

**Anhebung der Einkommensgrenzen gemäß § 9 WoFG
für 1- und 2-Personen-Haushalte
im Bestand des sozialen Wohnungsbaus**

Antrag Nr. 692 der Stadträtinnen
Claudia Tausend und Gertraud Walter
vom 25.02.2003, eingegangen am 25.02.2003

Vorblatt zum
Beschluss des Sozialausschusses am 18.09.2003 (SB)
Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Vortrag des Referenten	1
1. Antrag und vergangene Beschlüsse.....	1
2. Aktuelle Rechtslage durch das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG).....	2
2.1 Einkommensgrenze nach § 9 Abs. 2 WoFG.....	2
2.2 Einkommensgrenze nach § 9 Abs. 3.....	2
3. Auswirkungen für den Bestand der Sozialwohnungen (1. Förderweg).....	2
3.1 Künftig unveränderte Rechtslage.....	2
3.2 Vorschlag der „Gruppenfreistellungen“	3
4. Historische Entwicklung der Einkommensgrenze im Sozialen Wohnungsbau.....	5
5. Höhere Einkommensgrenzen für den Bestand nötig.....	6
6. Maßnahmen.....	6
II. Antrag des Referenten	8
III. Beschluss	9

Antrag Nr. 692 der Stadträtinnen
Claudia Tausend und Gertraud Walter
vom 25.02.2003

Anlage

**Anhebung der Einkommensgrenzen gemäß § 9 WoFG
für 1- und 2-Personen-Haushalte
im Bestand des sozialen Wohnungsbaus**

Antrag Nr. 692 der Stadträtinnen
Claudia Tausend und Gertraud Walter
vom 25.02.2003, eingegangen am 25.02.2003

1 Anlage

Beschluss des Sozialausschusses vom 18.09.2003 (SB)
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

1. Antrag und vergangene Beschlüsse

Die Erhöhung der Einkommensgrenze für den Erhalt von Sozialwohnungen ist schon in der Vergangenheit wiederholt Thema gewesen. Schon vor Erlass des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG) hat der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt München sich einem Beschluss des Sozialausschusses vom 10.07.1997 (Erhöhung der Einkommensgrenzen zum Bezug einer Sozialwohnung) folgend, entschieden für eine deutliche Anhebung der Einkommensgrenzen beim zuständigen Bundesministerium, sowie beim Bayerischen Innenministerium eingesetzt. Anlass war seinerzeit eine geringfügige Erhöhung der Einkommensgrenzen, nachdem eine Vereinheitlichung des Systems der Einkommensberechnung mit dem Wohngeldrecht eingeführt wurde.

Mit Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 24.04.2002 (Umsetzung des Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts in Landesrecht) hat das Planungsreferat der Landeshauptstadt München über die zu erwartenden Entwicklungen bei der Neustrukturierung der Einkommensgrenzen berichtet und wurde ermächtigt, sich im Rahmen des Anhörungsverfahrens für die im Ersten Förderungsweg geförderten Bestandswohnungen eine Anhebung der bundesrechtlichen Basis - Einkommensgrenzen um 30 % zu fordern.

Der mit dieser Beschlussvorlage zu behandelnde Antrag schlägt für Ein- und Zweipersonenhaushalt die Erarbeitung eines Vorschlags für das Instrument der „Gruppenfreistellungen“ von den Einkommensgrenzen im Bestand des sozialen Wohnungsbaus vor und bezieht sich dabei auf § 30 WoFG.

2. Aktuelle Rechtslage durch das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG)

2.1 Einkommensgrenze nach § 9 Abs. 2 WoFG

Mit Erlass des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG) zum 01.01.2002 hat der Bundesgesetzgeber in § 9 WoFG die Einkommensgrenzen und die Änderungsmodalitäten für die Landesregierungen neu festgelegt. Gemäß § 9 Abs. 2 WoFG gelten zur Zeit folgende Einkommensgrenzen:

1 Personenhaushalt:	12.000 €
2 Personenhaushalt:	18.000 €
zuzüglich für jede weitere zum Haushalt rechnende Person	4.100 €
zuzüglich pro zum Haushalt rechnendes Kind (i.S.v § 32 EStG)	500 €

Diese Einkommensgrenze muss erfüllen:

- wer eine Sozialwohnung des 1. Förderwegs (Bestand) beziehen will.
- wer die höchste Subjektförderung erhalten will, nach dem er eine Wohnung im Rahmen der Einkommensorientierten Förderung (EOF) erhalten hat.

2.2 Einkommensgrenze nach § 9 Abs. 3

Für Haushalte mit besonderen Schwierigkeiten bei der Wohnraumversorgung hat der Landesgesetzgeber von der Ermächtigung des § 9 Abs. 3 WoFG Gebrauch gemacht und die Einkommensgrenzen des § 9 Abs. 2 WoFG erhöht. Infolgedessen wurden die Einkommensgrenzen in Bayern durch Erlass der Verordnung zur Durchführung des Wohnraumförderungsgesetzes (DV - WoFG) vom 07.05.2002 für folgende Personengruppen erhöht:

- Schwerbehinderte mit einem Grad der Behinderung von 100 oder wenigsten 80 %¹ 2.700 €
- Schwerbehinderte mit einem Grad der Behinderung² 1.260 €
- Junge Ehepaare³ 2.400 €
- Kind unter 12 Jahre, bei Alleinerziehenden 360 €
- Kind ab 16 bis nicht vollendetem 25. Lebensjahr mit eigenem Einkommen 360 €

Diese erhöhten Einkommensgrenzen gelten allerdings nur für Wohnungen, die auf Grund einer Förderzusage nach § 13 WoFG gefördert wurden. Der Bestand der Sozialwohnungen wird von diesen Erhöhungen ausgeschlossen.

3. Auswirkungen für den Bestand der Sozialwohnungen (1. Förderweg)

3.1 Künftig unveränderte Rechtslage

Bei unverändertem Fortbestand des § 9 Abs. 2 WoFG wird sich die Einkommensgrenze für Bestandswohnungen im 1. Förderweg in Zukunft nicht erhöhen.

Als Gründe für die mit Erlass des Wohnraumförderungsgesetzes unterlassene Einkommensgrenzenerhöhung für den Bestand werden folgende Punkte aufgeführt⁴:

- Erhöhung des Personenkreises der Anspruchsberechtigten.
- Rückgang der Anzahl der Bestandswohnungen bei kommenden Bindungsabläufen und fehlenden Zuwachs, da 1. Förderweg beendet.
- Bestehende Regelungen zur Kostenmiete.

¹ wenn er häuslich pflegebedürftig im Sinne des § 15 des SGB XI ist

² siehe 1

³ beide Ehegatten unter 40 Jahre alt, bis zum Ablauf des 5. Kalenderjahres nach dem Jahr der Eheschließung

⁴ vgl. Begründung zur DV-WoFG

- Nutzung der Instrumente Freistellung und Bindungsübertragung zur Vermeidung von Gebieten mit besonderem sozialpolitischen Handlungsbedarf (Erhaltung ausgewogener Mieterstrukturen).

Mit den Instrumenten der Freistellungen von den Belegungsbindungen und der Bindungsübertragungen sollen zukünftig ausgewogene, sozial stabile Mieterstrukturen im Bestand geschaffen und bewahrt werden. Diese Handlungsmöglichkeiten (§§ 30, 31 WoFG) besaßen konzeptionell bisher stets Ausnahmecharakter und sollen nach Auffassung des Sozialreferats / Wohnungs- und Flüchtlingsamt auch weiterhin im Grundsatz als solche verstanden und angewandt werden. Zumindest Freistellungen hat das Wohnungs- und Flüchtlingsamt schon bisher als Steuerungsinstrument in Gebieten mit sozialpolitischem Handlungsbedarf zielorientiert und auch im Wesentlichen erfolgreich angewandt.

Mehr und mehr Haushalte werden also in Zukunft bei unveränderter Rechtslage kontinuierlich aus dem Kreis der Berechtigten für eine Bestandswohnung herauswachsen.

Eine Änderung der Basis-Einkommengrenzen ist wohl so schnell nicht zu erwarten, zumal es nach der Einkommensorientierten Förderung (EOF) einen anderen Förderweg künftig nicht mehr gibt, die Basis-Einkommengrenze in Bayern für bestimmte Personengruppen⁵ erst kürzlich aktuell erhöht wurde und darüber hinaus für einen beachtlichen Teil (in München ca. 1/3) der Wohnungen diese erhöhte Einkommengrenze auch noch bis zu 30 % überschritten werden darf.

Wenn der Gesetzgeber die gesetzlich festgelegten Basis-Einkommengrenzen für die Bestandswohnung nicht anpasst, keine Verordnungslösung gefunden werden kann und / oder, wie schon in der Vergangenheit von Seiten des Sozialreferats vorgeschlagen, keine Dynamisierungsklausel verfasst wird, was mit einer einmaligen Gesetzesergänzung möglich und sinnvoll wäre, müssen Einzelfall- / Ausnahmeinstrumente die Einkommengrenze und somit die Anspruchsberechtigung an die Erfordernisse der jeweiligen Situation anpassen. Diese Verfahrensweise ist nicht nur mit entsprechendem Verwaltungsaufwand verbunden, sondern auch für die verhältnismäßig große Masse der dem Berechtigtenkreis sukzessive entwachsenen Haushalte extrem unbefriedigend bis äußerst ungerecht.

Eine rechtliche Rahmenregelung, die in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf nach § 5 a Wohnungsbindungsgesetz mit entsprechenden Vergabemodalitäten umgesetzt wird, wäre, sowohl für die jetzigen und die künftigen Mieter, als auch für die Vermieter und das Sozialreferat / Wohnungs- und Flüchtlingsamt, die adäquateste Lösung. Einzelfallregelungen könnten durch generelle Vergabemodalitäten ersetzt werden, bei denen die Einzelfallorientierungen mehr in den Hintergrund treten und ein größerer Kreis in die maßnahmenorientierte Wohnungsvergabe mit einbezogen werden kann.

3.2 Vorschlag der „Gruppenfreistellungen“

Der vorliegende Antrag, ebenso wie der Vorschlag des Planungsreferats zielen darauf ab, dass durch „Gruppenfreistellungen“ für Ein- und Zweizimmerwohnungen die Einkommengrenzen des § 9 Abs. 2 WoFG keine Anwendung mehr finden.

⁵ vgl. oben, Punkt 2.2

Das Planungsreferat (HA III) hat in der zu dieser Thematik angeforderten Stellungnahme unter anderem ausgeführt:

„Die HA III hält es darüber hinaus sogar für sinnvoll, für die Bestandswohnungen für 1- und 2-Personen-Haushalte in den Wohnanlagen des früheren 1.Förderwegs (und nur für diese) die Einkommensgrenzen nicht nur anzuheben, sondern diese Wohnungen generell davon freizustellen. Damit würden wiederholte Einzelfallentscheidungen überflüssig werden“.

Aus rein pragmatischer Sicht des Verwaltungsaufwands mag diese Meinung nachvollziehbar sein. Allerdings vertritt das Sozialreferat / Wohnungs- und Flüchtlingsamt hierzu die Auffassung, dass wir es uns aus gesamtwohnungswirtschaftlichen Überlegungen auf keinen Fall leisten können, sozusagen durch eine Befreiung von der Einkommensgrenze (wohl durch Freistellung von den Belegungsbindungen nach § 30 WoFG i.V.m. § 7 WoBindG) den knappen Bestand der gebundenen Wohnungen für rund 600.000 Haushalte (79 % aller Münchner Haushalte sind 1- od. 2- Personenhaushalte) zu öffnen.

Darüber hinaus ist es fraglich, ob § 30 WoFG für solche generelle Gruppenfreistellungen dieser Wohnungstypen eine ausreichende Rechtsgrundlage bietet. Allenfalls die Anwendung von § 30 Abs. 2 WoFG könnte in Betracht kommen, wobei unter dem Begriff „Art der Wohnung“ weder der Kommentar „Fischer-Dieskau, Pergande, Schwender“, noch der Kommentar „Schubart/Kohlenbach/Wienicke“, in ihren Erläuterungen zu den einschlägigen Bestimmungen, unter „Art der Wohnung“ eine Verbindung zu einem bestimmten Wohnungstyp bzw. zu einer bestimmten Wohnungsgröße herstellen.

Nach § 30 WoFG können Freistellungen ausgesprochen werden, wenn

- nach den örtlichen wohnungswirtschaftlichen Verhältnissen ein überwiegendes öffentliches Interesse an den Bindungen nicht mehr besteht oder
- an der Freistellung ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht oder
- die Freistellung der Schaffung oder Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen dient oder
- an der Freistellung ein überwiegendes berechtigtes Interesse des Verfügungsberechtigten oder eines Dritten besteht.

Die Prüfung der oben genannten Tatbestandsmerkmale des § 30 WoFG führt nach Auffassung des Sozialreferats / Wohnungs- und Flüchtlingsamt zu folgenden Ergebnissen:

- Mehr denn je besteht ein Interesse an den Bindungen, d. h. an der gezielten Belegung der Bestandswohnungen im ersten Förderweg.
- Als äußerst fraglich darf angesehen werden, wenn für eine „Gruppenfreistellung“ ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Belegung von Wohnungen mit eigentlich nicht Anspruchsberechtigten, d. h. Einkommensgrenzenüberschreitern, angeführt wird. Wie und wo sollen dann grundsätzlich die Berechtigten mit Wohnraum versorgt werden. Im Ergebnis würde dies bedeuten, dass die Berechtigten in den kommenden Wohnungen der Einkommensorientierten Förderung untergebracht werden müssten, die zahlenmäßig deutlich hinter den Bestandswohnungen zurückliegen, darüber hinaus wesentlich teurer wären und die Notwendigkeit einer Subjektförderung entstehen würde.

- Das Sozialreferat / Wohnungs- und Flüchtlingsamt hält es für nicht gerechtfertigt wegen einzelner Diskussionen über sozial stabile Bewohnerstrukturen für alle 1- und 2 Personenhaushalte gruppenbezogene Freistellungen in Erwägung zu ziehen. Im Einzelfall können natürlich Freistellungen notwendig sein. Allerdings wird vermehrt versucht bei der Wohnungsvergabe durch ein rechtlich erlaubtes Abweichen von der Sozialen Dringlichkeit (z. B. Bonusfallregelungen⁶), berechnete Haushalte mit niedrigerer sozialer Dringlichkeit zur Schaffung und Bewahrung ausgewogener Mieterstrukturen gezielt in eine maßnahmenorientierte Wohnungsvermittlung mit einzubeziehen.
- Ein überwiegendes berechtigtes Interesse des Verfügungsberechtigten oder eines Dritten kann mit der Schaffung und Bewahrung ausgewogener Mieterstrukturen zusammenhängen, hat aber oft andere Gründe.

Selbst wenn eine ausreichende Rechtsgrundlage existent wäre, würde die Vermittlung von 1- und 2 - Personenhaushalten, die aus dem Personenkreis der jetzigen dringlichst vorgemerkten Sozialwohnungsberechtigten kommen, erheblich erschwert, da wir damit den Bezug zu jeglicher Einkommensgrenze völlig aufgeben würden.

Aus der Sicht des Sozialreferats / Wohnungs- und Flüchtlingsamt erscheint sowohl der Vorschlag des Planungsreferats als auch der Vorschlag im Antrag nach „Gruppenfreistellungen“ nicht umsetzbar, da die Wohnraumversorgung der sozialwohnungsberechtigten Haushalte als primäre Zielgruppe für die Bestandswohnungen nach wie vor den höchsten Stellenwert besitzt. Haushalte mit geringem Einkommen, sowie Haushalte mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt, wie Wohnungslose, wohnungslos werdende und andere Zielgruppen würden unter dem entstehenden Verdrängungseffekt durch Haushalte mit besserer finanzieller Lage in immer geringerem Maße in die Sozialwohnungen vermittelt werden. Das Sozialreferat / Wohnungs- und Flüchtlingsamt könnte dann seinem sogenannten Versorgungsauftrag für Ein- und Zweipersonenhaushalte mit geringem Einkommen und / oder sozialen Problemen nicht mehr in dem erforderlichen Maße nachkommen, was wohl auch dazu führen würde, dass die Wohnungslosenzahlen in diesem Bereich noch mehr zunehmen würden. Wohnungen für Ein- und Zweipersonenhaushalte haben immerhin einen Anteil von annähernd 40 % der Sozialwohnungen.

4. Historische Entwicklung⁷ der Einkommensgrenze im Sozialen Wohnungsbau

Zur Orientierung dient eine Darstellung der Entwicklung der Einkommensgrenzen in der längeren Vergangenheit bezogen auf die erste und zweite Person im Haushalt:

Jahr	EKG ⁸ 1. Pers.	Anstieg ggü. Vorjahr	EKG 2. Pers	Anstieg ggü. Vorjahr
1967	9.000 DM		2.400 DM	
1971	12.000 DM	33 %	3.000 DM	25 %
1974	18.000 DM	50 %	9.000 DM	200 %
1980	21.600 DM	20 %	10.200 DM	13 %
1994	23.000 DM	6 %	10.400 DM	2 %
2002	12.000 € ≙ 23.470 DM	2 %	6.000 € ≙ 11.735 DM	6 %

⁶ vgl. Beschluss des Sozialausschusses vom 30.11.2000 „Vergabe der öffentlich geförderten Wohnungen“

⁷ vgl. auch Beschluss des Sozialausschusses vom 10.07.197 „Erhöhung der Einkommensgrenzen....“

⁸ Einkommensgrenze

5. Höhere Einkommensgrenzen für den Bestand nötig

Wie bereits im Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 24.04.2002⁹ unter Punkt 2.3 im Vortrag der Stadtbaurätin und in Punkt 2 ihres Antrags festgehalten, wird eine Anhebung der Einkommensgrenze für die 1 - und 2 - Personenhaushalte im Bestand für notwendig gehalten. Die Erhöhung der Basis – Einkommensgrenzen für diese Haushalte sollte bei 30 % liegen und ggf. auf Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf beschränkt werden, da in diesen eine gezielte Belegungssteuerung über das Benennungsverfahren nach § 5 a WoBindG erfolgen kann, was bei der Ausstellung von Wohnberechtigungsbescheinigungen nach § 5 WoBindG nicht stattfindet. Auf diese Weise würde der berechnete Personenkreis nicht allgemein ausgeweitet, sondern bedarfsorientiert angepasst, da Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf in den meisten Fällen auch zusammenhängende Wirtschaftsregionen (Ballungsräume) sind, in denen das Lohn- und Preisniveau deutlich höher liegt als in anderen Regionen des Landes in denen kein Mangel an finanzierbaren Wohnungen besteht.

6. Maßnahmen

Die Bemühungen des Planungsreferats, gemeinsam mit dem Sozialreferat im Anhörungsverfahren zum Erlass der DV – WoFG, mit der die Einkommensgrenzen für bestimmte Personengruppen¹⁰ bei künftigen Fördermaßnahmen (ab 01.01.03) im Sinne von § 13 WoFG angehoben wurden, führten nicht dazu, dass auch eine Erhöhung der Einkommensgrenzen für die Bestandswohnungen des 1.Förderwegs eingeführt wurden.

Für das Sozialreferat / Wohnungs- und Flüchtlingsamt bedeutet dies, dass in Zukunft bei notwendigen Freistellungen oder auch Bindungsübertragungen auch weiterhin stets einzelfallorientierte Entscheidungen getroffen werden müssen, da die gesamtwirtschaftliche Situation ein generelles Ignorieren der Einkommensgrenzen für 1 – und 2 – Personenhaushalte nicht zulässt bzw. ein nur schwer zu verhindernder Verdrängungseffekt zu Lasten der minderverdienenden Haushalte in diesem Bereich zu befürchten wäre.

Aus diesem Grund sollte die Landeshauptstadt München die Thematik noch einmal offiziell aufgreifen und sich bei den entsprechenden Stellen intensiv um eine Anpassung der wohnungsbauförderrechtlichen Bestimmungen durch Erhöhung der Einkommensgrenzen für 1- und 2-Personenhaushalte (ggf. mit Dynamisierungsregel) zumindest für Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf. bemühen, um den berechtigten Personenkreis für die Bestandswohnungen nicht kontinuierlich schrumpfen zu lassen, was durch die seit 1994 beinahe unveränderten Einkommensgrenzen mittlerweile schon wieder beinahe 10 Jahre der Fall ist (zum 01.01.2002 erfolgte lediglich die Umrechnung der DM-Werte in Eurowerte mit geringem Zuschlag).

Zur Schaffung oder Erhaltung sozial stabiler, ausgewogener Mieterstrukturen werden nach wie vor im Einzelfall Wohnungen von den Belegungsbindungen nach §4 ff. WoBindG freigestellt. Im Übrigen wird die Entwicklung des Wohnungsbestandes des ehemaligen 1. Förderwegs entsprechend beobachtet und ggf. über Freistellungsmaßnah-

⁹ Beschlussvorlage des Planungsreferats „Umsetzung des Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts in Landesrecht“

¹⁰ vgl. oben Punkt 2.2

men in erweitertem Rahmen entschieden, wenn plausibel nachgewiesen ist, dass einzelne Freistellungen mit dieser Zielrichtung nicht mehr ausreichen sollten.

In dieser Angelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Dem Korreferenten, Herrn Stadtrat Benker, dem Verwaltungsbeirat, Herrn Stadtrat Pretzl, der Stadtkämmerei, dem Planungsreferat, dem Kommunalreferat und dem Personal- und Organisationsreferat ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag des Referenten

1. Das Sozialreferat wird beauftragt, sich in Abstimmung mit dem Planungsreferat für eine Erhöhung der Einkommensgrenzen im Bestand der Sozialwohnungen im Sinne von Punkt 6 des Vortrags des Referenten nachdrücklich einzusetzen und entsprechend an den Bundesgesetzgeber heranzutreten.
2. Das Sozialreferat wird beauftragt, bei der Wohnungsvergabe in Gebieten mit besonderem sozialpolitischem Handlungsbedarf zu beobachten, wo sozial unausgewogene, instabile Mieterstrukturen entstehen bzw. entstanden sind und weiterhin Freistellungen nach § 30 WoFG, möglicherweise auch Bindungsübertragungen nach § 31 WoFG im angemessenen, aber auch notwendigen, ggf. erweiterten Rahmen vorzunehmen.
3. Der Antrag Nr. 692 der Frau Stadträtin Claudia Tausend und der Frau Stadträtin Gertraud Walter vom 25.02.2003 ist damit geschäftsordnungsmäßig behandelt.

III. **Beschluss**

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Der Referent

Dr. Gertraud Burkert
Bürgermeisterin

Friedrich Graffe
Berufsm. Stadtrat

IV. **Abdruck** von I. mit III.

über den Stenografischen Sitzungsdienst
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Direktorium, HA II / V (6-fach)
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt
an
an
z. K.

V. **Wv. Sozialreferat**

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. **An das Planungsreferat**
An das Personal- und Organisationsreferat
An das Kommunalreferat
z. K.

Am
I.A.