

Eckpunkte für ein Konzept zur Weiterentwicklung des Mietrechts und zur Novellierung von § 172 BauGB

Die Kosten des Wohnens sind in den letzten Jahren in dem weit überwiegenden Teil der Regionen in der Bundesrepublik Deutschland in unterschiedlichem Umfang gestiegen. Dabei ist der Anstieg der Mietbelastung für Haushalte mit niedrigem Einkommen besorgniserregend. Neben den reinen Mietkosten spielen hierbei zunehmend die Mietnebenkosten, und hier die Energiekosten eine bedeutende Rolle. Denn aufgrund des niedrigen Einkommens und geringer Vermögen/Rücklagen gibt es für diese Haushalte kaum Auffangstrategien für Mietsteigerungen. Alternative Wohnungsangebote im preisgünstigen Marktsegment stehen in vielen Kommunen nicht ausreichend zur Verfügung, weil gerade auf (Teil-) Märkten mit Nachfrageüberhang die Mieten bei Neuverträgen über den Bestandsmieten liegen. Öffentlich geförderter Wohnraum ist wegen des Auslaufs der Bindungen nicht in erforderlichem Maße als Ausweichbestand vorhanden oder kann wegen teilweise schwieriger sozialer Verhältnisse kein Alternativangebot darstellen. Aufgrund des baulichen Zustandes der Mehrzahl der Bestandswohnungen haben die Haushalte auf die Entwicklung ihrer Heizkostenbelastung häufig nur einen sehr eingeschränkten Einfluss.

1. Preisrechtliche Regelungen im Mietrecht – „normale“ Mieterhöhungen (§ 558 BGB) und Miethöhe bei Neuverträgen

Im Fokus der Betrachtungen liegen vor allem die Mietsteigerungsmöglichkeiten nach § 558 BGB, auch als leistungslose Mieterhöhungen bezeichnet, bei denen den Vermietern grundsätzlich ein Anstieg der Miete zur ortsüblichen Vergleichsmiete zugestanden wird. Wegen der in vielen Kommunen schwierigen Kontrollmöglichkeit und der besonderen Strukturen der Mietspiegel kann dieser Mieterhöhungsspielraum oft ausgedehnt werden. Mieterhöhungen mit Bezug auf den Mietspiegel orientieren sich zwar an den regionalen Wohnungsmarktverhältnissen, bedeuten aber gleichwohl für Haushalte mit geringen Einkommen teilweise extreme Belastungen. Die bundeseinheitlich geltende 20%ige Kappungsgrenze (für Mietsteigerungen in drei Jahren) gemäß § 558 Abs. 3 BGB stellt in der Regel keine Hilfe dar, weil die Ausnutzung dieser rechtlichen Beschränkung weiterhin eine erhebliche Erhöhung der Wohnkosten darstellt.

Aus dieser Bewertung ergeben sich folgende **Fragestellungen**, die im Rahmen eines Konzeptes weitergehend behandelt werden müssten:

- Erfordert die erwartete wirtschaftliche Entwicklung und die Entwicklung der (Haushalts-) Einkommen eine über das jetzige Maß hinausgehende Steuerung der Mieten bzw. eine Einflussnahme auf die Mietbelastung?
- Ist das bestehende Mietrecht als Bundesrecht grundsätzlich geeignet, regionale Mietentwicklungen zu steuern? Konkret: Sind die mietspiegelrechtlichen Regelungen im BGB erforderlich, um eine gewisse Gleichheit der Lebensverhältnisse sicherzustellen. Erfüllen die bestehenden Regelungen diese Aufgabe? Oder können über die Mietspiegel hinaus durch Ermächtigungsnorm die Länder berechtigt werden, für Kommunen grundsätzliche Eckwerte für die Anhebung der Mieten bei bestehenden Mietverhältnissen (z.B. bruttowarm)

festzusetzen und auch bei Neuvertragsmieten Regelungen zur Preisgestaltung in Hinblick auf die ortsübliche Vergleichsmiete oder die bisherige Miete vorzugeben?

- Soll der Bund von einer Ermächtigungsnorm Gebrauch machen und für die Aufstellung der Mietspiegel präzisere Vorgaben machen, die den Mieterhöhungsspielraum einschränken (können), z.B. durch Festlegung einer Methode der Erstellung, der Extremwertbereinigung, der Spannenbreite und der Art und Weise der Berücksichtigung weiterer Wohnwertmerkmale, die über die im Gesetz genannten hinausgehen. Kann insbesondere auch der energetische Standard zum verbindlichen Kriterium gemacht werden? Falls ja, dann muss über die Finanzierung der Mietspiegel nachgedacht werden. Denn derzeit verbitten sich Länder und Kommunen mehr gesetzlichen Einfluss des Bundes, da die Mietspiegel ausschließlich von den Kommunen finanziert werden.
- Inwieweit würde eine Absenkung der Kappungsgrenze gemäß § 558 Abs. 3 BGB auf 15% bzw. 10% der o.g. problematischen Entwicklung Rechnung tragen? Dabei sollte grundlegend erörtert werden: Welche Renditebeschränkungen können Eigentümern zwecks Einschränkung ihrer Verfügungsmöglichkeiten (Eigenkapitalbasis für Investitionen) auferlegt werden?
- Welche Instrumente sind geeignet, bei Nachfrageüberhang eine Beschränkung der Neuvertragsmieten am wirksamsten zu erzielen? Derzeit bestehen bei neuen Mietverträgen keinerlei Preisbeschränkungen. Bei hoher Nachfrage können sich Haushalte mit mittleren und unteren Einkommen nicht mehr adäquat versorgen. Außerdem steigt das gesamte Mietniveau rasch an, da die Miethöhen der neuen Mietverhältnisse in die Mietspiegel einfließen. Die Begrenzungen des § 5 Wirtschaftsstrafgesetz kommen in den meisten Kommunen nicht zum Tragen, weil zur Anwendung der Rechtsvorschrift erforderlich ist, dass eine Ausnutzung eines über die gesamte Gemeinde geringen Angebots an Mietwohnungen erfolgt. Nach der Rechtsprechung des BGH kann daher nicht einmal in Hamburg eine Mietpreisüberhöhung bei Vertragsabschluss verfolgt werden, da es auch in der Hansestadt Gegenden gibt, in denen der Wohnungsmarkt mehr als ein geringes Angebot zur Verfügung stellt. Es gilt daher zu prüfen, welche Effekte eine gesetzliche Neuregelung des § 5 Wirtschaftsstrafgesetz erzielen würde, mit der die Verfolgung von Mietpreisüberhöhungen auch dann ermöglicht wird, wenn nur in Teilen der Stadt ein geringes Angebot an Wohnraum vergleichbarer Art zur Verfügung steht. Dazu sind die weiteren Parameter, die zur Anwendung der Rechtsvorschrift vorhanden sein müssen, genau zu bewerten. Alternativ sind Vor- und Nachteile einer zivilrechtlichen Regelung zur Beschränkung der Neuvertragsmieten zu prüfen.
- Lässt sich – wie im BT-Wahlprogramm gefordert – Mietern ein Mietminderungsrecht einräumen, wenn eine energetische Sanierung unterbleibt?
- Bei der Bindung der Miethöhen von Neuverträgen können auch gebietspezifische Betrachtungen sinnvoll sein. Denn das Mietniveau

bei Neuverträgen kann für die Quartiersentwicklung von herausragender Bedeutung sein, im Sinne von unerwünschter aber auch erwünschter Aufwertung.

- Kann der Soziale Wohnungsbau (Bestand und Neubau) bei der Versorgung einkommensschwacher Haushalte oder Haushalten mit Zugangsproblemen eine angemessene Rolle spielen? Wie attraktiv können solche Wohnungen vor dem Hintergrund der Regeln des Kostenmietrechts für den wirtschaftlich benachteiligten Personenkreis sein? Ist das derzeitige System zeitgemäß?
- Gibt es weitere Instrumente mit denen eine den finanziellen Verhältnissen der Haushalte angemessene Wohnungsversorgung erreicht werden kann, z.B. durch gesetzliche Bestimmungen zum Wohnungstausch, Untervermietung, Nachfolgemieterstellung, etc.?

2. Mietsteigerungen aufgrund von Modernisierungen und Energieeinsparungen (§ 559 BGB)

Ein Teil der erheblichen Mietsteigerungen in den letzten Jahrzehnten ist auf die deutliche Verbesserung von Wohnungsstandard und Ausstattung zurückzuführen. Insbesondere im Ostteil der Republik war diese verstärkte Anpassung in den vergangenen Jahren erwünscht und ohne Alternative, auch wenn der erhoffte Effekt hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung wegen des Fortfalls von Arbeitsplätzen nur begrenzt eintreten konnte. Standardverbesserungen, Modernisierungen, energetische Sanierungen und Maßnahmen aufgrund von gesetzlichen Vorschriften, die der Vermieter nicht zu vertreten hat, führen zu Mieterhöhungen in Höhe von jährlich 11% der Baukosten. Auch wenn durch Standardverbesserungen und Modernisierungen der Wohnungsbestand bundesweit inzwischen im erheblichen Umfang auf ein gutes Niveau gebracht wurde, so bleibt doch festzuhalten, dass insbesondere im Norden, im Osten und teilweise auch im Ruhrgebiet erhebliche Investitionen in Altbauten aber auch in den unmittelbaren Nachkriegsbauten erforderlich sind, die das Mietpreisniveau, soweit sie zu Mietsteigerungen führen dürfen, nach oben treiben. Vor allem aber werden die zukünftigen Anforderungen des Klimaschutzes in verstärktem Maße Investitionen in den Wohnungsbestand nach sich ziehen, die nur begrenzt durch Heizkosteneinsparungen kompensiert werden können. Auch Investitionen für einen altersgerechten Umbau des Wohnungsbestandes werden mietpreissteigende Effekte haben, wenn auch nicht so umfangreich wie bei den energetischen Sanierungen.

Weitergehende Fragestellungen:

- Soll die Mieterhöhungsmöglichkeit von 11% der Baukosten für alle Maßnahmen aufrecht erhalten bleiben? Ist wegen des schon seit langem niedrigen Zinsniveaus für Baukredite eine Senkung der Mieterhöhungsmöglichkeit, z.B. auf 8% der Baukosten sinnvoll? In wieweit ist die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen für die Gebäudeeigentümer gewahrt? Denkbar wäre auch, die Mieterhöhungsmöglichkeit nach Art der Maßnahme zu beschränken, z.B. auf energetische Sanierungen und altersgerechten Umbau. Oder ganz abzuschaffen und im Rahmen der Vergleichsmietererhöhungen in Mietspiegeln die Merkmale altersgerechte Ausstattung und

energetischer Zustand vorschreiben? Wie wäre eine zeitlich befristete Mietsteigerungsmöglichkeit zu bewerten?

- Wegen der gestiegenen Anforderungen an die energetische Verbesserung des Wohnungsbestandes bedürfen diese Mieterhöhungen einer besonderen Beachtung. Wie kann eine weitgehende Warmmietenneutralität erreicht werden? Sind Mieterhöhungen nach Primärenergieeinsparung, die zu keiner Endenergieeinsparung bei den Wohnungsnutzern führen, vertretbar? Wie sind Umstellungen der Wärmeversorgungsart (z.B. auf gewerbliche Wärmelieferung – Contracting – oder auf Erneuerbare Energien) zu bewerten? Wie kann die Nachhaltigkeit einer energiesparenden Maßnahme für den Wohnungsnutzer transparent gemacht werden? In welchem Verhältnis sollen Kosten der Energieeinsparung und Heizkostensparnis stehen?

3. Betriebskosten

Die Betriebskosten („kalte“ Betriebskosten sowie Heiz- und Warmwasserkosten) werden oft als „zweite Miete“ dargestellt. In der Tat haben sich auch die Betriebskosten in den letzten Jahrzehnten erheblich erhöht. Dies ist vor allem auf die Tarifsteigerungen bei den Versorgungsbetrieben (Wasser, Müll), die Anhebung der Grundsteuer zur Linderung der kommunalen Finanzprobleme und die Steigerung der Energiepreise zurückzuführen. Im Einzelfall können durch die Besonderheit der Bewirtschaftung (z.B. Fahrstuhlwartungskosten) bzw. der Struktur der Anlage (z.B. Gartenpflegekosten) weitere preistreibende Effekte entstehen. Grundsätzlich hat sich aber bei vielen Eigentümern die Erkenntnis durchgesetzt, dass hohe Betriebskosten bei beschränkter Mietzahlungsfähigkeit der Nutzer den Bruttokaltmietenspielraum einschränken. Deshalb werden in zunehmenden Maße Transparenzinstrumente (Benchmarking, Betriebskostenspiegel, HeizChecks) genutzt, um Effizienzpotentiale zu erkennen.

Weitere **Fragestellungen:**

- Welche Effekte und welcher Nutzen wären durch die verpflichtende Einführung einer Teilinklusive Miete zu erwarten? Das Konzept der Teilinklusive Miete sieht Umlagen nur für verbrauchsabhängige Kosten vor, andere Kosten (z.B. Versicherungen, Grundsteuer) werden Bestandteil der Grundmiete.
- Wie kann das Wirtschaftlichkeitsgebot (§ 556 Abs. 3 BGB) für den Wohnungsnutzer handhabbar werden, um lediglich angemessene Betriebskosten umlagefähig werden zu lassen?
- Wie kann die Überprüfbarkeit von Betriebskosten verpflichtend gewährleistet werden?
- Sind von zusätzlicher Transparenz, z.B. durch Musterabrechnungen, einheitliche Maßangaben und Kennwertangaben, kostensparende Effekte zu erwarten?

4. Subjektförderung

Wohngeldzahlungen und in noch stärkerem Maße die Kostenübernahme für Unterkunft im Rahmen von ALG II sind die wesentlichen individuellen Finanzhilfen für Wohnungsnutzer, die ihre Wohnkosten nicht oder nur teilweise aus eigenen Einkünften bezahlen können. Allerdings wurde im Rahmen eines Forschungsprojektes des BMVBS festgestellt, dass mit den zuvor genannten Subjektförderungen zahlreiche einkommensschwache Haushalte nicht erreicht werden. Zum Teil werden die Mietkosten im Rahmen der Grundsicherung übernommen. In Folge der finanziellen Situation vieler Kommunen steht gerade die Übernahme der Kosten der Unterkunft für ALG II-Empfänger unter erheblichem Sparzwang. Massenhaft gerichtliche Auseinandersetzungen dokumentieren den Druck, der durch diesen Sparzwang ausgelöst wird.

Auch das Wohngeld steht in dem Ruf, im Grunde immer verspätet und nicht ausreichend zur Wohnkostenentlastung der Wohnungsnutzer beizutragen.

Weitergehende **Fragestellungen:**

- Welchen Stellenwert haben Wohngeldzahlungen und Kosten der Unterkunft (bei ALG II- Empfängern) für die Wohnkostenreduzierungen von Haushalten mit mittleren und niedrigen Einkommen?
- Hilft eine regelmäßige Anpassung des Wohngeldes?
- Können die Kommunen durch Ermächtigungsnorm des Bundes gezwungen werden, sozial adäquate Regelungen bei der Kostenübernahme vorzunehmen?
- Wie können die Subjektförderungen auf die besonderen Anforderungen bei der Anpassung des Wohnungsbestandes zur energetischen Ertüchtigung und zum altersgerechten Ausstattungsstandard ausgerichtet werden?

5. Bewohnerschutz in besonderen städtebaulichen Gebieten

Der Arbeitsauftrag der BDK beinhaltet auch die Erstellung eines Konzeptes zur Novelle des § 172 BauGB. Hintergrund ist ein Beschluss, der auf Antrag des Kreisverbandes Friedrichshain-Kreuzberg gefasst wurde. Der wiederum spiegelt die vergeblichen Versuche des örtlichen Bezirksamtes wider, mit Hilfe von Milieuschutzsatzungen das Mietenniveau in speziell ausgewiesenen Gebieten mit Hilfe einer Satzung zu beeinflussen. Auch im Zusammenhang mit Sanierungssatzungen (§ 136 BauGB ff.) und Umstrukturierungssatzungen (§ 172 Abs. 1 Nr. 3) versuchen vereinzelt Kommunen, einen Schutz der ansässigen Wohnbevölkerung gegen das Verdrängungsrisiko bei Modernisierungen zu erlangen.

Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung untersagt aber den Gemeinden in der Regel, die sanierungsrechtlichen Genehmigungen nach §§ 144/145 BauGB und die erhaltungsrechtlichen Genehmigungen nach § 172 Abs. 4 und Abs. 5 mit Auflagen oder Bedingungen zu versehen, die den Eigentümer zur Einhaltung so genannter

Interventionsmieten zwingen, um eine Verdrängung der Bewohner durch Sanierung zu verhindern.

Daraus resultierende weitergehende **Fragestellungen**:

- Sind die baurechtlichen bzw. städtebaulichen Regelungen mit Gebietsausweisung grundsätzlich geeignet, Bewohnerinteressen zur Mietbegrenzung bzw. zum Verdrängungsschutz aufzunehmen?
- Kann diese Absicherung von Bewohnerinteressen auch in die Genehmigung von Stadtumbaumaßnahmen einbezogen werden, da diese oft einseitig auf die betriebswirtschaftlichen Interessen der betroffenen Wohnungsunternehmen ausgerichtet sind?
- Können die Gemeinden maßnahmenorientiert die Verbesserung des Wohnungsbestandes so steuern, dass die Wohnkostenbelastung der Mieter
- in Sanierungs- und Milieuschutzgebieten erträglich bleibt? Ist die Verpflichtung zur Erteilung einer erhaltungsrechtlichen Genehmigung in § 172 Abs. 4 Nr. 1 BauGB, wenn die Änderung einer baulichen Anlage der Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungsstandards einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dient, eine ungeeignete Beschränkung der Satzungsziele? Welche Folgewirkungen hätten Standardbeschränkungen, wie z.B. kein Balkon- oder Fahrstuhlbaubau?
- Wie können generell die Anforderungen an die Verbesserung des energetischen Zustands und des altersgerechten Ausstattungsstandards mit den Satzungszielen in Einklang gebracht werden?
- Könnte folgende Ergänzung des BauGB als Punkt 5 in § 136 Abs. 4 BauGB: „Städtebauliche Maßnahmen dienen dem Wohl der Allgemeinheit. Sie sollen dazu beitragen ... dass den Bewohnern eines Gebiets mit städtebaulichen Missständen auch nach Durchführung von Sanierungsmaßnahmen Wohnraum zu angemessenen Preisen so zur Verfügung steht, dass diese am Sanierungserfolg teilhaben und nicht aus ihrer Wohnung verdrängt werden“ eine geeignete rechtliche Grundlage für die Kommunen darstellen, in sanierungsrechtlichen Genehmigungen den Schutz der Bewohner zu erhöhen?
- In welchem Umfange kann für eine steuerliche Begünstigung von Gebäudeeigentümermaßnahmen in städtebaulich ausgewiesenen Quartieren ein Ausgleich zugunsten von Wohnungsnutzern verlangt werden?

6. Kommunale Wohnraumkonzepte

Nur wenige Kommunen in Deutschland haben bisher kommunale Wohnraumkonzepte aufgestellt. Dabei ist aus verschiedenen Gründen auch für die Kommunen von großem Interesse, ob der vorhandene Wohnungsbestand hinsichtlich Preis, Größe und Qualität für die vorhandenen Bewohner und auch für Zuwanderer geeignet ist. Im Rahmen der Debatte um die Mietpreisentwicklung sollten daher auch Eckpunkte für die kommunalen Wohnraumkonzepte formuliert werden. Die Struktur des städtischen Wohnungsbestandes sowie Anzahl und Art der

Bindungen im Rahmen öffentlicher Förderung (Neubau und Modernisierung) bedarf dabei einer besonderen Berücksichtigung.

Für die Förderung kommunaler Stadtentwicklung existieren eine Vielzahl unterschiedlichster Förderinstrumente und –wege. Häufig zielen sie zwar in die gleiche Richtung, sind aber nicht ohne weiteres aufeinander aufbauend. Schon gar nicht werden sie von einer nachhaltigen und die verschiedenen Blickwinkel einbeziehenden Gesamtkonzeption abhängig gemacht.

- Wie kann eine Fördersystematik so strukturiert werden, dass sie die verschiedenen Finanzierungswege in eine Gesamtplanung einbettet? Ist es angezeigt, die Vergabe von Fördermitteln (z.B. der Sozialen Stadt) von der Vorlage eines kommunalen Wohnraum- und Klimaschutzprogramm abhängig zu machen, um Fehlfinanzierungen zu vermeiden und die Mittelvergabe auf konkrete Zielsetzungen zu konzentrieren? Wie könnte so etwas ausgestaltet und in der Umsetzung kontrolliert werden?

Berlin, 4.10.09

Reiner Wild

In der Sitzung der BAG Planen, Bauen und Wohnen vom 11./13.11.09 in Brüssel als Arbeitsgrundlage für die Bearbeitung des BDK-Beschlusses aus Rostock beschlossen.