

Mit zweierlei Maß messen!

Zur Notwendigkeit unterschiedlicher Definitionen
angespannter Wohnungsmärkte

empirica-Paper Nr. 264

Keywords: Definition angespannte Wohnungsmärkte, Gebietskulisse, Mietpreisbremse, BGB, BauGB



empirica ag

Büro Berlin
Kurfürstendamm 234, 10719 Berlin
Telefon (030) 88 47 95-0

Büro Bonn
Kaiserstraße 29, 53113 Bonn
Telefon (0228) 914 89-0

www.empirica-institut.de

ISSN 2510-3385

Autoren

Prof. Dr. Harald Simons, Lukas Weiden

Download

<http://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/empi264hslwd.pdf>

Juli 2022

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--|---|
| Zur Notwendigkeit unterschiedlicher Definitionen angespannter Wohnungsmärkte | 1 |
| 1 Hintergrund | 1 |
| 2 Instrumente für angespannte Wohnungsmärkte | 1 |
| 3 Definition angespannter Wohnungsmärkte..... | 2 |
| 4 Vereinheitlichte Gebietskulisse für alle Instrumente nicht sachgerecht | 2 |
| EMPIRICA WORKING PAPERS | 5 |
| EMPIRICA REGIO..... | 8 |
| a. Wohnungsmarktreports direkt online kaufen | 8 |
| b. empirica regio Marktstudio | 8 |
| c. Gebündelte Wohnungsmarktexpertise | 8 |

ZUR NOTWENDIGKEIT UNTERSCHIEDLICHER DEFINITIONEN ANGESpanNTER WOHNUNGSMÄRKTE

1 Hintergrund

Die regionalen Wohnungsmärkte in Deutschland haben sich in den letzten Jahren, wenn nicht Jahrzehnten zunehmend unterschiedlich entwickelt. Wohnungsknappheiten in manchen Städten und Regionen stehen anderen Regionen mit hohem Leerstand gegenüber. Während in einigen Städten manchmal hunderte Mietinteressenten sich um eine Wohnung bemühen, werden in anderen - öffentlich gefördert – Wohnungen abgerissen, weil keiner die Wohnungen haben will und sie das Stadtbild verschandeln. Die meisten regionalen Wohnungsmärkte liegen freilich zwischen den beiden Extremen.

Eine bundeseinheitliche Wohnungspolitik stößt damit an Grenzen. Der Gesetzgeber hat darauf zurecht reagiert, indem er zunehmend Instrumente einführt, die nur in angespannten Wohnungsmärkten zur Anwendung gebracht werden können. Damit kommt der Definition entsprechender Gebietskulissen zunehmende Bedeutung zu.

Dieses Papier argumentiert, dass eine einfache dichotome Gebietskulisse – angespannter oder nicht-angespannter Wohnungsmarkt – zu kurz greift. Besser wäre es, wenn verschiedene Gebietskulissen für verschiedene Instrumente Anwendung finden würden.

2 Instrumente für angespannte Wohnungsmärkte

Zur Vermeidung einer besonderen Gefährdung der angemessenen Wohnraumversorgung der Bevölkerung hatte der Gesetzgeber bislang drei Instrumente im BGB vorgesehen, die nur auf angespannten Wohnungsmärkten eingeführt werden können. Dies waren:

1. verschärfte Kappungsgrenze gemäß §558 Abs. 3, S. 2 und 3 BGB
2. Kündigungssperrfrist gemäß §577a Abs. 2 BGB
3. Mietpreisbremse gemäß § 556d Abs. 2, S. 1 BGB

Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz wurden nun in das BauGB vier weitere Instrumente eingeführt:

4. Erweiterung gemeindlichen Vorkaufsrechts auf brachliegende Grundstücke gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB
5. Befreiungen von Festsetzungen eines B-Planes gemäß § 31 Abs. 3 BauGB
6. Baugebote zur Wohnbebauung bei dringendem Wohnbedarf der Bevölkerung gemäß §§ 175 Abs. 2, 176 Abs. 1
7. Genehmigungspflicht für Umwandlungen gemäß §250 BauGB

3 Definition angespannter Wohnungsmärkte

Bei allen sieben Instrumenten sind die Landesregierungen befugt die Gebietskulisse durch Rechtsverordnung festzulegen. Bei allen sieben Instrumenten definiert der Gesetzgeber angespannte Wohnungsmärkte zunächst wortgleich. Demnach liegen angespannte Wohnungsmärkte vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Der Gesetzgeber lässt damit den Bundesländern weiten Spielraum bei der Bewertung der unbestimmten Rechtsbegriffe „ausreichende Versorgung“, „angemessene Bedingungen“ und „besonders gefährdet“.

Bei den erst in den letzten Jahren neu eingeführten fünf Instrumenten – Mietpreisbremse und BauGB-Instrumente - versucht der Gesetzgeber durch die zusätzliche Nennung von vier Kriterien näher zu beschreiben, wie ein angespannter Wohnungsmarkt identifiziert werden könnte. Der Wortlaut ist dabei in § 556d Abs. 2, S. 1 BGB und in § 201 a BauGB¹ wiederum identisch. Die zusätzlichen genannten vier Kriterien haben dabei auch aufgrund ihrer manchmal eher feuilletonistischen Wortwahl („bei großer Nachfrage“), der Unklarheit inwieweit nur ein oder alle Kriterien gleichzeitig erfüllt sein müssen und ihres erläuternden Charakters („kann insbesondere der Fall sein“) den Bewertungsspielraum der Bundesländer nicht weiter eingeschränkt - vielleicht mit Ausnahme des seither anzulegenden bundesweiten Vergleichsmaßstabs.

4 Vereinheitlichte Gebietskulisse für alle Instrumente nicht sachgerecht

Die Einheitlichkeit der Formulierung der Gesetze bei der Definition angespannter Wohnungsmärkte legt zunächst die Vermutung nahe, dass auch eine gleichzeitige Anwendung aller sieben Instrumente mit einheitlicher Gebietskulisse geboten sei. Wenn in einer Gemeinde ein angespannter Wohnungsmarkt identifiziert werden würde, dann seien dort auch alle sieben Instrumente einzuführen, sodass stets die Gebietskulisse einheitlich wäre.

Dies aber übersieht, dass die Landesregierungen nach unserem Verständnis zur Einführung aller sieben Instrumente mindestens vier Verordnungen erlassen müssen (je eine für Kappungsgrenze, Mietpreisbremse und Kündigungssperrfrist sowie mindestens eine für die neuen Instrumente des BauGB). Insofern können die Landesregierungen – politischer Wille vorausgesetzt – durchaus unterschiedliche Gebietskulissen festlegen oder auch ganz auf die Einführung einzelner oder aller Instrumente verzichten.

Zum Zweiten werden sich in der Praxis die Gebietskulissen ohnehin unterscheiden, da die jeweiligen Verordnungen nicht gleichzeitig erlassen werden bzw. wurden. So haben viele

1 § 556d Abs. 2, S.1: (2) Die Landesregierungen werden ermächtigt, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten durch Rechtsverordnung für die Dauer von jeweils höchstens fünf Jahren zu bestimmen. Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten liegen vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn

1. die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt,
2. die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt,
3. die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird, oder
4. geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.

Länder vor einigen Jahren von der Mietpreisbremse Gebrauch gemacht und die Verordnungen sind in aller Regel für fünf Jahre in Kraft. Wollen nun Bundesländer auch von den neuen BauGB-Instrumenten Gebrauch machen, so ist die Gebietskulisse zum aktuellen Zeitpunkt neu zu bestimmen. Da aber zwischenzeitlich sich Wohnungsmärkte entspannt oder angespannt haben können, wird in der Regel die jetzige Gebietskulisse nicht der Gebietskulisse von vor einigen Jahren entsprechen. Eine einheitliche Gebietskulisse wäre dann nur um den Preis einer Änderung der früheren Gebietskulisse möglich. Marktteilnehmer, die bislang davon ausgehen, dass die Mietpreisbremse in ihrer Gemeinde nunmehr gilt oder nicht gilt, wären plötzlich mit dem Gegenteil konfrontiert. Schon aus Gründen der Rechtssicherheit verbietet sich ein solches Vorgehen mit der Folge, dass unterschiedliche Gebietskulissen gleichzeitig angewendet werden müssen.

Vor allem aber wäre eine vereinheitlichte Gebietskulisse nicht sachgerecht. Die sieben genannten Instrumente unterscheiden sich sowohl in ihrem Ziel als auch den beabsichtigten Wirkungen, als auch in ihrer Eingriffstiefe.

Die Instrumente des BauGB – besonders deutlich bei den Befreiungen von Festsetzungen eines B-Planes und dem Baugebot sowie indirekt beim erweiterten Vorkaufsrecht aber mit Ausnahme der Genehmigungspflicht für Umwandlungen – haben zum Ziel den Wohnungsneubau zu befördern. Sie dienen sowohl dem Ziel einen akuten Wohnungsmangel zu beheben als auch bereits im Vorfeld dazu beizutragen, einen Wohnungsmangel gar nicht erst entstehen zu lassen.

Im Gegensatz dazu zielen die Instrumente des BGB nicht auf die Behebung des Wohnraum Mangels, sondern nur auf eine Begrenzung der Folgen eines akuten Wohnungsmangels. Auch die Genehmigungspflicht von Umwandlungen (§250 BauGB) zielt auf den Umgang mit den Folgen eines Wohnraum Mangels ab.

Insofern sind differenzierte Gebietskulissen bei allen sieben Instrumenten nicht nur sachgerecht, sondern sogar als geboten anzusehen. Die Instrumente des BauGB sollten – mit Ausnahme der Genehmigungspflicht von Umwandlungen – vielmehr bereits dann eingeführt werden, wenn zukünftig ein Wohnungsmangel droht. Die Instrumente des BGB können und sollten aber erst eingeführt werden, wenn ein Wohnungsmangel tatsächlich bereits besteht. Das Umwandlungsverbot ist möglicherweise sogar erst dann einzuführen, wenn nicht nur der Wohnungsmarkt angespannt ist, sondern die konkrete Gefahr besteht, dass das Mietwohnungsangebot durch Umwandlung zu sinken droht.

Unterschiedliche Gebietskulissen – mit „weicheren“ Kriterien für die BauGB Instrumente, mit „härteren“ Kriterien für die BGB Instrumente plus Umwandlungsverbot – würden die Landesregierungen in die Lage versetzen, frühzeitig einzugreifen und so dazu beitragen, einen Mangel zu verhindern. Dies würde auch dem häufig geäußerten Vorwurf entgegenwirken, dass die Politik stets zu spät agiere.

Unterschiedliche Gebietskulissen lassen sich vermutlich zudem auch – hier bitte ich den juristischen Sachversstand um eine Bewertung – juristisch begründen. Die Instrumente des BauGB als Teil des öffentlichen Rechts haben eine deutlich geringere Eingriffstiefe als die Instrumente des BGB, dass in tief die Vertragsfreiheit eingreift. Die Eingriffstiefe in das Eigentumsrecht durch das Umwandlungsverbot ist vermutlich sogar noch größer. Insofern sind auch die Begründungspflichten der jeweiligen Instrumente unterschiedlich.

Idealerweise würden Landesregierungen sogar noch eine weitere Gebietskulisse nutzen bzw. wo dies bereits der Fall ist, weiterhin nutzen. In Gebieten in denen zukünftig ein

Wohnungsmangel auch nur drohen könnte soll die Schaffung von Wohnungen mit öffentlichen Mitteln gefördert werden. Diese Fördergebietskulisse sollte dabei nach noch „weiche- ren“ Kriterien bestimmt werden als die BauGB-Kulisse und erst recht als die BGB-Ku- lisse.

Vor diesem Hintergrund ist den Landesregierungen anzuraten, die Bewertungsspielräume bei der Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte ausgiebig zu nutzen.