

**Unterrichtung
durch die Bundesregierung**

Indexierung der Verwaltungskosten- und Instandhaltungskostenpauschalen

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Auftrag des Deutschen Bundestages	1
2 Ergebnis der Untersuchungen	1
3 Bericht	1
3.1 Ausgangslage	1
3.2 Vorteile des neuen Indexverfahrens	2
3.3 Anpassung der Pauschalen: einmalig zum 1. Januar 2002 und danach im dreijährigen Rhythmus	2
3.4 Wirkung der Indexierung der Pauschalen auf die maximal zulässige Miethöhe	4
3.5 Wirkung der Indexierung der Pauschalen auf die tatsächlich ausgelöste Mietent- wicklung	5

1 Auftrag des Deutschen Bundestages

Im Rahmen der Reform des Wohnungsbaurechts, die zum 1. Januar 2002 in Kraft getreten ist (Gesetz vom 13. September 2001, BGBl. I S. 2376) wurden u. a. die Pauschalsätze für Verwaltungskosten und Instandhaltungskosten bei öffentlich geförderten Wohnungen neu geregelt (Artikel 8 Nr. 2 bis 4). Die in den §§ 26, 28 und 41 der Zweiten Berechnungsverordnung (II. BV) geregelten Pauschalbeträge wurden mit der allgemeinen Preisentwicklung verknüpft. Der Deutsche Bundestag hat hierzu folgende EntschlieÙung gefasst:

„Mit Rücksicht auf die erstmalige Einführung der Indexierung der Verwaltungskosten- und Instandhaltungskostenpauschale auf Grund des Artikels 8 des Gesetzes bittet der Deutsche Bundestag die Bundesregierung, ihm über die erstmalige Anwendung der Indexierung (Anfang 2005) bis 31. Dezember 2005 zu berichten.“ (vgl. Beschlussempfehlung Bundestagsdrucksache 14/6344, S. 4).

2 Ergebnis der Untersuchungen

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat die Auswirkungen der Indexierung der Pauschalen modellhaft untersucht. Die Verknüpfung der Verwaltungskosten- und Instandhaltungskostenpauschalen mit der allgemeinen Preisentwicklung fand erstmalig Anfang 2005 Anwendung. Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass die Verknüpfung nur eine moderate Anhebung der Mieten zur Folge hatte und in der Praxis ohne Probleme akzeptiert und umgesetzt worden ist. Mit der Indexierung der Pauschalbeträge und dem dadurch möglichen Verzicht auf aufwändige Verfahren zur Verordnungsänderung ist ein wesentlicher Beitrag zur Entbürokratisierung geleistet worden. Zur Praxis der Umsetzung wurden die maßgeblichen Verbände befragt. Die Einschätzungen auf Vermieter- und Mieterseite bestätigen die Bewertung des BMVBS uneingeschränkt und belegen, dass es gelungen ist, eine Lösung zu finden, die den Interessen beider Seiten Rechnung trägt.

3 Bericht

3.1 Ausgangslage

Für Zwecke der Ermittlung der sog. Kostenmiete bei öffentlich geförderten Mietwohnungen nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz (II. WoBauG) enthalten die §§ 26, 28 und 41 II. BV Pauschalbeträge, mit denen Vermieter Verwaltungskosten und Instandhaltungskosten in der Wirtschaftlichkeitsberechnung höchstens ansetzen dürfen. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung ist die Grundlage für die Ermittlung der maßgeblichen höchstzulässigen Miete bei Sozialwohnungen des 1. (und 2.) Förderweges.

Von 1950 bis 2001 wurden in diesen Förderwegen rd. 5,2 Millionen Mietwohnungen gefördert, darunter 4,9 Millionen im 1. Förderweg und 0,3 Millionen im 2. Förderweg. Amtliche statistische Angaben zur Zahl der heute noch gebundenen Bestände im 1. und 2. Förderweg liegen nicht vor. Nach Schätzungen der Länder belief sich der gebundene Bestand im Jahr 2005 – aufgrund des zwischenzeitlich erfolgten Auslaufens der Bindungen

(planmäßig und durch vorzeitige vollständige Rückzahlung) – noch auf rd. 1,6 Millionen Wohnungen. Dieser Bestand wird sich in Zukunft noch weiter verringern.

Bis zur Reform des Wohnungsbaurechts im Jahr 2001 waren in regelmäßigen Zeitabständen (etwa alle vier Jahre) Anpassungen der Pauschalbeträge im Wege einer Verwaltungsänderung erforderlich. Vor Einleitung der Ordnungsverfahren wurden Gutachten eingeholt, mit deren Hilfe die Angemessenheit der Beträge ermittelt und begründet wurde. Diese Gutachten waren einerseits aufwändig und teuer und andererseits – da sie nur auf Erhebungen von Wohnungsunternehmen beruhten – wenig aussagekräftig und methodisch angreifbar. Dem Grundprinzip der Kostenmiete entsprechend, sollten eingetretene, empirisch festgestellte Kostensteigerungen nachvollzogen werden. Dieses System war jedoch nicht darauf angelegt, betriebswirtschaftlich erforderliche Anreize zu Kosteneinsparungen zu setzen. Die Steigerungen der Pauschalen lagen in der Regel deutlich über der allgemeinen Preisentwicklung. Tabelle 1 zeigt beispielhaft die Entwicklung der Verwaltungskostenpauschalen bis zur letzten Anpassung nach altem Recht im Jahr 1992.

Tabelle 1

Entwicklung der Verwaltungskostenpauschale im Vergleich zur Entwicklung des Verbraucherpreisindex – altes Verfahren bis 1992

Betrag geändert durch	Betrag geändert auf	Änderung Betrag	Änderung des Verbraucherpreisindex
	DM	%	%
VO vom 19.12.1974, BGBl. I S. 3636	180		
VO vom 22.06.1979, BGBl. I S. 711	240	33,3	22,6
VO vom 25.05.1988, BGBl. I S. 643	320	33,3	28,9
VO vom 13.07.1992, BGBl. I S. 1250	420	31,3	13,9

Die Wohnungswirtschaft machte in diesem Zusammenhang stets geltend, die Pauschalen seien zu niedrig und würden nicht häufig genug angepasst, wodurch die Wirtschaftlichkeit der Wohnungen nicht gewährleistet sei (vgl. z. B. den der BGH-Entscheidung vom 5. Februar 1975 zu Grunde liegenden Rechtsstreit, Az. VIII ZR 167/73; Bundesbaublatt 1975, S. 219). Demgegenüber löste auf Mieterseite jede Erhöhung Kritik an den Mietsteigerungen

aus, die nicht den – nutznießenden – Wohnungsunternehmen, sondern der Bundesregierung zugerechnet wurden. Die Verfahren zur Änderung der Verordnung waren unter anderem auch im Hinblick auf die erforderliche Beteiligung des Bundesrates stets langwierig und mit sachfremden Erwägungen belastet.

Nachdem bei der Reform des Wohnungsbaurechts beschlossen worden war, die Mietpreisvorteile im Bestand der öffentlich geförderten Wohnungen (Kostenmiete) zu erhalten, stellte sich die Frage nach der künftigen Anpassung der Pauschalsätze für Verwaltungskosten und Instandhaltungskosten. Dabei wurde nach einer Lösung gesucht, die den Interessen beider Seiten – der Wohnungswirtschaft wie der Mieter – gerecht werden sollte. Befürwortet wurde allgemein ein automatischer Anpassungsmodus, um die Erhöhungen möglichst aus der politischen Diskussion herauszuhalten. Der Vorschlag, die Pauschalsätze mit dem Verbraucherpreisindex zu verknüpfen, fand schließlich allgemeine Zustimmung.

3.2 Vorteile des neuen Indexverfahrens

Durch die Verknüpfung der Pauschalen mit dem Verbraucherpreisindex wird einerseits zu Gunsten der Vermieter eine reale Wertkonstanz der Beträge erreicht. Dies ist weniger als der Umfang der früher üblichen Anpassungen, sichert den Vermietern jedoch eine verlässliche Kalkulationsgrundlage und gibt ihnen Anreize zur Kosteneinsparung. Andererseits vermeidet die Orientierung an der allgemeinen Preisentwicklung eine übermäßige Belastung der Mieter, da erfahrungsgemäß auch entsprechende Einkommensentwicklungen zu verzeichnen sind. Es handelt sich damit um eine wirtschaftlich tragfähige und zugleich sozialverträgliche Lösung, die den Interessen beider Vertragsparteien Rechnung trägt.

Ein weiterer Vorteil liegt außerdem in der unbürokratischen Umsetzung. Der hohe Erhebungsaufwand entfällt ebenso wie das aufwändige Ordnungsverfahren.

3.3 Anpassung der Pauschalen: einmalig zum 1. Januar 2002 und danach im dreijährigen Rhythmus

Auf der Basis dieser Überlegungen wurden die Beträge der §§ 26, 28 und 41 II. BV durch das Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts mit Wirkung vom 1. Januar 2002 – entsprechend der seit der letzten Änderung (1. August 1992 für Verwaltungskostenpauschale bzw. 1. August 1996 für Instandhaltungskostenpauschale) eingetretenen Preis- und Kostenentwicklung – um etwa 7 Prozent erhöht und letztmalig auf einen festen Betrag festgesetzt.

Für die Zukunft wurde mit der Anfügung des Absatzes 4 in § 26 bzw. des Absatzes 5a in § 28 und des Satzes 2 in § 42 Abs. 2 II. BV eine automatische Anpassung alle 3 Jahre ermöglicht.

Die festgelegten Beträge für die Verwaltungskosten und Instandhaltungskosten verändern sich danach „... am 1. Januar 2005 und am 1. Januar eines jeden darauf folgenden dritten Jahres um den Prozentsatz, um den sich der vom Statistischen Bundesamt festgestellte Verbraucherpreisindex für Deutschland für den der Veränderung vorausgehenden Monat Oktober gegenüber dem Verbraucherpreisindex für Deutschland für den der letzten Veränderung vorausgehenden Monat Oktober erhöht oder verringert hat. Für die Veränderung am 1. Januar 2005 ist die Erhöhung oder Verringerung des Verbraucherpreisindex für Deutschland maßgeblich, die im Oktober 2004 gegenüber dem Oktober 2001 eingetreten ist.“

Das heißt, es wird die prozentuale Veränderung des vom Statistischen Bundesamt festgestellten Wertes des Verbraucherpreisindex zwischen den Stichzeitpunkten Oktober 2001 und Oktober 2004 ermittelt. Um diesen Prozentsatz wird dann der jeweilige Ausgangswert der Pauschalen erhöht.

Der Wert des Verbraucherpreisindex für Oktober 2004 stieg gegenüber dem Indexwert für Oktober 2001 um 4,51 Prozent. Dementsprechend haben sich am 1. Januar 2005 die Beträge der Verwaltungskosten- und Instandhaltungskostenpauschale um 4,51 Prozent erhöht. Seit dem 1. Januar 2005 gelten die in der folgenden Tabelle ausgewiesenen Jahresbeträge.

Tabelle 2

Pauschalen seit dem 1. Januar 2005 und Erhöhungsbetrag – Jahreswerte

	alter Wert	1. Januar 2005	Erhöhung
	Jahresbeträge in Euro		
Verwaltungskostenpauschale für			
Wohnungen: je Wohnung bzw. Wohngebäude (§ 26 II. BV)	230,00	240,37	10,37
Garagen: je Garagen- oder Einstellplatz (§ 26 II. BV)	30,00	31,35	1,35
Eigentumswohnungen: je Wohnung (§ 41 II. BV)	275,00	287,40	12,40
Instandhaltungskostenpauschalen (§ 28 II. BV)			
für Wohnungen, deren Bezugsfertigkeit am Ende des Kalenderjahres weniger als 22 Jahre zurückliegt, je Quadratmeter Wohnfläche	7,10	7,42	0,32
für Wohnungen, deren Bezugsfertigkeit am Ende des Kalenderjahres mindestens 22 Jahre zurückliegt, je Quadratmeter Wohnfläche	9,00	9,41	0,41
für Wohnungen, deren Bezugsfertigkeit am Ende des Kalenderjahres mindestens 32 Jahre zurückliegt, je Quadratmeter Wohnfläche	11,50	12,02	0,52
Verringerungsbetrag bei eigenständiger Heizungslieferung je Quadratmeter Wohnfläche	0,20	0,21	0,01
Erhöhungsbetrag Aufzug je Quadratmeter Wohnfläche	1,00	1,05	0,05
Betrag für Schönheitsreparaturen durch Vermieter je Quadratmeter Wohnfläche	8,50	8,88	0,38
Garagen: je Garagen- oder Einstellplatz	68,00	71,07	3,07

Um zu zeigen, wie sich die Änderung der Pauschalen monatlich auswirkt, sind für die wichtigsten Pauschalenergebnisse in der folgenden Tabelle die Änderungen je Quadratmeter und je Wohnung zusätzlich auch je Monat dargestellt.

Tabelle 3

**Erhöhung der Pauschalen mit dem
Verbraucherpreisindex**

Veränderung Oktober 2004 gegenüber Oktober 2001	Instandhaltungskostenpauschale	Verwaltungskostenpauschale
	Euro je Monat je m ²	Euro je Monat je Wohneinheit
weniger als 22 Jahre alte Wohnung		
alter Wert	0,59	19,17
neuer Wert	0,62	20,03
Differenz	0,03	0,86
mindestens 22 Jahre alte Wohnung		
alter Wert	0,75	19,17
neuer Wert	0,78	20,03
Differenz	0,03	0,86
mindestens 32 Jahre alte Wohnung		
alter Wert	0,96	19,17
neuer Wert	1,00	20,03
Differenz	0,04	0,86

Künftig erfolgt die Anpassung der Pauschalen in jedem darauf folgenden dritten Jahr auf Basis des Indexwertes des jeweils vorangegangenen Oktobers. Die nächste Veränderung ergibt sich damit zum 1. Januar 2008 unter Zugrundelegung der Veränderungsrate Oktober 2007 zu Oktober 2004.

3.4 Wirkung der Indexierung der Pauschalen auf die maximal zulässige Miethöhe

Die erhöhten Pauschalen gehen in die Wirtschaftlichkeitsberechnung ein und verändern die Kostenmiete für

Wohnungen, die auf der Grundlage des II. WoBauG mit öffentlichen Mitteln gefördert wurden und sich noch in der Bindung befinden. Die Pauschalen stellen nur ein Element der Miete dar, dessen Anteil an der Gesamtmiete in Abhängigkeit von Größe, Alter und Ausgangsmiete in der Regel zwischen 20 und 25 Prozent liegt. So beträgt zum Beispiel bei einer 70 m² großen Wohnung des Baujahres 1983 mit einer Kostenmiete von 4,50 Euro je m² (315 Euro je Wohnung) die Summe der neuen Pauschalen 63,32 Euro; dies entspricht 20 Prozent.

Dabei ist die Wirkung der Instandhaltungskosten- und der Verwaltungskostenpauschalen auf die Miete unterschiedlich, da sie unterschiedliche Bezugspunkte und Ausgestaltungen haben. Während sich die Verwaltungskostenpauschale auf die Wohnung insgesamt, unabhängig von ihrer Größe und ihrem Alter bezieht, sind die Instandhaltungskostenpauschalen auf den Quadratmeter bezogen und nach dem Baualter des Gebäudes gestaffelt. Daher ergeben sich je nach Wohnungsgröße und Alter unterschiedliche Auswirkungen der Pauschalenanpassung.

Die Wirkung der Indexierung auf die Mieten entsprechend dem Indexierungsverfahren ist in der nachstehenden Tabelle 4 anhand von Beispielrechnungen dargestellt. Dabei bezieht sich Tabelle 4 auf Wohnungen, die in der gleichen Klasse bleiben. Wenn die Wohnung in eine höhere Baualtersklasse wechselt, können sich höhere Änderungen ergeben. Nicht berücksichtigt wurden außerdem die Nebenpauschalen (mögliche Verringerungs- oder Erhöhungsbeträge und Garagen). Je nach Konstellation können die hier ausgewiesenen Werte aufgrund der Nebenpauschalen nach oben oder nach unten abweichen.

Die Beispielrechnungen zeigen, dass sich durch die Indexierung Mieterhöhungen je nach Wohnungsgröße und Baualter in der Größenordnung von 2,20 Euro (jüngere Wohnung mit 50 m²) bis 4,75 Euro (mindestens 32 Jahre alte Wohnung mit 90 m²) je Wohnung und Monat bewegen können.

Bezogen auf den Quadratmeterpreis betragen die Erhöhungen zwischen 4 und 6 Cent.

Ein Vergleich mit der Entwicklung des vom Statistischen Bundesamt festgestellten Mietenindex ergibt, dass die auf Grund der Pauschalenanpassung möglichen Mieterhöhungen deutlich unter der allgemeinen Mietentwicklung liegen. So ergeben die Pauschalenanpassungen für typische Sozialwohnungen Mieterhöhungen zwischen 0,9 und 1,5 Prozent für den gesamten Dreijahreszeitraum (je Jahr im Durchschnitt 0,3 bis 0,5 Prozent). Sofern in diesen Fällen zusätzlich mieterhöhende Nebenpauschalen zum Tragen kommen, sind Mieterhöhungen bis zu 2 Prozent möglich. Dagegen belief sich der allgemeine Mietanstieg (Nettokalmmieten) zwischen 2001 und 2004 auf 3,25 Prozent (je Jahr im Durchschnitt rd. 1,08 Prozent).

Tabelle 4

Beispielrechnung für verschiedene Wohnungsgrößen

	Instandhaltungskosten- und Verwaltungskostenpauschale Euro ¹⁾ je Wohnung je Monat			Instandhaltungskosten- und Verwaltungskostenpauschale Euro ¹⁾ je m ² je Monat		
	50 m ²	70 m ²	90 m ²	50 m ²	70 m ²	90 m ²
weniger als 22 Jahre alte Wohnung						
alter Wert	48,75	60,58	72,42	0,98	0,87	0,80
neuer Wert	50,95	63,32	75,68	1,02	0,90	0,84
Differenz	2,20	2,73	3,27	0,04	0,04	0,04
mindestens 22 Jahre alte Wohnung						
alter Wert	56,67	71,67	86,67	1,13	1,02	0,96
neuer Wert	59,22	74,90	90,58	1,18	1,07	1,01
Differenz	2,56	3,23	3,91	0,05	0,05	0,04
mindestens 32 Jahre alte Wohnung						
alter Wert	67,08	86,25	105,42	1,34	1,23	1,17
neuer Wert	70,11	90,14	110,17	1,40	1,29	1,22
Differenz	3,03	3,89	4,75	0,06	0,06	0,05

¹⁾ Abweichungen durch Rundung.

3.5 Wirkung der Indexierung der Pauschalen auf die tatsächlich ausgelöste Mietentwicklung

Die Anpassungen der Pauschalen stecken lediglich den maximal zulässigen Rahmen für Mietenanpassungen ab. Inwieweit diese Spielräume auch tatsächlich ausgeschöpft werden, hängt von der Lage auf den Wohnungsmärkten ab, d. h. vom Verhalten der jeweiligen Wohnungsanbieter und der Mieter. Die Wohnungsanbieter werden rechtlich zulässige Erhöhungen nur dann vornehmen, wenn auf dem jeweiligen lokalen Markt der Preisabstand zwischen den geförderten Wohnungen und frei finanzierten Beständen eine Erhöhung zulässt. Dies wird in Ballungsgebieten mit Wohnungsmarktengpässen eher der Fall sein als auf entspannten Wohnungsmärkten, die regional zum Teil sogar erhebliche Leerstände aufweisen, so dass die Gefahr von weiteren Mieterverlusten droht. Über die Ausschöpfung der Pauschalen durch die Vermieter liegen keine empirischen Informationen vor.

Es existieren auch keine allgemeinen Statistiken über die Höhe der Mietvorteile von Sozialwohnungen. Anhaltspunkte für solche Mietvorteile geben einzelne empirische Studien, die allerdings etliche Jahre zurückliegen. So betrug Mitte der neunziger Jahre – in einer Zeit allgemeiner angespannter Wohnungsmärkte – der durchschnittliche

Abstand lediglich etwas weniger als 0,7 Euro je Quadratmeter mit deutlichen regionalen Unterschieden.

Informationen über die Altersstruktur können Hinweise auf die empirische Relevanz der altersabhängigen Pauschalen geben. Amtliche Statistiken liegen hierzu ebenfalls nicht vor. Lediglich die Statistik des GdW Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. kann hierzu herangezogen werden. Die Mitgliedsunternehmen des Verbandes hielten im Jahr 2004 rd. 1 Million Sozialwohnungen, d. h. knapp zwei Drittel des bundesweit noch gebundenen Bestandes im 1. und 2. Förderweg. Bei den GdW-Sozialwohnungen betrug der Anteil der Wohnungen, die bis 1970 gebaut wurden und bei denen die höchsten Instandhaltungskostenpauschalen angesetzt werden, im Jahr 2002 immerhin noch 53 Prozent.

Bei den privaten Wohnungsunternehmen dürfte dieser Anteil geringer sein, da diese in den letzten Jahren in großem Maße ihre Förderdarlehen abgelöst haben. Diese älteren Bestände sind in besonderem Maße vom planmäßigen und vorzeitigen Auslaufen der Bindungen betroffen und haben daher quantitativ abnehmende Bedeutung. Zudem handelt es sich hierbei überwiegend um kleinere Wohnungen. Daher werden Mieterhöhungsspielräume von über 3 Euro je Wohnung und Monat wohl eher die Ausnahme sein.

Die tatsächlich eingetretene Entwicklung könnte zuverlässig nur mit Hilfe einer eigenen Erhebung erfasst werden. Eine solche Erhebung hätte einen großen finanziellen und organisatorischen Aufwand erfordert. Angesichts der geringen Größenordnung rechtlich zulässiger und faktisch durchsetzbarer Anpassungen erschien dies unangemessen.

Daher wurden in einer schriftlichen Befragung die maßgeblichen Verbände der Wohnungswirtschaft und der Mieter um eine Einschätzung gebeten. Angeschrieben wurden der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW), der Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e. V. (BFW), Haus & Grund Deutschland sowie der Deutsche Mieterbund e. V. (DMB).

Eine Umfrage des BFW bei seinen Mitgliedsunternehmen hat ergeben, dass es keine Probleme bei der Anpassung der Kostenmieten gegeben hat.

Die Mitgliedsunternehmen haben bei 61 Prozent der öffentlich geförderten Wohnungen eine Mieterhöhung infolge der Anhebung der Verwaltungskosten- und Instandhaltungskostenpauschalen geltend gemacht. In den übrigen

Fällen wurde von einer Erhöhung abgesehen. Teilweise, weil der Verwaltungsaufwand nicht im Verhältnis zu der sehr geringen Mieterhöhung stand, teilweise, weil die bereits erreichten Kostenmieten keinen Spielraum für eine Mietanpassung zugelassen haben.

Die Mietsteigerungen, die durch die Anpassung der Pauschalen ausgelöst wurden, beliefen sich bei den Mitgliedern des BFW im Durchschnitt auf rd. 1,7 Prozent.

Der GdW hat ebenfalls eine Umfrage bei seinen Mitgliedsverbänden durchgeführt. Auch diese Umfrage hat gezeigt, dass die Erhöhung der Pauschalen auf Unternehmensseite nicht zu Umsetzungsschwierigkeiten geführt und auf Mieterseite keine Akzeptanzprobleme hervorgerufen hat.

Auch der DMB kommt nach einer Umfrage bei seinen Mietervereinen zu der Einschätzung, dass es bei der Umsetzung keine nennenswerten Probleme und bei den Mietern keine nennenswerten Akzeptanzprobleme gegeben hat. Nur wenige Mietervereine konnten nennenswerte Beratungszahlen nachweisen. Die Mieterhöhungen waren überwiegend korrekt; nur in Ballungszentren zeigten sich gehäuft Fehler.

