

Leitsätze

zum Beschluss des Ersten Senats vom 22. November 1994

- 1 BvR 351/91 -

- 1. Die befristete Fortgeltung der Mietpreisbindung in den neuen Bundesländern und Ost-Berlin ist mit der Eigentumsgewährleistung vereinbar.**
- 2. § 1 der Ersten Grundmietenverordnung (BGBl. 1991 I S. 1269) und § 4 Abs. 3 Betriebskosten-Umlageverordnung (BGBl. 1991 I S. 1270) verletzen Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ebenfalls nicht.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 351/91 -

IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

1. der Wohnungsbaugenossenschaft "E...."

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr.Karlheinz Knauthe und Partner,
Clara-Zetkin-Straße 80, Berlin,

gegen

a)

das Gesetz vom 23. September 1990 zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertragsgesetz - und der Vereinbarung vom 18. September 1990 (BGBl. II S. 885), soweit darin der Anlage II Kapitel V Sachgebiet A Abschnitt III Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe dd in Verbindung mit der Verordnung über die Aufhebung bzw. Beibehaltung von Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Preise vom 25. Juni 1990 (GBl. S. 472) zugestimmt wird,

b)

§ 1 der Ersten Verordnung über die Erhöhung der Grundmieten (Erste Grundmietenverordnung - 1. GrundMV) vom 17. Juni 1991 (BGBl. I S. 1269)

c)

§ 4 Abs. 3 der Verordnung über die Umlage von Betriebskosten auf die Mieter (Betriebskosten-Umlageverordnung - Betr-KostUV) vom 17. Juni 1991 (BGBl. I S. 1270).

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung

des Vizepräsidenten Hentschel,

der Richter Seidl,

Grimm,

Söllner,
Kühling
und der Richterinnen Seibert,
Jäger,
Haas

am 22. November 1994 beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich unmittelbar gegen Vorschriften, die die Miethöhe im Gebiet der früheren Deutschen Demokratischen Republik regeln. Beschwerdeführerin ist eine ehemalige Arbeiterwohnungsbaugenossenschaft als Vermieterin.

1

A.

I.

1. In der Deutschen Demokratischen Republik waren auf der Grundlage der Verordnung über die Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften, zuletzt geltend in der Fassung vom 23. Februar 1973 (GBl. S. 109), Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften im wesentlichen bei volkseigenen Betrieben und Kombinatn gebildet worden. Mitglieder der Genossenschaften waren Angehörige des Betriebes, an die die errichteten Wohnungen nach einem bestimmten Verteilungsplan vergeben wurden.

2

Nach § 1 der Verordnung zur Einführung des Gesetzes betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften der Bundesrepublik Deutschland für die Wohnungsgenossenschaften der Deutschen Demokratischen Republik vom 15. August 1990 (GBl. S. 1072) wurden die Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften in Genossenschaften im Sinne des genannten Gesetzes umgewandelt.

3

2. Wohnraum unterlag in der Deutschen Demokratischen Republik einer Zwangsbewirtschaftung. Die Höhe der Miete konnte nicht frei vereinbart werden.

4

a) Insoweit galten zunächst staatliche Preisvorschriften aus der Zeit des Deutschen Reiches weiter, namentlich die Verordnung über das Verbot von Preiserhöhungen - PreisstopVO - vom 26. November 1936 (RGBl. I S. 955). Deren § 1 Abs. 1 for Mieten auf den Stand vom 18. Oktober 1936 ein. Die Vorschrift wurde auch auf Wohnraum angewendet, der am Stichtag noch nicht errichtet oder noch nicht vermietet war. Die auf diesem Niveau festgelegten Mieten schrieb in der Deutschen Demokratischen Republik die Preisanordnung Nr. 415 - Anordnung über die Forderung und Gewährung preisrechtlich zulässiger Preise - vom 6. Mai 1955 (GBl. S. 330) fest. Danach betragen die Mieten für die von ihr erfaßten (Altbau-) Wohnungen je Quadratmeter

5

Wohnfläche durchschnittlich zwischen 0,60 und 0,80 Mark in Kleinstädten und in Landgemeinden, zwischen 0,80 und 1,00 Mark in Großstädten und zwischen 0,90 und 1,20 Mark in Ost-Berlin (vgl. Hoffmann, Wohnungspolitik der DDR, 1972, S. 198, insbes. Fn. 271). Die Mieten für neu errichtete Wohnungen wurden grundsätzlich nicht höher als für vergleichbare Altbauwohnungen unter Berücksichtigung der jeweiligen Ausstattung festgelegt (vgl. auch insoweit Hoffmann, a.a.O., S. 199 mit Nachweisen).

Die Verordnung zur Verbesserung der Wohnverhältnisse der Arbeiter, Angestellten und Genossenschaftsbauern vom 10. Mai 1972 (GBl. S. 318) regelte die preisrechtlich zulässigen Mieten für volkseigene Neubauwohnungen sowie für Neubauwohnungen von Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften und umgebildeten gemeinnützigen Wohnungsbaugenossenschaften, die ab dem 1. Januar 1967 errichtet worden waren oder errichtet wurden (vgl. § 1 der Verordnung). Nach § 2 der Verordnung waren die Mieten für diese Neubauwohnungen je Quadratmeter in Ost-Berlin auf 1,00 bis 1,25 Mark und in den Bezirken auf 0,80 bis 0,90 Mark monatlich, die Entgelte für die Zentralheizung auf bis 0,40 Mark je Quadratmeter monatlich zu senken oder festzusetzen. Für Wohnungen, die vor dem 1. Januar 1967 errichtet waren, blieben die festgeschriebenen Mietpreise und Heizungsentgelte bestehen (§ 7 der Verordnung). Die danach festzusetzenden oder zu senkenden Mieten galten für Mieter mit einem durchschnittlichen monatlichen Bruttofamilieneinkommen bis zu 2.000 Mark. Diese Beschränkung wurde durch die Verordnung über die Festsetzung von Mietpreisen in volkseigenen und genossenschaftlichen Neubauwohnungen vom 19. November 1981 (GBl. S. 389) beseitigt (§ 1 Abs. 2).

6

Die Nutzungsentgelte (Mieten) für Wohnungen der Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften lagen unter den festgesetzten höchstzulässigen Mieten, nämlich durchschnittlich zwischen 0,55 und 0,90 Mark je Quadratmeter Wohnfläche (vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987, Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Drucks. 11/11 S. 536). Insoweit wurde nach § 3 der Verordnung vom 10. Mai 1972 berücksichtigt, daß der Mieter durch von ihm zu erwerbende Genossenschaftsanteile, aber auch durch Eigenleistungen zur Finanzierung der Wohnung beigetragen hatte.

7

b) Als Folge des Vertrages vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion gab die Deutsche Demokratische Republik die Preisbildung weitgehend frei. Nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Preisbildung und die Preisüberwachung beim Übergang zur sozialen Marktwirtschaft - Preisgesetz - vom 22. Juni 1990 (GBl. S. 471) in Verbindung mit § 2 Abs. 1 der Verordnung über die Aufhebung bzw. Beibehaltung von Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Preise vom 25. Juni 1990 (GBl. S. 472) waren jedoch unter anderem staatliche Preisregelungen für Mieten und Pachten nach dem 1. Juli 1990 weiterhin anzuwenden, insbesondere die Preisverordnung Nr. 415 vom 6. Mai 1955 sowie die Verordnung vom 10. Mai 1972, geändert durch die Verordnung vom 19. November 1981.

8

- c) Die Verordnung vom 25. Juni 1990 blieb nach Anlage II Kap. V Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 Buchst. a Doppelbuchst. dd des Einigungsvertrages mit der Maßgabe in Kraft, daß ihr § 2 Abs. 1 im Bereich der Mieten und Pachten, soweit sie sich auf Wohnraum beziehen, bis 31. Dezember 1991 anzuwenden war. Der Einigungsvertrag schrieb also die Miethöhe nach den Preisvorschriften der Deutschen Demokratischen Republik bis zu dem genannten Termin fest. 9
- d) In das Gesetz zur Regelung der Miethöhe - MHG - wurde durch den Einigungsvertrag als § 11 eine Vorschrift eingefügt, welche die Anwendung des Miethöhegesetzes im Beitrittsgebiet regelt (Anlage I Kap. XIV Abschn. II Nr. 7 des Einigungsvertrages). 10
- Nach § 11 Abs. 1 MHG können die Vermieter im Beitrittsgebiet den Mietzins bei der Neu- oder Erstvermietung solcher Wohnungen frei vereinbaren, die frei finanziert und nach dem 3. Oktober 1990 fertiggestellt wurden. Für den gesamten am 3. Oktober 1990 vorhandenen Mietwohnungsbestand gilt dagegen das Miethöhegesetz nur eingeschränkt. Für die Höhe des Mietzinses blieben - wie erwähnt - insoweit die Preisvorschriften der Deutschen Demokratischen Republik zunächst weiter in Kraft. Eine Kündigung des Mietverhältnisses zum Zwecke der Mieterhöhung wurde ausgeschlossen (§ 11 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 1 Satz 1 MHG). Der Vermieter kann aber eine Erhöhung der Miete verlangen, wenn er die Wohnung modernisiert, nämlich durch bauliche Maßnahmen den Gebrauchswert der Mietsache nachhaltig erhöht, die allgemeinen Wohnverhältnisse auf die Dauer verbessert oder nachhaltig Einsparungen von Heizenergie bewirkt; die zulässige Erhöhung der jährlichen Miete beträgt 11 vom Hundert der für die Wohnung aufgewendeten Kosten (§ 11 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 3 MHG). 11
- § 11 Abs. 3 MHG ermächtigt die Bundesregierung, schrittweise den höchstzulässigen Mietzins, der sich aus den fortgeltenden Preisvorschriften ergibt, mit dem Ziel zu erhöhen, auch im Beitrittsgebiet die ortsüblichen Vergleichsmieten im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 MHG zuzulassen (§ 11 Abs. 3 MHG). Dabei sind Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage des Wohnraums zu berücksichtigen (§ 11 Abs. 3 Nr. 1 Satz 2 MHG). 12
- § 11 Abs. 3 Nr. 2 MHG ermächtigt die Bundesregierung ferner, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß die Betriebskosten oder Teile davon anteilig auf die Mieter umgelegt werden dürfen. 13
- e) Auf der Grundlage von § 11 Abs. 3 Nr. 1 MHG erließ die Bundesregierung die Erste Verordnung über die Erhöhung der Grundmieten (Erste Grundmietenverordnung - 1. GrundMV) vom 17. Juni 1991 (BGBl. I S. 1269), deren § 1 auszugsweise lautet: 14
- (1) Der höchstzulässige Mietzins, der sich in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet für Wohnraum am 2. Oktober 1990 aus Rechtsvorschriften ergab, wird zum 1. Oktober 1991 um 15

1,00 Deutsche Mark je Quadratmeter Wohnfläche monatlich erhöht...

(2) Bei Wohnungen, die am 2. Oktober 1990 mit Bad oder Zentralheizung ausgestattet waren, sowie bei Wohnungen in Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern erhöht sich der Betrag nach Absatz 1 um jeweils 0,15 Deutsche Mark. Der Betrag verringert sich jeweils um 0,15 Deutsche Mark bei Wohnungen mit Außen-WC sowie bei Wohnungen, die nicht in sich abgeschlossen sind. 16

(3) Bei Abschluß eines Mietvertrages darf der höchstzulässige Mietzins nicht überschritten werden. 17

(4) Eine zu Lasten des Mieters abweichende Vereinbarung ist insoweit unwirksam. 18

Die höhere Miete wird nicht kraft Gesetzes geschuldet. Erforderlich ist eine Mieterhöhungserklärung des Vermieters (vgl. § 11 Abs. 4 Satz 1 MHG). Diese bewirkt unmittelbar eine entsprechende Änderung des Mietvertrages. § 1 Abs. 3 1. GrundMV stellt auf Vorschlag des Bundesrates (vgl. BRDrucks. 174/91) ausdrücklich klar, daß der danach höchstzulässige Mietzins auch für Fälle der Neuvermietung gelten soll. Die Erste Grundmietenverordnung ermöglichte Grundmieten in Höhe von durchschnittlich 2,00 DM je Quadratmeter Wohnfläche monatlich. 19

f) Zugleich mit der Ersten Grundmietenverordnung erließ die Bundesregierung, gestützt auf § 11 Abs. 3 Nr. 2 MHG, die Verordnung über die Umlage von Betriebskosten auf die Mieter (Betriebskosten-Umlageverordnung - BetrKostUV) vom 17. Juni 1991 (BGBl. IS. 1270). 20

Die preisgebundenen Mieten nach dem Preisrecht der Deutschen Demokratischen Republik waren Bruttomieten. Eine gesonderte Abrechnung der Betriebskosten war unzulässig. Die Betriebskosten-Umlageverordnung ermöglicht dem Vermieter erstmals, neben der in der Ersten Grundmietenverordnung nunmehr so bezeichneten Grundmiete gesondert die Betriebskosten abzurechnen und durch einseitige Erklärung anteilig auf die Mieter umzulegen (§ 1). Die Grundmiete vermindert sich nach § 10 BetrKostUV um 0,40 DM je Quadratmeter Wohnfläche monatlich, wenn die Heizkosten, und um weitere 0,12 DM, wenn auch die Kosten der Versorgung mit Warmwasser nach § 1 BetrKostUV umgelegt werden. 21

Eine besondere Regelung erfuhr die Umlage der Kosten der Heizung und der Warmwasserversorgung in § 4 BetrKostUV. Absatz 3 dieser Vorschrift lautet: 22

Die Kosten der Heizung und Warmwasserversorgung nach Absatz 1 sind bis zu einem Betrag von 3,00 Deutsche Mark je Quadratmeter Wohnfläche monatlich umlagefähig. Dieser Betrag vermindert sich auf 2,60 Deutsche Mark, wenn nur Heizkosten umgelegt werden. 23

Diese sogenannte Kappungsgrenze hatte die Bundesregierung in der Begründung ihres Verordnungsentwurfs (BRDrucks. 175/91 S. 22f.) im wesentlichen wie folgt gerechtfertigt: Mit Heiz- und Warmwasserkosten seien die Mieter im Beitrittsgebiet bisher nur sehr niedrig belastet gewesen. Die tatsächliche Höhe dieser Kosten übersteige die Leistungsfähigkeit der Mieter bei weitem. Diese könnten ihre Höhe wegen oft fehlender Regelbarkeit der Heizung nicht beeinflussen. Die tatsächlichen Kosten für die Versorgung mit Wärme und Warmwasser schwankten bei den neueren, fernbeheizten Wohnungen zwischen 2,00 und 5,00 DM. Sie lägen damit erheblich über den Heiz- und Warmwasserkosten in den alten Bundesländern. 24

Durch die Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Umlage von Betriebskosten auf die Mieter (Betriebskostenumlage-Änderungsverordnung - BetrKostUÄndV) vom 27. Juli 1992 (BGBl. I S. 1415) wurde die Kappungsgrenze des § 4 Abs. 3 BetrKostUV auf einen Betrag von 2,50 DM je Quadratmeter Wohnfläche monatlich beziehungsweise 2,10 DM (Umlage nur der Heizkosten) gesenkt. 25

g) Weil Grundmieten in Höhe von durchschnittlich 2,00 DM je Quadratmeter Wohnfläche monatlich trotz der Möglichkeit, die Betriebskosten auf die Mieter umzulegen, noch nicht ausreichen, die den Mietern zuzuordnenden Kosten der Finanzierung und Bewirtschaftung einer Wohnung in voller Höhe abzudecken (vgl. BRDrucks. 437/92 S. 5), erließ die Bundesregierung die Zweite Verordnung über die Erhöhung der Grundmieten (Zweite Grundmietenverordnung - 2.GrundMV) vom 27. Juli 1992 (BGBl. I S. 1416). 26

Die Zweite Grundmietenverordnung läßt je nach Ausstattung der Wohnung - Bad, Innen-WC - eine Mieterhöhung zwischen 0,75 DM und 1,20 DM je Quadratmeter Wohnfläche ab 1. Januar 1993 zu. Der Vermieter kann über diese allgemeine Mieterhöhung hinaus weitere Zuschläge je nach Gebäudezustand verlangen, zum Teil ebenfalls ab 1. Januar 1993, im übrigen ab 1. Januar 1994. Diese Zuschläge können zusammen 1,50 DM ausmachen. Sie setzen voraus, daß das Dach, die Fenster und die Außenwände des Gebäudes sowie Hausflure und Treppenräume, ferner Elektro-, Gas- und Wasser- und Sanitärinstallationen keine erheblichen Schäden aufweisen. 27

II.

Die Beschwerdeführerin, eine ehemalige Arbeiterwohnungsbaugenossenschaft, verfügt über 4.482 Wohnungen, eine Arztpraxis sowie zwei Wohnungen, die für Zwecke der Wohnungsverwaltung genutzt werden. 28

Ihre Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen das Einigungsvertragsgesetz, soweit danach § 2 Abs. 1 der Verordnung über die Aufhebung bzw. Beibehaltung von Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Preise vom 25. Juni 1990 (GBl. I Nr. 37 S. 472) im Bereich der Wohnraummiets bis zum 31. Dezember 1991 anzuwenden war. Die Beschwerdeführerin hat ihre Verfassungsbeschwerde ferner auf § 1 1. GrundMV 1991 sowie auf § 4 Abs. 3 BetrKostUV erstreckt. 29

Sie macht geltend, sie sei durch die angegriffenen Vorschriften selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Diese bedürften keines weiteren Vollzugsaktes. Sie habe keine Möglichkeit, vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde den Rechtsweg zu den Fachgerichten zu beschreiten. 30

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG. 31

Aufgrund der angegriffenen Vorschriften sei sie nicht imstande, ihre Kosten durch Mieteinnahmen zu decken. Für 1991 ergebe sich eine Unterdeckung von über 5 Mio. DM. 32

Der Gesetz- und Verordnungsgeber habe die Privatnützigkeit des Eigentums nicht hinreichend beachtet. Die Grenze zur Verfassungswidrigkeit sei überschritten, weil die Vermietung von Wohnraum auch bei voller Ausschöpfung der dem Vermieter zustehenden Rechte im Ergebnis zu Verlusten führe. Sie müsse die Überlassung ihres Wohnraums ständig bezuschussen. Dadurch werde in die Substanz ihres Eigentums eingegriffen. Zwar sei einzuräumen, daß eine sofortige Anhebung der Mieten auf ein nur kostendeckendes Niveau zu schweren sozialen Spannungen und Wohnungsnot führen könnte. Eine einseitige Belastung der Vermieter aus Gründen des Gemeinwohls sei aber unzulässig. Der Gesetzgeber hätte durch Ausgleichsregelungen, beispielsweise Subventionen, verhindern müssen, daß die Vermietung von Wohnungen zu einem ständigen Verlustgeschäft und damit unzumutbar wird. 33

Fehl gehe der Hinweis der Bundesregierung, eine Privatnützigkeit ihres Wohnungsbestandes habe vor dem Beitritt nicht bestanden. Das Grundgesetz kenne keinen je nach Herkunft und Ausgangssituation abgestuften Eigentumsschutz. 34

Die Erste Grundmietenverordnung und die Betriebskosten-Umlageverordnung stellten zwar einen ersten Schritt zur Anpassung an marktübliche und kostendeckende Mieten dar. Das Ziel sei jedoch bei weitem noch nicht erreicht. Zwar könnten die Kosten für Modernisierungsmaßnahmen in gewissem Umfang auf die Mieter umgelegt werden. Für sie sei aber nicht die Modernisierung, sondern die Instandsetzung die entscheidende Aufgabe. Instandsetzungskosten seien nicht umlagefähig. Eigenkapital stehe nicht zur Verfügung. 35

Für Wohneinheiten mit Fernheizung, jedoch ohne Warmwasserversorgung (1.976 Wohneinheiten ihres Gesamtbestandes) ergäben sich durchschnittliche Heizkosten, die mit 3,35 DM je Quadratmeter Wohnfläche und Monat um 0,65 DM über der Kappungsgrenze lägen. Für Wohneinheiten mit Heizung und Warmwasserversorgung (1.400 Wohneinheiten ihres Gesamtbestandes) ergäben sich durchschnittliche Kosten von 4,68 DM je Quadratmeter Wohnfläche und Monat, die somit die Kappungsgrenze um 1,68 DM überschritten. Ihr monatliches Defizit belaufe sich für alle Wohnungen zusammen auf 211.320,75 DM. 36

Zu ihren Altschulden hat die Beschwerdeführerin ergänzend vorgetragen: Sie weise laut Jahresstatistik 1993 am 31. Dezember 1993 eine Altschuldenbelastung in Höhe von 195,60 DM/qm Wohnfläche aus. Einen Antrag auf Teilentlastung nach dem Alt- 37

schuldenhilfegesetz habe sie nicht gestellt. Ab 1. Juli 1995 werde die monatliche Zinsbelastung 0,98 DM/qm Wohnfläche betragen. Sie beabsichtige keine Privatisierung von Wohngebäuden.

III.

1. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, der namens der Bundesregierung Stellung genommen hat, hält die angegriffenen Vorschriften für mit der Eigentumsgarantie vereinbar. Sie stellten einen gerechten Ausgleich zwischen den Belangen der Mieter und den Interessen der Vermieter dar. Sie berücksichtigten die vielfältigen Umstellungsprobleme, die sich aus der Beseitigung gravierender Eigentumsbeschränkungen ergäben, denen das Wohnzwecken dienende Vermögen in der Deutschen Demokratischen Republik unterlegen habe. Der Kernbereich des Eigentums, nämlich seine Privatnützigkeit und die grundsätzliche Verfügungsbefugnis, seien nicht übermäßig eingeschränkt. 38

Die von der Beschwerdeführerin errechnete Unterdeckung beruhe auf fiktiven, nur kalkulatorischen Kosten, die sie 1991 nicht unmittelbar belastet hätten, wie Abschreibungen oder Mietausfallwagnis und die angegebenen Kosten für Instandhaltung. 39

Die verbleibenden Belastungen seien verfassungsrechtlich unbedenklich. Zu berücksichtigen seien einerseits die Ausgangssituation des Eigentums mit seinen erheblichen Beschränkungen schon vor dem Beitritt und andererseits die sozialen Belange, die bei grundlegenden Umstellungen im wirtschaftlichen Bereich ein besonderes Gewicht hätten. 40

Bis zum Beitritt habe das zur Wohnungsversorgung genutzte Vermögen nicht rentabel bewirtschaftet werden können. Die mietrechtlichen Regelungen des Einigungsvertrages seien nicht ursächlich für die von der Beschwerdeführerin beklagten Beschränkungen. Die Erste Grundmietenverordnung und die Betriebskosten-Umlageverordnung seien vielmehr erste, wesentliche Schritte zur Anpassung an marktübliche Mieten. Die Mieten könnten nur in Abstimmung mit der Entwicklung der Einkommen angehoben werden. Mieterhöhungen hätten durch Wohngeld sozial ausgeglichen werden müssen. Eine Wohngeldverwaltung werde aber erst seit Herbst 1990 aufgebaut. 41

Für die Instandsetzung und Modernisierung vermieteter und selbst genutzter Wohnungen würden umfangreiche staatliche Hilfen bereit gehalten. 42

Die Kappungsgrenze in § 4 Abs. 3 BetrKostUV folge aus der Notwendigkeit einer sozialverträglichen Anpassung der Wohnverhältnisse. Sie solle den Mieter vor überhöhten Heizkosten schützen, andererseits dem Vermieter für eine Übergangszeit zunächst den weiteren Betrieb unwirtschaftlicher Heizungsanlagen gestatten. Im übrigen fehlten jegliche Ausführungen der Beschwerdeführerin dazu, welche Maßnahmen sie - nicht zuletzt im eigenen Interesse - zur Senkung der Kosten treffe oder treffen werde. Seit dem Beitritt könnten Kosten für Maßnahmen der Modernisierung und der Energieeinsparung grundsätzlich auf die Mieter umgelegt werden (§ 3 43

MHG). Gleichzeitig stünden seither erhebliche staatliche Fördermittel für die Energieeinsparung bei Wohnungen, aber auch bei der Wärmeerzeugung zur Verfügung.

2. Der Deutsche Mieterbund hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. 44

Die Erste Grundmietenverordnung und die Betriebskosten-Umlageverordnung sicherten der Beschwerdeführerin eine angemessene Kostendeckung. Die Beschwerdeführerin müsse sich gefallen lassen, daß sie langsam und in sozialverträglichen Stufen mit ihrem Wohnungsbestand in eine Miete hineinwachse, die schrittweise Instandsetzungs- und Instandhaltungsmaßnahmen erlaube. Eine allgemeine Mieterhöhung zum Beispiel schon zum 1. Januar 1991 wäre wirtschaftlich nicht durchsetzbar gewesen, weil die Wirtschaftskraft der Bewohner zum damaligen Zeitpunkt nicht ausgereicht hätte, die von der Beschwerdeführerin verlangten Mieten zu zahlen. 45

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. 46

I.

Die Beschwerdeführerin ist als Vermieterin preisgebundenen Wohnraums von den angegriffenen Bestimmungen selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. 47

Sie ist durch das Einigungsvertragsgesetz noch gegenwärtig betroffen, obwohl die darin angeordnete Fortgeltung preisrechtlicher Vorschriften der Deutschen Demokratischen Republik bis zum 31. Dezember 1991 befristet war. Die jetzt geltenden Vorschriften (§ 1 1. GrundMV und § 1 Abs. 1 2. GrundMV) legen nicht selbst den höchstzulässigen Mietzins fest, sondern bestimmen nur, in welchem Umfang die früher festgelegten Mieten erhöht werden dürfen. Zunächst die Erste Grundmietenverordnung und nunmehr die Zweite Grundmietenverordnung haben die früheren Preisvorschriften der Deutschen Demokratischen Republik zwar abgelöst, aber inhaltlich in sich aufgenommen und bauen auf ihnen auf. Dem jetzigen System von Grundmiete mit Beschaffenheitszuschlägen würde die Grundlage entzogen, wenn die befristete Fortgeltung der Preisvorschriften der Deutschen Demokratischen Republik verfassungswidrig und nichtig wäre. 48

Die Beschwerdeführerin ist durch sämtliche angegriffenen Vorschriften auch unmittelbar betroffen, weil diese ohne einen weiteren vermittelnden Akt in ihren Rechtskreis einwirken (vgl. BVerfGE 72, 39 [43]), nämlich ihre zivilrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten beschneiden. 49

II.

Der Grundsatz der Subsidiarität steht der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. Er greift zwar auch in den Fällen unmittelbarer Betroffenheit durch eine Norm ein (vgl. BVerfGE 74, 69 [74]; 84, 90 [116]; 88, 384 [400]). Nach dem insoweit sinngemäß anwendbaren § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG ist eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aber vor Erschöpfung des Rechtswegs möglich, wenn die Verfas- 50

sungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung ist und die Erschöpfung des Rechtswegs auch im Hinblick auf den Sinn des Subsidiaritätsprinzips nicht geboten ist, um eine vorherige Klärung der tatsächlichen und rechtlichen Fragen durch die Fachgerichte zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 74, 69 [74 f.]). Diese Voraussetzungen liegen hier vor.

Der Verfassungsbeschwerde kommt allgemeine Bedeutung zu. Die Frage, ob die angegriffenen Vorschriften verfassungsrechtlich zulässig sind, hat weitreichende Auswirkungen. Allein im Bereich der Wohnungsbaugenossenschaften ist eine Vielzahl von Mietverhältnissen betroffen. Für die Wohnungsbaugenossenschaften hängt nach dem Vortrag der Beschwerdeführerin von der Gültigkeit der Vorschriften das wirtschaftliche Überleben ab. Für die Mieter hingegen ist es von zentraler Bedeutung, ob sie höhere Mieten zahlen müssen.

51

Eine Vorklärung durch die Fachgerichte ist nicht zwingend geboten, weil von der vorherigen Durchführung eines zivilgerichtlichen Verfahrens hier weder tatsächliche Aufklärung noch die Klärung einfachrechtlicher Fragen zu erwarten ist, auf die das Bundesverfassungsgericht bei der Beurteilung der verfassungsrechtlichen Fragen angewiesen wäre (vgl. BVerfGE 86, 382 [387]). Soweit tatsächliche Fragen von Bedeutung sind, betreffen sie die Entscheidungsgrundlagen und die Einschätzungen des Gesetz- und Verordnungsgebers (vgl. BVerfGE 88, 384 [400]).

52

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet. Die angegriffenen Vorschriften verletzen die Beschwerdeführerin nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG.

53

I.

1. Die Rechtsposition, die die Beschwerdeführerin hinsichtlich ihres Wohnungsbestandes im Zeitpunkt des Beitritts der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland hatte, genießt den Schutz von Art. 14 Abs. 1 GG.

54

Die Eigentumsgarantie hat im Gesamtgefüge der Grundrechte den Zweck, ihrem Träger einen Freiheitsraum im Vermögensbereich zu erhalten und ihm so die materielle Grundlage seiner Persönlichkeitsentfaltung zu sichern. Unter ihren Schutz fallen daher grundsätzlich alle vermögenswerten Rechte, die dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, daß er die damit verbundenen Befugnisse nach eigener Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf, ohne daß es dabei auf den Grad der Verfügungsbefugnis ankäme (vgl. BVerfGE 83,201 [208 f.]).

55

Die Rechtsposition der Wohnungsbaugenossenschaften erfüllt diese Voraussetzungen. Ihnen waren in der Deutschen Demokratischen Republik volkseigene Grundstücke zur unentgeltlichen und unbefristeten Nutzung zur Verfügung gestellt worden (vgl. § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Verleihung von Nutzungsrechten an volkseigenen Grundstücken vom 21. April 1954, GBl. S. 445; ebenso später ergangene Ver-

56

ordnungen). Die auf diesen Grundstücken errichteten Wohngebäude standen in ihrem genossenschaftlichen Eigentum (vgl. § 16 und § 21 der Verordnung über die Finanzierung des Arbeiterwohnungsbaues vom 4. März 1954, GBl. S. 253; ebenso die später ergangenen Vorschriften). Die Genossenschaften konnten sie im Rahmen des Rechts der Deutschen Demokratischen Republik verwenden.

Zwar waren die Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften ursprünglich trotz formeller rechtlicher Selbständigkeit weitgehend in die Staatsorganisation eingebunden. Sie verdankten ihre Vermögenswerte überwiegend staatlicher Finanzierung und nur zum geringen Teil eigenen Leistungen ihrer Mitglieder. Auch in ihren geschäftlichen Entscheidungen blieben sie in allen wesentlichen Fragen dem staatlichen Einfluß unterworfen. Sie waren aber schon vor dem Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland aus ihrer Einbindung in die staatliche Wohnungspolitik entlassen und in Genossenschaften nach dem Genossenschaftsgesetz der Bundesrepublik umgewandelt worden. Damit nahmen sie als Privatrechtssubjekte am wirtschaftlichen Leben teil.

57

Der Einigungsvertrag hat daran angeknüpft und ihre Rechtsposition nicht grundsätzlich geändert. Die bis dahin bestehenden Rechte an Grundstücken und Gebäuden blieben den Wohnungsbaugenossenschaften erhalten. Auch die dem Recht der Bundesrepublik unbekanntene Trennung von Grundeigentum und Gebäudeeigentum wurde samt den Nutzungsrechten der Wohnungsbaugenossenschaften zunächst aufrecht erhalten, wobei das Gebäudeeigentum bis zur Zusammenfügung beider Rechte den Regeln des Bürgerlichen Gesetzbuchs für das Grundeigentum unterstellt wurde. In dieser Form ist es daher mit dem Beitritt in den Schutz der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes gelangt.

58

2. Die konkrete Reichweite des Schutzes der Eigentumsgarantie ergibt sich allerdings erst aus der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, die nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Sache des Gesetzgebers ist (vgl. BVerfGE 50, 290 [339f.]). Das bedeutet aber nicht, daß er bei der Inhalts- und Schrankenbestimmung freie Hand hätte. Er muß die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls zu einem gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis bringen (vgl. BVerfGE 87, 114 [138]). Der Kernbereich der Eigentumsgarantie darf dabei nicht ausgehöhlt werden. Zu diesem gehört sowohl die Privatnützigkeit, also die Zuordnung des Eigentumsobjekts zu einem Rechtsträger, dem es als Grundlage privater Initiative von Nutzen sein soll, als auch die grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand (vgl. BVerfGE 50, 290 [339ff.] m. w. N.).

59

Das gilt grundsätzlich auch für die Ausgestaltung von Eigentumspositionen im Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik durch den Einigungsvertrag. Zwar sind die Rechtspositionen der Wohnungsbaugenossenschaften erst aufgrund dieses Vertrages und mit seinem Wirksamwerden dem Schutz von Art. 14 GG unterstellt worden. Das ändert aber nichts daran, daß der Gesetzgeber bei der Ratifikation des Einigungsvertrages an das Grundgesetz gebunden war. Eigentumsbin-

60

dungen, die mit Art. 14 Abs. 1 GG unvereinbar sind, durfte er deswegen gegenüber nunmehr privatwirtschaftlich tätigen Rechtssubjekten selbst dann nicht auf Dauer aufrecht erhalten, wenn sie die Rechtsposition der Berechtigten in der Deutschen Demokratischen Republik geprägt hatten. Allerdings konnte er berücksichtigen, inwieweit die in den Geltungsbereich des Grundgesetzes gelangten Eigentumspositionen auf staatlicher Gewährung oder auf eigener Leistung beruhten.

Dem Gesetzgeber war es auch nicht verwehrt, den Schwierigkeiten, die die Überführung der sozialistischen Rechts- und Eigentumsordnung in das Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland mit sich bringt, sowie dem dazu erforderlichen Zeitbedarf Rechnung zu tragen (vgl. auch Art. 143 Abs. 1 GG). Umstellungen in dieser Größenordnung verlangen in der Regel ein ganzes Maßnahmenbündel, das seine Wirkung erst im Lauf der Zeit entfalten kann. Deswegen dürfen einzelne belastende Vorschriften nicht aus dem Regelungszusammenhang gelöst und für sich betrachtet werden. Ebensowenig können sie ohne Rücksicht darauf gewürdigt werden, daß der angestrebte Rechtszustand nur schrittweise erreichbar ist. Wird die Aufrechterhaltung oder Einführung von Eigentumsbindungen in der Übergangsphase durch staatliche Leistungen oder sonstige Vergünstigungen ausgeglichen oder abgemildert, dann sind diese bei der verfassungsrechtlichen Prüfung der Belastung mit zu berücksichtigen.

61

II.

Gemessen daran halten die angegriffenen Vorschriften einer Prüfung am Maßstab von Art. 14 Abs. 1 GG stand.

62

1. Die vom Einigungsvertrag angeordnete Fortgeltung der Mietpreisbindung in der Deutschen Demokratischen Republik verstieß nicht gegen die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes.

63

a) Mietpreisbindungen schränken die freie Verfügung über das Eigentum und dessen Nutzung ein. Preisrechtliche Vorschriften, die durch sozialpolitische Ziele legitimiert werden, sind aber verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen (vgl. BVerfGE 87, 114 [146] m.w.N.). Die Eigentumsgarantie gewährleistet nicht die einträglichste Nutzung des Eigentums. Gerade im Bereich der Wohnungsmiete verlangt die Sozialbindung aus Art. 14 Abs. 2 GG einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen von Vermietern und Mietern, den der Gesetzgeber vorzunehmen hat (vgl. BVerfGE 37, 132 [141]; 89, 1 [8]). Dabei verfügt er angesichts des Umstandes, daß sich auf beiden Seiten grundrechtliche Positionen gegenüberstehen, über einen weiten Gestaltungsraum. Insbesondere kann er die jeweiligen Verhältnisse und Umstände auf dem Wohnungsmarkt berücksichtigen. Die von Art. 14 Abs. 1 GG gezogenen Grenzen wären aber jedenfalls dann überschritten, wenn Mietpreisbindungen auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter oder zur Substanzgefährdung der Mietsache führen würden (vgl. BVerfGE 71, 230 [250]).

64

b) Diese Grenzen hat der Gesetzgeber bei Berücksichtigung aller Umstände nicht

65

verletzt.

aa) Der Gesetzgeber durfte berücksichtigen, daß das Einkommen in den neuen Bundesländern und Ost-Berlin deutlich unter dem Einkommensniveau der alten Länder lag. Daraus konnten nicht sofort Mieten gezahlt werden, die sämtliche Bewirtschaftungskosten der Wohnungsbaugenossenschaften vollständig deckten und es diesen ermöglichten, dringende Instandsetzungen und Modernisierungen nachzuholen oder gar Gewinne zu erwirtschaften. Im Interesse der gebotenen sozialverträglichen Rechtsangleichung im Bereich des sozialen Mietrechts durfte der Gesetzgeber Vorsorge dagegen treffen, daß die Mieter übergangslos mit Mieten überzogen wurden, die zwar für eine rentable Bewirtschaftung sowie die notwendige Instandsetzung und -haltung der Wohnungen vielleicht erforderlich, für viele Mieter aber finanziell nicht verkraftbar waren. Das gilt insbesondere für Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften, die Arbeitnehmern preisgünstigen Wohnraum bieten sollen und von vornherein durch diese soziale Aufgabe geprägt sind.

66

bb) Der Gesetzgeber durfte der von ihm vorgefundenen Lage auch durch die Aufrechterhaltung der Mietpreisbindung Rechnung tragen. Er war nicht verpflichtet, die mit der Überleitung verbundenen Lasten anders zu verteilen oder insgesamt dem Staatshaushalt aufzubürden. Das ergibt sich aus einer Gesamtbetrachtung der Überleitung, bei der den Belastungen der Wohnungsbaugenossenschaften auch Wertsteigerungen und Zuwendungen gegenüber stehen.

67

(1) Die rechtliche und tatsächliche Ausgangslage der Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften war dadurch gekennzeichnet, daß ihre Eigentumspositionen nur zum Teil auf eigenen Leistungen und denen ihrer Mitglieder beruhten. Diese hatten nur ein geringes Eintrittsgeld zu zahlen und einen Genossenschaftsanteil zu übernehmen; ferner erbrachten sie Eigenleistungen beim Bau der Wohnungen. In erheblichem Umfang (80 vom Hundert oder 85 vom Hundert der Baukosten) wurden die Wohnungen durch Kredite finanziert, die nach staatlichen Planvorgaben von den Sparkassen, später der Industrie- und Handelsbank der Deutschen Demokratischen Republik herausgereicht wurden. Die Grundstücke wurden den Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften zur unentgeltlichen Nutzung zur Verfügung gestellt. Daneben erhielten sie Zuwendungen aus dem Staatshaushalt zur Finanzierung der planmäßigen Aufwendungen für die Instandhaltung, Instandsetzung und Modernisierung sowie für die Bewirtschaftung und Verwaltung des genossenschaftlichen Wohnungsbestandes (§ 5 der Anordnung über die Planung, Verwendung und Abrechnung finanzieller Fonds der sozialistischen Wohnungsbaugenossenschaften vom 10. Februar 1983, GBl. S. 79). Die Differenz zwischen Kosten und Erträgen wurde im Ergebnis aus öffentlichen Kassen erstattet. Die Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften waren danach ursprünglich keine privatwirtschaftlichen Unternehmen, sondern der Sache nach mittelbare Organe staatlicher Wohnungsbaupolitik. Diese Ausgangslage erlaubte es, ihnen weiterreichende Bindungen aufzuerlegen, als Eigentümern, die ihr Eigentum ohne staatliche Förderung erlangt haben.

68

(2) Der Gesetzgeber hat den veränderten Rahmenbedingungen, unter denen die Wohnungsbaugenossenschaften nach dem Beitritt wirtschaften mußten, Rechnung getragen. Mit der Herstellung der deutschen Einheit entfiel zum einen ihre Einbettung in das System staatlich gelenkter Planwirtschaft, das ihnen Schutz vor wirtschaftlichem Zusammenbruch geboten hatte; zum anderen stiegen die Bewirtschaftungskosten für ihre Wohnungen unter den Bedingungen der Privatwirtschaft beträchtlich an. Ferner blieben die Genossenschaften mit den Altschulden belastet, deren Gläubiger jedoch nunmehr private Banken sind. Die Aufrechterhaltung der Mietpreisbindung bewirkte unter diesen Umständen eine Deckungslücke zwischen Einnahmen und Aufwendungen, die sich für die Wohnungsbaugenossenschaften existenzgefährdend auswirken konnte. Aus diesem Grund hatte schon die Deutsche Demokratische Republik in der Verordnung über die Aufhebung bzw. Beibehaltung von Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Preise vom 25. Juni 1990 nicht nur die Preisvorschriften für Mietwohnungen aufrecht erhalten, sondern in § 2 Abs. 3 zugleich Subventionen für die Vermieter vorgesehen.

69

Diese Vorschrift ist durch den Einigungsvertrag (Anlage II Kapitel V Sachgebiet A Abschnitt III Maßgabe 1. Buchstabe c) befristet bis zum 31. Dezember 1990 aufrecht erhalten worden. Bis zu diesem Zeitpunkt hat der Bund, danach haben die nunmehr zuständigen Länder den Vermietern, auch den neu entstandenen Wohnungsbaugenossenschaften, entsprechende Subventionen geleistet (vgl. namentlich die Bewirtschaftungshilfen-Richtlinie des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 31. Oktober 1990, Bundesanzeiger Nr. 205 S. 5790, dort unter Nr. 1; für das Land Brandenburg: Richtlinie für die Gewährung von Finanzierungshilfen zur Bewirtschaftung des Mietwohnungsbestandes im Land Brandenburg für das Jahr 1991 - Bewirtschaftungshilfen-Richtlinie -, Runderlaß des Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr vom 3. Mai 1991, Amtsblatt für Brandenburg S. 303).

70

Diese Subventionen waren der Höhe nach pauschaliert (Bund: 180 DM je vermieteter Wohnung zum Ausgleich von Mehrkosten bei der Bewirtschaftung, insbesondere aufgrund der Erhöhungen von Kommunalabgaben, Wasser- und Strompreisen und der Kosten der Verwaltung und Instandhaltung; zusätzlich 135 DM je vermieteter Wohnung zum Ausgleich von Mehrkosten bei zentralbeheizten oder über Fernwärme versorgten Wohnungen; Brandenburg: 60 DM monatlich je Wohnung zum Ausgleich der nicht durch Mieten und sonstige Entgelte gedeckten Betriebskosten, 150 DM monatlich je Wohnung zum Ausgleich der nicht durch entsprechende Entgelte gedeckten Kosten für Heizung und Warmwasser). Sie stellten namentlich darauf ab, inwieweit die Vermieter bei den Bewirtschaftungskosten durch die Freigabe der Preise und Löhne im übrigen Preissteigerungen zu verkraften hatten, die sie nicht ausgleichen konnten, weil die Mieten auf dem bisherigen Stand festgeschrieben blieben.

71

Eine solche Pauschalierung mag dazu führen, daß - wie etwa im Falle der Beschwerdeführerin - die Bewirtschaftungskosten trotz der gewährten Beihilfen nicht voll abgedeckt sind. Der Staat darf aber beim notwendigen Übergang von einer Zentralverwaltungswirtschaft in ein marktwirtschaftliches System den Subventionemp-

72

fänger zu wirtschaftlichem Handeln veranlassen, indem er nicht jedes entstandene Defizit übernimmt, sondern durch die Pauschalierung der Hilfen Einsparungen und Kostensenkungen anregt. Zwar ermöglichten diese Subventionen den Wohnungsbaugenossenschaften nicht, sämtliche dringend notwendigen Reparaturen an ihren Wohnungen nachzuholen. Sie können aber aus den dargelegten Gründen nicht verlangen, finanziell so gestellt zu werden, daß sie sofort verlustfrei wirtschaften können.

(3) Ferner ist den Wohnungsbaugenossenschaften staatliche Hilfe bei der Tilgung ihrer Altschulden zuteil geworden, die aus den Wohnungsbaukrediten der Banken stammten, die nunmehr ihrerseits nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden.

73

Der Kapitaldienst für die Altschulden der kommunalen Wohnungsunternehmen und der Wohnungsgenossenschaften stellte nach Einschätzung der Bundesregierung eines der wesentlichen Hindernisse dafür dar, daß Instandsetzungen und Modernisierungen im Wohnungsbestand in Gang kamen. Nach ihren Feststellungen gewährten Banken kaum Kredite hierfür, da bei der erwarteten Ertragssituation in den Bilanzen wegen drohender Verluste Rückstellungen hätten vorgenommen werden müssen (vgl. die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte -Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms-, BTDrucks. 12/4401 S. 61f.).

74

Nach dem Beitritt hatte der Bund zunächst zugunsten der Wohnungsbaugenossenschaften und der kommunalen Wohnungsbauunternehmen mit den kreditgebenden Banken ein Moratorium für die Zahlungsverpflichtungen vereinbart, die in vor dem 30. Juni 1990 vertraglich ausgezahlten Krediten für den Wohnungsbau begründet waren. Das Moratorium war bis zum 31. Dezember 1993 befristet. Die Bundesregierung ging davon aus, die kommunalen Wohnungsunternehmen und die Wohnungsgenossenschaften würden nach Ablauf des vereinbarten Zahlungsmoratoriums nicht imstande sein, den Kapitaldienst in vollem Umfang aus den vereinnahmten Mieten aufzubringen. Sie nahm an, die kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbestände würden dann mit Altschulden von im Durchschnitt über 23.000 DM je betroffener Wohnung (bei jüngeren Neubauten über 50.000 DM) belastet sein. Der Kapitaldienst werde sich im Gesamtdurchschnitt der betroffenen Nachkriegsbestände rechnerisch je nach Zinssatz bis auf drei DM je Quadratmeter und Monat belaufen, mit einer beachtlichen Streuung (bis über sieben DM bei jüngeren Neubauten).

75

Durch das Gesetz über Altschuldenhilfen für Kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und private Vermieter in dem in Art. 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Altschuldenhilfe-Gesetz) vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 986) sollte deshalb den Wohnungsunternehmen und -genossenschaften sachlich und zeitlich begrenzt eine staatliche Altschuldenhilfe gewährt werden, um ihre Zah-

76

lungs- und Investitionsfähigkeit zu sichern. Unter der Voraussetzung, daß der nicht erlassene Teil der Altschulden anerkannt und ein Teil des Wohnungsbestandes verkauft wird, werden die Altschulden ab dem 1. Juli 1995 bei einem Betrag von 150 DM je Quadratmeter Wohnfläche gekappt (vgl. im einzelnen § 4 Altschuldenhilfe-Gesetz). Den darüber liegenden Betrag übernimmt ein vom Bund einzurichtender Erblastentilgungsfond mit befreiender Wirkung gegenüber dem bisherigen Gläubiger. Betroffen sind bei einem Betrag von insgesamt rund 31 Mrd. DM mehr als die Hälfte der inzwischen aufgelaufenen Altverbindlichkeiten (vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage "Zu Wirkungen und zur Verfassungskonformität des Gesetzes über Altschuldenhilfen für Kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und private Vermieter in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet - Altschuldenhilfe-Gesetz -", BTDrucks. 12/5867, S. 2). Für die Zeit vom 1. Januar 1994 bis zum 30. Juni 1995 leisten der Bund und die betroffenen Länder Zinshilfen in voller Höhe der marktüblichen Zinsen (§ 7 Altschuldenhilfe-Gesetz). Auf die gegen diese Regelung erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken braucht in diesem Zusammenhang nicht eingegangen zu werden.

(4) Schließlich ist mit dem Wirksamwerden des Einigungsvertrages auch die Rechtsposition der Wohnungsbaugenossenschaften und damit insbesondere ihre Kreditfähigkeit und Kreditwürdigkeit verbessert worden. Darin liegt eine Stärkung der Rentabilität und Überlebensfähigkeit der Wohnungsbaugenossenschaften.

77

Nach dem Einigungsvertrag ging das zur Wohnungsversorgung genutzte volkseigene Vermögen mit Wirksamwerden des Beitritts unter gleichzeitiger Übernahme der anteiligen Schulden in das Eigentum der Kommunen über (Art. 22 Abs. 4 Sätze 1 bis 3 des Einigungsvertrages). Der von den Wohnungsgenossenschaften für Wohnzwecke genutzte volkseigene Grund und Boden fiel ebenfalls unter Art. 22 Abs. 4 des Einigungsvertrages (Abschnitt I Nr. 13 des Protokolls zum Einigungsvertrag). Nach dieser Protokollnotiz sollte letztlich der Grund und Boden in das Eigentum der Wohnungsgenossenschaften unter Beibehaltung der Zweckbindung überführt werden. Dieser schon nach dem Einigungsvertrag grundsätzlich angestrebte Eigentumsübergang auf die Wohnungsgenossenschaften ist schließlich durch das Gesetz zur Regelung vermögensrechtlicher Angelegenheiten der Wohnungsgenossenschaften und zur Änderung des Art. 22 Abs. 4 und der Protokollnotiz Nr. 13 des Einigungsvertrages (Wohnungsgenossenschafts-Vermögensgesetz) vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 989) bewirkt worden. Nach dessen § 1 Abs. 1 Satz 1 sind die Wohnungsgenossenschaften Eigentümer des von ihnen für Wohnzwecke genutzten, ehemals volkseigenen Grund und Bodens. Nach § 3 des Wohnungsgenossenschafts-Vermögensgesetzes haben die Wohnungsgenossenschaften den Gemeinden als Ausgleich je Quadratmeter eine DM in Gemeinden bis zu 30.000 Einwohnern, zwei DM in Gemeinden mit mehr als 30.000 bis 100.000 Einwohnern und drei DM in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern zu zahlen. Dieser Preis dürfte deutlich unter dem Verkehrswert derartiger Grundstücke liegen.

78

2. § 1 der Ersten Grundmietenverordnung ist ebenfalls mit Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar. 79

Mit der Ersten Grundmietenverordnung ist der finanzielle Spielraum der Wohnungsbaugenossenschaften erheblich erweitert worden. Dies belegt ein Blick auf die Wirkungen, die bei Verfassungswidrigkeit der Ersten Grundmietenverordnung einträten. Die Wohnungsbaugenossenschaften stünden sich nämlich erheblich schlechter, wenn zwar einerseits die Preisvorschriften der Deutschen Demokratischen Republik für Mietwohnungen außer Kraft getreten wären und die Grundmietenverordnung für verfassungswidrig erklärt würde, andererseits aber statt dessen das für sich verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Mieterhöhungsrecht der Bundesrepublik (vgl. BVerfGE37, 132; 71, 230) auch im Beitrittsgebiet gälte. In den bestehenden Mietverhältnissen ergibt sich der Anspruch der Wohnungsbaugenossenschaften auf Mietzins aus dem Mietvertrag. Soweit dort ein Mietzins vereinbart ist, der den preisrechtlichen Vorschriften entspricht, ändert sich der geschuldete Mietzins nicht mit dem Wegfall der Preisvorschriften. § 2 MHG läßt zwar für bestehende Mietverhältnisse eine einseitige Erhöhung der Miete bis zur Grenze der Ortsüblichkeit zu, jedoch nur in Schritten, die zeitlich und der Höhe nach beschränkt sind, nämlich um höchstens 30 vom Hundert innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 3 MHG in der bei Auslaufen der Preisvorschriften am 31. Dezember 1991 noch geltenden Fassung des Gesetzes). Bei durchschnittlichen Nutzungsentgelten für Wohnungen der Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften zwischen 0,55 DM und 0,90 DM je Quadratmeter Wohnfläche könnten diese nach § 2 Abs. 1 MHG lediglich Mieterhöhungen zwischen 0,16 DM und 0,27 DM je Quadratmeter Wohnfläche durchsetzen. § 1 Abs. 1 1. GrundMV ermöglicht dagegen Mieterhöhungen um eine DM je Quadratmeter Wohnfläche, geht also deutlich über das hinaus, was den Wohnungsbaugenossenschaften sonst an Mieterhöhungen möglich wäre. 80

Es ist auch nicht zu beanstanden, daß die Erste Grundmietenverordnung nicht schon früher erlassen und in Kraft gesetzt wurde. Der Verordnungsgeber hielt eine Anhebung der Mieten im Beitrittsgebiet nicht für vertretbar, solange dort die Zahlung von Wohngeld an Mieter mit geringem Einkommen nicht gewährleistet war, weil der Aufbau der Wohngeldverwaltung einige Zeit in Anspruch nahm (vgl. BRDrucks. 174/91, S. 1). Diese Rücksichtnahme auf die Belange der Mieter hielt sich in den Grenzen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums. 81

Im übrigen stellt die Erste Grundmietenverordnung nur einen ersten Schritt zu einer Anhebung der Mieten auf ein angemessenes Niveau dar. Den Wohnungsunternehmen ist gleichzeitig die Umlage der Betriebskosten auf die Mieter ermöglicht worden. Aus den vereinnahmten Grundmieten mußten die Vermieter nunmehr nur noch ihre Verwaltungs-, Kapital- und Instandhaltungskosten finanzieren. Was die Kapitalkosten anbelangte, so galt für die Dauer der Ersten Grundmietenverordnung das mit den Banken ausgehandelte Moratorium. Für Altschulden und damit praktisch für die Errichtungskosten der Wohngebäude fiel ein Kapitaldienst nicht an. Aus den von der Beschwerdeführerin vorgelegten Zahlen ergibt sich, daß die Verwaltungskosten be- 82

reits aus den preisrechtlich gebundenen Mieten gedeckt werden konnten. Das macht deutlich, daß jedenfalls nach der Mieterhöhung aufgrund der Ersten Grundmietenverordnung und der Umlage der Betriebskosten aufgrund der Betriebskosten-Umlageverordnung erstmals Mittel frei wurden, mit denen Instandsetzungsmaßnahmen, gegebenenfalls auch durch Aufnahme von Darlehen, finanziert werden konnten. Die Bundesregierung ist davon ausgegangen, daß nach Erhöhung der Mieten aufgrund der Ersten Grundmietenverordnung zur Bewältigung des Instandsetzungstaus Mittel für Investitionen in Höhe von knapp 600 DM je Quadratmeter Wohnfläche zur Verfügung standen (Wohngeld- und Mietenbericht 1993, S. 33).

3. Schließlich ist auch § 4 Abs. 3 BetrKostUV mit Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar. 83

Die vom Ordnungsgeber vorgenommene Rechtsanpassung genügt mit Blick auf die weiteren von ihm zu berücksichtigenden Belange dem Eigentumsschutz. 84

Die Kosten für Heizung und Warmwasserversorgung lagen im Beitrittsgebiet deutlich über denen in den alten Bundesländern. Der Ordnungsgeber wollte durch die Kappung der umlagefähigen Kosten angesichts noch immer niedriger Einkommen im Beitrittsgebiet eine sprunghafte Belastung der Mieter mit derartigen Kosten vermeiden. In der Begründung des Verordnungsentwurfs ist immerhin von einem Betrag bis zu 5 DM je Quadratmeter Wohnfläche und Monat für Heizkosten die Rede. Derart hohe Heizkosten im Vergleich zu den alten Bundesländern sind auf unzulängliche Heizungssysteme, aber auch auf bauliche Mängel der Wohnungen zurückzuführen, durch die Heizenergie nutzlos verloren geht. Beispielsweise konnten bei zahlreichen Wohnungen mit Zentralheizung die Temperaturen nicht individuell reguliert werden. Eine Regulierung der Temperatur in der Wohnung war deshalb nur über das Öffnen der Fenster möglich. Der Ordnungsgeber hat mit § 4 Abs. 3 BetrKostUV daher auch den legitimen Zweck verfolgt, den Vermieter zur Umstellung der Heizsysteme und zur Behebung baulicher Mängel anzuhalten, damit Energie eingespart wird. 85

Daß der Vermieter die Kosten der Heizung und der Warmwasserversorgung gemäß § 4 Abs. 3 BetrKostUV nur bis zu einem Betrag von 3 DM je Quadratmeter Wohnfläche monatlich auf den Mieter umlegen kann, zwingt ihn nicht, die nicht umlagefähigen Kosten gleichsam aus eigener Tasche zu decken. Die Vorschrift wirkt sich nicht dahin aus, daß die Vermietung der Wohnungen in diesem Umfang zu einem Zuschußgeschäft wird. Gleichzeitig mit der Betriebskosten-Umlageverordnung ist die Erste Grundmietenverordnung in Kraft getreten. Die dadurch zugelassenen Mieterhöhungen ermöglichen es nach der Einschätzung der Bundesregierung dem Vermieter, die Kosten der Heizung und Warmwasserversorgung jenseits der Kappungsgrenze des § 4 Abs. 3 BetrKostUV aus den gestiegenen Grundmieten zu decken. Verengt wird der Spielraum, der dem Vermieter sonst für die Finanzierung von Instandsetzungsmaßnahmen zur Verfügung stünde. Die Wohnungsbaugenossenschaften brauchen der Entwicklung aber nicht tatenlos zuzusehen. Bund und Länder fördern durch Wohnraum-Modernisierungsprogramme insbesondere auch Maßnah- 86

men zur Energieeinsparung, und zwar im wesentlichen durch die Vergabe verbilligter Kredite (zu Einzelheiten vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage "Zukunft des Wohnens in den neuen Ländern", BTDrucks. 12/3158, S. 17, sowie insbesondere Wohngeld- und Mietenbericht 1993, S. 33 f.). Elf vom Hundert der für die Wohnung durch den Vermieter selbst aufgewendeten Kosten kann er zudem gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 MHG in Verbindung mit § 11 Abs. 2 Satz 1 MHG auf den Mieter umlegen.

Danach darf § 4 Abs. 3 BetrKostUV nicht isoliert, sondern muß in dem dargestellten Umfeld betrachtet werden. Er ist nicht als Dauerrecht angelegt, sondern ebenfalls Teil einer Rechtsanpassung, mit der ursprünglich nicht privatwirtschaftlich strukturierte Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften ohne soziale Verwerfungen aus den Bindungen einer sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft in eine marktwirtschaftliche Ordnung überführt werden sollen. Ebenso wenig wie die anderen bisher betrachteten Vorschriften führt sie dazu, daß erhaltungswürdige Unternehmen zum Erliegen kommen.

87

Hentschel

Seidl

Grimm

Söllner

Kühling

Seibert

Jäger

Haas

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 22. November 1994 -
1 BvR 351/91**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 22. November 1994 -
1 BvR 351/91 - Rn. (1 - 87), [http://www.bverfg.de/e/
rs19941122_1bvr035191.html](http://www.bverfg.de/e/rs19941122_1bvr035191.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1994:rs19941122.1bvr035191