

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**17/2649**

A02

Dr. Oliver Arentz  
Pohligstr. 1  
(Pohlighaus)  
D-50969 Köln

Telefon: +49 221 470 5356

Telefax: +49 221 470 5350

E-Mail: arentz@wiso.uni-koeln.de

11. Mai 2020

## **Stellungnahme zum „Mantelgutachten zu den mietrechtlichen Verordnungen in Nordrhein-Westfalen“ für den Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen**

Im März 2020 hat das Forschungsinstitut empirca ag unter Federführung von Prof. Dr. Harald Simons ein Mantelgutachten zu den mietrechtlichen Verordnungen in Nordrhein-Westfalen im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vorgelegt. Die Gutachter verfolgen zwei Ziele 1) Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte in NRW und 2) Beschreibung und Bewertung der Mietpreisbegrenzungsverordnung, Kappungsgrenzenverordnung, Kündigungssperrfristverordnung und Umwandlungsverordnung des Landes NRW.

### **Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte**

Gemäß der Legaldefinition in § 556 d Abs. 2 BGB liegt ein angespannter Wohnungsmarkt vor, wenn „[...] die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.“<sup>1</sup> Der Gesetzgeber benennt zudem vier Kriterien, die bei der konkreten Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte herangezogen werden können. Allerdings sind auch diese Kriterien interpretationsbedürftig (Wann ist der Leerstand gering?) und die jeweiligen Länder sind frei in der Auswahl, welche der Indikatoren genutzt und ob noch (ergänzend) weitere Merkmale betrachtet werden.

Für die Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte müssen daher zwingend weitere Wertungen bei der Erstellung eines empirischen Messkonzepts vorgenommen werden. Die Gutachter machen die von ihnen getroffenen Wertungen transparent und diskutieren diese ausführlich. Sie schlagen vor, von einem angespannten Wohnungsmarkt zu sprechen, wenn die Mietbelastung mehr als das 1,2-fache des Bundesdurchschnitts beträgt und der Leerstand unter 4 Prozent liegt.

Anhand dieser Kriterien identifizieren die Gutachter in NRW 12 Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten und 7 Gemeinden, in denen ein angespannter Wohnungsmarkt anhand der Kriterien zwar nicht nachgewiesen werden kann, aber aufgrund von möglichen Fortschreibungsfehlern beim Leerstandsindikator in Betracht gezogen werden sollte.

An der von den Gutachtern gewählten Abgrenzung fällt zunächst die geringe Anzahl an Indikatoren auf, die zur Identifikation angespannter Wohnungsmärkte herangezogen werden. Das gewählte

<sup>1</sup> Eine weitgehend wortgleiche Formulierung findet sich in § 558 Abs. 3 BGB.

Vorgehen ist transparent und nachvollziehbar. Mehr Indikatoren können zwar weitere Aspekte des Wohnungsmarktes ausleuchten, allerdings ist die Frage, ob dies angemessen ist.

Die Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte ist die Grundlage für die Anwendung der Mietpreisbegrenzungs-, Kappungsgrenzen- und Kündigungssperrfristverordnung. Alle drei Verordnungen sollen die Gruppe der Mieter als Ganzes schützen. Daher ist es folgerichtig, dass bei der Identifikation angespannter Wohnungsmärkte Durchschnittsgrößen für den Gesamtmarkt zugrunde gelegt werden und die Situation bestimmter Gruppen – z.B. Transferempfänger oder Studenten – nicht zusätzlich berücksichtigt werden. Die besonderen Problemlagen einzelner Gruppen müssen mit spezifisch zugeschnittenen Instrumenten, wie zum Beispiel der Übernahme der Kosten der Unterkunft nach SGB II und XII oder Wohngeld adressiert werden.

Wünschenswert wären passgenauere Daten. Die Gutachter weisen selbst daraufhin, dass die verwendeten Einkommensgrößen (verfügbares Einkommen, Medianeinkommen und Arbeitnehmerentgelt) jeweils spezifische Probleme hinsichtlich der sachlichen und räumlichen Abgrenzung aufweisen. Im Grunde wäre das Medianeinkommen der Mieterhaushalte eines Wohnungsmarktes die sachadäquate Bezugsgröße bei der Berechnung der Mietbelastung. Diese Größe ist jedoch nicht verfügbar. Insofern müssen gewisse Unschärfen bei der Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte hingenommen werden. Denkbar wäre auch, zusätzlich auf andere (z.B. kommunal verfügbare) Datenquellen zurückzugreifen, wenn dadurch eine zielgenauere Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte möglich ist.

Die Gutachter haben sich bewusst für Indikatoren entschieden, die den Ist-Zustand wiedergeben. Sie begründen den Verzicht auf dynamische Indikatoren, die Entwicklungen beschreiben, mit dem Hinweis auf den Wortlaut im Gesetz, wonach das Ziel in der Bestimmung heute angespannter Wohnungsmärkte liege. Indikatoren mit Zukunftsbezug seien daher nicht angemessen. Für diese Position spricht, dass Aussagen über zukünftige Entwicklungen mit höherer Unsicherheit verbunden sind, was das Risiko von Fehlklassifikationen erhöht. Auf der anderen Seite schlägt der Gesetzgeber selbst dynamische Indikatoren vor, worin die Gutachter eine Inkonsistenz in der Gesetzesformulierung sehen. Für einen Einbezug von Daten mit Zukunftsbezug spricht, dass Zustandsdaten für Wohnungsmärkte nur mit einem gewissen Zeitverzug verfügbar sind und dass die Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte in der Regel nicht jährlich erfolgt. Bleibt die Frage, ob dynamische Daten grundsätzlich einbezogen werden müssen. Die Gutachter weisen zu Recht darauf hin, dass Veränderungsraten nicht unabhängig vom Ausgangszustand betrachtet werden können. Das ist richtig. Dennoch könnten dynamische Indikatoren etwa bei der Beurteilung von Zweifelsfällen ergänzend herangezogen werden.

Die von den Gutachtern gewählte Höhe der Schwellenwerte kann nur hinsichtlich der Größenordnung beurteilt werden. Die von den Gutachtern gemachten Erläuterungen sind nachvollziehbar und im Rahmen des Üblichen. Der Schwellenwert von 4 Prozent Leerstand liegt oberhalb der häufig genannten Heuristik, dass eine Leerstandreserve von 2-3 Prozent auf dem Wohnungsmarkt benötigt wird. Aufgrund der großen Messunsicherheit durch mögliche Fortschreibungsfehler raten die Autoren selbst dazu, den Schwellenwert nicht zu strikt zu handhaben, sondern Zweifelsfälle gesondert zu prüfen, wenn der Indikator für die Mietbelastung eine Anspannung nahelegt. Der Schwellenwert von 120 Prozent der bundesdurchschnittlichen Mietbelastung ist eine intuitive Operationalisierung der vom Gesetzgeber geforderten „deutlichen“ Abweichung vom Bundesdurchschnitt. Gleichzeitig liegt er nicht so hoch, dass von vornherein ein Überschreiten ausgeschlossen ist. Bezogen auf den Einkommensindikator „verfügbares Durchschnittseinkommen“ geben die Gutachter an, dass 120 Prozent des Bundesdurchschnitts eine Mietbelastung von 24 Prozent in einem lokalen Wohnungsmarkt bedeuten. Damit bleibt dieser Indikator hinter dem häufig genannten Wert von 30 Prozent<sup>2</sup> als Obergrenze für die Mietbelastung zurück. Eine Umrechnung der Abweichung vom Bundesdurchschnitt in die durchschnittliche Mietbelastung auf den lokalen Wohnungsmarkt ist für die anderen Einkommensindikatoren mit den Angaben im Gutachten nicht möglich. Bei Bedarf könnte

---

<sup>2</sup> Die Forderung, die Mietbelastung auf 30 Prozent zu begrenzen, ist ebenfalls eine normative Setzung.

auch ein Bereich statt des fixen Schwellenwerts gewählt werden, um möglichen Messungenauigkeiten wie beim Leerstandindikator Rechnung zu tragen.

Zusammenfassend erscheint die Auswahl der Kriterien zur Identifikation angespannter Wohnungsmärkte als Grundlage für die Anwendung der Mietpreisbegrenzungs-, Kappungsgrenzen- und Kündigungssperrfristverordnung gut begründet. Punktuelle Ergänzungen sind denkbar – z.B. Nutzung passgenauerer Datenquellen, Beurteilung von Zweifelsfällen auch anhand dynamischer Indikatoren oder Anwendung von Intervallen statt fixen Schwellenwerten.

### **Mietpreisbremse**

Die Gutachter setzen sich ausführlich mit der deutsch- und englischsprachigen ökonomischen Literatur zu Mietbegrenzungen auseinander. Sie liefern eine umfangreiche Beschreibung der zu erwartenden Wirkungen und Nebenwirkungen und nutzen die verfügbare empirische Evidenz. Zudem erstellen die Gutachter eine eigene ökonometrische Analyse der Wirkung der Mietpreisbremse auf die Mieten in acht größeren Städten in NRW. Sie finden nur in einer (Leverkusen) der untersuchten Städte einen Mietpreiseffekt, der kausal auf die Mietpreisbremse zurückzuführen ist. Angesichts der potenziellen Nebenwirkungen auf den Wohnungsmarkt und der geringen Mietpreiseffekte empfehlen die Gutachter, die Mietpreisbremse „höchstens vorsichtig“ anzuwenden und wenn, zunächst nur für zwei Jahre zu verlängern.

Die Warnungen der Gutachter sind berechtigt und sollten ernstgenommen werden. Solange die Mietpreisbremse nur schwache dämpfende Effekte hat, bleiben die Nebenwirkungen (vermehrte Umwandlungen, ausbleibende Instandhaltungen, vermehrte Mietanpassungen in laufenden Verträgen, höhere Mieten im nicht-regulierten Segment, größere Nachfrage aufgrund des verzerrten Preissignals, verstärkte Mieterselektion anhand sozio-ökonomischer Kriterien usw.) weitgehend aus. Wenn die Mietpreisbremse jedoch ihre eigentlich intendierte Wirkung entfaltet und die Mietpreise signifikant begrenzt, nehmen die Nebenwirkungen ebenfalls zu. Die Erfahrung zeigt, dass bei einer spürbaren Mietpreisbegrenzung über einen längeren Zeitraum die Nebenwirkungen deutlich zunehmen, so dass die Gruppe der Mieter insgesamt schlechter gestellt wird. Dabei sind Haushalte in prekären Situationen besonders häufig negativ von den Folgen der Mietpreisbremse betroffen, weil sie aufgrund des knapperen Angebots stärker mit einkommensstarken Haushalten um verfügbare Wohnungen konkurrieren müssen.

### **Kappungsgrenzenverordnung**

Die Kappungsgrenze ist eine Besonderheit des deutschen Mietrechts. Daher gibt es hierzu weniger Quellen, auch wenn in vielen Punkten die Literatur zur Mietpreisbremse unter Berücksichtigung der Besonderheiten übertragbar ist. Die Gutachter arbeiten daher die theoretischen Wirkungen der Kappungsgrenzenverordnung heraus und zeigen, dass die abgesenkte Kappungsgrenze eine starke Schutzwirkung für Mieter in laufenden Mietverträgen entfaltet. Anhand von Modellrechnungen werden die theoretischen Überlegungen mit Angaben zu möglichen Größenordnungen für NRW unterfüttert. Den Schutzwirkungen stünden insbesondere Kosten durch eine Fehlallokation von Wohnungen aufgrund eines Lock-in-Effekts und Einkommensverluste bei den Vermietern entgegen. In der Gesamtschau sehen die Gutachter aber mehr Vor- als Nachteile durch die abgesenkte Kappungsgrenze.

Die Gutachter arbeiten heraus, dass die Beurteilung der Kappungsgrenzenverordnung davon abhängt, ob der Respekt vor der Immobilität von Alt-Mietern höher zu bewerten ist als die Bedürfnisse von Haushalten, die aktuell eine Wohnung suchen, und als das Interesse der Vermieter, zeitnah eine ortsübliche Miete erzielen zu können. Diese Abwägung muss letztlich die Politik vornehmen. Anders als bei der Mietpreisbremse liefert die (empirische) Forschung keine Anhaltspunkte. Wenn die Politik sich für eine Verlängerung der Kappungsgrenzenverordnung entscheidet, sollte sie die Hinweise der Gutachter zum Zusammenspiel zwischen Kappungsgrenze und Mietspiegel berücksichtigen und die Voraussetzungen schaffen, dass das Instrument seine gewünschte Wirkung entfalten kann.

## **Kündigungssperrfristverordnung und Umwandlungsverordnung**

Sowohl die Kündigungssperrfrist- als auch die Umwandlungsverordnung soll Mieter davor schützen, dass sie ihre Wohnung verlieren, wenn ein Wohnhaus in Sondereigentum umgewandelt wird. Sie unterscheiden sich aber im Weg deutlich: Während die Kündigungssperrfristverordnung Eigenbedarfskündigungen nach Umwandlung für bis zu 10 Jahre ausschließt, bewirkt die Umwandlungsverordnung in Milieuschutzgebieten, dass die Umwandlung selbst genehmigungspflichtig wird.

Zu beiden Instrumenten gibt es kaum Empirie. Anhand der wenigen verfügbaren Daten zeigen die Gutachter, dass eine Umwandlung nur in einer begrenzten Zahl der Fälle mit einem zügigen Verkauf einhergeht und dass ein Verkauf nicht zwingend zu einer Eigenbedarfskündigung führt. Daher sei es nicht sinnvoll, die Umwandlung an sich zu verbieten, was letztlich die Eigentumsbildung behindere. Die Kündigungssperrfristverordnung schütze sehr viel treffsicherer Mieter im Umwandlungsfall, bei geringeren negativen Folgen für die Eigentumsbildung – sofern das Segment der Eigentumswohnungen im jeweiligen Markt nicht zu eng sei.

Der Empfehlung der Gutachter, die Kündigungssperrfristverordnung beizubehalten und die Umwandlungsverordnung auslaufen zu lassen, schließe ich mich aus den genannten Gründen an.



Dr. Oliver Arentz

(stellv. Geschäftsführer)