



Berlin, 30. Mai 2013

## Stellungnahme

**zum Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland (BT-Drs. 17/11200) und den Anträgen der SPD-Fraktion (BT-Drs. 17/12485) sowie der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 17/12481, 17/11696)**

---

### I. Grundsätzliches

Der Bericht benennt die Immobilienwirtschaft zu Recht als einen wichtigen Stabilitätsanker für die Gesamtwirtschaft: Immobilien machen 87 Prozent des deutschen Anlagevermögens aus. Die Immobilienwirtschaft bietet 434.000 Menschen Beschäftigung. Der Abschnitt zur Struktur des Mietwohnungsangebots würdigt in angemessener Weise die herausragende Bedeutung privater Vermieter für die Wohnraumversorgung in Deutschland. Rund 14,5 Millionen Mietwohnungen oder 61 Prozent des Bestandes stehen dem Bericht zufolge im Eigentum privater Kleinanbieter, lediglich 39 Prozent oder 9,2 Millionen stehen im Eigentum sämtlicher anderer Anbieter.

Haus & Grund ist mit rund 900.000 Mitgliedern der Vertreter der privaten Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer in Deutschland. Im Eigentum der Mitglieder stehen rund fünf Millionen Wohnungen, dies entspricht einem Anteil von 12,3 Prozent am Mietwohnungsmarkt. Den Zentralverband mit Sitz in Berlin tragen 22 Landesverbände und über 900 Ortsvereine.

### II. Situation auf den Wohnungsmärkten

#### a) Wohnungsangebot

Dem Bericht zufolge hat der Wohnungsbestand – aufgrund einer während einiger Jahre zu geringen Neubautätigkeit – allenfalls geringfügig zugenommen. Daher komme es aktuell in Teilmärkten zu steigenden Mieten, steigenden Preisen und zu regionalen Wohnungsengpässen. Ausdrücklich kann dem Bericht entnommen werden, dass keine allgemeine Wohnungsnot droht. Im Gegenteil: Der Bericht konstatiert für Deutschland einen erschreckend hohen Wohnungsleerstand von 3,5 Millionen Wohnungen oder 8,4 Prozent des Wohnungsbestandes. Da eine kurzfristige Behebung der regionalen Engpässe nur begrenzt möglich sei, komme einer sozialen Abfederung von steigenden Wohnkostenbelastungen eine besondere Bedeutung zu.

Haus & Grund Deutschland teilt diese Meinung und spricht sich für eine angemessene Reaktion auf diese Entwicklung aus, die hauptsächlich in wirtschaftlich starken Ballungsräumen auftritt.

Die in der aktuellen Diskussion in Erwägung gezogenen mietrechtlichen Änderungen – wie geringere Kappungsgrenzen sowie eine Begrenzung der Neuvertragsmieten – hingegen wirken investitionshemmend und sind daher kontraproduktiv für die gewünschte Angebotsausweitung.

Die aktuell diskutierte Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus wäre ebenfalls keine Lösung. Die Zahl der Baugenehmigungen für Wohnungen ist im Jahr 2012 auf insgesamt 239.500 angestiegen. Das ist ein Plus von 4,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Die Zahl der Baugenehmigungen für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern stieg sogar um 13,3 Prozent. Der Bericht selbst beziffert den Neubaubedarf indirekt durch die Nennung der vom BBSR erstellten Wohnungsmarktprognose 2025 auf unter 200.000 Wohnungen pro Jahr. Darüber hinausgehender, zusätzlicher geförderter Wohnungsneubau finanzierte im Lichte des demografischen Wandels mit in Zukunft abnehmenden Haushaltszahlen den Leerstand von morgen. Regionale Engpässe in den Quartieren besonders nachgefragter Ballungsräume sind Probleme, die nach Ansicht von Haus & Grund Deutschland regional durch die betroffenen Kommunen – mitunter gemeinsam mit dem jeweiligen Land – gelöst werden müssen.

In einigen Quartieren von Universitätsstädten finden Studenten derzeit schwerer bezahlbaren Wohnraum. Diese Situation ist im Wesentlichen auf zwei politische Entscheidungen zurückzuführen: Erstens der Beschluss der Kultusministerkonferenz aus dem Jahre 1997, die Schulzeit an Gymnasien von neun auf acht Jahre zu verkürzen. In der Folge kommt es nun in einigen Ländern zu doppelten Abiturjahrgängen und damit zu einer spürbar höheren Zahl von Studienanfängern; zweitens die Aussetzung der Wehrpflicht mit Wirkung zum 1. Juli 2011. Beide Entscheidungen erhöhten die Wohnungsnachfrage in den Universitätsstädten spürbar. Die Auswirkungen sollten allerdings nur vorübergehend sein. Eine dauerhafte Ausweitung des Wohnungsangebots privater Eigentümer ist daher nicht zu erwarten und nicht ratsam.

#### **b) Kosten des Wohnens**

Der Bericht nennt für das Jahr 2010 eine durchschnittliche Nettokaltmiete für eine Mietwohnung in Deutschland von 376 Euro im Monat beziehungsweise 5,43 Euro je Quadratmeter. Hinzu kamen warme Nebenkosten von durchschnittlich 86 Euro oder 1,25 Euro je Quadratmeter, die kalten Betriebskosten werden mit 69 Euro oder einem Euro je Quadratmeter beziffert. Darüber hinaus wird die Mietbelastung (Bruttokaltmiete zum verfügbaren Haushaltsnettoeinkommen) mit 22,5 Prozent angegeben. Im Vergleich zum ersten Bericht für das Jahr 2006 sank die Mietbelastung damit um 0,5 Prozentpunkte. Trotz statistischer Unsicherheit und ohne Betrachtung regionaler Teilmärkte lassen die Zahlen erkennen, dass im Bundesdurchschnitt Wohnen nach wie vor ein erschwingliches Gut ist, obwohl die Berichterstattung einiger Medien zu stark gestiegenen Neuvermietungspreisen in einigen Großstadtquartieren einen anderen Eindruck erwecken könnte.

Bei der Untersuchung der Komponenten des Verbraucherpreisindex für Deutschland ist festzustellen, dass die Verteuerung im Bereich Wohnen nicht auf die Kaltmiete zurückzuführen ist. Während die Verbraucherpreise in den letzten zehn Jahren um 17,5 Prozent gestiegen sind, er-

höhten sich die Wohnungsmieten lediglich um 11,7 Prozent. Für den Zeitraum 2001 bis 2011 stellt der Bericht dies ebenfalls explizit fest: die Nettokaltmieten seien um 1,1 Prozent jährlich gestiegen, die Verbraucherpreise hingegen um 1,6 Prozent. Anstatt von einer „Mietenexplosion“ kann somit eher von einer „Mietenimplosion“ durch schleichende inflationäre Entwertung gesprochen werden.

Die Steigerung der ortsüblichen Vergleichsmieten – ermittelt anhand aller Städte mit einem Mietspiegel – betrug in den Jahren 2011 und 2012 lediglich 1,0 beziehungsweise 1,2 Prozent. Dies ergab die Auswertung des Forschungsinstitutes F+B. Für die Bundeshauptstadt Berlin konnte von 2011 auf 2012 eine Steigerung der ortsüblichen Vergleichsmiete von 5,89 auf 5,99 Euro festgestellt werden. Dies ist eine Steigerung um 10 Cent pro Quadratmeter (kalt) oder von 1,69 Prozent. Für Hamburg – eine Stadt, der ein sehr enger Mietmarkt nachgesagt wird – betrug die Steigerung 12 Cent: von 7,27 auf 7,39 Euro. Dies entspricht einer Steigerung von 1,65 Prozent. Die durchschnittliche Bestandsmiete in Deutschland betrug im Jahr 2012 6,13 Euro.

Nur eine Größe verteuert die Gesamtkosten des Wohnens wirklich: die Energie samt Steuern und Abgaben. Die vom Vermieter nicht zu beeinflussenden Kosten für Strom und Heizung sind zwischen 2001 und 2011 um 63,4 bzw. 64,3 Prozent gestiegen. Der Steuer- und Abgabenanteil am Strompreis hat sich seit 1998 um 20 Prozentpunkte auf heute 45 Prozent erhöht. Aber auch bei Gas (ein Viertel) und Heizöl (ein Fünftel) ist der Steuer- und Abgabenanteil hoch.

	<b>Verbraucherpreise</b>	<b>Wohnungsmieten</b>	<b>Zentralheizung, Fernwärme</b>	<b>Strom</b>
2002	1,4 %	1,3 %	- 1,0 %	4,5 %
2003	1,1 %	1,1 %	- 0,1 %	4,9 %
2004	1,6 %	0,9 %	2,1 %	4,1 %
2005	1,6 %	1,0 %	14,0 %	4,2 %
2006	1,5 %	1,1 %	15,2 %	3,9 %
2007	2,3 %	1,5 %	3,3 %	6,9 %
2008	2,6 %	0,9 %	8,2 %	6,9 %
2009	0,3 %	1,0 %	4,0 %	6,3 %
2010	1,1 %	1,2 %	- 9,2 %	3,2 %
2011	2,1 %	1,3 %	6,7 %	7,2 %
2012	2,0 %	1,2 %	9,0 %	2,9 %
Zehn-Jahres-Veränderung	17,5 %	11,7 %	64,3 %	63,4 %

Quelle: Fachserie 17, Reihe 7, „Verbraucherpreisindizes für Deutschland“, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

### **III. Stadtentwicklung**

Haus & Grund Deutschland begrüßt den mit den erläuterten „Neuen Strategien für die Städte“ hin zu einer verstärkten Innenstadtentwicklung verschobenen Schwerpunkt der nationalen Stadtentwicklungspolitik. Im Fokus der zukünftigen Stadtentwicklungspolitik müssen Identität stiftende Quartiere mit nachhaltiger Entwicklungsperspektive stehen. Die angestrebte kompakte Stadt kann ausschließlich durch eine Konzentration der Anstrengungen auf die innerstädtischen Bereiche realisiert werden. Haus & Grund Deutschland hat sich in der Vergangenheit kontinuierlich an den Initiativen des Bundes zur Stärkung der Innenstädte beteiligt und wird dies auch in Zukunft tun. Als besonders positiv hervorzuheben ist dabei der bürgernah und offen gestaltete Beteiligungsprozess zum „Weißbuch Innenstadt“ zu bewerten. Haus & Grund Deutschland plädiert ausdrücklich für eine Fortsetzung des Prozesses.

#### **a) Städtebauförderung**

Die Städtebauförderung des Bundes leistet einen wesentlichen Beitrag zur Gestaltung der Städte und Gemeinden. Da der größte Teil des innerstädtischen Wohnungsbestandes im Eigentum Privater steht, ermöglicht nur die Einbeziehung dieser Gruppe eine erfolgreiche Innenstadtentwicklung. Die regelmäßig diskutierten Kürzungen des Bundeshaushalts im Bereich der Städtebauförderung könnten einige als notwendig erkannte Projekte der Stadtentwicklung in Zukunft erheblich beeinträchtigen, vielfach sogar verhindern. Die Bundesregierung hat in ihrem jüngsten Subventionsbericht betont, dass der erhebliche Rückgang des Subventionsvolumens insgesamt auf ein deutliches Absinken der Subventionen im Bereich des Wohnungswesens zurückzuführen ist. Haus & Grund Deutschland begrüßt daher ausdrücklich die im Bericht angekündigte Fortsetzung der Städtebauförderung auf hohem Niveau.

Als Leitprogramme der Städtebauförderung sollten in Zukunft der Stadtumbau und das Zentrenprogramm fungieren. Der Stadtumbau West ist praktisch unverzichtbar – insbesondere mit seinem derzeitigen Fokus auf die Beseitigung städtebaulicher Missstände oder Funktionsverluste und der Möglichkeit, präventiv handeln zu können. Das Zentrenprogramm trägt der begonnenen Rückbesinnung auf die Innenstädte in angemessener Weise Rechnung. Von zusätzlichen Programmen – beispielsweise zur Revitalisierung militärischer Brachen – ist in jedem Fall abzusehen. Die in der 17. Wahlperiode erfolgreich begonnene Einbeziehung privater Eigentümer in Stadtentwicklungsprozesse – insbesondere mit dem ExWoSt-Forschungsvorhaben KiQ – ist fortzusetzen und zu vertiefen.

#### **b) Kooperation im Quartier**

Mit dem ExWoSt-Forschungsvorhaben „Kooperation im Quartier“, fördert der Bund Modellvorhaben, die verschiedene Formen der Kooperation von privaten Immobilieneigentümern und Kommunen erproben. Das Ziel der Modellvorhaben ist eine Aufwertung innerstädtischer Wohnquartiere und die zukunftsgerechte Anpassung der Wohnungsbestände. Die Modellvorhaben sollen Impulse für private, gemeinschaftlich getragene Initiativen in Kooperation mit den Kom-

munen vermitteln und helfen, beispielhafte, bezahlbare und alltagstaugliche Lösungen zu finden. Dabei koordinieren die beteiligten örtlichen Haus & Grund-Vereine federführend die einzelnen Eigentümer und verantworten die Steuerung der Maßnahmen im Gebäudebereich. Die Aufgabe der Kommune ist es, gemeinsam mit dem Haus & Grund-Verein das Projekt zu steuern und flankierend den öffentlichen Raum aufzuwerten. Aus den Erfahrungen sollen Hinweise für die Weiterentwicklung der Städtebau- und Wohnungspolitik abgeleitet und der Wissenstransfer von der Wissenschaft in die Praxis unterstützt werden. Um die Einbeziehung privater Immobilieneigentümer stetig und fortwährend zu verbessern, sind die konsequente Fortführung des Projektes sowie die Umsetzung der Ergebnisse unerlässlich. Es empfiehlt sich daher eine Abstimmung der Programme der Städtebauförderung mit den Ergebnissen des Forschungsvorhabens KiQ. Nach Abschluss des Projektes im Frühjahr 2015 sollte zur Verstetigung der gemeinsamen Anstrengungen von Bund und Haus & Grund ein Anschlussvorhaben angestrebt werden.

#### **IV. Mietrecht**

Die Anträge der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE spiegeln die Diskussion zu mietrechtlichen Themen wieder, die weitreichende Implikationen für die zukünftige Ausgestaltung und Entwicklung der Wohnraumversorgung in Deutschland hätten. Insbesondere gilt dies für die verschiedenen Ansätze, Bestands- und Neuvertragsmieten zu begrenzen. Das Ziel scheint zu sein, den freien Wohnungsmarkt abzuschaffen und auf lange Sicht eine staatlich vorgeschriebene Miethöhe in Deutschland einzuführen. Für den Gesamtwohnungsmarkt in Deutschland sind derartige Bestrebungen vollkommen unnötig und sogar kontraproduktiv, die Wohnungsmieten real sinken (vgl. oben). Weitere Begrenzungen von Mieterhöhungen werden die Investitionsbereitschaft in den Wohnungsbestand drastisch verringern, weil Eigentümer weitere Eingriffe in ihr Eigentum und eine geringere Rentabilität vermuten werden. Die Folge wäre, dass sich mit fortschreitender Zeit das Wohnraumangebot verschlechterte. Zudem würde der regional benötigte Neubau verhindert. Haus & Grund Deutschland spricht sich daher gegen jedwede zusätzlichen staatlichen Eingriffe in das bestehende Miethöhenregelungssystem aus.

Um eine Miethöhenbegrenzung umzusetzen, soll nach den bislang diskutierten Ansätzen an vier Stellen in das Mietrecht eingegriffen werden.

##### **a) Kappungsgrenze bei Neuvermietung**

Bei einer Neuvermietung gelten gesetzliche Grenzen (sittenwidriges Geschäft [§ 138 BGB], Mietwucher [§ 291 Absatz 1 Nr. 1 StGB] und Mietpreisüberhöhung [§ 5 WiStrG] für die Miethöhe. Dennoch wird eine weitere Begrenzung der Miethöhe bei Neuvermietungen auf beispielsweise 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete diskutiert.

Eine solche Begrenzung der Neuvertragsmieten stellt einen Eingriff in die Vertragsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG) dar. Schon der Bundesgerichtshof (BGH, Urteil vom 13. April 2005, Az. VIII ZR 44/04) hat entschieden, dass ein solcher Eingriff nur

dann gerechtfertigt sein kann, wenn er dem Schutz des Mieters vor Ausnutzung einer bestehenden Mangellage dient. Da kein flächendeckender Wohnungsmangel herrscht, wäre eine solche Regelung verfassungswidrig. Zudem stellte diese Maßnahme den Einstieg in eine staatlich verordnete Miete dar, der eine Entlastung angespannter Wohnungsmärkte durch Neubau verhinderte. Die baurechtlichen Vorgaben und die Ansprüche an das Wohnen sind inzwischen so hoch, dass sich ein Neubau zu einer Miete, die lediglich 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt, für den Investor nicht mehr rentiert.

#### **b) Kappungsgrenze bei bestehenden Mietverhältnissen**

Nach § 558 Abs. 3 BGB darf sich bei Mieterhöhungen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete die Miete innerhalb von drei Jahren nicht um mehr als 20 Prozent erhöhen. Durch das Mietrechtsänderungsgesetz vom 11. März 2013 können die Länder bestimmte Gebiete bestimmen, in denen aufgrund eines angespannten Wohnungsmarktes die Kappungsgrenze auf 15 Prozent abgesenkt werden kann. Dennoch wird eine weitere Absenkung der existierenden Kappungsgrenze angestrebt. So wird u. a. vorgeschlagen, dass die Kappungsgrenze für bestehende Mietverhältnisse grundsätzlich – also auch in Teilmärkten, in denen gar kein Wohnraumangel herrscht – auf 15 Prozent abgesenkt werden soll.

Auch dies wäre ein nicht zu rechtfertigender Eingriff in die Vertragsfreiheit und die Gestaltungsspielräume der Vermieter. Neben den Auswirkungen auf jedes einzelne Mietverhältnis käme es bei der aggregierten Betrachtung der Mietverträge auch zu geringeren Bewegungen in den Mietspiegeln. Dies hätte den gleichgearteten Zweitrundeneffekt, die möglichen Mieterhöhungen weiter zu verringern.

#### **c) Datenbasis der Mietspiegel**

Aktuell werden bei Mietspiegelerhebungen alle Mietverhältnisse berücksichtigt, bei denen in den letzten vier Jahren Änderungen nach den § 558 oder § 559 BGB durchgeführt worden oder die neu vereinbart worden sind. Um den Rahmen für potenzielle Mieterhöhungen klein zu halten, wird vorgeschlagen, bei der Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete nach § 558 Abs. 2 BGB zukünftig die Datenbasis auf beispielsweise die letzten 10 Jahre auszuweiten. Zudem sollen alle Mietverhältnisse berücksichtigt werden, also auch solche, die sich innerhalb des vorgenannten Zeitraums nicht verändert haben. Hierdurch wird die Datenbasis erweitert, so dass die Mieten, die sich innerhalb der letzten Jahre verändert haben, nur noch einen verschwindend geringen Anteil an der Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete haben. In Kombination mit einer verschärften Kappungsgrenze bei bestehenden Mietverhältnissen und einer Einführung einer neuen Kappungsgrenze bei Neuvertragsabschlüssen würde die Entwicklung der Mietspiegel hierdurch gebremst, bis sie fast vollständig zum Erliegen käme. Ohne Aussicht auf eine – wenn auch nur marginale – Rendite, wird der Wohnbau und die Modernisierung zum Erliegen kommen.

#### **d) Modernisierungsmieterhöhung**

Im laufenden Mietverhältnis dürfen Mieten grundsätzlich nur im Rahmen der ortsüblichen Vergleichsmiete erhöht werden. Um Investitionen in den Wohnungsbestand zu ermöglichen, sieht das Mietrecht eine Ausnahme von dieser Regelung vor. Denn Investitionen in den Wohnungsbestand lohnen sich nur, wenn diese zumindest teilweise refinanzierbar sind. Nur wenn auch der Mieter einen Beitrag leistet, kann der Vermieter zugunsten des Mieters in eine energetische Modernisierung investieren. Wird eine Wohnung verbessert, muss daher im Gegenzug die Miete angepasst werden können. Dies regelt § 559 BGB. Hiernach dürfen Vermieter bei Modernisierungen die jährliche Miete um 11 Prozent der für die Wohnung aufgewendeten Kosten im Sinne des Mietrechts erhöhen.

Der Refinanzierbarkeit setzt § 559 BGB schon heute enge Grenzen. Denn eine Modernisierung kostet weit mehr, als durch eine Modernisierungsmieterhöhung refinanziert werden darf: Je nach Gebäudezustand und Gebäudealter muss der Vermieter bis zu 70 Prozent der Kosten selbst tragen. Lediglich 30 Prozent lassen sich dann über eine Modernisierungsmieterhöhung refinanzieren. Diskutiert wird nun, die Modernisierungsmieterhöhung nach § 559 BGB zu reduzieren oder vollständig abzuschaffen. Dies hätte zur Folge, dass Investitionen in den Gebäudebestand noch unwirtschaftlicher werden bzw. ganz unterbleiben. Um angemessenen, energetisch optimierten und qualitativ ansprechenden Wohnraum auch künftig zur Verfügung stellen zu können, muss § 559 BGB unverändert erhalten bleiben.