



Stellungnahme des NRW-Aktionsbündnisses „Wir wollen wohnen!“

**Zur schriftlichen Anhörung des Ausschusses für Heimat,
Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags NRW zum
15. Mai 2020:**

**„Veröffentlichung des Mantelgutachtens zu den
mietrechtlichen Verordnungen in Nordrhein-
Westfalen des empirica-Instituts“**

Das NRW-Aktionsbündnis „Wir wollen wohnen!“ ist ein Zusammenschluss bestehend aus Deutscher Mieterbund NRW e.V., Deutscher Gewerkschaftsbund NRW, Paritätischer Wohlfahrtsverband NRW e.V., Landesarbeitsgemeinschaft der Arbeiterwohlfahrt NRW, Caritas in NRW, Diakonisches Werk Rheinland-Westfalen-Lippe e.V., Sozialverband Deutschland NRW e.V., Sozialverband VdK NRW e.V. Wir setzen uns ein für den Erhalt und den Ausbau des Mieterschutzes in NRW und für die Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum.

Ansprechpartner:

Deutscher Mieterbund Nordrhein-Westfalen e.V.
Hans-Jochem Witzke, Vorsitzender
Kreuzstraße 60, 40210 Düsseldorf
Tel.: 0211/586009-0, Fax: 0211/586009-29, Mobil: 0173/5384431

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Nachricht vom 30. April 2020 wurde das NRW-Aktionsbündnis „Wir wollen wohnen!“ vom Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen um schriftliche Stellungnahme zum Gegenstand der „Veröffentlichung des Mantelgutachtens zu den mietrechtlichen Verordnungen in Nordrhein-Westfalen des empirica-Instituts“ gebeten. Diesem Wunsch kommen wir gerne nach, bitten unsererseits jedoch um Verständnis, dass die uns eingeräumte, sehr knappe Frist zur Eingabe der Stellungnahme eine umfassende Bearbeitung des Anliegens nicht ermöglichte.

Der Gegenstand der Stellungnahme, das sogenannte Mantelgutachten zu den mietrechtlichen Verordnungen in Nordrhein-Westfalen (im Folgenden: Mantelgutachten), steht unabweisbar in einem direkten Kontext zum vorliegenden Verordnungsentwurf einer MietSchVO seitens des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen. Gleichwohl wir uns in dieser Stellungnahme auf das Mantelgutachten selbst konzentrieren werden, möchten wir darauf verweisen, dass das Mantelgutachten als Grundlage sowohl für die Ausgestaltung der MietSchVO als auch als Hintergrund für das ersatzlose Auslaufen der UmwandVO zum 27.03.2020 gelten muss.

Das Mantelgutachten trägt damit bereits jetzt zu erheblichen Einschnitten bei den landesrechtlichen Mieterschutzverordnungen bei. Diese wiederum sind aus unserer Sicht völlig unangebracht angesichts der Situation auf den Wohnungsmärkten in NRW. Das Bündnis „Wir wollen wohnen!“ hat diesen Umstand bereits öffentlich kritisiert.¹ Wir verweisen in diesem Zusammenhang auch auf eine Aufstellung des Deutschen Mieterbundes NRW e.V., die Ausmaß und Art der Einschnitte aufschlüsselt.²

Das Mantelgutachten selbst, das nun als Begründung für weitere politische Fehlentwicklung herangezogen wird, ist als unzureichend und fehlerbehaftet, in Teile sogar als unwissenschaftlich und tendenziös zu charakterisieren. Es steht in erheblichem Widerspruch zu anderen, ebenfalls aktuellen und teils auf deutlich besserer Datenbasis erfolgten Untersuchungen auf Kommunal- und Landesebene. Ohne erhebliche Nachbesserungen sollte es nicht als Grundlage zur Bestimmung der Inhalte und der Gebietskulisse einer neuen MietSchVO oder anderweitiger landesweiter Bestimmungen Verwendung finden.

¹ <https://www.wir-wollen-wohnen-nrw.de/aktuelles/landesregierung-setzt-irrfahrt-beim-mieterschutz-fort>

² <https://www.mieterbund-nrw.de/startseite/news-details/das-bedeutet-die-neue-mieterschutz-verordnung-nrw/>

Wesentliches Untersuchungsergebnis: die Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten

Der Gutachter kommt in seiner Untersuchung zu dem Ergebnis, dass in nur 12 Gemeinden NRWs angespannte Wohnungsmärkte vorliegen. Angesichts der mangelbehafteten Datenlage und methodischer Schwierigkeiten bei der Berechnung der Leerstandsquoten identifiziert er weitere 7 Gemeinden als Diskussionsfälle. Der Gutachter empfiehlt daher, den von ihm selbst gesetzten Grenzwert bei diesem Indikator nicht als hartes Ausschlusskriterium zu verstehen. Das Ministerium ist dem bis auf einen Fall gefolgt und hat in seinem Verordnungsentwurf 18 Gemeinden als angespannte Wohnungsmärkte bezeichnet.

Das Ergebnis des Mantelgutachtens und seine Umsetzung in der Verordnung bedeuten eine erhebliche Verringerung der unter die mietrechtlichen Verordnungen fallenden Kommunen und der damit erfassten Einwohner im Vergleich zu den bisher bestehenden Verordnungen und den ihnen zugrunde liegenden gutachterlichen Untersuchungen. Konkret bedeutet dies:

- Die MietbegrenzVO gilt in 22 Gemeinden und umfasst ca. 4,1 Mio. Einwohner.
- Die KappGrenzVO gilt in 37 Gemeinden und umfasst ca. 6,4 Mio. Einwohner. Bis Mitte 2019 galt die Kappungsgrenze zudem in 57 Gemeinden, hier fand bereits eine Reduzierung der Gemeinden statt, wobei die Zahl der umfassten Einwohner stieg.
- Die KSpVO gilt in 37 Gemeinden und umfasst 4,5 Mio. Einwohner.

Die neue MietSchVO hingegen soll in nur 18 Gemeinden gelten und würde ca. 2,9 Mio. Einwohner umfassen.

Diese Bestimmung der Gebietskulisse kann weder vor dem Hintergrund der bundesgesetzlichen Bestimmungen noch der realen Lage auf den Wohnungsmärkten überzeugen.

Plausibilitätsbeispiele

Bereits bei einer oberflächlichen Betrachtung der durch das Mantelgutachten bestimmten Gebietskulisse angespannter Wohnungsmärkte fallen einige äußerst unplausible Fälle ins Auge, die nachstehend exemplarisch ausgeführt werden.

Besonders fragwürdig ist einerseits, dass Kommunen, die noch im vergangenen Frühjahr im Rahmen der KappGrenzVO als angespannte Wohnungsmärkte

identifiziert wurden aus der aktuellen Verordnung herausfallen und damit als nicht angespannt eingestuft werden. Dies betrifft 25 der 37 in der bisherigen Kapp-GrenzVO bestimmten Gemeinden. Eine Erklärung, wieso sich in der Mehrzahl der Gemeinden die Wohnungsmarktsituation entschieden verbessert haben soll, wird nicht erbracht.

Andererseits lässt die Gebietskulisse Gemeinden vermissen, deren Wohnungsmarktsituation weithin als sehr angespannt bekannt ist und deren Probleme durch aktuelle Untersuchungen, z.B. die kommunalen Wohnungsmarktberichte belegt sind. Dazu einige Beispiele:

Die Stadt Dortmund weist in ihrem aktuellen Wohnungsmarktbericht 2019³ einen ermittelten Wert von 2,0 % Leerstand aus, wohingegen das Gutachten zu einem errechneten Wert von 3,8 % kommt. Zudem kam es in den vergangenen Jahren zu erheblichen Mietsteigerungen bei den Angebotsmieten, die sehr deutlich auf eine Anspannung des Wohnungsmarktes hinweisen. „Seit 2014 ist bei den Wiedervermietungsmieten ein Anstieg um rund 20 % zu verzeichnen. Zum Vergleich: Im Zeitraum 2009 bis 2013 betrug die Steigerungsrate lediglich 4,8 % (von 5,25 auf 5,50 €/m²)“⁴. Die Differenz der Leerstandswerte in Verbindung mit dem starken Mietenanstieg (vom Gutachter ebenfalls festgestellt) und unter Berücksichtigung der Aufnahme Dortmunds in die Gebietskulisse der KappGrenzVO 2019 hätte dringender Anlass für eine genauere Überprüfung sein müssen.

Die Stadt Bielefeld spricht in ihrem Wohnungsmarktbericht 2018/2019 davon, dass seit Jahren eine hohe Marktanspannung herrsche und vier Jahre in Folge das untere und öffentlich geförderte Mietpreissegment als sehr angespannt bewertet werde. Die strukturelle Leerstandsquote wird mit 0,3 % angegeben, der niedrigste Wert seit 14 Jahren.⁵ Die Berechnung des Gutachters kommt hingegen auf einen Wert von 4,0 %. Diese eklatante Differenz hätte dringend untersucht werden müssen. Hinzu kommen deutlich steigende Mietpreise sowohl für Angebotsmieten als auch für Bestandsmieten, die ebenfalls auf die Anspannung des Wohnungsmarktes hinweisen.

Der Wohnungsleerstand in der Stadt Leverkusen beträgt nach Angaben des Wohnungsmarktberichtes der Stadt lediglich 1,0 % und ist damit gleichbleibend auf sehr niedrigem Niveau. Der Gutachter kommt in seiner Berechnung auf einen doppelt so

³ Vgl. Wohnungsmarktbericht 2019 der Stadt Dortmund, S. 10, https://www.dortmund.de/media/p/wohnungsmarkt/downloads_awf/Wohnungsmarktbericht_Dortmund_2019.pdf

⁴ Wohnungsmarktbericht 2019 der Stadt Dortmund, S. 68, a.a.O.

⁵ Vgl. Wohnungsmarktbericht 2018/19 der Stadt Bielefeld, S. 6, https://www.bielefeld.de/ftp/dokumente/Wohnungsmarktbericht_2018-19_web.pdf

hohen Wert von 2,1%. Auch hier zeigt sich, dass die Leerstandszahlen eines Abgleiches mit aktuellen kommunalen Erhebungen bedürfen.

Die Stadt Aachen weist sowohl nach eigenen Angaben (1,7 %) als auch nach den Berechnungen des Gutachters (1,6 %) eine sehr niedrige Leerstandsquote auf. Die Stadt verweist in ihrem Wohnungsmarktbericht zudem auf das besonders angespannte Segment des geförderten Wohnraums, mit einer Leerstandsquote von 0,8 % noch vor Abzug modernisierungsbedingten Leerstands.⁶ Bei der Berechnung der Mietbelastungsquote ist auffällig, dass die Berechnung aufgrund des Medianeinkommens zu einem hohen Wert von 112,7 kommt, dieser sich aber aufgrund der Datenlage auf die Städteregion Aachen bezieht. Es ist anzunehmen, dass sich dieser Wert jedoch erheblich erhöht, würde die Stadt Aachen betrachtet werden. Aachen steht hier stellvertretend für eine Reihe von Gemeinden, die bei einer kreisweiten Betrachtung auf eine niedrigere Quote nivelliert werden.

Wie sich hier bereits überschlägig zeigt, weichen die Leerstandsberechnungen des Gutachters teils erheblich von den aktuellen, erhobenen Leerstandszahlen ab. Da sich in der Tendenz abzeichnet, dass die berechneten Werte oftmals deutlich höher liegen, hätte dies unbedingt Anlass dafür sein müssen, die communal erhobenen Werte bei der Betrachtung hinzuzuziehen. Dieses Versäumnis ist völlig unverständlich, insbesondere da die Leerstandserhebungen der Städte deutlich aktuellere Grundlagen haben als die Berechnung im Gutachten und der Gutachter selbst auf die erheblichen methodischen Probleme einer Fortschreibung der Leerstandszahlen hingewiesen hat.

Weitere methodische Probleme werden an dieser Stelle bereits hinsichtlich der Mietbelastungsquoten deutlich. Die Berechnung auf Grundlage der Medianeinkommen, die an sich zu den vergleichsweise aussagekräftigeren gehört, kann nur auf Kreisebene ermittelt werden. Damit werden Städte mit sehr angespannten Wohnungsmärkten nivelliert.

Diese offenkundigen Probleme und die diskussionswürdigen Ergebnisse des Gutachtens hätten zumindest dazu führen müssen, dass weitere Indikatoren und Indizien, die auf eine gefährdete Versorgungslage hinweisen, hinzugezogen werden.

⁶ Vgl. Wohnungsmarktbericht 2018/2019 der Stadt Aachen, S.11, http://www.aachen.de/DE/stadt_buerger/wohnen/Wohnraumentwicklung/Stadt-Aachen-Wohnungsmarktbericht-2019.pdf

Widersprüche zu anderen Untersuchungen der nordrhein-westfälischen Wohnungsmärkte

Völlig zutreffend wird immer wieder auf die Heterogenität der Wohnungsmärkte in NRW hingewiesen, die in den letzten Jahren nicht nur unterschiedliche Situationen, sondern auch erhebliche Abweichungen in ihrer Entwicklung aufwiesen.

Zweifelsfrei ist aber auch, dass sich die Wohnungsmärkte in den letzten Jahren – und damit nach dem erstmaligen Erlass der vier Landesverordnungen zum Mieterschutz – in weiten Teilen NRWs und ganz besonders in bestimmten Marksegmenten, nämlich den preisgünstigen und mittelpreisigen Segmenten sowie dem Bereich des geförderten Mietwohnungsbaus, ganz erheblich angespannt haben.

Diese Entwicklung wurde eindrucksvoll im Wohnungsmarktbericht 2018 der NRW.BANK⁷ beschrieben. Dort heißt es u.a.:

„Die Märkte haben sich nach Einschätzung der im Wohnungsmarktbarometer 2018 befragten Experten im ganzen Land weiter angespannt. Insbesondere die Lage in den preisgünstigen Mietmärkten ist so schwierig wie noch nie“ (S. 41)

„Im Landesdurchschnitt sind die Mieten auch 2017 und 2018 weiter gestiegen.“ (S. 44)

„Im Landesdurchschnitt steigen Erst- und Wiedervermietungsmieten nach wie vor stärker als die Inflation und die mittleren Einkommen.“ (S. 41)

„Das untere Preissegment sowie der öffentlich geförderte Mietmarkt werden als ‚(sehr) angespannt‘ bewertet. Die Lage im mittleren Mietpreissegment und in den Eigentumssegmenten hat sich ebenfalls stark angespannt...“ (S. 42)

„Seit 2014 steigen auch die Wiedervermietungsmieten deutlich stärker als das mittlere Einkommen – seither macht jeder Mieterwechsel eine Wohnung im Durchschnitt weniger erschwinglich.“ (S. 45)

„Dennoch kann der Neubau in vielen Regionen der ständig wachsenden Nachfrage (Kap. 1) noch nicht gerecht werden.“ (S. 44)

Vor dem Hintergrund zunehmender Marktanspannung, steigender Mietpreise und weiterhin unzureichender Angebotserweiterung ist das völlig konträre Untersuchungsergebnis des Mantelgutachtens, das zu einer erheblichen Reduktion der als

⁷ Vgl. Wohnungsmarktbericht NRW 2018, https://www.nrwbank.de/export/sites/nrwbank/de/corporate/downloads/presse/publikationen/publikationen-wohnungsmarktbeobachtung/aktuelle-ergebnisse/Wohnungsmarktbericht.NRW_2018_Webversion.pdf

angespannt identifizierten Wohnungsmärkte auf nur noch 12 bzw. 19 Kommunen führt, der Sache nach vollkommen unverständlich.

Das Mantelgutachten vermag es nicht, eine befriedigende und schlüssige Antwort darauf zu geben, wieso die Gebietskulissen der Landesverordnungen zunehmend enger gezogen werden, während sich zeitgleich die Marktsituation weiter anspannt. Dieses widersinnige und den Gesetzeszweck, nämlich den Schutz von Mieterhaushalten bei der Versorgung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen, konterkrierende Vorgehen verbleibt erkläruungsbedürftig.

Neben der absoluten Zahl der identifizierten Kommunen verwundert auch ihre Zusammensetzung. Aus der neu bestimmten Gebietskulisse entfallen

- 6 Kommunen, in denen bislang alle drei landesrechtlichen Verordnungen galten,
- 12 Kommunen, in denen bislang zwei landesrechtliche Verordnungen galten,
- 27 Kommunen, in denen bislang eine landesrechtliche Verordnung galt.

Es kommt also zu einem weitgehenden Austausch der als angespannt geltenden Wohnungsmärkte und das im Vergleich zu erst kürzlich vorgenommenen Bestimmungen.

Untersuchung der Entwicklung der Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen im Gutachten der empirica AG

Die vom Gutachter im Mantelgutachten durchgeführte Untersuchung der Entwicklung der Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen trägt durch seine Grundaussagen zur Einordnung der weiteren Untersuchungsergebnisse bei. Daher ist es angebracht, auf einige kritische Punkte hinzuweisen. Dies kann an dieser Stelle nur exemplarisch erfolgen.

Bei der Mietenentwicklung stellt der Gutachter zunächst auf die Entwicklung der Angebotsmieten ab. Dabei wird ein Betrachtungszeitraum von 15 Jahren gewählt mit aktuellem Datenrand 2018. Der Startpunkt der Betrachtung mit dem Jahr 2004 scheint sich allein aus der dem Gutachter verfügbaren Datenlage zu ergeben. Eine weitergehende Begründung findet sich nicht.

Des Weiteren unterteilt der Gutachter die Entwicklung dann in maßgeblich zwei Phasen (2004-2010 und 2010-2018), begründet dies mit einem Wendepunkt in der Mietenentwicklung. Dennoch betont der Gutachter die geringe „reale“ Mietensteigerung im Vergleich zu 2004, die er mit 2,3 % angibt. U.a. dies führt zu der Schlussfolgerung, die Mieten seien im Landesdurchschnitt „kein Problem“⁸. Dieser Wert wurde prominent vorgestellt und aufgegriffen, ist aber geeignet, den deutlich kritischeren Wert von 25 % im Betrachtungszeitraum seit 2010 zu kaschieren.

Problematisch ist diese Aussage aber auch angesichts der Heterogenität der Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen, die von niedrigen Mieten im eher ländlichen Raum bis hin zu extrem hohen Mieten in den Großstädten reichen. Eine differenzierte räumliche Analyse findet kaum statt und bezieht sich dann weitgehend auf die vom Gutachter so benannten „Schwarmstädte“. Der Aussagegehalt verbleibt hierbei äußerst dürfzig.

Der Gutachter unterscheidet darüber hinaus zwischen einer nominalen und einer „realen“ Mietenentwicklung. Letztere wird durch das Verhältnis zur allgemeinen Inflation berechnet. Diese Methode ist äußerst fragwürdig und dies gleich aus mehreren Gesichtspunkten heraus:

1. Die Mietenentwicklung ist Teil der „allgemeinen Inflation“ soweit der Gutachter hiermit die Veränderungen des Verbraucherpreisindexes meint. Die Nettokaltmieten tragen fast 20 % zu seiner Bestimmung bei.⁹ Insofern ist ein Vergleich

⁸ Vgl. Präsentation zur Vorstellung des Mantelgutachtens am 2. April 2020

⁹ Vgl. Wägungsschema des Bundesamtes für Statistik, https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Methoden/Downloads/waegungsschema-2015.pdf?__blob=publicationFile

der Mietenentwicklung mit der Inflationsrate zu einem nicht geringen Anteil der Vergleich mit dem Wert selbst. Der Gutachter hat offengelassen, ob er diesen Umstand in seiner Berechnung berücksichtigt und ggf. die Nettokalmtmieten aus der Vergleichsgröße herausgerechnet hat.

2. Das hiermit beschriebene Verhältnis zweier Preisentwicklungen zueinander ist für die Frage des Mieterschutzes kein geeigneter Indikator. Denn für die Haushalte, die Mietwohnraum nachfragen, ist das Verhältnis zum verfügbaren Einkommen entscheidend. Das Verhältnis der Wohnraumpreise zu anderen Preisen ist schon deshalb wenig aussagekräftig, weil Wohnen nicht substituierbar ist. Insofern sinken die Mietpreise auch nicht real, nur weil andere Güter höhere Preissteigerungsraten verzeichnen.
3. Ein solcher Vergleich ergibt nur Sinn aus Sicht von Eigentümern/Vermietern, die ihre Kostenentwicklung mit der Mietenentwicklung abgleichen wollen, oder für Investoren als Anhaltspunkt für die Opportunitätskosten ihrer Investition.

Die vom Gutachter gewählte Beschreibung der Mietpreisentwicklung legt vor allem eine spezielle Sichtweise und eine tendenziöse Darstellung des Gutachters nahe. Sie ist hingegen nicht geeignet, dem Gegenstand der Untersuchung gerecht zu werden und bezeugt ein mangelndes Verständnis vom politischen Gegenstand der Untersuchung.

Kriterien zur Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte

Das Mantelgutachten befasst sich mit vier möglichen Indikatoren zur Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte, die aus den Hinweisen in § 556d BGB abgeleitet werden. Während nachstehend auf einzelne Indikatoren eingegangen wird, sei vorab angemerkt, dass die Aufzählung in § 556d BGB nicht abschließend ist und als Kann-Bestimmung formuliert wurde. Daraus ergibt sich bereits, dass weitere Indikatoren bzw. Sachverhalte zur Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte herangezogen werden können.

Überdurchschnittlich stark steigende Mieten

Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass dieser in § 556d BGB angeführte Indikator ungeeignet zur Identifikation eines angespannten Wohnungsmarktes sei. Begründet wird dies mit der mangelnden Berücksichtigung des Ausgangsniveaus der Mietenentwicklung. Gleichsam sei die Mietsteigerung ein dynamischer Indikator, der eine Entwicklung abbilde, während der Begriff des angespannten Wohnungsmarktes einen Zustand beschreibe.

Diese äußerst kurz gehaltene Argumentation mag jedoch nicht zu überzeugen. Der Gutachter übersieht gleich mehrere wesentliche Punkte.

Erstens ist nicht allein der Begriff des angespannten Wohnungsmarktes an sich entscheidend. Dies wäre schon deshalb auszuschließen, da er nur in § 556d explizite Erwähnung findet. Die ihm dort zur Seite gestellte nähere Erläuterung, die auch die Formulierung der § 558 und § 577a wiederspiegelt, besagt, dass die ausreichende Versorgung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.

Eine Gefährdung liegt üblicher Weise vor, wenn ein Zustand noch nicht oder nicht vollständig eingetreten ist. Der Begriff der Gefährdung wird definiert als potentielle Schadensquelle, die das Wirksamwerden der Gefahr, die zu einem Schaden führt, eben nicht voraussetzt. Aus dieser vom Gesetzgeber gewählten Formulierung darf geschlussfolgert werden, dass von dem Begriff der angespannten Wohnungsmärkte nicht nur solche Situationen umfasst werden, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung bereits nicht mehr gegeben ist, sondern in der ein solcher Schaden (mangelnde Versorgung) für die absehbare Zukunft angenommen werden kann.

Diese Auffassung wird auch von Mietrechtskommentatoren vertreten.¹⁰

Diese Sichtweise wiederum wird gestützt durch den Regelungsinhalt der Bundesgesetzgebung selbst. Denn sowohl die Mietpreisbegrenzung (§ 556d) als auch die reduzierte Kappungsgrenze (§ 558) können nur dort Wirkung entfalten, wo es eine dynamische Entwicklung der Mietpreise gegeben hat bzw. absehbar geben könnte. Sie beziehen sich jeweils auf Differenzwerte, die bei zeitlich stabilen Preisen kaum auftreten dürften. Ihr Sinn und Zweck ist es, Gefahr abzuwenden, die sich bereits durch bestimmte Entwicklungen ankündigt.

In diesem Zusammenhang ist auch der Blick in die Gesetzesbegründung bei Einführung der Mietpreisbegrenzung (§ 556d) aufschlussreich. Hier argumentiert der Bundesgesetzgeber insbesondere mit der Differenz zwischen Angebotsmieten und ortsüblicher Vergleichsmiete, die anhand von 25 Städten untersucht wurden.¹¹ Offenkundig ist es ihm darum gegangen, künftige Mietpreisseigerungen zu begrenzen.

Auf eine ausschließliche Zustandsbeschreibung ohne Berücksichtigung der Entwicklung kann es daher bei der Identifikation angespannter Wohnungsmärkte kaum ankommen.

¹⁰ Vgl. Lehmann-Richter: Voraussetzungen und Kontrolle einer Gebietsverordnung zur Mietpreisbremse. In WuM 04/2015.

¹¹ Vgl. Deutscher Bundestag Drucksache 18/3121, S. 12

Das Argument der mangelnden Ausgangsniveaus, die auf die unterschiedlichen Gefährdungslagen hinweisen, verkennt auf der einen Seite, dass auch dynamische Mietsteigerungen auf niedrigem Niveau zu erheblichen Problemen, z.B. zu Verdrängungsprozessen durch mangelnde kurz- und mittelfristige finanzielle Anpassungsfähigkeit führen können. Es verkennt auf der anderen Seite, dass auch bei niedrigen Ausgangsniveaus erhebliche Preissteigerungen Anlass zur Erörterung der Ursachen sein sollten. Denn selbst im Falle des Abbaus eines Überangebots an Wohnungen, können starke Preissprünge doch nur von entsprechenden angebots- und nachfragebedingten Faktoren herrühren, was wiederum auf mögliche Anspannungstendenzen hinweist.

Es lässt sich auf dieser Basis zwar zu Recht feststellen, dass die Mietpreisentwicklung allein kein hinreichendes Kriterium zur Identifikation angespannter Wohnungsmärkte ist. Doch daraus zu schlussfolgern, sie überhaupt nicht weiter in Betracht zu ziehen, erscheint äußerst abwegig. Die Mietpreisentwicklung liefert wertvolle Hinweise über Anspannungstendenzen, die bei Fortsetzung der Entwicklung zu einer Gefährdung der Versorgungslage führen könnten, bereits führen oder bereits geführt haben. Hierbei spielt der betrachtete Zeitraum der Entwicklung in Zusammenhang mit weiteren Indikatoren wie dem aktuellen Leerstand oder auch dem aktuellen Mietniveau eine wichtige Rolle.

Unzureichend Neubautätigkeit bei wachsender Wohnbevölkerung

Das Gutachten führt in Bezug auf diesen im § 556d aufgeführten Indikator bereits wesentliche Schwachpunkte in seiner Aussagekraft aus. Wesentlich scheint hier, dass bei Kommunen mit sehr geringen Wohnungsleerständen ein Wachstum der (Wohn-)Bevölkerung kaum stattfinden kann, eben aufgrund des mangelnden Wohnungsangebots. Der Indikator berücksichtigt generell nicht, dass die sinnvolle Bezugsgröße zur Neubautätigkeit nicht die bereits in der Kommune ansässige Wohnbevölkerung sein kann, soweit es auch Nachfrage von Haushalten außerhalb der Kommune gibt.

Das Gegenargument der mangelnden Berücksichtigung des Ausgangsniveaus überzeugt indes nicht, da dieses der Entwicklung zur Seite gestellt werden könnte. So ergäbe sich ein Indikator, der auf etwaige Anspannungstendenzen durch ein sich relativ verminderndes Wohnungsangebot hinweisen könnte.

Der Indikator der unzureichenden Neubautätigkeit wäre dabei sinnvoller Weise der Leerstandsbetrachtung zuzuordnen, die deren Spiegelseite darstellt. Durch Abgleich beider Werte könnte zudem die Plausibilität der Leerstandszahlen überprüft werden (Bsp. Sinkende Leerstandsquoten bei überproportionaler Neubautätigkeit wären unplausibel).

Geringer Leerstand bei großer Nachfrage

Die Leerstandsquote ist ein geeigneter Maßstab zur Beurteilung einer ausreichenden Versorgung mit Mietwohnungen. Angesichts der bestehenden methodischen Probleme bei der Fortschreibung der veralteten Datenbasis ist die Ansetzung eines höheren Schwellenwerts von 4 - 5,2 % sachgerecht.

Unverständlich ist hingegen die fehlende Beachtung vorhandener aktueller Daten aus kommunalen Erhebungen, die zum Abgleich mit den fortgeschriebenen Daten hätten genutzt werden können. Die erheblichen Diskrepanzen, die sich hier stichprobenhaft bereits andeuten, hätten Anlass für einen genaueren Blick auf die betroffenen Kommunen sein sollen.

Überdurchschnittliche Mietbelastung der Haushalte

Die Mietbelastung der Haushalte ist zweifelsfrei ein geeigneter Maßstab zur Beurteilung der Wohnraumversorgung. Methodische Schwierigkeiten ergeben sich hingegen v.a. aus der Ermittlung der Bezugsgröße „Einkommen“. Neben der Frage der Aktualität und Verfügbarkeit der Einkommensdaten, ist deren räumlicher Bezug relevant.

Liegen sie nicht auf Gemeindeebene vor und müssen aus der Kreisebene abgeleitet werden, kann es zu unsachgemäßen Nivellierungen kommen (vgl. Städteregion und Stadt Aachen). Darüber hinaus wäre zu erörtern, ob die verwendeten Einkommensdaten repräsentativ für Mieterhaushalte sind, also für jene Teile der Bevölkerung, die tatsächlich auf eine Versorgung mit Mietwohnungen angewiesen sind. Aussagen hierzu trifft das Gutachten nicht.

Ein weiteres Problem ergibt sich bei der Bestimmung eines Grenzwertes, ab dem von einer Gefährdung der Wohnraumversorgung zu angemessenen Bedingungen ausgegangen werden kann. Einige wesentliche Kritikpunkte am vorliegenden Vorgehen sind im Folgenden aufgeführt.

a) Grenzwert

Der Grenzwert von 120 % des Bundesdurchschnitts ist nicht begründet und stützt sich auf Selbstreferenz des Gutachters und scheinbare Plausibilität. Es fehlt eine inhaltliche Herleitung, die diesen Wert fundieren könnte. Eine 20-prozentige Überschreitung eines Durchschnittswerts mag statistisch glaubwürdig erscheinen, sie trifft aber keine Aussage darüber, ob dies tatsächlich ein geeigneter Grenzwert zur Feststellung einer „deutlich“ höheren Mietbelastung ist. Beispielsweise fehlt jeder Hinweis darauf, welche Schwankungsbreiten, welche Varianz bei dem Wert einer Mietbelastungsquote überhaupt möglich erscheinen. Dies wäre aber essentiell, um beurteilen zu können, wie sich eine 20-prozentige Überschreitung überhaupt einordnen lässt.

Hinter der scheinbaren Plausibilität des Grenzwerts scheint zudem die Annahme eines proportionalen Zusammenhangs zwischen Mietbelastungsquote und Angemessenheit der Versorgungsbedingungen zu stehen. Jeder Prozentpunkt Mietbelastungsquote hätte demnach Auswirkungen in gleicher Höhe auf die Frage der Angemessenheit. Dies ist eine Behauptung, die zumindest durch das Gutachten inhaltlich nicht begründet wird. Als gegenteilige Behauptung über den Zusammenhang kann aufgestellt werden, dass die entsprechende Funktion exponentiell beschrieben werden muss: Mit steigender Mietbelastungsquote wären demnach die Auswirkungen auf die Angemessenheit überproportional. Diese Betrachtung erscheint überzeugender. Denn Mietbelastungsquoten drücken aus, welchen Anteil ihres verfügbaren Einkommens Haushalte für die Miete ausgeben müssen. Steigt dieser Anteil, werden die Haushalte auf anderweitigen Konsum oder auf Sparen verzichten müssen. Es ist anzunehmen, dass dies zunächst den Konsum etwaiger „Luxusartikel“, optionaler, substituierbarer Güter trifft. Mit steigender Belastungsquote wird hingegen der Bereich der existentiell notwendigen, nicht substituierbaren Güter erreicht. Jeder Prozentpunkt höherer Mietbelastung wird dann gravierendere Folgen für die Haushalte haben.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen könnte ein Grenzwert zur Bestimmung des „deutlichen“ Überschreitens des Bundesdurchschnitts ebenso gut bei bspw. 110 % angesiedelt werden, unter der Annahme, dass eine 10-prozentig höhere Belastungsquote bereits erhebliche Einschränkungen der Haushalte zur Folge haben kann.

b) Fehlender absoluter Grenzwert

Über die Frage des Grenzwertes hinaus, ist kritisch anzumerken, dass ein relationaler Indikator nur Unterschiede einzelner Merkmale zur Grundgesamtheit ausdrücken kann. Er gibt keine Auskunft über das Niveau der Grundgesamtheit oder etwaige Entwicklungen, die die Grundgesamtheit betreffen. Wenn also die Mietbelastungsquoten in einzelnen Gemeinden mit dem Bundesdurchschnitt verglichen werden, sagt dies nichts über die Mietbelastung selbst aus. Es findet keine Bewertung darüber statt, ob sich hinter der entsprechenden Quote ein Problem für die Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessen Bedingungen verbirgt.

Dazu folgendes Gedankenexperiment: wenn es in den allermeisten Kommunen Deutschlands zu einer erheblichen Belastung durch die Mietkosten käme und es nur geringe Abweichung zwischen den einzelnen Kommunen gäbe, würden nach dem derzeitigen Schema kaum eine oder keine Kommunen für die Gebietskulisse einer entsprechenden Verordnung identifiziert werden können. Denn die Differenzen der Mietbelastungsquoten zum Bundesschnitt wären niedrig.

Der hier gewählte und vom Bundesgesetzgeber aufgeführte Indikator folgt scheinbar der grundlegenden Ansicht, dass stets von einer im Durchschnitt ausreichenden Versorgung zu angemessenen Bedingungen auszugehen ist und es eher zu vereinzelten Ausreißern kommen kann. Angesichts der erheblichen Mietsteigerungen in den meisten deutschen Großstädten, Universitätsstädten und auch deren Umlandgemeinden ist fraglich, ob diese Sichtweise weiterhin zutreffend ist und ob nicht bereits diese Entwicklung zu einer signifikanten Verschiebung des Referenzwertes (Bundesdurchschnitt) geführt hat.

Dann aber könnten sich auch solche Gemeinden als schutzwürdig erweisen, die im Bundesdurchschnitt liegen. Ohne eine zusätzliche Betrachtung der absoluten Belastungswerte verliert der Indikator tendenziell an Aussagekraft.

Eine absolute Betrachtung der Mietbelastung ist deshalb geboten und wird bspw. in einem anderen aktuellen Gutachten¹² zur Bestimmung der Gebietskulissen landesrechtlicher Verordnungen vorgenommen.

c) *Mietbelastung und Einkommensniveau*

Ebenso unberücksichtigt bleibt bei dem im Gutachten verwendeten Wert das Niveau der Mietbelastungsquote hinsichtlich des Einkommens. Gleiche Quoten können sowohl bei hohen Mieten und hohen Einkommen als auch bei niedrigen Mieten und niedrigen Einkommen erzielt werden. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass gleiche Quoten bei niedrigeren Einkommen größere Auswirkungen auf die Angemessenheit haben. Bei niedrigen Einkommen bedeutet jeder Prozentpunkt bei der Mietbelastung größere Einschnitte als bei hohen Einkommen. Das ergibt sich daraus, dass die Kosten der existentiellen Grundversorgung nicht in gleichem Maße steigen wie die Haushaltseinkommen. Haushalte, denen weniger Einkommen zur Verfügung steht, müssen für diese Güter annähernd ebenso viel aufbringen wie Haushalte mit höherem Einkommen.

d) *Differenzierung der Haushaltsbetrachtung*

Durchschnittswerte verdecken naturgemäß die Unterschiede der verschiedenen Merkmalsausprägungen und dies umso stärker, je größer die Ausdifferenzierung sind. Auch die Verwendung eines Medianwertes kann die Spannweite der Einkommenssituationen innerhalb der Bevölkerung nicht erfassen. Wenn jedoch die ausreichende Versorgung der Bevölkerung zu angemessenen Bedingungen das entscheidende Kriterium ist, muss dies durch einen differenzierten Blick auf die verschiedenen Bedarfs- und Einkommensgruppen erfolgen. Die Feststellung der ausreichenden

¹² Vgl. IWU (2019) Gutachten zur Identifizierung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten in Bayern

Versorgung zu angemessenen Bedingungen für einen abstrakten Durchschnittshaushalt kann für eine sachgerechte Beurteilung nicht hinreichend sein.

Das Mantelgutachten lässt eine entsprechende Berücksichtigung der Einkommensverteilung und damit auch differenziertere Mietbelastungsquoten leider vermissen.

Weitere, zusammenfassende Aspekte zum Mantelgutachten der empirica AG

Das Mantelgutachten ist insgesamt als unzureichend anzusehen.

Zwar ist dem Gutachten zugute zu halten, dass es sich um eine genaue Ableitung der Indikatoren zur Identifikation angespannter Wohnungsmärkte aus den gesetzlichen Grundlagen bemüht und insofern richtige Ansätze verfolgt. Ebenso werden bestimmte Marktmechanismen, die in der hier relevanten Hinsicht bedeutsam sind, treffend beschrieben.

Negativ wiegen aber vor allem folgende Punkte:

- Auslassung/Nichtbeachtung relevanter Indikatoren zur Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte nach oberflächlicher und meist rein theoretischer Abhandlung.
- Versäumnis, über die exemplarischen, als „Kann“-Bestimmung des § 556d BGB aufgeführten Indikatoren hinausgehende Betrachtungen anzustellen.
- Teils rein theoretische oder modellhafte Betrachtung von Wirkungsmechanismen ohne Überprüfung derer an der Realität. Verzicht auf vorhandene empirische Erkenntnisse, bspw. bei der Leerstandsermittlung.
- Stützung der eigenen Argumentation auf Basis schlecht nachvollziehbarer Literaturverweise, die zudem teils selbstreferenziell sind.
- Begründung von Entscheidungen im methodischen Vorgehen dadurch, dass der Gutachter sie bereits an anderer Stelle getroffen hat (vgl. Grenzwert 120 % bei der Mietbelastungsquote).¹³
- Oftmals mangelnde Berücksichtigung weiterer Aspekte und Wirkungsmechanismen, die zu einer unvollständigen Darstellung der Sachverhalte führen.

¹³ Im Übrigen ist der hier genannte Grenzwert auch in der vom Gutachter benannten und von ihm selbst durchgeführten Studien nicht begründet worden.

- Prämissen für die jeweiligen Untersuchungen, die nicht ausreichend beschrieben und/oder begründet werden.

Das Gutachten weist somit insgesamt ein Missverhältnis zwischen Wissenschaftlichkeit der Untersuchung und Vermittlung eigener, bereits bestehender Ansichten/Bewertungen des Gutachters auf. Dies zeigt sich deutlich anhand vieler explizit und implizit gesetzter Prämissen und der Beschränkung des Blickwinkels bei den untersuchenden Sachverhalten, welche sich auch in dem Mangel an Auseinandersetzung mit möglichen Gegenargumenten ausdrückt. Das Mantelgutachten fällt damit abschnittsweise politisch tendenziös aus.

In Hinsicht auf die unzureichende empirische Fundierung des Gutachtens möchten wir zudem darauf aufmerksam machen, dass die Erfahrungen aus der Beratungspraxis örtlicher Verbände, Einrichtungen, Initiativen und Kommunen nicht berücksichtigt und somit für die weitere Ausgestaltung der Landesverordnungen praktisch negiert wird.

Die Erfahrung der in unserem Bündnis „Wir wollen wohnen!“ vertretenen Organisationen und Verbände zeigt dabei sehr deutlich, dass für einkommensschwache Haushalte preisgünstiger Wohnraum kaum zu akquirieren ist. Das gilt mittlerweile auch in vielen Kommunen im ländlichen Raum. Einrichtungen der Eingliederungshilfe, Wohnungslosenhilfe, Jugendhilfe u.a., die auf eine gewisse Fluktuation angelegt sind, können diese Fluktuation derzeit nicht herstellen, da angemessener Wohnraum in der Nachversorgung nicht zur Verfügung steht. Damit wird die Aufenthaltsdauer in Einrichtungen oftmals unnötig verlängert mit fiskalischen Belastungen der Sozial- und Jugendhilfeträger. Eine nicht unerhebliche Anzahl von Haushalten, die auf die Absicherung des Lebensunterhaltes nach dem SGB II oder SGB XII angewiesen sind, finden keinen Wohnraum zu den vorgegebenen Kostensätzen der Kosten der Unterkunft und müssen z.T. aus ihren Regelsätzen zur Sicherung des Lebensbedarf zusätzliche Mittel für den Wohnraum aufbringen.

Diese und viele weitere Aspekte aus der täglichen Praxis wären geeignet, das Bild über die Anspannung der Wohnungsmärkte insbesondere bezogen auf besonders betroffene Bedarfsgruppen zu vervollständigen. Das Gutachten verzichtet darauf leider vollständig.

Umwandlungsverordnung

Die Umwandlungsverordnung nach § 172 BauGB ist nicht Gegenstand der neuen MietSchVO und findet auch keine Erwähnung in der Verordnungsbegründung. Dennoch wurde sie im Mantelgutachten einer Überprüfung unterzogen. Es muss daher angenommen werden, dass das Gutachten dazu beigetragen hat, dass der Regelinhalt nicht in die neue Verordnung aufgenommen wird.

Dies ist zu kritisieren, da die Abhandlungen des Gutachters gleich an mehreren Punkten äußerst fragwürdig sind. So geht dieser nach eigener Aussage als Prämissen davon aus, dass Umwandlungen bei geltender Umwandlungsverordnung regelmäßig versagt würden. Er stützt dies weder auf Erfahrungswerte aus der Praxis, noch berücksichtigt er die Ausnahmetatbestände, die bereits in § 172 BauGB explizit aufgelistet werden. Die „Untersuchung“ der Wirkungen der Verordnungen wird somit zu einem Gedankenspiel.

Der Gutachter geht weiterhin davon aus, dass die beabsichtigte Schutzwirkung die Verhinderung der Selbstnutzung der ansonsten umgewandelten Wohnungen sei. Es sei dahingestellt, welche Intention der Bundesgesetzgeber hierzu hatte, faktisch kann eine Schutzwirkung aber auch dann angenommen werden, wenn keine Selbstnutzung beabsichtigt ist. Der Gutachter verkennt an dieser Stelle Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen aus Anlage- und Spekulationszwecken.

Wie der Gutachter selbst schreibt, wird ein erheblicher Teil der umgewandelten Wohnungen nicht verkauft. Rein formal existiert für den bisherigen Eigentümer dann kein Vorteil bei der Verwertung seines Eigentums, da die Mietverträge Gültigkeit behalten. In der Praxis zeigt sich, dass Wohnungen durch vorgetäuschte Eigenbedarfe oder andere Maßnahmen entmietet werden. Dies bietet nicht nur für den Verkauf Vorteile, sondern auch bei einer anschließenden Neuvermietung, die dann zu einem erheblich höheren Preis erfolgen kann. Auch Modernisierungsmaßnahmen oder Möblierungen von Wohnungen, mit dem Ziel der Umgehung des Mietspiegels und der Mietpreisbremse können bei leerstehenden Wohnungen einfacher vorgenommen werden.

In den Fällen, in denen es zum Erstverkauf kommt, sind nach Auffassung des Gutachters und der präsentierten Datenlage bei den Käufern die Selbstnutzer in der Minderheit. Es dürfte sich demnach bei den Ersterwerbern um Kapitalanleger verschiedener Art handeln. Der Gutachter bewertet dies im doppelten Sinne positiv, da so weder Mietwohnungen dem Markt verloren gingen und sich andererseits zeige, dass Kleinvermieter zu günstigeren Preisen vermieteten als Wohnungsunternehmen.

Diese Argumentation ist abwegig. Zwar gehen in diesen Fällen keine Mietwohnungen verloren, was im Übrigen gar nicht Kernpunkt der hier zu behandelnden Frage ist. Doch das sagt nichts über die künftigen Bedingungen der Vermietung aus. Wenn, wie der Gutachter selbst feststellt, v.a. Kapitalanleger diese Wohnungen kaufen, dann aus Renditegründen, die eine fokussiertere Mietenentwicklung bedingen. Hinzu kommt der Verkaufspreis, der sich v.a. von den erzielbaren Mieten ableitet und vom neuen Eigentümer künftig durch die Mieten refinanziert werden muss. Angesichts der Mietenentwicklung der letzten Jahre, kann mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass dies zu einem erheblichen Druck auf die Mieten führt. Insofern läuft auch der Vergleich zur Gruppe der Kleinvermieter hinsichtlich der Mietpreise fehl. Denn es

gibt keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die Gruppe der Käufer umgewandelter Eigentumswohnungen repräsentativ für die Gruppe der Kleinvermieter ist. Im Gegenteil weisen die Ausführungen des Gutachters selbst darauf hin, dass es sich hier um eine besondere Gruppe handelt.

Die Umwandlungsverordnung hat entgegen den Auffassungen des Gutachters durchaus das Potential, die Mieterinnen und Mieter eines bestimmten Gebietes vor Verdrängungsmechanismen zu schützen. Sie tut dies zudem bereits an einer früheren Stelle als es die KSpVO kann.

Diese stellt der Gutachter als alternativ und wirkungsvoller dar. Jedoch handelt es sich nicht um gleiche und gegenseitig ersetzbare Verordnungen. Die Umwandlungsverordnung kann bereits vor unerwünschten Umwandlungsprozessen und damit vor weiteren Verwertungsprozessen bewahren, während die KSpVO speziellen Schutz vor Eigenbedarfskündigungen gewährt.

Die Umwandlungsverordnung ist v.a. deshalb nicht durch das Bestehen der KSpVO hinfällig, weil letztere nicht in allen Gemeinden gilt und gelten wird und da anders als vom Gutachter unterstellt, die KSpVO weder bisher noch im neuen Entwurf der MietSchVO eine Sperrfrist von 10 Jahren vorsieht, sondern lediglich von 5 Jahren. Da aber der Gutachter an anderer Stelle selbst ausführt, eine grundsätzlich abschreckende Wirkung für Selbstnutzer habe die Verordnung erst bei einer Sperrfrist von mehr als 5 Jahren, sind seine Ausführungen zur Umwandlungsverordnung auch in diesem Punkt nicht stichhaltig.

Die grundsätzliche Kritik des Gutachtens an der Wirkung der Umwandlungsverordnung überzeugt daher nicht. Gleichwohl verdient das Argument der mangelnden Anwendung in der Praxis der nordrhein-westfälischen Gemeinden Beachtung. Aus der mangelnden bisherigen Anwendung, d.h. aufgrund fehlender Satzungsbestimmungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB wird nun geschlussfolgert, dass eine Umwandlungsverordnung obsolet sei. Angesichts der zunehmenden Diskussion um sog. Milieuschutzzsatzungen, die der Gutachter nur teilweise für Köln darstellt, die sich aber auch auf andere Städte erstrecken, könnte man aber ebenso den Schluss ziehen, dass die Umwandlungsverordnung erhalten bleiben muss, um den Kommunen ein wirksameres Instrumentarium zur Verfügung zu stellen angesichts neuerer Bestrebungen in dieser Frage.

Das ernstzunehmende Argument des Gutachtens, das hieran anknüpft, sind die nicht intendierten Nebenwirkungen vorsorglicher bzw. vorgezogener Umwandlungen. Dies wird mit Daten aus Berlin begründet. Diese können aber nicht zweifelsfrei den Wirkungspfad belegen, den der Gutachter behauptet, nämlich, dass die Umwandlungsverordnung in Verbindung mit der Ausweisung von Milieuschutzgebieten erst zu

Umwandlungen führe. Zumindest bleibt erklärungsbedürftig, warum die Umwandlungszahlen bereits einige Jahre vor der ersten nennenswerten Ausweisung von solchen Gebieten in 2013 ansteigen. Aufschlussreich wären in diesem Zusammenhang zudem Zahlen aus anderen Städten wie bspw. Hamburg und München sowie Erfahrungen der dort beteiligten Akteure gewesen. Dies lässt das Gutachten vermissen und bleibt somit lückenhaft.

Empfehlungen

Das Bündnis „Wir wollen wohnen!“ sieht insbesondere hinsichtlich der Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte in folgenden Punkten Überarbeitungs- und Verbesserungsbedarf:

1. Erweiterung des Kriterienkatalogs zur Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte um die beiden Indikatoren Entwicklung der Angebotsmieten und Abstand der Angebotsmieten zur ortsüblichen Vergleichsmiete.
2. Berücksichtigung der absoluten Mietbelastung sowie der Bautätigkeit i.V.m. der Bevölkerungsentwicklung als Indizien für Anspannungssituationen bzw. -tendenzen.
3. Berücksichtigung des aktuellen und künftigen Bestandes an öffentlich geförderten bzw. preisgebundenen Mietwohnungen sowie dessen bisherige Entwicklung.
4. Abgleich der Leerstandsberechnungen mit kommunal erhobenen Leerstandsdaten.
5. Veränderung der Kriterien zur Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte dahingehend, dass für einen positiven Befund (angespannt) nicht alle Indikatorenengrenzwerte erfüllt sein müssen. Beispiel: sehr niedriger Leerstand ohne Überschreitung der Grenze bei der Mietbelastungsquote bei Vorliegen weiterer Indizien.

Erweiterung des Kriterienkatalogs

Wir raten dringend an, die Entwicklung der Mietpreise sowie die Abstände der Angebotsmieten zur ortsüblichen Vergleichsmiete in die Betrachtung einzubeziehen und eine Anpassung der Gebietskulisse vorzunehmen. Vorteilhaft wäre in diesem Zuge, dass diese Indikatoren bereits im Mantelgutachten untersucht wurden. Dass das Mantelgutachten insbesondere hierauf einen Schwerpunkt legt, die Ergebnisse dann

aber bislang keine Berücksichtigung im Rahmen der Bestimmung der Gebietskulisse finden, ist ohnehin verwunderlich.

Ergänzend zu den Kriterien Leerstand und Mietbelastungsquote sollten diejenigen Kommunen identifiziert werden, die hohe Steigerungsraten bei den Angebotsmieten und große Abweichungen von den Angebotsmieten zur ortsüblichen Vergleichsmiete (Mietspiegelmieten) aufweisen. Beide Indikatoren haben eine unmittelbare Verbindung zu den Regelungen der Mietpreisbegrenzung und Kappungsgrenzen nach §§ 556d und 558 BGB. Denn beide Regelungen sind grundsätzlich dort wirksam und notwendig, wo die Angebotsmieten starke Steigerungen zu verzeichnen haben. Hier kann die Mietpreisbegrenzung zur Abmilderung der Entwicklung der Angebotspreise führen, während die Kappungsgrenze nachgelagerte Anpassungseffekte bei den Bestandsmieten verlangsamt. Diese Wirkungsannahmen werden explizit vom Mantelgutachten gestützt.

Die Landesregierung könnte somit unter Rückgriff auf die bereits vorhandenen Erkenntnisse bzw. Daten aus der Untersuchung der empirica AG Schwachstellen bei der Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte teilweise auffangen. Hier sei auch auf das Gutachten von f+b zur KappGrenzVO 2019 verwiesen, das bereits die Angebotsmietenentwicklung der letzten 5 Jahre (mit gleichem Datenrand wie die aktuellen Gutachten) untersuchte und hier sogar nach Teilmärkten (nach Wohnungsgröße) differenzierte.

Genauere Grenzwerte für die Entwicklung der Angebotsmieten sowie deren Abstand zu den ortsüblichen Vergleichsmieten wären hier noch zu bestimmen. Grundsätzlich erscheinen aber Kommunen besonders beachtenswert, deren Angebotsmieten sich in den letzten 4-5 Jahren um mehr als 3 Prozentpunkte pro Jahr erhöht haben, also bspw. innerhalb von 5 Jahren um 15 %. Eine derartige Entwicklung kann (aktuell oder in naher Zukunft) zu Abständen der Angebotsmieten zur ortsüblichen Vergleichsmiete von deutlich über 10 % führen und damit zu einer Situation, in der eine Mietpreisbegrenzungsverordnung Wirkung entfalten kann. Der Abstandswert kann zudem für den Datenrand ermittelt werden und Aufschluss über die aktuelle Situation geben. Auch hier gilt: Abstände deutlich über 10 % lassen die Mietpreisbegrenzungsverordnung wirksam werden. Die zu erwartenden oder bereits vollzogenen Anpassungseffekte der ortsüblichen Vergleichsmiete lassen dann in einem zweiten Schritt die Abstände zu den Bestandsmieten größer werden, an die eine abgesenkte Kappungsgrenze ansetzt.

Die Hinzuziehung dieser Indikatoren dürfte aus unserer Sicht einige der besonders unplaublichen Fälle der aktuell geplanten Gebietskulisse wie bspw. Aachen, Leverkusen, Dortmund, Bielefeld auflösen.

Die Berücksichtigung der absoluten Mietbelastung sowie der Bautätigkeit i.V.m. der Bevölkerungsentwicklung können dazu beitragen, die Untersuchungsergebnisse weiter zu fundieren. Dabei kann die Bautätigkeit i.V.m. mit der Bevölkerungsentwicklung ergänzende Hinweise v.a. im Hinblick auf den Wohnungsleerstand und potentielle Anspannungstendenzen liefern. Die absolute Mietbelastung ist ein wichtiger Aspekt, damit die „angemessenen Bedingungen“ bei der Wohnraumversorgung nicht nur relational bestimmt werden.

Die Entwicklung des Bestandes öffentlich geförderter und somit preisgebundener Mietwohnungen war bereits in verschiedenen Gutachten zur Bestimmung von Gebietskulissen, sowohl bei der Wohnraumförderung des Landes als auch bei den mieterschutzrechtlichen Verordnungen, Gegenstand der Untersuchung. Dieser wichtige Indikator sollte auch zur Bestimmung der Gebietskulisse der neuen MietSchVO verwendet werden. Er gibt v.a. Auskunft über die Gefährdung der Versorgung von Haushalten, die auf Angebote im niedrigpreisigen Wohnungssegment angewiesen sind. Veränderungen im Bestand der preisgebundenen Wohnungen haben sowohl unmittelbare (freie Preisgestaltung ehemals preisgebundener Wohnungen) als auch mittelbare Effekte (Hebung des Preisniveaus) auf die Preisentwicklung des gesamten niedrigpreisigen Wohnungssegments.

Einbeziehung kommunaler Leerstandsdaten

Ebenfalls sollte der Indikator des Wohnungsleerstands einen Abgleich mit vorhandenen Untersuchungen auf kommunaler Ebene erfahren. Wie sich bereits an in dieser Stellungnahme aufgeführten Beispielen zeigt, besteht zwischen den fortgeschriebenen/errechneten Werten aus dem Gutachten von empirica und kommunalen Untersuchungen ein erheblicher Unterschied. Wo aktuelle Daten verfügbar sind, sollten diese ergänzt Beachtung finden.

Veränderung der Aufnahmekriterien für die Gebietskulisse

Die derzeitige Auswahl der Gemeinden für die Gebietskulisse folgt der Doppelbedingung („notwendig und zusammen auch hinreichend“¹⁴), dass sowohl der Grenzwert für den Wohnungsleerstand als auch die Mietbelastungsquote erfüllt sein müssen, wenngleich dann doch zugunsten der Mietbelastungsquote davon abgewichen wird. Diese Auffassung von notwendiger und hinreichender Bedingung des Gutachters ist ohnehin willkürlich und nicht fundiert, jedenfalls nicht rechtlich zwingend vorgegeben. Daher und unter Beachtung der geforderten Aufnahme weiterer Kriterien sollte das Auswahlverfahren verändert werden. Gemeinden müssen auch dann Eingang in die Gebietskulisse finden, wenn sie nicht alle Grenzwerte überschreiten.

¹⁴ Vgl. Mantelgutachten S. 37

Eine Kombination von zwei erfüllten Kriterien, z.B. bei Vorliegen einer niedrigen Leerstandsquote und eines hohen Abstandes der Angebotsmieten zu der ortsüblichen Vergleichsmiete, wäre sachgerecht. Auch die Überschreitung der Grenzwerte einzelner Indikatoren, z.B. sehr hohe Mietbelastungsquote oder sehr niedriger Leerstand, kann eine Aufnahme begründen.

Das vorliegende Mantelgutachten sollte unter den aufgeführten Gesichtspunkten zur Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte dringend überarbeitet bzw. nachgebessert werden. Darüber hinaus empfiehlt sich für eine gebotene Überarbeitung der nun seitens der Landesregierung beabsichtigten Verordnung sowie zur Verbesserung der Datengrundlage die Einholung eines Zweitgutachtens. Ein solches könnte auch den teils verengten Blick des vorliegenden Gutachtens im Bereich der Evaluation der bisherigen Landesverordnungen weiten. Angesichts der Tragweite der Veränderung der landesrechtlichen Verordnungen durch die vorgelegte MietSchVO und die mangelbehaftete aktuelle Untersuchung erscheint dies sinnvoll und verhältnismäßig.