

Gemeinsame Stellungnahme

anlässlich der Anhörung am 23.11.2012

des Mieterbund Bonn/Rhein-Sieg/Ahr e.V.

des Mietervereins Düsseldorf e.V.

des Mieterbundes Dortmund Mieter und Pächter e.V.

des Mietervereins Dortmund und Umgebung e.V.

des Mieterforums Ruhr e.V.

des Mieterbundes Ost-Westfalen-Lippe e.V.

des Deutschen Mieterbundes Nordrhein-Westfalen e.V.

Einleitung

Insbesondere Finanzmarktgetriebene Wohnungsunternehmen halten in Bezug auf den Erhalt der wohnungswirtschaftlichen und baulichen Substanz sowie der Pflege, Verwaltung und Vermietung des Wohnungsbestandes in vielen Fällen diverse technische, wirtschaftliche und auch soziale Standards nicht ein, die nach allgemeiner Auffassung Grundlage einer substanz-erhaltenden, sozial-und stadtverträglichen Wohnungswirtschaft darstellen. Ihre Geschäftsmodelle, Geschäftspraktiken und die unterlassenen Maßnahmen führen in vielen Fällen zu Nachteilen für Mieter/-innen und Anwohner/innen, zu Belastungen der sozialen Wohnraumversorgung und der städtischen Sozialstrukturen (verstärkte Segregation), zu städtebaulichen Missständen, physischen Gefahren und Umweltbelastungen, sowie zu Wertverlusten für anliegende Eigentümer und zu volkswirtschaftlichen Risiken.

Die Bewältigung der Folgen führt zu hohen gesellschaftlichen Kosten. Dies betrifft beispielsweise die Bereiche der kommunalen Stadtentwicklung, der Stadtplanung, der Wohnungspolitik, der sozialen Diensten und nicht zuletzt die Sozialleistungen. Verdichten sich die Schwierigkeiten um die sogenannten Problem- oder Schrottimmobilien, werden ganze Stadtbereiche von Vernachlässigungstendenzen erfasst.

Aus Sicht des Deutschen Mieterbundes ist es deshalb erforderlich, dass die Kommission Vorschläge erarbeitet, mit denen die durch vernachlässigte Immobilienbestände vielfältigen Problemlagen schnell und wirksam angegangen werden können.

Mit der folgenden Stellungnahme, die wir in dieser Fassung als „nicht-öffentliche“ Stellungnahme gegenüber der Kommission betrachten, nehmen wir Bezug auf

- im Rahmen der Anhörung vom 26.10.2012 geäußerte Vorstellungen und Vorschläge aller Beteiligten (bzw. in den Fragestellungen der Kommission angesprochene Handlungsoptionen) und
- auf in der Vergangenheit bereits von unserer Seite vorgeschlagene bzw. allgemein diskutierte Handlungsoptionen.

Allerdings gibt es im öffentlichen Diskurs im Umfeld der Kommission auch Hinweise unter Bezugnahme auf bislang nicht-öffentliche Kommissionsunterlagen, siehe z.B. die Stellungnahme des Städtetages zum Stichwort „Philadelphia-Modell“ mit Verweis auf das Gutachten von Professor Kofner).

Vor diesem Hintergrund halten wir es für angemessen und zielführend, uns bei der Instrumentendiskussion (bei Übereinstimmung) auf entsprechende Positionen zu beziehen, um bestehende Konsense bei unterschiedlichen Beteiligten zu verdeutlichen.

In diesem Sinne haben wir bei unseren Vorberatungen entschieden, bzgl. der „Verortung“ landesgesetzlicher Regelungen die Option eines (wieder) eigenständigen Wohnungsaufsichtsgesetzes aufzugreifen.

Mit Blick auf die sich stellenden Herausforderungen sehen wir in einer Neufassung der wohnungsrechtlichen Bestimmungen für Nordrhein-Westfalen den zentralen Ansatzpunkt innerhalb des landesrechtlichen Instrumentariums. Ergänzende Handlungsansätze auf Landesebene sind unter Punkt 2 aufgeführt. Aus Sicht des Mieterbunds sinnvolle Veränderungen des Mietrechts, aber auch des Steuerrechts sind unter Punkt 3 aufgeführt.

Optional könnte der Ansatz der „Lizensierung von Vermietern“, wie er in der Stellungnahme des Städtetages mit Bezug auf das sog. „Philadelphia-Modell“ am 26.10.2012 benannt wurde, verfolgt werden. Bei eigenen Recherchen wurden ähnliche Ansätze in weiteren Ländern bzw. Städten gefunden, die eine gesonderte Betrachtung wert sind. Wie dargelegt konzentrieren wir uns jedoch auf die im obigen Absatz benannten Themenbereiche und Umsetzungsoptionen.

1 Erweiterte Wohnungsaufsicht

Wir halten eine erweiterte Wohnungsaufsicht für erforderlich, die an die Daseinsfürsorge des Wohnens anknüpft und somit über die Gefahrenabwehr hinaus geht.

Wohnungsaufsicht als Pflichtaufgabe

Die kommunale Wohnungsaufsicht sollte als „Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung“ im neuen Wohnungsgesetz verankert werden. Zahlreiche Kommunen sind verschuldet. Freiwillige Aufgaben werden mangels finanzieller und personeller Ressourcen oft nicht mehr ausgeübt. Deshalb sollte die kommunale Wohnungsaufsicht den Kommunen als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Wir sehen darin eine zentrale Voraussetzung, damit Kommunen im Bereich der Wohnungsaufsicht überhaupt tätig werden. Sinnvollerweise sollten die Kommunen regelmäßige Tätigkeitsberichte an die Fachaufsicht beim Land NRW übermitteln, um eine sachgerechte und die örtlichen Erfahrungen berücksichtigende Weiterentwicklung der landesgesetzlichen Regelungen zu ermöglichen.

Da die Bewilligung der Wohnraumförderung den Kommunen schon bisher als Pflichtaufgabe nach Weisung übertragen ist, wäre auf der kommunalen Ebene eine „Verzahnung“ mit der Wohnungsaufsicht, der Stadterneuerung und den Sozialämtern sicherlich vorteilhaft (im Sinne einer „Fachstelle Wohnen“).

Folgende Aspekte sollten geregelt sein:

1.1 Querschnittsaufgabe Wohnungspflege und -bestandsentwicklung

Die kommunale Wohnungsaufsicht sollte die auf die Wohnungsaufsicht bezogenen/beziehbaren Kompetenzen der Fachämter fallbezogen abfragen und bündeln (z.B. Ordnungsamt, Gesundheitsamt, Bauordnungsamt).

Bündelung von Kompetenzen:

Weiterhin sollten durch gemeinsame Konzepte von z.B. Wohnungsamt, Stadtplanungsamt und Sozialamt Strategien zur Entwicklung einzelner Quartiere erreicht werden. Ergänzend zu bisherigen Konzepten der integrierten Stadterneuerung sind hier fallbezogen auch Auffangkonzepte für wohnungswirtschaftlich problematische Quartiere zu entwickeln.

Integrierte Konzepte inkl. Auffanglösungen

Eine kleinräumige Wohnungsmarktbeobachtung von Problemimmobilienbereichen sollte innerhalb der Kommune als integraler Bestandteil kommunaler Wohnkonzepte bzw. der Aufgaben der Wohnungsaufsicht verankert werden. Dies stellt eine zentrale Basis für die Bewertung von Problemquartieren dar und kann – mittels geeigneter Indikatoren – auch als Frühwarnsystem dienen.

Wohnungsmarktbeobachtung

1.2 Erreichbarkeit des Eigentümers und Wohnungsverwaltung

Eigentümer einer vermieteten Wohnung (Mietwohnungen und vermietete Eigentumswohnungen) sollten verpflichtet werden, eine ladungsfähige Anschrift im Inland zu hinterlegen, unter der sie erreichbar sind und ihnen Ordnungsverfügungen, Klagen oder andere Dokumente zur Durchsetzung rechtlicher Ansprüche rechtswirksam zugestellt werden können. Eigentumsübergänge – auch sog. Share-Deals – müssen gemeldet werden.

Ladungsfähige Anschrift

Schließlich sollten auch für den Bereich der Verwaltung von Mietwohnraum Mindeststandards definiert werden, um eine ordnungsgemäße Verwaltung zu erreichen.

Mindeststandards für Wohnungsverwaltung

- Mindestanforderungen/Registrierung: Erreichbarkeit, Zuständigkeit
- Übliche Anforderungen: z.B. Verfahrensregeln: gemeldete Mängel werden in angemessener Frist in Augenschein genommen und behoben. Falls nicht von V. zu vertreten oder unerheblich erfolgt eine schriftliche Mitteilung.

Wünschenswert wäre, wenn der zunächst ggf. lediglich formelle Kontakt zwischen Kommune und größeren Vermieter für die Weiterentwicklung von Quartieren und Einflussmöglichkeiten für Mieterinnen und Mieter genutzt wird. Denkbar wäre eine

- Vereinbarung von Qualitätszielen, z.B. Mitbestimmung der Bewohner in der Umfeldgestaltung

1.3 Wirtschaftliche Vertretbarkeit – Beweislastumkehr bei Anordnungen

Die Voraussetzungen für den Erlass einer Anordnung sollten nicht mehr davon abhängig gemacht werden, ob die Vornahme für den Eigentümer wirtschaftlich vertretbar und zumutbar

ist. Derzeit obliegt den Gemeinden die Überprüfung dieser Voraussetzung vor Erlass der Anordnung in Form eines Gutachtens. Hierzu muss die Gemeinde ferner festlegen, was genau zu tun ist. Dies übersteigt die Möglichkeiten der Gemeinden, da Informationen aus der Sphäre des Eigentümers erforderlich sind. Insoweit ist auch rechtsdogmatisch eine Beweislastumkehr vertretbar.

Diese Prüf- bzw. Beweislast auf Seite der Gemeinde sollte abgeschafft und durch die Erweiterung des Anordnungsverfahrens um ein Einspruchsverfahren auf den Eigentümer übertragen werden. Dieser könnte dann gegen die Anordnung Einspruch einlegen und im Rahmen eines Einspruchsverfahrens die wirtschaftliche Unzumutbarkeit der Anordnung darlegen.

1.4 Mindestanforderungen für gesundes und zukunftsfähiges Wohnen

Die jetzigen Regelungen im WFNG sollten zusammengefasst, konkretisiert und ergänzt werden. Im Gesetz sollte zwischen:

- „Mindestanforderungen an Wohnungen“
- „Anforderungen an übliche Wohnungen“ und
- „Anforderungen an zukunftsfähige Wohnungen“

unterschieden werden.

„Mindestanforderungen an Wohnungen“

Ein Verstoß gegen „Mindestanforderungen“ führt zu einer starken Einschränkung des Gebrauchs der Wohnung. Er sollte dazu führen, dass die Verwaltung zur Sicherung der Mindestanforderungen eingreift. In Bezug auf derartige Mindestanforderungen sollten die bestehenden WFNG-Kriterien punktuell erweitert und konkretisiert werden durch

- Mindestanforderungen an den Gesundheitsschutz (z.B. Wohngifte, Lärmschutz, Feuchtigkeitsschutz)
- Anforderungen an Mindestwärmeschutz und Luftaustausch zur Vermeidung von Kondensfeuchteschäden
- Anforderungen an die Beheizung

Die wohnungsrechtlichen Instrumente sind diesbezüglich mit den weiteren, in Frage kommenden Vorschriften im Sinne einer querschnittsorientierten Zusammenarbeit der Verwaltungsressorts, abgestimmt anzuwenden (u.a. Bauordnungsbehörde, Bauplanungsbehörde, Ordnungsamt, Gesundheitsamt).

„Anforderungen an übliche Wohnungen“

„Anforderungen an übliche Wohnungen“ sollen einen heute zu erwartenden Wohnstandard beschreiben (von dem es im Segment der Substandard-Wohnungen aber Abweichungen nach unten geben kann). Dieser Kriterien-Katalog dient u.a.

- als Orientierungsrahmen für die Beobachtung von Vernachlässigungstendenzen
- dazu ein frühzeitiges Verwaltungshandeln bei zunehmender Vernachlässigung und Unterschreitung dieser Anforderungen zu begründen
- ggf. auch zur Abgrenzung bei abweichenden Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft.

„Anforderungen an zukunftsfähige Wohnungen“ sollten die Merkmale einer Referenzwohnung beschreiben, die aus Sicht des Landes üblich werden sollte. Man kann es auch als „Leitfaden“ bezeichnen, da die Ziele auch schrittweise erreicht werden können. Diese Kriterien sollen als Orientierungsrahmen für Verbesserungen in einem großen Wohnungsbestand dienen. Sie können unterhalb der ENEV für Neubau liegen und sollen eher eine Gesamtsicht auf bestehenden Wohnraum befördern. Diese Leitlinien würden z.B. beinhalten:

- Anforderungen an den Energiebedarf / Klimaschutzziele
- Anforderungen an die Zugänglichkeit (Abbau von Barrieren)
- Anforderungen an die Bedarfsgerechtigkeit
- Anforderungen an Belichtung, Belüftung

Es sollten auch Leitlinien für die Sozialverträglichkeit der Durchführung von Baumaßnahmen, der Transparenz der Kosten etc. enthalten sein. Diese Leitlinien dienen

- als Orientierungsrahmen für die Planung kommunaler Strategien
- als Grundlage für freiwillige Vereinbarungen mit den Eigentümern
- als Referenz für Qualitätsanforderungen an die Wohnungsbestandsmodernisierung

1.5 Zweckentfremdung von Wohnraum

Die derzeit in § 40 Abs. 4 WFNG vorgesehene Satzungsermächtigung zur Abwendung der Zweckentfremdung von Wohnraum sollte durch einen Genehmigungsvorbehalt der Kommune ersetzt werden und ergänzend eine Satzungsermächtigung vorsehen. In einem neuen Wohnungsgesetz NRW könnte die Formulierung wie folgt lauten:

„In Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf darf Wohnraum nur mit Genehmigung der Gemeinde anderen als Wohnzwecken zugeführt werden oder leerstehen. Hierfür gilt die Gebietskulisse der Wohnraumförderung NRW. In einer entsprechenden Verordnung können weitere Bestimmungen über finanzielle Auflagen der Genehmigung oder die Wiederherstellung des früheren oder eines gleichwertigen Zustands getroffen werden, um den Wohnraum wieder Wohnzwecken zuzuführen. Außerhalb dieser Gebietskulisse kann eine Gemeinde zur Anwendung der vorstehenden Regelungen durch Satzung festlegen, welche Teilbereiche der Gemeinde ebenfalls erhöhten Wohnraumbedarf haben. In diesen Gebieten sind entsprechende Eingriffsmöglichkeiten gegeben. Auf Erlass einer solchen Satzung besteht kein Rechtsanspruch.“

1.6 Mitwirkung der Mieterorganisationen

In zukünftigen landesgesetzlichen Regelungen sollte eine Zusammenarbeit der Kommunen mit den Mieterorganisationen bei der Identifikation von Missständen und der Entwicklung von Quartierskonzepten und -strategien vorgesehen werden. Die Mitwirkung und Einbeziehung der betroffenen Mieter soll hierdurch jedoch nicht ersetzt, sondern gestärkt werden.

„Anforderungen an
zukunftsfähige Wohnun-
gen“

2 Weitere Handlungsansätze auf Ebene des Landes NRW

2.1 Auffanglösungen

Wir gehen unverändert davon aus, dass in „abgestürzten“ Quartieren längerfristig, mindestens aber vorübergehend, neue Eigentümer im Sinne von „Ankereigentümern“ benötigt werden, um solche Quartiere positiv „zu drehen“. Wir sind skeptisch, dass für solche Quartiere reguläre Marktteilnehmer zur Verfügung stehen (ggf. nur dann, wenn sie bereits mit Beständen in den Quartieren vertreten sind, wie das Beispiel Münster-Kinderhaus zeigt).

Soweit also Ankäufe zu marktgerechten Konditionen möglich sein sollten, müssen hierfür Träger zur Verfügung stehen. Ankäufe durch kommunale Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften wären durch das Land zu unterstützen, ebenso müsste ein kurzfristig handlungsfähiger überregionaler (Zwischen-) Träger zur Verfügung stehen.

2.2 Überarbeitung der Kündigungssperrfristverordnung

Die jetzige Kündigungssperrfristverordnung gilt nur in ausgewählten NRW-Städten und Gemeinden. Hier hat die Landesregierung bereits die Überarbeitung bzw. Nachbesserung der Verordnung und Ausdehnung auf weitere Regionen angekündigt. Wir fordern, dass hierbei nicht nur darauf geschaut wird, ob der Wohnungsmarkt angespannt ist, sondern auch auf die jeweils vor Ort aktiven Vermieter und deren Vermarktungsstrategien. Vor allem kleinere Investoren haben sich auf den Kauf kleinerer Bestände spezialisiert, wandeln Mietwohnungen in Eigentumswohnungen um und verkaufen diese weiter. Der Indikator der Angespanntheit eines Wohnungsmarktes ist vor diesen Entwicklungen nicht mehr alleine ausreichend, um die Frage zu beurteilen zu können, ob Verdrängung von Mietern im Zuge von Wohnungsverkäufen und Umwandlungen in Eigentumswohnungen drohen.

2.3 Kooperation zwischen Jobcentern/Sozialämtern und DMB-Mietervereinen

Die Erfahrung der Mietervereine zeigt, dass auch viele Transferleistungsbezieher die ihnen als Mieter zustehenden Rechte (z.B. Mietminderung bei Wohnungsmängeln, Prüfung der Betriebskosten) nicht kennen. Vielfach werden der Aufwand einer Mängelanzeige oder einer Mietminderung und die damit verbundenen Kosten gescheut. Mietminderungsbeträge sind zudem an den Kostenträger zurückzuzahlen.

Betroffen sind insbesondere Wohnungen, die durch Vernachlässigung und Instandhaltungstau auf Seiten des Vermieters gekennzeichnet sind.

Kooperationsvereinbarungen zwischen den örtlichen Jobcentern und Kommunen und örtlichen Mietervereinen können diese Gruppe der Mieterschaft dabei unterstützen, vermehrt ihre Rechte wahrzunehmen, insbesondere im Falle von Wohnungsmängeln, aber auch bei oftmals überhöhten Betriebskostenabrechnungen und Mieterhöhungen. Neben den wohnungspolitischen Effekten sind Einsparungen auf Seiten der Kommunen zu erwarten.

3 Handlungsbearbeitungen im Rahmen von Bundesratsinitiativen; insbesondere im Mietrecht (BGB)

3.1 Absicherung getätigter Ersatzmaßnahmen der Kommunen

Damit die Wohnungsaufsicht wirklich wirksam wird, werden Ersatzmaßnahmen unvermeidlich sein, so dass die Absicherung und Realisierung vorauslagter Kosten gesichert werden muss. Hier sehen wir optional eine „öffentlich-rechtliche“ Variante im Sinne der erstrangigen Stellung als Öffentliche Last oder die in den Kommissionsdiskussionen entwickelte Lösung einer „Sicherungshypothek“ nach dem Vorbild der Bauhandwerker-Sicherungshypothek gemäß § 648 BGB. Damit würde die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass bereits die Androhung der Eintragung im Grundbuch zur kurzfristigen Beseitigung der vorhandenen Instandsetzungsdefizite und Schadensbeseitigung führt. Somit reduziert dieses Instrument das finanzielle Risiko der Städte und Gemeinden erheblich und dürfte die Bereitschaft zur Durchführung von Ersatzmaßnahmen deutlich erhöhen.

3.2 Sicherheitsleistung der Eigentümer (BGB)

Zur Vermeidung von weiteren Fehlentwicklungen im vernachlässigten Wohnungsbestand, die im Wesentlichen durch Weiterverkäufe verschärft werden, sollte die Bildung von Instandhaltungsrücklagen für Wohngebäude oder/und Wirtschaftseinheiten¹ nach deren Veräußerung im BGB geregelt werden. Durch die gesetzliche Regelung in Anlehnung an das WEG wird sichergestellt, dass die während der Nutzungsdauer zur Erhaltung von Wohngebäuden notwendigen baulichen Investitionen im erforderlichen Umfang durchgeführt werden können.

3.3 Genereller Kündigungsschutz bei Verkauf (BGB)

Wir fordern die Einführung eines für alle Mieter geltenden Kündigungsschutzes von einem bis zu drei Jahren bei Verkauf eines Wohnungsbestands analog zur Kündigungssperrfrist bei Umwandlung in Eigentum im Bürgerlichen Gesetzbuch. Zu beachten ist nämlich, dass Teilverkäufe von Beständen der Finanzinvestoren wieder zunehmen könnten (Erhöhung der Eigenkapitalquote).

3.4 Erweiterung des Verbandsklagerechts (BGB)

Das derzeitige Verbandsklagerecht ermöglicht die Klage von Mietervereinen ausschließlich bezogen auf Mietvertragsklauseln. Verbandsklagen sollten auch in den Fällen möglich sein, in denen Vermieter gegen geltendes Recht und Rechtsprechung verstößt. Beispielsweise wenn ein Großvermieter Hausmeisterkosten zu Unrecht als Betriebskosten auf eine Vielzahl seiner Mieter umlegt oder bei Mieterhöhungen durch Anpassung an den örtlichen Mietspiegel die Mietobergrenze als Grundlage heranzieht. (siehe auch Stellungnahme Prof. Artz / Universität Bielefeld in der Anhörung vom 26.10.2012)

¹ Hierfür muss noch ein geeigneter Schwellenwert entwickelt werden, damit sich die Regelung auf größere, gefährdete Immobilienbestände beschränkt.

3.5 Beweislastumkehr bei Nachweis der Wirtschaftlichkeit von Betriebskosten (BGB)

Ist die Wirtschaftlichkeit von Betriebskosten in Frage gestellt, ist es nach aktueller BGH-Rechtsprechung Sache des Mieters, den Nachweis der Unwirtschaftlichkeit zu erbringen. Wir fordern eine Umkehr dieser Beweislast auf den Vermieter.

3.6 Mitbestimmung im Bereich der Betriebskosten (BGB)

Wir fordern ferner im Rahmen einer Bundesratsinitiative die Einführung eines Mitbestimmungsrechts des Mieters im Mietrecht. Dies soll bei der Vergabe von Aufträgen, deren Kosten über die Betriebskosten umgelegt werden können, eingeführt werden. Wenn Mieter beispielsweise die Kosten der Gartenpflege zahlen müssen, sollten sie auch mitbestimmen können, wer die Arbeiten ausführt. Insbesondere Großvermieter nutzen die Möglichkeit des Outsourcings nicht nur dazu, Arbeiten auszulagern, sondern als weitere Einkommensquelle eines eigens dafür neuen Unternehmenszweigs. Analog zu den Bestimmungen im Arbeitsrecht könnte das Mitbestimmungsrecht von einer bestimmten Größe des Wohnungsunternehmens abhängig gemacht werden.

So hat beispielsweise die Deutsche Annington eine eigene Inkassofirma gegründet, um ausstehende Mietzinsen hierüber einzutreiben. Die Inkassotätigkeit wird nach Rechtsanwaltsvergütungsgesetz abgerechnet und dem Mieter berechnet. Tatsächlich hat sich aber die hinter dieser Leistung stehende Mitarbeiterstruktur gar nicht geändert.

3.7 Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für Wohnungsgenossenschaften

Einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der kommunalen Wohnungsprobleme in den vernachlässigten Wohnsiedlungen und Stadtquartieren können örtliche Wohnungsgenossenschaften leisten. Ergänzend können diese Aufgaben auch von regional verankerten neu zu gründenden Dachgenossenschaften übernommen werden, in denen örtliche Genossenschaften, örtliche Wohnungsunternehmen, örtliche Kreditwirtschaft, Mietervereine sowie Bürger und Stiftungen oder andere an einer sozialverträglichen Wohnungsversorgung mit tragfähigen Instandsetzungs- und Bewirtschaftungskonzepten mitwirken wollen.

Aus diesem Grunde sollte geprüft werden, welche steuerlichen Anreize (Ertragssteuern, Grunderwerbssteuern etc.) hierfür in Betracht kommen.

Düsseldorf, den 23.11.2012