



Haus & Grund[®]
Rheinland Westfalen

Haus & Grund Rheinland Westfalen, Aachener Str. 172, 40223 Düsseldorf

An den
Präsidenten des Landtages Nordrhein-Westfalen
Landtag NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de



Haus & Grund Rheinland Westfalen
Landesverband Rheinisch-Westfälischer Haus-,
Wohnungs- und Grundeigentümer e.V.

Durchwahl
Ihr Zeichen
Ihre Nachricht vom
Unsere Zeichen Am
Ansprechpartner Erik Uwe Amaya
Datum 29. März 2019

Kein Kahlschlag beim landesrechtlichen Mieterschutz: Die Kappungsgrenzenverordnung muss verlängert werden

Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 17/4454

Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 5. April 2019

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, an der Anhörung teilzunehmen. Der Landesverband Haus & Grund Rheinland Westfalen vertritt über 108.000 Haus- und Wohnungseigentümer, Vermieter sowie Kauf- und Bauwillige in Nordrhein-Westfalen.

Zu Ihrem Schreiben vom 11. März 2019 und dem oben näher bezeichneten Antrag nehmen wir wie folgt Stellung:

I.

Der Antrag der SPD sieht vor, alle erforderlichen Vorkehrungen und Vorbereitungen zur Verlängerung der Kappungsgrenzenverordnung zu schaffen, die zugrunde liegenden Gebietskulissen anzupassen und die Kappungsgrenzenverordnung über den 31. Mai 2019 hinaus zu verlängern.

Präsident Prof. Dr. Peter Rasche
Vizepräsidentin Luzie Pinggen
Verbandsdirektor Ass. jur. Erik Uwe Amaya
Stadtsparkasse Düsseldorf
IBAN: DE17 3005 0110 1006 7069 39
BIC: DUSSEDDXXX
Amtsgericht Düsseldorf VR 9914
Finanzamt Düsseldorf-Süd
Steuer-Nr. 106/5746/1395

Anschrift Aachener Str. 172
40223 Düsseldorf
Telefon 02 11 / 416 317 - 60
Telefax 02 11 / 416 317 - 89
E-Mail info@HausundGrund-Verband.de
Internet www.HausundGrund-Verband.de
Facebook facebook.com/HausundGrundVerband
Youtube youtube.com/HausundGrundVerband
Twitter twitter.com/HausundGrundRW

1.

Nach § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB sind die Länder aber nur dann dazu ermächtigt, die Kappungsgrenze durch Verordnung auf 15 Prozent zu senken, „wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist und diese Gebiete nach Satz 3 bestimmt sind“. Dabei kommt zwar dem Verordnungsgeber innerhalb des Normsetzungsrahmens ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu, wobei er die gegenläufigen öffentlichen und privaten Interessen ausreichend abwägen muss. Allerdings ist hierfür eine rechtssichere Begründung erforderlich. Die Kappungsgrenzenverordnung lediglich zu verlängern, ohne die Begründung auf ein neues Gutachten zu stellen, halten wir rechtlich für bedenklich.

Schon die damalige Begründung, die auf ein Gutachten des Instituts F + B Hamburg gestützt war, war nicht haltbar. Das vorgelegte Gutachten, das diesen Abwägungsprozess gewährleisten sollte, beachtete nicht in ausreichendem Maße die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 558 Abs. 3 BGB. Dieses Gutachten, auf das sich die Begründung zur Verordnung allein gestützt hat, arbeitete an zahlreichen Stellen mit hypothetischen Überlegungen, ohne diese aber anhand von belastbaren Zahlen, Daten und Fakten belegen zu können. Zudem war das scheinbar willkürlich festgelegte Punktesystem im Ganzen in Frage zu stellen. Das damalige Gutachten war insofern rechtlich angreifbar.

Grundsätzlich sei vorangestellt, dass es sich bei den Mieten im Rahmen der Kappungsgrenzenverordnung nicht um Mietpreissteigerungen, sondern um Mietanpassungen an die ortsübliche Vergleichsmiete handelt. Dieser Zustand ist nur deshalb gegeben, da der betroffene Vermieter rechtlich mögliche Mietanpassungen, die der örtliche Mietspiegel hergegeben hätte, aus unterschiedlichen Gründen nicht genutzt hat. Instandsetzungsmaßnahmen in Abgrenzung zu Modernisierungsmaßnahmen berechtigen nicht zu einer Mieterhöhung und müssen aus den regulären Mieteinkünften finanziert werden.

Der Vermieter wird zukünftig immer häufiger dazu gezwungen sein, sich gedanklich mit regelmäßigen Mietanpassungen auseinanderzusetzen, um politisch gewollte Maßnahmen wirtschaftlich vertretbar zu befriedigen.

2.

Sowohl Gutachten als auch die Begründung zur Verordnung legten die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 558 Abs. 3 BGB in einer derart verengenden und rechtlich nicht zulässigen Weise aus, die starke Zweifel an der materiellen Rechtmäßigkeit der Norm auslösten. Es wurde von den drei Voraussetzungen („ausreichende Versorgung“, „angemessene Bedingungen“ sowie „besondere Gefährdung“) ausgegangen (Seiten 1 und 9 des F+B Gutachtens, nachfolgend F+B bezeichnet). Das Tatbestandsmerkmal „Bevölkerung“ wurde nicht aufgeführt, mit der Konsequenz, dass nicht die Gesamtbevölkerung (d.h. alle Personen, die von dem Problem der hohen Mieten betroffen sind), sondern beim Indikator der damaligen Wohnungsnachfrage nach preisgünstigen Wohnungen lediglich die vier genannten Gruppen berücksichtigt wurden (Seite 3 F+B). An keiner Stelle des Gutachtens wurde überprüft, ob tatsächlich die ermittelten Kriterien des Wohnungsmangels auf die Gesamtbevölkerung, die Mietwohnungen suchte, zugetroffen haben.

So wurden beim Kriterium die besondere Gefährdung von Teilgruppen der Bevölkerung, nämlich Bedarfsgemeinschaften SGB II 2012, Leistungsempfänger SGB XII 2011, Wohngeldempfänger 2011 und Studenten 2011/2012 aufgeführt. Insgesamt machen diese Teilgruppen der Bevölkerung bei dem im Gutachten angewendeten Modell einen Bereich von 20 Prozent aus. Auf ganz Nordrhein-Westfalen bezogen (17,6 Millionen Einwohner) ergab sich für diesen Teilbereich der Bevölkerung (ohne SGB XII) ein Anteil von 12,5 Prozent. Selbst wenn man hierzu noch die Leistungsempfänger nach dem SGB XII hinzugerechnet hat, ergab sich keine Teilgruppen-Kohorte, die die Stärke im Modell von 20 Prozent erreichte. Zudem war zu berücksichtigen, dass sich die Zahlen der Transferempfänger in den letzten Jahren deutlich verringert hatten. Das Ergebnis wurde also verfälscht, weil Teilgruppen der Bevölkerung im Verhältnis zu ihrer tatsächlichen Zahl der Modelle eine höhere Gewichtung hatten.

3.

Die Gefahr einer unzureichenden Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum setzt nicht nur eine latente Gefährdung des Wohnungsmarktes voraus, sondern erfordert vielmehr das Vorliegen einer Mangellage. Eine Mangellage ist in der Regel dann gegeben, wenn das Wohnraumangebot geringer ist als die Nachfrage. Nach Ansicht von Blank (Blank in Schmidt-Futterer Mietrecht Kommentar, 11. Auflage, 2013, § 577a Rn. 19) sei eine Unterversorgung der Bevölkerung mit Wohnraum nicht erforderlich, um eine Mangelsituation zu begründen. Diese liege vielmehr schon dann vor, wenn das Angebot die Nachfrage nicht spürbar überschreite. Auf statistische Feststellungen der Wohnraumversorgung komme es nicht an, vielmehr genüge es, wenn der Marktzugang für bestimmte Mietergruppen in den Stadtteilen verengt sei. Indizien für das Vorliegen einer Mangelsituation seien daher etwa das starke Ansteigen der Nachfrage am

Wohnungsmarkt oder die Erhöhung der Miete um ca. 15 Prozent bei Neuverträgen im Vergleich zur ortsüblichen Vergleichsmiete. Allerdings müsse sich an die durch Indizien begründete Annahme eine Tatsachenermittlung anschließen, um die Mangellage in der Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu ermitteln. Die Indizien könnten zwar Anlass für eine solche Tatsachenermittlung sein, sie können diese aber nicht ersetzen, so Blank.

Zusätzliche Voraussetzung zum Erlass der Rechtsverordnung ist es, dass die Mangellage gebietsbezogen ermittelt wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Norm zur Senkung der Kappungsgrenze auf 15 Prozent um eine Ausnahmeregelung handelt, die nur unter engen Voraussetzungen zulässig und auf das notwendige Maß zu beschränken ist. Mit dem Gebietsbezug wird dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen, dass der Immobilieneigentümer nur solche Eingriffe in seine Eigentumsrechte hinnehmen muss, die aufgrund eines besonderen öffentlichen Interesses ausnahmsweise erforderlich sind. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urt. vom 12.12.1979 – 8 C 77/78, NJW 1981,242; BVerwG, Urt. vom 13. 3.2003 – 5 B 253/02, NZM 2003, 606) zu Art. 6 § 1 MRVerbG, wonach die nicht auf einzelne Stadtteile bezogene Ermittlung der Mangellage für die Rechtmäßigkeit der Verordnung unschädlich sei, dürfte aufgrund des geänderten Gebietsbezugs „Gemeinde oder Teil einer Gemeinde“ des § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB nicht übertragbar sein. Dem Argument, der Wohnungsmarkt ließe sich nicht anhand einzelner Stadtteile abgrenzen, ist bereits das AG Mannheim (Urteil vom 18.03.2005 - C 94/04) mit der Begründung entgegengetreten, dass eine solche Behauptung nicht der Wirklichkeit entspreche. In verschiedenen Stadtteilen würden auch verschiedene Mieten bezahlt. Die Schutzbedürftigkeit der Mieter variere daher deutlich.

Das Eingeständnis der Verfasser des Gutachtens, dass wegen des Fehlens landesweit verfügbarer einheitlicher statistischer Daten eine kleinräumigere Differenzierung nicht möglich gewesen sei und die Begrenzung daher für das gesamte kommunale Gebiet gelten musste (Seite 7 F+B), offenbarte die große Schwäche dieses Gutachtens. Der Begründungstext zur Verordnung war im Übrigen nicht schlüssig, der unter Ziffer 2.1 bescheinigt, „dass auf Ebene der Gemeinden eine umfassende Datenanalyse auch im Hinblick auf die regionale Differenzierung auf Gemeindeebene durchgeführt wurde“. Im Umkehrschluss heißt dies allerdings, dass es nicht unzumutbar sein dürfte, wenn gewisse Teile der Bevölkerung auch in Randlagen gefragter Großstädte ausweichen müssen, denn die vorliegende Datengrundlage lässt hinsichtlich der Zumutbarkeit ebenfalls keine Unterscheidung zu. Zukünftige Ausführungen des Ministeriums im Zusammenhang mit „Mietpreisexplosion“ und „Wohnungsnot“ sind insofern vor diesem Hintergrund zurückzuweisen.

4.

Der Belastbarkeit der Voten einzelner Kommunen sind wir damals mit großer Skepsis begegnet. In den meisten Städten und Gemeinden ist in den zuständigen Gremien, insbesondere mit Beteiligung der Räte, der Fragebogen nicht behandelt worden. Zahlreiche Kommunen wie die Stadt Rheine zeigten sich von daher sehr überrascht, mit in die Verordnung aufgenommen worden zu sein. Es drängte sich der Verdacht auf, dass einzelnen Sachbearbeitern in den zuständigen Behörden nicht die Tragweite der Beantwortung der Fragebögen bewusst zu sein schien und auf eine Rücksprache mit weiteren Personenkreisen verzichtet haben. Es ist nicht ausgeschlossen, dass in einigen Gemeinden eher ein politisch motivierter Wille für eine Kappungsgrenzenabsenkung im Vordergrund stand, als ein rein an den tatsächlichen Gegebenheiten.

Im Übrigen ist allgemein bekannt, dass zahlreiche Kommunen die Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung im Rahmen des Zensus in Frage gestellt und gegen die vom Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen veröffentlichten Zahlen Klagen erhoben haben. Darunter sind zahlreiche Städte, die im Verordnungsentwurf aufgenommen worden sind.

5.

Im Mittelwert ergab sich nach dem Gutachten für die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen eine Punktzahl von 47,7 von 100. Die Schwankung um den Mittelwert betrug 16 Punkte. Demnach sollte sich nach dem Gutachten eine Eingriffsschwelle zur Absenkung der Kappungsgrenze bei 63,8 Punkten ergeben (47,7 Punkte + 16 Punkte). Dieser Wert war willkürlich (zumal er auf unrichtigen Annahmen beruhte). Das Gutachten verschwieg, warum gerade ab dieser rein rechnerischen Grenze ein Bedürfnis bestehen sollte, die Kappungsgrenze abzusenken. Dies galt gerade für Kommunen, die in der Nähe der Eingriffsschwelle von 63,8 Punkten gelegen haben. Auch in Kommunen mit einer hohen Punktzahl gab und gibt es durchaus einen funktionierenden Wohnungsmarkt.

6.

Das Gutachten berücksichtigte eine starke Steigerung der Angebotsmieten in den Jahren 2007-2012 (Seite 13/18 F+B) dann als Gefährdung des Wohnungsmarktes, wenn eine starke Steigerung festzustellen gewesen wäre. Die Verfasser des Gutachtens stellten damit die These auf, dass die Angebotsmiete gleich der Vertragsmiete ist. Dies ist aber oftmals nicht der Fall, weil der Mietpreis in der Praxis von Interessenten noch heruntergehandelt wird. Wie dieser Effekt bei der Erstellung des Gutachtens eliminiert wurde, wurde nicht mitgeteilt. Das Gutachten verschwieg, wie die Steigerungen der Angebotsmieten ermittelt und wie mögliche Doubletten eliminiert wurden. Würde die Steigerung der Mieten bei der Neuvermietung

tatsächlich zutreffen, würden auch die Mietspiegelwerte stärker gestiegen sein. Zudem ist das Mietniveau in kleineren Kommunen, in denen kein Mietspiegel existiert, nur geschätzt.

7.

Das Gutachten ging von einer geschätzten Fluktuation von 10 Prozent jährlich aus. Es wurde dabei weder auf ein gesichertes Datenmaterial, noch zwischen ländlichen Gebieten und Großstädten differenziert (Seite 19 F+B). Das Kriterium der Fluktuation sollte im Übrigen deswegen so entscheidend sein, weil eine hohe Fluktuation über die Berücksichtigung höherer Neuvermietungsmieten gleichzeitig zu einer erheblichen Steigerung der Bestandsmieten über den Mietspiegel führt. Dann hätte das Gutachten aber auch deutlich stärker die Mietspiegel der örtlichen Kommunen und nicht nur die Angebotsmieten berücksichtigen müssen.

Das Gutachten versuchte zwar eine Mietpreisentwicklung für die nächsten fünf Jahre zu prognostizieren. Es ließ aber bei der Prognose zum Beispiel den demographischen Wandel und hierdurch freiwerdende Wohnungen außer Acht. Wenn schon Prognosen für die Zukunft aufgestellt werden, dann muss auch eine Berücksichtigung solcher Faktoren stattfinden. Darüber hinaus wäre es auch notwendig gewesen, eine prognostizierte Bautätigkeit zu beachten.

8.

Die Universitätsstädte in Nordrhein-Westfalen wurden bei der Untersuchung benachteiligt, weil die Hypothese aufgestellt wurde, dass die Studenten Wohnungen am Sitz der Bildungseinrichtung suchen werden. Dies ist umso verwunderlicher, als konkrete Zahlen für diese Hypothese nicht vorgelegen haben („verlässliche Zahlen über die Verteilung der Studenten nach ihrem Wohnort liegen jedoch nicht vor, weshalb im Modell der Sitz der Bildungseinrichtung berücksichtigt wird“). Die Allgemeinen Studentenvertretungen nahezu aller Universitäten haben nicht zuletzt deshalb mit den Verkehrsverbänden Verträge abgeschlossen, die NRW-weite Fahrten mit dem öffentlichen Personennahverkehr gestatten, um den Studenten zu ermöglichen, weiter in gewohnter Umgebung leben zu können. Im Wesentlichen ist es oft so, dass gerade in Nordrhein-Westfalen mit den kurzen Wegen und gut ausgebautem Nahverkehr die Studenten noch zuhause wohnen.

Das Gutachten hatte nicht den Sondereffekt berücksichtigt, dass aufgrund der Aussetzung der Wehrpflicht sowie dem doppelten Abiturjahrgang die Nachfrage von Studenten nach Wohnraum nur temporär in einem überschaubaren Zeitraum gestiegen ist. Viele Studenten nutzen zudem das Angebot

von studentischen Wohnheimen. Trotzdem wurden ausgerechnet die Wohnheime bei der Analyse der Leerstandsquote nicht berücksichtigt (Seite 17 F+B).

Es wurde die Behauptung aufgestellt, dass es nur zu geringen Überschneidungen mit Wohngeldempfängern kommt (Seite 16 F+B). Entweder es liegt eine soziale Schieflage vor, und dann beantragt der Student auch Wohngeld, oder es gibt die soziale Schieflage nicht.

9.

Die Nichtberücksichtigung des Wohnkostenanteils ist gravierend (Seite 60 F+B). Letztendlich entscheidet die tatsächliche Wohnkostenbelastung eines jeden Haushaltes, ob Wohnraum zu angemessenen Bedingungen, also bezahlbar, zur Verfügung steht. Die Haushaltsnettoeinkommen sind nicht nur von Bundesland zu Bundesland, sondern auch von Region zu Region sehr unterschiedlich und können bei der Frage der Angemessenheit entscheidend sein.

II.

Haus & Grund Rheinland Westfalen spricht sich ausdrücklich für bezahlbares Wohnen aus. Zusätzliche Wohnungen in angespannten Wohnungsmärkten lassen durch höheres Angebot an Wohnraum gegenüber der Nachfrage die Mietbelastung senken. Ein höheres Angebot lässt sich somit vor allem durch Neubau schaffen. Dieser wird jedoch schon heute durch zahlreiche andere Faktoren, die nicht der Sphäre des Vermieters zuzurechnen sind, massiv verteuert und durch politische Entscheidungen der Kommunen, des Landes und des Bundes maßgeblich beeinflusst.

Die Absenkung der Kappungsgrenze hat keinen Beitrag dazu geleistet, die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen zu fördern. Die Kappungsgrenzenverordnung trägt zur Zurückhaltung von privaten und institutionellen Investitionen bei. Dem dringend erforderlichen Neubau wird somit ein maßgeblicher Anreiz genommen. Es sind zahlreiche Kommunen in die Kappungsgrenzenverordnung aufgenommen worden, bei denen fraglich ist, ob tatsächlich die ausreichende Versorgung an bezahlbaren Wohnraum gefährdet ist. Für eine Verlängerung der Kappungsgrenzenverordnung ist zudem die Erstellung eines neuen Gutachtens erforderlich. Haus & Grund Rheinland Westfalen lehnt eine Verlängerung der Kappungsgrenzenverordnung ab.

III.

Wir empfehlen, den Antrag der SPD mit der Drucksache 17/4454 nicht anzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Haus & Grund Rheinland Westfalen e.V.



Ass. jur. Erik Uwe Amaya
Verbandsdirektor