

Teil 5. Lösungen für das Versorgungsproblem

Die Versorgung der hierauf angewiesenen Bevölkerung mit Mietwohnungen ist Grundaufgabe der Wohnungspolitik. Als zivilrechtliche Steuerungsinstrumente kommen eine Sozialvermietungsspflicht (A.), ein Recht des Vermieters, den Mieter in eine kleinere Wohnung umzusetzen (B.) sowie ein Recht zum Wohnungstausch (C.) in Betracht.

A. Sozialvermietungsspflicht (Wohnraumversorgungsgesetz)

Eine Sozialvermietungsspflicht würde durch ein neues Gesetz, hier als Wohnraumversorgungsgesetz bezeichnet, eingeführt. Es verpflichtet Wohnungsunternehmen, einen Teil ihrer Wohnungen an Personen zu vermieten, die aus finanziellen Gründen Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche haben.²¹³ Die Nichterfüllung der Sozialvermietungsspflicht hat eine Abgabepflicht zur Folge. Ein solches Wohnraumversorgungsgesetz betritt (weitgehend) Neuland, was eine Reihe verfassungsrechtlicher, inhaltlicher sowie rechtstechnischer Fragen aufwirft. Diese können im Folgenden aus Raumgründen nur skizziert werden.²¹⁴

I. Vorbild: Schwerbehindertenbeschäftigungspflicht

Vorbild für eine Sozialvermietungsspflicht sind die Regelungen über den Zugang schwerbehinderter Menschen zum Arbeitsmarkt. Die §§ 154 ff. SGB IX verpflichten Arbeitgeber mit mindestens 20 Arbeitsplätzen, auf wenigstens 5 Prozent der Arbeitsplätze schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen. Kommen Sie dieser Pflicht nicht nach, müssen sie eine zweckgebundene Ausgleichsabgabe entrichten.

Zwischen diesen Regelungen und der Wohnraumversorgung bestehen folgende Parallelen: Erstens erfolgt in beiden Fällen die Versor-

²¹³ Im Ausgangspunkt ähnlich: §§ 12 ff. Entwurf eines Wohnungswirtschaftsgesetzes Berlin der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus von Berlin, https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2025/09/BezahlbareMietenGesetz_Sept2025.pdf sowie §§ 4 f. Entwurf eines Gesetzes über das Wohnungswesen im Land Berlin, https://www.linksfraktion.berlin/fileadmin/linksfraktion/250910_Entwurf_Sicher-Wohnen-Gesetz.pdf (Entwurfsverfasser: Thorsten Kingreen).

²¹⁴ Ausführlich Lehmann-Richter, Die Sozialvermietungsspflicht: Konzeption und Muster eines Wohnraumversorgungsgesetzes (2026), S. 8 ff.

gung mit einem Kernelement der menschlichen Existenz – dort das Arbeiten,²¹⁵ hier das Wohnen²¹⁶ – im Wesentlichen durch private Unternehmen. Zweitens wird diese Versorgung durch einen Umstand gestört, der in der Person der Empfänger liegt. Und drittens ist der Staat nicht in der Lage, die adäquate Versorgung selbst zu gewährleisten – dort durch Bereitstellung ausreichender Arbeitsplätze in eigenen Betrieben, hier durch Wohnraum in staatlichem Eigentum. Ein vierter Punkt tritt hinzu: Eine vollständige staatliche Versorgung ist wegen der damit verbundenen Segregation des betroffenen Personenkreises sozialpolitisch unerwünscht. Die Heranziehung privater Unternehmen bei der Versorgung hat hingegen sowohl auf dem Arbeits- als auch dem Wohnungsmarkt den integrativen Effekt der Durchmischung der versorgungsberechtigten Personen mit solchen, die auf eine staatliche Hilfe nicht angewiesen sind.

II. Das Konzept einer Sozialvermietungsspflicht

Konzeptionell beruht der Vorschlag eines Wohnraumversorgungsgesetzes auf diesen Thesen:

1. Die Sozialvermietungsspflicht wird durch Landesgesetz und damit regional für Gebiete angeordnet, in denen dies wohnungspolitisch erforderlich ist.
2. Die Sozialvermietungsspflicht trifft sämtliche Anbieter von Wohnraum mit Ausnahme von Kleinstanbietern. Hier kommt etwa eine Anlehnung an § 573a Abs. 1 S. 1 BGB (drei Wohnungen) oder an § 23 Abs. 1 S. 2 KSchG (sechs Wohnungen) in Betracht.
3. Versorgungsberechtigt sind alle Personen, die die Marktmiete für Wohnraum angemessener Größe nicht in zumutbarer Weise bestreiten können. Die maßgebliche Einkommensgrenze wird bestimmt, indem diese Marktmiete mit der vom Gesetzgeber zu bestimmenden Mietbelastungsquote ins Verhältnis gesetzt wird.²¹⁷ Versorgungsberechtigt sind neben Einzelpersonen auch Versorgungsgemeinschaften, etwa Familien oder nichteheliche Lebensgemeinschaften. Den Berechtigten wird ein entsprechender Wohnversorgungsschein ausgestellt.

²¹⁵ Vgl. BT-Drs. 1/3430, 16: „Die Arbeit gibt dem Schwerbeschädigten erst das Bewußtsein wieder ein vollwertiges Mitglied der menschlichen Gesellschaft zu sein“.

²¹⁶ Vgl. BVerfG NJW 1993, 2035: „Die Wohnung ist für jedermann Mittelpunkt seiner privaten Existenz“.

²¹⁷ Beispiel: Bei einer Marktmiete von 22,50 Euro/qm im Monat, einem Wohnbedarf von 34 qm und einer Mietbelastungsquote von 1/3 beträgt die Einkommensgrenze für einen Ein-Personen-Haushalt 27.540 Euro/Jahr, siehe Lehmann-Richter, Die Sozialvermietungsspflicht: Konzeption und Muster eines Wohnraumversorgungsgesetzes (2026), S. 22.

4. Die Sozialvermietungspflicht bezieht sich auf Neuvermietungen. Es geht also nicht um eine Bestandsquote (X% der Mieter müssen versorgungsberechtigt sein), sondern um eine Neuvermietungsquote (X% der neu zu vermietenden Räume in einen bestimmten Zeitraum müssen an Berechtigte vermietet werden). Diese raumbezogene Neuvermietungsquote wird berechnet, indem die Anzahl der Wohnungssuchenden mit Versorgungsberechtigung mit der Anzahl an Vertragsabschlüssen in einem bestimmten Zeitraum in Relation gesetzt wird.
5. Die Erfüllung der Sozialvermietungspflicht wird abgesichert, indem bei Nichterfüllung eine Ausgleichsabgabe zu leisten ist. Diese Ausgleichsabgabe wird zur Wohnungsförderung eingesetzt. Die administrative Umsetzung der Sozialvermietungspflicht wird den Gemeinden erleichtert, indem ein Wohnregister erstellt wird.
6. Die Mietpreisbremse wird abgeschafft. Denn mit Einführung eines Wohnraumversorgungsgesetzes entfällt ihr zentraler Zweck.
7. Die Miete eines in Erfüllung der Sozialvermietungspflicht abgeschlossenen Vertrags wird entweder gesetzlich vorgegeben (Maßstab ist idealerweise das Einkommen des Berechtigten) oder dem Markt überlassen. Die zweite Alternative beruht auf der These, dass Vermieter ein Interesse an der Erfüllung ihrer Sozialvermietungspflicht haben und daher versorgungsberechtigten Mietern eine Miete anbieten werden, die diese auch bezahlen können.
8. Durch die Abschaffung der Mietpreisbremse können Vermieter mit anderen Mietern höhere Mieten vereinbaren. Diese Mehreinnahmen sind eine Kompensation für die Belastungen, die mit der Sozialvermietungspflicht verbunden sind.

III. Verfassungsrechtliche Fragen

Die Kompetenz für die Einführung einer Sozialvermietungspflicht liegt bei den Ländern. Denn es handelt sich um eine Materie des im Rahmen der Föderalismusreform I aufgehobenen Kompetenztitels „Wohnungswesen“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG aF). Die Kompetenz zur Einführung der Ausgleichsabgabe ist ein Annex zur Befugnis, die Sozialvermietungspflicht einzuführen.²¹⁸ Ohne Abschaffung der Mietpreisbremse besteht hingegen keine Länderkompetenz, in einem Wohnraumversorgungsgesetz spezielle Regeln über die Miethöhe eines in Erfüllung der Vermietungspflicht geschlossenen „Versorgungsmietvertrags“ aufzustellen. Denn eine Sozialvermietungspflicht führt

²¹⁸ Vgl. BVerfG NJW 1981, 2107, zur Ausgleichsabgabe nach dem SGB IX.

nicht etwa zu „gebundenem“ Wohnraum, für den das BVerfG eine Regelungskompetenz der Länder annimmt.²¹⁹

Ein Wohnraumversorgungsgesetz wäre materiell verfassungsgemäß.²²⁰ Insbesondere handelt es sich bei einer Sozialvermietungspflicht um eine zulässige Schranken- und Inhaltsbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und die Pflicht verstößt auch nicht gegen Art. 3 GG.

B. Umsetzkündigungsrecht des Vermieters

Seit langem ist die These einer Fehlallokation von Wohnraum verbreitet.²²¹ Nach dem Mikrozensus 2022 lebten im Betrachtungszeitraum einerseits rund 10 Prozent aller Menschen in überbelegten Wohnungen.²²² Andererseits sollen Schätzungen zufolge etwa 6 Prozent der Mieterhaushalte in Großstädten in zu großen Wohnungen leben.²²³ Als gesetzgeberische Reaktion auf diese Fehlverteilung kommt die Einführung eines Rechts des Vermieters in Betracht, den Mieter zwecks Erhöhung der Belegungsdichte in eine andere Wohnung umzusetzen.

I. Grundlagen

Nach wohl allgemeiner Meinung ist die Verbesserung der Belegung von Wohnraum kein Kündigungsgrund nach § 573 Abs. 1 S. 1 BGB.²²⁴ In Wohnungsgenossenschaften existiert aber teilweise eine solche (freiwillige²²⁵) Praxis, bei der Mitglieder bei Veränderung ihres Wohnbedarfs in eine andere Wohnung umgesetzt werden. Ein Recht zur Umsetzung im BGB würde diese genossenschaftliche Praxis auf sämtliche Mietverträge erstrecken. Der Anreiz des Vermieters, hiervon Gebrauch zu machen, kann einmal das (altruistische) Motiv sein, die Ausnutzung von Wohnraum zur Linderung der Wohnungsnot zu

²¹⁹ Vgl. BVerfG NJW 2021, 1377 Rn. 108 und 115; näher Lehmann-Richter, Die Sozialvermietungspflicht: Konzeption und Muster eines Wohnraumversorgungsgesetzes (2026), S. 16 f.

²²⁰ Näher Lehmann-Richter, Die Sozialvermietungspflicht: Konzeption und Muster eines Wohnraumversorgungsgesetzes (2026), S. 8 ff.

²²¹ Siehe etwa den Endbericht Evaluierung der Mietpreiskontrolle (2018), S. 36 f., abrufbar auf der Internetseite des BMJV; Jenkis, Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft zwischen Markt und Sozialbindung (1985), S. 453 f.

²²² Zitiert nach BT-Drs. 20/6714, 1.

²²³ Vgl. BT-Drs. 20/6714, 1.

²²⁴ Etwa OLG Karlsruhe NJW 1984, 2584; MüKoBGB/Häublein, 9. Aufl. 2023, § 573 Rn. 55.

²²⁵ Vgl. BGH ZMR 2003, 904: vorrangiger Wohnbedarf anderer Mitglieder als Kündigungsgrund „in aller Regel nicht anzuerkennen“.

verbessern. Für Vermieter kann es sich aber auch um ein Mieterhöhungsinstrument handeln, wenn nämlich bei der Neuvermietung der freiwerdenden, größeren Wohnung eine höhere Quadratmetermiete erzielt werden kann.

II. Konzeption

Das Recht zur Umsetzung würde durch einen neuen Kündigungstatbestand implementiert.²²⁶ Die Wirksamkeit der Kündigung hängt davon ab, dass der Vermieter dem Mieter das Angebot macht, zu den bisherigen Konditionen eine andere Wohnung aus seinem Bestand anzumieten. Die Interessen des Mieters werden durch einen fristgebundenen Härtefalleinwand berücksichtigt. Eine solche gesetzliche Regelung könnte lauten:

§ 573e BGB-E Umsetzkündigung

(1) Der Vermieter kann kündigen, wenn er den Wohnraum Dritten überlassen will, um die Belegungsdichte des Wohnraums deutlich zu erhöhen und er dem Mieter nach Maßgabe des Absatzes 2 den Umzug in anderen Wohnraum anbietet. Dies gilt nicht, wenn das Gebrauchsinteresse des Mieters deutlich überwiegt. § 573 Abs. 3 und § 573c Abs. 1 BGB gelten entsprechend.

(2) Die Kündigung ist nur wirksam, wenn der Vermieter dem Mieter zugleich anträgt, mit ihm binnen der Frist des Absatzes 3 einen Mietvertrag (Neumietvertrag) über anderen Wohnraum (Neuwohnung) zu schließen. Dieser Antrag muss enthalten:

- 1. die Bezeichnung der Neuwohnung;*
- 2. die Miete für die Neuwohnung, welche nach dem Maßstab Wohnungsgröße die Miete des gekündigten Vertrags (Altmietvertrag) nicht überschreiten darf;*
- 3. den Betrag einer vom Mieter zu leistenden Sicherheit, falls eine solche im Altmietvertrag vereinbart ist und vom Vermieter verlangt wird;*
- 4. den Tag der Fälligkeit des Anspruchs auf Überlassung der Neuwohnung, der vor dem Ende des Altmietvertrags liegen muss;*
- 5. die Erklärung, dass im Übrigen die Bestimmungen des Altmietvertrags für den Neumietvertrag gelten.*

Am Tag des Umzugs des Mieters in die Neuwohnung erlischt der Anspruch des Vermieters aus § 535 Abs. 2 BGB aus dem Altmietvertrag. Der Vermieter hat angemessene Umzugsaufwendungen zu ersetzen.

(3) Die Gründe für sein Gebrauchsinteresse hat der Mieter dem Vermieter spätestens bis zum Ablauf der Frist nach § 573c Abs. 1 in

²²⁶ Die Alternative, ein einseitiges Vertragsänderungsrecht, ist nicht vorzugswürdig.

Textform mitzuteilen, wenn ihn der Vermieter in dem Kündigungsschreiben hierauf hingewiesen hat. § 556 Abs. 3 S. 6 gilt entsprechend.

Sollte diese Regelung Gesetz werden, so erlaubt § 4a Abs. 1 S. 2 Wohnungsvermittlungsgesetz eine Vereinbarung, dass der Nachmieter die Umzugsaufwendungen übernimmt.²²⁷

III. Verfassungsmäßigkeit

Untersuchungen zur Verfassungsmäßigkeit eines Umsetzkündigungsrechts fehlen. Wie bei anderen Kündigungsgründen auch handelt es sich um einen Eingriff in das Recht des Mieters aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG.²²⁸ Dieser Eingriff ist aber als Schranken- und Inhaltsbestimmung gerechtfertigt. Denn die Erhöhung der Belegungsdichte ist ein geeignetes und erforderliches Mittel, um ein legitimes Ziel (Linderung oder Vorbeugung von Wohnungsnot) zu erreichen. Die hier vorgeschlagene Regelung ist auch angemessen, weil die Konditionen des Vertrags auf den neuen Vertrag übertragen werden und der Mieter der Kündigung bei Unzumutbarkeit widersprechen kann.

C. Recht auf Wohnungstausch

Als weitere Reaktion auf die Fehlallokation von Wohnraum kommt die Einführung eines Mieterrechts auf Wohnungstausch in Betracht.²²⁹ Hierzu existieren Regelungsvorbilder, etwa in § 13 des österreichischen Mietrechtsgesetzes, §§ 30, 31 MSchG 1942²³⁰ sowie in Gestalt von § 126 ZGB-DDR.²³¹ Eine Untersuchung zum geltenden Recht²³² kommt zwar zu dem Ergebnis, dass eine solche Regelung verfassungswidrig wäre. Denn das Ausmaß der die Vermieter treffenden Grundrechtsbeeinträchtigungen stünde in keinem vernünftigen Verhältnis zu den Vorteilen, die bei prognostischer Beurteilung von einem Recht auf Wohnungstausch zu erwarten sind. Eine solche Regelung wäre angesichts dessen nach dieser Analyse unangemessen und damit unverhältnismäßig. Allerdings sind Eingriffe in die Grundrechte von Marktteilnehmern zur Lösung eines schwerwiegenden gesellschaftli-

²²⁷ Vgl. Blank WuM 1993, 503 (513).

²²⁸ Dazu BVerfG NJW 1993, 2035; BVerfG NJW 2025, 3067 Rn. 25.

²²⁹ BT-Drs. 20/6714.

²³⁰ RGBl. 1942 I 712. Vorgängernormen waren § 30 MSchG 1940 sowie § 8 Wohnungsmangelgesetz 1923.

²³¹ Siehe dazu etwa BGH DtZ 1994, 70.

²³² Biancardi, Das Recht auf Mietwohnungstausch. Eine rechtliche Untersuchung des Tausches von Mietverhältnissen unter besonderer Berücksichtigung eines Rechts auf Mietwohnungstausch de lege ferenda (2026), S. 255 ff.

chen Problems keine Besonderheit. In Anbetracht der Relevanz des sozialen Problems der Wohnraumversorgung und der einbrechenden Wohnmobilität (Lock-in-Effekt)²³³ erscheint ein Eingriff in die Abschluss- und Gestaltungsfreiheit von unternehmerisch tätigen Vermietern in Form eines Kontrahierungsanspruchs der Interessenten beim Wohnungstausch jedenfalls in angespannten Mietmärkten gerechtfertigt. Das könnte dafür sprechen, in diesen Gebieten einen Anspruch des Mieters auf Wohnungstausch einzuführen, der durch ein Ablehnungsrecht des Vermieters nach dem Vorbild des § 553 Abs. 1 Satz 2 BGB beschränkt wird.

²³³ Falck/Krause/Zamorski, ifo Schnelldienst 10/2025, 4 (14).