

Wohnungspolitik

auf dem Prüfstand

*im Auftrag der Bundesregierung
verfaßt von der*

Expertenkommission
Wohnungspolitik



J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Wohnungspolitik auf dem Prüfstand / im Auftr.
der Bundesregierung verf. von der Expertenkommission Wohnungspolitik. –
Tübingen: Mohr, 1995
ISBN 3-16-146396-X
NE: Expertenkommission Wohnungspolitik

© 1995 J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde gesetzt von Gulde-Druck in Tübingen und auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier der Papierfabrik Niefern gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

95/933,1

Vorwort

Im Herbst des Jahres 1992 hat die Bundesregierung eine Kommission unabhängiger Experten aus Wissenschaft und Praxis berufen. Die Kommission erhielt den Auftrag, „auf der Basis einer umfassenden Analyse Vorschläge für eine effiziente Nutzung wohnungspolitischer Instrumente auszuarbeiten“. Sie sollte diese Instrumente im Hinblick „auf ihre Zeitgemäßheit, ökonomische Effizienz, soziale Treffsicherheit, Flexibilität und Gerechtigkeit“ überprüfen und Vorschläge zu deren Verbesserung erarbeiten. Das Ergebnis der Arbeit wird in Form dieses Hauptgutachtens und eines hiervon getrennten Sondergutachtens zur Situation des Wohnungswesens in den neuen Ländern vorgelegt.

Die Wohnungspolitik hat in Deutschland einen hohen Stellenwert. Das Flüchtlingsproblem und die Zerstörung der Wohnungssubstanz hatten nach dem Zweiten Weltkrieg eine Situation geschaffen, in der eine große Bereitschaft bestand, Eingriffe des Staates in das Marktgeschehen zu tolerieren. Mangellagen, bedingt durch hohe Geburtenraten und die Zuwanderung von Gastarbeitern, taten später ein übriges, die Interventionen des Staates zu verändern und verstärken. Das Geflecht der staatlichen Regulierungen wurde immer dichter geknüpft und ist in seiner Vielschichtigkeit heute kaum noch zu überschauen. Es gibt staatliche Eingriffe, die gut begründet sind und die Funktionsfähigkeit des Marktes stützen. Andere werden vorgenommen, ohne viel zu bewirken. Viele Eingriffe lähmen. Im ganzen hat das Ausmaß der Regulierungen heute das Maß überschritten, das der Marktwirtschaft zuträglich ist. Die Kommission hat das Regulierungsgeflecht durchkämmt und versucht, die wichtigsten Mißstände sichtbar zu machen. Sie hat versucht, den Überblick über die Komplexität zu bewahren und dennoch Detailvorschläge mit direktem praktischen Nutzen zu erarbeiten.

Die Grundlinie des Gutachtens wird von dem Bestreben bestimmt, Wege zur Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz im Wohnungswesen aufzuzeigen, ohne dabei die sozialen Aufgaben der Wohnungspolitik aus dem Auge zu verlieren. Viele Interventionen sind in der Vergangenheit aus sozialpolitischen Gründen vorgenommen worden, doch nicht immer waren sie ihren Preis wert. Häufig wurden nicht einmal die sozialpolitischen Ziele selber erreicht. Ein funktionierender Wohnungsmarkt ist auch eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Sozialpolitik.

Es gibt viele Klagen über eine als unbefriedigend empfundene Wohnungsver-sorgung. Aber manche dieser Klagen sollten sich eher an die Politik als an den Markt richten. Am Bodenmarkt ist dies offenkundig; denn zu der natürli-

chen Knappheit treten erhebliche administrative Hemmnisse bei der Baulandausweisung und der Bauplanung hinzu. Die Kommission entwickelt verschiedene Vorschläge zur Überwindung dieser Hemmnisse.

Weitere gravierende Probleme liegen im derzeitigen Mietrecht. Die Kommission konzentriert sich auf Vorschläge zur Flexibilisierung der Miethöhe, um die Anreize für Investoren zu verbessern und um einer drohenden Erstarrung der Belegungsstruktur entgegenzuwirken. Darüber hinaus entwickelt sie eine Fülle von Detailvorschlägen, die mehr Gerechtigkeit und Klarheit in die Mietverträge bringen sollen.

Schon des längeren wird die Meinung vertreten, daß der soziale Wohnungsbau herkömmlicher Form durch eine Subjektförderung ersetzt werden sollte, um die Zielgenauigkeit des staatlichen Mitteleinsatzes zu verbessern. Die Kommission schließt sich dieser Meinung im Grundsatz an. Sie präsentiert eigene Vorschläge zur Verbesserung des Wohngeldes und zur Vergrößerung des Anreizes, Belegungsrechte zur Verfügung zu stellen. Belegungsrechte (ohne Mietverbilligung) sind auch bei einer Umstellung auf die Subjektförderung unverzichtbar, um bestimmten Gruppen den Zugang zum Wohnungsmarkt zu sichern. Wenn Belegungsrechte sehr teuer sind, mag auch eine Objektförderung zum Zuge kommen. Die Objektförderung sollte aber nur in bestimmten Fällen und dann auch nur in vereinbarter und einkommensorientierter Form eingesetzt werden.

Ein besonderes Augenmerk hat die Kommission der Eigentumsförderung gewidmet. Die Quote der Selbstnutzer, die in Deutschland unter dem Niveau vergleichbarer Länder liegt, sollte aus vielerlei Gründen erhöht werden. In einem gesonderten Kapitel wird die Möglichkeit erörtert, die Liquiditätslage für Schwellenhaushalte durch staatliche Bürgschaftsprogramme zu verbessern, und in einem weiteren Kapitel wird ein begrenzter Schuldzinsenabzug für Selbstnutzer vorgeschlagen, der einen im Vergleich zur Mietwohnung erheblichen Steuernachteil im Falle der Kreditfinanzierung beseitigen soll.

Weniger dringlich sind Reformen des Steuerrechts im Bereich des Mietwohnbaus. Umfangreiche Belastungsrechnungen, über die im achten Kapitel berichtet wird, vermitteln insgesamt den Eindruck, daß die derzeitigen staatlichen Regelungen adäquat sind. Allerdings sollte das Abschreibungsrecht modifiziert werden, um künstliche steuerliche Anreize zum Weiterverkauf zwecks Auffrischung der Abschreibungsbasis zu vermeiden. Außerdem sollte die Grundsteuer auf eine reine Bodenwertsteuer umgestellt werden, denn auch wenn eine solche Umstellung aufkommensneutral realisiert wird, kann sie die Investitionstätigkeit beleben.

Im letzten Kapitel untersucht die Kommission die Aufgabenverteilung der Wohnungspolitik auf die verschiedenen Ebenen des Staates. Im Ergebnis findet sie gewichtige Argumente für eine weitgehende Verlagerung sozialpolitischer Aufgaben im Wohnungsbau auf die Ebene der Gemeinden.

Die Kommission hat etwa sechzig Sitzungstage auf die gemeinsame Arbeit verwandt, wobei die Arbeit der Untergruppen, die sie gebildet hatte, noch nicht mitgerechnet ist. Sie hat Ortsbesichtigungen vorgenommen und im Wege

einer umfassenden schriftlichen Anhörung zu allen Themenkomplexen ihres Auftrags Stellungnahmen zahlreicher sachkundiger Institutionen und Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung eingeholt. Die Anhörung ist auf sehr großes Interesse gestoßen. Es wurden Vertreter der ARGEBAU-Ministerkonferenz, Parteienvertreter, zahlreiche Vertreter der verschiedenen Ebenen der Verwaltung sowie Sachverständige zu einzelnen Themen angehört. Darüber hinaus hat die Kommission fünfzehn wissenschaftliche Gutachten in Auftrag gegeben und in ihrem Bericht verarbeitet. Es steht zu hoffen, daß all dieser Aufwand sich nicht nur im Umfang, sondern auch in der Qualität des Gutachtens niedergeschlagen hat. Die in Auftrag gegebenen Gutachten werden der Öffentlichkeit in einem begleitenden Materialband zu diesem Gutachten zur Verfügung gestellt. Die Kommission übernimmt keine Verantwortung für ihren Inhalt, hält sie aber für wichtige Beiträge zur Erhellung einer äußerst komplexen Materie. Allen, die durch Gespräche oder schriftliche Ausarbeitungen mitgeholfen haben, sei an dieser Stelle gedankt.

Die Kommissionsmitglieder haben ausschließlich in persönlicher Verantwortung gearbeitet. Auch wenn bezüglich der Grundlinie Konsens in der Kommission herrschte, werden nicht alle Ausführungen des Berichtes im Detail von sämtlichen Kommissionsmitgliedern getragen. In Einzelfällen haben sich Mitglieder veranlaßt gesehen, ihre abweichende Meinung gesondert zu formulieren. Auch die Minderheitsvoten tragen dazu bei, schwierige Problemlagen zu erhellen und den Kommissionsauftrag zu erfüllen.

Der Kommission stand kein umfangreicher Mitarbeiterstab zur Verfügung. Umso größer ist der Dank an jene Helfer, über die sie verfügen konnte. Hier ist in erster Linie die Leiterin der Geschäftsstelle im Bundesbauministerium, Frau Ministerialrätin Astrid von Neubeck-Hohlefeldler zu nennen, zu deren Mitarbeitern in der Endphase Frau Rita Bong und Frau Monika Saefkow gehörten. Des weiteren ist vielen Mitarbeitern der Mitglieder, namentlich denen des CES und des Lehrstuhls für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft an der Universität München, allen voran Frau Ingrid Wutte, Frau Diplom-Volkswirtin Angela Lechner und Herrn Diplom-Volkswirt Marcel Thum, für die Mithilfe unterwegs und in der hektischen Schlußphase zu danken. Große Anerkennung verdient die Arbeit von Herrn Diplom-Volkswirt Ulrich Scholten, der der Kommission für die gesamte Zeit ihrer Arbeit als Assistent zur Verfügung stand und die umfangreichen Modellrechnungen durchgeführt hat. Weitere Assistenten waren zunächst Herr Rechtsreferendar Peter Lüdemann und später Herr Diplom-Volkswirt Barthold Albrecht, der die volle Last der Abschlußarbeiten mitgetragen hat. Herr Diplom-Finanzwirt Erich Schruff und Herr Rechtsanwalt Alexander Klein haben bei der Fertigstellung des Berichtes ebenfalls tatkräftig mitgeholfen. Die kompetente Unterstützung durch Herrn Dr. Hermann Naust verdient es, besonders hervorgehoben zu werden.

Die Beratungen wurden in den frühen Morgenstunden vor dem Beginn der Bundestagswahl abgeschlossen.

Bonn, den 16. Oktober 1994

Expertenkommission Wohnungspolitik

Dr. Hans-Werner Sinn (Vorsitzender)

Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, Direktor des *Center for Economic Studies (CES)*, Universität München

Hermann Fenbert

Vorstandsmitglied der Bausparkasse Schwäbisch Hall AG, Schwäbisch Hall

Dr. Wolfgang Jakob

Professor für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Steuerberater, Universität Augsburg

Dr. Hans Heinrich Nachtkamp

Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft und Wohnungswirtschaftslehre, Universität Mannheim

Diplom-Volkswirt Ulrich Pfeiffer

Geschäftsführer empirica, Gesellschaft für Struktur- und Stadtforschung mbH, Bonn

Dr. Edmund Schunk

Geschäftsführer des Instituts für Regional- und Baumarktentwicklung GmbH, Leipzig

Dr. Paul Siebertz

Stellvertretendes Vorstandsmitglied der Bayerischen Vereinsbank AG, München

Dr. Olaf Sievert

Präsident der Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen und Thüringen, Honorarprofessor, Leipzig und Universität des Saarlandes

Dr. Jürgen Sonnenschein (stellvertretender Vorsitzender)

Professor für Bürgerliches Recht, Handelsrecht, Wirtschaftsrecht und Steuerrecht,
Universität Kiel

Diplom-Ingenieur Ludwig Staender

Vorstandsvorsitzender der VEBA Immobilien AG, Bochum

Bauingenieur Dietrich Steffens

Geschäftsführender Gesellschafter der Wohnungsunternehmen Steffens,
Düsseldorf

Dr. Horst Tomann

Professor für Volkswirtschaftslehre, Freie Universität Berlin

Dr. Uwe Wullkopf

Geschäftsführer des Instituts Wohnen und Umwelt, Darmstadt

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	III
Erstes Kapitel: Die Eigenheiten des Wohnungsmarktes	1
I. Prinzipielle Aspekte	1
II. Insbesondere: Gestörtes Anbieterverhalten	9
1. Bauen ohne strenges Renditekalkül?	9
2. Die rechnerische Mindestmiete für einen Investor mit sicheren Erwartungen – ein Referenzfall	11
3. Der Vergleich mit der „Kostenmiete“	14
4. Beschädigte Investitionsneigung	18
III. Insbesondere: Gestörter Verbund der Teilmärkte	24
1. Der Verbund der Teilmärkte – es gibt ihn	24
2. Der Verbund hat sich verschlechtert	27
3. Mögliche Verbesserungen	30
Zweites Kapitel: Der Wohnungsmarkt in Deutschland	31
I. Abriß der Entwicklung	31
II. Besondere Probleme der Wohnungsversorgung	42
III. Eigentümerquote	46
Drittes Kapitel: Möglichkeiten der Wohnungspolitik	53
I. Zu den Zielen und Aufgaben	53
II. Zum Verhältnis von Sozialpolitik und Wohnungspolitik	58
III. Konzepte und Instrumente in der Vergangenheit	59
1. Umfang der Wohnungsbauförderung	59
2. Entwicklung und Struktur des Förderaufwands	64
3. Verteilungswirkungen	71
4. Politische Reaktionsmuster bei einer akuten Verknappung am Wohnungsmarkt	73
IV. Strategieüberlegungen für die Zukunft	75
Viertes Kapitel: Bau- und Bodenpolitik	80
I. Diagnose	80

1. Ohne Baugrundstücke kein Wohnungsbau	80
2. Zur Entwicklung des Baulandmarktes in den letzten Jahren.	81
3. Das Regulierungs- und Planungssystem an den Bau- und Bodenmärkten	82
Gründe für Planungseingriffe	82
Zielkonflikte und Abwägungen	84
Verschärftes Rationierungsverhalten der Kommunen	85
4. Die Ausweisung von Baurechten	86
Angebotsrationierung	86
Das Problem der Zurechnung öffentlicher Leistungen und planungsbedingter Wertsteigerungen	87
Das Phänomen der Flächenzurückhaltung	88
II. Reformvorschläge	89
1. Vorbemerkung	89
2. Finanzielle Anreize für die Kommunen zur Baulandausweisung	91
Kommunaler Finanzausgleich	91
Bundesgesetzliche Maßnahmen mit Wirkung auf den kommunalen Finanzausgleich	93
Zoniertes Satzungsrecht	93
Abwälzung kommunaler Folgekosten – Abgabenrechtliche Lösungen	93
Abwälzung kommunaler Folgekosten – Vertragliche Lösungen	96
Zwischen-Resümee	98
3. Rechtliche Verpflichtung von Umlandgemeinden zur vermehrten Ausweisung von Wohnbauland.	98
Erweiterung des Bezugsrahmens der kommunalen Planungspflicht	99
Übergang von Planungskompetenzen von der Gemeinde auf überörtliche Planungsträger	101
4. Deregulierung des Baunutzungs- und Zweckentfremdungsrechts	103
Baunutzungsverordnung	103
Zweckentfremdungsrecht	104
5. Kommunale Bodenvorratspolitik und Baulandmanagement	105
Kommunale Bodenvorratspolitik	105
Maßnahmen zur Verdichtung vorhandener Bebauung	107
Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Unternehmen	108
Fünftes Kapitel: Mietrecht	110
I. Kritik des bestehenden Regelwerks	110
1. Rechtliche Würdigung	110
Allgemeine Feststellungen	110
Bestandsschutz	113
Mieterhöhungsverfahren	115
Sonstiges	117
2. Wirtschaftliche Auswirkungen	117
Mietenniveau	117
Investitionsverhalten	118
Betroffenheit unterschiedlicher Mietergruppen	120
Verhältnis der Mietvertragsparteien	121
II. Konzept für eine Reform.	122
1. Grundfragen zur Lösung des Zielkonflikts.	122
2. Generelle Zielrichtung einer Reform	124
III. Leistung und Gegenleistung	125

1. Gesetzliches Leitbild des § 535 BGB	125
2. Beschränkungen	125
Gute Sitten und Wucher	125
Mietpreisüberhöhung	126
IV. Bestandsschutz	128
1. Beendigung des unbefristeten Mietverhältnisses durch ordentliche Kündigung	128
Berechtigtes Interesse des Vermieters als Grundsatz	128
Vertragspflichtverletzung durch den Mieter	129
Eigenbedarf des Vermieters	131
Hinderung wirtschaftlicher Verwertung	136
Teilkündigung von Nebenräumen	138
Ausnahmetatbestände	139
Kündigungserklärung	142
Kündigungsfristen	146
2. Beendigung des befristeten Mietverhältnisses durch Zeitablauf	147
Bestandsschutz	147
Ausnahmetatbestände	148
3. Beendigung des befristeten oder unbefristeten Mietverhältnisses durch außerordentliche Kündigung	151
Kündigungsgrund	151
Kündigungsinteresse	151
4. Fortsetzung des Mietverhältnisses aufgrund der Sozialklausel	153
Fortsetzung des gekündigten unbefristeten Mietverhältnisses	153
Weitere Fortsetzung des Mietverhältnisses	156
5. Eintritt von Ehegatten und Familienangehörigen in das Mietverhältnis	156
6. Vorkaufsrecht des Mieters	159
7. Räumungsprozeß und Zwangsvollstreckung	161
V. Mieterhöhungsverfahren	163
1. Vergleichsmieteverfahren	163
Grundlagen	163
Wartefrist	165
Begriff der Vergleichsmiete	166
Kappungsgrenze	170
Begründung des Erhöhungsverlangens	171
Verfahren	178
Frage des Anspruchs auf Herabsetzung des Mietzinses	180
2. Bauliche Verbesserungsmaßnahmen und Mieterhöhung	180
Grundlagen	180
Duldungspflicht bei Verbesserungsmaßnahmen	182
Mieterhöhung	185
3. Umlegung von Betriebskosten	188
4. Umlegung von Kapitalkosten	189
5. Staffelmiete	190
6. Ausnahmetatbestände	192
VI. Mietrecht im öffentlich geförderten Wohnungsbau	192
1. Grundlagen	192
2. Verzerrung der Preise am Mietwohnungsmarkt	193
3. Fehlbelegung	194
VII. Sonderregelungen für die neuen Länder	195

1. Grundlagen	195
2. Bestandsschutz	196
Geltung des BGB als Regel	196
Hinderung wirtschaftlicher Verwertung	196
3. Regelung der Miethöhe	197
Geltung des MHRG für neuen Wohnraum	197
Übergangsregelung für bestehenden Wohnraum	197
VIII. Zweckentfremdungsverbot	198
IX. Allgemeiner Rahmen für eine Reform	200
Sechstes Kapitel: Objektförderung, Wohngeld, Belegungsrechte.	201
I. Kritik des bestehenden Regelwerks	201
1. Die Objektförderung	201
2. Das Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz	206
3. Belegungsrechte	212
II. Die Vorschläge für eine Reform	213
1. Grundlagen	213
2. Verbleibende Objektförderung	215
3. Sozialwohnungsbestände in die Marktwirtschaft!	216
4. Belegungsrechte	218
Auswahlkriterien und Vergabeverfahren	218
Staatliche Kompensationsleistungen	219
Einschränkung des Kündigungsschutzes	220
Mietvorteile	221
Kosten und Nutzen	222
Fazit	223
5. Das Wohngeld	224
Wohngeld und Miethöhe	225
Wohngeld und Einkommen	227
Familiengröße und Wohngeld – die Berücksichtigung von Kindern; Wohngeld für Behinderte	229
Eine regionale Differenzierung des Wohngeldes?	230
Ansatzpunkte für die Anhebung des Wohngeldes	233
Siebttes Kapitel: Finanzierung	235
I. Probleme der Wohnungsbaufinanzierung	235
1. Die Rahmenbedingungen	235
2. Kapitalmarktrisiken	241
3. Das Liquiditätsproblem bei Inflation	243
4. Restriktionen beim Kreditnehmer	247
II. Die Förderangebote	248
1. Sparförderung	249
2. Steuerliche Förderung nach dem Eigentumserwerb	252
III. Reformvorschläge	255
1. Die Grundlinie: Erleichterung der Wohneigentumsbildung für Schwellenhaushalte	255

2. Förderung der zweckgebundenen Kapitalbildung	256
3. Abbau der Liquiditätsbelastung	257
Achtes Kapitel: Die Besteuerung der Mietwohnung und des Grundvermögens	263
I. Die Besteuerung des Mietwohnungsbaus	264
1. Besteuerung, Effizienz und Verteilung	265
Besteuerung und Kapitalbildung	265
Zu den negativen Einkünften aus Vermietung und Verpachtung	266
Die Traglast der Steuern auf Immobilien	267
2. Das Steuersystem auf dem Prüfstand	269
Intersektorale und intertemporale Effizienz	269
Die erforderlichen Bruttorenditen in der Industrie und der Wohnungswirtschaft	272
Lineare versus degressive Abschreibung	278
Steuerflucht in den Wohnungsbau?	278
Die Rolle der Inflation	280
3. Die Vorschläge für eine Reform	283
Implikationen der Analyse für eine Reform	283
Verminderte Anreize für den Zwischenverkauf	284
Beschleunigte Abschreibung bei Modernisierungsinvestitionen	286
Sonderprobleme bei geschlossenen Immobilienfonds	287
II. Die Besteuerung des Grundvermögens	291
1. Die Grunderwerbsteuer	291
2. Ersatz der Grundsteuer durch eine Bodenwertsteuer	292
3. Einheitswertabhängige Steuern	296
Neuntes Kapitel: Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums.	300
I. Der kluge Mann wohnt zur Miete	300
1. Der Blick aufs Ganze	300
2. Das Regelwerk	301
3. Das eine Privileg: Die selbstgenutzte Wohnung als Konsumgut	303
4. Das andere Privileg: Die Investitionsförderung für Mietwohnungen	306
5. Inflation, Selbstnutzung und Miete: Ein anderer Blickwinkel	310
6. Die Steuersatzarbitrage zu Lasten der selbstgenutzten Wohnung	314
7. Das einmalige Vermögensgeschenk an den Selbstnutzer	318
8. Der hohe Sparerfreibetrag als Störenfried der Wohnungspolitik	322
9. Das Gesamtbild	324
II. Bestenerungsprinzipien und Wohneigentum aus steuerrechtlicher Sicht	325
1. Noch einmal: Pro und kontra Konsumgutlösung	325
2. Zur Rechtfertigung der Förderung des Wohneigentums	330
III. Die Vorschläge für eine Reform	331

Zehntes Kapitel: Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auf dem Gebiet der Wohnungspolitik	342
I. Die Rollenverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Wahrnehmungsebenen in der Wohnungspolitik	342
1. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	342
2. Ökonomische Aspekte der Rollenverteilung	343
II. Probleme und Lösungen	345
1. Mietrecht	345
2. Besteuerung	345
3. Bau- und Bodenrecht	347
4. Förderung	349
Sozialer Wohnungsbau	349
Wohngeld	355
Belegungsrechte	356
Anhang 1: Wichtige Ertrags- und Liquiditätsdaten im Fall der Musterinvestition zur Bestimmung einer rechnerischen Mindestmiete (ohne Risikoprämie)	359
Anhang 2: Ermittlung der „Kostenmiete“ nach der Wirtschaftlichkeitsberechnung für die Musterinvestition	361
Anhang 3: Zusammenstellung der Vorschläge zum Mietrecht (fünftes Kapitel)	362
Anhang 4: Modellrechnungen zur Finanzierung eines Eigenheims	390
Anhang 5: Zur Berechnung der erforderlichen Bruttorendite	411
Anhang 6: Befragte Personen und Institutionen	415
Anhang 7: In Auftrag gegebene Gutachten	417
Kurzfassung	418
Personen- und Schlagwortverzeichnis	439

Erstes Kapitel: Die Eigenheiten des Wohnungsmarktes

I. Prinzipielle Aspekte

1101 Der Wohnungsmarkt ist ein Markt wie alle anderen – und auch wieder nicht. Wie anderswo suchen und finden hier Nachfrager und Anbieter nach Maßgabe subjektiver Wertschätzung ihren wechselseitigen Vorteil im freien Tausch von Ware gegen Geld. Anders als sonstwo ist man aber eher regelmäßig als ausnahmsweise mit den Ergebnissen des Marktes nicht zufrieden.

Die breiteste Unzufriedenheit mit den Ergebnissen des Wohnungsmarktes gibt es immer dann, wenn die Nachfrage nach Wohnraum gegenüber dem Angebot zunimmt und dieses sich nur zögerlich der vorangeeilten Nachfrage anpaßt. Schnell ist dann von Wohnungsnot die Rede, und der Ruf nach dem Staat folgt.

1102 In der Tat ist eine zögerliche Reaktion des Angebots auf Veränderungen der Nachfrage für den Wohnungsmarkt typisch, und zwar aus doppeltem Grunde.

Die mit der langen Nutzungsdauer einhergehende extrem hohe Kapitalbindung macht es nötig, daß sich im Urteil potentieller Investoren die Marktbedingungen nachhaltig geändert haben müssen, bevor sie einer akuten zusätzlichen Nachfrage durch zusätzliche Bauinvestitionen folgen und ein entsprechendes Kapitalverwertungsrisiko eingehen. Es trifft zwar zu, daß die akute Zusatznachfrage den Investitionsentscheidungen erfahrungsgemäß die wichtigste Führung gibt. Aber sie reicht nicht aus, wenn bezüglich der nachhaltigen Verwertbarkeit des Kapitalguts „Wohnungen“ Mißtrauen vorherrscht. Vor allem auf Teilmärkten, zumal kleinen, kann die Unsicherheit der langfristigen Vermietungschancen ein sehr großes Investitionshemmnis sein. Das Angebot aus dem Wohnungsbestand ist vollständig standortgebunden, die Nachfrage ist es weitgehend. Örtliche Ungleichgewichte ziehen deshalb oftmals große Veränderungen der Mieten nach sich – ein Überschußangebot unter Umständen einen nachhaltigen Mietenverfall, eine Überschußnachfrage, die nicht für dauerhaft gehalten wird, für längere Zeit eine Knappheitslage.

Der Zeitbedarf für Planung und Bauen, teilweise ein extrem hoher, begrenzt die Anpassungsfähigkeit über das rein Wirtschaftliche hinaus. Und was in seiner Bedeutung am häufigsten unterschätzt wird: Die lange Lebensdauer von Wohnungen bringt es mit sich, daß das Angebot aus dem Neuban im Verhältnis

zum Angebot aus dem Bestand sehr gering ausfällt. Eine quantitative Überlegung verdeutlicht dies. Die normale Bautätigkeit – für den Ersatz alter Wohnungen und die Vergrößerung des Bestandes – mache jährlich etwa eineinhalb Prozent des Bestandes aus. Es komme nun, aus welchen Gründen auch immer, zu einer außerordentlichen zusätzlichen Wohnraumnachfrage um bloß zwei Prozent binnen zweier Jahre – zum Beispiel wegen einer Zuwanderung oder wegen eines unerwartet gesteigerten Wachstums der Realeinkommen. Dies bedeutete, daß die Nutzung von Bauland, gegebenenfalls die Schaffung von Baurechten, die Bauplanung und das Bauen selbst um nicht weniger als zwei Drittel ausgeweitet werden müßten, wenn die außerordentliche Zusatznachfrage binnen zweier Jahre bedient werden soll. Das ist mit Bau- und PlanungsKapazitäten, die auf den normalen Investitionsbedarf zugeschnitten sind, nicht möglich. Eine Kapazitätsausweitung kostet Zeit, und sie wird ebenfalls nur vorgenommen, insoweit die erhöhte Nachfrage für dauerhaft gehalten wird. In der Bundesrepublik werden Anpassungen zudem erheblich erschwert, weil hier der Kapitalaufwand im Wohnungsbau im Verhältnis zum Einkommen der Bevölkerung im allgemeinen wesentlich höher ist als in Nachbarländern.

Auch Grenzen für eine Anpassung des Wohnungsbestandes nach unten spielen eine wichtige Rolle. Schrumpft die Nachfrage nach Wohnraum, so muß sich die Anpassung der geplanten Bestände innerhalb des schmalen Bandes möglicher Unterlassung von Bauinvestitionen vollziehen, die normalerweise zur Erhaltung und Ausweitung des Bestandes vorgenommen werden – in der schematischen Überlegung von zuvor also innerhalb von per annum eineinhalb Prozent des Bestandes.

1103 Die hinsichtlich der Investitionen kurzfristig eng begrenzte Angebotsflexibilität wird bei unetwiger Nachfrageentwicklung deshalb zu einem großen Problem, weil sie nicht durch eine ausreichend stark ins Gewicht fallende Flexibilität in der Nutzung des Bestandes aufgefangen wird. Die allermeisten Wohnungsnutzer reagieren kurzfristig so gut wie gar nicht auf eine Verknappung, indem sie sich kleiner setzen. Ihr möglicher Beitrag zum Marktausgleich fällt also weitgehend aus. Er wird freilich auch nicht voll gefordert. Dazu sind die Mieten in bestehenden Mietverhältnissen zu wenig flexibel. Daß das wenige, das hier immerhin möglich erscheint – und als Knappheitssignal für Anbieter und Nachfrager gebraucht wird –, auch noch weitgehend unterbleibt, weil der Staat die Wirkung des Preismechanismus wesentlich eingeschränkt, in einem großen Bereich sogar außer Kraft gesetzt hat, kommt verschlimmernd hinzu. Die Folge sind stark schwankende Gleichgewichtsmieten am Markt für Neuvermietungen, gegebenenfalls Warteschlangen oder Leerstände.

Gleichviel, ob es um Altverträge oder Neuverträge geht, selbst eine im Grunde geringe Übernachfrage würde nur bei stark erhöhten Mieten abgebaut. Dies kann Haushalte mit geringem Einkommen in einem Maße treffen, das für sozial unverträglich gehalten wird.

1104 Die Unzufriedenheit mit nicht nur kurzfristigen Ungleichgewichten am Wohnungsmarkt wird doppelt groß, wo ein unzureichender Verbund zwischen den Wohnungsteilmärkten dazu führt, daß mit einem geringen Ungleichge-

wicht im ganzen gravierende Ungleichgewichte auf Teilmärkten einhergehen, oftmals mit Folgen, die unter sozialen Gesichtspunkten besonders schlimm sind. Die Theorie des Wohnungsmarktes läßt eigentlich erwarten, daß es über verkettete Umzüge (sowie flexibel nachgefragte Wohnungsgrößen) und flexible Instandhaltungs- und Modernisierungsaktivitäten, alles gesteuert über flexible Mietendifferentiale, zu einem hinreichend funktionsfähigen Verbund der Teilmärkte für Wohnungen unterschiedlicher Qualität, Ausstattung und Lage kommt. Selbst die Marktlage für Wohnungen auf Qualitätsstufen weit entfernt vom Neubau wird dann von Änderungen im Gesamtangebot an Wohnraum, die der Neubau bewirkt, ausreichend erfaßt. Es gäbe zum Beispiel keine dauerhafte spezifische Knappheit an Wohnungen einfacher oder mittlerer Qualität, wenn diese sogenannten Filtering-Prozesse voll funktionierten. Es geht um das Filtering der Haushalte durch Umzüge zwischen den Qualitätsstufen und das Filtering der Wohnungen durch Wechsel der Qualitätsstufe, beeinflusst mittels Modernisierung oder eingeschränkter Instandhaltung. Tatsächlich ist das Filtering jedoch durch vielfältige Unvollkommenheiten oder Störungen des Wohnungsmarktes beeinträchtigt. Dieser Sachverhalt ist von so großer wohnungspolitischer Bedeutung, daß ihm, was die gegenwärtigen Verhältnisse am deutschen Wohnungsmarkt anbelangt, ein eigener Abschnitt in diesem Kapitel gewidmet ist (Ziffern 1301 ff).

1105 Den Klagen über einen Mangel an Flexibilität im Angebot und in der Nutzung von Wohnungen benachbart sind Klagen über eine hohe Anfälligkeit des Wohnungsmarktes für zyklische Bewegungen. Diese ebenso verständlichen wie folgenlosen Klagen knüpfen an drei Besonderheiten an.

Wohnungsbauinvestitionen sind in hohem Maße kapitalmarktabhängig. Der sehr langfristigen Kapitalbindung wegen, die schon in der Bauphase beginnt, sind Zinskosten der mit weitem Abstand gewichtigste Kostenfaktor im wirtschaftlichen Kalkül. Entsprechend stark wirken sich die für Zinssätze typischen Schwankungen – als Teil der Konjunkturschwankungen – in wechselhafter Vorteilhaftigkeit von Investitionen in den Wohnungsban aus. Man sollte dies freilich nicht weniger selbstverständlich finden als die Tatsache, daß es Konjunkturbewegungen gibt. Ein hoher Zins in der Hochkonjunktur zeigt an, daß die akute Güter- und Ressourcenknappheit gegenüber der normalen – und für die Zukunft wieder zu erwartenden – allgemein erhöht ist. Er signalisiert, daß Ressourcen einstweilen weniger für Zwecke verwendet werden sollten, die auf die Bereitstellung von Gütern in einer weit in die Zukunft reichenden Periode abzielen, jedenfalls nur dann hierfür beansprucht werden sollten, wenn sie so dringlich benötigt werden, daß auch ein hoher Zins verkraftet werden kann. Es kommt daher nicht in Betracht, den Wohnungsban etwa durch wirtschaftspolitische Vorkehrungen aus dem Zinszyklus so weit wie möglich herauszuhalten. Neben der spezifischen Steuerungsfunktion zyklisch schwankender Baupreise braucht man die knappheitsorientierte allgemeine Steuerung der Wohnungsbauinvestitionen durch Zinsbewegungen. Dies gilt um so mehr, wenn gestiegene Baupreise die Baunachfrage wenig dämpfen, unter Umständen sogar forcieren, weil sie eine weitere Vertenerung des Bauens erwarten lassen.

Zur Zinsabhängigkeit des Bauens kommen zyklische Einflüsse von der Nachfrageseite hinzu. In der Hochkonjunktur, wenn allgemein die Einkommen in besonderem Maße steigen und mehr und mehr Menschen auch ihre längerfristigen Einkommenserwartungen nach oben korrigieren, wächst die Neigung, den Wünschen nach größerem und komfortablerem Wohnraum endlich nachzugeben. Selbst bei normaler oder gar lebhafter Bautätigkeit kommt es dann binnen kurzer Zeit zu ausgesprochenen Knappheitslagen. In allem das Gegenteil erleben wir in der Rezession. Wiederum sind Klagen verständlich, aber nutzlos.

Die Wohnungswirtschaft bringt durch das Verhalten der Investoren auch selbst zyklische Bewegungen hervor, sie ist nicht nur von solchen betroffen. Wegen der Unsicherheit der längerfristigen Markteinschätzung reagieren die meisten potentiellen Investoren zunächst nicht auf eine akut verbesserte Nachfragesituation. Später tun es dann die meisten zugleich. Und wegen der langen Ausreifungszeiten bei Bauprojekten – Planung und Durchführung betreffend – kommen die Rückkopplungseffekte in Form einer Verringerung der Mietsteigerungen und Verkürzung der Warteschlangen ebenfalls stark verzögert. Diese sollten anzeigen, wann die ausgeweitete Bautätigkeit in der Summe auf eine Überanpassung hinausläuft, und sie tun es zu spät. Zumal was in Gang gesetzt ist, muß zu Ende geführt werden. Schließlich ist das Überangebot da, ein rascher Niedergang bei der Projektierung neuer Bauten ist die Folge, und der Keim für einen neuen Zyklus ist gelegt. Versuche der Aufklärung über diese Zusammenhänge haben bisher nicht einmal geschafft, auch nur die großen Investoren für mehr Stetigkeit beim Bauen zu gewinnen und so dazu beizutragen, daß die Wohnungswirtschaft nicht selbst zum „cycle maker“ wird. Wobei anzumerken ist, daß die Aufklärer es konkret meist auch nicht besser wissen als die Aufzuklärenden und ihnen deshalb das nötige Vertrauen versagt bleibt.

1106 Wegen der langen Lebensdauer werden Neubauwohnungen, insbesondere auch Mietwohnungen stark auf Normalhaushalte mit Normalpräferenzen zugeschnitten. Das begrenzt das Verwertungsrisiko des Investors. Normalpräferenzen sind erfahrungsgemäß eine längere Zeit stabil. So erhält der Wohnungsbestand allmählich eine ziemlich einheitliche Prägung. Ändert sich das „Normale“ – zum Beispiel indem die durchschnittliche Haushaltsgröße und Haushaltsstruktur sich ändert –, steht das Augebot vor unverhältnismäßig großen Anpassungsaufgaben.

Wichtiger noch ist eine andere Folge: Haushalte mit selteurer, abweichender Nachfrage werden nicht oder schlecht bedient (Behinderte, sehr große Familien usw.). Insbesondere wo die Baustruktur nicht so flexibel ist wie etwa in manchen Althausbeständen, finden diese Nachfrager keine angemessene Wohnung. Hinzu kommt, daß das Gut Wohnung ein „Paket“ sehr vieler Beschaffenheits-, Ausstattungs- und Lagemerkmale ist, das nur insgesamt akzeptiert oder abgelehnt werden kann, so daß das Augebot ohnedies im einzelnen nicht den Nachfragepräferenzen angepaßt werden kann, soweit der Nachfrager nicht selbst Bauherr seiner eigengenutzten Wohnung ist.

1107 Sehr viele Menschen finden marktwirtschaftlich kalkulierte und ange-

botene Wohnungen einfach zu teuer. Die Vorstellung, daß die Wohnung ein Gut besonderer Art sei, ein Gut, auf das jeder seines elementaren Bedarfs wegen Anspruch habe, geht mit verteilungspolitischen Zielen eine Koalition ein und läßt für viele Menschen einen nicht näher zu begründenden Verbilligungsbedarf zugunsten der unteren Einkommenschichten (diese weit definiert) unabweisbar erscheinen. Daß die öffentliche Diskussion über einen allgemeinen Mangel an Wohnungen sich immer wieder an den Warteschlangen für staatlich verbilligte Wohnungen festmacht, ist Ausdruck davon, wie stark sich diese Vorstellung verfestigt hat – eine Vorstellung, der die Politik in keiner Weise gerecht werden kann. Sie hat vielerorts Mühe, auch nur in den dringendsten Notfällen Wohnraum bereitzustellen.

1108 Der Grundstücksanteil an einer Wohnung ist es meist nicht, der eine Mietwohnung zu teuer werden läßt, von einigen Ballungsräumen abgesehen. Aber ohne Grund und Boden geht nun einmal nichts. Das Angebot an (erschlossenem) Bauland ist bei der Frage des Marktausgleichs daher ein besonders gravierendes Problem, und es ist nicht allein marktwirtschaftlich lösbar, da die Veränderung des Baulandangebots planungsrechtlichen Entscheidungen des Staates unterliegt. In Deutschland sind die Gemeinden dafür zuständig, deren partikuläre Rationalität oftmals zu einer überzogenen Rationierung von Bauland führt, die verständliche Unzufriedenheit hervorruft.

1109 Vermieter vermieten nicht an jeden. Sie befürchten Mangel an Zahlungsfähigkeit oder Zahlungsbereitschaft bei diesen, Unverträglichkeit bei jenen, Vandalismus bei dritten Personengruppen, mitunter alles zugleich. Zur Furcht vor Mietenausfall und Schadensrisiken sowie vor ständigem Ärger kann hinzukommen, daß unerwünschte Mieter Nachbarschaftsprobleme schaffen, die den Mietwert eines ganzen Hauses, ja einer Wohnanlage herabsetzen. Besorgnisse können schon kinderreiche Familien auslösen oder verbreitete Vorurteile gegen bestimmte Personengruppen. Und schließlich: Es gibt auch reine Willkür. In all diesen Fällen ist die Abwehrhaltung der Vermieter selbst durch erhöhte Mietzinsgebote oft nicht zu überwinden. Wer als Wohnungssuchender bestimmte Merkmale trägt, wird schlicht ausgegrenzt, und zwar durchaus auch derjenige, der – obwohl Träger der genannten Merkmale – ein in jeder Hinsicht solider Mieter wäre; aber der Vermieter weiß es eben nicht. Solches Verhalten von Vermietern muß nicht irrational sein. Aber was hier privatwirtschaftlich rational sein mag, wird doch im Ergebnis gesellschaftlich nicht für akzeptabel gehalten.

Falsch wäre freilich die Vorstellung, daß es in der Marktwirtschaft prinzipiell keine Möglichkeit gibt, mit dem Informationsproblem, das den harten Kern der genannten Ausgrenzungsfälle zu bilden scheint, angemessen umzugehen. Vermieter würden sich weniger scheuen, zumindest bei einer attraktiven Miete nicht, das Risiko, an unerwünschte Mieter zu geraten, in Kauf zu nehmen, wenn sie ausreichend Möglichkeiten hätten, diese, sobald sie sich als solche offenbart haben, wieder los zu werden. Es ist der überzogene gesetzliche Kündigungsschutz, der ihnen das verwehrt. Und auch deshalb verhalten sie sich wie beschrieben. Es ist aber nicht dem Markt als Versagen vorzuwerfen,

was Folge staatlicher Regulierung ist, welche Gründe im übrigen es auch immer für diese Regulierung geben mag.

Richtig ist freilich, daß Mieter, die im Sinne des Vermieters unerwünscht sind (und nicht bloß bestimmter Merkmale wegen als solche erscheinen), im Falle eines völlig freien Wohnungsmarktes immer wieder auf der Straße sitzen werden oder extrem hohe Mieten zahlen müssen. Und es ist sozialer Konsens, daß es damit nicht ohne weiteres sein Bewenden haben soll.

1110 Nicht nur Randgruppen beklagen sich über Vermieter. Unbeschränkte Vertragsfreiheit für Mietwohnungen bringt unter bestimmten Umständen eine Übervorteilung von Mietern mit sich, die die Gesellschaft nicht akzeptiert. Der Mietvertrag gehört zu den typischerweise sehr langfristigen Vertragsbeziehungen, in denen der eine Partner der Gefahr angesetzt ist, daß der andere sich durch opportunistisches Verhalten Vorteile auf Kosten des ersteren verschafft, wenn dem nicht durch geeignete vertragliche Abmachungen vorgebeugt wird.

Die Möglichkeit zur „opportunistischen“ Übervorteilung des Mieters in Mietverhältnissen ohne vertraglichen Kündigungsschutz entsteht deshalb so häufig, weil der Mieter meist an einem konkreten Mietverhältnis ein größeres Interesse hat als der Vermieter. Der Mieter wendet Umzugskosten (im weitesten Sinne) auf, und er investiert in den Aufbau sozialer Beziehungen am Wohnstandort. Da beide Investitionen irreversibel sind, wird der Mieter in hohem Maße immobil. Die Immobilität eröffnet dem Vermieter die Möglichkeit, mittels Änderungskündigung zu Mieterhöhungen zu kommen, bis er die Schmerzgrenze des Mieters, die wegen dessen Immobilität hinausgeschoben ist, erreicht hat.

Wenn der Vermieter das Vertragsverhältnis definitiv lösen möchte, entsteht das Problem, wie stark und auf welche Weise das besondere Interesse des Mieters an einer Fortsetzung des Mietverhältnisses die Entscheidung letztlich mitbestimmen soll. Den Mieter schützt zwar das allgemeine Vertragsrecht vor Willkür seines Vertragspartners. Aber das reicht oft nicht aus. Ausreichend sichern könnte sich der Mieter am völlig freien Wohnungsmarkt nur, indem er Vertragsklauseln vereinbart, die ihn vor opportunistischen Änderungskündigungen und vor einem ungewollten Ende des Mietverhältnisses im gewünschten Maße bewahren, was selbstverständlich eine erhöhte Miete bedingt.

Freilich bleiben zwei Fragen, auf die sich die Antwort nicht von selbst versteht. Genügt am Wohnungsmarkt das Willkürverbot des allgemeinen Vertragsrechts, einen Vertragspartner zu schützen, der es unterlassen hat – aus mangelnder Voraussicht zum Beispiel –, sich rechtzeitig die von ihm später benötigte Vertragssicherheit auszubedingen, der insoweit also seinen unzureichenden Schutz selbst zu vertreten hat? Und: Ist es nicht wirklichkeitsfremd zu unterstellen, ein Mieter habe allemal die Möglichkeit der Wahl zwischen Vertragstypen mit je unterschiedlicher – aber je nach Präferenzen doch auch attraktiver – Kombination von Anfangsmiethöhe, Schutz vor Kündigung und Schutz vor unangemessener Mietsteigerung? Zumindest die schon erwähnten „Träger bestimmter Merkmale“, welche den Verdacht begründen,

sie seien „schlechte Mieter“, könnten bezüglich ihres Interesses an Kündigungsschutz vor einem leeren Markt stehen.

Viele der genannten Probleme schrumpfen sehr stark in sich zusammen, wenn der Wohnungsmarkt ein normalerweise ausgeglichener Markt ist. Nichts entmachtet den Vermieter, schützt den Mieter mehr als ein reichliches Wohnungsangebot. Auf einem ausgeglichenen und voll funktionsfähigen Wohnungsmarkt, zu dem gelegentliche partielle Leerstände ebenso gehören wie partielle Knappheitslagen, kommt der normale Vermieter nicht auf die Idee, seine Mieter schlecht zu behandeln in dem Vertrauen, er finde alsbald ebenso gute neue, wenn er die alten vergrault hat. Daß das Eigeninteresse des Vermieters an guten Dauermietern auch bei reichlichem Wohnungsangebot den unerwünschten Mieter nicht vor Kündigung schützt, steht auf einem anderen Blatt.

1111 Viele Menschen wohnen in Mietwohnungen, obwohl sie es vorziehen würden, ein Eigenheim oder eine Eigentumswohnung zu erwerben. Sie sind darüber unzufrieden, und auch gesellschaftspolitisch wird dies beklagt (Ziffer 3109). Zu einem erheblichen Teil sind die Gründe für eine geringe Eigentümerquote selbstverständlich unüberwindlich. Es können nicht alle das gleiche haben. Zu einem Teil sind sie aber auch nicht unüberwindlich.

Wer Wohnungseigentum erwerben will, muß sich im allgemeinen verschulden, in den Problemfällen sogar in besonderem Maße. Wer sich verschulden will, muß kreditwürdig sein. Die Kreditwürdigkeit muß beurteilt werden. Die Kreditmärkte haben nun mit dem Problem zu tun, daß jedes Urteil über Kreditwürdigkeit ein unsicheres Urteil ist. Das gilt in besonderem Maße, wenn das „Vermögen“ eines Kreditsuchenden vor allem im Marktwert seiner Arbeitskraft, in seinem „Humankapital“ liegt. Außerdem ist das Kreditrisiko bei der Finanzierung einer eigengenutzten Wohnung im allgemeinen höher als bei einer Mietwohnung, dessen Bewohner gekündigt werden kann, wenn er seine Miete nicht bezahlt. Übersteigt die Unsicherheit der Kreditwürdigkeit ein gewisses Maß, unterbleibt ein Kredit ganz, jedenfalls ein ausreichend hoher. Ein risikogerecht erhöhter Zins ist in diesen Fällen regelmäßig keine Lösung, weder für die Bank, noch für den Kreditsuchenden, zumal für den im Grunde soliden. Der Gesellschaft gefällt das nicht. Denn auch derjenige geht leer aus, der sich im Falle eines Kredits – zu normalen Zinsen – als guter Schuldner erwiese; er ist ja im vorhinein oft nicht von einem schlechten Schuldner zu unterscheiden. Es geht zwar nicht um ein spezifisch wohnungswirtschaftliches Problem und auch nicht um ein subventionsfrei lösbares. Aber der Fall spielt beim Erwerb von Wohnungseigentum eine besondere Rolle und wird hier, wie schon erwähnt, gesellschaftspolitisch besonders ernst genommen.

1112 Wohnungen stehen in Verbund miteinander. Aus dieser Verbindung resultieren „siedlungsstrukturelle Zusammenhänge, die ihrerseits der Abstützung durch infrastrukturelle Ausstattung bedürfen“¹. Die Wohnungsversorgung ist zudem mit der Städteplanung, der Landesplanung und der Raumord-

¹ Heuer, Die Wohnungsmärkte im gesamtwirtschaftlichen Gefüge, in: Kompendium der Wohnungswirtschaft, München und Wien, 1991, S. 24.

nung in Übereinstimmung zu bringen. Kaum etwas, was auf diesen Feldern geschieht, kann jeden einzelnen so zufriedenstellen, wie er es bei der Bedienung seiner individuellen Wünsche auf den meisten anderen Märkten gewohnt ist.

1113 Ein Sonderfall der räumlichen Verbundwirkung liegt vor, wenn das schlechte Aussehen und Image vieler Häuser den Ruf eines ganzen Viertels oder eines ganzen Straßenzugs verderben. Sind Wohnungen sehr weit verfallen und wäre eine deutliche Qualitätsverbesserung im Prinzip rentabel, mag der einzelne Hausbesitzer trotzdem davon absehen, die Investition vorzunehmen, weil er die Möglichkeit, die Wohnung nach einer Instandsetzung und Modernisierung an entsprechend kaufkräftige Nachfrager zu vermieten oder zu verkaufen, für zu unsicher hält. Denn die Vermietbarkeit einer Wohnung mit gutem Standard wird davon mitbestimmt, ob der potentielle Mieter sich in seiner Nachbarschaft wohl fühlen würde. Gute Mieteeinnahmen könnte jeder Hausbesitzer in einer solchen Gegend erwarten, wenn alle oder die meisten von ihnen modernisieren. Jeder einzelne Investor muß aber fürchten, daß er als solcher allein bleibt und deshalb eine Fehlinvestition tätigt. Hier liegt ein Koordinationsproblem vor, das der Markt nicht spontan löst. Bleiben die Investitionen blockiert, kann ein Viertel stark verfallen und sich in einen Slum verwandeln. Anschauung dafür findet sich in Westdeutschland kaum; dies hängt mit der hier vergleichsweise starken Neigung der Hausbesitzer zu guter Instandhaltung und rechtzeitiger Modernisierung, aber wohl auch mit der aktiven Stadterneuerungspolitik zusammen. In ostdeutschen Städten mit ihren großen verfallenen Wohngebieten ist nicht auszuschließen, daß solche Probleme auftreten werden.

1114 Was die Menschen an den Ergebnissen des Wohnungsmarktes typischerweise nicht befriedigt, ist nicht in erster Linie von der Art, daß man sagen dürfte, ein freier Wohnungsmarkt verfehle grundsätzlich die bestmöglichen Ergebnisse. Von einem „Versagen“ des Wohnungsmarktes in dem Sinne, daß dieser – anders als die meisten anderen Märkte – nicht in der Lage wäre, die Nachfrager bestmöglich im Hinblick auf Preis und Qualität nach Maßgabe der individuellen Präferenzen und der individuellen Kaufkraft zu versorgen, kann in einer generalisierenden Weise nicht die Rede sein. Die Ursachen für das Unbefriedigende an den Ergebnissen des Wohnungsmarktes, die zuvor darzulegen waren, sind in erster Linie anderer Art. Die Ergebnisse des freien Marktes stiften Unzufriedenheit, die aus verteilungspolitischen Gründen, aus sozialen Gründen ernst zu nehmen ist. Und sie stiften Unzufriedenheit, weil die Menschen sich nun einmal herausnehmen, die Ergebnisse des Marktes selbst dort unbefriedigend zu finden, wo sie bestmögliche sind.

Alle Unzufriedenheit läßt die Menschen darauf drängen, daß der Staat versucht, es besser zu machen als der Markt. Unter der Einwirkung staatlichen Selbermacheus, staatlichen Intervenierens und Reglementierens werden die Ergebnisse andere. Sie werden nicht nur verbessert. In vieler Hinsicht werden sie auch verschlechtert. Die Menschen erhalten aber keine Möglichkeit mehr, dies festzustellen. Seit Generationen ist nicht mehr ausprobiert worden, was

ein einigermaßen freier Wohnungsmarkt vermag. Stattdessen antwortet der Staat auf die immer unbefriedigender werdenden Ergebnisse fast immer mit noch stärkerem Intervenieren und Regulieren. Die Kraft zu wesentlichen Befreiungsschritten wie bei dem Abbau der Wohnungszwangswirtschaft im Jahre 1960, der Anhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit oder der Einführung des Vorhaben- und Erschließungsplans bringt er nur selten auf.

Die Regulierung hat vor allem den Preismechanismus weithin außer Kraft gesetzt. Dadurch wird zum einen verhindert, daß der Staat auch nur dort seine Ziele erreicht, wo es in der Tat ohne ihn nicht geht, im sozialen Bereich nämlich. Denn ohne marktwirtschaftliche Effizienz wird Sozialpolitik unbezahlbar. Zum anderen führen Eingriffe in den Preismechanismus in großer Breite zu Nebenwirkungen, die die Probleme, die man eigentlich beseitigen wollte, auf lange Sicht fast überall vergrößern. Das betrifft vor allem die Angebotsseite des freien Wohnungsmarktes. In den meisten Fällen ist ein unbeeinträchtigt marktwirtschaftliches Wohnungsangebot der Königsweg zu guten, jedenfalls zu den bestmöglichen Ergebnissen im Wohnungswesen. Daß auch die bestmöglichen Ergebnisse nicht so sind, wie sie die Menschen zufriedenstellen würden, muß man wohl zur *conditio humana* zählen. Dafür muß man eine andere Klagemauer aufsuchen.

1115 Fast überall greift der Staat in Preise und Mengen ein. Er läßt im sogenannten sozialen Wohnungsbau mit horrenden Subventionen selbst bauen, er greift mit dem gesetzlichen Kündigungsschutz sowie mit dem Miethöherecht, das größtenteils Kündigungsschutzfolgenrecht ist, tief in die Vertragsfreiheit ein. Er beschränkt in gravierender Weise das Recht des Eigentümers auf eigene Nutzung und auf Veränderung der ihm gehörenden Sache. Er arbeitet im Baurecht mit Baugeboten, Modernisierungsgeboten und Erhaltungssatzungen. Er reagiert auf Wohnungsmangel mit Zweckentfremdungsverordnungen und anderen Sicherungsgesetzen der Länder. Er hat versucht, die Regelungen über Teilungserklärungen zu mißbrauchen, um die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen zu verhindern, was die Gerichte schließlich beendet haben. Und so fort und so fort. Manche dieser Maßnahmen mögen in volkswirtschaftlicher oder sozialpolitischer Hinsicht für sich genommen gerechtfertigt sein. In ihrer Gesamtheit haben sie die Wohnungswirtschaft in einem solchen Maße gefesselt, daß von einem freien Wohnungsmarkt nicht mehr die Rede sein kann. Wenn das Ergebnis der solcherart eingeschränkten Marktprozesse unbefriedigend ist, dann kommt man nicht daran vorbei, daß der Staat selbst ein hohes Maß an Verantwortung dafür trägt.

II. Insbesondere: Gestörtes Anbieterverhalten

1. Bauen ohne strenges Renditekalkül?

1201 Der Volkswirt wünscht sich Investitionen aufgrund eines strengen Renditekalküls, welches sicherstellt, daß im Wettbewerb um knappe Ressourcen

nur und alle Projekte zum Zuge kommen, die mindestens die gleiche Rendite erwarten lassen wie alternativ mögliche Projekte. Aber Investitionen in der Wohnungswirtschaft, sei es für den Bau, sei es für die Modernisierung von Wohnungen, sind oft sehr viel weniger von einem strengen Renditekalkül bestimmt, als man vielleicht annimmt.

Die Investitionen in Wohnungen für die Eigennutzung sind das erste Musterbeispiel dafür. Hier tritt die zu kalkulierende Mietersparnis im Verhältnis zu den Investitionskosten als Investitionskriterium meist weit zurück hinter anderen Kriterien. Beim Erwerb von Wohnungseigentum zählt eben nicht nur die Beschaffung von Wohnraum und der Preis dafür, sondern vieles andere mehr. Was man sich an Belastung des Haushaltsbudgets leisten kann, wird oft zum entscheidenden Prüfstein. Das ist nicht irrational, und volkswirtschaftliche Bedenken gibt es dagegen selbstverständlich nicht.

Die Investitionen in den Mietwohnungsbau von vielen Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften tragen ebenfalls vielen Gesichtspunkten Rechnung, die von bestimmten Interessen der Gesellschaft geprägt sind und in einem strengen Renditekalkül nicht vorkommen. Die Liquidität der betreffenden Unternehmen ist hier eher der limitierende Faktor als eine unbefriedigende Gewinnaussicht.

Selbst Investitionen in Mietwohnungen, die zum Zwecke der Kapitalanlage vorgenommen werden, folgen offensichtlich in vielen Fällen Überlegungen, in denen letztlich Faktoren den Ausschlag geben, die nicht jedermann rational erscheinen. Die Sicherheit der Vermögensanlage ist solch ein Gesichtspunkt, wenn er – früher wohl noch häufiger als heute – Menschen veranlaßt, ihr Geld ohne abwägendes Kalkül auf jeden Fall in Wohnungsvermögen anzulegen.

Nicht besonders rational ist oftmals die Art der Berücksichtigung von Steuervorteilen als wichtigen Elementen der Abwägung von Kosten und Ertrag bei einer Investitionsentscheidung. Anscheinend ist vielen Bürgern eine Mark, die sie dem Staat vorenthalten können, viel mehr wert als eine Mark normal erwirtschafteten Ertrags. Massenhaft ist es hier schon zu bösen Überraschungen gekommen aufgrund der gröblichen Vernachlässigung einer soliden Renditebasis.

All dies läßt erwarten, daß eigentlich die Investitionen in der Wohnungswirtschaft weit höher ausfallen müßten, als es aufgrund eines strengen Renditekalküls zu erwarten wäre. Es gibt allerdings auch nicht rechenhafte, nicht kalkulierbare Faktoren, die in die Gegenrichtung wirken. Und der Saldo aus beidem wäre also offen. Ja, wenn man die Entwicklung im frei finanzierten Mietwohnungsbau in den vergangenen zehn Jahren betrachtet – von der jüngsten Belebung einmal abgesehen –, so muß man einen negativen Trend denken, der mit rein rechnerisch erfaßbaren Renditeveränderungen nicht voll zu erklären ist.

1202 Für eine volkswirtschaftliche Betrachtung ist ein Zuviel und ein Zuwenig an Investitionen in den Mietwohnungsbau gleichermaßen problematisch, mag auch der Wohnungspolitiker nur von letzterem aufgestört sein. Allerdings läßt sich das eigentlich Richtige quantitativ kaum bestimmen. Was man allen-

falls leisten kann, ist die Ermittlung einer kalkulatorischen Miete für typische Neubauwohnungen, bei der sich rechnerisch über die wirtschaftliche Lebensdauer der Immobilie ein Ausgleich von Einzahlungen und Auszahlungen unter Berücksichtigung der kapitalmarktmäßigen Verzinsung der eingesetzten eigenen und fremden Mittel ergibt. Hierauf kann man dann Bezug nehmen sowohl bei der weiteren Analyse des beobachtbaren Investorenverhaltens als auch bei der Prüfung des Bedarfs an wohnungspolitischen Konsequenzen. Eine Modellrechnung mit dieser Zielsetzung wird im folgenden vorgestellt. Da sich selbst unter idealtypischen Modellbedingungen das Problem der Investitionsrisiken, um die es anschließend insbesondere geht, nicht in leicht faßlicher Weise berücksichtigen läßt, wird von ihm zunächst ganz abgesehen. Die von unserem modellmäßigen Anbieter geforderte Miete ist also die rechnerische Mindestmiete für einen Investor mit sicheren Erwartungen – zugegebenermaßen keine wirklichkeitsnahe Größe, sondern eine Größe für analytische Zwecke.

2. Die rechnerische Mindestmiete für einen Investor mit sicheren Erwartungen – ein Referenzfall

1203 Bestimmt werde die rechnerische Anfangsmiete für eine Neubauwohnung bestimmter Größe und Qualität, die eine Investition in dem zuvor definierten Sinne gerade lohnend macht, wenn sie in der Zeit in marktgerechter Weise erhöht werden darf. Vorzugeben bzw. vorgegeben sind die Herstellungskosten, die Grundstückskosten, die Finanzierungsstruktur, der Zins für das Fremdkapital, die steuerlichen Bedingungen, der Aufwand für Instandhaltung und Verwaltung, die erwartete Nutzungsdauer der Wohnung und das Zeitprofil für den Wertverzehr, der erwartete Anstieg der Mieten in der Zeit. Die zu ermittelnde Mindestmiete für den Investor sei definiert als Grundmiete mit Aufwand für Instandhaltung und Verwaltung sowie mit Mietausfallwagnis und Grundsteuer.

Für die Mietsteigerungserwartungen und den Marktzins wird mit alternativen Annahmen gerechnet, allerdings mit wenigen Alternativen. Die Bedeutung der steuerlichen Bedingungen wird an anderer Stelle dieses Gutachtens eingehender erörtert (Ziffern 8101 ff). Im übrigen wird zunächst davon ausgegangen, der Investor, ein körperschaftsteuerpflichtiges Unternehmen, könne die steuerlichen Anfangsverluste aus der in Rede stehenden Investition voll mit anderweitigen Gewinnen verrechnen. Die Bedeutung der Tatsache, daß dies oft nicht zutrifft, ist später zu erörtern (Ziffern 1209, 1211).

1204 Im einzelnen wurden folgende Annahmen getroffen:

- Der Preis für den anteilig zu erwerbenden Boden beträgt 400 DM je Quadratmeter Wohnfläche.
- Die Herstellungskosten für die Wohnung betragen 3100 DM/m², der Gesamtaufwand mithin 3500 DM/m².
- Die Nutzungsdauer der Wohnung wird mit 70 Jahren veranschlagt. Allfällige durchgreifende Modernisierungen, die zwischenzeitlich stattfinden und sowohl den Mietwert als auch die Restnutzungsdauer erhöhen, sind mitzun-

- ken, bleiben aber sowohl auf der Mieteinnahmenseite wie auf der Ausgabenseite unberücksichtigt. (Sie sind als Investition sui generis anzusehen.)
- Für die Entwicklung der Grundmiete wurde ein Anstieg mit konstanter Rate angenommen. In diese Rate gehen ein allgemeiner Anstieg des Mietniveaus in der Zeit, bei elastischem Angebot an Neubauwohnungen im wesentlichen vom Anstieg der Baukosten in der Zeit determiniert, und ein Abfall des relativen Mietwerts der konkreten Wohnung infolge Alterung (trotz normaler Instandhaltung) ein. Für den Saldo dieser Effekte wurden alternative Annahmen getroffen: Der zeitliche Mietpfad bleibt konstant, steigt mit 1 vH, 2 vH oder 3 vH jährlich.
 - Die Bodenpreissteigerungsrate wird in Höhe des Zinssatzes nach Steuern des Unternehmens veranschlagt. Das ist eine sehr vorsichtige Annahme.
 - Es wird mit einem Ausfall der Mieten in Höhe von 2 vH gerechnet.
 - Die Verwaltungskosten werden anfänglich 7,50 DM je m² und Jahr taxiert. Sie steigen um 1,5 Prozentpunkte je Jahr rascher als die Mieteinnahmen.
 - Die Annahmen zu den Instandhaltungskosten basieren auf der Untersuchung der Deutschen Baurevision von 1991, Anlage 4. Da die Baurevision eine Querschnittsanalyse vorgenommen hat, waren zusätzlich Annahmen über die zeitliche Entwicklung der Instandhaltungspreise zu treffen. Die Kommission hat die Daten der Deutschen Baurevision auf das Jahr 1995 umbasiert und eine spezifische Preisentwicklung der Instandhaltungspreise von 1,5 Prozentpunkten oberhalb der Mietentwicklung angenommen. Die sich hiernach ergebenden Instandhaltungskosten werden, um einen geglätteten Verlauf in der Zeit zu bekommen, barwertneutral in einen Kostenstrom umgerechnet, der mit 5,5 vH jährlich steigt. Dieser Strom erfüllt zugleich die Bedingung, daß das Objekt nach dem 70. Jahr keinen Deckungsbeitrag mehr abwirft, paßt also zu der Annahme über die Nutzungsdauer der Wohnung. Die Instandhaltungskosten betragen danach anfangs 13,70 DM je m² und Jahr. Sie steigen, bedingt durch Preis- und Mengenwachstum, um 3,5 Prozentpunkte pro Jahr rascher als die Mieteinnahmen. Das sind keine knappen Vorgaben. Sie stellen auf den Fall einer sehr guten Instandhaltung und einer dementsprechenden Sicherung des Wohnwerts ab. Das gilt auch für den späteren Teil der Biographie unserer Musterwohnung.
 - Der Investor nimmt Absetzungen für Abnutzung gemäß § 7 V EStG vor.
 - Das Einkommen des Investors wird mit 45 vH besteuert (Kapitalgesellschaft). Es reiche aus, jederzeit vollen Verlustausgleich vorzunehmen. Vermögensteuer wird nicht berücksichtigt.
 - Der Gewerbesteuerhebesatz und der Grundsteuerhebesatz betragen jeweils 400 vH. Der Einheitswert betrage 648 DM/m². Von der Gewerbesteuer, deren Bemessungsgrundlage zunächst negativ wäre, wird für das Objekt abgesehen. Ferner wird die Sonderregelung des § 9 Nr. 1 GewStG außer Acht gelassen.
 - Ein Viertel der Anschaffungsausgabe wird mit Eigenkapital finanziert. Der Rest wird mit einem Annuitätendarlehen finanziert, dessen anfängliche Tilgungsrate 1 vH beträgt.

- Für den Zinssatz werden alternativ 7%, 7,5%, 8% und 8,5% angenommen.
- 1205** Für die aufgrund dieser Vorgaben ermittelte rechnerische Mindestmiete für einen Investor mit sicheren Erwartungen ergeben sich die in Tabelle 1.1 dargestellten Ergebnisse. Es sind Angaben für die anfängliche Grundmiete je Quadratmeter und Monat. Die darin enthaltenen Ansätze für Verwaltung und Instandhaltung belaufen sich auf 1,77 DM je m² und Monat. Für mögliche Mietausfälle und die Grundsteuer sind weitere 1,04 DM je m² und Monat vorzusehen. Die für den Kapitaldienst verfügbaren Mietenanteile liegen also um diese Beträge niedriger. Dem Kapitaldienst dienen außerdem die Ertragsteuerersparnisse.

Tabelle 1.1: Anfängliche rechnerische Mindestmiete für eine Neubauwohnung, angeboten durch eine Kapitalgesellschaft¹⁾ (Grundmiete in DM je m² Wohnfläche und Monat)

Kalkulatorische Steigerungsrate der Mieten	Rechnerische Anfangsmieten			
	kalkulatorischer Zinssatz			
	7,0 %	7,5 %	8,0 %	8,5 %
0 vH	18,20	19,00	19,80	20,60
1 vH	15,50	16,20	16,90	17,60
2 vH	13,40	13,90	14,50	15,10
3 vH	11,70	12,10	12,50	13,00

¹⁾ Zu den Annahmen vgl. Ziffer 1204.

Es rentierte sich zum Beispiel bei einer erwarteten Mietsteigerung von jährlich 2 vH und einem Zinssatz von 7,5% der Bau der Wohnung ab einer Anfangsmiete von knapp 14 DM je m² und Monat. Die genannte Kombination von Zins und Mietsteigerungsrate ist eine vorsichtige Wahl, bedenkt man die angenommene sehr gute Instandhaltung sowie die Erfahrung, daß ein Hypothekenzins von dauerhaft 7,5% eigentlich nur zu einer Inflationsrate paßt, die merklich über 2 vH liegt. Die Differenz von Hypothekenzins und Inflationsrate hat im langjährigen Durchschnitt seit 1967 bei etwa 4,75 Prozentpunkten gelegen². Die ins Kalkül eingegangene Mietsteigerung läge also merklich unter der Inflationsrate. Die Kosten für Verwaltung und Instandhaltung, die Grundsteuer und die Mietausfälle beiseite genommen, stünden in diesem Fall für die

² Quelle: Deutsche Bundesbank, Sollzinsen der Kreditinstitute für Hypothekarkredite auf Wohngrundstücke (durchschnittliche Effektivverzinsung), von 1967 – Mai 1982: Zinsvereinbarungen aller Art, ab Juni 1982: Gleitziinsen; Statistisches Bundesamt, Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte (West); eigene Berechnungen.

Verzinsung des eingesetzten Kapitals und den Wertverzehr an der Wohnung anfänglich 11,10 DM je m² zur Verfügung (die Entlastung aufgrund der negativen Steuerbemessungsgrundlagen bei der Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer nicht berücksichtigt). Das wären 10,80 DM je m² weniger, als der Zinsaufwand (einschließlich kalkulatorischer Verzinsung des Eigenkapitals) beträgt (Anhang 1).

In der Gewinn- und Verlustrechnung für die Steuerbilanz ergibt sich im ersten Jahr ein Verlust von 250 DM je m², der mit anderweitigen Gewinnen steuermindernd zu verrechnen wäre. In analoger Weise kommt es zu Steuerminderungen bei der Gewerbeertragsteuer. Unter Berücksichtigung des Liquiditätszuflusses aus dieser Verrechnung und nach Erhöhung um die kalkulatorischen Zinszuflüsse für das Eigenkapital, die ja keine Ausgaben sind, beläuft sich insoweit der Liquiditätszufluß beim Unternehmen auf 79,30 DM je m² im ersten Jahr. Abzusetzen wäre ein Tilgungsbetrag von 26,25 DM je m².

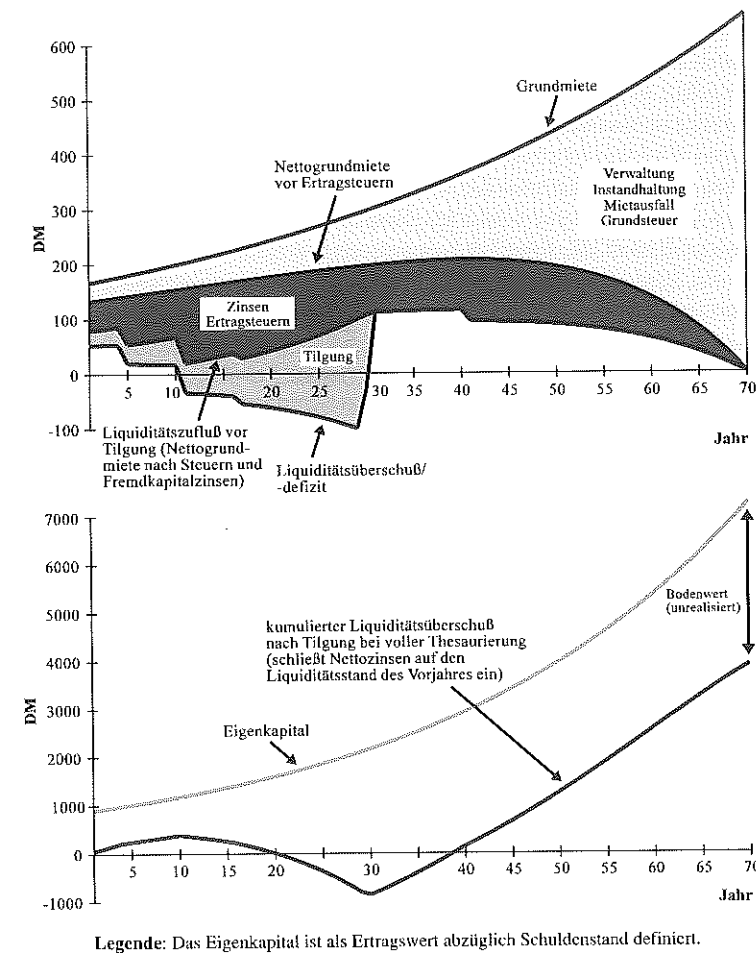
Die Phase der Anfangsverluste in steuerlicher Rechnung dauert 18 Jahre. Die Liquiditätszuflüsse aus dem Objekt vor Tilgung erreichen im 11. Jahr ein Minimum. Liquiditätsabflüsse (einschließlich Tilgungsbetrag) setzen im 11. Jahr ein; es gibt sie bis zum 30. Jahr, in dem die Tilgung des Fremdkapitals ausläuft. Abbildung 1.1 zeigt den Verlauf und das zeitliche Zusammenspiel der hier besonders herausgestellten Größen. Separat dargestellt sind die kumulierten Größen, die das Finanzierungsproblem veranschaulichen. Darin wird zugleich deutlich, welche große Rolle der Wert des Grundstücksanteils am Ende der Lebensdauer der Wohnung, also nach 70 Jahren, für das Erreichen einer gerade auskömmlichen Rendite des Investments spielt.

3. Der Vergleich mit der „Kostenmiete“

1206 Die Diskussion über die Rentierlichkeit von Investitionen in den Mietwohnungsbau wird unseligerweise vielfach noch immer anhand des Konzepts der Kostenmiete nach der Zweiten Berechnungsverordnung für Mietew im öffentlich geförderten Wohnungsbau geführt (Ziffern 6101 ff). Dabei läßt sich ein Mangel an Rentierlichkeit von Investitionen in den Mietwohnungsbau unter Verweis auf „Kostenmieten“ von geradezu abenteuerlicher Höhe belegen. Das zuvor vorgestellte Modellkalkül für eine Miete, die privatwirtschaftliche Investitionen in den Wohnungsbau (auf der Basis einer ganzen Reihe von Annahmen) gerade rentierlich erscheinen läßt, unterscheidet sich vor allem in zwei zentralen Punkten von dem Konzept der Kostenmiete. Der eine ist die Erwartung einer in der Zeit marktbestimmt steigenden Miete. Der zweite ist die Berücksichtigung von Steuervorteilen und Verlustverrechnungsmöglichkeiten.

1207 Die Ergebnisse der Tabelle 1.1 zeigen, daß die Höhe der (rechnerisch) nötigen Anfangsmiete sehr stark von der Höhe der erwarteten Mietsteigerungen abhängt. Die Ergebnisse in der ersten Zeile, bei denen keinerlei Mieterhöhungen möglich ist, liegen um mehr als die Hälfte über den Ergebnissen, die für eine jährliche Steigerungsrate von 3 vH stehen. Die Ergebnisse der ersten Zeile

Abbildung 1.1: Rechnerische Mindestmiete und Cash-Flow (DM je Quadratmeter Wohnfläche und Jahr)



stellen in etwa das dar, was man als Kostemiete gelten lassen könnte, wenn man damit nichts anderes meinte als eine gerade auskömmliche konstante Miete, deren Realisierung langfristig sichergestellt wäre (ohne Gewinn über die kapitalmarktgerechte Verzinsung des Kapitals hinaus). Allerdings wäre es eine Kostenmiete bei Berücksichtigung der steuerlichen Vorteile gemäß § 7 V EStG und der hier angenommenen Wertsteigerung des Bodens, bei angemessener Dotierung von Pauschalen für Verwaltungskosten und Instandhaltungskosten, bei angemessener Eigenkapitalverzinsung und angemessener Berücksichtigung der Kapitalfreisetzung/Kapitalbindung und bei dem angenommenen Mietausfallwagnis. Die „Kostenmiete“, wie sie häufig in der öffentlichen Diskussion vorgeführt wird, würde im vorliegenden Fall fast 26 DM betragen, also

wesentlich höher liegen. Diese Kostenmiete ist entsprechend der Konzeption der Grundmiete ohne Betriebskosten kalkuliert (von der Grundsteuer abgesehen). Siehe dazu Anhang 2.

Die anfängliche Miete kann bei Mietsteigerungserwartungen geringer ausfallen, weil der Investor das, was an einer vollen Verzinsung des eingesetzten Kapitals fehlt, in späteren Jahren vereinnahmen kann. In Höhe der Differenz entstehen zwar zunächst Liquiditätslücken gegenüber einem Investment mit konstanten Einnahmeströmen, in gleicher Höhe steigt aber auch der Wert der Immobilie, genauer: er entwickelt sich günstiger als bei einer Immobilie mit erstarrten Mieten. Denn schon im Folgejahr ist die Miete annahmegemäß gestiegen und auch alle folgenden entsprechend höheren Mietzahlungsströme sind um ein Jahr näher gerückt und bei der Ertragswertermittlung des Objekts entsprechend weniger zu diskontieren. Je höher die Rate der erwarteten Mietsteigerung ist, desto höher ist der Anteil an der benötigten beziehungsweise geforderten Kapitalverzinsung, der zunächst in Form von Wertsteigerungen anfällt. Je höher die erwartete Rate der realen Mietsteigerung ist, desto geringer kann die Anfangsmiete ausfallen.

1208 Im Zusammenspiel mit der Ertragsbesteuerung ergibt sich ein besonderer Vorteil für Investitionsobjekte, die einen ansteigenden Einzahlungsüberschuß aufweisen, wenn man sie mit solchen vergleicht, die konstante Einzahlungsüberschüsse liefern. Denn während bei letzteren die Erträge in Form der laufenden Gewinne relativ rasch anfallen und entsprechend früh Ertragsteuern kosten, bleiben die korrespondierenden Wertsteigerungen bei den ersteren zunächst aus der steuerlichen Bemessungsgrundlage heraus (fallen als stille Reserven an) und führen erst bei Realisation, mithin später, zu einer Steuerbelastung. Dabei ist weiterhin die Möglichkeit zu voller Verlustverrechnung unterstellt.

1209 Die Berücksichtigung von Steuervorteilen und steuerlichen Verlustverrechnungsmöglichkeiten ist ein wichtiges Element in jedem privatwirtschaftlichen Investitionskalkül für den Wohnungsbau. Bei der Ermittlung der „Kostenmiete“ (entsprechend der Zweiten Berechnungsverordnung) fehlt es hingegen. Die Steuervorteile ergeben sich aus der Zulässigkeit von Absetzungen für Abnutzung (AfA), die in den Anfangsjahren der Nutzung einer Wohnung weit über den ökonomischen Wertverzehr hinausgehen. Die Möglichkeit der Verrechnung von Verlusten aus einer Investition mit anderweitigen Einkünften des Steuerpflichtigen ist in der Wohnungswirtschaft deshalb so bedeutsam, weil es hier normalerweise und nicht nur ausnahmsweise nach einer Investition über viele Jahre hinweg zu einem Überschuß des Aufwands (einschließlich AfA) über die Mieteinnahmen kommt, und zwar meist in ganz beträchtlicher Höhe. Wer diese Verluste nicht alsbald steuerlich geltend machen kann, weil er keine ausreichenden anderweitigen steuerpflichtigen Einkünfte hat, ist in großem Nachteil. Er hat nichts oder wenig von der steuerlich zulässigen Beschleunigung der Abschreibungen. Und er muß zunächst einmal (teilweise) auf die Beteiligung des Staates an den Verlusten verzichten, die er in den Anfangsjahren erleidet, weil er anfangs – selbst im Falle einer langfristig voll rentierlichen

Investition – die Zinsen nicht voll verdient, die er für sein Fremdkapital zu zahlen hat. Letzteres hängt damit zusammen, daß im Maße der Inflationsrate der entsprechend erhöhte Zins gleichsam einen Ausgleich für die reale Entwertung einer Geldschuld darstellt und insoweit im Grunde als Realtilgung, nicht als realer Aufwand anzusehen ist. Später überholt dann die – steigende – Mieteinnahme die – sinkende – Zinszahlung.

Wie groß der Nachteil eines Investors ohne ausreichende anderweitige steuerpflichtige Einkünfte ist, hängt von vielen Faktoren ab, namentlich davon, wie hoch er sich verschuldet hat, wie hoch die Inflationsrate und dementsprechend der Schuldzins ist und wie dauerhaft es ihm an Verlustverrechnungsmöglichkeiten mangelt. Die Kommission hat sich einmal Anschauung davon verschaffen wollen, wie weit der Nachteil unter extrem ungünstigen Annahmen hinsichtlich der individuellen Verhältnisse des Investors reichen könnte. Für eine entsprechende Rechnung wurde angenommen, er habe seine Investition zu hundert Prozent mit Fremdkapital finanziert, decke auch seine Liquiditätsverluste durch neue Schulden ab und verfüge nicht nur anfangs, sondern bis zum Ende der Lebensdauer der von ihm gebauten Wohnung über keine anderweitigen steuerpflichtigen Einkünfte, die zur Verlustverrechnung dienen könnten. Die Ergebnisse der Rechnung zeigen: Ein solcher Investor, zugegebenermaßen ein absonderlicher, müßte, ist er eine Kapitalgesellschaft, je nach (inflationsabhängiger) Zinshöhe und Mietsteigerungserwartung eine um 5 DM bis 8,50 DM höhere Anfangsmiete je Quadratmeter verlangen, wenn er auf seine Kosten kommen will, als ein Konkurrent, der volle Verlustverrechnungsmöglichkeiten hat.³ Der Investor käme damit am Mietwohnungsmarkt – unter Bedingungen des Wettbewerbs – selbstverständlich nicht zum Zuge und würde deshalb auch nicht investieren (es sei denn, er hätte anderweitige Kostenvorteile, die seine Wettbewerber nicht haben).

Die Bewertung der steuerlichen Vorteile aus dem Neubau oder Ersterwerb einer Wohnung zeigt sich auch bei deren Wertentwicklung. Es ist nicht zu übersehen, daß der Wert einer Wohnung im Falle eines Verkaufs ein Jahr nach Bezugsfertigkeit drastisch sinkt, da dem Erwerber die steuerlichen Vorteile des Bauherren verlorengehen. Die möglichen Wertverluste sind noch größer, wenn die Wohnung nur im vermieteten Zustand verkauft werden kann.

³ Bei diesen Rechnungen ist angenommen, daß die Mieten keine Risikoprämie abwerfen, der Investor also gerade so viel erwirtschaftet, wie auf die Dauer zur Bedienung des eingesetzten Kapitals entsprechend dem angenommenen Zinssatz erforderlich ist. Die oben angeführten maximalen Differenzen zwischen den rechnerischen Mindestmieten von Investoren mit vollen respektive mit gar keinen Verlustverrechnungsmöglichkeiten reduzieren sich, wenn Risikoprämien erwirtschaftet werden. Denn solche Mehrerlöse verursachen zunächst keine Mehrsteuern, soweit sie bloß Verluste vermindern, die andernfalls nicht zugleich verrechenbar wären. Oder auch: Die Verzögerung der Verlustverrechnung fällt dem Umfang und der Zeitdauer nach geringer aus, als wenn keine Risikoprämien erwirtschaftet werden.

4. Beschädigte Investitionsneigung

1210 Während die Bezugnahme auf die Kostenmiete die derzeitige Rentierlichkeit von Investitionen in den Mietwohnungsbau maßlos untertreibt, überschätzt man diese, und zwar möglicherweise beträchtlich, wenn man sich an die zuvor vorgeführte Rechnung zur „Mindestmiete für einen Investor mit sicheren Erwartungen“ (und ständigen vollen Verlustverrechnungsmöglichkeiten) hält und etwa davon ausgeht, daß selbst bei vorsichtigen Mietsteigerungserwartungen eine Investition schon mit einer Anfangsmietrendite von 4,8 vH lohnend zu werden beginnt. Aus volkswirtschaftlicher Sicht müßte man es zwar begrüßen, wenn die potentiellen Investoren die Lage so günstig einschätzen würden; denn hier würde durchaus eine Normalverzinsung des eingesetzten Kapitals erwirtschaftet. Tatsächlich tun sie es im allgemeinen nicht und machen geltend, daß bei solch einer Anfangsmiete nur jemand investieren wird, der sich aus Gründen, wie sie unter Ziffer 1201 angeführt sind, nicht von einem strengen Renditekalkül leiten läßt.

Daß ein sorgfältig kalkulierender und vorsichtiger Kaufmann mit einer Grundmiete, die einer Anfangsmietrendite von 4,8 vH verspricht, nicht zufrieden sein mag und auch die inzwischen – in vielen Orten Deutschlands – höhere tatsächlich erzielbare Anfangsmiete (Ziffer 2108) ihm nicht überall ausreicht, hat eine ganze Reihe von Gründen. Es sind zum Teil Gründe, die mit dem Extremwertcharakter des Mindestmietenkonzepts zu tun haben. Es sind aber zum Teil auch Gründe, die sich nur aus einer nachhaltigen Beschädigung der Investitionsneigung erklären, welche die Wohnungspolitik zu verantworten hat. Hinzu kommen Umstände, die wichtige Investorengruppen vorläufig als Anbieter von Neubanwohnungen ausfallen lassen.

1211 Die wichtigsten Gründe, warum eine volkswirtschaftlich auskömmlich erscheinende Mindestrendite vielen Investoren nicht ansreicht, sind im einzelnen:

(1) Mietsteigerungserwartungen beziehungsweise Wertsteigerungserwartungen von – im Mittel – mehreren Prozent per annum über 70 Jahre hinweg werden für zu riskant gehalten. Es gibt Risiken des Leerstands, der Veränderung der Lagegunst, der Geschmacksveränderung bei den Wohnungsnachfragern, der Realzinsänderung jenseits einer Zinsbindung usw., die es verständlich erscheinen lassen, daß Mietsteigerungserwartungen der Vergangenheit nur mit großen Abstrichen in Zukunftserwartungen übernommen werden. Hier geht es aber möglicherweise auch um Grenzen der Rationalität im Unternehmerverhalten. Denn große Risikoscheu ist keinesfalls im allgemeinen anzutreffen, wenn es sich um Grundvermögen handelt. Weithin halten Unternehmen aller Wirtschaftsbereiche großes Immobilienvermögen außerhalb des betriebsnotwendigen Sachkapitals, das oftmals eine kümmerliche laufende Rendite abwirft, wenn überhaupt eine. Darin käme entweder ein überaus dürftiges Immobilienmanagement in den Unternehmen zum Ausdruck oder eben doch die Bereitschaft, Kapital auf Wertsteigerungserwartungen hin anzulegen oder jedenfalls eine solche Anlage beizubehalten. Richtig ist wohl: Es erscheint

nicht selbstverständlich, daß man in Deutschland risikotragendes Kapital für eine langfristige Anlage bei einer Renditeerwartung nach Steuern von 3,1 vH bekommt, wie es bei den Rechnungen zur Mindestmiete zunächst einmal unterstellt wird. Aber diese Rechnungen basieren auch auf einer sehr vorsichtigen Annahme hinsichtlich der zu erwartenden Mietsteigerungen. Eine Annahmenkonstellation von 2 vH jährlicher Mietsteigerung und 7,5 % Hypothekenzins läßt durchaus noch Luft für einen wahrscheinlich günstigeren Ausgang der Dinge. In den Augen vieler potentieller Investoren ist jedoch anscheinend ein günstiger Ausgang der Dinge bei solchen Annahmen noch nicht wahrscheinlich genug.

(2) Die Bedeutung des Liquiditätsdenkens im Falle langanhaltender Liquiditätsverluste, wie sie für Investitionen im Wohnungsbau typisch sind, darf bei einem vorsichtigen Kaufmann nicht unterschätzt werden. Der Leiter eines Unternehmens, der Liquiditätsverluste immer wieder durch Kredite abdecken will, ohne tatsächlich realisierte Gewinne vorweisen zu können (und nicht bloß den Aufbau stiller Reserven), riskiert seine Kreditwürdigkeit und damit die Existenz seines Unternehmens.

(3) Schon aus institutionellen Gründen – wenn nicht aus Vorsichtsgründen – darf der Aufbau stiller Reserven nicht gleichgesetzt werden mit dem Erzielen tatsächlicher Gewinne. Bei Investitionen in den Wohnungsbau aber bestehen über viele Jahre hinweg die „Gewinne“ vollständig im Aufbau stiller Reserven. Die handelsrechtlichen Regeln lassen es nicht zu, daß stille Reserven an die Stelle von Eigenkapital treten, wenn es um die Erfüllung von Eigenkapitalanforderungen geht: Und, nicht zu vergessen, auch die Aktionäre wollen Gewinne sehen, die man anfassen kann.

Je weniger Gewinn in der Handelsbilanz ausgewiesen wird, weil eine steuerlich zulässige Unterbewertung auch in der Handelsbilanz vorgenommen wird, desto weniger kann ausgeschüttet werden. Seit einigen Jahren geht die Finanzverwaltung davon aus, daß für die Absetzungen für Abnutzung nach § 7 V EStG das umgekehrte Maßgeblichkeitsprinzip gilt. Das heißt, die Wahl dieses Abschreibungsverfahrens stellt die Inanspruchnahme eines Wahlrechts im Sinne des § 5 I S. 2 EStG dar, so daß beschleunigte Abschreibungen steuerlich nur anerkannt werden, wenn sie in gleicher Höhe auch in der Handelsbilanz vorgenommen werden.

(4) Die Mietsteigerungserwartungen sind aus Gründen der gravierenden Regulierung des Wohnungsmarktes stark gedrückt. Dies ist anscheinend ein besonders wichtiger Punkt. Die mietrechtlichen Regelungen gewähren ausreichende Mieterhöhungsmöglichkeiten nur in Zeiten niedriger Inflationsraten und eines dieserhalb geringen Anpassungsbedarfs. Wer einen Zeithorizont von 70 Jahren zu bedenken hat, muß die Möglichkeit berücksichtigen, daß die Geldentwertung und, ihr folgend, Zins und Renditeanspruch für das gebundene Kapital auch höher ausfallen können. Außerdem gibt es, institutionell bedingt, vielfältige Behinderungen in dem Verfahren, das zu einer prinzipiell zulässigen Mieterhöhung führt. Der Investor verlangt einen Ausgleich für all dies in Form einer höheren Anfangsmiete.

(5) Die Beschränkungen einer angemessenen Verwertung des Kapitalguts Wohnung durch die Kündigungsschutzregeln sind möglicherweise noch schwerwiegender als die Beschränkungen aufgrund des Miethöhegesetzes. Daß man „schlechte“ Mieter nicht oder nur schwer loswerden kann, daß die Mieter selbst gegen vernünftig begründete unternehmerische Dispositionen, namentlich was die Wohnungsmodernisierung anbelangt, tausend Einspruchsmöglichkeiten haben, dafür mag es soziale Gründe geben, aber es muß bezahlt werden mit einer Zurückhaltung der Investoren, die, wenn überhaupt, nur durch eine entsprechend höhere Miete zu überwinden ist.

(6) Hinzu kommen die Politikrisiken für die Zukunft. Was es an renditefeindlichen Regulierungen nicht schon gibt, kann noch kommen. Die Investoren in den Wohnungsbau haben gelernt, wie gering der Respekt des Gesetzgebers vor berechtigten Kapitalverwertungsinteressen der Altinvestoren ist. Dieser hat sich zwar angewöhnt, bei neuen Regulierungen auf die Interessen von Investoren, die erst noch investieren sollen oder die gerade erst investiert haben, Rücksicht zu nehmen. Altinvestoren zählen aber wenig. Der Staat folgt hier der verbreiteten öffentlichen Meinung, daß Mieterhöhungen bei Altbauwohnungen, gar bei sehr alten, eigentlich beinahe illegitim seien. Man kann auf solche Weise die Gefahr, auch Neuinvestoren abzuschrecken, nicht wirklich bannen. Diese antizipieren mehr und mehr, daß sie im Laufe der Jahre, wenn auch sie Altinvestoren sind, genauso schlecht behandelt werden wie ihre Vorgänger. Und was für regulierungsbedingte Behinderungen der Mietanpassung gilt, gilt mutatis mutandis auch für andere Formen wohnungspolitischer Intervention, im Grunde für jede Unstetigkeit der Wohnungspolitik. Auch neue Begünstigungsregeln, mit denen neue Investoren gelockt werden, haben negative Rückwirkungen auf die Rendite der Altinvestitionen, indem sie die Gleichgewichtsmieten am freien Wohnungsmarkt künstlich herabdrücken. Auf die Dauer kann man Investoren, die schon einmal im Wohnungsbau investiert haben, das Interesse am Wohnungsbau so sehr verderben, daß sie nur noch Unverständnis übrig haben für jemanden, der ihnen mit einer unter der Annahme idealer Bedingungen errechneten Mindestmietevorstellung kommt, die aus volkswirtschaftlicher Sicht als Anfangsmiete auskömmlich erscheinen soll.

(7) Die Verlustverrechnungsmöglichkeiten der Zukunft sind unsicher, wenn auch gewiß nirgends dauerhaft mit Null anzusetzen. Investoren müssen mit den Wechselfällen des Wirtschaftslebens rechnen, auch mit der Möglichkeit des eigenen Versagens, und also darauf eingestellt sein, daß sie nicht zu allen Zeiten ausreichend hohe Einkommen erzielen, um die temporär typischerweise hohen steuerlichen Verluste aus einer Wohnungsbauinvestition damit verrechnen zu können, und das auch noch zu einem möglichst hohen Steuersatz. Stark zu Buche schlagen die steuerlichen Verluste vor allem in der Anfangsphase eines Investments. Daher investieren Unternehmen, die zur Zeit der Investition keine ausreichend hohen anderweitigen steuerpflichtigen Einkünfte haben oder für bald fest erwarten, meist überhaupt nicht in den Wohnungsbau. Wohlbemerkt, bloß erwartete anderweitige Einkünfte können durchaus einen hinreichend guten Ersatz für aktuelle Einkünfte bilden, da der

Investor mittels Verlustvortrag die Verrechnung auch später vornehmen kann. Eine spätere Verrechnung ist allerdings weniger wertvoll als eine sofortige, schon des Zinsnachteils wegen. Außerdem ist der zwischenzeitliche Liquiditätsabfluß besonders schmerzlich, unter Umständen existenzbedrohend, wenn keine Verrechnung mit zeitgleichen anderweitigen Einkünften ihn sofort mindert.

Grenzen der baldigen Verlustverrechnungsmöglichkeit und Probleme aus den zwischenzeitlichen Liquiditätsbelastungen spielen eine zunehmende Rolle, wenn die Investoren, wie es die gegenwärtige Marktlage erfordert, wesentlich über das mittelfristig gewohnte Maß hinaus in den Wohnungsbau investieren. Denn die sofortigen Verlustverrechnungsmöglichkeiten sind häufig schon durch die „normalen“ Investitionen erschöpft. Steigende Grenzkosten des Angebots aus steuerlichen Gründen erschweren neben dem Engpaß an Haftungskapital die Ausweitung der Investitionstätigkeit.

(8) Wichtige Investorengruppen haben derzeit (und möglicherweise noch für längere Zeit) unzureichende oder gar keine Verlustverrechnungsmöglichkeiten. So geht es etwa vielen ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen. Sie können noch – in der Summe hohe – Abschreibungen auf ihre Altbestände an Wohnungen vornehmen, nachdem der Gesetzgeber ihnen anlässlich der Überführung in die Steuerpflicht (1990) das Recht zugestanden hat, die Ansätze ihrer steuerlichen Anfangsbilanz (das heißt die Teilwerte) als Abschreibungsbasis zu verwenden. Wer nicht im Konzernverbund mit gewinnstarken Unternehmen steht, hat deshalb häufig keinen großen Spielraum, auch noch die steuerlichen Anfangsverluste aus neuen Investitionen alsbald mit anderweitigen Gewinnen zu verrechnen. Für die Neigung, dieserhalb keinen Neubau zu betreiben, muß immerhin neuerdings ein Preis bezahlt werden; der Gesetzgeber hat das Recht zur ungeminderten Verrechnung von Abschreibungsverlusten aus den Altbeständen an ein bestimmtes Investitionsvolumen geknüpft.

Noch schlechter steht es mit den Möglichkeiten der „Steuerersparnis“ bei den kommunalen Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern (Sondergutachten, Ziffern 5301 ff).

(9) Die Situation der Versicherungen als traditionell bedeutsame, wenn gleich oft überschätzte Investorengruppe ist gegenüber früher verändert. Lebensversicherungen müssen heute mehr als früher darauf sehen, daß sie im Wettbewerb um den Versicherungsnehmer hohe Gewinnüberschüsse ausweisen und damit entsprechende Überschußbeteiligungen auch in der Zukunft verheißen können. Gewinne, die im Aufbau stiller Reserven „angelegt“ sind, nützen ihnen dafür nicht. Das ist schädlich für den Wohnungsbau, wo der Aufbau stiller Reserven für den Investor immer mehr zum einzigen „Gewinn“ für immer längere Zeit geworden ist. Erhöhte Absetzungen für Abnutzung nützen den Versicherungen kaum, weil die Erträge ihrer Investitionen ohnehin steuerfrei gestellt sind, soweit sie den Versicherungsnehmern zugute kommen. Außerdem machen auch die Versicherungen geltend, daß die Langfristrisiken bei der Verwertung des Kapitalguts Wohnungen angesichts der schon beste-

henden Regulierung des Wohnungsmarktes, der möglicherweise noch zu erwartenden Einfälle des Gesetzgebers und überhaupt der Unstetigkeit der Wohnungspolitik zu hoch geworden seien. So hat sich die Versicherungswirtschaft in den beiden letzten Jahrzehnten nach und nach aus dem Wohnungsmarkt zurückgezogen.

(10) Die meisten Genossenschaften investieren nicht mehr in den Wohnungsbau. Sie unterliegen nicht mehr der Baupflicht nach dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz. Als reine Vermietungsgenossenschaften sind sie mit den Umsätzen aus der Vermietung steuerbefreit. Die Umsätze aus anderen Einnahmen sind von der Steuerbefreiung ausgeschlossen. Soweit diese Einnahmen 10 vH der Gesamteinnahmen übersteigen, sind die Genossenschaften insgesamt steuerpflichtig. Zur Erlangung einer dauerhaften Rechtssicherheit haben viele Genossenschaften von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, für die Steuerpflicht zu optieren.

Aufgrund des vergleichsweise guten Zustands der Gebäudesubstanz sind die Aufwendungen für Erneuerungsaufwendungen gering. Die Kapitalausstattung der Genossenschaften ist häufig sehr gut. Im öffentlich geförderten Wohnungsneubau wird aber nicht investiert, weil der Versorgungsauftrag für die Genossenschaftsmitglieder nicht im Einklang mit dem geförderten Personenkreis des Zweiten Wohnungsbaugesetzes steht. Für den frei finanzierten Wohnungsbau ergibt sich das Problem, daß die an sich notwendigen Neubaumieten erheblich über dem Mietniveau der vorhandenen Genossenschaftswohnungen liegen und deshalb aus Gründen des sozialen Friedens zwischen den Bewohnern auch für die neu eintretenden Genossen niedrige Mieten angesetzt werden müssen. Da die Altgenossen den Vermögensvorteil, der hierdurch den eintretenden Genossen zuteil würde, nicht angemessen abschöpfen können, ist das Banen für neue Genossen aus der Sicht der Genossenschaft scheinbar nicht wirtschaftlich, und es unterbleibt. Das wäre anders, wenn den neu eintretenden Genossen Anteile an der Genossenschaft zu nachfragegerechten Preisen verkauft werden könnten; im Maße der in Aussicht stehenden Mietvorteile würden Preise oberhalb des Nennwerts der Genossenschaftsanteile bewilligt, so daß die Altgenossen trotz der Gewährung von Mietvorteilen an neu eintretende Mitglieder keine Einbuße träge.

(11) Viele Kleininvestoren investieren nicht mehr selbst im Mietwohnungsbau, weil das Wohnungsmanagement schwieriger geworden ist und weil ihnen deshalb, aber nicht nur deshalb, andere Vermögensanlagen (Aktien, Anteile an Fonds) attraktiver erscheinen. Hinzu kommt, daß die besondere Inflationserfahrung der älteren und der vorangegangenen Generation das Verhalten derer, die heute Investitionsentscheidungen zu treffen haben, nicht mehr im gleichen Maße prägt. Inflationangst ist zwar noch immer ein wesentliches Motiv, sich für die Investition in Sachwerte, namentlich Immobilien, zu entscheiden, aber eben nicht mehr so häufig ein hinreichendes. Schließlich: Es gibt weniger Kleininvestoren im Wohnungsbau, weil es weniger Selbständigenhaushalte gibt. Diese haben herkömmlicherweise einen Teil ihrer Altersversorgung immer auch im Mietwohnungsbau gesehen. Zudem hat der Staat

vor Jahren den Zugang zur gesetzlichen Rentenversicherung eröffnet. Die Neigung, in den Wohnungsbau zu investieren, ist nicht abgestorben, aber mehr und mehr sind zur Vermietung bestimmte Eigentumswohnungen und jüngst auch Fonds die Favoriten des Kleininvestors.

1212 Daß potentielle Investoren für den Wohnungsbau nur gewonnen werden können, wenn der Markt ihnen eine nennenswert höhere Anfangsmiete verheißt als eine wirtschaftlich auskömmlich erscheinende Mindestmiete, war schon immer so. Was der Kaufmann „Gewinn und Wagnis“ nennt, ist darin nicht enthalten. Aber früher war der Abstand zwischen wirtschaftlich auskömmlich erscheinender Mindestmiete und tatsächlicher Marktmiete, die Investoren als lohnend ansehen, geringer. Zwar kann auch heute keine Rede davon sein, daß die erzielbare Anfangsmiete in der Nähe der schimärenhaften sogenannten Kostenmiete liegen müsse, damit professionelle Investoren für den freifinanzierten Mietwohnungsbau gewonnen werden können. Aber von der Mindestmiete unserer Modellrechnung scheint das von den Investoren Gewünschte fast ebenso weit entfernt. Jedenfalls muß dieser Mindestsatz (für unsere Musterwohnung 13,90 DM je Quadratmeter und Monat) anscheinend wesentlich übertroffen werden, bevor sie das Bauen für den freien Markt lukrativ finden.

1213 In der Marktwirtschaft gilt: Wer es am billigsten macht, kommt als erster zum Zuge. Danach der Zweitbilligste, der Drittbilligste und so fort, bis Nachfrage und Angebot sich – bei gerade markträumendem Preis – treffen. Unter günstigen Umständen gibt es der Billigen viele. Dann wird bei niedrigem Preis eine große Nachfrage befriedigt. Und es macht auch nichts aus, wenn von den ganz Billigen etliche ausfallen. Audere, die nicht viel mehr verlangen, treten an deren Stelle. Aber es muß nicht so sein. Unter ungünstigen Umständen kommt ein Marktausgleich erst zustande, wenn auch die Teuersten noch herangezogen werden. Dann wird bei hohem Preis eine entsprechend geringe Nachfrage befriedigt. Und der Ausfall von wenigen kann viel ausmachen.

In den vergangenen Jahren war es am deutschen Wohnungsmarkt wohl so, daß man den Fall ungünstiger Umstände als Grundmuster ansehen mußte. Wie schon dargestellt, hatten sich viele Investoren, auf deren Angebot früher fest zu rechnen war, vom Mietwohnungsbau weitgehend zurückgezogen und keinen Ersatz gefunden. Und dies betraf bedeutende Anbietergruppen, darunter nicht zuletzt solche, die es mit dem Renditedenken nicht so genau nehmen (Ziffer 1201). Zugleich hatte aus besonderen Gründen die Zahl an Wohnungssuchenden stark zugenommen. Ausländer und Umsiedler strömten ins Land. Ostdeutsche zogen nach dem Westen um. Es entspricht der Marktlogik, daß unter diesen Umständen ein neues Gleichgewicht nur gefunden werden konnte mit Mieten, bei denen auch das prinzipiell am wenigsten begrenzte Reservoir der professionellen, sorgfältig, aber risikobewußt kalkulierenden Investoren in weit höherem Maße als zuvor wieder für den freifinanzierten Mietwohnungsbau erschlossen wird, und zwar für den Mietwohnungsbau in der Breite, nicht nur für Wohnungen in spezifischen Knappheitslagen, der nie aufgehört hatte. Das wären Mieten weit oberhalb der Mindestmieten unserer Modellrechnung,

von denen die Rede war, Mieten, mit denen nicht nur die sicheren Kosten des Wohnungsbaus bezahlt werden, sondern auch die ganze Unsicherheit der langfristigen Kapitalverwertung.

1214 Dieser Prozeß der nachhaltigen Mietsteigerung, temporär sehr deutlich hinausgehend über das Maß der allgemeinen Preisniveauerhöhung, ist in den vergangenen Jahren voll in Gang gekommen, in einigen Städten wohl sogar überschießend. Man kann ihn unter den gegebenen Umständen nicht einfach beklagen, von Extremfällen abgesehen. Aber der einzige Weg, zu einem befriedigenden Marktausgleich zu gelangen, ist er nicht. Zumindest auf die Dauer kann man anstreben, die Investoren dafür zu gewinnen, daß sie es wieder billiger tun. Dazu braucht es gute und vor allem verlässliche Rahmenbedingungen seitens der Politik. Das Vertrauen darauf, daß sie verlässlich besser geworden sind, ist vermutlich nur sehr langsam zu gewinnen. Der Lohn für solche Politik wäre eine nach und nach wieder verringerte Risikoprämie, die die Investoren verlangen. Wohnungsbau war einmal eine besonders sichere Sache – und sollte es wieder werden. Wunder sind aber allenfalls zu erwarten von einem breiten, über die Parteien hinwegreichenden Konsens, eine Deregulierung des Wohnungsmarktes einzuleiten. Ohne dies ist auch fiskalisch nicht rasch und viel Geld zu sparen. Ausreichendes Wohnungsangebot bei gestörtem Anbieterverhalten kostet entweder sehr hohe Mieten oder teure staatliche Förderung. Das aktuelle Hoch beim Wohnungsbau, auch beim Mietwohnungsbau, sollte darüber nicht hinwegtäuschen.

Gegenwärtig werden die ungelösten Probleme des Mietwohnungsbans vor allem darin manifest, daß der Markt ihm sehr hohe Anfangsmieten bieten muß, damit er stattfindet, weniger darin, daß er – wie noch vor einigen Jahren – überhaupt nicht stattfindet.

III. Insbesondere: Gestörter Verbund der Teilmärkte

1. Der Verbund der Teilmärkte – es gibt ihn

1301 Wohnungsmärkte sind Bestandsmärkte. Die weit überwiegende Zahl der Haushalte, die einen neuen Mietvertrag abschließen, zieht in frei gewordene Wohnungen des Bestandes. Weniger als die Hälfte der Käufer von Eigenheimen oder Eigentumswohnungen beziehen einen Neubau. Wohnungsbestandsmärkte sind unter anderem differenziert nach der Lage der Gebäude, dem architektonischen Erscheinungsbild, dem Bauzustand und dem historisch gewachsenen Prestige bestimmter Stadtteile. Der Qualitätsstruktur der Bestände entspricht auf funktionsfähigen Märkten eine Preisstruktur. Wohnungen hoher Qualität sind teurer als Wohnungen geringerer Qualität. Der Wohnungsmarkt in der Bundesrepublik ist dadurch gekennzeichnet, daß aufgrund staatlicher Rahmenbedingungen, aber auch aufgrund privater Erwägungen Neubauwohnungen fast nur auf Teilmärkten hoher Qualität angeboten werden.

1302 Ohne zusätzliche Investitionen der Anbieter in ihre Wohnungen – von normaler Instandhaltung abgesehen – „wandern“ auf einem Wohnungsbestandsmarkt die Wohnungen im Zeitablauf im Qualitätsspektrum abwärts. Durch Investitionen kann dieser aus der Alterung der Wohnungen resultierende Prozeß des Qualitätsverfalls verzögert oder umgekehrt werden. Voraussetzung dafür ist auf den einzelnen Teilmärkten eine entsprechende Nachfrage, die solche Investitionen rentabel macht. Bleibt eine solche Nachfrage aus, dann bleiben auch qualitätserhaltende oder qualitätssteigernde Investitionen aus. Es kommt zu dem erwähnten Absinken der Qualität, gegebenenfalls durch Unterlassen normaler Instandhaltung sogar über das normale Maß hinaus.

Das durch Neubau ausgeweitete Angebot auf den Teilmärkten hoher Qualität und hoher Preise verringert dort bei gegebener Nachfrage die Preise (Wohnungspreise und Mieten). Dies ermöglicht Haushalten, die sich bisher nur preisgünstigere Wohnungen niedriger Qualität leisten konnten, einen Umzug auf den Neubaumarkt. Damit reduziert sich die Nachfrage auf den „Abwanderungsmärkten“ und verbessert die Situation für die verbleibenden Haushalte beziehungsweise für Haushalte, die aus anderen Teilmärkten auf diese Märkte wechseln. Eine Angebotsausweitung im Neubau, die durch Zinssenkung oder Rationalisierung beim Bauen oder durch staatliche Förderung möglich wird, pflanzt sich in ihren „Versorgungseffekten“ auf diese Weise auf andere Teilmärkte fort.

1303 Dieser Verbund der Teilmärkte, der dazu führt, daß Verknappung oder auch Verbesserung der Angebotsbedingungen nicht auf den jeweiligen Teilmarkt beschränkt bleiben, wird mit einem Sammelbegriff als Filtering bezeichnet – Filtering-down der Wohnungen, Filtering-up der Haushalte. In einer engen Definition filtern Wohnungen dann, wenn ihre Preise sich relativ zum gegebenen Einkommen von Haushalten verschieben und sich die Position von Haushalten ohne Einkommensveränderungen – bezogen auf Wohnungen – verändert. Für die Funktionsweise von Märkten ist der möglichst enge Verbund der Teilmärkte, reguliert durch flexible Mietdifferenziale, von entscheidender Bedeutung. Nur wenn zunehmende Knappheit auf Teilmärkten relativ rasch zu Preissteigerungen führen kann, werden die Investoren durch Modernisierung das Angebot auf dem Teilmarkt hoher Nachfrage rasch ausweiten beziehungsweise in Erwartung dauerhaft hoher Bestandsmieten ihre Nebanständigkeit verstärken. Zeitlich rasche Anpassung ist das entscheidende Merkmal für einen funktionierenden Wohnungsmarkt.

1304 Allerdings steht die Wohnungspolitik vor unterschiedlichen Interessenlagen. Haushalte, die in attraktiven Wohnungen zu tragbaren Mieten gut versorgt sind, möchten Mieterhöhungen als Folge allgemeiner Verknappung möglichst vermeiden. Sie haben ein Interesse daran, daß eine Verknappung sich möglichst langsam in Preiserhöhungen auswirkt. Auf rasche Anpassung angewiesen sind mobile, neugegründete Haushalte und solche, die aus ihren bisherigen Wohnungen in größere oder qualitativ hochwertigere Wohnungen umziehen wollen. Denn sie benötigen die Ausweitung des Angebotes bei den gesuchten Wohnungen. Dieser Interessengegensatz zwischen unterschied-

lichen Nutzergruppen hat kurzfristig oft eine höhere Bedeutung als das langfristige Interesse aller Mieter an einem möglichst funktionsfähigen Wohnungsmarkt.

1305 In der politischen Auseinandersetzung über die optimalen Rahmenbedingungen für Wohnungsmärkte spielen zwei Fehlurteile eine zentrale Rolle.

Erstes Fehlurteil: Vielfach wird unterstellt, daß knappheitsbedingte Mieterhöhungen im Bestand preiswerter, einfacher Wohnungen funktionslos seien, da dadurch kein knappheitsüberwindender Neubau angeregt werde. Mieterhöhungen in den älteren Beständen werden vielfach nur dann als gerechtfertigt angesehen, wenn sie auf eine Erhöhung der Bewirtschaftungskosten zurückgehen.

Zweites Fehlurteil: Neubau sei für Haushalte mit geringen Einkommen und in Stadtregionen schon für Haushalte mit mittleren Einkommen unter den Produktionsbedingungen der Bundesrepublik zu teuer. Eine Stärkung des freifinanzierten Neubaus erhöhe nur das Angebot teurer Wohnungen. Daraus wird gefolgert, daß bei Wohnungsverknappung der Staat preiswerte Wohnungen in ausreichendem Umfang durch Subventionen für Haushalte mit niedrigen Einkommen bereitstellen solle, weil deren angemessene Wohnungsversorgung nur auf diese Weise erreicht werden könne.

Mit beiden Auffassungen wird der Verbund von Teilmärkten negiert. Negiert wird also, daß sich die Wirkung einer Änderung von Angebot und Nachfrage auf einem Teilmarkt über eine Verschiebung der Preisrelationen zwischen den Teilmärkten und die Anpassung der Nachfrage hieran auf andere Teilmärkte fortpflanzt, daß Bestands- und Neubauinvestitionen auf eine durch die Knappheitsänderung verursachte Verschiebung der Preise zwischen den Märkten reagieren.

Mit dem ersten Fehlurteil wird übersehen, daß Preiserhöhungen auf einem bestimmten Teilmarkt dazu führen, daß einzelne Haushalte auf benachbarte Teilmärkte ausweichen, auch solche besserer Qualität, weil die Preisunterschiede gegenüber besseren Wohnungen geringer geworden sind. Die Nachfragerhöhung auf den benachbarten Märkten hat zur Folge, daß dort ebenfalls – wenn auch in geringerem Maße – die Preise steigen. Die Preiserhöhungen pflanzen sich abgeschwächt bis auf die Neubaumärkte fort. Eine Preiserhöhung auf Teilmärkten des Bestandes löst schließlich Neubaueffekte aus, weil die höheren Mieten im Bestand eine langfristige Renditeverbesserung signalisieren und außerdem die Neubaumieten steigen.

Die Forderung, das Angebot an preiswerten Wohnungen durch Neubauförderung zugunsten von Haushalten mit niedrigen Einkommen bereitzustellen, geht vorbei an den Folgewirkungen einer freifinanzierten Neubautätigkeit auf neubauferne Teilmärkte. Sie negiert die Erfahrung, daß durch Neubau Umzugsketten ausgelöst werden und Haushalte aus weniger attraktiven Wohnungen in Neubauten umziehen, was wiederum ermöglicht, daß die freigewordenen Wohnungen von anderen Haushalten bezogen werden können.

1306 Jede erfolgreiche Wohnungspolitik muß die auf die beiden Fehlurteile gestützten Widerstände gegen eine Stärkung der Funktionsfähigkeit des Markt-

tes überwinden. Dabei ist den Kritikern zuzugeben, daß die Anpassung auf den realen Märkten oft unbefriedigend verläuft. Selbst bei günstigen Rahmenbedingungen benötigt sie allein deshalb Zeit, weil jede wohnungswirtschaftliche Investition längere Vorbereitungsfristen erfordert. Dies gilt insbesondere für den Neubau. Hinzu kommt die Risikoscheu der Investoren. Sie reagieren gerade mit langfristigen Investitionen erst dann, wenn Preissignale sehr nachhaltig und eindeutig geworden sind. In der Zwischenzeit bestätigen Preiseffekte, denen (noch) keine Mengeneffekte gegenüberstehen, Zweifel an der Steuerungsleistung von Wohnungsmärkten.

2. Der Verbund hat sich verschlechtert

1307 Für die Bundesrepublik ist festzustellen, daß die Funktionsweise der Märkte sich im Laufe der letzten Jahrzehnte aufgrund mehrerer Faktoren deutlich verschlechtert hat. Ohne daß die Auswirkungen im einzelnen quantifiziert werden können, haben folgende Veränderungen dazu beigetragen, die Anpassungsreaktionen am Mietwohnungsmarkt zu verlangsamen:

Das Vergleichsmietensystem verzögert die Preisanpassung in bestehenden Verträgen. Eine Verknappung wird damit zunächst nur bei Neuverträgen sichtbar. Mieter in bestehenden Verträgen passen deshalb ihre Nachfrage selten und nur verzögert an die veränderte Knappheit an. Dieser Effekt ist aus sozialpolitischen Gründen weitgehend gewollt. Es bedeutet jedoch zugleich, daß viele Haushalte, für die von ihren Präferenzen und ihrem Einkommen her eine bessere Wohnung in Frage käme, in den alten Wohnungen verbleiben, ja es gibt sogar den Anreiz, Wohnraum zu horten. Und für längere Zeit fallen Haushalte, die auch vom Eigenkapital her „reif“ wären für den Bau eines selbstgenutzten Neubaus, als Bauherren aus, weil für sie der Zusatznutzen aus einem Neubau nicht der hohen Kostendifferenz entspricht, die sie beim Verlassen der alten Wohnung auf sich nehmen müßten. Darüber hinaus führt eine jedenfalls temporär deutlich herabgesetzte Umzugsbereitschaft der Nachfrager zu besonders hohen Wiedervermietungszeiten und insbesondere dazu, daß die Preiswirkung einer Verknappung auf einem Teilmarkt sich nicht rasch und einigermaßen gleichmäßig auf alle Teilmärkte ausbreitet. Verhältnismäßig viel von der Mietsteigerung (bei Neuvermietungen) muß sich auf dem Teilmarkt vollziehen, der von der primären Störung betroffen ist. An einem in diesem Sinne verzerrten Mietendifferential zwischen den Teilmärkten orientieren sich die Anbieter. Ein hohes Preisdifferential gegenüber Wohnungen mit geringerer Qualität induziert bei diesen Investitionen hin zu der gesuchten Qualität. Ein geschrumpftes Preisdifferential gegenüber Teilmärkten mit höherer Qualität veranlaßt die Eigentümer zu schnellerem Filtering-down durch Unterlassen der Instandhaltung. Neubau wird zwar angeregt, ist im Vergleich zur Teilmodernisierung jedoch verhältnismäßig wenig rentabel. Erst im Laufe der Zeit, wenn mehr und mehr Mieter ihre Wohnung wechseln, greifen die Preisimpulse aus dem betroffenen Teilmarkt voll auf den fernen Neubaumarkt über, und die Angebotsstruktur „normalisiert“ sich. Zu beachten ist, daß hier kein eigentli-

ches Angebotsversagen vorliegt; denn das Angebot reagiert richtig auf marktwidrig verzerrte Nachfragestrukturen.

In den 60er und 70er Jahren war die Nachfrage, insbesondere die Nachfrage von Haushalten mit hohem Einkommen, stark „neubauorientiert“. Die Großstädte verfügten über große Banlandreserven; sie planten und entwickelten, unter anderem gestützt auf hohe Förderprogramme im sozialen Wohnungsbau, zahlreiche Großsiedlungen. Auch der frei finanzierte Mietwohnungsbau und die Eigentumsbildung im Neubau florierten. Aus der Konzentration der Neubautätigkeit auf die Randgebiete der Städte resultierte eine Abwanderung der Einwohner, die vielfach als eine bedrohliche Stadtfucht interpretiert wurde. Als politische Reaktion auf die „Stadtfucht“ und das relative Absinken der Attraktivität älterer Wohngebiete wurde im Jahre 1976 das Wohnraummodernisierungsgesetz, das später in Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz umbenannt worden ist, verabschiedet. Die Modernisierungsförderung wurde neben Wohngeld und sozialem Wohnungsbau als „Dritte Säule“ der Wohnungspolitik etabliert. In den Folgejahren erhöhten sich die fiskalischen Aufwendungen zugunsten der Modernisierungs- und Stadterneuerungsinvestitionen ständig. Hinzu kamen steuerliche Erleichterungen wie etwa die Ausweitung der Förderung nach § 7 b Einkommensteuergesetz auf den Kauf gebrauchter Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen ab 1977. Durch die Rechtsprechung wurde ein großer Teil der Modernisierungsinvestitionen als Erhaltungsaufwand anerkannt. Hinzu kam eine deutliche Verschiebung der Nachfrage kaufkräftiger Schichten hin zu Bestandswohnungen in Altbaugebieten (sogenannte Nostalgiebewegung). Durch den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs erhöhte sich die Erreichbarkeit großer Innenstadtbereiche im Vergleich zu den Stadtrandgebieten und dem Umland. Zusammen mit den erwähnten staatlichen Hilfen hat sich die Wohnungsnachfrage in diesen Gebieten vor allem durch Haushalte mit hohem Einkommen deutlich erhöht. Es kam zu einer raschen Aufwertung dieser Quartiere. Haushalte mit niedrigem Einkommen, insbesondere auch Ausländer, wurden verdrängt. Bestände dieser Art sind in Zukunft einem Filterprozeß, bei dem die Mieten über das volle Spektrum der Qualitätsklassen hinweg im Zeitablauf günstiger werden, weitgehend entzogen. Sie werden nur in den oberen Qualitätsklassen zirkulieren. Anders als beim Neubau, bei dem der Haushalt, der in die neue Wohnung zieht, eine alte frei macht, wird mit dem Schaffen einer modernisierten Wohnung zugleich Wohnraum in einer unteren oder mittleren Qualitätsklasse aus dem Bestand entfernt. Hinter diesen Verschiebungen der Nachfrager stehen auch Veränderungen der Sozialstruktur, wie zum Beispiel der Rückgang der Zahl der Familien mit Kindern, die häufig eine Präferenz für das Wohnen im Grünen haben, und die Zunahme der häufiger innenstadtorientierten Singlehaushalte.

Auch der Mangel an Bauland spielt dabei eine Rolle. Muß mangels un bebauter Grundstücke für einen Neubau ein Gebäude abgerissen werden, so unterscheidet sich der Neubau nicht mehr wesentlich von der Modernisierung eines Gebäudes entsprechend geringen Werts. Die zunehmende Knappheit von

Bauland macht sich auf allen Teilmärkten verteuern bemerkbar. Die Transmission der Knappheit am Neubaumarkt zu den Teilmärkten einfacher Qualität geschieht auch über vermindertes Filtering.

1308 Der Rückgang des Neubaus, insbesondere von Mietwohnungen, aber auch von Eigenheimen und Eigentumswohnungen bis Ende der 80er Jahre, ist vor dem Hintergrund eines ständig wachsenden Bestandes an attraktiven, modernisierten älteren Wohnungen zu sehen. Der Anteil der Bestandsinvestitionen hat sich, ausgehend von einem Niveau von 20 vH zu Beginn der 70er Jahre, bis zur Mitte der 80er Jahre auf rund 50 vH erhöht. Für Haushalte mit geringem Einkommen haben zwei Jahrzehnte ständig überdurchschnittlich wachsender Bestandsinvestitionen das Angebot an einfachen, preiswerten Wohnungen drastisch verringert. Die Verbesserung der Bestandswohnungen entsprach in großen Teilen den einkommensbedingt gestiegenen Ansprüchen. Allerdings zeigte sich in den 80er Jahren, daß bei rasch steigender Nachfrage nach einfachen, preiswerten Wohnungen in den einzelnen Stadtregionen zum Teil extreme Engpässe antraten. Gemessen an der Nachfragesituation in der zweiten Hälfte der 80er Jahre war die Aufwertung der Bestände zu weit gegangen. Die Investitionsprozesse und die Präferenzänderungen bezüglich der Wohnlage haben das Angebot an preiswerten Wohnungen für Haushalte mit niedrigem Einkommen nachhaltig verknappt.

1309 Nach den Ergebnissen der Gebäude- und Wohnungszählungen von 1968 und 1987 ist im Zeitraum zwischen den Erhebungen die Anzahl gut ausgestatteter Altbauwohnungen stark gestiegen, während umgekehrt die Anzahl der sehr einfachen Wohnungen auf einen kleinen Bestand geschrumpft ist. Für die von Modernisierung am stärksten betroffenen Wohnungen aus den Baujahren vor 1948 ergibt sich folgendes Bild: Der Bestand komplett ausgestatteter Wohnungen ist im genannten Zeitraum um 2,9 Millionen auf 4,3 Millionen angewachsen. Während die Anzahl der Wohnungen mit Bad und WC, aber ohne Sammelheizung nur geringfügig abnahm, sank die Anzahl der Wohnungen ohne Bad oder ohne WC (Substandardwohnungen) von 5,2 Millionen auf nur noch 0,9 Millionen und damit auf weniger als ein Fünftel der Ausgangsmenge. Der Bestand an gut ausgestatteten Wohnungen nahm um 1,8 Millionen auf 2,5 Millionen zu. Auch bei den Mietwohnungen sank die Anzahl der Wohnungen mit Bad und WC, aber ohne Sammelheizung geringfügig. Die Zahl an Substandardmietwohnungen nahm um 2,8 Millionen und damit um 83 vH der Ausgangsmenge ab.

Die Vergleiche der Mietentwicklung bei Wohnungen unterschiedlicher Ausstattungsqualität anhand des Mietpreisindex, der Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählungen von 1968 und 1987 und der Einkommens- und Verbrauchsstichproben von 1978, 1983 und 1988 zeigen übereinstimmend, daß die Mieten für einfache Wohnungen in den 70er und besonders in den 80er Jahren deutlich stärker gestiegen sind als die Mieten für gut ausgestattete Wohnungen. Die Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichproben belegt einen deutlich überproportionalen Anstieg der Mietbelastung in den unteren Einkommensgruppen im Zeitraum 1978 bis 1988. In Großstädten ist dieser Effekt

ausgeprägter als in kleinen und mittleren Gemeinden. Die Steigerung der Mietbelastung ging einher mit einer ins Gewicht fallenden Verbesserung der Wohnungsversorgung der unteren Einkommensgruppen. Eine Differenzierung der Daten nach Einkommen der Mieterhaushalte und Ausstattung der Wohnung zugleich macht jedoch deutlich, daß die Bezieher niedriger Einkommen, die (weiterhin) in schlecht ausgestatteten Wohnungen lebten, eine im Durchschnitt wesentlich höhere Steigerung der Mietbelastung erdulden mußten als wohlbestallte, in gut ausgestatteten Wohnungen lebende Haushalte.

3. Mögliche Verbesserungen

1310 Die Wohnungspolitik steht vor der Frage, wie der Verbund der Teilmärkte in Zukunft wieder verbessert werden kann. Sie hat kaum Einfluß auf das Nachfrageverhalten der Haushalte und ihre Standortwünsche. Sie kann allerdings die relative Attraktivität von Neubauwohnungen im Vergleich zu Bestandswohnungen verändern. Durch die Praxis der Finanzämter und die Veränderung des Steuerrechts sind in den letzten Jahren die Anreize für Bestandsinvestitionen verringert worden. Gleichzeitig wurde die degressive Abschreibung im Neubau deutlich verbessert. Die relative Attraktivität von Neubau- und Bestandsinvestitionen wurde deutlich zugunsten des Neubaus verschoben.

1311 Erhebliche Auswirkungen auf die Natur der Anpassungsprozesse auf dem Wohnungsmarkt kaun eine Senkung der Bau- und Bodenkosten, einschließlich der Erschließungskosten, haben. Die Gesamtkosten von Wohnungen oder Wohngebäuden in der Bundesrepublik sind im Vergleich zu anderen Ländern extrem hoch. Damit können – vor allem in Stadtregionen – nur Haushalte mit sehr hohem Einkommen Neubauwohnungen zu erträglichen Belastungen mieten oder kaufen. Das Angebot im Neubau reagiert auf eine Verknappung im Vergleich mit anderen Ländern relativ unelastisch, weil die Nachfrager jeweils nur aus einer kleinen Einkommensschicht stammen. Märkte mit niedrigen Bau- und Bodenkosten würden demgegenüber einem größeren Anteil von Haushalten bei erträglichen Belastungen einen direkten Zugang zum Neubaumarkt ermöglichen.

Eine nachhaltige Senkung der Bau- und Bodenkosten würde die Funktionsweise der Wohnungsmärkte erheblich verändern. Mehr Haushalte erhielten dadurch Zugang zum Neubaumarkt. Die Sockereffekte setzten tiefer im Markt ein. Anpassungsprozesse verkürzten sich. Niedrige Neubaumieten würden die Mieterhöhungsmöglichkeiten und die Wertsteigerungen in den vorhandenen Beständen begrenzen. Mehr Haushalte könnten Wohneigentum bilden und die Anzahl der Mieterhaushalte rascher sinken. Es würde mehr Wohnraum hergestellt, und zwar nicht nur im Geschößwohnungsbau und durch verdichtetes Bauen, wenn begleitend mehr Bauland ausgewiesen würde.

Zweites Kapitel: Der Wohnungsmarkt in Deutschland

I. Abriß der Entwicklung

2101 Die Wohnungswirtschaft stand nach dem Zweiten Weltkrieg vor enormen Herausforderungen. Knapp ein Viertel des Wohnungsbestandes in den alten Ländern war im Krieg zerstört worden; die Großstädte waren besonders betroffen. Außerdem mußten während der ersten zehn Nachkriegsjahre circa 12,5 Mio. Flüchtlinge untergebracht werden.

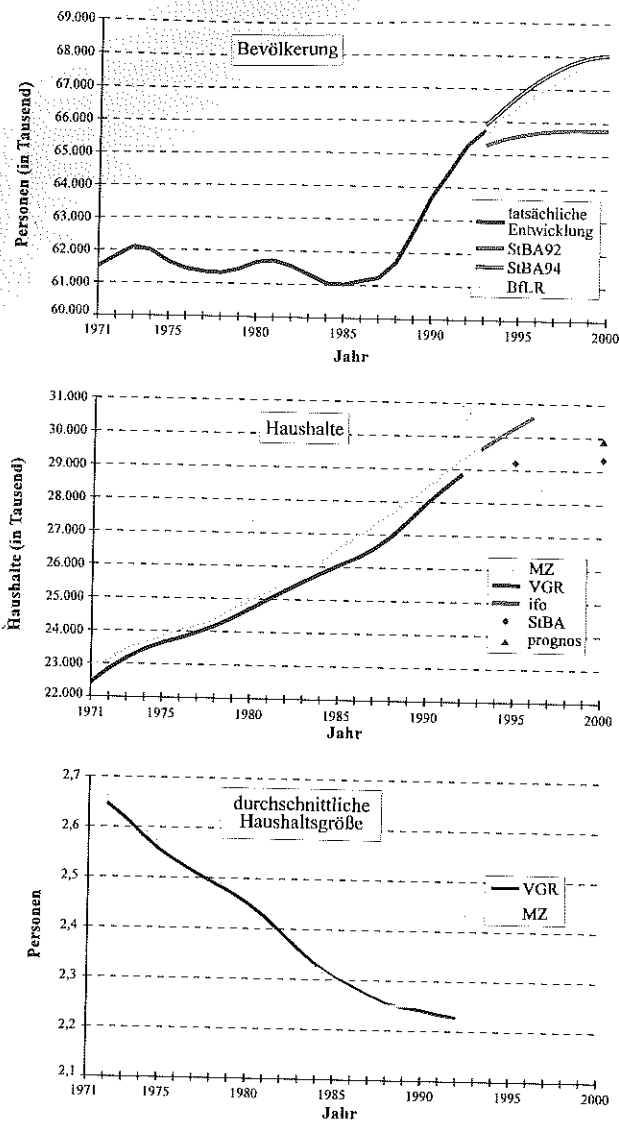
2102 Seit dieser Zeit hat sich der Wohnungsbestand in den alten Ländern fast verdoppelt, obwohl die Bevölkerung bis Ende der achtziger Jahre kaum noch wuchs. Erst ab 1989 gab es wieder einen beträchtlichen Bevölkerungsschub: 4 Mio. Zuwanderer – Ausländer, Aussiedler und Übersiedler aus den neuen Ländern – wurden bis Ende 1993 per Saldo in den alten Ländern gezählt. Sie wanderten wiederum vor allem in die Großstädte. Die Zuwanderung aus dem Ausland ist durch die Reform des Asylverfahrensrechts zwar etwas gebremst worden; es ist aber unabsehbar, wie die Entwicklung weiter verlaufen wird.

2103 Abbildung 2.1 zeigt, daß sich trotz der schubartigen Bevölkerungszunahme die Anzahl der Haushalte nur wenig beschleunigt hat; die Zahl an Haushalten ist jedoch die entscheidende demographische Determinante der Wohnungsnachfrage. Diese Zahl ist in Westdeutschland ziemlich kontinuierlich gestiegen, von circa 21 Mio. im Jahre 1971 auf circa 29 Mio. im Jahre 1993. Die Prognosen über die weitere Entwicklung laufen ziemlich stark auseinander. Das Statistische Bundesamt rechnet mit einer Stagnation der Haushaltszahl auf dem jetzigen Niveau, während das ifo-Institut erwartet, daß sich das bisherige Wachstum fortsetzt. Prognos liegt mit seinen Einschätzungen zwischen diesen beiden.

Den Kern dieses Dissenses über die weitere Entwicklung findet man bei der Entwicklung der Haushaltsgrößen in Westdeutschland. Die durchschnittliche Haushaltsgröße ist von 2,74 Personen im Jahr 1970 auf 2,25 Personen im Jahr 1991 gesunken (in den Großstädten und Ballungsräumen liegt sie bei weit weniger als 2 Personen, dort überwiegen also die Einpersonenhaushalte). Kontrovers beurteilt wird, ob und gegebenenfalls wie lange dieser Trend noch anhält (Tabelle 2.1).

Hinzuweisen ist darauf, daß vollständige Familien (also beide Elternteile) mit mindestens einem Kind heute in Deutschland eine Minderheit der Haushal-

Abbildung 2.1: Bevölkerung, Haushalte und durchschnittliche Haushaltsgröße in den alten Ländern, 1971 bis 2000



Quelle: Statistisches Bundesamt und nichtamtliche Datenunterlagen, Berechnungen des IWU.
 Legende: StBA: Statistisches Bundesamt; BfL.R: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung; MZ: Mikrozensus; VGR: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung; ifo: ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München; prognos: prognos AG, Basel.

te darstellen. Das bedeutet nun allerdings nicht ohne weiteres, daß die Wohnungen künftig mehr und mehr auf Einpersonenhaushalte auszurichten wären. Vielmehr ist der Begriff des Haushalts immer weniger eindeutig geworden. Die

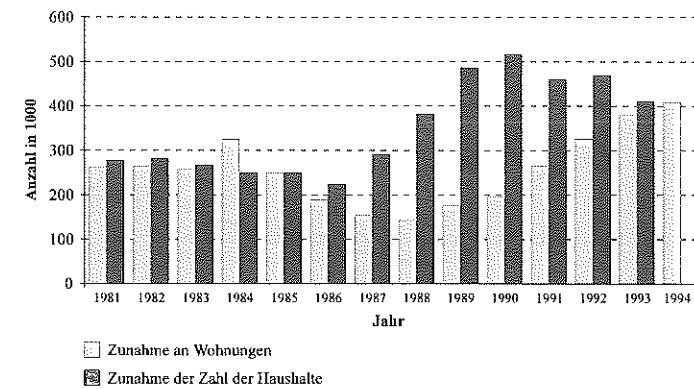
Tabelle 2.1: Haushalte nach Haushaltsgröße (in Tausend)

	Alte Länder			Neue Länder
	13.9.1950	27.5.1970	April 1991	April 1991
Insgesamt	16.650	21.991	28.583	6.672
Einpersonenhaushalte	3.229	5.527	10.019	1.839
Mehrpersonenhaushalte	13.421	16.464	18.564	4.833
davon:				
2	4.209	5.959	8.730	2.132
3	3.833	4.314	4.680	1.337
4	2.692	3.351	3.644	1.098
5 und mehr	2.687	2.839	1.511	266
Haushaltsmitglieder	49.850	60.176	64.246	15.906
Personen je Haushalt	2,99	2,74	2,25	2,38
Anteil der Einpersonenhaushalte an den Haushalten insgesamt (vH)	19,4	25,1	35,1	27,6

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Menschen leben zeitweise allein und zeitweise zusammen mit anderen, sie halten Räume vor für Verwandte oder Freunde, die aber nicht immer bei ihnen wohnen, sondern auch eine eigene Wohnung haben.

Abbildung 2.2: Zunahme an Haushalten und Wohnungen



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IWU.

2104 Die Knappheit an Wohnungen ist somit nicht allein abhängig von der Zunahme an Haushalten und der Anzahl an Wohnungen, sondern diese beiden Größen verändern sich interaktiv miteinander. Dies zeigte sich zuletzt, als in den vergangenen Jahren die Anzahl der Haushalte deutlich schneller wuchs als die Anzahl der Wohnungen (Abbildung 2.2).

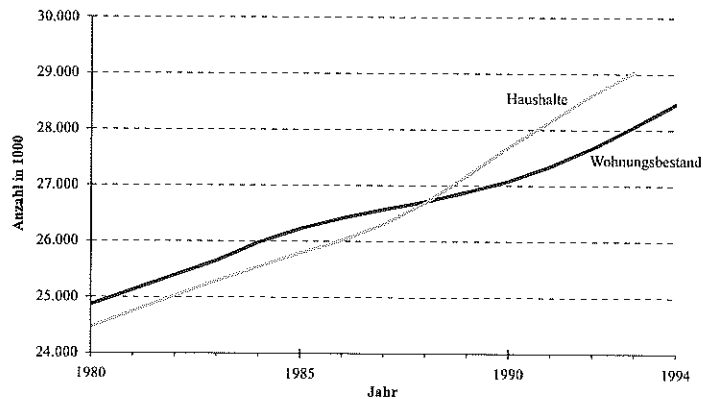
Tabelle 2.2: Wohnungsversorgung Fläche je Person

Jahr	Wohnfläche in m ²
1950	15,0
1960	19,4
1968	23,8
1972	26,4
1978	31,1
1982	33,6
1987	35,5
1988	36,9
1989	36,7
1990	36,5
1991	36,5
1992	36,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fortschreibung des Gebäude- und Wohnungsbestands, Fachserie 5, Reihe 3, 1993.

Angesichts des hohen Zuwanderungsdrucks wurde deutlich, daß die Nachfrage in der Lage ist, einen großen Teil der Marktspannungen in sich selbst zu verarbeiten. Eine zusätzliche Bevölkerung wird durch eine Zunahme der Haushaltsgröße oder durch das Zusammenleben mehrerer Haushalte in einer Wohnung aufgefangen. Das schlägt sich auch darin nieder, daß der Wohnflächenkonsum pro Kopf, der von ca. 15 m² im Jahr 1950 auf rund 35,5 m² im Jahr 1987 gestiegen war (Tabelle 2.2), seitdem kaum noch gestiegen ist.

Abbildung 2.3: Anzahl der Haushalte und Anzahl der Wohnungen



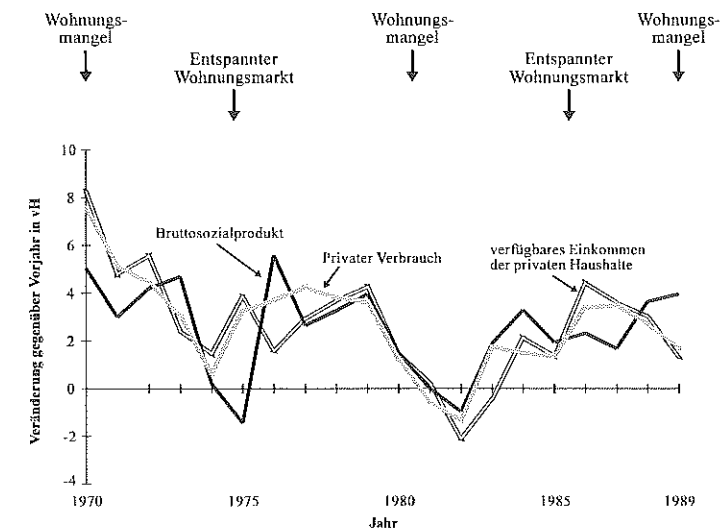
Quelle: Ulbrich, Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 8-9/93, 19. Februar 1993, S. 27 (Fortschreibung vom Verfasser).

Freilich, das Vehikel der Verhaltensanpassung im Bestand waren bei alledem eher Warteschlangen der Nachfrager als flexible Preise. Und trotz solcher

Anpassungsvorgänge hat sich die Schere zwischen der Zahl an Haushalten und der Zahl an Wohnungen ab Mitte der achtziger Jahre nachhaltig geöffnet. Die offenbar werdende Angebotslücke ist zudem nicht nur aufgrund der demographischen Veränderungen, sondern auch deshalb entstanden, weil der Wohnungsbau zu jener Zeit drastisch zurückgegangen war, und zwar vor allem der eigentliche Mietwohnungsbau (Abbildung 2.3).

2105 Die Gründe für den Rückgang des Wohnungsbaus waren vielfältig: Ein allgemeiner Wachstumspessimismus hatte sich breitgemacht, viele Verbände äußerten überzogene Klagen über einen Wohnungsleerstand, die den potentiellen Investoren hohe Vermietungsrisiken vorspiegelten. Mangels ausreichender Mietsteigerungserwartungen erschienen die Kapitalkosten trotz zeitweise sehr niedriger Zinsen bei den damals erzielbaren Neubaumieten als zu hoch – oder, was dasselbe besagt, die Mieten als zu niedrig.

Abbildung 2.4: Konjunktur- und Wohnungsnachfrage

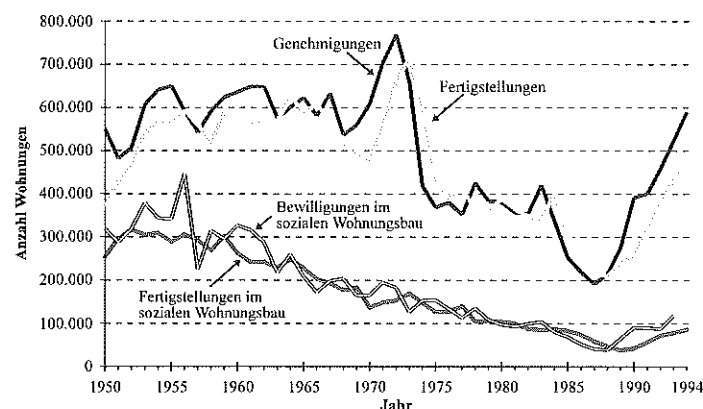


Quelle: Ulbrich, Wohnungsmarktsituation in den westlichen Bundesländern, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 5/91, S. 234.

Abbildung 2.4 zeigt, wie in den letzten zwanzig Jahren die „Wohnungsnotdebatten“ und „Wohnungshaldendebatten“ unmittelbar mit dem Konjunkturzyklus verknüpft gewesen sind, sich also an kurzfristigen Stimmungen und nicht an langfristigen Trends orientierten. Weil aber die „Ausreifungszeit“ beim Wohnungsbau von der Planung bis zur Realisierung mehrere Jahre in Anspruch nimmt, entsteht auf dem Wohnungsmarkt leicht das, was die Konjunkturforscher einen „Schweinezyklus“ nennen, geprägt von Übertreibungen sowohl bei der Investitionsbereitschaft wie bei der Investitionszurückhaltung. Die Bautätigkeit ist nicht stetig, sondern zyklisch (Abbildung 2.5). Ein großer

Teil der Bauherren läßt sich darauf ein, ausgerechnet in Hochzinsphasen zu investieren, obwohl sich das Angebot eines Gutes mit so langer Kapitalbindung wie eine Wohnung und entsprechend hohem Gewicht der Kapitalkosten dadurch erheblich verteuert. Die Politik wirkt angesichts dessen keineswegs, wie man hoffen und erwarten sollte, verstetigend, sondern ausgesprochen zyklusverstärkend (Ziffern 3324ff).

Abbildung 2.5: Bautätigkeit in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IWU.

2106 In den letzten Jahren ist der Wohnungsbau wieder in Schwung gekommen. Von 1990 bis 1993 wurden 1,4 Millionen Wohnungen gebaut, davon ein knappes Drittel Ein- und Zweifamilienhäuser, ein knappes Drittel Eigentumswohnungen, die zum Teil vermietet sind, ein Sechstel Wohnungen in frei finanzierten Miethäusern und ein knappes Viertel Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus. Der Anteil der für Vermietungszwecke gebauten Wohnungen ist größer als die Aufgliederung erkennen läßt. Mietwohnungen, die früher vor allem in Mietwohngebäuden eines einzigen Vermieters entstanden, werden jetzt bevorzugt in Form von Eigentumswohnungen erstellt, nicht selten auch auf dem Wege des Dachgeschoßausbaus. Die Indikatoren der Bautätigkeit lassen für 1994 rund 500.000 fertiggestellte Wohnungen erwarten. Seit Mitte der siebziger Jahre hat es eine derartige Zunahme der Bautätigkeit nicht gegeben.

Ein Ende dieser Phase einer sehr lebhaften Wohnungsbaukonjunktur zeichnet sich noch nicht ab. Die Anzahl der Baugenehmigungen ist sogar abermals kräftig gestiegen, im Westen um 15 vH, im Osten hat sie sich fast verdoppelt. Allerdings gibt die Anzahl der Baugenehmigungen keine verlässliche Auskunft über das Bauvolumen der nächsten Zeit. Zu leicht lassen sich Baupläne revidieren. Wer Zuversicht begründen will, hält sich daran, daß die starke Zuwanderung aus dem Ausland die Wohnungsnachfrage weiterhin kräftig expandieren lassen wird und daß eine wohlstandsabhängige Zusatznachfrage hinzutreten

dürfte, sobald im späteren Verlauf des allgemeinen konjunkturellen Aufschwungs auch die Realeinkommen wieder steigen. Der Skeptiker hingegen hält sich an die zyklische Erfahrung, daß ein mehrjähriger Aufschwung des Wohnungsbaus allemal den Keim des nächsten Abschwungs in sich trägt. Wenn die hohe Zahl an fertiggestellten Wohnungen eine Entspannung am Mietmarkt für hochwertige Wohnungen bewirkt, wäre eine rasche Wende der Wohnungskonjunktur in der Tat keine Überraschung. Dabei ist zu bedenken, daß ein Teil der Schubkraft der gegenwärtigen Investitionsbereitschaft – und nicht der gesündeste Teil – Steuersparmodellen zu verdanken ist, deren Initiatoren sich vom daniederliegenden Markt für gewerbliche Immobilien, namentlich Bürogebäuden, erst einmal abgewandt haben. Auf sie ist kein Verlaß als dauerhafte Lieferanten von Investitionsbereitschaft für den Mietwohnungsbau am derzeitigen Aufschwung des Wohnungsbaus am wenigsten teilhatte. Das knappheitsbedingt sehr stark gestiegene Niveau der Neubaumieten wird anscheinend noch nicht als ausreichend konsolidiert angesehen, als daß es die Zurückhaltung dieser wichtigen Investorengruppe, die sich aus schlechten Erfahrungen in den achtziger Jahren speist, überwinden konnte. Die Kommission geht auf die damit aufgeworfenen Fragen, die ein Kardinalproblem des Mietwohnungsbaus betreffen, wenn man sich diesen in gehöriger Stetigkeit wünscht, in einem eigenen Abschnitt ausführlich ein (Ziffern 1201 ff).

2107 Viele Verbände fordern, daß zum Ausgleich eines Defizits, das niemand messen kann, bis zum Jahre 2000 noch jährlich mehr als eine halbe Million Wohnungen errichtet werden müßten. Dies mag so sein oder auch nicht – man weiß es nicht. Es muß am Markt herausgefunden werden. Die Wohnungsnachfrage ist komplex determiniert. Die Entwicklung der Bevölkerung, der Haushaltsgröße, der Einkommen, der Präferenzen bei der Einkommensverwendung, der Wohnungsabriss, nichts davon darf man fürs Ganze nehmen, und nichts davon ist langfristig vorhersehbar.

In diesem Licht sind auch die pessimistischen Erwartungen in bezug auf die künftige Bevölkerungsentwicklung zu betrachten. Am ehesten vorauszuschätzen ist die Entwicklung der Bevölkerung – wenn man die Wanderungsbewegungen beiseite nimmt. Die jüngste Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamts geht noch bis zum Jahr 2000 von einer leichten Zunahme, danach aber von einer sehr deutlichen Abnahme der Bevölkerung in Deutschland aus. In den neuen Ländern soll die Bevölkerung bereits bis zum Jahr 2000 um etwa 10 vH abnehmen. Diese Prognosen besagen jedoch zunächst einmal wenig über die Veränderung der Anzahl der Haushalte. Bei einer „überalterten“ Bevölkerung werden die Ein- und Zweipersonenhaushalte noch stärker überwiegen als jetzt. Offen ist weiterhin die Frage, in welchem Umfang Menschen von außen nach Deutschland zuwandern werden. Hinzu kommt der wohlstandsabhängige Zuwachs an Nachfrage nach Wohnraum.

Wie sich die Entwicklung aber auch immer abspielen mag, sie wird im wesentlichen durch Neubau und Abriß, Wohnungszusammenlegung und Umnutzung, gegebenenfalls durch Verzicht auf Neubau und Modernisierung, die

sonst stattfinden, zu den Zeitpunkten angemessen aufgefangen werden können, zu denen die demographischen Änderungen konkret werden. Im Verzicht auf Neubau liegt ein Puffer, der eine Nachfrageschrumpfung von jährlich etwa 1,5 vH des Bestandes abzufangen erlaubt. Das ist nicht wenig, wenn es um allmähliche Veränderungen der Nachfrage geht, nicht um abrupte. Kurz: Es ist die Zurückhaltung zukünftiger potentieller Investoren, die bei schrumpfender Nachfrage den Altinvestoren die Rendite sichert. Welche Rolle darüber hinaus der vermehrte Abriß von Wohnungen in Zukunft spielen kann, zeigt ein Blick auf die Alterspyramide des Wohnungsbestandes. Nicht nur die Bevölkerung wird rasch älter; auch im Wohnungsbestand wachsen sehr starke Jahrgänge in ein Alter hinein, in dem sich vom Bauzustand her die Frage des Abrisses stellt.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt braucht daher kein Investor wegen der Vorstellungen über eine Schrumpfung der Wohnbevölkerung in der fernen Zukunft auf den Wohnungsbau zu verzichten, wie er auch keine besonderen Gewinnerwartungen mit einem Szenario kräftiger Zuwanderung in der Zukunft verbinden darf. Ebensowenig braucht die Wohnungspolitik schon heute zu reagieren. Richtig ist freilich, daß bei einem Schrumpfen des Marktes die Risiken der Verwertung einer Wohnung steigen. Ob man als Investor im Wohnungsbau die richtige Lage gewählt hat, das ist dann noch wichtiger als ohnehin. Denn ein Schrumpfen der Nachfrage betraf den Markt ja nicht an allen Stellen gleichermaßen.

2108 Die Ausgaben der Haushalte für die Mietwohnung einschließlich der Betriebskosten haben sich stark erhöht. Diese Entwicklung wurde durch verschiedene Faktoren verursacht:

- Von 1972 bis 1994 stiegen die Bruttokaltmieten einschließlich der Betriebskosten (nur Bestand) bei konstanter Ausstattungsqualität und Größe der Wohnungen um rund 150 vH. Die freifinanzierten, ab 1949 errichteten Wohnungen hatten allerdings nur eine Steigerung um gut 100 vH zu verzeichnen. Die verfügbaren Einkommen aller privaten Haushalte stiegen in diesem Zeitraum um rund 150 vH.¹ Dabei erhöhten sich die kommunalen Gebühren überproportional: Wasser um circa 200 vH, Abwasser um circa 300 vH, Müllabfuhr um circa 400 vH und Straßenreinigung um gut 200 vH.
- Die verfügbaren Einkommen der Mieterhaushalte stiegen in diesem Zeitraum nicht so stark, nämlich nur um gut 100 vH von 1.318 auf 2.805 DM pro Monat.²
- Die Mietausgaben pro m² sind zwischen 1972 und 1994 dagegen um 200 vH gestiegen (Abbildungen 2.7 und 2.8), und zwar sowohl für die Bestandsmiete als auch für die Wiedervermietungsflächen.
- Ferner sind die durchschnittlichen Wohnflächen pro Kopf in diesem Zeitraum von 26 m² auf 36,5 m² angestiegen. (Tabelle 2.2)

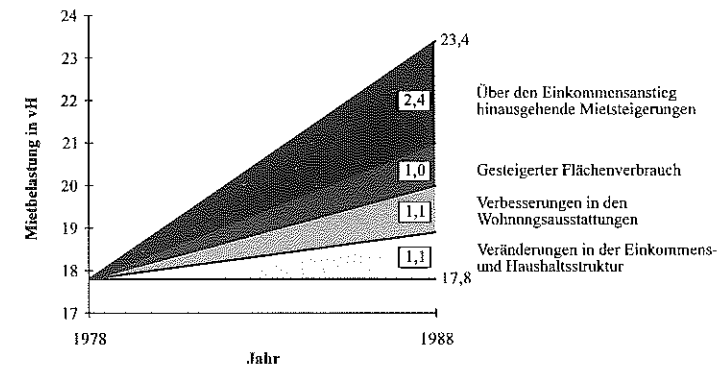
In sehr mißverständlicher Weise schließen sich hieran Aussagen über die Entwicklung der sogenannten Mietbelastung an. Die Mietbelastung, das ist der

¹ Nach der Wohnungsstichprobe 1972/Mikrozensus von 1.396 DM auf 3.400 DM, nach den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen von 1.875 DM auf 4.617 DM.

² Nach der Wohnungsstichprobe 1972/Mikrozensus.

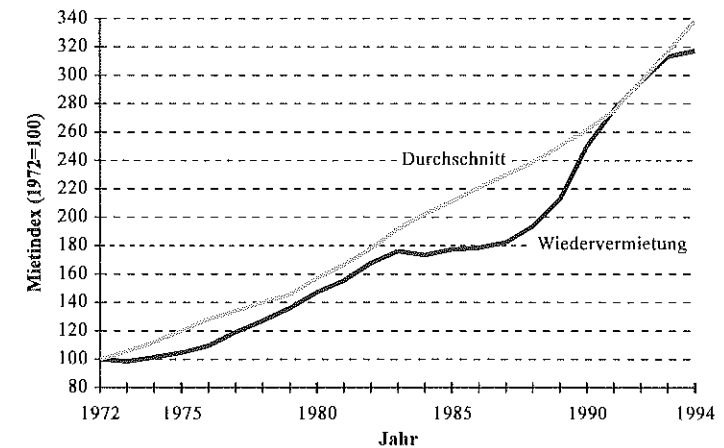
Anteil der Miete am Haushaltsnettoeinkommen, stieg in den alten Bundesländern in den Jahren 1978 bis 1988 von durchschnittlich 17,8 vH auf 23,4 vH. Das lag aber nur teilweise, nämlich zu etwas mehr als zwei Fünfteln, an der Entwicklung der Mietpreise bei konstanter Ausstattungsqualität und Wohnfläche (Abbildung 2.6).

Abbildung 2.6: Ursachen des Anstiegs der Mietbelastung (Bruttokaltmiete als Anteil des Haushaltseinkommens)



Quelle: Berechnungen des IWU.

Abbildung 2.7: Entwicklung der Altbaumiete¹⁾



¹⁾ Altbauten sind Gebäude, die vor 1949 errichtet wurden

Legende: Wiedervermietungsflächen (DM je Quadratmeter Wohnfläche netto-kalt) für 1948 oder früher fertiggestellte Wohnungen mit mittlerem Wohnwert nach Angaben des Rings Deutscher Makler. Durchschnittsmieten (DM je Quadratmeter Wohnfläche brutto-kalt) für 1948 oder früher fertiggestellte Wohnungen ermittelt durch Interpolation und Fortschreibung der Angaben der Wohnungsstichproben 1972, 1978, Mikrozensus 1982, GWZ 1987.

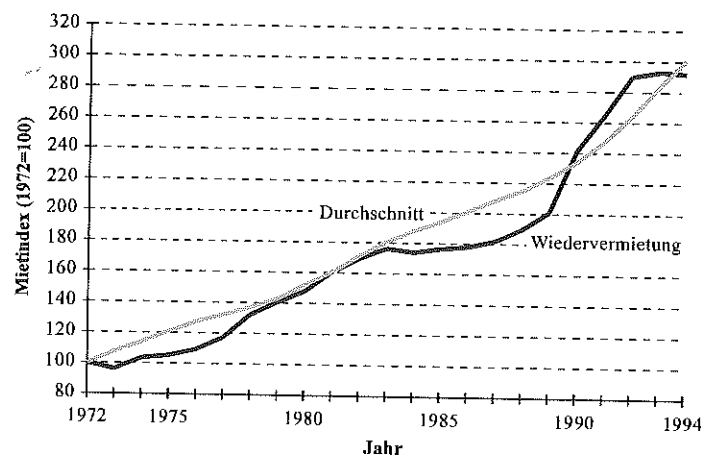
Quelle: Berechnungen des IWU.

Über die Höhe der Erstbezugsmietten, die zur Zeit erzielt werden, sollten die Ergebnisse der 1-vH-Wohnungsstichprobe 1993 Auskunft geben, die aber noch nicht veröffentlicht sind. Nach Angaben des Münchner Instituts für Markt-, Regional- und Wirtschaftsforschung lagen die Erstvermietungsmiten für Neubauwohnungen (gewichteter Durchschnitt für 55 deutsche Großstädte) Mitte der siebziger Jahre bei 9 DM, stiegen bis 1983 auf knapp 12 DM, gingen danach bis 1987 leicht zurück. Dann kam es zu Steigerungen, die in der deutschen Nachkriegsgeschichte einmalig waren. Sie führten 1989 zu 13 DM/m², 1990 zu 14 DM/m², 1991 zu gut 16 DM/m² und 1992/93 zu rund 18 DM/m². Spitzenwerte wurden zum Beispiel in München erreicht (24 DM), wo die Neuvermietungsmiten doppelt so hoch waren wie in Passau.

Die amtliche Statistik liefert mit dem Preisindex für die Wohnungsmieten ein Abbild der Preistrends für eine Stichprobe von Wohnungen konstanter Qualität bei jeweils bestehenden Verträgen. Für die Funktionsweise der Märkte, aber auch für die Beurteilung des Vergleichsmietensystems sind Informationen über

- Erstvermietungen im Neubau
- Neuvermietungen im Bestand

Abbildung 2.8: Entwicklung der Neubaumieten¹⁾



¹⁾ Neubauten sind Gebäude, die nach 1948 errichtet wurden

Legende: Wiedervermietungsmiten (DM je Quadratmeter Wohnfläche netto-kalt) für 1949 oder später fertiggestellte Wohnungen mit mittlerem Wohnwert nach Angaben des Rings Deutscher Makler. Durchschnittsmieten (DM je Quadratmeter Wohnfläche brutto-kalt) für 1949 oder später fertiggestellte Wohnungen ermittelt durch Interpolation und Fortschreibung der Angaben der Wohnungsstichproben 1972, 1978, Mikrozensus 1982, GWZ 1987.

Quelle: Berechnungen des IWU.

im Vergleich zu Mieten in bestehenden Verträgen (Altverträgen) erforderlich. Die amtliche Statistik bietet hierzu aus verschiedenen Quellen (Gebäude- und Wohnraumzählungen; 1-vH-Wohnungsstichproben) Informationen zu den

Mietausgaben je Haushalt oder je Quadratmeter Wohnfläche. Darauf gestützt lassen sich die Komponenten errechnen, die zu einer Veränderung der Mietausgaben führen. Keine Informationen gibt es über das wichtige Verhältnis von Neuvertragsmieten zu Altvertragsmieten beziehungsweise über den Zusammenhang von Miethöhe und Vertragsdauer.

In den Abbildungen 2.7 und 2.8 wird versucht, durch Kombination verschiedener Datenquellen diese Lücke zu füllen. Die Kurve „Durchschnitt“ gibt die Steigerung der Mietausgaben je Quadratmeter für den Durchschnitt aller gezahlten Mieten in Alt- beziehungsweise Neubauten an. Die Kurve „Wiedervermietung“ gibt die Entwicklung der Mietausgaben pro Quadratmeter in Alt- beziehungsweise Neubauten wieder, die vom Ring Deutscher Makler veröffentlicht werden. Diese Daten dürfen allerdings nicht als repräsentative Stichprobe genommen werden. Nach diesen Datenquellen hat sich langfristig der Durchschnitt aller gezahlten Mieten (das sind im wesentlichen Altvertragsmieten) und der Neuvertragsmieten im gleichen Maße erhöht. Die Analysen der Kommission im fünften Kapitel lassen aber eher erwarten, daß die Regelung des Miethöhegesetzes im Zeitablauf eher eine erhöhte Differenz zwischen Neuvertragsmieten und Altvertragsmieten hervorruft. Der Verlauf der abgebildeten Kurven für den Zeitraum von 1972–1994 scheint dieser Hypothese zu widersprechen. Die Mietenentwicklung der letzten fünf bis acht Jahre spricht indes eher dafür. Leider sind die in den Kurven enthaltenen Informationen jedoch nicht voll vergleichbar. Die Steigerung der Altvertragsmieten kam vor allem in den 80er Jahren weitgehend aufgrund von Modernisierungszuschlägen und aufgrund von Betriebskostensteigerungen zustande. Mieterhöhungen aufgrund bloßer Nachfragesteigerungen sind über längere Zeit nicht aufgetreten. Dies wird auch aus der weitgehenden Konstanz der Neuvertragsmieten während eines Teils der 80er Jahre deutlich. Auch die Neuvertragsmieten beziehen sich natürlich auf im Zeitablauf durch Modernisierung verbesserte Wohnungen, in denen die Betriebskosten gestiegen sind. Dennoch dürfte das Gewicht dieser Komponente in den Neuvertragsmieten geringer sein. Damit läßt sich aufgrund der verfügbaren Daten die Frage, ob die Anwendung des Vergleichsmietensystems zu einer erhöhten Diskrepanz zwischen Altverträgen und Neuverträgen geführt hat, nicht beantworten. Die Daten legen die Hypothese nahe, daß die Auswirkungen des Vergleichsmietensystems auf das Verhältnis von Altvertrags- und Neuvertragsmieten langfristig nicht so gravierend waren, wie weithin unterstellt. Die unbefriedigende Vergleichbarkeit der Daten erlaubt jedoch nicht, diese Frage abschließend zu klären. Die amtliche Statistik sollte deshalb in Zukunft für diesen wichtigen wohnungspolitischen Indikator befriedigende Daten bereitstellen. Hierzu würde zum Beispiel ausreichen, in den jeweiligen Zählungen das Datum des Vertragsabschlusses zu erfassen, weil auf diese Weise der Zusammenhang zwischen Mietdauer und Miethöhe leicht analysiert werden könnte.

2109 Die regionalen Unterschiede im Mietpreinsniveau sind nicht so groß, wie vielfach angenommen wird. Nach den Ergebnissen der Gebäude- und Wohnungszählung 1987 lagen die Mieten (brutto kalt pro m²) in den Gemeinden mit

unter 2.000 Einwohnern bei 77 vH des Gesamtdurchschnitts (6,87 DM), in den Gemeinden mit 500.000 und mehr Einwohnern bei 111 vH. Es gibt jedoch von diesen Durchschnitts erhebliche Abweichungen. Beispielsweise lagen die Frankfurter Mieten nicht nur um 11 vH, sondern um 21 vH über dem Bundesdurchschnitt, und die Mieten in den hessischen Gemeinden mit unter 2.000 Einwohnern lagen nicht bei 77 vH, sondern bei 62 vH des Bundesdurchschnitts (jeweils nur alte Länder).

Es wird zumeist angenommen, die Mietpreissteigerungen seien regional sehr unterschiedlich, so daß Mietspiegel und Sachverständigengutachten nicht mit allgemeinen Indizes fortgeschrieben und von Veränderungen der Mieten in einer Gemeinde keine Schlüsse auf diejenigen in Nachbargemeinden gezogen werden könnten. Vergleicht man aber die Entwicklung der Mietpreise pro Quadratmeter, unbereinigt von Ausstattungsverbesserungen, wie sie die Gebäude- und Wohnungszählungen von 1968 und 1987 ausweisen, ergeben sich regional keine besonders großen Abweichungen von der bundesdurchschnittlichen jährlichen Mietsteigerung, die 6,1 vH betrug. Die Mieten erhöhten sich beispielsweise in Frankfurt/M. um 5,6 vH, in München um 6,8 vH, in Dortmund um 5,9 vH und in Kiel um 6,4 vH pro Jahr. Die Abweichungen vom Durchschnitt stehen in keinem nennenswerten Zusammenhang mit der Gemeindegröße. Diese regionale Stabilität gilt jedoch nicht in Konjunkturzyklen.

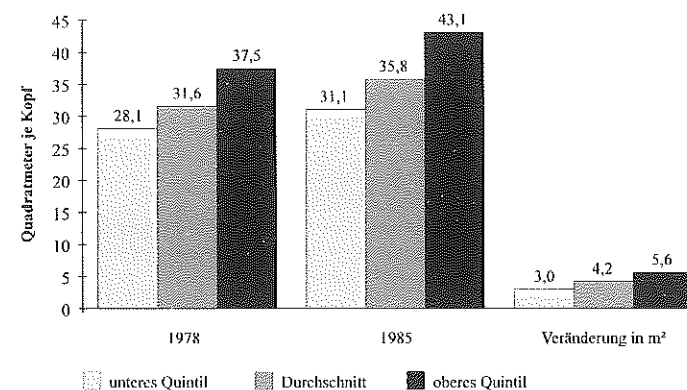
II: Besondere Probleme der Wohnungsversorgung

2201 Keine eigene Wohnung zu haben, ist gewiß die schlimmste Form von Wohnungsnot. Eine genaue Schätzung der Zahl an Obdachlosen in Deutschland gibt es nicht. In einer Untersuchung der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V. (GISS), die auf Angaben von ausgewählten Gemeinden in Nordrhein-Westfalen beruht, wurde die Anzahl der 1992 in den alten Bundesländern akut von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen auf 520.000 bis 580.000 geschätzt, darunter 260.000 bis 320.000 Aussiedler in Aussiedlerheimen.³ Tatsächlich dürfte der Mangel noch größer sein. Nicht bekannt ist, wie viele Wohnungslose auf der Straße leben oder vorübergehend bei Freunden, Bekannten und Verwandten untergebracht sind, und die erwähnte Schätzung berücksichtigt dies nur in vorsichtiger Weise. Auch für die neuen Länder liegen keine zuverlässigen Angaben über das Ausmaß der Obdachlosigkeit vor. Grob geschätzt sind aber auch hier wenigstens 150.000 Personen wohnungslos. Die Obdachlosigkeit hat in jüngerer Zeit deutlich zugenommen; vor zehn Jahren dürfte die Anzahl der Obdachlosen bei deutlich weniger als einem Viertel des jetzigen Niveaus gelegen haben.

2202 Im weiteren Sinne sind von Wohnungsnot alle Haushalte in unzurei-

³ Busch-Geertsema und Ruhstrat, Wirkungsanalyse wohnungs- und sozialpolitischer Maßnahmen zur Sicherung der Wohnungsversorgung sozial und wirtschaftlich benachteiligter Haushalte, GISS, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik, Bonn, 1994, S. 7.

Abbildung 2.9: Wohnflächenversorgung in Westdeutschland nach Einkommensgruppen 1978 und 1987



Quelle: Ulbrich, Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 21.

chenden Wohnverhältnissen betroffen. Hier ist zunächst einmal von sehr positiven Entwicklungen zu berichten: Abbildung 2.9 zeigt, daß die Streuung zwischen den einzelnen Einkommensgruppen in der Wohnflächenversorgung in Westdeutschland sehr gering war. Der Durchschnittshaushalt hatte 1987 pro Kopf 36 m² Wohnfläche zur Verfügung. Für das unterste Quintil (Fünftel) der Einkommenspyramide waren es immerhin noch 31 m² und für das oberste Quintil auch nur 43 m². Der Anteil der Haushalte in Wohnungen ohne Bad sank von 10,7 vH im Jahr 1978 auf 5,6 vH im Jahr 1987. Beim untersten Quintil nahm diese Quote von 21 vH im Jahr 1978 auf 12,5 vH im Jahr 1987 ab (Abbildung 2.10).

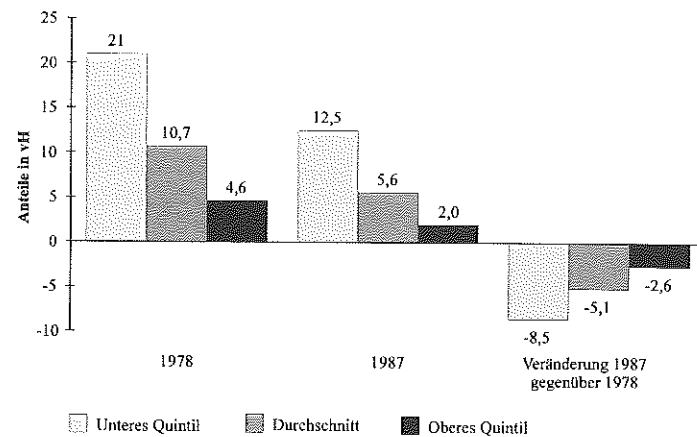
Bei der Verteilung nach Einkommensquintilen muß man wissen, daß das oberste Fünftel schon bei mäßig hohen Einkommen beginnt. Es umfaßte 1988 Einpersonenhaushalte ab einem verfügbaren Einkommen von 2.090 DM⁴ (2.680 DM)⁵ je Monat. Zweipersonenhaushalte ab 3.700 DM (4.950 DM), Paare mit einem Kind ab 4.400 DM (6.310 DM), Paare mit drei und mehr Kindern ab 5.310 DM (7.870 DM).

Hinter den Zahlen der Abbildungen 2.9 und 2.10 verbirgt sich auch, daß das gesamte Bauvolumen, das bis 1970 noch zu vier Fünfteln vom Neubau und zu einem Fünftel vom Bestand herrührte, seitdem etwa jeweils zur Hälfte aus Bestand und Neubau stammt. Trotz dieser an sich guten Versorgung der meisten Haushalte muß man aber auch von den Fällen besonders kinderreicher

⁴ Nach der Selbsteinstufung der Haushalte. Die zugrundeliegende Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamts aus dem Jahr 1988 umfaßt nur Haushalte bis zu einem Einkommen in Höhe von 25.000 DM pro Monat.

⁵ Nach Haushaltsanschiebungen. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamts 1988.

Abbildung 2.10: Haushalte in Wohnungen ohne Bad 1978 und 1987



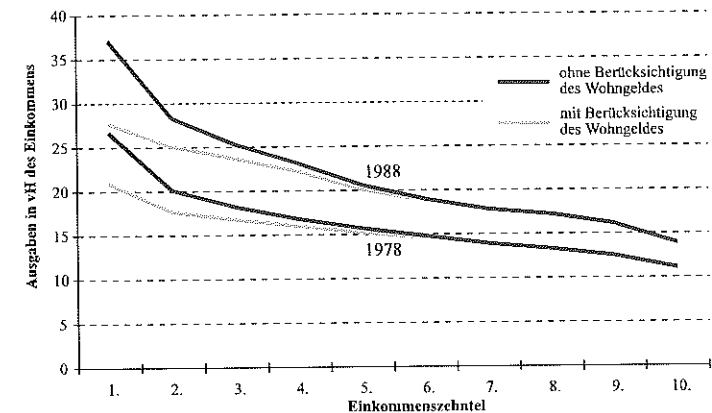
Quelle: Ulbrich, Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 20.

Familien sprechen, die noch in schlechten Wohnverhältnissen leben. Eine aussagekräftige quantitative Dokumentation dazu stand der Kommission aber nicht zur Verfügung. Es wird von Unterversorgung schon gesprochen, wenn ein Haushalt nicht über mindestens einen Raum je Person verfügt (Küche und Bad nicht mitgerechnet), so etwa auch im sogenannten Armutsbericht des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, der jüngst vorgelegt worden ist. Danach gehörte beispielsweise eine Familie mit drei Kindern, die nicht mindestens eine Fünfstückerwohnung hat, zu den Haushalten, denen im Bereich Wohnen Armut attestiert wird. Dies erscheint überzogen. Selbst bei einer solchen Definition der „Armutsgrenze“ sind in Westdeutschland aber nur ein Zehntel der Haushalte, in Ostdeutschland ein Sechstel „unterversorgt“.

Die Kommission hat untersucht, ob bei den Anteilen der Haushalte in schlechten oder bescheidenen Wohnverhältnissen große regionale Unterschiede bestehen. Nimmt man als abgrenzendes Kriterium wiederum die Frage, ob je Haushaltsmitglied weniger als ein Wohnraum zur Verfügung steht, so sind – in Westdeutschland – die regionalen Unterschiede recht gering. In ländlich geprägten Regionen ist eine hohe Belegung der Wohnungen seltener, in Regionen, zu denen große Verdichtungsräume gehören, sowie vor allem in Kernstädten mit 500.000 und mehr Einwohnern merklich häufiger anzutreffen als im Durchschnitt. Haushalte in Eigentümerwohneinheiten sind in allen Regionstypen ausgesprochen selten „Überbeleger“. Ganz parallel verläuft die regionale Verteilung der Wohnungen mit schlechter Ausstattung (ohne Bad und/oder ohne WC). Bei geringer Streuung ist aber in ländlich geprägten Regionen die

Ausstattung etwas überdurchschnittlich, in großen Verdichtungsräumen, insbesondere großen Kernstädten, eher unterdurchschnittlich.

Abbildung 2.11: Wohngeld und Mietbelastung 1978 und 1988 (ohne Sozialhilfeempfänger)



Quelle: Ulbrich, Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 26.

2203 In der Entwicklung der Mehrausgaben fürs Wohnen ist im Prinzip kein Problem zu sehen. Es wäre jedenfalls nicht von der Zunahme der Durchschnittszahlen abzulesen. Die Mietausgaben haben jedoch in den einzelnen Einkommensgruppen sehr unterschiedlich an Gewicht zugenommen. So stieg die Mietbelastung der Haushalte, die zum untersten Zehntel der Einkommenspyramide gehören, zwischen 1978 und 1988 ohne Wohngeld von ca. 27 vH auf ca. 37 vH (Abbildung 2.11).⁶ Der Anstieg um zehn Prozentpunkte liegt anscheinend zu reichlich fünf Prozentpunkten am Anstieg der Mieten. Drei Prozentpunkte davon fängt das erhöhte Wohngeld auf. Es bleiben also reichlich zwei Prozentpunkte an Mehrbelastung dieser Haushalte, die auf ein soziales Problem hinweisen. Denn die Mieten für einfach ausgestattete Wohnungen sind in den 70er und besonders in den 80er Jahren deutlich stärker gestiegen als jene für gut ausgestattete Wohnungen. Dies gibt Hinweise darauf, daß das Filtering der Wohnungen in Deutschland, jedenfalls in klassischer Weise, an Bedeutung verloren hat (Ziffern 1301 ff). Angesichts der starken Zuwanderung von Haushalten mit niedrigen Einkünften Ende der 80er und zu Beginn der

⁶ Nur deutsche Haushalte einschließlich der Haushalte ohne Mietangabe. Bei den Haushalten mit Mietangabe einschließlich Ausländer betrug die Mietbelastung der ärmsten 10 Prozent der Haushalte 1988 42 vH. An diesem Ergebnis ändert sich auch nichts, wenn das untere Einkommenszehntel nicht für jede Haushaltsgröße separat, sondern für alle Haushalte zusammen gemessen wird.

90er Jahre dürfte sich der beobachtete Trend verstärkt fortgesetzt haben.⁷ Außerdem gibt es bei einkommensstärkeren Mietern beachtliche Tendenzen, von der Miete zum Eigentum zu wechseln, so daß die Einkommen von Mietern und Eigentümern immer weiter auseinanderdriften.

III. Eigentümerquote

2301 Im internationalen Vergleich zählt Deutschland zu den Ländern mit einer niedrigen Wohneigentumsquote (40 vH). Zieht man zum Vergleich die Vereinigten Staaten heran, oder auch Kanada, Großbritannien, Italien, Belgien – Länder, in denen die Wohneigentumsquote bei etwa zwei Drittel der Haushalte liegt und das Einkommen jedenfalls nicht höher als in Deutschland ist – so erscheint der Abstand wirklich bemerkenswert (ähnlich Dänemark, Frankreich, Niederlande sowie die Schweiz). Da der Anteil der Wohnausgaben am Einkommen positiv mit dem Pro-Kopf-Einkommen korreliert, ist anzunehmen, daß dieser Befund nicht auf einen Mangel an Bereitschaft zu hohen Wohnausgaben in Deutschland zurückzuführen ist.

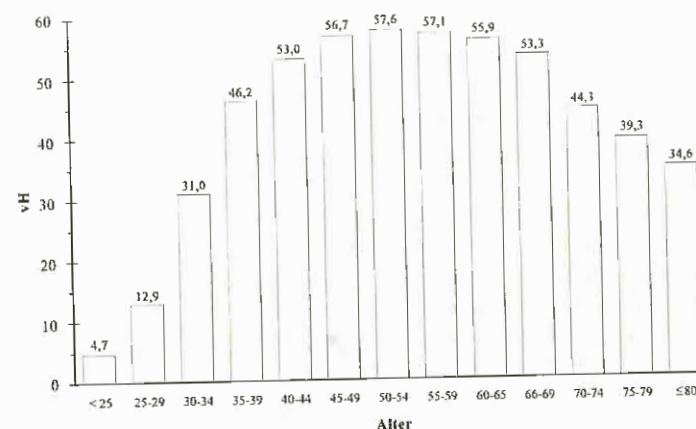
Für Deutschland sind vor allem die planerischen Rahmenbedingungen für eine Erhöhung der Eigentumsquote ungünstig. Raumordnung und Stadtentwicklungsplanung haben das Bauland knapp und teuer gehalten. Die Grundstückspreise sind im internationalen Vergleich ungewöhnlich hoch. Hinzu kommt, daß Deutschland während der Nachkriegszeit das Ziel von Wanderungsströmen gewesen ist. Diese Menschen waren überwiegend auf Mietwohnungen angewiesen. Als Folge der spezifischen deutschen Rahmenbedingungen hat sich ein leistungsfähiger Markt für preiswerte Eigenheime nicht gebildet.

Wohnungen sind in Deutschland – gemessen am durchschnittlichen Einkommen – vergleichsweise teuer, insbesondere im Vergleich zum angelsächsischen Raum. Das ist nicht nur eine Folge der hohen Grundstückspreise und einer extensiven Flächennutzung, sondern auch eines im internationalen Vergleich hohen Bauaufwands. Ebenso fehlt hier ein ausreichendes Angebot an gebrauchten Eigenheimen, worin sich ein Echoeffekt niedriger Eigentumsquoten in der Vergangenheit niederschlägt. Inzwischen sind aber mehr und mehr gebrauchte Wohnungen, die früher Mietwohnungen waren, auf den Markt gekommen.

2302 Die Quote des selbstgenutzten Wohneigentums steigt mit steigendem Alter ständig an und erreicht etwa bei Haushalten mit Haushaltsvorstand zwischen dem 45. und 55. Lebensjahr ein Maximum (Abbildung 2.12). Der später wieder eintretende Abfall der Eigentumsquote bei älteren Haushalten ist darauf zurückzuführen, daß diese Haushalte in der Vergangenheit noch seltener Eigentum bilden konnten. In der Zukunft werden die Quoten der

⁷ Vergleiche Stahl, Unvollkommenheiten der Anpassung zwischen Teilmärkten im Wohnungsmarkt, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik, Bonn, 1994, S. 38.

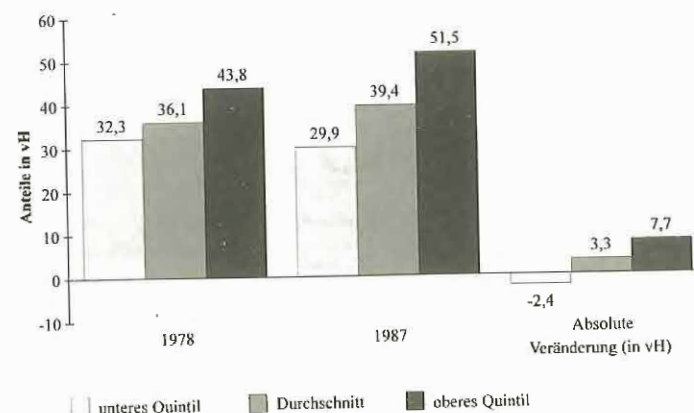
Abbildung 2.12: Wohneigentumsquote nach Alter im Jahr 1988



Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes 1988. Berechnungen von empirica.

Haushalte mit selbstgenutztem Wohneigentum auch im Alter deutlich höher sein. Das ist in der gegenwärtigen Entwicklung schon angelegt. In der Tendenz deutet sich an, daß von den Haushalten mit Haushaltsvorstand über 45 Jahre oder älter rund 55 vH Wohneigentümer sein werden. Diese Quote dürfte sich im Zeitablauf noch allmählich nach oben verschieben.

Abbildung 2.13: Wohneigentümerquoten nach Einkommensschichten



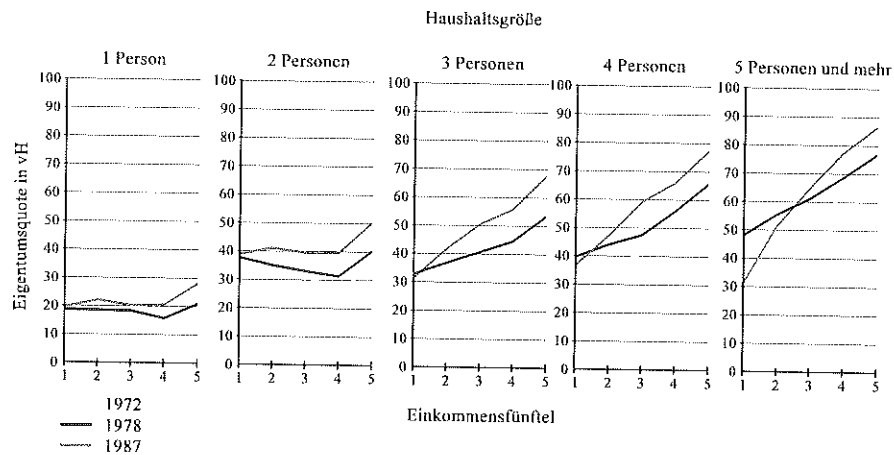
Quelle: Ulbrich, Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 22.

2303 Die Eigentümerquote in Westdeutschland stieg von 1978 bis 1987 von 36,1 vH auf 39,4 vH. Interessant dabei ist, daß sie für das untere Einkommensfünftel (vergleiche dazu Ziffer 2202) in diesem Zeitraum stark gesunken ist (von 32,3 vH auf 29,9 vH), während sie für das obere Einkommensfünftel von 43,8 vH auf 51,5 vH erheblich größer wurde (Abbildung 2.13). Lag das Einkommen bei Eigentümerhaushalten in den sechziger Jahren nur um etwa 10 vH über dem von Mieterhaushalten, so war es Mitte der achtziger Jahre im Durchschnitt um 40 vH darüber. Die Versorgung mit Wohneigentum ist bei Familien mit Kindern im Durchschnitt vergleichsweise hoch. Große Haushalte und Haushalte mit hohem Einkommen wohnen fast alle im Wohneigentum. Einpersonenhaushalte hingegen wohnen unabhängig vom Einkommen nur selten im Wohneigentum (Abbildung 2.14).

Hinzuweisen ist auf das in Westdeutschland im internationalen Vergleich relativ hohe Alter der Erwerber. Es liegt im Durchschnitt bei 38 Jahren, in den USA bei 32 Jahren.

2304 Die Eigentümerquote stieg, als – seit Mitte der 70er Jahre – mehr und mehr Eigentumswohnungen gebaut wurden. Der Bau von Eigentumswohnungen verlief auch stetiger als der von Mietwohnungen. Wie viele von den fertiggestellten Wohnungen in den jeweiligen Baujahren Mietwohnungen waren und wie viele selbstgenutzt, läßt sich allerdings nur schätzen.

Abbildung 2.14: Wohneigentümerquoten nach Haushaltsgröße

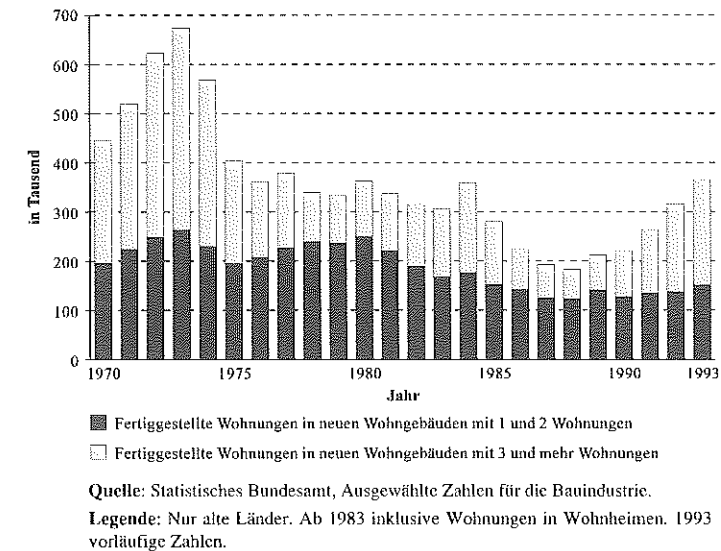


Im Jahre 1986 beispielsweise, einem Jahr mit sinkender Bautätigkeit, war von den 250.000 insgesamt fertiggestellten Wohnungen wohl nur die Hälfte Mietwohnungen. Davon waren 76 vH freifinanziert und 24 vH öffentlich gefördert. Nur etwa 10.000 der freifinanzierten Mietwohnungen lagen in „klassischen“

Mehrfamilien-Miethäusern, 25.000 in Gebäuden mit Eigentumswohnungen, der Rest in Ein- und Zweifamilienhäusern, Nichtwohngebäuden oder entstanden durch Umbau, Dachgeschoßausbau usw.

Vier Jahre später hatte sich dieses Bild deutlich verändert: Von den 375.000 insgesamt fertiggestellten Wohnungen waren schätzungsweise fast drei Viertel Mietwohnungen. Davon waren 72 vH freifinanziert und 24 vH öffentlich gefördert. Nur 32.000 der freifinanzierten Mietwohnungen lagen in „klassischen“ Mehrfamilien-Miethäusern, knapp 50.000 in Gebäuden mit Eigentumswohnungen, und 40.000 waren durch Umbau, Dachgeschoßausbau usw. entstanden.

Abbildung 2.15: Fertiggestellte Wohnungen in neuen Wohngebäuden nach der Zahl der Wohnungen



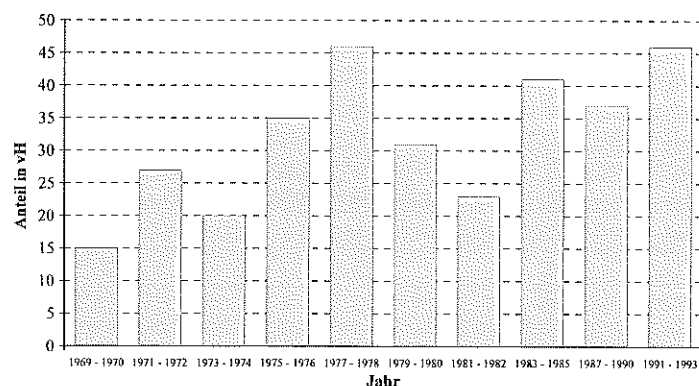
Der Mietwohnungsbau hat also deutlich stärker angezogen als der Bau von selbstgenutzten Wohnungen, wenn auch nicht überwiegend in der klassischen Form des Mehrfamilien-Mietwohnungsbaus. Letzterer hat im Laufe der Zeit an Bedeutung verloren, auch wenn in allerjüngster Zeit gewisse Belebungs-tendenzen beobachtbar sind (Abbildung 2.15).

Langfristig gesehen hat der Erwerb von Gebrauchwohnungen und damit die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen eine immer größere Bedeutung erlangt. Der Anteil der Erwerber gebrauchter Wohnungen zur Selbstnutzung an allen Erwerbern von Wohnungen zur Selbstnutzung stieg von 15 vH um 1970 auf 46 vH um 1993 (Abbildung 2.16).

2305 Aussagefähiger als die Wohneigentümerquote ist die Verbreitung des

Haus- und Grundbesitzes. Im Jahr 1988 hatten 49 vH aller Haushalte Haus- und Grundbesitz, wobei Ein- und Zweifamilienhäuser überwogen (Tabelle 2.3).

Abbildung 2.16: Anteil der Erwerber von Gebrauchtwohnungen an allen Erwerbern von selbstgenutztem Wohneigentum



Quelle: Infratest Wohneigentumsstudien 1981, 1983, 1986, 1991, 1994.

Anmerkung: Für das Jahr 1986 liegen keine Werte vor.

Der überwiegende Teil der Eigentümer hatte diese Häuser neu gebaut oder gekauft. In einer nicht geringen Zahl von Fällen waren die Häuser gebraucht gekauft, geerbt oder geschenkt worden. Der Anteil der Grundeigentümer an allen Haushalten steigt mit zunehmendem Alter, nimmt aber bei sehr alten Haushaltsvorständen (ab 70 Jahre) wieder ab. Die Haushalte in der höchsten Einkommensklasse hatten zu 84 vH und die Haushalte in der niedrigsten Einkommensklasse zu 20 vH Grundeigentum (Tabelle 2.4); unter den einkommenschwächeren Haushalten findet sich Grundeigentum am ehesten bei alten Menschen, die auch schon lange Eigentümer waren.

Tabelle 2.3: Private Haushalte mit Haus- und Grundeigentum am 31. 12. 1988 nach Alter der Bezugsperson

Gegenstand der Nachweisung	Haushalte insgesamt	Davon nach dem Alter der Bezugsperson von ... bis unter ... Jahren					
		unter 35	35 - 45	45 - 65	55 - 65	65 - 70	70 u. mehr
1 000							
Haushalte insgesamt	24.684	4.743	4.122	4.717	4.224	2.108	4.770
Haushalte mit Haus- und Grundbesitz							
Zusammen:	11.529	1.155	2.258	2.840	2.435	1.108	1.733
und zwar:							
unbebaute(s) Grundstück(c)	1.352	156	249	330	307	144	165
Ein- und Zweifamilienhaus (-häuser)	9.466	845	1.844	2.356	2.077	944	1.400
und zwar: neu gebaut oder neu gekauft	5.585	428	1.027	1.422	1.283	594	832
gebraucht gekauft	1.843	240	467	452	329	138	217
erbt oder geschenkt bekommen	2.038	178	350	482	465	212	352
Mehrfamilienhaus(-häuser) und zwar: neu gebaut oder neu gekauft	691	(46)	91	196	160	71	128
gebraucht gekauft	230	--	(24)	70	58	(25)	(47)
erbt oder geschenkt bekommen	193	(17)	(29)	61	(40)	(17)	(29)
Eigentumswohnung(en) und zwar: neu gebaut oder neu gekauft	268	(22)	38	65	62	(29)	(52)
gebraucht gekauft	1.925	232	413	523	349	149	259
erbt oder geschenkt bekommen	1.025	84	196	285	204	87	168
sonstige(s) Gebäude	777	131	198	205	119	(48)	75
	123	(17)	(19)	(32)	(26)	(13)	--
	331	(25)	67	87	82	(38)	(32)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wirtschaftsrechnungen, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988, Fachserie 15, Heft 2: Vermögensbestände und Schulden privater Haushalte, Wiesbaden, August 1991, S. 257.

Knapp die Hälfte aller Grundeigentümer hatte keine Restschuld auf ihrem Grundvermögen. Bei den Wohlhabenden waren es nur ein Viertel und bei den Ärmern mehr als vier Fünftel, die Restschulden hatten. Die Grundeigentümer hatten an laufenden Kosten nur reichlich 200 DM je Monat, und diejenigen, die noch Schulden hatten (im Durchschnitt knapp 100.000 DM), zahlten außerdem knapp 1.000 DM je Monat an Zinsen und Tilgung.

Tabelle 2.4: Haushalte mit Haus- und Grundeigentum

Haushalte mit einem monatlichen Nettococommen	Haus-halte insgesamt (Tsd.)	mit Haus- und Grundbesitz (Tsd.)	mit Restschuld (Tsd.)	mit jährlichen Miet- und Pachteinahmen (Tsd.)	durchschnittlicher Einheitswert je Haushalt (DM)	durchschnittliche laufende Kosten je Haushalt (DM)	mit jeweils nachgewiesenen Werten	
							durchschnittliche Tilgungen und Zinsen (DM)	durchschnittliche Restschuld (DM)
unter 1000	2438	478	83	138	31062	1598	6521	44668
1000 - unter 1200	1217	270	75	66	29641	1799	6741	41318
1200 - unter 1400	1466	381	100	102	30623	1764	5326	50322
1400 - unter 1600	1405	389	116	109	32509	2065	4649	39566
1600 - unter 1800	1662	482	155	139	33188	2133	5738	54963
1800 - unter 2000	1638	599	232	167	33512	1971	4916	44373
2000 - unter 2200	1864	761	344	183	36708	2235	6239	52067
2200 - unter 2500	1977	927	447	219	37574	2199	7010	61251
2500 - unter 3000	2935	1554	876	390	40941	2319	8049	71942
3000 - unter 3500	2188	1271	788	283	43591	2355	9282	84060
3500 - unter 4000	1804	1174	800	303	46536	2463	10274	91849
4000 - unter 5000	1912	1391	978	413	52136	2807	12554	107714
5000 - unter 25000	1850	1550	1173	625	69986	4096	20241	161999
Haushalte insgesamt	24684	11529	6283	3203	44432	2540	10990	93709

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wirtschaftsrechnungen, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988, Fachserie 15, Heft 2: Vermögensbestände und Schulden privater Haushalte, August 1991.

Tabelle 2.5: Haushalte mit vermietetem Eigentum

Haushalte mit einem Netto-jahreseinkommen	Anteil an der Gesamtzahl der Haushalte	Zahl der Haushalte	Vermögen pro Haushalt mit vermietetem Eigentum
> 0 (alle)	13,5 vH	3,34 Mio.	219.000
> 100.000	8,1 vH	1,99 Mio.	368.000
> 500.000	1,4 vH	0,34 Mio.	2,12 Mio.

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes 1988; Schätzungen von empirica.

Tabelle 2.5 zeigt, daß das Eigentum von vermietetem Eigentum stark auf die Bezieher von sehr hohem Einkommen konzentriert ist.

Drittes Kapitel: Möglichkeiten der Wohnungspolitik

I. Zu den Zielen und Aufgaben

3101 Wohnraum ist ein knappes Gut. Es kostet Anstrengung, ihn herzustellen, er ist begehrt. Es braucht also angemessene Anreize, damit er geschaffen wird, und es braucht angemessene Anreize, damit er entsprechend seiner Knappheit, seiner relativen Knappheit im Vergleich zu anderen Gütern, die die Menschen ebenfalls begehren, zwischen diesen aufgeteilt wird. Diese Funktion erfüllen in effizienter Weise Preise, hier Mieten, wie sie auf Märkten zustande kommen, auf denen viele Anbieter und viele Nachfrager miteinander wetteifern. Das Postulat gegenüber allen wirtschaftlichen Aktivitäten, daß sie nämlich effizient sein sollen, ist auch im Wohnungswesen zu erheben. Das heißt, prinzipiell ist Wohnraum nach den Regeln der Marktwirtschaft zu erstellen und zu verteilen. Gleichwohl gibt es Wohnungspolitik.

Daß für die Wohnungswirtschaft eine Reihe von Eigenheiten angeführt wird, die eine spezielle Art von Wirtschaftspolitik erforderlich machen sollen, war Anlaß, diese Eigenheiten im einzelnen zu prüfen. Es hat sich aber gezeigt, daß die Besonderheiten alle nicht so weit gehen, daß die marktwirtschaftliche Grundorientierung der Wohnungswirtschaft aufzuheben wäre. Vieles sind Besonderheiten, die auch bei anderen Gütern auftreten, ohne daß Zweifel an der prinzipiellen Eignung des Marktmechanismus zur effizienten Erreichung der Versorgungsziele bestünden. Der Bedarf an Wohnungspolitik, an Regelungen zur Korrektur des Marktmechanismus ist daher allemal vorsichtig einzuschätzen.

3102 Selbstverständlich gilt auch hier: Art und Umfang des staatlichen Handelns richten sich nach den Zielen, die die Politik verfolgen will, und nach dem Gewicht, das sie ihnen beimißt. Zu den wohnungspolitischen Aufgaben zählt aber zuallererst die Gewährleistung eines marktwirtschaftlichen Rahmens, der es ermöglicht, daß die Entscheidungen über die Verwendung von Ressourcen für das Wohnungswesen und im Wohnungswesen dem wirtschaftlichen Prinzip genügen. Daneben stehen dann die spezifischen Ziele der Wohnungspolitik. Sie werden in der tatsächlichen Wohnungspolitik besser sichtbar als in erklärten Absichten. Es sind vor allem versorgungspolitische Ziele, die den besonderen Rang der Wohnung als Lebensmittelpunkt reflektieren. Hier geht es um Verteilungspolitik, um Sozialpolitik in speziellem Kontext. Die Wohnungs-

litik ist überdies traditionell der bevorzugte Ort, an dem der Staat aus gesellschaftspolitischen Gründen auf die Bürger einwirkt, damit diese mehr Vermögen bilden. Das Gewicht, das die Politik den jeweiligen Zielen zumißt, wechselt. Besonders das Maß, zu dem der Staat in die Pflicht genommen wird, zur Erhöhung des Wohnungsangebots aktiv zu werden, hängt von der jeweiligen – historischen – Ausgangslage ab.

3103 Die marktwirtschaftliche Grundorientierung ist Teil unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Daß der Wohnungssektor in Deutschland, wie auch in anderen Ländern, ein Bereich ist, in dem der Staat sich stärker als in vielen anderen Sektoren engagiert, darf den Blick dafür nicht verstellen. Das Bereitstellen von Wohnungen bleibt ganz überwiegend eine Angelegenheit der privaten Wirtschaft. Der elementare Beitrag des Staates besteht darin, einen dauerhaften rechtlichen Rahmen zur Verfügung zu stellen. Der Bau einer Wohnung ist eine weit in die Zukunft greifende Handlung. Rechtssicherheit zur Minimierung der Risiken tut hier besonders not.

3104 Sicherheit ist ebenfalls aus der Sicht der Mieter zu wünschen; denn auch mit einem Mietvertrag bindet man sich in der Regel für ziemlich lange Zeit. Nicht nur wegen der Dauer eines Mietvertrages spielen Unwägbarkeiten im Mietverhältnis eine Rolle, sondern auch weil Wohnungen inhomogene Güter sind und das Verhältnis zwischen Mieter und Vermieter bis in die persönliche Sphäre der Beteiligten ragen kann, zumal wenn beide unter einem Dach wohnen. Bei solcher Konstellation muß ein Mietvertrag unvollständig sein, und es ist besonders wichtig, daß das Mietrecht für eine Vielzahl von Interessenkollisionen abgewogene Regeln bereithält (Reparaturen, Mietanpassungen usw.). Aus dem Umstand, daß Wohnungen sehr heterogen sind und ein Umzug meistens ein Wechsel der gewohnten Umgebung ist, was auch mit dem Verlust persönlicher Kontakte verbunden ist, weil die Bewohner einer bestimmten Wohnung besondere Beziehungen zu ihrer Nachbarschaft entwickeln, resultiert ein ganz zentrales Problem. Die Aufgabe dieser Wohnung bedeutet dann für den Bewohner eine besondere Belastung. Der Verlust des bisherigen Lebensmittelpunktes erklärt den hohen Rang der Kündigungsschutzprobleme.

3105 Wohnungen stehen in einem Siedlungsverbund. Ihre Nutzung ist häufig mit Rückwirkungen auf benachbarte Nutzer verbunden. Dies erfordert nachbarschaftsrechtliche Regeln und die Einbindung der an und für sich privatautonom zu treffenden Bau- und Nutzungsentscheidungen in eine koordinierende Rahmenplanung, wie sie von der Raumordnung, der Flächennutzungsplanung zumal, vorgegeben und in den Bebauungsplänen konkretisiert wird. Komplementär zum Bauen und Wohnen der Menschen ist die Infrastruktur, die die öffentliche Hand bereitstellt. Zu den Interventionsgründen für staatliche Instanzen zählen auch positive Außenwirkungen von Bauten, deren gesellschaftlicher Wert über den im Marktentgelt erzielbaren Gegenwert hinausgeht, so im Falle des Erhalts von kulturell bedeutsamen Gebäuden oder im Falle einer Initialinvestition zur Revitalisierung eines von Verfall bedrohten Viertels, wo die Ertragererwartungen von Investoren stark davon berührt sind, daß in der Nachbarschaft für Nutzungen gesorgt wird, die zahlungskräftige Mieter oder

Käufer des Investitionsobjekts nicht abschrecken, sondern möglichst noch die Attraktivität des Wohnquartiers steigern. Was immer der Staat aus solchen Gründen auf administrativem Wege oder im Wege des Subventionierens unternimmt, ist regelmäßig darauf zu prüfen, ob Kosten und Nutzen der Intervention stimmig sind, auch wenn der Nutzen sehr häufig von politischer Wertung abhängt.

3106 Neben der Gewährleistung eines marktwirtschaftlichen Rahmens, ergänzt um Regeln, die das Ergebnis der von Privatinteressen geleiteten Entscheidungen verbessern, verfolgt der Staat im Bereich des Wohnungswesens originäre versorgungspolitische Interessen. Das folgt zunächst schon aus der sozialstaatlichen Grundverpflichtung, für das existentielle Minimum der Menschen zu sorgen und dabei im besonderen das Elementarbedürfnis des Verlangens nach einer Behausung zu befriedigen. Folgerichtig ist eine menschenwürdige Unterkunft sozialrechtlich zu gewährleisten.

3107 Über eine Absicherung der Minimalia einer zivilen Daseinsvorsorge hinaus sieht sich der Wohnungspolitiker zudem aufgerufen, für einkommensschwache Haushalte das Wohnen bezahlbar zu machen und den Wohnkonsum zu stimulieren. Die gesellschaftspolitische Motivation für solche „meritorisch“ genannten Hilfen ist in der Regel diffus. Jedoch läßt sich aus der besonderen Bedeutung von Wohnraum für die Entfaltung von Kindern, aber auch von Erwachsenen, eine Ausrichtung der Wohnungspolitik auf einen Mindeststandard bei der Wohnungsgröße und Wohnungsqualität herleiten, ebenso eine familienpolitische Akzentuierung. Die Nachfrage nach Wohnraum ist bei niedrigem Einkommen nicht beliebig nach unten elastisch und soll es auch nicht sein. Ein bestimmter Mindeststandard an Wohnraumversorgung ist ein wichtiger gesellschaftlicher Integrationsfaktor. Schlechte Wohnverhältnisse setzen Ansehen und Lebenschancen eines Menschen in besonderem Maße herab. Wird ein gewisser Standard unterschritten, wird der Haushalt sozial und auf dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt und kommt in einen Teufelskreis der Armut. Diese Ausgrenzung will die Gesellschaft vermeiden.

Ohne eine erhebliche Neigung der Gesellschaft, darüber zu befinden, was dem einzelnen am besten frommt, und ohne ein besonderes Unbehagen der Gesellschaft, wenn Armut in miserablen Wohnungsverhältnissen sichtbar wird, ist allerdings die starke Vorliebe für Wohnungsverbilligung – anstelle ungebundener Einkommenshilfen – kaum zu erklären. Außerdem hat der Staat das allgemeine Drängen auf billigen Wohnraum – nötigenfalls zu gewährleisten durch seine Hilfe – in den letzten Jahrzehnten immer wieder selbst aufs neue angefacht. Er ist deshalb immer weniger frei geworden, sachgerechte Entscheidungen über seine Ziele und Aufgaben zu treffen.

3108 In den Jahrzehnten der Nachkriegszeit war die Verbesserung der Wohnraumversorgung für die breiten Schichten der Bevölkerung erklärtes Ziel der Wohnungspolitik. Sie ist es nicht mehr, sie braucht es nicht mehr zu sein, und sie kann es nicht mehr sein. Die Wohnraumversorgung hat ein hohes Niveau erreicht; die Möglichkeiten der Selbsthilfe der meisten

Menschen sind größer geworden, ebenso die Angebote der Kapitalmärkte; eine Breitenförderung nach altem Muster wäre auf heutigem Qualitätsniveau unbezahlbar.

3109 Die besondere Prämierung des Wohnens im selbstgenutzten Eigentum reflektiert die Vorstellung, daß diese Wohnform prinzipiell erstrebenswert ist und den Haushalten, die beim Erwerb in besonderem Maße finanzielle Lasten auf sich zu nehmen haben, Hilfe vom Gemeinwesen gebührt.

Von jeher hat in der Wohnungspolitik die Erleichterung des Bauens und des Erwerbs einer Wohnung zur Selbstnutzung eine Rolle gespielt. In den letzten Jahrzehnten wurde hierzu mehr und mehr das Steuerrecht eingesetzt. Solche Politik läßt sich nicht leicht auf ein Zielsystem hin axiomatisieren. Bei der Förderung dieses Bereichs verschränken sich versorgungspolitische Intentionen mit den Absichten des Staates, Anreize zum Sparen und zur individuellen Risikovorsorge zu geben. Diese Anreize im besonderen Maße für das Schaffen von Wohnungseigentum zu reservieren, läßt sich rechtfertigen, wenn so angebotsseitig zur Entlastung der Wohnungsmärkte beigetragen wird. Dies versteht sich freilich nicht von selbst und dürfte bei der Förderung des Erwerbs von Wohneigentum aus dem Altbestand auch kaum in erheblichem Maße der Fall sein. Es läßt sich hinzufügen, daß die Förderung von Vermögensbildung durch Förderung von Wohneigentum doch zugleich keine Entscheidungen der Geförderten hervorlockt, die allzu stark von deren unbeeinflussten Wünschen abweichen. Unterstellt ist dabei, daß eine eigengenutzte Wohnung fast jedermanns Wunsch ist. Eine Förderung hätte dann im wesentlichen nur zur Folge, daß die Realisierung dieses Wunsches beschleunigt wird. Für den Bedarf an Beschleunigung wiederum kann man Probleme des Kapitalmarktzugangs für junge Käufer mit geringen Eigenmitteln geltend machen.

Darüber hinaus wird die Erhöhung der Selbstnutzerquote als prinzipiell wünschenswert angesehen, weil das Erleben von Eigentum und der Gewinn an Unabhängigkeit im eigenen Heim Lerneffekte in Gang setzt, die für den Zusammenhalt des Gemeinwesens nützlich sind, eine Bejahung der Gesellschaftsordnung und eine größere Unabhängigkeit bei Einkommens- und Arbeitsplatzverlust und somit eine geringere Neigung zur Radikalisierung. Als erwünscht angesehen wird auch die hohe Sparquote der selbstnutzenden Eigentümer.

Geltend gemacht wird auch, daß Eigentumsförderung nötig sei, weil die Selbstnutzer mit dem Konsumgütermodell steuerlich weniger gut gestellt seien als Investoren im Mietwohnungsbau, die den Schuldzinsenabzug genießen. Eine solche Begründung trägt allerdings nicht in voller Breite.

Im ganzen muß man feststellen: Die eigentumspolitischen Aktivitäten des Staates im Bereich des Bauens und Wohnens, bei denen es um erhebliche Vermögensgeschenke geht, sind nur schwer aus systematischen Grundwertungen des Staates herzuleiten. Auf diesem Feld dürfte die parteipolitische Konkurrenz um Mehrheiten durch eine Ausrichtung der Förderung auf wahlentscheidende (Wechsel-) Wählergruppen eine besonders gewichtige Rolle spielen.

Neue Herausforderungen an die vermögenspolitischen Ziele der Politik hat die Wiedervereinigung Deutschlands mit sich gebracht. Neben der schlechten Wohnungsversorgungslage ist es in erster Linie der Rückstand an privater Vermögensbildung in Ostdeutschland, der beklagt wird und die Vermögenspolitik auf den Plan ruft.

3110 Ein eher allgemeiner sozialstaatlicher Respekt vor den Härten von Anpassungslasten schlägt sich in Maßnahmen nieder, die bei stark abnehmendem Einkommen oder hohen beziehungsweise stark steigenden Mieten ad hoc Entlastung verschaffen.

3111 Mit im Zentrum der spezifischen Ziele der Wohnungssozialpolitik hingegen stehen die staatlichen Hilfen für Problemgruppen des Wohnungsmarktes. Nicht alles, was es nach sozialpolitischer Minimalvorstellung an Wohnungsversorgung zu sichern gilt, läßt sich im Wege der Kaufkraftstärkung bewirken – jedenfalls nicht zu erträglichen Kosten. Von den Schwierigkeiten, um die es hier geht, war schon die Rede: Ein Teil der Menschen wird von Vermietern aufgrund persönlicher Merkmale (Kinderreichtum, ausländische Staatsangehörigkeit, Erwerbslosigkeit u. a.) für eine zu riskante Klientel gehalten, ob zu Unrecht oder zu Recht, ob wegen befürchteter Mietausfälle oder wegen hoher Reparaturkosten, wegen unmittelbarer Belastung des Renditekalküls oder wegen nicht unmittelbar pekuniärer Wirkungen, etwa befürchteter Reibereien mit Nachbarn, ist dabei ohne Belang. Solche Mieter hätten nur bei entsprechend starker Mietpreisdifferenzierung zu ihren Lasten eine gleiche Chance auf Zugang zu Wohnraum wie andere Mieter ohne diese Merkmale. Solche Preisdifferenzierung findet nicht oder nur wenig statt, sei es, weil sie als ungehörig angesehen wird, jedenfalls das notwendige Maß an Differenzierung als ungehörig angesehen würde, sei es, weil das Rechtssystem sie verhindert. Das Mietwucherverbot oder die ortsübliche Vergleichsmiete, bei der solche Merkmale keine Rolle spielen, steht ihr entgegen. So wird der Markt für solche Nachfrager eng und bleibt unterentwickelt. Hier muß der Staat helfen.

3112 Der Staat schafft nicht nur einen ordnungspolitischen und einen sozialpolitisch/verteilungspolitisch motivierten Rahmen. Er wird auch immer wieder in die Pflicht genommen, auf Sondersituationen Rücksicht zu nehmen. Das war verständlich in der Nachkriegszeit, als ein erheblicher Wohnungsmangel zu beheben war und eine krasse Knappheitslage bestand. (Auf dem Gebiet der alten Bundesländer nahm die Belegung der Wohnungen von 3,6 Personen im Jahr 1936 auf 6 Personen im Jahr 1946 zu.) Ein hohes Staatsengagement ist jedoch nicht mehr gerechtfertigt, wenn es um die temporären Knappheitslagen geht, die global oder lokal auch heute auftreten. Wegen der Verzögerungen bei der Marktanpassung wird der Staat oft zur Intervention gerufen. Bis er handeln kann, vergeht jedoch ebenfalls Zeit, so daß die staatlichen Hilfen oftmals fehlindiziert sind. Und die Gewöhnung, daß der Staat reagieren wird, hält die Privaten davon ab, das ihre alsbald zu tun, läßt sie erst einmal auf den Staat warten oder jedenfalls alle Anstrengungen darauf werfen, von ihm das Gewünschte zu erlangen. Das ist eine Fehlentwicklung.

Bedeutsame strukturelle Faktoren, auf die die Wohnungspolitik reagieren

muß, sind hingegen in der Zurückhaltung vieler Kommunen bei der Baulandausweisung zu sehen, in dem zu vermutenden Einwanderungsdruck, dem Deutschland ausgesetzt sein wird, und in der Zunahme der Verkehrsprobleme. Hierauf ist in geeigneter Weise zu antworten. Auf den Baulandmangel durch finanzielle Anreize für die Gemeinden, sei es durch das Steuersystem, sei es durch das Beitragsrecht, sei es durch den Kommunalfinanzausgleich. Auf die Einwanderung durch verstärkte Wohnungspolitik in Regionen mit hohem Anteil an Haushalten mit Zugangsproblemen am Wohnungsmarkt. Auf die Verkehrsengpässe durch neue siedlungsstrukturelle Ansätze, die Wohnen und Arbeiten einander näher rücken.

II. Zum Verhältnis von Sozialpolitik und Wohnungspolitik

3201 Die Wohnungspolitik will Wohnungsmärkte so funktionsfähig gestalten, daß möglichst viele Haushalte aus eigenem Einkommen oder gestützt auf Wohngeldzahlungen beziehungsweise Belegungsrechte eine bezahlbare Wohnung finden. Selbst eine sehr erfolgreiche Wohnungspolitik wird allerdings nicht erreichen, daß Obdachlosigkeit völlig verschwindet oder daß unerträgliche Diskriminierungen nicht mehr auftreten. Obdachlosigkeit ist auch auf Märkten mit befriedigenden Fluktuationsreserven zu beobachten. Wohnen unter Bedingung von Märkten erfordert, daß Haushalte in der Lage sind, Verträge einzugehen und die Vertragsbedingungen regelhaft zu erfüllen. Die Teilnahme am Wohnungsmarkt erfordert, sich in Hausgemeinschaften einzufügen bzw. sich im Alltagsleben an gewisse Regeln des Zusammenlebens in gemeinsam bewohnten Gebäuden zu halten oder nicht durch extremes Verhalten so weit von den Erwartungen der Mitbewohner abzuweichen, daß diese ein Zusammenleben ablehnen. Es gibt eine leider große Zahl an Personen und Haushalten, die aus unterschiedlichen Gründen sehr große Schwierigkeiten haben, als Teilnehmer am Markt akzeptiert zu werden oder an einem durch Verträge geregelten Markt teilzunehmen. Als solche Gruppen sind zu nennen:

- psychisch Kranke, Alkoholiker und Drogensüchtige, die keiner geregelten Arbeit mehr nachgehen,
- sehr große Familien, die von der Sozialhilfe leben und denen die Alltagsprobleme über den Kopf wachsen und die deshalb nicht selten von anderen als störend oder sogar bedrohlich empfunden werden,
- Jugendliche, deren Sozialisation aus unterschiedlichen Gründen gestört war mit der Neigung zu Vandalismus oder zum Randalieren.

Solche und ähnliche abweichenden Verhaltensweisen oder Merkmale von Haushalten überfordern Vermieter und Mitbewohner. Viele dieser Personen verlieren durch Räumungsklagen oder Kündigung ihre Wohnung. Die Wohnungswirtschaft oder private Vermieter sehen sich nicht in der Lage, ihnen zu helfen, weil eine rentable Vermietung an sie nicht möglich ist. Die Verantwortung für ihre Wohnungsversorgung fällt deshalb in der Regel den Kommunen zu, die für sie Wohnungen oder Unterkünfte bereitstellen müssen. In solchen

Fällen sind die Grenzen der Wohnungspolitik erreicht. Es geht um soziale Unterstützung und Beratung sowie um Hilfen, die über das bloße Bereitstellen von Wohnungen hinausgehen. Allerdings braucht auch eine solche Sozialpolitik Verfügungsrechte über Wohnungen oder Unterkünfte. Wohnungsgesellschaften können hier kaum mehr als Vermieter auftreten. Sie können Wohnungen bereitstellen, die von den Kommunen angemietet und den Problemgruppen zur Verfügung gestellt werden.

Es ist kaum zu erwarten, daß sich diese Schwierigkeiten in Zukunft auch bei wieder ausgeglichener Wohnungsmarktlage von allein auflösen. Ein wieder verschärfter Anbieterwettbewerb und reichhaltigeres Wohnungsangebot kann die Anzahl solcher Problemfälle verringern. Ein reichhaltiges Angebot preiswerten Wohnraums kann vor allem die Kommunen finanziell entlasten. Die direkten Hilfen und Unterstützungen werden dadurch jedoch nicht überflüssig, weil die Vertragsfähigkeit vieler Wohnungssuchenden unzureichend bleiben dürfte.

Es bedeutet kein Versagen der Wohnungswirtschaft, wenn die Wohnungsversorgung solcher Gruppen mit den üblichen wohnungspolitischen Instrumenten nicht befriedigend erreicht werden kann. Wohnungspolitische Instrumente sind in vielen Fällen überfordert und müssen durch direkt wirkende Maßnahmen der Kommunen ergänzt werden.

III. Konzepte und Instrumente in der Vergangenheit

1. Umfang der Wohnungsbauförderung

3301 Nach dem Zweiten Weltkrieg war an Eigentumsbildung oder marktmäßige Errichtung von Mietwohnungen in großem Umfang nicht zu denken: Der Kapitalmarkt lag nahezu brach; die wenigen vorhandenen Kapitalmarktmittel fanden attraktivere Anlagemöglichkeiten in der Industrie und im Handel. Ein rascher Wiederaufbau auf rein marktwirtschaftlicher Grundlage kam daher kaum in Frage.

3302 Nachdem schon die Länder ein intensives Fördersystem entwickelt hatten, wurde 1950 mit dem I. Wohnungsbaugesetz (WoBauG) bundeseinheitlich ein Rahmen für die Wohnungsbauförderung gesetzt. Dieser Rahmen wurde von den Bundesländern durch Förderrichtlinien ausgefüllt. Nach § 1 des Wohnungsbaugesetzes wurde der Wohnungsbau als öffentliche Aufgabe definiert: „Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände haben den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des Baues von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete (Belastung) für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau), als vordringliche Aufgabe zu fördern . . .“

Insgesamt wurden drei Arten des Wohnungsbaus unterschieden:

- der öffentlich geförderte Wohnungsbau,
- der steuerbegünstigte Wohnungsbau und
- der frei finanzierte Wohnungsbau.

3303 Der öffentlich geförderte Wohnungsbau (der soziale Wohnungsbau im engeren Sinne) erhielt einen hohen Betrag an öffentlichen Darlehen. Damit ergab sich in den fünfziger Jahren ein Finanzierungsschema mit erster Hypothek in Höhe von 25 bis 30 vH der Gesamtkosten, öffentlichen Darlehen in Höhe von 45 vH bis 50 vH der Gesamtkosten zu sehr niedrigen Zinsen und Eigenkapital sowie sonstige Mittel der Restfinanzierung in Höhe von 20 bis 30 vH der Gesamtkosten¹. Dem stand das „klassische“ Finanzierungsschema nicht geförderter Wohnungen gegenüber: 60 vH 1. Hypothek, 20 vH 2. Hypothek, 20 vH Eigenkapital.

Als Gegenleistung für die starke Subventionierung mußten die Bauherren eine Reihe von Bindungen eingehen:

- Belegungsbindung der Wohnungen (Wohnraumbewirtschaftung),
- Mietpreisbindung (Prinzip der Kostenmiete, im einzelnen definiert in einer Berechnungsverordnung²),
- Hinnahme verstärkten Kündigungsschutzes,
- Einhalten planerischer, bauwirtschaftlicher und bautechnischer Bestimmungen (zum Beispiel über die Größe und Ausstattung der Wohnungen) bei der Errichtung der Wohnungen.

3304 Die Bindungen waren beim steuerbegünstigten Wohnungsbau erheblich lockerer. Eine zehnjährige Grundsteuervergünstigung, (länderweise) Grunderwerbsteuerbefreiungen und Gebührenbefreiungen wurden bereits dann gewährt, wenn bestimmte Wohnflächengrenzen nicht überschritten wurden.

3305 Beim frei finanzierten Wohnungsbau schließlich gab es keine besonderen Bindungen, aber auch keine besonderen Vergünstigungen; lediglich die erhöhten Absetzungen nach § 7 b Einkommensteuergesetz (EStG) kamen den Investoren zugute. Bemerkenswert ist, daß es auch über die Regelungen im Bürgerlichen Gesetzbuch hinaus keinerlei mietrechtliche Beschränkungen für den Eigentümer gab.

3306 Beim I. WoBauG stand die Beseitigung der Wohnungsnot durch den möglichst raschen Bau von Wohnungen im Vordergrund. In § 1 des WoBauG war in der Gesetzesfassung von 1950 das Ziel gesetzt worden, von 1951 bis 1956 1,8 Mio. Wohnungen zu errichten. Dieses Ziel wurde in der Fassung von 1953 auf 2 Mio. Wohnungen erhöht. Der tatsächliche Erfolg übertraf diese Zielsetzung noch bei weitem: von 1951 bis einschließlich 1956 wurden 3,1 Mio. Wohnungen errichtet, darunter 1,8 Mio. öffentlich geförderte Sozialwohnungen.

Für diese Sozialwohnungen bestand eine Belegungsbindung: Wohnberechtigt (bei Einzug) waren alle Versicherungspflichtigen, vorzugsweise aber Vertriebene und Kriegssachgeschädigte.

In der Folgezeit änderten sich die Adressaten der Förderung, das Finanzierungsschema und auch die Gesamtbeurteilung der Wohnungspolitik als öffentliche Aufgabe. Im II. WoBauG vom 27. 6. 1956 (BGBl I S. 523 ff) wurde von

¹ Vgl. Jaschinski und Klein, Finanzierung des Wohnungsbaus, in: Handwörterbuch des Städtebaus, Wohnungs- und Siedlungswesens, 2. Bd., Stuttgart 1959, S. 612.

² Zur Zeit gilt die II. Berechnungsverordnung (II. BV) in der Fassung vom 12. 10. 1990.

der Zielsetzung eines allgemeinen Wohnungsbaus für jedermann insofern abgewichen. Es wurden Prioritäten gesetzt zugunsten von Familienheimen (eigentumspolitische Komponente) und Wohnungen für Personen mit geringem Einkommen (sozialpolitische Komponente). Der Staat sah sich nun also nicht mehr für den Wohnungsbau insgesamt verantwortlich, sondern für die Durchsetzung eigentumspolitischer und sozialpolitischer Ziele im Wohnungsbau.

Erstmals 1957 wurden von der Versicherungspflichtgrenze abweichende, niedrigere Einkommensgrenzen eingeführt, damit die Sozialwohnungen den Beziehern niedriger Einkommen vorbehalten blieben. Vergleicht man die Einkommensgrenze eines Vier-Personen-Haushalts für die Wohnberechtigung im sozialen Wohnungsbau mit dem jeweiligen Bruttoeinkommen von Vier-Personen-Arbeitnehmer-Haushalten aus den Wirtschaftsrechnungen des Statistischen Bundesamtes, ist ein relatives Absinken der Einkommensgrenzen im Zeitverlauf erkennbar, also auch der Versuch, den Sozialwohnungsbestand zuwehrend für wirklich Einkommensschwächere vorzuhalten (Tabelle 3.1).

Seit Anfang der sechziger Jahre wird auch Unternehmen, die nicht dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz unterliegen, die öffentliche Förderung gewährt, wenn sie sich bereit erklärten, die in Ziffer 3303 erwähnten Bindungen einzugehen.

3307 Mit dem Erstarken des Kapitalmarktes wurde auch die Subventionsstruktur geändert. Wurden Anfang der fünfziger Jahre hauptsächlich direkte Darlehen gewährt, so wurden ab Mitte der fünfziger Jahre zuwehrend solche Hilfen gewährt, die die Belastungen verringerten, die aus den Kapitalmarktziinsen resultieren („objektbezogene Beihilfen“). Die ursprüngliche Kostenmiete wich damit zunehmend von der sogenannten „Bewilligungsmiete“ ab. Die Kostenmiete setzt sich zusammen aus den Kapitalkosten (Zinsen auf Fremdkapital sowie Eigenkapitalverzinsung, in Ausnahmefällen auch Tilgungsbeträge) und den Bewirtschaftungskosten (Ziffer 6102). Die Ergänzung durch „objektbezogene Beihilfen“ war nötig, weil die Kostenmiete auf einen für den Mieter als tragbar angesehenen Satz heruntersubventioniert werden mußte, eben auf die Bewilligungsmiete. Betrug zum Beispiel die Kostenmiete 20 DM/m² und würde die Bewilligungsmiete nur 6 DM/m² betragen, so mußte eine „objektbezogene Beihilfe“ von 14 DM/m² gewährt werden.

3308 Die Begrenzung der Laufzeiten der „objektbezogenen Beihilfen“ und ihr stufenweiser Abbau im Zeitverlauf führte zu sprunghaften Mietsteigerungen bei den Sozialwohnungen, die besonders in den 70er Jahren, als das Einkommenswachstum nachließ, zum Politikum wurden. Die Mietpreissteigerung aufgrund des Abbaus der objektbezogenen Beihilfen führte zu sehr hohen Mietbelastungen, zumal die Nebenkosten erheblich schneller wuchsen als vorher.

Das ganze Fördersystem brachte erhebliche Mietverzerrungen im Sozialwohnungsbestand mit sich. Die Miethöhe richtet sich nach den Kapitalmarktzinsen und den Förderungsbedingungen zur Bewilligungs- und Bauzeit und entspricht deswegen weder dem Wohnwert der Wohnungen noch der ortsüblichen Vergleichsmiete. Häufig sind ältere Sozialwohnungen, die Anfang der

Tabelle 3.1: Einkommensgrenze nach dem Wohnungsbaugesetz und Haushaltsbruttoeinkommen (Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalte¹⁾; mittleres Einkommensniveau

Jahr	Einkommensgrenze nach WoBauG (DM)	Haushaltsbruttoeinkommen nach Wirtschaftsrechnungen ²⁾ (DM)	Einkommensgrenze in vH des Haushalts- bruttoeinkommens
1950	7.200	4.113,04	175,0
1953	11.520	5.729,04	201,1
1956	11.520	7.193,76	160,1
1957	12.600	4.664,40	164,4
1961	14.400	9.815,16	146,7
1965	16.200	13.287,24	121,9
1967	16.200	14.144,52	114,5
1971	21.000	20.785,92	101,0
1974	35.400	29.193,84	121,3
1980	44.400	44.367,60	100,0
1983	44.400	50.132,64	88,6
1984	47.800	51.624,48	86,0
1985	47.800	53.991,72	98,4 ³⁾
1986	47.800	56.350,68	94,3 ³⁾
1987	47.800	58.576,68	90,7 ³⁾
1988	47.800	61.113,12	86,9 ³⁾
1989	47.800	62.928,00	84,4 ³⁾
1990	47.800	66.408,00	80,0 ³⁾
1991	47.800	71.544,00	74,2 ³⁾
1992	47.800	74.076,00	71,7 ³⁾
1993	47.800	74.952,00	70,9 ³⁾
bis Sept. 1994	47.800		
ab Okt. 1994 ⁴⁾	49.400		

¹⁾ Der Haushaltsvorstand ist Angestellter oder Arbeiter und alleiniger Einkommensbezieher.

²⁾ Einschließlich Werbungskosten.

³⁾ Die pauschale Abzugsmöglichkeit von 10 vH des Jahreseinkommens wurde eingearbeitet.

⁴⁾ Aufgrund der geänderten Abzugs- und Freibetragsregelungen entsprechen ab Oktober 1994 den im Gesetz genannten Einkommensgrenzen höhere Bruttoeinkommen.

Quelle: BMBau; Statistisches Bundesamt, Wirtschaftsrechnungen, Fachserie 15, Reihe 1.

siebziger Jahre errichtet und bei denen die Subventionen schon teilweise abgebaut sind, wegen der hohen Kapitalkosten teurer als Wohnungen neuerer Baujahrgänge, die im Zweifel qualitativ sogar besser sind. Sozialwohnungen aus den sechziger Jahren hingegen sind wegen der niedrigen Herstellungskosten oft unverhältnismäßig viel billiger als neue.

Schließlich wurden die öffentlichen Haushalte durch die Verpflichtungsermächtigungen aus der Vergangenheit immer stärker belastet. Dies hatte zur Folge, daß immer weniger Mittel zur Förderung der Neubautätigkeit zur Verfügung standen. Zugleich war man bewußt bereit, einen wachsenden Teil des Wohnungsbaus dem Markt zu überlassen.

3309 Die Kommission geht in diesem Kapitel von den offiziellen Angaben der Bundesregierung aus.³ In der öffentlichen Diskussion werden die Wohnungsbausubventionen oft noch weit über den offiziellen Angaben angesetzt. Insbesondere dem Ansatz für die Steuervergünstigungen wird hinzugeschlagen, was an Steuern nicht anfällt, weil Verluste aus Vermietung und Verpachtung verrechnet werden dürfen. Von allen Verlusten, die die Steuerpflichtigen mit anderen Einkünften ausgleichen, sind mehr als 90 vH Verluste aus Vermietung und Verpachtung. Die Verluste aus Vermietung und Verpachtung betragen im Jahr 1989 rund 25 Mrd. DM. Hätte es 1989 die Möglichkeit des Verlustausgleichs nicht gegeben, wären zusätzliche Steuereinnahmen in Höhe von rund 10 Mrd. DM entstanden.

So eindrucksvoll hoch diese Zahl erscheint, einen Indikator dafür, ob und wieviel auf dem Wege des Steuerrechts subventioniert wird, liefert sie nicht. Der Verlustausgleich als solcher kann überhaupt nicht als Subvention klassifiziert werden. Und schon bei nur mäßigem Wachstum des Mietwohnungsbestandes, eines Sektors mit vergleichsweise viel Fremdfinanzierung und mäßigen Risikoprämien, ist bei beschleunigtem Absetzungen für Abnutzung stets ein Überhang der Verluste aus Vermietung und Verpachtung zu erwarten. Das gilt besonders aufgrund der Inflation (einerseits hohe Schuldzinsen, und erst allmählich höhere Mieteinnahmen). Bei der Vielzahl von Kleininvestoren im Wohnungsbau ist auch eine hohe Bruttosumme der Verluste aus Vermietung und Verpachtung nicht verwunderlich.

Richtig ist, daß der Subventionsbericht die Beschleunigung der Abschreibungen nach § 7 V EStG nicht als Subvention wertet. Freilich nur soweit diese Abschreibungsvergünstigungen nicht bloß als Teil einer allgemeinen Investitionsförderung aus konjunktur- und wachstumspolitischen Gründen anzusehen sind, gehören sie mit ihrem etwaigen Subventionsäquivalent auf das Konto Wohnungspolitik. Ernst zu nehmen ist die Möglichkeit eines hohen Subventionswerts von Abschreibungserleichterungen vor allem im Zusammenhang mit der Steuerfreiheit von Wertzuwächsen im nicht-gewerblichen Bereich. Die Kommission erörtert dies eingehend in Kapitel 8 auf der Basis von Barwertrechnungen für die Einzahlungs- und Auszahlungsreihen musterhafter Investitionsprojekte. Dort wird auch der Frage nachgegangen, ob nicht die Möglichkeit der Sofortabschreibung die eigentlich richtige Nulllinie zur Bestimmung des Subventionswerts einer steuerlichen Regelung ist.

³ Vgl. Deutscher Bundestag, Vierzehnter Subventionsbericht, Bundestags-Drucksache 12/5580, Bonn, 1993; Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1994, Bonn, 1993.

2. Entwicklung und Struktur des Förderaufwands

3310 Nach offiziellen Angaben der Bundesregierung⁴ haben Bund, Länder und die Gemeinden (hinzugeschätzt) 1993 etwa 33 Mrd. DM an Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zur Förderung des Wohnungswesens in Deutschland aufgewendet (Tabelle 3.2). Im laufenden Jahr soll sich die Summe auf rund 40 Mrd. DM belaufen. Wie Abbildung 3.1 erkennen läßt, haben die staatlichen Vergünstigungen in diesem Bereich in den 70er Jahren sehr stark zugenommen, nämlich von 8,5 Mrd. DM zu Beginn des Jahrzehnts auf 20 Mrd. DM im Jahre 1980. Diese Entwicklung setzte sich in den 80er Jahren nur sehr abgeschwächt fort. Am Ende der Dekade war sogar ein absoluter Rückgang der staatlichen Aufwendungen für die Wohnungsbauförderung zu verzeichnen. Erst die sich verschärfende Wohnungsmarktsituation in den alten Bundesländern und die gravierenden Erneuerungsprobleme im Wohnungsbestand der neuen Bundesländer haben in den letzten Jahren dazu geführt, daß erneut beträchtlich mehr öffentliche Mittel in die Wohnungsbauförderung geflossen sind.

Bis 1988 haben sich die Steuervergünstigungen für den Wohnungsbau tendenziell wesentlich stärker erhöht als die Finanzhilfen. Der Anteil der Steuervergünstigungen an der gesamten Wohnungsbauförderung stieg dadurch von wenig mehr als 30 vH⁵ auf 45 vH. Seitdem hat sich die Entwicklung allerdings völlig umgekehrt. Das ist vor allem rechentechnisch bedingt, geänderte Rechenverfahren zur Bestimmung der Steuervergünstigungen haben niedrigere Ansätze zur Folge, die nicht mehr mit denen der früheren vergleichbar sind.

Vor allem aber liegt es an der deutschen Vereinigung. Schon ihretwegen sind die Finanzhilfen in den letzten Jahren enorm gestiegen. Beim Bund haben sie sich – nach den Planungen für 1994 – gegenüber 1988 exakt verdoppelt. Bei den Ländern wäre die Angabe einer relativen Veränderung über den Gebietsstandssprung hinweg vollends irreführend. Hier muß man bei einem Zeitvergleich von vornherein zwischen den Zahlen für die alten Länder und für die neuen Länder unterscheiden (Tabelle 3.2). Zur gesamten Expansion der Finanzhilfen nach der Vereinigung haben neben den Erhöhungen der Mittel für den sozialen Wohnungsbau⁶ insbesondere die Fördermaßnahmen zur Erhaltung und Modernisierung der Wohnungen im Osten Deutschlands und die Aufstockungen beim Wohngeld zugunsten der neuen Länder (von 3,7 Mrd. DM auf mehr als 6,5 Mrd. DM) beigetragen⁷.

3311 Die Länder waren im betrachteten Zeitraum mit Finanzhilfen in der

Tabelle 3.2: Staatliche Hilfen für den Bereich Wohnungswesen und Städtebau nach Förderarten (jeweils in: Mrd. DM – Anteile in vH des Aufwands)

Förderart	1965	1970	1975	1980	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
Ia. Sozialer Wohnungsbau (Haushaltsansatz)	4,7	2,1	4,7	6,8	6,8	5,5	5,3		7,7	8,3	9,3		
darunter: Finanzhilfen des Bundes		0,4	1,1	1,3	2,1	1,9	1,7		2,1	2,4	2,4	2,6	
Steuervergünstigungen (§ 7k EStG)									0,2	0,2	0,3	0,4	
Ib. Sozialer Wohnungsbau (Aufwand)	3,1	49,0	3,3	24,8	5,3	26,4	5,3	25,0	5,4	26,9	5,7	25,1	
- Zins- und Tilgungszuschüsse	0,5	8,5	0,8	9,3	0,9	6,9	1,2	6,5	1,6	8,3	1,4	5,4	
- Zinsermäßigungen	2,6	40,5	2,6	29,9	2,4	17,9	4,0	21,1	3,9	17,4	4,3	16,6	
- Steuervergünstigungen (§ 7k EStG)									0,2	0,7	0,2	0,9	
2. Steuervergünstigungen zur Wohneigentumsbildung	1,2	18,4	1,5	17,8	3,3	24,3	5,5	28,8	7,2	37,2	7,1	33,4	
- §§ 7b/54, 10e, 10h, 21a Abs. 4, 34 EStG	0,6	9,7	0,8	9,4	2,2	16,1	4,2	22,0	6,2	31,7	6,1	28,7	
- Grundsteuervergünstigung	0,6	8,7	0,7	8,4	1,1	8,1	1,3	6,8	1,1	5,6	1,0	4,7	
3. Steuerbefreiung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen	0,2	2,5	0,2	2,3	0,3	2,0	0,2	1,1	0,3	1,4	0,3	1,5	
4. Modernisierung, Energieeinsparung	0,1	0,9	0,2	2,0	0,3	1,9	1,1	6,0	0,8	4,3	0,9	4,3	
- Finanzhilfen (Bund-Länder-Programm *)	0,1	0,8	0,1	1,6	0,1	0,8	0,7	3,5	0,3	1,4	0,1	0,5	
- Steuervergünstigungen (§§ 82a.g.i EStDV; 7h.i EStG)	0,0	0,1	0,0	0,4	0,2	1,2	0,5	2,5	0,6	2,9	0,8	3,8	
5. Sonderprogramme des Bundes ab 1989/90 (einschl. Länderanteil)													
Finanzhilfen **)									1,0	4,3	1,3	5,0	
Steuervergünstigungen (§ 7c EStG)									0,9	3,8	1,1	4,3	
Ia.-5. Wohnungsbauförderung	6,1	4,0	8,6	13,7	15,2	13,8	12,4		15,9	17,8	19,4		
Ib.-5. Wohnungsbauförderung	4,5	70,7	5,2	61,3	7,2	53,0	12,1	63,5	13,5	69,3	13,7	64,2	
6. Bausparförderung	1,7	25,7	2,4	28,3	3,7	27,0	2,9	15,0	2,0	10,1	1,3	6,5	
- Wohnungsbauprämien (einschl. Bausparzwischenfinanzierung)	0,8	12,6	1,6	19,0	3,2	23,2	2,0	10,6	1,0	5,1	0,8	4,0	
- Steuervergünstigungen	0,8	13,1	0,8	9,3	0,5	3,8	0,8	4,4	1,0	5,0	0,5	2,4	
7. Wohngeld	0,1	2,3	0,6	7,0	1,7	12,1	1,8	9,6	2,5	12,7	3,7	17,2	
Ia.-7. Wohnungswesen	7,9	98,8	7,0	96,6	13,9	92,2	18,4	88,1	19,6	92,1	18,8	87,5	
Ib.-7. Wohnungswesen	6,3	8,2	12,6	16,8	17,9	18,7	17,4		19,4	23,3	22,9	29,0	
8. Städtebauförderung ***)	0,1	1,2	0,3	3,4	1,1	7,8	2,3	11,9	1,5	7,9	2,7	12,5	
Ia.-8. Wohnungswesen, Städtebau	8,0	7,3	15,0	20,7	21,1	21,5	19,9		24,6	28,5	29,6		
Ib.-8. Wohnungswesen, Städtebau	6,4	100	8,5	100	13,6	100	19,1	100	21,4	100	19,9	100	
Summe Subventionsberichte ****)			7,9	100	13,1	100	18,6	100		19,1	100	17,9	100
- Finanzhilfen des Bundes			2,0	25,3	4,0	30,3	3,7	20,0	4,7	4,9	25,5	4,7	26,4
- Finanzhilfen der Länder			3,4	42,5	4,9	37,1	7,9	42,2	8,7	38,8	10,8	39,4	
- Steuervergünstigungen			2,5	32,1	4,3	32,6	7,0	37,8	9,1	8,7	45,6	7,5	41,7

*) zuzüglich Sonderprogramme des Bundes; **) Maßnahmen zur Sicherung und Erhaltung des Wohnungsbestandes in Ostdeutschland; ***) nur Bundes- und Länderprogramme (einschl. Sonderprogramme); ****) ohne Städtebauförderung, einschl. Wohnungsfürsorge der öffentlichen Hand.

Hinweis: Bis 1989: alte Länder; ab 1991: alte und neue Länder. In den 4,8 Mrd. DM Finanzhilfe 1994 ist die Übernahme der Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft enthalten.

Quelle: Subventionsberichte, Sozialberichte, Finanzberichte der Bundesregierung.

Wohnungsbauförderung insgesamt um rund die Hälfte stärker engagiert als der Bund. Abschnittsweise haben Bund und Länder ihre Zahlungen aber immer

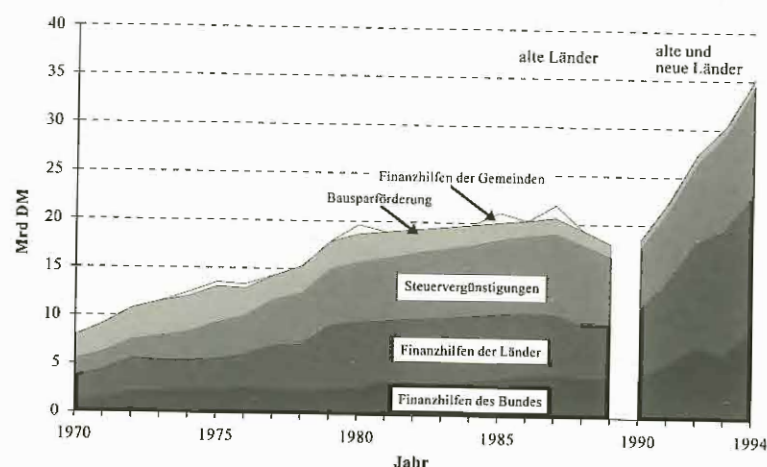
⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, Vierzehnter Subventionsbericht, aaO.; Bundesministerium der Finanzen, aaO.

⁵ 1972 betrug der Anteil der Steuervergünstigungen sogar nur 25 vH.

⁶ Bisher zahlenmäßig vor allem dokumentiert durch den Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen von 3,7 Mrd. DM im Jahr 1988 auf 14,2 Mrd. DM im Jahr 1992, wobei die tatsächlich geleisteten Zahlungen für den sozialen Wohnungsbau in den beiden Jahren weder so niedrig noch annähernd so hoch waren.

⁷ Dazu kommt als Sonderfaktor für den starken Anstieg der Finanzhilfen im Jahr 1994 die Übernahme der Zinszahlungen für die Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft.

Abbildung 3.1: Finanzhilfen des Bundes und der Länder und Steuerergünstigungen für den Wohnungsbau (ohne Städtebauförderung)



Hinweis: Die Reihen sind wegen geänderter Berechnungsverfahren nicht über das Jahr 1989 hinweg vergleichbar.

Quelle: Subventionsberichte der Bundesregierung.

wieder unterschiedlich stark variiert. So sind die Finanzhilfen der Länder in der zweiten Hälfte der 70er Jahre besonders stark angestiegen, während gleichzeitig die Aufwendungen des Bundes stagnierten. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre war dagegen der Bundesanteil wegen der Übernahme des Länderanteils an der Wohnungsbauprämie und eines höheren Anteils an den Wohngeldzahlungen relativ hoch.

3312 Vom gesamten Mitteleinsatz entfällt gegenwärtig mit rund 14 Mrd. DM der größte Anteil auf Finanzhilfen zur Förderung des Wohnungsneubaus sowie – namentlich in den neuen Ländern – zur Modernisierung und Instandhaltung des Wohnungsbestandes. Hiervon dürften mehr als 10 Mrd. DM dem Sozialwohnungsbau zuzuordnen sein (sowohl der Förderung von Mietwohnungen als auch der Förderung von Wohneigentum). Für Wohngeld ist mit fast 7 Mrd. DM ein in den letzten drei Jahren stark erhöhter Betrag vorgesehen, um die Mietsteigerungen in Ostdeutschland abzufedern. Die Steuerergünstigungen sollen sich nach offizieller Rechnung auf insgesamt 10 Mrd. DM belaufen, wovon allein mehr als 8 Mrd. DM auf die steuerliche Wohneigentumsförderung (vor allem nach §§ 10 e, 34 f EStG) entfallen. Im Vergleich dazu fällt die Bausparförderung mit weniger als 1 Mrd. DM nur wenig ins Gewicht.

3313 Die Struktur der Wohnungsbaufördermaßnahmen läßt sich nur mit Einschränkungen nachweisen, weil entsprechende Aufgliederungen in den zur Verfügung stehenden statistischen Unterlagen oft fehlen.⁸ Zum Teil muß

⁸ Zur Methodik der Ermittlung des Förderumfangs und der Verteilungsergebnisse vergleiche: Ulbrich, Instrumente der Wohnungsbauförderung, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik, Bonn, 1994, S. 1ff.

man sich mit Schätzungen zur Ergänzung der vorhandenen Informationen behelfen. Am vollständigsten dokumentiert sind die einzelnen Finanzhilfen des Bundes. Die Subventionsberichterstattung der Länder dagegen ist unvollständig; in den Subventionsberichten des Bundes werden die Finanzhilfen der Länder nur in der Summe aufgeführt. Über das Engagement der Gemeinden im Wohnungswesen gibt es einen Nachweis nur für einzelne Stichjahre.⁹

3314 Soweit bei einzelnen wohnungspolitischen Maßnahmen gesetzlich ein bestimmter Mitfinanzierungsanteil der Länder vorgesehen ist, kann in diesen Fällen aus den vorliegenden Informationen über die Bundesausgaben auch auf die Ausgaben der Länder geschlossen werden. Meistens haben die Länder ihre Finanzierungshilfen aber über diese Verpflichtungen hinaus ausgedehnt oder eigene Programme zur Wohnungsbauförderung aufgelegt, deren Ausgabenvolumen sich nicht leicht bestimmen läßt. Das gilt speziell für die Förderung im sozialen Wohnungsbau, aber auch für die Modernisierungsförderung. Die Zahlenangaben zum Fördervolumen für den sozialen Wohnungsbau beruhen auf Schätzungen aus der Bewilligungsstatistik.¹⁰ Diese enthält die Darlehensbewilligungen von Bund und Ländern nach Förderjahrgängen und die jeweils erste Jahresrate der objektbezogenen Beihilfen. Daraus wurde unter bestimmten Annahmen über die Reduktion der Jahresraten (degressive Förderung) das jährliche Gesamtniveau der objektbezogenen Beihilfen für den seit 1962 geförderten Wohnungsbestand errechnet. Hinzuzuschätzen war schließlich noch der Aufwand für die sogenannte Nachsubventionierung (Härteausgleich). Die Aufwendungen von Bund und Ländern zusammen können auf diese Weise zwar nur ungefähr bestimmt werden – exakte Zahlen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus liegen nur für den Bund allein vor –, doch dürfte die Entwicklung im Zeitablauf einigermaßen verlässlich widerspiegelt werden.

Was die Steuerergünstigungen angeht, so werden in den Subventionsberichten zwar die Gesamtvolumina und nicht nur die Anteile des Bundes aufgeführt. Bei den Angaben handelt es sich aber nicht um exakte Berechnungen des Steuerverzichts¹¹, sondern zumeist um recht grobe Schätzungen auf einer oft viele Jahre zurückliegenden Datenbasis, die auch bei Vorliegen neuerer Erkenntnisse nachträglich offiziell nicht mehr korrigiert werden.

Mit diesen Einschränkungen ist in der Tabelle 3.2 die Entwicklung des staatlichen Aufwands für Wohnungswesen und Städtebau seit 1965 nach För-

⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Dreizehnter Subventionsbericht, Bundestags-Drucksache 15/1525, Bonn, 1991, S. 46f. Allerdings spielen die Aufwendungen der Gemeinden für die Wohnungsbauförderung insgesamt nur eine untergeordnete Rolle. Aus dem Dreizehnten Subventionsbericht lassen sich die kommunalen Finanzhilfen für Städtebau und Wohnungswesen mit gut 1,2 Mrd. DM errechnen. Das wären etwa 4 Prozent der gesamten staatlichen Aufwendungen für diesen Bereich.

¹⁰ Vgl. hierzu Bartholmai, Die Bedeutung finanzwirksamer Instrumente für den Wohnungsbau, in: Wochenbericht 8/1983 des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin, 1983, S. 147ff. Aktualisierte Berechnungen wurden vom Verfasser freundlicherweise zur Verfügung gestellt.

¹¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Vierzehnter Subventionsbericht, aaO., S. 12.

derbereichen dargestellt worden. Sie zeigt, daß sich im Zeitablauf die Struktur des Fördersystems erheblich verändert hat.

Auffällig ist zunächst, wie stark sich in diesem Zeitraum die Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus verringert hat. Gegenwärtig werden trotz seiner „Renaissance“ nicht mehr als etwa 30 vH der ausgewiesenen Mittel zur Förderung des Neubaus von Sozialwohnungen verwendet. Im Jahre 1965 war der Anteil fast doppelt so hoch.¹² In der zweiten Hälfte der 80er Jahre war er allerdings auch schon einmal auf fast ein Viertel abgesunken.

3315 Tabelle 3.2 enthält in Zeile 1 b eine zweite Zeitreihe, die im Unterschied zum jeweiligen fiskalischen Aufwand für den Sozialwohnungsbau den Subventionswert der öffentlichen Hilfen in ökonomischer Betrachtung darstellt. Der Unterschied besteht vor allem darin, daß bei Darlehen nicht die jährliche Kreditauszahlung (für Neubauten) nachgewiesen wird, sondern der mit dem gesamten Darlehensbestand verbundene Zinsvorteil. Auf diese Weise wird der Einsatz niedrig verzinslicher öffentlicher Darlehen im sozialen Wohnungsbau mit den ansonsten zur Subventionierung des Wohnungswesens aus den öffentlichen Haushalten gewährten Zuschüssen, Erstattungen, Zuweisungen und Schuldendiensthilfen und auch mit den Steuervergünstigungen wirtschaftlich vergleichbar gemacht.¹³ Im Vergleich zu den Haushaltsansätzen resultiert daraus eine andere Zeitstruktur der Begünstigungen. Wird etwa die Darlehensvergabe im sozialen Wohnungsbau eingeschränkt, bedeutet das eine sofortige Entlastung des Haushalts, aber die Zinsvorteile nehmen kurzfristig noch kaum ab, denn der vorhandene Bestand an Krediten wird dadurch ja nicht berührt; erst längerfristig ergibt sich eine Reduktion. Umgekehrt wirken sich mehr Darlehen zur Ankurbelung des Wohnungsbaus stark im Haushalt, aber zunächst nur sehr abgeschwächt auf den gesamten Darlehensbestand und damit auf die Summe der Zinsvergünstigungen aus.

Der erstgenannte Vorgang war beispielsweise in den Jahren 1965 bis 1970 zu beobachten. Damals fand – zum Zweck der (vorübergehenden) Einsparung von Haushaltsmitteln – die Umstellung der Förderung im sozialen Wohnungsbau von der bis dahin vornehmlich praktizierten Darlehensfinanzierung zur Subventionierung der laufenden Aufwendungen statt. Dadurch konnte der Haushaltsansatz in dem genannten Zeitraum mehr als halbiert werden, obwohl die Anzahl der mit dem neuen System geförderten Wohnungen nur um ein Fünftel absank. Die Haushaltsentlastung durch die verstärkte Förderung mit objektbezogenen Beihilfen war jedoch nur von kurzer Dauer, da immer mehr

¹² Auch in den zehn Jahren davor betrug der Anteil des sozialen Wohnungsbaus an den gesamten wohnungspolitischen Subventionen jeweils knapp die Hälfte. Vgl. Kornemann, Subventionen ohne Gegenleistung? Kritische Überlegungen zu einem komplexen Gegenstand, in: Investitionsverhalten in der Wohnungswirtschaft. Perspektiven und Friktionen, Schriften für Sozialökologie, Bd. 31, Bochum, 1983, S. 45; Krummacker, Wohnungspolitik in der BRD – Leitlinien und Entwicklungsphasen, in: Prokla, Heft 45, 1981, S. 92.

¹³ Die Bundesregierung stellt in diesem Zusammenhang in ihrem jüngsten Subventionsbericht fest, daß die Summierung aller Ausgabebeträge für Finanzhilfen – d.h. einschließlich der Auszahlungsbeträge für Darlehen – ein überzeichnetes Bild der Subventionierung vermittelt. Vgl. Deutscher Bundestag, Vierzehnter Subventionsbericht, aaO., S. 12.

Jahrgänge mit laufenden Subventionen bedacht werden mußten. Schon 1975 hatte deshalb der Haushaltsansatz wieder die Höhe von vor 1965 Jahren erreicht, und er stieg unaufhaltsam weiter, obwohl pro Jahr sehr viel weniger Wohnungen neu gefördert wurden als damals. Der Betrag für den Aufwand der öffentlichen Wohnungsbauförderung wies in diesem Zeitraum – scheinbar unberührt von den Umgestaltungen des Förderungssystems – ein fast gleichbleibendes Niveau auf.

Der an zweiter Stelle genannte Vorgang, die vermehrte Darlehensvergabe, ist gegenwärtig zu verzeichnen. Seit 1989 hat sich der Haushaltsansatz für den sozialen Wohnungsbau vor allem durch die vermehrte Gewährung öffentlicher Wohnungsbaudarlehen annähernd verdoppelt, während der ausgewiesene Förderbetrag sogar rückläufig war. Zwar sind infolge der Darlehensausweitung die Vergünstigungen aus Zinsermäßigungen angestiegen, zugleich sollen aber die Zins- und Tilgungszuschüsse stark zurückgegangen sein. Vom Förderaufwand her ist für das Jahr 1994 nur ein Volumen von 5,3 Mrd. DM für den sozialen Wohnungsbau veranschlagt worden, die Ausgabenansätze in den öffentlichen Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden dürften sich dagegen, wie soeben erwähnt, auf schätzungsweise 10 Mrd. DM belaufen.

3316 Große Bedeutung für das Ausmaß der Zinsvorteile in der Aufwandsrechnung haben Änderungen in den Kreditkonditionen, die in der fiskalischen Ausgabenbetrachtung überhaupt nicht berücksichtigt werden. Im Jahr 1982 wurden so durch die Höherverzinsung öffentlicher Baudarlehen die Zinsvergünstigungen gegenüber den Vorjahren stark eingeschränkt; seitdem ist durch die Vergabe neuer Darlehen allmählich wieder ein Anstieg der Subventionsleistungen zu verzeichnen. Beim Subventionswert handelt es sich um eine Netto-rechnung, da Zinserträge des Staates und Einnahmen aus Kreditrückzahlungen in die Berechnungsbasis eingehen. Die Haushaltsansätze sind dagegen Bruttositionen, die nicht mit den entsprechenden Einkünften des Staates saldiert werden. Dadurch erklärt sich, daß die Subventionswerte für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus im langfristigen Durchschnitt hinter den Haushaltsansätzen zurückgeblieben sind.

3317 Es ist darauf hinzuweisen, daß auch die Angaben zu den Subventionswerten nur höchst unsichere Schätzungen darstellen, die in der Vergangenheit nachträglich immer wieder kräftig korrigiert worden sind. Über die Schätzbasis ist außerdem nur sehr wenig in Erfahrung zu bringen, so daß eine Beurteilung gerade der jüngsten Angaben von außen nur mit Vorbehalt möglich ist. Jedenfalls kann nicht ausgeschlossen werden, daß die jetzt sehr niedrig erscheinenden Schätzungen für die Subventionswerte der Jahre 1993 und 1994 später angehoben werden müssen.

Im Gegensatz zur Tendenz bei der Förderung des sozialen Wohnungsbaus hat sich der Anteil der Steuervergünstigungen zur Bildung selbstgenutzten Wohneigentums von einem Fünftel in den Jahren 1965 und 1970 auf ein Drittel des gesamten Subventionsaufwands für den Wohnungsbau in der zweiten Hälfte der 80er Jahre erhöht. Im Jahre 1984 wurden, allerdings aufgrund konjunkturell veranlaßter zusätzlicher Zinsabzugsmöglichkeiten, schon einmal

zwei Fünftel der gesamten Fördersumme der Eigentumsförderung zugerechnet. Inzwischen ergeben geänderte Berechnungsverfahren zwar nur noch einen Anteil von 30 vH, das sind aber immer noch 10 Prozentpunkte mehr als Ende der 60er Jahre.

Auf die geänderten Berechnungsverfahren soll in diesem Zusammenhang kurz eingegangen werden. Im Subventionsbericht 1989 ist der Steuerverzicht des Staates aus den Sonderregelungen des Einkommensteuerrechts für Bauherren und Erwerber von Wohneigentum noch mit 6,6 Mrd. DM für das Jahr 1989 veranschlagt worden. Im Subventionsbericht 1991 ist dieser Ansatz um 1,5 Mrd. DM reduziert worden. Wie sich die Änderungen auf die verschiedenen Maßnahmen des Einkommensteuerrechts aufteilen, zeigt Tabelle 3.2. Auch in den geänderten Berechnungen sind bislang nur die Erkenntnisse aus den Einkommensteuerstatistiken für 1983 und später für 1986 berücksichtigt worden. Inzwischen liegen aber die Resultate für 1989 vor, so daß ein direkter Vergleich der Schätzungen mit dem effektiven Steuerausfall möglich ist. Danach wären die Vergünstigungen aus dem auslaufenden § 7 b EStG noch niedriger, die Steuervorteile aus dem neuen § 10 e EStG dagegen höher gewesen als im Subventionsbericht geschätzt. Auch für das Baukindergeld (§ 34 f EStG) wäre ein deutlich höherer Betrag zu veranschlagen. Insgesamt beliefen sich die Vergünstigungen aus der steuerlichen Wohneigentumsförderung auf 5,7 Mrd. DM statt auf 5,2 Mrd. DM. Entsprechende Korrekturen an den Angaben in den Subventionsberichten hat die Kommission auch für die unter Ziffer 3321 ff vorgelegten Verteilungsrechnungen vorgenommen.

3318 Auch für die Städtebauförderung und die Modernisierung des Wohnungsbestandes (einschließlich Energiesparmaßnahmen) ist zunächst bis ca. 1980 ein starker Anstieg der Subventionsaufwendungen zu konstatieren. Der Anteil dieser Aufwandsgruppe am Gesamtvolumen erhöhte sich auf mehr als 17 vH, nachdem er 1965 noch 2 vH betragen hatte¹⁴. Anschließend folgte eine Phase der Konsolidierung auf etwas niedrigerem Niveau. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre hat zunächst nur die Städtebauförderung wieder größere Bedeutung erlangt. Von der Modernisierungsförderung der 70er Jahre ist dagegen im wesentlichen nur noch die steuerliche Vergünstigung von Energiesparmaßnahmen als Torso übriggeblieben und auch diese begrenzt auf Vorhaben, die bis Ende 1991 durchgeführt worden sind. Finanzhilfen wurden nur noch für die Abwicklung des 1982 ausgelaufenen Bund-Länder-Modernisierungsprogramms geleistet. Daneben gibt es aber landeseigene Modernisierungsprogramme¹⁵ und auch Programme der Gemeinden, die freilich statistisch nicht

¹⁴ Dabei sind einige Maßnahmen und Programme der Gemeinden und Gemeindeverbände wegen statistischer Erfassungsprobleme nicht mitgezählt.

¹⁵ Nach einer Zusammenstellung von Koopmann waren im Jahre 1984 Ausgaben in Höhe von mehr als 700 Mio. DM für ländereigene Modernisierungsprogramme geplant. Das war damals das Doppelte der Finanzhilfen im Bund-Länder-Programm. Es kann davon ausgegangen werden, daß in ähnlicher Größenordnung Modernisierungsmaßnahmen von den Ländern auch später gefördert worden sind. Vgl. Koopmann, Förderung der Stadterneuerung 1971 bis 1984 – Zusammenstellung der Bundes- und Landesprogramme, in: Bundesbaublatt, Heft 10, 1984, S. 678.

ausreichend dokumentiert sind. Die Bedeutung der Modernisierungsförderung war und ist also größer als es in den Zahlen der Tabelle 3.2 zum Ausdruck kommt. Seit 1991 hat die Förderung der Modernisierung und Instandsetzung durch die Notwendigkeit, in den neuen Ländern den Verfall der Bausubstanz zu stoppen und die Ausstattung der Wohnungen mit Heizungen und Sanitär-einrichtungen zu verbessern, einen neuen Schub erhalten. Eine Reihe von Sonderprogrammen sind zu diesem Zweck aufgelegt worden (Position 5 in Tabelle 3.2).

3319 Die Wohngeldzahlungen haben sich besonders zwischen 1965 und 1975 stark erhöht. In den Jahren danach stagnierte der für Miet- und Lastenzuschüsse verwendete Anteil an den gesamten Wohnungsbau- und Städtebauförderungsmitteln bei reichlich 10 vH. Durch die zweimalige Novellierung des Wohngeldgesetzes stieg er im Verlauf der 80er Jahre aber auf mehr als 15 vH. Das war im Jahr 1988 trotzdem nur gut halb soviel, wie die Steuervergünstigungen zur Wohneigentumsbildung kosteten. Nachdem die Wohngeldgesetzgebung 1991 auch auf die neuen Länder ausgedehnt worden war, sind allerdings die Ausgabenansätze beträchtlich in die Höhe geschnellt und dürften 1994 etwa soviel wie der (ebenfalls gestiegene) Subventionsaufwand für die steuerliche Wohneigentumsförderung ausmachen.

3320 Eine Sonderentwicklung ist für die Bausparförderung zu konstatieren. Bis 1975 nahmen die Aufwendungen dafür stark zu, danach gingen sie ebenso deutlich wieder zurück. Der Grund dafür ist, daß seit Mitte der 70er Jahre der Begünstigtenkreis für die Wohnungsbauprämie eingeschränkt wurde und außerdem mehrfach die Prämiensätze gesenkt worden sind. Genau ein Viertel der gesamten staatlichen Hilfen für den Bereich Wohnungswesen und Städtebau entfiel damals auf die Begünstigung des Bausparens. Mittlerweile machen die Bausparvergünstigungen weit weniger als 5 vH des Förderbudgets aus.

3. Verteilungswirkungen

3321 Tabelle 3.3 enthält Informationen über die Verteilungswirkung der untersuchten Wohnungsbauförderungsmaßnahmen für das Jahr 1978 und, entsprechend den erkennbaren und in den einzelnen Abschnitten beschriebenen Tendenzen fortgeschrieben, für das Jahr 1993. Es sei ausdrücklich noch einmal darauf hingewiesen, daß nur die Ergebnisse für 1978 auf detaillierten Berechnungen zur Bestimmung der Verteilungswirkungen beruhen. Für 1993 konnten vergleichbare Kalkulationen nicht vorgenommen werden, weil verwertbare Statistiken dafür nicht zur Verfügung stehen. Die angegebenen Verteilungsrelationen in Tabelle 3.3 sind darum nur als grobe Orientierung zu verstehen. Sie können durch neuere Erkenntnisse, wie sie etwa die Wohnungsstichprobe und die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993 liefern dürften, nicht unerheblich modifiziert werden. Das angewendete Verfahren besteht darin, Einkommensquintile für jede Haushaltsgröße zu bilden und die jeweiligen (ersten, zweiten, ... fünften) Quintile anschließend über alle Haushaltsgrößen zusammenzufassen.

Tabelle 3.3: Verteilung der Vergünstigungen aus wohnungspolitischen Maßnahmen auf Einkommensschichten 1978 und 1993

Einkommensschicht	Mietvorteile im sozialen Wohnungsbau		Wohngeld		Bausparvergünstigungen		Eigentumsförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus		Zusammen	
	Mio DM	Anteil in vH	Mio DM	Anteil in vH	Mio DM	Anteil in vH	Mio DM	Anteil in vH	Mio DM	Anteil in vH
1978										
1. Quintil	465	21,0	1152	64,3	335	11,9	205	11,8	2156	25,2
2. Quintil	504	22,8	417	23,3	436	15,5	320	18,4	1677	19,6
3. Quintil	480	21,7	154	8,6	531	18,8	390	22,4	1555	18,2
4. Quintil	467	21,1	45	2,5	686	24,3	418	24,0	1615	18,9
5. Quintil	294	13,3	23	1,3	832	29,5	407	23,4	1556	18,2
Zusammen	2210	100,0	1790	100,0	2820	100,0	1740	100,0	8560	100,0
1993										
1. Quintil	1131	29,0	2556	71,0	107	14,3	405	15,0	4199	38,3
2. Quintil	1131	29,0	720	20,0	165	21,9	540	20,0	2556	23,3
3. Quintil	897	23,0	252	7,0	162	21,6	621	23,0	1932	17,6
4. Quintil	507	13,0	54	1,5	116	15,5	594	22,0	1271	11,6
5. Quintil	234	6,0	18	0,5	201	26,7	540	20,0	993	9,1
Zusammen	3900	100,0	3600	100,0	750	100,0	2700	100,0	10950	100,0

Hinweis: Erläuterung in Ziffer 3322. Zur Definition der Quintile vergleiche man Ziffer 2202.

Die Angaben zu den Fördervolumina für die einzelnen Maßnahmen sind nur zum Teil an die offiziellen Schätzungen der Bundesregierung angelehnt. Im sozialen Wohnungsbau sind die Abweichungen durch unterschiedliche Konzepte der Vorteilszurechnung bedingt. Auch soweit sich durch neuere Daten, wie insbesondere die Einkommensteuerstatistik 1989, andere Fördersummen errechnen, ist von den offiziellen Angaben abgewichen worden.

3322 Die in Tabelle 3.3 dargestellten Verteilungswirkungen betreffen nur die direkte Förderung. Das gesamte Fördervolumen ergibt sich erst bei Einbeziehung der steuerlichen Vergünstigungen. Wegen der komplexen Probleme bei der Messung und Bewertung wird die Bedeutung der steuerlichen Förderung im achten und neunten Kapitel erörtert. Legt man die amtlichen Definitionen im Subventionsbericht und im Finanzbericht zugrunde, unter Auslassung der steuerlichen Förderung, so zeigt sich, daß unter den direkt Geförderten das Wohngeld in den alten Ländern die sozial treffsicherste Maßnahme war. Gut zwei Drittel des Wohngeldes sind dem untersten Quintil zugute gekommen, mehr als 90 vH den beiden unteren Quintilen in der Einkommenspyramide. Die Mietvorteile im sozialen Wohnungsbau waren 1978 relativ gleichmäßig auf die untersten vier Quintile verteilt gewesen, also deutlich weniger zielgenau. Dies lag nicht nur an den Einkommensgrenzen (Tabelle 3.1) selbst, sondern wohl auch daran, daß die Sozialmieter im Durchschnitt etwa 20 Jahre lang in

ihrer Wohnung geblieben und dabei in sehr vielen Fällen zu Normalmietern geworden sind. Im Jahr 1993 waren unter den Sozialmietern in deutlich stärkerem Maße Haushalte mit niedrigen Einkommen repräsentiert. Dennoch waren die Sozialwohnungsbestände weit davon entfernt, vorwiegend Unterkunft für Haushalte mit sehr geringen Einkommen zu sein.

3323 Die Bausparförderung und die Eigentumsförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus hatten beide keinen ausgesprochen sozialpolitischen „Touch“. Die Bausparförderung ist keine Wohnungssozialpolitik. Die Verteilung ist dementsprechend verhältnismäßig gleichmäßig.

Das Volumen der Bausparförderung ist von 1978 bis 1993 auf fast ein Viertel zurückgegangen. Hingegen ist das Volumen der Eigentumsförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus gestiegen (1. und 2. Förderweg). Unter den Eigentümern der nach dem zweiten Förderweg geförderten Wohnungen findet man einen erheblichen Anteil von Haushalten mit mittleren, ja sogar höheren Einkommen. Dies liegt zum einen daran, daß sich dieser Förderweg von vornherein nicht an untere Einkommensschichten wendet, und zum anderen an dem Umstand, daß viele Haushalte nach dem Bewilligungszeitpunkt aus den förderwürdigen Einkommenskategorien gewachsen sind.

4. Politische Reaktionsmuster bei einer akuten Verknappung am Wohnungsmarkt

3324 Mit ziemlicher Regelmäßigkeit zeigt sich in Zeiten der Verknappung am Wohnungsmarkt ein typisches Reaktionsmuster der Politik. Unter dem Eindruck des sich ausbreitenden Unmuts angesichts steigender Mieten, Warteschlangen, steigender Bau- und Bodenpreise antwortet die Wohnungspolitik meist in doppelter Weise:

- Durch steuerliche Erleichterungen und zusätzliche Mittel für den sozialen Wohnungsbau versucht sie, die Investitionstätigkeit zu erhöhen.
- Durch eine Verschärfung des Mieterschutzes verspricht sie, die Anpassungshärten für Mieter zu verringern. Kleinere Verfahrenserleichterungen bei der Anpassung der Mieten an veränderte Knappheitsverhältnisse mildern diese Verschärfung gelegentlich ab, damit die Investoren nicht vollständig verschreckt werden.

Die Einsicht, daß sie mit solchem Politikmix ihre eigenen Wirkungsbedingungen von Zyklus zu Zyklus verschlechtert, hat sich in der Wohnungspolitik nicht durchsetzen können, wengleich einzuräumen ist, daß es in den Zwischenphasen aufgelockerter Verhältnisse am Wohnungsmarkt auch Teilschritte zu einer Liberalisierung des Mietrechts gegeben hat.

3325 Unbefriedigend sind beide Teile dieser typischen Doppelstrategie:

- Die investiven Maßnahmen greifen zu spät und wirken prozyklisch. Das gilt sowohl für steuerliche Abschreibungserleichterungen wie auch für eine Intensivierung des sozialen Wohnungsbaus. Die Mitnahmeeffekte dürften beträchtlich sein. Der wiederholte Einsatz dieser Instrumente aus zyklischen Gründen führt zum Attentismus der Investoren.

– Die mieterfreundliche Gesetzgebung wird von Seiten der Mieter und ihrer Interessenvertreter als Ausdruck eines permanent weiter zu verfolgenden „mietrechtlichen Fortschritts“ angesehen. Das Mietrecht verliert immer mehr seinen Charakter als stabiler rechtlicher Rahmen, den die Mietvertragsparteien durch ihre Verträge auszufüllen haben. Es wird de facto zu einem ad hoc verfügbaren Instrument, von dem die Vermieter überdies eine in der Tendenz ständig zunehmende Verschärfung befürchten. Als Folge der zahlreichen Änderungen des Mietrechts muß sich bei den Investoren zumindest der Eindruck herausbilden, daß fast alle Regelungen des Mietrechts bei einer neu auftretenden Verknappung von Wohnungen zur Disposition stehen. Da sie auch für die Zukunft mit Engpässen rechnen müssen, erwarten sie weitere Mietrechtsänderungen, und in Fortschreibung ihrer Erfahrungen erwarten sie sie überwiegend zu ihren Lasten.

3326 Wem es um die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes auch bei zyklisch wechselnden Marktbedingungen zu tun ist, kann das in den letzten zwanzig Jahren deutlich gewordene Verständnis des Mietrechts nicht billigen. Wahrscheinlich werden die Zyklen nicht nur durch die investiven Maßnahmen des Staates, sondern auch durch seine Mietrechtspolitik noch verschärft. Investoren, die mit dem Risiko künftig weiter verschärfter Mietrechtsbestimmungen zu ihren Lasten rechnen, werden in Perioden der Verknappung erst dann mit erhöhten Investitionen reagieren, wenn durch kräftige Mietsteigerungen sehr hohe Anfangsrenditen entstanden sind. Die kumulative Mietsteigerung und deren Bewertung braucht Zeit. Auf die Preissignale wird erst mit Verzögerung reagiert. Investitionen werden erst dann durchgeführt, wenn so günstige Anfangsrenditen entstehen, daß die Investoren in den Folgejahren nur geringe Mietpreisteigerungen brauchen, um wenigstens für eine längere Zeit befriedigende Erträge zu erwirtschaften. Bestünde dagegen die Erwartung, daß Mieten jeweils zügig an eine Erhöhung der Nachfrage angepaßt werden können, oder daß Mieterhöhungen zumindest nicht noch stärker behindert werden als bisher, dann dürften aus der Sicht der Investoren die Anfangsmieten niedriger, gegebenenfalls deutlich niedriger sein. Dies würde in Perioden zyklischer Verknappung schon bei geringeren Mietsteigerungen zu zusätzlichen Investitionen führen. Eine Verknappungsphase müßte keine Mietsteigerungen gleichsam auf Vorrat legen.

3327 Auch auf einem anderen Feld hat sich die Politik einer Doppelstrategie bedient, die sie in neue Konflikte hineingezogen hat. Hier geht es um die Förderung der Eigentumsbildung zur Selbstnutzung bei gleichzeitiger Behinderung der Umwandlung von Mietwohnungen in selbstnutzbare Eigentumswohnungen. Die meisten attraktiven innerstädtischen Wohngebiete waren aufgrund der historischen Entwicklung fast reine Mietwohngebiete. Mit den höheren Präferenzen für gute Bestandswohnungen und der Steigerung der Eigentumsquote, nicht zuletzt unterstützt durch die Ausdehnung der Eigentumsförderung auf Bestandskäufe in den 70er Jahren, kam es zu einer hohen Nachfrage nach Eigentumswohnungen in Innenstadtgebieten. Das Angebot an Eigentumswohnungen wurde zum Teil durch den Bau von Eigentumswohnun-

gen in Baulücken geschlossen. Darüber hinaus wurden und werden in erheblichem Umfang Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt und zur Eigennutzung veräußert. Die Politik hat durch Schutzfristen, in denen kein Eigenbedarf geltend gemacht werden kann, diesen Prozeß zu verlangsamen versucht. Immer wieder wurden auch Umwandlungsverbote diskutiert, die allerdings verfassungsrechtlich nicht zulässig sind. Im wirtschaftlichen Ergebnis haben sowohl administrative Behinderungen (die Erschwerung bei Abgeschlossenheitserklärungen zum Beispiel) als auch gesetzliche Behinderungen das Angebot verknappt. Dadurch haben sich die Preise für Eigentumswohnungen in den entsprechenden Lagen erhöht, was den Anreiz zur Umwandlung wiederum steigerte. Die erhöhten Preise und Gewinnmöglichkeiten fördern ein aggressives Umwandlungsverhalten, eine zum Teil die Grenzen der Legalität überschreitende Umwandlungspraxis. Dies führte in der politischen Diskussion wiederum zu einer Forderung nach weiteren Erschwerungen. Auf diese Weise ist ein schädliches Aufschaukeln entstanden.

IV. Strategieüberlegungen für die Zukunft

3401 Die Wohnungspolitik soll wirksamer und billiger werden. Der strategisch bedeutsamste Teil einer wohnungspolitischen Reform besteht in der Veränderung fehlgeleiteter und überzogener Regulierungen. Hier braucht die Wohnungspolitik am dringlichsten den Mut, aus dem Teufelskreis auszusteigen, in den sie durch eine populäre Vorliebe, am Symptom anzuknüpfen, geraten ist. Diese Politik, gedacht zur Korrektur des Marktes, überlagert und lähmt die Marktkräfte; darüber liegen dann die Reaktionen der Politik auf die unerwünschten Wirkungen von Politik mit ihrerseits unerwünschten Wirkungen und so fort. Das Gesamtergebnis des Wohnungsmarktes erscheint vielen Bürgern inzwischen so verheerend, daß sich Hohn ausgesetzt sieht, wer angesichts dessen noch wagt, auch den Wohnungsmarkt für einen im Prinzip funktionstüchtigen Markt zu halten. Und doch ist es richtig, daß Schritte zurück zu einem freieren Markt geboten sind.

Prinzipielles Mißtrauen gegenüber dem Markt ist auch hier kein guter Ratgeber. Helfen sollte die doppelte Einsicht: Es ist nicht Mangel an Effizienz, den man am Wohnungsmarkt vor allem zu beklagen hat. Und: Man muß verteilungspolitische und sozialpolitische Absichten nicht aufgeben, wenn man dem Markt mehr vertraut. Man muß diese Absichten aber stärker separieren und also noch konsequenter als bisher über die sogenannte Subjektförderung verfolgen. Nur dann wird man frei, auf der Angebotsseite die Bedingungen für dauerhafte Dynamik zu schaffen. Die Versuche des Staates, es auch im eigentlichen Bereich des Marktes besser zu machen als dieser, sollten aufgegeben werden. Wo man es trotzdem nicht lassen kann, sollte es immerhin mit der Behutsamkeit geschehen, zu der die Bescheidenheit nötigt, die man aus seiner bisherigen Erfolglosigkeit gewonnen haben sollte. Dies gilt vor allem für die notorische Neigung des Staates zur wählerwirksamen, aber fehlsamen Eingrif-

fen bei der Preis- und Mengenanpassung. Da hier auch der interventionsfreie Markt seine auffälligsten Defizite gegenüber den Wünschen der Menschen hat, mag es Illusion sein, vom Staat an dieser Stelle Zurückhaltung zu erwarten. Empfohlen werden muß sie trotzdem.

In einem guten wirtschaftspolitischen Konzept stützen sich dessen Elemente gegenseitig. Teilweise schaffen sie sich wechselseitig erst die nötigen Anwendungsbedingungen. Das gilt auch hier in hohem Maße. Zu einem befriedigenden Investorenverhalten wird es erst kommen, wenn lähmende Regulierungen korrigiert sind. Aber die Akzeptanz einer Deregulierung ist nachhaltig nur zu gewinnen, wenn ein reichliches Wohnungsangebot sie belohnt, wenn die meisten Probleme dadurch schrumpfen und die Menschen erkennen konnten, wie viele Regulierungen man nicht braucht, wenn man sie nicht hat.

3402 Aufgrund ihrer Beratungen zur Frage nach der zweckmäßigsten Strategie schlägt die Kommission der Wohnungspolitik vor, sich im einzelnen von folgenden Grundlinien leiten zu lassen:

(1) Die Wohnungspolitik überläßt dem Preismechanismus, was dieser am besten kann. Sie erfüllt ihre verteilungspolitischen, sozialpolitischen und eigentumspolitischen Aufgaben unter größtmöglicher Schonung der Funktionsbedingungen eines freien Marktes. Dies gilt vor allem für die mit bestimmten Schutzinteressen der Mieter begründeten Eingriffe in die Vertragsfreiheit im Mietrecht, vor allem durch den Kündigungsschutz und das Mietpreisrecht. Es gilt allgemein hinsichtlich der überragenden Bedeutung, die verlässliche, dauerhaft geltende Rahmenbedingungen für die Wohnungswirtschaft haben.

(2) Die verteilungspolitischen und sozialpolitischen Aufgaben der Wohnungspolitik werden so weit als irgend möglich durch Subjektförderung erfüllt. Die Subjektförderung umschließt das allgemeine Wohngeldangebot und die gezielte Wohnungssozialpolitik.

(3) Die Subjektförderung durch Wohngeld folgt wie bisher drei Grundlinien: Sie ist als Ergänzung der verteilungspolitischen Ausgestaltung des allgemeinen Steuerrechts, insbesondere der Einkommensteuer, einkommensbezogen. Sie ist als wohnungspolitische Maßnahme zugleich einkommensverwendungsbezogen. Als Ausgleich für Härten ist sie auf die individuelle Wohnkostensituation des Haushalts zu beziehen. Das Wohngeldangebot soll die marktwirtschaftlich erwünschte und zumutbare Mobilität der Menschen nicht beeinträchtigen, vor allem nicht dauerhaft; nach Möglichkeit zu vermeiden sind Anreize zur Wohnstandortwahl, die raumordnungspolitisch Fehlanreize darstellen.

(4) Die gezielte Wohnungssozialpolitik ist Aufgabe der Kommunen. Sie besteht vor allem in der Hilfe für Wohnungssuchende, die keinen oder nur einen sehr erschwerten Zugang zum Wohnungsmarkt haben. Grundlage solcher Hilfe sind in erster Linie kommunale Belegungsrechte an ausreichend vielen Wohnungen. Nur ausnahmsweise besteht die Hilfe der Kommunen auch in einer Senkung der Mietbelastung, nämlich dann, wenn sich das allgemeine staatliche Wohngeldangebot als unzureichend erweist, konkret am besten in der Form eines ergänzenden kommunalen Wohngeldes.

(5) Die Neuauuffüllung des Bestandes an Sozialwohnungen, sprich der soziale Wohnungsbau in der bisherigen Form, sollte auslaufen – aus Gründen mangelnder Zielgenauigkeit, aus Gründen fiskalischer Verschwendung, aus Gründen der Ungerechtigkeit, aus Gründen ökonomischer Ineffizienz. Das gilt jedenfalls für den sozialen Wohnungsbau in der Form einer Kombination von Mietverbilligung und Belegungsbindung.

(6) Die Überführung des Bestandes an Sozialwohnungen in den Wohnungsmarkt ist zu fördern. Die in den Markt entlassenen Sozialwohnungen bilden das wichtigste Potential für den Erwerb von Belegungsrechten durch die Kommunen für die Zwecke der Wohnungssozialpolitik. Die vom Gesetzgeber jüngst beschlossene einkommensorientierte Förderung für neue Sozialwohnungen könnte sich eignen, Fehlentwicklungen bei der Belegung und der Mietenstruktur auch von alten Sozialwohnungen zu beheben, solange deren alte Bindungen noch fort dauern.

(7) Dort, wo der Erwerb von Belegungsrechten durch die Kommunen anders nicht billiger möglich ist und die Verwendung von Neubauwohnungen für Zwecke der Wohnungssozialpolitik erforderlich erscheint oder wo sie im Rahmen förmlicher städtebaulicher Sanierungs- oder Entwicklungsverfahren unverzichtbar ist, sollte die Objektförderung fortbestehen, vernünftigerweise vor allem in der Form der „vereinbarten Förderung“ (dritter Förderweg). Wo Wohnungen für einen speziellen Bedarf fehlen – für Behinderte, für kinderreiche Familien und für andere Gruppen mit erschwertem Zugang zum Wohnungsmarkt, Wohnungen, die der Markt an vielen Orten kaum bereitstellt –, ist dies besonders sinnfällige. Die Trennung von Erwerb und Nutzung der Belegungsrechte einerseits und der Senkung der Mietbelastung im Rahmen der gezielten Wohnungssozialpolitik andererseits sollte aber auch hier durchgehalten werden.

(8) Die Kommunen sind für ihre erweiterten Aufgaben im Bereich der Wohnungssozialpolitik finanziell angemessen auszustatten, und zwar vornehmlich aus Mitteln der Wohnungspolitik, die aufgrund dieser Reformen an anderer Stelle frei werden. Die Art der Mittelzuweisung sollte für die Kommunen keine Anreize schaffen, ihre sozialpolitischen Verpflichtungen dadurch klein zu halten, daß sie sie schlecht erfüllen.

(9) Die Vorsorge für ein gutes Wohnungsangebot, auf das alles ankommt, ist guten Rahmenbedingungen im Bereich der Regulierungen sowie guten steuerlichen Rahmenbedingungen anzuvertrauen. Die steuerlichen Bedingungen für Investitionen in den Wohnungsbau sind günstiger als für die Investitionen in der übrigen Wirtschaft. Sie sollten im Prinzip nicht verschlechtert werden, von der Einschränkung einiger unzureichend begründeter Sondervorteile einmal abgesehen. Bei der Wohnungsbauförderung ist ein hohes Maß an Regelmäßigkeit, an Gleichbehandlung von Gleichartigem, zu gewährleisten. Das ist am ehesten bei Maßnahmen der Fall, die im Steuerrecht verankert sind.

(10) Bei der Ausgestaltung der steuerlichen Bedingungen für den Neubau und die Modernisierung von Wohnungen ist auf größtmögliche Neutralität zu achten.

(11) Die Aufgaben der Wohneigentumspolitik sind bei der geltenden Grundregelung, daß der eigenfinanzierte Teil der impliziten Kapitalerträge aus einer selbstgenutzten Wohnung, die sogenannte Eigenmiete also, steuerfrei bleibt, gut aufgehoben. Diese Regelung schafft gute und gerechte Anreize zur Ersparnisbildung und zur Verwendung der Ersparnisse für den Aufbau von Wohnungsvermögen, indem sie dafür sorgt, daß jedenfalls insoweit das Sparen nicht durch eine Besteuerung der Erträge bestraft wird, und zwar in gleicher Weise bei jedermann. Die Verzehnfachung der allgemeinen Sparerfreibeträge hat allerdings den Anreiz gemindert, Ersparnisse vorzugsweise in selbstgenutztem Wohneigentum zu bilden.

(12) Die steuerliche Entlastung der Bildung von Wohnungsvermögen schon in der Phase des zweckgerichteten Ansparens zu beginnen, ist nach der Verzehnfachung der Sparerfreibeträge eigentlich nicht mehr folgerichtig. Die Bausparförderung ist aber im Kreis der steuerlichen Sonderrechte, zum Beispiel des Abzugs von Sonderausgaben für die Altersvorsorge, nicht so herausragend, daß sie isoliert beseitigt werden müßte. Der Stellenwert von Bausparprämien ist in einem neuen Konzept für die Förderung des Erwerbs von Wohneigentum zu bestimmen.

(13) Die traditionelle Förderung des Erwerbs von Wohneigentum, früher durch § 7 b, heute durch § 10 e Einkommensteuergesetz, ist nicht gut gerechtfertigt. Sie sollte umgestaltet werden mit dem Ziel, einen bestmöglichen Ausgleich für typische Unvollkommenheiten zu schaffen, die sich aus den übrigen steuerlichen Regelungen ergeben, vor allem aus dem Nebeneinander ganz verschiedener Besteuerungsprinzipien im Bereich der Mietwohnungen einerseits und der selbstgenutzten Wohnungen andererseits. In Verbindung mit den Zielen der Familienpolitik, namentlich des Familienlastenausgleichs, wäre es zudem folgerichtig, den Förderaufwand stärker auf Maßnahmen zu konzentrieren, die der Bildung von Wohneigentum in Familien mit Kindern dienen.

(14) Aus Gründen der Zielgenauigkeit und der fiskalischen Sparsamkeit sollte eine weitergehende Erleichterung des Erwerbs von Wohneigentum weniger in der Gewährung staatlicher Vermögensgeschenke bestehen als vielmehr in geeigneten Hilfen für die Überwindung der Schwierigkeiten bei der Kreditaufnahme, von denen Menschen mit geringem Vermögen und geringem Einkommen typischerweise in besonderem Maße betroffen sind.

(15) Die Anreize für ein angemessenes Angebot an Bauland sind durch den Abbau planungsrechtlicher und kommunalfinanzieller Hemmnisse weiter zu verbessern. In den Stadtregionen muß eine nachfragegerechte Ausweisung von Baurechten in der Region politisch möglich werden. Nachdem die Kernstädte vielfach nicht mehr über ausreichende Expansionsmöglichkeiten verfügen, müssen geeignete Umlandgemeinden weit über ihren lokalen Bedarf hinaus Baurechte bereitstellen. Es bestehen Zweifel, ob die daraus resultierenden Folgekosten im Rahmen des geltenden kommunalen Finanzausgleichs finanzierbar sind. Spezielle „Wachstumshilfen“ können diesen Engpaß überwinden helfen.

(16) Die weitgehend politisch zu verantwortenden extrem hohen Bau- und

Bodenkosten in der Bundesrepublik haben – im Vergleich mit anderen Ländern – das Entstehen eines Marktes für kostengünstige Eigenheime verhindert. Strategien zur Ausweitung des Baulandangebots, zur Überprüfung überhöhter Wohnstandards, zum Abbau der Hemmnisse gegenüber kostengünstigen Bauen und zum Aufbau von Märkten für preiswertes Wohneigentum sind zu unterstützen. Solche Strategien können die Funktionsweise der Wohnungsmärkte erheblich verbessern und vor allem Familien mit Kindern den Zugang zu Wohneigentum eröffnen.

(17) Ein Markt mit einem hohen Anteil privater Vermieter, die ihre Häuser nebenberuflich bewirtschaften, ist besonders auf einfache Bewirtschaftungsbedingungen angewiesen. Ein komplexes Mietrecht, ein unüberschaubares Mietvertragsrecht, überregulierte Märkte für Handwerksleistungen und inner schwieriger Bewirtschaftungsaufgaben wirken sich besonders gegen die „kleinen“ Vermieter aus. Alle wohnungspolitischen und baurechtlichen Einzelentscheidungen sollten die spezifischen Bewirtschaftungsbedingungen privater Vermieter stärker berücksichtigen.

3403 Eine zentrale Variable, die sich in den letzten Jahren auch für die Wohnungspolitik geändert hat, ist die Verfügbarkeit öffentlichen Geldes. Die ganze Wohnungspolitik muß sich daraufhin befragen lassen, welche Dringlichkeit den einzelnen Zielen in einer Zeit knapper gewordener öffentlicher Ressourcen noch zukommen soll. Für eine solche genuin politische Aufgabe kann die Kommission kein Mandat in Anspruch nehmen. Für einen kohärenten Reformvorschlag ist es jedoch erforderlich, Eckwerte zu setzen. Soweit dies nötig war, hat sich die Kommission von der Grundlinie leiten lassen, daß die Wohnungspolitik im ganzen effektiver und damit auch fiskalisch billiger werden soll und im Zweifel der Aufwand für in erster Linie vermögenspolitisch motivierte Förderungsmaßnahmen zurückgenommen werden sollte. Dabei hätten für Ostdeutschland andere Maßstäbe als für Westdeutschland zu gelten.

Viertes Kapitel: Bau- und Bodenpolitik

I. Diagnose

1. Ohne Baugrundstücke kein Wohnungsbau

4101 Das Recht zur Bebauung von Grundstücken ist in der Bundesrepublik zwar ein ursprünglicher Bestandteil des Eigentumsrechts. Gleichwohl sieht es sich in eine Normenordnung eingebunden, welche die Bebauungsmöglichkeiten aufgrund von planerischen Entscheidungen zuweist.

Funktionsfähige Wohnungsmärkte erfordern insgesamt eine Ausweisung von Bauland, die jedem die Chance eröffnet, seine Wohnbedürfnisse in ausreichender Weise zu erfüllen. Dies stößt auf vielerlei Widerstände, weil aus unterschiedlichen Gründen befürchtet wird, daß zu viele Flächen für Siedlungszwecke beansprucht werden. Vorbehalte wurzeln insbesondere in der wachsenden Versiegelung und Beeinträchtigung des Bodens sowie in einer Beeinträchtigung des Grundwasserhaushalts.

4102 In der Bundesrepublik werden gegenwärtig rund 12 vH aller Flächen für Siedlungs- und Verkehrsflächen genutzt. In den Ballungsgebieten ist die Quote weit höher und liegt etwa in München bei 39 vH. Diese Siedlungsflächen nehmen ständig zu. Allerdings erfordern eine Million Wohnungen bei je 100 m² Bruttogeschossfläche bei einer Bebauungsdichte mit einer Geschossflächenzahl von 0,6 für Wohnsiedlungsflächen lediglich rund 0,06 vH der Flächen des Bundesgebiets. Natürliche Grenzen der Bebaubarkeit sind nicht in Sicht. Obwohl sich in den Ballungskernen nicht zuletzt durch innere Umstrukturierung ständig weitere Bebauungsmöglichkeiten ergeben, reichen die bebaubaren Flächen hier jedoch bei weitem nicht aus, um den bestehenden Bedarf zu decken. Ständige Verlagerungen der Bautätigkeit ins nähere und weitere Umland sind unausweichlich. Insgesamt wachsen damit bei gegebener Technik die Umweltbelastungen (zum Beispiel durch ein steigendes Verkehrsaufkommen).

4103 Eine Politik, die Umweltbelastungen durch Baulandverknappung bekämpfen wollte, wäre jedoch in ihren Verteilungswirkungen unsozial und in ihren umweltpolitischen Ergebnissen unbefriedigend. Eine Eingrenzung der Umweltbelastungen muß bei allen Quellen ansetzen und Verbesserungen so erzielen, daß dadurch möglichst geringe Beeinträchtigungen bei privaten und öffentlichen Gütern entstehen.

Es bleibt darauf zu verweisen, daß durch die intensive hochsubventionierte Agrarproduktion Umweltbelastungen bei der Erzeugung von Gütern entstehen, für die zu einem erheblichen Teil keine Nachfrage besteht oder die an anderer Stelle mit sehr viel geringeren Umweltbelastungen erzeugt werden können. Es läßt sich kaum rechtfertigen, durch Rationierung und Verknappung von Wohnraum Umweltbelastungen verringern zu wollen, wenn gleichzeitig durch Duldung oder gar Förderung landwirtschaftlicher Überschußproduktion Belastungen entstehen.

4104 Eine geschickte Anlage und Gestaltung neuer Baugebiete können die Eingriffsintensität reduzieren. Durch die Landesplanung und Bauleitplanung müssen neue Siedlungen auf verkehrsgünstige Standorte konzentriert werden. Zwischen Siedlungsschwerpunkten können auch in großen Agglomerationen ausreichende Freiflächen bestehenbleiben. Der viel kritisierte „Siedlungsbrei“ ist vermeidbar. In den Niederlanden ist es zum Beispiel gelungen, trotz eines hohen Anteils an Einfamilienhäusern die Inanspruchnahme von Siedlungsflächen pro Person mit 360 m² deutlich niedriger zu halten als in Westdeutschland (500 m²/Person).

Die Kommission ist der Auffassung, daß Baurechte insgesamt bedarfsgerecht bereitgestellt werden können und sollen. Das bedeutet nicht, Bauland an jedem beliebigen Standort und in jeder Gemeinde bedarfsgerecht zur Verfügung zu stellen. Es sprechen gute Gründe dafür, etwa im näheren Umland von Großstädten in Gebieten mit einem schon sehr hohen Siedlungsflächenanteil große, zusammenhängende Grünzüge und Freiflächen auf Dauer zu erhalten und die entsprechende Nachfrage nach Bauland an weiter entfernt liegende Standorte mit möglichst guter Verkehrsanbindung „umzulenken“.

2. Zur Entwicklung des Baulandmarktes in den letzten Jahren

4105 Die Bundesregierung hat 1993 einen Baulandbericht vorgelegt, in dem die Entwicklung des Marktes für Bauland und die Bereitstellung von Baurechten detailliert analysiert wurden. Aus Sicht der Kommission sind folgende Ergebnisse bedeutsam:

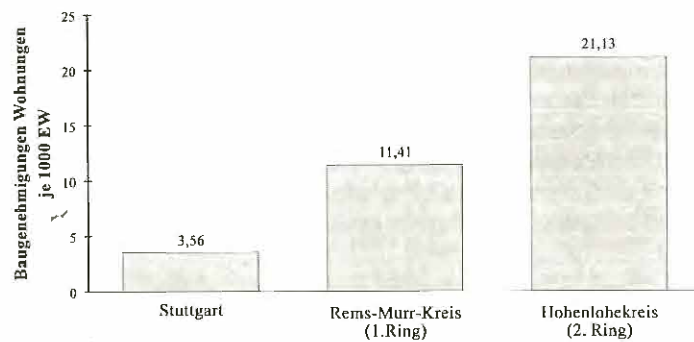
- Die Preisentwicklung hat sich in den letzten Jahren erheblich differenziert. Vor allem in den Kernbereichen und im eugeren Umland der Großstädte wachsender Agglomerationen kam es teilweise zu rapiden Preissteigerungen, während die Preiserhöhungen in anderen Agglomerationen oft nicht höher waren als die allgemeine Inflationsrate.
- Die Verknappung der Baurechte und des Baulandes in den Kernstädten und im engeren Umland von Großstädten war verbunden mit einer gleichzeitig sehr dispersen Bautätigkeit, weil die Investoren vielfach in weiter entfernt liegende, noch preisgünstige, aber verkehrstechnisch weniger gut erschlossene Standorte ausgewichen sind. Auch zwischen den Achsen des öffentlichen Personennahverkehrs ist die Bevölkerung in verschiedenen Stadtregionen rascher gewachsen als entlang der Achsen.

4106 Die Verknappung von Baurechten in den Agglomerationen erklärt

zumindest teilweise den Rückgang des Anteils der Einfamilienhäuser an den Wohnungsfertigstellungen. So werden in Stuttgart gegenwärtig nur noch zwei bis drei Wohnungen auf tausend Einwohner pro Jahr genehmigt. Im ersten Ring der Landkreise um Stuttgart waren es sechs bis acht und im zweiten Ring rund zwanzig Baugenehmigungen auf tausend Einwohner. In Baden-Württemberg haben sich beispielsweise die Fertigstellungen von Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern von 1988 bis 1993 um 15 vH erhöht, während die Anzahl der fertiggestellten Geschößwohnungen um mehr als 300 vH anstieg.

Noch 1980 wurden in Baden-Württemberg 71 vH aller Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern fertiggestellt, 1993 waren es 31 vH. Allerdings wurden in der Vergangenheit als Folge von Planungs- und Erschließungsentscheidungen die Einfamilienhäuser nicht immer in den Zentren des Bedarfs errichtet.

Abbildung 4.1: Aktuelle Disurbanisierungstendenzen im Wohnungsbau¹⁾



¹⁾ 1992

Quelle: Wüstenrot Stiftung/IAW, Der Wohnungsmonitor Baden-Württemberg, 2/93.

3. Das Regulierungs- und Planungssystem an den Bau- und Bodenmärkten

Gründe für Planungseingriffe

4107 Planung beschränkt die Nutzbarkeit von Boden. Die jeweiligen Detailpläne (Bebauungspläne der Gemeinden) sind dabei Teil eines komplexen Planungssystems, durch das in einer Hierarchie von Planungen bzw. in einem Ineinandergreifen funktional spezialisierter Pläne Nutzungsmöglichkeiten von Grundstücken festgelegt werden.

Der Bund ist zuständig für überregionale Planungen, insbesondere für die Fernstraßenplanung und die Planung von Bahnlinien. Dadurch werden Erreichbarkeiten und Lagefaktoren grob definiert. Die Länder füllen diese Pläne in verschiedenen Bereichen (System der zentralen Orte, lokales Straßennetz etc.) aus. Sie treffen Festsetzungen, in deren Rahmen die Gemeinden ihre Bauleitplanungen vornehmen. Die Gemeinden bestimmen die Nutzbarkeit

durch ein System der Infrastruktur (öffentlicher Personennahverkehr, Straßen, Versorgung, Entsorgung). In einem zweistufigen Planungssystem (Flächennutzungsplan, Bebauungspläne) werden Kategorien der Nutzung, Baudichten und Stadtbaugrundrisse festgelegt. Die Aufgaben dieser intensiven Eingriffe sind im Bundesraumordnungsgesetz, den Landesplanungsgesetzen, im Baugesetzbuch, aber auch in Fachgesetzen wie den Naturschutzgesetzen festgelegt.

4108 Im Kern lassen sich die zahlreichen Detailziele auf die Sicherung von fünf großen Zielkomplexen reduzieren:

- Sicherung gesunder Lebens- und Arbeitsbedingungen;
- wirtschaftliche Nutzung knappen Kapitals, insbesondere knapper Infrastruktur;
- Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, Reduzierung unvermeidbarer Eingriffe auf ein erträgliches Maß;
- Gewährleistung einer hohen Qualität und Funktionsfähigkeit der gebauten Umwelt;
- Sicherung von sozialen Zielen sowie Verteilungszielen wie Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen oder Mindeststandard des Wohnens.

Allerdings spielen verteilungspolitische Ziele eine deutlich geringere Rolle als die Allokationsziele. So werden die Verteilungswirkungen planerischer Eingriffe bzw. die Verteilungswirkungen von Infrastrukturinvestitionen weitgehend als gegeben hingenommen.

4109 Öffentliche Planung beschränkt die Nutzbarkeit von Boden. Eine Rechtfertigung solcher Eingriffe ergibt sich aufgrund mehrerer Faktoren:

- Grundstücke benötigen für ihre Nutzbarkeit die Einbindung in verschiedene Infrastrukturnetze (Transport, Energie, Versorgung, Entsorgung). Art und Intensität der Nutzung müssen mit dem Ausbau der Infrastruktur abgestimmt sein.
- Von einzelnen Grundstücken gehen unterschiedliche Einflüsse positiver und negativer Art auf Nachbargrundstücke aus. Verschiedene Nutzungen sind häufig nicht miteinander vereinbar. Die Bauleitplanung versucht dementsprechend, Nutzungskategorien festzulegen und nur solche Nutzungswirkungen zuzulassen, die miteinander vereinbar und verträglich sind.
- Die Gestalt der Städte und Stadtgrundrisse sowie der Straßen und Plätze stellt ein Kollektivgut dar, das in seiner Grundstruktur durch planerische Entscheidungen festgelegt wird. Am Stadtbild wirken aber auch die einzelnen Investoren mit. Da alle privaten Investitionen zusammen die gemeinsame gebaute Umwelt in Städten und Dörfern bilden, hat auch jede private Investition gewissermaßen den Charakter eines Kollektivguts. Von daher sind Eingriffe, was Fassadengestaltung, Traufhöhe und Gebäudeabstände angeht, zu erklären.
- Um eine Zersiedelung und einen überhöhten „Verbrauch von Landschaft“ zu verhindern, werden Bebauungsmöglichkeiten auf bestimmte Gebiete eingegrenzt. Der Gesetzgeber geht offensichtlich davon aus, daß Bebauung in fast jeglicher Form Natur und Landschaft beeinträchtigt. Die Vorstellung, daß locker bebaute Gebiete durchaus eine sehr hohe ästhetische Attraktivität

tät und ökologische Qualität erhalten können, die sogar höher sein kann als viele Formen sogenannter Naturlandschaft, ist dem Gesetzgeber offensichtlich fremd.

Aus diesen wenigen Hinweisen wird deutlich, daß zur Realisierung unterschiedlicher Planungen und Investitionen sehr komplexe, politische und administrative Prozesse notwendig sind. Es müssen jeweils Planungen von Bund, Ländern und Gemeinden, Planungen von privaten Investoren und öffentlichen Organisationen abgestimmt werden. Es müssen Instrumente entwickelt werden, die sicherstellen, daß die privaten Investitionen sich in die öffentlichen Planungen einfügen und daß die privaten Investitionen keine negativen Nachbarschaftseffekte auslösen.

Zielkonflikte und Abwägungen

4110 Die Entscheidungen zur Anweisung von Baurechten und zur Bereitstellung von Baupland in den Kommunen sind Ergebnis einer komplexen Abwägung unterschiedlicher Interessen und Ziele. In diese Entscheidungen gehen in der Regel folgende Gesichtspunkte ein:

- Die Intensität der Nachfrage nach Baupland am Markt, die Angebots-/Nachfrageverhältnisse am Wohnungsmarkt und ein etwaiger Wohnungsmangel bilden die Basis. Gemeinden mit einem überwiegenden Anteil von Haushalten, die in Eigenheimen leben, reagieren allerdings auf eine Verknappung am Mietwohnungsmarkt weniger sensibel und zum Teil gar nicht mit der Anweisung von Baupland.
- Bebauung verringert Landschaft. Der örtliche Bedarf an zusätzlichen Wohnungen muß gegen den Bedarf an Landschaft abgewogen werden. Dabei ist auch zu erwägen, wieviel Fläche pro Wohneinheit zur Verfügung gestellt werden soll.
- Bei der Bewertung der Dringlichkeit der Wohnbedürfnisse geht es nicht nur um die Frage des örtlichen Wohnungsmangels. Wohnraum oder Baupland werden auch durch Zuwanderer in Anspruch genommen. In der Lokalpolitik haben die Interessen dieser Zuwanderer vielfach ein geringeres Gewicht als die der einheimischen (wahlberechtigten) Bevölkerung. Diese muß sogar, soweit sie Wohngrundstücke besitzt, mit geringeren Wertsteigerungen bei diesen Grundstücken rechnen, wenn mehr Baupland ausgewiesen wird.
- Wohnungsbau und die daraus resultierende Erhöhung der Zahl an Einwohnern ruft Folgekosten hervor. Die Kommune vergleicht die Folgekosten des Wachstums zum einen mit den Mehreinnahmen durch steigende Bewohner und zum anderen mit den Mehreinnahmen aus Arbeitsplatzzuwächsen und präferiert häufig die gewerbesteuerlichen Einnahmen. Knappheit an Erschließungskapital ruft Knappheit an Baupland hervor.
- Durch die Anweisung von Baupland sollen effektiv nutzbare und möglichst funktionsfähige Siedlungen entstehen. Wichtig sind Siedlungsformen, die zu einem geringen Verkehrsaufkommen führen (verkehrsmindernde Siedlungsentwicklung). Gleichzeitig soll die Infrastruktur möglichst effektiv ge-

nutzt werden. Angesichts der zersplitterten Planungszuständigkeit bei wachsender Bedeutung der Planungen kleiner Gemeinden des Umlandes wird diese Aufgabe immer schwieriger.

- Die Gemeinden müssen die landesplanerischen Vorgaben bei ihren eigenen Entscheidungen beachten.

Verschärftes Rationierungsverhalten der Kommunen

4111 In der Nachkriegszeit bis zum Beginn der siebziger Jahre fühlten sich praktisch alle Kommunen verpflichtet, jeweils im Rahmen ihrer städtebanlichen Zielsetzungen (Zersiedelung vermeiden, Infrastruktur rationell nutzen) ihre Bauplandanweisung an die Nachfrage tendenzen anzupassen. Im Rahmen eines üblichen „Restriktionsniveaus“ kam es zu einer nachfragegerechten Expansion. Dies erklärt zum Beispiel, daß es zwischen 1971 und 1973 möglich war, die Fertigstellungen im Wohnungsbau von 400.000 auf über 700.000 zu erhöhen.

Noch bis in die siebziger Jahre hinein verfügten fast alle großen Städte über erhebliche Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb ihrer Grenzen. Inzwischen haben sich die Entwicklungsmöglichkeiten in vielen Großstädten erheblich verringert. Allerdings bestehen extreme Unterschiede. Städte wie Köln oder die meisten Städte des Ruhrgebiets verfügen aufgrund großer Eingemeindungen in den achtziger Jahren oder aufgrund großer Recyclingflächen noch heute über erhebliche Flächenreserven. In Stuttgart, München oder Frankfurt, aber auch in Dresden oder Hannover, sind die Reserven vergleichsweise gering und können nur mit erheblichem Aufwand erschlossen werden. Gleichzeitig ergeben sich in diesen innerstädtischen Baugebieten sehr hohe Bauplandpreise. Unter diesen Bedingungen fällt die Bauplandanweisung in Zukunft verstärkt in die Verantwortung häufig kleiner Umlandgemeinden. Die Bereitschaft vieler Umlandgemeinden, größere Baugebiete über den Bedarf der lokalen Nachfrager hinaus anzuweisen, ist sehr unterschiedlich. In den neuen Ländern begegnet man in der Regel einer sehr hohen, wenn nicht gar übertriebenen Bereitschaft, Baupland anzuweisen. Auch in den meisten Stadtregionen mittlerer Größe mit schwachem Entwicklungsdruck – zum Beispiel in Kassel oder Trier – besteht ein ansehnliches Bauplandangebot und eine hohe Wachstumsbereitschaft. Die zusätzlichen Einkommensteueranteile von Zuwanderern reichen hier vielfach als Anreiz aus.

4112 Die meist mit ökologischen Bedenken begründeten Vorbehalte gegenüber einem ständigen Wachstum der Siedlungsflächen haben insgesamt zugenommen. Sie werden in unterschiedlichen politischen Entscheidungssituationen allerdings unterschiedlich wirksam. In den Kernstädten der Agglomerationen mit einem Anteil der Mieterhaushalte von 70 vH bis 90 vH überwiegen die Interessen der Mieter. Sie werden bei einer Wohnungsverknappung direkt von steigenden Mieten betroffen. In den Umlandgemeinden lebt ein hoher Anteil von Haushalten in Eigenheimen und Eigentumswohnungen, die Verknappungstendenzen nicht erfahren oder davon sogar noch profitieren. Fazit: Dort,

wo der politische Druck in Richtung auf Baulandausweisung vorhanden ist, fehlt der Platz, dort, wo der Platz vorhanden ist, fehlt der politische Druck.

4113 Neben solchen aus politischen Interessen und Wertungen der Wähler resultierenden knappen Baurechten dürften Unzulänglichkeiten des kommunalen Finanzausgleichs die Neigung zu einer raschen und großzügigen Ausweisung von Bauland reduzieren. Die Kommunen müssen bei einer Zunahme von Einwohnern Folgekosten verkraften, die sich nach Anfassung der betroffenen Kommunen nicht selbst durch steigende Steuereinnahmen oder Abgaben finanzieren. Diese Sorgen der Kommunalpolitiker müssen ernst genommen werden.

Das restriktive Verhalten bei der Anweisung von Wohnbaugebiet in den Umlandgemeinden wird auch darauf zurückgeführt, daß dort die Folgekosten des Wohnungsbaus anfallen, während den Kernstädten die meisten Gewerbesteuererträge zufließen. Umgekehrt beklagen sich die Kernstädte darüber, daß ihnen im Zusammenhang mit ihren zentral-örtlichen Funktionen hohe Aufwendungen erwachsen, denen keine angemessenen Steuereinnahmen gegenüberstehen.

4114 Unabhängig von Kostenargumenten begegnet man in Klein- und Mittelstädten, die sich seit Jahrzehnten nur langsam weiterentwickelt haben, Sorgen wegen einer schubartigen Zunahme der Bautätigkeit und der Einwohnerzahlen. Befürchtungen hinsichtlich einer Überfremdung, einer Überlastung im Verkehrssystem und steigender Mieten und Immobilienpreise kommen hinzu. Es besteht eine „natürliche Tendenz“, unabhängig von kalkulierten Vorteilen und Nachteilen eine weitere Expansion abzulehnen.

4115 Insgesamt gesehen kommt es jedoch nicht zu einem verlangsamten Wachstum der Siedlungsflächen. Die Investoren realisieren ihre Bau- und Kaufabsichten vermehrt in Gemeinden in der Peripherie der Verdichtungsgebiete mit noch erheblichen Baulandreserven. Auch die Orte zwischen den Achsen des öffentlichen Personennahverkehrs wachsen beschleunigt. Das „Hinausspringen“ der Bautätigkeit hat wiederum ein hohes Verkehrsaufkommen mit entsprechenden Engpässen im Straßenverkehr zur Folge. Das Ziel eines verlangsamten Wachstums der Siedlungsflächen wird durch die beschriebene lokale Rationierung nicht erreicht.

Hohe Grundstückspreise als Folge der Rationierung verringern das Angebot an Wohnungen und erhöhen Immobilienpreise und Mieten. Diese Verteilungswirkungen der ökologisch motivierten Verknappungsstrategien sind problematisch.

4. Die Ausweisung von Baurechten

Angebotsrationierung

4116 Bebauung ist an Planung gebunden. Das hat einen Rationierungseffekt. Rationierung wird vor allem vorgenommen, um „leap frogging“ – das Hinausspringen von Bebauung in bisher unbebaute Zonen –, das auf privaten, nicht

beeinflußten Märkten zu beobachten ist, zu vermeiden. Planung soll stückweise bebaute oder zersiedelte Zonen möglichst gering halten. Hierfür spricht einmal der Bedarf der Bewohner an einer möglichst unbeeinträchtigten und unzerstörten Landschaft und Natur in der Nähe der Siedlungen. Daneben ergeben sich auch aus der Knappheit von Infrastrukturkapital gute Gründe zu einer möglichst kompakten und zügigen Nutzung erschlossener Grundstücke.

Rationierung durch Planung führt dazu, daß Grundstücke sehr erhebliche Wertsteigerungen erleben, wenn sie Baugebiete werden. Planung hat also, solange die planungsbedingten Wertsteigerungen nicht zugunsten der öffentlichen Hand abgeschöpft werden, erhebliche Vermögenswirkungen zur Folge.

Angesichts der Knappheit von Baurechten ist deshalb auch schon vorgeschlagen worden, Baurechte als getrennte Rechtstitel zu vermarkten. Diese Vorschläge sind allerdings wegen mangelnder Praktikabilität immer wieder verworfen worden. Sie machen immerhin deutlich, daß neben der Knappheit an Infrastruktur und damit an brauchbaren Grundstücken eine gesonderte rechtlich bedingte Knappheit an Baurechten besteht.

4117 Es liegt auf der Hand, daß die „optimale“ Ausweisung von Baurechten in der Praxis nur schwer definiert werden kann. Weisen die Kommunen Baurechte im großen Umfang aus und erzeugen damit ein Überangebot an Baurechten einschließlich Erschließung, dann entstehen genau die Nebenwirkungen, die vermieden werden sollen. Es werden große Zonen partiell und stückweise bebaut. Aus Allokationsgründen sollte Bauland jedoch teuer sein. Aus verteilungspolitischen Gründen sollten die Eigentümer durch Planung nur geringe Wertsteigerungen erzielen. Angesichts der komplexen Ziele, die von der Bauleitplanung erreicht werden sollen und der nicht eindeutigen Auswirkungen einer großzügigen Flächenausweisung gibt es eine ständige Kontroverse über die angemessene Ausweisung von Bauland.

Das Problem der Zurechnung öffentlicher Leistungen und planungsbedingter Wertsteigerungen

4118 Die Gebietskörperschaften als Träger der Infrastrukturmaßnahmen erbringen ständig Leistungen, die Einfluß auf die Nutzbarkeit von Grundstücken haben. Vor allem die relative Attraktivität und die relativen Preise von Grundstücken werden durch öffentliche Maßnahmen verändert. So ist evident, daß etwa der Bau einer U-Bahn-Linie die Attraktivität eines Wohngebietes erhöht – ohne daß sich eine daraus resultierende Wertsteigerung der Grundstücke, die den Eigentümern zugute kommt, in ihrer konkreten Höhe angeben ließe. Obwohl also jede Planung Auswirkungen auf die Grundstückswerte haben kann, ist eine Zurechnung der Infrastrukturkosten oder eine Abschöpfung der durch öffentliche Planungen hervorgerufenen Wertsteigerungen nur in begrenztem Umfang möglich.

Das Phänomen der Flächenzurückhaltung

4119 In kleineren Gemeinden, aber auch in Stadtregionen, gibt es unbebaute Flächen, die von ihren Eigentümern oft über Jahrzehnte gehalten werden, ohne die planerisch und wirtschaftlich möglichen Nutzungen zu realisieren. Aus Sicht der Gemeinden, die Infrastrukturinvestitionen getätigt haben, wie aus der Sicht potentieller Nutzer, die möglichst geringe Aufwendungen an Transportkosten und Zeit haben wollen, können solche untergenutzten oder brachliegenden Flächen eine volkswirtschaftliche Verschwendung darstellen. Dem wird entgegengehalten, daß jede Stadt innere Flächenreserven benötigt, um den ständigen Strukturwandel zu bewältigen, der auch durch sich ändernde Standortpräferenzen privater Haushalte ausgelöst wird. Innere Flächenreserven schaffen die notwendige Flexibilität für die Realisierung von Investitionen.

Allerdings bedeutet Bebauung nicht das Ende der Flexibilität, es werden ständig bebaute Grundstücke gehandelt. Durch Umbau oder Modernisierung werden alte Gebäude an neue Nutzungen angepaßt. Abriß und Neubau treten dort auf, wo die Nutzungsintensität oder Baudichte deutlich gesteigert werden kann und die Anpassungsmöglichkeiten in bestehenden Gebäuden nicht ausreichen. Im Wohnungsbau haben sich gerade ältere Gebäude aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg als sehr anpassungs- und umbaufähig erwiesen.

4120 Trotz solcher Anpassungsmöglichkeiten bebauter Grundstücke sind innere Flächenreserven nützlich und notwendig. Die Frage nach der Höhe optimaler Flächenreserven ist schwer zu beantworten. Angesichts der langen Fristen für die Vorbereitung, Aufstellung und Feststellung von Bebauungsplänen wäre ein „Vorrat“ an Baurechten nützlich, der mehreren Baujahrgängen entspricht. Solche Vorratsplanung wird gerade von Gemeinden des Umlandes vielfach abgelehnt, weil sie befürchten, damit die Möglichkeit zur Wachstumssteuerung zu verlieren. Die Praxis, jeweils nur kleine Baugebiete auszuweisen, verringert die Angebotsflexibilität am Baulandmarkt und damit auch am Wohnungsmarkt. Angesichts der mangelnden Flexibilität ist es volkswirtschaftlich zu begrüßen, daß private Grundstückseigner Baugrundstücke auf Vorrat halten. Die sogenannte Baulückenspekulation ist in diesem Lichte neu zu beurteilen. Auch die Politik sollte pauschale Verdikte überdenken.

4121 Allerdings ist nicht jedes Halten von Baugrundstücken durch Unternehmen und private Haushalte rational. Grundstücke, die von Unternehmen oft vor Jahrzehnten gekauft wurden und zu niedrigen Werten in den Bilanzen stehen, werden offenbar nicht als echte Wirtschaftsgüter betrachtet, die einem systematischen Optimierungskalkül unterliegen. Allerdings beobachtet man unter dem Schlagwort „corporate real estate“ seit einigen Jahren gewisse Verhaltensänderungen. Die Grundstückswirtschaft wird gerade von großen und auch öffentlichen Unternehmen als eigener Wirtschaftszweig entdeckt, was zu einer systematischen Veränderung des Verhaltens bei der Verwertung von Grundstücken führt.

Bei Landwirten wird die Verkaufsbereitschaft zum Teil durch den Wunsch begrenzt, den eigenen Betrieb funktionsfähig zu erhalten. Vielfach sollen die

Erben entscheiden, ob sie den Hof weiterführen oder verkaufen wollen. In anderen Fällen spielen Steuervermeidungsüberlegungen eine Rolle, so insbesondere bei privaten Grundvermögensverwaltungen, die befürchten müssen, als Gewerbebetriebe behandelt zu werden.

Private Eigentümer, insbesondere ältere Personen, sehen Grundstücke vielfach als Sicherheitsreserve an. Dabei spielen historische Erfahrungen mit Krisen und Kriegszerstörungen eine Rolle. Nicht zuletzt werden die Vorteile der Grundstückshaltung darin gesehen, aufgrund der relativen Niedrigbewertung von unbebauten Grundstücken gegenüber bebauten Grundstücken und dem übrigen Vermögen, Erbschaftsteuer „zu sparen“. Auch der Umstand, daß Wertsteigerungen bei Grundstücken steuerbefreit anfallen, spielt eine Rolle.

4122 Private Grundstückshaltung kann auch durch die Stadtplanung selbst hervorgerufen werden. In vielen Kommunen werden über Jahre hinweg Planungsdiskussionen oder Diskussionen über öffentliche Investitionen geführt. Damit ist die künftige Nutzbarkeit von Grundstücken schwer zu beurteilen, was zur Folge hat, daß Grundstücke nicht verkauft oder auch nicht bebaut werden. Planungs- und Investitionsunsicherheit erzwingen hohe Flächenreserven. Allein die Unsicherheit über den zeitlichen Planungsvorlauf oder stark schwankende Wohnungsbauprogramme der Länder können Wohnungsunternehmen dazu veranlassen, Flächenreserven zu halten, weil sie auf Investitionsmöglichkeiten rasch reagieren wollen. Stadtplanung, die eine geordnete zügige Bebauung ermöglichen soll, schafft durch ihre Unentschiedenheit Unsicherheit und ruft Verwertungskosten hervor oder zwingt Unternehmen dazu, hohe Flexibilitätsreserven zu halten.

4123 Für die Eigentümer sind die Folgelasten einer Grundstückshaltung nur von geringer Bedeutung. Externe Effekte der Grundstückshaltung gehen zu Lasten anderer. Grundstücke veralten nicht und können auch nicht abgeschrieben werden. Sie eignen sich daher ideal für eine dauerhafte, vor allem auf Sicherheit bedachte Vermögensanlage, bei der Renditeüberlegungen in den Hintergrund treten.

II. Reformvorschläge

I. Vorbemerkung

4201 Das Städtebaurecht des Bundes ist gegenwärtig zu sehr aufgesplittert. Zwar hat es Bemühungen gegeben, das Städtebaurecht zu zentrieren und im Jahre 1987 seine Grundlagen durch Zusammenfassung des Bundesbaugesetzes und des Städtebauförderungsgesetzes im Baugesetzbuch neu zu ordnen. Aufgrund veränderter Rahmenbedingungen auf den Baulandmärkten ist aber 1990 als Artikel 2 des Wohnungsbau-Erleichterungsgesetzes das Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnahmenG) erlassen worden, welches das Baugesetzbuch ergänzt und bis zum 31. 12. 1997 befristet ist. Darüber hinaus ist 1993 das Investitioenerleichterungs- und Wohnbaulandgesetz verabschiedet

worden, das sowohl das Baugesetzbuch als auch das Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch geändert hat. Dies alles führt zu einem auf Dauer nicht hinnehmbaren Nebeneinander nicht nur von unterschiedlichen städtebaulichen Regelungen für die alten und neuen Länder, sondern auch zu Regelungen, die zum Teil unbefristet und zum Teil zeitlich befristet sind.

4202 Der Deutsche Bundestag hat beschlossen, daß nach Auslaufen des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch und der Überleitungsvorschriften für die neuen Länder das Städtebaurecht des Bundes wieder einheitlich im Baugesetzbuch zusammengeführt werden soll. Dieser Beschluß verdient Unterstützung. Im Hinblick auf ein ausreichendes und preiswertes Angebot an Bauland sollten folgende Punkte beachtet werden:

(1) Der Stellenwert des Baurechts muß gegenüber anderen Fachgesetzen, zum Beispiel Gesetzen zum Landschafts- und Naturschutz oder Immissionschutz, wieder deutlich hervorgehoben werden.

(2) Es kommt nicht darauf an, durch eine Vielzahl von Instrumenten eine weitere Aufsplitterung und Spezialisierung zu erhalten, sondern durch einfache und übersichtliche Verfahren eine zügige und rechtssichere Bebauung sicherzustellen. Ein sich abzeichnender Dirigismus sollte beseitigt werden. Überhaupt erscheinen die den gesetzlichen Gestaltungsmöglichkeiten durch das Grundrecht auf Eigentum, die Baufreiheit und rechtsstaatliche Grundsätze gezogenen Grenzen weitgehend erreicht.

(3) Die verschiedenen Formen der Möglichkeit für die Beteiligung von privaten Unternehmen und Investoren sollten systematisiert und gesetzlich überschaubar geregelt werden.

Der Vorhaben- und Erschließungsplan und die verschiedenen Satzungsmöglichkeiten sind wichtige Möglichkeiten zur beschleunigten Bereitstellung von Bauland. Die praktische Handhabung muß allerdings vereinfacht und beschleunigt werden.

(4) Die Verfahrenszeiten für die Schaffung von Baurechten im Bauplanungsrecht müssen weiter verkürzt werden. Dabei können kürzere Beteiligungsfristen für Träger der öffentlichen Belange wie auch für Bürger ebenso hilfreich sein wie der Wegfall oder die Fristverkürzung für Rechtsmittel.

(5) Die zahlreichen Änderungen der Bauordnungen in den Ländern müssen daraufhin überprüft werden, daß die Ergebnisse der Kostensenkungskommission umgesetzt werden können. Die bundesrechtlichen Regelungen dürfen einer Umsetzung dieser Maßnahmen ebenfalls nicht entgegenstehen.

(6) Die Baunutzungsverordnung verhindert mit den Festlegungen verschiedener Gebietstypen der Bodennutzung sinnvolle städtebauliche Veränderungen und Nutzungsanpassungen. Es wird zu überprüfen sein, inwieweit dieser Grundsatz der Gebietstypen aufrechterhalten oder modifiziert werden muß.

2. Finanzielle Anreize für die Kommunen zur Baulandausweisung

Kommunaler Finanzausgleich

4203 Ausgehend von der vorgefundenen Steuerkraft der Gemeinden (Realsteuern und Einkommensteuerbeteiligung) wird von den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Länder versucht, die Finanzkraft einer Gemeinde durch Zuweisungen ihrer durchschnittlichen Ausgabenbelastung anzupassen. Bestimmten, teils typisierten, teils individuellen Mehrbelastungen wird dabei Rechnung getragen.

In einem ersten Schritt werden im Rahmen des sogenannten Schlüsselzuweisungssystems diese Zuweisungen anhand finanzstatistischer Größen (Einwohnerzahl etc.) errechnet. Den staatlichen Stellen kommt hierbei kein Ermessen zu. Es wird davon ausgegangen, daß die Belastung einer Gemeinde mit Infrastruktur mit der Zahl ihrer Einwohner überproportional ansteigt, was zu der sogenannten „Einwohnerveredelung“ der Schlüsselzuweisungssysteme führt. Sonstige kommunale Sonderbelastungen wohnungspolitischen Ursprungs kennen die Schlüsselzuweisungssysteme – soweit ersichtlich – nicht.

In einem zweiten Schritt verteilen die Länder teils an Rechtsansprüche gebundene, überwiegend aber in ihr Ermessen gestellte zweckgebundene Zuschüsse. Ein Großteil dieser Zweckzuweisungen entfällt auf die gemeindliche Infrastruktur. Die Problematik solcher Zweckzuweisungen liegt vor allem darin, daß sie eine nur schwer kalkulierbare Größe für den Haushalt der Gemeinden darstellen, da sie einerseits von der jährlichen Haushaltszuweisung der Länder und andererseits zu einem nicht geringen Teil von der Opportunität staatlicher Stellen abhängig sind.

Zu begrüßen wäre es daher, wenn Zweckzuweisungen im Zusammenhang mit Maßnahmen der technischen und sozialen Infrastruktur für Gemeinden dem Grunde und der Höhe nach besser kalkulierbar würden, so daß die Ausweisung von Bauland für Wachstumsgemeinden nicht mehr als planungspolitisch riskante Maßnahme erscheint.

4204 Die Ausweisung von Bauland ruft für die Gemeinden Folgekosten hervor, die zum Teil durch Erschließungsbeiträge direkt von den Investoren getragen werden. Zu einem erheblichen Umfang finanzieren sich die Folgekosten durch laufende Gebühren (Straßenreinigung, Abwasserbeseitigung, Müllbeseitigung) selbst. Ein weiterer Teil muß aus allgemeinen Einnahmen gedeckt werden. Für die Gemeinden entstehen in der Regel aus einer allmählichen Weiterentwicklung – vielfach als „natürliche Eigenentwicklung“ bezeichnet – keine größeren fiskalischen Probleme. Schwierigkeiten können entstehen, wenn Kommunen große Baugebiete neu ausweisen und sich daraus ein erheblicher Zuwachs der Einwohnerzahl ergibt. Eine solche Konzentration der Bautätigkeit ist aus Gründen der allgemeinen Siedlungsentwicklung erwünscht. Die einzelnen betroffenen Gemeinden stehen jedoch vor Schwierigkeiten, weil sie die zusätzlichen Einnahmen als nicht ausreichend ansehen, um die Mehrkosten und eine erhöhte Verschuldung zu finanzieren.

4205 Es gibt empirische Analysen über den Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl, Ausgabenbedarf und Einnahmen der Gemeinden. Befriedigende empirische Analysen, die den Zusammenhang zwischen Einwohnerzuwachs, Einnahmenveränderung und Mehrbedarf für die Gemeinden deutlich herausarbeiten, gibt es nicht. Das Verhältnis zwischen einem überdurchschnittlichen Einwohnerwachstum und seinen finanzausgleichsrechtlichen und sonstigen fiskalischen Auswirkungen sollte näher untersucht werden.

4206 Unabhängig davon regt die Kommission an, spezielle Anreize für ein zusätzliches Einwohnerwachstum in die Bemessungsgrundlage der Schlüsselzuweisungen zu integrieren. Zu denken wäre etwa an eine Finanzbedarfsformel, die einen Bonus für jeden tatsächlich zugewanderten oder besser noch potentiell zuwandernden Einwohner gewährt. Letzterer könnte am Maßstab des tatsächlich neu ausgewiesenen Baulandes bestimmt werden.

4207 Fragen dieser Art werden sich aber wahrscheinlich nur im Rahmen einer Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs insgesamt lösen lassen. Angesichts der Dringlichkeit der Ausweisung von Bauland in größeren Baugebieten gilt es jedoch, kurzfristige Finanzierungslösungen zu finden, die für die betroffenen Kommunen zu akzeptablen Lösungen führen. Als Übergangsmaßnahme eignen sich nach Auffassung der Kommission – ähnlich wie im Bereich der Stadterneuerung – spezielle Förderprogramme für Wohnungsbanschwerpunkte, die von den Ländern aufgelegt werden können. Gemeinden, die ein überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum durch Ausweisung großer Baugebiete planen, sollten im Rahmen dieser Programme spezielle Zweckzuweisungen erhalten, die dazu dienen, die investiven Kosten der Gemeinden auf ein politisch und fiskalisch erträgliches Maß zu senken. So haben die Länder Baden-Württemberg und Bayern begrenzte Programme (4.000 DM pro Wohnung bei Siedlungen von mehr als 500 Wohnungen), die dieser Logik folgen, aufgelegt.

4208 In den neuen Ländern stellt man bisher eine hohe Expansionsbereitschaft der Gemeinden fest. Vielfach werden große Baugebiete im Rahmen von Vorhaben- und Erschließungsplänen entwickelt. Dabei spielt eine Rolle, daß die Trägergesellschaften Grundstücke günstig erwerben konnten, und die Investoren hohe Abschreibungen kalkulieren. Damit ergeben sich günstige Finanzierungsmöglichkeiten. Diese Sondersituation wird nicht von Dauer sein.

4209 Generell bleibt noch darauf zu verweisen, daß allen Gemeinden das Instrumentarium der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zur Verfügung steht. Planungsbedingte Wertsteigerungen können unter bestimmten Voraussetzungen zur Finanzierung öffentlicher Leistungen herangezogen werden. Damit haben sich die Voraussetzungen für die Planung und Erschließung großer Baugebiete für die Gemeinden erheblich verbessert. Die Probleme liegen offensichtlich bei den Anreizen, ein erhöhtes Wachstum auf sich zu nehmen.

Bundesgesetzliche Maßnahmen mit Wirkung auf den kommunalen Finanzausgleich

4210 Um die Attraktivität der Ausweisung von Wohnbauland für die Gemeinden zu erhöhen, könnte an die Einführung eines Hebesatzrechtes auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gedacht werden, wie sie verfassungsrechtlich möglich ist (Art. 106 V GG). Dies hätte den Effekt, daß die Einkommensteuer, die aus der Ausweisung von Wohnbauland resultiert, ähnlich wie jetzt schon die Gewerbesteuer, unmittelbarer und berechenbarer zufließt. Demgegenüber werden Schwierigkeiten bei der Erhebung, die durch die Finanzämter zu erfolgen hätte, behauptet. Außerdem könnten von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche Zuschläge auf die größte Steuer ein Steuergefälle auslösen, dessen gesamtpolitische Wirkungen nicht absehbar sind. Im übrigen ginge eine solche Veränderung des Kommunalsteuersystems in ihrer Bedeutung weit über die Folgen für den Bauland- und Wohnungsmarkt hinaus.

Zoniertes Satzungsrecht

4211 Mit dem Vorschlag eines sogenannten „zonierte Satzungsrechts“ wird propagiert, daß die Gemeinden unbebauten Grundbesitz in ausgewählten Gemeindezonen mit erhöhten Grundsteuerhebesätzen belasten können. Gedacht wird dabei vor allem an Alteigentümer, die ihre Grundstücke seit langem besitzen und horten. Betroffen wären aber auch Bauträger und Wohnungsbau-Gesellschaften, die Grundstücke in Satzungsgebieten erwerben und die dann neben den Zwischenfinanzierungskosten auch noch eine zusätzliche Steuerlast zu tragen hätten, ohne daß diese einen zusätzlichen Anreiz für eine rasche Bebauung der entsprechenden Grundstücke schüfe.

Die Kommission ist der Auffassung, daß ein zonierte Satzungsrecht im Ergebnis zu schwierigen politischen Entscheidungsprozessen führt, aber in seinen Auswirkungen für die Bereitstellung von Bauland und erst recht für das Angebot an Wohnraum gering bleiben würde. Erst bei sehr hohen Steuerbelastungen, die als kaum durchsetzbar erscheinen, wäre eine spürbare Wirkung zu erwarten. Zu bedenken sind zugleich die tatsächlichen Schwierigkeiten, die Tarif-„zonen“ willkürfrei auszuwählen, die das zonierte Satzungsrecht möglicherweise zu einem Danaergeschenk für die Gemeinden machen könnten. Bei der Anwendung wäre mit hohem Verwaltungsaufwand und sehr starken lokalen Konflikten zu rechnen. Als Sondersteuer auf Teile der Baulandreserven ist sie daher nicht zu empfehlen.

Abwälzung kommunaler Folgekosten – Abgabenrechtliche Lösungen

4212 In der politischen Diskussion wird erwogen, die Kommunen über das bisherige System von Erschließungsbeiträgen hinaus von den Folgekosten einer Baulanderschließung zu entlasten und die Investoren stärker als bisher an

diesen Kosten zu beteiligen. Im Gespräch ist auch eine Abgabe geblieben, die Grundstückswertsteigerungen als Folge von Erschließung abschöpft. Die Kommission hat diese abgabenrechtlichen Vorschläge überprüft. Außerdem hat sie die von der jüngeren Gesetzgebung geschaffenen Möglichkeiten zur vertraglichen Regelung über Folgelasten in diese Überprüfung einbezogen.

4213 Nach geltendem Recht erheben die Gemeinden für die im Einzelfall anfallenden Kosten der inneren Erschließung von Grundstücken spezielle Erschließungsbeiträge. Der umlagefähige Aufwand für diese innere Erschließung umfaßt gemäß §§ 127 BauGB grundsätzlich nur die Kosten für Erwerb und Freilegung der Flächen für die Erschließungsanlage selbst sowie die Kosten ihrer erstmaligen Herstellung. Aufgrund der Kommunalgesetze der Länder werden darüber hinaus die Herstellungskosten solcher kommunaler Einrichtungen, die den anliegenden beziehungsweise angeschlossenen Grundstücken einen unmittelbaren Vorteil bringen – also vor allem Rohrnetzsysteme für die Versorgung und Entsorgung –, in Form spezieller Beiträge auf die Eigentümer dieser Grundstücke umgelegt. Demgegenüber sind die Kosten der äußeren Erschließung, also insbesondere die Folgelasten aus der Besiedelung der erschlossenen Gebiete, nicht umlagefähig.

Nach geltendem Erschließungsbeitragsrecht werden die jeweils bei der Erschließung einzelner Baugebiete anfallenden Kosten nach gesetzlich feststehenden Maßstäben den einzelnen Grundstücken zugerechnet. Aufgrund dieser „Kostenüberwälzung“ auf die Eigentümer, die bis zu 90 vH betragen kann, besteht bei den Kommunen wenig Anreiz, preis- und kostengünstig zu erschließen. Die Bebauungspläne werden jeweils von den Kommunen oder beauftragten Planern aufgrund allgemeiner städtebaulicher und gestalterischer Vorstellungen entwickelt. Fragen der rationellen Erschließung spielen eine untergeordnete Rolle. Auch die Anschlüsse an die diversen Versorgungsleitungen (Elektrizität, Gas, Wasser) werden nach einem Kostenprinzip zugerechnet. Der Mangel an Wettbewerb zwischen den Anbietern von Erschließungs- und „Anschlußleistungen“ dürfte erklären, warum diese Kosten vielfach ein erschreckend hohes Niveau erreichen und sich von Fall zu Fall extreme Unterschiede ergeben.

Neben den Umlagen von Investitionskosten können die Gemeinden in städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen Wertsteigerungen, die sich aus der Planung und Erschließung von Grundstücken ergeben, zur Finanzierung öffentlicher Leistungen heranziehen.

Werden Baugenehmigungen in schon erschlossenen Gebieten erteilt, fallen für die Investoren keine zusätzlichen Kosten an. Dort, wo nachträglich erstellte zusätzliche Investitionen zu einer zurechenbaren Wertsteigerung einzelner Grundstücke führen – etwa aufgrund einer besseren Verkehrserschließung durch den Ausbau vorhandener Straßen – werden die der Kommune entstehenden Kosten auf die Grundstückseigentümer umgelegt („Straßenausbaubeitrag“). Lediglich dann, wenn kommunale Infrastrukturmaßnahmen den einzelnen Grundstücken nicht unmittelbar zugerechnet werden können (Bau von Schulen, Kindergärten, S- oder U-Bahn-Stationen und so weiter), ist eine

Kostenüberwälzung nicht zulässig. Allerdings werden auch Wertminderungen, die sich als Folge öffentlicher Aktivitäten ergeben, nur zum Teil abgegolten.

4214 Nach den verfassungsrechtlich determinierten Grundsätzen unseres Abgabenrechts können Folgelasten aus nicht individuell zurechenbaren öffentlichen Einrichtungen für ihre „Verursacher“ weder den Tatbestand einer Gebühr auslösen noch sind sie beitragsfähig, denn es fehlt ihnen die unmittelbare Verbindung zu einem konkreten Vorteil, den der Abgabepflichtige nutzen könnte. Jede Überlegung, die darauf abheben will, über das Herausgreifen spezieller Investitionen und ihre Zurechenbarkeit an Grundstückseigentümer hinaus Folgelasten – beispielsweise die Kosten der äußeren Erschließung – auf Grundstückseigentümer oder Investoren abzuwälzen, zielt daher in den Bereich einer Steuer (vgl. BVerfGE 49, 343ff vom 12. 10. 1978).

Unabhängig von diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben setzt ein solches Finanzierungskonzept sehr zeitnahe Bewertungen von Grundstücken sowie ein transparentes Rechnungswesen der Kommunen voraus, um abschätzen zu können, welche kommunalen Investitionen und Planungsentscheidungen welche Wertänderungen und Verbesserungen der Nutzbarkeit von Grundstücken hervorrufen.

Außerdem wirft eine Zurechnung kommunaler Kosten über das bisherige Beitragssystem hinaus gewichtige Fragen der Gerechtigkeit und Gleichbehandlung auf. Je lockerer der Zusammenhang zwischen privater Bautätigkeit und zusätzlichem öffentlichen Infrastrukturbedarf ist, um so mehr wird gefragt werden, warum gerade die zuletzt durchgeführten privaten Investitionen die zusätzlichen kommunalen Infrastrukturaufwendungen ganz oder teilweise tragen müssen. Der auf die innere Erschließung begrenzte Beitrag hat den Vorteil, daß die zusätzlichen kommunalen Investitionen den privaten Investitionen beziehungsweise Grundstücken direkt zugeordnet werden können. Die äußeren Erschließungsinvestitionen stehen demgegenüber sehr viel stärker auch der Allgemeinheit zur Verfügung.

Eine finanzielle Abschöpfung der Kosten äußerer Erschließung würde für die Investoren schon von Hause aus zu höheren Belastungen führen. Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, daß die Kommunen in der Lage wären, etwa im Rahmen der Grundsteuer breite Wählerschichten zu schonen und im Gegenzug den Investoren und damit einer Minderheit größere Belastungen aufzubürden. Die Investitionsverteuerung würde zur Verknappung des Wohnungsangebots beitragen und damit auch breite Schichten indirekt belasten. Die Nutzer der Bestände hätten höhere Mieten zu tragen. Die Grundstückswerte nicht belasteter Altimmobilien würden steigen. Diese indirekten Effekte wären jedoch kaum zurechenbar. Was als Verbreiterung einer Beitragsbemessungsgrundlage begann, könnte bei einer Sonderbesteuerung von Investitionsbereitschaft enden und damit im Ergebnis Investitionen erschweren.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht eine Wohnungsbaufolgekostenabgabe, die zur Deckung kommunaler Folgelasten von Baumaßnahmen an die Baugenehmigung anknüpfte, als Steuer prinzipiell für zulässig angesehen (vgl. BVerfGE 49, 343ff vom 12. 10. 1978). Angesichts des Umstandes, daß eine

solche Abgabe zwar einerseits die Kommunen zur Ausweisung neuen Baulandes anregen, aber andererseits Investitionen durch zusätzliche Kosten erschweren könnte, ist die Kommission nach Abwägung aller Umstände jedoch der Auffassung, daß den Instrumenten der Vorzug gegeben werden sollte, die ohne solche Zielkonflikte zu einer Problemlösung beitragen.

4215 Große kommunale Infrastrukturinvestitionen wie zum Beispiel der Bau einer U-Bahn können spezifische lokale Bodenwertsteigerungen hervorrufen. Sollen die Kommunen an diesen Wertsteigerungen partizipieren, wären Abgabeformen erforderlich, die von jedem Planungsvorgang abstrahieren und lediglich an der Tatsache einer außergewöhnlichen Wertsteigerung als Folge kommunaler Leistungen ansetzen.

Abgabenrechtliche Abschöpfungen solcher Wertsteigerungen hat es bisher noch nicht gegeben. Ihre Ausgestaltung und rechtliche Durchsetzung stießen auf erhebliche Schwierigkeiten. Allein eine Zurechnung von speziellen Wertsteigerungen würde die Kommunen vor erhebliche Nachweisprobleme stellen. Dort, wo die Eigentümer den Wertsteigerungen entsprechende Nutzungen nicht realisieren, würden wirtschaftlich nicht effektiv gewordene Bemessungsgrundlagen zur Abgabe herangezogen. Dort, wo erhöhte Erträge entstehen, werden diese jedenfalls grundsätzlich bereits von der Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer erfaßt. Darüber hinaus ist das Argument nicht von der Hand zu weisen, daß ausbleibende komplementäre Investitionen, mit denen die Menschen gerechnet hatten, zu Wertverlusten führen könnten, deren Ausgleich abgaberechtlich zumindest auf Schwierigkeiten stößt.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich nicht, über die Grundsteuer hinausgehende Abgaben, die an bloße Wertänderungen anknüpfen, zum Gegenstand einer eigenen Abgabe zu machen.

4216 Der von der Kommission vorgelegte Vorschlag, eine Grundsteuer auf der Basis zeitnah ermittelter Bodenwerte zu erheben, könnte die dargestellten Probleme verringern (Ziffern 8203 ff). Wertsteigernde Investitionen der Gemeinden würden zu erhöhten Steuerbemessungsgrundlagen führen.

Abwälzung kommunaler Folgekosten – Vertragliche Lösungen

4217 In der Bundesrepublik ist bisher die Diskussion über Zulässigkeit und Opportunität städtebaulicher Verträge, welche die Bauleitpläne flankieren und ergänzen können, einem offenen oder doch untergründigen Unbehagen begegnet.

Das anglo-amerikanische Städtebaurecht beurteilt Kooperationsformen zwischen Staat (Kommune) und Bürger in diesem Bereich mit einem durchaus andersgearteten Vorverständnis. So besteht nach dem englischen Town and Country Planning Act 1990, Section 106, die Möglichkeit, Regelungen zu finden, nach denen sich die Eigentümer, Investoren und Begünstigten von Planungsentscheidungen verpflichten, an anderer Stelle Leistungen zugunsten der Kommune zu erbringen (sogenannte Planning Agreements). In der Regel werden auf diese Weise Leistungen übernommen, die sonst in den Aufgaben-

bereich der Kommune gefallen wären. Planungsbedingte Wertsteigerungen werden auf diese Weise zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben umgelenkt.

Auch in den USA sind Verträge üblich, in denen sich Investoren verpflichten, als Gegenleistung zur Gewährung von Baurechten gemeinnützige Investitionen oder Aktivitäten zu finanzieren (sogenannte Development Levies). Solche komplementären Verpflichtungen können sich etwa auf den Bau von Wohnungen zugunsten bestimmter Bevölkerungsgruppen beziehen. Daneben werden mit der Investition zusammenhängende Infrastrukturmaßnahmen mit allgemeiner kommunaler Zielsetzung übernommen, etwa Parks, Neuanlage von Parkplätzen etc. Überhaupt ist das Äquivalenzdenken in den USA generell viel weiter ausgebildet als bei uns, so daß insgesamt eher versucht wird, aus öffentlichen Leistungen entspringende Vorteile zum Zwecke der Finanzierung öffentlicher Aufgaben heranzuziehen.

4218 Die deutsche Verwaltungsrechtsdogmatik hat sich demgegenüber immer schwer getan, auf die Erfordernisse einer zeitgemäßen Daseinsvorsorge und deren Finanzierung flexibel zu reagieren. Ihr klassisches Verständnis von der Einseitigkeit hoheitlichen Handelns („Verwaltungsakt“) verbot ihr lange Zeit vom Grundsatz her, dieses Handeln zum Gegenstand von „Arrangements“ zu machen. Immerhin sah sich das Bundesverwaltungsgericht bereits im Jahre 1973 veranlaßt, im Zusammenhang von Folgekostenverträgen klarzustellen, daß diese keinen „Verkauf von Hoheitsrechten“ beinhalten – dies laufe darauf hinaus, ihnen eine Anrühigkeit beizumessen, die einem Leistungsaustausch von ganz anderer Art zugeordnet sei (BVerwGE 42, 331 (340) vom 06. 07. 1973). Seither sind vertraglich Regelungen über Folgekosten unter bestimmten Voraussetzungen durch die Rechtsprechung anerkannt und legalisiert.

Die weitere Rechtsentwicklung im hier interessierenden Bereich hat ihren vorläufigen Schlußpunkt nunmehr mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz gefunden, das folgende Vertragsformen zuläßt und tatbestandlich eingrenzt:

- den Erschließungsvertrag, geregelt als Dauerrecht im Baugesetzbuch (§ 124 BauGB nF), der den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, ihre Aufgabe der Erschließung und deren Finanzierung durch Vertrag auf Dritte zu übertragen. Nach neuem Recht können Gegenstand des Vertrages beitragsfähige Erschließungsanlagen sein. Außerdem sind die Gemeinden nicht an die Verpflichtung gebunden, 10 vH des beitragsfähigen Aufwandes selbst zu tragen.
- den städtebaulichen Vertrag in seinen beiden Erscheinungsformen als vorbereiteter Vertrag im Vorfeld eines Bebauungsplanes, der der Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, der Bodensanierung, der Freilegung von Grundstücken, der Ausarbeitung der städtebaulichen Planung (und so weiter) dient und als sogenannter Folgekostenvertrag, in dem die Übernahme von Kosten insbesondere für Anlagen und Einrichtungen, die der Allgemeinheit dienen, geregelt wird.

4219 Weitgehend scheint damit ausgeschöpft zu sein, was an möglichen bo-

denrechtlichen Kooperationsformen zwischen Staat und Bürger mit den gegenwärtigen staatsrechtlichen Grundsätzen vereinbar ist. Zu darüber hinausgehenden Vorschlägen sieht die Kommission daher keinen Anlaß.

Zwischen-Restimee

4220 Im Hinblick auf die Diskussion über erweiterte Abgabenslösungen zur Deckung kommunaler Folgekosten ist darauf zu verweisen, daß den Kommunen nach dem geltenden Städtebaurecht bereits Instrumente zur Verfügung stehen, die ihnen erhebliche Möglichkeiten eröffnen, sie an den Wertsteigerungen zu beteiligen oder Folgekosten abzuwälzen:

- Durch den Vorhaben- und Erschließungsplan und den städtebaulichen Vertrag können städtebauliche Investitionen weitgehend in privater Regie realisiert werden.
- Durch Folgekostenverträge haben die Kommunen die Möglichkeit, Folgekosten durch Investitionen auch jenseits der Kosten der inneren Erschließung den Investoren zuzurechnen – dies auch dann, wenn sie außerhalb des Geltungsbereichs eines Bebauungsplans investieren.
- Auf der Grundlage einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme besteht darüber hinaus die Möglichkeit, daß die Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen Wertsteigerungen eines Grundstücks, die aus Planung und Erschließung resultieren, abschöpfen. Daraus kann sich im Einzelfall ein „Beitrag“ eines Grundstückseigentümers ergeben, der über die von ihm ansorgelösten Folgekosten noch hinausgeht.

Angesichts dieses gerade neu geschaffenen Instrumentariums empfiehlt es sich abzuwarten, wie seine Anwendung die Bereitstellung von Bauland beeinflußt. Weitergehende Überlegungen sollten erst dann Platz greifen, wenn sich herausstellt, daß diese Instrumente nicht ausreichen. Allgemeine Anreize zur Ausweisung von Banland durch die Kommunen erscheinen der Kommission wichtiger als die Perfektionierung spezieller Instrumente der Kostenanlastung und Finanzierung und allein auf Investoren bezogene Finanzierungsinstrumente. Generell bleibt zu berücksichtigen, daß Belastungen des Neubaus die Erstvertragsmieten erhöhen mit dem Ergebnis, daß auch die Bestandsmieten steigen müßten. Auch von daher empfiehlt es sich nicht, Neubauinvestitionen einseitig stärker zu belasten.

3. Rechtliche Verpflichtung von Umlandgemeinden zur vermehrten Ausweisung von Wohnbauland

4221 Der derzeit bestehende Nachfrageüberhang auf dem Wohnungsmarkt kann nicht allein durch die stärkere Nutzung bereits ausgewiesenen Baulands behoben werden. Ergänzend muß mehr Wohnbauland ausgewiesen werden, vorwiegend in den Randzonen von Städten und Ballungsräumen, wo die Nachfrage besonders hoch ist. Dies erfordert eine Banleitplanung, die sich nicht

mehr nur an den engen Interessen der eigenen Gemeinde orientiert. Mehr als früher muß sie regionale Bezüge aufnehmen.

Das geltende Recht regelt das Aufeinandertreffen mehrerer Planungsebenen dadurch, daß der einzelnen Gemeinde zwar die Möglichkeit genommen ist, der überörtlichen Planungsentscheidung zu widersprechen, daß sie jedoch grundsätzlich nicht in die Pflicht genommen werden kann, überörtliche Planungsentscheidungen örtlich umzusetzen. Rechtlich hindender und geschützter Maßstab ihres Handelns ist insoweit allein ihre eigene städtebauliche Entwicklung und Ordnung (§ 1 III BauGB). Im Kern führt dies dazu, daß die Planungshoheit der Gemeinde zwar negativ durch eingrenzende und versagende Vorgaben beeinflussbar ist, aber nicht positiv in dem Sinne gebunden werden kann, daß überörtliche Vorgaben örtliche Planungspflichten auslösen. Diese Kompetenzzuweisung ist im Grundsatz weise. Die nötige Kooperation der Gemeinden läßt jedoch zu wünschen übrig.

Erweiterung des Bezugsrahmens der kommunalen Planungspflicht

4222 Zusätzliche Wohnbauflächen brauchen vor allem Ballungsgebiete, Stadtregionen mit sehr großen Kernstädten und zahlreichen kleinen Umlandgemeinden. Um weiterer Ballung entgegenzuwirken beziehungsweise die Ausfransung und Zersiedelung an den Stadträndern zu vermeiden, wäre es angezeigt, im Umland neue Entwicklungszentren zu schaffen, die sich mit den bestehenden Zentren sinnvoll verknüpfen lassen. Eine solche Strategie scheidet aber in der Regel am planerischen „Egoismus“ vieler Umlandgemeinden. Angehend vom bisherigen Planungssystem muß daher nach Möglichkeiten gesucht werden, die Stadt- und Gemeindegrenzen übergreifende Planung besser zu koordinieren. Dies sollte im Prinzip auf der Basis eines guten, die Planungsfolgen angemessen „honorierenden“ Gemeindefinanzsystems kooperativ geschehen. Dies wird aber auch heißen müssen, den gemeindeübergreifenden Planungsinteressen vorrangige Geltung vor den örtlichen Planungsinteressen zu verschaffen, wenn dies in einzelnen Fällen dringend geboten ist.

4223 Die Planungspflicht einer Gemeinde nach § 1 III BauGB besteht, „wenn Bauleitpläne nach der planerischen Konzeption der Gemeinde erforderlich sind“ (vgl. BVerwGE in: Die Öffentliche Verwaltung 1971, 633 (634) vom 07.05. 1971). Nach der gegenwärtigen Gesetzeslage ist das Planungskonzept einer Gemeinde auf ihr Gemeindegebiet begrenzt. Eine Gesetzesänderung, die eine stärkere Berücksichtigung überörtlicher Interessen im Rahmen dieser Planungspflicht der Gemeinden begründen will, steht im Spannungsverhältnis mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 II GG). Die Planungshoheit einer Gemeinde rechnet nach allgemeiner Meinung – zusammen mit ihrer Finanz- und Personalhoheit – zu den institutionellen Fundamenten kommunaler Selbstverwaltung und steht daher unter dem Schutz der Verfassung. Damit wird die Gemeinde vor gesetzlichen Regelungen geschützt, die den Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie aushöhlen, zum Beispiel

durch einen sachlich nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ungerechtfertigten Entzug von Aufgaben. Positiv gewendet erlaubt Art. 28 II 1 GG dem Staat eine gesetzliche Einschränkung der Planungshoheit dann, wenn und soweit sich bei der vorzunehmenden Güterabwägung ergibt, daß schutzwürdige überörtliche Interessen diese Einschränkung erfordern (BVerfGE 56, 298 (313, 314) vom 07. 10. 1980).

Diesen verfassungsrechtlichen Maßstäben wird eine tatbestandlich strikt umgrenzte Ausnahmeregelung zugunsten überörtlicher Planungsinteressen gerecht, für deren Durchsetzung im Einzelfall ein gravierendes Bedürfnis besteht, wenn die Planungshoheit einer einzelnen Gemeinde dadurch nicht übermäßig eingeschränkt wird. Diese juristische Formel könnte das Profil für eine Änderung des § 1 III BauGB abgeben, der bisher lautet: „Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“. Diese Bestimmung könnte in folgender Art und Weise erweitert werden: „... erforderlich ist oder nach Maßgabe der Ziele der Raumordnung und Landesplanung hierfür ein dringendes Bedürfnis besteht. Ein solches Bedürfnis besteht für Umlandgemeinden eines Ballungsgebietes, die zur ausgewogenen Strukturierung dieser Ballungsgebiete in den Landesentwicklungsprogrammen der Länder als Entwicklungszentren ausgewiesen sind“.

4224 Eine solche auf den Einzelfall zugeschnittene und als Ausnahme ausgestaltete Direktive, die das kommunale Planungsermessen im positiven Sinne bindet, stellt eine Beschränkung dar, die sachlich zu rechtfertigen ist und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Rechnung trägt. Deshalb dürfte sie einer verfassungsrechtlichen Überprüfung vor dem Hintergrund des Art. 28 II GG standhalten. Zwar wird mit dem Vorschlag die kommunale Autonomie im planungsrechtlichen Bereich gemindert. Die gegenwärtigen Probleme von Ballungsräumen und die Abwesenheit einer kooperativen Lösung machen jedoch ein Selbstverwaltungsverständnis notwendig, das sich nicht mehr von einem reinen Ausschließlichkeitsdenken leiten läßt, vielmehr – bei Wahrung eines unanfechtbaren Kernbestandes – „in den Überschneidungsbereichen ein Kondominium staatlicher und kommunaler Planungshoheit anerkennt“¹.

4225 Im Gegenzug hierzu müssen um so wirksamere Mitwirkungsrechte und Beteiligungsrechte der Gemeinden bestehen, je stärker sich eine überörtliche Planung auf den einzelnen Ort bezieht. Eine verfahrensrechtliche Beteiligung der betroffenen Gemeinden ist bereits bisher – jedenfalls im Grundsatz – nach dem vorgenannten Gegenstromprinzip gewährleistet. Gegebenenfalls müßten die Raumordnungs- und Landesplanungsgesetze der Länder für die Aktualisierung derartiger Entwicklungszentren stärkere Beteiligungsrechte der betroffenen Gemeinden begründen. § 5 Raumordnungsgesetz eröffnet den Ländern die Möglichkeit zu entsprechenden Regelungen. Als Rechtsverordnungen sind die Landesentwicklungspläne, wenn sie solche Entwicklungszentren vorsehen würden, von den betroffenen Gemeinden gerichtlich nachprüfbar (§ 47

¹ Vgl. Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 1988, S. 459.

VwGO). Außerdem ist ein solcher Vorschlag im Zusammenhang mit den eingangs erörterten Vorschlägen zu sehen, Wachstumsgemeinden einen Bonus im kommunalen Finanzausgleichssystem zu gewährleisten.

4226 Eine Kompetenz des Bundes für eine derartige Regelung läßt sich aus Art. 74 Nr. 18 GG („das Bodenrecht“) begründen. Die positive Planungspflicht der Gemeinde für den Ausnahmefall ließe sich verfahrensrechtlich mit den Mitteln der kommunalen Rechtsaufsicht abstimmen, kontrollieren und gegebenenfalls durchsetzen. Darüber hinaus hat die Normierung einer solchen Verpflichtung im komplexen Geflecht von Interessen und Abhängigkeiten zwischen Gemeinde und Staat den Rang eines Datums, dem auch außerhalb eines eigentlichen Aufsichtsverfahrens eine eigenständige Bedeutung zukommen dürfte.

4227 Ein unter verfassungsrechtlichen und organisatorischen Gesichtspunkten einfacher und oft auch geeigneter Weg, einen Ballungsraum und seinen Wohnungsmarkt kontrolliert zu entwickeln, liegt in der Eingemeindung der Randgemeinden. Eine solche Eingemeindung bietet sich vor allem dann an, wenn das Siedlungsgebiet der Zentralgemeinde mehr oder weniger übergangslos in das Gebiet einer Nachbargemeinde übergeht – wie etwa im Falle Augsburgs und einzelner seiner Nachbargemeinden. Vor diesem Hintergrund kommt es in Frage, das Recht zur Entwicklung einer Eingemeindung etwa dahingehend zu aktualisieren oder klarzustellen, daß diese grundsätzlich auch möglich sind, wenn es um die kontrollierte Entwicklung eines Ballungsraumes geht. Als „Kommunalrecht“ fällt dies allerdings unter die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder. Da große Verwaltungseinheiten ihrerseits neue Probleme aufwerfen, ist eine solche Eingemeindung nur als ultima ratio in Betracht zu ziehen.

Übergang von Planungskompetenzen von der Gemeinde auf überörtliche Planungsträger

4228 Wenn der Bezugsrahmen der kommunalen Planungspflicht nach den vorstehenden Grundsätzen erweitert wird, kann eine Kommune – ohne daß es weiterer rechtlicher Regelungen bedarf – mit den vorhandenen Mitteln der kommunalen Rechtsaufsicht angewiesen werden, überörtlich motivierten Planungsverpflichtungen nachzukommen. Ähnliches würde erreicht, wenn man die Einrichtung regionaler Planungsverbände für Stadt-Umland-Gebiete zwingend vorschreiben und deren Planungsentscheidungen zugleich bindende Wirkung beilegen würde. Dies könnte etwa auf der Basis bindender Mehrheitsbeschlüsse nach dem Vorbild des kommunalen Zweckverbandes erreicht werden.

Die bereits bisher vorhandene Möglichkeit, Planungsverbände auf freiwilliger Basis zu gründen, hat sich im allgemeinen nicht als effizient genug erwiesen, das Stadt-Umland-Problem befriedigend zu lösen. Eine Verpflichtung zur Gründung von Planungsverbänden mit bindenden Mehrheitsentscheidungen wäre zwar möglicherweise effizienter als die Erweiterung des Bezugsrahmens der Planungspflicht einer einzelnen Gemeinde. Letztlich wäre sie aber mit

starken Eingriffen in das kommunale Selbstverwaltungsrecht verbunden. Daher ist die unter Ziffer 4222ff diskutierte bauplanungsrechtliche Alternative vorzuziehen, weil die Kommune dort Herrin ihrer eigenen Baulandplanung bleibt.

Eine andere Meinung:

4229 Ein Mitglied der Kommission trägt die Vorschläge der Kommission zur „Erweiterung des Bezugsrahmens der kommunalen Planungspflicht“ nicht mit. „Gemeindeübergreifenden Planungsinteressen vorrangige Geltung vor den örtlichen Planungsinteressen zu verschaffen“, und sei es auch nur in einzelnen Fällen, hieße die Gemeindeautonomie aushöhlen, die Teilausprägung der freiheitlichen Ordnung ist und durch das Grundgesetz geschützt wird. Autonomie haben heißt nicht tun müssen, was andere wollen, und nicht tun dürfen, was andere schädigt. Das gilt nicht nur für das Individuum, sondern für jeden Träger von Autonomierechten. Dazu paßt (gerade noch) der Dualismus der geltenden planungsrechtlichen Regelungen. Hebt man das Recht der Gemeinde, überörtliche Planung nicht umzusetzen, auf, so ist ihre Autonomie aufgehoben. Egoismus einer Gemeinde mag so unbequem, so störend sein, wie es der Egoismus des Individuums sein kann; es gehört zur freiheitlichen Ordnung, daß man das hinzunehmen hat, daß man damit ausschließlich mit Mitteln fertig werden muß, die zu anderem Verhalten anreizen, nicht mit Mitteln des Zwangs. Aus der Regelung, daß eine Gemeinde von gemeinschaftsschädlichem Verhalten abgehalten werden darf, folgt eben nicht, wie die Kommission in problematischer Auslegung einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts meint, daß sie zu gemeinschaftsdienlichem Verhalten, oder was andere dafür halten, gezwungen werden darf; denn zwischen beidem liegt der große Schritt von der Autonomie zur Fremdbestimmtheit. Ein mit Erfüllungsanspruch ausgestatteter Vorrang überörtlicher Planung, etwa sogar der Landesplanung, ist auch von der fachlichen Seite her unzureichend gedeckt. Die regionalwissenschaftlichen Grundlagen der Landesplanung sind zumeist dürftig. Daß sie in der Planungspraxis, neuerdings auch schon in der Judikatur, oftmals einen hohen Rang haben – wie etwa das „Konzept der zentraleu Orte“ – hat wenig mit ihrer Qualität zu tun und viel damit, daß es Besseres – weniger Dürftiges – nicht gibt. Die Öffnung hin zum Vorrang der überörtlichen Planung ist daher die Öffnung für die „Anmaßung der Planer“. Die Kommission spricht nur von Ausnahmefällen. Die allgemeine Umschreibung der Ausnahmefälle wird die Bresche sein, von der aus die Burg der gemeindlichen Planungsautonomie geschleift wird.

So weit die Meinung dieses Mitglieds.

4. Deregulierung des Baunutzungs- und Zweckentfremdungsrechts

Baunutzungsverordnung

4230 Nach § 9 I Nr. 1 BauGB kann im Bebauungsplan die Art der baulichen Nutzung festgesetzt werden. Hierfür enthalten die §§ 1 bis 15 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) ergänzende Bestimmungen; insbesondere ist dort die Klassifikation von zehn Baugebieten nach der Art ihrer baulichen Nutzung enthalten. Setzt die Gemeinde eines dieser Gebiete fest, wird die entsprechende Umschreibung in der Baunutzungsverordnung Bestandteil des Bebauungsplanes. Zweck solcher Festsetzungen ist es, die Siedlungsstruktur einzelner Baugebiete sowie zwischen verschiedenen Baugebieten situationsgerecht zu definieren.

Diese Zwecke werden durch § 34 II des Baugesetzbuches auch für Gemeindeteile erreicht, für die kein Bebauungsplan besteht, die aber ihrer Siedlungsstruktur nach einem der Baugebiete der Baunutzungsverordnung entsprechen, in dem für Bauvorhaben in diesen Gebieten diese Vorschrift für die Art der baulichen Nutzung als Maßstab herangezogen wird. Damit wird die tatsächlich vorgefundene Bebauung zum rechtlichen Maßstab künftiger Bauvorhaben; dies dokumentiert die Zielsetzung des geltenden Bauplanungsrechts, homogene Siedlungsstrukturen zu begründen, zu erhalten oder zu „zementieren“. Eine bessere räumliche Verbindung von Wohnen und Arbeiten wie sie etwa wegen der heutigen Belastung der Ballungsgebiete mit Berufsverkehr erstrebenswert ist, wird durch diese statische Ausrichtung erschwert. Außerdem wird eine flexible Nutzung des zur Verfügung stehenden Baulandes behindert.

4231 Die Kommission schlägt daher vor, die bestehende Gebietstypisierung aufzulockern, etwa dadurch, daß der bisherige Gebietstyp des „reinen Wohngebiets“, der eine gewerbliche Ansiedlung auch nicht ausnahmsweise ermöglicht, entfällt. Eine solche Streichung hätte auch im Rahmen des § 34 BBauG – also in Fällen, in denen ein Bebauungsplan nicht besteht – den Vorzug, daß notwendige Mischungen von Wohnen und Arbeiten nicht durch eine vorhandene „reine“ Wohnstruktur behindert werden.

Auch die übrigen starren Abgrenzungen zu Gewerbegebieten (GE) und Industriegebieten (GI) müssen vor dem Hintergrund der Verminderung von störenden Nutzungen und des neuen Verhältnisses von Arbeit und Wohnen überdacht werden. Durch die in den letzten Jahren erlassenen Vorschriften zum Natur-, Landschafts- und Immissionsschutz, aber auch zum Arbeitsschutz, ist es bei gleichzeitigem technologischen Fortschritt zu einer erheblichen Veränderung der Produktionsstätten und Gewerbebetriebe sowie der Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude gekommen. Die Notwendigkeit, die baulichen Nutzungen förmlich zu trennen, um störende Einwirkungen zu vermeiden, ist damit zum Teil entfallen. Aus heutiger Sicht ist daher die Bedeutung des Mischgebietes (MI) deutlich zu stärken. Dies würde die Urbanität der Städte erhöhen und die Natur entlasten, weil Verkehr vermieden würde.

Zweckentfremdungsrecht

4232 Das Zweckentfremdungsrecht verstärkt die Tendenz zu Siedlungsstrukturen mit einer räumlichen Trennung von Wohnen und Arbeit. So ermächtigt Art. 6 § 1 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen von 1971 die Landesregierungen, aus wohnungsmarktpolitischen Gründen durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß Wohnraum anderen als Wohnzwecken nur mit Genehmigung zugeführt werden darf. Dies bedeutet in der Sache, daß dem einzelnen die Nutzung seiner Wohnung (auch) als Büro- und Geschäftsräum selbst dort untersagt werden kann, wo sie bauplanungsrechtlich – das heißt nach Maßgabe der Umschreibung der Baugebiete in der Baunutzungsverordnung – zulässig wäre.

4233 So ermöglicht der in Nordrhein-Westfalen geltende Runderlaß vom 30. 07. 1981 zwar eine Zweckentfremdungsgenehmigung bei einem „überwiegend berechtigten Interesse des Verfügungsberechtigten“, aber die Regelung des Erlasses und die Handhabung durch die örtlichen Stellen sind äußerst restriktiv. Zum Beispiel kann eine Genehmigung erst dann erteilt werden, wenn die Existenz des Verfügungsberechtigten „durch eine ablehnende Entscheidung ernsthaft gefährdet“ wird. Die Umwandlung von Wohnraum in gewerblichen Raum in einem eigenen Mietwohnhaus zur Erweiterung einer bestehenden gewerblichen Nutzung oder freiberuflichen Tätigkeit wird in der Regel abgelehnt. Eine Zweckentfremdung wird auch dann nicht genehmigt, wenn diese zur Gründung einer selbständigen Existenz, zum Beispiel zur Einrichtung einer Praxis im eigenen Mehrfamilienhaus erforderlich ist, weil hiermit ex definitione keine Existenzgefährdung verbunden ist. Auch Wohnungsverwaltungen, die im Wohnungsbestand eingerichtet werden müssen, bekommen keine Umwandlungsgenehmigungen für den dem Unternehmen gehörenden Wohnraum. Insgesamt gehen von dieser Regelung unerwünschte nachteilige Entwicklungen für den gewerblichen Mittelstand und die Niederlassung freiberuflich Tätiger aus (Ziffer 5801).

4234 Diese gesetzlichen und verordnungsrechtlichen Regelungen zum Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum müssen bei allem berechtigten Interesse der Allgemeinheit an der Abwehr von spekulativer Umwandlung als überzogen angesehen werden. Der den Landesregierungen zur Verfügung gestellte Ermächtigungsrahmen sollte eingeschränkt werden, damit mehr Flexibilität in der Raumnutzung gewahrt werden kann. Die Ziele, zum einen eine bestimmte Nutzungsstruktur zu stabilisieren und zum anderen auf eine bestimmte Quantität von Wohnungen zu kommen, die das geltende Zweckentfremdungsrecht miteinander vermengt, sollten stärker unterschieden und jeweils einzeln verfolgt werden.

5. Kommunale Bodenvorratspolitik und Baulandmanagement

4235 Der Bundesgesetzgeber hat innerhalb von sieben Jahren das städtebauliche Bodenrecht dreimal einschneidend geändert. Das städtebauliche Bodenrecht ist durch das Maßnahmengesetz zum Bangesetzbuch sowie das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz unter anderem aus Anlaß der Wiedervereinigung erheblich umgestaltet worden. Es ermöglicht jeder Gemeinde, Wohnbauland auch einer Bebauung zuzuführen, wenn sie es tatsächlich will. Gleichwohl bleibt festzuhalten, daß durch diese Gesetzesänderungen das Regelungsdrückfeld beinahe undurchdringlich geworden ist. Es kann nicht Aufgabe künftiger Städtebaupolitik sein, immer neue Instrumente zu schaffen. Vielmehr kommt es darauf an, die bestehenden Instrumente wirksam anzuwenden und handhabbarer zu machen.

4236 Der wirtschaftliche Strukturwandel erfordert, daß auch immer wieder Grundstücke anders genutzt werden. Dem muß in vielen Fällen eine Neuplanung vorausgehen. Öffentliche und private Entscheidungen greifen eng ineinander. Gegenwärtig ist dies vor allem bei großen ehemaligen Bahn-Geländen und brachliegenden Industrieflächen der Fall, die für eine erneute Nutzung vorbereitet werden müssen. Eine Steuer auf den zeitnah ermittelten Verkehrswert des Bodens würde das Interesse der Kommunen steigern, daß untergenutzte Grundstücke produktiver genutzt werden, weil dies ihren Wert steigert.

Bei einer Ausweisung von neuem Bauland zu Lasten von bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen bestehen Widerstände. Demgegenüber können Recyclingflächen, die oft eine günstige Lage haben und weitgehend erschlossen sind, häufig zügig und zu volkswirtschaftlich günstigen Kosten wiedergenutzt werden, selbst wenn im Einzelfall die Beseitigung von Altlasten hohe Aufwendungen erfordert. Dem Aufwand für die Altlastbeseitigung müssen nämlich die Neuerschließungskosten an anderer Stelle und der zusätzliche Landschaftsverbrauch gegenübergestellt werden, die entstehen, wenn die Stadt ihre Ränder erweitern würde. Eine Steuer auf den Verkehrswert des Bodens kann für die Gemeinden, abgesehen von den unmittelbar fiskalischen Anreizen, die sie bietet, auch die Entscheidungsgrundlagen erheblich transparenter gestalten und verlagert die Aufmerksamkeit der planenden Verwaltungen. Die Bodenwerte und ihre Veränderung erhalten ein größeres Gewicht im Zusammenhang mit planerischen Entscheidungen.

Kommunale Bodenvorratspolitik

4237 Die Kommission hat die nachstehenden Vorschläge überprüft und Empfehlungen gegeben, welche die kommunale Bodenvorratspolitik verbessern könnten.

(1) Ankaufsrechte zum Acker- und Grünlandpreis: Von kommunaler Seite wird ein gesetzliches Ankaufsrecht der Gemeinden für Baulandgrundstücke zum Acker- oder Grünlandpreis, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums nicht plangemäß genutzt wurden, gefordert. Eine solche Regelung hat Entge-

nungscharakter und müßte deshalb hohen verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werden (Art 14 III GG). Die bei einer Enteignung immer erforderliche Entschädigung ließe sich wohl auch nicht pauschal auf den Grünland- oder Ackerpreis beschränken, so daß der Nutzen der Bestimmung in Gestalt eines Mobilisierungseffektes ausbleiben könnte. Im übrigen wird das hinter dem Vorschlag stehende dirigistische Konzept weder für bodenpolitisch noch für eigentumspolitisch vertretbar gehalten.

(2) Erweiterung kommunaler Vorkaufsrechte/Einheimischenmodelle: Nach geltendem Städtebaurecht sind gemeindliche Vorkaufsrechte auf Gebiete beschränkt, in denen konkrete städtebauliche Planungen (Bebauungspläne) bestehen oder bestimmte städtebauliche Durchführungs- und Erhaltungsmaßnahmen (Umlegungen, städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen) durchgeführt werden. Es gibt den Vorschlag, den Gemeinden gesetzlich zu erlauben, dieses Vorkaufsrecht durch Gemeindecsatzung auf das gesamte Gemeindegebiet zu erstrecken. Das dabei ins Auge gefaßte Ziel ist uamentlich die Sicherung des Wohnbedarfs der einheimischen Bevölkerung.

Dieses Ziel läßt sich jedoch auf weniger einschneidende Weise mit Verträgen verfolgen, wie sie heute durch § 6 II 2 Nr. 3 BauGB-MaßnahmenG nF ausdrücklich zugelassen sind. Damit ist eine in Bayern unter dem Stichwort „Einheimischeumodell“ bekannte und vom Bundesverwaltungsgericht inzwischen sanktionierte Praxis gesetzlich festgeschrieben (BVerwGE 92, 56 ff vom 11. 02. 1993): Die Gemeinde läßt sich, bevor ein Bauleitplan aufgestellt wird, vom Grundstückseigentümer ein befristetes Verkaufsaufgebot machen und verpflichtet sich gleichzeitig, von diesem Angebot keinen Gebrauch zu machen, wenn das Grundstück innerhalb einer bestimmten Frist an Einheimische veräußert wird.

4238 Generell ist die Kommission jedoch aus übergeordneten verfassungs- und wohnungspolitischen Gründen der Auffassung, daß eine kommunale Politik mit dem grundsätzlichen Ziel, einheimische Bürger zu privilegieren und sich gegen Wohnungssuchende aus anderen Kommunen abzuschotten, nicht vertretbar ist. Zwar ist aus der Sicht der einzelnen Kommunalpolitiker eine solche Strategie zugunsten der eigenen Wähler verständlich. Insgesamt kommt es jedoch zu einer Diskriminierung. Die Interessen mobiler oder rasch wachsender Haushalte, die auf Wohnbauland außerhalb ihrer Gemeinden, insbesondere außerhalb der Kernstädte angewiesen sind, werden mißachtet. Die Alt-Bürger einer Gemeinde eignen sich in zu beanstandender Weise kommunales Vermögen an.

Nach alledem sollte der Gesetzgeber einer solchen Praxis wenigstens grundsätzlich einen Riegel vorschieben. Die Kommission schlägt vor, gesetzlich wenigstens sicherzustellen, daß bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes, die mit der Praktizierung von Einheimischenmodellen einhergeht, in gleichem Umfang frei verfügbares Bauland ausgewiesen werden muß.

4239 Im übrigen können Einheimischenmodelle – jedenfalls solange sie sich im verfassungsrechtlichen Rahmen bewegen – nicht verhindern, daß ortsfremde Nachfrager bei Bestandstransaktionen die örtlichen Nachfrager überbieten.

Im Ergebnis kommt es bei einer Verknappung von Bauland und gleichzeitiger Anwendung von Einheimischenmodellen daher zu höheren Preisen bei Bestandstransaktionen. Einheimische müßten dann auf die Dauer stärker auf den Neubaumarkt ausweichen, wo sie nicht sicher sein können, zu der begrenzten Anzahl derer zu gehören, die durch Einheimischenmodelle begünstigt werden. Langfristig dienen somit Einheimischenmodelle den Interessen der lokalen Nachfrager weniger als in der politischen Diskussion angenommen.

Maßnahmen zur Verdichtung vorhandener Bebauung

4240 Zur Mobilisierung vorhandener Baulandreserven bestehen die folgenden Instrumente.

(1) Baugebot: Mit dem Baugebot kann die Schließung von Baulücken durchgesetzt werden. Das Baugebot ist sicherlich kein allgemeines Instrument der Landmobilisierung. Seine Hauptbedeutung liegt darin, daß es die Verhandlungsposition der Gemeinde gegenüber dem Grundstückseigentümer in kritischen Fällen – insbesondere wenn es um die Mobilisierung bisher brachliegender „Schlüsselgrundstücke“ geht – verbessert und auch ohne förmliche Anordnung mobilisierend wirkt. Es bedarf keiner weiteren rechtlichen Ausformung. Insbesondere ist eine Erweiterung auf ein flächendeckendes Baugebot, festlegbar durch Bebauungsplan, wie es vereinzelt gefordert wird, mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG nur schwerlich vereinbar.

(2) Entwidmung zurückgehaltener Bauflächen: Die kommunale Bauleitplanung ist keine statische Planung in dem Sinne, daß einmal ausgewiesene Bauflächen – unabhängig von den tatsächlichen Bauabsichten der jeweiligen Eigentümer – dauerhaften Bestand haben müßten. Sie ist vielmehr auf Realisierung angelegt, so daß es legitim und geboten ist, die Bauleitplanung in gewissen Zeitabständen daraufhin zu überprüfen, ob sich die mit ihr verbundenen Vorstellungen verwirklicht haben. Auf diese Weise ist eine Entwicklung „zurückgehaltener“ Bauflächen und eine Ausweisung neuer Bauflächen an geeigneter Stelle möglich. Dabei ist auch zu bedenken, daß allein der Hinweis der Gemeinde auf eine mögliche oder beabsichtigte Änderung der Bauleitplanung baulandmobilisierende Effekte haben dürfte.

Der Entzug nicht ausgenutzter Baurechte ist nach Ablauf von sieben Jahren entschädigungslos möglich (§ 42 III BauGB – sogenannte planungsschadensrechtliche Entschädigungsfrist). Zum Teil wird gefordert, diese Frist zu verkürzen, um den Druck auf die Eigentümer zu verstärken und das Instrument vollzugsfreundlicher zu machen. Die Kommission ist gegen diesen Vorschlag. Sie ist vielmehr der Auffassung, daß die Kommunen von dem bestehenden Instrumentarium in geeigneten Fällen einen stärkeren Gebrauch machen sollten.

(3) Umlegung im bebauten Innenbereich (§ 34 BauGB): Bei der Umlegung, so wie sie bisher in den §§ 45 ff BauGB vorgesehen ist, werden unter der Verfahrensherrschaft der Gemeinde die Grundstücke in einem Bebauungsplangebiet so gestaltet und unter den Eigentümern getauscht, daß Grundstücke

entstehen, die nach den Festsetzungen des Bebauungsplanes genutzt werden können. Wohnbauland könnte beschleunigt bereitgestellt werden, wenn die Umlegung auch in Bereichen möglich würde, in denen eine Bebauung auch ohne Bebauungsplan gemäß § 34 BauGB (sogenannter bebauter Innenbereich) zulässig ist.

Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Unternehmen

4241 Alle in der letzten Zeit eingeleiteten Maßnahmen und verabschiedeten Gesetze und die von der Kommission vorgetragenen Vorschläge zielen auf eine schnelle zusätzliche Bereitstellung von Bauland und Schaffung von Baurechten ab. Der Erfolg dieser Maßnahmen wird aber entscheidend von der Umsetzung auf kommunaler Ebene bestimmt. Die Kommunen müssen die politischen Entscheidungen für diese Maßnahmen treffen, die verwaltungsmäßige Umsetzung sicherstellen und abschließend die hoheitlichen Beschlüsse fassen. Dabei treten aufgrund der finanziellen Situation der öffentlichen Hand und der personellen Besetzung der mit diesen Aufgaben betrauten Ämter häufig Probleme auf, die auch bei einer grundsätzlich gewollten Ausweisung von zusätzlichem Bauland bzw. Baurechten viele Vorhaben scheitern lassen oder zeitlich sehr stark verzögern. Aus diesem Grunde müssen die eingetretenen Pfade der Finanzierung und der verwaltungsmäßigen Bearbeitung verlassen werden. Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen privaten Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung sind unter dem Begriff Public Private Partnership in der letzten Zeit stärker in den Vordergrund getreten. Diese Formen der Zusammenarbeit gilt es weiter auszubauen und zu fördern.

4242 Zur vermehrten Baulandbereitstellung sollten auf Gemeindeebene Bauland- und Erschließungsgesellschaften eventuell auch kommunale Bodenfonds (wie zum Beispiel in der Stadt Peine) gegründet werden. Dabei geht es um eine sich selbst finanzierende Baulandbeschaffung unter privater Mitwirkung. Darüber hinaus könnten diese Gesellschaften auch ein generelles kommunales Bodenmanagement übernehmen.

4243 Die Vorbereitung für die Aufstellung von Bebauungsplänen und der hoheitlichen Entscheidungen könnte auf private Unternehmen übertragen werden, wobei davon naturgemäß die Entscheidungsbefugnis der Gemeinde als ihre eigentliche hoheitliche Agenda unberührt bliebe. Dadurch könnten Verwaltungsengpässe überwunden und oft zeitaufwendige Verwaltungswege abgekürzt werden. Durch Zeit- und Kostenersparnisse könnte schnell und preiswert Bauland zur Verfügung gestellt werden.

4244 Die Finanzierung und die Vorfinanzierung öffentlicher Aufgaben ist aufgrund der angespannten Haushaltslage vieler Kommunen vielfach nicht gesichert. Neue Formen der privaten Finanzierung zum Beispiel durch Leasing, Miete, Miet-Kauf sollten stärker in Anspruch genommen werden, um notwendige Maßnahmen und Investitionen nicht zu verhindern. Dabei geht es nicht um ein Unterlaufen prinzipiell gerechtfertigter Finanzierungsschranken.

Im Vordergrund sollte die Preisgünstigkeit von Lösungen mit privater Beteiligung stehen. Bestehende verwaltungsrechtliche Hindernisse müssen ausgeräumt werden.

4245 Das Mobilisieren von Brachflächen und Baulücken kann in vielen Kommunen kurzfristig Baumöglichkeiten eröffnen. Notwendig ist hier, daß die Kommunen anbieten, private Eigentümer über die vorhandenen Bau- und Investitionsmöglichkeiten zu beraten. Hierzu müssen die Grundstücke erfaßt und bewertet werden. Einige Kommunen haben schon gute Erfolge erzielt, nachdem sie Baulücken- und Bauflächenkataster sowie Beratungsbüros für Grundstückseigentümer eingerichtet haben. Von diesen Möglichkeiten müßten die Kommunen verstärkt Gebrauch machen, wobei vorrangig auf private Unternehmer zurückgegriffen werden sollte.

Fünftes Kapitel: Mietrecht

I. Kritik des bestehenden Regelwerks

1. Rechtliche Würdigung

Allgemeine Feststellungen

5101 Das Wohnungsangebot in der Bundesrepublik Deutschland soll verbessert werden. Ein wesentlicher Ansatzpunkt, um dieses Ziel zu erreichen, liegt in einer Änderung der gesetzlichen Eingriffe in den Wohnungsmarkt, die sich aus dem Bestandsschutz des sozialen Wohnraummietrechts ergeben. Das Mietrecht steht im Spannungsfeld von Eigentum und Vertragsfreiheit, die verfassungsrechtlich gewährleistet sind, sowie der Sozialpflichtigkeit, die eine ebenfalls verfassungsrechtliche Bindung erzeugt.

5102 Der Mietvertrag über Wohnraum gehört zu den Verträgen, bei denen der Gesetzgeber typischerweise mit einer ungleichen Machtlage und deshalb mit einem besonderen Schutzbedürfnis der Mieter rechnet. Dem Schutzbedürfnis wird mit zwingenden gesetzlichen Bestimmungen Rechnung getragen. Diese Bestimmungen stellen für beide Parteien einen Eingriff in die Vertragsfreiheit dar, weil ihnen abweichende vertragliche Vereinbarungen verschlossen sind. Sie treffen in der Regel aber nur den Vermieter. Hierdurch wird in erster Linie die inhaltliche Gestaltungsfreiheit, vor allem hinsichtlich der Bestimmung und späteren Änderung des Mietzinses, betroffen. Der Bestandsschutz schließt darüber hinaus die Freiheit des Vermieters aus, das Mietverhältnis ohne weiteres wieder zu beenden. Teilweise ist auch die Abschlußfreiheit betroffen. Im öffentlich geförderten Wohnungsbau ist der Vermieter nicht frei in der Auswahl seines Vertragspartners. Nachdem die Einkommensgrenzen 1994 erhöht worden sind und damit der Kreis der Wohnberechtigten erheblich vergrößert worden ist, wird schon erwogen, den Gemeinden in den Ballungszentren den Zugriff auf sämtliche Sozialwohnungsbestände zu ermöglichen, um durch eine Wohnungszuweisung in echten Notfällen helfen zu können. Im Geltungsbereich eines Zweckentfremdungsverbots wird mittelbar ein Zwang auf den Vermieter ausgeübt, einen Mietvertrag über leer stehenden Wohnraum abzuschließen. Diese gesetzlichen Einschränkungen der Vertragsfreiheit werden durch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums aus Art. 14 II des Grundgesetzes (GG) gedeckt, teilweise auch durch die bei der Inanspruchnahme einer öffentlichen Wohnungsbauförderung freiwillig eingegangenen Bindungen, die

der Gesetzgeber zum Teil nachträglich verschärft hat. Sie haben jedoch zur Folge, daß die Steuerungsleistung des Marktes bei der Vermietung von Wohnraum nur eingeschränkt zur Geltung kommt.

5103 Ein Überblick über die Geschichte des Wohnraummietrechts erweist, daß der moderne Gesetzgeber zum großen Teil noch mit dem gleichen Instrumentarium des Mieterschutzes arbeitet, wie es in den zwanziger Jahren unter völlig anderen wirtschaftlichen Bedingungen eingesetzt wurde. Schon aus diesen Gründen sind viele Vorschriften nicht mehr zeitgemäß. Grundlegend neue Instrumente des Mieterschutzes sind kaum hinzugekommen, insbesondere nicht hinsichtlich ihrer Ausrichtung an der individuellen Schutzbedürftigkeit und dementsprechenden Treffsicherheit.

5104 Diese undifferenzierte Breite des mietrechtlichen Bestandsschutzes läßt sich im Prinzip mit dem durch das Erste Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 1971 (WKSchG I) gewählten Leitbild erklären, auf das der Gesetzgeber bei der im Jahre 1974 geschaffenen Dauerregelung (WKSchG II) zurückgriff. „Bei der überragenden Bedeutung der Wohnung als Lebensmittelpunkt des menschlichen Daseins“ wurde es als ein Gebot des Sozialstaatsprinzips angesehen, den vertragstreuen Mieter vor „willkürlichen Kündigungen“ und damit vor dem Verlust seiner Wohnung zu schützen (Begr. z. RegE, BT-Drucks. 7/2011, S. 7). Ein vom Vermieter erzwungener Wohnungswechsel bedeutet für viele Mieter eine erhebliche Belastung, weil Investitionen von Zeit und Geld in die bisherige Wohnung, starke Bindungen, insbesondere von Kindern, an die Nachbarschaft und Unterstützungsnetze für ältere Menschen verlorengehen. Die Kündigung der Wohnung zerreißt gewachsene Lebensbeziehungen. In einer Welt zunehmender Individualisierung gilt die Stabilität von nachbarschaftlichen Beziehungen als ein wichtiger Wert. Die mit dem Verlust der Wohnung verbundene Belastung wird durch die meist erheblichen Kosten eines Umzugs noch vergrößert. Die Geltung eines generellen Kündigungsschutzes läßt sich deshalb mit der besonderen Bedeutung der Wohnung für die Menschen rechtfertigen. Klarzustellen ist aber, daß dem in der Gesetzesbegründung verwendeten Begriff der willkürlichen Kündigung, der aus einer früheren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) stammt (BVerfGE 18, 121, 126 = NJW 1964, 1848, 1849), nicht die im allgemeinen Sprachgebrauch übliche negative Bedeutung der Selbstherrlichkeit, Eigenmächtigkeit oder Wahllosigkeit beigelegt werden kann. In der Rechtsprechung wird als willkürlich schon die ohne beachtliche Gründe ausgesprochene Kündigung bezeichnet (BVerfGE 68, 361, 371 = NJW 1985, 2633, 2634).

5105 Gleichwohl bleiben hinsichtlich des allgemeinen Geltungsanspruchs Zweifel bestehen. Mieterschutz ist in seinem historischen Ursprung eine Notstandsmaßnahme. Sie hat sich in den fünfziger und sechziger Jahren zu einer Sozialmaßnahme verändert, die seit den siebziger Jahren in umfassender Weise ausgebaut worden ist. Die Kosten dieser Sozialmaßnahme trägt jedoch nicht der Staat, sondern sie belasten zunächst den Vermieter und längerfristig gesehen auch die Mieter, weil das Angebot an Mietwohnungen verengt wird und dies wiederum mietpreiserhöhend wirkt. Preiswerte Wohnungen sind auf Dau-

er belegt. Dies allein mit der Sozialpflichtigkeit des Eigentums zu rechtfertigen, bleibt letztlich unbefriedigend, weil eine mit Kosten verbundene Sozialmaßnahme eine soziale Schutzbedürftigkeit voraussetzt. Zudem paßt das Argument der Sozialpflichtigkeit nicht, um die höheren Mietkosten der Wohnungsuchenden zu rechtfertigen, die auf ein verknapptes Angebot stoßen. Die dargelegten, mit einem Umzug verbundenen Belastungen des Mieters treten schließlich keineswegs in allen Fällen auf und stellen darüber hinaus häufig keine soziale Härte dar, die auf Kosten des Vermieters auszugleichen wäre. Die zugunsten des Mieters typisierende Betrachtungsweise des Gesetzgebers ist deshalb auch vom sozialstaatlichen Standpunkt aus fragwürdig. Damit ist im einzelnen zu prüfen, welche sozialstaatlichen Wirkungen vom Mietrecht ausgehen.

5106 Das Ziel eines umfassenden Mieterschutzes hat den Gesetzgeber veranlaßt, bis in alle Einzelheiten Regelungen aufzustellen. Dies erzwingt zum Teil jedoch Ausnahmen, die wiederum Gegenausnahmen bedingen, weil der Gesetzgeber gegenläufige Ziele verfolgt. Das zeigt sich vor allem im Bereich der Duldungspflicht des Mieters bei Modernisierungsmaßnahmen und dem anschließenden Recht des Vermieters zur Mieterhöhung. Insgesamt ist festzustellen, daß das Wohnraummietrecht wegen dieser Überreglementierung nicht nur für die eigentlichen Adressaten, die Mietvertragsparteien als juristische Laien, sondern selbst für Fachleute undurchschaubar geworden ist. Dies liegt häufig an dem Mangel systematischer Abstimmung, weil die einzelnen gesetzlichen Eingriffe nicht in einem Guß, sondern nach und nach als punktuelle Maßnahmen erfolgt sind. Die Eingriffe verlaufen häufig nach dem gleichen Schema. Eine zunächst befristete Intervention wird verlängert und schließlich zur Dauerregelung. Bei einer derart interventionistisch betriebenen Gesetzgebung zieht im Grund jede Maßnahme neben den beabsichtigten Folgen unerwünschte weitere Folgen nach sich, denen mit einer erneuten Intervention begegnet werden muß. Die Häufigkeit und Hektik derartiger Eingriffe nimmt zu und führt zur Sprunghaftigkeit des Gesetzgebers.

5107 Diese Sprunghaftigkeit macht das Wohnraummietrecht nicht nur für die Parteien in bestehenden Mietverhältnissen unberechenbar, weil der Inhalt ihres Vertrags in der Regel mit jeder Gesetzesänderung ebenfalls geändert wird. Unberechenbar ist das Mietrecht auch für langfristig kalkulierende Investoren, weil sie sich nicht darauf verlassen können, daß die heute bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen auch morgen noch gelten werden. Schließlich ist das Mietrecht deshalb unberechenbar, weil es wegen seiner in weiten Teilen mangelhaften dogmatischen Qualität und der häufigen Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, die auslegungsbedürftig, meist aber auch in unterschiedlicher Weise auslegungsfähig sind, im Streitfall das Ergebnis einer Gerichtsentscheidung kaum noch vorhersehbar sein läßt.

5108 Nicht nur der Gesetzgeber, sondern auch die Rechtsprechung hat zu der Überreglementierung des Mietrechts einen erheblichen Teil beigetragen. Die Instanzgerichte haben lange Zeit sehr strenge Maßstäbe an das Vorliegen eines Kündigungsgrundes und an die Einhaltung der formellen Voraussetzungen von

Kündigungs- und Mieterhöhungserklärungen gelegt, insbesondere an deren Begründung. Dies ist teilweise auch heute noch der Fall. Diese Anforderungen haben zur Folge, daß Vermieter oft mit ihren Kündigungs- oder Mieterhöhungsverlangen scheitern. Erst das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat die Maßstäbe mit Rücksicht auf die Eigentumsgarantie für den Vermieter nach und nach zurechtgerückt. Die formalen Anforderungen dürfen nicht überspannt werden (BVerfGE 49, 244 = NJW 1979, 31). Für die Kündigung sollen unabhängig von einer Mangellage auf Seiten des Vermieters vernünftige und nachvollziehbare Gründe ausreichen (BVerfGE 79, 292, 305 = NJW 1989, 970, 971). Damit sind dem von den Instanzgerichten zum Teil überzogenen Mieterschutz Grenzen gesetzt worden. Auf der anderen Seite hat das BVerfG mit seiner Entscheidung, das Besitzrecht des Mieters an der gemieteten Wohnung sei Eigentum im Sinne von Art. 14 GG, dem Spannungsfeld von Eigentum, Vertragsfreiheit und Sozialpflichtigkeit eine neue Dimension hinzugefügt (BVerfGE 89, 1 = NJW 1993, 2035). Auch wenn das Gericht betont, aus dem Eigentumsschutz des Besitzrechts folge nicht, daß im Konflikt beider durch die Verfassung geschützten Eigentumspositionen das Bestandsinteresse des Mieters in jedem Fall vorgehe, sind damit doch die Gewichte erheblich verschoben.

5109 So ist es kein Wunder, daß das Wohnraummietrecht bei den primär betroffenen Vermietern nur auf eine geringe Akzeptanz stößt und daß sich die Erwartungen des Gesetzgebers, die er mit seinen Maßnahmen verbindet, nur zum Teil erfüllen. Aber auch die Mieter können damit nicht uneingeschränkt zufrieden sein, weil eine solche Überreglementierung statt der gebotenen Befriedigung eine erhöhte Konfliktrichtigkeit zwischen den Parteien zur Folge haben kann.

Bestandsschutz

5110 Das Ziel des Gesetzgebers, den Bestand von Mietverhältnissen über Wohnraum umfassend zu schützen, hat zu einem dichten Netz von Regelungen geführt. Damit soll möglichst jede Umgehung durch besonders gestaltete Mietverhältnisse, etwa unter einer Befristung oder einer Bedingung, ausgeschlossen werden. Wenn der Vermieter ein Mietverhältnis aber grundsätzlich nur noch beenden kann, falls er ein berechtigtes Interesse hat, sucht er sich seinen Vertragspartner um so sorgfältiger aus und prüft vor dem Vertragsschluß insbesondere dessen Bonität und Verträglichkeit. Aber selbst dieses Auswahlrecht wird ihm im Falle des Todes des Mieters durch den Eintritt von Familienangehörigen und die dadurch mögliche unabsehbare Verstetigung des Mietverhältnisses genommen.

5111 Ein derart umfassender Bestandsschutz kommt indessen nur den „glücklichen Besitzenden“ zugute, die eine Mietwohnung gleichsam ihr eigen nennen können, auch wenn ihr Wohnbedarf leicht zurückzuschrauben und anderweitig zu decken wäre. Das Interesse der Wohnungssuchenden, darunter vor allem der Bedürftigen, hat in diesem gesetzlichen Regelwerk keinen Platz gefunden. Der Begriff des sozialen Mietrechts beinhaltet deshalb nur eine

einseitige Kennzeichnung. Dieser Eindruck wird dadurch erhärtet, daß der Bestandsschutz auch in seiner verstärkten Form durch extensive Wartefristen für eine Kündigung und ein Vorkaufsrecht bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen ohne Rücksicht auf die Schutzbedürftigkeit des betroffenen Mieters gewährt wird. Selbst im Rahmen der Sozialklausel wird die Prüfung einer individuellen Härte häufig von einer typisierenden Betrachtungsweise verdrängt, so etwa beim Fehlen von Ersatzwohnraum auf einem angespannten Wohnungsmarkt und bei Alter und Krankheit als Härtegründe. Eine derart starke Rechtsposition eröffnet dem Mieter die Möglichkeit, sich den Kündigungsschutz vom Vermieter abkaufen zu lassen, was sicher nicht im Sinne des Gesetzgebers liegt.

5112 Auf der anderen Seite ist festzustellen, daß jeder Versuch einer perfektionistischen Regelung des Bestandsschutzes zum Scheitern verurteilt ist. Der Gesetzgeber kann mit einer abstrakten Gesetzesnorm unmöglich jeden denkbaren Lebenssachverhalt erfassen, wie sich in der Praxis vor allem an den mannigfachen Gestaltungsformen des Gemeinschaftseigentums zur Umgehung der Wartefristen oder der behördlichen Behinderung in Umwandlungsfällen gezeigt hat. Ein möglichst lückenloser Bestandsschutz provoziert auch den Mißbrauch durch einen versteckten Gesetzesverstoß, und zwar auf Seiten beider Vertragsparteien, indem der Vermieter etwa Eigenbedarf vortäuscht oder – etwas legaler – nur vorübergehend in Anspruch nimmt, oder indem der Mieter unter Berufung auf die Sozialklausel einen in Wirklichkeit nicht gegebenen Härtegrund vorspiegelt. Der perfektionistische Schutz des Mieters kann sich sogar in sein Gegenteil verkehren, wenn etwa die nach zehn Jahren seit der Überlassung des Wohnraums auf zwölf Monate verlängerte Kündigungsfrist den Mieter daran hindert, seine Wohnung für ein preislich günstigeres oder räumlich angemesseneres Objekt aufzugeben. Bei der Frage, unter welchen Voraussetzungen der Vermieter in einem solchen Fall zum Abschluß eines vorzeitigen Mietaufhebungsvertrags verpflichtet sein soll, läßt der Gesetzgeber den Mieter hilflos im Stich.

5113 Soweit zugunsten des Vermieters vereinzelt Ausnahmen vom Bestandsschutz eingeräumt werden, sind diese nur teilweise in einer Höherbewertung der Vermieterinteressen begründet und werden dann auch noch inkonsequent durchgeführt, indem etwa beim Einliegerwohnraum auf ein berechtigtes Kündigungsinteresse verzichtet wird, die Sozialklausel aber als oft unüberwindbares Hindernis bestehenbleibt und damit die Ausnahme ihren Sinn verliert. Andere Ausnahmen wie die Kündigung von Nebenräumen, die Erweiterung der erleichterten Kündigung von Einliegerwohnraum in einem vom Vermieter selbst bewohnten Gebäude auf drei Wohnungen sowie der Wegfall des Bestandsschutzes bei den qualifizierten Zeitmietverträgen sind allein in der gesetzgeberischen Erkenntnis und daraus folgenden Absicht begründet, daß dem Markt bei einer Lockerung oder Aufgabe des Bestandsschutzes mehr Wohnraum zur Verfügung gestellt wird.

5114 Auch bei den als berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses gesetzlich anerkannten Gründen kommt der Vermieter keineswegs

einfach zu seinem Ziel. Dies liegt nicht nur an den bereits erwähnten Schwierigkeiten praktischer Rechtsanwendung, die sich bei der Auslegung der vielfach verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe ergeben (Ziffer 5107). Der Gesetzgeber und mehr noch die Rechtsprechung stellen an die Kündigung hohe Anforderungen, denen ein Laie kaum noch gerecht werden kann. Die Kündigung ist eine streng formalisierte Willenserklärung mit eingehendem Begründungszwang als Wirksamkeitserfordernis, so daß jeder Verstoß die Gefahr der Unwirksamkeit heraufbeschwört. Auffällig ist auch hier die Unausgewogenheit des Mietrechts, weil etwa die Widerspruchserklärung des Mieters aufgrund der Sozialklausel ohne jede Begründung wirksam ist und es damit dem Vermieter zunächst unmöglich ist, die Berechtigung einer Härte zu überprüfen.

5115 Selbst wenn dem Vermieter ein durchschlagender Kündigungsgrund zur Seite steht, alle Formalitäten gewahrt sind und auch die Sozialklausel dem Mieter die Wohnung nicht mehr erhalten kann, ist im Streitfall eine Räumung noch längst nicht erreicht. Im Räumungsprozeß, seinen Rechtsbehelfen und dem damit verbundenen Instanzenzug sowie in der Häufung unterschiedlichster Maßnahmen des Vollstreckungsschutzes und einer weiteren Verlängerung des Verfahrens bis vor das BVerfG setzt sich der Bestandsschutz zugunsten des Mieters faktisch und rechtlich weiter fort.

Mieterhöhungsverfahren

5116 Ein effektiver Bestandsschutz des Mietverhältnisses über Wohnraum setzt das Verbot einer Änderungskündigung zum Zwecke der Mieterhöhung voraus, wie es der Gesetzgeber in § 1 S. 1 des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe (MHRG) erlassen hat. Ein solches Verbot bedingt deshalb andere Verfahren, die dem Vermieter das Recht einräumen, den Mietzins auch in einem fortbestehenden Vertragsverhältnis zu erhöhen und insoweit den Vertragsinhalt zu ändern.

5117 Ein solches Mieterhöhungsrecht hat der Gesetzgeber in erster Linie mit dem Vergleichsmieteverfahren des § 2 MHRG zur Verfügung gestellt. Dem Vergleichsmietensystem und seinen Einzelregelungen wie vor allem der Kapplungsgrenze, der Maßgeblichkeit von Mietspiegeln und der Einbeziehung des § 5 Wirtschaftsstrafgesetz (WiStG) in den Regelungskomplex ist es jedoch immanent, die Mietpreise zu dämpfen und nicht generell die jeweilige Neu- oder Wiedervermietungsmiete zum Maßstab einer Mieterhöhung in bestehenden Mietverhältnissen werden zu lassen. Dies ist politisch so gewollt. Auf die Auswirkungen wird sogleich einzugehen sein (Ziffer 5123 ff). Diese Tendenz wird verstärkt durch Verzögerungen beim Wirkungseintritt einer Mieterhöhung, indem das Gesetz den Zeitpunkt der Mieterhöhung weit über den Zugang der Erhöhungserklärung hinausschiebt und vor allem an die Einhaltung formaler Voraussetzungen bindet, die ähnlich wie bei einer Kündigung die Gefahr der Unwirksamkeit durch einen Verstoß in sich bergen. In der Vergangenheit wurden Mieterhöhungen oder Konflikte über Einzelheiten der Bewirtschaftung meist nicht mit Bezug auf formales Recht bewältigt. Mieterhöhungen

wurden in der Regel mit dem Hinweis auf allgemeine Verteuerungen oder gestiegene Kosten gerechtfertigt. Sie wurden nicht selten nur mündlich begründet und ebenso akzeptiert. Durch die komplizierten Formerfordernisse des Vergleichsmieteverfahrens sind solche informellen Regelungen heute erschwert, werden aber trotzdem nach wie vor in vielen Fällen praktiziert. Probleme entstehen allerdings häufig dadurch, daß in Konfliktsituationen eine der Parteien übergangslos aus bisher informellen Beziehungen in eine förmliche Rechtsbeziehung überwechselt, was das gegenseitige Vertrauen zerstört. Statt eine mündliche Vereinbarung zu treffen, läßt die eine Partei den Wunsch der anderen nach Vertragsänderung durch kritische oder ablehnende Schreiben ihrer Organisation oder eines Rechtsanwalts beantworten. Dies wiederum löst bei der anderen Seite Empörung aus mit der Folge, daß diese die eigenen Leistungen auf das vertraglich unbedingt erforderliche Maß reduziert.

5118 Der vom Gesetz verlangte Formalismus ist nicht nur deshalb zu bemängeln, weil er geeignet ist, das gegenseitige Vertrauensverhältnis der Mietvertragsparteien zu beeinträchtigen. Dieser Formalismus ist seinerseits mit zahlreichen Unvollkommenheiten behaftet, die weiteren Konfliktstoff liefern können. Dies reicht von dem in der Praxis häufig geringen Erkenntniswert der gesetzlich vorgegebenen Begründungsmittel für eine Mieterhöhung, wobei selbst die Aufstellung eines Mietspiegels durch eine Gemeinde der Gefahr einer politischen Einflußnahme unterliegt, bis hin zu den Schwierigkeiten der exakten Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete im Streitfall. Der Gesetzgeber hat wegen dieses überzogenen Formalismus schon in der Vergangenheit die Anforderungen an das Vergleichsmieteverfahren teilweise zurückgenommen. In der Zulassung der Staffelmiete und der Indexmiete kommt die Erkenntnis der Überreglementierung oder auch Unvollkommenheit des Vergleichsmietensystems noch deutlicher zum Ausdruck. Die Entwicklung ist also auch hier ähnlich wie beim Bestandsschutz auf eine stärkere Liberalisierung ausgerichtet.

5119 Der Bestandsschutz des Mietverhältnisses über Wohnraum bedingt über das Vergleichsmieteverfahren hinaus, daß dem Vermieter von Gesetzes wegen das Recht eingeräumt wird, trotz fortbestehenden Mietverhältnisses auf den Vertragsgegenstand einzuwirken und sein Eigentum zu modernisieren sowie auf dieser Grundlage eine erhöhte Rendite zu erzielen. Ohne Bestandsschutz wäre dieses Ziel durch Modernisierung nach Auflösung sämtlicher Mietverhältnisse eines Gebäudes und Neuvermietung erreichbar. Der Gesetzgeber hat einen Ausweg mit den komplizierten Regeln des § 541 b des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) und des § 3 MHRG gesucht, die jedoch zwischen Eigentümerinteresse und Mieterschutz hin- und herpendeln, ohne einen allseits befriedigenden Ausgleich zu finden, und die zudem durch die Orientierung am Kostendeckungsprinzip ein systemfremdes Element in das private Mietvertragsrecht hineinragen.

5120 Für eine Änderung der Betriebskosten und der Kapitalkosten stehen in den §§ 4 und 5 MHRG weitere Verfahren zur Verfügung, um den Mietzins einseitig anzupassen. Die Bestimmungen sind nach den allgemeinen Regeln

des Vertragsrechts systemwidrig. Teilweise sind sie auch unausgewogen und können zu unsozialen Folgen für den Mieter führen.

Sonstiges

5121 Weitere Probleme werfen bestimmte mietrechtliche Sonderregelungen auf. Dies gilt zum einen für den öffentlich geförderten Wohnungsbau, der mit seiner Mietpreisbindung nicht nur zu einer dauerhaften Spaltung des Wohnungsmarktes geführt hat, sondern auch die Mietpreise im Vergleich zum frei finanzierten Wohnungsbau und selbst im Bereich der Preisbindung völlig verzerrt hat. Damit verbunden ist das Problem der nachträglichen Fehlbelegung. Alle diese Probleme harren dringend einer überzeugenden Lösung durch den Gesetzgeber.

5122 Das andere Feld mit mietrechtlich verursachten Sonderproblemen ergibt sich aus den Bestimmungen über den Kündigungsschutz und die Mietpreisbindung in den neuen Ländern. Bei der Lösung dieser Probleme, die letztlich nur in einer behutsamen Rechtsangleichung bestehen kann, ist der Gesetzgeber in besonderer Weise gefordert. Die Lösung ist auf keinen Fall darin zu finden, die politische Entscheidung noch weiter hinauszuschieben.

2. Wirtschaftliche Auswirkungen

Mietenniveau

5123 Geht man den Auswirkungen des Bestandsschutzes für Mietverhältnisse über Wohnraum und dem daraus folgenden Verbot der Änderungskündigung zum Zwecke der Mieterhöhung unter wirtschaftlichen Aspekten nach, lassen sich verschiedene Bereiche hervorheben. Das Recht zur Mieterhöhung in einem besonderen Verfahren soll das Verbot der Änderungskündigung ausgleichen. Das Vergleichsmietensystem beeinflusst aber das gesamte Mietenniveau mit recht unterschiedlichen Folgen.

5124 Mietanpassungen in bestehenden Mietverhältnissen sind nur mit einer gewissen Zeitverzögerung möglich. Die Mietspiegel geben jeweils Mietenniveaus aus der Vergangenheit wieder. Anpassungen sind nur im jährlichen Rhythmus möglich. Bei Widerspruch der Mieter verlängert sich der zeitliche Anpassungsrhythmus. Die Mietenniveaus in bestehenden Verträgen werden bei gegebenem Angebot in der Tendenz damit niedriger bleiben als unter den Bedingungen eines Marktes mit der Möglichkeit zur Mietänderungskündigung. Die Verfahrenskosten und die Unsicherheiten der Durchsetzbarkeit von Mieterhöhungen dürften dazu führen, daß die Forderungen im Einzelfall vorsichtiger bemessen werden. Dort, wo auf Mieterhöhungen längere Zeit verzichtet worden ist, können sie wegen der Kappungsgrenzen nur begrenzt nachgeholt werden. Auch dies hat mietpreisdämpfende Wirkungen zur Folge. Allerdings haben Kappungsgrenzen tendenziell auch den Effekt, daß der Mieterhöhungsspielraum eher voll ausgeschöpft wird.

5125 Die Regelungen über Mietpreisüberhöhungen führen bei vielen Eigentümern auch beim Abschluß neuer Mietverträge zu einer gewissen Vorsicht. Am Markt erzielbare Mieten werden nicht in jedem Fall realisiert. Dies hat wiederum Rückwirkungen auf das Vergleichsmietenniveau und wirkt bei gegebenem Angebot ebenfalls mietpreisdämpfend. Die Mietpreissteigerung, die für die langfristige Rentabilität erforderlich ist, wird auch von dieser Seite erschwert. Durch die verzögerten Anpassungen bei Altverträgen und die niedrigen Mieten werden „zu groß gewordene“ Wohnungen seltener aufgegeben. Die Umzugsbereitschaft und damit die Zahl frei werdender Wohnungen sinkt. Wohnungssuchende Nachfrager konkurrieren um ein knapperes Angebot.

5126 Gleichzeitig können Mieter unter den Bedingungen des Vergleichsmietensystems davon ausgehen, daß nach Abschluß eines Vertrags über längere Zeit keine Mieterhöhungen möglich sind, weil entsprechende Forderungen kaum begründet werden können. Die Sicherheit in bestehenden Verträgen kann die Bereitschaft zu hohen Anfangsmieten erhöhen. Auf der Angebotsseite kommt hinzu, daß die größere Freiheit beim Abschluß von Neuverträgen möglichst weitgehend ausgeschöpft wird. Das heißt, Vermieter werden unter Umständen vorübergehende Leerstandsperioden in Kauf nehmen, bis sie einen Nachfrager gefunden haben, der bereit ist, eine höhere Anfangsmiete zu zahlen. Ein solches Ergebnis verstärkt den Trend zu größeren Mietdifferenzialen zwischen „jungen“ und „alten“ Verträgen. Bei gegebenem Angebot dürften durch die Zeitverzögerungen und die Verfahrensschwernisse die Mieten in älteren Verträgen niedriger sein als ohne die Regelungen des Vergleichsmietensystems.

5127 Allerdings bleibt darauf zu verweisen, daß auch in den sechziger Jahren ohne Vergleichsmietensystem deutliche Trägheiten bei der Anpassung von Mieten in bestehenden Mietverhältnissen zu beobachten waren. Mieter mit Altverträgen erzielten auch damals im Durchschnitt einen erheblichen Bonus. Dabei spielen nicht nur informelle Beziehungen zwischen Mieter und ein Kulanzverhalten der Vermieter eine Rolle. Der „solide Dauermieter“ bietet aus der Sicht der Eigentümer erhebliche Vorteile, etwa durch Übernahme kleinerer Reparaturen, wenig Zeitaufwand in der Bewirtschaftung, regelmäßige Zahlungen und geringe Streithäufigkeit. Hinzu kommen die Kosten einer Neuvermietung und die dabei entstehenden Unsicherheiten hinsichtlich des Nachfolgenmieters. Das Vergleichsmietensystem und der Kündigungsschutz dürften die zeitlichen Anpassungsverzögerungen in Altverträgen im Ergebnis jedoch verstärkt haben.

Investitionsverhalten

5128 Der Mieterschutz führt zu Anpassungen im Investitionsverhalten. Erst diese zusätzlichen Veränderungen machen deutlich, welche Wirkungen sich insgesamt auf Mietpreisniveau und Mietpreisstruktur ergeben.

5129 Wie die Kalkulationsmodelle in Kapitel 1 (Ziffer 1201 ff) zeigen, ergeben sich aus unterschiedlichen Erwartungen über die künftig realisierbaren

Mietsteigerungen sehr drastische Auswirkungen auf die Anfangsmieten. Die einzelnen Investoren werden wegen des Mietrechts in ihren Mieterwartungen von verzögerten Anpassungen an veränderte Knappheiten und Kosten ausgehen und Investitionen deshalb erst bei deutlich höheren Anfangsmieten starten, als sie ohne die mietrechtlichen Beschränkungen für eine Investitionsentscheidung erforderlich wären. Im Ergebnis verringert sich das Angebot an Neubauwohnungen. Diese Wirkung wird häufig negiert. Die Bedeutung des Kündigungsschutzes und des Vergleichsmietensystems wird als zentraler Fortschritt für die Mieter oft zu einseitig betont. Die Position „hohe Schutzwirkung, aber keine negative Investitionswirkung“ ist unplausibel. Man muß folgern, daß Rechte, denen eine so große Schutzwirkung zugunsten der Mieter zugeschrieben wird, auch eine hohe Relevanz für die Vermieter haben. Es kommt zu einer spiegelbildlichen Einschränkung der Dispositionsfreiheit und der Mietanpassungsmöglichkeiten. Dies muß entweder eine Verringerung der Investitionsneigung und höhere Knappheit zur Folge haben oder eine höhere Risikoprämie des Investors in seinem Investitionskalkül bedingen, die sich in höheren Anfangsmieten und in einer strengeren Ausgrenzung von potentiellen Risikomieter niederschlägt. Wahrscheinlich ist das Mietenniveau unter den Bedingungen des Kündigungsschutzes und des Vergleichsmietensystems höher als unter den Bedingungen eines Marktes mit Mietänderungskündigung.

5130 Da die Mieter eine hohe Sicherheit in den jeweiligen Verträgen offensichtlich als einen hohen Wert ansehen, müßten sie auch bereit sein, dafür einen Preis in Gestalt eines verknappten Wohnungsangebotes zu entrichten. Der Rationalität der wohnungspolitischen Debatte wäre gedient, wenn alle Beteiligten anerkennen, daß dieser Preis der Sicherheit zu entrichten ist. Eine ständige Ausweitung des Mieterschutzes liegt dann nicht im Interesse der Mieter, wenn die damit verbundenen Schutzwirkungen zu unangemessenen Mietsteigerungen führen. Nach Auffassung der Kommission ist der Bereich eines optimalen Mieterschutzes in Deutschland überschritten. Weitere Einschränkungen der Dispositionsfreiheit der Eigentümer führen zu einer immer ungünstigeren Investitionsneigung und zu einer erhöhten Knappheit des Mietwohnungsangebots.

5131 Die Wohnungspolitik sollte angesichts der Nebenwirkungen des Mieterschutzes einen möglichst dauerhaften Konsens über das Mietrecht erzielen. Der Gesetzgeber ist aufgerufen, diesen Konsens in ein beständiges Mietrecht umzusetzen. Nur so kann die Risikoprämie für die Auswirkungen des Mietrechts im Kalkül des Investors begrenzt werden. Wie im Kapitel über die historische Entwicklung des Wohnraummietrechts dargelegt, kam es in den letzten 20 Jahren zu ständigen Veränderungen des Mietrechts¹. Dabei spielte eine Rolle, daß die Mietervertreter vor allem in Perioden hoher Knappheit einen neuen „Fortschritt“ des Mietrechts zugunsten der Mieter fordern und davon ausgehen, daß jeder Verbesserungsschritt Vorstufe zu einer weiteren „Verbesserung“ sein solle. Die Vermieter haben deshalb in den letzten 20

¹ Vgl. Sonnenschein, Wohnraummiete, S. 8ff.

Jahren die Erfahrung machen müssen, daß jeweils in Phasen der Marktanspannung zusätzliche Schutzrechte für die Mieter beschlossen worden sind. Die Forderung nach ständig weiteren „Verbesserungen“ und die Befürchtung, daß solche Mietrechtsänderungen in einer nächsten Verknappungsphase auch durchgesetzt werden, muß zu einer spezifischen Investitionszurückhaltung führen.

5132 Für die öffentliche Diskussion wäre viel gewonnen, wenn auch die Interessenvertreter der Mieter deutlich anerkennen würden, daß ein „trade off“ zwischen Sicherheit und Knappheit besteht. Es ist in jedem Fall falsch, den Eindruck zu erwecken, als ginge es bei mietrechtlichen Schutzbestimmungen nur um eine Umverteilung zwischen Eigentümern und Mietern – als sei Sicherheit im Mietvertrag für die Mieter ein freies Gut. Eine solche Umverteilung ergibt sich zwar kurzfristig zu Lasten der Eigentümer, die in der Vergangenheit investiert haben und den rechtlichen Regelungen nicht mehr ausweichen können. Neuinvestoren (Neubau und Käufer von Bestandsobjekten) werden aber nur dann investieren, wenn sie auch bei den jeweils gegebenen mietrechtlichen Rahmenbedingungen ausreichende Renditen erwarten können. Auf Dauer werden höhere Mieten bei Erst- und Wiedervermietung über den Preiszusammenhang mit Bestandsmieten dazu führen, daß auch die vorübergehenden Ertrags- oder Werteinbußen, die zu Lasten der Alteigentümer eingetreten sind, wieder ausgeglichen werden. Erst wenn der Preismechanismus durch eine strikte Mietpreisbindung ersetzt würde, käme es zu dauernden Vermögensverlusten zu Lasten der Alteigentümer. Gegenwärtig kann sich veränderte Knappheit im Rahmen des geltenden Vergleichsmietensystems, wenn auch verzögert, durchsetzen.

Betroffenheit unterschiedlicher Mietergruppen

5133 Man kann die Mieter nicht als homogene Gruppe betrachten. Die Mieterschutzgesetzgebung tangiert Mietergruppen unterschiedlich. Von den zusätzlichen Mietdifferenzialen zwischen Neuvertrags- und Altvertragsmieten profitieren vor allem immobile Mieter. Mobile Mieter oder neugegründete Haushalte stehen einer vergrößerten Knappheit gegenüber und haben deshalb höhere Anfangsmieten zu entrichten. Die Wohnungspolitik muß dementsprechend einen Interessenkonflikt bewältigen. Die Inhaber von Altverträgen werden in der Tendenz einen hohen Mieterschutz wünschen, der jedoch überwiegend von mobilen bzw. neugegründeten Haushalten „bezahlt“ werden muß. Aus dieser Ungleichheit der Belastungen entsteht das zentrale Problem der Mieterschutzgesetzgebung, weil es weit mehr Altvertragsinhaber als Wohnungssuchende gibt.

5134 Die Schutzwirkung des Mietrechts fällt den einzelnen Mietern nicht automatisch zu. Die Mieter müssen ihre Rechte, gestützt auf ausreichende Kenntnis oder gegebenenfalls eine Vertretung durch Anwälte, wahrnehmen. Die Erfahrung lehrt, daß vor allem Mieter mit einem hohen Bildungsstand und hohen Qualifikationen in der Lage sind, die ihnen zustehenden Rechte voll

auszuschöpfen. Ausländer mit geringer Kenntnis des deutschen Rechts, aber auch Mieter mit niedrigem Einkommen und geringem Bildungsstand nehmen die Schutzrechte weniger in Anspruch. Dies ändert sich erst, wenn sie rechtlich beraten werden. Demgegenüber würde eine Politik, die darauf abzielt, möglichst günstige Investitionsbedingungen und ein elastisches Angebot zu schaffen, im Ergebnis zu einem schärferen Anbieterwettbewerb führen. Die Schutzwirkungen des Wettbewerbs müssen weniger durch eigene Aktionen geltend gemacht werden. Sie kommen den Mietern in der Regel „automatisch“ zugute. Die Verteilungsergebnisse der Schutzrechte werden in der politischen Diskussion häufig verdrängt. Im allgemeinen wird davon ausgegangen, daß zur Verfügung stehende Rechte quasi automatisch zugunsten der Nutzer wirken.

Verhältnis der Mietvertragsparteien

5135 Unabhängig von den Mietrechtsänderungen und den inflationsbedingten Schwierigkeiten der Mietanpassungen kommt es seit langem zu einer Flut von Prozessen, in denen Einzelheiten der Mietrechtsgestaltung unterhalb der Schwelle der Rechtsänderung konkretisiert und ausformuliert werden. Die erhöhte „Streitbereitschaft“ spiegelt einen generellen Trend der Verrechtlichung wieder, wie er auch in anderen Bereichen des Zusammenlebens zu beobachten ist. Im Mietrecht ist die Schwierigkeit entstanden, daß ein Rechtssystem, das sowohl auf der Anbieter- wie Nachfragerseite überwiegend von „Amateuren“ gehandhabt wird, die Verwirrung über das tatsächlich rechtlich Zulässige oder Gebotene ständig anwachsen läßt. Von der Zulässigkeit in Details der Hausordnung bis hin zu den Zahlungsfristen, der Finanzierung und Verantwortung für kleine Reparaturen reichen die Konkretisierungen, die im Wege der Rechtsprechung als Richterrecht geschaffen worden sind. Die Summe all dieser Regelungen ist für die Parteien inzwischen nicht mehr überschaubar.

5136 Als Reaktion darauf haben die Interessenvertretungen der Eigentümer bis in alle Einzelheiten gehende kasuistische Vertragsformulare entwickelt und immer weiter ausgestaltet. Diese Klauseln sind zum Teil wieder von den Gerichten aufgehoben worden. Für Mieter, die solche Verträge unterschreiben, entsteht von Anfang an der Eindruck, daß ihnen mit generellem Mißtrauen begegnet wird. Die detaillierte Festlegung von Rechten und Pflichten führt zu der Position, daß Pflichten, die nicht aufgezählt sind, tatsächlich nicht bestehen. Ein allgemeines Verantwortungsgefühl gegenüber der jeweiligen Wohnung oder dem Haus wird untergraben. Eigentümer berichten dann etwa empört davon, daß Mieter es nicht mehr für notwendig erachten, zerbrochene Scheiben oder sonstige Mängel, die nicht ihre Wohnung betreffen, überhaupt anzuzeigen. Das Gefühl der Mitverantwortung für das Haus und die Hausgemeinschaft scheint sich verringert zu haben. Als Folge dieser jahrzehntelangen Rechtsprechung und Praxis des Umgangs zwischen den Parteien ist keine nachhaltige Verschiebung der Interessenabgrenzung eingetreten. Das einzige Ergebnis ist eine Komplizierung. Die „Betriebskosten des Rechts“ haben sich

erhöht. Es sind immer mehr Spezialisten notwendig. Amateurvermieter übertragen die Hausverwaltung auf professionelle Organisationen, was die Kosten erhöht und wiederum die langfristigen Renditekalkulationen und die Investitionsbereitschaft tangieren muß.

II. Konzept für eine Reform

1. Grundfragen zur Lösung des Zielkonflikts

5201 Die Vorteile und die Nachteile des Mieterschutzes führen zu einem Zielkonflikt, der sich nicht auf die gegenläufigen Interessen der Mietvertragsparteien beschränkt. Die Vorteile kommen in Gestalt höherer Sicherheit in bestehenden Verträgen Mietern zugute. Allerdings entstehen problematische Folgewirkungen auf Mietpreise, Anbieterverhalten – insbesondere gegenüber als schwierig geltenden Mietergruppen – und Investitionsneigung. Die Grundfrage bei der Lösung dieses Konflikts ist nicht durch eine Abwägung der Vor- und Nachteile nach rein quantitativen Gesichtspunkten mit einem einfachen Ja oder Nein zum Mieterschutz zu beantworten, zumal die Bemessung der zu gewichtenden Faktoren höchst unsicher wäre. Hierbei geht es primär um eine politische Bewertung. Gerade diese Bewertung des Bestandsschutzes von Mietverhältnissen über Wohnraum und des damit verbundenen Vergleichsmietensystems wird aber von grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten beherrscht. Die unterschiedlichen Standpunkte scheinen jedenfalls zur Zeit unvereinbar zu sein.

5202 Die kontroverse Beurteilung des Mieterschutzes hat auch die Meinungsbildung in der Kommission geprägt. Erörtert wurde die Position, der einfachste Weg zur Beseitigung aller negativen Nebenwirkungen und der damit verbundenen Marktstörungen sei eine völlige Liberalisierung des Mietrechts, weil sich damit die Erwartung verbinden ließe, daß ein solcher Markt für ein reichliches Wohnungsangebot sorgen werde. Daß der beste Mieterschutz in einem dauerhaft reichlichen Wohnungsangebot liegt, trifft im allgemeinen sicherlich zu. Aber es trifft mit großer Wahrscheinlichkeit eben nicht für besondere Problemgruppen von Mietern zu. Kontrovers blieb, ob ein freier Wohnungsmarkt zu einem ausreichenden Angebot an Mietverträgen mit vertraglich vereinbartem Kündigungsschutz führen würde. Das Gesetz stellt mit dem auf bestimmte Zeit abgeschlossenen Mietvertrag, der von keiner Partei vorzeitig durch ordentliche Kündigung beendet werden kann, ein rechtliches Instrument für einen begrenzten „Kündigungsschutz“ zur Verfügung. Hiervon wird im Bereich der Geschäftsraummiete unter ähnlichen Unsicherheiten in der Beurteilung des Vertragspartners auch weitgehend Gebrauch gemacht. Vielleicht ist aber die Erwartung unrealistisch, Vermieter von Wohnungen würden sich ohne hohen Mietzuschlag einem einseitigen vertraglichen Kündigungsschutz unterwerfen, der sie selbst beschränkt, dem Mieter aber wie bei der derzeitigen gesetzlichen Regelung das freie Kündigungsrecht beläßt.

5203 Die Kommission geht – bei unterschiedlicher Beurteilung – vom Kündigungsschutz als einer Gegebenheit aus. Deshalb hat sie sich auf die Frage konzentriert, wie es weiter gehen könnte, und radikale Veränderungen nicht in die Vorschläge einbezogen.

Von einem weiteren Ausbau des Mieterschutzes ist dringend abzuraten, weil dies die Probleme nur verschärfen würde. Die Regelungen in der derzeitigen Form sind wegen der negativen Auswirkungen in vielerlei Hinsicht korrekturbedürftig. Die Kommission ist der Ansicht, daß der gesetzliche Mieterschutz auch im Interesse der Mieter modifiziert und von Übertreibungen befreit werden sollte.

5204 Im Hinblick auf das Investitionsverhalten bietet sich eine objektbezogene Unterscheidung an, von der der Gesetzgeber in den fünfziger Jahren Gebrauch gemacht hat und auf die er in anderem Zusammenhang neuerdings bei der Beurteilung einer Mietpreisüberhöhung nach § 5 WiStG zurückgegriffen hat. So könnten etwa Neubauten von einem kalendermäßig bestimmten Zeitpunkt der Fertigstellung an vollständig ans dem Mieterschutz angeklammert werden, während Mietverhältnisse in den Altbeständen weiterhin erfaßt blieben. Diese Unterscheidung ist jedoch nicht zu empfehlen, weil sie den größeren Teil der Vermieter im Vergleich zu Neuinvestoren diskriminieren würde. Wegen der wesentlich veränderten Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt ist auch zweifelhaft, ob eine solche Maßnahme den gleichen Erfolg haben würde wie in den fünfziger Jahren. Da Neuinvestitionen nach gewisser Zeit zu Altbeständen werden, ist nicht auszuschließen, daß Investoren wegen der bisherigen Erfahrungen mit dem Gesetzgeber eine spätere Einbeziehung ihrer Wohnungsbestände in den Mieterschutz befürchten und deshalb trotz der Liberalisierung zurückhaltend sein werden.

5205 Ein anderer Ansatzpunkt für einen modifizierten Mieterschutz wäre eine subjektbezogene Unterscheidung nach der individuellen Schutzbedürftigkeit des Mieters. Dieser Ansatz wird im geltenden Mietrecht nur bei dem Anspruch auf Fortsetzung des wirksam gekündigten Mietverhältnisses nach der Sozialklausel des § 556 a BGB verwirklicht, indem eine ungerechtfertigte Härte auf Seiten des Mieters vorausgesetzt wird. Die individuelle Schutzbedürftigkeit ist in jedem Einzelfall anhand der tatsächlichen Umstände festzustellen. Dies ist mit erheblichem Aufwand, entsprechenden Schwierigkeiten und Rechtsunsicherheit verbunden und funktioniert nach Erfahrungen mit der in den sechziger Jahren noch isoliert bestehenden Sozialklausel bei den derzeitigen Verhältnissen auf dem Wohnungsmarkt nur deshalb einigermaßen zufriedenstellend, weil der generelle Filter des Kündigungsschutzes aus § 564 b BGB vorgeschaltet ist.

Um auch insoweit die individuelle Schutzbedürftigkeit berücksichtigen zu können, ist in der politischen Diskussion vorgeschlagen worden, den allgemeinen Kündigungsschutz von den Vermögens- und Einkommensverhältnissen abhängig zu machen. Maßgebliches Kriterium soll das Einkommen sein. Wenn der Mieter ein Einkommen bezieht, das höher sei als das Zweifache der Einkommensgrenzen im sozialen Wohnungsbau, seien ihm eine Beendigung

des Mietverhältnisses und ein Umzug zuzumuten. Demgegenüber ist zu bedenken, daß jede quantitative Grenzziehung für den Mieterschutz willkürlich und mit jeder Anpassung der Einkommensgrenzen veränderbar ist. Sie führt nur scheinbar zu einer Vereinfachung durch einen einheitlichen Maßstab, denn dieser Maßstab muß wiederum individuell auf jeden betroffenen Mieter angelegt werden. Dies kann mit Verbindlichkeit wie bei der Ausstellung einer Wohnberechtigungsbescheinigung nach § 5 des Wohnungsbindungsgesetzes (WoBindG) nur durch eine staatliche Stelle erfolgen. Das Einkommen müßte aber anders als im sozialen Wohnungsbau zeitnah erfaßt werden. Dies ist unpraktikabel. Die andere Möglichkeit, die Ermittlung des Einkommens und damit die Entscheidung über das Eingreifen des Mieterschutzes den Parteien zu überlassen, ist juristisch nicht durchführbar, da sie den Mieter zu einer unzumutbaren Offenlegung seiner Einkommensverhältnisse gegenüber dem Vermieter zwingen würde.

Die Einschränkung des gesetzlichen Kündigungsschutzes in Gestalt des Verbots der Mietänderungskündigung auf wie auch immer abgegrenzte Gruppen würde es – vor allem bei engen Märkten – diesen Gruppen schwerer machen, Mietverträge zu erhalten. Ein gesetzlicher Kündigungsschutz für Teile der Nachfrager läge kaum in deren Interesse. Die folgenden Vorschläge gehen deshalb vom Weiterbestehen des allgemeinen Kündigungsschutzes aus und versuchen in diesem Rahmen, die Funktionsweise der Märkte zu stärken.

2. *Generelle Zielrichtung einer Reform*

5206 Da die Lage auf dem Wohnungsmarkt derartige Einschnitte auf absehbare Zeit nicht zulassen wird, kann die Modifizierung des Mieterschutzes zunächst nur in einer wesentlichen Entschärfung und Vereinfachung des derzeitigen Systems unter Aufrechterhaltung des grundsätzlichen Geltungsanspruchs bestehen.

Damit ergibt sich die generelle Zielrichtung einer Reform aus dem so weit wie möglich anzustrebenden Abbau der mit dem Mieterschutz verbundenen Nachteile. Dies bedeutet, daß die Überreglementierung des Wohnraummietrechts zu beseitigen und die Qualität seiner Normen zu verbessern sind. Das Mietrecht muß von Beständigkeit in der Gesetzgebung und Rechtsprechung geprägt sein, damit die bestehende Rechtsunsicherheit bei allen Betroffenen behoben wird und verlässliche Rahmenbedingungen für ein günstiges Investitionsklima auf dem Wohnungsmarkt geschaffen werden. Nur ein hinsichtlich der gegensätzlichen Interessen ausgewogenes Mietrecht ist in der Lage, das Verhältnis der Mietvertragsparteien auszugleichen und auf Dauer für sozialen Frieden zu sorgen.

Diese Ziele sind nach Auffassung der Kommission erreichbar, wie die im folgenden unterbreiteten Einzelvorschläge zeigen werden. Dabei ist zu betonen, daß es sich nm eine Konzeption handelt, aus der nicht einzelne Bausteine herausgebrochen werden dürfen, soll die Gesamtlösung keine Einbußen erleiden.

III. Leistung und Gegenleistung

1. *Gesetzliches Leitbild des § 535 BGB*

5301 Der Schlüssel, um das Mietwohnungsangebot in der Bundesrepublik Deutschland zu verbessern, ist der Mietzins.

Der Regelung des § 535 BGB liegt das gesetzliche Leitbild zugrunde, daß die Parteien in freier Selbstbestimmung den Vertragsgegenstand und den Preis vereinbaren. Bei der Vermietung von Wohnraum kann der Vermieter hiernach so viel an Mietzins für die angebotene oder nachgefragte Wohnung fordern, wie seinen Renditeerwartungen entspricht, um nicht nur auf seine Kosten zu kommen, sondern um den Gewinn zu erzielen, den der Markt hergibt. Der Mieter wird auf der anderen Seite so viel zu zahlen bereit sein, wie ihm die gewünschte Wohnung subjektiv wert ist und wie er nach seinen finanziellen Verhältnissen zu leisten imstande ist. Das gleiche gilt für etwaige spätere Vertragsänderungen. Eröffnet der Wohnungsmarkt Gewinnmöglichkeiten, sind Investitionen zu erwarten.

Der Gesetzgeber des BGB hat dem in freier Selbstbestimmung ausgehandelten Preis weder nach oben noch nach unten eine bestimmte Grenze gesetzt. Er hat indessen keine schrankenlose Vertragsfreiheit zugelassen.

2. *Beschränkungen*

Gute Sitten und Wucher (§ 138 BGB, § 302 a StGB)

5302 Verstößt der Mietvertrag gegen die guten Sitten oder erfüllt er den Wuchertatbestand, so ist er nach § 138 BGB nichtig. Der Vertrag ist trotz der in freier Selbstbestimmung ausgehandelten Vertragsbedingungen rechtlich nicht akzeptabel, oder er ist wie beim Wucher gerade nicht frei und selbstbestimmt abgeschlossen worden.

Die einfache Sittenwidrigkeit einer Mietpreisvereinbarung, die nach § 138 I BGB gegen das Anstandsgefühl aller billig und gerecht Denkenden verstößt, kann aus den weiteren Überlegungen ausgeschlossen werden, da ihr rechtlich und tatsächlich keine allgemeine Bedeutung für den Mietwohnungsmarkt zukommt.

Mietwucher führt zivilrechtlich nach § 134 BGB in Verbindung mit § 302 a Strafgesetzbuch (StGB) sowie nach § 138 II BGB zur Nichtigkeit des über dem Normwert, der ortsüblichen Vergleichsmiete, liegenden Mietzinsteils. Er wird auch strafrechtlich geahndet. Mietwucher liegt vor, wenn sich der Vermieter vom Mieter unter Ausbeutung der Zwangslage, der Unerfahrenheit, des Mangels an Urteilsvermögen oder der erheblichen Willensschwäche Vermögensvorteile versprechen oder gewähren läßt, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu seiner eigenen Leistung stehen. Wann ein solches Mißverhältnis vorliegt, ist gesetzlich nicht bestimmt. Es wird in Rechtsprechung und Schrifttum allgemein angenommen, wenn das vereinbarte Entgelt die ortsübliche Miete und

etwaige zulässige Zuschläge um mehr als 50 vH übersteigt (BGHSt 30, 280, 281 = NJW 1982, 896; Dreher/Tröndle, StGB, 46. Aufl. 1993, § 302 a Rdn. 23 m. w. N.). Während der Zivilrichter im Zweifel einen Mittelwert suchen wird, wenn die Parteien keinen Anhaltspunkt für eine Konkretisierung liefern, muß der Strafrichter nach dem Grundsatz „in dubio pro reo“ von der Spannenobergrenze einer im Mietspiegel ausgewiesenen Vergleichsmiete ausgehen.

Der Wuchertatbestand hat zum Schutz besonders bedürftiger Personen praktische Bedeutung gewonnen, weil nicht selten die Notlage von Anssiedlern, Asylbewerbern, Gastarbeitern oder ausländischer Familien ausgenutzt wird, um einen überhöhten Mietzins zu erzielen. Die Anwendung der Vorschrift ist mit einer gewissen Rechtsunsicherheit verbunden, weil die maßgebliche Grenze der Mietpreisüberhöhung gesetzlich nicht bestimmt ist.

Vorschlag:

In § 302 a Abs. 1 werden als Sätze 2 und 3 eingefügt:

„Bei der Vermietung von Räumen zum Wohnen ist ein auffälliges Mißverhältnis gegeben, wenn die versprochenen oder gewährten Vermögensvorteile die üblichen Entgelte um mehr als 50 vom Hundert übersteigen, die in der Gemeinde oder vergleichbaren Gemeinden für die Vermietung von Räumen vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage vereinbart oder geändert worden sind.“

Die bestehende Rechtsunsicherheit kann auf einfache Weise behoben werden, wenn die für den Wuchertatbestand maßgebliche Grenze im Gesetz festgeschrieben wird. Dies ist in gleicher Weise bereits im Rahmen des § 5 WiStG erfolgt (Ziffer 5303). Im Rahmen des Üblichen liegende Streubreiten der Mietpreise sind im Zweifel zugunsten des Täters auszulegen. Dies würde auch für die Auslegung des § 5 WiStG gelten, wenn der Gesetzgeber die Regelung beibehalten würde. Falls nach dem Vorschlag zu § 2 I 1 Nr. 2 MHRG der Begriff der Vergleichsmiete geändert werden sollte, wäre der hier vorgeschlagene Gesetzeswortlaut entsprechend anzupassen (Ziffer 5508).

Mietpreisüberhöhung (§ 5 WiStG)

5303 Eine andere gesetzliche Grenze für die Mietpreisvereinbarung ergibt sich aus § 5 WiStG. Hiernach handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder leichtfertig für die Vermietung von Räumen zum Wohnen oder damit verbundene Nebenleistungen unangemessen hohe Entgelte fordert, sich versprechen läßt oder annimmt.

Die Vorschrift zieht eine Grenze für die Zulässigkeit von Mietpreisvereinbarungen bei 20 vH über der ortsüblichen Vergleichsmiete. Die Grenze ist erst durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 in dieser Weise präzisiert worden, nachdem es in der früheren Fassung darauf ankam, ob die Entgelte die ortsübliche Vergleichsmiete „nicht unwesentlich“ überstiegen. Erfaßt werden nicht nur Mietpreisvereinbarungen beim Neuabschluß von Verträgen, sondern auch Mieterhöhungen bei bestehenden Mietverhältnissen.

Die Vorschrift richtet sich gegen die angenommene preistreiberische Ausnutzung einer örtlich nicht ausgeglichenen Wohnungsmarktlage durch überhöhte Entgelte. Darin werden ein Mißbrauch wirtschaftlicher Macht und ein Verstoß gegen die Wirtschaftsordnung gesehen (Schmidt-Futterer/Blank, Wohnraumschutzgesetz, 6. Aufl. 1988, D 22). Andererseits ist es im Falle einer Mangellage gerade die größere Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt, die eine Preiserhöhung zur Folge haben muß, um zu einem vergrößerten Angebot zu kommen und damit die Mangellage zu beheben. Die ursprünglich von der Rechtsprechung entwickelte Grenze von 20 vH über der ortsüblichen Vergleichsmiete ist wie die meisten quantitativen Grenzziehungen im Recht rein willkürlich und kann den unterschiedlichen wirtschaftlichen Erfordernissen nicht gerecht werden. Der Gesetzgeber berücksichtigt dabei nicht, daß die ortsübliche Vergleichsmiete auch bei sorgfältigster Definition eine sehr breite Streuung aufweist, die entweder zufallsbedingt ist oder subjektiv in der Person des Vermieters oder Mieters begründet liegt.

Es kommt hinzu, daß die Grenze wegen der in aller Regel unsicheren Höhe der Vergleichsmiete nicht genau zu bestimmen ist. Anders als beim Mietwucher, bei dem der eklatante Gesetzesverstoß meist eindeutig festzustellen ist und bei dem die Probleme einer quantitativen Grenzziehung deshalb in Kauf zu nehmen sind, bewegen sich sehr viele Neuabschlüsse und Mieterhöhungen in dem durch § 5 WiStG abgesteckten Rahmen. Die in aller Regel bestehende Spannbreite der Vergleichsmiete trägt ein Moment höchster Unsicherheit in die Vertragsverhandlungen. Diese Unsicherheit bremst die Entwicklung der Mietpreise und schlägt damit ihrerseits wiederum auf die Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete durch. Der sehr enge Korridor, in dem sich Mieten nach § 5 WiStG bewegen können, wird durch die Kappungsgrenze des § 2 MHRG in Höhe von ebenfalls 20 vH in vielen Fällen derart verstärkt, daß das bestehende Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete praktisch zementiert wird. Lassen sich die Parteien bei ihren Verhandlungen zudem von einem Mietspiegel leiten, dessen Angaben hinter der tatsächlichen Entwicklung herhinken, wird ein weiteres retardierendes Element in die Preisentwicklung hineingetragen.

Die Vorschrift soll nach teilweise vertretener Ansicht auch bei den kostenrechtlich ausgerichteten Mieterhöhungsvorschriften des § 3 MHRG wegen eines Modernisierungszuschlags und des § 5 MHRG wegen Kapitalkostenerhöhung anwendbar sein. Würde man dieser Ansicht folgen, so würde bei diesen Mieterhöhungsverfahren die ansonsten unerhebliche ortsübliche Vergleichsmiete zu einem relevanten Maßstab, und eine nach den Vorschriften des MHRG nicht beabsichtigte Begrenzung der Miethöhe wäre die Folge. Die Begrenzung der Miethöhe verminderte die Rentabilität von Modernisierungsinvestitionen und würde die Gefahr hervorrufen, daß sich die gute Ausstattungsqualität des deutschen Mietwohnungsbestandes allmählich verschlechtert.

Die Vorschrift des § 5 WiStG stellt somit einen Fremdkörper in einem marktwirtschaftlichen System dar.

Vorschlag:

§ 5 WiStG wird aufgehoben.

Mit der Aufhebung des § 5 WiStG wird ein wesentliches Element der Preisregulierung auf dem Mietwohnungsmarkt beseitigt. Gleichzeitig wird die beim Neuabschluß von Mietverträgen und bei Mieterhöhungen in bestehenden Vertragsverhältnissen für die Parteien bestehende Rechtsunsicherheit über die Grenzen einer noch zulässigen Vereinbarung behoben. Um im Einzelfall Auswüchsen überhöhter Mietzinsforderungen zu begegnen, reichen die Bestimmungen des BGB aus, insbesondere die des § 138 in Verbindung mit § 302 a StGB.

IV. Bestandsschutz

1. Beendigung des unbefristeten Mietverhältnisses durch ordentliche Kündigung

Berechtigtes Interesse des Vermieters als Grundsatz (§ 564 b I BGB)

5401 Nach § 564 b I BGB kann der Vermieter ein Mietverhältnis über Wohnraum grundsätzlich nur kündigen, wenn er ein berechtigtes Interesse an der Beendigung hat. Damit ist ein Kündigungsgrund gemeint. Was im einzelnen als Kündigungsgrund in Betracht kommt, wird beispielhaft in § 564 b II BGB aufgezählt. Bei den in § 564 b IV und VII BGB normierten Ausnahmetatbeständen ist ein Kündigungsgrund entbehrlich.

Hinter dieser Regelung steht die Bestimmung des § 1 S. 1 MHRG. Hiernach ist die Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum zum Zwecke der Mieterhöhung ausgeschlossen. Dies bedeutet, daß das Verlangen des Vermieters, die Miete zu erhöhen, auf keinen Fall ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses darstellt. Damit ist der früher übliche Weg der Änderungskündigung, die mit dem Angebot verbunden wurde, das Mietverhältnis bei Vereinbarung eines höheren Mietzinses fortzusetzen, für alle in den Anwendungsbereich des MHRG fallenden Mietverhältnisse verschlossen. Der Vermieter ist auf die Mieterhöhungsverfahren angewiesen, die nach diesem Gesetz zulässig sind (Ziffern 5501 ff).

Das Ziel des Bestandsschutzes besteht darin, den vertragstreuen Mieter vor einer ohne beachtliche Gründe ausgesprochenen Kündigung des Vermieters und dem damit verbundenen Verlust seiner Wohnung zu schützen (Ziffer 5104). Dies kann zur Folge haben, daß dem vertragstreuen Mieter ein im Ergebnis lebenslängliches „Dauerwohnrecht“ zuwächst, das bis auf den Mietzins unveränderten Vertragsbedingungen unterliegt. Modernisierungen sind nur in dem beschränkten Rahmen des § 541 b BGB über eine Duldungspflicht des Mieters zulässig. Durch Erbfolge oder das in § 569 a BGB geregelte Eintrittsrecht von Ehegatten oder Familienangehörigen im Falle des Todes des Mieters kann sich das Mietverhältnis auf unabsehbare Zeit gleichsam verewi-

gen. In solchen, nicht seltenen Extremfällen wird die vom Gesetzgeber in § 564 b II BGB getroffene Interessenabwägung, die im Normalfall als ausgewogen bezeichnet werden kann, erheblich zu Lasten des Vermieters verschoben.

Der Gesetzgeber hat das Problem der Erbmiete gesehen und in § 567 BGB gelöst. Wird ein Mietvertrag für eine längere Zeit als dreißig Jahre geschlossen, das heißt, wird nicht eine unbestimmte, sondern eine bestimmte längere Vertragszeit vereinbart, so kann nach dreißig Jahren jeder Teil das Mietverhältnis unter Einhaltung der gesetzlichen Frist kündigen. Ausgenommen ist nur der auf die Lebenszeit einer Partei geschlossene Vertrag. Das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794 ließ es zu, bei Mietverhältnissen das Kündigungsrecht auf Dauer auszuschließen. Da die Verfasser des BGB befürchteten, daß durch solche Vereinbarungen eine Erbmiete eingeführt werden könnte, hielten sie aus volkswirtschaftlichen Gründen eine zeitliche Begrenzung der Miete für unerlässlich (Motive zu dem Entwurfe eines BGB für das Deutsche Reich, 1888, Bd. 2, S. 413).

Unter der Geltung des sozialen Wohnraummietrechts des BGB ist dieser Zweck nur noch beschränkt gültig, weil auch die außerordentliche befristete Kündigung des § 567 BGB ein berechtigtes Interesse im Sinne des § 564 b BGB voraussetzt, wenn der Vermieter kündigen will. Damit können wegen des Kündigungsschutzes aus § 564 b BGB befristete und unbefristete Mietverhältnisse abweichend von § 567 BGB länger als dreißig Jahre andauern. Hierdurch wird die Interessenbewertung des § 564 b BGB einseitig zu Lasten des Vermieters verschoben. Der Zweck des § 567 BGB wird verfehlt. Insoweit ist deshalb eine Korrektur geboten.

Vorschlag:

In § 564 b Abs. 1 BGB wird als Satz 2 hinzugefügt:

„Dies gilt nicht, wenn das Mietverhältnis mehr als dreißig Jahre bestanden hat.“

Es ist davon auszugehen, daß sich ein Vermieter auch nach dreißig Jahren nicht ohne weiteres von einem vertragstreuen Mieter trennen wird. Der Verzicht auf ein berechtigtes Interesse im Sinne des Gesetzes ermöglicht es ihm aber, veraltete Vertragsbedingungen im Wege der Änderungskündigung durchzusetzen. Eine Mietänderungskündigung gemäß des § 1 MHRG soll jedoch ausgeschlossen bleiben. Die Sozialklausel des § 556 a BGB ist anzuwenden. Eine Auflösung des Mietverhältnisses wird nur in den seltenen Fällen einer umfassenden Modernisierung der Wohnung in Frage kommen, die nach § 541 b BGB nicht durchzusetzen wäre.

Vertragspflichtverletzung durch den Mieter (§ 564 b II Nr. 1 BGB)

5402 Als ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses ist es nach § 564 b II Nr. 1 BGB anzusehen, wenn der Mieter seine vertraglichen Verpflichtungen schuldhaft nicht unerheblich verletzt hat.

Für diesen Kündigungsgrund kommen in erster Linie Zahlungsverzug oder vertragswidriger Gebrauch auf Seiten des Mieters, vor allem unerlaubte Überlassung der Wohnung an Dritte, in Betracht, aber auch andere Beeinträchtigungen des Mietverhältnisses, etwa durch Störung des Hausfriedens, Lärmbelästigung der Mitbewohner oder Verstöße gegen die Hausordnung. Solche Beeinträchtigungen verletzen nicht nur die vertraglichen Rechte des Vermieters, sondern sie treffen auch die Mitmieter in ihrem Recht auf ungestörten Mietgebrauch. In der gerichtlichen Praxis werden die Anforderungen an eine hierauf gestützte Kündigung aber so hoch angesetzt, daß in den meisten Fällen weder den Interessen des Vermieters noch denen der Mitmieter genügt wird.

Der Kündigungsgrund der Vertragspflichtverletzung aus § 564 II Nr. 1 BGB spielt in der Praxis kaum eine Rolle.¹ Auf Seiten der Mietervereine wird dies darauf zurückgeführt, daß in solchen Fällen von den Vermietern meist fristlose Kündigungen ausgesprochen würden. Wenn eine ordentliche Kündigung erfolge, liege oft eine unerhebliche Vertragspflichtverletzung zugrunde, etwa Nichteinhalten der Hausordnung, Kleintierhaltung, Lärmbelästigung durch Kinder oder angebliche Untervermietung, die sich nur als Ausübung des Besuchsrechts herausstelle. Den Vermietern wird häufig geraten, wegen der hohen Anforderungen der Gerichte an die Erheblichkeit der Vertragspflichtverletzung in Fällen von minderer Bedeutung keine Kündigung zu riskieren. Von den Gerichten wird bestätigt, daß fristlose Kündigungen wegen Vertragspflichtverletzung wesentlich häufiger seien als ordentliche Kündigungen und daß Probleme durchweg nur bei Beweisfragen aufträten.

So wird der Tatbestand der ordentlichen Kündigung wegen Vertragspflichtverletzung den Erwartungen nicht gerecht, die der Gesetzgeber damit verbunden hat. Nur der vertragstreue Mieter verdient Kündigungsschutz. Auch wer eine einfache Vertragsverletzung begeht, ist nicht mehr vertragstreu. Das soll aber nicht genügen. Nur eine „nicht unerhebliche“ Verletzung reicht aus. Neben den Beweisproblemen liegt darin der Grund für die mangelhafte praktische Handhabbarkeit des Kündigungsgrundes. Die Grenze ist mit dem Erfordernis der erheblichen Vertragsverletzung zu hoch angesetzt und damit zu sehr an die Voraussetzungen einer fristlosen Kündigung angenähert, die allgemein die Unzumutbarkeit einer weiteren Fortsetzung des Mietverhältnisses bedingt. Deshalb ist eine deutlichere tatbestandliche Unterscheidung zwischen ordentlicher und fristloser Kündigung wegen Vertragspflichtverletzung geboten.

Vorschlag:

*§ 564 b Abs. 2 Nr. 1 BGB wird wie folgt neu gefaßt:
„der Mieter seine vertraglichen Verpflichtungen schuldhaft in einer Weise verletzt hat, daß die Fortsetzung des Mietverhältnisses für den Vermieter oder andere Hausbewohner eine besondere Belastung darstellt;“*

Eine solche Bestimmung wird es ermöglichen, auch einem Mieter zu kündi-

¹ Niederberger, Kündigungs- und Konfliktverhalten, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik, Bonn, 1994, S. 21.

gen, der schuldhaft ständig den Hausfrieden stört oder andere Vertragsverletzungen begeht, sich dabei aber immer unterhalb der Grenze der Erheblichkeit im bisher erforderlichen Sinne hält. Dem vorgeschlagenen Tatbestandsmerkmal der besonderen Belastung kann im Wege der Auslegung hingegen ein geringeres Gewicht beigemessen werden. Die Bedeutung des Merkmals ist zudem im Verhältnis zum Vermieter variabel und kann hinsichtlich der Wichtigkeit davon abhängig gemacht werden, ob der Vermieter selbst in dem Haus wohnt.

Eigenbedarf des Vermieters (§ 564 b II Nr. 2 BGB)

5403 Der *Regelfall* des Eigenbedarfs ist in § 564 b II Nr. 2 S. 1 BGB bestimmt. Hiernach ist es als ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses anzusehen, wenn er die Räume als Wohnung für sich, die zu seinem Hausstand gehörenden Personen oder seine Familienangehörigen benötigt. Eine Begriffsbestimmung dieses Personenkreises enthält das Gesetz nicht, so daß die Rechtsanwendung mit gewissen Unsicherheiten behaftet ist. Hausstandsangehörige sind alle Personen, die schon seit längerer Zeit und auf Dauer in den Haushalt des Vermieters aufgenommen sind und in enger Hausgemeinschaft mit ihm leben. Sie können zugleich Familienangehörige sein. Die besondere Erwähnung der Familienangehörigen ist deshalb nur bedeuend, wenn sie bisher außerhalb des Hausstands des Vermieters gelebt haben. Die Abgrenzung dieses Personenkreises ist im einzelnen recht umstritten. Sie reicht über verschiedene Grade der Verwandtschaft oder Schwägerschaft bis hin zum allgemeineren Erfordernis eines engen Familienverhältnisses oder der Pflege familiärer Beziehungen. Anders als bei Hausstandsangehörigen handelt es sich also um externe Personen, die mit dem Hausstand des Vermieters nichts zu tun haben und auch in Zukunft nicht hierzu gehören werden. Dies rechtfertigt zum Schutz des Mieters eine engere Abgrenzung als bisher.

Ein praktisch wichtiges Problem besteht in der Frage, ob der Vermieter die Räume für sich oder den begünstigten Personenkreis benötigt. Dieses Tatbestandsmerkmal ist früher in der Weise ausgelegt worden, daß durch den beanspruchten Wohnraum einem bestehenden Mangel auf Seiten des Vermieters oder des begünstigten Personenkreises abgeholfen sei. Es müsse eine wohnbedarfstypische Lage bestehen. Der Vermieter oder die begünstigten Personen müßten unzureichend oder teurer als in dem beanspruchten Wohnraum untergebracht sein. Diese enge Auslegung ist mit Rücksicht auf den Eigentumschutz aus Art. 14 GG durch den Bundesgerichtshof (BGH) und das BVerfG aufgegeben worden. Entscheidend ist nicht eine objektive Bedarfslage, sondern eine subjektive Entscheidung des Vermieters, selbst in den vermieteten Räumen zu wohnen oder eine Person aus dem begünstigten Kreis dort wohnen zu lassen. Dies reicht aber nur aus, wenn hierfür vernünftige und nachvollziehbare Gründe bestehen. Außerdem darf die Inanspruchnahme der gekündigten Wohnung nicht rechtsmißbräuchlich sein, was etwa anzunehmen ist, wenn ein weit überhöhter Wohnbedarf geltend gemacht wird.

Andere Formen des Mißbrauchs sind in der Praxis nur schwer zu verhindern, so der vorgetäuschte Eigenbedarf, der dann angeblich entfallen ist, wenn der Mieter die Wohnung geräumt hat, oder die in Wirklichkeit nur vorübergehende Inanspruchnahme der Wohnung für eine begünstigte Person, die sie nach kurzer Zeit wieder räumt, weil die unvermietete Wohnung leichter und zu einem höheren Preis zu verkaufen ist.² Hier wird der vorgeschobene Eigenbedarf als Ersatz für die Kündigung wegen Hinderung wirtschaftlicher Verwertung nach § 564 b II Nr. 3 BGB mißbraucht, bei der ein niedriger Kaufpreis der Wohnung in vermietetem Zustand nicht ohne weiteres als ein erheblicher Nachteil zu beurteilen ist (Ziffer 5407).

So herrscht auf seiten der Mieterverbände die Annahme vor, § 564 b II Nr. 2 BGB öffne Tür und Tor für Willkür und Mißbrauch. Häufig sei der Eigenbedarfskündigung ein Streit um andere mietrechtliche Probleme vorangegangen oder die Eigenbedarfsklage sei nur vorgetäuscht worden, um die Wohnung dann anderweitig vermieten oder veräußern zu können. Überdurchschnittlich oft wurde die Ansicht vertreten, daß dies für mehr als die Hälfte aller Eigenbedarfskündigungen gelte.³

Auf seiten der Vermieter werden vor allem die formalen Anforderungen an die Begründung der Eigenbedarfskündigung bemängelt, die zu einer Offenlegung höchstpersönlicher Verhältnisse zwingt⁴. In über drei Vierteln aller Fälle würde der Eigenbedarf für nahe Angehörige geltend gemacht, entweder für die eigenen Kinder oder für betagte Elternteile. Der doppelte Kündigungsschutz durch das Erfordernis eines berechtigten Interesses nach § 564 II BGB und durch die Sozialklausel des § 556 a BGB wird als überzogen beurteilt. Insgesamt fehle es an einer Akzeptanz des derzeitigen Kündigungsrechts. Dies habe vor allem auf das Investitionsverhalten von Kleinvermietern erheblichen negativen Einfluß. Insbesondere nach gerichtlichen Erfahrungen mit Eigenbedarfskündigungen und Räumungsprozessen würden Vermieter ihre Bereitschaft verlieren, in den Wohnungsbau zu investieren.

Damit kann festgestellt werden, daß die gesetzliche Regelung der Kündigung wegen Eigenbedarfs nach § 564 b II Nr. 2 S. 1 BGB weder für die Vermieter noch für die Mieter eine befriedigende Lösung darstellt.

5404 Eine allseits zufriedenstellende Lösung der Probleme, die mit der Kündigung wegen Eigenbedarfs verbunden sind, ist angesichts der völlig entgegengesetzten Interessen beider Parteien im Wege der Gesetzgebung nicht möglich. Insoweit kann der Gesetzgeber nur darauf vertrauen, daß sich die Parteien in der Mehrzahl der Fälle verständigen werden. Für das Gesetz wäre aber schon viel gewonnen, wenn es dazu beitrüge, den auf seiten des Mieters naheliegenden Verdacht eines Mißbrauchs abzubauen und auf der anderen Seite übertriebene Anforderungen an die Kündigungserklärung durch den Vermieter einzuschränken.

² Niederberger, aaO., S. 23.

³ Niederberger, aaO., S. 9ff.

⁴ Niederberger, aaO., S. 15ff.

Vorschlag:

In § 564 b Abs. 2 Nr. 2 BGB wird als neuer Satz 2 eingefügt:

„Familienangehörige sind der Ehegatte, Verwandte in auf- und absteigender Linie und Geschwister des Vermieters, sofern diese Personen in persönlicher Beziehung zu ihm stehen.“

In dieser Begrenzung des für eine Kündigung wegen Eigenbedarfs berücksichtigungsfähigen Personenkreises liegt zwar ein Eingriff in die Verfügungsfreiheit des Eigentümers. Dies ist rechtlich vertretbar, da auch jetzt schon Eigenbedarf in mehr als drei Vierteln aller Fälle für die eigenen Kinder oder Eltern geltend gemacht wird⁵ und das Interesse des Mieters, in seiner bisherigen Wohnung zu verbleiben, durchaus höher zu bewerten sein kann als das Interesse des Vermieters, einen entfernten Angehörigen in der Wohnung unterzubringen, zumal dann, wenn die persönliche Beziehung nur sehr locker ist oder ganz fehlt. Mit dieser Begrenzung des Personenkreises wird die erforderliche Berechtigung des Interesses des Vermieters für den Mieter einsichtiger. Zugleich werden etwaige Mißbrauchsmöglichkeiten durch das Vorschieben entfernter Angehöriger verhindert.

5405 Die Frage übertriebener Anforderungen an die Kündigungserklärung stellt sich in mehrfacher Hinsicht. Soweit es um die Form und Begründung der Erklärung geht, ist hierauf in dem betreffenden Zusammenhang einzugehen (Ziffern 5413ff). Die Begründetheit, das heißt das Vorliegen der Voraussetzungen eines Kündigungsgrundes wirft aber noch ein hier zu behandelndes zeitliches Problem auf.

Nach der Dogmatik des BGB müssen die Voraussetzungen einer Kündigungserklärung in dem Zeitpunkt erfüllt sein, in dem die Erklärung durch Zugang beim Empfänger wirksam wird. Die Praxis weicht hiervon ab. Sie verlangt, das berechtigte Interesse des Vermieters müsse auch nach Ablauf der Kündigungsfrist noch im Zeitpunkt der Beendigung des Mietverhältnisses vorliegen. Ziehe der Mieter erst später aus oder komme es zu einem Räumungsprozeß, sei dieser Zeitpunkt maßgebend, spätestens die letzte mündliche Verhandlung im Prozeß (BVerfGE 83,82 = NJW 1991, 157; BVerfG NJW 1991, 2273; LG Hamburg WuM 1989, 256 u. 572). Dies birgt ein Moment höchster Rechtsunsicherheit für die Parteien in sich und eröffnet dem Mieter die Möglichkeit mißbräuchlichen Verhaltens. Bei den langen Kündigungsfristen und einem etwaigen anschließenden Räumungsprozeß kann sich die Sachlage zwischenzeitlich ändern, weil derjenige, für den Eigenbedarf geltend gemacht wird, die Räumung der Wohnung nicht abwarten will und seinen Bedarf anderweitig deckt. Allein diese Erwartung kann manchen Mieter veranlassen, die Räumung der Wohnung bei Vertragsende abzulehnen und es auf einen Prozeß ankommen zu lassen.

Das Problem des fortbestehenden Erlangungsinteresses stellt sich bei anderen Kündigungsgründen in gleicher Weise. Deshalb ist eine allgemeine gesetzliche Lösung geboten.

⁵ Niederberger, aaO., S. 16.

Vorschlag:

In § 564 b Abs. 1 BGB wird im Anschluß an den neuen Satz 2 (Ziffer 5401) als Satz 3 eingefügt:

„Das berechnete Interesse muß längstens bis zu dem Zeitpunkt bestehen, in dem die Kündigungsfrist abläuft.“

Durch diese Bestimmung wird für beide Parteien Rechtssicherheit geschaffen. Die Kündigungsfrist läuft in einem übersehbaren und feststehenden Zeitraum ab, was bei einem etwaigen Räumungsprozeß nicht der Fall ist. Die Person, für die Eigenbedarf geltend gemacht worden ist, kann sich darauf einstellen. Verzögerungstaktik auf Seiten des Mieters ist nicht mehr erfolgversprechend. Die dogmatisch saubere Lösung, allein auf den Zeitpunkt des Zugangs der Kündigungserklärung abzustellen, wäre für den Mieter nicht interessegerecht.

5406 Ein Sonderfall der Kündigung wegen Eigenbedarfs ist in § 564 b II Nr. 2 S. 2 – 4 BGB geregelt. Ist an den vermieteten Wohnräumen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet und das Wohnungseigentum veräußert worden, so muß der Erwerber für die Kündigung wegen Eigenbedarfs eine dreijährige *Wartefrist* einhalten. In den durch Rechtsverordnung der Landesregierungen für die Dauer von jeweils fünf Jahren bestimmten Gemeinden oder Teilen einer Gemeinde, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, verlängert sich die Wartefrist auf fünf Jahre. Die Regelung wird ergänzt durch das Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung von 1993, durch das eine zehnjährige Frist bestimmt worden ist. Über deren Auslegung als Wartefrist oder Sozialklausel herrscht in Rechtsprechung und Schrifttum Streit. Das gleiche gilt für die im Sozialklauselgesetz aufgestellten weiteren Kündigungsbeschränkungen für die Zeit nach Ablauf von zehn Jahren.

Die dreijährige Wartefrist war bereits im WKSchG I von 1971 enthalten. Sie geht zurück auf einen unter dem früheren Mieterschutzgesetz entwickelten Grundsatz, daß dem Erwerber eines Grundstücks angesichts der allgemeinen Wohnungsnot eine angemessene Wartezeit von zwei bis drei Jahren zuzumuten sei, bevor er sich auf Eigenbedarf berufen könne. Die Sonderregelung im WKSchG I, die mit dem WKSchG II von 1974 in das BGB eingegangen ist, wurde in Anbetracht der sich häufenden Fälle der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen für erforderlich gehalten, weil solche Eigentumswohnungen regelmäßig erworben würden, um eigenen Wohnbedarf zu befriedigen, und weil deshalb der erstrebte Bestandsschutz für den Mieter hier besonders gefährdet sei. Die Verlängerung der Wartefrist auf fünf Jahre durch das Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung des Mieters bei Begründung von Wohnungseigentum an vermieteten Wohnungen von 1990 beruht darauf, daß der Gesetzgeber den Schutz des Mieters für unzureichend hielt, da die Zahl der Umwandlungen vor allem nach Einführung der steuerlichen Förderung des Erwerbs von Altbauwohnungen im Jahre 1977 ständig gestiegen sei. Mit der

Verlängerung der Wartefrist auf fünf Jahre sollten zugleich spekulative Umwandlungen eingedämmt werden. Da der Versuch, weitere Einschränkungen zugunsten der Mieter auf baurechtlichem Wege durch Versagung der Abgeschlossenheitsbescheinigung bei geplanten Umwandlungen letztlich an der höchstrichterlichen Rechtsprechung scheiterten (Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes NJW 1991, 1611), wurde mit dem Gesetz über eine Sozialklausel von 1993 ein politischer Kompromiß gesucht.

Während die dreijährige Wartefrist ursprünglich als Schonfrist für den Mieter einer umgewandelten Mietwohnung gedacht war, sich über längere Zeit auf die Möglichkeit einer Eigenbedarfskündigung einzustellen und in Ruhe eine neue Wohnung suchen zu können, läuft die heutige Gesamregelung eher auf eine völlige Verhinderung der Eigenbedarfskündigung oder gar des Erwerbs von vermieteten Eigentumswohnungen durch potentielle Eigennutzer hinaus. Damit wird aber im Grunde schon die Umwandlung selbst wirtschaftlich unsinnig. Der Grundstückseigentümer wird daran gehindert, auf diese Weise den Wertzuwachs zu realisieren, auch wenn wirtschaftlich vernünftige Gründe dafür bestehen und keine Spekulationsabsicht vorliegt. Dieser Zweig des Wohnungsmarktes wird durch die Regulierung weitgehend behindert. Der Einfluß auf die Rentabilität kann modellmäßig ermittelt werden.

Neben diesen wirtschaftlichen Auswirkungen werfen die Bestimmungen auch rechtliche Probleme auf. Der Begriff der Gebiete mit besonders gefährdeter Wohnungsversorgung ist gesetzlich nicht definiert. Was eine ausreichende Versorgung darstellt und welche Bedingungen angemessen sind, entscheidet die jeweilige Landesregierung als Ordnungsgeber durch Angabe der einzelnen Gemeinden, ohne die unbestimmten Rechtsbegriffe selbst mit einer Begründung ausfüllen zu müssen. Von dem Erlaß solcher Verordnungen wird nicht selten ein flächendeckender Gebrauch gemacht.

Unverkennbar ist die Gefahr einer Eigenbedarfskündigung für den Mieter einer umgewandelten Mietwohnung, die als Eigentumswohnung veräußert wird, größer als für den Mieter eines Einfamilienhauses oder einer schon bei Abschluß des Mietvertrags gegebenen Eigentumswohnung. Diese Mieter müssen von vornherein mit der Geltendmachung von Eigenbedarf rechnen, abhängig allerdings von der Person des jeweiligen Eigentümers. Fraglich ist, ob damit der wesentlich weiter gehende Schutz der Mieter umgewandelter Wohnungen angesichts der wirtschaftlichen und rechtlichen Probleme sachlich gerechtfertigt ist. Darüber hinaus ist es fragwürdig, daß durch das Ziel, Spekulation zu verhindern, sämtliche Eigentümer in gleicher Weise getroffen werden.

Aus diesen Gründen ist eine Reform der Vorschriften über die Kündigung wegen Eigenbedarfs für die in Eigentumswohnungen umgewandelten Mietwohnungen geboten.

Vorschlag:

1. § 564 b Abs. 2 Nr. 2 BGB wird wie folgt geändert:

a) An Satz 2 wird angefügt:

„es sei denn, er weist dem Mieter angemessenen Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nach.“

b) Die Sätze 3 und 4 werden aufgehoben.

2. Das Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsverversorgung vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 487) wird aufgehoben.

Wenn der Kündigungsgrund des Eigenbedarfs in der Person des Erwerbers der Eigentumswohnung erfüllt ist, wird das Problem des Verlustes der Wohnung für den Mieter durch die dreijährige Wartefrist nicht beseitigt, sondern nur hinausgeschoben und dadurch unter Umständen hinsichtlich der Kosten und der Einbuße des Wohnumfeldes nur vergrößert. Da es im Grunde um den Bestandsschutz für den Mieter geht, kann diesem Interesse schon durch den Nachweis angemessenen Ersatzwohnraums genügt werden. Auf den Zeitpunkt des Nachweises und damit der Kündigungsmöglichkeit im Verhältnis zum Zeitpunkt des Erwerbs kommt es nicht an. Kann der Erwerber der Wohnung einen solchen Nachweis nicht erbringen, bleibt es bei der dreijährigen Wartefrist. Nicht berührt wird die Regelung des § 6 VII WoBindG, nach der für den Erwerber einer umgewandelten Sozialmietwohnung an die Stelle der Wartefrist die Nachwirkungsfrist der öffentlichen Bindung aus § 16 WoBindG tritt, falls diese länger ist. Dieses Kollisionsproblem wird hinfällig, wenn bei einer gesetzlichen Reform des öffentlich geförderten Wohnungsbaus eine Nachwirkungsfrist gegenstandslos wird und für die Überleitung der bisherigen Sozialwohnungsbestände darauf verzichtet wird (sechstes Kapitel Ziffer 6212 ff).

Durch die Aufhebung der Vorschriften über die verlängerten Wartefristen werden Behinderungen des Wohnungsmarktes beseitigt. Zugleich entfällt die mit der Auslegung dieser Vorschriften verbundene Rechtsunsicherheit.

Hinderung wirtschaftlicher Verwertung (§ 564 b II Nr. 3 BGB)

5407 Der Regelfall der Kündigung wegen Hinderung wirtschaftlicher Verwertung ergibt sich aus § 564 b II Nr. 3 S. 1 BGB. Der Vermieter hat ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses, wenn er durch dessen Fortsetzung an einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks gehindert und dadurch erhebliche Nachteile erleiden würde. Die Nachteile können in erster Linie in einem niedrigeren Verkaufserlös liegen.

Der Kündigungsgrund hat in der Praxis keineswegs die manchmal angenommene herausragende Bedeutung neben dem Eigenbedarf.⁶ Von Seiten der Mieter und Vermieter wie auch von den Gerichten wird übereinstimmend angegeben, daß Kündigungen wegen Hinderung wirtschaftlicher Verwertung extrem selten seien. Vielleicht vermittelt die gelegentlich massive Ansammlung einschlägiger Gerichtsentscheidungen in einer Fachzeitschrift oder auch die Tatsache, daß sich das BVerfG mit dieser Vorschrift zu beschäftigen hatte (BVerfGE 79, 283 = NJW 1989, 972), einen unzutreffenden Eindruck von der Bedeutung des Kündigungsgrundes.

⁶ Niederberger, aaO., S. 21 ff.

Auf Vermieterseite wird allerdings betont, daß Bedarf nach einer solchen Kündigungsvorschrift bestehe, weil die Verkaufserlöse für unvermietete Wohnungen bis zu 30 vH höher seien als in vermietetem Zustand. Unzumutbar sei aber die Handhabung der Vorschrift durch die Gerichte, weil völlig überzogene Anforderungen an die Wirksamkeit der Kündigung gestellt würden und der Vermieter gezwungen werde, seine gesamte Vermögenssituation offenzulegen oder bei beruflichen oder familiären Verkaufsmotiven sogar seine persönlichen Verhältnisse darzulegen.

Dies sind keine Probleme, die der Tatbestand des Kündigungsgrundes aufwirft. Es geht vielmehr um die Anforderungen an die Begründung der Kündigungserklärung, auf die an anderer Stelle einzugehen ist (Ziffer 5414). Das für den Eigentümer unbefriedigende Ergebnis, daß ein Objekt in vermietetem Zustand einen geringeren Verkaufserlös abwirft, ist hingegen in vielen Fällen die Folge einer unzureichenden Mietrendite, so daß das Kernproblem des Bedarfs an einer Kündigung wegen Hinderung wirtschaftlicher Verwertung in den Beschränkungen des Mieterhöhungsverfahrens liegt (Ziffern 5501 ff).

Der Tatbestand des § 564 b II Nr. 3 S. 1 BGB ist deshalb nicht änderungsbedürftig, wenn die Renditefrage im Bereich des Mieterhöhungsverfahrens gelöst wird.

5408 Die Probleme werden dadurch verstärkt, daß die Möglichkeit, im Falle einer anderweitigen Vermietung als Wohnraum eine höhere Miete zu erzielen, nach § 564 b II Nr. 3 S. 2 BGB *ausgeschlossen* ist. Nach S. 3 kann sich der Vermieter auch nicht darauf berufen, daß er die Mieträume im Zusammenhang mit einer beabsichtigten oder nach Überlassung an den Mieter erfolgten Begründung von Wohnungseigentum veräußern will. Damit ist in Umwandlungsfällen die Hinderung der Verwertung durch Veräußerung als Kündigungsgrund ausgeschlossen.

Auch insoweit ist keine Gesetzesänderung geboten, wenn die Renditefrage über das Mieterhöhungsverfahren gelöst wird (Ziffern 5501 ff).

5409 Eine weitere Beschränkung in Umwandlungsfällen liegt darin, daß sich der Erwerber der vermieteten Eigentumswohnung nach § 564 b II Nr. 3 S. 4 in den von der Landesregierung bestimmten Gebieten mit besonders gefährdeter Wohnungsverversorgung nicht vor Ablauf von fünf Jahren seit der Veräußerung an ihn darauf berufen kann, daß er die Mieträume veräußern will. Neben die fünfjährige *Wartefrist* für die Kündigung wegen Eigenbedarfs tritt damit eine entsprechende Frist für die Geltendmachung der Hinderung wirtschaftlicher Verwertung. In gleicher Weise kommen die Beschränkungen des Gesetzes über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsverversorgung hinzu. Dies steht auf der einen Seite einem spekulativen Erwerb entgegen, kann sich auf der anderen Seite aber als Falle für den Investor erweisen, der sich aus unvorhergesehenen Gründen wieder von dieser Investition trennen muß.

Aus den gleichen Gründen wie bei der Kündigung wegen Eigenbedarfs ist es hier erforderlich, über die allgemeinen Grenzen hinausgehende Beschränkungen zu beseitigen und beide Kündigungsgründe tatbestandlich anzupassen.

Während der Vermieter, der die Umwandlung vorgenommen hat, bei der Erstveräußerung nach § 564 b II Nr. 3 S. 3 BGB von der Geltendmachung der Hinderung wirtschaftlicher Verwertung ausgeschlossen wird (Ziffer 5408), mußte der Erwerber früher nur bei einer Eigenbedarfskündigung die dreijährige Wartefrist aus Nr. 2 S. 2 einhalten, konnte sich aber bei einer Weiterveräußerung uneingeschränkt auf Nr. 3 berufen. Diese Lücke sollte mit der Neuregelung des S. 4 geschlossen werden, indem der Mieter umgewandelten Wohnraums gegen eine Kündigung des veräußerungswilligen Erwerbers den gleichen Schutz erhält wie gegen eine Kündigung wegen Eigenbedarfs (Begr. z. Gesetzentw., BT-Drucks. 11/6374, S. 7). Dieser Schutz ist jedoch durch die Beschränkung der fünfjährigen Wartefrist auf Gebiete mit besonderem Wohnungsbedarf keineswegs gleich geraten, weil die allgemeine dreijährige Wartefrist nicht gilt.

Vorschlag:

§ 564 b Abs. 2 Nr. 3 S. 4 wird durch folgenden Satz ersetzt:
„Nummer 2 Satz 2 ist sinngemäß anzuwenden.“

Durch diese Gesetzesänderung tritt an die Stelle der fünfjährigen Wartefrist eine dreijährige Frist. Das bedeutet zwar für die Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung mit Wohnraum nicht besonders gefährdet ist, eine Einschränkung des Erwerbers gegenüber dem bisherigen Rechtszustand. Dies ist aber wegen der durch die Verweisung ebenfalls anwendbaren Ausnahme von der Wartefrist bei Nachweis von Ersatzwohnraum vertretbar.

Im übrigen entfallen mit der an anderer Stelle vorgeschlagenen Aufhebung des Gesetzes über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsverversorgung auch die für die Kündigung wegen Hinderung wirtschaftlicher Verwertung bestehenden Beschränkungen (Ziffer 5407).

Teilkündigung von Nebenräumen (§ 564 b II Nr. 4 BGB)

5410 Nach § 564 b II Nr. 4 BGB ist ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses gegeben, wenn er nicht zum Wohnen bestimmte Nebenräume oder Teile eines Grundstücks dazu verwenden will, Wohnraum zum Zwecke der Vermietung zu schaffen oder den neu zu schaffen und den vorhandenen Wohnraum mit Nebenräumen und Grundstücksteilen auszustatten, die Kündigung auf diese Räume oder Grundstücksteile beschränkt und sie dem Mieter vor dem 1. 6. 1995 mitteilt. Die Kündigungsfrist beträgt nach der Neufassung durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 unabhängig von der Dauer der Überlassung und damit abweichend von § 565 II 2 BGB generell knapp drei Monate. Der Mieter kann eine angemessene Senkung des Mietzinses verlangen und, wenn sich der Beginn der Bauarbeiten verzögert, auch eine entsprechende Verlängerung des Mietverhältnisses.

Der Zweck der Vorschrift besteht darin, in Anbetracht der starken Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt zusätzlichen Wohnraum aus dem Bestand verfü-

bar zu machen. Dabei hat der Gesetzgeber vor allem an den Ausbau von Dachgeschossen und Kellerräumen gedacht. Auf Seiten der Mieter werden gegen diese Zulassung der Teilkündigung kaum Einwendungen erhoben.⁷ Der Gesetzeszweck wird mit Verständnis bejaht. Die Vermieterseite rügt hingegen die mangelnde Praktikabilität. Problematisch sei vor allem die Anwendbarkeit der Sozialklausel des § 556 a BGB, weil schon der Widerspruch eines von mehreren Mietern das gesamte Bauvorhaben blockieren könne. Ferner wird auf das im Falle von Nutzungsänderungen unklar werdende Tatbestandsmerkmal der Nebenräume hingewiesen. Die dargelegten Bedenken der Vermieterseite werden durch die Gerichte bestätigt.

Vorschlag:

1. In § 564 b Abs. 2 Nr. 4 S. 1 BGB entfallen die Worte „und sie dem Mieter vor dem 1. Juni 1995 mitteilt“.

2. Als Satz 5 wird hinzugefügt:

„§ 556 a ist nicht anzuwenden.“

Die Teilkündigung von Nebenräumen hat sich allem Anschein nach in der Praxis bewährt und sollte deshalb als Dauerregelung aufrechterhalten werden. Mit einer großzügigeren Regelung der Stellplatzfrage durch die Gemeinden könnte ihr ein noch höherer Wirkungsgrad verliehen werden. Dies gilt auch für einen Ausschluß der Sozialklausel des § 556 a BGB. Etwaige Verzögerungen bei den Verhandlungen über eine angemessene Senkung des Mietzinses sind insoweit unerheblich. Die Probleme, die mit der Auslegung des Begriffs der Nebenräume bei Nutzungsänderungen verbunden sind, müssen in der praktischen Rechtsanwendung gelöst werden. Nach dem Gesetzeswortlaut kommt es auf „nicht zum Wohnen bestimmte Nebenräume“ an. Hierfür ist der bei Abschluß des Vertrags vereinbarte Zweck maßgebend. Spätere Nutzungsänderungen lassen Nebenräume nur zu Wohnräumen werden, wenn die vertragliche Bestimmung einvernehmlich angepaßt wird. Einseitige Nutzungsänderungen durch den Mieter sind für die Frage der Teilkündigung nicht maßgeblich.

Ausnahmetatbestände (§ 564 b IV, VII BGB)

5411 Eine wichtige Ausnahme vom Erfordernis des berechtigten Interesses an der Beendigung des Mietverhältnisses findet sich in § 564 b IV BGB für *Einliegerwohnraum*. Hiernach kann das Mietverhältnis in einem vom Vermieter selbst bewohnten Wohngebäude mit nicht mehr als zwei Wohnungen (Nr. 1) oder mit drei Wohnungen, wenn mindestens eine der Wohnungen durch Ausbau oder Erweiterung des Gebäudes nach dem 31. 5. 1990 und vor dem 1. 6. 1995 fertiggestellt worden ist (Nr. 2), auch ohne Vorliegen eines berechtigten Interesses vom Vermieter gekündigt werden. Im Falle der befristeten Regelung der Nr. 2 ist dies jedoch nur zulässig, wenn er den Mieter bei Vertragsschluß auf diese Kündigungsmöglichkeit hingewiesen hat. In beiden Fällen verlängert sich

⁷ Niederberger, aaO., S. 24ff.

die Kündigungsfrist um drei Monate. Dies gilt entsprechend für Wohnraum innerhalb der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung, sofern das Mietverhältnis nicht nach § 564 b VII BGB ganz vom Kündigungsschutz ausgenommen ist.

Die Regelung bezweckt, dem Vermieter die Kündigung wegen des engen Zusammenlebens der Parteien zu erleichtern. Persönliche, von einem Verschulden oft unabhängige Unwägbarkeiten könnten das Verhältnis zwischen den Parteien leichter zerstören als in einem größeren Mietwohnhaus. In Anbetracht der ausschlaggebenden Bedeutung eines harmonischen und störungsfreien Zusammenwohnens müsse eine Trennung auch ohne besonderen Grund möglich sein (Verhandl. des Deutschen Bundestags, Sten. Ber., Bd. 89, S. 8310ff). Diese Zielsetzung wird allerdings dadurch beeinträchtigt, daß der Mieter trotz der ohne Begründung wirksamen Kündigung aufgrund der Sozialklausel des § 556 a BGB bei Vorliegen einer Härte auf seiner Seite eine Verlängerung des Mietverhältnisses verlangen kann. Der Vermieter, der sich auf die Möglichkeit einer Kündigung ohne Begründung verlassen hat, wird hierdurch besonders betroffen, weil in die nach § 556 a BGB erforderliche Interessenabwägung etwaige doch vorhandene Gründe, die im Kündigungsschreiben nicht angegeben sind, nicht eingehen können und damit von vornherein ausschließlich dem Mieterinteresse Gewicht zukommt. Auch im übrigen hält die Sorge vor einem Eingreifen der Sozialklausel offenbar viele Eigentümer davon ab, einen Mieter in das von ihm selbst bewohnte Haus aufzunehmen. Sie lassen die Wohnung lieber leer stehen. Dadurch wird das gesetzgeberische Ziel der Kündigungserleichterung des § 564 b IV BGB beeinträchtigt.

Vorschlag:

§ 564 b Abs. 4 BGB wird wie folgt geändert:

1. Die Sätze 1 und 2 werden wie folgt neu gefaßt:

„Ein Mietverhältnis über eine Wohnung in einem vom Vermieter selbst bewohnten Wohngebäude mit nicht mehr als drei Wohnungen kann der Vermieter kündigen, auch wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 nicht vorliegen. Die Kündigungsfrist verlängert sich in diesem Fall um sechs Monate.“

2. Als Satz 5 wird hinzugefügt:

„§ 556 a ist nicht anzuwenden.“

In Anbetracht der Ausbaureserven, die in vielen Zweifamilienhäusern bestehen, sollte die erleichterte Kündigungsmöglichkeit allgemein und ohne zeitliche Begrenzung auf Dreifamilienhäuser ausgeweitet werden, wenn sie vom Vermieter selbst bewohnt werden. Hierdurch erledigt sich auch die mit der befristeten Regelung verbundene Hinweispflicht des Vermieters. Dies dient der Rechtsvereinfachung und beseitigt eine etwaige Fehlerquelle. Um der Vorschrift einen höheren Wirkungsgrad zu verleihen, wird vorgeschlagen, die Anwendbarkeit der Sozialklausel des § 556 a BGB auszuschließen. Damit erledigen sich die Probleme, die für den Vermieter im Rahmen des § 556 a BGB entstehen, wenn er die Angabe seiner Kündigungsgründe vergessen hat, weil

sie bei § 564 b IV BGB unerheblich sind. Auch dies vereinfacht die praktische Handhabung des Kündigungsrechts. Als Ausgleich für den Schutz des Mieters soll die Kündigungsfrist statt um drei in Zukunft um sechs Monate verlängert werden.

5412 In § 564 b VII BGB werden bestimmte Mietverhältnisse über Wohnraum vom Kündigungsschutz ausgenommen. Sie sind durch eine *Vermietung zum vorübergehenden Gebrauch* im weitesten Sinne gekennzeichnet. Der Zweck der einzelnen Ausnahmvorschriften ist unterschiedlich und trägt in Nr. 1 und 2 den andersartigen Marktbedingungen Rechnung. Die 1982 als Nr. 3 eingefügte Ausnahme von Wohnraum, der Teil eines Studenten- oder Jugendwohnheims ist, soll die Fluktuation der Belegung in solchen Heimen aus Gründen der Gleichbehandlung erhöhen. Die Bestimmung erfüllt eine wichtige Funktion, um vor allem einer überlangen Inanspruchnahme des ohnehin viel zu knappen studentischen Wohnraums zu begegnen. Diese Funktion wird allerdings dadurch abgeschwächt, daß dieser Wohnraum unter die Sozialklausel des § 556 a BGB fällt, weil er anders als die übrigen Tatbestände des § 564 b VII BGB ausdrücklich von der Ausnahmevorschrift des § 556 a VIII BGB ausgeklammert wird.

Die Ausnahme von Wohnraum in Ferienhäusern und Ferienwohnungen in Ferienhausgebieten ist 1990 als § 564 b VII Nr. 4 BGB aufgenommen worden, ebenso als Nr. 5 Wohnraum, den eine juristische Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben angemietet hat, um ihn Personen mit dringendem Wohnungsbedarf oder in Ausbildung befindlichen Personen zu überlassen. Beide Ausnahmebestände sind befristet, weil sie nur für Wohnraum gelten, der dem Mieter vor dem 1. 6. 1995 überlassen worden ist. In beiden Fällen muß der Vermieter den Mieter bei Vertragsschluß auf die Zweckbestimmung des Wohnraums und die Ausnahme vom Kündigungsschutz des § 564 b VII BGB hingewiesen haben. Ziel dieser befristeten Regelungen ist es, Wohnraum zu mobilisieren, den die Vermieter dem allgemeinen Wohnungsmarkt vorenthalten, weil er anderweitig höhere Gewinnmöglichkeiten bietet, baurechtliche Vorschriften entgegenstehen oder weil die Sorge vor dem mietrechtlichen Bestandsschutz die Eigentümer von einer Vermietung abhält.

Die Befristung der in § 564 b VII Nr. 4 und 5 BGB geregelten Ausnahmen vom Kündigungsschutz beeinträchtigt vermutlich die Wirkung dieser Vorschriften. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß die Ausnahme der Nr. 5 für die Vermietung von Wohnraum durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts an Personen mit dringendem Wohnungsbedarf oder an Personen, die sich in Ausbildung befinden, ein Dauerproblem lösen soll. Die Befristung der Geltungsdauer wird diesem Zweck nicht gerecht.

Der Zweck, den der Gesetzgeber mit der Ausnahme der Nr. 5 verfolgt, läßt sich noch besser realisieren, wenn für alle anderen Vermieter unter bestimmten, engen Voraussetzungen eine ähnliche Vorschrift geschaffen wird und so der Umweg über eine Zwischenvermietung an eine juristische Person des öffentlichen Rechts erspart bleibt. Es ist davon auszugehen, daß die besonde-

ren Problemgruppen am Wohnungsmarkt nur mit öffentlicher Hilfe angemessen versorgt werden können. Hierzu ist die öffentliche Hand aus eigener Kraft und mit eigenen Wohnungsbeständen allein nicht in der Lage. Sie ist auf die Unterstützung durch Privateigentümer angewiesen. Diese Unterstützung kann sie durch Belegungsrechte einkaufen. Ein Eigentümer wird um so eher bereit sein, ein Belegungsrecht zu verkaufen und die daraus folgenden Bindungen einzugehen, je geringer das Risiko ist, das mit der Vermietung verbunden ist. Das Risiko ist aber gerade bei Personen aus den Problemgruppen hoch oder wird jedenfalls so eingeschätzt, was indessen häufig unberechtigt ist. Dies kann sich allerdings erst nach der Aufnahme des Mieters zeigen. Es gilt deshalb, das Risiko für den Privatvermieter, der die Wohnung aufgrund eines Belegungsrechts vermietet, dadurch zu vermindern, daß ein Mietverhältnis auf Probe zugelassen wird.

Vorschlag:

§ 564 b Abs. 7 BGB wird wie folgt geändert:

1. In Nr. 4 entfallen die Worte „der vor dem 1. Juni 1995 dem Mieter überlassen worden ist,“.
2. In Nr. 5 werden die Worte „den Wohnraum dem Mieter vor dem 1. Juni 1995 überlassen und ihn“ durch die Worte „den Mieter“ ersetzt.
3. Als Nr. 6 wird hinzugefügt:
„6. über Wohnraum, der auf Grund eines Belegungsrechts vermietet und noch nicht länger als zwölf Monate an den Mieter überlassen ist.“

Mit der Aufhebung der Befristungen in § 564 b VII Nr. 4 und 5 BGB werden die Ausnahmetatbestände zur Dauerregelung und können so eine bessere Wirkung entfalten, zumal es sich jedenfalls bei Nr. 5 um die Lösung eines Dauerproblems handelt. Mit der neuen Nr. 6 wird in engen Grenzen ein Mietverhältnis auf Probe für die ersten zwölf Monate nach Überlassung des Wohnraums an den Mieter zugelassen. Dies wird die Bereitschaft privater Vermieter erhöhen, Belegungsrechte zu verkaufen und einen Mieter aus den Problemgruppen aufzunehmen. Für alle Ausnahmetatbestände des § 564 b VII BGB ist es geboten, die Sozialklausel des § 556 a BGB auszuschließen, weil sonst der Zweck der Ausnahme nicht voll erreicht wird. Die Änderung der Sozialklausel hinsichtlich der Ausnahmen nach Nr. 3 (Studenten- und Jugendwohnuheim) und der neuen Nr. 6 (Mietverhältnis auf Probe bei Belegungsrecht) wird an anderer Stelle vorgeschlagen (Ziffer 5429).

Kündigungserklärung (§§ 564 a I, 564 b III BGB)

5413 Die Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum bedarf nach § 564 a I 1 BGB der *schriftlichen Form*, soweit nicht die Ausnahme des Abs. 3 S. 1 für Mietverhältnisse der in § 564 b VII Nr. 1 und 2 BGB genannten Art eingreift. Das Erfordernis der Schriftform gilt in gleicher Weise für Mieter und Vermieter. Die Form ist nach § 126 I BGB gewahrt, wenn die Kündigungser-

klärung in einer Urkunde enthalten ist, die der Kündigende eigenhändig durch Namensunterschrift unterzeichnet hat. Hierdurch soll mündlichen Kündigungen vorgebeugt werden, die nur aus einer augenblicklichen Gefühlsreaktion heraus erklärt werden.

Die Vorschrift führt in zweifacher Hinsicht zu Problemen. Eine formlose, etwa nur mündlich erklärte Kündigung ist nichtig, auch wenn sie nicht einer augenblicklichen Gefühlsreaktion entsprungen, sondern ernsthaft überlegt worden ist. Sie ist auch dann nichtig, wenn der Kündigende den Formzwang überhaupt nicht kennt. Dies ist die notwendige Folge der vom Gesetzgeber so gewollten Regelung. Ein weiteres, schon eher fragwürdiges Problem ergibt sich daraus, daß viele Kündigungserklärungen von Vermietern mangels ausreichender Begründung nach § 564 b III BGB unwirksam sind (Ziffer 5414). Dieser Fehler stellt sich in der Regel erst in einem Räumungsrechtsstreit heraus und hat die Klageabweisung zur Folge, wenn nicht in einer der Prozeßhandlungen eine erneute Kündigungserklärung gesehen werden kann. Dies setzt wiederum voraus, daß die Schriftform eingehalten ist, was mit oder ohne anwaltliche Beratung keineswegs gewährleistet ist. Insoweit wirkt sich der Formzwang einseitig zu Lasten des Vermieters aus, weil nur er von der Begründungspflicht aus § 564 b III BGB betroffen ist. Insoweit sind gesetzliche Änderungen geboten (Ziffer 5414).

5414 Die *Begründung* einer Kündigung durch den Vermieter ist im Gesetz in unterschiedlicher Weise geregelt. Darin spiegelt sich die Intensivierung des Kündigungsschutzes wider.

Nach § 564 a I 2 BGB sollen in dem Kündigungsschreiben die Gründe der Kündigung angegeben werden. Der Zweck der Vorschrift liegt darin, dem Mieter zum frühestmöglichen Zeitpunkt Klarheit über seine Rechtsstellung zu verschaffen und ihn bei der Abschätzung des Prozeßrisikos zu unterstützen, während der Vermieter durch die Angabe der Kündigungsgründe zur genaueren Prüfung veranlaßt werden soll, um willkürliche Kündigungen nach Möglichkeit auszuschließen. Es handelt sich allerdings um eine Norm, die als Sollvorschrift für den Fall eines Verstoßes keine selbständige Rechtsfolge vorsieht. Ein Verstoß wirkt sich nur dadurch aus, daß nach § 556 a I 3 BGB bei der Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters, die in eine nach einem Widerspruch des Mieters vorzunehmende Interessenabwägung eingehen, nur die in dem Kündigungsschreiben nach § 564 a I 2 BGB angegebenen Gründe berücksichtigt werden, soweit nicht die Gründe nachträglich entstanden sind. Die Rechtsfolge eines Verstoßes besteht also darin, daß der Mieter mit seinem Fortsetzungsverlangen durchdringt.

Ganz anders ist die Funktionsweise des § 564 b III BGB. Hiernach werden als berechnete Interessen des Vermieters nur die Gründe berücksichtigt, die in dem Kündigungsschreiben angegeben sind, soweit sie nicht nachträglich entstanden sind. Der Vermieter muß also die Gründe angeben, weil hiervon die Wirksamkeit der Erklärung abhängt. Ein Verstoß macht deshalb schon die Kündigung unwirksam.

Das Gesetz regelt allerdings nicht ausdrücklich, wie ausführlich die Kündi-

gungsgründe anzugeben sind. Entsprechend dem Gesetzeszweck wird angenommen, daß sämtliche Gründe anzugeben sind, wobei sich der Vermieter nicht darauf beschränken darf, den Gesetzestext wiederzugeben. Der einzelne Grund muß so genau bezeichnet werden, daß er identifiziert und von anderen Gründen unterschieden werden kann, so daß der Mieter seine Rechtsverteidigung darauf einstellen kann.

In der Praxis hat die Pflicht des Vermieters zur Begründung einer Kündigung erhebliche Probleme zur Folge, weil die Rechtsprechung im einzelnen sehr hohe Anforderungen an die tatsächlichen Angaben stellt, um den gesetzlichen Kündigungstatbestand auszufüllen. Zudem sind die Anforderungen der einzelnen Gerichte unterschiedlich. Hiervon werden weniger die professionellen, sondern mehr die privaten Vermieter betroffen.

So ist bei einer Befragung von Vertretern der Vermieter erklärt worden, bei vielen vom Vermieter selbst formulierten Kündigungen entsprächen die Angaben zum Grund nicht den von den Gerichten gestellten Anforderungen an die Darlegungspflicht.⁸ Etwa ein Drittel bis zur Hälfte der Kündigungen, die von den Vermietern selbst ausgesprochen würden, scheiterte bereits an den formalen Voraussetzungen. Deshalb sei es etwa für einen Vermieter heute fast ausgeschlossen, eine Eigenbedarfskündigung zu formulieren, ohne Gefahr zu laufen, daß er dabei Fehler begehe. Dies wiege um so schwerer, wenn es sich erst im Räumungsprozeß herausstelle mit der Folge, daß die Räumungsklage abgewiesen werde und erneut unter Einhaltung einer neuen Frist gekündigt werden müsse. In Anbetracht der Länge der Kündigungsfristen nach § 565 II BGB kann dies zu einer Verzögerung von weit über einem Jahr führen. Vielen Vermietern falle es aber schwer, dem Mieter gegenüber Angaben über ihre höchstpersönlichen und familiären Umstände zu machen, um den Eigenbedarf zu begründen. Die Rechtsprechung verlangt hierfür konkrete Ausführungen über die Gründe für die Inanspruchnahme der Wohnung und über die persönlichen Verhältnisse der betroffenen Personen. Ähnliche Anforderungen hinsichtlich der Darlegung der Vermögensverhältnisse und Planungen werden bei der Kündigung wegen Hinderung wirtschaftlicher Verwertung gestellt. Eine derartige Begründungspflicht stößt nicht selten an die Grenzen, die das allgemeine Persönlichkeitsrecht einer Offenbarung solcher Umstände gegenüber Dritten zieht.

Damit ist festzustellen, daß die Pflicht des Vermieters, die Gründe für die Kündigung in dem Kündigungsschreiben anzugeben, neben der ohnehin bestehenden Beschränkung auf berechnete Interessen zu einer weiteren, erheblichen Belastung führt, weil die Anforderungen mangels eines gesetzlich fest umrissenen Tatbestandes unsicher sind und deshalb häufig die Gefahr eines Verstoßes und damit der Unwirksamkeit der Kündigung besteht. Es kommt hinzu, daß wegen der in der Rechtsprechung entwickelten hohen Anforderungen die Privatsphäre des Vermieters gegenüber dem Mieter weitgehend offengelegt werden muß. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, daß der

⁸ Niederberger, aaO., S. 11, 16f, 29f.

Mieter nicht mit einer Kündigungsbegründung konfrontiert werden soll, mit der er rechtlich nichts anfangen kann. Hier gilt es, einen vermittelnden Weg zu finden.

Der für den Vermieter einfachste Weg bestünde darin, den in der politischen Diskussion gemachten Vorschlag aufzugreifen und § 564 b III BGB ebenso wie § 556 a I 3 BGB zu streichen, wonach grundsätzlich nur die in dem Kündigungsschreiben angegebenen Gründe berücksichtigt werden. Es bliebe dann bei der Sollvorschrift des § 564 a I 2 BGB, die jedoch ohne jegliche Sanktion ausgestattet wäre. Dies käme der Rechtslage bei der fristlosen Kündigung gleich, die nach herrschender Meinung auch ohne Begründung wirksam ist. Dort hat aber in der Regel der Kündigungsgegner den Grund gesetzt und weiß ohnehin Bescheid. Für die ordentliche Kündigung ist dies mit Rücksicht auf das Informationsbedürfnis des häufig nichtsahnenden Mieters keine Lösung.

Eine andere Möglichkeit könnte darin gesehen werden, zwar auf den Begründungszwang zu verzichten, aber nach dem Vorbild des § 556 a V 2 BGB, daß der Vermieter auf Verlangen des Mieters über die Gründe der Kündigung Auskunft geben soll. Dies würde insoweit eine gewisse Parität zwischen beiden Parteien bei der Begründung einer Kündigung oder eines Widerspruchs herstellen, entspräche aber nicht der Interessenlage, da sich der Mieter gegenüber einer Kündigung in der Rolle des Verteidigers befindet.

Den Interessen beider Parteien wird am ehesten eine Lösung gerecht, die sich an die Regelung der Begründung eines Mieterhöhungsverlangens nach § 2 II 1 und III 2 MHRG anlehnt. Die Begründung sollte Wirksamkeitserfordernis der Kündigung bleiben, ohne daß hieran aber hohe Anforderungen zu stellen wären. Eine einfache Darlegung des Sachverhalts in einem Umfang, der es dem Mieter ermöglicht, die Berechtigung des Kündigungsinteresses nachzuvollziehen, ohne jedoch das Ausmaß einer gleichsam gerichtlichen Überprüfung anzunehmen, müßte genügen. Der bloße Hinweis auf den Gesetzeswortlaut wäre allerdings wie bisher unzureichend. Kommt es zu einem Räumungsrechtsstreit, wäre dem Vermieter zu gestatten, die Begründung auch mit solchen Gründen zu vertiefen, die im Kündigungsschreiben nicht enthalten sind, immer vorausgesetzt, die Begründung fehle nicht völlig oder wäre nicht offensichtlich unzureichend. In einem solchen Fall müßte eine wirksame Kündigung nachgeholt werden. Erst damit würde die Kündigungsfrist beginnen. In den anderen Fällen hätte die Nachholung einer vertiefenden Begründung keinen Einfluß auf den Fristablauf.

Dieses Anliegen in eine klare Gesetzesformulierung zu bringen, die eine Ausweitung der Anforderungen durch die Gerichte verhindern müßte, ist wohl unmöglich. Es bleibt nur die Möglichkeit, den Gesetzeszweck in der Begründung klarzustellen und damit als Auslegungskriterium vorzugeben.

Vorschlag:

§ 564 b Abs. 3 BGB wird wie folgt neu gefaßt:

„Die berechtigten Interessen des Vermieters sind in dem Kündigungsschreiben anzugeben.“

Der Zweck dieser Bestimmung, die formalen Anforderungen an eine Kündigungserklärung zu senken und damit die Gefahr der Unwirksamkeit für den Vermieter zu vermindern, kann für die Auslegung auch dadurch unterstrichen werden, daß § 556 a I 3 BGB aufgehoben wird, so daß nicht nur die in dem Kündigungsschreiben angegebenen Gründe in die Interessenabwägung einfließen. Dies wird an anderer Stelle vorgeschlagen (Ziffer 5428). Mit dem Fortfall dieser Bestimmung wird zugleich der dann sanktionslose § 564 a I 2 BGB gegenstandslos.

Vorschlag:

§ 564 a Abs. 1 Satz 2 BGB wird aufgehoben.

Die Aufhebung dieser Sollvorschrift beseitigt den Widerspruch zu der Mußvorschrift des § 564 b III BGB.

Kündigungsfristen (§ 565 II BGB)

5415 Ein unbefristetes Mietverhältnis kann nach § 564 II BGB von jedem Vertragsteil nach den Vorschriften des § 565 BGB gekündigt werden. Für die ordentliche Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum ist § 565 II und III BGB maßgebend. Die regelmäßige Kündigungsfrist beträgt nach Abs. 2 S. 1 knapp ein Vierteljahr. Satz 2 bestimmt, daß sich die Kündigungsfrist nach fünf, acht und zehn Jahren seit der Überlassung des Wohnraums um jeweils drei Monate verlängert, maximal also knapp ein Jahr betragen kann.

Die gesetzliche Regelung der Kündigungsfristen hat sich weitgehend bewährt. Problematisch ist nur, daß die zum Schutz des Mieters gedachte Verlängerung der Frist bis zu fast einem Jahr zu seinem Nachteil ausschlagen kann, weil diese Bestimmung mangels einer zugunsten des Mieters abweichenden vertraglichen Vereinbarung für beide Teile in gleicher Weise gilt. Auch der Mieter, der an einem kurzfristigen Wohnungswechsel interessiert ist, kann deshalb vom Vermieter grundsätzlich an der jeweils maßgebenden Kündigungsfrist festgehalten werden.

Das Interesse des Vermieters an einer vollen Ausnutzung der verlängerten Kündigungsfrist ist indessen geringer zu bewerten, wenn er selbst gekündigt hat. Um den Mieter in einem solchen Fall nicht unnötig lange an einem Wohnungswechsel zu hindern, wenn sich dazu eine günstige Gelegenheit bietet, sollte ihm ein vorzeitiges Kündigungsrecht unter Einhaltung der normalen gesetzlichen Frist von knapp drei Monaten eingeräumt werden.

Vorschlag:

In § 565 Abs. 2 BGB wird als neuer Satz 3 eingefügt:

„Kündigt der Vermieter nach Maßgabe des Satzes 2, so kann der Mieter vorzeitig unter Einhaltung der Frist des Satzes 1 kündigen.“

Diese Änderung erleichtert dem von einer langfristigen Kündigung betroffenen Mieter den Abschluß eines neuen Mietvertrags.

2. Beendigung des befristeten Mietverhältnisses durch Zeitablauf

Bestandsschutz (§ 564 c I BGB)

5416 Während ein Mietverhältnis über Wohnraum, das die Parteien auf unbestimmte Zeit eingehen, dem Kündigungsschutz des § 564 b BGB unterliegt, ergibt sich aus § 564 c I BGB ein Bestandsschutz für das befristete Mietverhältnis. Wenn ein Mietverhältnis über Wohnraum auf bestimmte Zeit eingegangen ist, kann der Mieter spätestens zwei Monate vor der Beendigung des Mietverhältnisses durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses auf unbestimmte Zeit verlangen, wenn nicht der Vermieter ein berechtigtes Interesse an der Beendigung hat. Hierfür gilt § 564 b BGB entsprechend. Dies soll verhindern, daß durch die Befristung der Kündigungsschutz des § 564 b BGB umgangen wird.

Die Regelung stößt bei den Vermietern auf Unverständnis und Ablehnung.⁹ Die meisten Vermieter, die Zeitmietverträge abschließen, gehen davon aus, daß das Mietverhältnis mit Ablauf der vereinbarten Zeit ende. Dies sei Sinn und Zweck eines Zeitmietvertrags. Deshalb sei es nur schwer einzusehen, daß der Mieter seine eingegangene Verpflichtung, die Wohnung mit Ablauf der Mietzeit zu räumen, durch ein einfaches Schreiben beseitigen könne.

Nach Einschätzung der Mietervertreter ist die Regelung auch den meisten Mietern nicht bekannt.¹⁰ Es hängt deshalb überwiegend nur von kundiger Rechtsberatung ab, ob der Mieter ein Fortsetzungsverlangen rechtzeitig zwei Monate vor Ablauf des Mietverhältnisses geltend macht. Da es sich um eine Ausschlussfrist handelt, verliert der Mieter bei Säumnis seine Rechte, zumal der Vermieter gesetzlich nicht verpflichtet ist, ihn auf diese Frist hinzuweisen. So bleibt dem Mieter allenfalls die Möglichkeit, bei Vorliegen einer Härte die Fortsetzung des Mietverhältnisses nach der Sozialklausel des § 556 b BGB zu verlangen. Er kann dies wegen der identischen Zweimonatsfrist vor Beendigung des Mietverhältnisses nach § 556 a VI 2 BGB noch bis zum ersten Termin eines Räumungsrechtsstreits nachholen, wenn der Vermieter den in § 564 a II BGB bezeichneten Hinweis auf die Widerspruchsmöglichkeit nach den §§ 556 a, 556 b BGB nicht rechtzeitig vor Ablauf dieser Frist erteilt hat.

Die Folgen sind für den Mieter unbefriedigend. Sie können beseitigt werden, indem in das Gesetz eine den §§ 564 a II, 556 a VI 2 BGB entsprechende Hinweispflicht des Vermieters aufgenommen wird und ein Verstoß die Frist verlängert. Der Hinweis auf die Möglichkeit eines Fortsetzungsverlangens müßte „rechtzeitig“ vor Ablauf der Ausschlussfrist erteilt werden, wie es ähnlich in den genannten Bestimmungen heißt. Rechtzeitig in diesem Sinne ist der Hinweis nur, wenn er dem Mieter angemessene Zeit vor Ablauf der Widerspruchsfrist zugeht, so daß ihm noch genügend Zeit zur Einholung von Rechtsrat, Überlegung, Abfassung des Widerspruchs und dessen Übermittlung verbleibt. Im Rahmen einer in den § 564 c I BGB aufzunehmenden Hinweispflicht

⁹ Niederberger, aaO., 1994, S. 40ff.

¹⁰ Niederberger, aaO., S. 42.

könnte auf die Kündigungspflicht abgestellt werden, die maßgeblich wäre, wenn es sich um ein unbefristetes Mietverhältnis handeln würde. Dies wäre jedoch sachfremd, da der Mieter den vertraglich vereinbarten Zeitpunkt für das Ende seines befristeten Mietverhältnisses kennt und nur rechtzeitig vor dem Ablauf der Ausschußfrist gewarnt werden muß. Hierfür reicht es, auf die zur Sozialklausel entwickelten Grundsätze zurückzugreifen.

Vorschlag:

§ 564 c Abs. 1 BGB wird um folgenden Satz 3 ergänzt:

„Hat der Vermieter den Mieter nicht rechtzeitig vor Ablauf der in Satz 1 bezeichneten Frist auf die Möglichkeit eines Fortsetzungsverlangens hingewiesen, so kann der Mieter die Fortsetzung noch im ersten Termin des Räumungsrechtsstreits verlangen.“

Hierdurch wird die auf Rechtsunkenntnis beruhende Benachteiligung des Mieters behoben, ohne den Vermieter besonders zu belasten. Die Regelung entspricht der Lösung des ähnlichen Problems bei der Sozialklausel, so daß die Fortsetzung des Mietverhältnisses über seine Beendigung hinaus verlangt werden kann, notfalls noch im Räumungsrechtsstreit.

Ausnahmetatbestände (§ 564 c II BGB)

5417 Durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982 sind die Ausnahmetatbestände des § 564 c II BGB geschaffen und durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 erweitert worden. Die Regelung bezweckt, Wohnungsreserven zu mobilisieren, die Vermieter wegen einer in absehbarer Zeit beabsichtigten Eigennutzung oder wegen geplanter Baumaßnahmen aus Furcht vor dem Kündigungsschutz leer stehen lassen. Hinzu gekommen ist das Ziel, die Verfügbarkeit von Werkswohnungen zu erhöhen und die Koppelung von Arbeits- und Mietverträgen hinsichtlich ihrer Dauer zu ermöglichen. Dies soll dadurch erreicht werden, daß der Mieter unter bestimmten Voraussetzungen keine Fortsetzung des Mietverhältnisses nach § 564 c I oder nach der Sozialklausel des § 556 b BGB verlangen kann. Gemeinsame Voraussetzung ist, daß das Mietverhältnis für nicht mehr als fünf Jahre eingegangen worden ist.

Der qualifizierte Zeitmietvertrag hat sich in der Praxis noch nicht durchgesetzt. Er kommt nach übereinstimmender Bekundung von Richtern und Vertretern der Mieter- und der Vermieterseite nur selten vor, weil die Regelung kaum bekannt sei.¹¹ Von Mieterberatern wurde allerdings die Vermutung geäußert, daß Mieter, die bereits bei Beginn des Mietverhältnisses auf künftigen Eigenbedarf des Vermieters hingewiesen würden, diesen Eigenbedarf weniger in Frage stellen würden als bei unbefristeten Mietverhältnissen, bei denen die Eigenbedarfskündigung für den Mieter überraschend komme. Auf Vermieterseite wurde hinsichtlich der mangelnden Bereitschaft zum Abschluß

¹¹ Niederberger, aaO., S. 43 ff.

solcher Zeitmietverträge darauf hingewiesen, daß den Vermietern schlicht das Vertrauen fehle, daß es hier nicht auch wieder Ausnahmen von der Ausnahme und formelle Hindernisse gebe, die eine fristgemäße Räumung verhindern würden. So würde bei beabsichtigter Eigennutzung ebenso wie bei geplanten Baumaßnahmen lieber ein Leerstand in Kauf genommen.

Diese Ergebnisse zeigen, daß sich die Erwartung, durch eine Lockerung des Bestandsschutzes bei Zeitmietverträgen dem Wohnungsmangel durch Mobilisierung zurückgehaltener Reserven abzuwehren, bisher nicht erfüllt hat. Gleichwohl ist der Ansatz des Gesetzgebers im Kern richtig. Er könnte allerdings in verschiedener Richtung weiter ausgebaut werden, um der Vorschrift größere Wirkung zu verleihen.

5418 Die sich auf Werkswohnungen beziehende Ausnahme nach § 564 c II 1 Nr. 2 c) BGB beschränkt sich darauf, daß die Räume mit Rücksicht auf das Bestehen eines Dienstverhältnisses vermietet worden sind und an einen anderen zur Dienstleistung Verpflichteten vermietet werden sollen. Schon bei Abschluß des Zeitmietvertrags muß es sich um eine Werkswohnung handeln. Der Mieter muß also eine zur Dienstleistung gegenüber dem Vermieter oder bei werksfremden Wohnungen gegenüber einem Dritten verpflichtete Person sein. Diese Beschränkung verhindert, daß etwaige Wohnungsreserven, die nicht alsbald an einen Bediensteten vermietet werden können, vorübergehend anderen Mietern überlassen werden, um sie dann bei dem zukünftig erwarteten Betriebsbedarf zur Verfügung zu haben. Insoweit ist der Betriebsbedarf von Unternehmen dem Eigenbedarf von Privatpersonen vergleichbar.

Vorschlag:

§ 564 c Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 c) BGB erhält folgende Fassung:

„die Räume an einen zur Dienstleistung Verpflichteten vermieten will oder“.

Hierdurch wird es möglich, auch potentielle Werkswohnungen ohne Bestandsschutz befristet an Dritte zu vermieten, wenn zunächst noch kein Betriebsbedarf besteht.

5419 Das gleiche Problem kann sich im Zusammenhang mit § 564 b VII Nr. 5 BGB stellen, wenn eine juristische Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben Wohnraum angemietet hat, um ihn Personen mit dringendem Wohnungsbedarf oder in Ausbildung befindlichen Personen zu überlassen. Ist kein Mietinteressent aus diesem Personenkreis vorhanden, muß die Wohnung leer stehen bleiben, um sie bei Auftreten des spezifischen Bedarfs verfügbar zu haben.

Vorschlag:

In § 564 c Abs. 2 Satz 1 BGB wird als neue Nr. 2 d) eingefügt:

„2 d) als eine juristische Person des öffentlichen Rechts Räume, die sie im Rahmen der ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben angemietet hat, an Personen mit dringendem Wohnungsbedarf oder in Ausbildung befindliche Personen vermieten will und“.

Diese Regelung ermöglicht es, Wohnungen, die zu dem gesetzlich bestimmten Zweck angemietet sind, ohne Bestandsschutz befristet an Dritte zu vermieten, wenn hinsichtlich des vorgesehenen Personenkreises zeitweise kein Bedarf besteht.

5420 Ein Grund für die bisher fehlende Durchschlagskraft des § 564 c II BGB liegt in dem Mangel an Vertrauen der Vermieter, die Wohnung am Ende der Vertragszeit zurückzubekommen, sei es auch nur deshalb, weil sich ihre Absicht zu anderweitiger Verwendung bis dahin nicht verwirklichen läßt. Die Verlängerungsmöglichkeit bei Verzögerungen um eine entsprechende Zeit nach § 564 c II 2 BGB stößt wegen der erforderlichen Konkretisierung an Grenzen, insbesondere wenn die Höchstvertragsdauer von fünf Jahren ausgeschöpft worden ist. Der Vermieter muß in solchen Fällen befürchten, daß der Mieter nach § 564 c I BGB die Fortsetzung des Mietverhältnisses auf unbestimmte Zeit verlangt.

Diese Unsicherheit kann für den Vermieter durch eine Übergangsregelung zwischen dem fünften oder auch früheren Jahr der vertraglichen Mietzeit und dem zehnten Jahr einer etwaigen Fortsetzung behoben werden. Wenn der Mieter die Fortsetzung auf unbestimmte Zeit verlangt, weil der Vermieter seine besondere Verwendungsabsicht während der vertraglichen Mietzeit noch nicht verwirklichen konnte, so kann der Vermieter das auf unbestimmte Zeit fortgesetzte Mietverhältnis bis zum Ablauf des zehnten Jahres ordentlich kündigen, ohne daß dem Mieter ein Recht zum Widerspruch nach § 556 a BGB zusteht. Voraussetzung ist, daß der Vermieter dem Mieter eine gewisse Zeit vor der Kündigung, etwa zwei Jahre, ankündigt, daß er das Mietverhältnis wegen der fortbestehenden Verwendungsabsicht beenden wolle. In diesem Fall sollte wegen des längeren Zeitablaufs ein Wechsel von der bei Vertragsschluß schriftlich mitgeteilten Verwendungsabsicht zu einem anderen nach § 564 c II BGB möglichen Grund zugelassen werden, so etwa von Eigenbedarf, der nicht mehr besteht, zu umfassender Modernisierung, die sich inzwischen als notwendig herausgestellt hat.

Vorschlag:

*In § 564 c BGB wird als neuer Absatz 3 eingefügt:
„Läßt sich die vom Vermieter beabsichtigte Verwendung bei Beendigung der Vertragszeit noch nicht verwirklichen und wird das Mietverhältnis auf Grund des Absatzes 1 auf unbestimmte Zeit fortgesetzt, so kann der Vermieter bis zum Ablauf von zehn Jahren nach Vertragsschluß kündigen, ohne daß der Mieter eine Fortsetzung nach § 556 a verlangen kann, wenn er dem Mieter zwei Jahre vor der Kündigung einen der in Absatz 2 genannten Gründe mitgeteilt hat.“*

Diese Gesetzesänderung kann dazu beitragen, die bei qualifizierten Zeitmietverträgen bisher auf Seiten der Vermieter bestehende Unsicherheit abzubauen und so dem Ziel näher zu kommen, weitere Wohnungsreserven zu mobilisieren.

3. Beendigung des befristeten oder des unbefristeten Mietverhältnisses durch außerordentliche Kündigung

Das Gesetz läßt es zu, daß sich die Parteien bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen vorzeitig von einem Mietverhältnis lösen. Dies ist nach den einzelnen Vorschriften entweder unter Einhaltung einer in § 565 V BGB bestimmten gesetzlichen Frist oder fristlos möglich. Hier ist nur auf die außerordentliche befristete Kündigung einzugehen.

Kündigungsgrund

5421 Nach § 570 BGB steht Militärpersonen, Beamten, Geistlichen und Lehrern an öffentlichen Unterrichtsanstalten im Falle der Versetzung nach einem anderen Orte das Recht zu, das Mietverhältnis in Ansehung der Räumlichkeiten, welche sie für sich oder die Familie an dem bisherigen Garnisons- oder Wohnorte gemietet haben, unter Einhaltung der gesetzlichen Frist, also der normalen Frist von knapp drei Monaten zu kündigen. Solche Personen können ohne Risiko ein langfristiges Mietverhältnis abschließen und sich im Falle einer Versetzung, auch wenn sie diese selbst betreiben haben, vorzeitig zu Lasten des Vermieters davon lösen.

Die Vorschrift dient keineswegs dem Schutz der Mieter, wie es auf den ersten Blick scheint. Sie soll vielmehr im Interesse des Staates die freie Versetzbarkeit der Beamten fördern, unbehindert durch möglicherweise lange Kündigungsfristen. Hierdurch werden die vom Staat zu tragenden Umzugskosten in Grenzen gehalten. Obwohl die Vereinbarkeit des § 570 BGB mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 GG zweifelhaft ist, lehnt die herrschende Meinung eine entsprechende Anwendung auf alle Arbeitnehmer ab.

Vorschlag:

§ 570 wird aufgehoben.

Die Vorschrift ist nicht mehr zeitgemäß. Sie begünstigt einseitig den Staat als Dienstherrn und einen Teil seiner Bediensteten zu Lasten des Vermieters, während andere Arbeitnehmer angeschlossen sind.

Kündigungsinteresse

5422 Ein anderes Problem ergibt sich daraus, daß die herrschende Meinung bei einem Recht des Vermieters zur außerordentlichen befristeten Kündigung über den jeweiligen gesetzlichen Tatbestand hinaus verlangt, daß dem Vermieter ein berechtigtes Interesse im Sinne des § 564 b BGB zur Seite steht. Dies wird etwa relevant beim Kündigungsrecht des Vermieters aus § 569 BGB im Falle des Todes des Mieters oder beim Sonderkündigungsrecht des Erstehers eines Grundstücks in der Zwangsversteigerung nach § 57 a des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und Zwangsverwaltung (ZVG). Hierdurch werden

die gesetzlichen Kündigungstatbestände entgegen dem ursprünglichen Konzept eingeengt.

Die Überlagerung der Sonderkündigungsrechte durch die Schutzvorschriften des sozialen Mietrechts, die mit der lückenlosen Gewährleistung des Mieterschutzes gerechtfertigt wird und in Anbetracht der unklaren Gesetzeslage vertretbar ist, führt nicht in allen Fällen zu sachgerechten Ergebnissen. So ist es fragwürdig, auf Seiten des Vermieters ein berechtigtes Interesse zu verlangen, wenn er nach § 569 I BGB dem Erben gegenüber kündigen will, dem die Wohnung, in der er bisher nicht gelebt hat, im Wege der Gesamtrechtsnachfolge zugefallen ist. Hier besteht kein schutzwürdiges Interesse des Erben an der Wohnung. Anders ist dies in den sonstigen Fällen der außerordentlichen befristeten Kündigung, die sich gegen den Nutzer der Wohnung richtet. Hier ist nur bei der Kündigung des mehr als dreißig Jahre andauernden Mietverhältnisses nach dem in Ziffer 5401 unterbreiteten Gesetzgebungsvorschlag ein ohne weiteres vorrangiges Erlangungsinteresse des Vermieters anzuerkennen.

Vorschlag 1:

In § 569 Abs. 1 BGB wird als Satz 3 hinzugefügt:

„Die §§ 556 a, 564 b gelten nicht.“

Diese Bestimmung schließt den Bestandsschutz des sozialen Mietrechts für den Erben aus, der mangels einer Beziehung zu der Wohnung des Erblassers kein schützenswertes Bestandsinteresse hat. Das Eintrittsrecht des Ehegatten und der Familienangehörigen aus § 569 a BGB bleibt nach § 569 II BGB unberührt, auch wenn sie zugleich Erben sind.

5423 Hierbei ergibt sich allerdings ein Folgeproblem, wenn der Kreis der eintrittsberechtigten Personen entsprechend dem Vorschlag unter Ziffer 5431 auf den Ehegatten und Verwandte in auf- und absteigender Linie sowie Geschwister des Mieters beschränkt wird. Gehört der Erbe nicht zu diesem Personenkreis, hat er aber in dem Wohnraum mit dem verstorbenen Mieter einen gemeinsamen Hausstand geführt, so ist ein schützenswertes Bestandsinteresse nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen. Auch wenn der Schutz nicht so weit gehen soll, ihm ein Eintrittsrecht zuzubilligen, kann die Beendigung des Mietverhältnisses in diesem Fall doch von einem berechtigten Interesse des Vermieters abhängig gemacht werden. Der vorhergehende Vorschlag ist deshalb zu modifizieren.

Vorschlag 2:

In § 569 Abs. 1 BGB wird als Satz 3 hinzugefügt:

„Die §§ 556 a, 564 b gelten nicht, es sei denn, der Mieter hat in dem Wohnraum mit dem Erben den gemeinsamen Hausstand geführt.“

Die gegenüber dem Vorschlag 1 modifizierte Regelung berücksichtigt ein etwaiges Bestandsinteresse des Erben.

4. Fortsetzung des Mietverhältnisses aufgrund der Sozialklausel

Fortsetzung des gekündigten unbefristeten Mietverhältnisses (§ 556 a BGB)

5424 Der Mieter kann der Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum nach § 556 a I BGB widersprechen und vom Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die vertragsmäßige Beendigung für den Mieter oder seine Familie eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters nicht zu rechtfertigen ist. Eine Härte liegt auch vor, wenn angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nicht beschafft werden kann. Bei der Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters werden nur die in dem Kündigungsschreiben angegebenen Gründe berücksichtigt, soweit nicht die Gründe nachträglich entstanden sind.

Ist der Widerspruch nach der Abwägung der beiderseitigen Interessen begründet, so hat der Mieter nach § 556 a II BGB einen Anspruch darauf, daß das Mietverhältnis so lange fortgesetzt wird, wie dies unter Berücksichtigung aller Umstände angemessen ist. Das Gesetz geht davon aus, daß sich die Parteien im Regelfall über eine Fortsetzung des Mietverhältnisses einigen. Kommt keine Einigung zustande, so ergeht nach § 556 a III BGB ein Urteil.

5425 Die praktische Bedeutung der durch das Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht von 1960 eingefügten Sozialklausel hat gegenüber den ersten Jahren ihrer Geltung wesentlich zugenommen. Sie ist nach Meinung der Mieter als Korrektiv zur einseitigen Kündigungsmöglichkeit der Vermieter unverzichtbar.¹² Der wichtigste Härtegrund sei die fehlende Ersatzwohnung. Auf eine angebotene bezahlbare Mietwohnung käme häufig eine Vielzahl von Mietinteressenten. Sozial schwächere Einkommensschichten und Problemgruppen hätten deshalb auf dem freien Wohnungsmarkt kaum eine Chance, eine Ersatzwohnung zu finden. Bei der Mieterberatung werde in jedem Fall empfohlen, gegen eine Kündigung Widerspruch einzulegen, da der Mieter nie wissen könne, ob ihm bei Ablauf der Kündigungsfrist eine geeignete Ersatzwohnung zur Verfügung stehe.

Demgegenüber wird von Vertretern der Vermieter bemängelt, daß sich die Berühungen der Mieter oft darauf beschränken würden, Zeitungsinserate zu sammeln oder sich bei den kommunalen Wohnungsämtern zu melden, um nachweisen zu können, daß sie sich erfolglos um eine Ersatzwohnung bemüht hätten.¹³ In der Praxis ist festzustellen, daß die Gerichte zum Teil dazu übergehen, auf einen Nachweis der Bemühungen des Mieters um Ersatzwohnraum zu verzichten, weil dies in Anbetracht der Lage auf dem Wohnungsmarkt einer Großstadt ohnehin aussichtslos sei, oder daß sie statt der regelmäßig gebotenen befristeten Fortsetzung des Mietverhältnisses auf eine unbefristete Fortsetzung entscheiden, weil die Lage auf dem Wohnungsmarkt keine Besserung der

¹² Niederberger, aaO., S. 36.

¹³ Niederberger, aaO., S. 37.

fehlenden Chance einer Ersatzwohnraumbeschaffung erwarten lasse (LG Düsseldorf WuM 1992, 371).

5426 Der Gesetzgeber hat die Sozialklausel des § 556 a BGB zeitlich vor der Beschränkung des Kündigungsrechts durch § 564 b BGB geschaffen. Er hat die Normbereiche nicht systematisch aufeinander abgestimmt, weil die Interessen des Vermieters in beiden Fällen zu berücksichtigen sind, die Interessen des Mieters hingegen – jedenfalls nach dem Gesetz – nur im Rahmen des § 556 a BGB. Die Sozialklausel führt deshalb zwangsläufig zu Einzelfallentscheidungen, die über eine oberflächliche Fallgruppenbildung hinaus kaum feste Maßstäbe für eine Beurteilung abgeben. Die damit verbundene Rechtsunsicherheit für die betroffenen Parteien ist unvermeidlich.

Dieser Nachteil wird auf der anderen Seite bei weitem aufgewogen durch die Möglichkeit, im Rahmen der Sozialklausel auf die individuelle Schutzbedürftigkeit des Mieters abzustellen, wobei auch die bessere finanzielle Lage bei der Frage der Beschaffung von Ersatzwohnraum ins Gewicht fallen kann. Die Sozialklausel ist auch nicht durch längere gerichtliche Räumungsfristen zu ersetzen, wie es in der Praxis vorgeschlagen wird.¹⁴ Dies würde die Parteien zwingen, sich vor Gericht auseinanderzusetzen, während die Sozialklausel für den Regelfall von einer gütlichen Einigung ausgeht. Ungeachtet solcher Zukunftsperspektiven ist die Regelung jetzt schon für beide Vertragsseiten verbesserungsfähig.

5427 Im Interesse des Mieters liegt es, den Personenkreis, für den Härtegründe berücksichtigt werden können, zu präzisieren. Nach § 556 a I 1 BGB kommt es darauf an, ob die vertragsmäßige Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder seine Familie eine Härte bedeuten würde. Das Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung stellt auf den Mieter oder ein bei ihm lebendes Mitglied seiner Familie ab. Die Härte liegt in dem drohenden Verlust der Wohnung für eine bei ihm lebende Person. Es wäre deshalb nicht sachgerecht, den Begriff der Familie entsprechend dem Vorschlag zu § 564 b II Nr. 2 BGB auf den Ehegatten und Verwandte in auf- und absteigender Linie zu beschränken (Ziffer 5404). Wenn der Kündigungstatbestand dem Vermieter ein berechtigtes Interesse auch für die zu seinem Hausstand gehörenden Personen zugesteht, ohne daß es hierbei auf eine Familienangehörigkeit ankommt, so kann in ähnlicher Weise ein Interesse des Mieters akzeptiert werden, daß der gleiche Personenkreis auf seiner Seite berücksichtigt wird. Damit würde sich der Meinungsstreit erledigen, welche Formen des menschlichen Zusammenlebens im Rahmen der Sozialklausel eine Rolle spielen.

Vorschlag:

In § 556 a Abs. 1 Satz 1 BGB werden die Worte „seine Familie“ durch die Worte „die zu seinem Hausstand gehörenden Personen“ ersetzt.

Damit wird der gesamte schutzbedürftige Personenkreis auf seiten des Mieters erfaßt.

¹⁴ Niederberger, aaO., S. 37.

5428 Für den Vermieter liegt eine Gefahrenquelle darin, daß bei der Würdigung seiner berechtigten Interessen nach § 556 a I 3 BGB nur die in dem Kündigungsschreiben angegebenen Gründe berücksichtigt werden, soweit die Gründe nicht nachträglich entstanden sind. Gibt er keine Gründe an, was nach der derzeitigen Rechtslage für die Kündigung von Einliegerwohnraum nach § 564 b IV BGB nicht erforderlich ist (Ziffer 5411), so fällt die einseitige Interessenbewertung ohne weiteres zugunsten des Mieters aus. Gibt der Vermieter von mehreren Gründen nur einen an, der die Kündigung an sich trägt, obwohl er noch weitere Gründe anführen könnte, so schmälert er seine Chancen für die Interessenabwägung, während der Mieter seine Gründe in vollem Umfang und jederzeit einbringen kann. Wenn das Gesetz hingegen für den Vermieter nur nachträglich entstandene Gründe zuläßt, zeigt es, daß es gar nicht darum geht, den Mieter vor Überraschungen zu schützen. Vielmehr soll der Vermieter mit der scharfen Sanktion eines Ausschlusses gezwungen werden, von Anfang an sämtliche Gründe offenzulegen. Gewiß wird dadurch erreicht, daß der Mieter die Erfolgsaussichten eines Widerspruchs besser einschätzen kann. Aber der Widerspruch kostet noch nichts, wogegen der bei der Begründung des Kündigungsschreibens nachlässige Vermieter unnötig bestraft wird. Dies kann indessen durch die Auferlegung der Kosten in einem etwaigen Prozeß besser gehandelt werden.

Vorschlag:

§ 556 a Abs. 1 Satz 3 BGB wird aufgehoben.

Hierdurch wird eine Gefahrenquelle für den Vermieter beseitigt, durch formalistische Anforderungen sein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses nicht durchsetzen zu können. Damit wird zugleich unterstrichen, daß die Anforderungen an die Begründung des Kündigungsschreibens durch die vorgeschlagene Änderung des § 564 b III BGB herabgesetzt werden (Ziffer 5414).

5429 Die Vorschriften des § 556 a BGB gelten nach dessen Abs. 8 nicht für Mietverhältnisse der in § 564 b VII Nr. 1, 2, 4 und 5 BGB genannten Art. Zu ergänzen ist, daß dies auch nach § 564 c II BGB für den qualifizierten Zeitmietvertrag und nach § 565 d III BGB unter bestimmten Voraussetzungen bei der Kündigung von Werksmietwohnungen gilt.

Die Verweisung in § 556 a VIII auf § 564 b VII BGB läßt mit der Nr. 3 Wohnraum aus, der Teil eines Studenten- oder Jugendwohnheims ist. Dadurch stimmen die Ausnahmetatbestände nicht überein. Dem Interesse der Bewohner solcher Heime, den Schutz der Sozialklausel zu genießen, steht jedoch das öffentliche Interesse an einer gleichmäßigen und vom Rotationsprinzip beherrschten Vergabe der Heimplätze gegenüber, das schon für die Ausnahme in § 564 b VII Nr. 3 BGB maßgebend ist. Besonderen Härten, etwa einer Kündigung in der Zeit der Examensarbeiten, kann durch eine gerichtliche Räumungsfrist nach § 721 ZPO Rechnung getragen werden. Ebenso ist der vorgeschlagene neue Ausnahmetatbestand des § 564 b VII Nr. 6 BGB bei einem

Probemietverhältnis auf der Grundlage eines Belegungsrechts von der Sozialklausel auszunehmen.

Vorschlag:

§ 556 a Abs. 8 BGB erhält folgende Fassung:

„Diese Vorschriften gelten nicht für Mietverhältnisse der in § 564 b Abs. 7 genannten Art.“

Die Regelung vereinheitlicht die Ausnahmen vom Kündigungsschutz. Weitere Ausnahmen werden für die Teilkündigung nicht zum Wohnen bestimmter Nebenräume nach § 564 b II Nr. 4 BGB und von Einliegerwohnraum nach § 564 b IV BGB an anderer Stelle vorgeschlagen (Ziffern 5410, 5411).

Weitere Fortsetzung des Mietverhältnisses (§ 556 c BGB)

5430 Nach der ursprünglichen Fassung des § 556 a IV Nr. 3 BGB war ein Anspruch des Mieters auf Fortsetzung ausgeschlossen, wenn das Mietverhältnis auf Widerspruch des Mieters bereits einmal durch Einigung der Parteien oder durch ein gerichtliches Urteil fortgesetzt worden war. Dieser Ausschluß wurde 1964 durch Einfügung des § 556 c BGB beseitigt, um die wiederholte Verlängerung eines bereits früher aufgrund der Sozialklausel fortgesetzten Mietverhältnisses zu ermöglichen. Dies hängt im einzelnen von der Art des Mietverhältnisses und von einer Änderung oder dem Nichteintritt von Umständen ab, die für die ursprüngliche Fortsetzung bestimmend gewesen waren.

Die Vorschrift hat offenbar äußerst geringe praktische Bedeutung. Soweit ersichtlich, sind hierzu nur zwei Gerichtsentscheidungen veröffentlicht worden. Da die Regelung zudem recht kompliziert ist, sollte sie aufgehoben werden.

Vorschlag:

§ 556 c BGB wird aufgehoben.

Die Aufhebung dient der Rechtsvereinfachung und der Entlastung des BGB. Soweit es sich als notwendig erweist, ein Mietverhältnis aufgrund der Sozialklausel wiederholt fortzusetzen, reichen hierfür die normalen Bestimmungen der §§ 556 a, 556 b BGB aus.

5. Eintritt von Ehegatten und Familienangehörigen in das Mietverhältnis (§§ 569 a, 569 b, 549 II BGB)

5431 Normalerweise gehört das Mietverhältnis eines verstorbenen Mieters zu seinem Nachlaß und geht nach den §§ 1922, 1967 BGB im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf den Erben über. Ein Mietverhältnis über Wohnraum, den Eheleute gemeinschaftlich gemietet haben und in dem sie den gemeinsamen Hausstand führen, wird hingegen nach § 569 b BGB beim Tode eines Ehegatten

mit dem überlebenden Ehegatten fortgesetzt. War der Verstorbene alleiniger Mieter des Wohnraums, in dem er mit seinem Ehegatten den gemeinsamen Hausstand geführt hatte, so tritt nach § 569 a I BGB mit dem Tode der überlebende Ehegatte in das Mietverhältnis ein. In beiden Fällen handelt es sich um eine Sonderrechtsnachfolge, durch die etwaige Erben verdrängt werden.

Ist in dem Wohnraum ein gemeinsamer Hausstand mit einem oder mehreren anderen Familienangehörigen geführt worden, so treten diese mit dem Tode des Mieters in das Mietverhältnis ein. Das gleiche gilt, wenn der Mieter einen gemeinsamen Hausstand mit seinem Ehegatten und einem oder mehreren anderen Familienangehörigen geführt hat und der Ehegatte den Eintritt in das Mietverhältnis ablehnt.

Die Bestimmungen der §§ 569 a, 569 b BGB bezwecken, dem Ehegatten oder den Familienangehörigen einen mietrechtlichen Bestandsschutz zukommen zu lassen, der unabhängig von einer etwaigen Erbfolge ist. Diese Personen werden in besonderer Weise für schutzbedürftig gehalten, weil die mit dem Mieter gemeinsam bewohnten Räume für sie den Mittelpunkt der Lebensführung bilden, den sie durch den Tod des Mieters nicht verlieren sollen.

Die Folge dieser Regelung besteht darin, daß dem Vermieter jedenfalls nach § 569 a BGB kraft Gesetzes Personen als neue Mieter zufallen, mit denen er bisher keine vertraglichen Beziehungen hatte und die er sich nicht selbst aussuchen konnte. Da das Eintrittsrecht in ein bestimmtes Mietverhältnis in dessen Zeitablauf nicht begrenzt ist, kann es sich beim Tode des eingetretenen Mietnachfolgers zugunsten der von ihm neu in den Hausstand aufgenommenen Familienangehörigen ständig wiederholen. Das Mietverhältnis wird gleichsam verewigt. Hierdurch eröffnen sich erhebliche Mißbrauchsmöglichkeiten, indem ältere oder kranke Mieter unabhängig von einer engeren Beziehung Familienangehörige im weitesten Sinne in ihren Hausstand aufnehmen, um ihnen auf diese Weise die Wohnung zukommen zu lassen.

Daß einem Vertragsteil kraft Gesetzes ein neuer Vertragspartner aufgedrängt wird, ist bei der Erbfolge immer so. Wegen der bei einem Mietverhältnis engeren Beziehung als bei anderen Dauerschuldverhältnissen trägt das Gesetz dem Wechsel des Vertragspartners durch das Recht zur außerordentlichen befristeten Kündigung nach § 569 I BGB Rechnung, wenn auch nach der herrschenden Meinung für den Vermieter überlagert durch das Erfordernis eines berechtigten Interesses (Ziffer 5422). Im Falle des § 569 a BGB besteht das Kündigungsrecht jedoch nur, wenn in der Person des Eingetretenen ein wichtiger Grund vorliegt. Damit sind die Anforderungen an eine Kündigung wesentlich erhöht. Dies hat im Normalfall einen Ausschluß der Kündigung zur Folge.

Es kommt hinzu, daß der Mieter für die Aufnahme des Ehegatten oder der Kinder keine Erlaubnis des Vermieters aus § 549 I BGB benötigt, da dies zum vertragsmäßigen Gebrauch der Mietsache gehört. Bei der Aufnahme anderer Familienangehöriger werden in der Regel die Voraussetzungen des § 549 II BGB erfüllt sein, wonach der Mieter bei Vorliegen eines berechtigten Interesses

ses einen Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis hat. Besonders problematisch wird es, wenn der in die Wohnung aufgenommene Dritte nicht Familienangehöriger im Rechtssinne, sondern Partner einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft ist. Auch hier wird in aller Regel ein berechtigtes Interesse anerkannt, so daß ein Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis für die Aufnahme in die Wohnung besteht. Stirbt der Mieter später, wird dem Lebensgefährten nach verbreiteter Auffassung in der Praxis und unter Billigung des BVerfG (BVerfGE 82, 6 = NJW 1990, 1593) in weiter Auslegung des Begriffs des Familienangehörigen oder überwiegend in analoger Anwendung des § 569 a BGB ein Recht zum Eintritt in das Mietverhältnis zuerkannt. Auch hierbei kann das Mietverhältnis durch Aufnahme eines Ersatzgefährten verstetigt werden.

Der gesetzlich nicht fest begrenzte Begriff der Familienangehörigen und seine weitere Ausdehnung in der Praxis haben das Eintrittsrecht nach § 569 a BGB nahezu schrankenlos werden lassen. Anders als in der ursprünglichen Form, die im Mieterschutzgesetz von 1923 enthalten war, ist die Rechtsnachfolge in das Mietverhältnis heute von der Erbfolge und einem bestimmten Verwandtschaftsgrad gelöst. Es kommt im Grunde nur noch darauf an, daß ein gemeinsamer Hausstand geführt worden ist. Da der Vermieter die Erfüllung dieses Tatbestandsmerkmals wegen des Anspruchs auf Erlaubnis nach § 549 II BGB kaum verhindern kann, wird seine Verfügungsfreiheit nachhaltig beschränkt.

Auch wenn im Rahmen des § 556 a BGB dafür plädiert wird, in die Interessenabwägung zugunsten des Mieters Härtegründe auf seiten aller zu seinem Hausstand gehörenden Personen einzubeziehen (Ziffer 5427), entsteht kein Widerspruch, wenn für § 569 a BGB vorgeschlagen wird, den Kreis der eintrittsberechtigten Personen enger zu fassen. Die Berücksichtigung einer Härte und der Eintritt in ein Mietverhältnis sind grundverschieden. Das Eintrittsrecht sollte auf den Ehegatten und Verwandte in auf- und absteigender Linie sowie die Geschwister des Mieters begrenzt werden. Dies würde dem auf seiten des Vermieters für die Kündigung wegen Eigenbedarfs vorgeschlagenen Begriff entsprechen (Ziffer 5404). Zugleich sollte verhindert werden, daß das Mietverhältnis durch Sondernachfolge über lange Zeiträume hinweg mit unveränderten Vertragsbedingungen fortzuführen ist. Dem Vermieter ist deshalb in Anlehnung an § 556 a II 2 BGB das Recht einzuräumen, beim Eintritt des Ehegatten oder eines Familienangehörigen eine angemessene Änderung der Vertragsbedingungen zu verlangen, wenn dem Vermieter nicht zuzumuten ist, das Mietverhältnis nach den bisher geltenden Bedingungen fortzusetzen. Wenn sich die Parteien nicht einigen können, wird das Mietverhältnis nur auf bestimmte Zeit fortgesetzt, sofern der Vermieter keine unangemessenen Vertragsbedingungen gefordert hat. Hierüber hat im Streitfall das Gericht zu entscheiden. Für die Befristung kommt ein Jahr in Betracht, um dem eingetretenen Mieter die Suche einer neuen Wohnung zu ermöglichen.

Vorschlag:

§ 569 a BGB wird wie folgt geändert:

1. In Abs. 2 Satz 1 bis 4 und Abs. 3 bis 5 werden die Worte „anderen Familienangehörigen“ durch die Worte „Verwandten in auf- oder absteigender Linie oder Geschwistern des Mieters“ ersetzt.
2. Als neuer Absatz 5 wird hinzugefügt:
„Ist dem Vermieter nicht zuzumuten, das Mietverhältnis nach den bisher geltenden Vertragsbedingungen fortzusetzen, so kann er eine angemessene Änderung der Bedingungen verlangen. Wenn sich die Parteien trotz einer vom Vermieter verlangten angemessenen Änderung nicht einigen, endet das Mietverhältnis ein Jahr nach dem Eintritt des Mieters.“

Die Regelung begrenzt den eintrittsberechtigten Personenkreis bei der Sondernachfolge in ein Mietverhältnis. Die in der Sondernachfolge und insbesondere deren Verstetigung liegende Belastung des Vermieters wird durch das Recht abgemildert, eine angemessene Anpassung der Vertragsbedingungen zu verlangen. Wenn sich die Parteien nicht einigen, endet das Mietverhältnis durch Fristablauf ein Jahr nach dem Eintritt des Mieters. In diesem Fall sollte die Sozialklausel anwendbar bleiben.

6. Vorkaufsrecht des Mieters (§ 570 b BGB)

5432 Die Rechtsstellung des Mieters einer Eigentumswohnung wird unter den Voraussetzungen des § 570 b BGB durch ein Vorkaufsrecht verstärkt. Werden vermietete Wohnräume, an denen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet worden ist oder begründet werden soll, an einen Dritten verkauft, so ist der Mieter zum Vorkauf berechtigt. Dies gilt nicht, wenn der Vermieter die Wohnräume an eine zu seinem Hausstand gehörende Person oder an einen Familienangehörigen verkauft.

Die Regelung ist durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 eingefügt worden. Als Vorbild diente der bereits 1981 geschaffene § 2 b WoBindG im Bereich des öffentlich geförderten Wohnungsbaus. Das Vorkaufsrecht bezweckt, den Mieter vor einer Verdrängung im Zusammenhang mit einer Umwandlung bei frei finanzierten oder bindungsfrei gewordenen Wohnungen zu schützen. Dies wird in der Gesetzesbegründung für nicht weniger dringlich gehalten als bei Sozialwohnungen. Auch wenn bereits heute eine umgewandelte Wohnung vielfach vorrangig dem Mieter zum Kauf angeboten werde, sei die Einführung des Vorkaufsrechts erforderlich, um den Mieter in allen Verkaufsfällen zu schützen, es sei denn, die Wohnung werde an eine zum Kreis der durch eine Eigenbedarfskündigung begünstigten Personen verkauft. Dem Mieter sei Gelegenheit zum Kauf der Wohnung zu geben und dafür zu sorgen, daß er sie zu einem Kaufpreis erwerben könne, den auch ein Dritter zu zahlen bereit sei. So könne der Mieter vor seiner Entscheidung über den Kauf der Wohnung abwarten, ob der Vermieter einen anderen Käufer finde und ob dieser gegebenenfalls

nur sein Kapital anlegen wolle, so daß eine Kündigung des Mietverhältnisses nicht zu besorgen sei.

Mit dieser Gesetzesbegründung werden neben den positiven Seiten der Regelung auch ihre negativen Auswirkungen offengelegt. Dem Mieter wird durch das Vorkaufsrecht nicht nur ein Umzug in eine neue Wohnung erspart, sondern er wird schon der Sorge enthoben, überhaupt eine neue Wohnung suchen zu müssen. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, daß für eine vermietete Eigentumswohnung der Kaufpreis meist um 30 vH oder mehr niedriger ist als bei einer unvermieteten Wohnung. Es ist zu vermuten, daß die Preisdifferenz bei Fortbestand der heutigen Gesetzeslage aufgrund der schärferen Beschränkungen einer Kündigung durch das Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung noch weiter anwachsen wird. Der Mieter kann sein Vorkaufsrecht zu den Bestimmungen ausüben, die zwischen dem Verkäufer und dem Dritten vereinbart worden sind (§ 505 II BGB). Er kommt dadurch in den Genuß des niedrigeren Kaufpreises, dessen Ursache er selbst durch den Fortbestand des Mietverhältnisses gesetzt hat. Er kann sogar abwarten, ob der Eigentümer überhaupt einen Käufer findet, der weder durch das Mietverhältnis noch durch das Vorkaufsrecht abgeschreckt wird. Die Differenz zu dem Verkehrswert in unvermietetem Zustand fällt dem Mieter zu Lasten des Eigentümers ohne Rücksicht auf seine individuelle soziale Bedürftigkeit zu.

Die Problematik dieser Regelung ist in der Kommission eingehend erörtert worden. Neben der Aufhebung wurde eine Änderung diskutiert. So wurde erwogen, dem Mieter unabhängig von einem Verkaufsfall ein Optionsrecht zu einem vom Vermieter genannten Preis einzuräumen. Mache der Mieter von der Option keinen Gebrauch und werde die Wohnung anschließend an Dritte verkauft, so stehe ihm das Vorkaufsrecht zu. Als weitere Änderung wurde erwogen, dem Vermieter ein Rückkaufsrecht zu dem Preis einzuräumen, den er beim Verkauf erhalten habe, wenn der Mieter die Wohnung innerhalb von fünf Jahren zu einem höheren Preis weiterverkauft. Die Vorschläge wurden mehrheitlich aus Gründen des Mieterschutzes abgelehnt. Als einzige Änderung des § 570 b BGB bleibt deshalb, den Begriff des Familienangehörigen an die vorgeschlagene Fassung des § 564 b II Nr. 2 BGB anzupassen (Ziffer 5404).

Vorschlag:

In § 570 b Abs. 1 Satz 2 BGB werden hinter dem Wort „Familienangehörigen“ die Worte „im Sinne des § 564 b Abs. 2 Nr. 2 Satz 2“ eingefügt.

Hierdurch wird die Begrenzung des begünstigten Personenkreises auf den Ausschluß des Vorkaufsrechts des Mieters bei einem Verkauf an diese Personen übertragen.

7. Räumungsprozeß und Zwangsvollstreckung

5433 Ist das Mietverhältnis beendet, ohne daß der Mieter die Wohnung räumt, oder besteht zwischen den Parteien Streit über die Beendigung, so ist der Vermieter auf eine Räumungsklage angewiesen, um seinen angenommenen Herausgabeanspruch durchzusetzen. Für das Verfahren sind nach § 23 Nr. 2 a) Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) in 1. Instanz die Amtsgerichte und nach § 72 GVG in 2. Instanz die Landgerichte zuständig.

Die Probleme des Räumungsprozesses sind zum Teil allgemeiner Natur und in der hohen Belastung der Gerichte begründet, die sich auf alle Gerichtsverfahren negativ auswirkt. Zwischen dem Einreichen der Räumungsklage und dem ersten Verhandlungstermin liegen in der Regel drei Monate und mehr. Zwischen mündlicher Verhandlung und Verkündungstermin vergehen häufig wiederum zwei bis drei Monate. Kommt es zu einer Beweisaufnahme, verstreicht weitere Zeit. So hat der Vermieter oft erst nach sechs bis acht Monaten ein Urteil als vollstreckbaren Titel in der Hand. Legt eine Partei Berufung ein, vergehen in der Regel bis zur Berufungsverhandlung weitere drei bis sechs Monate, teilweise auch mehr. Zwischen der Einleitung der Zwangsvollstreckung und einem vom Gerichtsvollzieher angesetzten Termin zur Zwangsräumung können wiederum drei Monate liegen.¹⁵

Unabhängig von der Verfahrensdauer ergeben sich weitere Probleme. Der Vermieter muß die Kosten einer Räumungsklage vorschießen. Selbst wenn er den Prozeß gewinnt, ist nicht gewährleistet, daß er die Kosten von einem zahlungsschwachen Mieter erstattet bekommt. Hat der Mieter aber eine Rechtsschutzversicherung abgeschlossen, ändert sich sein Konfliktverhalten entscheidend. Die Prozeßbereitschaft wächst ebenso wie die Bereitschaft, den Prozeß durch zwei Instanzen zu treiben. Die Vergleichsbereitschaft nimmt hingegen ab.¹⁶ Mieterberater bestätigen, daß 70 vH und mehr der Mieter, die es auf einen Räumungsprozeß ankommen ließen, rechtsschutzversichert seien. Der Grad der Rechtsschutzversicherten auf Seiten der Vermieter ist demgegenüber äußerst gering. Viele Mietrichter machten bei der Befragung die Rechtsschutzversicherungen und deren mangelnde Überprüfung der Erfolgsaussichten einer Klage für die ständig wachsende Zahl von Mietprozessen mitverantwortlich.

5434 Hat der Vermieter ein Räumungsurteil erwirkt, kann er daraus die Zwangsvollstreckung betreiben und die Wohnung durch einen Gerichtsvollzieher nach § 885 der Zivilprozeßordnung (ZPO) räumen lassen. Dem Mieter als Räumungsschuldner stehen hiergegen die Instrumente des Räumungsschutzes zur Verfügung. Dazu gehören die einstweilige Einstellung der Zwangsvollstreckung nach den §§ 707, 719 ZPO, wenn der Mieter Berufung gegen das erstinstanzliche Urteil eingelegt hat, ferner die Gewährung einer gerichtlichen Räumungsfrist von höchstens einem Jahr gemäß den §§ 721, 794 a ZPO und schließlich nach § 765 a ZPO die Aufhebung einer Vollstreckungsmaßnahme,

¹⁵ Niederberger, aaO., S. 31 f., 46 ff.

¹⁶ Niederberger, aaO., S. 32, 50 f.

wenn diese unter voller Würdigung des Schutzbedürfnisses des Gläubigers wegen ganz besonderer Umstände eine Härte bedeutet, die mit den guten Sitten nicht vereinbar ist.

5435 Das Räumungsverfahren kann ferner dadurch verzögert werden, daß die Obdachlosenbehörde den Räumungsschuldner aufgrund der einschlägigen öffentlich-rechtlichen Gesetzesbestimmungen wieder in die Wohnung einweist, wobei ein Nutzungsverhältnis zwischen Behörde und Räumungsgläubiger begründet wird. Da den Behörden häufig kein Ersatzwohnraum zur Verfügung steht, wird hiervon vor allem bei Familien oder Alleinerziehenden mit Kindern Gebrauch gemacht.

5436 Räumungsschutz im Zwangsvollstreckungsverfahren ist notwendig, weil in diesem Verfahrensabschnitt Umstände auftreten können, die im Erkenntnisverfahren bis zum Erlaß des Räumungsurteils noch nicht berücksichtigt werden konnten. Die eigentliche Ursache für die lange Zeit, die bis zur Räumung verstreicht, liegt in dem häufig über zwei Instanzen gehenden Verfahren vor den Amts- und den Landgerichten. Dies mag zur besseren Sachaufklärung und Urteilsfindung gerechtfertigt sein. Aus rechtsstaatlichen Gründen ist ein Verfahren über mehrere Instanzen keineswegs geboten (BVerfGE 83, 24 = NJW 1991, 1283). Die dadurch eintretenden Verzögerungen können dem Rechtsstaatsprinzip sogar zuwiderlaufen.

In Anbetracht der zunehmenden allgemeinen Belastung der Gerichte ist deshalb zu empfehlen, Räumungsverfahren auf eine Instanz zu beschränken und die Zuständigkeit ausschließlich den Landgerichten zuzuweisen. Damit wird die Zuständigkeit auch vom Streitwert unabhängig.

Vorschlag:

1. § 23 Nr. 2 a) GVG erhält folgende Fassung:

„Streitigkeiten über Ansprüche aus einem Mietverhältnis über Wohnraum oder über den Bestand eines solchen Mietverhältnisses mit Ausnahme der auf Herausgabe des Wohnraums gerichteten Klage; diese Zuständigkeit ist ausschließlich;“

2. § 71 Abs. 2 GVG wird um folgende Nr. 3 ergänzt:

„3. für Ansprüche auf Herausgabe von Wohnraum.“

Da nach § 71 I GVG vor die Zivilkammern der Landgerichte alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten gehören, die nicht den Amtsgerichten zugewiesen sind, wird auf der Grundlage des geänderten § 23 Nr. 2 a) GVG zunächst die allgemeine Zuständigkeit der Landgerichte für Klagen auf Herausgabe von Wohnraum begründet. Die Zuständigkeit sollte unabhängig vom Streitwert und einer abweichenden Gerichtsstandsvereinbarung sein. Deshalb ist auch § 71 II GVG zu ergänzen.

5437 Für den Vermieter ist es besonders ärgerlich, wenn er die Räumung der Wohnung gerichtlich durchgesetzt hat, der Räumungsschuldner aber sogleich von der Obdachlosenbehörde wieder eingewiesen wird. Dies ist bei Räumung wegen Zahlungsverzugs erträglich, wenn die öffentliche Hand die Mietzahlun-

gen übernimmt. Für den Vermieter ist es jedoch unzumutbar, wenn ein Mieter wieder eingewiesen wird, der aufgrund einer fristlosen Kündigung wegen schwerwiegender Vertragsverletzung, insbesondere nachhaltiger Störung des Hausfriedens zur Räumung verpflichtet war.

Vorschlag:

In den einschlägigen Verwaltungsgesetzen der Länder wird durch eine besondere Vorschrift ausgeschlossen, daß Personen, die wegen schwerwiegender Vertragsverletzung, insbesondere nachhaltiger Störung des Hausfriedens zur Räumung verurteilt worden sind, nicht durch Verwaltungsakt wieder in dieselbe oder eine andere Wohnung des Vermieters eingewiesen werden.

Die Regelungen dienen dem Rechtsfrieden.

V. Mieterhöhungsverfahren

1. Vergleichsmieteverfahren (§ 2 MHRG)

Grundlagen

5501 Nach § 1 MHRG ist die Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum zum Zwecke der Mieterhöhung ausgeschlossen. Der Vermieter kann eine Erhöhung des Mietzinses nach Maßgabe der §§ 2 bis 7 MHRG verlangen, wenn die Parteien das Erhöhungsrecht nicht vertraglich ausgeschlossen haben. In § 2 MHRG ist die Erhöhung des Mietzinses im Wege des Vergleichsmieteverfahrens geregelt.

Im Regierungsentwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs von 1970 war noch vorgesehen, daß in Gebieten mit besonderem Wohnungsbedarf eine Kündigung zulässig sein sollte, wenn zum Zwecke der Erhöhung ein Mietzins angestrebt werde, der eine marktgerechte Verzinsung des Eigenkapitals sicherstellen solle (BT-Drucks. VI/1549, S. 2). Der Entwurf ist nicht Gesetz geworden, weil der Mehrheit des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags eine Einschränkung des Geltungsbereichs auf Gebiete besonderen Wohnungsbedarfs weder zweckmäßig noch geboten erschien (Ausschußbericht, BT-Drucks. VI/2421, S. 3f). Das Vergleichsmieteverfahren wurde damit begründet, eine nicht gerechtfertigte Ausnutzung der sich aus der Mangellage ergebenden Möglichkeiten auszuschließen. Deshalb müsse für das Erhöhungsverlangen eine Obergrenze vorgesehen werden. Hierbei sei auf die „ortsübliche Vergleichsmiete“ abzustellen. Das Erhöhungsverlangen solle nur gerechtfertigt sein, wenn der angestrebte Mietzins die üblichen Eutgelte für vergleichbaren Wohnraum nicht übersteige. Damit bleibe dem Vermieter ein angemessener marktorientierter Ertrag der Vermietung garantiert, während andererseits der Mieter vor überhöhten Forderungen, die nur aufgrund der Mangellage durchsetzbar wären, geschützt sei.

Hervorzuheben ist, daß hierbei auf einen „angemessenen marktorientierten Ertrag“ der Vermietung abgestellt wird, nicht aber auf den am Markt erzielbaren Mietzins. Damit liegt die Tendenz des Vergleichsmieteverfahrens von Anfang an eindeutig darin, die Mietpreise zu begrenzen.

5502 Dies führt zu der Frage, ob ein solches Ziel, unabhängig von den konkreten Marktverhältnissen nicht mehr als einen „angemessenen marktorientierten Ertrag“ der Vermietung zuzugestehen, nicht zu unerwünschten Nebenwirkungen führt. Die grundlegende Bedeutung einer freien Mietpreisbildung für den gesamten Wohnungsmarkt ist im 1. Kapitel ausführlich behandelt. Dort wird deutlich, daß ein freier Wohnungsmarkt nur funktionieren kann, wenn eine Rendite zu erzielen ist, bei der sich eine Investition lohnt. Mietpreisbindungen, die den Marktmechanismus außer Kraft setzen, würden den Wohnungsmarkt erlahmen lassen und das Problem, die Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen, ganz auf den Staat verlagern. Dieser Aufgabe gerecht zu werden, ist der Staat schon aus finanziellen Gründen nicht in der Lage. Mietpreisbegrenzungen sollten deshalb auf keinen Fall unabhängig von den konkreten Marktverhältnissen verfolgt werden.

So weit geht das derzeit geltende Vergleichsmietensystem auch nicht. Es enthält zwar eine ganze Reihe von Elementen, die den Mietpreis begrenzen oder nur eine verzögerte Anpassung zulassen. Insgesamt kann dieses System jedoch marktorientiert und zugleich so ausgestaltet werden, daß der Mieter im Prinzip vor unangemessenen Mieterhöhungsforderungen bewahrt ist. Der Mieter könnte sich sogar selbst helfen und sich solchen Forderungen entziehen, indem er das Recht zur außerordentlichen befristeten Kündigung nach § 9 I MHRG in Anspruch nimmt. Dies ist aber bei der heutigen Lage auf dem Wohnungsmarkt und der mit einem Umzug verbundenen Belastungen nur scheinbar ein Ausweg.

Alle Reformüberlegungen zum Mieterhöhungsverfahren müssen deshalb bei dem Ziel ansetzen, dem Vermieter die Rentabilität des Hausbesitzes zu erhalten, den Mieter aber nicht zur Aufgabe seiner Wohnung durch eine unangemessene Mieterhöhung zu zwingen. Dieses Ziel kann durch eine Begrenzung auf die ortsübliche Vergleichsmiete typischerweise erreicht werden. Alle darüber hinausgehenden Elemente der Mietpreisbegrenzung und verzögerten Anpassung sind indessen zu beseitigen. Sie führen zu Lasten des Vermieters nur zu vorübergehenden finanziellen Vorteilen des Mieters, ohne von der elementaren Bedeutung zu sein, die der Fortbestand des Mietverhältnisses erfordert.

Den bedürftigen Mietern ist eine ausreichende Unterstützung in Form eines der Marktentwicklung angepaßten Wohngeldes zu gewähren, um sie in die Lage zu versetzen, für sich und ihre Familienangehörigen eine Wohnung in angemessener Größe und Ausstattung zu behalten oder anzumieten (Ziffern 6225 ff).

Wartefrist

5503 Der Vermieter kann die Zustimmung zu einer Erhöhung des Mietzins nach § 2 I 1 Nr. 1 MHRG verlangen, wenn der Mietzins seit einem Jahr unverändert ist. Die Vorschrift bezweckt, eine gewisse Kontinuität sicherzustellen (Ausschußbericht, BT-Drucks. VI/2421, S. 4) und den Mieter vor allzu rasch aufeinanderfolgenden Mieterhöhungen zu schützen. Damit soll zwischen den Parteien Rechtsfrieden gewährleistet werden (OLG Oldenburg WuM 1981, 83; 1982, 105).

Nach früher vielfach vertretener Meinung war ein Mieterhöhungsverlangen wirksam, wenn es dem Mieter zwar vor Ablauf der einjährigen Wartefrist zugeht, die Mieterhöhung aber erst zu einem späteren Zeitpunkt eintreten sollte und auch die Zustimmungs- und die Klagefrist von jeweils zwei Monaten aus § 2 III MHRG nach Ablauf der Jahresfrist begannen. Das Erhöhungsverlangen durfte allerdings nicht schon Monate vor Ablauf der Wartefrist zugehen. Dieser Meinung und der daraus folgenden Differenzierung ist der BGH aus Gründen der Rechtssicherheit entgegengetreten (BGHZ 123, 37 = NJW 1993, 2109). Nach seiner Auffassung ist ein vorzeitiges Mieterhöhungsverlangen schlechthin unwirksam, weil die zeitliche Grenze für ein zulässiges vorzeitiges Verlangen nicht zu bestimmen sei.

Diese Auffassung hat zur Folge, daß die Zustimmungs- und die Klagefrist niemals genau mit Ablauf der Wartefrist beginnen können. Das führt entgegen der Annahme des BGH nach den komplizierten Vorschriften über die Fristberechnung nach den §§ 186 ff BGB in der Regel zu einer Verlängerung um einen Monat und verzögert die Mieterhöhung. Ein unwirksames Erhöhungsverlangen kann nach § 2 III 2 MHRG zwar im Prozeß nachgeholt werden, löst aber erneut die Zustimmungsfrist des § 2 III 1 MHRG von zwei Monaten aus.

5504 Wenn das Gesetz durch die Wartefrist eine gewisse Kontinuität sicherstellen und rasch aufeinanderfolgende Mieterhöhungen verhindern will, so reicht es aus, wenn der Mietzins ein Jahr unverändert bleibt. In der Praxis ist ohnehin von längeren Zeitspannen auszugehen. Alle verfahrensrechtlich bedingten Verzögerungen sind nichts anderes als eine verdeckte Verlängerung der Wartefrist. Dies gilt auch für die von der Rechtsprechung entwickelte Auffassung, das Erhöhungsverlangen könne frühestens nach Ablauf der Wartefrist wirksam zugehen. Durch die Möglichkeit, den Mietzins grundsätzlich im jährlichen Rhythmus anzupassen, signalisiert das Gesetz jedem Mieter, daß er mit einer Erhöhung rechnen muß. Es gibt deshalb keinen überzeugenden Grund, den Mieter nicht auch konkret über eine geplante Erhöhung in Kenntnis zu setzen und den Zugang des Erhöhungsverlangens vor Ablauf der Wartefrist zuzulassen. Dabei muß nur gewährleistet sein, daß dem Mieter angemessene Zeit bleibt, sich auf die Mieterhöhung einzustellen. Diesem Anliegen trägt die Zustimmungsfrist des § 2 III 1 MHRG Rechnung (Ziffer 5518).

Vorschlag:

§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 MHRG erhält folgende Fassung:

„1. der Mietzins in dem Zeitpunkt, zu dem er die Erhöhung begehrt, von Erhöhungen nach den §§ 3 und 4 abgesehen, seit einem Jahr unverändert ist,“

Diese Regelung gestattet einen Zugang des Erhöhungsverlangens beliebige Zeit vor Ablauf der einjährigen Wartefrist, führt aber im Zusammenwirken mit der Zustimmungsfrist und dem in § 2 IV MHRG (Ziffer 5520) bestimmten Zeitpunkt für den Eintritt der Mieterhöhung dazu, daß der Mietzins tatsächlich im jährlichen Abstand erhöht werden kann. Dies setzt voraus, daß die Erhöhungserklärung in einem Zeitpunkt zugeht, der noch einen gleichzeitigen Ablauf der Wartefrist und der Zustimmungsfrist zuläßt. Die Beschränkung anderweitiger Erhöhungen auf die §§ 3 und 4 MHRG hängt mit dem Vorschlag zusammen, § 5 MHRG aufzuheben (Ziffer 5531).

Begriff der Vergleichsmiete

5505 Nach § 2 I 1 Nr. 2 MHRG kann der Vermieter die Zustimmung des Mieters zu einer Erhöhung des Mietzinses verlangen, wenn der verlangte Mietzins die üblichen Entgelte nicht übersteigt, die in der Gemeinde oder in vergleichbaren Gemeinden für nicht preisgebundenen Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage in den letzten vier Jahren vereinbart oder, von Erhöhungen wegen gestiegener Betriebskosten nach § 5 MHRG abgesehen, geändert worden sind.

Damit bestimmt das Gesetz den Begriff der Vergleichsmiete als die üblichen Entgelte für Wohnungen innerhalb eines räumlich abgegrenzten Gebiets und nach Maßgabe einer zeitlich festgelegten Dauer der Vereinbarung, wobei sich die Vergleichbarkeit der Wohnungen nach bestimmten Wohnwertmerkmalen richtet. Alle diese Kriterien werfen Probleme auf.

5506 Hinsichtlich des räumlich abgegrenzten Gebiets, in dem die vergleichbaren Wohnungen liegen müssen, stellt das Gesetz auf die politische Gemeinde im Sinne eines einheitlichen Wohngebiets ab. Auf vergleichbare Gemeinden im Sinne von Nachbargemeinden darf nur abgestellt werden, wenn es in derselben Gemeinde keine vergleichbaren Wohnungen gibt und wenn die Wohnungsmärkte in beiden Gemeinden im wesentlichen von den gleichen Merkmalen geprägt werden. Keine größere Gemeinde kann indessen als ein einheitliches Wohngebiet angesehen werden, weil die Unterschiede zwischen den einzelnen Stadtbezirken oft erheblicher sind als in benachbarten Bezirken verschiedener Gemeinden. Dies zeigt sich vor allem in den Ballungsräumen.

Wenn das Gesetz grundsätzlich die politische Gemeinde für maßgeblich erklärt, geht es von einem regional klar abgrenzbaren Markt aus. Dies engt im Zusammenhang mit der Begründung des Erhöhungsverlangens die Möglichkeiten des Vermieters in kleineren Gemeinden erheblich ein und bedingt im Grunde, daß in jeder Gemeinde ein Mietspiegel aufgestellt wird. Dies ist

praktisch unmöglich. Der Kern des Problems liegt nicht in einer regionalen Marktabgrenzung, um die üblichen Entgelte bestimmen zu können, sondern in der Vergleichbarkeit der Marktverhältnisse. Eine solche Vergleichbarkeit kann auch überregional bestehen.

Vorschlag:

In § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 MHRG werden die Worte „in der Gemeinde oder in vergleichbaren Gemeinden“ durch die Worte „unter gleichen oder ähnlichen Marktverhältnissen“ ersetzt.

Diese Formulierung ermöglicht es, die Vergleichsmiete örtlich, regional oder überregional zu bestimmen. Sie läßt es zu, Mietspiegel ohne die Begrenzung auf eine politische Gemeinde aufzustellen. Dies hat wesentliche Erleichterungen des Vergleichsmietensystems zur Folge.

5507 Es muß sich um nicht preisgebundenen Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage handeln. Damit stellt das Gesetz auf bestimmte Wohnwertmerkmale ab. Im Anschluß an eine Entscheidung des OLG Hamm (WuM 1983, 108) hat sich die Auffassung durchgesetzt, es handele sich um eine abschließende Aufzählung, weil es nur auf den objektiven Marktwert einer vergleichbaren Wohnung und damit nur auf objektive Wohnwertmerkmale ankomme.

Aus der Sicht des Nachfragers ist das Gut Wohnung ein „Paket“ aus vielen einzelnen Elementen, das, wenn die Wohnung einmal steht, nur insgesamt gekauft oder gemietet werden kann. In diesem Paket enthalten sind objektive Faktoren, also objektbezogene Merkmale wie Ein- oder Mehrfamilienhaus, Ausstattung mit oder ohne Bad, Sammelheizung, Art der Türen und Fußböden, Beschaffenheit nach Grundriß und Stil sowie schließlich die Lage. Subjektive Faktoren wie die Dauer des Mietverhältnisses, die Person des Vermieters oder Mieters, Veräußerers oder Erwerbers kommen hinzu. Mit den objektiven Faktoren werden nach empirischen Schätzungen etwa 60 vH der Varianz des Mietpreises erklärt. Auf die subjektiven Faktoren entfallen etwa 15 – 20 vH. Der Rest sind statistische „Zufallsschwankungen“. Die gesetzliche Begrenzung auf objektive Wohnwertmerkmale erlaubt deshalb aus marktwirtschaftlicher Sicht nur eine unvollkommene Beurteilung.

Dieser Mangel wird dadurch verstärkt, daß sich hinsichtlich der nach dem Gesetz maßgebenden objektiven Faktoren deutliche Meßprobleme ergeben. Sie betreffen die Definition der Grundgesamtheit und der Stichprobe, die Feststellung des Gesamtmittelwertes der ortsüblichen Vergleichsmiete und vor allem die Bemessung der Mietpreisstruktur nach Art, Größe, Beschaffenheit, Ausstattung und Lage.¹⁷ Dies führt nicht nur bei der Aufstellung von Mietspiegeln und Sachverständigengutachten zu erheblichen Problemen, sondern kann auch fehlerhafte Gerichtsentscheidungen zur Folge haben.

Ungeklärt ist ferner die Frage, wie man „üblich“ definiert. Die Üblichkeit liegt irgendwo zwischen den Extremen, entweder nur den Gesamtmittelwert

¹⁷ Vgl. dazu Sonnenschein, Wohnraummiete S. 62 ff.

auszuweisen oder jede einzelne Wohnung für sich zu charakterisieren. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob der Markt in Teilmärkte nach Art, Beschaffenheit, Größe oder anderen Kriterien aufgeteilt werden soll. Auch ein Maßstab für die „optimale“ Differenzierung wird vom Gesetz nicht geliefert, also dafür, wann zwei Wohnungen im Sinne des § 2 MHRG miteinander vergleichbar sind. Problematisch ist aber schon im Grundsatz die Vergleichbarkeit verschiedener Wohnungen, weil es, vielleicht abgesehen von Hochhausanlagen, kaum jemals zwei Wohnungen gibt, die in jeder Beziehung miteinander verglichen werden können. Die Praxis behilft sich insoweit damit, daß sie die Vergleichbarkeit schon dann bejaht, wenn die Wohnungen hinsichtlich der Wohnwertmerkmale nur im wesentlichen oder annähernd vergleichbar sind.

Die Interpretationsprobleme der ortsüblichen Vergleichsmiete werden in der Praxis immer größer. Die Mietvertragsparteien und die Gerichte brauchen dringend Maßstäbe, die einerseits konkret genug sind, um mit ihnen in der Praxis taugliche Ergebnisse zu erzielen, die andererseits aber weit genug gefaßt sind, damit sie nicht zu einer ständigen Fehlerquelle werden.

Die Verfahren zur Ermittlung von Vergleichsmieten sollten daher vereinfacht, das heißt aufgrund einheitlicher Regeln durchgeführt werden. In einem „Gesetz über die Ermittlung von Vergleichsmieten“ oder in einer entsprechenden Rechtsverordnung könnten solche Regeln verbindlich vorgegeben und damit der Prozeß der Aufstellung von Mietspiegeln entpolitisiert werden. Auch Gutachter würden an diese Regeln gebunden. Während ein formelles Sondergesetz sämtliche Einzelregelungen aufnehmen und damit das MHRG wesentlich entlasten könnte, müßte eine Rechtsverordnung eine Ermächtigungsgrundlage im MHRG haben, die Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen müßte. Damit wäre der Entlastungseffekt für das MHRG geringer. Der Vorteil einer Rechtsverordnung bestünde hingegen in einer leichteren Anpassung an geänderte Umstände. Von einer Regelung in Form von „Richtlinien“ sollte abgesehen werden, da sie gegenüber den Mietvertragsparteien und den Stellen, die für die konkrete Ermittlung einer Vergleichsmiete oder für die Aufstellung von Mietspiegeln zuständig sind, unverbindlich wären.

Die weiteren Überlegungen und Vorschläge gehen deshalb davon aus, daß verbindliche Vorgaben in einem förmlichen Gesetz oder in einer Rechtsverordnung getroffen werden. Damit kann das MHRG von Einzelregelungen entlastet werden. Dies gilt zunächst für die Wohnwertmerkmale.

Vorschlag:

In § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 MHRG werden die Worte „nicht preisgebundenen Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage“ durch die Worte „vergleichbaren Wohnraum“ ersetzt.

Da es auf die Vereinbarung der Entgelte für vergleichbare Wohnungen ganz allgemein ankommt, können die maßgebenden Bewertungsfaktoren in der sondergesetzlichen Regelung bestimmt werden. Preisgebundener Wohnraum,

soweit es ihn in Zukunft noch geben wird, und Wohnraum, dessen Vermietung internen Preisbindungen unterliegt, sollten dort ausdrücklich ausgenommen werden.

5508 Die Zeitspanne, die für die Ermittlung von Vergleichsmieten maßgebend ist, sind seit der durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 geschaffenen Fassung des § 2 I 1 Nr. 2 MHRG die letzten vier Jahre. Einzubeziehen sind Mieten bei Neuabschlüssen von Verträgen und Mieterhöhungen im Rahmen bestehender Verträge, die in dieser Zeit einvernehmlich vereinbart oder im Verfahren nach den §§ 2, 3 oder 5 MHRG durchgesetzt worden sind. Das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982 hatte eine Zeitspanne von drei Jahren vorgeschrieben, während in der ursprünglichen Fassung keine zeitliche Begrenzung vorgesehen war. Da Mietzinsvereinbarungen aus neuerer Zeit in aller Regel höher liegen als ältere Mieten, wird durch gesetzlich angeordnete Zeitspannen unmittelbar die Höhe der berücksichtigungsfähigen ortsüblichen Vergleichsmiete beeinflusst. Genau dies war auch der Zweck der Gesetzesänderungen von 1982 und 1993, nämlich durch Begrenzung auf drei Jahre die älteren niedrigen Bestandsmieten auszuklamern, damit das Mietniveau zu erhöhen (Begr. z. Gesetzentw., BT-Drucks. 9/2079, S. 15f) und dieses Ergebnis durch die neuerliche Ausweitung auf vier Jahre, geplant waren ursprünglich zehn Jahre, wieder teilweise rückgängig zu machen (Unterrichtung durch den Bundesrat, BT-Drucks. 12/5224, S. 1). Am Markt erzielt werden aber auch die außerhalb der Zeitspanne liegenden Mieten, die das Durchschnittsniveau senken würden. Hier gilt es, nach den mehrfachen Gesetzesänderungen endlich einen akzeptablen und beständigen Kompromiß zu finden.

Ein solcher Kompromiß könnte darin liegen, die ortsübliche Vergleichsmiete generell als Durchschnittswert zu bestimmen. Ihrer Bestimmung wären alle Neu- und Wiedervermietungsmieten der letzten zwei Jahre sowie alle Bestandsmieten ohne zeitliche Begrenzung mit einem Gewicht beider Gruppen von jeweils 50 vH zugrunde zu legen. So wäre gewährleistet, daß einerseits ein größerer Anteil neuerer Mietzinsvereinbarungen in die Vergleichsmiete einfließt, die sonst nicht berücksichtigt würden, und daß andererseits die Bestandsmieten nicht weitestgehend vernachlässigt werden. Diese Einzelheiten können in dem vorgeschlagenen „Gesetz über die Ermittlung von Vergleichsmieten“ oder einer entsprechenden Rechtsverordnung geregelt werden (Ziffern 5507, 5516).

Vorschlag:

In § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 MHRG werden die Worte „in den letzten vier Jahren vereinbart oder, von Erhöhungen nach § 4 abgesehen, geändert worden sind, und“ durch die Worte „vereinbart worden sind.“ ersetzt.

Damit wird das Gesetz zur Regelung der Miethöhe entlastet. Die notwendigen Einzelbestimmungen werden in ein besonderes Gesetz verlagert.

Gesamtvorschlag:

§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 MHRG erhält folgende Fassung:

„2. der verlangte Mietzins die üblichen Entgelte nicht übersteigt, die unter gleichen oder ähnlichen Marktverhältnissen für vergleichbaren Wohnraum vereinbart worden sind.“

Kappungsgrenze

5509 Der Vermieter kann die Zustimmung zu einer Mieterhöhung nach § 2 I 1 Nr. 3 MHRG nur verlangen, wenn der Mietzins sich innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren, von Erhöhungen nach den §§ 3 bis 5 MHRG abgesehen, nicht um mehr als 30 vH erhöht. Unter bestimmten weiteren Voraussetzungen beträgt der Vomhundertsatz bei Wohnraum, der vor dem 1. 1. 1981 fertiggestellt worden ist, 20 vH, wobei die Regelung auf Mieterhöhungsverlangen begrenzt ist, die dem Mieter vor dem 1. 9. 1998 zugehen. Weitere Kappungsgrenzen gelten nach § 2 des Gesetzes zur dauerhaften sozialen Verbesserung der Wohnungssituation im Land Berlin (GVW) bis zum 31. 12. 1994 für Altbauten im westlichen Teil Berlins in Höhe von jährlich 5 vH und für die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen aufgrund der Ermächtigung in Art. 21 § 4 Steuerreformgesetz 1990 in Höhe von ebenfalls jährlich 5 vH bis zum 31. 12. 1995.

Die Kappungsgrenze stellt eine der fragwürdigsten Einzelregelungen des Vergleichsmieteverfahrens dar. Sie ist bezeichnenderweise durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982, das primär die Stellung des Vermieters durch stärkere Berücksichtigung seiner Interessen an der Wirtschaftlichkeit der Wohnungen verbessern sollte, eingeführt worden, verfolgt jedoch das entgegengesetzte Ziel. Die Kappungsgrenze von ursprünglich 30 vH soll verhindern, daß die Mietsteigerung in Einzelfällen ein zu starkes Ausmaß annimmt (Begr. z. Gesetzentw., BT-Drucks. 9/2079, S. 16). Die Regelung ist vom BVerfG mit der Begründung für verfassungsgemäß erklärt worden, daß die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG keinen Anspruch auf den größtmöglichen wirtschaftlichen Nutzen einräume und daß sie auch nicht die Möglichkeit des Vermieters umfasse, den am Wohnungsmarkt erzielbaren Mietpreis sofort und in voller Höhe auszuschöpfen. Es könne auch keine Rede davon sein, daß der Vermieter einseitig benachteiligt werde, weil die Kappungsgrenze nur die im übrigen durch das Gesetz von 1982 verbesserte Rechtsstellung des Vermieters begrenze (BVerfGE 71, 230 = NJW 1986, 1669).

Die im Jahre 1993 vorgenommene befristete Absenkung der Kappungsgrenze auf 20 vH geht auf einen Kompromiß in den Koalitionsvereinbarungen von 1991 zurück, nachdem schon in früheren Gesetzentwürfen dieses Ziel mit einer Grenze von 15 vH vor allem von Seiten der Länder angestrebt worden war (BT-Drucks. 11/7356; BR-Drucks. 422/90 u. 426/90). Der Grund wird in einem Anstieg der Mieten gesehen, der vor allem sozial schwächere Bevölkerungsgruppen belastet. Es gelte daher, besonders starke Mietsteigerungen vorübergehend zu begrenzen, um den Schutz der Mieter in einer Situation zu verbes-

sern, in der die Ausweitung des Wohnungsangebots noch deutlich hinter dem Nachfrageanstieg zurückbleibe (Begr. z. RegE, BT-Drucks. 12/3254, S. 7).

Widersprüchlicher und deshalb um so weniger überzeugend kann eine Gesetzesbegründung kaum sein. Wenn die ortsübliche Vergleichsmiete an der Marktmiete orientiert bleiben soll, darf sie nicht durch eine Kappungsgrenze beschränkt werden. Die Kappungsgrenze beeinflußt in erheblichem Maße die Mietpreisbildung in bestehenden Verträgen, wirkt sich hierdurch auf das gesamte Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete aus und behindert damit über § 5 WiStG die freie Mietpreisbildung bei Neu- und Wiedervermietungen. Ein durch die Kappungsgrenze beschränkter Mietzins verdient kaum die Bezeichnung als Marktmiete. Der Verdacht liegt nahe, daß allein politische Rücksichtnahme auf das Wählerverhalten die entscheidende Rolle für dieses marktwidrige Element spielt.

Vorschlag:

§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Abs. 1 a) MHRG werden aufgehoben.

Mit der Aufhebung der Kappungsgrenze und des § 5 WiStG (Ziffer 5303) werden entscheidende Hemmnisse des Preisbildungsprozesses auf dem Wohnungsmarkt beseitigt. Damit erledigen sich zugleich die komplizierten Folgeregelungen in § 2 Abs. 1 a) MHRG bei Ausgleichszahlungen nach den Vorschriften über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen.

Begründung des Erhöhungsverlangens

5510 Der Anspruch des Vermieters auf Zustimmung zu einer Mieterhöhung ist dem Mieter gegenüber nach § 2 II 1 MHRG schriftlich geltend zu machen und zu begründen. Dieser gesetzliche Form- und Begründungszwang bezweckt, daß der Vermieter ein Mieterhöhungsverlangen nicht voreilig und unberechtigt stellt (Ausschußbericht, BT-Drucks. VI/2421, S. 4). Dem Mieter soll andererseits die Nachprüfung ermöglicht werden, ob das Erhöhungsverlangen berechtigt ist, so daß er sich während der zweimonatigen Zustimmungsfrist des § 2 III 1 MHRG entschließen kann, ob er der Mieterhöhung zustimmt. Der Gesetzgeber hat sich hiervon zu Recht versprochen, daß sich die Parteien in aller Regel über die Mieterhöhung einigen werden, ohne daß es zu einem Rechtsstreit kommt.

Nach § 2 II 2 – 4 MHRG kann insbesondere Bezug genommen werden auf Mietspiegel, Sachverständigengutachten und Vergleichswohnungen. Aus dem Wort „insbesondere“ folgt, daß die Aufzählung nicht abschließend ist. So kommen auch andere Begründungsmittel in Betracht, etwa Gutachten oder Gerichtsurteile über vergleichbare Wohnungen, Gutachten anderer Institute oder Sachverständiger als nach der Beschreibung des § 2 II 3 MHRG, Mietgutachten oder Auskünfte der Gemeinde, die amtliche Wohngeldstatistik oder die Offenkundigkeit, daß ein bestimmter Mietzins ortsüblich ist. In der ursprünglichen Fassung des Art. 1 § 3 II WKSchG I von 1971 waren noch keine bestimm-

ten Begründungsmittel aufgezählt. Nach dem Gesetz reichte ohne nähere Konkretisierung die Angabe der das Erhöhungsverlangen rechtfertigenden Gründe, was in der Praxis aber von Anfang an als eine konkrete Angabe, etwa von mindestens drei Vergleichsobjekten, ausgelegt wurde.

Für den Laien ist nicht ohne weiteres erkennbar, daß die Aufzählung der Begründungsmittel im Gesetz nur beispielhaft ist. So wird der Eindruck eines formalen Begründungszwangs erweckt, der in Wirklichkeit nicht besteht. Es geht in diesem Stadium des Verfahrens auch noch nicht um eine zutreffende Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete oder gar um ihren Beweis. Hierauf kommt es erst in dem etwaigen anschließenden Gerichtsverfahren an. Die Begründung soll den Mieter lediglich erkennen lassen, ob das Mieterhöhungsverlangen berechtigt ist. Dafür kann aber schon eine Begründung in einfachster Form genügen, so etwa der in der Praxis gebräuchliche Hinweis auf gestiegene Kosten, gegebenenfalls unter näherer Darlegung.

Dieser Praxis könnte das Gesetz nach dem Vorbild des Art. 1 § 3 II WKSchG I folgen, das keine bestimmten Begründungsmittel aufzählte und dennoch praktikabel war. Alle bisher in § 2 Abs. 2 S. 2 – 4 MHRG geregelten Einzelheiten der Begründung, die nach dem derzeitigen Konzept weitgehend schon eine Festlegung der Vergleichsmiete beinhaltet, können in das vorgeschlagene „Gesetz über die Ermittlung von Vergleichsmieten“ oder in eine entsprechende Rechtsverordnung verlagert werden (Ziffern 5507, 5508, 5516).

Vorschlag:

In § 2 Abs. 2 MHRG werden die Sätze 2 bis 4 aufgehoben.

Hierdurch wird das Gesetz entlastet. Die Rechtsstellung des Mieters wird durch eine Vereinfachung der Begründung für den Vermieter nicht verschlechtert. Dies ist im Zusammenhang mit dem Vorschlag zu sehen, die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete von der Bindung an die politische Gemeinde zu lösen (Ziffer 5506) und hierdurch eine großräumigere Aufstellung oder Anwendung von Mietspiegeln zu ermöglichen. Damit ist gewährleistet, daß der Mieter auch ein unvollkommen begründetes Erhöhungsverlangen überprüfen kann. Die Vereinfachung der Begründung entspricht dem Vorschlag bei der Kündigungserklärung (Ziffer 5414).

5511 Nach der gesetzlichen Definition des § 2 II 2 MHRG handelt es sich bei dem Mietspiegel um eine Übersicht über die üblichen Entgelte nach § 2 I 1 Nr. 2 MHRG in der Gemeinde oder in einer vergleichbaren Gemeinde, soweit die Übersicht von der Gemeinde oder von Interessenvertretern der Vermieter und der Mieter gemeinsam erstellt oder anerkannt worden ist. Enthält die Übersicht Mietzinsspannen, so genügt es für die Begründung eines Erhöhungsverlangens, wenn der verlangte Mietzins innerhalb der Spanne liegt. In § 2 V MHRG ist vorgesehen, daß Gemeinden Mietspiegel erstellen sollen, soweit hierfür ein Bedürfnis besteht und dies mit einem für sie vertretbaren Aufwand möglich ist. Im Abstand von zwei Jahren sollen die Mietspiegel der Marktentwicklung angepaßt werden. Gibt es keinen Mietspiegel, so macht die Verwen-

dung anderer oder veralteter Mietspiegel das Erhöhungsverlangen nach § 2 VI MHRG nicht unwirksam.

5512 Für die Aufstellung beschränkt sich das Gesetz auf die wenigen Angaben in § 2 II 2 und V MHRG und überläßt die Einzelheiten einer Rechtsverordnung der Bundesregierung. Da eine solche Verordnung bisher nicht erlassen worden ist, ergeben sich Anhaltspunkte für ein einheitliches Verfahren nur aus dem Bericht der Bundesregierung betreffend die Ermöglichung einer vermehrten Aufstellung von Mietspiegeln durch die Gemeinden von 1976 (BT-Drucks. 7/5160) und aus der Fortschreibung der Hinweise für die Aufstellung von Mietspiegeln von 1980 (WuM 1980, 165). Diese Hinweise sind rechtlich nicht verbindlich, da ihnen keine Rechtsnormqualität zukommt. Der Entwurf eines Mietspiegelgesetzes von 1981 (BT-Drucks. 9/745) ist nach dem Regierungswechsel 1982 nicht mehr vom Deutschen Bundestag verabschiedet worden. Die Folge der rechtlichen Unverbindlichkeit von Regeln über die Aufstellung von Mietspiegeln ist zwangsläufig eine bunte Vielfalt in den verschiedenen Gemeinden, die nicht ohne Auswirkungen auf die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete im Einzelfall bleiben kann. Die Kommission hat zur „Praxis der Vergleichsmietenermittlung“ ein Gutachten in Auftrag gegeben, auf das hinsichtlich der Einzelheiten Bezug genommen wird.¹⁸

Unsicher ist nach § 2 II 2 MHRG bereits die Zuständigkeit zur Aufstellung eines Mietspiegels in Kollisionsfällen. Das Gesetz erklärt alternativ die Gemeinde oder die Interessenvertreter der Vermieter und der Mieter gemeinsam für zuständig und läßt bei einseitiger Aufstellung durch eine Interessengruppe auch die Anerkennung durch die andere genügen. Für einen Kompetenzkonflikt zwischen der Gemeinde einerseits und den beiden Interessengruppen andererseits hält das Gesetz keine Lösung bereit. Ebenso wenig löst das Gesetz das Problem, wie zu verfahren ist, wenn auf einer Seite mehrere Interessenverbände stehen und nur ein Teil von ihnen bereit ist mitzuwirken.

Da sich § 2 V MHRG nur als Sollvorschrift an die Gemeinden wendet, einen Mietspiegel aufzustellen, und dies zudem von einem Bedürfnis und einem für sie vertretbaren Aufwand abhängig macht, gibt es nur in einem geringen Teil aller Gemeinden in den westdeutschen Ländern einen Mietspiegel. Selbst von den Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern haben lediglich drei Viertel einen aktuellen Mietspiegel.¹⁹ Dies bedeutet, daß Vermieter und Mieter in einer Vielzahl westdeutscher Gemeinden seit über zwanzig Jahren auch ohne Mietspiegel auskommen. Dies schafft für den Umgang mit dem Vergleichsmietensystem ungleiche Voraussetzungen. Uneinheitlich sind aber auch die Methoden, Mietspiegel zu erstellen und aufzubauen. Dies führt zu weiterer Ungleichmäßigkeit.

Das Ergebnis der gutachterlichen Untersuchung ist, daß bei der derzeitigen Gesetzeslage unabhängig von der Methode, die zur Anstellung eines Mietspiegels angewandt wird, erhebliche Gestaltungsspielräume bestehen, so daß die

¹⁸ F+B Forschung und Beratung, Praxis der Vergleichsmietenermittlung, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik, Bonn, 1994.

¹⁹ F+B Forschung und Beratung, aaO. S. 3, Zusammenfassung.

konkrete Ausgestaltung der Vergleichsmietenermittlung selbst innerhalb anerkannter Kriterien eine große Bandbreite aufweist. Dies eröffnet den Gemeinden wegen ihrer herausragenden Bedeutung bei der Aufstellung von Mietspiegeln nicht zu unterschätzende Möglichkeiten einer politisch motivierten Einflußnahme. So wird als Fazit des Gutachtens festgestellt, daß „ortsübliche Vergleichsmiete“ von Ort zu Ort etwas Unterschiedliches mißt.²⁰

5513 Aus der Fülle von Problemen, die sich bei der praktischen Anwendung von Mietspiegeln durch die Vermieter ergeben, sollen nur einige herausgegriffen werden. Je komplizierter der Mietspiegel ist, um so eher läuft der Vermieter Gefahr, einen Fehler zu machen, der die Unwirksamkeit des Erhöhungsverlangens zur Folge haben kann. Dies gilt vor allem für die falsche Einordnung der Wohnung in ein Rasterfeld des Mietspiegels, wenn der Mieter den Fehler nicht erkennen kann. Probleme treten auf, wenn der Mietspiegel für modernisierte Wohnungen keine entsprechenden Mietpreisangaben enthält, so daß eine Umstufung in eine andere Mietspiegelklasse ausscheidet. Hier kann allenfalls mit einem in der Rechtsprechung umstrittenen Wertverbesserungszuschlag geholfen werden. Ähnliche Probleme treten auf, wenn der Mietspiegel veraltet ist. In solchen Fällen wird dem Vermieter wie dem Gericht die Befugnis abgesprochen, ihn durch einen Zuschlag zu aktualisieren (OLG Stuttgart WuM 1982, 108). Erst in jüngster Zeit setzt sich die Ansicht durch, die einen Ausgleich der Stichtagsdifferenz durch einen Zuschlag zu dem für die betreffende Wohnung maßgebenden Mietspiegelwert zuläßt (OLG Stuttgart DWW 1994, 47). Es darf sich aber nicht um einen pauschalen Zuschlag nach einem bestimmten Index handeln. Vielmehr ist die Steigerung der ortsüblichen Vergleichsmiete zu ermitteln, die bei vergleichbaren Wohnungen in der Gemeinde eingetretene ist. Dabei bleibt außer acht, daß die Entwicklung des Mietpreises durchaus brauchbar wäre, da die Steigerung der Mietpreise in Prozent zwischen verschiedenen Gemeindetypen sehr ähnlich verläuft.

5514 Nach § 2 II 3 MHRG kann der Vermieter auf ein mit Gründen versehenes Gutachten eines öffentlich bestellten oder vereidigten Sachverständigen verweisen. Auch mit dem Sachverständigengutachten als Begründungsmittel für eine Mieterhöhung ist in der Praxis eine Fülle von Problemen verbunden. So ist weder festgelegt, wie sich der Sachverständige einen repräsentativen Überblick über den betreffenden Wohnungsmarkt durch eine Materialsammlung und deren Auswertung verschafft, noch bestehen Vorschriften darüber, wie er das Ergebnis im Gutachten darstellt. Dementsprechend groß ist in der Praxis die Vielfalt bei der Erstellung von Sachverständigengutachten. Dies ist bei der Rechtsanwendung kein Mangel, solange der einzelne Gutachter mit dem erforderlichen Sachverstand vorgeht.

Hier liegt jedoch das Kernproblem, weil das Gesetz lediglich vorschreibt, daß es sich um einen öffentlich bestellten oder vereidigten Sachverständigen handeln muß. Dies kann auch ein Sachverständiger sein, der für Grundstücks- und Gebäudeschätzungen bestellt ist. In Anbetracht der vielfältigen Schwierig-

²⁰ F+B Forschung und Beratung, aaO. S. 11, Zusammenfassung.

keiten, die mit dem Vergleichsmietensystem verbunden sind, ist demgegenüber zu empfehlen, daß nur vereidigte Mietsachverständige zugelassen werden. Die Befürchtung, dies werde wegen der geringen Zahl derart spezialisierter Gutachter darauf hinauslaufen, das Erhöhungsverlangen des Vermieters zu erschweren, wird nach der vorgeschlagenen Ausweitung von Mietspiegeln gegenstandslos (Ziffern 5506, 5516).

5515 Ganz ähnliche Probleme hinsichtlich des Erkenntniswerts für die ortsübliche Vergleichsmiete ergeben sich bei der Begründung des Erhöhungsverlangens durch Vergleichsobjekte. Begründet der Vermieter sein Erhöhungsverlangen mit dem Hinweis auf entsprechende Entgelte für einzelne vergleichbare Wohnungen, so genügt nach § 2 II 4 MHRG die Benennung von drei Wohnungen.

In § 2 II 3 MHRG in der Fassung des WKSchG II von 1974 war noch vorgesehen, daß in der Regel die Benennung von drei Wohnungen anderer Vermieter genügte. Die Beschränkung auf Wohnungen anderer Vermieter ist durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982 aufgegeben worden, um das Mieterhöhungsverfahren dadurch zu vereinfachen, daß auch Wohnungen aus dem Bestand des Vermieters zu Vergleichszwecken herangezogen werden können (Begr. z. Gesetzentw., BT-Drucks. 9/2079, S. 16). Damit hat sich die frühere Streitfrage, ob die Vergleichsobjekte immer drei anderen Vermietern gehören müßten, erledigt. Der Vermieter kann seitdem sein Erhöhungsverlangen stets mit drei ihm gehörenden Wohnungen begründen, selbst wenn sie in demselben Haus liegen. Trotz der eindeutigen gesetzlichen Regelung ist diese Frage aber noch immer umstritten.

Fragwürdig ist allerdings nicht die von der herrschenden Meinung vertretene Auslegung des Gesetzes, sondern das Gesetz selbst. Dem Vermieter wird es bei einer Begründung des Erhöhungsverlangens aus dem eigenen Bestand möglich, das Mietniveau seiner Wohnungen ständig zu erhöhen, indem er vor allem Wiedervermietungsmiten heranzieht, um eine Erhöhung der Bestandsmiten zu begründen, auch wenn die ortsübliche Vergleichsmiete längst überschritten ist. Selbst bei der Angabe von drei Wohnungen fremder Vermieter kann der Informationswert schlecht sein, falls die drei höchsten Werte einer Mietpreisdateri des Verbandes entnommen wurden.

Auch diese Probleme würden sich mit der vorgeschlagenen Ausweitung von Mietspiegeln erledigen (Ziffern 5506, 5516).

5516 Alle Schwierigkeiten, die mit den im Gesetz aufgeführten Mitteln zur Begründung eines Mieterhöhungsverlangens verbunden sind, beruhen auf unzureichenden gesetzlichen Vorgaben. Diesem Mangel sollte durch ein hier nicht näher auszuförmulierendes „Gesetz über die Ermittlung von Vergleichsmieten“ oder durch eine entsprechende Rechtsverordnung abgeholfen werden. Adressaten des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe sind in erster Linie die Parteien des Mietvertrags. Dieses Gesetz sollte deshalb entsprechend einfache und allgemein verständliche Regeln enthalten. Ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung über die Ermittlung von Vergleichsmieten würde sich demgegenüber an die Spezialisten wenden und könnte deshalb alle Einzelre-

gelungen aufnehmen, die für die Parteien nicht von unmittelbarer Bedeutung sind.

Die Kommission hat lange mit dem Vorschlag gezögert, den Gemeinden die Mietspiegelerstellung verpflichtend vorzuschreiben; sie sieht diese Verpflichtung aber als Konsequenz der Vorschriften des MHRG zur Vergleichsmiete an. Die bisherigen Erfahrungen mit den Mietspiegeln und Sachverständigengutachten waren nicht nur positiv, sie waren teilweise sogar sehr schlecht. Die gesetzliche Verpflichtung, Mietspiegel nach einheitlichen Regeln aufzustellen, würde diese Mängel beheben. Sie läßt sich zugleich auch damit begründen, daß der Staat den Mietvertragsparteien ein praktikables Mittel an die Hand geben muß, wenn er sie schon zur Bestimmung der Vergleichsmiete bei Mieterhöhungen zwingt.

Die Vorschriften über die Ermittlung von Vergleichsmieten müßten bestimmen:

- Gemeinden mit 100.000 und mehr Einwohnern haben Mietspiegel zu erstellen. Im Falle kleiner Gemeinden sollten die Kreise Mietspiegel für die verschiedenen siedlungsstrukturellen Typen erstellen – diese könnten dann nach einer Niveaueinpassung auf andere Gemeinden übertragen werden (vgl. auch die vorgeschlagene Erweiterung des räumlichen Gebiets Ziffer 5506). Die Gemeinden können die Aufgabe der Erstellung an Dritte (Gutachter, Verbände der Mieter und Vermieter, Institute) übertragen. Bei der Erstellung soll ein Ausschuß beteiligt werden, in dem Gutachter, Verbände u. a. vertreten sind.
- Mietspiegel und Dateien der Sachverständigen sollen jährlich nach dem amtlichen Mietpreisindex des jeweiligen Landes fortgeschrieben und alle drei bis maximal fünf Jahre neu erstellt werden.
- Wiedervermietungsmieten der letzten beiden Jahre und alle übrigen Bestandsmieten sollen unabhängig von dem Verhältnis, wie sie in der Gemeinde auftreten, zu jeweils 50% in die Erhebung für die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmieten einfließen.
- Bei der Erstellung von Mietspiegeln und Sachverständigengutachten sind solche Entgelte nicht zugrunde zu legen, die im weiteren Sinne preisgebunden sind. Dazu gehören nicht nur Entgelte, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen an Höchstbeträge gebunden sind, sondern auch Entgelte, die mit einer Mietvergünstigung für Dienst- und Werkwohnungen, Wohnungen von Genossenschaften, Wohnungen von kommunalen Wohnungsunternehmen und Heimstätten bezahlt werden. Mieten von Wohnungen der ehemaligen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sind nicht heranzuziehen, wenn der Mietbeginn vor dem 01. 01. 1990 lag.
- Die Erhebung soll einen repräsentativen Querschnitt der üblichen Entgelte der Gemeinden erfassen. Sie soll nach anerkannten statistischen Methoden ausgewertet werden.
- Die reinen Nettomieten sollen ausgerechnet und dem Mietspiegel zugrunde gelegt werden.
- Die Vergleichskriterien Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage

sollen die Differenzierung der Mieten bestimmen, nicht aber subjektbezogene Merkmale wie die Dauer des Mietverhältnisses oder Eigenschaften des Vermieters oder Mieters. Grundlage einer solchen Differenzierung sollten vorwiegend die Wiedervermietungsmieten sein. Weitere Einzelheiten zu den Vergleichskriterien sollte das Gesetz nicht vorschreiben. Dazu wird die Einrichtung eines Arbeitskreises Mietspiegel vorgeschlagen (Ziffer 5517).

- Zur Beurteilung der Angemessenheit eines Mieterhöhungsverlangens im zivilrechtlichen Bereich müssen zwar Mittelwerte ausgewiesen werden, aber für die strafrechtliche Beurteilung von Mietwucher müssen auch Spannen angegeben sein. Im Prinzip sollte die 50%-Grenze des § 302a StGB ausschließlich von dem Oberwert dieser Spanne aus angesetzt werden. Spannen können darüber hinaus einen Spielraum für objektbezogene mietpreisrelevante Merkmale schaffen, die im Mietspiegel nicht explizit genannt sind, aber eine bestimmte Wohnung charakterisieren.
- Zur Einordnung von modernisierten Wohnungen sollen Kriterien angegeben werden. Hierzu soll im einzelnen der Arbeitskreis Mietspiegel Vorschläge unterbreiten.
- Nur vereidigte Mietsachverständige sollen zur Begutachtung zugelassen werden.

5517 Darüber hinaus wird die Einrichtung eines „Arbeitskreises Mietspiegel“ auf Bundesebene empfohlen, der bei der Bestimmung dessen, was üblich ist, in periodischen Abständen den Stand des Wissens in Form von Hinweisen darlegt, zum Beispiel:

- Welches sind die Faktoren, die die Höhe des Mietpreises im wesentlichen bestimmen?
 - Welche siedlungsstrukturellen Unterschiede gibt es bei diesen Faktoren?
 - Wieviel bleibt durch die objektbezogenen Faktoren unerklärt (subjektbezogene Faktoren, Zufallsschwankungen)?
 - Welche Modernisierungen führen zu welcher Veränderung der Miethöhe?
- Diese Hinweise sollen nicht binden, sondern die Ersteller von Mietspiegeln, Mietsachverständige und die Gerichte bei der Würdigung der Sachverständigengutachten und Mietspiegel unterstützen und eine gewisse Einheitlichkeit gewährleisten.

Vorschlag:

1. *Erlaß eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung über die Ermittlung von Vergleichsmieten*
2. *§ 2 Abs. 5 und 6 MHRG werden aufgehoben, gegebenenfalls ersetzt durch einen Abs. 5 mit der Ermächtigung zum Erlaß einer Rechtsverordnung durch die Bundesregierung.*

Das neue Gesetz über die Ermittlung von Vergleichsmieten enthält sämtliche Vorschriften, die allgemein und für jeden Einzelfall zur Ermittlung der Vergleichsmiete wichtig sind. Damit können die Bestimmungen in § 2 V und VI MHRG entfallen, so daß dieses Gesetz entlastet wird. Sollte der Gesetzgeber

statt eines förmlichen Gesetzes den Erlaß einer Rechtsverordnung vorziehen, müßte § 2 Abs. 5 und 6 MHRG ebenfalls aufgehoben und durch einen neuen Absatz mit einer Ermächtigungsgrundlage ersetzt werden, die Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsvorschriften über die Ermittlung von Vergleichsmieten bestimmt.

Verfahren

5518 Das Mieterhöhungsverlangen des Vermieters ist rechtlich ein Antrag auf Abschluß eines Änderungsvertrags, dessen Zustandekommen sich bei voller oder teilweiser Zustimmung des Mieters als Annahmeerklärung nach den allgemeinen Regeln des Vertragsrechts richtet. Hier geht es nur um das Verfahren, falls eine Klage auf Zustimmung erforderlich werden sollte.

Stimmt der Mieter dem Erhöhungsverlangen nicht bis zum Ablauf des zweiten Kalendermonats zu, der auf den Zugang des Verlangens folgt, so kann der Vermieter nach § 2 III 1 MHRG bis zum Ablauf von weiteren zwei Monaten auf Erteilung der Zustimmung klagen. Damit steht dem Mieter zunächst eine *Frist zur Überlegung und etwaigen Zustimmung* von mindestens zwei Kalendermonaten zu, die je nach Zugang des Erhöhungsverlangens im Extremfall knapp drei Monate betragen kann. Der Mieter soll vor Entscheidungen unter Zeitdruck geschützt werden (Begr. z. RegE, BT-Drucks. 7/2011, S. 11).

Hieran ist festzuhalten. Das Verfahren wird für den Vermieter dadurch wesentlich erleichtert, daß er die Mieterhöhung schon vor Ablauf der Wartefrist von einem Jahr verlangen und hierbei die einzuhaltende Zustimmungsfrist berücksichtigen kann (Ziffer 5504).

5519 Ist die Zustimmungsfrist abgelaufen, muß der Vermieter nach § 2 III 1 MHRG spätestens bis zum Ablauf von weiteren zwei Monaten Klage auf Zustimmung erheben. Hiermit sind zwei volle Kalendermonate gemeint. Es handelt sich um eine Ausschußfrist. Wird sie versäumt, verliert der Vermieter seinen Anspruch auf Zustimmung zu dem geltend gemachten Erhöhungsverlangen. Da eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 233 ZPO ausscheidet, verbleibt dem Vermieter nur die Möglichkeit, ein neues Erhöhungsverlangen zu erheben. Dies löst allerdings wiederum sämtliche Fristen aus und verschiebt den Eintritt der Mieterhöhung entsprechend.

Die *Klagefrist* wird mit dem Interesse an Rechtsklarheit und Rechtsfrieden begründet (Ausschußbericht, BT-Drucks. VI/2421, S. 4). Dies ist insoweit verständlich, als der Mieter nicht über viele Monate in der Ungewißheit leben soll, ob er nach Verweigerung der Zustimmung noch mit einem Prozeß überzogen wird und der Vermieter diesen Schwebezustand als Druckmittel gegenüber dem Mieter zwecks Wohlverhaltens oder aus sonstigen Gründen verwendet. Gleichwohl ist die kurze Ausschußfrist fragwürdig, weil das Zivilrecht auch sonst außer der Verjährung keine Fristen kennt, um Ansprüche gerichtlich durchzusetzen. Es ist deshalb geboten, die Frist zu verlängern.

Vorschlag:

In § 2 Abs. 3 Satz 1 MHRG wird das Wort „zwei“ durch das Wort „sechs“ ersetzt.

Mit dieser Verlängerung der Ausschußfrist wird die Gefahr für den Vermieter verringert, aus Unkenntnis einen Rechtsverlust zu erleiden. Insoweit ist es nicht vorrangig, den Mieter vor Rechtsunsicherheit zu bewahren, wenn er auf das Erhöhungsverlangen des Vermieters nicht reagiert hat.

5520 Ist die Zustimmung erteilt, so schuldet der Mieter den erhöhten Mietzins nach § 2 IV MHRG von dem Beginn des dritten Kalendermonats ab, der auf den Zugang des Erhöhungsverlangens folgt. Dabei macht es keinen Unterschied, ob die Zustimmung freiwillig erteilt oder durch ein rechtskräftiges Urteil nach § 894 ZPO ersetzt wird. Der *Zeitpunkt* entspricht dem Beginn der Klagefrist, auch wenn die Zustimmung oder ein Urteil erst später ergeht. Der Zeitpunkt ist im Gesetz bereits mehrfach geändert worden, zuletzt durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982, um das Mieterhöhungsverfahren zu straffen (Begr. z. Gesetzentw., BT-Drucks. 9/2079, S. 17).

Bei diesem erklärten Ziel des Gesetzgebers stellt sich die Frage, warum der Zeitpunkt für die Entstehung des erhöhten Mietzinsanspruchs nicht von vornherein mit dem Zugang des Erhöhungsverlangens gleichgesetzt wird oder wenigstens alsbald darauf folgt. Dies würde zwar den vertragsrechtlichen Regeln über das Zustandekommen eines Änderungsvertrags widersprechen. Aber auch die derzeitige Gesetzeslage stimmt damit nicht überein. Eine solche Vorverlegung des Entstehungszeitpunktes wäre im Hinblick auf die einjährige Wartefrist des § 2 I 1 Nr. 1 MHRG für ein Mieterhöhungsverlangen durchaus zu rechtfertigen, während nach dem geltenden Recht der Zeitraum zwischen zwei Mieterhöhungen wenigstens etwas mehr als vierzehn Monate beträgt und je nach Zugang des Erhöhungsverlangens auf knapp fünfzehn Monate anwachsen kann. Der Mieter würde zwar einer de facto rückwirkenden Mieterhöhung ausgesetzt, wenn er nach dem Zugang und dem daran anknüpfenden Wirkungseintritt des Erhöhungsverlangens die Zustimmungsfrist verstreichen läßt. Dies ist jedoch auch heute schon der Fall, wenn die Zustimmung durch ein Urteil ersetzt wird. Es bleibt ihm auf jeden Fall die Zustimmungsfrist, bevor er den erhöhten Mietzins zahlen muß.

Vorschlag:

§ 2 Abs. 4 MHRG erhält folgende Fassung:

„Ist die Zustimmung erteilt, so schuldet der Mieter den erhöhten Mietzins von dem Beginn des nächsten Kalendermonats ab, der auf den Zugang des Erhöhungsverlangens folgt, frühestens jedoch vom Ersten des Kalendermonats an, der nach dem Ablauf der Frist des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 1 beginnt.“

Mit dieser Regelung wird das Mieterhöhungsverfahren weiter gestrafft. Eine Verzögerung durch die Zustimmungsfrist wird ebenso vermieden wie nach der derzeitigen Rechtslage durch den auf den Beginn des dritten Kalendermonats nach Zugang hinausgeschobenen Wirkungseintritt. Die Wartefrist von einem Jahr bleibt unberührt.

Frage des Anspruchs auf Herabsetzung des Mietzinses

5521 Anders als § 4 IV und § 5 III MHRG bei der Umlage erhöhter Betriebskosten und Kapitalkosten sieht das Vergleichsmieteverfahren keinen Anspruch des Mieters vor, einen zuvor nach § 2 MHRG erhöhten Mietzins herabzusetzen, wenn die ortsübliche Vergleichsmiete für seine Wohnung wieder gesunken ist. Dies hat keineswegs theoretische Bedeutung, wie die in letzter Zeit fallenden Spitzenmieten zeigen. Auch die neue Indexmiete nach § 10 a MHRG kann zu einer Mietsenkung führen.

Aus Gründen der Parität würde es an sich dem Schutz des Mieters dienen, ihm nach einer auf § 2 MHRG gestützten Mieterhöhung einen Anspruch auf Herabsetzung des Mietzinses gegen den Vermieter einzuräumen, wenn die ortsübliche Vergleichsmiete wieder fällt. Dies kann darauf beruhen, daß das allgemeine Mietniveau für die betreffende Wohnung sinkt. Die Ursache kann auch darin liegen, daß sich die Lage der Wohnung entscheidend ändert, etwa durch den Bau einer verkehrsreichen Straße. Nach der jetzigen Rechtslage verharret der Mietzins auf dem höheren Niveau, allerdings ohne die Möglichkeit einer weiteren Erhöhung.

Gleichwohl hat sich die Kommission nicht entschlossen, für derartige Fälle einen Anspruch des Mieters auf Herabsetzung des Mietzinses vorzuschlagen. Anders als die rein kostenorientierten Erhöhungen nach den §§ 4, 5 MHRG ist das Mieterhöhungsverfahren nach § 2 MHRG unmittelbare Folge des umfassenden Kündigungsschutzes und damit gleichsam ein Preis, an dem der Mieter festgehalten werden kann, sofern er nicht seinerseits das Mietverhältnis beendet, wenn ihm die Wohnung wegen der veränderten Umstände zu teuer geworden ist. In besonders krassen Fällen wird eine Anpassung des Mietzinses nach den Grundsätzen über eine Änderung der Geschäftsgrundlage aus § 242 BGB zu erwägen sein.

2. Bauliche Verbesserungsmaßnahmen und Mieterhöhung (§ 541 b BGB, § 3 MHRG)

Grundlagen

5522 Zwischen dem Kündigungsschutz des sozialen Mietrechts, baulichen Verbesserungsmaßnahmen und einer hierauf gestützten Mieterhöhung besteht ein unmittelbarer rechtlicher Zusammenhang. Da Baumaßnahmen in aller Regel den Vertragsgegenstand verändern und damit in den Inhalt des Mietvertrags eingreifen, sind sie nach den allgemeinen Regeln des Vertragsrechts nur im Wege der einvernehmlichen Vertragsänderung zulässig. Während beim Nießbrauch schon in der ursprünglichen Fassung des BGB in § 1044 ein Duldungsanspruch des Eigentümers gegen den Nießbraucher für eine Ausbesserung oder Erneuerung der Sache vorgesehen worden ist, nahm der Gesetzgeber von der Aufnahme einer entsprechenden Vorschrift bei der Miete Abstand, weil diese ihrer Natur nach von kürzerer Dauer sei und weil die Erhaltungs-

pflicht bei längerer Dauer des Mietverhältnisses meist von dem Mieter vertraglich übernommen werde (Protokolle der Kommission für die zweite Lesung des Entwurfs des BGB, Bd. VI, 1899, S. 184f). Dahinter steht die Überlegung, daß der Vermieter das Mietverhältnis bei erheblichen Eingriffen in die Mietsache zuvor ohne weiteres durch Kündigung beenden könne. Diese Überlegung ist nicht mehr tragfähig, nachdem ein gesetzlicher Kündigungsschutz für den Mieter besteht. Der Gesetzgeber mußte deshalb schon im Mieterschutzgesetz von 1923 Regeln über die Duldungspflicht des Mieters aufstellen, die später durch Vorschriften über eine Mieterhöhung ergänzt wurden.

Nach dem Ersten Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 1971 hatte der Vermieter nur die Möglichkeit, Verbesserungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Rahmen des Vergleichsmieteverfahrens in eine Mieterhöhung umzusetzen. Hierfür war es erforderlich, daß die Mieträume in ihrem verbesserten Zustand mit solchen Wohnungen entsprechenden Standards verglichen werden konnten, für die üblicherweise ein höherer als der bisherige Mietzins gezahlt wurde.

Dies änderte sich mit dem Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 1974, indem § 3 MHRG dem Vermieter eine Erhöhung des Mietzinses gestattete, die sich aus einer Erhöhung der jährlichen Miete vor Durchführung der baulichen Änderungen um 14 vH der für die Wohnung aufgewendeten Kosten ergab. Hierdurch sollte es den Vermietern ermöglicht werden, die Kosten für Verbesserungen der Mietsache, besonders für Modernisierungen, in angemessenem Umfang auf die Mieter umzulegen. An der Modernisierung der Altbauwohnungen und vieler nach dem Krieg gebauter Wohnungen bestehe ein allgemeines dringendes Interesse. Eine Modernisierung sei jedoch oft nur bei einer entsprechenden Mieterhöhung möglich. Die bis dahin nur im Vergleichsmieteverfahren erreichbare Mieterhöhung reiche meist zur angemessenen Deckung der Modernisierungskosten nicht aus (Begr. z. RegE, BT-Drucks. 7/2011, S. 11). Die im Entwurf vorgesehene Kappungsgrenze des Modernisierungszuschlag von 10 vH über der ortsüblichen Vergleichsmiete wurde nicht Gesetz, weil befürchtet wurde, daß dies die Durchsetzung von Mieterhöhungen so erschweren würde, daß dadurch der Anreiz zur dringend notwendigen Modernisierung für den Vermieter weitgehend entfiel (Stellungnahme des BR, BT-Drucks. 7/2011, S. 16; Ausschlußbericht, BT-Drucks. 7/2638, S. 4). Die Kosten sollten entsprechend den Regelungen für preisgebundene Wohnungen auf die Mieter umgelegt werden (Begr. z. RegE, a. a. O., S. 12).

Die Duldungspflicht des Mieters wurde in der folgenden Zeit wesentlich ausgeweitet, während der Erhöhungsbetrag 1978 von 14 vH auf 11 vH herabgesetzt worden ist. Die heutige Rechtslage beruht im wesentlichen auf dem Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982, durch das § 541 b BGB eingefügt worden ist, und dem Vierten Mietrechtsänderungsgesetz von 1993, das die Vorschrift teilweise neu gefaßt hat.

Duldungspflicht bei Verbesserungsmaßnahmen

5523 Nach § 541 b I 1 BGB hat der Mieter grundsätzlich Maßnahmen zur Verbesserung der gemieteten Räume oder sonstiger Teile des Gebäudes, zur Einsparung von Heizenergie oder Wasser oder zur Schaffung neuen Wohnraums zu dulden, es sei denn, daß die Maßnahme für ihn oder seine Familie eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters und anderer Mieter in dem Gebäude nicht zu rechtfertigen ist. Dabei sind nach § 541 b I 2 BGB insbesondere die vorzunehmenden Arbeiten, die baulichen Folgen, vorausgegangene Verwendungen des Mieters und die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses zu berücksichtigen.

Die Anwendung dieser Härteklausele setzt eine Interessenabwägung voraus, deren Ergebnis keine Vertragspartei von vornherein mit Sicherheit beurteilen kann, weil sie kaum jemals eine umfassende Kenntnis der in die Beurteilung einfließenden Tatsachen der Gegeuseite haben wird und weil die Beurteilung selbst ein rechtlicher Wertungsakt ist, den ein Laie in der Regel nur mit fachlicher Beratung vollziehen kann. Weitere Unsicherheiten kommen hinzu. So steht auf der einen Seite das in § 541 b BGB und § 3 MHRG grundsätzlich als förderungswürdig anerkannte Interesse des Vermieters, den von ihm am Markt angebotenen Wohnraum zu verbessern, um wettbewerbsfähig zu bleiben und sein Eigentum bestmöglich zu nutzen. Offengeblieben ist im Gesetz aber die Frage, wie weit die Verbesserungsmaßnahmen gehen dürfen, was insbesondere bei Luxusmodernisierungen nicht nur ein Problem der anschließenden Mieterhöhung ist. Auf seiten des Mieters sind nach der nicht abschließenden gesetzlichen Aufzählung insbesondere die vorzunehmenden Arbeiten zu berücksichtigen, also die damit verbundenen Beeinträchtigungen durch Baulärm, Verschmutzung, vorübergehende Ausquartierung, ferner die baulichen Folgen durch Veränderung der Raumeinteilung oder Raumgröße sowie vorausgegangene Verwendungen des Mieters, die zerstört würden oder die eine weitere Maßnahme des Vermieters im Grunde als überflüssig erscheinen lassen. Es liegt auf der Hand, daß alle diese Gesichtspunkte keinen zuverlässigen Beurteilungsmaßstab für die Parteien abgeben und die Rechtsunsicherheit nicht beseitigen. Die Unsicherheit wird dadurch noch vergrößert, daß die Frage einer Härte auch für die Familie des Mieters zu beurteilen ist, ohne daß dieser Kreis näher bestimmt wird. Da es in der Sache um die Betroffenheit der Bewohner hinsichtlich der Verbesserungsmaßnahme geht, kommt als sachgerechter Anknüpfungspunkt nur die dauerhafte Hausstandszugehörigkeit, nicht aber irgendwelche enger oder weiter zu ziehenden Familienbände in Betracht.

Vorschlag:

In § 541 b Abs. 1 Satz 1 BGB werden die Worte „seine Familie“ durch die Worte „die zu seinem Hausstand gehörenden Personen“ ersetzt.

Hierdurch wird der Personenkreis, der bei der Beurteilung einer Härte zu

berücksichtigen ist, der zu § 556 a I 1 BGB vorgeschlagenen Änderung angepaßt (Ziffer 5427).

5524 Die meisten Probleme wirft für die Frage einer Härte die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses auf. Ob die Verbesserungsmaßnahme für den Mieter zumutbar ist, hängt grundsätzlich von der Zumutbarkeit der nachfolgenden Mieterhöhung ab. Die damit mögliche Ausnahme von der Duldungspflicht findet in § 541 b I 3 BGB sogleich eine Gegen Ausnahme, weil die Erhöhung des Mietzinses außer Betracht bleibt, wenn die gemieteten Räume oder sonstigen Teile des Gebäudes lediglich in einen Zustand versetzt werden, wie er allgemein üblich ist. Durch diese Regelung soll der Mieter vor Luxusmodernisierungen geschützt werden, ohne daß sachgerechte Verbesserungen älterer Wohnungen gehemmt werden (Begr. z. RegE, BT-Drucks. 9/2079, S. 10). Da die Zumutbarkeit einer Mieterhöhung für den einzelnen Mieter zu bestimmen ist, wird die Grenze indessen nicht erst bei objektiven Luxusmodernisierungen erreicht, sondern kann im Einzelfall sehr viel niedriger liegen. Dies hat zur Folge, daß trotz des Harmonisierungsversuchs in der Begründung zum Regierungsentwurf mit der Ausnahme von der Duldungspflicht bei Unzumutbarkeit der Mieterhöhung und der Gegen Ausnahme bei Schaffung eines allgemein üblichen Zustands im Grunde doch gegensätzliche Ziele verfolgt werden. Die daraus resultierenden Schwierigkeiten praktischer Rechtsanwendung werden dadurch verstärkt, daß das Gesetz keinen Maßstab für die Beurteilung der Zumutbarkeit einer Mieterhöhung enthält. Die in § 3 I 1 MHRG vorgesehenen II vH der aufgewendeten Kosten können jedenfalls keinen Maßstab abgeben, da sie nicht in Beziehung zur gesamten Mietzinsbelastung des Mieters stehen.

Die Regelung läuft auf eine Mietpreiskontrolle und damit auf eine Beurteilung der Zulässigkeit von Modernisierungsmaßnahmen hinaus, für die der Gesetzgeber den Parteien und den Gerichten mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der Zumutbarkeit nur einen unvollkommenen und auslegungsbedürftigen Maßstab an die Hand gegeben hat. Es kommt hinzu, daß die notwendige individuelle Beurteilung der Zumutbarkeit nach Maßgabe der Einkommensverhältnisse des jeweiligen Mieters bei einer Verbesserungsmaßnahme, die in einem Mehrfamilienhaus nur einheitlich durchgeführt werden kann, größte Schwierigkeiten aufwirft und letztlich einen Hinderungsgrund abgeben kann, der nicht in jedem Fall durch die Berücksichtigung der Interessen anderer Mieter auf seiten des Vermieters zu überwinden ist.

Die Schwierigkeiten werden durch die Gegen Ausnahme des § 541 b I 3 BGB nicht behoben, weil deren Tatbestand in gleicher Weise mit Unsicherheiten behaftet ist. Der BGH nimmt einen allgemein üblichen Zustand an, wenn er bei mindestens zwei Dritteln der Mieträume in Gebäuden gleichen Alters innerhalb derselben Region angetroffen wird (BGHZ 117, 217 = NJW 1992, 1386). Hinsichtlich der Region stellt der BGH mangels geeigneter anderer Abgrenzungskriterien auf das einzelne Bundesland ab, erkennt dabei aber selbst, daß diese Abgrenzung im Grunde beliebig ist. Das gleiche gilt für die Bildung bestimmter Baualterklassen. Ebenso haftet der quantitativen Grenze von zwei Dritteln der Mieträume eine gewisse Willkür an, da jede gesetzliche

Grundlage für diese Grenze fehlt. Würde die Formel des BGH auch in den neuen Ländern angewandt, was in der Entscheidung offengeblieben ist, so wäre angesichts des dort vor allem bei Altbauten herrschenden niedrigen Standards zu befürchten, daß Modernisierungen mit entsprechend hohen Mieterhöhungen gegen den Willen der Mieter nicht betrieben werden können.

Das Problem der tatsächlichen oder der nur so genannten Luxusmodernisierung würde an Schärfe verlieren, wenn der Zusammenhang zwischen Duldungspflicht und Mieterhöhung insoweit aufgelöst würde. Da der Mieter einen umfassenden Kündigungsschutz genießt, muß auf der anderen Seite dem Vermieter das Recht zugestanden werden, sein Eigentum auch während des fortbestehenden Mietverhältnisses so zu gestalten, wie er dies für richtig hält. Der Begriff der Luxusmodernisierung, den das Gesetz gar nicht verwendet, verliert deshalb jede Anrühigkeit, wenn mit einer Verbesserungsmaßnahme nicht zwangsläufig eine kostenorientierte Mieterhöhung und damit die Gefahr einer Vertreibung des Mieters aus der Wohnung verbunden sind. Hierfür kann bei der Gegen Ausnahme des § 541 b I 3 BGB über die Nichtberücksichtigung von Härtegründen angesetzt werden.

Vorschlag:

§ 541 b Abs. 1 BGB wird wie folgt geändert:

1. Satz 3 wird um folgenden Halbsatz ergänzt:

„oder wenn der Vermieter vor Durchführung der Maßnahmen auf eine Mieterhöhung verzichtet, soweit diese für den Mieter unzumutbar wäre.“

2. Als Satz 4 wird hinzugefügt:

„Das gleiche gilt, wenn der Vermieter dem Mieter angemessenen Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nachweist.“

Mit dieser Regelung hat es der Vermieter in der Hand, seine Vorstellungen über die Modernisierung des Hauses unabhängig von den unterschiedlichen Einkommensverhältnissen der verschiedenen Mieter und ebenso losgelöst von der Frage des allgemein üblichen Zustands zu verwirklichen. Es ist zu erwarten, daß eine solche Regelung die Parteien sogar veranlassen wird, die in Betracht kommende Mieterhöhung einvernehmlich nach § 10 Abs. 1 MHRG festzulegen, ein Weg, der dem Gesetzgeber ohnehin bei Mieterhöhungsverfahren als Idealzustand vorschwebt. Im Streitfall müßte allerdings gewährleistet sein, daß der Mieter die Durchführung der Maßnahmen nicht aus anderen Härtegründen blockieren kann. Dies könnte schon durch eine engere Auslegung des § 541 b I 1 und 2 BGB zugunsten des Vermieters erreicht werden.

5525 Der Vermieter hat dem Mieter nach § 541 b II 1 BGB zwei Monate vor dem Beginn der Maßnahme deren Art, Umfang, Beginn und voraussichtliche Dauer sowie die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses schriftlich mitzuteilen. Auch hierfür gibt es eine Ausnahmeklausel in § 541 b II 4 BGB.

Die Bestimmungen über die Mitteilungspflicht des Vermieters werden in der Praxis sehr streng gehandhabt. Dies hat zur Folge, daß der Duldungspflicht des Mieters gegenüber Verbesserungsmaßnahmen des Vermieters enge Grenzen

gezogen werden. Die hohen Anforderungen an den Inhalt der Mitteilung sind zum Schutz des Mieters nicht unbedingt erforderlich, sondern bilden eher eine Fehlerquelle, die den Vermieter daran hindert, sein Eigentum ohne Komplikationen zu modernisieren. Insoweit wäre eine großzügigere Auslegung durch die Gerichte geboten, die den Interessen beider Parteien besser gerecht würde.

Mieterhöhung

5526 Hat der Vermieter bauliche Maßnahmen durchgeführt, die den Gebrauchswert der Mietsache nachhaltig erhöhen, die allgemeinen Wohnverhältnisse auf die Dauer verbessern oder nachhaltig Einsparungen von Heizenergie oder Wasser bewirken (Modernisierung), oder hat er andere bauliche Änderungen auf Grund von Umständen, die er nicht zu vertreten hat, durchgeführt, so kann er nach § 3 I 1 MHRG eine Erhöhung der jährlichen Miete um 11 vH der für die Wohnung aufgewendeten Kosten verlangen. Aus dem Zusammenhang mit § 541 b BGB, insbesondere mit der in Abs. 2 geregelten Mitteilungspflicht folgt, daß das Recht zur Mieterhöhung nur gegeben ist, wenn die Voraussetzungen der Duldungspflicht erfüllt sind. Dies hängt von einer ordnungsgemäßen Mitteilung ab.

Der Vergleich zwischen den Tatbestandsmerkmalen des § 541 b I 1 BGB und des § 3 I 1 MHRG zeigt, daß insoweit keine vollkommene Übereinstimmung besteht. Dies ist nicht erforderlich, wenn die Maßnahme, wie bei der Schaffung neuen Wohnraums, zwar eine Duldungspflicht des Mieters erfordert, aber für ihn nicht zu einer Mieterhöhung führen soll. Die Abweichungen hinsichtlich der Nachhaltigkeit bestimmter Maßnahmen oder im Hinblick auf das Mieterhöhungsrecht bei anderen baulichen Änderungen ohne klare Grundlage in § 541 b I 1 BGB sollten jedoch zwecks Harmonisierung der Vorschriften beseitigt werden.

5527 Hat der Vermieter bauliche Maßnahmen im Sinne des § 3 I 1 MHRG durchgeführt, so kann er eine Erhöhung der jährlichen Miete um 11 vH der für die Wohnung aufgewendeten Kosten verlangen. Statt dessen kann er den Mietzins im Wege des Vergleichsmieteverfahrens nach Maßgabe entsprechend modernisierten Wohnraums erhöhen, wie es unter der Geltung des WKSchG I von 1971 allein möglich war.

Das Hauptproblem des Mieterhöhungsrechts aus § 3 MHRG, das den notwendigen Ausgleich für den Kündigungsschutz darstellt, besteht in dem Erhöhungsbetrag von 11 vH und dem Konzept, das dem einseitigen Erhöhungsrecht zugrunde liegt. Das allein an den Baukosten orientierte Erhöhungsrecht ist dem Mietpreisrecht des öffentlich geförderten Wohnungsbaus entlehnt. Die Kosten sollen auf die Mieter umgelegt werden können, weil Modernisierungen mangels einer Umlegung und Mitfinanzierung durch den Mieter sonst in vielen Fällen erschwert würden. Als Ausgleich würde der Mieter den Vorteil einer Verbesserung des Gebrauchswerts erlangen (Begr. z. RegE, BT-Drucks. 7/2011, S. 12). Dieses Element der Kostenmiete ist ein Fremdkörper im System des privaten Mietrechts und steht nicht in Einklang mit der Mieterhöhung im

Wege des Vergleichsmieteverfahrens, bei dem ein wie auch immer ermittelter Marktpreis die Richtschnur bildet. Mancher Vermieter kann durch die pauschale Erhöhungsmöglichkeit zu einer „Übermodernisierung“ veranlaßt werden. Dem könnte durch eine Begrenzung auf die Wiedervermietungsmiete begegnet werden. Es kommt hinzu, daß sich die Regelung in der zeitlichen Geltungsdauer nicht darauf beschränkt, die dem Vermieter entstandenen Kosten abzudecken. Da die Mieterhöhung unbefristet ist, verschafft sie dem Vermieter einen zusätzlichen Gewinn, so daß von einer Mit-Finanzierung durch den Mieter kaum die Rede sein kann. Auch wenn davon auszugehen ist, daß die Vermieter in der Praxis nicht immer die Obergrenze von 11 vH ausschöpfen, handelt es sich um eine einseitige Belastung der Mieter zwecks Verbesserung des Eigentums der Vermieter. Ob die Erhöhung des Gebrauchswerts für den Mieter einen Ausgleich darstellt, sollte im Grunde der Markt erweisen. Die aufgewendeten Kosten sind dafür kein Indikator.

5528 Dem Ziel des Gesetzes, dem Vermieter trotz des Bestandsschutzes des Mietverhältnisses einen marktorientierten Ertrag zu sichern, würde deshalb eine Mieterhöhung wegen Modernisierung im Rahmen des Vergleichsmieteverfahrens nach § 2 MHRG viel eher gerecht. Würde damit eine konsequente Duldungspflicht des Mieters für Verbesserungsmaßnahmen ohne Einschränkungen durch eine Härteklausele verbunden, wäre im Grunde für den Vermieter nahezu der Zustand von Verfügungsmöglichkeit über das Mietobjekt erreicht, der ohne Bestandsschutz gegeben wäre. Im Interesse des Mieters ist es jedoch nicht vertretbar, das Mieterhöhungsverfahren generell von etwaigen Härtegründen, insbesondere von einer unzumutbaren Steigerung des Mietzinses abzukoppeln. Solche Härten können auch bei dem nach dem Gesetz ohnehin alternativ möglichen Vergleichsmieteverfahren auftreten. Auf der anderen Seite ist zu befürchten, daß eine Beschränkung der Mieterhöhung auf § 2 MHRG Modernisierungsmaßnahmen erheblich hemmen würde, vor allem in den neuen Ländern mit ihrem unermeßlichen Nachholbedarf. Da sich die Regelung des § 3 MHRG zudem in der Praxis bewährt hat, sieht die Kommission davon ab, eine durchgreifende Gesetzesänderung zu empfehlen.

5529 Weitere Probleme werfen die verfahrensrechtlichen Bestimmungen auf. Der Anspruch auf Mieterhöhung ist vom Vermieter nach § 3 III 1 MHRG durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Mieter geltend zu machen. Es handelt sich um ein einseitiges Gestaltungsrecht zur Änderung des Mietvertrags, das neben dem Kostenelement einen weiteren Fremdkörper im System des privaten Mietrechts darstellt.

Nach § 3 III 2 MHRG ist die Erklärung nur wirksam, wenn in ihr die Erhöhung auf Grund der entstandenen Kosten berechnet und entsprechend den Voraussetzungen nach Abs. 1 erläutert wird. Da die Erklärung dem Mieter ermöglichen soll, die Berechtigung der Mieterhöhung nachzuprüfen, werden an die Berechnung und Erläuterung strenge Anforderungen gestellt. Ein Verstoß macht die Erklärung unwirksam. Die Unwirksamkeit kann nicht rückwirkend durch Nachholung fehlerfreier Angaben geheilt werden. Viel-

mehr ist eine neue Erklärung abzugeben, die auf jeden Fall den Eintritt der Mieterhöhung zeitlich verzögert.

Die Erklärung des Vermieters hat nach § 3 IV 1 MHRG die Wirkung, daß von dem Beginn des auf die Erklärung folgenden übernächsten Monats an der erhöhte Mietzins an die Stelle des bisher zu entrichtenden Mietzins tritt. Da der Anspruch auf Mieterhöhung nach Durchführung der baulichen Änderungen entsteht, kann die Erklärung erst nach Abschluß der Arbeiten abgegeben werden. Eine vorherige Erklärung ist unwirksam. In aller Regel wird sich die Abgabe der Erklärung noch weit über den Abschluß der Arbeiten hinaus verzögern, bis dem Vermieter alle Rechnungen vorliegen und er den Anforderungen des Gesetzes an die Berechnung und Erläuterung gerecht werden kann. Bis zum Eintritt der Mieterhöhung dauert es dann nochmals zwischen knapp zwei und gut einem Monat. Nach § 3 IV 2 MHRG verlängert sich die Frist des S. 1 um sechs Monate, wenn der Vermieter dem Mieter die zu erwartende Erhöhung des Mietzins nicht nach § 541 b II 1 BGB mitgeteilt hat oder wenn die tatsächliche Mieterhöhung gegenüber dieser Mitteilung um mehr als 10 vH nach oben abweicht.

Fraglich ist, ob zum Schutz des Mieters alle diese Verzögerungen der Mieterhöhung notwendig sind. Mit dem Abschluß der Bauarbeiten kommt er in den Genuß einer etwaigen Erhöhung des Gebrauchswerts der Mietsache, hat aber die Gegenleistung in Gestalt eines höheren Mietzins erst sehr viel später zu erbringen. Aufgrund der Mitteilung des Vermieters nach § 541 b II 1 BGB weiß er über die voraussichtliche Dauer der Maßnahme und die zu erwartende Erhöhung des Mietzins von Anfang an Bescheid. Es steht deshalb im Grunde nichts entgegen, den Eintritt der Mieterhöhung an den Zeitpunkt zu koppeln, in dem die Arbeiten abgeschlossen sind und damit die Mietsache verbessert ist. Verfahrensmäßig könnte dies durch eine ad hoc abgegebene Erklärung mit späterer Nachholung der Berechnung und Erläuterung gelöst werden. Selbst Abweichungen zwischen der mitgeteilten zu erwartenden und der tatsächlichen Mieterhöhung sollten nicht in der undifferenzierten Weise, die § 3 IV 2 MHRG bestimmt, durch einen sechsmonatigen Erhöhungsstopp einseitig zu Lasten des Vermieters gehen, da unvorhersehbare Umstände, deren Beseitigung auch dem Mieter zugute kommen kann, zu der Abweichung von mehr als 10 vH führen können.

Vorschlag:

1. § 3 Abs. 3 MHRG erhält folgende Fassung:

„Der Anspruch nach Absatz 1 ist von dem Vermieter nach Abschluß der Maßnahme durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Mieter geltend zu machen. Der Mieter schuldet den erhöhten Mietzins von dem Beginn des nächsten Kalendermonats ab, der auf den Zugang der Erklärung folgt. Sie ist innerhalb von sechs Monaten in der Weise zu begründen, daß die Erhöhung auf Grund der entstandenen Kosten berechnet und entsprechend den Voraussetzungen nach Absatz 1 erläutert wird. Ergibt sich aus der Begründung ein höherer Betrag als aus der Erklärung, wird der Unterschiedsbetrag von dem

Beginn des auf den Zugang der Begründung folgenden Kalendermonats ab geschuldet.“

2. § 3 Abs. 4 MHRG wird aufgehoben.

Die Regelung zieht den Wirkungseintritt der Mieterhöhung auf den Zeitpunkt des Zugangs der Erklärung vor. Sie vermeidet damit sämtliche Verzögerungen, die im geltenden Recht angelegt und im Vierten Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 noch verstärkt worden sind. Dies entspricht dem Vorschlag zum Vergleichsmieteverfahren (Ziffer 5520). Die Wirksamkeit der Erhöhungserklärung wird von der Begründung gelöst. Damit spielen die Anforderungen an ihren Inhalt keine entscheidende Rolle mehr. Der Informationswert für den Mieter muß erhalten bleiben. Die Begründung ist innerhalb von sechs Monaten nachzuliefern. Ergibt sich der erhöhte Mietzins erst auf dieser Grundlage genau, so wird er für die Zeit ab Zugang der nur dem Grunde nach, nicht aber betragsmäßig erklärten Erhöhung rückwirkend neu berechnet.

3. Umlegung von Betriebskosten (§ 4 MHRG)

5530 Die Vorschrift des § 4 MHRG betrifft zwei verschiedene Sachverhalte. In Abs. 1 ist bestimmt, daß für Betriebskosten im Sinne des § 27 der Zweiten Berechnungsverordnung (II. BV) Vorauszahlungen nur in angemessener Höhe vereinbart werden dürfen und daß über die Vorauszahlungen jährlich abzurechnen ist. Dies betrifft die in der Praxis weitaus überwiegende Zahl der Mietverhältnisse, denen eine Nettomietvereinbarung zugrunde liegt. Allerdings werden in der Praxis nicht immer alle Kosten abgewälzt. Die Abs. 2 bis 4 sind für die Fälle der Vereinbarung eines Bruttomietzinses maßgebend, in denen alle oder ein Teil der Betriebskosten durch den Mietzins abgegolten werden und keine Einzelabrechnung erfolgt. Der durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 neu geschaffene Abs. 5 regelt ein einseitiges Bestimmungsrecht des Vermieters für den Verteilungsmaßstab bei bestimmten Betriebskosten und gilt für beide in § 4 MHRG geregelten Arten der Mietzinsvereinbarung.

Die Regelung des § 4 I MHRG wirft vor allem wegen der hohen Anforderungen der Gerichte an die Abrechnung durch den Vermieter Probleme auf. Der Inhalt der Abrechnungspflicht entspricht dem der Rechenschaftslegung nach § 259 BGB, so daß der Vermieter eine geordnete Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben vorlegen muß, die dem Mieter in allen Einzelheiten eine Nachprüfung ermöglicht. Eine Verletzung der Abrechnungspflicht berechtigt den Mieter, weitere Vorauszahlungen oder die Begleichung einer Restschuld zu verweigern. Die große Zahl gerichtlicher Entscheidungen deutet das hohe Konfliktpotential an, das in dieser Regelung angelegt ist. Klarstellende Bestimmungen des Gesetzgebers könnten hinsichtlich der Abrechnung für Rechtsfrieden sorgen. Dies gilt vor allem für den Umlegungsmaßstab nach Quadratmetern. Eine solche Verteilung nach dem Flächenmaßstab ist nicht schlechthin unbillig, abhängig allerdings von der Beurteilung im Einzelfall

(OLG Hamm NJW 1984, 984). Eine generelle Zulassung unter dem Vorbehalt abweichender vertraglicher Vereinbarungen und der Bestimmungen der Heizkostenverordnung könnte die Rechtsunsicherheit beseitigen.

Vorschlag:

Dem § 4 MHRG wird folgender Absatz 6 angefügt:

„Steht dem Vermieter das Recht zu, den Umlegungsmaßstab zu bestimmen, so kann er die Betriebskosten vorbehaltlich anderweitiger Vorschriften auch nach dem Anteil der Fläche umlegen.“

Die Regelung erleichtert das Abrechnungsverfahren bei häufig wechselnder Personenzahl.

4. Umlegung von Kapitalkosten (§ 5 MHRG)

5531 Nach § 5 I MHRG ist der Vermieter berechtigt, Erhöhungen der Kapitalkosten, die infolge einer Erhöhung des Zinssatzes gegenüber dem Zeitpunkt der Begründung des Mietverhältnisses aus einem dinglich gesicherten Darlehen fällig werden, durch schriftliche Erklärung anteilig auf den Mieter umzulegen, wenn die Erhöhung auf Umständen beruht, die der Vermieter nicht zu vertreten hat und das Darlehen der Finanzierung des Neubaus, des Wiederaufbaus, der Wiederherstellung, des Ausbaus, der Erweiterung oder des Erwerbs des Gebäudes oder des Wohnraums oder von baulichen Maßnahmen im Sinne des § 3 I MHRG gedient hat. Die Erhöhung des Mietzinses ist nach § 5 II MHRG durch einseitige, schriftliche Gestaltungserklärung geltend zu machen. Sie muß den Grund für die Umlage bezeichnen und erläutern.

Die Regelung ist durch das Zweite Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 1974 in einer Zeit der Hochzinspolitik geschaffen worden, ohne daß vorhergesehen wurde, welche Ausmaße die Zinssteigerungen in den folgenden Jahren noch annehmen würden. Sie bezweckt, in Anlehnung an die für den preisgebundenen Wohnraum maßgebenden Vorschriften die Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes bei starken Bewegungen auf dem Kapitalmarkt durch eine Umlegung erhöhter Kapitalkosten auf die Mieter zu wahren (Begr. z. RegE, BT-Drucks. 7/2011, S. 13).

Der Inhalt und die Entstehungsgeschichte der Regelung zeigen mit der deutlichen Anlehnung an die Vorschriften über preisgebundenen Wohnraum, die im ursprünglichen Gesetzentwurf durch wörtliche Bezugnahme auf Bestimmungen des öffentlichen Mietpreisrechts noch enger war (BT-Drucks. 7/2011, S. 6), daß es sich ebenso wie bei Modernisierungsmaßnahmen nach § 3 MHRG um ein systemwidriges Element im privaten Mietrecht handelt. Die Regelung des § 535 BGB geht davon aus, daß die Parteien einen Mietzins vereinbaren, aus dem der Vermieter sämtliche Unkosten bestreiten und darüber hinaus einen Gewinn erzielen kann, wenn die Marktverhältnisse dies zulassen. Bei einem fest vereinbarten Mietzins gehen Kostensteigerungen zu Lasten des Vermieters, während Einsparungen seinen Gewinn vergrößern.

Dieses System wird durch § 5 MHRG durchbrochen, weil Kostensteigerungen den Mieter belasten und dem Vermieter dadurch nahezu jedes Risiko für sein Finanzierungsverhalten abgenommen wird. Ist der Kaufpreis des Mietobjekts gegenüber dem Ertragswert zu hoch, kann auch noch eine Steigerung der ohnehin höheren Finanzierungskosten auf den Mieter abgewälzt werden. Die Regelung begünstigt einseitig den Vermieter. Sie ist unausgewogen, weil sie eine Erhöhung der Miete bei einer Steigerung des Zinssatzes gegenüber dem Zeitpunkt des Vertragsschlusses zwar zuläßt, bei einer Senkung des Zinssatzes gegenüber diesem Zeitpunkt aber keine Ermäßigung der Miete zugunsten des Mieters vorschreibt. Zu einer Ermäßigung ist der Vermieter nach § 5 III 1 MHRG nur verpflichtet, wenn und soweit er vorher von einem Erhöhungsrecht Gebrauch gemacht hat. Der Gewinn aus einer Senkung des im Zeitpunkt des Vertragsschlusses maßgebenden Zinssatzes kommt also allein dem Vermieter zugute. Welche sozialen Zündstoffe die Regelung in sich birgt, wurde bei den hohen Zinssteigerungen Anfang der achtziger Jahre deutlich.

Vorschlag:

§ 5 MHRG wird aufgehoben.

Die Systemwidrigkeit und die unausgewogenen sowie unsozialen Folgen des § 5 MHRG sprechen dafür, die Regelung aufzuheben.

5. Staffelmiete (§ 10 II MHRG)

5532 In § 10 I MHRG ist bestimmt, daß Vereinbarungen, die zum Nachteil des Mieters von den Vorschriften der §§ 1 bis 9 MHRG abweichen, grundsätzlich unwirksam sind. Hiervon abweichend kann der Mietzins nach § 10 II MHRG für bestimmte Zeiträume in unterschiedlicher Höhe schriftlich vereinbart werden. Die Vereinbarung eines gestaffelten Mietzinses darf nur einen Zeitraum bis zu jeweils zehn Jahren umfassen. Der Mietzins muß jeweils mindestens ein Jahr unverändert bleiben. Der jeweilige Mietzins oder die jeweilige Erhöhung muß betragsmäßig ausgewiesen sein, also nicht nur in Prozenten. Das Kündigungsrecht des Mieters kann höchstens auf vier Jahre seit Abschluß der Vereinbarung beschränkt werden.

Die Regelung ist durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982 eingefügt und durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 mit der Klarstellung versehen worden, daß der betragsmäßige Answeis der jeweiligen Erhöhung genügt und nicht unbedingt der jeweilige Gesamtmietzins angegeben werden muß, was vorher streitig war. Die Zulassung der Staffelmiete sollte durch eine sichere Kalkulation Investitionsentscheidungen erleichtern (Begr. z. Gesetzentw., BT-Drucks. 9/2079, S. 9, 18).

Von einer sicheren Kalkulation des Vermieters kann allerdings keine Rede sein, wenn es dem Mieter jederzeit oder bei einer zulässigen Beschränkung des Kündigungsrechts nach höchstens vier Jahren möglich ist, sich den Mietsteigerungen unter Einhaltung der Kündigungsfrist zu entziehen. Auf der anderen

Seite ist zu bedenken, daß Mieter durch die mit der Wohnungssuche verbundenen Nöte und durch einen niedrigen Anfangsmietzins verleitet werden, eine Wohnung anzumieten, die sie langfristig nicht mehr bezahlen können mit der Folge, daß sie einen teuren Umzug auf sich nehmen müssen oder gar einem Räumungsprozeß nach einer Kündigung wegen Zahlungsverzugs ausgesetzt werden.

Die Regelung ist von Anfang an zwiespältig beurteilt worden. Diese Beurteilung scheint sich bis heute gehalten zu haben. In der Begründung zum Entwurf eines Vierten Mietrechtsänderungsgesetzes wird eingeräumt, daß die Möglichkeit der Vereinbarung von Staffelmieten nur sehr begrenzte Bedeutung erlangt habe (BT-Drucks. 12/3254, S. 8). Diese Annahme wird in der Praxis jedoch bestritten. Die Staffelmiete stellt eher eine vom Gesetzgeber selbst angebotene Ersatzlösung gegenüber den Bindungen des Vergleichsmieteverfahrens dar. Da sie den Parteien einen größeren vertraglichen Gestaltungsspielraum eröffnet, ist unter dem Zeichen der Vertragsfreiheit eher für ihre Beibehaltung zu plädieren.

Durch weitere Erleichterungen könnte der Regelung eine noch größere Wirkung verliehen werden. So ist die Begrenzung der Staffelmietvereinbarung auf zehn Jahre damit begründet worden, eine hinreichend begründete Kalkulation der Mietpreisentwicklung über diesen Zeitraum hinaus erscheine nicht möglich, so daß kein Bedarf für die Zulassung einer längeren Spanne bestehe (Begr. z. Gesetzentw., BT-Drucks. 9/2079, S. 17). Die Entscheidung dieser Frage sollte das Gesetz besser den Parteien überlassen und deshalb keine Höchstzeit festlegen. Auch bei einer längeren Spanne als zehn Jahre wird der Mieter nicht übermäßig gebunden, da sein Kündigungsrecht nicht für mehr als vier Jahre angeschlossen werden kann.

Nach der ursprünglichen Regelung mußte der Mietzins jeweils betragsmäßig ausgewiesen sein. Dies wurde überwiegend als Answeis des Gesamtmietzins auf den einzelnen Stufen verstanden. Hierdurch sollte dem Mieter die auf ihn zukommende Mietbelastung verdeutlicht werden (Begr. z. Gesetzentw., a.a.O.). Dies ist durch die Änderung von 1993 dahin abgeschwächt worden, daß der jeweilige Mietzins oder die jeweilige Erhöhung betragsmäßig ausgewiesen sein muß. Hierdurch wird der Mieter, der im allgemeinen rechnen kann, immer noch unangemessen bevormundet. Die einzelnen Stufen des Mietzinses müssen vertraglich genau bestimmt sein, um eine wirksame Vereinbarung annehmen zu können. Hierfür können auch Prozentzahlen genügen, wenn sie zu einem bestimmten Ausgangsbetrag in Beziehung gesetzt werden. Das Erfordernis der Bestimmtheit ergibt sich schon aus dem allgemeinen Vertragsrecht und braucht deshalb in § 10 II 5 MHRG nicht besonders hervorgehoben zu werden, zumal sich dies auch aus § 10 II 1 MHRG über die Vereinbarung „in unterschiedlicher Höhe“ ergibt.

Vorschlag:

§ 10 Abs. 2 MHRG wird wie folgt geändert:

1. Die Sätze 2 und 5 werden aufgehoben.
2. In Satz 3 werden die „§§ 2, 3 und 5“ durch „§§ 2 und 3“ ersetzt.

Mit der Aufhebung dieser Vorschriften werden Staffelmietvereinbarungen auf beliebige Zeit zulässig. Für die Bestimmbarkeit der einzelnen Stufen reichen die Anforderungen des allgemeinen Vertragsrechts. Die Streichung von § 5 MHRG in S. 3 ist eine Folgeänderung des Vorschlags, diese Vorschrift aufzuheben (Ziffer 5531).

6. Ausnahmetatbestände (§ 10 III MHRG)

5533 In § 10 III MHRG sind Ausnahmetatbestände bestimmt, für die die Vorschriften der §§ 1 bis 9 MHRG kraft Gesetzes nicht gelten. Die Parteien können deshalb Mieterhöhungen nach den allgemeinen Regeln des Vertragsrechts durchsetzen, notfalls mit Hilfe der Änderungskündigung.

Die Ausnahmetatbestände in § 10 III MHRG und § 564 b VII BGB stimmen nur zum Teil überein. Abweichend von § 564 b VII Nr. 4 und 5 BGB unterliegen Mietverhältnisse über Wohnraum in Ferienhäusern und Ferienwohnungen in Ferienhausgebieten sowie über Wohnraum, den eine juristische Person des öffentlichen Rechts zur Versorgung von Personen mit dringendem Wohnungsbedarf oder in Ausbildung befindlicher Personen angemietet hat, den Bestimmungen des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe. Darin liegt im Grunde eine mangelhafte Abstimmung mit den Vorschriften des BGB, weil die Kündigung ohne berechtigtes Interesse und ohne Eingreifen der Sozialklausel möglich ist, während die Kündigung zum Zwecke der Mieterhöhung wegen der Geltung des § 1 S. 1 MHRG ausgeschlossen ist. Dies kann zur Folge haben, daß ein Vermieter, der eine Mieterhöhung wünscht, statt des schwerfälligen Mieterhöhungsverfahrens nach § 2 MHRG eher die Kündigung zwecks Räumung wählt und den höheren Mietpreis dann mit einem neuen Mieter vereinbart. Dies läuft den Interessen des Vormieters zuwider.

Wegen der geringen praktischen Bedeutung sieht die Kommission von einer Empfehlung ab.

VI. Mietrecht im öffentlich geförderten Wohnungsbau

1. Grundlagen

5601 Das Mietrecht im öffentlich geförderten Wohnungsbau ist in erster Linie Mietpreisrecht nebst den dazugehörigen Vorschriften für die Ermittlung des zulässigen Mietzinses. Die Parteien sind in ihrer Mietzinsvereinbarung insoweit nicht frei, als die Kostenmiete nach § 8 I WoBindG die Obergrenze bildet. Nach dieser Vorschrift darf der Verfügungsberechtigte die Wohnung nicht gegen ein höheres Entgelt zum Gebrauch überlassen, als zur Deckung der laufenden Aufwendungen erforderlich ist. Die Kostenmiete ist nach den Bestimmungen der Zweiten Berechnungsverordnung und der Neubaumieteverordnung (NMV) zu ermitteln. Auf das komplizierte Regelwerk dieser Verordnungen soll hier nicht weiter eingegangen werden. Der Umgang mit diesen

Verordnungen hat sich in der Praxis im Laufe der jahrzehntelangen Geltung eingespielt. Dennoch ist festzuhalten, daß die Bestimmungen immer wieder den Anlaß für fehlerhafte Ermittlungen der Kostenmiete bilden, was wiederum einen Preisverstoß zur Folge hat. Dies gilt nicht nur für die erstmalige Ermittlung der Kostenmiete, sondern auch für spätere Änderungen und das daran anschließende Mieterhöhungsverfahren. Neben der Preisbindung ist der Vermieter in der Auswahl der Mieter beschränkt, da er die Wohnung nach § 4 WoBindG nur einem durch eine Bescheinigung der zuständigen Stelle ausgewiesenen Wohnberechtigten überlassen darf.

Alle diese Beschränkungen des Vermieters in seiner Verfügungsbefugnis können bei einem Verstoß durch öffentlich-rechtliche Sanktionen nach den §§ 25, 26 WoBindG geahndet werden.

2. Verzerrung der Preise am Mietwohnungsmarkt

5602 Die Beibehaltung der Preisbindung im öffentlich geförderten Wohnungsbau nach der durch das Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht von 1960 eingeleiteten Liberalisierung hat auf Dauer zu einem gespaltenen Wohnungsmarkt und zu gespaltenen Mietpreisen geführt (6105 ff). Die Sozialmieten im öffentlich geförderten Wohnungsbau weichen in Niveau und Struktur erheblich von den im frei finanzierten Wohnungsbau erzielbaren Mieten ab und weisen darüber hinaus selbst innerhalb des preisgebundenen Marktes große Unterschiede auf.

Das Niveau der Sozialmieten insgesamt liegt vor allem in Großstädten deutlich unter dem der ortsüblichen Vergleichsmiete frei finanzierten Wohnraums, während der Unterschied in kleineren Gemeinden zumeist gering ist. Dennoch gibt es selbst in Großstädten bestimmte einzelne Sozialmieten, die über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen, wogegen andere Sozialmieten drastische Mietvorteile aufweisen. Dies beruht darauf, daß Vergleichsmieten üblicherweise höher sind, wenn sich die Wohnungen in besserer Wohnlage befinden, und daß kleinere preisfreie Wohnungen pro Quadratmeter meist teurer sind als große. Die Sozialmieten unterscheiden sich in dieser Hinsicht nicht.

Hinzu kommt, daß für die Sozialmieten nach der Errichtung der Wohnungen die „Bevolligungsmiete“ verlangt wird, die jeweils von den Ländern bestimmt wird. Diese Miete ändert sich im Zeitverlauf vor allem dann, wenn die Länder die Zinsen für öffentliche Baudarlehen anheben oder wenn eine im Darlehensvertrag vereinbarte Degressionsstufe der Förderung eintritt. Dadurch ergeben sich sehr unterschiedliche Mietpreise für gleiche Wohnungen. Manchmal kommt es sogar dazu, daß Mieter als „Sozialnomaden“ aus älteren in neue Sozialwohnungen umziehen, wenn der Mietzins für die ältere Wohnung von einer Förderungsdegression betroffen wird. Schon gar nicht entspricht die Bevolligungsmiete in Niveau, Struktur und zeitlicher Entwicklung dem Schema, das sich für eine Gleichgewichtsmiete nicht preisgebundener Wohnungen ergibt.

Vor allem ist es unter dem Gesichtspunkt des Förderungszwecks keineswegs

so, daß die Mietvorteile von Sozialwohnungen dann besonders hoch wären, wenn die Mieter besonders bedürftig sind. Bezieher von sehr niedrigen Einkommen sind in Sozialwohnungen nicht sehr stark repräsentiert. Dies liegt zum einen an dem Auswahlrecht des Vermieters, insbesondere aber daran, daß sich die Wohnberechtigung in der Regel nach dem Einkommen zur Zeit des Antrags auf Ausstellung einer entsprechenden Bescheinigung richtet. Sozialmieter bleiben aber gerade wegen der günstigen Mietpreise oft über Jahrzehnte in ihren Wohnungen, auch wenn sie schon längst Bezieher von normalen Einkommen und häufig sogar Fehlbeleger geworden sind.

3. Fehlbelegung

5603 Das Problem der Fehlbelegung öffentlich geförderten Wohnraums ergibt sich aus der Bindung des Verfügungsberechtigten, die Wohnung nur einem Wohnberechtigten überlassen zu dürfen. Wird hiergegen verstoßen, hat der Verfügungsberechtigte nach § 4 VIII WoBindG auf Verlangen der zuständigen Stelle das Mietverhältnis zu kündigen und die Wohnung einem Wohnungssuchenden zu überlassen, der seine Wohnberechtigung durch eine Bescheinigung nachweist. Auf dieser Grundlage wird auch zivilrechtlich ein Kündigungsgrund im Sinne des § 564 b II BGB anerkannt.

Dies gilt jedoch nicht, wenn die Fehlbelegung erst nach Bezug der Wohnung durch veränderte Umstände eingetreten ist, insbesondere aufgrund eines gestiegenen Einkommens. Der Mieter kann dann nur aufgrund des § 1 des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen zu einer Ausgleichszahlung herangezogen werden, sofern sein Einkommen die maßgeblichen Einkommensgrenzen um mehr als 20 vH übersteigt und wenn die Wohnung in einer Gemeinde liegt, die durch landesrechtliche Vorschriften bestimmt ist. Nur solche Gemeinden können bestimmt werden, in denen die Kostenmieten öffentlich geförderter Mietwohnungen die ortsüblichen Mieten vergleichbarer, nicht preisgebundener Mietwohnungen erheblich unterschreiten. Die Ausgleichszahlung ist danach gestaffelt, um wieviel Prozent die Einkommensgrenze überschritten wird. Sie reicht in der bundesgesetzlichen Regelung von 0,50 DM über 1,25 DM bis maximal 2,- DM monatlich je Quadratmeter Wohnfläche. Landesgesetzliche Bestimmungen gehen zum Teil erheblich darüber hinaus.

Die Regelung ist in höchstem Maße unvollkommen. Durch die Grenzziehung erst bei mehr als 20 vH des maßgeblichen Einkommens und die Beschränkung auf Gemeinden mit einem erheblichen Unterschied zwischen preisgebundenen und frei vereinbarten Mieten wird nur ein Bruchteil der Fehlbeleger erfaßt, so daß große Summen öffentlicher Subventionen fehlgeleitet werden. Es kommt hinzu, daß der Preisunterschied in vielen Fällen mehr als die in der bundesgesetzlichen Vorschrift festgelegten 2,- DM ausmacht. Häufig wird der Preisunterschied nicht einmal erreicht, wenn – wie etwa in Hessen – bei einer Überschreitung der Einkommensgrenze um mehr als 100 vH als Ausgleichszahlung 4,50 DM abgeschöpft werden können. Schließlich ist darauf hinzuwei-

sen, daß die nachträgliche Fehlbelegung nicht als ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses nach § 564 b II BGB anerkannt ist.

Das Problem der nachträglichen Fehlbelegung bedarf dringend einer Lösung durch den Gesetzgeber. Diese Lösung kann darin bestehen, die Sozialwohnungsbestände entsprechend dem Vorschlag der Kommission in den freien Wohnungsmarkt zu überführen (Ziffer 6212ff). Damit erledigte sich das Problem der Fehlbelegung von selbst. In der Kommission sind weitergehende Vorschläge erörtert worden, bezüglich derer aber keine Einigung erzielt werden konnte.

VII. Sonderregelungen für die neuen Länder

1. Grundlagen

5701 Die Regelungen des Bestandsschutzes und der Miethöhe für Mietverhältnisse über Wohnraum in den neuen Ländern ergeben sich aus Art. 232 § 2 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche (EGBGB) und aus § 11 MHRG. Diese Vorschriften beruhen auf Art. 8 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31. 8. 1990 (BGBl II 889) nebst Anlage I Kapitel III Sachgebiet B Abschnitt II Nr. 1 (Art. 232 § 2 EGBGB) und Anlage I Kapitel XIV Abschnitt II Nr. 7 (§ 11 MHRG). Durch das Gesetz zur Verlängerung der Wartefristen in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet von 1992 ist Art. 232 § 2 III EGBGB mit Wirkung vom 1. 1. 1993 neu gefaßt worden. Hierdurch ist unter anderem die Wartefrist für eine Kündigung wegen Eigenbedarfs vom 31. 12. 1992 bis zum 31. 12. 1995 verlängert worden, nachdem Bestrebungen im Gesetzgebungsverfahren auf eine Verlängerung bis zum 31. 12. 1997 abgezielt hatten (Gesetzentw. des Bundesrates, BR-Drucks. 89/92).

Der generelle Zweck der Vorschriften ist darauf gerichtet, die am Tage des Beitritts in der ehemaligen DDR bestehenden Mietverhältnisse in den Regelungsbereich des BGB überzuleiten (Erläuterungen zum Einigungsvertrag, BT-Drucks. 11/7817, S. 38). Indem der Gesetzgeber die grundsätzliche Geltung des BGB vom Zeitpunkt der Wiedervereinigung an bestimmt hat, ist er von der Regel des Art. 232 § 1 EGBGB abgewichen, nach der für ein früher entstandenes Schuldverhältnis das bis dahin in der DDR geltende Recht maßgebend bleibt. Damit ist auf dem Gebiet des Mietrechts das Ziel der Rechtsvereinheitlichung durch den Einigungsvertrag zwar im wesentlichen erreicht worden. Die Überleitungsvorschriften enthalten jedoch so zahlreiche und einschneidende besondere Bestimmungen über Kündigungsschutz und Mietpreisbildung, daß noch auf längere Sicht unterschiedliche Kategorien von Mietverhältnissen in den östlichen und westlichen Bundesländern bestehen werden. Eine vollständige Rechtseinheit wird erst zu erreichen sein, wenn der Gesetzgeber den Bestrebungen widersteht, die Überleitungsvorschriften noch weiter zu verlängern.

2. Bestandsschutz (Art. 232 § 2 EGBGB)

Geltung des BGB als Regel (Abs. 1)

5702 Nach Art. 232 § 2 I EGBGB richten sich Mietverhältnisse aufgrund von Verträgen, die vor dem Wirksamwerden des Beitritts, also vor dem 3. 10. 1990, geschlossen worden sind, von diesem Zeitpunkt an nach den Vorschriften des BGB, soweit nicht in den folgenden Absätzen etwas anderes bestimmt ist. Daraus folgt, daß alle Vorschriften des BGB über den Bestandsschutz, die hier im einzelnen behandelt worden sind (Ziffern 5401 ff), grundsätzlich auch auf die noch in der früheren DDR abgeschlossenen Mietverhältnisse anwendbar sind. Da das Gesetz allein auf den Zeitpunkt des Vertragsschlusses abstellt, kommt es nur darauf an, ob das Mietverhältnis ideutisch ist. Die Identität des Mietverhältnisses wird nicht notwendigerweise durch eine Änderung der Vertragsbedingungen oder gar der Vertragsparteien beseitigt, so etwa in den Fällen des § 571 BGB bei Eintritt des Grundstückserwerbers in das Mietverhältnis, des § 569 a BGB bei Sondernachfolge von Ehegatten oder Familienangehörigen und des § 1922 BGB bei Gesamtrechtsnachfolge im Erbfall. Altverträge werden deshalb noch auf unabsehbare Zeit existieren.

Hinderung wirtschaftlicher Verwertung (Abs. 2)

5703 Der Fortbestand von Altverträgen wird seine Bedeutung verlieren, soweit die Überleitungsvorschriften befristet sind, weil nach Fristablauf eine vollständige Angleichung an das nach dem BGB für alle übrigen Mietverträge maßgebende Recht stattfinden wird. Auf die Sondervorschriften für die Kündigung wegen Eigenbedarfs (Art. 232 § 2 III 1 u. 2 EGBGB), für die Kündigung von Einliegerwohnräumen (Art. 232 § 2 III 3 EGBGB) und auf die Sozialklausel des Art. 232 § 2 IV EGBGB braucht deshalb nicht weiter eingegangen zu werden.

Dies gilt jedoch nicht für die Vorschrift des Art. 232 § 2 II EGBGB, die keine Befristung aufweist. Hiernach kann sich der Vermieter auf berechnete Interessen im Sinne des § 564 b II Nr. 3 BGB nicht berufen. Der Kündigungsgrund der Hinderung angemessener wirtschaftlicher Verwertung ist damit für die im Zeitpunkt der Wiedervereinigung bestehenden Mietverhältnisse auf Dauer ausgeschlossen. Dies wird damit begründet, dieser Kündigungstatbestand sei im Zivilgesetzbuch der DDR (ZGB) nicht enthalten gewesen und seine Einführung erscheine weder zur Herstellung der Rechtseinheit noch aus wohnungswirtschaftlichen oder rechtspolitischen Gründen geboten (Erläuterungen zum Einigungsvertrag, BT-Drucks. 11/7817, S. 38). Diese Begründung ist nicht stichhaltig, da auch andere mietrechtliche Bestimmungen des BGB keine Parallele im ZGB hatten. Vor allem hätte die Kündigung wegen Hinderung angemessener wirtschaftlicher Verwertung aus allgemeinen wirtschaftlichen Gründen zur bestmöglichen Nutzung der Ressourcen allenfalls für eine Übergangszeit zum Schutz der Mieter ausgeschlos-

sen werden dürfen, nicht aber für die Dauer des Fortbestandes von Altmietverhältnissen, was unter Umständen noch Jahrzehnte währen kann.

Auch für diesen Kündigungsgrund ist eine vollständige Rechtsvereinheitlichung geboten. Die Bestimmung des Art. 232 § 2 II EGBGB sollte deshalb zu dem Zeitpunkt aufgehoben werden, in dem die anderen Sondervorschriften über den Bestandsschutz von Mietverhältnissen in den neuen Ländern durch Fristablauf außer Kraft treten. Dies ist der 31. 12. 1995.

Vorschlag:

Artikel 232 § 2 Abs. 2 EGBGB wird mit Ablauf des 31. 12. 1995 aufgehoben.

Mit der Aufhebung dieser Vorschrift wird der Bestandsschutz von Mietverhältnissen über Wohnraum in den alten und neuen Ländern vollständig vereinheitlicht.

3. Regelung der Miethöhe (§ 11 MHRG)

Geltung des MHRG für neuen Wohnraum (Abs. 1)

5704 Im Unterschied zum Bestandsschutz stellen die Überleitungsvorschriften zur Miethöhe nicht darauf ab, ob es sich um ein Altmietverhältnis handelt, das noch zur Zeit der ehemaligen DDR abgeschlossen worden ist. Maßgebend ist allein, zu welchem Zeitpunkt der Wohnraum entstanden ist, ohne daß es zeitlich auf den Abschluß des Mietverhältnisses ankommt. So bestimmt § 11 I MHRG, daß dieses Gesetz auf den näher bestimmten, nach dem Wirksamwerden des Beitritts neu geschaffenen und nicht mit Mitteln aus öffentlichen Haushalten geförderten Wohnraum anzuwenden ist.

Übergangsregelung für bestehenden Wohnraum (Abs. 2–7)

5705 Für Wohnraum, dessen höchstzulässiger Mietzins sich bei Wirksamwerden des Beitritts aus Rechtsvorschriften ergibt, gelten nach § 11 II 1 MHRG die folgenden Absätze sowie § 1 S. 1 und § 3 MHRG. Daraus ergibt sich, daß für den gesamten Wohnungsbestand der ehemaligen DDR, der im Zeitpunkt der Wiedervereinigung der Mietpreisbegrenzung unterlag, weiterhin Sondervorschriften eingreifen, auch wenn über diesen Wohnraum ein neues Mietverhältnis mit anderen Parteien abgeschlossen wird. Der aus der DDR übernommene Wohnungsbestand ist maßgebend, nicht der Zeitpunkt des Vertragsschlusses.

Die Bundesregierung ist in § 11 III MHRG ermächtigt worden, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates den höchstzulässigen Mietzins für den Wohnraum, der nach dem Recht der DDR Preisvorschriften unterlag, unter Berücksichtigung der Einkommensentwicklung mit dem Ziel zu erhöhen, die in § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 MHRG bezeichnete Miethöhe zuzulassen, also die ortsübliche Vergleichsmiete. Von dieser Ermächtigung hat die Bundesregierung durch die Erste Grundmietenverordnung von 1991 und die Zweite Grundmietenverordnung von 1992 Gebrauch gemacht. Ebenso hat die Buu-

desregierung aufgrund der Ermächtigung des § 11 III MHRG die Betriebskosten-Umlageverordnung von 1991 und die Betriebskostenumlage-Änderungsverordnung von 1992 erlassen.

Mit diesen Verordnungen ist es jedenfalls zum Teil gelungen, die noch der Preisbindung unterliegenden Mieten einer wie auch immer zu bestimmenden ortsüblichen Vergleichsmiete näher zu bringen. In manchen Fällen dürfte der nach der Zweiten Grundmietenverordnung bestimmte Mietzins schon über dem Niveau liegen, das sich auf einem freien Wohnungsmarkt ergeben würde.

Nach der erklärten Absicht des Gesetzgebers muß es das Ziel sein, die noch preisgebundenen Mieten in das auch im übrigen Bundesgebiet geltende Vergleichsmietensystem zu überführen (Erläuterungen zum Einigungsvertrag, BT-Drucks. 11/7817, S. 174). Bund und Länder haben sich vorgenommen, die Preisbindung Mitte 1995 durch die Einführung des Vergleichsmietensystems abzulösen. Die Kommission hat zur Situation des Wohnungsmarktes in den neuen Ländern an anderer Stelle ausführlich Stellung genommen. Sie hat hierbei insbesondere die nachteiligen Auswirkungen der bestehenden Rechtslage auf die Investitionen am Wohnungsmarkt, vor allem hinsichtlich der notwendigen Instandsetzung und Modernisierung, untersucht (Sondergutachten drittes Kapitel). Darüber hinaus hat sie sich mit den Folgen auseinandergesetzt, die die Einführung des Vergleichsmietensystems haben wird, um hieraus Verbesserungsvorschläge abzuleiten (drittes Kapitel) und gleichzeitig für einen sozialen Flankenschutz in den während einer Übergangszeit auftretenden Härten im Einzelfall zu sorgen (siebtes Kapitel).

Ungeachtet aller Schwierigkeiten, die zu erwarten sind, wird dem Gesetzgeber nachdrücklich empfohlen, sein erklärtes Ziel, die preisgebundenen Mieten in den neuen Ländern in das Vergleichsmietensystem zu überführen, alsbald zu verwirklichen.

VIII. Zweckentfremdungsverbot

5801 Durch Art. 6 § 1 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietaufstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen von 1971 (MRVerbG) werden die Landesregierungen ermächtigt, für Gemeinden, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß Wohnraum anderen als Wohnzwecken nur mit Genehmigung der von der Landesregierung bestimmten Stelle zugeführt werden darf. Ein Verstoß kann als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße geahndet werden, deren Höchstbetrag von früher 20.000 DM durch das Änderungsgesetz von 1993 auf 100.000 DM festgesetzt worden ist. Von der Verordnungsermächtigung haben die meisten Landesregierungen Gebrauch gemacht, teilweise auch in den neuen Ländern.

Dem Gesetzgeber war es bei einer auf dem Wohnungsmarkt bestehenden Mangellage grundsätzlich unerwünscht, daß Wohnraum frei und uneinge-

schränkt dem Wohnzweck entzogen werden könne. Ziel der Regelung ist deshalb die Sicherstellung einer ausreichenden Wohnungsversorgung der Bevölkerung, wozu es neben der Förderung des Neubaus von Wohnraum auch eines geeigneten Instruments bedürfe, durch das die Verringerung des vorhandenen Bestandes an Wohnraum und damit eine Vergrößerung der Wohnungsnotlage verhindert werden könnten (Begr. z. Gesetzentw., BT-Drucks. VI/2564, S. 4).

Das Zweckentfremdungsverbot hat einer verfassungsrechtlichen Beurteilung sowohl im Hinblick auf die aus Art. 80 GG folgenden Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage als auch unter dem Gesichtspunkt der Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG standgehalten (BVerfGE 38, 348 = NJW 1975, 727). Die Regelung ist trotz der vielen unbestimmten Rechtsbegriffe nach Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt genug.

Rechtspolitisch bleibt das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum als Dauerzustand, wie er in manchen Ländern seit Beginn der siebziger Jahre trotz erheblich wechselnder Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt besteht, deunoch zu beanstanden. Die Begriffe „ausreichender Wohnraum“, „angemessene Bedingungen“ und „besonders gefährdete Versorgung“ sind zwar grundsätzlich einer numerischen Quantifizierung zugänglich, indem bestimmte Verhältniszahlen der Wohnungssuchenden zum Wohnungsangebot und der vorhandenen Einkommen zu den geforderten Mieten festgelegt werden. Eine solche Festlegung in der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage wird aber von Art. 80 GG nicht verlangt, da dem Ordnungsgeber ein gewisser Beurteilungsspielraum verbleiben soll (BVerfGE 38, 348, 363 = NJW 1975, 727, 728). Die Folge ist nicht so sehr juristisch, wohl aber politisch fragwürdig. Unter bau- und bodenpolitischem Aspekt hat sich die Kommission hiermit an anderer Stelle beschäftigt (Ziffer 4232ff). Für den Wohnungsmarkt ist festzuhalten, daß die Regelung nur einen Bestandsschutz gewährleisten soll, der durch die konkrete Nachfragesituation gerechtfertigt ist. Vor allem der Begriff der besonders gefährdeten Versorgung setzt eine aktuelle Notlage voraus (BVerfGE 38, 348, 364 = NJW 1975, 727, 729). Es ist zu bezweifeln, ob diese Voraussetzung in den teilweise schon seit über zwanzig Jahren ausgewiesenen Gebieten unverändert fortbesteht, während sie in anderen Gebieten oder Ländern nicht oder lange Zeit nicht gegeben zu sein scheint und manchmal erst nach einem Regierungswechsel erfüllt ist. Hieran zeigt sich deutlich die Gefahr einer äußerst unterschiedlichen, auch politisch motivierten Auslegung, die der vom Gesetz eingeräumte Beurteilungsspielraum zuläßt.

Auch wenn das Zweckentfremdungsverbot verfassungsrechtlich von der Sozialpflichtigkeit des Eigentums aus Art. 14 II GG gedeckt wird, ist zu fragen, ob es nötig ist, ein solches Instrument, das ursprünglich aus der Wohnungszwangswirtschaft der dreißiger Jahre stammt, auch bei einer marktwirtschaftlichen Ordnung in manchen Ländern nahezu flächendeckend einzusetzen. Der Eingriff in die Verfügungsbefugnis des Eigentümers ist erheblich, weil nicht nur die Aufgabe des Wohnzwecks durch eine Vermietung zu gewerblichen Zwecken erfaßt wird, sondern auch der Abriß und das dauernde Leerstehen-

lassen von Wohnraum. Während im ersteren Fall dem Eigentümer versagt wird, höhere Einnahmen zu erzielen, was in § 564 b II Nr. 3 BGB gerade als Kündigungsgrund bei der Hinderung angemessener wirtschaftlicher Verwertung anerkannt wird, ist in den beiden letzteren Fällen sogar der Verzicht auf Einnahmen verboten. Es spielt keine Rolle, ob der Eigentümer die Wohnung aufgrund der mietrechtlichen Beschränkungen leer stehen lassen will. Das Zweckentfremdungsverbot zwingt ihn mittelbar zum Abschluß eines Wohnraummietvertrags und greift damit, wenn auch abgesichert durch Art. 14 II GG, in die verfassungsrechtlich gewährleistete Vertragsfreiheit in Form der Abschlußfreiheit ein.

Es mag dem BVerfG zuzugeben sein, daß es sich hierbei nicht um eine „Wohnraumbewirtschaftung im herkömmlichen Sinne“ (BVerfGE 38, 348, 365 = NJW 1975, 727, 729) handelt, weil es keine Wohnungszuweisung und keine behördlich verfügbaren Mietverträge gibt. Doch ist der Unterschied wegen des mittelbaren Zwangs zum Vertragsschluß, der auf den Eigentümer ausgeübt wird, nicht allzu groß. Auch eine derartige Wohnraumbewirtschaftung neuer und im Grunde doch alter Art ist ein Fremdkörper in einer Marktwirtschaft.

Vorschlag:

Den Ländern wird empfohlen, von der Verordnungsermächtigung des Art. 6 § 1 MRVerbG nur einen restriktiven Gebrauch zu machen. Insbesondere sollte ein Leerstand von Wohnräumen zwecks späteren Eigenbedarfs oder eigener geschäftlicher Nutzung ausgenommen werden, wenn die Dauer des Leerstands fünf Jahre nicht überschreitet. Mittelfristig ist die Aufhebung der Verordnungsermächtigung und der hierauf gestützten Rechtsverordnungen zu erwägen.

Mit einer Aufhebung des Zweckentfremdungsverbots wird ein marktwidriges Element beseitigt (Ziffern 4232 ff).

IX. Allgemeiner Rahmen für eine Reform

5901 Das Wohnraummietrecht und seine Akzeptanz bei den Bürgern führen nicht nur zu Fragen der Rechtspolitik und ihrer Umsetzung durch gesetzgeberische Maßnahmen. Diese Fragen sind eingebunden in den von der Wohnungspolitik beherrschten Gesamtzusammenhang. Aber auch Wohnungspolitik ist nicht nur eine Frage des Geldes und seiner zielgerichteten Verteilung. Eine sachgerechte Wohnungspolitik hat die vordringliche Aufgabe, den Bürgern klarzumachen, was das Wohnen in Wirklichkeit kostet und daß für die Aufbringung der Kosten in allererster Linie der Nutzer der Wohnung zuständig ist, nicht aber der Staat oder der Vermieter. Erst wenn dieses Bewußtsein bei den Bürgern geweckt ist und dies durch die Interessenverbände, die Medien und die Politiker unterstützt wird, kann auch ein Mietrecht politisch durchgesetzt werden, das einer sozialen Marktwirtschaft gerecht wird.¹

¹ Die Kommissionsvorschläge im einzelnen finden sich in einer Synopse im Anhang 3.

Sechstes Kapitel: Objektförderung, Wohngeld, Belegungsrechte

6001 Gegenstand dieses Kapitels sind die Instrumente, die der Staat neben den Förderelementen des Steuerrechts einsetzt, um die Wohnungsversorgung zu verbessern: der öffentlich geförderte Wohnungsbau, das Wohngeld und der Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand.

Ziel des öffentlich geförderten Wohnungsbaus (Objektförderung) ist die Verbreiterung des Angebots von preisgünstigen Wohnungen. Ziel des Wohngeldes (Subjektförderung) ist es dagegen, bestimmte Personengruppen in die Lage zu versetzen, sich an den Wohnungsmärkten angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Hauptkriterium für die Abgrenzung der relevanten Zielgruppen ist jeweils das Haushaltseinkommen.

Mit dem Erwerb von Belegungsrechten versucht der Staat in jüngster Zeit, die Wohnungsversorgung bestimmter Problemgruppen, die am Wohnungsmarkt diskriminiert werden, zu verbessern. Niedriges Einkommen ist nur einer der Gründe für diese Diskriminierung. Wie beim sozialen Wohnungsbau setzt dieses Förderinstrument am Angebot an, mit dem wichtigen Unterschied, daß die Sicherung von Belegungsrechten von der Neubauförderung entkoppelt werden kann. Belegungsrechte werden auf der Grundlage vertraglicher Vereinbarungen gewährt, die sehr unterschiedlich ausgestaltet sein können. Die Art der Ausgestaltung hat Einfluß auf die Fördereffizienz. In der Regel ist eine finanzielle Kompensation des Wohnungsanbieters Gegenstand der Vereinbarung.

I. Kritik des bestehenden Regelwerks

1. Die Objektförderung

6101 Der öffentlich geförderte soziale Wohnungsbau nach den Wohnungsbauengesetzen, der nach dem Krieg erheblich zu dem heute vorhandenen Wohnungsbestand beigetragen hat, ist nicht mehr zeitgemäß. Hauptgrund dafür ist das im Fördersystem angelegte Defizit an wirtschaftlicher Effizienz. Dazu kommt insbesondere eine mangelnde Zielgenauigkeit: Ein großer Teil der Bedürftigen wird durch die Fördermaßnahmen nicht erreicht, auf der anderen Seite werden Menschen gefördert, die nicht mehr bedürftig sind.