

Diskussionspapier

Argumentationslinien zu einer möglichen
Wiedereinführung einer Fehlbelegungsabgabe in
Schleswig-Holstein

Kurzfassung

Das vorliegende Papier ist im Rahmen der Kooperation zwischen der Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB. SH) und der Technischen Hochschule Lübeck (TH Lübeck) entstanden. Es dient als Argumentationsgrundlage im Kontext der immer wieder aufkommenden Frage, ob die Wiedereinführung einer Fehlbelegungsabgabe in Schleswig-Holstein sinnvoll wäre. Dabei ist es das Ziel, unterschiedliche Argumentationsmuster, Umsetzungsansätze und bereits vorliegende Erfahrungen herauszuarbeiten und zu diskutieren.

Seit den 1960er Jahren standen einzelne Aspekte der Wohnraumförderung im Mietwohnungsbau in der Kritik. Stark in den Fokus geriet dabei die sogenannte Fehlbelegung und damit die zu geringe soziale Treffsicherheit der Wohnraumförderung. Mit dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG) wurde 1981 die rechtliche Grundlage für die Einführung einer Fehlbelegungsabgabe als Korrekturinstrument geschaffen. Für die Abschöpfungsabgabe wurden damals und werden nach wie vor folgende Argumente ins Feld geführt:

1. Fehlsubventionierungen können mit Hilfe einer Abgabe ausgeglichen werden.
2. Soziale Gerechtigkeit wird hergestellt, da nur den nach aktuellen Einkommensgrenzen wohnberechtigten Haushalten eine günstige Fördermiete zusteht.
3. Es wird ein Anreiz gesetzt, die fehlbelegten Wohnungen freizugeben, wodurch sie förderberechtigten Haushalten wieder zur Verfügung stehen.
4. Die Wohnraumförderung wird durch die entstehenden (zweckgebundenen) Einnahmen gestärkt.

Das Instrument wurde in Deutschland unter der Regie der einzelnen Bundesländer in den 1990er Jahren eingeführt, doch in den folgenden Jahrzehnten fast überall wieder abgeschafft. Die zentralen Gründe für die Abschaffung waren der unverhältnismäßig hohe Verwaltungsaufwand sowie die Stärkung sich abzeichnender Segregationstendenzen. Diese Aspekte werden auch heute noch als Argumente gegen eine Fehlbelegungsabgabe genannt. Während das Argument der sozialen Entmischung mit Blick auf die aktuelle (Wohnungsmarkt-)Situation jedoch ein wenig an Bedeutung verloren hat, ist das ungünstige Verhältnis zwischen Einnahmen und Aufwand durch die heute signifikant niedrigeren potentiellen Erlösmöglichkeiten aus einer Fehlbelegungsabgabe (aufgrund der geschrumpften Zahl belegungsgebundener Wohnungen) noch gravierender geworden.

Auch wenn die potentielle Fehlallokation von öffentlichen Mitteln prinzipiell kritisch zu sehen ist und die Inkaufnahme punktueller „Ungerechtigkeiten“ unbefriedigend ist, zeigt eine genauere Betrachtung des Instruments Fehlbelegungsabgabe dessen Grenzen und Schwächen auch an weiteren Stellen auf:

1. Betroffene Haushalte halten die zusätzliche Belastung i.d.R. für ungerechtfertigt, was zu starken Akzeptanzproblemen und einer Steigerung des Verwaltungsaufwands führen kann.
2. Der Gerechtigkeitsanspruch ist schwer umzusetzen. Je nach Ausgestaltung des Instruments läuft man Gefahr, neue Ungerechtigkeiten zu produzieren.
3. Subventionsvorteile werden nicht umfänglich abgeschöpft. Fehlsubventionierungen werden somit allenfalls verringert, aber nicht beseitigt.
4. Bei einem angespannten Wohnungsmarkt gibt es keine nennenswerte Veränderung in der

Wohnraumversorgung für förderberechtigte Haushalte, da „fehlbelegte“ Wohnungen trotz Abgabe nicht geräumt werden.

5. Die Einnahmen aus der Abgabe haben keinen nachweisbaren Nutzen für die Erstellung zusätzlichen Wohnraums im geförderten Segment. Häufig mangelt es hier eher an verfügbaren Flächen nicht an der Finanzierung.

Der Handlungsbedarf in Bezug auf Fehlbelegungen scheint aktuell eher gering zu sein. Zwar gibt es keine exakten Zahlen zur Fehlbelegungsquote, Schätzungen gehen aber von einer überschaubaren Anzahl aus. Weiter ist anzunehmen, dass der Großteil der Fehlbeleger*innen die Einkommensgrenzen nur geringfügig überschreitet. Mit Blick auf die Neuausrichtung der Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein würde ein Teil der Fehlbeleger*innen zudem wieder zu Wohnberechtigten.

Die weitere Stärkung der Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein ist eine Reaktion auf eine aktuell besonders herausfordernde Situation am Wohnungsmarkt: eine unzureichende und tendenziell weiter sinkende Anzahl von geförderten Wohnungen trifft auf einen in vielen Regionen stark angespannten freifinanzierten Wohnungsmarkt mit entsprechenden Mietpreisen. Der Kreis der Haushalte, die erhebliche Schwierigkeiten haben, sich mit angemessenem Wohnraum zu versorgen, nimmt in vielen Regionen deutlich zu. Es spricht insofern tatsächlich viel dafür, jetzt ein klares Zeichen für eine Stärkung der Wohnraumförderung zu setzen – das bezieht sich auf eine Anpassung der Förderkonditionen, aber auch auf Maßnahmen, die das Vertrauen in die Förderangebote und deren Akzeptanz unterstützen. Die Wiedereinführung einer Fehlbelegungsabgabe wäre in diesem Kontext vermutlich eher kontraproduktiv.

Der Aufbau folgenden Ausführungen sieht zunächst eine definitorische Annäherung an den Begriff der Fehlbelegung vor. Anschließend wird in die Geschichte der Fehlbelegungsabgabe in Deutschland eingeführt – mit besonderem Blick auf das Land Schleswig-Holstein. Daran anknüpfend wird schließlich das Für und Wider einer Fehlbelegungsabgabe diskutiert.

Inhalt

1. Definition Fehlbelegung.....	5
2. Historischer Abriss der Fehlbelegungsabgabe.....	6
3. Pro & Contra Fehlbelegungsabgabe.....	14
3.1 Pro.....	14
3.2 Contra.....	17
4. Fazit.....	26
Quellen.....	31

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufkommen aus der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe und Zusammensetzung der Fehlbeleger*innen nach dem Ausmaß der Einkommensüberschreitung in den Jahren 1995 - 1997 in Schleswig-Holstein (Empirica 1998: 13), S. 10

Abbildung 2: Kennziffern zur Erhebung der Fehlbelegungsabgabe in Schleswig-Holstein (2. Zyklus) sowie Nordrhein-Westfalen 1993, in Hamburg 1996-98 und in Bayern 1997 (Empirica 1998: 31), S. 11

Abbildung 3: Die Fehlbelegungsabgabe in den einzelnen Ländern 1998/99 (DM/qm) (Empirica 1998: 9), S. 18

Abbildung 4: Kosten der Investitionsbank im 2. Zyklus (Empirica 1998: 35), S. 23

Abbildung 5: Leistungen der Investitionsbank Schleswig-Holstein zur Abwicklung der Fehlbelegungsabgabe (Empirica 1998: 29), S. 23

1. Definition Fehlbelegung

Grundsätzlich liegt in Schleswig-Holstein eine fehlerhafte Belegung von öffentlich geförderten Wohnungen dann vor, wenn das Gesamteinkommen eines Haushalts beim Erstbezug die vorgegebenen Einkommensgrenzen überschreitet. Der Diskurs über die Wiedereinführung einer Fehlbelegungsabgabe fokussiert jedoch primär auf Konstellationen, in denen Mieter*innen einer geförderten Wohnung zwar beim Erstbezug die Voraussetzungen für die Ausstellung eines Wohnberechtigungsscheins erfüllt haben, dies jedoch inzwischen aufgrund veränderter Einkommensverhältnisse nicht mehr tun. Bei einer erneuten Überprüfung der Einkommensverhältnisse könnte diesen Haushalten kein Wohnberechtigungsschein mehr zugesprochen werden. Trotzdem wohnen sie weiterhin in einer zweckgebundenen Wohnung.

Das Überschreiten der Einkommensgrenzen nach dem Erstbezug ist ein mögliches Phänomen der objektbezogenen Wohnraumförderung, das im Laufe der Zeit auftreten kann, da künftige Einkommensveränderungen der Mieter*innen – da kaum bis nicht prognostizierbar – bei der Wohnungszuteilung nicht berücksichtigt und anschließend nicht erneut überprüft werden. Anders als es der Name vermuten lässt, beruhen Fehlbelegungen dieser Art nicht auf einem Fehlverhalten, einem Verstoß oder gar Betrug der Haushalte. Vielmehr stellen Veränderungen der Lebenssituation der Mieter*innen die zentrale Ursache für das Herauswachsen aus der Wohn- und Förderberechtigung dar (vgl. Breyer, Krebs 2018: 687; Pahnke 1998: 22).

Da das Überschreiten von Einkommensgrenzen mietrechtlich kein ausreichend berechtigtes Interesse zur Beendigung von Mietverhältnissen darstellt, können die jeweiligen Haushaltsmitglieder weiterhin in einer belegungsgebundenen Wohnung leben und zu einer günstigen Fördermiete wohnen, obwohl sie bei einer erneuten Einkommensüberprüfung nicht länger förderberechtigt wären (vgl. BMWi 2018: 9; Lehmann 2016: 103).

Wenn über Fehlbelegung gesprochen wird, ist es entscheidend, Einkommensgrenzen und damit Bezugsgrößen festzulegen, an denen eine Fehlbelegung definiert werden kann. Denn je nachdem, ob die zum Bezugszeitpunkt geltenden Einkommensgrenzen, die jeweils aktuellen Einkommensgrenzen in der Wohnraumförderung oder wie bei Schier und Voigtländer (2016: 29) die Armutsgrenze¹ betrachtet wird, wird der gleiche Begriff der Fehlbelegung genutzt, aber über verschiedene Sachverhalte gesprochen. In dem vorliegenden Papier werden die jeweils aktuellen Einkommensgrenzen der Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein als Bezugsgröße definiert, da sich die Frage einer heutigen Wohnberechtigung an diesen Grenzen auszurichten hat. Hierbei ist der Plural der Einkommensgrenzen zu betonen, die je nach Personenanzahl und Förderweg² voneinander abweichen.

¹ Eine Fehlbelegung liegt bei den Berechnungen vor, wenn die Haushalte oberhalb der Armutsgrenze liegen. Als arm gelten Haushalte, die über ein (Äquivalenz-)Einkommen verfügen, das weniger als 60 Prozent des Medians beträgt.

² In Schleswig-Holstein gibt es nach aktueller Förderung drei Förderwege. Für den 1. Förderweg gelten die Einkommensgrenzen nach § 8 SHWoFG. Diese dürfen im 2. Förderweg um 20 Prozent und im 3. Förderweg um 40 Prozent überschritten werden.

2. Historischer Abriss der Fehlbelegungsabgabe

Einführung

Situation auf Bundesebene

Die Ausgestaltung der Wohnraumförderung im Bereich des Mietwohnungsbaus stand seit den 1960er Jahren³ in der Kritik. Bemängelt wurden

- die Konzentration der Förderung auf wenige Haushalte⁴,
- die Ineffizienzen und der hohe fiskalische Aufwand infolge des Kostenmietprinzips⁵,
- insbesondere aber die Fehl- und Unterbelegung⁶ und damit die geringe soziale Treffsicherheit (vgl. Pahnke 1998: 18ff.).

Seit den 1960er Jahren gab es daher verschiedene Überlegungen, das Problem der Fehlbelegung zu lösen. 1965 wurde beispielweise ein Referentenentwurf vorgelegt, der die Vermieter*innen verpflichten sollte, Fehlbeleger*innen bei einer Überschreitung der Einkommensgrenze von über 25 Prozent zu kündigen. Das „Rausschmeißergesetz“ stieß jedoch auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken sowie Ablehnung in der Öffentlichkeit und wurde nicht weiterverfolgt. Versuche, Fehlbeleger*innen durch Prämien oder zinsgünstige Darlehen zu einem Auszug aus den belegungsgebundenen Wohnungen zu bewegen (sogenannte „Umschichtungsaktionen“ oder „freiwillige Umsetzung“), blieben ohne nennenswerten Erfolg⁷. 1971 folgte der Vorschlag einer Steuereinführung, 1973 die Idee eines negativen Wohngeldes und 1980 der Vorschlag eines Tabellenmietsystems im Bestand belegungsgebundener Wohnungen (vgl. Pahnke 1998: 24; Heeg 2021: 99f.; ARD 1965; Leis 1996: 95ff.⁸).

Schließlich setzte sich die Fehlbelegungsabgabe durch. Bereits 1970 war eine Kommission aus Bund und Ländern mit der Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit und möglichen Ausgestaltung einer Fehlbelegungsabgabe beauftragt worden⁹. 1980 wurde erneut eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen. Basierend auf deren Abschlussbericht wurde das Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG) verabschiedet (vgl. Leis 1996: 107f.). Mit dem AFWoG schuf der Bund 1981 die Möglichkeit und rechtliche Grundlage für die Bundesländer, eine solche Abgabe festzulegen.

³ Ab den 1960er Jahren gab es eine generelle Abkehr vom sozialpolitischen bzw. wohlfahrtsstaatlichen Ansatz und Hinwendung zu marktwirtschaftlichen bzw. liberalen Vorstellung in der Wohnungspolitik (vgl. Rink 2021: 87; Heeg 2021: 100).

⁴ Aufgrund der hohen Anzahl von förderberechtigten Haushalten, die einer geringen Anzahl von belegungsgebundenen Wohnungen gegenüberstanden, gingen viele berechnete Haushalte leer aus. Das Auswahlverfahren sorgte dafür, dass sich die „für den freien Wohnungsmarkt charakteristische Selektion zum Nachteil der sozial Schwächsten“ (Pahnke 1998: 19) in Teilen wiederholten.

⁵ Die benötigten Fördervolumina pro Wohnung erreichten baukostenbedingt ein hohes Ausmaß und die Investor*innen hatten nur geringe Anreize kostensparend zu bauen.

⁶ Eine Unterbelegung liegt dann vor, wenn sich die Personenanzahl in einem Haushalt verringert und deshalb die zulässigen Wohnflächen Grenzen überschritten werden.

⁷ In Hamburg wurden im Zuge der Umschichtungsaktion von 10.000 möglichen Wohnungen nur 414 frei.

⁸ Trotz des Alters der Quelle sind die angeführten Argumente weiterhin gültig. Dies trifft insbesondere für die Bewertung der Fehlbelegungsabgabe als Instrument zu.

⁹ Auftraggebende waren das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und die Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister*innen und Senator*innen der Länder (ARGEBAU)

In dem Gesetzesentwurf betonte die Bundesregierung, dass „die Fehlsubventionierung von Sozialwohnungen in der Öffentlichkeit als großes Ärgernis empfunden [würde]“ (Deutscher Bundestag 1981: 1). Tatsächlich eingeführt wurde eine Fehlbelegungsabgabe in vielen Bundesländern erst in den 1990er Jahren.

Situation in Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein wurde eine Fehlbelegungsabgabe im Jahr 1992 eingeführt. Ein Anstoß hierfür war der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 08. Juni 1988 zum AFWoG¹⁰. Das Gericht stellte fest, dass die bisherige Regelung, eine Abgabe nur für Gemeinden mit mehr als 300.000 Einwohner*innen zu erheben, eine Ungleichbehandlung gleichgelagerter Sachverhalte darstelle, die nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sei (vgl. Leis 1996: 113). Mit dem Wegfall dieser Begrenzung wurde das AFWoG auch für Schleswig-Holstein bedeutsam. Politisch wurde für die Einführung einer Abgabe mit dem Aspekt der sozialen Gerechtigkeit argumentiert. Gerade mit Blick auf die angespannte Wohnungsmarktsituation Anfang der 1990er Jahre waren Fehlbeleger*innen in Schleswig-Holstein ein (öffentliches) Ärgernis (vgl. Analyse & Konzepte 1998: 34¹¹). Dem Anspruch auf mehr Gerechtigkeit folgend, wurde zusammen mit einer Fehlbelegungsabgabe ein vergleichbarer Subventionsabbau bei der Eigenheimförderung in Form einer einkommensabhängigen Zinsanhebung veranlasst.

Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG) und seine Anwendung

Situation auf Bundesebene

Das AFWoG galt zunächst bundesweit. Die Vorschriften waren seit der Novellierung des Gesetzes 1985 jedoch nicht mehr anzuwenden, wenn landesrechtliche Vorschriften an deren Stelle erlassen wurden. Das Gesetz wurde 2001 neugefasst. Die letzte Änderung erfolgte im Jahr 2006 im Zuge der Föderalismusreform 2006, die die gesetzgebende Befugnis im Bereich der Wohnraumförderung und Wohnungsbindung an die Länder übertrug.

Grundsätzlich sah das AFWoG bei Mieter*innen einer öffentlich geförderten Wohnung im Sinne des Wohnungsbindungsgesetzes eine Ausgleichszahlung pro Quadratmeter vor, wenn die jeweils zulässige Einkommensgrenze¹² um mehr als 20 Prozent überschritten wird. Diese Ausgleichszahlung ist anteilig zur Überschreitung der Einkommensgrenze gestaffelt¹³ und durch § 6 beschränkt. Als Höchstbetrag ist in Gemeinden, für die ein Mietspiegel im Sinne des § 558c oder des § 558d des Bürgerlichen Gesetzbuchs

¹⁰ BVerfGE, Beschluss vom 8. Juni 1988 - 2 BvL 9/85, 2 BvL 3/86 - BVerfGE 78, 249-289

¹¹ Es handelt sich um eine unveröffentlichte Studie im Auftrag des Ministeriums für Frauen, Jugend, Wohnungs- und Städtebau des Landes Schleswig-Holstein.

¹² Die Einkommensgrenze wird nach den §§ 9 und 35 Abs. 1 Satz 1 des Wohnraumförderungsgesetzes definiert; soweit auf Grund des § 9 Abs. 3 des Wohnraumförderungsgesetzes eine Abweichung festgelegt ist, bestimmt sich die Einkommensgrenze nach dieser Abweichung.

¹³ Die Ausgleichszahlung beträgt monatlich je Quadratmeter Wohnfläche

1. 0,25 Euro, wenn die Einkommensgrenze um mehr als 20 vom Hundert, jedoch nicht mehr als 35 vom Hundert überschritten wird,
2. 0,60 Euro, wenn die Einkommensgrenze um mehr als 35 vom Hundert, jedoch nicht mehr als 50 vom Hundert überschritten wird,
3. 1 Euro, wenn die Einkommensgrenze um mehr als 50 vom Hundert überschritten wird.

besteht, die Obergrenze der in dem Mietspiegel enthaltenen Mietspanne für Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung und Beschaffenheit in durchschnittlicher Lage zugrunde zu legen. In den übrigen Gemeinden werden die Höchstbeträge für die Wohnungen der einzelnen Jahrgangsguppen (§ 4 Abs. 1) nach Gemeindegrößenklassen von den Landesregierungen durch Rechtsverordnung bestimmt.

Die jeweils monatlichen Ausgleichszahlungen werden für die nach Prüfungszeitpunkt künftigen drei Jahre festgesetzt (Leistungszeitraum) und anschließend neu ermittelt. Das Aufkommen der Ausgleichszahlung ist zweckgebunden und muss von der zuständigen Stelle an das Land abgeführt werden. Es ist für Maßnahmen der sozialen Wohnraumförderung zu verwenden. Die zuständige Stelle ist nach § 11 die Stelle, die von der Landesregierung bestimmt wird oder die nach Landesrecht zuständig ist.

Räumlich ist das Gesetz auf die von den Ländern bestimmten Gemeinden begrenzt. Die Voraussetzung für die Bestimmung ist nach § 1 Abs. 4, dass die Kostenmieten (§§ 8 bis 8b des Wohnungsbindungsgesetzes) öffentlich geförderter Mietwohnungen die ortsüblichen Mieten vergleichbarer, nicht preisgebundener Mietwohnungen erheblich unterschreiten. Liegt diese Voraussetzung vor, kann von der Anwendung des Gesetzes dennoch abgesehen werden, wenn der Verwaltungsaufwand für die Erhebung der Ausgleichszahlung in einem unangemessenen Verhältnis zu den erwarteten Einnahmen stehen würde.

Ausnahmen in denen eine Ausgleichszahlung nicht zu leisten ist, sind zudem in § 2 festgelegt. Dies trifft beispielsweise zu, wenn Mieter*innen Wohngeld beziehen oder wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Vermietbarkeit der Wohnungen sonst während des Leistungszeitraums nicht gesichert wäre.

Die Leistungspflicht entfällt, sobald eine Wohnung nicht mehr als öffentlich gefördert im Sinne des Wohnungsbindungsgesetzes gilt oder der leistungspflichtige Haushalt auszieht.

Auf Antrag ist gemäß § 7 Abs. 2 zudem eine Minderung des zu zahlenden Betrags möglich, wenn:

- das Einkommen die Einkommensgrenze nicht mehr überschreitet,
- das Einkommen sich um mehr als 15 Prozent verringert hat,
- sich die Zahl der Personen, die nicht nur vorübergehend zum Haushalt gehören, erhöht hat,
- sich das für die Wohnung zulässige Entgelt ohne Betriebskosten, Zuschläge und Vergütungen um mehr als 20 Prozent erhöht hat.

Von der Möglichkeit landesrechtliche Vorschriften zu erlassen, haben alle Länder des alten Bundesgebiets mit Ausnahme des Saarlands Gebrauch gemacht¹⁴. Die landesrechtlichen Vorschriften führten zu einer sehr unterschiedlichen Ausgestaltung des Instruments Fehlbelegungsabgabe mit einem entsprechend variierenden Maß der Abschöpfung von Mietvorteilen fehlbelegter Wohnungen. Es unterschieden sich nicht nur die tatsächlichen Beträge der Ausgleichszahlung, deren Staffelung nach Einkommen, die Toleranzgrenzen der Einkommensüberschreitung und Höchstbeträge, sondern es wurden auch unterschiedliche Verfahren zur Ermittlung der Haushaltseinkommen angewendet¹⁵.

¹⁴ In der aktuellsten Fassung des AFWoG gibt es mit dem § 12 einen eigenen Paragraphen, indem die Geltung des Gesetzes im Saarland geregelt wird. Erhoben wurde eine Abgabe im Saarland jedoch nie (vgl. Deutscher Bundestag 1999: 1). Auch für Bremen wird mit § 13 eine Sonderregelung festgelegt.

¹⁵ „Bei der Einkommensermittlung bleiben in einigen Bundesländern insbesondere Einkommen von haushaltsangehörigen Auszubildenden in unterschiedlicher Höhe außer Betracht. Auch die Betreuung von hilflosen oder schwerbehinderten Familienangehörigen wird je nach Bundesland mit unterschiedlichen Freibeträgen berücksichtigt. In Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein werden Waisenrenten und -gelder sowie Erschwernis-, Nachtdienst- und Gefahrenzuschläge nicht in das maßgebliche Haushaltseinkommen eingerechnet. Bremen definiert eine von § 25 II. WoBauG abweichende Einkommensgrenze.“ (Leis 1996: 115)

Weiter wichen die Leistungszeiträume, sprich die Zyklen der Einkommensüberprüfung¹⁶ voneinander ab und die Zweckbindung des Aufkommens wurde in einigen Ländern ergänzt¹⁷. Auch stand das Aufkommen teils nicht dem Land, sondern den Gemeinden zu¹⁸ (vgl. Pahnke 1998: 25ff.; Leis 1996: 109ff.; Deutscher Bundestag 1999: 2).

Das Gesetz war zunächst bis 1994 befristet. Mit der Novellierung 1989 wurde diese Befristung jedoch aufgehoben (vgl. Leis 1996: 113). 1994 hatte die Fehlbelegungsabgabe mit einem geschätzten Gesamtaufkommen von ca. 725 Mio. DM eine „hohe quantitative Bedeutung“ (Pahnke 1998: 28) erlangt. Bei vielen Politiker*innen und Wissenschaftler*innen gilt die Fehlbelegungsabgabe zu dieser Zeit als „notwendiges Korrekturinstrument für die verteilungspolitischen Unzulänglichkeiten der klassischen Objektförderung“ (ebd.). Bei den betroffenen Mieter*innen stößt sie allerdings auf Akzeptanzprobleme. In der Regel halten die betroffenen Haushalte die zusätzliche Belastung für ungerechtfertigt. Zum Teil wurden die Abgaberegelungen daher bereits kurz nach der Einführung einer Fehlbelegungsabgabe wieder abgeschwächt, um die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhöhen¹⁹. Dennoch berichteten die zuständigen Landesministerien regelmäßig von säumigen Zahlungen und Widersprüchen (vgl. Empirica 1998: 20²⁰).

Situation in Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein sorgte das Schleswig-Holsteinische Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG SH) für eine landesspezifische Ausgestaltung einer Fehlbelegungsabgabe. Eine zentrale Besonderheit im bundesweiten Vergleich war das verwendete Tarifsystem. Einzig in Schleswig-Holstein wurde nicht mit standardisierten Zuschlägen gearbeitet, sondern eine Abgabe errichtet, die sich ausdrücklich an der Differenz zwischen dem vereinbarten Entgelt und der sich nach § 7 ergebenden Vergleichsmiete²¹ - sprich der Höhe des gewährten Subventionsvorteils - orientierte (siehe Abbildung 3). Das Tarifsystem bot den Vorteil einer flexiblen und effizienten Abschöpfung. Während in den anderen Ländern der Fall eintreten konnte, dass die Kostenmiete zusammen mit der maximalen Ausgleichszahlung nicht in die Nähe der Vergleichsmiete rückte, war in Schleswig-Holstein gewährleistet, dass 90 Prozent²² der Subventionsvorteile abgeschöpft wurden. Damit war die schleswig-holsteinische Regelung im Bundesvergleich die „grundsätzlich wohnungspolitisch gerechteste“ (Empirica 1998: 26). Allerdings war sie

¹⁶ Die Spanne reichte von einem bis zu vier Jahren.

¹⁷ „In Niedersachsen [kann] das Aufkommen auch zum Erwerb von Belegungsrechten, in Hamburg auch zur Instandsetzung, Modernisierung und Freimachung von Sozialwohnungen sowie in Bayern zum Erwerb von Mietpreis- und Belegungsbindungen von Wohnungen verwendet werden.“ (Deutscher Bundestag 1999: 2)

¹⁸ „In Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland steht das Aufkommen aus der Abgabe den sie erhebenden Gemeinden zu. Für Schleswig-Holstein gilt, dass Städte, Gemeinden, Kreise und Ämter bei einer Beteiligung an der Förderung ab dem Bewilligungsjahr 1989 einen ihren Darlehen entsprechenden Anteil der Ausgleichszahlungen erhalten (§ 12 Abs. 2 AFWoG SH).“ (Pahnke 1998: 28)

¹⁹ In Baden-Württemberg wurde die Einstiegsschwelle beispielsweise vorübergehend von 20 auf 40 Prozent angehoben.

²⁰ Es handelt sich um eine unveröffentlichte Studie im Auftrag der IB.SH.

²¹ Das AFWoG SH sieht die Bestimmung der Vergleichsmiete per Verordnung der Landesregierung vor. Anders als auf der Bundesebene können Mietspiegel zur Bestimmung der Ausgleichszahlung nicht herangezogen werden.

²² Die maximale Ausgleichszahlung musste bei einer Überschreitung der Einkommensgrenze um 80 Prozent gezahlt werden (siehe Abbildung 3).

auch eine aufkommensschwache Ausgleichszahlungsregelung, da das Tarifsysteem erst bei größeren Subventionsvorteilen kräftiger zugriff. Das Aufkommen aus der Fehlbelegungsabgabe belief sich in Schleswig-Holstein 1995 auf ca. 15,9 Mio. DM, 1996 auf ca. 19,3 Mio. DM und 1997 auf ca. 16,0 Mio. DM²³ (vgl. Empirica 1998: 13 und III). Abbildung 1 zeigt das berechnete maximal mögliche Aufkommensvolumen aus den monatlichen Sollstellungen gemäß der Erstbescheide für die Jahre 1995 bis 1997 sowie die Zusammensetzung der Fehlbeleger*innen nach dem Ausmaß der Einkommensüberschreitung²⁴.

Tabelle 3: Aufkommen aus der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe in den Jahren 1995 - 1997 - Land Schleswig-Holstein -										
Leistungszeitraum 1995-1997 Stand 09.06.1998	WE- Bestand	Einkommensüberschreitung					Vermuter*	Summe	Geschätztes Jahres- aufkommen in DM **	Anteil Fehlbeleger (in %)
		> 20 - < 40%	> 40- < 60%	> 60 - < 80%	> 80%					
Region		Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl		
Stadt Flensburg	4.643	323	183	96	131	394	1.127	1.169.711	24,27 %	
Stadt Kiel	15.163	1.255	782	510	733	2.118	5.398	6.564.524	35,60 %	
Stadt Lübeck	13.608	887	534	305	412	1.564	3.702	5.401.978	27,20 %	
Stadt Neumünster	3.592	293	171	93	124	340	1.021	1.202.808	28,42 %	
Lkr Dithmarschen	2.845	138	81	47	87	236	589	693.349	20,70 %	
Lkr Herzogtum Lauenburg	3.449	237	167	90	138	330	962	1.460.187	27,89 %	
Lkr Nordfriesland	2.535	178	118	58	76	268	698	743.000	27,53 %	
Lkr Ostholstein	5.164	344	253	157	184	493	1.431	1.546.893	27,71 %	
Lkr Pinneberg	5.798	431	254	159	258	559	1.661	2.575.280	28,65 %	
Lkr Plön	2.934	197	144	83	103	299	826	946.856	28,15 %	
Lkr Rendsburg-Eckernförde	5.793	293	212	136	196	588	1.425	1.663.498	24,60 %	
Lkr Schleswig-Flensburg	2.869	197	148	79	93	211	728	700.614	25,37 %	
Lkr Segeberg	6.288	446	327	177	334	712	1.996	3.111.682	31,74 %	
Lkr Steinburg	3.029	164	134	69	99	317	783	748.119	25,85 %	
Lkr Storman	4.769	366	257	178	282	493	1.576	2.659.936	33,05 %	
Schleswig-Holstein insg.	82.479	5.749	3.765	2.237	3.250	8.922	23.923	31.188.294	29,00 %	
Struktur der Fehlbeleger		24,03%	15,74%	9,35%	13,59%	37,29%	100,00%			

* = Dies ist die Anzahl der Vermuter im Erstbescheid. Nach Angaben der Investitionsbank verringert sich diese Zahl durch nachträgliche Angaben, Herabsetzungsanträge, Härtefallentscheidungen auf nur rund 1.600!

** = geschätzt auf der Basis der monatlichen Sollstellungen: und damit nicht mit dem tatsächlichen Aufkommen gleichzusetzen!

Abb. 1: Aufkommen aus der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe und Zusammensetzung der Fehlbeleger*innen nach dem Ausmaß der Einkommensüberschreitung in den Jahren 1995 - 1997 in Schleswig-Holstein (Empirica 1998: 13)

²³ Die Jahresvolumina lassen sich nicht ohne weiteres auf die Zahlungen aus dem 1. bzw. 2. Zyklus beziehen. Zudem müssen nicht unerhebliche Zahlungsrückstände berücksichtigt werden. Die Schwierigkeit, Sollstellen und Ist-Zahlungen in Einklang zu bringen, gibt es auch in anderen Ländern (vgl. Empirica 1998: 13).

²⁴ Auf die Zusammensetzung der Fehlbeleger*innen nach dem Ausmaß der Einkommensüberschreitung wird später noch genauer Bezug genommen.

Eine weitere Eigenheit war, dass die Abwicklung der Fehlbelegungsabgabe über die IB.SH als zuständige Stelle lief und nicht, wie in den meisten anderen Ländern, auf der kommunalen Ebene erfolgte. Die IB.SH wurde zum einen aus wirtschaftlichen Gründen mit der Fehlbelegungsabgabe betraut, aber auch aufgrund ihrer Kenntnis über die Bestände im geförderten Mietwohnungsbau^{25,26}(vgl. Empirica 1998: 20f.).

Wie im AFWoG konnte eine Abgabe nur in bestimmten Gemeinden erhoben werden (nur hier erfolgt auch die Berechnung der Vergleichsmiete). Voraussetzung hierfür war nach § 3a Abs. 3, dass die Kostenmieten (§ 8 bis 8b des Wohnungsbindungsgesetzes) öffentlich geförderter Mietwohnungen die ortsüblichen Mieten vergleichbarer, nicht preisgebundener Mietwohnungen um mindestens 0,5 Euro je Quadratmeter unterschreitet. Ebenfalls gab es im AFWoG SH die Möglichkeit von einer Bestimmung abzusehen, wenn der Verwaltungsaufwand für die Erhebung der Ausgleichszahlung in einem unangemessenen Verhältnis zu den erwarteten Einnahmen stehen würde.

Auch in Schleswig-Holstein stellte die Vermittlung einer Fehlbelegungsabgabe eine Herausforderung dar. Das Instrument hatte mit massiven Akzeptanzproblemen zu kämpfen. Dies zeigt sich beispielhaft an den Zahlen zu den Zahlungserinnerungen und Mahnungen, Widersprüchen und Klagen, die sich aus Abbildung 2 und Abbildung 5 entnehmen lassen. Insbesondere die Anzahl der Zahlungserinnerungen und Mahnungen weisen hohe Werte auf.

Tabelle 11: Kennziffern zur Erhebung der Fehlbelegungsabgabe in Schleswig-Holstein (2. Zyklus) sowie in Nordrhein-Westfalen 1993, in Hamburg 1996-98 und in Bayern 1997				
Leistungen pro 1000 bearbeitete WE	Schleswig-Holstein	Nordrhein-Westfalen*	Hamburg ^o	Bayern
Angeschriebene Haushalte	925	698	keine Angabe	keine Angabe
Nullfälle (inkl. < Bagatellgrenze)	413	434	keine Angabe	670
sostige Befreiung AFWoG	215	302	keine Angabe	273
< Bagatellgrenze	75	entfällt	keine Angabe	entfällt
Bescheide	900	698	953	782
Normale Zahlfälle	169	keine Angabe	152	105
Vermuterbescheide	103 bzw. 18**	20***	42	7
Zahlungspflichtige	272	264	194	112
Herabsetzungsanträge	80	148	89 ^{oo}	keine Angabe
nachträgliche Angaben	40		92	keine Angabe
Härtefallentscheidungen	13	keine Angabe	keine Angabe	entfällt
Zahlungserinnerungen und Mahnungen	363	keine Angabe	918 ^{ooo}	keine Angabe
Vollstreckung	70	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe
Rückstellung/Stundung/Erlass	10	8	keine Angabe	keine Angabe
Widersprüche	18	22	49 ^{ooo}	4
Klagen	1		3 ^{ooo}	keine Angabe

*= Basis 15 ausgewählte Städte in NRW, **= Erst- bzw. Schlussbescheid, ***= landesweite Angaben, °= bezogen auf Leistungszeitraum 1996/97 und 1997/98, Stand 10/1998, °°= Zahl der Bescheide, °°°= bezogen auf die Jahre 1996 und 1997

Abb. 2: Kennziffern zur Erhebung der Fehlbelegungsabgabe in Schleswig-Holstein (2. Zyklus) sowie Nordrhein-Westfalen 1993, in Hamburg 1996-98 und in Bayern 1997 (Empirica 1998: 31)

²⁵ In den 1990er Jahren waren Wohnungskataster auf kommunaler Ebene noch weniger stark vertreten als heutzutage.

²⁶ Aus der Beauftragung der IB.SH mit der Fehlbelegungsabgabe ergab sich auch, dass die Verwaltungskosten auf Vollkostenbasis abgerechnet wurden. In anderen Ländern erhielten die zuständigen Stellen pauschale Zuwendungen zu den Verwaltungsaufwendungen oder hatten diese Aufgabe im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung übertragen bekommen.

Im Rückblick schätzt die IB.SH heute, dass in der Zeit, in der eine Abgabe erhoben wurde, insgesamt über 500 Klagen eingereicht wurden. Hintergrund gerichtlicher Auseinandersetzungen war dabei häufig die Diskrepanz zwischen den im Rahmen der Landesverordnung berechneten Vergleichsmieten und den Werten der örtlichen Mietspiegel. Diese Abweichung ergab sich aus der voneinander abweichenden Methodik. Während für die AFWoG SH-Verordnung Wohnungsmarkttypen als Erhebungseinheit genutzt wurden, bezogen sich die Mietspiegel auf einzelne Gemeinden. Es wurden unterschiedliche Erhebungsstichtage verwendet und auch die Grundgesamtheit der betrachteten Mieten wich voneinander ab (vgl. Analyse & Konzepte 1998: 41f.). 1997 wurde die Methodik zur Ermittlung der Vergleichsmieten vom Oberverwaltungsgericht als nicht differenziert genug kritisiert und für unzulässig erklärt. Seit 1998 wurde bei der Berechnung daher stärker nach Art, Ausstattung und Lage unterschieden²⁹. Ebenfalls wurden Gemeinden mit einem Bestand von 20 statt vorher 50 belegungsgebundener Wohnungen in die Erhebung einbezogen (vgl. Analyse & Konzepte 1998: 4 und 34ff.).

Die Abweichungen zwischen der Landesverordnung (als Bemessungsgrundlage der Fehlbelegungsabgabe) und den örtlichen Mietspiegeln wurde insbesondere vom Mieterbund Schleswig-Holstein stark kritisiert. Hatte der Verbund der Einführung des Instruments 1992 noch zugestimmt, bemängelten er später v.a. die hohen Abgabebeträge, die auf der Landesverordnung gründeten und die tatsächlichen Subventionsvorteile aus ihrer Sicht überstiegen.

Kritik und Abschaffung

Situation auf Bundesebene

Ab Mitte der 1990er Jahre verlor die Fehlbelegungsabgabe zunehmend an Bedeutung und geriet in die Kritik. Die Anzahl der Gemeinden, in denen eine Abgabe erhoben wurde, ging zurück³⁰. Dies war insbesondere darauf zurückzuführen, dass dem hohen Verwaltungsaufwand sinkende Einnahmen aus einer Abgabe gegenüberstanden. Das lag zum einen an der entspannten Situation auf dem Wohnungsmarkt und zum anderen daran, dass viele belegungsgebundene Wohnungen aus der Bindung fielen (vgl. Gröpel 2003; TAZ 1998; Bremische Bürgerschaft 2001: 1). Der hohe Verwaltungsaufwand war ein Aspekt, der seit der Einführung der Fehlbelegungsabgabe als Korrektiv von Verbänden kritisiert wurde und der in den Bundesländern regelmäßig zu Diskussionen führte (vgl. Heinrich Böll Stiftung o.J.; Empirica 1998: 3). Neben einem generellen Rückgang der Anzahl der Gemeinden, in denen eine Abgabe erhoben wurde (vgl. FN 32), wurde auch die Toleranzschwelle, ab der eine Ausgleichsabgabe zu zahlen war, zunehmend hochgesetzt. Außerdem wurden einzelne Gebiete oder Siedlungen ganz von einer Fehlbelegungsabgabe befreit, z.B. in Hamburg und Berlin. Beide Maßnahmen verfolgten das Ziel, besserverdienende Haushalte als stabilisierende Faktoren der Sozialstruktur im Sinne einer ausgewogenen sozialen Mischung vor Ort zu halten und so Tendenzen einer sozialen Segregation zu vermeiden. Auch Abwanderungen ins Umland sollten reduziert werden. Durch den Erhalt einer sozialen Mischung sollte die (räumliche) Konzentration und Verfestigung sozialer Probleme verhindert und die Lebensqualität im Quartier erhalten bleiben. Vor diesem Hintergrund wurde die „Vertreiberabgabe“ verstärkt kritisiert und in Frage gestellt (vgl. Deutscher Bundestag 1999: 3ff.; BZ 2001; Grunert 2000; Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2002: 1).

²⁷ Wie Abbildung 5 zeigt, erfolgten rund 300 davon im 1. Zyklus.

²⁸ Die Diskrepanz lag teilweise bei bis zu 30 Prozent.

Angesichts der Situation auf dem Wohnungsmarkt und eingetretenen sowie befürchteten Segregationstendenzen galt das Instrument der Fehlbelegungsabgabe in den Nullerjahren als nicht mehr zeitgemäß (vgl. Wyputta 2005; Stadt Augsburg o.J.). Im Zeitraum von 2002 bis 2011 wurde sie in den meisten Bundesländern aufgehoben bzw. abgeschafft.

Die zwei wesentlichen Beweggründe für die Abschaffung einer Fehlbelegungsabgabe waren somit:

1. die unverhältnismäßigen Verwaltungskosten,
2. das Ziel, negative Auswirkungen auf die soziale Stadtstruktur zu verhindern, die durch den Wegzug einkommensstärkerer Haushalte eintreten könnten.

Situation in Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein wurde die Fehlbelegungsabgabe besonders vom Mieterbund Schleswig-Holstein aber auch der Wohnungswirtschaft kritisiert. Forderungen nach einer Abschaffung des Instruments wurden laut, die 2004 erfolgte. In dem entsprechenden Gesetzesentwurf vom Mai 2003 begründete die Landesregierung den Entschluss mit dem sich seit ihrer Einführung verschlechternden Verhältnis zwischen Einnahmen und Verwaltungskosten. Diese Tendenz war durch den Abschmelzprozess der belegungsgebundenen Wohnungen³¹ und die zunehmende Entspannung auf dem Wohnungsmarkt bedingt. Letzteres führte zu einem sinkenden Mietpreisniveau und verringerte die Mietpreisspanne für die Abgabe entsprechend. Bereits für das Jahr 2004 wurde nicht mehr mit der Erwirtschaftung von Nettoerträgen gerechnet (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2003: 2ff.). Damit war die Wirtschaftlichkeit das zentrale Argument für die Aufhebung der Fehlbelegungsabgabe in Schleswig-Holstein. Segregationstendenzen wurden in der Argumentation nicht angeführt, zuvor aber vom Landesmieterbund und der Wohnungswirtschaft kritisiert³². Zusammen mit der Fehlbelegungsabgabe wurde auch der Subventionsabbau im Eigenheimbereich abgeschafft. (vgl. Deutsches Verbände Forum o.J.).

Weiter- bzw. Wiedereinführung

Situation auf Bundesebene

Die Fehlbelegungsabgabe wurde nicht in allen Bundesländern abgeschafft. In Rheinland-Pfalz wurde eine Ausgleichszahlung 2001 (nach § 1 AGAFWoG) in zehn Gemeinden³³ als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung festgelegt³⁴. Es machten Stand 2014 allerdings nur noch vier Städte³⁵ davon Gebrauch (vgl. Landtag Rheinland-Pfalz 2014: 1f.). In Hessen wurde die Abgabe 2011 zunächst abgeschafft, vier Jahre später jedoch wieder eingeführt. Als Begründung für die Abschaffung wurden - wie in den anderen Bundesländern - der Verwaltungsaufwand und die Auswirkungen auf die Sozialstruktur angeführt. Zudem war Hessen im Jahr 2011

²⁹ Im Fall einer unterdurchschnittlichen Ausstattung oder Lage kam es zu einem Abschlag, der bei der Bemessung der Ausgleichsabgabe berücksichtigt wurde.

³⁰ In Baden-Württemberg wurde eine Fehlbelegungsabgabe 1990 in 123 Gemeinden erhoben, 2007 waren es nur noch 43 (vgl. Land Baden-Württemberg o.J.: 1). In Bayern waren es zunächst 1141 Gemeinden, bis 2007 war die Zahl auf 164 gesunken (vgl. Loerzer 2010). 2000 lag die Zahl in Niedersachsen nur noch bei 25 Kommunen (vgl. Niedersächsischer Landtag 2000: 1). In Hessen wird eine Abgabe 2011 (gemäß der Ausführungsverordnung) nur in 57 Kommunen erhoben, deren Wohnungsmarkt besonders angespannt ist (vgl. Hessischer Landtag 2011: 2).

das einzige Bundesland, indem eine Abgabe weiterhin erhoben wurde (ausgenommen der vier Kommunen in Rheinland-Pfalz). Für die Wiedereinführung 2015 wurde insbesondere mit dem Gerechtigkeitsaspekt argumentiert. Zurzeit wird eine Abgabe in einigen Städten erhoben, u.a. in Frankfurt am Main und Wiesbaden³⁶ (vgl. Wehaus 2016; Euler 2011; Frankfurter Rundschau 2011; Landtag Nordrhein-Westfalen 2017: 1f.; Heinrich Böll Stiftung o.J.).

Vor dem Hintergrund des aktuell angespannten Wohnungsmarkts und dem großen Bedarf an bezahlbarem Wohnraum wird eine Fehlbelegungsabgabe als Korrekturinstrument bzw. möglicher Lösungsansatz in den letzten Jahren erneut diskutiert.

Situation in Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein wurde sich mit der Rückkehr einer Fehlbelegungsabgabe zuletzt vermehrt durch einen entsprechenden Gesetzesentwurf der SSW im Oktober 2019 (Drucksache 19/1751) auseinandergesetzt. Allerdings wurde der Vorschlag von allen weiteren Fraktionen grundsätzlich abgelehnt (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2019 und 2019a).

3. Pro & Contra Fehlbelegungsabgabe

Im Folgenden werden die unterschiedlichen, im Diskurs um die Fehlbelegungsabgabe angeführten Argumente dargestellt und abgewogen. Zu Beginn der Auflistung und Gegenüberstellung der einzelnen Argumente und Argumentationsstränge ist zu erwähnen, dass die Argumente zum Teil abgeleitet sind und sich nicht immer auf empirische Belege stützen lassen. Sofern empirische Belege vorliegen, wird beim jeweils dargestellten Argument darauf eingegangen.

3.1 Pro

Aufgrund der Mietpreisentwicklungen, gerade auf den großstädtischen Wohnungsmärkten, steigt die Zahl der Haushalte, die nur geringe Chancen haben, sich mit einer freifinanzierten Mietwohnung zu versorgen. Darauf reagierend wurden die Einkommensgrenzen für den Erhalt eines Wohnberechtigungsscheines angehoben, so dass mehr Menschen einen Anspruch auf eine geförderte Wohnung haben – hierzu zählen zuneh-

³¹ Ende 2002 unterlagen rund 73.000 Wohnungen dem AFWoG SH. Bis 2005 sollten es nur noch rund 56.000 Wohnungen sein. Nach damaligen Schätzungen der IB.SH sollte diese Zahl bis 2010 weiter auf rund 47.000 sinken.

³² Auch in Schleswig-Holstein hatte es Freistellungen von Gebieten gegeben (z.B. Teile des Mettenhof in Kiel), um eine soziale Entmischung zu verhindern.

³³ Diese Gemeinden sind: Bad Kreuznach, Frankenthal/Pfalz, Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen am Rhein, Mainz, Neustadt an der Weinstraße, Speyer, Trier und Worms.

³⁴ „Das Land hat in Abstimmung mit den betroffenen Städten eine flexible Regelung für die spezifischen rheinland-pfälzischen Bedürfnisse durch eine „Kommunalisierung“ geschaffen, indem eine Satzung zur Erhebung der „Fehlbelegungsabgabe“ von der Kommune erlassen wird. Darüber hinaus ist die Gemeinde berechtigt, die Satzung aufzuheben, sofern die Erhebungskosten mehr als 20 Prozent des Aufkommens aus der Ausgleichszahlung ausmachen (§ 4 AGAFWoG).“ (Landtag Rheinland-Pfalz 2014: 1)

³⁵ Diese Städte sind: Frankenthal/Pfalz, Ludwigshafen am Rhein, Mainz und Neustadt an der Weinstraße.

mend auch Durchschnittsverdiener*innen (vgl. Heeg 2021: 113). Doch der hohen Grundgesamtheit an berechtigten Nachfrager*innen steht eine nicht ausreichende Anzahl an belegungsgebundenen Wohnungen gegenüber. Die Suche nach einer geförderten Wohnung gleicht daher einem „Lotteriespiel“ (vgl. Krebs, Breyer 2018: 687; Lehmann 2016: 103). Dass sich angesichts der großen Konkurrenz gerade die schwächsten Haushalte durchsetzen, ist kaum zu erwarten. Die Versorgungslage wird durch die angespannte Wohnungsmarktsituation und die damit einhergehende niedrige Fluktuationsquote zusätzlich verschärft (vgl. Lehmann 2016: 102f.). In Schleswig-Holstein gehen Schätzungen auf Grundlage der fortgeschriebenen Daten von 2013 davon aus, dass aktuell 30 bis 35 Prozent aller Haushalte – sprich 440.100 bis 513.450 Haushalte (Stand 2021) – berechtigt sind, einen Wohnberechtigungsschein zu erhalten. Dieser Gruppe steht eine Anzahl von 47.057 geförderten Wohnungen (Stand 31.12.2022) gegenüber.

Vor dem Hintergrund der angespannten Versorgungslage wirkt die Fehlbelegung von belegungsgebundenen Wohnungen durch Haushalte, die aus dem Anspruch auf staatliche Unterstützung herausgewachsen sind, besonders problematisch und sozial ungerecht.

Befürworter*innen einer Fehlbelegungsabgabe problematisieren zudem, dass:

- durch Fehlbelegungen eine Fehlsubventionierung stattfindet,
- durch die geringe Miete ein starker Anreiz besteht, weiter in der Wohnung leben zu bleiben.

Das Instrument der Fehlbelegungsabgabe soll hier als Korrekturmaßnahme greifen.

Als Argumente für eine Fehlbelegungsabgabe werden angebracht, dass sie:

- a) den fälschlicherweise erhaltenen Subventionsvorteil ausgleicht, sprich eine Fehlsubventionierung nachträglich abschöpft,
- b) soziale Gerechtigkeit herstellt,
- c) einen Anreiz setzt, fehlbelegte Wohnungen freizugeben,
- d) Mittel für den sozialen Wohnungsbau generiert.

a. Abschöpfung von Fehlsubventionierung

Die Bereitstellung von geförderten Wohnungen für Personen bzw. Haushalte, die aus einer Berechtigung herausgewachsen sind, stellt eine Fehlallokation staatlicher Mittel dar. Durch eine Fehlbelegungsabgabe sollen diese Gelder abgeschöpft und dem Staat bzw. der staatlichen Wohnraumförderung wieder zugeführt werden. Für eine Fehlbelegungsabgabe spricht, dass Fehlsubventionierungen auf diese Weise verhindert werden. Dies entspricht dem Gebot nach § 7 Nr. 2 des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG), Fehlförderungen zu vermeiden und auszugleichen.

Der tatsächliche Ausgleich der Subventionsvorteile lässt sich rückblickend jedoch nur für Schleswig-Holstein nachvollziehen. Dies ist auf das bereits angeführte Tarifsystem zurückzuführen, das eine anteilige Abschöpfung der Subventionsvorteile vorsieht.

³⁶ Weiter wird eine Abgabe in 25 Kommunen des Wetteraukreises und in 13 Kommunen des Kreises Offenbach erhoben.

b. Erhöhung der Treffsicherheit auch bei längerer Wohndauer und mehr soziale Gerechtigkeit

Die Abschöpfung von Subventionsvorteilen ist direkt mit den Zielen von (mehr) sozialer Gerechtigkeit und einer erhöhten Treffsicherheit in der Wohnraumförderung verbunden. Beide Ziele sollen dadurch erreicht werden, dass staatliche Mittel nicht länger auf alle Mieter*innen von Wohnungen mit Belegungsrecht verteilt werden, sondern (durch die Abschöpfung und Rückführung) nur den wirklich förderberechtigten Haushalten zukommen.

Den Aspekt der sozialen Gerechtigkeit bekräftigt das Bundesverfassungsgericht mit seinem Beschluss vom 08. Juni 1988 und der Einschätzung, dass eine Ausgleichsabgabe, die der Abschöpfung ungerechtfertigter Subventionsvorteile dient, auf einer vertretbaren, wenn nicht gebotenen Erwägung des Gemeinwohls beruht (vgl. Deutscher Bundestag 1999: 4).

In Bezug auf die Treffsicherheit in der Wohnraumförderung ist hervorzuheben, dass diese zum Zeitpunkt des Einzugs in eine belegungsgebundene Wohnung durch die Prüfung der Wohnberechtigung gewährleistet ist. Allerdings kann es im Verlauf der Zeit dazu kommen, dass Haushalte aufgrund sich wandelnder Lebensumstände die Voraussetzungen für die Wohnberechtigung nicht mehr erfüllen und die Treffsicherheit dadurch abnimmt.

Empirische Belege, dass eine Fehlbelegungsabgabe zu mehr sozialer Gerechtigkeit führt oder die langfristige Treffsicherheit in der Wohnraumförderung erhöhen, liegen nicht vor.

c. Anreiz zur Freigabe fehlbelegter Wohnungen

Durch eine Fehlbelegungsabgabe soll zudem ein Anreiz gesetzt werden, belegungsgebundene Wohnungen freizugeben. Mit dem Auszug von Fehlbeleger*innen stünden diese Wohnungen neuen förderberechtigten Mieter*innen zur Verfügung. Die Wohnraumversorgung für Haushalte mit niedrigem Einkommen würde durch das höhere Angebot verbessert.

Das Argument, dass eine Fehlbelegungsabgabe generell zur Freigabe von Wohnungen mit Belegungsrecht beiträgt, lässt sich empirisch allerdings nicht belegen. Vielmehr legen die historischen Erfahrungen (beispielsweise der Umschichtungsaktionen) nahe, dass finanzielle Anreize bei einem angespannten Wohnungsmarkt keine ausreichende Motivation für einen Umzug darstellen. Auch vernachlässigt eine Argumentation, die nur aus Sicht des Homo oeconomicus geführt wird, die vielfältigen Beweggründe, die zu einem möglichen Wohnungswechsel führen (Nähe zur Arbeit, soziale Beziehungen, Ortsverbundenheit etc.).

Die Argumentation ist auch deshalb schwierig, da sie - konsequent weitergedacht - bedeutet, dass eine Fehlbelegungsabgabe, durch die ihr inbegriffene regelmäßige Überprüfung der Einkommensverhältnisse faktisch zu befristeten Mietverträgen im geförderten Mietwohnungsbau führt. Das trifft zumindest dann zu, wenn mit einer Abgabe erreicht werden soll, dass Fehlbeleger*innen aus den belegungsgebundenen Wohnungen ausziehen.

d. Mittel für den sozialen Wohnungsbau

Als ein weiteres Argument für eine Fehlbelegungsabgabe wird angeführt, dass durch sie Mittel zugunsten des sozialen Wohnungsbaus und der kommunalen Haushalte generiert werden (vgl. Wehaus 2016).

Die Höhe, der durch das Instrument der Fehlbelegungsabgabe generierten Einnahmen lässt sich nachvollziehen und wurde im historischen Abriss bereits dargelegt. Belege darüber, wie nutzbringend diese Einnahmen waren, liegen hingegen nicht vor. Mit Blick auf die veränderten Rahmenbedingungen z.B. die stark gestiegenen Baukosten und der damit verbundenen hohen Förderintensitäten ließen sich daraus allerdings auch kaum Rückschlüsse darauf ziehen, welchen Beitrag die Einnahmen heute leisten könnten.

Das Volumen künftiger Einnahmen kann nur geschätzt werden, da keine Daten zur Anzahl fehlbelegter Wohnungen vorliegen. Aufgrund des heute geringeren Bestands an belegungsgebundenen Wohnungen ist allerdings davon auszugehen, dass künftige Einnahmen niedriger ausfallen als in der Vergangenheit.

3.2 Contra

Die Argumente, die für eine Fehlbelegungsabgabe ins Feld geführt werden, lassen sich auch aus einer kritischen Perspektive betrachten:

- a) Die Abschöpfung führt zu einer Minderung, nicht jedoch zu einer Beseitigung der Subventionsvorteile.
- b) Beim Versuch mehr Gerechtigkeit zu schaffen, können neue Ungerechtigkeiten erzeugt werden.
- c) Für förderberechtigte Haushalte bleibt die Wohnraumversorgung nahezu unverändert.
- d) Die generierten Mittel sind unzureichend und wenig zielführend.
Gegen eine Abgabe sprechen zudem die Argumente, die schließlich auch zu einer mehrheitlichen Abschaffung des Instruments führten:
- e) Negative Auswirkungen auf die Sozialstruktur
- f) Ein unverhältnismäßig hoher Verwaltungsaufwand

a. Keine umfangreiche Abschöpfung und damit Beseitigung der Subventionsvorteile

Als Argument für eine Fehlbelegungsabgabe wird das Abschöpfen und somit das Verhindern von Fehlsubventionierung angeführt. Allerdings wurden die erhaltenen staatlichen Mittel in der Regel nicht vollumfänglich abgeschöpft bzw. ausgeglichen. Eine vollständige Abschöpfung der Subventionsvorteile ist nur dann gegeben, wenn die preisgebundene Miete durch eine zusätzliche Abgabe auf das Niveau von Vergleichsmieten erhöht wird. Fehlsubventionierungen werden also nicht verhindert, sondern im Regelfall lediglich verringert.

Die Fehlbelegungsabgabe in den einzelnen Ländern 1998/99 (DM/qm)*

ab Einkommen größer Einkommens grenze §25 WoBau + ... %												ab Einkommen größer Einkommens grenze §25 WoBau + ... %
	BaWü	Bay	Berlin	Bremen	Hamburg	Hessen	Nds	NRW	RLPf°	SH°°		
Baulter der Wohnung -10% -5%				bis 1966	ab 1966							Baulter der Wohnung -10% -5%
0%				2,60								0%
5%												5%
10%				3,40				1,00	1,00			10%
15%												15%
20%								1,50	2,00	0,50		20%
25%	0,50			4,20			1,00	2,00			30%	25%
30%									4,00	1,25		30%
35%								2,50				35%
40%							1,00	3,50			50%	40%
45%	1,50						2,00	4,50	5,50			45%
50%								5,50				50%
55%		1,00					2,00	6,50		2,00		55%
60%			1,00				2,00	7,50				60%
65%		2,00					3,00				70%	65%
70%	3,00						3,00					70%
75%												75%
80%												80%
85%		3,00					4,00	4,50				85%
90%	4,50									3,00		90%
95%												95%
100%		4,00										100%
105%			3,00									105%
110%								6,00				110%
115%		5,00										115%
120%										4,00		120%
125%		6,00		4,00								125%
130%												130%
135%							7,50					135%
140%												140%
145%												145%
150%	6,00	7,00	5,00	5,00	5,00	9,00	8,50	7,00	5,00	90%		150%
											ab 170% 6,00 ab 200% 7,00 ab 230% 8,00	
Anzahl Differen- zierungen	5	7	9	5	3	5	7	10	5	9	beliebig**	Anzahl Differen- zierungen

* = im Saarland wird keine Fehlbelegungsabgabe erhoben

° = Höhe der FBA wird von den Gemeinden festgelegt, angegeben sind die Bestimmungen von 10 Gemeinden

°° = FBA wird als Prozentsatz der Differenz zwischen Kosten- und Vergleichsmiete ermittelt

** = absolute Zahlung abhängig von der Mietdifferenz zur Vergleichsmiete

 = keine Ausgleichszahlung

Abb. 3: Die Fehlbelegungsabgabe in den einzelnen Ländern 1998/99 (DM/qm) (Empirica 1998: 9)

Wie in Abbildung 3 zu erkennen, wurden auch in Schleswig-Holstein nicht 100 Prozent aller Subventionsvorteile, sondern maximal 90 Prozent, abgeschöpft. Aus Abbildung 1 ist für die Jahre 1995 bis 1997 weiter zu entnehmen, dass die maximale Abschöpfung für rund 14 Prozent der abgabepflichtigen Haushalte zutraf. Bei der Mehrheit der Fehlbeleger*innen wurde der Subventionsvorteil nur zu 30 bis 50 Prozent abgeschöpft.

Durch Toleranzgrenzen, ab der eine Ausgleichszahlung zu leisten war, und durch Mindestausgleichszahlungen wurden Fehlsubventionierungen in einem gewissen Rahmen bewusst gebilligt und nicht ausgeglichen³⁸.

Pahnke verweist Ende der 1990er Jahre darauf, dass die teils hohen Toleranzbereiche bezüglich der Überschreitung der Einkommensgrenze und die in einigen Ländern nur sehr geringen Abgabeleistungen in Kombination mit einer nicht flächendeckenden Erhebung einer Abgabe zu einer bundesweit unzureichenden Abschöpfung der Mietvorteile führte. Vermutlich mussten nicht einmal zwei Drittel der Fehlbeleger*innen eine Abgabe zahlen³⁹ (vgl. Pahnke 1998: 28).

b. Mehr soziale Gerechtigkeit?

Hinsichtlich der Intention, mit einer Fehlbelegungsabgabe mehr soziale Gerechtigkeit herzustellen, lässt sich in Bezug auf die Toleranzgrenze und die Staffelung der Abgabe nach Ausmaß der Einkommensüberschreitung die grundsätzliche Frage nach der Plausibilität und Konsistenz der Toleranz stellen. Für Antragstellende, die sich auf einen Wohnberechtigungsschein bewerben, gilt diese Toleranz nicht. Übersteigt ihr Einkommen nur geringfügig die vorgegebene Grenze, erhalten sie keine Wohnberechtigung und müssen sich auf dem freien Markt mit Wohnraum versorgen. Für Wohnungssuchende und Mieter*innen einer belegungsgebundenen Wohnung gelten folglich unterschiedliche Standards (vgl. Leis 1996: 115f.).

Der gewährte Toleranzbereich beim Überschreiten der Einkommensgrenze ist zudem mit Blick auf den Plural der Förderwege von Interesse. In der Diskussion um das Instrument der Fehlbelegungsabgabe wird es oftmals so dargestellt, dass Haushalte entweder einen Anspruch auf staatliche Förderung haben oder eben nicht. Dabei werden jedoch die Abstufungen zwischen den einzelnen Förderwegen nicht beachtet, die genau der regulären Toleranzgrenze von 20 Prozent entsprechen. Ist ein Haushalt aus der Förderung des 1. Förderwegs herausgewachsen, kann er dennoch eine Wohnberechtigung nach dem 2. Oder 3. Förderweg haben. Eine klare Abgrenzung zwischen förderberechtigt und nicht förderberechtigt ist daher nicht ohne Weiteres vorzunehmen. Es geht immer auch um die Frage, in welchem Ausmaß ein Haushalt berechtigt ist, staatliche Unterstützung zu beziehen. Fehlbelegungen sind folglich auch innerhalb der unterschiedlichen Förderwege denkbar. In diesen Fällen dürfte eine Abgabe nicht höher ausfallen als die entsprechende Differenz zur höheren Fördermiete des 2. Oder 3. Förderwegs. Weiter können Mieter*innen belegungsgebundener Wohnungen einen Anspruch auf Wohngeld haben. In diesen Fällen wäre die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe (auch bei Fehlbeleger*innen) weder nach dem AFWoG noch dem AFWoG SH rechtlich zulässig.

³⁷ Im AFWoG SH wurde bewusst ein Puffer von 10 Prozent integriert, um Ungenauigkeiten bei der Erhebung der Vergleichsmieten abzufedern und Abgabebzahlungen, die den erhaltenen Subventionsvorteil überschreiten zu verhindern. Letztere wären auch rechtswidrig und nicht intendiert - eine Fehlbelegungsabgabe strebt die Abschöpfung von Subventionsvorteilen und keine zusätzlichen Strafzahlungen an.

³⁸ Nach § 3a Abs. 5 AFWoG SH wurden Beträge unter fünf Euro monatlich nicht erhoben. ³⁹ Nach Schätzungen waren im Jahr 1993 nur 20 bis 35 Prozent aller Haushalte in belegungsgebundenen Wohnungen zu einer Fehlbelegungsabgabe verpflichtet, die Fehlbelegungsquote lag in diesem Jahr geschätzt jedoch bei knapp über 40 Prozent.

³⁹ Nach Schätzungen waren im Jahr 1993 nur 20 bis 35 Prozent aller Haushalte in belegungsgebundenen Wohnungen zu einer Fehlbelegungsabgabe verpflichtet, die Fehlbelegungsquote lag in diesem Jahr geschätzt jedoch bei knapp über 40 Prozent.

Eine weitere Herausforderung bei der Abgrenzung von Haushalten mit Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein entsteht dadurch, dass nicht nur die Einkommenssituationen, sondern auch die jeweilige Haushaltsgröße in die Betrachtung einfließen. Ein in einer belegungsgebundenen Wohnung lebender Haushalt, dessen Einkommen seit dem Einzug unverändert geblieben ist, könnte bei einer neuerlichen Überprüfung des Anspruchs allein durch eine Verringerung der Haushaltsgröße (z.B. Trennung oder Tod des/der Ehepartners/in oder Auszug eines Kindes) zu einem Fehlbeleger-Haushalt werden – oder zu einem Haushalt, der zwar noch Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein hat, aber jetzt in einer Wohnung lebt, die eigentlich nicht zu der aktuellen Haushaltsgröße passt.

Historisch gesehen führten die unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Ländern zu Ungerechtigkeiten im bundesweiten Vergleich, was die Behandlung der Fehlbeleger*innen betrifft. Eine mögliche Wiedereinführung einer Fehlbelegungsabgabe in einzelnen Bundesländern und eine möglicherweise nicht flächendeckende Erhebung innerhalb der Landesgrenzen (beispielsweise, weil einige Gemeinden die Voraussetzungen für die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe nicht erfüllen) werfen diese Problematik erneut auf. Wenn nur in einigen Kommunen/Ländern eine Abgabe erhoben werden würde, und angrenzende Kommunen/Länder von einer Erhebung absehen, würde mit Fehlbelegungen ungleich umgegangen.

Die Intention, mehr soziale Gerechtigkeit herzustellen, ist ein nachvollziehbares und wichtiges Anliegen. Das Instrument der Fehlbelegungsabgabe entsprechend auszugestalten und umzusetzen, stellt jedoch eine Herausforderung dar. Es besteht die Gefahr, durch den Versuch, mehr Gerechtigkeit zu schaffen, neue Ungerechtigkeiten zu erzeugen. Dabei geht es vielfach um Detailfragen. Das nachfolgende Beispiel soll dies exemplarisch verdeutlichen: In Schleswig-Holstein haben nicht fehlbelegte Haushalte in Teilen über 9 Monate hohe Abgaben zahlen müssen. Dies resultierte daraus, dass sogenannte Vermuterbescheide⁴⁰ nur mit Wirkung für die Zukunft entkräftigt werden konnten. Es kam zu Beschwerden und Petitionen im Landtag.

c. Wohnraumversorgung für förderberechtigte Haushalte bleibt nahezu unverändert

Die Vorteile für Fehlbeleger*innen bleiben auch bei Zahlung einer Fehlbelegungsabgabe weiter bestehen und werden durch diese lediglich verringert. Erst wenn die Fördermieten durch eine Abgabe auf Marktniveau für vergleichbare Wohnungen angehoben werden, entfallen die finanziellen Anreize, die Wohnung zu behalten, vollkommen (vgl. Leis 1996: 104). Da gerade in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt die ortsübliche Miete (als Referenzgröße für die Fehlbelegungsabgabe) häufig deutlich unter den bei Neuvermietung verlangten Mieten im frei finanzierten Segment liegt, bleiben die belegungsgebundenen Wohnungen trotz Abgabe weiter attraktiv. Das zentrale Problem der Fehlbelegung wird folglich nicht gelöst, da eine Abgabe nur in wenigen Fällen dazu führt, dass Wohnungen mit Belegungsrecht freigegeben werden und dadurch tatsächlich berechtigten Haushalten zur Verfügung stehen.

Pahnke vermutete Ende der 1990er Jahre, dass die Fehlbelegungsquote – trotz Fehlbelegungsabgabe – weitgehend unverändert blieb (vgl. Pahnke 1998: 29f.). Die Erfahrungen aus Hessen bekräftigen dies. Kein Mensch müsse ausziehen, weil eine Fehlbelegungsabgabe erhoben wird, so Ministerin Hinz in einem Interview zur Wiedereinführung des Instruments Fehlbelegungsabgabe 2016. „Nach den Erfahrungen der Vergangenheit sei lediglich ein sehr kleiner Teil der Umzüge durch die Fehlbelegungsabgabe motiviert.“ (von

⁴⁰ Vermuterbescheide wurden ausgestellt, wenn Haushalte keine Angaben zu ihren Einkommensverhältnissen machten. Dies musste jedoch nicht immer mutwillig geschehen, sondern konnte auch daraus resultieren, dass entsprechende Aufforderungen als Werbung o.ä. abgetan wurden.

Bebenburg 2016). In Frankfurt können weder der Magistrat noch das Land eine erhöhte Fluktuation im Zuge der Wiedereinführung einer Abgabe beobachten (vgl. Manus 2017 und 2019). Explizite Untersuchungen, die sich konkret mit den Auswirkungen einer Fehlbelegungsabgabe auf die Fluktuation in belegungsgebundenen Wohnungen befassen, liegen weder für Hessen noch für andere Länder vor.

Es bräuchte eine Festsetzung der Höchstbeträge oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmieten, um Mieter*innen aus wirtschaftlichen Gründen zu einem Umzug zu bewegen. In Städten wie München oder Hamburg, in denen die ortsüblichen Mieten stark von denen auf dem freien Markt abweichen, müsste der Betrag einer Abgabe sehr hoch gesetzt werden, um Anreize zum Auszug zu setzen. In diesem Fall würde es sich nicht länger um eine Abschöpfungsabgabe handeln, sondern um eine Art „Strafzahlung“. Wohlgermerkt für einen Umstand, der wie eingangs erwähnt nicht aus einem Fehlverhalten der betroffenen Haushalte herrührt. Inwieweit eine solch hohe Abgabe politisch durchsetzbar ist, ist fraglich (vgl. Pahnke 1998: 29f.; Leis 1996: 104). Das „Rausdrängen“ von Bestandsmieter*innen durch sehr hohe Abgabebeträge würde zudem Fragen nach der Vereinbarkeit mit dem Kündigungsschutz aufwerfen.

Weiter zu berücksichtigen ist, dass die jeweils aktuelle Fördermiete in einzelnen Regionen Schleswig-Holsteins bereits über dem durchschnittlichen Marktpreis liegt. In diesen Gebieten ist die Voraussetzung für die Erhebung einer Abgabe nicht gegeben. Ein finanzieller Anreiz zur Freigabe belegungsgebundener Wohnungen ist mit dem Instrument der Fehlbelegungsabgabe hier folglich nicht zu setzen. Die Problematik, neue Ungerechtigkeiten zu schaffen, besteht auch in diesem Fall.

Wie bereits erwähnt, vernachlässigt das Argument, dass eine Fehlbelegungsabgabe einen Anreiz setzt, geförderten Wohnraum freizugeben, die vielfältigen Beweggründe für oder gegen einen Umzug. Das Argument fokussiert ausschließlich auf den finanziellen Faktor. Zu diesem zählt allerdings auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis, also welche Wohnqualität man für sein Geld erhält. Je niedriger der Wohnwert der belegungsgebundenen Wohnung, desto größer ist dementsprechend die voraussichtliche Bereitschaft zum Umzug. Die Wiedereinführung einer Fehlbelegungsabgabe hätte somit – wenn überhaupt – eine erwartungsgemäß „einseitige Mobilisierung tendenziell instandsetzungs- und modernisierungsbedürftiger Wohnungen“ (Leis 1996: 114) zur Folge (vgl. ebd.).

d. Einnahmen unzureichend und nicht zielführend

Generell ist hervorzuheben, dass das Instrument der Fehlbelegungsabgabe nicht mit dem Ziel eingeführt wurde, den sozialen Wohnungsbau zu finanzieren (vgl. Leis 1996: 106). Die aus einer Abgabe gewonnenen Einnahmen leisten zwar einen Beitrag, können den Bau neuer Wohnungen mit Belegungsrecht jedoch nicht umfänglich finanzieren (vgl. Frankfurter Rundschau 2023).

Grundsätzlich anzumerken ist, dass es in Städten und Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt, wie z.B. in Frankfurt, häufig nicht an der Finanzierung fehlt, sondern an verfügbaren Flächen zum Bauen (vgl. Manus 2017; Wehaus 2016). Auch in Schleswig-Holstein gibt es nach Aussagen der IB.SH keine Finanzierungsprobleme in der Wohnraumförderung. Einnahmen aus einer Abgabe lösen somit kein bestehendes Problem oder verringern finanzielle Engpässe und bringen damit nur einen sehr geringen Nutzen.

Prinzipiell ist weiter zu berücksichtigen, dass die Einnahmen mit den Kosten für die Erhebung einer Abgabe verrechnet werden müssen (siehe Abschnitt hoher Verwaltungsaufwand).

e. Soziale Entmischung

Gegen eine Fehlbelegungsabgabe sprechen mögliche Segregationstendenzen, die wie oben ausgeführt, in vielen Ländern schließlich zur Abschaffung des Instruments geführt haben. Mit Blick auf die soziale Mischung in einem Quartier werden Fehlbelegungen in Teilen nur als ein vermeintliches Problem gesehen und sind „sogar gewollt, um gut funktionierende Nachbarschaften nicht zu zerstören“ (Breyer, Krebs 2018: 686). Dies verdeutlicht die Ambivalenz wohnungspolitischer Ziele. Beispielhaft zeigt es sich in der Antwort des rheinland-pfälzischen Staatsministers Dr. Carsten Kühl 2014 auf die Frage, ob es neben einer Fehlbelegungsabgabe weiterer Maßnahmen zur Prävention von Fehlbelegungen brauche: Weitere Maßnahmen brauche es nicht, da die Wohnungspolitik auch auf eine gemischte Struktur der Bewohner*innen abziele und eine Fehlbelegung „nicht nur negative Effekte“ (Landtag Rheinland-Pfalz 2014: 2) habe. Mieter*innen mit höherem Einkommen hätten „grundsätzlich einen stabilisierenden Effekt auf ihr Wohnquartier.“ (ebd.).

Das Argument der sozialen Entmischung ist auch heute noch wirksam, dürfte im Laufe der Zeit jedoch an Bedeutung verloren haben: Mögliche Segregationstendenzen stehen immer im Zusammenhang mit der Gesamtsituation auf dem Wohnungsmarkt. In der aktuell angespannten Lage erscheint die Gefahr, dass eine Abgabe zum vermehrten Auszug besserverdienender Haushalte aus belegungsgebundenen Wohnungen führt, deutlich geringer als dies in Zeiten mit einem entspannten Wohnungsmarkt der Fall war, da damals viele Wohnungen mit relativ hoher Wohnqualität als Alternative zur Verfügung standen. Hinzu kommt, dass starke räumliche Konzentrationen von belegungsgebundenen Wohnungen - wie in den Großwohnsiedlungen der 1970er Jahre - zunehmend geringer werden. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass Wohnungen hier häufig bereits aus der Bindung gefallen sind und beim aktuellen geförderten Mietwohnungsbau eine ausgewogene soziale Mischung im Wohnquartier von Anfang an berücksichtigt und gefördert wird (z.B. durch Quoten). Auch der sich erweiternde Kreis förderberechtigter Haushalte verringert das Problem einer mangelnden Durchmischung (vgl. Wenig, Meyer-Wellmann 2018).

Zusätzlich bietet der „Bindungstausch“ im Rahmen eines Kooperationsvertrags Möglichkeiten, der räumlichen Konzentration von belegungsgebundenen Wohnungen entgegenzuwirken - wobei die praktische Anwendung dieses Instruments Wohnungsunternehmen mit einem hinreichend großen Bestand an Wohnungen in unterschiedlichen Quartieren voraussetzt. Zudem müssen die Wohnungsunternehmen einen daraus resultierenden wirtschaftlichen Nachteil hinnehmen, da eine ehemals belegungsgebundene Wohnung ein niedriges Einstiegsmietenniveau besitzt und die Miete, den gesetzlichen Regulierungen folgend, nur schrittweise angehoben werden kann.

f. Hoher Verwaltungsaufwand

Neben den eingetretenen sowie befürchteten Segregationstendenzen war der unverhältnismäßig hohe Verwaltungsaufwand der zweite entscheidende Aspekt, der zur Abschaffung der Fehlbelegungsabgabe führte. Die Einschätzung, dass Kosten und Nutzen der Maßnahme in keinem guten Verhältnis zueinanderstehen, wird auch weiterhin häufig vertreten (vgl. Wehaus 2016; NTV 2022). Aufgrund in den letzten Jahren geschrumpften Bestands an belegungsgebundenen Wohnungen und den folglich geringer ausfallenden potentiellen Einnahmen aus einer Abgabe, könnte sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis im Laufe der Zeit sogar verschlechtern haben.

	Kosten pro Jahr (DM)				Summe 2. Zyklus
	1995 (2.Hj.)	1996	1997	1998 (1.Hj.)	
Personalkosten					
- Gehälter	1.113.200	2.063.600	1.702.700	789.800	5.669.300
- Sozialleistungen	219.500	420.400	349.000	160.000	1.148.900
- Altersvorsorge	-4.100	170.800	104.200	38.300	309.200
- Sonstige Personalkosten	16.100	43.500	0	300	59.900
Summe	1.344.700	2.698.300	2.155.900	988.400	7.187.300
Sachkosten					
- Büromaterial	24.600	77.300	13.700	300	115.900
- Fotokopien und Drucke	0	0	1.500	0	1.500
- Fachlektüre	100	1.200	700	100	2.100
- Telekommunikation	25.100	56.800	40.000	20.300	142.200
- Porto / Transporte	150.800	627.300	173.400	17.100	986.600
- Reisekosten	100	1.400	1.300	900	3.700
- DV-Dienstleistungen	83.300	215.800	82.200	115.000	496.300
- Büroausstattung	122.700	209.000	41.000	17.600	390.300
- Gebäudekosten	0	213.000	248.000	134.900	596.500
- sonstige Sachkosten	0	0	19.000	7.700	26.700
Summe	406.700	1.401.800	621.400	313.900	2.743.800
(Interne) Leistungsverrechnung					
- Leistungen der Landesbank	1.073.839	756.200	434.700	143.400	2.408.139
- Anteil allg. IB-Kosten	286.000	1.113.500	1.601.200	504.200	3.504.900
- Anteil IB-Geschäftsleitung	134.700	160.100	157.200	92.400	544.400
- Belastung durch 511	44.900	110.900	165.500	73.500	394.800
- Belastung durch ZwSt- / BeratSt.	146.100	139.100	50.400	21.600	357.200
- Belastung durch Abt. 522	56.600	0	293.300	102.700	452.600
- Belastung durch Abt. 581	0	113.400	130.500	54.700	298.600
Summe	1.742.139	2.393.200	2.832.800	992.500	7.960.639
Summe Belastungen	3.493.539	6.493.300	5.610.100	2.294.800	17.891.739
Weiterbelastung an and. Abteilungen	0	0	234.400	418.000	652.400
Kosten der Abteilung	3.493.539	6.493.300	5.375.700	1.876.800	17.239.339

Abb. 4: Kosten der Investitionsbank im 2. Zyklus (Empirica 1998: 35)

Tabelle 10: Leistungen der Investitionsbank Schleswig-Holstein zur Abwicklung der Fehlbelegungsabgabe		
	1. Zyklus (01.07.1992 - 30.06.1995)	2. Zyklus (01.07.1995 - 30.06.1998)
Betroffene Wohnungen	rd. 104.000	rd. 89.000
Angeschriebene Mieterhaushalte	rd. 100.000	rd. 82.500
Beratung	rd. 33.000	rd. 22.000
Bescheide insgesamt	rd. 98.000	rd. 81.000
Zahlfälle insgesamt	rd. 30.000	rd. 24.300
davon "Vermuter"-Bescheide	rd. 10.000	rd. 9.200
Ø monatliche Sollstellung	rd. 120 DM	rd. 94 DM
Widersprüche	rd. 3.500	rd. 1.600
Klagen	rd. 300	rd. 85
Herabsetzungsanträge	geschätzt ca. 5.000	rd. 7.100
Nachträgliche Angaben	geschätzt ca. 4.000	rd. 3.600
Härtefallentscheidungen	entfällt	rd. 1.100
Ø jährliches Aufkommen*	17,3 Mio. DM	16,2 Mio. DM

Abb. 5: Leistungen der Investitionsbank Schleswig-Holstein zur Abwicklung der Fehlbelegungsabgabe (Empirica 1998: 29)

In Abbildung 4 und 5 sind zum einen die entstandenen Kosten und zum anderen die erbrachten Leistungen im Zusammenhang mit der Abwicklung der Fehlbelegungsabgabe in Schleswig-Holstein dargestellt⁴¹.

Die Leistungsabfolge war bzw. ist dabei für alle Bundesländer vergleichbar:

1. Erfassung des von der Erhebung einer Abgabe betroffenen Wohnungsbestands
2. Aufforderung der Mieter*innen und Bescheidverfahren
3. Berücksichtigung nachträglicher Angaben von Haushalten
4. Bearbeitung von Herabsetzungsanträgen
5. Bearbeitung von Widersprüchen und Klagen gegen den Fehlbelegungsabgabe-Bescheid
6. Durchführung der mit einer Abgabe verbundenen Buchungen, des damit verbundenen Mahnens bei Zahlungsverzug sowie Stundung rückwärtiger Leistungsrate und Niederschlagung von Forderungen (vgl. Empirica 1998: 19)

Diese Zahlen sowie die Auflistung der Aufgaben vermitteln eine erste Idee über den besonderen Verwaltungsaufwand. Sie lassen die Herausforderungen, die mit den einzelnen Schritten verbunden sind, jedoch nur erahnen. Bereits beim ersten Schritt - bei dem Vermieter*innen angeschrieben werden, um Informationen einzuholen (über Mieter*innen und Nettokaltmieten) - kam es in der Vergangenheit zu

⁴¹ Schleswig-Holstein gehört zu den wenigen Ländern, die eine differenzierte Verwaltungskostenanalyse zur Erhebung der Fehlbelegungsabgabe besitzen (vgl. Empirica 1998: II).

Problemen. Vermieter*innen wollten die Informationen aus Datenschutzgründen nicht weitergeben oder antworteten erst gar nicht. Als Folge mussten Zwangsmaßnahmen eingeleitet werden. Ähnlich kompliziert, wenn nicht sogar komplizierter wurde es, wenn Mieter*innen keine Angaben machten und besagte Vermuterbescheide ausgestellt wurden. Der nachfolgende Prozess war mühselig und für die von der Vermutung befreiten Haushalte ein „eigentlich nicht zumutbarer Weg“ (Empirica 1998: VIII).

Die hohe Quote an Vermuterbescheiden in Schleswig-Holstein verdeutlicht auch die Wichtigkeit von Beratung und der zu leistenden Vermittlungsarbeit – insbesondere bei der Einführung einer Fehlbelegungsabgabe. Sie spielt in Bezug auf die Akzeptanz eine nicht zu unterschätzende Rolle. Diese nimmt wiederum Einfluss auf die Bereitschaft der Datenübermittlung, die Anzahl der Widersprüche, Klagen und Mahnungen und bestimmt somit auch das Ausmaß des Verwaltungsaufwands.

Insgesamt variierte der Anteil des Verwaltungsaufwands zu den Gesamteinnahmen in Schleswig-Holstein zwischen 30 und 44 Prozent⁴². Bei der IB.SH gab es als zuständige Stelle eine eigene Abteilung, die sich mit der Fehlbelegungsabgabe befasste. 1998 bestand sie aus 21 Mitarbeitenden (4 in Teil- und 17 in Vollzeit) (vgl. Empirica 1998: 37).

Der Verwaltungsaufwand bei der Wiedereinführung einer Fehlbelegungsabgabe lässt sich nicht eindeutig abschätzen, u.a. weil er stark mit der Ausgestaltung der Abgabe und ihrer Akzeptanz zusammenhängt. Der Rückblick ermöglicht allerdings ein Gefühl für die komplexen und kleinteiligen Arbeitsschritte, die mit der Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe verbunden sind, und für die Herausforderung, der Einkommens- aber auch der Lebenssituation der Mieter*innen im Einzelfall gerecht zu werden. Die Berücksichtigung der verschiedenen Einkommensgrenzen je Förderweg würde dem Anspruch, den Mieter*innen gerecht zu werden, nachkommen, den Verwaltungsaufwand aber zusätzlich erhöhen.

Als grober Anhaltspunkt können die Erfahrungen aus Hessen mit der Wiedereinführung betrachtet werden. Hier wurde im Amt für Wohnungswesen extra eine eigene Abteilung mit rund 20 Mitarbeiter*innen für die Erfassung und Überprüfung der Einkommen gegründet. In Wiesbaden wurden in der Stadtverwaltung eigens vier Stellen geschaffen, um den Mehraufwand in vertretbarer Zeit zu bewältigen (vgl. Frankfurter Rundschau 2019, Wehaus 2016). In Frankfurt standen den Einnahmen aus der Fehlbelegungsabgabe von fast 4,2 Mio. Euro im Jahr 2017 Verwaltungskosten von mehr als 1,2 Mio. Euro gegenüber. Damit lagen die Verwaltungskosten oberhalb der vorgesehenen Pauschale von 15 Prozent. Die Stadt musste rund 600.000 Euro selbst zahlen⁴³ (vgl. Degelmann 2019; Manus 2017 & 2019). „Der Verwaltungsaufwand ist tatsächlich recht groß [...] dennoch halten wir das Instrument für sinnvoll und wünschenswert“ (Wehaus 2016) – so ein Stadtsprecher 2016. Das Planungsdezernat äußert 2017 hingegen, „dass man die Fehlbelegungsabgabe nicht für das sinnvollste wohnungspolitische Instrument [halte]“ (Manus 2017).

Der Aufwand und die Verwaltungskosten hängen natürlich auch von der Ausgestaltung der einzelnen Verfahrensschritte ab. In diesem Zusammenhang wird auf die Digitalisierung als möglicher Effizienzbringer

⁴² 1998 lag der Verwaltungsaufwand bei 30 bis 35 Prozent, 2002 bei 44 Prozent (vgl. Empirica 1998: 1; Schleswig-Holsteinischer Landtag 2003: 5).

⁴³ 2016 hatte Frankfurt rund 30.000 belegungsgebundene Wohnungen. Etwa jeder zehnte Haushalt in einer Frankfurter belegungsgebundenen Wohnung (3145 von 30.702 Haushalten) zahlte 2017 die wieder eingeführte Fehlbelegungsabgabe (vgl. Manus 2017).

verwiesen. Auch durch eine interkommunale Zusammenarbeit könnte das Personal effizienter eingesetzt – sofern eine Abgabe auf kommunaler Ebene erhoben wird (vgl. Frankfurter Rundschau 2019; Wenig, Meyer-Wellmann 2018). Ein Gutachten aus Brandenburg aus dem Jahr 2019 bekräftigt jedoch, dass der Aufwand einer regelmäßigen Überprüfung nicht im Verhältnis zum Nutzen steht. Brandenburg sieht daher von der Einführung einer Fehlbelegungsabgabe ab (vgl. Landtag Brandenburg 2019: 14).

Die Problematik des hohen Verwaltungsaufwands ist keine Neuheit, sondern seit jeher bekannt. Wie bereits angeführt, ist seit der Einführung des AFWoG mit § 1 Abs. 4 die Möglichkeit einer Herausnahme aus der Abgabepflicht geschaffen worden, wenn Verwaltungskosten in einem unangemessenen Verhältnis zu den erwarteten Einnahmen stehen. 1998 kam das Bundesverfassungsgericht zu dem Entschluss, dass ein unangemessenes Verhältnis zwischen Aufwand und erwartbaren Erträgen erreicht ist, wenn die Verwaltungskosten einen durchschnittlichen Anteil von 10 bis 15 Prozent erheblich übersteigen. Der Verzicht auf eine Ausgleichszahlung aufgrund unangemessenem Verwaltungsaufwand ist außerdem im § 34 Abs. 2 Nr. 2 WoFG enthalten (vgl. Landtag Baden-Württemberg 2005: 2f.; Schleswig-Holsteinischer Landtag 2003: 5).

Bei Wiedereinführung einer Fehlbelegungsabgabe kommt in Schleswig-Holstein die Frage auf, ob sie, wie in der Vergangenheit, zentral oder auf kommunaler Ebene abgewickelt werden würde. In letzterem Fall bedürfte es eines finanziellen Ausgleichs für die Kommunen, ähnlich wie es für den Mehraufwand zur Bearbeitung des Wohngelds vorgesehen ist. Ansonsten ist davon auszugehen, dass viele Kommunen aufgrund des unverhältnismäßigen Aufwands auf die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe verzichten würden. Dies würde, wie angeführt, neue Ungerechtigkeiten auf kommunaler Ebene erzeugen.

4. Fazit

Die zurückliegende Darstellung hat unterschiedliche Argumentationslinien vorgestellt, die die Auseinandersetzung mit dem Instrument der Fehlbelegungsabgabe in den letzten Jahren und Jahrzehnten geprägt haben. Dabei lassen sich die wesentlichen Argumentationsstränge aus den 1990er Jahren auch heute finden, wobei das Thema der Segregation in Schleswig-Holstein damals noch nicht berücksichtigt wurde.

Abschließend sollen noch einmal vier zentrale Aspekte angesprochen werden, die aus unserer Sicht entscheidend sind für die letztliche Positionierung zur (Wieder-)Einführung einer Fehlbelegungsabgabe:

- a) Wie groß ist der tatsächliche Handlungsdruck?
- b) Wo wäre eine Fehlbelegungsabgabe zielführend?
- c) Ist eine Fehlbelegungsabgabe mit weiteren wohnungspolitischen Zielen vereinbar?
- d) Welchen Mehrwert kann eine Fehlbelegungsabgabe leisten?

a. Wie groß ist der Handlungsdruck i.S. Fehlbelegung?

Der Handlungsdruck leitet sich zunächst stark davon ab, wie hoch die Fehlbelegungsquote ist. Wie bereits erwähnt, liegen keine genauen Zahlen zum Ausmaß der Fehlbelegung vor – weder auf Bundesebene noch für das Land Schleswig-Holstein. Viele Bundesländer verzichten auf eine Erhebung, da diese aufwändig und öffentlichkeitswirksam ist.

Berechnungen von Schier und Voigtländer⁴⁴ kommen 2016 zu dem Ergebnis, dass rund 54 Prozent der belegungsgebundenen Wohnungen in Deutschland fehlbelegt sind. Allerdings bemessen die Autoren die Fehlbelegung nicht anhand der Einkommensgrenzen der Wohnraumförderung, sondern, wie zu Beginn angeführt, anhand der Armutsgrenze. Damit verschieben sie die Diskussion von der Fehlbelegung hin zu der Frage, ob die aktuellen Einkommensgrenzen angemessen sind, was nicht wirklich hilfreich ist.

Andere Quellen schätzen die Fehlbelegung weniger dramatisch ein. In Hessen betrug die Fehlbelegungsquote 2017 ca. 14 Prozent. In Stuttgart lag der Anteil an Fehlbelegungen 2016 nach Angaben des Finanzbürgermeisters Michael Föll weit unter dem von Schier und Voigtländer berechneten Anteil. In den letzten Jahren, in denen eine Abgabe im Südwesten der Stadt erhoben wurde, habe die Fehlbelegungsquote zwischen 16 und 18 Prozent gelegen. Auch die Verbandsdirektorin der baden-württembergischen Wohnungsunternehmen (vbw) geht von einem geringen Anteil an Fehlbeleger*innen aus (vgl. Wehaus 2016, LRH S-H: 86). Kommunen aus Baden-Württemberg ergänzen, dass die typischen Mieter*innen von belegungsgebundenen Wohnungen weiterhin Haushalte mit geringem Einkommen seien: „Das viel zitierte Beispiel vom "Millionär in der Sozialwohnung" entspricht demnach nicht der Realität.“ (vgl. NTV 2022). Dies bekräftigen auch Mietervereine und Ortsbeiräte in Frankfurt 2019. Die wieder eingeführte Abgabe verunsichere Mieter*innen und „treffe zu einem großen Teil Menschen, die ohnehin nur über sehr wenig Geld verfügten“⁴⁵ (Manus 2019).

⁴⁴ Die Berechnung erfolgte mit Daten des sozio-ökonomischen Panels (SOEP) 2013.

⁴⁵ 2017 geht man davon aus, dass in 90 Prozent der Fälle das Einkommen der Mieter*innen belegungsgebundener Wohnungen die erlaubte Einkommensgrenze nicht überschreiten wird (vgl. Manus 2017).

Die Berechnung des maximal möglichen Aufkommensvolumens für den Leistungszeitraum 1995 bis 1997 gibt für Schleswig-Holstein einen Überblick über die damalige Zusammensetzung der Fehlbeleger*innen nach dem Ausmaß der Einkommensüberschreitung (siehe Abbildung 1). Die deutlich größte Gruppe bilden Haushalte, die die Einkommensgrenze leicht überschreiten. Ebenso zeigt sich, dass die Anzahl der Fälle mit Zunahme der Einkommensüberschreitung deutlich abfällt, allerdings steigen die Fälle in der höchsten Kategorie wieder leicht an⁴⁶.

Schlussendlich bräuchte es aber eine systematische Erhebung, um Klarheit über die Anzahl von Haushalten zu gewinnen, die durch veränderte Lebenssituationen (Einkommen, Haushaltsgröße) nicht mehr den gleichen Status der Wohnberechtigung haben wie beim Einzug. Eine solche Erhebung ist allerdings aufwändig und verursacht intensive öffentliche Diskussionen.

Über einer Plausibilitätsargumentation ließen sich einzelne Bevölkerungsgruppen aber bereits im Voraus als mögliche Fehlbeleger*innen weitestgehend ausschließen. Da der Wandel der Lebensumstände bzw. des Lebensstils die grundlegende Ursache für Fehlbelegungen darstellt, scheiden beispielsweise Rentner*innen, die eine Wohnberechtigung erhalten, als künftige Fehlbeleger*innen in der Regel aus. Bei dieser Personengruppe sind keine sprunghaften Einkommensveränderungen zu erwarten.

Als potenzielle Fehlbeleger*innen kommen klassischerweise eher junge Menschen in Betracht. Beispielsweise Auszubildende oder Studierende, die mit Eintritt in das Berufsleben einen Anstieg in ihrem Einkommen verzeichnen. Auch Berufseinsteiger*innen haben eine höhere Wahrscheinlichkeit im Lauf der Zeit aufzusteigen und damit aus der Förderung herauszuwachsen. Zu bedenken ist hierbei allerdings auch, dass dieser Lebensabschnitt häufig in die Phase der Familiengründung übergeht. Aufgrund eines gestiegenen Platzbedarfs, dem Wunsch, die Kinder im Eigenheim aufzuziehen o.ä. ist es nicht unwahrscheinlich, dass junge Familien aus den belegungsgebundenen Wohnungen ausziehen⁴⁷.

Bei der gedanklichen Annäherung an eine Fehlbelegungsquote sollten zudem alle belegungsgebundenen Wohnungen aus der Betrachtung herausgenommen werden, die in Kürze aus der Bindung fallen, da mit dem Ende der Bindung auch per Definition keine Fehlbelegung mehr vorliegt.

b. Wo wäre eine Fehlbelegungsabgabe zielführend?

Eine Fehlbelegungsabgabe könnte primär für Großstädte und Ballungsräume bzw. Regionen mit einem stark angespannten Wohnungsmarkt interessant sein. In diesen Gebieten besteht jedoch das Problem der geeigneten regionalen Abgrenzung, denn Wohnungsmärkte enden nicht an kommunalen oder Landesgrenzen (vgl. Leis 1996: 108f.). Dies wird in Schleswig-Holstein u.a. in den an Hamburg angrenzenden Gebieten deutlich.

Gemeinden, die entspannte Wohnungsmärkte aufweisen, werden aus einer Fehlbelegungsabgabe einen

⁴⁶ Auch wenn für Schleswig-Holstein in den 1990er Jahren ein Anstieg der Fallzahlen bei Haushalten mit deutlicher Überschreitung der Einkommensgrenzen festzustellen war, kann daraus kein allgemein gültiges Strukturmuster der „Fehlbeleger-Haushalte“ geschlussfolgert werden. Die Betrachtung des gleichen Zusammenhangs für Nordrhein-Westfalen weist z.B. keinen Anstieg der Fallzahlen bei den deutlichen Einkommensüberschreitern auf (vgl. Empirica 1998).

⁴⁷ Sollte dies nicht der Fall sein, erhöht sich je Kind die zulässige Einkommensgrenze. Es müsste also das Delta zwischen dem verbesserten Einkommen und den erhöhten Einkommensgrenzen neu betrachtet werden.

eher geringen Nutzen ziehen können. Für Gemeinden, die mit Schrumpfungen zu kämpfen haben, könnte sich eine Abgabe eventuell sogar nachteilig auswirken. In beiden Fällen müsste zudem die Voraussetzung erfüllt sein, dass die Mieten öffentlich geförderter Mietwohnungen die ortsüblichen Mieten nicht preisgebundener vergleichbarer Mietwohnungen unterschreiten. Ansonsten wäre die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe nicht zulässig.

Auf Bundesebene haben viele Kommunen in der Vergangenheit aufgrund der Unverhältnismäßigkeit des Aufwands von vornherein auf die Erhebung einer Abgabe verzichtet oder sie im Laufe der Zeit wieder eingestellt. Sofern darüber nachgedacht wird, die Erhebung einer Abgabe in Schleswig-Holstein auf kommunaler Ebene durchzuführen, ist folglich davon auszugehen, dass die Anzahl der Kommunen, die eine Abgabe erheben würde, gering ausfällt. Insbesondere für kleine Gemeinden und unter Berücksichtigung der historisch geringen Bestände an Wohnungen mit Belegungsrecht, sind die zu erwartenden Beträge im Verhältnis zum Aufwand vermutlich wenig attraktiv.

c. Vereinbarkeit mit weiteren wohnungspolitischen Zielen?

Aktuell gibt es in vielen Regionen eine doppelte Herausforderung. Eine nicht ausreichende Anzahl zweckgebundener Wohnungen im Segment von 6 - 8 Euro/m² und eine angespannte Situation im frei finanzierten Wohnungsmarkt mit entsprechendem Mietpreisanstieg. Die Anzahl der Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind, steigt entsprechend. Eine Engführung der Zielgruppe der Wohnraumförderung scheint daher nicht angemessen und birgt die Gefahr, finanzielle Engpässe und soziale Härtefälle zu produzieren. Infolgedessen ist eine Neuausrichtung der Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein geplant, die die Errichtung zweckgebundenen Wohnraums attraktiv halten soll und u.a. die Einführung eines 3. Förderwegs vorsieht, um den Kreis der wohnberechtigten Haushalte zu vergrößern.

Wenn nun die Förderkonditionen in den nächsten Jahren so angepasst werden, dass der geförderte Wohnungsbau angesichts der Rahmenbedingungen des Bauens sogar deutlich interessanter wird als der freifinanzierte Wohnungsbau und insbesondere in diesem Segment gebaut wird, dann verschiebt sich auch die Einordnung einer Fehlbelegungsabgabe. Das Angebot an gefördertem Wohnraum würde steigen und der Kreis der Haushalte mit Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein würde sich deutlich vergrößern. Haushalte, die jetzt knapp oberhalb der Einkommensgrenzen liegen und (den Erfahrungen der 1990er Jahre zufolge) den Großteil der Fehlbeleger*innen ausmachen, würden wieder zu Haushalten mit Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein.

Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob es strategisch klug ist, Mieter*innen von geförderten Wohnungen mit der Wiedereinführung von regelmäßigen Einkommensnachweisen und einer Fehlbelegungsabgabe unter den „Generalverdacht“ zu stellen, ungerechtfertigt Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen. Die Vergangenheit zeigt, wie sensibel dieses Thema von den Betroffenen und den Interessensverbänden aufgenommen wird.

Auch ist zu fragen, ob es für das Vertrauen in die Wohnraumförderung und die Akzeptanz ihrer Angebote hilfreich ist, wenn eine öffentliche Diskussion über mögliche Fehlbelegungen gestartet wird, die zu diskreditierenden und insofern kontraproduktiven Wahrnehmungen des geförderten Wohnungsbaus führen kann. Die Wohnraumförderung könnte durch eine beeinträchtigte Reputation und aufwendigere Verwaltung von geförderten Wohnungen für Investierende unattraktiver werden, was sich in einer geringeren Anzahl gebauter Wohneinheiten niederschlagen würde.

Wie angeführt, ist die Darstellung der Millionärin oder des Millionärs, die oder der auf Kosten der Allgemeinheit in einer belegungsgebundenen Wohnung lebt, wenig realitätsnah. Vielmehr handelt es sich bei dem Thema der Fehlbelegung überwiegend um eine Mittelstandsdiskussion. Mittelständischen Haushalten soll mit der Einführung des 3. Förderwegs der Zugang zum geförderten Wohnungsmarkt eröffnet werden. Diese Botschaft würde durch das Instrument der Fehlbelegungsabgabe konterkariert werden, indem es den Fokus von dem intensiven staatlichen Unterstützungsangebot auf die Ungenauigkeit und den Korrekturbedarf des Förderangebots lenken würde.

d. Welcher ist der Mehrwert einer Fehlbelegungsabgabe?

Es ist somit die Frage zu stellen, welche Zielsetzungen eine Fehlbelegungsabgabe erreichen kann, wenn sie nicht dazu in der Lage ist, Fehlbelegungen zu verhindern oder sie nachträglich (vollumfänglich) zu beheben (vgl. Leis 1996: 124). Wie ausgeführt sind es vor allem zwei Ziele bzw. Argumente:

1. Förderberechtigten Haushalten mehr Wohnraum zur Verfügung stellen
2. Mehr soziale Gerechtigkeit schaffen / Fehlsubventionierungen verhindern

Es wird nur dann möglich sein, geförderten Wohnraum, der fehlbelegt ist, freizubekommen, wenn eine Abgabe sehr hoch angesetzt wird. Bei einer gemäßigten Abgabe werden zwar auch Gelder generiert, allerdings tragen diese wenig zur Schaffung neuer Wohnungen im geförderten Segment bei - zumal ein erheblicher Teil der Mittel für zusätzliche Verwaltungskosten aufgewendet werden müsste.

Sieht man die Fehlbelegungsabgabe primär als Instrument an, um soziale Gerechtigkeit zu stärken, dann kann sie theoretisch sicherlich einen Beitrag leisten - wobei berücksichtigt werden muss, dass durch eine Abgabe auch neue Ungleichheiten entstehen können und die Fehlsubventionierung im Regelfall nicht vollständig abgeschöpft wird. Konsequenterweise müsste, wie in der Vergangenheit, außerdem auch die Eigentumsförderung in den Subventionsabbau einbezogen werden.

Zudem ist die grundsätzliche Frage zu stellen, wieso Fehlsubventionierungen in anderen Bereichen gesellschaftlich akzeptiert werden - beim Kindergeld beispielsweise erhalten auch sehr wohlhabende Haushalte staatliche Mittel (vgl. Lutz, Fahr 2015). Bezogen auf den wohnungspolitischen Kontext könnte man fragen, ob nicht andere Phänomene wie z.B. der teilweise unverhältnismäßig hohe Wohnflächenverbrauch pro Kopf viel stärker thematisiert werden müssten. Hier müssten die erheblichen externen Effekte benannt und kritisiert werden, die aus einem solch flächenintensiven Lebensstil für die Allgemeinheit resultieren.

Unter dem Gesichtspunkt des Flächenverbrauchs und mit Bezug auf die Gerechtigkeitsargumentation wäre es bedenkenswert, sich neben der Fehlbelegung beispielsweise auch mit der Unterbelegung von belegungsgebundenen Wohnungen intensiver auseinander zu setzen. Dieses Phänomen⁴⁸ wurde und wird in der Diskussion in Schleswig-Holstein bis jetzt ausgeklammert. Auch hier sind Lebensveränderungen die vorrangige Ursache - Kinder ziehen aus, Ehepartner*innen versterben oder trennen sich etc. Generell stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wie Wohnungspolitik auf gesellschaftliche Tendenzen wie die zunehmende Brüchigkeit der Lebensverläufe (auch bezogen auf Erwerbsbiografien) und in der Folge die sich häufiger ändernden Haushalts- und Einkommenskonstellationen angemessen reagieren kann. Ist eine signifikante Erhöhung der Kontrolldichte hier der richtige Weg?

In Bezug auf beide genannten möglichen Ziele einer Fehlbelegungsabgabe könnte man zudem fragen, ob es nicht noch andere Maßnahmen gibt, mit denen sich die Ziele effektiver erreichen ließen. Für die Erhöhung der Treffsicherheit und der besseren Versorgung von förderberechtigten Haushalten mit Wohnraum wird u.a. der Ausbau der Subjektförderung immer wieder als mögliche Option in die Diskussion gebracht⁴⁹ - auch hierzu gibt es allerdings Befürworter*innen und Kritiker*innen (vgl. Breyer, Krebs 2018: 686f.).

Sollte sich für eine wie auch immer ausgestaltete (Wieder-)Einführung einer Fehlbelegungsabgabe entschieden werden, wäre es aus unserer Sicht denkbar und empfehlenswert, von der zuletzt eingeführten Experimentierklausel im Wohnraumförderungsgesetz Gebrauch zu machen. So ließen sich Effekte und Machbarkeit in kleinerem Rahmen erproben, bevor man das Instrument flächendeckend einführt. Denn wie deutlich wurde, hängt die Wirkung und Effizienz einer Fehlbelegungsabgabe stark mit ihrer Ausgestaltung zusammen.

⁴⁸ Unterbelegungen treten nach Einschätzung der IB.SH häufiger auf als Fehlbelegungen.

⁴⁹ Generell ist anzumerken, dass die Diskussion über die Fehlbelegung und deren Problematisierung der Logik der Subjektförderung entstammt. Sie greift somit in gewisser Weise die Überlegungen und Kontroversen über die geeignete Förderung im Mietwohnungsbau auf (Objekt- vs. Subjektförderung).

Quellen

Analyse & Konzepte (1998): AFWoG Schleswig-Holstein. Ermittlung von Vergleichsmieten im frei finanzierten Wohnungsbestand. Methodenbericht. (unveröffentlicht)

ARD (1965): Sozialwohnungen: Wer wie lebt. unter: <https://www.ardmediathek.de/video/panorama/sozialwohnungen-wer-wie-lebt/das-erste/Y3JpZDovL25kci5kZS84MjBhYWE4Ny1mODIwLTRiNGQtOTE2NC0xNG-NiNDc2YTUVIZWU> [14.02.2023]

Bremische Bürgerschaft (2001): Drucksache 15 /772. Mitteilung des Senats vom 17. Juli 2001. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen. unter: https://www.bremische-buergerschaft.de/drucksachen/23/566_1.pdf [05.11.2022]

Breyer, T.; Krebs, F. (2018): Pro Sozialer Wohnungsbau: Positive Wirkungen für alle. in: Wirtschaftsdienst, Vol. 98, Iss. 10, S. 686-687

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2018): Soziale Wohnungspolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2002): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Entwurf eines Sechstes Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen in Hamburg. unter: https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/8594/entwurf_eines_sechstes_gesetzes_zur_aenderung_des_gesetzes_ueber_den_abbau_der_fehlsubventionierung_im_wohnungswesen_in_hamburg.pdf [05.11.2022]

BZ (2001): Senat beschließt: Fehlbelegungsabgabe gestrichen. unter: <https://www.bz-berlin.de/archiv-artikel/senat-beschliet-fehlbelegungsabgabe-gestrichen> [05.11.2022]

Degelmann, B. (2019): Lebenslanges Privileg. Wer einmal in einer Sozialwohnung wohnt, darf dort auch bleiben, wenn das Einkommen steigt - warum eigentlich? unter: <https://www.bayerische-staatszeitung.de/staatszeitung/politik/detailansicht-politik/artikel/lebenslanges-privileg.html#topPosition> [17.11.2022]

Deutscher Bundestag (1981): Drucksache 9/744. Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG). unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/09/007/0900744.pdf> [05.11.2022]

Deutscher Bundestag (1999): Drucksache 14/1451. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Dietmar Kansy, Dirk Fischer (Hamburg), Renate Blank, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 14 / 1281 – Fehlbelegungsabgabe. unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/14/014/1401451.pdf> [05.11.2022]

Empirica (1998): Controllingstudie zur Erhebung der Fehlbelegungsabgabe in Schleswig-Holstein. Abschlussbericht. (unveröffentlicht)

Euler, R. (2011): Fehlbelegungsabgabe läuft Ende Juni aus. unter: <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/hessen/hessen-fehlbelegungsabgabe-laeuft-ende-juni-aus-1655408.html> [05.11.2022]

Frankfurter Rundschau (2011): Streit ums Geld und soziales Wohnen. unter: <https://www.fr.de/rhein-main/wiesbaden/streit-geld-soziales-wohnen-11718429.html> [05.11.2022]

Frankfurter Rundschau (2019): Ein Muss in vielen Kommunen. unter: <https://www.fr.de/rhein-main/muss-vielen-kommunen-11074963.html> [20.02.2023]

Frankfurter Rundschau (2023): Mieter-Abgabe fließt nach Lorsbach. unter: <https://www.fr.de/rhein-main/main-taunus-kreis/hofheim-ort74520/mieter-abgabe-fliesst-nach-lorsbach-92092605.html> [20.02.2023]

Grunert, B. (2000): Berlin startet Initiative im Bundesrat - Millionen-Einnahmen fehlen im Haushalt. unter: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/berlin-startet-initiative-im-bundesrat-millionen-einnahmen-fehlen-im-haushalt-663211.html> [05.11.2022]

Gröpel, R. (2003): Renate Gröpel zu TOP 6: Abschaffung der Fehlbelegungsabgabe ist konsequent. unter: <https://www.landtag.ltsh.de/pressticker/2003-06-18-16-17-28-3538/?tVon=&tBis=&qu=H%26%23246%3Blick¶mSeite=50> [05.11.2022]

Heeg, S. (2021): Ökonomie des Wohnens. in: Eckardt, F.; Meier, S. (Hrsg.) (2021): Handbuch Wohnsoziologie. Heinrich Böll Stiftung (o.J.): Fehlbelegungsabgabe. unter: <https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Fehlbelegungsabgabe> [05.11.2022]

Hessischer Landtag (2011): Drucksache 18/3952. Dringlicher Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Fünftes Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes zum Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen. unter: <https://starweb.hessen.de/cache/DRS/18/2/03952.pdf> [05.11.2022]

Land Baden-Württemberg (o.J.): Info zu Fehlbelegungsabgabe. unter: https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/Altdaten/202/Hintergrundinformation_zur_Fehlbelegungsabgabe.pdf [05.11.2022]

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH S-H): Prüfungsbericht 1931/2021

Landtag Baden-Württemberg (2005): Drucksache 13/4814. Antrag der Fraktion der SPD und Stellungnahme des Innenministeriums. Abschaffung der Fehlbelegungsabgabe. unter: https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP13/Drucksachen/4000/13_4814_D.pdf [17.11.2022]

Landtag Brandenburg (2019): Drucksache 6/10348. Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz über die soziale Wohnraumförderung im Land Brandenburg (Brandenburgisches Wohnraumförderungsgesetz - Bbg-WoFG). unter: <http://potsdam-stadtfoerale.de/wp-content/uploads/2019/03/190131-GE-Wohnraum-f%C3%B6rderung.pdf> [17.11.2022]

Landtag Nordrhein-Westfalen (2017): Drucksache 17/349. Antwort der Landesregierung auf die Kleine

Anfrage 130 vom 24. Juli 2017 des Abgeordneten Herbert Strotebeck AfD Drucksache 17/223. Sozialer Wohnungsbau - Überfällige Einführung der Fehlbelegungsabgabe? unter: <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-349.pdf;jsessionid=DF9F8A7300AE-51FA516A6D0EB05A6D89> [05.11.2022]

Landtag Rheinland-Pfalz (2014): Drucksache 16/ 3654. Kleine Anfrage des Abgeordneten Hans-Josef Bracht (CDU) und Antwort des Ministeriums der Finanzen. Fehlbelegungen im sozialen Wohnungsbau. unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/3654-16.pdf> [05.11.2022]

Lehmann, T. (2016): Renaissance der Wohnungspolitik in angespannten Marktphasen. unter: https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/FWS/2016/2_2016/FWS_2_16_Lehmann.pdf [05.11.2022]

Leis, K. (1996): Der soziale Mietwohnungsbau: Mängel und Alternativen. in: Finanzwissenschaftliche Schriften. Band 78.

Loerzer, S. (2010): Fehlbelegungsabgabe für Sozialwohnungen: Besserverdienende sollen weiterhin mehr zahlen. unter: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/fehlbelegungsabgabe-fuer-sozialwohnungen-besserverdienende-sollen-weiterhin-mehr-zahlen-1.749196> [05.11.2022]

Lutz, J.; Fahr, B. (2015): Fehlbelegungsabgabe soll wieder eingeführt werden. unter: <https://www.frankfurter-info.org/news/fehlbelegungsabgabe-soll-wieder-eingefuehrt-werden> [17.11.2022]

Manus, C. (2017): Tausende Mieter zahlen mehr. unter: <https://www.fr.de/frankfurt/wohnen-in-frankfurt-sti903943/tausende-mieter-zahlen-mehr-11039740.html> [20.02.2023]

Manus, C. (2019): Bewohner von Sozialwohnungen in Frankfurt müssen draufzahlen. unter: <https://www.fr.de/frankfurt/wohnen-frankfurt-mieter-zahlen-wohnungsbau-11808145.html> [20.02.2023]

Niedersächsischer Landtag (2000): Drucksache 14/2045. Antrag Fraktion der SPD. Gefährdete Wohnquartiere stärken - Verwaltungsaufwand reduzieren - Fehlbelegungsabgabe abschaffen. unter: https://www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/Drucksachen_14_2500/2001-2500/14-2045.pdf [05.11.2022]

NTV (2022): Regionalnachrichten. Baden-Württemberg. Weiterhin keine Fehlbelegungsabgabe für Sozialwohnungen. unter: <https://www.n-tv.de/regionales/baden-wuerttemberg/Weiterhin-keine-Fehlbelegungsabgabe-fuer-Sozialwohnungen-article23637011.html> [17.11.2022]

Pahnke, B. (1998): Einkommensorientierte Förderung des sozialen Mietwohnungsbaues. In: Albers et al. (Hrsg.): Finanzwissenschaftliche Schriften. Band 85.

Rink, D. (2021): Politik des Wohnens. in: Eckardt, F.; Meier, S. (Hrsg.) (2021): Handbuch Wohnsoziologie.

Schier, M.; Voigtländer, M. (2016): Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand. in: IW-Trends - Vierteljah-

resschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, Vol. 43, Iss. 1, S. 21-35

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2003): Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Aufhebung des Schleswig-Holsteinischen Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen. unter: <https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl15/drucks/2600/drucksache-15-2694.pdf> [14.02.2023]

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2019): Drucksache 19/1751. Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein (Schleswig-Holsteinisches Wohnraumförderungsgesetz - SHWoFG). unter: <https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl19/drucks/01700/drucksache-19-01751.pdf> [17.11.2022]

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2019a): Fehlbelegungsabgabe stößt auf Kritik. unter: https://www.landtag.ltsh.de/nachrichten/19_11_wohnungsmarkt/ [14.02.2023]

Stadt Augsburg (o.J.): Abschaffung der Fehlbelegungsabgabe. unter: <https://www.augsburg.de/buergerservice-rathaus/buergerservice/dienste-a-z/aemterweise/leistungen-wohnungs-und-stiftungsamt/wohnungswesen/infos/fehlbelegungsabgabe> [05.11.2022]

TAZ (1998): Fehlbelegungsabgabe „vollends abschaffen“. unter: <https://taz.de/Fehlbelegungsabgabe-vollends-abschaffen/!1329166/> [05.11.2022]

Deutsches Verbände Forum (o.J.): Mieterbund Schleswig-Holstein kritisiert Wohnungspolitik des Landes. unter: <https://www.verbaende.com/news/pressemitteilung/mieterbund-schleswig-holstein-kritisiert-wohnungspolitik-des-landes-5245/> [24.05.2023]

Von Bebenburg, P (2016): Niemand. soll verdrängt werden. unter: <https://www.fr.de/rhein-main/niemand-soll-verdraengt-werden-11074904.html> [14.02.2023]

Wehaus, R. (2016): Debatte über Sozialwohnungen Stadt verzichtet auf Fehlbelegungsabgabe. unter: <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.debatte-ueber-sozialwohnungen-stadt-verzichtet-auf-fehlbelegungsabgabe.565dc7f2-ae4e-4b70-abff-5b1aab19a2b1.html> [05.11.2022]

Wenig, P.; Meyer-Wellmann, J. (2018): „Wir brauchen wieder eine Fehlbelegungsabgabe“. unter: <https://www.abendblatt.de/hamburg/article214383619/Wir-brauchen-wieder-eine-Fehlbelegungsabgabe.html> [17.11.2022]

Wyputta, A. (2005): Der Ausstieg aus dem sozialen Wohnungsbau. unter: <https://taz.de/Der-Ausstieg-aus-dem-sozialen-Wohnungsbau/!512619/> [05.11.2022]