung im Rahmen des LWoFG bereits Ordnungswidrigkeitsverfahren durchgeführt. Die Gründe für diese Verfahren waren die Missachtung der höchstzulässigen Miete, die Nichterfüllung von Mitteilungs- und Anzeigepflichten, die Überlassung von Wohnraum an Nichtberechtigte und die Unterlassung der Mitteilung über einen länger als 6 Monate andauernden Leerstand. Weitere Konsequenzen von Verstößen wie bspw. Kündigungsanordnungen nach § 17 LWoFG wurden ebenfalls äußerst selten gezogen. Im Jahr 2008 kam ein Fall vor, in 2009 wurden aus einer Kommune zwei Fälle angegeben. Räumungsanordnungen nach § 17 Abs. 1 LWoFG hat es im Zeitraum 2008-2010 in keiner der teilnehmenden Kommunen gegeben.

Das Vorliegen von Verstößen gegen die Miet- oder Belegungsbindungen wurde überwiegend verneint. Sofern jedoch auftretend, bestanden die Verstöße zumeist in dem Verlangen einer zu hohen Miete (d.h. Mietpreisverstößen) oder der Nichteinhaltung der in den Durchführungshinweisen zum LWoFG festgelegten Wohnflächengrenzen. Aus einer Kommune wurden Verstöße gegen Mitteilungspflichten des Vermieters (keine Vorlage von Mietverträgen) gemeldet. Auf Basis der Daten der Erhe-

[56] § 15 Abs. 3 WoFG (Gültigkeit auch in Berlin und Bremen) und § 7 Abs. 4 WoBindG, der auf diese Regelung verweist (Anwendbarkeit auch in Berlin und Niedersachsen [Altfälle]).

[57] § 11 Abs. 5 HmbWoFG.

bung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft wurden im Jahr 2011 in neun Fällen Sanktionen bei Verstößen nach § 26 LWoFG verhängt.

§ 26 LWoFG ermöglicht es der zuständigen Stelle, bei bestimmten Verstößen gegen das LWoFG Geldleistungen zu erheben. Grundsätzlich kann diese Leistungspflicht gemäß § 26 Abs. 1 S. 1 LWoFG „von dem Verfügungsberechtigten, dem Vermieter oder deren Beauftragten“ eingefordert werden. An dieser Stelle ist auf die Parallelformulierung in § 20 Abs. 10 LWoFG und die Ausführungen hierzu unter Ziff. 4.4.7.7. hinzuweisen. Je nachdem, wie sich der Gesetzgeber bezüglich des § 20 Abs. 10 LWoFG entscheidet, sollte an § 26 Abs. 1 S. 1 LWoFG eine entsprechende Folgeänderung vorgenommen werden, um einen Gleichklang zwischen den Formulierungen des § 26 Abs. 1 S. 1 LWoFG und des § 20 Abs. 10 LWoFG zu gewährleisten.

Der aktuelle Wortlaut des § 26 Abs. 1 S. 1 LWoFG bezieht in den Kreis der potenziell Pflichtigen neben dem Verfügungsberechtigten und dem Vermieter auch Dritte ein, unabhängig davon, von welcher der beiden genannten Personengruppen sie beauftragt wurden. Damit erfolgt die Einbeziehung Dritter in § 26 Abs. 1 S. 1 LWoFG derzeit umfänglicher als dies in der aktuellen Fassung des § 20 Abs. 10 LWoFG der Fall ist.[58] Sollte § 20 Abs. 10 LWoFG so geändert werden, dass diese Vorschrift künftig sämtliche beauftragte Dritte erfasst, unabhängig davon, wer den Auftrag erteilt hat, so wäre durch die Streichung des Wortes „deren“ in § 26 Abs. 1 LWoFG die Parallelität beider Regelungen gewährleistet, weil es dann auch im Rahmen dieser Vorschrift nicht mehr auf die Person des Beauftragenden ankäme. Bezüglich der Frage, ob diese Änderung notwendig und gewollt ist, kann auf die Ausführungen unter Nr. 4.4.7.6. verwiesen werden.

Sichergestellt werden sollte in jedem Fall, dass eine eventuelle Änderung tatsächlich der Formulierung des – unter Umständen ebenfalls geänderten – § 20 Abs. 10 LWoFG entspricht. Unabhängig von einer möglichen materiellen Änderung der Vorschriften wäre darüber hinaus im Sinne einer echten Parallelität der Formulierungen beider Regelungen grundsätzlich zu erwägen, ob in § 26 Abs. 1 S. 1 LWoFG die „Beauftragten“ nicht, wie dies bei § 20 Abs. 10 LWoFG der Fall ist, durch die „beauftragten Dritten“ ersetzt werden.

4.6. Fünfter Abschnitt – Übergangs- und Schlussbestimmungen (§§ 29-35)

4.6.1. § 29 – Zeitlicher Anwendungsbereich

§ 29 LWoFG definiert den zeitlichen Anwendungsbereich des LWoFG. Nach Satz 1 der Vorschrift findet dieses Gesetz u. a. „Anwendung auf Wohnungen, für die die Förderentscheidung vor seinem Inkrafttreten getroffen wurde, […] soweit nicht im Folgenden Abweichendes bestimmt ist.“ Da das LWoFG an einigen Stellen nicht von Wohnungen, sondern von Wohnraum spricht (z. B. §§ 6, 8 LWoFG), stellt sich die Frage, inwieweit auch in § 29 LWoFG eine explizite Bezugnahme auf den Begriff des Wohnraums nötig ist, um sicherzustellen, dass das LWoFG auf sämtliche geförderten Objekte Anwendung findet.

Sowohl nach den Definitionen des LWoFG, § 4 Abs. 1 – 4, als auch nach den Definitionen des WoFG, § 17, handelt es sich bei Wohnungen um einen Unterfall des Wohnraums. Wohnraum ist demnach

[58] Vgl. hierzu die Ausführungen unter Zif 4.4.7.6.

„umbauter Raum, der tatsächlich und rechtlich zur dauernden Wohnnutzung geeignet und vom Verfügungsberechtigten dazu bestimmt ist“, § 4 Abs. 1 S. 1 LWoFG, § 17 Abs. 1 S. 1 WoFG. Das WoFG definiert in der Folge den Begriff der Wohnung nur insoweit näher, als § 17 Abs. 1 S. 2 WoFG festhält, dass Wohnraum sowohl Wohnungen als auch einzelne Wohnräume sein können. In Baden-Württemberg bestimmt § 4 Abs. 2 LWoFG hingegen, dass eine Wohnung „die abgeschlossene und damit baulich von anderen Räumen getrennte Einheit zum Wohnen bestimmter und geeigneter Räumlichkeiten“ ist. Auch in diesem Fall wird aber deutlich, dass die Wohnung lediglich eine Spezifizierung des Begriffs Wohnraum ist. Berücksichtigt man nun, dass nach der Begründung zu § 29 LWoFG die landesrechtlichen Vorschriften grundsätzlich auch dann zur Anwendung kommen sollen, „wenn die Förderentscheidung (auch durch Vereinbarung) bereits vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes getroffen wurde“[59], bedeutet dies, dass generell alle geförderten Objekte in den Geltungsbereich des LWoFG einbezogen werden sollen. Nach § 2 Abs. 1 WoFG war und ist gerade auch Wohnraum Fördergegenstand des WoFG, unabhängig davon, ob es sich um Wohnungen oder um einzelne Wohnräume handelt.

Um die vollständige Einbeziehung aller geförderten Objekte in den Geltungsbereich des LWoFG zu gewährleisten, empfiehlt sich mithin die Ergänzung des § 29 S. 1 LWoFG um die Worte „und Wohnräume“. Alternativ wäre auch die Ersetzung des Begriffs „Wohnungen“ durch den Begriff „Wohnraum“ zu erwägen, da Wohnraum nach § 17 Abs. I S. 2 WoFG aus Wohnungen und einzelnen Wohnräumen besteht. Die Änderung des § 29 S. 1 LWoFG würde auch eine Befassung mit der Frage erübrigen, ob der Begriff der Wohnungen immer auch zwingend selbst genutztes Wohneigentum erfasst. Nach den gleichlautenden Definitionen der §§ 4 Abs. 3 LWoFG, 17 Abs. 2 WoFG handelt es sich bei selbstgenutztem Wohneigentum um „Wohnraum im eigenen Haus oder in einer eigenen Eigentumswohnung, der zu eigenen Wohnzwecken genutzt wird.“

4.6.2. § 30 – Überleitungsbestimmungen für Maßnahmen und Entscheidungen nach altem Recht

4.6.2.1. Änderung des § 30 Abs. 4 LWoFG

§ 30 Abs. 4 LWoFG lautet aktuell: „Die im Rahmen der einkommensorientierten Mietwohnraumförderung getroffenen Vereinbarungen über die Erbringung der Zusatzförderung gelten weiter. Entsprechendes gilt für die einseitige Verpflichtungserklärung durch den Empfänger der Objektförderung gegenüber der Bewilligungsstelle.“ Diese Vorschrift ist zugeschnitten auf die zweistufige Förderarchitektur, die Subjekt- und Objektförderung miteinander kombiniert. Insbesondere sollen „Vereinbarungen zwischen dem Empfänger der wohnungsbezogenen Förderung des Landes (Objektförderung) und dem Erbringer der zusätzlichen Förderung zu Gunsten des Mieters (Subjektförderung)“ von der Rechtsänderung durch das LWoFG unberührt bleiben.[60]

Auch wenn § 88 e des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (einkommensorientierte Förderung, sog. 4. Förderweg) durch die Kombination von Subjekt- und Objektförderung eine Sonderstellung im Rahmen des Förderinstrumentariums innehat und die Überleitungsvorschrift des § 30 Abs. 4 LWoFG sich

[59] LT BW, Drs. 14/1767, S. 86.

[60] LT BW, Drs. 14/1767, S. 87.

ausschließlich auf diese Besonderheit bezieht, stellt sich doch die Frage, ob nicht eine entsprechende Überleitungsvorschrift auch für Förderungen nach § 88 d des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (vereinbarte Förderung, sog. 3. Förderweg) nötig wäre. Dies insbesondere deshalb, weil auch § 88 d des Zweiten Wohnungsbaugesetzes, der im Übrigen die Grundlage des § 88 e des Zweiten Wohnungsbaugesetzes bildet, sehr umfangreiche Möglichkeiten von Vereinbarungen zwischen Zuschussgeber und Bauherrn ermöglicht. Hinzu kommt, dass § 88 d Abs. 3 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes festhält, dass es sich bei den Mitteln aus der vereinbarten Förderung nicht um öffentliche Mittel handelt und die geförderten Objekte keinen preisgebundenen Wohnraum darstellen. Gerade deshalb sollte aus Klarstellungsaspekten eine explizite Anordnung erfolgen, dass auch die auf § 88 d des Zweiten Wohnungsbaugesetzes basierenden Vereinbarungen weiterhin Gültigkeit entfalten.

4.6.2.2. Änderung des § 30 Abs. 5 S. 1 LWoFG

§ 30 Abs. 5 S. 1 LWoFG legt als Bezugsgröße für einkommensabhängige Festlegungen in einem Zweipersonenhaushalt den durchschnittlichen „Bruttojahresverdienst der männlichen Angestellten nach § 10 Abs. 3“ fest. § 10 Abs. 3 LWoFG wiederum bestimmt als Bezugsgröße für die Festlegung von Einkommensgrenzen den zuletzt ermittelten durchschnittlichen „Bruttojahresverdienst der männlichen Angestellten oder Arbeitnehmer“. Zunächst ist festzuhalten, dass im Sinne eines einheitlichen Sprachgebrauchs des LWoFG der Wortlaut der §§ 10 Abs. 3, 30 Abs. 5 LWoFG angeglichen werden sollte. Notwendige Änderungen der in Bezug genommenen Norm sind bereits oben 4.3.1. vorgeschlagen worden.

4.6.2.3. Änderung des § 30 Abs. 5 S. 2 LWoFG

Weiterhin wäre zu überlegen, den Wortlaut des § 30 Abs. 5 S. 2 LWoFG den Gepflogenheiten der Praxis anzupassen, sofern dies dem Willen des Gesetzgebers entspricht. § 30 Abs. 5 S. 2 LWoFG lautet aktuell: „Für jeden weiteren Haushaltsangehörigen (§ 4 Abs. 16) erhöht sich dieser Betrag [gemeint ist die Bezugsgröße nach Satz 1] um 6.000 Euro.“ Aus den DH-LWoFG ergibt sich aber, dass in der Realität nicht die Bezugsgröße erhöht wird, sondern 6.000 Euro zu dem Betrag hinzugerechnet werden, der sich aus der Bezugsgröße abzüglich des prozentualen Abschlags oder einschließlich des prozentualen Zuschlags ergibt. [61]

Unter juristischen Aspekten begegnet das Vorgehen der Praxis keinen grundsätzlichen Bedenken. Die Ausgestaltung des Berechnungsverfahrens obliegt dem Landesgesetzgeber. Erst wenn das vorgegebene Verfahren auf nicht nachvollziehbaren Grundlagen beruht oder willkürlich erscheint, hat der Landesgesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum überschritten. Dies gilt weder für das aktuell normierte noch für das derzeit tatsächlich praktizierte Verfahren.

Zu klären ist zudem, wie die Anpassung der gesetzlichen Grundlage an die tatsächliche Praxis gesetzestechnisch vollzogen werden kann. Eine Möglichkeit wäre, § 30 Abs. 5 S. 2 LWoFG folgendermaßen zu formulieren: „Für jeden weiteren Haushaltsangehörigen (§ 4 Abs. 16) erhöht sich der nach den Sätzen 1, 3, 4 und 5 ermittelte Betrag um 6.000 Euro.“ Sollte diese Variante grundsätzlich in Betracht gezogen werden, wäre weiterhin zu überlegen, den jetzigen Satz 2 zu Satz 5 zu machen und die Bezugnahme auf die Sätze 1 – 4 zu erstrecken.

[61] Vgl. Zif. 25.5 DH-LWoFG.

4.6.2.4. Änderung des § 30 Abs. 5 S. 6 LWoFG

§ 30 Abs. 5 LWoFG beruht auf der Tatsache, dass die Einkommensgrenzen nach Bundesrecht und Landesrecht grundsätzlich unterschiedlich ermittelt werden. Augenfälligster Unterschied ist dabei die Tatsache, dass das Bundesrecht auf den Nettoverdienst abstellt und eine statische Einkommensgrenze festlegt, während in Baden-Württemberg der Bruttoverdienst als Bezugsgröße gewählt und die Einkommensgrenze dynamisch ausgestaltet wurde, indem sie auf den jeweiligen durchschnittlichen Bruttojahresverdienst bezogen ist. Um zu verhindern, dass noch über lange Zeiträume die Einkommensgrenzen und die Einkommensermittlung für Alt- und Neufälle unterschiedlich erfolgen muss, legt § 30 Abs. 5 LWoFG fest, wie die vom LWoFG vorgesehene Einkommensermittlung und die Berechnung der Einkommensgrenzen auch für Altfälle nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz und dem WoFG fruchtbar gemacht werden kann. Technisch erfolgt dies in der Weise, dass zunächst – gestaffelt nach Haushaltsgröße – prozentuale Abzüge vom nach dem LWoFG ermittelten Bruttoeinkommen vorgenommen werden. Die so errechneten Beträge entsprechen grundsätzlich den bundesrechtlichen Vorgaben. Dabei ist aber zu beachten, dass die Wohnraumförderprogramme auf Grundlage des LWoFG selbst wiederum prozentuale Abschläge von der Bezugsgröße des LWoFG festlegen. Aktuell sind das 25 % (allgemeine Sozialmietwohnraumförderung) bzw. 40 % (Mietwohnraumförderung für Haushalte mit besonderen Schwierigkeiten bei der Wohnraumversorgung).[62] Die mithin maßgeblichen Bruttoeinkommensgrenzen sind damit schon weitgehend den Nettoeinkommensgrenzen nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz bzw. nach dem WoFG angenähert.

Aus diesem Grund erscheint es fraglich, ob in § 30 Abs. 5 S. 6 LWoFG genannte Verordnung notwendig ist oder ob die Transformationstabelle, die die Umrechnung der Bruttobezugsgröße auf die Nettobezugsgröße ermöglicht, nicht ausreicht. Diese Frage stellt sich umso mehr, als die Erstellung der Verordnung mit einem immensen Verwaltungsaufwand verbunden ist. Daher sollte gerade zu einem Zeitpunkt, an dem sich die Bezugsgrößen „alt“ und „neu“ weitgehend angenähert haben, die Gelegenheit ergriffen werden, das System vollständig auf das dynamische neue System umzustellen. Da die Einkommensgrenzen für die Anmietung „alter“ und „neuer“ Objekte augenblicklich eng beieinander liegen, sind die Auswirkungen eventueller Änderungen der Bezugsgröße für beide Berechnungsarten gleich. Hinzu käme, dass die Umstellung auf nur eine maßgebliche Einkommensgrenze der Zielrichtung des Gesetzes Rechnung tragen würde: Grundsätzlich wollte der baden-württembergische Gesetzgeber eine Gleichbehandlung aller Förderfälle erreichen, ohne zwischen Alt- und Neufällen zu differenzieren. Aus diesem Grund hat er sich auch für eine vollständige Abkehr vom Modell der Kostenmiete entschieden und auch die nach den bundesrechtlichen Vorgaben geförderten Objekte – stufenweise – dem Modell der Satzungsmiete unterworfen. Insofern wäre es empfehlenswert diesen Schritt aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung auch für die Festlegung der Einkommensgrenzen zu gehen.

4.6.3. § 31 – Anwendung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes und des Wohnungsbindungsgesetzes

§ 31 LWoFG ordnet in Absatz 1 die Fortgeltung bestimmter Vorschriften des Zweiten Wohnungsbaugesetzes an, in Absatz 2 wird § 18a WoBindG teilweise für weiterhin anwendbar erklärt. § 18a

[62] Zif. 3.1.3.1 und 3.1.3.2 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zum Landeswohnraumförderungsprogramm 2012 vom. 08. Dezember 2011.

WoBindG befasst sich mit der höheren Verzinsung der öffentlichen Baudarlehen. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass das LWoFG zwar auf die Möglichkeit der höheren Verzinsung nach § 18a WoBindG zurückgreift, dann aber keine Vorgaben dazu macht, wie die neue Jahresleistung zu berechnen ist. Insofern wäre zu überlegen, ob nicht auch die Fortgeltung des § 18b WoBindG, der sich mit der Berechnung der neuen Jahresleistung nach einer höheren Verzinsung befasst, angeordnet werden sollte. Eine solche Erstreckung des § 31 Abs. 2 LWoFG auf §18b WoBindG erscheint durchaus sinnvoll, um möglichen Unklarheiten vorzubeugen.

4.6.4. § 32 – Überleitung der Regelungen über die Kostenmiete und Anwendung des Wohnungsbindungsgesetzes, der Neubaumietenverordnung und der Zweiten Berechnungsverordnung

§ 32 LWoFG schreibt neben der Gültigkeit des allgemeinen Mietwohnraumrechts auch für geförderte Mietwohnungen die Pflicht der Gemeinden fest, eine Satzung zu erlassen, in der die höchstzulässige Miete für geförderte Mietobjekte festgelegt wird. Die höchstzulässige Miete darf dabei nicht höher sein, als sie sich bei einem Abschlag von 10 % gegenüber der ortsüblichen Vergleichsmiete ergibt (§ 32 Abs. 3 S. 5 LWoFG).

Diese Neuregelung stellt im Vergleich zu den in anderen Bundesländern erlassenen Gesetzen im Bereich der sozialen Wohnraumförderung eine echte Innovation dar. Sie sieht die Ablösung des Kostenmietrechts vor, das in anderen Bundesländern beibehalten wurde. Die Anknüpfung an ein System der ortsüblichen Vergleichsmiete brachte zudem sowohl für die Kommunen als auch die wohnungswirtschaftlichen Unternehmen erhebliche Änderungen für die bisherige Praxis.

4.6.4.1. Abschaffung des Kostenmietrechts – Bewertungen der Kommunen und der Wohnungswirtschaft

4.6.4.1.1. Die Perspektive der Kommunen

Die Kommunen wurden um ihre Bewertung gebeten, wie sich die Abschaffung der Kostenmiete konkret ausgewirkt habe.

Tabelle 24: Änderungen durch die Abschaffung der Kostenmiete

		Ja	Nein	Keine Angabe	Gesamt
Gemeinden	Anzahl	3	83	201	287
	%	1,0%	28,9%	70,0%	100,0%
Städte	Anzahl	6	19	47	72
	%	8,3%	26,4%	65,3%	100,0%
Große Kreisstädte	Anzahl	14	18	32	64
	%	21,9%	28,1%	50,0%	100,0%
Stadtkreise	Anzahl	7	0	1	8

	%	87,5%	0,0%	12,5%	100,0%
Gesamt	Anzahl	30	120	281	431
	%	7,0%	27,8%	65,2%	100,0%

Auffällig ist, dass bei Gemeinden, Städten und großen Kreisstädten die Anzahl der Kommunen, die keine Änderungen feststellen können, jeweils die Anzahl der Kommunen, die Änderungen feststellen konnten, übersteigt (Tabelle 24). Anders sieht dies in den Stadtkreisen aus. Dort hat sich die Abschaffung der Kostenmiete bemerkbar gemacht, da sie über einen hohen Bestand an gefördertem Wohnraum verfügen.

Auf die Frage, worin wahrgenommene Änderungen konkret bestehen, gaben die Kommunen die Pflicht zum Erlass einer Satzung über die höchstzulässige Miete an. Die Festlegung einer Satzung bedeute für viele Verwaltungen einen erheblichen Arbeitsaufwand, ebenso die regelmäßige Anpassung der Höchstmieten an den Mietspiegel. Das Hauptproblem für alle Kommunen ohne einen eigenen Mietspiegel stelle die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete dar. Dies erfordere für jede Wohnung eine Mietwertermittlung, die von sehr vielen Parametern abhänge.

Die Überleitung an ein System mit Anknüpfung an die ortsübliche Vergleichsmiete biete aber auch Vorteile. So wird das System als solches, wenn einmal eingerichtet, überwiegend als transparenter, einfacher sowie realitätsnäher bewertet. Vorteilhaft sei auch, dass das allgemeine Mietrecht nun eine größere Rolle spiele. Für eine abschließende Bewertung des Effekts der Abschaffung der Kostenmiete sei es derzeit aus Sicht vieler Kommunen allerdings noch zu früh.

Es wird angemerkt, kleinere Gemeinden könnten den mit der Satzungserstellung verbundenen Aufwand oft nicht leisten. Dies betreffe vor allem die ordnungsgemäße und rechtssichere Ermittlung der Vergleichsmieten. Sofern kein Mietspiegel vorhanden ist, werde auch die Prüffähigkeit der Einhaltung der höchstzulässigen Mieten erschwert. Zudem sei mit der Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete ein hoher Verwaltungsaufwand verbunden. Insbesondere für kleinere Kommunen könnte es eine große Erleichterung bedeuten, wenn die Zuständigkeit für die Vorbereitung einer Satzung künftig den unteren Verwaltungsbehörden übertragen würde.

Aus mehreren Kommunen wird vorgeschlagen, die Satzungsverpflichtung der Kommunen zugunsten eines einheitlichen Abschlags aufzuheben. Dieser Vorschlag wurde auch von vielen wohnungswirtschaftlichen Unternehmen aufgegriffen. Dabei bezieht sich der Vorschlag zumeist auf einen landesweit einheitlichen Abschlag, jedoch auch auf den Ansatz, dass in den Kommunen nur ein Abschlagssatz bestimmt werden sollte, der dann für den gesamten Wohnbestand gilt. Kommunen mit nur einer geringen Einwohnerzahl sollten von der Pflicht zum Erlass einer Satzung befreit werden.

4.6.4.1.2. Die Perspektive der Wohnungswirtschaft

Neben den Kommunen wurden auch die wohnungswirtschaftlichen Unternehmen nach ihren Erfahrungen bei der Umstellung des Kostenmietrechts auf ein System mit Anknüpfung an die ortsübliche Vergleichsmiete befragt.

Übergangsprobleme bei der Umstellung von der bundesgesetzlichen Regelung auf das LWoFG wurden von der Mehrheit der Befragungsteilnehmer (64,6 %) verneint. Sofern es Übergangsprobleme gegeben hatte (35,4 % bejahten dies), so bestanden diese in folgenden Bereichen:

In einigen Kommunen erforderte die Erstellung der Satzung über die höchstzulässige Miete einen erheblichen Abstimmungsbedarf. Für die Erstellung der Satzungen waren zum Teil umfangreiche Ausarbeitungen und Datenlieferungen zu den Mietpreisen mit und ohne öffentliche Förderung zu erstellen. In einzelnen Städten mussten Kostenmieten auf die Satzungsregelungen mit Bezug zu Mietspiegelberechnungen für jede einzelne Wohneinheit berechnet werden. In einigen – wenigen – Fällen seien Satzungen erlassen worden, deren höchstzulässige Mieten unterhalb der vormals ermittelten Kostenmieten gelegen hätten. Sehr unterschiedlich gestaltete sich Einbeziehung der Wohnungswirtschaft in den Prozess der Satzungserstellung.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen bei der Satzungserstellung fällt das Fazit der wohnungswirtschaftlichen Unternehmen und Baugenossenschaften zur Überführung des Kostenmietrechts in ein Mietsystem mit Anknüpfung an die ortsübliche Vergleichsmiete insgesamt gemischt aus. Unter den Befragungsteilnehmern gibt es zwei in etwa gleich große Gruppen: Die einen sehen einen tendenziell höheren, andere wiederum einen tendenziell geringeren Verwaltungsaufwand (Tabelle 25).

Tabelle 25: Der Verwaltungsaufwand durch die Ablösung des Kostenmietrechts und Überführung in ein Mietsystem mit Anknüpfung an die ortsübliche Vergleichsmiete ist

	Häufigkeit	Prozent
Deutlich höher	3	6,3
Eher höher	15	31,3
Unverändert	9	18,8
Eher geringer	11	22,9
Deutlich geringer	7	14,6
Keine Angabe	3	6,3
Gesamt	**48**	**100,0**

In den Interviews mit den wohnungswirtschaftlichen Unternehmen konnten die Auswirkungen der Abschaffung der Kostenmiete konkretisiert werden. Man betonte dabei, dass das neue Verfahren im Prinzip weniger aufwändig, nachvollziehbarer und transparenter, auch für den Mieter, sei als die nach früherem Recht durchzuführende Wirtschaftlichkeitsberechnung. Trotz des vereinfachten und übersichtlicheren Systems könnten allerdings keine wesentlichen Entlastungswirkungen ausgemacht werden, da in der Regel auch die Berechnung der Kostenmieten standardisiert gewesen war.

Tabelle 26: Kreuztabelle: Probleme bei Übergang / Beurteilung des Verwaltungsaufwandes

	Deutlich höher	Eher höher	Unverändert	Eher geringer	Deutlich geringer	Keine Angabe	**Gesamt**
Ja	2	7	2	3	2	1	17
	11,8%	41,2%	11,8%	17,6%	11,8%	5,9%	100,0%
Nein	1	8	7	8	5	2	31
	3,2%	25,8%	22,6%	25,8%	16,1%	6,5%	100,0%
	3	15	9	11	7	3	48
	6,3%	31,3%	18,8%	22,9%	14,6%	6,3%	100,0%

*Chi-Quadrat= 0,659.

Die Wohnungswirtschaft möchte bei der Satzungserstellung von den Kommunen stärker einbezogen werden. Beklagt wird, dass der Kommune allein die Möglichkeit zur Satzungserstellung eingeräumt würde. Hierdurch könnten Mietpreise „willkürlich“ abgesenkt bzw. eingefroren werden. Der Anreiz für die Kommunen ohne eigenen Wohnungsbestand hierzu sei nach Auskunft verschiedener wohnungswirtschaftlicher Unternehmen durchaus gegeben, da die Kommune mit der Festlegung der Miete auch indirekt die durch sie aufzubringenden Kosten der Unterkunft beeinflussen könne. Darüber hinaus sollte es auch deutlichere Vorgaben für die kommunalen Satzungen geben, z.B. dergestalt, dass eine Reduzierung von Mieten, die gemäß II. BV rechtmäßig erhoben werden, allerdings über der höchstzulässigen Satzungsmiete liegen, ausgeschlossen wird.

Hinsichtlich der Anknüpfung an das allgemeine Mietrecht wird ein Mieter-Investor-Dilemma zu Lasten des Investors bei Modernisierungen gesehen. Durchgeführte Modernisierungen berechtigten zu einer Mieterhöhung nur nach § 558 BGB, nicht jedoch nach § 559 BGB. Das Verfahren zur Mietanpassung, d.h. die darzulegende Begründung der Mieterhöhung und die Mieterzustimmungspflicht, führe in der Praxis zu Problemen bei Mietern des geförderten Mietwohnraums. Man würde eine einheitliche Regelung begrüßen, die Mietererhöhungen für Modernisierungen gemäß § 559 BGB, d.h. die Einführung von Modernisierungszuschlägen, ermögliche. Dadurch, dass die Mieten in Abhängigkeit von der jeweiligen Satzung maximal 90% der ortsüblichen Vergleichsmieten betragen dürften, sei eine Verbesserung der Ausstattung der Wohnungen und die Durchführung von Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen häufig nicht möglich. Da jedoch eine Sanierungsrate für Gebäude von jährlich 2% des gesamten Gebäudebestands im Rahmen des Energie- und Klimaschutzkonzepts der Bundesregierung vorgegeben würde, träfe dies auch den geförderten Mietwohnraum, bei dem die dafür nötigen Investitionen allerdings nicht auf die Mieter umgelegt werden könnten, da die örtlich festgelegte Satzungsmiete eine Mietobergrenze darstelle. Dies birgt das Risiko, dass energetische Sanierungs-, aber auch andere Modernisierungsmaßnahmen insbesondere von Altbeständen unterbleiben, wenn auf diese Wohnungen bspw. ein hoher Abschlagssatz auf die ortsübliche Vergleichsmiete Anwendung findet und die kommunale Satzung für die Durchführung solcher Maßnahmen keine Möglichkeit vorsieht, die Miete insoweit anzupassen, dass eine wirtschaftliche Durchführung der Maßnahme mög-

lich wird. Vor diesem Hintergrund sollte sich der Landesgesetzgeber mit den zur Lösung dieses Problems in Betracht kommenden Optionen auseinandersetzen.

4.6.4.2. Erlass der Satzung über eine höchstzulässige Miete – Stand der Umsetzung

Zunächst ist festzuhalten, dass nicht alle Kommunen von der Regelung, eine Satzung über die höchstzulässige Miete zu erlassen, betroffen sind, sondern nur jene, in deren Gemarkung sich ein Bestand an gebundenen Mietwohnungen im Sinne des § 32 Abs. 1 LWoFG befindet. Dabei handelt es sich in der Regel um Wohnungen, die bis zum 31. Dezember 2001 mit öffentlichen Mitteln im sog. ersten Förderweg gefördert wurden.

Der Umfang des Wohnungsbestands in den Kommunen stellt sich sehr unterschiedlich dar. Von 204 Kommunen, die in der Erhebung angaben, über einen gebundenen Wohnungsbestand zu verfügen, nannten 137 Kommunen auch den Umfang des geförderten Wohnraums in Wohneinheiten. Der Umfang an gebundenem Mietwohnraum verteilt sich wie folgt auf die Kommunentypen:

Tabelle 27: Umfang des Bestands an gebundenen Mietwohnungen (N=137)

	Anzahl	Mittelwert	Minimum	Maximum	Standardabweichung
Gemeinden	50	18,5	1	72	17,9
Städte	28	35,1	1	148	37,0
Große Kreisstädte	51	328,3	3	1451	348,2
Stadtkreise	8	5212,0	193	16722	5127,8

Nicht hieraus ersichtlich ist die künftige Entwicklung des Bestands an gebundenem Wohnraum. Aus einer Erhebung des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg (jetzt Ministerium für Finanzen und Wirtschaft) aus dem Jahr 2010 zum Bestand der gebundenen Mietwohnungen geht hervor, dass sich der Bestand von 61.884 Wohnungen im Jahr 2010 auf 30.944 Wohnungen im Jahr 2025 reduzieren und damit mehr als halbieren wird.[63] Dieser Rückgang folgt überwiegend aus dem regulären Auslauf der Belegungsbindungen. In einigen Fällen gab es jedoch vorzeitige Ablösungen der Förderdarlehen im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Satzungen über die höchstzulässige Miete in einzelnen Kommunen. Dies stellt sich allerdings nicht als flächendeckend dar, ein Zusammenhang zwischen dem Übergang von den bundesrechtlichen Regelungen zum LWoFG und der Entwicklung der gebundenen Mietwohnbestands dürfte nicht bestehen.

Nach Auskunft der Verwaltungsmitarbeiter und der Gesprächspartner aus der Wohnungswirtschaft stammt der Bestand an gebundenem Mietwohnraum größtenteils aus den 60er und 70er Jahren des letzten Jahrhunderts. Ein Neubau im Bereich des geförderten Mietwohnraums findet auf nur sehr geringem Niveau statt. Der Rückgang des Neubaus im Bereich des Mietwohnraums wird aus Sicht der Verwaltungen vor allen Dingen darauf zurückgeführt, dass derzeit günstige Finanzierungsbedingun-

[63] Erhebung des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg (AZ: 4-2710.2/15). N=670.

gen für Neubau existierten, die einen Rückgriff auf die Landeswohnraumförderung unnötig machten. Der Schwerpunkt der Aktivitäten der wohnungswirtschaftlichen Unternehmen ist derzeit auf Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen ausgerichtet. Nach eigenem Bekunden bevorzugen die wohnungswirtschaftlichen Unternehmen eine freie Finanzierung gegenüber einer Förderung mit Belegungsbindung. Ein Problem des sozialen Mietwohnungsbaus sei, dass die Mieten im Neubau kaum durch Empfänger des WBS, die schätzungsweise zu rund 2/3 aus Transferleistungsbeziehern bestehen, finanzierbar seien. Ein Grund hierfür sind die sehr hohen Grundstückspreise insbesondere in den Ballungsgebieten sowie die hohen Kosten des Neubaus, die sich aus den Vorgaben für ein energieeffizientes Bauen ergeben. Darüber hinaus gebe es derzeit andere attraktivere Förderprogramme bspw. der KfW. Ein weiterer Grund sei die Konzentration der Landesförderung im Bereich der Mietwohnraumförderung in den letzten Jahren auf Groß- und Universitätsstädte.

Neben den Daten über den verfügbaren Mietwohnraum wurde auch der Bestand an gefördertem, zur Selbstnutzung überlassenem Wohnraum ermittelt:

Tabelle 28: Umfang des Bestands an eigentumsgefördertem Wohnraum

	Anzahl	Mittelwert	Minimum	Maximum	Standardabweichung
Gemeinden	57	28,4	2,0	110,0	27,4
Städte	20	62,2	5,0	202,0	57,2
Große Kreisstädte	37	231,1	6,0	580,0	159,7
Stadtkreise	8	792,9	119,0	2896,0	920,1

Vergleicht man die Strukturen des Mietwohnraumbestands (Tabelle 27) und die der Eigentumsförderung (Tabelle 28), so lässt sich feststellen, dass in den Gemeinden und Städten im Durchschnitt ein größerer Umfang an gefördertem selbstgenutzten Wohnraum als an gefördertem Mietwohnraum vorhanden ist. Bei den großen Kreisstädten übersteigt im Mittelwert die Anzahl der Sozialmietwohnungen die Anzahl der eigentumsgeförderten Wohneinheiten. In den großen Kreisstädten beträgt dieses Verhältnis etwa 1,4:1. In den Stadtkreisen ist die Anzahl der Mietwohnungen dagegen um ein Vielfaches höher als die Anzahl der eigentumsgeförderten Wohneinheiten. Nach den Auskünften der Kommunen gibt es im Bereich der Eigentumsförderung deutlich mehr Maßnahmen als im Bereich der Mietwohnraumförderung. Hier zeigt sich die entsprechende Schwerpunktsetzung des Landes bei der Förderung in den vergangenen Jahren.

Insgesamt 28 Kommunen gaben an, dass es derzeit einen Leerstand im Bereich der gebundenen Wohnungen gebe. Dies entspricht einem Anteil von rund 14 % bezogen auf die Anzahl der teilnehmenden Kommunen mit einem geförderten Wohnungsbestand. Mit 405 leerstehenden Wohneinheiten ragt die Stadt Mannheim aus dieser Statistik heraus. Aus den Interviews wurde deutlich, dass sich Leerstände, wenn vorhanden, nicht gleichmäßig auf den gebundenen Mietwohnraum verteilen, sondern es große Unterschiede zwischen einzelnen Quartieren einer Stadt geben kann. Der Leerstand konzentriert sich dabei oft auf Wohnungen mit einer sehr einfachen Ausstattung.

204 der befragten Kommunen verfügten über einen geförderten Wohnbestand. Sofern es sich dabei um Mietwohnraum handelte, hätte eine Satzung über die höchstzulässige Miete erlassen werden

müssen. Die empirischen Ergebnisse deuten jedoch daraufhin, dass knapp die Hälfte dieser Kommunen bisher noch keine entsprechende Satzung erlassen hat.

Tabelle 29: Satzung über die höchstzulässige Miete

		Ja	Nein	Keine Angabe	Gesamt
Gemeinden	Anzahl	23	73	2	98
	%	23,5%	74,5%	2,0%	100,0%
Städte	Anzahl	14	25	1	40
	%	35,0%	62,5%	2,5%	100,0%
Große Kreisstädte	Anzahl	45	10	3	58
	%	77,6%	17,2%	5,2%	100,0%
Stadtkreise	Anzahl	7	1	0	8
	%	87,5%	12,5%	0,0%	100,0%
Gesamt	Anzahl	89	109	6	204
	%	43,6%	53,4%	2,9%	100,0%

Die Verteilung in den einzelnen Gebietskörperschaftstypen stellt sich höchst unterschiedlich dar. Während die große Mehrheit der Stadtkreise (87,5 %) und großen Kreisstädte (77,6 %) bereits eine Satzung erlassen hat, hat über die Hälfte der Städte (62,5 %) und fast ¾ der Gemeinden dies noch nicht getan.

Von den für vertiefende Interviews ausgewählten Kommunen hatte bereits die Mehrheit eine Satzung erlassen. Zwei Kommunen befanden sich noch im Prozess des Satzungserlasses, zwei weitere sahen keinen Bedarf für den Erlass einer Satzung, da Mietpreise adäquat oder die Strukturen überschaubar seien. Eine Kommune teilte mit, dass bisher noch keine Satzung erlassen worden sei, da es bisher noch keinen Mietspiegel gäbe. Eine Ersatzdatengrundlage wie die Benennung von Vergleichswohnungen oder andere Alternativen seien nicht brauchbar. In der Übergangsphase würde die Kostenmiete als vertraglich geschuldete Miete entrichtet.

70 Kommunen äußerten sich zu den Gründen für den noch nicht vollzogenen Erlass einer Satzung über die höchstzulässige Miete. Diese Äußerungen lassen sich wie folgt zusammen:

- Die Gemeinde verfügt nur über eigentumsgeförderten Wohnbestand, mietgebundener Wohnraum ist nicht vorhanden (18).
- Kein Mietspiegel, keine Referenz (6).

- Satzung wird noch erstellt (10)
- Gemeinde sah keinen Bedarf (Anzahl der Sozialmietwohnungen gering, Mieten auf geringem Niveau, bei den gebundenen Wohnungen handelt es sich um Seniorenwohnungen) (22)
- Sachverhalt nicht bekannt, nicht geklärt (4)
- Sonstiges (kein Personal zur Verfügung, andere dringendere Projekte) (4)

Fast die Hälfte der befragten Kommunen gab an, über keinen Mietspiegel zu verfügen. Einige teilten mit, auch keinen einführen zu wollen, da die damit verbundenen Kosten zu hoch seien. Bei der Erstellung der Satzung haben sich einige Kommunen an dem Mietspiegel einer benachbarten Kommune orientiert. Sofern Mietspiegel existierten, waren dies einfache oder qualifizierte Mietspiegel, die meist alle zwei Jahre aktualisiert werden. Einige Kommunen gaben an, derzeit noch den geförderten Wohnungsbestand zu erfassen bzw. sich im Prozess der Aufstellung eines Mietspiegels zu befinden.

4.6.4.3. Satzungserstellung und Satzungsmodelle

Der Erlass einer Satzung über die höchstzulässige Miete hat sich in der Praxis je nach gewähltem Modell als teilweise problematisch erwiesen. In einigen Kommunen stand der Satzungserlass im Zentrum von intensiven Diskussionen der politischen Entscheidungsträger, der Verwaltungen und der wohnungswirtschaftlichen Unternehmen.

In den meisten Kommunen ging die Erstellung der Satzung reibungslos von statten. Dies war vor allem dort der Fall, wo eine Satzung mit einem einheitlichen Abschlagssatz angewendet wurde und wo ein Anknüpfungspunkt an die ortsübliche Miete bspw. durch einen Mietspiegel bereits gegeben war. Dort wo kein Mietspiegel verfügbar war, mussten alternative Wege beschritten werden, um eine Vergleichsmiete als Anknüpfungspunkt zu ermitteln. Ein in der Praxis häufig gewähltes Modell sieht bspw. die Orientierung am Mietspiegel einer anderen Kommune vor. Manche Kommunen entschieden alleine über die Ausgestaltung der Satzung, in anderen waren wohnungswirtschaftliche Unternehmen eng in den Prozess eingebunden.

Wenn zunächst kein Anknüpfungspunkt an eine ortsübliche Vergleichsmiete vorlag, wurde oftmals die bisherige Kostenmiete als Referenzwert genommen. In anderen Fällen wurden umfangreiche Datenabfragen der Mieten bei wohnungswirtschaftlichen Unternehmen / Vermietern durchgeführt. Dieses Vorgehen war häufig mit einem erheblichen Aufwand sowohl für die Verwaltung als auch für die wohnungswirtschaftlichen Unternehmen verbunden. In den meisten Fällen wurden die Angaben einer Plausibilitätskontrolle durch einen Gutachterausschuss unterzogen. Dieses Vorgehen zur Ermittlung einer Datengrundlage ermöglicht in Kommunen, in denen sich der geförderte Wohnbestand in seinen Eigenschaften unterscheidet (z.B. nach Baujahr, Qualität, Wohnungsgröße, Ausstattung, Wohngebiet etc.), eine objektbezogene Festlegung der höchstzulässigen Mieten, ist damit also im Vergleich zum Abschlagssatzmodell das stark differenzierende Modell, das im Weiteren auch als „Telefonbuchlösung“ bezeichnet ist.

In einigen Kommunen kommen „sowohl als auch“-Ansätze vor. In diesen Kommunen gibt es bereits einen Mietspiegel, es wird aber nicht einfach ein Abschlagssatz angewendet, sondern gleichfalls eine Abfrage der jeweiligen Mieten im gebundenen Mietwohnraum durchgeführt, um Abschlagssätze in-

dividuell für jedes Objekt einzeln festzulegen. Die unterschiedlichen Abschlagssätze ergeben sich auf diese Weise aus der für das einzelne Objekt abgefragten Miete mit Bezug zum Mietspiegel.

Teilweise kamen in den mehr als drei Jahren seit Inkrafttreten des LWoFG in einzelnen Kommunen bereits mehrere Satzungsmodelle zum Einsatz. So wurde z. B. teilweise die „Telefonbuchlösung" durch ein Satzungsmodell mit einheitlichem Abschlag ersetzt, etwa in der Stadt Freiburg.

Eine Folge der Satzungserstellung war in einigen Kommunen, dass die per Satzung festgelegten Höchstmieten unterhalb der nach bisherigem Kostenmietrecht ermittelten Mieten lagen. Die empirischen Ergebnisse deuten darauf hin, dass sich dieses Problem in einzelnen Kommunen, nicht dagegen flächendeckend gestellt hat. Gleichwohl hat die Festlegung niedrigerer Höchstmieten in einzelnen Kommunen, darunter in einigen Großstädten, zu vorzeitigen Darlehensablösungen geführt. Mieten, die über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen, sind nach den Bestimmungen des LWoFG stufenweise zurückzuführen. Die Festlegung der höchstzulässigen Miete kann Folgen für die Investitionsbereitschaft der Vermieter in mittel- und langfristiger Perspektive haben, indem bspw. notwendige Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen im geförderten Mietwohnraum unterbleiben, da die daraus entstehenden Kosten nicht oder nur zu sehr geringem Anteil auf die Miete umgelegt werden können. Einige Kommunen haben in ihren Satzungen daher Ausnahmeregelungen z.B. in Form eines reduzierten Abschlags bei der Durchführung von energetischen Sanierungsmaßnahmen vorgesehen.

In der Gesamtbetrachtung lassen sich auf Basis der Rückläufe der Erhebung im Wesentlichen drei Satzungstypen unterscheiden:

- Einheitlicher Abschlagssatz von der ortsüblichen Vergleichsmiete,
- Satzung mit objekt- oder quartiersbezogenen Abschlagssätzen,
- Satzung mit Festlegungen von zumeist objektbezogenen höchstzulässigen Mieten in Euro/m² auf Basis der vormaligen Kostenmiete, auf deren Basis die Abschlagssätze von der ortsüblichen Vergleichsmiete ermittelt werden.

Tabelle 30: Satzungsmodelle der Kommunen (N=88)

	Anzahl	Prozent
Einheitlicher prozentualer Abschlagssatz	54	61,4%
Darunter mit Abschlagssatz von 10%	37	42,0%
Differenzierende prozentuale Abschlagssätze	12	13,6%
Satzung mit Festlegungen von zumeist objektbezogenen höchstzulässigen Mieten in Euro/m² auf Basis der vormaligen Kostenmiete, auf deren Basis die Abschlagssätze von der ortsüblichen Vergleichsmiete ermittelt werden.	22	25,0%

Auskünfte zu dem jeweils gewählten Satzungsmodell gaben insgesamt 88 Kommunen (Tabelle 30). Am häufigsten kam dabei das Modell eines einheitlichen Abschlagssatzes zur Anwendung. Dieses Modell wählten über 50 % der auskunftgebenden Kommunen, darunter setzten 37 Kommunen einen

Abschlagssatz von 10 % fest. Weitere 17 Kommunen entschieden sich für einen anderen Abschlagssatz, häufig einen 15-prozentigen einheitlichen Abschlagssatz (12). Insgesamt 12 Kommunen legten eine Satzung mit differenzierenden prozentualen Abschlagssätzen fest. Die übrigen 22 auskunftgebenden Kommunen wählten ein Modell, bei dem ein Quadratmeterhöchstpreis für die Miete für einzelne Objekte (mitunter wohnungsscharf) oder Quartiere festgelegt wurde. Der Quadratmeterhöchstpreis entspricht hierbei einer „fortgeführten" Kostenmiete, da die Werte in vergleichbaren Verfahren ermittelt wurden. Die gleichzeitig in der Satzung festgelegten Abschlagssätze ergeben sich in den meisten Fällen aus dem Abschlag der festgelegten Miete in Bezug zu einer ortsüblichen Vergleichsmiete.

Einige Kommunen berichten von einem höheren Verwaltungsaufwand durch die im LWoFG enthaltenen Regelungen bzgl. der Satzungspflicht. Es wird angemerkt, dass durch die regelmäßig vorzunehmende Neuberechnung der Abschläge (oder aber der höchstzulässigen Mieten in Euro /m²) bei den Kommunen ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehe. Einige Kommunen deuten an, dass durch die Festlegung eines landesweit einheitlichen Abschlags der mit den regelmäßigen Anpassungen verbundene Aufwand vermieden worden wäre. Die empirischen Ergebnisse weisen jedoch darauf hin, dass dieses Problem in erster Linie in den Kommunen auftritt, die eine Satzung nach dem Modell der „Telefonbuchlösung" gestaltet haben.

4.6.4.4. Folgerungen

In der Praxis hat die Ermittlung einer „ortsüblichen Vergleichsmiete" einige Kommunen vor ein Problem gestellt, sofern kein eigener Mietspiegel vorhanden ist. Entsprechend liegt selbst vier Jahre nach Inkrafttreten des LWoFG für einige Kommunen noch keine Satzung vor. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass vor allem dort, wo hinsichtlich der Satzungserstellung ein pragmatisches Modell (einheitlicher Abschlag von der ortsüblichen Vergleichsmiete) gewählt wurde, der Übergang problemlos vollzogen wurde. Dies funktionierte insbesondere in den Kommunen problemlos, die bereits Referenzwerte für die Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete wie z.B. einen eigenen Mietspiegel hatten. Angesichts der Tatsache, dass auch mehr als vier Jahre nach Inkrafttreten des LWoFG noch nicht alle Kommunen die vorgeschriebene Satzung erlassen haben und der Anpassungsaufwand für viele Kommunen mit Satzungen recht hoch ist, sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, dieses Vollzugsdefizit abzubauen. Sofern daran festgehalten würde, dass die ortsübliche Vergleichsmiete durch die Kommunen (oder andere öffentliche Stellen) zu ermitteln ist, würde das ermittelte Vollzugsdefizit auch nicht dadurch beseitigt, dass im LWoFG selbst ein pauschaler Abschlagssatz für die höchstzulässige Miete im Verhältnis zur ortsüblichen Miete, ggf. unter Einfügung einer Öffnungsklausel für die Beibehaltung bzw. Schaffung abweichenden kommunalen Satzungsrechts, festgelegt würde. Denn auch in diesem Fall bedürfte es zunächst einer Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete. Elemente zur Beseitigung des Vollzugsdefizits könnten hingegen sein:

- Die Führung eines zentralen Verzeichnisses gebundenen Mietwohnraums würde zunächst klarstellen, welche Kommunen zum Erlass von Satzungen über die höchstzulässige Miete verpflichtet sind und welche nicht. Damit wäre gleichzeitig eine entsprechende Tatsachengrundlage für ein kommunalaufsichtliches Tätigwerden gelegt. Bei einer Modifizierung des WBS-System in die Richtung des als „Modifiziertes Modell II" bezeichneten Ansatzes stellt zudem ein solches Verzeichnis die Basis für die Feststellung dar, ob die Gemeinde eine Zuständigkeit für die Erteilung des WBS hat. Im Anbetracht der empirischen Hinweise, dass die Führung einer Datei offenbar für einige Kommunen ein Problem darstellt, sollte über die Ein-

führung eines landesweiten Registers über den gebundenen Wohnbestand nachgedacht werden. Für die Kommunen insgesamt bedeutete dies eine deutliche Erleichterung in der Verwaltungspraxis.

- Sofern für den Erlass der kommunalen Satzung nach § 32 Abs. 3 LWoFG die vorgängige Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete als erforderlich angesehen wird, könnte den Kommunen seitens des Landes Unterstützung durch entsprechende Hinweise und Informationen auf denkbare Verfahren wie die Erstellung eines Mietspiegels, die Benennung von Vergleichswohnungen, die Fortführung der Kostenmieten, Einholung von Gutachten etc. gewährt werden. In Anbetracht dessen, dass es sich bei dem Satzungserlass um eine den Kommunen durch das Land auferlegte Verpflichtung handelt, könnte weitergehend erwogen werden, dass das Land für die Kommunen die Erstellung von Mietspiegeln übernimmt.

Allerdings erscheint eine vorgängige Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete nicht zwingend notwendig, damit die Kommunen von den ihnen mit dem Satzungserlass eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten in einer den Zwecken des Gesetzes entsprechenden Weise Gebrauch machen können. Nach der geltenden Gesetzeslage steht es der einzelnen Kommune frei, wie detailscharf und einzelfallgenau sie die Höchstmiete festlegen will. Allerdings ist ihr Gestaltungsspielraum sowohl durch den Bezugspunkt, die ortsübliche Vergleichsmiete, als auch hinsichtlich der zulässigen Abweichungsspanne begrenzt. Wie hoch die ortsübliche Vergleichsmiete ist, steht nicht zur Disposition der Gemeinde, sondern ist dem Beweis zugänglich. Der Satzungsspielraum der Gemeinde beschränkt sich daher auf die Festlegung des Abschlags von der ortsüblichen Vergleichsmiete in den durch § 32 Abs. 3 S. 5 LWoFG gezogenen Grenzen.

Zur Festlegung der Höhe des Abschlags von der ortsüblichen Vergleichsmiete durch die Gemeinde ist die vorherige Ermittlung der Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete selbst nicht zwingend erforderlich, wenn man der Gemeinde nicht die Festlegung der betragsmäßig benannten Miete für einen bestimmten Wohnraumbestand, sondern lediglich die Festlegung eines prozentualen Abschlagssatzes abverlangt. Insoweit würde es ausreichen, wenn den Gemeindeorganen bei Satzungserlass die zur Bestimmung des angemessenen Abschlagssatzes erforderlichen Informationen, insbesondere zum bestehenden Mietniveau vorliegen. Diesbezüglich wäre es sinnvoll, den Wunsch der Wohnungswirtschaft aufzugreifen und die Einholung einer Stellungnahme der über gebundenen Wohnungsbestand in der Gemeinde verfügenden Wohnungsunternehmen verpflichtend – sowohl für die Gemeinde als auch die Unternehmen – auszugestalten. In Anbetracht dessen, dass es nach allgemeinem Mietrecht in den Fällen, in denen eine Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete erfolgen soll, ohnehin Sache des Vermieters ist, die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete zu belegen (§ 558a Abs. 2 BGB), ist es nicht unzumutbar, diese gesetzliche Wertung aufzugreifen und die Wohnungsunternehmen vor Satzungserlass zu der Angabe zu verpflichten, welche Mieten sich bei Zugrundelegung der ortsüblichen Vergleichsmiete für ihren Wohnungsbestand größenordnungsmäßig ergeben würden. Eine § 558a Abs. 2 BGB entsprechende Begründung wäre insoweit allerdings nicht erforderlich, da es zu diesem Zeitpunkt lediglich darum geht, die für die Ausgestaltung der Satzung benötigten Informationen zu verschaffen.

Da die Gemeinde in diesem Modell lediglich einen prozentualen Abschlagssatz von der ortsüblichen Vergleichsmiete festsetzen würde, stünde für die einzelne gebundene Wohnung die höchstzulässige Miete nicht betragsscharf fest, sondern müsste vom Vermieter errechnet und begründet werden. Durch eine entsprechende Erweiterung des § 32 Abs. 3 S. 4 LWoFG könnte eine entsprechende Dar-

legungspflicht des Vermieters gegenüber der Gemeinde begründet werden. Über § 32 Abs. 3 S. 9 LWoFG iVm § 19 Abs. 4 S. 2 LWoFG kann der Mieter vom Vermieter entsprechende Auskunftslegung verlangen.

In diesem Modell könnten zwar auch im LWoFG pauschale Abschlagssätze festgelegt werden. Doch wird zur Abbildbarkeit regionaler Besonderheiten eine Beibehaltung der Möglichkeit zur Festsetzung kommunaler Abschlagssätze empfohlen. Dann ist es zunächst Sache der Kommunen, ihre Satzungen so zu gestalten, dass Sanierungsmaßnahmen im Bestand des sozialen Mietwohnraums wirtschaftlich durchgeführt werden können. Ein Tätigwerden des Landesgesetzgebers ist insoweit derzeit noch nicht zwingend geboten. Sollten sich jedoch in der Praxis in größerem Umfang Fehlentwicklungen zeigen, könnte der Landesgesetzgeber den Kommunen bspw. Vorgaben hinsichtlich der Berücksichtigung von Zuschlägen bei der Durchführung energetischer Sanierungsmaßnahmen in den kommunalen Satzungen machen.

4.7. Mögliche Synergieeffekte durch künftige Zusammenfassung bau- und wohnungsrelevanter Fördergebiete

Schließlich wurde im Rahmen der Evaluation untersucht, ob sich durch eine künftige Zusammenfassung bau- und wohnungsrelevanter Fördergebiete Synergieeffekte realisieren lassen. Das Vorgehen basiert dabei auf folgenden Schritten:

- *Ansätze der Kommunen im Bereich der Wohnraumförderung*: Das Aufsetzen eigener Programme sowie deren Ausgestaltung durch die Kommunen können unter Umständen Hinweise darauf geben, welche Bedarfe auf kommunaler Ebene bestehen, die eventuell nicht durch Programme des Landes bedient werden.
- *Bestandsaufnahme der Förderprogramme mit bau- und wohnungsrelevanten Fördergebieten in Baden-Württemberg*
- *Vergleich der inhaltlichen Schwerpunkte, mögliche Synergien*: In diesem dritten Schritt werden die Programme und Förderinstrumente des Landes darauf analysiert, ob sich inhaltliche Synergien durch die Zusammenfassung und Bündelung von Programminhalten ergeben könnten.
- *Möglichkeiten der Verzahnung Städtebau- und Wohnraumförderung*. Es wird hierbei auch auf die Förderarchitektur anderer Bundesländer verwiesen.

4.7.1. Beispiele für eigene Fördermaßnahmen der Kommunen für den Bereich Wohnen

Die Mehrheit der Kommunen gab an, keine aus eigenen Mitteln finanzierten Förderprogramme für den Mietwohnungsbau durchzuführen. Allerdings setzen einige Kommunen Anreize für eigentumsbezogenen Neubau. Die entsprechenden Maßnahmen bestehen häufig in der Form von Grundstücksverbilligungen für Familien oder Kinderzuschüssen. Einige Kommunen bieten auch Zinszuschüsse an. Eine Kommune führt eine Subjektförderung durch. Diese besteht in der Form eines Mietzuschusses zum Nettoeinkommen des Geförderten. Die Förderung bezieht sich nur auf die zulässigen Wohnflächengrenzen, eine Förderung darüber hinausgehender Wohnflächen erfolgt nicht. Der Förderemp-

fänger ist bei der Wahl der Wohnung in diesem Modell nicht ausschließlich auf Sozialmietwohnungen beschränkt.

Seitens der Kommunen wurde deutlich gemacht, dass eigene Förderprogramme zwar Ausnahmen bleiben werden, hieraus jedoch nicht auf fehlende Bedarfe mit Blick auf die bestehenden Förderprogramme des Landes geschlossen werden könne. So sprechen sich die Vertreter größerer Städte für eine deutliche Aufstockung des Landeswohnraumförderungsprogramms für den Mietwohnraum aus, verbunden mit einer Kritik an der Konzentration der Wohnraumförderung des Landes in den vergangenen Jahren auf die Eigentumsförderung und damit tendenziell eher den ländlichen Raum. Sowohl Kommunen als auch die Wohnungswirtschaft würden eine stärkere Bündelung wohnungs- und stadtentwicklungsrelevanter Förderansätze sowie die Schaffung einer zentralen Anlaufstelle begrüßen.

4.7.2. Übersicht über die Förderprogramme des Landes im Bereich „Wohnen“

Das Land Baden-Württemberg führt eine Reihe von eigenen Programmen durch, die einen Bezug zu „Wohnen“ im engeren sowie im weiteren Sinne aufweisen. Die Zuständigkeit für die Durchführung der einzelnen Förderprogramme liegt bei unterschiedlichen Ministerien. Neben Programmen der Fachprogramme der Ministerien sind auch die Eigenprogramme der L-Bank mit in die Betrachtung einzubeziehen.

Tabelle 31: Überblick der Förderprogramme des Landes im Bereich „Wohnen“

Ministerium für Finanzen und Wirtschaft	Landeswohnraumförderungsprogramm
	Städtebauliche Erneuerung. (u.a. Landessanierungsprogramm)
Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz	Entwicklungsprogramm ländlicher Raum
Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft	„Wohnen mit Zukunft“
	„Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“
L-Bank	Mietwohnraum-Förderprogramm (Energieeffzient Sanieren / Modernisieren)
	Mietwohnraum-Förderprogramm (Neubau)
	Wohnen mit Kind

4.7.2.1. Programme des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft

Landeswohnraumförderungsprogramm:

Ziel des Landeswohnraumförderungsprogramms ist die sozial orientierte Wohnraumförderung. Das Programm umfasst die beiden Bereiche „Förderung zur Schaffung von Wohneigentum (Eigentumsförderung)“ zur Selbstnutzung und die „Förderung zur Schaffung von Mietwohnraum (Mietwohnraumförderung)“. Die Eigentumsförderung und die Mietwohnraumförderung verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen und sind unterschiedlich ausgestattet Die jeweils mögliche Zahl der Förderfälle in Form von Wohneinheiten wird durch das Bewilligungsvolumen und damit durch den Subventionswert bestimmt. Die Aufteilung des insgesamt zur Verfügung stehenden Bewilligungsvolumens wird

vor dem Programmstart auf der Grundlage der Blauen Broschüre mit der Programmkonzeption von den zuständigen Ausschüssen des Landtags beschlossen.

Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass der aus dem Bundeshaushalt gemäß § 3 Abs. 2 EntflechtG den Ländern für die Wohnraumförderung zur Verfügung gestellte Betrag nur bis Ende 2013 zu gewähren ist, so dass auch die spezifische Zweckbindung dieser Mittel gemäß § 5 Abs. 4 EntflechtG zu diesem Zeitpunkt enden wird. Nach der ausdrücklichen Fassung des § 6 Abs. 2 S. 1 EntflechtG entfällt für die Anschlusskompensation nach § 6 Abs. 1 EntflechtG die gruppenspezifische zugunsten einer lediglich investiven Zweckbindung (§ 6 Abs. 2 S. 2 EntflechtG). Der Landesgesetzgeber sollte daher bewerten, ob nicht die soziale Wohnraumförderung eine Aufgabe von derartigem Gewicht ist, dass eine Zweckbindungsklausel nunmehr landesrechtlich im LWoFG verankert werden sollte.

Eigentumsförderung:

Das Ziel der Eigentumsförderung ist der Neubau und Kauf von Wohnraum sowie Änderung und Erweiterungsmaßnahmen an gebrauchtem Wohnraum für Familien und Alleinerziehende mit Kindern, junge kinderlose Paare und Schwerbehinderte.

Mietwohnraumförderung:

Die Mietwohnraumförderung zielt aktuell auf die Schaffung von Mietwohnraum in Groß- und Universitätsstädten sowie an sonstigen Hochschulstandorten und in Gemeinden der Verdichtungsräume des Landes. Neben dem Neubau unterstützt das Programm 2012 die energetische Sanierung oder barrierefreie Modernisierung von bestehendem Mietwohnraum und die Schaffung von Mietwohnraum für Haushalte mit besonderen Schwierigkeiten bei der Wohnraumversorgung. Gefördert werden der Bau oder Erwerb neuen oder bestehenden, freien Wohnraums, der Erwerb von Belegungsrechten durch die Gemeinden sowie die Bereitstellung von Mietwohnraum durch Private.

Städtebauliche Erneuerung: Landessanierungsprogramm und Bund-Länder-Programme

Die Städtebauliche Erneuerung in Baden-Württemberg umfasst neben dem eigenen Förderprogramm, dem Landessanierungsprogramm, auch die Bund-Länder-Programme.

Das Land unterstützt Städte und Gemeinden bei der Durchführung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Dabei gelten im Landessanierungsprogramm und in den Bund-Länder-Programmen die gleichen Förderschwerpunkte.[64] Die Städtebauförderung beruht auf den Grundsätzen des besonderen Städtebaurechts des Baugesetzbuches (BauGB). Hier werden die zeitlich befristeten und räumlich begrenzten Aufgaben und Befugnisse der Kommune – im Gegensatz zu dem stets geltenden Allgemeinen Städtebaurecht – definiert sowie der Einsatz von Fördermitteln grundsätzlich geregelt. Eine weitere Grundlage für den Einsatz der Städtebaufördermittel ist die Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft über die Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien – StBauFR) in der Fassung der Neubekanntmachung vom 23. November 2006, Az.: 5-2520.2/8 (GABl. S. 568). Die Städtebauförderung ist stets Prozessförderung und keine Förderung baulicher Einzelvorhaben. Die städtebauliche Erneue-

[64] Die zuletzt genannten Programme umfassen: 1. Bund-Länder-Sanierungs- und Entwicklungsprogramm (SEP), 2. Bund-Länder-Programm Innenentwicklung – Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (ASP), 3. Bund-Länder-Programm Stadtumbau-West (SUW), 4. Bund-Länder-Programm Soziale Stadt (SSP), 5. Bund-Länder-Programm Städtebaulicher Denkmalschutz-West (DSP), 6. Bund-Länder-Programm für Kleinere Städte und Gemeinden (LRP).

rung in Stadt und Land hat insbesondere zum Ziel, die gewachsene bauliche Struktur der Städte und Gemeinden zu erhalten und zeitgemäß fortzuentwickeln, die wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten durch städtebauliche Maßnahmen zu stärken sowie die natürlichen Lebensgrundlagen in der gebauten Umwelt zu schützen und zu verbessern. Das Land berät die Gemeinden in Grundsatzfragen, die jeweils zuständigen Regierungspräsidien Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg und Tübingen in Einzelfragen.

Die Förderschwerpunkte der Städtebauförderung werden in der Bekanntmachung des Wirtschaftsministeriums über die Ausschreibung der jährlichen Städtebau-Programme bestimmt. Für das 2012 wurden die folgenden Förderschwerpunkte bestimmt:[65]

- Maßnahmen zur Anpassung vorhandener Strukturen an den demografischen Wandel (z.B. Maßnahmen zur Erreichung von Barrierefreiheit im öffentlichen Raum).
- Sicherung und Aufwertung des Wohnungsbestandes sowie des Wohnumfeldes in den festgelegten Gebieten, insbesondere unter Bündelung der Förderansätze der Wohnraumförderung.
- Neustrukturierung und Umnutzung baulich vorgenutzter Brachflächen – z.B. Industrie- und Gewerbebrachen, bisher militärisch genutzter Gebäude und Liegenschaften, Bahnbrachen – für andere Nutzungen, insbesondere den Wohnungsbau, Gewerbe und hochwertige Dienstleistungen.
- Stabilisierung und Aufwertung bestehender Gewerbegebiete, um den Wirtschaftsstandort Baden-Württemberg zu stärken.
- Stabilisierung und Aufwertung von Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf.
- Ganzheitliche ökologische Erneuerung mit den vordringlichen Handlungsfeldern Energieeffizienz im Altbaubestand, Verbesserung des Stadtklimas, Reduzierung von Lärm und Abgasen, Aktivierung der Naturkreisläufe in den festgelegten Gebieten.
- Stärkung bestehender Zentren, Profilierung der kommunalen Individualität, Sicherung und Erhalt denkmalpflegerisch wertvoller Bausubstanz.

Land und Gemeinden sehen in der städtebaulichen Erneuerung eine Schwerpunktaufgabe. Die Gemeinden nehmen sie selbständig und eigenverantwortlich im Rahmen der rechtlichen Vorgaben des Bundesgesetzes wahr. Land und Bund unterstützen sie durch Förderung.

4.7.2.2. Programme des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg

Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR) [66]

Das Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum soll dazu beitragen, in Dörfern und Gemeinden vor allem des ländlichen Raumes die Lebens- und Arbeitsbedingungen durch strukturverbessernde Maßnahmen zu erhalten und fortzuentwickeln, der Abwanderung entgegenzuwirken, den landwirtschaftlichen Strukturwandel abzufedern und dabei sorgsam mit den natürlichen Lebensgrundlagen umzu-

[65] Ausschreibung des im Jahr 2012 vorgesehenen Programms für die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung, AZ.: 5-2521-12/1.

[66] Geregelt in der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz zum Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR) vom 14. Februar 2011 – AZ.: 45-8435.00 -

gehen. Gefördert werden ländlich geprägte Gemeinden, wobei es keine abschliessende Liste der Gemeinden, die im ELR-Programm gefördert werden, gibt.

Es können private und kommunale Maßnahmen durch zinsverbilligte Darlehen und Zuschüsse gefördert werden. Das Land fördert Entwicklungsprojekte, die die Gemeinden selbst vorschlagen und durchführen. Die Gemeinde erstellt ein Gesamtkonzept. Sie koordiniert die Einzelmaßnahmen verschiedener Investoren wie Unternehmen und privater Haus- und Grundbesitzer. Darüber hinaus investiert die Gemeinde auch selbst, zum Beispiel bei Infrastrukturmaßnahmen. Das Land beteiligt sich an der Finanzierung.

Tabelle 32: Förderschwerpunkte des Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (Quelle: L-Bank)

Förderschwerpunkt	Einzelmaßnahmen	Investorengruppen	Förderinstrument
Wohnen *	• Umbau und Modernisierung von Wohngebäuden • Wohnumfeldmaßnahmen • Schließung von Baulücken	Privatpersonen, Kommunen	Zuschuss
Arbeiten	• Gründung, Erweiterung von Unternehmen • Standortverlagerungen • Reaktivierung von Gewerbebrachen • Erschließung von Gewerbegebieten	Unternehmen, Kommunen	• Unternehmen: Zuschuss oder Darlehen mit Zinsverbilligung • Kommunen: Zuschuss
Gemeinschafts-Einrichtungen *	• Umbau und Neubau von Gebäuden (zum Beispiel Gemeinschaftshäuser, Jugendtreffs, Mehrzweckhallen)	Kommunen	Zuschuss
Sicherung der Grundversorgung mit Waren und Dienstleistungen	• Umbau und Neubau von Gebäuden (zum Beispiel Läden, Büros, Gaststätten)	Unternehmen	Zuschuss oder Darlehen mit Zinsverbilligung

4.7.2.3. Programme des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

Förderprogramm „Wohnen mit Zukunft“

Das Programm „Wohnen mit Zukunft“ fördert private Hauseigentümer, die mit erneuerbaren Energien heizen wollen. Die Programmvariante „Bestandsimmobilien“ bietet die L-Bank in Zusammenarbeit mit der KfW an. Gefördert wird der Einbau von heiztechnischen Anlagen in selbst genutzten pri-

vaten Wohnhäusern in Baden-Württemberg. Förderempfänger sind Personen, die ein Haus besitzen, bauen oder kaufen und dieses selbst nutzen.

Förderprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“:

Gegenstand der Förderung im Rahmen des Programms „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ sind Vorhaben, die in besonderem Maße den Zielen der Innenentwicklung und dem „Flächen gewinnen“ sowie der Schaffung attraktiver, kompakter Siedlungsmuster mit zukunftsweisenden ressourceneffizienten Strukturen Rechnung tragen. Das Land möchte durch dieses Programm insbesondere kleine und mittlere Gemeinden bei der Zielsetzung, einer Eindämmung des örtlichen Flächenverbrauchs durch den konkreten Verzicht auf Außenentwicklung und stattdessen Realisierung von Innenentwicklung Rechnung zu tragen, unterstützen. Fördergegenstände sind insbesondere Konzeptionen zu:

a) Aktivierung von Brachen und Baulücken, nachhaltige Steigerung der Attraktivität des vorhandenen Siedlungsbestands, kurze Wege, räumliche Verknüpfung von Wohn- und Arbeitswelt, umwelt- und alltagsfreundliche Verkehrserschließung, Verkehrsvermeidung, Schaffung von Mehrfachnutzen durch gut erreichbare Nah- und Grundversorgung, Verknüpfung mit effizienter Energieversorgung, Schaffung von Wohnwert für mehrere Generationen sowie Durchgrünung und ökologische Aufwertung;

b) Unterstützung von bürger- und kommunalfreundlichen Beteiligungsformen, Ansprache der Eigentümer und Nutzer von Wohn- und Geschäftsräumen, Nutzungsmischung, innovatives methodisches Vorgehen mit umsetzbaren Elementen;

c) interkommunale Kooperation mit konkreten, auf kompakte Siedlungsstrukturen ausgerichteten Maßnahmen zum gemeinsamen Ziel sparsamer Flächeninanspruchnahme.

4.7.2.4. Programme der L-Bank

Die L-Bank bietet als Förderbank des Landes Baden-Württemberg ebenfalls eigene Förderprogramme für den Bereich „Wohnen“ an:

- *Wohnen mit Kind*: Die L-Bank bietet diese Förderung in Kooperation mit der KfW Förderbank an. Das Programm entspricht in den Grundzügen dem KfW-Wohneigentumsprogramm. Gefördert werden der Neubau oder Kauf von Eigenheimen in Baden-Württemberg durch private Haushalte mit mindestens einem Kind (zum Zeitpunkt der Antragstellung).
- *L-Bank Mietwohnraum-Förderprogramm (Neubau)*: Entsprechend dem Leitbild *Kinderland Baden-Württemberg* unterstützt die L-Bank den Neubau von Mietwohnungen für junge Ehepaare und Familien mit Kindern und darüber hinaus den Neubau von seniorengerechten Mietwohnungen. Das Bauvorhaben kann nur dann gefördert werden, wenn der Wohnraum die Anforderungen des KfW-Programms Energieeffizient Bauen kfW-Effizienzhaus 70 / 55 / 40 (EnEV 2009) oder Passivhaus erfüllt und mit dem Bau noch nicht begonnen wurde.
- *L-Bank Mietwohnraum-Förderprogramm (Energieeffzient Sanieren / Modernisieren)*: Ziel des Programmes ist die langfristige Finanzierung von Investitionen zum Klimaschutz bei Wohngebäuden. Einen Schwerpunkt der Förderung bildet hierbei die Verbesserung der CO_2-Bilanz

bereits bestehender Mietwohngebäude. Daneben werden zinsverbilligte Darlehen zur Reduzierung von Barrieren im Wohnungsbestand vergeben.

4.7.3. Möglichkeiten zur Verzahnung von Städtebau- und Wohnraumförderung

Zur besseren Verzahnung von Städtebau- und Wohnraumförderung bestehen verschiedene Handlungsalternativen. Zunächst sollte unterschieden werden, innerhalb welcher Förderprogramme eine stärkere Anreizsetzung erfolgen soll, da dies auf unterschiedlichen Wegen umgesetzt werden muss. Die jeweiligen rechtlichen Vorgaben, insbesondere für den Bereich der Städtebauförderung, müssen berücksichtigt werden. Sofern die Förderung aus Mitteln der Städtebauförderung erfolgen soll, ist es nötig, dass entsprechende wohnungsrelevante Schwerpunkte in einem per Satzung festgelegten Stadtentwicklungskonzept berücksichtigt werden. Ein solches Konzept ist Voraussetzung für eine Förderung gemäß Städtebauförderung. Das Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum setzt weniger hohe Hürden, ein integriertes Sanierungskonzept (d.h. Festlegung eines städtebaulichen Erneuerungsgebietes nach § 142 Abs. 1 und 3 BauGB bzw. auf Grundlage eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts) ist nicht erforderlich.

Bei den Maßnahmen der Städtebauförderung handelt es sich in der Regel um länger laufende Förderungskonzepte. Die Städtebauförderung kann keinen Neubau fördern, sondern es handelt sich vielmehr um Reparatur im gebauten Bestand. Gleichwohl können Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung durchgeführt werden. Diese Maßnahmen können auch die Finanzierung von Abbrüchen einschließen, damit also die Durchführung von Maßnahmen ermöglichen, die derzeit nicht durch das Landeswohnraumförderungsprogramm abgedeckt werden.[67] Es besteht also eine Komplementarität in den Fördergegenständen zwischen Städtebauförderung und Wohnraumförderung, die noch stärker genutzt werden könnte.

Zu der Frage, wie stärkere Anreize gesetzt werden können, damit Kommunen verstärkt sowohl wohnungsrelevante Schwerpunkte setzen als auch ein höheres Gewicht auf energetische Sanierungsmaßnahmen in einem städtebaulichen Entwicklungskonzept (§ 171b Abs. 2 BauGB) oder einem integrierten Entwicklungskonzept (§ 171e Abs. 4 BauGB) legen[68], sind in der Förderpraxis anderer Bundesländer sind zwei gangbare Ansätze zu beobachten:

- Einräumung von Fördervorrängen im Wohnraumförderungsprogramm,
- Verbreiterung des Förderkatalogs der Wohnraumförderung.

In beiden Fällen erfolgt die Anreizsetzung in den Ausschreibungen bzw. Wohnraumförderungsbestimmungen der Länder. In Schleswig-Holstein werden Anreize für eine höhere Integration von Städ-

[67] Gleichwohl bietet auch eine Anpassung des Landeswohnraumförderungsprogramms Möglichkeiten auf solche Bedarfe einzugehen. Die Wohnungsbauförderung des Landes Nordrhein-Westfalen fördert beispielsweise unter bestimmten Voraussetzungen auch Abbrüche von Mietwohnungen: Eine Abrisskostenfinanzierung kann nur in Verbindung mit gefördertem Wohnungsbau (Neu- oder Umbau) erfolgen. Die Abrisskostenfinanzierung im Rahmen der Wohnraumförderung ist nur für hoch verdichtete Wohnsiedlungen und solitäre Hochhäuser der 1960er und 1970er vorgesehen.

[68] Gleiches gilt für eine stärkere Gewichtung wohnungsrelevanter Belange bei Maßnahmen des Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum.

tebauförderung und Wohnraumförderung durch städtebauliche und bautechnische sowie ökologische Fördervorränge wie folgt gesetzt:[69] [70]

Tabelle 33: Fördervorränge in den Wohnraumförderungsbestimmungen des Landes Schleswig-Holstein

Städtebauliche Fördervorränge für:

- Maßnahmen an städtischen Standorten mit besonderem Entwicklungsbedarf, darunter in festgelegten Sanierungsgebieten, festgelegten städtebaulichen Entwicklungsbereichen, Stadtumbaugebieten, Fördergebieten des Programms „Soziale Stadt, Erhaltungsgebieten;
- Maßnahmen an Standorten, die von Wohnraumversorgungskonzepten, Stadtentwicklungskonzepten oder gleichwertigen kommunalen städtebaulichen Entwicklungsprogrammen erfasst sind, und darüber hinaus der Innenentwicklung der Städte und Stadtzentren und der Stärkung der Wohnfunktion in den Städten dienen.

Bautechnische und ökologische Fördervorränge:

- Maßnahmen mit besonders effizienten und umweltgerechten Energiesystemen sowie solche, die das Primärenergiesystem durch regenerative Energie unterstützen. Dies gilt ebenso für Maßnahmen mit hocheffizienten Dämmstandards und Dämmtechniken zur Minimierung der Energieverbräuche;
- Maßnahmen, die im Neu- und Altbau als Pilot- und Demonstrationsvorhaben während der Planungs-, Bau- und Betriebsphase einem qualifizierten Qualitätssicherungsverfahren („Qualitätspass Schleswig-Holstein“);
- Maßnahmen, deren Energieeffizienz in einem qualifizierten Bilanzverfahren (Energiepass) nachgewiesen wird und die dabei die gesetzlichen Mindestanforderungen wesentlich unterschreiten.

Auch die Wohnraumförderungsbestimmungen des Freistaats Bayern sehen entsprechende Fördervorränge vor:[71]

Tabelle 34: Fördervorränge in Bayern

Zur Verringerung der Inanspruchnahme von Grund und Boden werden Maßnahmen vorrangig gefördert, die auf innerörtlichen Flächen erstellt werden oder die vorhandene Bausubstanz nutzen (Änderung oder Erweiterung von Gebäuden, Zweiterwerb), auf brachliegenden, ehemals baulich genutzten Flächen entstehen oder im Rahmen einer angemessenen Verdichtung oder Ergänzung bestehender Siedlungsgebiete durchgeführt werden sollen.

Die Anreizsetzung in Schleswig-Holstein verknüpft die Städtebau- und Wohnraumförderung, indem für Maßnahmen der Wohnraumförderung in Stadtentwicklungskonzepten bzw. Stadterneuerungsgebieten ein Vorrang eingeräumt wird. In Bayern dagegen erfolgt der Fördervorrang für solche Maßnahmen, die zu einer Verringerung der Inanspruchnahme von Grund und Boden führen. Eine dahin-

[69] Soziale Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein; Wohnraumförderungsbestimmungen (WFB), Erlass des Innenministeriums vom 21. Februar 2002, IV 501-514.02.

[70] Anlage zu den Bestimmungen für die Soziale Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein, Wohnraumförderungsbestimmungen (WFB) Qualitätsstandards, Fassung vom 16. November 2009.

[71] Bekanntmachung der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern: Wohnraumförderungsbestimmungen 2012 (WFB 2012) vom 11. Januar 2012.

gehende Förderung ist bereits heute nach den Vorgaben des LWoFG möglich. Ein entsprechender Fördervorrang im Landeswohnraumförderungsprogramm fehlt allerdings. Durch eine Aufnahme entsprechender Vorränge, also einer vorrangigen Förderung von sozialem Wohnraum in Sanierungsgebieten, könnte ein Anreiz für die Kommunen gesetzt werden, Wohnbelange im Rahmen der städtebaulichen Erneuerung stärker zu berücksichtigen.

Die zweite Möglichkeit besteht darin, den Katalog an Maßnahmen, die aus Mitteln der Wohnraumförderung gefördert werden können, zu erweitern. Hiermit wird das Ziel einer noch stärkeren Komplementarität von förderfähigen Maßnahmen der Städtebau- und Wohnraumförderung verfolgt. Diesen Weg ist das Land Nordrhein-Westfalen gegangen. Im Rahmen der Wohnraumförderungsbestimmungen (WFB) werden neben Baudarlehen für den Neu- oder Umbau im Bestand ebenso Zusatzdarlehen zur Finanzierung der Abrisskosten bis zu max. 20.000 Euro je neu entstehender geförderter Wohnung gefördert. Seit 2010 können 50 % des Zusatzdarlehens in einen Tilgungszuschuss umgewandelt werden.

Eine zweite Anreizsetzung zur stärkeren Berücksichtigung wohnungsrelevanter Belange wird zudem durch die Förderung kommunaler Handlungskonzepte „Wohnen“ gesetzt.[72] Hierzu werden im Rahmen der Wohnraumförderung zusätzliche Mittel für Maßnahmen in Kommunen mit wohnungspolitischen Handlungskonzepten bereitgestellt, wobei nicht die Erstellung der Handlungskonzepte selbst gefördert wird, sondern im Wohnraumförderungsprogramm zusätzlich Mittel bereitgestellt werden, über die jene Kommunen verfügen können, die ein entsprechendes Handlungskonzept erstellt haben. Das Land Nordrhein-Westfalen bietet verschiedene Fördermöglichkeiten für die Realisierung von Maßnahmen an, wenn sie aus kommunalen Handlungskonzepten „Wohnen“ resultieren, darunter fallen energetische Modernisierung von Wohnungen, altengerechter Umbau und Barrierefreiheit sowie Wohnumfeldverbesserungen im Wohnungsbestand. Dazu gehören des Weiteren der Wohnungsneubau (Wohnungsneubau für Zielgruppen des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG), Bereitstellung von Bauland), Wohnraumversorgung (formelle Vereinbarungen zur Belegung von Wohnungen zwischen Kommune und Vermietern - Kooperationsvertrag -, Tausch von Belegungsrechten), soziale Maßnahmen (Bildung eines Quartiersmanagements, Entwicklung der sozialen und Versorgungsinfrastruktur) und städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (Umstrukturierung von Stadtquartieren, ggf. Abriss oder Rückbau, Entwicklung einzelner Standorte oder Wohnumfeldaufwertung).

Durch die Verknüpfung von Wohnraumförderungsmitteln mit Programmen der Städtebauförderung haben sich integrierte Maßnahmenkonzepte realisieren lassen. Fördermittel im Rahmen von kommunalen Handlungskonzepten „Wohnen“ können für folgende Zielsetzungen und Maßnahmen eingesetzt werden:

- Anpassungsmaßnahmen zur Schaffung altengerechten Wohnraums durch Reduzierung von Barrieren (z.B. in Quartieren mit hohem Seniorenanteil);
- Neubau von Einfamilienhäusern (auch zur Miete) und Eigentumswohnungen im günstigen und mittleren Preissegment;
- grundlegende Modernisierung nicht mehr zeitgemäßer Wohnungen;

[72] Broschüre „Kommunale Handlungskonzepte Wohnen“ (http://www.mbv.nrw.de/verkehr/Strassenverkehr/container/broschuere_handlungskonzepte_wohnen_21_12_2007_2.pdf, 2012-03-09)

- Errichtung preiswerter Mietwohnungen, z.B. auch zur Arrondierung oder Lückenschließung;
- Neugestaltung von Hauseingangsbereichen im hoch verdichteten Sozialwohnungsbestand der 1960er und 1970er Jahre;
- Errichtung von Gemeinschaftsräumen, z.B. im Zusammenhang mit dem Neubau altersgerechten Wohnraums;
- Aufbereitung und Brachflächen für Wohnungsneubau;
- Rückbau und Schaffung neuer Wohnangebote in hoch verdichteten Siedlungen der 1960er und 1970er Jahre;
- energieeffiziente Sanierung des Sozialwohnbestandes;
- Wohnungsangebote für pflegebedürftige Senioren.

Die Handlungskonzepte sind für bestimmte Förderangebote und Gebietskulissen bereits Fördervoraussetzung. So werden seit 2009 wohnungswirtschaftliche Maßnahmen des Stadtumbaus nach Nr. 3 BestandsInvest nur noch gefördert, wenn diese aus einem Handlungskonzept abgeleitet werden. In Städten und Gemeinden mit – im Verhältnis zum Landesdurchschnitt – niedrigem Bedarfsniveau soll der Einsatz von Fördermitteln für die Neuschaffung von Mietwohnungen nur in begründeten Fällen erfolgen, z.B. bei Umsetzung von Maßnahmen aus einem Handlungskonzept, bei Umstrukturierungsprojekten mit Abriss- und Ersatzmaßnahmen sowie bei der Unterstützung von Wohnkonzepten für Senioren und Menschen mit Behinderung.

Strukturell handelt es sich bei kommunalen Handlungskonzepten „Wohnen“ um Entwicklungsstrategien, denen das Wohnungsangebot in der Kommune und die zukünftige Wohnungsnachfrage – also die Wünsche und Ansprüche sowie die Anzahl der Haushalte – zu Grunde gelegt werden. Sie werden – ergänzend zu integrierten Stadtentwicklungskonzepten – vor Ort unter Beteiligung aller betroffenen Fachbereiche der Verwaltung und der wohnungswirtschaftlichen Akteure entwickelt, abgestimmt und umgesetzt. Auf dieser Basis werden konsens- und umsetzungsfähige Handlungsoptionen für die zukünftige Wohnungsmarktentwicklung erarbeitet. Das Handlungskonzept gibt den Rahmen vor, um die richtigen Entscheidungen über Investitionen in Neu- und Ergänzungsbauten, über Vermietungsstrategien, die Ausweisung von Bauflächen sowie die Rückbau- und Anpassungsbedarfe treffen zu können. Der Erarbeitungsprozess des kommunalen Handlungskonzepts selbst wird nicht durch das Land finanziert.

Die erfolgreiche Umsetzung von kommunalen Handlungskonzepten „Wohnen“ hängt insbesondere ab von einer umfassenden Zusammenarbeit und Kooperation von Verwaltung und Wohnungsmarktakteuren vor Ort. Ebenso erfordert es ein aufeinander abgestimmtes Antrags- und Bewilligungsverfahren. In Nordrhein-Westfalen entscheidet bei kommunalen Handlungskonzepten das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr (MWEBWV) in Zusammenarbeit mit den beteiligten Kommunen und den Bewilligungsbehörden über die mit den örtlichen Akteuren zu vereinbarenden Gegenleistungen und die Förderkonditionen, die erforderlich sind, um konkrete Maßnahmen aus kommunalen Handlungskonzepten zu realisieren. Derartige besondere Förderkonditionen können z.B. in den folgenden Bereichen bestehen:

- Günstige Förderbedingungen bei mittelbarer Belegung,
- besondere Vereinbarungen zur Übertragung oder Verlängerung von Preis- und Belegungsbindungen,

- Fördermaßnahmen auf der Basis integrierter Strategien zur Aufwertung von Wohnquartieren,
- Fördermaßnahmen für spezifische Zielgruppen.

Eine zentrale Koordinierung dieser integrierten Konzepte ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass diese tatsächlich realisiert werden können.

In Baden-Württemberg könnte daran gedacht werden, neben der Begründung von Fördervorrängen im Landeswohnraumförderungsprogramm Schwerpunkte beim Programm der Städtebauförderung oder dem Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum zu setzen. Auch hier könnte ein Fördervorrang für integrierte Programme begründet werden. Der passende Ort für solche Schwerpunktsetzung könnten die Programmausschreibungen darstellen. Diese könnten jährlich entsprechend der politischen Zielvorstellungen bestimmt werden und böten somit ein flexibles Instrument. Durch eine Schwerpunktsetzung und die Einführung von Fördervorrängen könnten stärkere Anreize für die Kommunen zur Berücksichtigung wohnungsrelevanter Belange bei der Entwicklung von Stadtentwicklungskonzepten gesetzt werden und diese auch mit den klassischen städtebaulichen Zielen wie der Innenstadtbelebung verknüpfen. Hierzu könnte auch dadurch beigetragen werden, indem sehr flexible Regelungen in Bezug auf mittelbare Belegungsbindungen geschaffen werden, die z.B. in Kooperationsverträgen festgelegt werden.

4.7.4. Zusammenfassung

Optimierungspotenzial besteht primär hinsichtlich der Darstellung der Förderarchitektur nach außen, sowie bei der Verzahnung von Wohnraum- und Städtebauförderung:

- Für eine verbesserte Darstellung der Förderarchitektur nach außen ist eine Bündelung der Informationen über die einzelnen Förderprogramme empfehlenswert, die gleichzeitig Komplementaritäten der Förderprogramme des Landes an einer zentralen Stelle bspw. in Form eines Förderkompasses für verschiedene Akteursgruppen (Kommunen, Wohnungswirtschaft) erläutert. Dies könnte durch die Einrichtung einer zentralen Beratungsstelle verwirklicht werden, die über die reine Informationsvermittlung hinaus die Kommunen und Wohnungswirtschaft in der Frage berät, mit welchem Förderprogramm oder welchen Fördermodulen verschiedener Programme – auch in Kombination – eine dem jeweiligen Vorhaben angemessene Förderung erfolgen kann.
- Für eine stärkere Verzahnung von Städtebau- und Wohnraumförderung und die Implementierung von Anreizen für die Berücksichtigung wohnraumrelevanter Ansätze gibt es verschiedene Alternativen. Diese könnten eine bevorzugte Mittelvergabe für solche Vorhaben, die einen integrativen Ansatz von städtebaulicher Entwicklung und Wohnraumförderung verfolgen, vorsehen. Die Einräumung für Fördervorränge im Landeswohnraumförderungsprogramm wie in Schleswig-Holstein oder die Bereitstellung von Fördermitteln für Vorhaben, die auf kommunalen Handlungskonzepten für den Bereich „Wohnen“ wie in Nordrhein-Westfalen beruhen, könnten hierzu Orientierung bieten. Solche Anreize könnten sowohl im Bereich der Städtebauförderung und im Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum gesetzt werden als auch beim Wohnraumförderungsprogramm selbst. Dort könnten jene Projekte bevorzugt gefördert werden, die entweder in Verbund mit der Städtebauförderung (z.B. als Teil eines Stadterneuerungskonzept) oder in Verbindung mit Maßnahmen des Entwicklungs-

programms Ländlicher Raum stehen. Eine Alternative besteht darin, den bisherigen Fokus des Landeswohnraumförderungsprogramms im Bereich der sozialen Mietwohnraumförderung über Groß- und Universitätsstädte hinaus zu erweitern.

5. Zusammenfassung

Der Übergang von den bundesgesetzlichen Regelungen für die Wohnraumförderung zum LWoFG wurde insgesamt erfolgreich vollzogen. Eine Rückkehr zu den vormaligen Regelungen ist ebensowenig geboten wie ein erneuter Systemwechsel. Gleichwohl konnten in verschiedenen Bereichen Optimierungspotentiale bzw. Überprüfungsbedarfe identifiziert werden:

5.1. Erster Abschnitt – Allgemeines (§§ 1-9)

- Ersetzung des Begriffs des „Alleinstehenden“ in § 1 Abs. 2 LWoFG durch den des „Alleinerziehenden“.
- Anpassung der Formulierung des § 7 Abs. 3 LWoFG an § 3 Abs. 1 LKredBkG.

5.2. Zweiter Abschnitt – Fördermethodik (§§ 11-14)

- Anpassung des Wortlauts des § 10 Abs. 3 LWoFG an die vom Statistischen Landesamt verwendeten Begrifflichkeiten.
- Streichung des Kriteriums der Offensichtlichkeit in § 11 Abs. 2 Nr. 2 LWoFG.
- Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung deuten zwar auf eine Verbesserung und Vereinfachung des Verfahrens zur Einkommensermittlung durch das LWoFG hin, doch könnten weitere Erleichterungen für die Praxis – über die Vermögensprüfung betreffende Änderungen der DH-LWoFG hinaus – dadurch geschaffen werden, dass für Empfänger sozialer Transferleistungen im LWoFG eine Erteilung des WBS ohne erneute Prüfung der Einhaltung der Einkommensgrenzen – unter Beibehaltung der Notwendigkeit der Feststellung der angemessenen Wohnungsgröße durch die Kommune – vorgesehen wird.
- Angleichung des Wortlauts von § 12 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und 2 LWoFG hinsichtlich der Bezeichnung des Zeitpunkts (mit Folgeänderung in § 12 Abs. 1 S. 3 LWoFG).
- Erweiterung der Bezugnahme des § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 LWoFG auf § 3 Nr. 2a und Nr. 2b EstG.
- Anerkennung ausländischer Studierender als Wohnungssuchende in § 4 Abs. 7 LWoFG.

5.3. Dritter Abschnitt – Bindungs- und Sicherungsrecht (§§ 15-24)

- Das System des WBS erweist sich in der Praxis als wenig wirkungsvoll. Die Zahl der ausgestellten WBS übersteigt die der effektiven WBS, d.h. jener, bei denen der Bezug einer Wohnung vor Ort erfolgt, deutlich. Hierbei sind große Unterschiede zwischen den Kommunen festzustellen. Neben dem generellen Problem, dass Wohnberechtigte in vielen Fällen keine passende Sozialwohnung finden können, entsteht zudem ein hoher Verwaltungsaufwand auch dann, wenn ein erteilter WBS nicht zur Überlassung einer sozialen Mietwohnung führt. In Kommunen, in denen kein geförderter sozialer Mietwohnraum vorhanden ist, erzeugt das Instrument leerlaufende Verwaltungskosten.

Ein Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung könnte zwar zu einer Effektivitätssteigerung führen, ebenso aber zu Steuerungsverlusten in der Wohnraumversorgung, so dass ein solcher Paradigmenwechsel einer grundlegenden politischen Neubewertung von Chancen und Risiken bedürfte. Innerhalb des bestehenden Systems der Objektförderung könnten die festgestellten Probleme wohl am Besten dadurch behoben werden, dass die Zuständigkeit zur Ausstellung eines WBS nur auf solche Kommunen konzentriert wird, in denen gebundener Wohnraumbestand vorhanden ist. Hierzu bedürfte es der Statuierung der Verpflichtung zur Einrichtung eines zentralen, bspw. von der L-Bank geführten Verzeichnisses, aus dem hervorgeht, welche Kommunen über einen solchen Bestand verfügen, zumal einige Kommunen derzeit nicht einmal selbst über einen entsprechenden Überblick verfügen. Die Erteilung eines WBS sollte gebührenfrei gestellt werden.

- Ersetzung des in § 15 LWoFG verwendeten Singulars „Einkommensgrenze“ durch den Plural.
- Gleichstellung des Lebenspartners mit dem Ehegatten in § 15 Abs. 6 S. 2 Nr. 1 LWoFG.
- Beseitigung des Redaktionsversehens in § 16 Abs. 1 S. 3 LWoFG durch Änderung des Verweises (neu: § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. *2* LWoFG).
- Einführung einer „Karenzfrist“ von sechs Monaten in § 16 Abs. 1 S. 4 LWoFG zwischen Aufgabe der Selbstnutzung geförderten Wohneigentums und der vorzeitigen Rückzahlung.
- Ergänzung des § 16 LWoFG durch den Vorschriften zur Beendigung der Bindung in §§ 15-17 WoBindG entsprechende Bestimmungen, sofern die Förderzusage keine abweichenden Regelungen enthält.
- Weitgehende Anpassung der Modalitäten eines Ausgleichs für die Genehmigungserteilung nach § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, S. 4, 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 LWoFG und des Ausgleichs für eine Freistellung nach § 21 LWoFG, wobei geprüft werden sollte,
    - ob der fakultative Ausgleich zumindest für den Regelfall vorgesehen und gleichzeitig durch einen Verweis auf § 21 Abs. 2 S. 2 LWoFG die Möglichkeit eröffnet werden sollte, bei einer im überwiegenden öffentlichen Interesse erteilten Genehmigung von einem Geldausgleich abzusehen;
    - ob die nur befristete und der Schriftform bedürfende Erteilung der Genehmigung nicht aus Gründen der Rechtsklarheit ausdrücklich im Gesetzestext verankert werden sollte;
    - ob die als Ausgleich gezahlten Mittel durch Einfügung eines Verweises auf § 26 Abs. 3 LWoFG einer Zweckbindung unterworfen werden sollten.
- Prüfung, ob eine zeitanteilige Rückforderung der Fördermittel im Falle einer Genehmigungserteilung nach §§ 17 Abs. 2 S. 1, 18 Abs. 1 S. 1 LWoFG ermöglicht werden soll.
- Aufhebung der durch § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 LWoFG angeordneten Genehmigungspflicht der Selbstnutzung eines Mietobjekts und der von § 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LWoFG statuierten Pflicht zur Genehmigung der Vermietung von zur Selbstnutzung geförderten Objekten.
- Änderung des § 19 Abs. 2 S. 3 LWoFG: Aufnahme der Angaben über sonstige, nach der Förderzusage zulässige Nebenleistungen in den Mietvertrag.

- Einfügung eines Zusatzes in § 19 Abs. 5 LWoFG, der nur mietvertragliche Abweichungen von § 19 Abs. 1–3 LWoFG, die für den Mieter nachteilig sind, mit der Unwirksamkeitsfolge bedroht. Ersetzung der Verpflichtung des Vermieters zur Überlassung einer Mietvertragskopie durch die Pflicht zur Übermittlung von näher konkretisierten Eckdaten der Mietverträge sowie bei Mieterhöhungen, flankiert durch die Pflicht des Vermieters, der Behörde auf deren Verlangen die Einsichtnahme in die Mietunterlagen zu gestatten.
- Einführung einer landesweiten Datei zur Erfassung des gebundenen Wohnbestands (§ 20 Abs. 1 S. 1) zur Beseitigung einer festgestellten Ursache von Vollzugsdefiziten.
- Einfügung des Zusatzes „laufend“ betr. die Überprüfung der Einhaltung der Regelungen über die höchstzulässige Miete in § 20 Abs. 1 und 4 S. 1 LWoFG.
- Erstreckung der Verpflichtung des Vermieters, der zuständigen Stelle die Veräußerung von belegungs- und mietgebundenen Wohnungen und die Begründung von Wohneigentum an solchen Wohnungen unverzüglich schriftlich mitzuteilen, auch auf den Eigentümer in § 20 Abs. 5 S. 1 LWoFG.
- Änderung der Auskunftspflicht der Arbeitgeber nach § 20 Abs. 6 S. 1 LWoFG durch Streichung der Mieter aus dem und Aufnahme von Haushaltsangehörigen des Wohnungssuchenden in den Kreis der von einer Auskunftspflicht Betroffenen sowie Streichung der Sicherung der sonstigen Bestimmungen der Förderzusage aus den Gründen für die Auskunftserteilung.
- Klarstellung der Art und Weise der Zuständigkeitsbestimmung in § 20 Abs. 8 LWoFG sowie Erstreckung der Vorschrift auch auf selbst genutzte Objekte durch Aufnahme eines Verweises in § 20 Abs. 11 LWoFG.
- Die Diskrepanz zwischen grammatikalischer Auslegung und Gesetzesbegründung beseitigende Klarstellung in § 20 Abs. 10 LWoFG.
- Ergänzung des § 20 Abs. 10 LWoFG und Streichung des § 17 Abs. 2 S. 5 LWoFG, so dass ein Hauptmieter, der seine Wohnung untervermietet, dem Verfügungsberechtigten gleichgestellt wird und damit vollständig den Restriktionen des LWoFG unterliegt – ggf. mit einer Ausnahme von der Belegungsbindung für als Zwischenmieter auftretende gemeinnützige Vereine.
- Ergänzung des § 21 Abs. 1 S. 3 LWoFG um die Regelung, dass die zuständige Stelle bei der Entscheidung über die Befristung der Freistellung auch über eine eventuelle, zeitanteilige Rückgewähr der Fördermittel zu entscheiden hat.
- Änderung des § 21 Abs. 2 S. 1 LWoFG: Ergänzung des Normtextes durch das Adverb „vertraglich“ und Streichung der Möglichkeit, einen „sonstigen Ausgleich in angemessener Weise“ zu erbringen; Aufnahme von Vorgaben zur Frage der Mietbindung der Ersatzwohnung.
- Prüfung, ob durch Bezugnahme auf § 21 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 in § 21 Abs. 2 S. 2 LWoFG der Gesetzestext der in den DH-LWoFG vorgesehenen Verfahrensweise angepasst werden soll.
- Anordnung der grundsätzlich kompletten Übertragung aller Berechtigungen und Verpflichtungen in § 22 Abs. 4 LWoFG.
- Aufnahme der Schriftform des Kooperationsvertrags in § 24 LWoFG.

5.4. Vierter Abschnitt – Folgen von Verstößen (§§ 25-28)

- Folgeänderungen in § 26 Abs. 1 S. 1 LWoFG in Abhängigkeit von zu § 20 Abs. 10 LWoFG vorgenommenen Änderungen.

5.5. Fünfter Abschnitt – Übergangs- und Schlussbestimmungen (§§ 29-35)

- Vollständige Einbeziehung aller geförderten Objekte in den Geltungsbereich des LWoFG durch Ergänzung des 29 S. 1 LWoFG um die Worte „und Wohnräume".
- Einfügung einer Anordnung, dass auch die auf § 88 d des Zweiten Wohnungsbaugesetzes basierenden Vereinbarungen weiterhin Gültigkeit behalten, in § 30 Abs. 4 LWoFG.
- Änderung der Formulierung des § 30 Abs. 5 S. 2 LWoFG: „Für jeden weiteren Haushaltsangehörigen (§ 4 Abs. 16) erhöht sich der nach den Sätzen 1, 3, 4 und 5 ermittelte Betrag um 6.000 Euro."
- Verzicht auf die in § 30 Abs. 5 S. 6 LWoFG genannte Verordnung, vollständige Umstellung auf das neue System der Festlegung von Einkommensgrenzen und damit Gleichbehandlung der Förderfälle, ohne Differenzierung zwischen Alt- und Neufällen.
- Erstreckung des § 31 Abs. 2 LWoFG auf 18b WoBindG.
- Erlass von gemeindlichen Satzungen über die höchstzulässige Miete nach § 32 Abs. 3 S. 3 LWoFG: Die Abschaffung der Kostenmiete und die Überführung in ein System mit Anknüpfung an eine ortsübliche Vergleichsmiete werden in der Gesamtbetrachtung positiv bewertet. Die Bewertung hängt hierbei jedoch insbesondere davon ab, wie die Umsetzung vor Ort erfüllt ist. In der Praxis hat die Ermittlung einer „ortsüblichen Vergleichsmiete" einige Kommunen vor ein Problem gestellt, sofern kein eigener Mietspiegel vorhanden ist. Entsprechend liegt selbst vier Jahre nach Inkrafttreten des LWoFG für einige Kommunen noch keine Satzung vor. Angesichts dessen sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, dieses Vollzugsdefizit abzubauen. Die Führung des auch im Zuge einer Umstellung des gegenwärtigen Systems der Ausstellung eines WBS vorgeschlagenen zentralen Verzeichnisses gebundenen Mietwohnraums würde zunächst klarstellen, welche Kommunen zum Erlass von Satzungen über die höchstzulässige Miete verpflichtet sind und welche nicht.
- Im Zusammenhang mit den, durch die in kommunalen Satzungen festgelegten höchstzulässigen Mieten diesbezüglich entstehenden Problemen der Wirtschaftlichkeit solcher Maßnahmen sollte der Landesgesetzgeber Möglichkeiten zur Mietanpassung nach Durchführung energetischer und anderer Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen eröffnen.
- In § 32 Abs. 3 S. 5 LWoFG sollte klargestellt werden, dass der Gemeinde lediglich die Festlegung eines prozentualen Abschlagssatzes von der ortsüblichen Vergleichsmiete abverlangt wird, und eine Verpflichtung der Gemeinde zur Einholung und der über gebundenen Wohnungsbestand in der Gemeinde verfügenden Wohnungsunternehmen zur Abgabe einer Stellungnahme vor Satzungserlass, welche Mieten sich bei Zugrundelegung der ortsüblichen Vergleichsmiete für ihren Wohnungsbestand größenordnungsmäßig ergeben würden, aufgenommen werden. Ergänzend sollte der Vermieter durch eine entsprechende Erweiterung des § 32 Abs. 3 S. 4 LWoFG zur Darlegung gegenüber der Gemeinde über die sich aus der Anwen-

dung der Satzung für die einzelnen gebundenen Wohnungen ergebenden höchstzulässigen Mieten verpflichtet werden.

5.6. Mögliche Synergieeffekte durch Zusammenfassung bau- und wohnungsrelevanter Fördergebiete

- Es sollte geprüft werden, ob für die Anschlusskompensation nach § 6 Abs. 1 EntflechtG eine Zweckbindungsklausel im LWoFG verankert werden sollte.
- Optimierungspotenzial besteht hinsichtlich der Darstellung der Förderarchitektur nach außen. Die Einrichtung einer zentralen Informations- und Beratungsstelle könnte Wesentliches leisten.
- Für eine stärkere Verzahnung von Städtebau- und Wohnraumförderung und die Implementierung von Anreizen für die Berücksichtigung wohnraumrelevanter Ansätze gibt es verschiedene Alternativen. Diese könnten eine bevorzugte Mittelvergabe für solche Vorhaben, die einen integrativen Ansatz von städtebaulicher Entwicklung und Wohnraumförderung verfolgen, vorsehen. Solche Anreize könnten sowohl im Bereich der Städtebauförderung und im Entwicklungsprogramm ländlicher Raum gesetzt werden als auch beim Wohnraumförderungsprogramm selbst. Dort könnten jene Projekte bevorzugt gefördert werden, die entweder im Verbund mit der Städtebauförderung (z.B. als Teil eines Stadterneuerungskonzept) oder in Verbindung mit Maßnahmen des Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum stehen. Eine Alternative besteht darin, den bisherigen Fokus des Landeswohnraumförderungsprogramms im Bereich der sozialen Mietwohnraumförderung über Groß- und Universitätsstädte hinaus zu erweitern.

vbw • Postfach 10 50 23 • 70044 Stuttgart

Ministerium für
Finanzen und Wirtschaft
Herrn Ministerialrat
Dr. Eckart Meyberg
Postfach 101453
70013 Stuttgart

Stuttgart, 03.09.2012

Stellungnahme zum
Gutachten „Überprüfung der Auswirkungen des Landesgesetzes zur Förderung von Wohnraum und Stabilisierung von Quartiersstrukturen (LWoFG)"

Sehr geehrter Herr Dr. Meyberg,

in Vorbereitung auf die Sitzung des Lenkungsausschusses am 13.09.2012 nehmen wir – der **vbw Verband baden-württembergischer Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.** und die **Vereinigung baden-württembergischer kommunaler Wohnungsunternehmen** - die Gelegenheit wahr, zu dem vorgelegten Gutachten Stellung zu nehmen.

Im Rahmen der Föderalismusreform war mit Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wohnraumförderung auf die Bundesländer die Chance gegeben, die landesspezifischen Gegebenheiten bei der Wohnraumförderung zu berücksichtigen. Leider ist dies aus Sicht der baden-württembergischen Wohnungswirtschaft mit dem derzeitigen Landeswohnraumförderungsgesetz nicht gelungen. Die Evaluierung des Gesetzes gibt nun eine weitere Chance, die – wenn die Vorschläge des Gutachtens greifen würden - aus unserer Sicht aber wieder vertan wird.

Wesentlichster Kritikpunkt an dem Gesetz ist, dass die Festsetzung der höchstzulässigen Miete auf die Kommunen übertragen worden ist; die Probleme, die damit verbunden sind, sind in dem Gutachten ausführlich dargelegt. Über die Hälfte der Kommunen hat die gesetzlich vorgeschriebene Satzung - aus unterschiedlichen Gründen - bis heute nicht erlassen. Die Kommunen, die die höchstzulässige Miete in einer Satzung festgelegt haben, haben von ihrem Regelungsspielraum sehr unterschiedlichen Gebrauch gemacht, was teilweise zu erheblichen Nachteilen bei den Wohnungsunternehmen führt. Auch dies ist in dem Gutachten ausgeführt.

Der in dem Gutachten enthaltene Vorschlag, dass die Kommunen zwar keine objektbezogene Höchstmiete mehr festlegen können sollen, dafür aber einen prozentualen Abschlag von der ortsüblichen Vergleichsmiete, wird an der Situation nicht viel ändern; der Regelungsspielraum der einzelnen Kommune bleibt dennoch bestehen. Wir hatten ja bereits auf Beispiele hingewie-

vbw Verband
baden-württembergischer
Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.
Sitz: Stuttgart

Geschäftsstelle Stuttgart
Herdweg 52/54, 70174 Stuttgart
Telefon 0711 16345-0
Telefax 0711 16345-159
http://www.vbw-online.de

Geschäftsstelle Karlsruhe
Schwarzwaldstraße 39
76137 Karlsruhe
Telefon 0721 93353-0
Telefax 0721 93353-99

BW-Bank
BLZ 600 501 01
Konto-Nr. 201 38 51
St.-Nr. 99018/04520
Stellungnahme_S---.doc

sen, wonach die Möglichkeit, die Miethöhe selbst festlegen zu können, von einzelnen Kommunen durchaus als Instrument zur Einsparung sozialer Transferleistungen gesehen wird. Hier kann nur durch eine gesetzliche Regelung, wie hoch der Abschlag sein darf, Abhilfe geschaffen werden. Nur dann ist auch Gewähr geleistet, dass Entscheidungen frei vom Willen der Gemeindeparlamente und ihrer jeweiligen politischen Zusammensetzung getroffen werden.

Unabhängig davon halten wir die Festlegung der Mieten durch eine Gemeinde im Wege einer kommunalen Satzung nach wie vor für systemwidrig. Die Kostenmiete wurde in der Vergangenheit durch die Regelungen des WoBindG, der II. BV und der NMV bestimmt. Außerhalb der Sozialmieten hat der Bundesgesetzgeber im BGB Bestimmungen zur ortsüblichen Vergleichsmiete getroffen, die dem Zivilrecht zuzuordnen sind. Mit dem LWoFG obliegt die Festsetzung der Sozialmieten jetzt den Gemeinden und Gemeindeparlamenten und damit Organen der öffentlichen Verwaltung und der kommunalen Selbstverwaltung, die zur Entscheidung über zivilrechtliche Sachverhalte nicht berufen sind. Hierzu ist in dem Gutachten keine Aussage getroffen.

Wird die Höchstmiete im Gesetz definiert, ist auch die Handhabung, wie nach der Gesetzesänderung die in bestehenden Satzungen festgesetzten Höchstmieten zu behandeln sind, eindeutig.

In diesem Zusammenhang wollen wir auch nochmals auf die Thematik hinweisen, die durch das Urteil des VGH entstanden ist. Wie bekannt, hat der VGH die Normenkontrollverfahren gegen die kommunalen Satzungen der Städte Stuttgart und Göppingen wegen – vermeintlicher – Unzuständigkeit abgewiesen, insbesondere mit dem Argument, es liege keine vor den Verwaltungsgerichten auszutragende öffentlich-rechtliche Streitigkeit, sondern vielmehr eine mietrechtliche Streitigkeit vor. Die Revision wurde nicht zugelassen. Die Urteilsgründe liegen Ihnen vor. Damit muss sich nicht der VGH mit der kommunalen Satzung und den darin festgelegten Mieten beschäftigen, sondern es obliegt jedem einzelnen Amtsrichter - sollte ein Mieterhöhungsverfahren bei ihm eingehen - die Miethöhe für ein bestimmtes Objekt und damit inzidenter die kommunale Satzung zu überprüfen. Auch wenn ein Amtsrichter zu dem Ergebnis kommt, dass die in der Satzung festgesetzte Miete nicht mit dem LWoFG konform ist, gilt das Ergebnis nur für den konkreten Einzelfall; ein anderer Richter kann die Sache gegebenenfalls ganz anders beurteilen. Fazit ist also, dass die Wohnungsunternehmen nicht die Möglichkeit haben, die Rechtmäßigkeit der örtlichen Satzungen gerichtlich überprüfen zu lassen. Hierin liegt ein eindeutiger Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Gebot der Gewährung von Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Hand. Fatal ist diese Entscheidung insbesondere in den Fällen, in denen die Kommunen bis heute keine Satzung zur Festlegung der höchstzulässigen Miete haben. Diese Kommunen haben die Gewissheit, dass ihre Satzung nicht angegriffen werden kann. Dieser Aspekt ist in dem Gutachten nicht aufgegriffen.

Ein weiterer Punkt ist die derzeitige Regelung bei Modernisierungen. Der im Gesetz vorgesehene Abschlag von 10% von der ortsüblichen Vergleichsmiete lässt es für die Wohnungsunternehmen nahezu unmöglich machen, Modernisierungen durchzuführen. Dies betrifft jede Art von Modernisierung, also nicht nur rein energetische Modernisierungen; gerade Modernisierungen im älteren Gebäudebestand sind sehr kostenintensiv. Einerseits soll den gesellschaftlichen Anforderungen Genüge getan werden, andererseits wird den Unternehmen aufgrund solcher

Reglementierungen unter dem Aspekt des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes die Möglichkeit genommen, Modernisierungen auch durchführen zu können. Die Thematik ist auf Seite 81 des Gutachtens zwar aufgegriffen; ein Änderungsvorschlag ist jedoch nicht erfolgt.

Ferner bitten wir Herrn Prof. Dr. Ziekow um eine Aussage zu der Frage, wie Wohnheime i.S.d. §§ 15 II. WoBauG, 20 WoBindG, z.B. Schwesternwohnheime, zu bewerten sind. Derzeit ist ein Rechtsstreit eines Mitgliedsunternehmens vor dem Amtsgericht Ravensburg genau zu dieser Frage anhängig; wir sind der Auffassung, dass Wohnheime nicht unter den Anwendungsbereich der §§ 32 ff LWoFG fallen, auch unter Hinweis auf § 20 Abs. 9 LWoFG. Da es sich bei dieser Frage gegebenenfalls nicht um einen Einzelfall handelt, würden wir eine Aussage zu diesem Thema begrüßen.

Auf unsere bisherige Korrespondenz verweisen wir.

Mit freundlichen Grüßen

Sigrid Feßler
Verbandsdirektorin des vbw

gez. Peter Bresinski
Vorsitzender der
Vereinigung baden-württembergischer
kommunaler Wohnungsunternehmen

GEMEINDETAG
BADEN-WÜRTTEMBERG
Kommunaler Landesverband
kreisangehöriger Städte und
Gemeinden

Gemeindetag Baden-Württemberg Panoramastraße 33 70174 Stuttgart

Ministerium für Finanzen und Wirtschaft
Baden-Württemberg
Neues Schloss
Schlossplatz 4
70173 Stuttgart

Stuttgart, 4. September 2012.

Überprüfung der Auswirkungen des Landesgesetzes zur Förderung von Wohnraum und Stabilisierung von Quartierstrukturen (Landeswohnraumförderungsgesetz – LWoFG)
Ihr Schreiben vom 31.07.2012 – 94-2710.2/13

Sehr geehrte Damen und Herren,

unsere Stellungnahme wird vor dem Hintergrund abgegeben, dass knapp die Hälfte der Mitglieder des Gemeindetags bis 5.000 Einwohner haben.

Untersuchungsbereich Einkommensermittlung (2.1)

Die Gemeinden ermitteln das Einkommen auf Grund der Vorgaben für die Wohnraumförderung. Insoweit spielt es für die kommunale Praxis keine weitere Rolle, ob sich das Landesrecht von den Begrifflichkeiten des Steuerrechts entkoppelt. Jedenfalls berichten unsere Mitglieder insoweit von keinen Besonderheiten im Vollzug.

Wohnberechtigungsschein (2.2)

Wie im Gutachten angesprochen, besteht einerseits die kommunale Aufgabe, den Wohnberechtigungsschein auszustellen, während andererseits zu wenige Wohnungen für die Inhaber der Wohnberechtigungsscheine auf dem Markt sind. Außerdem besteht vielfach kein Bezug zur örtlichen Gemeinde, da der Wohnberechtigungsschein in ganz Baden-Württemberg gilt. Damit erhalten die Gemeinden auch vielfach keine Rückmeldung über die Verwendung des von ihnen ausgestellten Wohnberechtigungsscheins. Weiter wird berichtet, dass teilweise der Vermieter vom Mieter nach einiger Zeit einen Wohnberechtigungsschein verlangt; dieses nachträgliche Verlangen dann Schwierigkeiten im Vollzug bereitet, wenn vom Mieter verlangt wird, eine andere Wohnung auf dem Markt zu suchen.

Dem Ergebnis in 2.2 stimmen wir insoweit grundsätzlich zu.

Das dort angesprochene Verzeichnis der Sozialwohnungen mag für den Vollzug hilfreich sein; es müsste nach unserer Beurteilung doch ohne Weiteres durch die L-Bank geführt werden können.

Die Erhebung von Gebühren sollte den Gemeinden überlassen werden. Die Forderung nach einem gebührenfreien Wohnberechtigungsschein bedarf insoweit einer näheren Begründung.

Satzung (2.3)

Wir verstehen diese Ausführungen so, dass die Mehrzahl der Gemeinden mit der Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmitte keine großen Schwierigkeiten hat. Dies hängt sicher auch von der örtlichen Situation (Vorhandensein einer Wohnungsbaugesellschaft, entsprechende Zahl von Maklern usw.) ab. Eine pauschale Änderung der Vorgaben erscheint uns nicht erforderlich. Andererseits sollte für schwierige örtliche Situationen eine auf den Einzelfall bezogene Erleichterung überlegt werden.

Mit freundlichen

Stingl
Beigeordneter

Landeshauptstadt Stuttgart
Amt für Liegenschaften und Wohnen
GZ: 23-5

Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Liegenschaften und Wohnen,
70161 Stuttgart

STUTTGART

Wohnungswesen

157

Ministerium für
Finanzen und Wirtschaft
Baden Württemberg
Herrn Dr. Meyberg
Postfach 10 14 53
70013 Stuttgart

Ministerium für Finanzen und Wirtschaft
Baden-Württemberg
07. Sep. 2012
Mb(1.V.AL 9/10.09.12

Stuttgart, 5. September 2012

Ihr Aktenzeichen: 94-2710.2/13

Überprüfung der Auswirkungen des Landesgesetzes zur Förderung von Wohnraum und Stabilisierung von Quartierstrukturen (Landeswohnraumförderungsgesetz – LwoFG)

Sehr geehrter Herr Dr. Meyberg,

wie Ihnen bekannt, hat mich Herr Mauch gebeten, den Städtetag in der Sitzung des Lenkungsausschusses am 13.9. um 13:30 Uhr zu vertreten.

Wie von Ihnen gewünscht, übersende ich Ihnen vorab die Stellungnahme der Landeshauptstadt i.V. des Städtetages:

1. zentrale Ergebnisse der Evaluation

Der Vorschlag, auf eine Einkommensermittlung beim Wohnberechtigungsschein für Transfereinkommensbezieher zu verzichten, wird begrüßt und unterstützt.

Der vorgeschlagene Wechsel von der Objekt- zur Subjektförderung wird abgelehnt. In den Bedarfsbrennpunkten hilft die Subjektförderung nicht, da das Klientel von den Vermietern vielfach abgelehnt wird. Die Städte brauchen dort Belegungsrechte.

Dem Vorschlag, die Zuständigkeit für Wohnberechtigungsscheine auf Kommunen mit gebundenem Wohnungsbestand zu konzentrieren, wird zugestimmt.

Dem Vorschlag, der vereinfachten Erstellung der Satzung für Höchstmieten, wird zugestimmt. Allerdings muss es auch wie bisher möglich bleiben,

Sprechzeiten:
Mo bis Fr 09:00 - 12:30 Uhr
Mo bis Do 13:30 - 15:30 Uhr

94-2710.2/13/157
BE

Konto der Stadtkasse:
BW Bank Stuttgart
Nr. 2 002 408, BLZ 600 501 01
IBAN: DE 28 6005 0101 0002 0024 08
BIC: SOLA DE ST
Umsatzsteuernummer: DE147793909

differenzierte Satzungsmieten festzulegen. Dies ist insbesondere für Kommunen wichtig, die neben der Landesförderung mit eigenen Mittel gefördert oder mitfinanziert haben.

Dem Vorschlag einer stärkeren Verzahnung der Städtebau- und Wohnraumförderung wird grundsätzlich zugestimmt.

Die vorgeschlagene Erweiterung der Mietwohnraumförderung über Groß- und Universitätsstädte hinaus wird abgelehnt. Die knappen Mittel sollten wie bisher auf die Bedarfsbrennpunkte konzentriert werden.

2. Änderungsvorschläge im Detail

Unsere Stellungnahme ist aus der Anlage ersichtlich.

Herr Mauch vom Städtetag hat eine Mehrfertigung dieses Schreibens erhalten.

Mit freundlichen Grüßen

Brändle
Stadtverwaltungsdirektor

Anlage

Landeshauptstadt Stuttgart 5.9.2012
BR

2. Änderungsvorschläge im Detail

Lfd. Nr.	Gutachten	Stellungnahme
1	*Ergänzungsvorschlag*: Einrichtung einer zentralen Informations- und Beratungsstelle zur Darstellung der Förderarchitektur nach außen *Zweck*: Transparenz für mögliche Empfänger	Einverstanden
2	*Änderungsvorschlag*: Anpassung der Formulierung des § 7 Abs. 3 LWoFG an § 3 Abs. 1 LKredBkG *Zweck*: Sicherstellung größtmöglicher Flexibilität bei Gewährung von Ausgleichsleistungen.	Einverstanden
3	*Änderungsvorschlag*: Streichung des Kriteriums der Offensichtlichkeit in § 11 Abs. 2 Nr. 2 LWoFG *Zweck*: Ermöglichung möglichst umfassender Prüfungen und Vermeidung von Fehlförderungen	Einverstanden ➔ Fehlförderungen werden vermieden; Verwaltungs- und Prüfungsaufwand nicht höher, da bereits geprüft
4	*Ergänzungsvorschlag*: Erweiterung der Bezugnahme von § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 LwoFG auf § 3 Nr. 2a/2b EstG *Zweck*: Anpassung an Änderungen im EstG, Vermeidung von Ungleichbehandlungen	Einverstanden
5	Vorschlag: Anerkennung ausländischer Studierender als Wohnungssuchende in § 4 Abs. 7 LWoFG *Zweck*: Ermöglichung des Bezugs von geförderten Wohnungen	Ablehnung, da wir die inländischen Studenten vielfach bereits nicht mehr versorgen können.
6	*Änderungsvorschlag*: Einführung einer „Karenzfrist" von sechs Monaten in § 16 Abs. 1 S. 4 LWoFG zwischen Aufgabe der Selbstnutzung geförderten Wohnungseigentums und vorzeitiger Rückzahlung Zweck: Vermeidung von Härtefällen z.B. durch Zeit für Verkauf der geförderten Immobilie anlässlich einer Trennung.	Einverstanden Es ist schwer vermittelbar, dass es nur wegen eines bereits erfolgten Auszugs vor Rückzahlung des Darlehens zu einer 8-jährigen Nachwirkungsfrist kommt.

Lfd. Nr.	Gutachten	Stellungnahme
7	*Änderungsvorschlag* Ergänzung von § 16 LWoFG durch Vorschriften nach dem Vorbild der §§ 15-17 WoBindG *Zweck*: Schließung aktueller Regelungslücken	Das bisherige Defizit wird behoben. Der Vorschlag wird unterstützt.
8	*Änderungsvorschlag:* Anpassung der Modalitäten eines Ausgleichs für die Genehmigungserteilung zur Zweckentfremdung oder baulichen Veränderung nach § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, S. 4 (Mietwohnraum), § 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, S. 5 (selbstgenutzte Objekte) LWoFG und des Ausgleichs für eine Freistellung nach § 21 LWoFG *Zweck:* Angleichung der Normen, da bestehende Unterschiede nicht sachgerecht	Einverstanden
9	*Prüfungsvorschlag* ob eine zeitanteilige Rückforderung der Fördermittel im Falle einer Genehmigungserteilung nach §§ 17 Abs. 2 S. 1, § 18 Abs. 1 S. 1 LWoFG im Einklang mit den DH-LWoFG gewünscht ist. *Zweck*: Angleichung der Normen	Für Genehmigungen nach § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 sollte die Möglichkeit der Rückforderung der Fördermittel vorgesehen werden.
10	Aufhebung der Bestimmungen zur Selbstnutzungspflicht nach § 17 Abs. 2 S. 1, § 18 Abs. 1 S. 1 LWoFG. *Zweck*: Vereinfachung, da andere wohnberechtigte Mieter dem Zweck des LWoFG genügen.	Nicht einverstanden. Die behördliche Kontrollpflicht muss bestehen bleiben, um zu verhindern, dass geförderter Wohnraum entzogen wird.
11	*Ergänzungsvorschlag* zu § 19 Abs. 2 S. 3 LWoFG: Aufnahme der Angaben über sonstige, nach der Förderzusage zulässigen Nebenleistungen in den Mietvertrag. Zweck: Verlässliche Berechnungsgrundlage über tatsächlich zu zahlende Miete für den Mieter.	Einverstanden

Lfd. Nr.	Gutachten	Stellungnahme
12	*Ergänzungsvorschlag*: Einfügung eines Zusatzes in § 19 Abs. 5 LWoFG, der nur nachteilige mietvertragliche Abweichungen von § 19 Abs. 1-3 LWoFG mit der Unwirksamkeitsfolge bedroht *Zweck*: Vermeidung ungewollter Sanktionierung bei für den Mieter günstigeren Konditionen.	Einverstanden
13	*Ergänzungsvorschlag*: Einführung einer landesweiten Datei zur Erfassung des gebundenen Wohnungsbestands (§ 20 Abs. 1 S. 1 LWoFG) *Zweck*: Abbau bestehender Vollzugsdefizite durch Bestandsübersicht	Einverstanden
14	*Ergänzungsvorschlag*: Ausweitung der unverzüglichen Mitteilungspflicht des Vermieters über Veräußerungen von belegungs- und mietpreisgebundenen Wohnungen auf den Eigentümer. *Zweck*: Gewährleistung, dass überwachende Stelle aktuellen Sachstand über alle Förderobjekte besitzt.	Der Vorschlag wird unterstützt.
15	*Ergänzungsvorschlag*: Ausweitung der Auskunftspflicht der Arbeitgeber nach § 20 Abs. 6 S. 1 LWoFG durch Ersetzung der Mieter durch die Haushaltsangehörigen. *Zweck*: Auskunftspflicht zur Ermittlung des gesamten Haushaltseinkommens	Einverstanden
16	*Änderungsvorschlag:* Gleichstellung des Hauptmieters bei Untervermietung mit dem Verfügungsberechtigten durch Ergänzung des § 20 Abs. 10 LWoFG und Streichung des § 17 Abs. 2 S. 5 LWoFG. *Zweck:* Aufhebung der bisherigen Besserstellung des Hauptmieters gegenüber dem Verfügungsberechtigten.	Einverstanden

Lfd. Nr.	Gutachten	Stellungnahme
17	*Ergänzungsvorschlag* von § 21 Abs. 1 S. 3 LWoFG, zuständige Stelle bei der Entscheidung über die Befristung der Freistellung soll auch über eine eventuelle, zeitanteilige Rückzahlung der Fördermittel entscheiden. *Zweck*: Rechtsklarheit, indem Regelungen aus den DH-LWoFG ins Gesetz übernommen werden.	Nicht einverstanden. Gemeinde und L-Bank sind fördertechnisch zu trennen.
18	*Prüfungsvorschlag* ob Fälle, in denen das LWoFG auf einen Ausgleich für eine Freistellung verzichtet, der in den DH-LWoFG abgebildeten Verwaltungspraxis angeglichen werden sollen. *Zweck*: Vereinheitlichung von gesetzlicher Norm und Praxis	Einverstanden
19	*Änderungsvorschlag* Anordnung der grundsätzlich kompletten Übertragung aller Berechtigungen und Verpflichtungen in § 22 Abs. 4 LWoFG *Zweck*: Sicherstellung, dass im Einzelfall auch sämtliche Bindungen auf die Ersatzwohnung übergehen.	Einverstanden
20	*Ergänzungsvorschlag*: Einfügung einer Anordnung in § 30 Abs. 4 LWoFG, dass die Vereinbarungen des 3. Förderwegs (§ 88 d II. WoBauG) weiterhin gültig sind. *Zweck*: Aufhebung der nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung gegenüber dem 4. Förderweg	Einverstanden

Lfd. Nr.	Gutachten	Stellungnahme
21	*Änderungsvorschlag:* Anpassung des Wortlauts von § 10 Abs. 3 LWoFG an die vom Statistischen Landesamt verwendeten Begrifflichkeiten *Zweck:* Klarheit, Vermeidung von Missverständnissen.	Einverstanden
22	*Ergänzungsvorschlag:* Klarstellung, ob der Bruttojahresverdienst nach § 10 Abs. 3 LWoFG die Sonderzahlungen beinhaltet oder nicht. *Zweck:* Klarheit, Vermeidung von Missverständnissen.	Einverstanden
23	*Ergänzungsvorschlag:* Klarstellung, ob der Bruttojahresverdienst nach § 10 Abs. 3 LWoFG die Gesamtbranche umfasst oder nur einzelne Branchen *Zweck:* Klarheit, Vermeidung von Missverständnissen.	Einverstanden
24	*Alternativvorschlag:* Ersetzung des Begriffs „Alleinstehende" durch „Alleinerziehende" in § 1 Abs. 2 LWoFG *Zweck:* Bereinigung eines evtl. Redaktionsfehlers	Fehler wird bereinigt. Vorschlag wird unterstützt.