

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1498

A20

Stellungnahme zum SPD-Antrag „Die Mieterinnen und Mieter in Nordrhein-Westfalen brauchen endlich einen angemessenen Mieterschutz“
(Drucksache 18/8126)



empirica ag

Büro Berlin
Kurfürstendamm 234, 10719 Berlin
Telefon (030) 88 47 95-0

Büro Bonn
Kaiserstraße 29, 53113 Bonn
Telefon (0228) 914 89-0

www.empirica-institut.de

Autor

Prof. Dr. Harald Simons

Mai 2024

INHALTSVERZEICHNIS

1	Hintergrund	1
2	Kritik an der Gebietskulisse	1
3	Hinweise zur Abgrenzung von Gebietskulissen angespannter Wohnungsmärkte.....	3

1 Hintergrund

In ihrem Antrag 18/8126 behandelt die SPD-Fraktion die Gebietskulisse der Mieterschutzverordnung. Die Mieterschutzverordnung regelt die Anwendung der Mietpreisbremse (§556d BGB), der verschärften Kappungsgrenze (§558 BGB) und der Kündigungssperrfrist §577a BGB); sie tritt nach aktueller Rechtslage im nächsten Jahr außer Kraft. Der Antrag kritisiert die Gebietskulisse als zu eng, da sie lediglich 4,5% aller Gebietskörperschaften des Landes umfasst.

Der Bestimmung der Gebietskulisse der Mieterschutzverordnung liegt ein Gutachten¹ aus dem Jahr 2020 zugrunde, dass anhand bestimmter Kennzahlen angespannte Wohnungsmärkte identifiziert. Dieses Gutachten wurden u.a. von mir erstellt.

Die Antragsteller fordern u.a. den Landtag auf festzustellen, dass der Mieterschutz in NRW unzureichend sei, dass das genannte Gutachten wissenschaftlichen Maßstäben nicht genügt und fordert, dass die Gebietskulisse neu und in enger Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden, dem Mieterbund und der Wohnungswirtschaft festzulegen sei. Darüber hinaus wird die Landesregierung aufgefordert, sich im Bundestag für weitergehende Regulierungen im Wohnungsmarkt einzusetzen.

2 Kritik an der Gebietskulisse

Der Antrag kritisiert die derzeitige Gebietskulisse als zu eng und ihre Herleitung als unwissenschaftlich.

Als Begründung wird aufgeführt, dass die im Rahmen der Baulandmobilisierung-Verordnung festgelegte Gebietskulisse 95 Gebietskörperschaften sowie, dass die Förderkulisse des sozialen Wohnungsbaus 225 Gebietskörperschaften umfasst.

Aus diesen unterschiedlich weiten Gebietskulissen schließen die Antragsteller – ohne weitere Begründungen – auf die zu enge Abgrenzung der Gebietskulisse der Mieterschutzverordnung.

Tatsächlich aber sind unterschiedlich weite Gebietskulissen kein Ausdruck fehlerhafter Berechnungen, sondern sachgerecht.²

Zunächst scheint eine einheitliche Gebietskulisse dadurch geboten zu sein, dass der Gesetzgeber bei den drei Instrumenten des BGB (im Folgenden BGB-Instrumente genannt)

- verschärfte Kappungsgrenze gemäß §558 Abs. 3, S. 2 und 3 BGB

¹ Simons, H.; Tielkes, C.; Schmandt, M., Thomschke, L. Identifizierung von angespannten Wohnungsmärkten in Nordrhein-Westfalen für die Festlegung einer Gebietskulisse von Mietpreisbegrenzungsverordnungen nach §§556d und 558 BGB sowie einer Kündigungssperrfristverordnung nach § 577a BGB; empirica-Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2020, download unter: https://www.mhkbd.nrw/system/files/media/document/file/empirica_gutachten_zur_identifizierung_von_angespannten_wohnungsmarkten_in_nrw.pdf

² Siehe zur Notwendigkeit unterschiedlicher Gebietskulissen etwas ausführlicher: Simons, H. Weiden, L., „Mit zweierlei Maß messen! Zur Notwendigkeit unterschiedlicher Definitionen angespannter Wohnungsmärkte“, empirica-Paper Nr. 264, Berlin, 2022, download unter: <https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/empi264hslwd.pdf>

- Kündigungssperrfrist gemäß §577a Abs. 2 BGB
- Mietpreisbremse gemäß § 556d Abs. 2, S. 1 BGB

als auch bei den vier neuen Instrumenten des Baulandmobilisierungsgesetzes

- Erweiterung gemeindlichen Vorkaufsrechts auf brachliegende Grundstücke gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB
- Befreiungen von Festsetzungen eines B-Planes gemäß § 31 Abs. 3 BauGB
- Baugebote zur Wohnbebauung bei dringendem Wohnbedarf der Bevölkerung gemäß §§ 175 Abs. 2, 176 Abs. 1
- Genehmigungspflicht für Umwandlungen gemäß §250 BauGB

jeweils wortgleich angespannte Wohnungsmärkte definiert.

Demnach liegen angespannte Wohnungsmärkte vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Der Gesetzgeber lässt damit den Bundesländern weiten Spielraum bei der Bewertung der unbestimmten Rechtsbegriffe „ausreichende Versorgung“, „angemessene Bedingungen“ und „besonders gefährdet“.

Bei den erst in den letzten Jahren neu eingeführten fünf Instrumenten – Mietpreisbremse und BauGB-Instrumente - versucht der Gesetzgeber durch die zusätzliche Nennung von vier Kriterien näher zu beschreiben, wie ein angespannter Wohnungsmarkt identifiziert werden könnte. Der Wortlaut ist dabei in § 556d Abs. 2, S. 1 BGB und in § 201 a BauGB³ wiederum identisch. Die zusätzlichen genannten vier Kriterien haben dabei auch aufgrund ihrer manchmal eher feuilletonistischen Wortwahl („bei großer Nachfrage“) und ihres nur erläuternden Charakters („kann insbesondere der Fall sein“) den Bewertungsspielraum der Bundesländer nicht weiter eingeschränkt.

Trotz dieser identischen Formulierung wäre eine vereinheitlichte Gebietskulisse nicht sachgerecht. Die sieben genannten Instrumente unterscheiden sich sowohl in ihrem Ziel als auch den beabsichtigten Wirkungen, als auch in ihrer Eingriffstiefe.

Die Instrumente des BauGB – besonders deutlich bei den Befreiungen von Festsetzungen eines B-Planes und dem Baugebot sowie indirekt beim erweiterten Vorkaufsrecht – haben zum Ziel, den Wohnungsneubau zu befördern. Sie dienen sowohl dem Ziel einen akuten Wohnungsmangel zu beheben als auch bereits im Vorfeld dazu beizutragen, einen Wohnungsmangel gar nicht erst entstehen zu lassen.

3 § 556d Abs. 2, S.1: (2) Die Landesregierungen werden ermächtigt, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten durch Rechtsverordnung für die Dauer von jeweils höchstens fünf Jahren zu bestimmen. Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten liegen vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn

1. die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt,
2. die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt,
3. die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird, oder
4. geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.

Im Gegensatz dazu zielen die Instrumente des BGB nicht auf die Behebung des Wohnraummangels, sondern nur auf eine Begrenzung der Folgen eines akuten Wohnungsmangels.

Die Instrumente des BauGB sollten daher bereits eingeführt werden, wenn zukünftig ein Wohnungsmangel droht. Die Instrumente des BGB können und sollten hingegen erst eingeführt werden, wenn ein Wohnungsmangel tatsächlich bereits besteht.

Unterschiedliche Gebietskulissen lassen sich vermutlich zudem auch juristisch begründen. Die Instrumente des BauGB als Teil des öffentlichen Rechts haben eine deutlich geringere Eingriffstiefe als die Instrumente des BGB, das tief in die Vertragsfreiheit eingreift. Insofern sind auch die Begründungspflichten der jeweiligen Instrumente unterschiedlich.

Dass die aktuelle Fördergebietskulisse für den öffentlichen geförderten Mietwohnungsbau nochmals weiter ist als die Gebietskulissen BauGB-Instrumente und erst recht der BGB-Instrumente ist ebenfalls kein Hinweis auf eine fehlerhafte Abgrenzung der beiden letztgenannten Gebietskulissen, sondern ebenfalls sachgerecht. Förderungen schränken keine Rechte anderer ein, daher kann und sollte die Gebietskulisse auch solche Gebiete umfassen, in denen zukünftig ein Wohnungsmangel auch nur drohen könnte, in denen aber nicht die Notwendigkeit besteht einen Wohnraummangel zu beheben oder gar die akuten Folgen zu begrenzen.

Die derzeit geltenden unterschiedlichen Gebietskulissen – mit „sehr weichen“ Kriterien für die Fördergebietskulisse, „weicheren“ Kriterien für die BauGB-Instrumente, „härteren“ Kriterien für die BGB-Instrumente – sollten daher auch zukünftig beibehalten werden. Sie versetzen die Landesregierung in die Lage, abgestuft einzugreifen und so dazu beitragen, die Entstehung eines Wohnungsraummangels zu verhindern. Eine einheitliche Gebietskulisse würde die Gefahr bergen, dass in einigen Gebietskörperschaften die BGB-Instrumente „zu früh“ bzw. die BauGB-Instrumente bzw. die Förderung „zu spät“ eingeführt wird.

3 Hinweise zur Abgrenzung von Gebietskulissen angespannter Wohnungsmärkte

Die Abgrenzung von – zudem unterschiedlichen – Gebietskulissen ist nicht trivial. Entsprechend hat die Landesregierung, wie auch alle anderen Landesregierungen, sich an verschiedene einschlägige wissenschaftliche Institute gewandt, diese Abgrenzung empirisch vorzubereiten.

Die verschiedenen vorliegenden Gutachten verwenden dabei verschiedene Indikatoren zur Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte. Trotz aller Unterschiede beachten allerdings praktisch alle vorliegenden Gutachten einige grundlegende Prinzipien.

Die Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte erfolgt durch räumliche Vergleiche, in der Regel durch einen Vergleich zum deutschen Mittelwert. Räumliche Vergleiche sind aber nur mit einheitlichen Datengrundlagen möglich, d.h. die Werte müssen nach einheitlichen Methoden erhoben worden sein. Nur lokal und nach eigener Methodik erhobene Daten – und sei es auch nur bei scheinbaren Details der Erhebung oder der Verarbeitung

– können daher höchsten ergänzend verwendet werden, dürfen aber nicht ausschlaggebend für die Zuordnung sein, da auch kleinste Unterschiede große Unterschiede in den Ergebnissen haben können⁴.

Die verwendeten Indikatoren müssen unabhängig voneinander sein. Die Verwendung von hochkorrelierten Indikatoren erhöhen nicht die Qualität der Berechnungen. Beispiel: Es liegen Daten zu den Einkommen der privaten Haushalte vor. In diesem Falle wäre es nicht sinnvoll weitere Datensätze zur Abschätzung (Proxy) des Einkommens heranzuziehen, wie z.B. Anteil Älterer, Anteil Studierender, Arbeitslosenquote. Die Verwendung von Proxy-Variablen, falls die Zielgröße bereits vorliegt, verwässert dann das Ergebnis. Allgemeiner ausgedrückt, sollte der Grundsatz der Indikator-Sparsamkeit gelten. Die Verwendung möglichst vieler Indikatoren ist nicht zielführend.

Der Anspannungsgrad des Wohnungsmarktes beschreibt einen Status. Ein Status kann nicht durch dynamische Variablen beschrieben werden. So deutet z.B. ein überdurchschnittlich steigendes Mietniveau nur darauf hin, dass sich der Wohnungsmarkt anspannt, nicht aber, dass er bereits angespannt ist. Die Verwendung dynamischer Indikatoren könnte sonst dazu führen, dass Wohnungsmärkte fälschlich als angespannt identifiziert werden, die sich nur von sehr „entspannt“ mit hohen Leerständen in Richtung Gleichgewicht entwickeln. Oder dass fälschlicherweise angespannte Wohnungsmärkte als nicht angespannt identifiziert werden, nur weil das Mietniveau auf hohem Niveau stagniert. So sind in den letzten fünf Jahren in vielen deutschen Großstädten die Neuvertragsmieten langsamer gestiegen als im deutschen Durchschnitt. Trotzdem sind die Wohnungsmärkte in vielen Großstädten weiterhin angespannt.

Anders verhält es sich, wenn eine prognostische Aussage gemacht werden soll. Prognostische Indikatoren sind z.B. hilfreich für die Festlegung der Fördergebietskulisse oder auch der Gebietskulisse für die BauGB-Instrumenten, da diese Instrumente auch darauf abzielen, einen angespannten Wohnungsmarkt zu verhindern (siehe die Ausführungen in Kapitel 2). Zu Recht hat daher der Gutachter bei der Festlegung der Gebietskulisse für die BauGB-Instrumente auch auf die Entwicklung der Angebotsmieten abgestellt⁵.

Die erwünschte Datengrundlage entspricht in aller Regel nicht der verfügbaren Datengrundlage. Wünschenswert wären stets aktuelle und völlig valide Daten z.B. zur Einwohnerentwicklung oder zum Wohnungsleerstand. Diese aber liegen in aller Regel nicht vor. So liegt die Zahl der Einwohner, die Zahl der Wohnungen oder die Zahl der leerstehenden Wohnungen bislang nur aus dem Zensus 2011 vor und die Daten müssen daher fortgeschrieben werden. Mit Fortschreibungsfehlern ist daher zu rechnen. Trotzdem kann in aller Regel nicht auf fortgeschriebene Werte verzichtet werden, da sie meist zu grundlegend sind. So kritisiert der Deutsche Mieterbund durchaus zu Recht und in Kenntnis der Fort-

⁴ siehe z.B. die Diskussion an der veränderten Reihenfolge der Fragen zur Miet- und Nebenkostenhöhen in der Mikrozensus-Zusatzerhebung

⁵ Schlichting, H., et.al., Gutachten zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt in Nordrhein-Westfalen gemäß 201a Satz 3 und 4 Baugesetzbuch als Grundlage einer Landesrechtsverordnung, Regio-Kontext-Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2022, download unter: https://www.mhkbd.nrw/system/files/media/document/file/2022-11-22_mhkbd_rvo-baumobg_gutachten.pdf

schreibungsfehler die Nichtverwendung der Leerstandsquote bei der Festlegung der Gebietskulisse für die BauGB-Instrumente.⁶ Ein halbwegs befriedigender Ausweg aus diesem Dilemma könnte darin liegen, der Unsicherheit durch die Wahl von höheren / niedrigeren Schwellenwerte zu begegnen. In naher Zukunft wird sich dieses Fortschreibungsproblem aber mit der anstehenden Veröffentlichung der Daten des Zensus 2022 ohnehin, wenn auch nur vorübergehend, vermindern.

Laut Antrag 18/8126 soll der Landtag auch feststellen, dass [die Mieterschutzverordnung] auf einem Gutachten basiert, das wissenschaftlichen Ansprüchen nicht genügt. Sollte dem Antrag zugestimmt werden, hieße dies, dass der Gesetzgeber sich anmaßt, Wissenschaftlichkeit zu beurteilen. Dies widerspricht nach unserem Verständnis der hergebrachten Arbeitsteilung zwischen Gesetzgebung und Wissenschaft. Die Wissenschaftlichkeit einer Arbeit wird im wissenschaftlichen Diskurs bewertet. Es steht jedem einzelnen Parlamentarier frei sich am Diskurs zu beteiligen, aber der Gesetzgeber würde die Freiheit der Wissenschaft beschneiden, wenn er als Gesetzgeber eine Beurteilung vornimmt.

⁶ Deutscher Mieterbund Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme des Deutschen Mieterbundes NRW e.V. Verbändeanhörung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen: Entwurf der Verordnung zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a Satz 1 BauGB (BaulandmobilisierungsVO NRW), Düsseldorf, o.J., download unter: https://www.mieterbund-nrw.de/fileadmin/user_upload/redaktion/Stellungnahmen/2023/Stellungnahme_BaulandmobilisierungsVO.pdf