

Stellungnahme

des VdW südwest

**zu dem Entwurf einer Hessischen Verordnung zur Bestimmung der Gebiete
mit abgesenkter Kappungsgrenze nach
§ 558 Abs. 3 Satz 2 Bürgerliches Gesetzbuch
(Hessische Kappungsgrenzenverordnung)**

Gesamtbeurteilung

Der Entwurf einer Kappungsgrenzenverordnung für Hessen entspricht weder den Vorgaben des BGB noch ist das Instrument geeignet, die als Hintergrund und Anlass der Verordnung angegebenen Ziele zu realisieren. Es ist sogar zu befürchten, dass entgegengesetzte Wirkungen ausgelöst werden. Die Verordnung berücksichtigt zudem nicht verfassungsrechtliche Schranken.

Zu den einzelnen Aspekten:

Verordnung nicht geeignet

Die aktuellen wohnungspolitischen Debatten unterstellen außerordentliche Mietsteigerungen in einigen regionalen Teilmärkten. Diese Beobachtung wird zumeist an der Entwicklung von Angebotsmieten festgemacht. Ungeachtet der Frage, ob diese Beobachtung zutreffend ist, stellt die Kappungsgrenzenverordnung auf die Bestandsmieten ab. Alle Instrumente der Beobachtung der Mietentwicklung, sowohl die amtliche Statistik als auch Mietspiegel, belegen jedoch eindeutig, dass bei den Bestandsmieten nach wie vor nur geringe Steigerungsraten zu verzeichnen sind.

Das Instrument der Kappungsgrenzenverordnung greift damit nicht an dem Sachverhalt an, der als Auslöser für einen Regelungsbedarf angegeben wird.

Besonders betroffen wären von einer Neuregelung diejenigen Vermieter, die bislang die Kappungsgrenzenregelungen nicht voll ausgeschöpft haben. Damit wird für diese Vermieter ein Anreiz geschaffen, künftig die neue Kappungsgrenzenregelung verstärkt zu nutzen. Dieser Anreiz verstärkt damit Mietsteigerungstendenzen. Er bewirkt also genau das Gegenteil der Intention des Bundesgesetzgebers und in dessen Umsetzung des Ordnungsgebers auf Länderebene.

Eine besondere Wirkung entsteht darüber hinaus bei den Sozialwohnungen, die aus der Bindung auslaufen. Durch eine neue Kappungsgrenzenregelung würde die Möglichkeit der

Anpassung an die ortsübliche Vergleichsmiete für diese Wohnungen reduziert. Die Wirkung der ursprünglichen Förderung würde damit faktisch verlängert, ohne dass dem eine Förderung entgegensteht. Dies reduziert die künftige Attraktivität der Inanspruchnahme der Förderung des Sozialen Wohnungsbaus. Auch dieser Effekt steht im Widerspruch zu den Zielen der Verordnung.

Fehlender Bezug zu den Kriterien des BGB

§ 558 Abs. 3 S. 2 BGB bestimmt, dass die Länder nur dann ermächtigt werden, die Kapazitätsgrenze durch Verordnung auf 15 Prozent zu senken, „wenn [...] die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist und diese Gebiete nach Satz 3 bestimmt sind.“

Der Gesetzgeber hat damit zwar die konkrete Methode zur Feststellung des Sachverhalts offen gelassen, gleichwohl sind Bewertungskriterien genannt. Die gewählte Vorgehensweise im Verordnungsentwurf entspricht nicht diesen Vorgaben:

- Es fehlt bei den gewählten Parametern zur Gebietsfestlegung komplett der Bezug zu dem Kriterium der angemessenen Bedingungen. Diese werden mit den vom Verordnungsgeber gewählten Kriterien weder direkt noch indirekt erfasst.
- Die gewählten Parameter lassen zudem nur scheinbar einen Bezug zu dem zweiten Kriterium der „ausreichenden Versorgung“ erkennen. Die gewählten Grenzen der Versorgungsquote und beim Leerstand sowie das Kriterium der Neubauquote setzen dabei viel zu weit gesteckte Grenzen. Bei einer Versorgungsquote von 103 Prozent und einer Neubautätigkeit, die dem Zuzug von Personen entspricht, kann nicht von Mangellage gesprochen werden. Es handelt sich vielmehr um Eckwerte, die eine bestehende oder zumindest eine drohende Überversorgung charakterisiert. Besonders die Personen- statt der relevanten Bezugsgröße der Haushalte, die für die Wohnungsmärkte relevant sind, macht die fehlende Eignung der gewählten Parameter deutlich.

Die Gefahr einer unzureichenden Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum setzt, entgegen der Begründung des Entwurfsverfassers, nicht nur eine latente Gefährdung des Wohnungsmarktes voraus, sondern erfordert vielmehr das Vorliegen einer Mangellage (Häublein in Münchner Kommentar, 6. Auflage, München 2012). Eine Mangellage ist in der Regel dann gegeben, wenn das Wohnraumangebot geringer ist als die Nachfrage. Dies ist bei den gewählten Parametern nicht der Fall.

Vorliegend wurde das Institut für Wohnen und Umwelt GmbH in Darmstadt mit der Untersuchung zur Feststellung von Gebieten mit besonderem Wohnraumdefizit gemäß § 558 Abs. 3 BGB beauftragt.

Kritisch hinterfragt werden muss in diesem Zusammenhang die Vorgehensweise des Ministeriums, das dem Verordnungsentwurf zugrunde liegende Gutachten nicht offenzulegen. Dies wäre spätestens im Rahmen des Anhörungsverfahrens, gerade auch im Sinne der Transparenz, geboten.

Die Offenlegung des Gutachtens ist schon deshalb geboten, weil dadurch zusätzlich die vom Institut für Wohnen und Umwelt herangezogenen Indikatoren in ihrer Aussagekraft geprüft werden können. Will man das Merkmal der Neubauintensität bei der Bewertung heranziehen, so müsste die Erhebung von Datenmaterial hierzu weitere Fragen beantworten. Beruht die fehlende neue Bauintensität auf der zu geringen Ausweisung geeigneter Bauflächen in der Gemeinde? Nach welchen Kriterien wurde ein dauerhaftes Bevölkerungswachstum in der Kommune prognostiziert? Ist die fehlende Ausweisung von Bauflächen in der Kommune Ursache für eine geringe Neubautätigkeit, so ist das Instrument der Kappungsgrenzenverordnung auch in dieser Hinsicht ungeeignet, eine bessere Versorgung der Wohnungsmärkte sicherzustellen.

Dies gilt umso mehr, als § 558 Abs. 3 S. 2 BGB fordert, dass die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen gerade besonders gefährdet sein muss.

Diese qualitative Komponente soll gemäß der Entwurfsbegründung durch die durchgeführte Befragung aller 426 hessischen Gemeinden nach deren lokalem Wohnungsmarkt und einer Erforderlichkeit der Kappungsgrenzenverordnung ermittelt worden sein. Hierbei verkennt der Entwurfsverfasser die Ungeeignetheit dieser Vorgehensweise zur Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzung des § 558 Abs. 3 S. 2 BGB.

Ermittelt wurden insgesamt 23 hessische Gemeinden, in denen zukünftig die reduzierte Kappungsgrenze von 15 Prozent gelten soll. Bei Beurteilung der Geeignetheit der Selbsteinschätzung sind auch nicht diejenigen Gemeinden außer Acht zu lassen, die zwar eine Aufnahme in den Anwendungsbereich der Verordnung als notwendig erachten, deren Selbsteinschätzung allerdings nicht mit den Ergebnissen des Gutachtens korrespondiert hat. Diese Vorgehensweise ist in vielfacher Hinsicht bemerkenswert. Zwar konnte im Vorfeld vermutet werden, dass ein Versorgungsmangel in einzelnen Stadtteilen gefragter Wohnstandorte wie Frankfurt, Wiesbaden oder Darmstadt vorliegt. Nunmehr sollen zahlreiche kleinere und mittlere Gemeinden, in denen das Thema Wohnraumknappheit nicht offensichtlich im Fokus der örtlichen Wahrnehmung steht, in den Geltungsbereich der Kappungsgrenzenverordnung aufgenommen werden. Ob hier tatsächlich der harte Tatbestand einer besonderen Gefährdung der ausreichenden Versorgung mit Mietwohnraum zu angemessenen Bedingungen erfüllt wird, muss kritisch hinterfragt werden. Die Selbsteinschätzung einer Gemeinde kann auch aufgrund der Vorgaben des Bundesgesetzgebers den notwendigen datengestützten Beleg der Erfüllung der Kriterien nicht ersetzen.

Problematisch ist, dass eine derartige Selbsteinschätzung der örtlichen Wohnraumversorgungslage durch die Gemeinden regelmäßig nicht anhand eines fundierten Zahlenmaterials ermittelt wurde, sondern vielmehr von den politischen Gegebenheiten vor Ort abhängt.

Exemplarisch hierfür ist der bekannt gewordene diesbezügliche Meinungsumschwung in Hanau und Gießen. Ausweislich des Verordnungsentwurfs gehörten Hanau und Gießen zu denjenigen Gemeinden, die zwar zwei Indikatoren des Gutachtens erfüllten, jedoch eine Aufnahme in den Anwendungsbereich der Verordnung für nicht erforderlich gehalten hatten. Weshalb sich diese geäußerte Selbsteinschätzung der örtlichen Wohnungssituation nunmehr verändert hat, kann nicht auf neue Datenerhebungen zurückgeführt werden. Eine sol-

che Herangehensweise kann nicht den Anforderungen genügen, um das qualitative Merkmal eines besonders angespannten Wohnungsmarktes zu erfüllen. Erforderlich sind objektiv nachprüfbar Zahlen, auf die sich eine Gemeinde stützen kann, um ihre Selbsteinschätzung nachvollziehbar darlegen zu können.

Auch sind Widersprüche zu anderen Datenquellen erkennbar: Der Blick in den Hanauer Mietspiegel der vergangenen Jahre zeigt beispielsweise deutlich, dass die Mietentwicklung in Hanau weit hinter der Entwicklung der Inflationsrate zurückbleibt. So lag der ortsübliche Mietzins für eine Wohnung mit einer Größe von 65 - 85 Quadratmetern in der Baualtersklasse des Hauses von 1965 - 1980 im Jahr 2010 bei 5,50 € pro Quadratmeter. Nach dem derzeit gültigen Mietspiegel, das heißt 4 Jahre später, ist der Quadratmetermietzins einer solchen Wohnung gerade einmal um 0,20 € pro Quadratmeter gestiegen, was eine Steigerung um gerade einmal 3,6 Prozent in 4 Jahren entspricht. Demgegenüber ist der Verbraucherpreisindex im gleichen Zeitraum um ca. 6 Prozent gestiegen.

In Gießen wird die nunmehr gewünschte Aufnahme in den Geltungsbereich der Verordnung mit „vereinzelt Spitzen des Teilmarktes der Klein- und Kleinstwohnungen“ begründet. Allein der Umstand, dass Gießen als Universitätsstadt einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Einpersonenhaushalten hat, reicht sicher nicht aus, um die Marktlage als künftig gefährdet einzuschätzen. So ist gerade für Gießen festzustellen, dass vermehrt Vermieter Wohnungen an studentische Wohngemeinschaften vermieten, was nicht nur dem Wohnbedürfnis vieler Studenten Rechnung trägt, sondern zugleich zu einer Entlastung des Wohnungsmarktes für Kleinwohnungen beiträgt.

Zusätzliche Voraussetzung ist, dass die Mangellage gebietsbezogen ermittelt wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Norm zur Senkung der Kappungsgrenze auf 15 Prozent um eine Ausnahmeregelung handelt, die nur unter engen Voraussetzungen zulässig und auf das notwendige Maß zu beschränken ist. Mit dem Gebietsbezug wird dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen, dass der Immobilieneigentümer nur solche Eingriffe in seine Eigentumsrechte hinnehmen muss, die aufgrund eines besonderen öffentlichen Interesses ausnahmsweise erforderlich sind.

Der Verordnungsentwurf berücksichtigt nicht die zumeist erheblichen Unterschiede der Wohnungsmärkte in den Städten. Der Entwurfsverfasser beruft sich auf mangelnde statistische Grundlagen, um damit die Kappungsgrenzenverordnung flächendeckend anzuwenden. Eine nicht ausreichende Datengrundlage als Begründung für eine offensichtlich nicht sachgerechte flächendeckende Anwendung heranzuziehen, ist ein weiterer Widerspruch zu den Vorgaben des BGB.

Dem Argument, der Wohnungsmarkt ließe sich nicht anhand einzelner Stadtteile abgrenzen, ist bereits das AG Mannheim (Urteil vom 18.03.2005 – C 94/04, vgl. auch LG Berlin, Urteil vom 15.05. 2009 – 63 S 410/08.) mit der Begründung entgegengetreten, dass eine solche Behauptung nicht der Wirklichkeit entspreche. In verschiedenen Stadtteilen würden auch verschiedene Mieten bezahlt. Die Schutzbedürftigkeit der Mieter variere daher deutlich.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass eine flächendeckende Anwendung der Kappungsgrenzenverordnung nicht mit dem schwarz-grünen Koalitionsvertrag (S. 83) korrespondiert, nachdem die Begrenzung von Mietsteigerungen auf die betroffenen Gebiete in einzelnen

Kommunen beschränkt werden soll. Die Verordnung weicht damit nicht nur von den Vorgaben des Bundesgesetzgebers, sondern auch von den eigenen Aussagen ab.

Verfassungsrechtliche Schranken nicht berücksichtigt

Bereits die Vorgaben des BGB berücksichtigen nicht die verfassungsrechtlichen Schranken. Der vorliegende Verordnungsentwurf in Hessen verschärft diese Problematik.

Die Verordnungsentwurf ist unverhältnismäßig und stellt deshalb einen verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigenden Eingriff in das Grundrecht auf Eigentum gemäß Art. 14 Abs. 1 GG und in die nach Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Vertragsfreiheit dar.

Die gesetzliche Beschränkung des freien Umgangs mit dem Eigentum findet spätestens dann seine Grenze, wenn die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG nicht mehr gewährleistet ist. Das ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dann der Fall, wenn die Vermietung von Wohnraum auch bei vollständiger Ausschöpfung des Mieterhöhungsrechts im Ergebnis zu Verlusten führen würde (BVerfG, Beschluss vom 04.12.1985 – 1 BvL 23/84, NJW 1986, 1669 ff.). Die Wirtschaftlichkeit der Wohnraumvermietung kann mit der Mietpreisbegrenzung in den durch entsprechende Verordnung bestimmten Gebieten nicht mehr sichergestellt werden und zwingt faktisch den nach den Grundsätzen eines ordentlichen Kaufmanns handelnden Vermieter dazu, jede Mieterhöhungsmöglichkeit auszunutzen, damit er in Zukunft keine Nachteile erleidet. Insoweit wurden bereits bei der herabgesetzten Kappungsgrenze von 20 Prozent ernstzunehmende verfassungsrechtliche Bedenken geäußert (Münch-KommBGB-Voelskow § 2 MHG Rn. 50; Bub NJW 1993, 2897 f.), siehe hierzu auch oben. In diesem Kontext darf auch nicht unberücksichtigt bleiben, dass durch die vermehrten Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen weiteres Konfliktpotenzial geschaffen wird, welches wiederum zu zusätzlichen Rechtstreitigkeiten und damit einer weiteren Belastung der Justiz führen wird.