

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 Sachverstand 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 „weicheren“ Kriterien bestimmt werden als die BauGB-Kulisse und erst recht als die BGB-Kulisse.

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

EMPIRICA WORKING PAPERS

Die working paper sind zu finden unter
<https://www.empirica-institut.de/publikationen/>.

Nr.	Autor, Titel
264	SIMONS, H. UND WEIDEN, L. (2022), Mit zweierlei Maß messen! – Zur Notwendigkeit unterschiedlicher Definitionen angespannter Wohnungsmärkte.
263	BRAUN, R. UND FUCHS, L. (2022), Wohnungsmarktprognose 2022/23 - Regionalisierte Prognose in drei Varianten mit Ausblick bis 2035.
262	WEIDEN, L. UND HEISING, P. (2021), Bruttokaltmietengrenzen und andere Prüfungen der Angemessenheit.
261	HEYN, T. (2021), Kommentar zu 50 Jahren Städtebauförderung.
260	BRAUN, R. (2021), Eigenheim und die Nebelkerzen – Ein Kommentar.
259	HEISING, P., WEIDEN, L. UND NOSTADT, M. (2020), Zur Angemessenheit von Wohnnebenkosten - Diskussion über die Sinnhaftigkeit ihrer Deckelung.
258	HEYN, T. UND SCHMANDT, M. (2020), Die Bezahlbarkeit von Wohnraum – Was sich Niedrigeinkommensbezieher (nicht) leisten können.
257	HEISING, P. (2020), Wer kauft mir meine fertigen Kinder ab? - Eine Glosse zum demographischen Wandel in Deutschland.
256	BRAUN, R. (2020), Wohnungsmarktprognose 2021/22 - Regionalisierte Prognose in drei Varianten mit Ausblick bis 2030.
255	BRAUN, R. und Simons, H. (2020), Corona und die Immobilienpreise – War das nun die Nadel, die den gut gefüllten Preisballon zum Platzen bringt?
254	SIMONS, H., BRAUN, R., BABA, L. (2020), Mieterschutz in Zeiten von Corona.
253	BRAUN, R. (2020), Wir haben ein gemeinsames Ziel - Worin unterscheiden sich #Marktwirtschaftler und Freunde des #Mietendeckels im Kern?
252	Heising, P. und Weiden, L. (2019), Wie sozial sind Sozialgerichte? - Widersprüche in der Rechtsprechung erzeugen Ungleichbehandlung: Ein Appell an Sozialrichter, die über Konzepte zu Mietobergrenzen für angemessene Kosten der Unterkunft entscheiden müssen.
251	Baba, L. (2019), Hört endlich auf, euch wie kleine Kinder zu benehmen! - Kommentar zum „Referentenentwurf“ des Berliner Mietendeckels.
250	HEYN, T. UND GRADE, J. (2019), Die stadt-regionale Wirkung von Wohn- und Mobilitätskosten in der S.U.N.-Region.
249	BRAUN, R. (2019), Reform der Grundsteuer: Zoniertes Bodenwertmodell statt eierlegender Wollmilchsau.
248	BRAUN, R. (2019), Don't Panic: Der #Mietenwahnsinn geht absehbar zu Ende.

-
- [247](#) BRAUN, R. (2019), Filterkaffee statt Coffee-to-go: Eine reformierte Wohnungsbauprämie hilft mehr als Baukindergeld.
- [246](#) HEYN, T. UND SCHMANDT, M. (2019), Wachsende Ungleichheit durch Wohnraum in Deutschland – Zwischen Wohnraumnot und Wohnraumfülle.
- [245](#) HEISING, P. UND WEIDEN, L. (2018), Zur Herleitung von Angemessenheitsgrenzen – gut gemeint, doch schlecht gemacht? Warum der Gesetzgeber eher für Verwirrung als für Klärung sorgt
- [244](#) BRAUN, R. (2018), Regionalisierte Wohnungsmarktprognose (3 Varianten) - 2019 bis 2022 und Ausblick bis 2030
- [243](#) BABA, L. (2018), Ein Appell für eine wirksame Wohnungsmarktpolitik
- [242](#) BRAUN, R. (2018), Sonder-AfA á la 2018 – was bedeutet das?
- [241](#) BABA, L. (2017), Wie sozial ist die Wohnungspolitik? Von einer heuchlerischen Debatte zulasten wirklich bedürftiger Haushalte
- [240](#) HEIN, S. UND THOMSCHKE, L. (2017), Notizen zur Mietpreisbremse.
- [239](#) BRAUN, R. (2017), Die Marktsituation ist entscheidend! Auswirkung einer „hohen“ Sozialwohnungsquote auf Neubau, Mieten und Kaufpreise.
- [238](#) BRAUN, R. (2017), Lohnt sich eine Immobilie als Kapitalanlage (noch)?
- [237](#) HEYN, T. (2016), Wohnungsmarktintegration von Flüchtlingen - mittel- bis langfristige Aufgaben und Anforderungen für Kommunen.
- [236](#) KAUFMANN, G., THOMSCHKE, L. UND BRAUN, R. (2016), Scheinargumente bei Mietpiegeldebatte – Was definiert „moderne Mietspiegel“?
- [235](#) HEISING, P. UND WEIDEN, L. (2016), Das Glücksspiel mit den Mietobergrenzen – Über zielführende, überflüssige und sozialpolitisch relevante Herleitungsvorschläge von Sozialgerichten.
- [234](#) KEMPER, J. (2016), Lieber beengt als verdrängt – Warum wird die Vermögensbildung von Besserverdienenden gefördert, während Haushalte mit geringen oder mittleren Einkommen Mieter bleiben müssen?
- [233](#) BRAUN, R. (2016), Sonder-AfA – was bedeutet das?
- [232](#) HEIN, S. UND THOMSCHKE, L. (2016), Mietpreisbremse: Fahrkarte geschossen? Effekte der Mietpreisbremse in ausgewählten Städten.
- [231](#) BRAUN, R. UND BABA, L. (2016), Wohnungsmarktprognose 2016-20 – Regionalisierte Prognose inkl. Flüchtlinge.
- [230](#) BRAUN, R. UND SIMONS, H. (2015), Familien aufs Land! – Teil 2: Flüchtlinge kommen überwiegend als Familien und die sind in der Kleinstadt schneller integrierbar – der Staat muss deswegen lenkend eingreifen.
- [229](#) HEISING, P. (2015), Umdenken angesichts der Flüchtlingswelle! Neue Standards und mehr soziale Effizienz – auch bei der Angemessenheit von Unterkunftskosten.
- [228](#) BRAUN, R. UND SIMONS, H. (2015), Familien aufs Land! – Teil 1: Warum wir die Flüchtlinge im Leerstand unterbringen sollten und wie das funktionieren könnte.
-

-
- [227](#) BABA, L (2015), Bauen verbilligen und Horten verteuern - Widersprüche der Wohnungs- und Baulandpolitik.
- [226](#) THOMSCHKE, L. UND HEIN, S. (2015), So schnell schießen die Preußen nicht - Effekte der Mietpreisbremse in Berlin.
- [225](#) BRAUN, R. (2015), Das Riester-Märchen - Warum Geringverdiener seltener riestern und Besserverdiener eben nicht subventioniert werden.
- [224](#) HEISING, P. (2015), Kosten der Unterkunft (KdU): Vorschläge zur Vereinfachung.
- [223](#) BRAUN, R. (2015), Fünf Fallstricke für eine doppelte Dividende - Warum eine steuerliche Förderung für Wohnungsneubau gerade jetzt falsch wäre.
- [222](#) BRAUN, R. (2015), Wir brauchen eine „Billigzinsbremse“! Vorschlag zur Eindämmung von Preisblasen und zunehmender Überschuldung privater Haushalte.
- [221](#) BRAUN, R. (2014), Wer Wohnungen sät, wird Einwohner ernten - Skizze einer rationalen Wohnungspolitik.
- [220](#) HEISING, P. (2014), Unterkunftskosten: Mehr Mut zur Einfachheit - Quo vadis, Sozialstaat?
- [219](#) BRAUN, R. (2014), Mietanstieg wegen Wohnungsleerstand! Kein „zurück-in-die-Stadt“, sondern „Landflucht“.
- [218](#) BRAUN, R. (2014), Mieten oder Kaufen? Eine Frage der eigenen Ungeduld und Unvernunft!
- [217](#) BRAUN, R. (2013), Die degressive AfA kommt! Die Mietpreisbremse wird Milliarden kosten.
- [216](#) BRAUN, R. (2013), Der Kommentar zum CBRE-empirica-Leerstandsindex 2012: Neubau immer dringlicher!
- [215](#) BRAUN, R. (2013), Das Märchen vom König in Monismanien - Was nicht bezahlbar ist, wird bezahlbar gemacht
- [214](#) HEISING, P. (2013), Angemessene Unterkunftskosten – Eine Überforderung des Sozialstaats?
- [213](#) BRAUN, R. (2013), CBRE-empirica-Leerstandsindex 2011 - marktaktive Quote im 5. Jahr rückläufig.
- [212](#) BRAUN, R. (2013), Noch lebt Schrödingers Katze - Droht eine Immobilienblase?
- [211](#) PFEIFFER, U. (2012), Tragfähige Argumente für Maßnahmen der Städtebauförderung - Kosten/Nutzen, Grenzen und Innovationen.
- [210](#) BRAUN, R. (2012), Der große Irrtum am Wohnungsmarkt - Wir haben nicht zu wenig „billig“, sondern das „billige“ ist zu teuer.
- [209](#) BRAUN, R. (2012), Euroangst als Blasenpflaster! - Muss man den Preisblasenteufel an die Wand malen?
- [208](#) SIMONS, H. (2012), Zinsversuchung - Die goldene Finanzierungsregel.
- [207](#) SIMONS, H. (2012), Zur Zukunft der Großwohnsiedlungen in Ostdeutschland - eine Kurzanalyse.
-

EMPIRICA REGIO

a. Wohnungsmarktreports direkt online kaufen

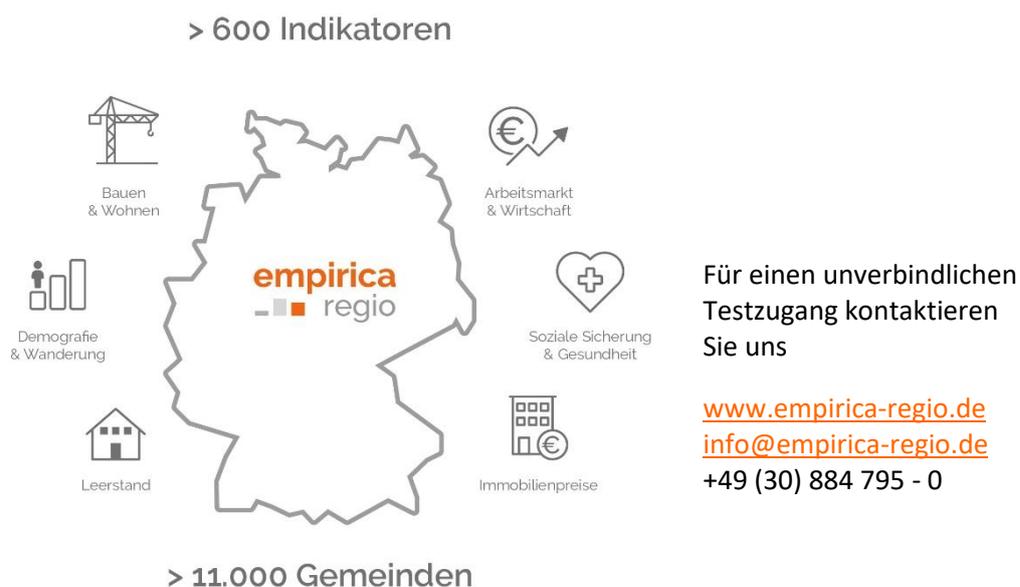
Erhältlich für alle Kreise und kreisfreien Städte unter empirica-regio.de/report/

b. empirica regio Marktstudio

Ein Zugang: Mit dem browserbasierten Marktstudio von empirica regio erhalten Sie einen direkten Zugang zur Regionaldatenbank von empirica regio.

Alle Daten: Sie haben damit rund um die Uhr Zugriff auf über 600 Indikatoren in rund 11.000 Gemeinden, 400 Kreisen und zahlreichen Vergleichsregionen.

Keine Recherche: Mit nur wenigen Klicks können Sie bequem Karten, Abbildungen, Tabellen oder Marktreports erstellen – ohne aufwendige Recherche.



c. Gebündelte Wohnungsmarktexpertise

empirica regio vereint Recherche, Verarbeitung, Analyse und Bereitstellung von Rahmen-daten für die Immobilienwirtschaft. Wir bündeln moderne Informationssysteme, Qualität und Know-how.

Die empirica regio GmbH ist ein Tochterunternehmen der empirica ag und auf die Verarbeitung, Analyse und Bereitstellung von Rahmendaten für die Immobilienwirtschaft spezialisiert.