

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage Rainer Funke, Hans-Michael Goldman, Hildebrecht Braun (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.  
– Drucksache 14/5178 –**

### **Stärkung des Wohnungseigentums**

Das Wohnungseigentumsgesetz (WEG) vom 15. März 1951 hat breiten Schichten unserer Gesellschaft die Möglichkeit eröffnet, Wohneigentum zu erwerben. Die Rechtsinstitute von Wohnungs- und Teileigentum haben sich zur Erhöhung der Eigentumsquote bewährt. Zugleich sind damit Möglichkeiten der Wertschöpfung durch Vermietung oder der Nutzung als private Altersvorsorge geschaffen worden. Damit spielt das Wohnungseigentumsgesetz eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen für Wohnungsbauinvestitionen. Im Kern enthält es wesentliche Regelungen für das gemeinschaftliche Zusammenleben zum Ausgleich und der Verwirklichung individueller Eigentümerpositionen. Die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben des Wohnungseigentumsgesetzes führt jedoch zum Teil zu erheblicher Rechtsunsicherheit.

Die Entscheidung des Bundesgerichtshofes vom 20. September 2000 zu den bestandskräftigen Mehrheitsentschlüssen („Zitterbeschlüsse“) hat deren Duldung durch die Rechtsprechung in zentralen Punkten beendet. Danach sind Beschlüsse, die ein Sondernutzungsrecht auf Miteigentum begründen, aus formellen Gründen nichtig, da hier die Wohnungseigentümer von der Nutzung ihres Miteigentums völlig ausgeschlossen werden und damit grundsätzlich die Beschlusskompetenz fehlt. Somit wurde eine Möglichkeit, das zum Teil als unbefriedigend empfundene Einstimmigkeitsprinzip zu überwinden, aufgegeben. Ein praktikabler und verlässlicher Ausgleich zwischen den Interessen der Wohnungseigentümer ist die Voraussetzung, um die Anzahl der Eigentumswohnungen in den alten Bundesländern (September 1993 von 2,444 Millionen) zu bewahren und in den neuen Bundesländern auszubauen (September 1993 rund 15 900).

Dieser Auftrag verpflichtet zu einem aussagekräftigen und in sich schlüssigen Regelungskomplex. Bedenken diesbezüglich wurden seitens der Fraktion der SPD unter Federführung der Abgeordneten Dr. Eckhard Pick, Dr. Herta Däubler-Gmelin und Achim Großmann schon in der letzten Legislaturperiode durch die Große Anfrage vom 11. Oktober 1995 (Bundestagsdrucksache 13/2653) aufgeworfen.

## Vorbemerkung

1. Die Bundesregierung hat das Wohnungseigentumsgesetz (WEG) in ihrer Antwort auf die oben genannte Große Anfrage der Fraktion der SPD (Bundstagsdrucksache 13/4712) einer umfassenden Bewertung unterzogen. Sie ist damals unter der Federführung des Bundesministeriums der Justiz zu dem Ergebnis gekommen, dass sich das WEG unbestritten bewährt hat.

Die jetzige Bundesregierung stimmt mit dieser Bewertung überein und sieht keinen Anlass für Einschränkungen. Die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben des WEG führt nicht zu „erheblicher Rechtsunsicherheit“. Das Gegenteil ist vielmehr richtig. Dies zeigt die große Zahl von etwa 3,6 Millionen Eigentumswohnungen und die darin zum Ausdruck kommende hohe Attraktivität des Wohnungseigentums.

Es ist auch nicht richtig, dass die Fraktion der SPD in der oben genannten Großen Anfrage Bedenken zu den Regelungen des WEG geäußert habe. Sie verfolgte vielmehr das Ziel und hat dies auch öffentlich bekundet (vgl. Pick in WE 97,46), in Form einer Bestandsaufnahme der Bundesregierung in Erfahrung zu bringen, ob Änderungen angezeigt sind. Die damalige Aussage der Bundesregierung, dass es für tiefgreifende, die bestehenden Strukturen des Wohneigentums berührende gesetzgeberische Maßnahmen keinen Bedarf gebe, trifft im Kern weiterhin zu.

2. Der in der Kleinen Anfrage angesprochene Beschluss des Bundesgerichtshofes (BGH) vom 20. September 2000 zum WEG befasst sich mit den Fragen,
  - welche Angelegenheiten einer Wohnanlage einer einstimmigen Vereinbarung der Wohnungseigentümer bedürfen und welche mit Stimmenmehrheit durch Beschluss geregelt werden können sowie
  - welche Wirkung ein nach § 21 Abs. 4 Satz 1 WEG bestandskräftig gewordener Mehrheitsbeschluss in Angelegenheiten hat, die an sich einer Vereinbarung bedürft hätten.

Das Gericht hat entschieden, dass gemäß § 23 Abs. 1 WEG ein Mehrheitsbeschluss nur zulässig ist, wenn es für ihn eine Kompetenzzuweisung gibt. Der Mehrheitsbeschluss muss ausdrücklich im Gesetz oder in einer Vereinbarung der Eigentümer zugelassen sein. Fehlt eine solche Zuweisung, so ist Einstimmigkeit erforderlich. Ein gleichwohl gefasster Mehrheitsbeschluss ist von Anfang an (ex tunc) unwirksam.

In dem vom BGH entschiedenen Fall hatte eine Wohnungseigentümergeinschaft einem Miteigentümer die Nutzung des im Gemeinschaftseigentum stehenden Vorgartens als „Freischankfläche“ für eine Gaststätte durch Mehrheitsbeschluss gestattet. Dieser Beschluss war nicht angefochten worden. Wegen Lärmbelästigung klagten aber später Wohnungseigentümer, die erst nach Ablauf der einmonatigen Anfechtungsfrist (§ 23 Abs. 4 Satz 2 WEG) Miteigentümer der Wohnanlage geworden waren, auf Unterlassung der Sondernutzung. Sie hatten Erfolg, weil die Einräumung des Sondernutzungsrechts einer Vereinbarung bedürft hätte und der Mehrheitsbeschluss nach der zum Teil neuen Auffassung des BGH unwirksam ist.

Bisher hatte über viele Jahre in Rechtsprechung und Schrifttum im Anschluss an eine Entscheidung des BGH aus dem Jahr 1970 weithin Einigkeit bestanden, dass ein unangefochten gebliebener Mehrheitsbeschluss gemäß § 23 Abs. 4 Satz 1 WEG (Wirksamkeit bei Nichtanfechtung) grundsätzlich wirksam ist, auch wenn sein Regelungsgegenstand – wie etwa eine Änderung der Grundordnung (Teilungserklärung) der Gemeinschaft – an sich einer einstimmigen Vereinbarung bedürft hätte (so genannte Ersatzvereinbarung oder Zitterbeschluss: Die Beteiligten „zittern“, ob ein Mehrheits-

beschluss innerhalb der Frist angefochten wird). Die Wohnungseigentümer konnten damit insbesondere Änderungen der Grundordnung auch in Fällen herbeiführen, in denen eine einstimmige Vereinbarung nicht erreichbar gewesen wäre, sei es wegen des Widerstandes einzelner oder der Interessenlosigkeit anderer Wohnungseigentümer.

Solche in der Praxis verbreiteten Ersatzvereinbarungen sind nunmehr nichtig. Dies betrifft neben der vom BGH konkret angesprochenen Einräumung von Sondernutzungsrechten vor allem Fragen der Kostenverteilung, aber auch die Wirksamkeit der Veräußerung von Wohnungseigentum.

3. Die Bundesregierung prüft, ob aufgrund der Entscheidung des BGH gesetzgeberische Maßnahmen veranlasst sind. Sie geht gegenwärtig maßgeblich von folgenden Überlegungen aus:

Einerseits ist die Entscheidung zu begrüßen, weil sie dem einzelnen Eigentümer die ihm nach dem Gesetz zukommende Bedeutung beimisst und eine Fehlentwicklung beendet. Die Praxis machte nämlich von der Möglichkeit der Ersatzvereinbarung vielfach ausufernden Gebrauch mit zum Teil unerwünschten Folgen. So wurde etwa dem rechtstreuen Bürger die Last der Anfechtung von Beschlüssen auferlegt, von denen vielfach alle Beteiligten wussten, dass diese mangels der erforderlichen Einstimmigkeit – etwa für bauliche Veränderungen – von vornherein rechtswidrig waren. Insbesondere gab es viele Fälle, in denen Erwerber von Wohneigentum über die bestehende und für sie nachteilige Beschlusslage der Gemeinschaft – etwa zu den Betriebskosten – nicht aufgeklärt waren, Änderungen zu spät erkannten und zum Teil sogar insolvent wurden. Diese Praxis stellt den gesetzlichen Regelungszusammenhang auf den Kopf und widerspricht auch dem Bestimmtheitsgrundsatz. Der Erwerber muss wissen können, was auf ihn zukommt.

Andererseits verkennt die Bundesregierung nicht, dass das Einstimmigkeitsprinzip in der Praxis in den angesprochenen Fällen nicht leicht zu handhaben ist und Änderungen ausschließen kann, die eine breite Mehrheit der Wohnungseigentümer wünscht und die vielfach auch sinnvoll sein können. Sie besitzt aber noch keine hinreichenden Erkenntnisse über bereits aufgetretene oder absehbare und nicht tragbar erscheinende Schwierigkeiten. Sie weiß auch noch nicht genau, um welche Fallgruppen es dabei geht und hat auch keine Anhaltspunkte über die Zahl solcher Fälle.

In dieser Situation sieht die Bundesregierung zum gegenwärtigen Zeitpunkt von Gesetzesänderungen noch ab und möchte zunächst eine weitere Klärung der Situation durch Rechtsprechung, Literatur und Verwaltungspraxis abwarten. Dabei ist auch von Bedeutung:

Regelungen zur Änderung der Gemeinschaftsordnung durch Mehrheitsbeschluss wären außerordentlich problematisch. In der Gemeinschaftsordnung sind die Rechte und Pflichten der Wohnungseigentümer näher festgelegt. Der Erwerber von Wohneigentum sollte sich grundsätzlich auf den Fortbestand solcher Festlegungen verlassen können. Eigentum muss grundsätzlich mehrheitsfest sein. Bei gesetzlichen Eingriffen in diesen sehr sensiblen Bereich könnte sich leicht ergeben, dass Minderheiten benachteiligt werden.

Soweit die Auswirkungen einer Bestimmung in der Gemeinschaftsordnung mit dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht mehr vereinbar sind, kann schon im Rahmen des geltenden Rechts geholfen werden, da dieser Grundsatz das gesamte Zivilrecht beherrscht.

Im Übrigen gilt für Gebrauchs-, Verwaltungs- und Instandhaltungsregelungen und damit für viele und bedeutende Angelegenheiten weiterhin, dass bestandskräftige Mehrheitsbeschlüsse im Einzelfall gültig sind, auch wenn der Regelungsgegenstand Einstimmigkeit erfordert hätte.

4. Die Bundesregierung hat ihre vorläufige Einschätzung den Landesjustizverwaltungen, dem Präsidenten des BGH und den Fachverbänden mit Schreiben vom 22. Dezember 2000 mitgeteilt und um Äußerung der dortigen Sicht sowie um Unterrichtung gebeten, welche Erkenntnisse dort über Schwierigkeiten aufgrund des BGH-Beschlusses sowie über die Anzahl der Fälle bzw. die Größenordnung des Problemkreises vorhanden sind. Antworten liegen noch nicht vor.

1. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse über den bundesweiten Anteil von Beschlüssen, die von dem Urteil des Bundesgerichtshof betroffen sind und
  - a) sieht sie damit eine Prozesswelle auf die Wohnungswirtschaft zukommen,
  - b) und wenn nein, wie hoch schätzt sie den Anteil?

Die Bundesregierung hat eine Umfrage veranlasst, um nähere Erkenntnisse über die Auswirkungen des BGH-Beschlusses und die Größenordnung des Problemkreises zu erhalten. Wegen der Einzelheiten wird auf Nummer 3 und 4 der Vorbemerkung Bezug genommen.

2. Ist nach Ansicht der Bundesregierung die Feststellung der Nichtigkeit auch auf andere als die vom Bundesgerichtshof genannten Beschlüsse ausweitbar und gegebenenfalls mit welcher Begründung?

Der BGH hat ausdrücklich hervorgehoben, dass seine Entscheidung nur für sogenannte vereinbarungsändernde und solche Beschlüsse gilt, die gesetzliche Bestimmungen abbedingen. Zu den letzteren gehört etwa eine Änderung der Nutzung des gemeinschaftlichen Eigentums (§ 13 Abs. 2 Satz 1 WEG) wie in dem von BGH entschiedenen Fall oder der Kostenregelung des § 16 Abs. 2 WEG (Verteilung nach Miteigentumsanteilen). Der vereinbarungsändernde Beschluss zielt – wie die Bezeichnung deutlich macht – auf die dauernde Änderung oder Aufhebung einer bestehenden Vereinbarung. Dazu zählt insbesondere die Grundordnung (Teilungserklärung) der Gemeinschaft. Ein Beschluss, der auf eine Aufhebung der dort etwa vorgesehenen Zustimmungspflichtung des Verwalters zur Vermietung und Verpachtung gemäß § 12 WEG gerichtet ist, wäre also vereinbarungsändernd.

Bei den davon zu unterscheidenden vereinbarungswidrigen und vereinbarungsersetzenden Beschlüssen verbleibt es – so der BGH ausdrücklich – bei der bisherigen Rechtslage. Vereinbarungswidrig ist ein Beschluss, wenn er von einer bestehenden Vereinbarung im Einzelfall abweicht, so etwa bei der Auferlegung von Kosten in der (Einzel-) Jahresabrechnung abweichend von der Grundordnung (Vereinbarung) der Wohnungseigentümer.

Vereinbarungsersetzende Beschlüsse betreffen Angelegenheiten, die bisher durch Vereinbarung noch nicht geregelt sind, die aber an sich einer Regelung durch Vereinbarung bedürfen, weil es um das Grundverhältnis der Gemeinschaft geht. Hierzu zählen – so der BGH – Regelungen des Gebrauchs (§ 15 WEG), der Verwaltung (§ 16 WEG) und der Instandhaltung (§ 21 WEG). In diesen Angelegenheiten sind bestandskräftige Mehrheitsbeschlüsse weiterhin gültig, auch wenn der Regelungsgegenstand den Abschluss einer Vereinbarung erfordert.

3. Sieht die Bundesregierung die vorgenommene Abgrenzung von Handlungsformen, die dem Einstimmigkeitsprinzip unterworfen sind, zu denen, die einen Mehrheitsbeschluss ausreichen lassen als
  - a) zufriedenstellend gelöst und
  - b) für die Zukunft als ausreichend an?

Die Auswirkungen der Entscheidung lassen sich gegenwärtig noch nicht abschließend beurteilen. Deshalb möchte die Bundesregierung zunächst eine weitere Klärung der Situation durch Rechtsprechung, Literatur und Verwaltungspraxis abwarten. Wegen der Einzelheiten wird auf Nummer 3 der Vorbemerkung Bezug genommen.

4. Sollte nach Einschätzung der Bundesregierung bei einer Reform des Wohnungseigentumsgesetzes Größe und Qualität der Gemeinschaft ein Kriterium zu unterschiedlicher Regelung werden und gegebenenfalls mit welcher Begründung?

Die angesprochenen Kriterien haben bei früheren Überlegungen zu Änderungen der Vorschriften des WEG über die Willensbildung der Gemeinschaft keine maßgebliche Rolle gespielt. Unabhängig davon bezieht die Bundesregierung in ihre Prüfung der Notwendigkeit von Änderungen alle geeignet erscheinenden Kriterien ein und erörtert sie zu gegebener Zeit mit den beteiligten Stellen.

5. Sind nach jetziger Rechtslage schon Konfliktpunkte – zum Beispiel durch einseitige Verkürzung der Kündigungsfristen und Absenkung der Kappungsgrenzen – zwischen dem Entwurf der Bundesregierung zur Reform des Mietrechts (Bundestagsdrucksache 14/4553) und Belangen der Wohnungseigentümer ersichtlich, die
  - a) die Bereitschaft zur Vermietung beeinflussen,
  - b) die Investitionsbereitschaft auf dem freien Wohnungsmarkt beeinflussen könnten?

Das rechtliche Instrumentarium des WEG ist so ausgestaltet und mit dem Mietrecht abgestimmt, dass ein Wohnungseigentümer eine Wohnung nach Maßgabe der Grundordnung der Eigentümergemeinschaft jederzeit vermieten kann. Das zeigt sich auch daran, dass von den derzeit etwa 3,6 Millionen Eigentumswohnungen nach Kenntnis der Bundesregierung etwa 60 bis 70 % vermietet sind.

Die in der Mietrechtsnovelle vorgesehene Verkürzung der Kündigungsfristen und Änderung der Kappungsgrenzen führt bei Eigentumswohnungen nicht zu Besonderheiten gegenüber sonstigen Mietwohnungen. Spürbare Auswirkungen auf die Bereitschaft zur Vermietung und die Investitionsbereitschaft sind daher auch bei Eigentumswohnungen nicht zu erwarten.

6. Wie hat sich das Raumeigentum nach dem WEG in Deutschland seit 1993 bis heute entwickelt,
  - a) in den alten Bundesländern,
  - b) in den neuen Bundesländern,in absoluten Zahlen, getrennt nach Wohnungs- bzw. Teileigentum?

Über die Entwicklung des Wohneigentums liegen nach der Mikrozensus-Zusatzerhebung von 1998 und der Bautätigkeitsstatistik folgende Erkenntnisse vor:

- a) In den alten Bundesländern hat die Zahl der Eigentumswohnungen von September 1993 bis April 1998 von 2,4 Millionen auf 3,2 Millionen zugenommen. Nach der Bautätigkeitsstatistik werden bis Ende 2000 ca. 200 000 neu gebaute Wohnungen hinzugekommen sein.
- b) In den neuen Ländern hat sich die Zahl der Eigentumswohnungen von 15 900 im September 1993 auf 190 500 Wohnungen im April 1998 erhöht. Von Mai 1998 bis zum Jahresende 2000 sind schätzungsweise über 40 000 neu gebaute Eigentumswohnungen fertiggestellt worden.

Statistisches Material zur Differenzierung nach Wohnungs- bzw. Teileigentum liegt nicht vor.

7. Sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf zur Förderung des Wohnungseigentums in den neuen Bundesländern?

Die Bundesregierung hält es für wünschenswert, dass mehr Wohneigentum insbesondere im innerörtlichen Wohnungsbestand der Städte und Gemeinden der neuen Bundesländer gebildet wird und die Eigentumsbildung auf diese Weise gleichzeitig zur Stadterneuerung beiträgt. Hier stimmt sie in der Zielsetzung mit den Ergebnissen der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ überein.

8. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse über die Entwicklung des Instituts des Dauerwohnrechtes nach §§ 31 ff. WEG vor
  - a) in den alten Bundesländern,
  - b) in den neuen Bundesländern?

Nein

9. Welches Konzept verfolgt die Bundesregierung hinsichtlich der Streiterledigung von Wohnungseigentumsachen in Bezug auf die ineffektive Verfahrensweise beim Entzug von Wohnungseigentum nach § 51 WEG?

Die Bundesregierung hat die Sach- und Rechtslage beim Entzug von Wohnungseigentum nach § 51 WEG ausführlich und umfassend in ihrer oben genannten Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD zum Wohnungseigentum dargestellt (Bundestagsdrucksache 13/4712, vgl. dort Seite 35 f). Sie wird die damit verbundenen Fragen mit den Beteiligten zu gegebener Zeit weiter erörtern, soweit sich die Notwendigkeit gesetzgeberischer Maßnahmen zeigt.

10. Liegen Erkenntnisse über das Ausmaß von Missbrauch und Untreue von Verwaltern gegenüber Wohnungseigentümergeinschaften vor, und hält es die Bundesregierung für erforderlich gesetzliche Mindestvoraussetzungen für diejenigen zu schaffen, die sich als Wohnungsverwalter betätigen wollen?

Die Bundesregierung beabsichtigt weder die Berufsbezeichnung „Hausverwalter“ noch Berufszulassungsanforderungen für Hausverwalter rechtlich verbindlich vorzuschreiben. In diesem Bereich sind der Bundesregierung keine besonderen Mißstände bekannt geworden, die eine Zulassung oder gesetzlich geschützte Berufsbezeichnung erfordern würden. Treten im konkreten Einzelfall Mißstände bei einer gewerbsmäßigen Hausverwaltung auf, so kann gegenüber dem Hausverwalter letztlich bis zu einer Untersagung seiner Tätigkeit nach § 35 der Gewerbeordnung vorgegangen werden.

Im Übrigen sind wesentliche Merkmale eines Hausverwalters in der Ausbildungsordnung zum/zur Kaufmann/Kauffrau in der Grundstücks- und Wohnungswirtschaft (vgl. Verordnung vom 11. März 1996, BGBl. I S. 462) enthalten. Die Notwendigkeit, einen demgegenüber engeren Beruf des „Hausverwalters“ zu schaffen, wird derzeit weder von den Sozialpartnern noch von der Bundesregierung gesehen. Sofern mit einer gesetzlichen Regelung die Bedingung verknüpft werden sollte, dass nur Hausverwalter werden darf, wer eine bestimmte Ausbildung durchlaufen hat, ist dabei zu berücksichtigen, dass eine Verwaltung durch die Wohnungseigentümer in der Regel dann nicht mehr möglich wäre.

11. Wirkt sich nach Ansicht der Bundesregierung ein Ausschluss von selbstgenutztem Wohneigentum für die private Altersvorsorge, wie es der Regierungsentwurf zum Altersvermögensgesetz (Bundestagsdrucksache 14/4595) vorsieht, auf die Eigentumsquote aus?

Der Beschluss des Deutschen Bundestages vom 26. Januar 2001 (Bundesrats-Drucksache 58/01) sieht die Aufnahme selbstgenutzten Wohneigentums in den Förderungskatalog des Altersvermögensgesetzes nunmehr ausdrücklich vor. Damit ist eine wichtige Weichenstellung zu Gunsten der Wohneigentumsidee getroffen worden, die sich positiv auf die Eigentumsquote auswirken sollte.

12. Sieht die Bundesregierung aufgrund dieses Urteils des Bundesgerichtshofs und im Rückblick auf die damals gestellte Große Anfrage der Fraktion der SPD nun selbst Bedarf, gesetzgeberisch tätig zu werden und wenn ja, wann?

Die Bundesregierung prüft derzeit, ob aufgrund der BGH-Entscheidung gesetzliche Maßnahmen veranlasst sind. Sie hat die Landesjustizverwaltungen, den Präsidenten des BGH und die Fachverbände beteiligt. Wegen der Einzelheiten wird auf Nummer 3 und 4 der Vorbemerkung Bezug genommen.

