ZIA Die Immobilienwirtschaft

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. – Leipziger Platz 9 – 10117 Berlin

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen
IV A 36
Württembergische Straße 6
10707 Berlin

Vorab per E-Mail: ronald.schacher@sensw.berlin.de

Hauptstadtbüro
Leipziger Platz 9
10117 Berlin | Deutschland
T: +49 (0) 30 - 20 21 585 – 0
F: +49 (0) 30 - 20 21 585 – 29
info@zia-deutschland.de
www.zia-deutschland.de

Europabüro
Rue Marie de Bourgogne 58
B-1000 Brüssel | Belgien
Telefon: +32 (0) 2 - 792 10 12
Telefax: +32 (0) 2 - 792 10 36

Vorstand:
Dr. Andreas Mattner (Präsident)
Jan Bettink
Rolf Buch
Ulrich Höller
Dr. Jochen Keysberg
Jochen Schenk
Bärbel Schomberg
Thomas Zinnöcker

Dr. Eckart John von Freyend (Ehrenpräsident)

Präsidium:
Brigitte Adam
Andrea Agrusow
Dr. Hans-Joachim Barkmann
Robert an der Brügge
Klaus Beine
Udo Berner
Martin Eberhardt
Dipl.-Ing. Rainer Eichholz
Jürgen Fenk
Paul Johannes Fietz
Dr. Jürgen Gehb
Thomas Hegel
Andreas Heibrock
Dipl.-Ing. Ralf Hempel
Andreas Hohlmann
Dr. Matthias Jacob
Sascha Klaus
Werner Knips
Barbara Knoflach
Axel König
Anette Kröger
Dr. Reinhard Kutscher
Matthias Leube
Reinhard Müller
Dr. Andreas Muschter
Oliver Porr
Dr. Georg Reutter
Rupprecht Rittweger
Christian Schmid
Martin Schramm
Dr. Christoph Schumacher
Jürgen Schwarze
Dr. Zsolt Sluitner
Ulrich Steinmetz
Steffen Szeidl
Dirk Tönges
Timo Tschammler
Dr. Hans Volkert Volckens
Gabriele Volz
Gert Waltenbauer
Brigitte Walter
Sonja Wärntges
Dr. Marc Weinstock
Lars Wittan

Geschäftsführung:
Klaus-Peter Hesse (Sprecher)
Gero Gosslar
Sun Jensch

VR 25863 B (Berlin-Charlottenburg)

BDI
Mitglied im BDI

Berlin, 13. September 2019

Stellungnahme des Zentralen Immobilien Ausschuss e.V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (Berliner MietenWoG)

Sehr geehrter Frau Lompscher, sehr geehrter Herr Schacher,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Zuleitung des o.g. Referentenentwurfs und die Möglichkeit hierzu Stellung nehmen zu können.

A. Allgemeine Anmerkungen

Der ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. ist die Interessenvertretung der gesamten Immobilienwirtschaft. Eine Vielzahl unserer Mitgliedsunternehmen, unter anderem Bestandshalter und große Projektentwickler, die jedes Jahr in Berlin 1.000 bis 3.500 Wohnungen in Berlin planen und bauen, wären von den Regelungen zum Mietendeckel betroffen.

Der ZIA unterstützt das Anliegen, mehr bezahlbaren Wohnraum in Ballungsräumen beziehungsweise dort, wo angespannte Wohnmärkte bestehen, zu schaffen. Jedoch sollte dies aus unserer Sicht nicht durch eine unverhältnismäßige Regulierung der Vermieter und Eigentümer geschehen, sondern über positive Maßnahmen, die tatsächlich mehr Wohnraum schaffen.

Aus unserer Sicht wird der Referentenentwurf des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (Berliner MietenWoG) (im Folgenden als Referentenentwurf bezeichnet) verschiedene, erheblich negative sozialpolitische Auswirkungen für die Mieter und ebenso für die Wirtschaft haben (hierzu unter I.). Darüber hinaus bestehen große Bedenken an der formellen und materiellen

Verfassungsmäßigkeit des Referentenentwurfs (hierzu unter II.). Da auch wir das grundsätzliche Anliegen teilen, mehr bezahlbaren Wohnraum in Ballungsräumen zu schaffen, möchten wir Ihnen aus unserer Sicht sinnvolle und gangbare Lösungsansätze aufzeigen (hierzu unter III.).

B. Im Einzelnen

I. Auswirkungen auf die Mieter und die Volkswirtschaft und mangelnde Eignung

Nach unserer Einschätzung wird sich der Referentenentwurf massiv auf die Immobilienwirtschaft auswirken und zu verschiedenen, sicher auch aus Sicht der Senatsverwaltung nicht wünschenswerten, Auswirkungen führen.

a. Rechtsunsicherheit und Gefährdung der Mieter

Schon aufgrund der erheblichen, auch von gewichtiger Stelle öffentlich geäußerter Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Referentenentwurfs wird eine erhebliche Rechtsunsicherheit hervorgerufen.

Erweist sich das Gesetz nach Jahren der rechtlichen Unsicherheit vor den Verfassungsgerichten als verfassungswidrig, wovon mit Blick auf die fehlende Gesetzgebungskompetenz und die mangelnde Verhältnismäßigkeit auszugehen ist, wären die Regelungen des Mietendeckelgesetzes nichtig und es würde wieder das soziale Mietrecht nach dem BGB gelten. Um ihre legitimen Interessen zu wahren und beispielsweise einer Präklusionswirkung zu entgehen, wären Vermieter gehalten, ihre Rechtsposition im Zweifel gerichtlich geltend zu machen. Umgekehrt werden Mieter zur Wahrung ihrer legitimen Interessen ebenfalls vor Gericht ihre Position geltend machen. Im Ergebnis wird es zu unzähligen Gerichtsverfahren zwischen Parteien kommen, die sich eigentlich nicht streiten wollen. Schließlich dürften zu dem Zeitpunkt, an dem die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes festgestellt werden wird, nicht unerhebliche Nachzahlungspflichten seitens der Mieter entstanden sein. Die Nachzahlungspflicht greift für den gesamten Zeitraum, in dem die Mieterhöhung oder Mietherabsetzung umstritten war, also voraussichtlich über mehrere Jahre.

b. Verschärfung der Wohnungsknappheit in Großstädten durch verstärkten Zuzug

Mietendeckel oder Maximalmieten von 9,80 €/m² lösen nicht das Problem, sie schaffen vielmehr neue. Angesichts der großen Nachfrage in Großstädten zu wohnen, erhöhen dann niedrigere Mieten deren Attraktivität noch weiter. Der Preis verliert seine steuernde

Funktion. Die ländlichen Räume bluten aus und Berlin würde aufgrund des Neubaurückgangs seine Nachfrage noch mehr verknappen. Es entstehen graue Märkte. Ein Mietenstopp sagt schließlich nichts darüber aus, ob es überhaupt genügend Mietwohnungen für alle gibt.

c. Potentieller Anstieg des Flächenverbrauchs

Mit Inkrafttreten des Mietendeckelgesetzes und damit einhergehend einer Senkung des Mietniveaus wird die Möglichkeit eröffnet, größere Wohnungen zu gleichbleibendem Preis anzumieten. Aktuell liegt Berlin jedoch im Bundesvergleich in Bezug auf die Wohnfläche pro Person bereits am oberen Ende, obwohl die grundsätzliche Preissteigerung des Wohnraums in den letzten Jahren vor allem beim Neubau zu einer deutlichen Flächenreduzierung geführt hat: die Grundrissgrößen haben sich in Berlin in den letzten vier Jahren um ca. 9 m² pro Wohnung reduziert. Weniger Wohnraum pro Person ermöglicht es, mehr Wohnungen pro Baugrundstück herzustellen, schafft damit für mehr Menschen Wohnraum und erzeugt auch energetisch eine bessere Bilanz.

d. Altersvorsorge in Gefahr

Millionen Menschen in Deutschland haben als Altersvorsorge eine Wohnung gekauft, um sie zu vermieten. Das Mietendeckelgesetz birgt für den Kleinanleger ein erhebliches Risiko: Die dort kalkulierten Einnahmen werden durch einen Mietendeckel substanziell gemindert und führen sowohl zu Finanzierungsschwierigkeiten bei laufenden Krediten als auch zu stark sinkenden Rentenerwartungen.

Darüber hinaus sind für zahlreiche Kleinanleger Pensionsfonds eine zusätzliche Möglichkeit der Altersvorsorge. Allein aufgrund der Ankündigung des Mietendeckelgesetzes haben sich zahlreiche Pensionsfonds aus dem Berliner Wohnungsneubau zurückgezogen. Bislang wurde aufgrund der Zuverlässigkeit und langjährigen Planbarkeit wesentlich in Immobilien investiert.

e. Auswirkungen auf Kreditverträge

Auch dürfte der Mietendeckel nachteilige Auswirkungen auf zahlreiche Kreditverträge (nachträgliche Eingriffe) haben, beispielsweise durch Absenken der Beleihungswerte und den Bruch von vereinbarten Kreditregelungen (Covenants). Hierdurch werden Überprüfungen laufender Kreditverträge notwendig einschließlich etwaiger Anpassungen und Nachbesicherungen. In Folge dessen kann es auch zu

Notverkäufen von Eigenheimen kommen, wenn eine Eigenkapitalaufstockung nicht leistbar ist. Möglicherweise führen vorzeitige Kreditrückführungen zu ungeplanten „Turbulenzen" im Deckungsstock von Pfandbriefbanken.

f. Vertrauensverlust bei den Investoren

Der Versuch, ein offensichtlich formell verfassungswidriges Gesetz erlassen zu wollen, sowie die zahlreichen, investitionsfeindlichen Aktivitäten und Regulierungen führen zu einem nachhaltigen Vertrauensverlust bei den Investoren. Der Mietendeckel schadet der Außenwirkung und dem Wirtschaftsstandort Berlins, er signalisiert Stillstand. Inländische wie auch internationale Investoren, in der Regel mit langfristigem Anlageinteresse, ziehen sich bereits jetzt vom Berliner Markt zurück.

g. Rückgang von Mietwohnungsbau

Der Rückzug von Investoren erfolgt nicht nur aus allgemeiner Unsicherheit, sondern vor allem auch aus der Unkalkulierbarkeit von Wohnbauvorhaben. Es gibt die Erfahrungen mit permanenten Nachträgen/Nachforderungen trotz städtebaulicher Verträge (bei soz. und technischer Infrastruktur). Vor allem aber macht ein Investor bei Planungsbeginn eine langfristige Investitionsplanung (in der Regel 10 Jahre), die neben der Bewertung auch die Instandhaltungs- und Modernisierungsplanung beinhaltet, dies allein schon wegen der Gewährleistung nach den fünf Jahren. Der Neubau ist zwar für fünf Jahre vom Mietendeckelgesetz ausgenommen, aber der Wirtschaftsplan für ein Wohnungsbauvorhaben und damit die Planungssicherheit sind damit nicht mehr kalkulierbar. Projektentwickler bauen auf dem Fundament der Quersubventionierung. 30 % frei finanzierter Wohnungsbau, 30 % Eigentumswohnungen, um damit den sozialen Wohnungsbau querfinanzieren zu können: Stadtpolitisch betrachtet ist das aufgrund der angestrebten Quartiersmischung gewollt. Fällt diese Möglichkeit der Quersubventionierung weg, werden nur noch Eigentumswohnungen gebaut bzw. verlagern sich die Wohnungsbauaktivitäten auf andere deutsche Standorte.

h. Modernisierungsstopp

Die zugestandene Mieterhöhung von 1,3 % als sogenannter Inflationsausgleich zeigt ein fehlendes Wirtschaftsverständnis. Ein Inflationsausgleich stellt die Kostensteigerungen dar, nicht aber die tatsächlichen Betriebskosten eines Immobilienunternehmens. Aktuell liegt die Inflationsrate bei 1,4 %, im April lag sie bei 2 %.

Das Handwerk prognostiziert einen jährlichen Rückgang von mehr als 7 Mrd. Euro Umsatz. Demnach hat der Mietendeckel einen Modernisierungsstopp zu Folge, der auch im wirtschaftlichen Umfeld nachhaltig spürbar werden wird. Bei Vertragsverlusten in der Bauwirtschaft drohen Entlassungen in nicht unerheblichem Maße.

i. Unverhältnismäßiger Erfüllungsaufwand der Verwaltung, aktuell mangelnde Kapazitäten

Der Mietendeckel wird Berlins ohnehin schon überlastete Verwaltung weiter und stärker lahmlegen. Der Gesetzentwurf sieht drei verschiedene Antragsszenarien vor:

- die Absenkung der Miete auf Mieterseite
- die Härtefallprüfung oder
- die Kosten durch Modernisierung auf Vermieterseite.

Bei der aktuellen Personalausstattung der Bezirksämter wird das zu monatelangen Wartezeiten führen und damit zu Verunsicherung und Vertrauensverlust auf beiden Seiten. Den Mietern und Vermietern stehen jahrelange Rechtsstreitigkeiten ins Haus.

Der Gesetzentwurf zeigt auch nur unzureichend die Bürokratie- und Folgekosten auf, die durch den Mietendeckel zu erwarten sind. So ist beispielsweise nicht bekannt, wie viele Haushalte eine Miete über 30 % Netto-Haushaltseinkommens zahlen. Zudem werden die Folgekosten unseres Wissens nach nicht benannt. Bei Einstellung von 200 zusätzlichen Beamten dürften die Kosten aber durchaus bemerkenswert sein und in keinem Verhältnis zu der Ersparnis für die Mieter sowie den Kosten (bzw. Einnahmeverlusten) für die Vermieter stehen. Wenn neues Personal in der Verwaltung eingestellt wird, sollte dieses besser mit der Schaffung von Planungsrecht für den Neubau von Wohnungen mit Sozialquoten befasst werden oder sonst für eine Beschleunigung von Neubauvorhaben auf Verwaltungsseite sorgen können.

Neben diesen dargelegten Auswirkungen auf die Wirtschaft möchten wir darauf hinweisen, dass der Mietendeckel als Instrument bereits nicht geeignet sein dürfte, das sozialpolitische Ziel der gerechteren Mieten zu erreichen. Nach der aktuellen Fassung des Referentenentwurfs werden Besserverdiener überproportional begünstigt. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass Vermieter wegen der Mietabsenkungsmöglichkeit für Geringverdiener verstärkt darauf achten werden, solvente Mieter anzunehmen. Schließlich bringen die zu erwartenden vielfachen gerichtlichen Prozesse ein erhebliches Kostentragungs- und Nachzahlungsrisiko für die Mieter mit sich, was gerade für einkommensschwächere Haushalte problematisch werden wird.

II. Juristische Würdigung

Nach Auffassung des ZIA ist der Referentenentwurf sowohl formell als auch materiell verfassungswidrig und damit in seiner Gesamtheit problematisch. Insbesondere steht dem Land Berlin die erforderliche Gesetzgebungskompetenz nicht zu, darüber hinaus verletzen die Regelugen des Referentenentwurfs aber auch Grundrechte in unverhältnismäßiger Weise.

a. Fehlende Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin

Dem Land Berlin steht die erforderliche Gesetzgebungskompetenz für den Referentenentwurf nicht zu. Der Bund hat insofern bereits abschließend von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das bürgerliche Recht gemäß Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 1 GG Gebrauch gemacht (so nach eingehender Prüfung auch Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier, Landeskompetenz zur Einführung eines sogenannten Mietendeckels?, Rechtgutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. – GdW, September 2019).

Auch wenn sich der Referentenentwurf als Regelung des öffentlich-rechtlichen Mietpreisrechts versteht, so bezieht sich der Regelungsgehalt doch unmittelbar auf das bürgerlich-rechtliche Vertragsverhältnis zwischen Mieter und Vermieter. Damit regeln die Vorschriften des Referentenentwurfs den gleichen Sachverhalt wie die im BGB verankerten Vorschriften zur Mietpreisregulierung.

Da der Bundesgesetzgeber von seiner diesbezüglichen Gesetzgebungskompetenz bereits erschöpfend Gebrauch gemacht hat, besteht kein Raum für eine Gesetzgebungskompetenz auf Landesebene. Dies wird unter anderem in der Anwendung der Regelungen des Referentenentwurfs deutlich, wenn Vorschriften des BGB, beispielsweise §§ 556d, 558 BGB, hierdurch suspendiert werden.

b. Materielle Verfassungswidrigkeit

Die Regelungen des Referentenentwurfs verletzen darüber hinaus in unzulässiger Weise Grundrechte, insbesondere die Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 Abs. 1 GG, die allgemeine Vertragsfreiheit gemäß Art. 2 GG sowie den Gleichheitsgrundsatz, Art. 3 Abs. 1 GG.

Entsprechend den Regelungen zur Mietpreisbegrenzung im BGB greifen auch die Regelungen des Referentenentwurfs als Miethöhenregulierung in die Eigentumsgarantie und die allgemeine Vertragsfreiheit ein (vgl. zur Miethöhenregulierung im BGB BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019, 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18).

Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, da er jedenfalls nicht verhältnismäßig ist. Darüber hinaus verstoßen Regelungen des Referentenentwurfs gegen das Gleichheitsgebot, Art. 3 Abs. 1 GG.

Dies wird insbesondere deutlich an der undifferenzierten und damit willkürlichen Festlegung der Obergrenzen, der zwingenden Mietabsenkung bei Anschlussvermietungen nach dem Inkrafttreten des Gesetzes sowie der Suspendierung von verbindlich geschlossenen Verträgen beispielsweise in Bezug auf indexierte Mieten.

III. Fazit und Lösungsansätze

Es lässt sich festhalten, dass der Referentenentwurf nicht nur formell und materiell verfassungswidrig und bereits daher abzulehnen ist, sondern auch vielfältige Auswirkungen auf die Wirtschaft haben wird, die nicht gewünscht sein können.

Der Stadtentwicklungsplan von Berlin sieht knapp 20.000 Neubauwohnungen pro Jahr über die nächsten elf Jahre vor. Aktuell befinden sich in Berlin 1.337 Bebauungspläne im Genehmigungsverfahren, wobei ein Bebauungsplanverfahren in Berlin im Moment zwischen vier und bis zu zwölf Jahren dauert. Werden nun durch das Mietendeckelgesetz Investoren verunsichert und Neubautätigkeit reduziert, erscheinen die Zielvorgaben des Stadtentwicklungsplans unrealistisch. Vielmehr sollte statt Regulierung der Dialog mit der Immobilienwirtschaft gesucht und auf Baubeschleunigung sowie Anreizmodelle gesetzt werden. Der Dialog mit den Wohnungsunternehmen schafft auch Lösungen, die dem Mieter helfen. Wie Sie der Presse entnehmen konnten, hat sich beispielweise die Deutsche Wohnen bereits selbst verpflichtet, eventuelle Mieterhöhungen durch das Mieterhaushaltseinkommen zu begrenzen und bei der Neuvermietung jede vierte Wohnung an WBS-Berechtigte zu vergeben – ein gesetzliches Eingreifen ist insofern nicht notwendig. Weiter ist der ZIA beispielsweise im Rahmen eines runden Tisches gerne bereit, die Expertise und Erfahrung unserer Mitgliedsunternehmen einzubringen, um mehr Wohnraum in Berlin zu schaffen. Aus den genannten Gründen lehnt der ZIA den vorgelegten Referentenentwurf und das Mietendeckelgesetz ab.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Sun Jensch
Geschäftsführerin

Dr. Cornelia Jourdan
Referentin Recht/Justiziarin