

Zeitschrift für Miet- und Raumrecht

Mit Wohnungseigentumsrecht, Wohngeldrecht und Erschließungsbeitragsrecht
48. Jahrgang der ZMR · Heft 3 · März 1995

Der Begriff des Wohnraums im Wohngeldrecht

- zugleich Besprechung des Urteils des BVerwG vom 14. 8. 1992¹⁾ und seiner Folgen -

Von Rechtsreferendar David Greiner, Tübingen

I. Teil: Einführung in die Problematik

I. Die Beschränkung des Wohngelds auf Wohnraum

Nach § 1 WoGG wird Wohngeld nur für „Wohnraum“ gewährt. Diese Beschränkung ist erklärungsbedürftig. Ausgehend von dem Gedanken, daß jeder Mensch einer Unterkunft bedarf, würde es auf den ersten Blick näherliegen, staatliche Unterstützung in allen Fällen zu gewähren, in denen ein Betroffener die Kosten seiner Beherbergung nicht oder nur unter unzumutbaren anderweitigen Einschränkungen aufbringen kann. Dies ließe sich auf den Nenner bringen: Wohngeld ist eine Sozialleistung zur Unterstützung bei den Wohnkosten, dient also letztlich der Vermeidung von Obdachlosigkeit. Gleichwohl ist dies nicht die Intention des WoGG. Hilfe bei Obdachlosigkeit ist Sache der Sozialhilfeträger, und Anspruch auf Wohngeld haben Sozialhilfeempfänger ebenso wie Nicht-Sozialhilfeempfänger, sofern sie nur „Wohnraum bewohnen“²⁾.

Der Grund für die Beschränkung des Wohngelds auf Wohnraum findet sich in der wohnungsbaupolitischen Zielsetzung des Gesetzes: das Wohngeld ist eine Maßnahme der Wohnungsbauförderung. Das ergibt sich schon aus den §§ 3 Abs. 1 lit. c und 46 II. WoBauG³⁾, erschließt sich aber auch aus der Vorgeschichte des WoGG⁴⁾. Finanztechnisch gesehen ist das Wohngeld eine Maßnahme der *Subjektförderung* als Ergänzung zur *Objektförderung*⁵⁾. Insbesondere dient diesem Zweck nicht nur der Lastenzuschuß, sondern auch der Mietzuschuß: hinter letzterem steht der Gedanke, daß die Schaffung von Mietwohnungen zur Voraussetzung hat, daß diese letztlich auch einen rentablen Mietzins erzielen können. Genau hier setzt der Mietzuschuß an.

Das kann zu unverständlich erscheinenden Härten führen: wer gezwungen ist, mangels Angebot auf dem Wohnungsmarkt vorübergehend oder dauernd auf dem Zeltplatz, in der Jugendherberge, in Wohnwagen, Wohncontainern, Schiffen, Baracken oder ähnlichem zu leben, oder wer dies - aus welchen Gründen auch immer - freiwillig tut, wird kaum verstehen, warum er trotz seiner Kosten für die Unterkunft, die er zu tragen hat wie andere ihren Mietzins, keine Unterstützung in Form von Wohngeld erhält. In der Tat muß sich diese Ungleichbehandlung, die

darin besteht, daß nicht für jede Unterkunft, sondern nur für Wohnraum Wohngeld gewährt wird, an Art. 3 Abs. 1 GG messen lassen. Sie bedarf der Rechtfertigung durch einen sachlichen, nachvollziehbaren Grund und darf nicht willkürlich erscheinen.

Ob das Ziel der Wohnbauförderung für die Beschränkung des Mietzuschusses auf Wohnraum einen ausreichenden Grund darstellt, kann bezweifelt werden. Praktisch bestehen erhebliche Unterschiede zum Lastenzuschuß: dieser trägt den Charakter einer Subvention, die Vermögensbildung steht im Vordergrund und die wirtschaftliche Sicherung des Wohnens ist eher ein Nebeneffekt. Bei einer Subvention aber ist es auch im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG außer Zweifel, daß es dem Staat bis an die Grenze der Willkür frei steht, die Objekte seiner Förderung frei zu wählen, also in concreto den Wohnungsbau zu fördern, den Bau von Zeltplätzen (Wagenburgen etc.) aber nicht. Ganz anders verhält es sich beim Mietzuschuß: für den Empfänger stellt er sich als Sozialleistung dar, die Vermögensbildung auf Seiten des Eigentümers ist der Nebeneffekt. Dieser Charakter als Sozialleistung wurde durch die - zwischen Bundestag und Bundesrat umstrittene⁶⁾ - Aufnahme des WoGG in das Sozialgesetzbuch (vgl. Art. II, § 1 Nr. 14 SGB I) noch unterstrichen. Daß das Wohngeld jedenfalls auch eine soziale Komponente hat, ist ganz unstrittig. Ob aber nun generell die sozialpolitische oder die wohnungsbaupolitische Zielset-

- 1) - 8 C 39/91 -, ZMR 1993, 129 = BVerwGE 90, 315 = Buchholz 451.71 § 1 WoGG Nr. 2.
- 2) Das WoGG in der Fassung vom 29. 8. 1977 statuierte seine Unabhängigkeit vom BSHG noch ausdrücklich. § 1 Satz 2 lautete: „Das Wohngeld ist keine Leistung der Sozialhilfe i. S. des BSHG.“
- 3) § 3 Abs. 1 WoBauG lautet: Die Förderung des Wohnungsbaues erfolgt insbesondere durch die ... c) Gewährung von Wohngeld (§ 46).“
- 4) Seine Vorläufer waren die Miet- und Lastenbeihilfen des II. WoBauG.
- 5) In der amtlichen Begründung der Bundesregierung (BT-Drucks. 10/3162, S. 113) wird es folgendermaßen ausgedrückt: „Es (das Wohngeld, Anm. d. Verf.), ist ein auf den Einzelfall abstellendes Instrument zur sozialen Absicherung marktwirtschaftlicher Wohnungspolitik.“
- 6) Hierzu und zum folgenden vgl. ausführlich bei: *Buchsbaum* und andere, Kommentar zum Wohngeldrecht (Loseblattsammlung) - im Folgenden zitiert als *Buchsbaum* -, Einleitung (A 1).

zung überwiegt, war und ist umstritten. M. E. tritt jedenfalls beim Mietzuschuß das Ziel der Wohnbauförderung gegenüber der tatsächlichen Wirkung als allgemeiner Sozialleistung weit in den Hintergrund⁷⁾. Daher erscheint viel bedeutsamer als die in diesem Zusammenhang viel diskutierte Frage, ob das Wohngeld nur im Wohngeld- und Mietenbericht oder auch im Subventionsbericht und im Sozialbericht der Bundesregierung als Finanzhilfe nachzuweisen ist, die Frage danach, ob der überwiegend soziale Charakter des Mietzuschusses seine Beschränkung auf „Wohnraum“ verbietet. Ist nämlich der Wohnbauförderungszweck theoretisch wie praktisch eher fernliegend, kann er kaum eine ausreichende Begründung für die Ungleichbehandlung der Mietzahler sein. Das wird noch deutlicher, wenn man bedenkt, daß sicherlich nicht weniger Wohnungen gebaut würden, wenn auch für das Wohnen beispielsweise im gemieteten Wohnwagen ein Mietzuschuß gezahlt würde, der Wohnbauförderungszweck also gar nicht oder kaum tangiert würde. Sachgerechter dürfte es mithin allemal sein, den Mietzuschuß i. S. der eingangs genannten Formel zu gewähren: immer dann, wenn ein Antragsteller die Miete seiner Beherbergung nicht aufbringen kann.

Ob dieses Ergebnis auch von Verfassungen wegen zwingend geboten ist, soll hier letztlich offen bleiben. Als Zwischenergebnis kann jedenfalls festgehalten werden, daß de lege ferenda eine Änderung des WoGG im genannten Sinne wünschenswert wäre. De lege lata ist die Beschränkung auf Wohnraum aber hinzunehmen; die folgenden Ausführungen beschäftigen sich daher mit der Frage nach dessen richtiger Begriffsbestimmung.

II. Die Bestimmung des Wohnraumbegriffs nach objektiven Kriterien

Aus den bisherigen Ausführungen zum Zusammenhang von Wohngeldrecht und WoBauG folgt, daß der Begriff des Wohnraums i. S. des WoGG jedenfalls mit Blick auf den Wohnbauförderungszweck zu bestimmen ist. Das läßt sich auf die Formel bringen: Was das II. WoBauG beim Bau fördern würde, ist auch Wohnraum i. S. des Wohngeldrechts. Richtig, wenn auch nicht immer ausreichend ist daher in Anlehnung an § 15 II. WoBauG⁸⁾ folgende Definition: Ein Raum ist dann Wohnraum, wenn er nach seiner Anlage und Ausstattung für die dauernde Nutzung zu Wohnzwecken geeignet und bestimmt ist⁹⁾.

Unter diese Definition ließen sich auch Wohnschiffe, Wohnwagen, Gartenhäuser u. ä. subsumieren. Die Kontrollfrage aber, ob der Gesetzgeber diese Form der Unterkünfte beim Bau fördern würde, muß verneint werden: Der Blick in den Katalog des § 2 Abs. 2 II. WoBauG zeigt, daß der Gesetzgeber Familienheime, Wohnheime, Wohnungen u. ä. fördern will, aber keine Wohnschiffe oder Wagenburgen. Letzteres kann also kein Wohnraum i. S. des Wohngeldrechts sein.

Das ist nicht unbestritten. So wird bei *Buchsbaum* zustimmend das BayObLG angeführt¹⁰⁾, wonach Wohnwagen und Wohnschiffe als Wohnung anzusehen seien, wenn sie nicht zugleich der Fortbewegung dienen¹¹⁾. Der Fall betraf allerdings die Frage, wann eine Wohnung i. S. des *Meldegesezes* vorliegt. Hierzu bestimmt § 11 Abs. 4 Satz 2 des Melderechtsrahmengesetzes ausdrücklich, daß Wohnwagen und Wohnschiffe nur dann als Wohnung anzusehen sind, wenn sie nicht oder nur gelegentlich fortbewegt werden. Ob sich aber die Begriffsbestimmungen des *Meldegesezes* hinsichtlich des Vorliegens einer Wohnung auf das WoGG und die Frage des Vorliegens von Wohnraum übertragen lassen, erscheint höchst zweifelhaft, haben doch beide Gesetze völlig unterschiedliche Zielrichtun-

gen. Weitere Urteile dazu sind denn auch nicht bekannt geworden.

Auch der Kommentar von *Stadler/Gutekunst* bezieht sich auf die eben erwähnte Entscheidung des BayObLG, ohne indes die Besonderheit, daß es darin nicht um Wohngeldrecht, sondern um das Meldegesez geht, zu problematisieren.¹²⁾ Die Auffassung des BayObLG erscheine als zu eng. Wohnwagen, Wohnschiffe, Wohncontainer etc. seien in aller Regel kein Raum, der zum dauernden Wohnen bestimmt und geeignet sei. Diese Begründung ist aber in gewisser Weise irreführend und zeigt trotz des richtigen Ergebnisses exemplarisch, wie wenig überzeugend eine Auslegung bleiben muß, die nicht auf den Gesetzeszweck Bezug nimmt. Denn es ist eine bloße Behauptung, daß Wohnwagen, Wohnschiffe etc. nicht zum dauernden Wohnen bestimmt und geeignet seien. Alle diejenigen, die tatsächlich und möglicherweise ein Leben lang in Wohnwagen oder auf Wohnschiffen leben, belegen und bezeugen gerade das Gegenteil. Der Versuch, die Realität einer rechtlichen Definition anzupassen – nach dem Motto, daß nicht sein kann, was nicht sein darf – anstatt umgekehrt, muß scheitern. Richtig ist dagegen die Begründung, daß aus dem Zweck des WoGG folgt, daß gerade nicht jede Wohnform, mag sie auch zum dauernden Wohnen bestimmt und geeignet sein, gefördert wird. Insofern ist die Ausgangsdefinition des Wohnraums zwar richtig, darf aber nicht positivistisch ohne Blick auf den Gesetzeszweck angewandt werden.

Viel Verwirrung stiftet auch und gerade das Element der „Bestimmung“ eines Raumes. Schon nach dem Wortlaut von § 15 II. WoBauG bzw. der o. g. Ausgangsdefinition, wonach ein Raum nach seiner baulichen Anlage und Ausstattung für die dauernde Nutzung zu Wohnzwecken geeignet und bestimmt sein muß, sollte eigentlich klar sein, daß die „Bestimmung“ sich aus den objektiven Eigenschaften des Raumes ableitet und nicht aus den subjektiven Vorstellungen des Nutzers oder Verfügungsberechtigten. Im Normalfall stellt dieses Merkmal eine überflüssige Wiederholung des Merkmals der Eignung dar, ist doch kein Fall vorstellbar, in dem ein Raum zum dauernden Wohnen geeignet, aber nicht objektiv bestimmt sein könnte. Man sollte die „Bestimmung“ also keineswegs überbetonen, besser sie aus der Definition des Wohnraumbegriffs ganz weglassen. Eigenständige Bedeutung kommt ihr nur in besonderen Zweifelsfällen zu – namentlich bei Wohnheimen, auf die noch einzugehen ist –, und dann sollte die „Bestimmung“ ausschließlich mit Blick auf den Gesetzeszweck ermittelt werden. Gleichwohl nimmt

7) So auch der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in einer Stellungnahme zum Neunten Subventionsbericht der Bundesregierung (BT-Drucks. 10/1037, S. 2): „Diese Darstellung (der Subventionsbericht, Anm. d. Verf.) erkennt, daß das Wohngeld zu einem weit überwiegenden Teil (70 v. H.) der Einkommenssicherung von Haushalten dient, deren tatsächliche Wohnungsnachfrage von der Wohngeldleistung nicht beeinflusst wird. Das Wohngeld erfüllt also ganz überwiegend eine von der Wohnungsnachfrage unabhängige soziale Funktion. Folgerichtig wird das Wohngeld daher im Sozialbericht zu den Sozialleistungen gerechnet, als ein fester Bestandteil des Systems der sozialen Sicherung.“

8) Die Vorschrift lautet: „Als Wohnheime i. S. dieses Gesetzes gelten Heime, die nach ihrer baulichen Anlage und Ausstattung für die Dauer dazu bestimmt und geeignet sind, Wohnbedürfnisse zu befriedigen.“

9) Ebenso die Legaldefinition des früheren Wohnraumbewirtschaftungsgesetzes in der Fassung vom 23. 6. 1960 (BGBl., S. 418): Wohnraum ist ein Raum, „der zu Wohnzwecken geeignet und bestimmt ist (Wohnungen und Wohnräume)“.

10) *Buchsbaum*, § 3 WoGG, Rdn. 12.

11) *Beschl.* vom 26. 2. 1963, BayVbl. 1963, 360.

12) *Stadler, Gutekunst* und andere, Kommentar zum WoGG, Loseblattsammlung – im Folgenden zitiert als *Stadler/Gutekunst* –, § 1 Rdn. 3.

die „Bestimmung“ (oder auch Widmung u. ä.) in Literatur und Rechtsprechung einen immer größer werdenden Raum ein. Nach Art einer Generalklausel wird unter sie alles subsumiert, was man glaubt anderweitig nicht unterbringen zu können. Wie so oft in solchen Fällen droht auch hier der Blick auf das Gesetz und den Gesetzeszweck hinter einer selbstgeschaffenen Begrifflichkeit unterzugehen.

So ist z. B. bei *Stadler/Gutekunst* folgendes zu lesen: Ein Raum, der an sich zu Wohnzwecken geeignet, aber gewerblichen Zwecken gewidmet sei, sei nicht Wohnraum, sondern Geschäftsraum. Ein Beispielfall hierfür sei die an eine Anwaltspraxis vermietete Wohnung¹³⁾. Es ist aber im Hinblick auf das WoGG überflüssig, hier auf die Widmung abzustellen und erst recht ist es überflüssig, aufgrund der Widmung zu gewerblichen (bzw. beruflichen) Zwecken die Wohnraumqualität zu verneinen. Vielmehr ist der Grund, weshalb im Beispiel die Anwaltspraxis bzw. der Anwalt keinen Mietzuschuß erhält ganz einfach der, daß in dem Wohnraum gearbeitet und nicht gewohnt wird. Das Wohngeld wird aber nur für Wohnraum gewährt, der auch tatsächlich zum Wohnen genutzt wird¹⁴⁾. Ist das nicht der Fall, wird kein Wohngeld bewilligt, was an der Wohnraumqualität der vermieteten Wohnung aber nichts ändert.

Umgekehrt soll eine subjektive Zweckbestimmung in der Lage sein, selbst Hotelzimmer in Wohnraum i. S. des WoGG zu verwandeln. So hat das VG München mit Urteil vom 25. 10. 1982 Folgendes judiziert: Wohnraum könnten auch Räume sein, „die von ihrer naturgemäßen Bestimmung her als Dauerwohnräume nicht vorgesehen sind. Es kann sich daher auch jemand in einem Hotel oder einer Pension auf Dauer niederlassen, wenn ihm aufgrund der Verhältnisse keine andere Möglichkeit bleibt, sich anderweitig Wohnraum zu verschaffen“¹⁵⁾. Daß das Gericht hier anscheinend mit dem klagenden Antragsteller Mitleid hatte, läßt sich insbesondere aus dem letzten Halbsatz schließen. Daß es aber dem Sinn und Zweck des WoGG entspreche, daß Wohnraum auch aus der Sicht des Mieters bzw. Eigentümers zu bestimmen sei, wie das VG in dem Urteil ganz generell behauptet, muß entschieden bestritten werden. Die Gründe wurden bereits genannt – die Beschränkung auf Wohnraum als Ausfluß des Wohnbauförderungszwecks, so fragwürdig sie sein mag, läßt für die Berücksichtigung individueller Notlagen keinen Raum. Sonst müßte auch Wohngeld für Jugendherbergen, Zeltplätze, Wohnwagen, Baracken usw. gezahlt werden, kurz: die Beschränkung auf Wohnraum wäre obsolet.

Die Beispielfälle haben also die hier aufgestellte These bestätigt: bei der Frage, was Wohnraum i. S. des WoGG ist, ist das Abstellen auf die subjektive Zweckbestimmung statt auf den Zweck des Gesetzes im Normalfall nicht nur überflüssig, sondern führt auch zu Ergebnissen, die mit dem Zweck des Gesetzes nicht mehr zu vereinbaren sind.

III. Wohnheime als atypischer Fall von Wohnraum im Sinne des Wohngeldrechts

Schwierigkeiten bereitet seit jeher die Einordnung von Wohnheimen im weitesten Sinne, seien es nun Studenten-, Personal-, Arbeiter-, Alten- oder Asylantenwohnheime oder ähnliches. Sie weichen erheblich vom Normalfall der Wohnung oder des Familienheimes ab, ihre Eignung und Bestimmung zu dauerhaftem Wohnen erscheint auf den ersten Blick zweifelhaft. Unzweifelhaft antragsberechtigt sind lediglich die Bewohner von Heimen i. S. des Heimgesetzes gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 5 WoGG¹⁶⁾. Unstreitig ist des weiteren – wie schon

erwähnt –, daß das Wohngeld eine tatsächliche Wohnnutzung voraussetzt bzw. daß dieser Zweck andere Zwecke der Unterbringung deutlich überwiegen muß. Deshalb wird z. B. für die Unterbringung in einem Sanatorium, einer Rehabilitationsklinik u. ä. kein Wohngeld gewährt. Den vielen Abgrenzungsschwierigkeiten, die hier in tatsächlicher Hinsicht bestehen, soll im Folgenden nicht nachgegangen werden. Vielmehr soll die Frage untersucht werden, wann Wohnheime oder vergleichbare Räumlichkeiten, die tatsächlich zum Wohnen benutzt werden, Wohnraum i. S. des Wohngeldrechts darstellen.

Die Wohnraumqualität von Wohnheimen ist – wie stets – mit Blick auf das Gesetz zu bestimmen. In den §§ 2 Abs. 2 lit. h, 15, 68¹⁷⁾ II. WoBauG wird die grundsätzliche Förderungswürdigkeit von Wohnheimen statuiert. Das überrascht nicht, denn im Gegensatz zu Zeltplätzen, Wohnschiffen, Wagenburgen etc. lassen sich Wohnheime ohne weiteres in eine geordnete städtebauliche Entwicklung integrieren, was nach § 41 Abs. 1 II. WoBauG Voraussetzung öffentlicher Förderung ist. Zudem bieten Wohnheime, bezogen auf Flächenverbrauch und Größe, besonders vielen Bewohnern Raum. Aus der grundsätzlichen Förderungswürdigkeit folgt, daß die Kriterien, die an Wohnraum i. S. des WoGG sonst zu stellen sind, nämlich die Eignung zu dauernder Nutzung, an Wohnheime nicht bzw. nicht in gleicher Strenge anzulegen sind. So entspricht dem Charakter eines Wohnheims die gemeinschaftliche Nutzung von Küche, sanitären Einrichtungen, Gemeinschaftsraum und dergleichen. Eine Betrachtungsweise, die hier die gleichen Anforderungen an Abgeschlossenheit und Ausschlußbefugnis gegenüber Dritten wie bei „gewöhnlichen“ Wohnungen und Familienheimen stellen würde, entspräche nicht der Intention des Gesetzes. Auch ein Wohnheim ist somit grundsätzlich angemessener Wohnraum i. S. des § 1 Abs. 1 WoGG.

Es stellt sich aber nun die Frage, wie sich ein (förderungswürdiges) Wohnheim von einem Hotel, einer Jugendherberge u. ä. abgrenzen läßt. Hotels und Herbergen können nämlich nach baulicher Anlage und Ausstattung einem Wohnheim nicht nur ähnlich sein, im Grunde genommen unterscheiden sie sich insoweit sogar überhaupt nicht. Daher kann sich in einem Hotel ein Bewohner ebenso dauerhaft niederlassen wie in einem Wohnheim, was der oben erörterte Fall des VG München demonstriert. Der Unterschied besteht letztlich nur in der tatsächlichen regelmäßigen Nutzung und der damit korrespondierenden konkreten Ausstattung des Gebäudes. Es bleibt daher in diesem Fall gar nichts anderes übrig, als die Wohnraumqualität anhand dieser Kriterien im Wege einer umfassenden Würdigung zu bestimmen. Dies wider-

13) *Stadler/Gutekunst*, § 1 Rdn. 2.

14) So noch ausdrücklich die WoGVwV in der Fassung vom 13. 6. 1990 (BANz. Nr. 116 a), unter Nr. 3.11 Abs. 2. Vgl. hierzu auch *Buchsbaum*, § 3 WoGG. Rdn. 14: „Die tatsächliche Nutzung des Wohnraums als Antragsvoraussetzung hat zwar nur im Wortlaut des § 3 Abs. 1 Nr. 4 und 5 (Bewohner) und in den Absätzen 2 und 3 („für den eigengenutzten ... für den von ihm genutzten Wohnraum“) einen Niederschlag gefunden. Sie muß unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung aber auch für die Fälle des Abs. 1 Nr. 1 und 2 (Mieter, Nutzungsberechtigter) gelten, in welchen Vorschriften ausdrücklich nur ein die Antragsberechtigung begründendes Rechtsverhältnis angesprochen ist.“

15) Zitiert nach *Buchsbaum*, § 3 WoGG, Rdn. 13, der der Entscheidung beipflichtet.

16) Seit der 5. Wohngeldnovelle mit Wirkung vom 1. 1. 1981.

17) § 68 Abs. 2 II. WoBauG lautet: „Zum Bau von Wohnheimen können öffentliche Mittel unter sinngemäßer Anwendung der für die Bewilligung öffentlicher Mittel zum Bau von Wohnungen geltenden Vorschriften bewilligt werden; die Vorschriften des § 39 über die Wohnungsgrößen finden keine Anwendung.“ Für den Wortlaut von § 15 II. WoBauG s. o., Fn. 8.

spricht zwar den bisherigen Ausführungen insoweit, als sich dann die Wohnraumqualität nicht aus der baulichen Anlage als solcher ergibt, doch ist das eine unvermeidbare Folge der vom Gesetz gewollten Förderung von Wohnheimen, die aufgrund ihrer Eigenarten eben einen Sonderfall des Wohnraums darstellen. Fest steht jedenfalls, daß ein Hotel kein Wohnraum i. S. des WoGG ist, da es in seiner konkreten Nutzung nicht dauernden Wohnzwecken dient. Ein nach baulicher Anlage und Ausstattung objektiv mehrdeutiges Gebäude ist also kein Wohnraum, wenn es nach konkreter Nutzung und Ausstattung Hotelcharakter trägt, ansonsten ist es ein Wohnheim und somit Wohnraum i. S. des Gesetzes. Der Frage, wie sich bei einer beantragten Bauförderung nach dem II. WoBauG feststellen läßt, ob ein Hotel oder ein Wohnheim geplant ist, soll hier nicht nachgegangen werden.

Ob ein Gebäude als Hotel, Herberge usw. oder als Wohnheim betrieben wird, läßt sich im Normalfall leicht feststellen. Typisch für ein Hotel, eine Herberge usw. ist hinsichtlich der Ausstattung z. B., daß es keine oder nur wenige Kochgelegenheiten, dafür das Angebot von Mahlzeiten in einem Speisesaal gibt; daß die Zimmer möbliert sind und keinen Raum für eigene Möbel lassen; daß es Mehrbettzimmer oder mehr oder weniger große Schlafsäle gibt usw. Hinsichtlich der Nutzung ist typisch, daß Hotels und Herbergen von ihren Mietern nur vorübergehend, d. h. für wenige Tage oder Wochen, insbesondere zu Urlaubs- und Reisezwecken, bewohnt werden. Das alles sind objektive Umstände, die den Räumlichkeiten ihr Gepräge geben. Natürlich wird damit regelmäßig eine Widmung des Betreibers korrespondieren, ein Hotel wird Hotel genannt und eine Jugendherberge bezeichnet sich auch als solche. Auf diese subjektive Widmung kommt es aber letztlich nicht an. Sie mag zwar in der Praxis ein zuverlässiges Indiz für eine bestimmte Nutzung sein, mehr Bedeutung darf ihr aber auch nicht zukommen. Ein Wohnheim bleibt ein Wohnheim, auch wenn „Hotel“ auf der Fassade steht. Ebenso ändert sich am Hotelcharakter nichts, wenn sich ein einzelner Mieter dauerhaft in einem Zimmer niederläßt. Da es ein Charakteristikum von Hotels, Herbergen und Wohnheimen ist, daß sich viele Zimmer unter einem Dach befinden, kann auch ihre Klassifizierung nur einheitlich, nicht für jedes Zimmer gesondert erfolgen. Wenn man nun die bisherigen Ausführungen in den Worten zusammenfaßt, Hotels seien kein Wohnraum, weil sie nicht zum dauernden Wohnen bestimmt seien, dann ist das zwar richtig, darf aber nicht dazu verleiten, diese Bestimmung, die sich nach wie vor aus objektiven Kriterien herleitet, mit einer Bestimmung i. S. der subjektiven Zwecksetzung des Betreibers zu verwechseln.

Auf diese Weise läßt sich auch der umstrittenste und schwierigste „Wohnheimfall“ lösen, der in einer kleinen Abwandlung besteht: Die Jugendherberge aus obigem Beispiel gibt ihren ursprünglichen Zweck auf und wird fortan als Aussiedlerunterkunft (oder Asylanten-, Obdachlosenunterkunft usw.) genutzt. Läßt man den Umstand, ob ein Mietvertrag oder ein ihm ähnliches Nutzungsverhältnis besteht, außer Betracht – hierauf wird noch einzugehen sein –, bleibt die Frage, ob es sich bei der ehemaligen Jugendherberge um Wohnraum i. S. des WoGG handelt. Nach der hier vertretenen Auffassung kommt es darauf an, ob die ehemalige Jugendherberge nun zum dauernden Wohnen bestimmt ist, was sich nach den objektiven Gegebenheiten ihrer jetzigen tatsächlichen Nutzung und Ausstattung richtet, die umfassend zu würdigen sind. Normalerweise werden schon Änderungen in der räumlichen Aufteilung insgesamt oder in der Ausstattung der Zimmer den Wohnheimcharakter indizieren, bei-

spielsweise die Schaffung von weiteren Kochgelegenheiten und Aufenthaltsräumen, die Umwandlung von Schlafsälen in Einzel- oder Familienzimmer usw. Auch dürfte es weder eine Rezeption noch das Angebot von Mahlzeiten geben. Im übrigen ist darauf abzustellen, wie lange die Aussiedler tatsächlich regelmäßig im Haus wohnen. Handelt es sich üblicherweise um wenige Tage, liegt kein Wohnraum i. S. des WoGG vor, handelt es sich um Monate oder Jahre, liegt Wohnraum vor. Ergibt schließlich auch die Dauer der Überlassung kein zweifelsfreies Ergebnis, liegt sie etwa im Bereich von einigen oder wenigen Wochen, ist eine zeitliche Grenze zu ziehen. Diese Grenze muß zwangsläufig willkürlich ausfallen in dem Sinne, in dem Fristen immer ein Element der Willkür innewohnt. M. E. wäre eine Grenze von einem Monat sachgerecht¹⁸⁾: Ein Monat markiert nach der Lebenserfahrung das übliche Maximum einer Urlaubsnutzung und zugleich das übliche Minimum einer Wohnraummiete. Werden die Räumlichkeiten also regelmäßig – bei unregelmäßiger Nutzung ist auf den Durchschnitt abzustellen – länger als einen Monat bewohnt, haben sie im Zweifel den objektiven Charakter von Wohnraum. Eine etwaige Bezeichnung oder Widmung als „Übergangswohnheim“ oder dgl. kann an der Wohnraumqualität dann selbstverständlich nichts mehr ändern.

Abschließend sei noch einmal betont, daß eine solche umfassende Würdigung anhand der konkreten Ausstattung und Nutzung ausschließlich an der Grenzlinie von Wohnheimen und Hotels (u. ä.) relevant wird. Wohnheime sind der atypische und gleichwohl vom Gesetzgeber gewollte Fall von Wohnraum. Schon aus diesem Ausnahmecharakter folgt, daß die Kriterien, die hier ausnahmsweise nötig sind, um Zweifelsfälle zu erfassen, nicht auf den Normalfall anzuwenden sind. Es bleibt bei dem Grundsatz, daß der Begriff des Wohnraums sich nach den objektiven Kriterien der baulichen Anlage und Ausstattung bestimmt.

2. Teil: Das Urteil des BVerwG vom 14. 08. 1992 und seine Folgen

I. Das neue Kriterium der Zweckbestimmung durch den Verfügungsberechtigten

Deutlich anders als die hier vertretene Ansicht definiert der 8. Senat des BVerwG den Wohnraumbegriff. Die Entscheidung vom 14. 8. 1992¹⁹⁾, vorläufig die letzte in diesem Bereich, verdient als Grundsatzentscheidung nähere Betrachtung. Ihr lag – zusammengefaßt – folgender Sachverhalt zugrunde:

Der Kläger – ein Aussiedler – zog am 6. 3. 1989 mit seiner Familie von der Landesaufnahmestelle in Rastatt in die ihm vom staatlichen Übergangswohnheim Offenburg zugewiesenen Räume eines Arbeiterwohlfahrtsheimes. Für die Benutzung dieser Räume entrichtete er Gebühren; die Gebühren setzten sich zusammen aus Kosten für Unterkunft einerseits, Verpflegung andererseits, waren gestaffelt nach Kindern und Erwachsenen und wurden zudem unabhängig von Anzahl, Größe, Ausstattung etc. der überlassenen Räumlichkeiten tageweise berechnet. Der Kläger, der bereits am 30. 3. 1989 in eine andere Ausweichunterkunft umzog, begehrte für die Zeit vom 6. 3. 1989–30. 3. 1989 die Bewilligung von Wohngeld. Dieses wurde ihm letztinstanzlich vom BVerwG versagt. Die Begründung ist in den Leitsätzen zusammengefaßt:

18) Ebenso die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum WoGG (WoGVwV) vom 29. 10. 1992 zu § 3, unter Nr. 3.11 Abs. 3 lit. d, vgl. den Wortlaut u. u. Fn. 40. Die WoGVwV kommen in diesem Punkt auch im übrigen der hier vertretenen Ansicht sehr nahe.

19) Fundstellen s. o., Fn. 1.

„Wohnraum“ i. S. der §§ 1 und 3 WoGG ist nur ein Raum, der tatsächlich und (bau-)rechtlich zur dauernden Wohnnutzung geeignet ist und vom (Verfügungs-) Berechtigten dazu bestimmt ist (im Anschluß an das Urteil vom 18. 1. 1991 - 8 C 63.89 -, BVerwGE 87, 299 = ZMR 1991, 194).

An einer Bestimmung zum derart dauernden Wohnen fehlt es, wenn ein Raum nach dem Willen des Verfügungsberechtigten dazu dienen soll, vorübergehend Abhilfe in einer Notsituation zu schaffen. Das ist der Fall, wenn er dem Benutzer - etwa aus Gründen der Fürsorge - als Zwischenstation bis zum Auffinden einer eigenen, auf eine längerfristige (Wohn-)Nutzung angelegten Unterkunft zur Verfügung gestellt wird.

Ein Nutzungsverhältnis, in dessen Rahmen für die Nutzung von Räumen ein Entgelt verlangt wird, dessen Höhe sich unabhängig von Anzahl, Größe, Ausstattung und Qualität der Räume nach der Anzahl der Tage bemißt und nach Erwachsenen und Kindern gestaffelt ist, ist kein einem Mietverhältnis ähnliches Nutzungsverhältnis i. S. des § 3 Abs. 1 Nr. 2 WoGG.⁴

Das Gericht stellt damit also klar, daß für den Wohnraumbegriff nicht nur objektive Kriterien (rechtliche und tatsächliche Eignung zum dauernden Wohnen), sondern auch (kumulativ) ein subjektives Kriterium, nämlich eine korrespondierende Zweckbestimmung vorliegen muß. Die Zweckbestimmung soll nicht der Mieter (Nutzer) treffen können, sondern der Verfügungsberechtigte (Vermieter oder aus einem sonstigen Grunde Überlassende). Aus den Leitsätzen 2 und 3 folgt sodann, daß es nicht einmal auf die Bestimmung des Verfügungsberechtigten hinsichtlich der *Wohnung* ankommt, sondern auf die Zwecksetzung, die der Überlassende mit dem *Nutzer* verfolgt. Als Kerngehalt der Entscheidung läßt sich somit festhalten: 1. Ob objektiver Wohnraum auch Wohnraum i. S. des WoGGes ist, bestimmt der Verfügungsberechtigte. 2. Wohnraum wird über den Bewohner definiert.

II. Die Unzulänglichkeit der Begründung des Urteils

Das Gericht versucht in der Begründung der Entscheidung den Anschein zu erwecken, als handele es sich bei ihr um eine bloße Fortentwicklung seiner bisherigen Rechtsprechung zum Wohnraumbegriff. Dementsprechend fehlt jegliche Auseinandersetzung mit grundsätzlichen Fragen oder Gegenansichten und besteht der überwiegende Teil der Begründung aus der meist wort- und satzgetreuen Wiedergabe früherer Urteile des Senats. Doch der Schein trügt: keines der zitierten Urteile trägt den Inhalt der Leitsätze.

Es handelt sich bei den zitierten Urteilen um mehr oder weniger treffende Belege dafür, daß Wohnraum für die dauernde Wohnnutzung geeignet und bestimmt sein muß, was insoweit tatsächlich ständiger Rechtsprechung entspricht. Die Fälle betreffen u. a. die Frage, ob ein Fremdenzimmer unter das Wohnraumbewirtschaftungsgesetz fällt²⁰⁾, ob eine Eigentumswohnung von 35 m² Wohnfläche zur Dauerbenutzung geeignet und damit nach dem II. WoBauG steuerbegünstigt ist²¹⁾ und ob sich die Bestimmung zum dauernden Wohnen bei einem baurechtswidrig als Wohnung genutzten Gartenhaus bejahen läßt²²⁾. Sie gehen sämtlich am Problem der hier besprochenen Entscheidung vorbei, da sich in ihnen keine Hinweise dafür finden, daß sich die Bestimmung zum dauernden Wohnen nach den subjektiven Vorstellungen des Überlassers richtet; im Gegenteil wird in den zitierten Urteilen die Bestimmung stets nach objektiven Kriterien beurteilt.

Anders scheint es sich nur mit einer in den Gründen ebenfalls zitierten Entscheidung zum Zweckentfremdungsrecht zu verhalten²³⁾. Hier wird für die Frage, ob bestimmte Räume dem Zweckentfremdungsverbot unterfallen, zu Recht auf die Bestimmung (Widmung) des Verfügungsberechtigten abgestellt. Das hat aber einen spezifisch im Zweckentfremdungsrecht liegenden Grund. Die Prüfung dieser Frage erfolgt nämlich in zwei Schritten: zunächst muß (nach objektiven Kriterien) geprüft werden, ob es sich bei den fraglichen Räumen überhaupt um Wohnraum handelt, sodann, ob dieser Wohnraum *bei Inkrafttreten* des Zweckentfremdungsverbots auch als solcher genutzt wurde bzw. gewidmet war. Auf die Nutzung oder Widmung bei Inkrafttreten eines Zweckentfremdungsverbots kommt es an, weil eine vor Inkrafttreten des Zweckentfremdungsverbots zulässige gewerbliche Nutzung von Wohnraum dies auch nach dessen Inkrafttreten bleibt, die Räume also trotz ihrer Wohnraumqualität nicht dem Zweckentfremdungsverbot unterfallen. Diese zweistufige Prüfung erfolgt im Prinzip analog im Wohngeldrecht: Nur wenn der Wohnraum auch zum Wohnen genutzt wird, kommt Wohngeld in Betracht.²⁴⁾ Auch im Zweckentfremdungsrecht wird folglich die Frage, ob Wohnraum vorliegt, nach objektiven Kriterien und nicht nach der Widmung des Verfügungsberechtigten beurteilt²⁵⁾; der Verweis auf die zitierte Entscheidung zum Zweckentfremdungsrecht als Beleg für die jetzt vom Gericht vertretene Auffassung ist also irreführend.

Es kann auch keine Rede davon sein, daß der erste Leitsatz der hier besprochenen Entscheidung an das Urteil vom 18. 1. 1991 - BVerwGE 87, 299 - anschließt.²⁶⁾ Jenem Urteil lag - wie erwähnt - die baurechtswidrige Nutzung eines Gartenhauses zugrunde. Das Gericht verneinte dort bereits die objektive Eignung zu Wohnzwecken: Das Merkmal der Eignung sei nicht schon erfüllt, wenn Raum nach seiner objektiven Beschaffenheit ein dauerhaftes Wohnen ermögliche, sondern erst dann, wenn eine Dauernutzung zu Wohnzwecken (bau-)rechtlich zulässig sei (S. 301). Auf eine etwaige „Bestimmung des Berechtigten“ kam es also gar nicht an. Entsprechend ihrer Irrelevanz wird sie in den Gründen auch nur beiläufig erwähnt, indem das Gericht lediglich anführt, zu Recht sei das Berufungsgericht davon ausgegangen, unter Wohnraum

20) Buchholz 454.3, § 2 WoBauG.

21) Buchholz 454.4, § 82 WoBauG Nr. 23.

22) BVerwGE 87, 299. Hieran schließt die besprochene Entscheidung angeblich an, worauf noch einzugehen sein wird.

23) Urteil des BVerwG vom 23. 8. 1991, Buchholz 454.51 MRVerbG Nr. 17.

24) Vgl. o., Fn. 13. Der Grund, weshalb im Wohngeldrecht auf die tatsächliche Nutzung, im Zweckentfremdungsrecht aber u. U. auf die Widmung abgestellt wird, ist folgender: Das Zweckentfremdungsverbot greift auch dann ein, wenn Räume tatsächlich gar nicht genutzt werden, also leerstehen. Mangels tatsächlicher Nutzung kommt es dann auf die Widmung an. Diese orientiert sich wieder an der letzten tatsächlichen Nutzung. Der durch sie indizierte Widmungszweck bleibt bestehen, falls nicht eine objektiv feststellbare - Umwidmung erfolgt.

25) Daß es auf die Widmung nur im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten eines Zweckentfremdungsverbots ankommt, nicht aber für die Frage, ob generell Wohnraum vorliegt, zeigt auch folgender Satz in der zitierten Entscheidung auf S. 11: „Unbedenklich ist des weiteren die Annahme des Berufungsgerichts, daß die strittigen, beim Inkrafttreten des Zweckentfremdungsverbots gewerblich genutzten Räume in dem Hause des Klägers durch ihre spätere Vermietung zu Wohnzwecken wieder zum Dauerwohnen bestimmt und damit Wohnraum i. S. des Zweckentfremdungsverbots geworden sind, der von dem Verbot umfaßt wird.“

26) Der erste Leitsatz jener Entscheidung lautete: „Den Wohnraumbegriff der §§ 1 und 3 WoGG erfüllt nur ein Raum, der tatsächlich und (bau-)rechtlich zur dauernden Wohnnutzung geeignet und vom Berechtigten dazu bestimmt ist.“ Zur Verdeutlichung: Im neuen Urteil ist aus dem „Berechtigten“ der „(Verfügungs-)Berechtigte“ geworden.

sei Raum zu verstehen, der zum dauernden Wohnen geeignet und vom Berechtigten dazu bestimmt sei (S. 300). Gleichwohl fand die „Bestimmung durch den Berechtigten“ Eingang in den ersten Leitsatz jenes Urteils, ist seitdem also höchstrichterliche Rechtsprechung zum Wohnraumbegriff und doch vom BVerwG selbst nie begründet worden. Schon aus diesem Grund schließt das neue Urteil nicht an jenes an, wenn man unter „Anschluß“ die Fortführung einer Argumentationslinie versteht und nicht das Hintereinanderreihen von begründungslosen Postulaten, die in die gleiche Richtung zielen.

Zum „Gartenhausfall“ - BVerwGE 87, 299 - ist abschließend zu bemerken, daß die Bestimmung durch den Berechtigten in ihm von vornherein keinerlei Problematik entfalten konnte. Der Nutzer war zugleich der Verfügungsberechtigte, da es um einen Lastenzuschuß ging. Es blieb daher auch letztlich offen, ob der Nutzer oder der Überlassende der „Berechtigte“ sein sollte. Es war in tatsächlicher Hinsicht ausgeschlossen, daß dem antragstellenden Nutzer das Wohngeld unter Verweis auf eine entgegenstehende Zweckbestimmung des Verfügungsberechtigten versagt werden konnte. Insofern ist die Problematik bei einem Mietzuschuß völlig anders gelagert und schließt auch unter diesem Gesichtspunkt das neue Urteil nicht an den „Gartenhausfall“ an.

Abgesehen von den zitierten Urteilen zieht das BVerwG auch den § 15 II. WoBauG²⁷⁾ zur Begründung heran. Wie diese Legaldefinition, die für die Zweckbestimmung ganz unmißverständlich auf die objektiven Kriterien der baulichen Anlage und Ausstattung abstellt, eine Begründung dafür liefern können soll, daß für den Wohnraumbegriff auch noch (kumulativ) eine entsprechende subjektive Bestimmung des Überlassers vorliegen müsse, bleibt unklar und wird auch nicht weiter problematisiert.

Noch widersprüchlicher wird die Begründung aber speziell des Leitsatzes 2, bei dem der Senat nicht auf Präjudizien rekurrieren kann. Dem Satz, der später Leitsatz 2 werden sollte, gehen gerade drei Sätze der Begründung voraus: „Das Merkmal der Bestimmung zur (dauernden) Wohnnutzung ist ausgerichtet auf das Objekt des Wohnens; maßgebend ist, ob die Räume, für deren entgeltliche Nutzung Wohngeld beantragt wird, von dem Verfügungsberechtigten zur (dauernden) Wohnnutzung bestimmt („gewidmet“) worden sind. Unerheblich ist dagegen, ob der jeweilige Benutzer der Räume sich tatsächlich kürzere oder - möglicherweise entgegen den ursprünglichen Vorstellungen der Beteiligten - längere Zeit in den Räumen aufhält. Abzustellen ist auf die „Widmung“ des Verfügungsberechtigten, d. h. mit Blick auf die Nutzungsdauer: auf den Zweck, den der Verfügungsberechtigte mit der (entgeltlichen) Überlassung der Räume verfolgt. Angesichts dessen fehlt es an einer Bestimmung zum dauerhaften Wohnen ... (wie Leitsatz 2, Anm. d. Verf.).“

Die Widersprüchlichkeit ist hier geradezu greifbar: Ist das Merkmal der Bestimmung zur dauernden Wohnnutzung ausgerichtet auf das *Objekt* des Wohnens, kann es nicht auf eine subjektive *Widmung* ankommen.²⁸⁾ Selbst unter der Annahme, daß es auf eine Widmung ankommt, widerspricht es den klaren Gesetzen der Logik, erst zu betonen, daß die Widmung der *Räume* entscheidend sei, und zwar unabhängig von der Dauer der tatsächlichen Nutzung, und nur einen Satz später das Gegenteil zu konstatieren, wonach sich die Widmung auf den Zweck der Überlassung und damit auf die *Nutzungsdauer* beziehen soll. Denn entweder bezieht sich die Widmung auf die Räume oder sie bezieht sich auf die Bewohner und den mit ihnen verfolgten Zweck.

Daß das BVerwG gerne alles zugleich unter einen Hut bringen möchte, zeigt auch der letzte Satz jenes Begründungsabschnitts: entscheidend sei einzig, ob nach der Widmung des Verfügungsberechtigten der Raum seiner Zweckbestimmung nach für den jeweiligen Nutzer gleichsam unbefristet und in diesem Sinne auf Dauer zur Verfügung stehen solle, ... oder nicht. Mit diesen Ausführungen unternimmt das Gericht den sprichwörtlichen Versuch einer Quadratur des Kreises. Das Ergebnis ist in dem Leitsatz 2 zu sehen. Eine (überzeugende) Begründung ist das nicht.

Schließlich ist an der Urteilsbegründung insgesamt noch folgendes bemerkenswert: sie läßt nicht erkennen, ob dem Gericht die ganze Folgeproblematik der Entscheidung bewußt war. Daß der Kreis der Wohngeldempfänger durch das Urteil deutlich enger als vorher gezogen wird, bekommen nämlich nicht nur die davon unmittelbar Betroffenen, sondern auch die Sozialhilfeträger zu spüren, die den Verlust des Wohngelds vielfach aufzufangen haben.²⁹⁾ Da das Wohngeld von Bund und Ländern, die Sozialhilfe aber von den Kommunen aufgebracht wird, ist eine beträchtliche Verschiebung des Finanzgleichgewichts zu Lasten der Kommunen die Folge. Eine Auseinandersetzung mit diesen Konsequenzen hätte gewiß nicht ferngelegen und auch dem sonstigen Usus des Gerichts entsprechen. Daß diese ebenso fehlt wie die Auseinandersetzung mit den Ansichten der Instanzgerichte und der Kommentarliteratur zum Wohnraumbegriff, unterstreicht noch den Gesamteindruck, daß die Begründung des Urteils zu dürftig geblieben ist.

III. Die Unhaltbarkeit des Kriteriums der „Bestimmung durch den Verfügungsberechtigten“ nach dem Verständnis des BVerwG

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß sich der Begriff des Wohnraums nur mit Blick auf den Gesetzeszweck erschließen läßt, wonach das Wohngeld eine Form der Wohnungsbauförderung darstellt. Daher besteht ein untrennbarer Zusammenhang zwischen dem WoBauG und dem WoGG, und zwar nicht nur in tatsächlicher, sondern auch in begrifflicher Hinsicht. Wie das BVerwG unter Verweis auf § 100 II. WoBauG³⁰⁾ zu Recht bemerkt, sollten in Rechtsgebieten, die Wohnungen zum Gegenstand haben, die Begriffe inhaltlich gleich verstanden werden. Im ersten Teil dieser Abhandlung wurde zwar bereits eingehend begründet, daß der Begriff des Wohnraums sich an objektiven Kriterien orientiert. Nachdem aber das BVerwG selber im hier besprochenen Urteil den Zusammenhang von WoBauG und WoGG so sehr betont, soll ein zentrales Argument nochmals wiederholt werden: Gerade beim *Bau* von Wohnraum ist völlig offen, ob dieser späterhin lange oder kurze Zeit, zur Behebung einer Notlage oder nicht, kurz: mit welcher konkreten Zweckbestimmung er genutzt werden wird. Es *kann* mithin nach dem WoBauG für den Wohnraumbegriff nicht auf die konkrete subjektive Zweckbestimmung ankommen. Die

27) Wortlaut s. o., Fn. 7.

28) Die Sätze schließen sich denklogisch aus: Soll die „Ausrichtung auf das Objekt des Wohnens“ überhaupt eine Aussage enthalten, kann diese nur sein, daß bestimmte Eigenschaften des „Wohnobjekts“ dessen Klassifizierung als Wohnraum determinieren. Ist dies so, kann die Determinierung nicht gleichzeitig auf anderen Determinanten, im Fall also einer Widmung beruhen, jedenfalls solange nicht, als nicht ein bestimmtes Rangverhältnis der Determinanten mitbestimmt wird.

29) Darauf wies insbesondere auch der Landkreistag Baden-Württemberg in internen Schreiben an das Wirtschaftsministerium besorgt hin.

30) § 100 II. WoBauG lautet: „Soweit in Rechtsvorschriften außerhalb dieses Gesetzes die in den §§ 2, 5, 7 und 9 bis 17 bestimmten Begriffe verwendet werden, sind diese Begriffsbestimmungen zugrunde zu legen, sofern nicht in jenen Rechtsvorschriften ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist.“

hier schon eingangs dargestellte Wohnraumdefinition nach objektiven Gesichtspunkten erweist sich somit als richtig, die (neue) Ansicht des BVerwG als verfehlt.

Aber nicht nur theoretische Überlegungen, auch die (un)praktischen Folgen der Wohnraumdefinition des BVerwG machen dies deutlich. So ist schon unklar, wann ein Raum vorübergehend Abhilfe in einer Notsituation schaffen, Zwischenstation sein soll. Soll dies auch – entgegen bisheriger Rechtsprechung – für die sog. Zwischenmiete gelten? Oder generell bei befristeten Mietverträgen? Oder ab welcher zeitlichen Grenze? Ist es denn nicht in Wirklichkeit so, daß beim heutigen angespannten Wohnungsmarkt jede Vermietung einer Wohnung eine mehr oder weniger vorübergehende Abhilfe in einer Notsituation ist? Will man den Mietzuschuß also nicht ganz und gar abschaffen und gleichzeitig den Gleichheitssatz beachten, wird man sich mit der Abgrenzung schwer tun.

Ein absonderliches Ergebnis der neuen Judikatur muß auch in dem Fall eintreten, wenn ein Wohngeldempfänger aus seiner Mietwohnung gekündigt wird und schließlich zwangsweise geräumt werden soll. Wird der ehemalige Mieter zur Vermeidung von Obdachlosigkeit von der Ortspolizeibehörde in *dieselbe Wohnung eingewiesen*, soll es sich dabei dann plötzlich nicht mehr um Wohnraum handeln. Derselbe Nutzer kann für dieselbe Wohnung, für die er nach Räumung ja auch eine Nutzungsentschädigung (letztlich in gleicher Höhe wie die vorhergegangene Miete, vgl. § 557 Abs. 1 Satz 1 BGB) zahlen muß, jetzt kein Wohngeld mehr erhalten. Hier zeigt sich deutlich, wie verfehlt das Abstellen auf den Willen des Verfügungsberechtigten ist³¹⁾, wobei es noch dazu nicht unproblematisch ist, in solchen Einweisungsfällen die Polizeibehörde als Verfügungsberechtigten hinsichtlich der Wohnung anzusehen.

Auch folgender Fall aus der Praxis illustriert die Konsequenzen des neuen Urteils: Asylbewerber A wartet seit Jahren auf die Entscheidung seines Asylantrags. Die baden-württembergische Gemeinde D, der A zugeteilt ist, hat eine Wohnung angemietet, in die sie den A mitsamt seiner Familie eingewiesen hat.³²⁾ Hierfür bezahlt A, der als Arbeiter über ein bescheidenes Einkommen verfügt, eine Nutzungsentschädigung, die genau dem Betrag entspricht, den die Gemeinde D ihrerseits als Miete an den Eigentümer bezahlt. Noch im Jahr 1993 erhielt A Monat für Monat ein beträchtliches Wohngeld. Im Jahr 1994, nachdem das hier besprochene Urteil des BVerwG durch entsprechende staatliche Erlasse umgesetzt worden war,³³⁾ wird A das Wohngeld versagt. Begründung: er bewohne keinen Wohnraum i. S. des WoGG.

Asylbewerber A trägt aber die Kosten seiner Unterkunft genauso, wie andere Menschen Miete zahlen. Daß der Rechtsgrund dafür ein „öffentlich-rechtliches Nutzungsverhältnis“ ist und kein Mietvertrag, stellt sich für ihn als reiner Zufall dar. Tatsächlich könnte die Gemeinde D ihm die Wohnung ebensogut vermieten.³⁴⁾ Eine Praxis, die ihm hier das Wohngeld versagt, widerspricht nicht nur dem spontanen Gerechtigkeitsempfinden, sondern dürfte auch verfassungswidrig sein. In der vom BVerwG gegebenen Auslegung ist die – ohnehin fragwürdige, s. o., 1. Teil, Ziff. I – Beschränkung auf Wohnraum nicht mehr mit dem Gleichheitssatz zu vereinbaren. Art. 3 Abs. 1 GG verbietet es, Gleiches ohne sachlichen Grund, d. h. willkürlich, ungleich zu behandeln. Daß eine solche willkürliche Ungleichbehandlung hier vorliegt, wird vollends deutlich, wenn man sich vorstellt, im Beispielfall seien im Haus des A auch vermietete Wohnungen, wobei es nicht darauf ankommt, ob die Mieter Asylbewerber sind oder nicht.

Sie würden, vergleichbare Einkommen usw. vorausgesetzt, Wohngeld beziehen können. Da es im Belieben, d. h.: in der Willkür der Gemeinde steht, ob sie den A in eine Wohnung einweist oder sie ihm vermietet, darf davon die Wohngeldberechtigung nicht abhängen. Das Merkmal der „Bestimmung durch den Verfügungsberechtigten“ erweist sich also auch unter diesem Gesichtspunkt als unhaltbar.

IV. Die Problematik des Urteils unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung und die fehlende Bindungswirkung der Gesetzesauslegung des BVerwG

In dem Fall, der hier besprochenen Entscheidung des BVerwG vom 14. 8. 1992 zugrunde lag, wurde dem klagenden Aussiedler von der beklagten Behörde das Wohngeld versagt, weil er in dem Arbeiterwohlfahrtsheim kürzer als vier Wochen gewohnt hatte. Die Behörde war – soweit sich das aus den Gründen des Urteils der Vorinstanz entnehmen läßt³⁵⁾ – der Ansicht, daß das Wohnheim aus diesem Grunde keinen Wohnraum i. S. des WoGG darstelle. Dieser Ansicht kann nach der oben entwickelten Wohnraumdefinition im Zweifel zugestimmt werden, sofern das Wohnheim regelmäßig – d. h. unabhängig vom Fall des Klägers – kürzer als vier Wochen genutzt wurde. Aber selbst wenn die Behörde der Ansicht gewesen sein sollte, der Begriff des Wohnraums setze auch in jedem Einzelfall eine mindestens vierwöchige konkrete Nutzungsdauer voraus, hätte das BVerwG die Klage abweisen können, indem es sich die Auffassung der Behörde *insoweit* zu eigen gemacht hätte. Statt dessen hat es aber nicht nur das Begehren des Klägers, sondern inzident die gesamte Verwaltungspraxis, die in den ganz anders gelagerten Fällen der längerfristigen Einweisung in Gemeinschaftsunterkünfte sowie der Obdachloseneinweisung usw. Wohngeld gewährte, für rechtswidrig erklärt. Man gewinnt den Eindruck, daß das Gericht gewissermaßen über das Ziel hinausgeschossen ist. Es hat damit aber auch seinen eigentlichen Aufgabenbereich überschritten, der darin besteht, den Bürgern Rechtsschutz gegen den Staat zu gewähren.³⁶⁾ Genau umgekehrt wurde dem Staat hier ohne Not gewissermaßen präventiver Rechtsschutz gegen den Bürger *aufgedrängt*.³⁷⁾ Die neue Auslegung des Wohnraumbegriffs durch das BVerwG legte es der Verwaltung nämlich implizit nahe, sich ihr anzuschließen und zukünftig auch in anderen Fällen und Fallgestaltungen den Kreis der Wohngeldberechtigten einzuschränken.

Es ist die Frage, ob das Gericht zu solchen Ausführungen, die über den konkret entschiedenen Fall hinausreichen, also gewissermaßen *obiter dicta* sind, befugt war. Dabei ist einerseits zu berücksichtigen, daß die Rechtmäßigkeit von Leistungsgewährungen durch die Verwaltung nur selten

31) So auch *Stadler/Gutekunst*, § 1 Rdn. 3: es sei fraglich, ob der Wille des Verfügungsberechtigten eine objektiv gegebene Eignung zum Wohnen ausschalten könne.

32) Gemäß §§ 1 und 3 des Asylbewerberunterbringungsgesetzes vom 12. 12. 1988.

33) Hierzu noch gleich u. u. Ziff. IV.

34) Das neue Urteil konsequent zu Ende gedacht, müßte wohl sogar im Fall der Vermietung Wohngeld versagt werden, sofern nur die Gemeinde von der Erfolglosigkeit des Asylantrags ausgeht und die Wohnung aus diesem Grund nur als Zwischenstation bis zur Abschiebung ansieht.

35) Vgl. *ESVGH* 41, 246.

36) Das ergibt sich aus Art. 19 Abs. 4 GG, wonach jedem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt ist, der Rechtsweg offen steht.

37) Ohne Not auch deshalb, weil die Ausführungen zum Wohnraumbegriff gar nicht entscheidungserheblich waren. In den Gründen wird ausdrücklich ausgeführt, daß die Klage schon unabhängig vom Wohnraumbegriff scheitern müsse, weil das vom Kläger begründete Nutzungsverhältnis nicht dem Mietvertrag ähnlich i. S. von § 3 Abs. 1 Nr. 2 WoGG qualifiziert werden könne.

kontrolliert werden kann, weil dadurch für gewöhnlich niemand in eigenen Rechten verletzt wird. Trotzdem ist auch die Gewährung von Wohngeld nur rechtmäßig, wenn sie aufgrund eines Gesetzes erfolgt. Für diesen Fall ist der Gesetzesvorbehalt ausdrücklich in § 31 SGB AT normiert³⁸⁾. Es dürfte also nichts dagegen einzuwenden sein, wenn ein Gericht obiter dictum rügt, daß die Verwaltung ohne gesetzliche Ermächtigung Leistungen gewährt – wenn dies tatsächlich der Fall ist –, um auf einen rechtswidrigen Zustand aufmerksam zu machen. Andererseits geht es aber zu weit, wenn das BVerwG der Verwaltung in die *Auslegung* des Gesetzes obiter dictum hineinredet. Da hier die Rechtswidrigkeit der Leistungsgewährung keinesfalls offenkundig, im Gegenteil eher unwahrscheinlich ist,³⁹⁾ müßte das Gericht eben abwarten, ob sich ein Kläger findet, der durch die angeblich falsche Auslegung des Gesetzes und die daraus folgende Leistungsgewährung an einen Dritten in eigenen Rechten verletzt ist. Daran ändert auch der Umstand nichts, daß die Rspr. in der Auslegung des Gesetzes frei und an den Inhalt von Verwaltungsvorschriften nicht gebunden ist. Sie kann und muß das Gesetz auslegen, wie sie es für richtig hält, sollte sich dabei aber auf den zur Entscheidung stehenden Fall beschränken. Aus diesem Grund besteht für die Rspr. keinerlei Anlaß, leistungsgewährende gesetzliche Vorschriften über den konkreten Fall hinaus enger auszulegen, als die Verwaltung selbst es tut. Formell handelt es sich dabei zwar noch um Rechtsprechung, zu der die Gesetzesauslegung eben gehört. In den praktischen Konsequenzen aber handelt es sich um einen bedenklichen Eingriff in den Bereich der Exekutive, der es letztlich freisteht, ob sie den Kreis der Begünstigten enger (in den Grenzen des Gesetzes) oder weiter zieht. Die Rspr. hat lediglich zugunsten der Bürger einzugreifen, indem sie den gleichheitsgerechten Vollzug der Verwaltungspraxis sichert.

Die bisherigen Überlegungen betrafen die eher grundsätzliche Frage nach dem Aufgabenbereich und den Befugnissen der Verwaltungsrechtsprechung. Es stellt sich nun die praktische Frage, wie die Verwaltung nach derartigen, auslegungsbezogenen Übergriffen der Judikative weiter verfahren soll. Sie ist im Wohngeldrecht von ganz besonderer, aktueller Brisanz, denn nur kurz nach der Verkündung des Urteils des BVerwG trat eine überarbeitete Fassung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift (WoGVwV) zum WoGG in Kraft, in der u. a. der Wohnraumbegriff eine ausführliche, differenzierte und im wesentlichen auch sachgerechte Auslegung erfahren hat. Insbesondere wird darin – längst überfällig – erstmalig und explizit die Problematik der „Beherbergungsbetriebe“ und „Übergangswohnheime“ sowie der Obdachloseneinweisung geregelt.⁴⁰⁾ Der Haken an der Sache: Die Gesetzesauslegung der WoGVwV in bezug auf § 3 WoGG steht weitgehend in krassem Widerspruch zu der des BVerwG. Die WoGVwV wären also schon bei ihrem Inkrafttreten rechtswidrig gewesen, wenn es dafür auf die Rechtsprechung des BVerwG ankäme.

Genau das ist aber nicht der Fall. Die Verwaltung ist keineswegs an die Auslegung des BVerwG gebunden. Das mag auf den ersten Blick überraschen. Schließlich ist die Verwaltung gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht⁴¹⁾ gebunden und wer, könnte man sich fragen, sollte dazu berufen sein, die Auslegung des Gesetzes festzulegen, wenn nicht das jeweilige höchste Fachgericht. Indes hat eben auch die Entscheidung des höchsten Fachgerichts Bindungswirkung nur für den konkret entschiedenen Fall; allgemeinverbindlich sind ausschließlich die Entscheidungen des BVerwG gemäß § 31 BVerfGG. Vom konkreten Fall abgesehen ist die Verwaltung also in ihrer Gesetzesauslegung frei.⁴²⁾ Letzte Bedenken, die sich trotz

allem gegen eine von der höchstrichterlichen Rspr. ständig abweichende Verwaltungspraxis erheben können, spielen jedenfalls hier keine Rolle, da die Verwaltung den Bürger nicht belasten, sondern begünstigen würde. Daraus folgt, daß die Verwaltung in rechtlich unbedenklicher Weise weiterhin Wohngeld nach den bisherigen bzw. neuen WoGVwV bewilligen könnte.

Der Befugnis sollte m. E. ohne weiteres die Tat folgen: Die restriktive Wohnraumdefinition des BVerwG ist zu ignorieren und die Verwaltungspraxis wie vorher fortzuführen, um die ungerechten und gleichheitswidrigen Konsequenzen zu vermeiden.

V. Die Reaktion der Verwaltung

Trotz der fehlenden Bindungswirkung des Urteils sah sich das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Bundesbauministerium), in dessen Geschäftsbereich das WoGG fällt, veranlaßt, die

38) § 31 SGBAT lautet: „Rechte und Pflichten in den Sozialleistungsbereichen dieses Gesetzbuches dürfen nur begründet, festgestellt, geändert oder aufgehoben werden, soweit ein Gesetz es vorschreibt oder zuläßt.“

39) Im Bereich der Leistungsverwaltung ist es unter dem Gesichtspunkt des Gesetzesvorbehalts unbedenklich, der Verwaltung einen größeren Spielraum als sonst zu belassen. Vgl. zum Ganzen *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6 Rdn. 13.

40) Die WoGVwV in der Fassung vom 29. 10. 1992 zu § 3 Abs. 1 WoGG lautet:

3.11. Wohnraum

Abs. 1: Wohnraum sind Räume, die zum dauernden oder vorübergehenden Wohnen bestimmt und nach ihrer Gestaltung und Ausstattung tatsächlich zum Wohnen geeignet sind. Dazu gehören auch Wohnheime i. S. des § 15 II. WoBauG . . .

Abs. 2:

(Betr. Wochenend- oder Ferienhäuser in baurechtlich entsprechend ausgewiesenen Gebieten, Anm. d. Verf.) Satz 3: Im Falle der behördlichen Einweisung kann von der Zulässigkeit der Wohnnutzung abgesehen werden.

Abs. 3:

Beherbergungsbetriebe und zum Beispiel als Übergangsheime oder Frauenhäuser bezeichnete Einrichtungen können im Einzelfall ausnahmsweise als Wohnraum angesehen werden, wenn diese Räumlichkeiten

- a) für eine gewisse Dauer zum Wohnen bestimmt worden sind,
- b) nach Gestaltung und Ausstattung der baulichen Anlage tatsächlich zum Wohnen geeignet sind,
- c) wenigstens in bescheidenem Umfang ein eigenes häusliches Wirtschaften, insbesondere eine eigene Essenszubereitung, ermöglichen und
- d) auf Grund eines privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnisses unter Ausschluß Dritter, insbesondere von Nicht-Familienmitgliedern, wenigstens für einen Monat zum Wohnen überlassen werden.

3.14 Nutzungsberechtigte

Als Nutzungsberechtigte bei einem Mietverhältnis ähnlichen privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnis sind außer dem in § 3 Abs. 1 Nr. 2 WoGG Genannten insbesondere anzusehen . . . (a-d)

- e) Obdachlose, die durch die Obdachlosenbehörde in Obdachlosenunterkünften oder in Wohnraum Dritter eingewiesen sind, auch wenn die Nutzungsentschädigung an die Obdachlosenbehörde gezahlt wird,
- f) Personen, die anders als in Heimen i. S. des Heimgesetzes auf Dauer in Wohnraum untergebracht sind (z. B. in sog. Lehrlingsheimen, . . .), wenn sie nicht zu einem anderen Haushalt rechnen.

41) Die Formel „Gesetz und Recht“ tendiert zu einer Tautologie (so v. *Münch/Kunig*, Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 1992, Art. 20, Rdn. 36). Sie hat jedenfalls nicht den Zweck, Richterrecht dem Gesetz gleichzustellen, sondern beinhaltet ganz allgemein eine Absage an einen allzustrengen Gesetzespositivismus. Das ist bei allen Streitigkeiten im einzelnen h. M., vgl. *Leibholz/Rinck/Hesselberger*, Grundgesetz-Kommentar (Loseblattsammlung), Art. 20 Rdn. 110.

42) Daher ist es umstritten, ob die Staatsanwaltschaft – eine Behörde – verpflichtet ist, gemäß § 170 Abs. 1 StPO öffentliche Klage zu erheben, wenn zwar die Verurteilung nach der Praxis der Strafgerichte zu erwarten, nach dem Gesetzesverständnis der StA aber nicht gerechtfertigt wäre und diese somit keinen genügenden Anlaß zur Klage sieht. Vgl. dazu *Kleinknecht/Meyer*, StPO, § 170 Rdn. 1.

WoGVwV der geänderten Rspr. anzupassen. Am 9. 2. 1993 leitete es den Ländern einen entsprechenden Entwurf eines Erlasses zum Begriff des Wohnraums sowie zum Begriff eines dem Mietverhältnis ähnlichen Nutzungsverhältnisses zur Stellungnahme zu. Der Entwurf wurde jedoch wenig später angesichts der von verschiedenen Ländern dagegen vorgebrachten Einwendungen einstweilen zurückgestellt. Die WoGVwV sind also immer noch unverändert, den Ländern wurde aber freigestellt, von den Vorschriften der Nr. 3.11 Abs. 2 und 3 abzuweichen.

Eine erschöpfende Darstellung, ob und inwieweit die Länder von dieser Möglichkeit jeweils Gebrauch gemacht haben, kann hier schon aus Platzgründen nicht erfolgen. Exemplarisch soll statt dessen die Praxis in Baden-Württemberg betrachtet werden: Hier hat das zuständige Wirtschaftsministerium, zuletzt mit Erlaß vom 14. 1. 1994, eine Reihe von Fallgestaltungen aufgelistet, in denen die Bewilligung von Wohngeld „rechtlich ausgeschlossen ist“. Darunter fallen Aussiedler und Übersiedler, die in Einrichtungen für die vorläufige Unterbringung leben, Asylbewerber und Kontingentflüchtlinge in staatlichen und kommunalen Gemeinschaftsunterkünften sowie Personen, die wegen drohender Obdachlosigkeit in einer gemeindlichen Notunterkunft vorübergehend Aufnahme finden oder nach Beschlagnahme in die bisherige Wohnung eingewiesen werden.

Diese konsequente und gründliche Umsetzung des Urteils des BVerwG auf dem Erlaßwege wurde verfügt, obwohl sie vom Bundesbauministerium so nicht zwingend vorgegeben war; auch war dem Wirtschaftsministerium die Folgeproblematik der Mehrbelastung der Sozialhilfeträger durchaus bewußt. Dahinter steht eine politische Entscheidung, die dem Gedanken der Ersparnis im Landeshaushalt - verbunden mit der Aussicht weiterer „Abschreckung“ von Asylanten und Aussiedlern - Priorität vor anderweitigen Bedenken eingeräumt haben dürfte. Der politische Charakter dieser Praxis wird insbesondere daran deutlich, daß das Urteil nicht ausnahmslos umgesetzt wird. Nach der Definition des BVerwG sind nämlich auch Zimmer in einem Studentenwohnheim regelmäßig nicht zur dauernden Wohnnutzung geeignet und somit kein Wohnraum i. S. des WoGG, da bei ihnen „eine gewisse Abgeschlossenheit und überdies insbesondere das Vorhandensein einer Küche oder Kochstelle für die Zubereitung von Speisen“⁴³⁾ normalerweise nicht vorhanden ist. In diesem Sinne konsequent wies das Regierungspräsidium Tübingen die untergeordnete Wohngeldbehörde an, kein Wohngeld für Zimmer in einem Studentenwohnheim zu bewilligen. So viel Konsequenz ging dem baden-württembergischen Wirtschaftsminister, durch die Presse auf den Fall aufmerksam geworden, dann doch zu weit⁴⁴⁾. Mit Erlaß vom 6. 9. 1994 bestimmte das Wirtschaftsministerium, daß Zimmer in Studentenwohnheimen grundsätzlich eben doch Wohnraum i. S. des WoGG seien. Der Fall hat dadurch eine praktische Lösung gefunden, demonstriert aber auch, daß das hier besprochene Urteil in der Praxis nur insoweit umgesetzt wird, als es politisch opportun ist. Auf der Strecke bleibt der Grundsatz der Gleichbehandlung.

V. Das dem Mietverhältnis ähnliche Nutzungsverhältnis i. S. von § 3 Abs. 1 Nr. 2 WoGG

Trotz dem Hauptthema dieser Arbeit, dem Begriff des Wohnraums, ist auch kurz auf den Begriff des mietähnlichen Nutzungsverhältnisses einzugehen. In der Praxis wird es nämlich oft gar nicht erst zur Anwendung der neuen Begriffsbestimmung des BVerwG zum Wohnraum kommen, weil es gerade in den kritischen Fällen schon

am Vorliegen eines Miet- oder mietähnlichen Nutzungsverhältnisses fehlen wird. Und was letzteres betrifft, besteht zwischen dem Bundesbauministerium und den für das Wohngeldwesen zuständigen Länderreferenten Einigkeit, daß dem Urteil des BVerwG zu folgen ist.⁴⁵⁾ Dieses besagt in seinem Leitsatz 3, wie erwähnt, daß ein Nutzungsverhältnis, in dessen Rahmen für die Nutzung von Räumen ein Entgelt verlangt wird, dessen Höhe sich unabhängig von Anzahl, Größe, Ausstattung und Qualität der Räume nach der Anzahl der Tage bemißt und nach Erwachsenen und Kindern gestaffelt ist, kein einem Mietverhältnis ähnliches Nutzungsverhältnis sein soll. Ein solches Nutzungsverhältnis besteht aber in sehr vielen, wenn nicht den meisten Fällen der Unterbringung in staatlichen oder sonstigen Wohnheimen und Gemeinschaftsunterkünften.⁴⁶⁾

Der Leitsatz 3 der neuen Entscheidung des BVerwG ist ebenso wie die vorangegangenen Leitsätze schwer mit dem Gesetz in Einklang zu bringen. Es war nämlich bislang zu Recht ganz h. M., den Begriff des mietähnlichen Nutzungsverhältnisses nicht restriktiv auszulegen. Die Aufzählung der Antragsberechtigten in § 3 WoGG sollte nicht die Inhaber von Wohnraum, deren Nutzungsberechtigung im Gesetz unerwähnt geblieben ist, von der Wohngeldgewährung ausschließen.⁴⁷⁾ Das war früher auch die Meinung des 8. Senats: „Es entspricht dem Zweck des Wohngeldrechts, wonach denen geholfen werden soll, die Wohnraum nutzen und ein Entgelt zahlen, das nach den Maßstäben des WoGG ihre Leistungsfähigkeit übersteigt. Der bürgerlich-rechtliche Rechtsgrund ist dabei nicht entscheidend.“⁴⁸⁾ Entscheidend für die Gewährung eines Mietzuschusses ist also allein die *Entgeltlichkeit* der Wohnraumnutzung, die zu ermitteln im Einzelfall noch schwierig genug sein kann.⁴⁹⁾ Auf die *Höhe* des Entgelts oder die Art seiner Berechnung kommt es demgegenüber zunächst nicht an. Aus diesem Grund hat auch die Unterscheidung zwischen Miet- und Lastenzuschüssen ihre praktische Bedeutung nur darin, die Aufwendungen zu ermitteln, die im Einzelfall bezuschußt werden können. Wenn also Asylbewerber, Aussiedler, Obdachlose und sonstige eingewiesene Personen eine wie auch immer berechnete Gebühr für ihre Unterkunft zu entrichten haben, ist die Wohnraumüberlassung entgeltlich und somit das öffentlich-rechtliche Nutzungsverhältnis als mietähnlich i. S. von § 3 Abs. 1 Nr. 2 WoGG zu qualifizieren.

43) So die Ausführungen des BVerwG in der besprochenen Entscheidung vom 14. 8. 1992 bezüglich der Eignung zur dauernden Wohnnutzung. Es wurde bereits ausgeführt, daß diese Begriffsbestimmung den Besonderheiten eines Wohnheims nicht gerecht wird.

44) Es könne nicht angehen, daß Studierende in Wohnheimen einfacher Ausstattung gegenüber Bewohnern moderner Studentenwohnheime in irgendeiner Form benachteiligt würden. Zitiert aus dem „Schwäbischen Tagblatt“ vom 20. 8. 1994.

45) So *Meyberg* in einer Besprechung des Urteils in der „Kommunalpraxis Baden-Württemberg“ 1993, 230 (232).

46) So z. B. die Verordnung des Innenministeriums über Gebühren für die Benutzung staatlicher Wohnheime für die Unterbringung von Kontingentflüchtlingen (GebVOK) vom 6. 5. 1991 (GBl. S. 272); ebenso - nach *Stadler/Gutekunst*, § 3 Rdn. 16 a - die bayerische Verordnung über Benutzungsgebühren für Gemeinschaftsunterkünfte ausländischer Flüchtlinge; auch kommunale Satzungen über die Gebühren bei Einweisungen verfahren in der Regel entsprechend.

47) Hierzu und zu den folgenden Ausführungen vgl. *Buchsbaum*, § 3 WoGG Rdn. 4.

48) BVerwG, Urteil vom 16. 1. 1980 - 8 C 56.79 -.

49) Das ist z. B. bei Wohnraumnutzung im Rahmen der ehelichen Lebensgemeinschaft zu verneinen; vgl. dazu und zu anderen Problemen *Buchsbaum*, § 3 WoGG Rdn. 27.

Die Urteilsberündung des BVerwG ist auch zu dieser Frage bemerkenswert knapp und apodiktisch gehalten. Aber auch den wenigen Sätzen der Begründung ist nicht nur im Ergebnis zu widersprechen: Wenn das Gericht nämlich ausführt, Voraussetzung für das Vorliegen eines dem Mietverhältnis ähnlichen Nutzungsverhältnisses sei – erstens –, daß sich die Bemessung des vom Benutzer verlangten Entgelts zumindest in ihren Grundzügen mit einer Mieta vergleichen lasse, dann ist dem entgegenzuhalten, daß die bürgerlich-rechtliche Mieta gemäß § 535 BGB gar nichts anderes bedeutet, als die Überlassung der Mietsache gegen Entgelt. Der Mietzins muß weder monatlich entrichtet noch in einer bestimmten Weise berechnet werden, selbst die Vermietung unter Wert bleibt eine „Mieta“. Es läßt sich daher auch eine gestaffelte Gebühr ohne weiteres mit einer Mieta vergleichen. Und soweit das Gericht ausführt, der Benutzer müsse – zweitens – zu einer abgesonderten und selbständigen Nutzung der überlassenen Räume berechtigt sein, wird dabei möglicherweise die Frage, ob ein mietaähnliches Nutzungsverhältnis vorliegt, mit der Frage verwechselt, ob der allgemeine Ablehnungsgrund des § 18 Abs. 2 Nr. 2 WoGG wegen Vorliegens einer Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft eingreift. Gerade aus dieser Vorschrift läßt sich aber auch der Schluß ziehen, daß die gemeinschaftliche Nutzung von Wohnraum nur unter den dort genannten Voraussetzungen ein Ablehnungsgrund sein kann, der Wohngeldanspruch aber dem Grund nach zunächst besteht.

Die höchstrichterliche Neubestimmung des mietaähnlichen Nutzungsverhältnisses verfällt also dem gleichen Verdikt wie die des Wohnraums und sollte dementsprechend behandelt werden.

VI. Ausblick

Es bedarf keiner prophetischen Gabe, um Änderungen des WoGG in der neu begonnenen Legislaturperiode des Bundestags vorherzusagen. Die ungeplante finanzielle Lastenverschiebung auf die Sozialhilfeträger sowie die unbefriedigende Situation, daß die geltenden Verwaltungsvorschriften im Widerspruch zur höchstrichterlichen Rechtsprechung stehen, erfordern ein baldiges Eingreifen des Gesetzgebers. Beratungen mit dem Ziel, die alte Praxis – vor Erlass des Urteils vom 14. 8. 1992 – fortzuführen, werden bereits von den Vertretern der für die Wohngeldgewährung zuständigen Länderministerien im Rahmen der Fachkommission „Wohngeld“ der Arbeitsgemeinschaft der für das Bauwesen zuständigen Ministerien geführt. Es ist ein Anliegen dieser Arbeit, über die Kritik an der neueren Rechtsprechung des BVerwG hinaus eine ganz grundlegende Zielvorgabe für die Gesetzesberatungen einzubringen: Wohngeld in Form des Mietzuschusses sollte in Zukunft aus den oben erörterten Gründen nicht mehr auf Wohnraum beschränkt werden. Wohngeld sollte jeder erhalten, der die Kosten seiner Unterkunft nicht oder nur unter unzumutbaren Einschränkungen aufbringen kann.

Zur Grundstücksbewertung im Pflichtteilsrecht

- Anmerkung zu Schopp, Berechnung eines Pflichtteilsanspruchs durch Ermittlung des Werts eines Grundstücks mit besonderer Gestaltung, ZMR 1994, 552 -

Von Richter Volker Bißmaier, Stuttgart-Bad Cannstatt

I. Der Ausgangsfall

In dem von Schopp zitierten Ausgangsfall waren Ehegatten zu Lebzeiten je hälftige Miteigentümer eines Grundbesitzes gewesen, den sie bewohnten. Nach dem Tod des Mannes wohnte die Frau weiterhin dort; sie war Alleinerbin geworden. Schopp gelangt zu dem Ergebnis, der Pflichtteilsanspruch des Abkömmlings sei gleich Null, weil aufgrund vorgenannter Umstände auch das vom überlebenden Ehegatten geerbte Miteigentum keinen Verkehrswert habe.

II. Grundlagen der Wertermittlung

Der dem Pflichtteilsanspruch zugrunde zu legende Nachlaßwert ist gemäß § 2311 BGB zu ermitteln.

Bei Grundstücken wird der Verkehrswert geschätzt (BGH, LM Nr. 5 zu § 2311 BGB). Schopp zitiert zutreffend die Vorschrift des § 194 BauGB. Nach Maßgabe dieser Bestimmung wird der Verkehrswert ermittelt, und zwar ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse (vgl. auch § 6 Wertermittlungsverordnung – WertV – vom 6. 12. 1988, BGBl. I, S. 2209).

Schopp hebt nun im wesentlichen darauf ab, daß das Anwesen von der Alleinerbin bewohnt wird; der Nachlaß sei daher unverkäuflich. Dem ist zweierlei entgegenzuhalten.

Einerseits wurde bereits aufgezeigt, daß der Verkehrswert ungeachtet persönlicher Verhältnisse ermittelt wird (§ 194 BauGB). Ein etwaiger „innerer Wert“ oder auch ein sogenannter „wahrer innerer Wert“ ist hingegen eine Denkfiktion, auf die bei vorliegendem, keineswegs ungewöhnlichem Einzelfall nicht zurückzugreifen ist (vgl. BGH, NJW 1987, 1260 [1262] unter C. II). Auch die Entscheidung BGH, LM Nr. 5 zu § 2311 BGB (Urteil vom 23. 11. 1962) betrifft einen Ausnahmefall: dort waren Stopp-Preise zu berücksichtigen, so daß zwischen Preisstopp-Wert und Voll-Wert zu vergleichen war.

Andererseits ist in § 19 WertV bzw. § 25 WertV gerade vorgesehen, daß wertbeeinflussende Faktoren zu berücksichtigen sind – durch Zuschläge, Abschläge oder in sonstiger geeigneter Weise. Hierzu gehören auch Besonderheiten bei der Nutzung (vgl. § 25 WertV i. V. m. § 5 Abs. 1 WertV).