

<b>Vorlage</b>		Vorlage-Nr:	FB 56/0383/WP17
Federführende Dienststelle: Fachbereich Wohnen, Soziales und Integration		Status:	öffentlich
Beteiligte Dienststelle/n: Fachbereich Immobilienmanagement		AZ:	
		Datum:	28.05.2020
		Verfasser:	
<b>Geplante Einführung Mieterschutzverordnung NRW</b>			
<b>Beratungsfolge:</b>			
<b>Datum</b>	<b>Gremium</b>	<b>Zuständigkeit</b>	
16.06.2020	Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss	Kenntnisnahme	

**Beschlussvorschlag:**

Der Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.

Prof. Dr. Sicking  
(Beigeordneter)

## Finanzielle Auswirkungen

	JA	NEIN	
		x	

<b>Investive Auswirkungen</b>	Ansatz 20xx	Fortgeschrieb ener Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschrieb ener Ansatz 20xx ff.	Gesamt- bedarf (alt)	Gesamt- bedarf (neu)
	Einzahlungen	0	0	0	0	0
Auszahlungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
<b>+ Verbesserung / - Verslechterun g</b>	0		0			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

<b>konsumtive Auswirkungen</b>	Ansatz 20xx	Fortgeschrieb ener Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschrieb ener Ansatz 20xx ff.	Folgekoste n (alt)	Folgekost en (neu)
	Ertrag	0	0	0	0	0
Personal-/ Sachaufwand	0	0	0	0	0	0
Abschreibungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
<b>+ Verbesserung / - Verslechterun g</b>	0		0			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

Es ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen.

## **Erläuterungen:**

### **Die geplante Mieterschutzverordnung NRW**

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) plant zum 01.07.2020 die Einführung einer neuen Mieterschutzverordnung (MietSchVO). Die neue Verordnung möchte die nachfolgend erläuterten bestehenden mietrechtliche Verordnungen, unter ersatzlosem Wegfall der Umwandlungsverordnung, zusammenfassen und die Gebietskulisse harmonisieren:

- **Mietpreisbegrenzungsverordnung** (§ 556d Abs. 2, S. 1 BGB; befristet bis zum 30.6.2020):  
Die als „Mietpreisbremse“ bekannte Verordnung begrenzt die Erhöhung der Miete bei Neuvermietung einer Wohnung auf max. 10 % über der ortsüblichen Miete. Ohne entsprechende Verordnung besteht keine Begrenzung.
- **Kappungsgrenzenverordnung** (§558 Abs. 3, S. 2 und 3 BGB; befristet bis zum 30.06.2020):  
Mieterhöhungen bei bestehenden Mietverhältnissen sind bei Anwendung der zusätzlichen Regulierung über die Landesverordnung auf maximal 15 % innerhalb von drei Jahren begrenzt. Ohne Verordnung erlaubt das BGB bis zu 20 % Mieterhöhung.
- **Kündigungssperrfristverordnung** (§577a Abs. 2 BGB; befristet bis 31.12.2021, wird durch neue MietSchVO vorzeitig ersetzt):  
Droht der Verlust der Mietwohnung aufgrund Eigenbedarfsanmeldung durch den Eigentümer\*in, sichert die Verordnung dem bisherigen Mieter\*innen der Wohnung einen zusätzlichen Kündigungsschutz zu. So müssen im Geltungsbereich der Verordnung 5 Jahre vergehen, bis der neue Eigentümer den Mietvertrag kündigen kann, ohne Verordnung besteht diese Möglichkeit bereits nach 3 Jahren.
- **Umwandlungsverordnung** (§ 172 Abs. 1, S. 4 BauGB; befristet bis 27.03.2020, *läuft ersatzlos aus*):  
Genehmigungspflicht der Begründung von Wohneigentum an bestehenden Wohngebäuden in Milieuschutzgebieten, also der Umwandlung von Miet- zu Eigentumswohnungen.

Der Geltungsbereich der o. g. Verordnungen bezieht sich auf Gebiete, die - auf wissenschaftlicher Grundlage nachgewiesen - einen angespannten Wohnungsmarkt aufweisen. Da die bisher bestehenden Verordnungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Kraft gesetzt wurden, liegen unterschiedliche Gebietsbezüge vor. Bisher schlossen die Gebietskulissen der einzelnen Verordnungen bis zu 37 Gemeinden ein. Dabei gilt die MietbegrenzVO in 22 Gemeinden (4,1 Mio Einwohner\*innen), die KappGrenzVO in 37

Gemeinden (6,4 Mio. Einwohner\*innen) und die KSpVO in 37 Gemeinden (4,5 Mio. Einwohner\*innen).

Bisher war bei allen o. g. Verordnungen die Stadt Aachen vom Geltungsbereich erfasst, da eine entsprechende Anspannung des Aachener Wohnungsmarktes empirisch festgestellt wurde. Wie die jährliche Wohnungsmarktberichterstattung und die Wohnungsbedarfsprognose zeigen ist Aachen, insbesondere durch die erfreuliche Hochschulentwicklung, eine kontinuierlich wachsende Stadt. Dies ist ein großes Potenzial, aber gleichzeitig auch eine Herausforderung in Bezug auf die steigende Wohnraumnachfrage. Die Anspannung des Aachener Wohnungsmarktes nimmt in diesem Kontext stetig zu. Seit vielen Jahren sind in Aachen Politik, Verwaltung und Wohnungsmarktakteure aktiv, um mit verschiedenen Initiativen und Instrumenten, insbesondere im Bereich des Neubaus, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und den Anstieg der Miet- und Eigentumspreise einzudämmen. Die neue Mieterschutzverordnung wäre ein wichtiges zusätzliches Instrument um bei den bestehenden Wohnungen und Mietverhältnissen eine Fehlentwicklung zu vermeiden.

Im Gegensatz zu den Analysen, die den bisherigen Verordnungen zu Grunde lagen und zum dokumentierten realen Entwicklungsverlauf, kommt das der Mieterschutzverordnung zugrundeliegende empirica-Gutachten jedoch überraschend zu dem Ergebnis, dass die Stadt Aachen nicht mehr zu den Gemeinden in NRW zu zählen sei, in denen ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt. Eine Einschätzung, die definitiv nicht der Realität vor Ort entspricht. Ein Faktencheck durch die Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung der Stadt Aachen kommt zu dem Schluss, dass die Neubewertung nicht Ergebnis einer veränderten Wohnungsmarktsituation ist, sondern sich auf statistische Verzerrungseffekte zurückführen lässt, welche bezogen auf die Stadt Aachen insbesondere daraus resultieren, dass für den Indikator der Mietbelastungsquote der Gesamtwert der StädteRegion Aachen zugrunde gelegt wurde. Zudem erfolgte eine extreme statistische Simplifizierung, die die Anspannung des Wohnungsmarktes alleine auf zwei Indikatoren – Leerstand und Mietbelastungsquote - zurückführt (*siehe weitere Erläuterungen zum Mantelgutachten, S. 4ff*). Durch diese Änderung der Systematik werden statt der bisher umfassten 22 bis 37 Gemeinden mit 4 bis 6 Millionen Einwohner\*innen nur noch 18 Gemeinden mit ca. 2,9 Mio. von den Schutzbestimmungen erfasst. Eine statistische Ungenauigkeit, die zu erheblichen Auswirkungen führt: So würden bei Wegfall der bisherigen Schutzbestimmungen und ohne Aufnahme in die neue Mieterschutzverordnungen wichtige Schutzbestimmungen für die Aachener Mieter\*innen wegfallen, um z. B. Mietpreissteigerungen bei Neuvermietungen zu begrenzen, Anpassungen von Bestandsmieten zu regulieren und den zusätzlichen Kündigungsschutz bei drohendem Verlust der Mietwohnung aufgrund Eigenbedarfsanmeldung durch den Eigentümer zu sichern.

Damit ginge ein wichtiger Baustein verloren, der bisher zur Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen beigetragen hat. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht der Stadt Aachen dringend geboten, die statistischen Ungenauigkeiten zu korrigieren, eine Neubewertung der Wohnraumsituation vorzunehmen und die Stadt Aachen in den Anwendungsbereich der Mieterschutzverordnung aufzunehmen.

Um dies zu erreichen hat der Aachener Wohnungsdezernent Prof. Manfred Sicking im April 2020 unmittelbar nach Bekanntwerden des Mantelgutachtens zur neuen Mieterschutzverordnung mit einer Stellungnahme beim Städtetag NRW reagiert. Basierend auf einer Vielzahl weiterer kommunaler Stellungnahmen aus anderen Kommunen in NRW hat der Städtetag / die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen eine Stellungnahme zum Thema an das verantwortliche Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen gesendet (s. Anlage 1). Als Reaktion auf den deutlichen Appell aus den Kommunen hat der zuständige Fachausschuss Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen im Landtag NRW am 15.05.2020 eine Anhörung zum Thema auf Basis schriftlicher Stellungnahmen durchgeführt. Zudem hat sich die Verwaltungsspitze aus Dortmund und Bielefeld mit einem Schreiben an Frau Ministerin Scharrenbach gewandt und um eine Überarbeitung des Gutachtens gebeten. Auch der Aachener Oberbürgermeister Marcel Philipp hat eine entsprechende Stellungnahme an die Ministerin adressiert. In weiteren NRW Kommunen (z. B. Bochum, Essen) befinden sich entsprechende Schreiben nach Kenntnis der Stadt Aachen in Vorbereitung. Die neue Mieterschutzverordnung soll am 01.07.2020 in Kraft treten.

### **Das Mantelgutachten zur MietSchVO NRW**

Basis für die Verordnung und die stark reduzierte Gebietskulisse ist das „Mantelgutachten zu den mietrechtlichen Verordnungen in Nordrhein-Westfalen – Endbericht“ (03/2020), welches durch die „empirica ag – Büro Berlin“ erstellt wurde. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die Stadt Aachen nicht mehr zu den Gemeinden in NRW zu zählen sei, in denen ein angespannter Wohnungsmarkt identifiziert werden könnte. Ein Faktencheck durch die Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung im Fachbereich Wohnen, Soziales und Integration hat ergeben, dass die Neubewertung nicht Ergebnis einer veränderten Wohnungsmarktsituation ist, sondern sich auf statistische Verzerrungseffekte zurückführen lässt sowie durch ein methodisch inkonsistentes Vorgehen im Verlauf des Gutachtens.

Das Gutachten nimmt erstmals die Bewertung eines angespannten Wohnungsmarktes abschließend auf Basis einer Kombination von lediglich zwei Indikatoren vor, die beide nach

Systematik des Gutachtens gleichzeitig im kritischen Bereich liegen müssen, damit eine entsprechende Anspannung hinreichend zu identifizieren wäre:

- Wohnungsleerstand < 4%
- Mietbelastung > 120 % des Bundesdurchschnittes

Das BGB bietet zur sachgemäßen Identifizierung noch zwei weitere Kriterien an: die überdurchschnittliche Entwicklung der Mieten sowie Wachstum der Wohnbevölkerung ohne entsprechend erforderliche Neubautätigkeit. Das Gutachten verzichtet dabei auf die Verwendung dieser beiden Indikatoren.

Mit einem hier vorliegenden (und im Gutachten mit 1,6 % benannten) Wohnungsleerstand von 1,7 % in der Stadt Aachen ist die erste Bedingung für die Stadt Aachen eindeutig erfüllt.

Im Rahmen des Gutachtens scheitert Aachen jedoch laut Verfasser am zweiten Kriterium, der relativen Mietbelastung, die nach Ansicht der Gutachter oberhalb von 120 % des bundesweiten Durchschnittes liegen muss. Dabei handelt es sich nach Auffassung der Stadt Aachen um eine statistische Verzerrung, die durch eine falsche Gebietskulisse hervorgerufen wurde. Das verwendete Medianeinkommen wird bei den kreisfreien Städten wie bspw. Münster, Düsseldorf und Bonn korrekterweise für das Stadtgebiet erhoben. Im Falle Aachens liegt jedoch nur ein Gesamtwert für die StädteRegion Aachen vor. Durch diese fehlende Datenlage missachtet das Gutachten dabei die erheblichen Unterschiede bei Bevölkerungsstruktur und Wohnungsmarkt, die zwischen Stadt Aachen und den anderen städteregionalen Gemeinden vorliegen. Trotz städteregionaler Betrachtung (Stadt Aachen und Alt-Kreis-Aachen) erreicht Aachen im Gutachten einen Wert von 100-110 %. Durch den hohen Anteil studentischer Einwohner\*innen, der in der Regel ein niedriges oder gar kein Erwerbseinkommen besitzt und die im Oberzentrum Aachen höheren Mietpreise ist zu vermuten, dass die Stadt Aachen bei Berechnung allein auf Stadtebene den Grenzwert von 120 % deutlich überschreiten würde.

Daher müssten zur Behebung der fehlenden statistischen Grundlagen gerade für eine hochfrequentierte Universitätsstadt wie Aachen im Nachgang weitere Indikatoren zur Identifizierung eines angespannten Wohnungsmarktes heran gezogen werden, um die oben beschriebene statistische Verzerrung korrigieren zu können. Hierbei könnte auf eine bewährte, umfangreiche, statistisch valide und aktuelle Datenlage im Rahmen der Kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung der Stadt Aachen zurückgegriffen werden. Würde dies umgesetzt werden, kann die Stadt Aachen nur in die Kategorie angespannter Wohnungsmarkt fallen.

Unverständlich ist zudem, dass Aachen angesichts der vorgenannten Überlegungen nicht wenigstens zu den im Gutachten aufgeführten Diskussionsfällen erklärt wird. Die

aufgenommenen Diskussionsfälle erfüllen zwar das Kriterium der ausreichend hohen Mietbelastung von 120 % im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt, weisen jedoch keine ausreichend niedrige Leerstandsquote auf. Diese Ausnahmeregelung begründet das Gutachten mit einer möglichen statistischen Ungenauigkeit bei der Berechnung des Leerstandswertes und plädiert dementsprechend dafür, einen Leerstand knapp über dem Grenzwert von 4 % nicht als hartes Ausschlusskriterium zu werten (bis 8,2 % Leerstand wird dieses Kriterium aufgeweicht). Die StädteRegion Aachen liegt im Ganzen betrachtet bei der Berechnung der Mietbelastung über das Medianeinkommen bereits im Bereich von 100-110 %, ein Wert der sonst nur noch von den Städten Köln, Düsseldorf, Bonn, Münster, Leverkusen und dem Rhein-Erft-Kreis<sup>1</sup> erreicht oder übertroffen wird. Es ist angesichts der eben beschriebenen Begründung, warum das Gutachten auch Diskussionsfälle im Rahmen des Leerstandskriteriums erlaubt, nicht nachvollziehbar, warum das Kriterium Mietbelastung bei gleichermaßen auftretenden methodischen Schwierigkeiten (wie im Gutachten und weiter oben detaillierter für die Stadt Aachen ausgeführt) nicht analog behandelt wird. So hätte der Gesetzgeber auch für dieses Kernkriterium die Möglichkeit erhalten, weitere aussagekräftige Indikatoren zur Identifizierung von angespannten Wohnungsmärkten für die betroffenen Gemeinden heran zu ziehen, um eine valide und adäquate Entscheidung treffen zu können. Im Falle der durch das Gutachten identifizierten Diskussionsfälle führt dies nach aktuellem Stand dazu, dass 6 dieser 7 Gemeinden ebenfalls in die neue Mieterschutzverordnung ab 01.07.2020 mit einbezogen werden<sup>2</sup>.

**Anlage/n:**

Anlage 1: Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen zum Entwurf einer Mieterschutzverordnung (MietSchVO) vom 04.05.2020.

---

<sup>1</sup> Dabei erreichen die Stadt Leverkusen und der Rhein-Erft-Kreis ebenfalls nur den Bereich zwischen 100-110 %, die anderen vier Städte überschreiten den Grenzwert von 120 %.

<sup>2</sup> „Die Landesregierung hat sich eingehend mit den Ergebnissen beschäftigt, und sechs von sieben Kommunen, bei denen die Indikatoren Anspannungstendenzen erkennen lassen, ebenfalls einbezogen.“ aus der Pressemitteilung vom 02.04.2020 des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen.

Frau Abteilungsleiterin  
Sigrid Koeppinghoff  
Ministerium für Heimat,  
Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW  
Wohnungsbau, Wohnungs- und  
Siedlungsentwicklung  
Jürgensplatz 1  
40219 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: [FP-R405@mhkbg.nrw.de](mailto:FP-R405@mhkbg.nrw.de)

## Entwurf einer Mieterschutzverordnung (MietSchVO)

Ihr Schreiben vom 02.04.2020; Aktenzeichen: 405 - 6010.22-153/20

Sehr geehrte Frau Koeppinghoff,

die Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen hatte mit der Kündigungssperrfristverordnung vom 24. Januar 2012, der Mietpreisbegrenzungsverordnung vom 23. Juni 2015 und der Kappungsgrenzenverordnung 2019 vom 7. Mai 2019 von den Ermächtigungsgrundlagen des BGB Gebrauch gemacht und die jeweils betroffenen Gebiete bestimmt. Da dies zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfolgte, wurden drei unterschiedliche Gebietskulissen ausgewiesen. Die mietpreisbegrenzenden Verordnungen sollen nun mit Ablauf des 30. Juni 2020 außer Kraft treten. Die Kündigungssperrfristverordnung war befristet bis zum 31. Dezember 2021 und soll aufgehoben werden.

Mit der Einführung einer neuen Mieterschutzverordnung (MietSchVO) zum 1. Juli 2020 plant die Landesregierung, die bisherigen Verordnungen zum Mieterschutz (Mietpreisbegrenzungsverordnung, Kappungsgrenzenverordnung und Kündigungssperrfristverordnung unter Wegfall der Umwandlungsverordnung) zusammenzufassen. Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung hatte die Wirkung der bislang existierenden Mietrechtsverordnungen durch Gutachten evaluieren und darauf aufbauend Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten in Nordrhein-Westfalen identifizieren lassen. Diese Gutachten wurden im März 2020 vorgelegt.

Zunächst begrüßen die kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen, dass die Landesregierung mit dem Entwurf der MietSchVO Abstand nimmt von dem im Koalitionsvertrag formulierten Vorhaben, den für NRW existierenden rechtlichen Mieterschutz in Form der genannten Verordnungen pauschal und ersatzlos zu streichen.

04.05.2020

Städtetag NRW  
Sebastian Klöppel  
Referent  
Telefon 0221 3771-2 06  
[sebastian.kloepfel@staedtetag.de](mailto:sebastian.kloepfel@staedtetag.de)  
Gereonstraße 18 - 32  
50670 Köln  
[www.staedtetag-nrw.de](http://www.staedtetag-nrw.de)  
Aktenzeichen: 64.10.09

Landkreistag NRW  
Dorothee Heimann  
Referentin  
Telefon 0211 300491  
[dorothee.heimann@lkt-nrw.de](mailto:dorothee.heimann@lkt-nrw.de)  
Kavalleriestraße 8  
40213 Düsseldorf  
[www.lkt-nrw.de](http://www.lkt-nrw.de)  
Aktenzeichen: 64.10.10

Städte- und Gemeindebund NRW  
Martin Stiller/Dr. Cornelia Jaeger  
Referent/Referentin  
Telefon 0211 4587-244  
[Martin.Stiller@kommunen.nrw](mailto:Martin.Stiller@kommunen.nrw)  
[Cornelia.Jaeger@kommunen.nrw](mailto:Cornelia.Jaeger@kommunen.nrw)  
Kaiserwerther Straße 199 - 201  
40474 Düsseldorf  
[www.kommunen.nrw](http://www.kommunen.nrw)  
Aktenzeichen: 20.4.2.2-006



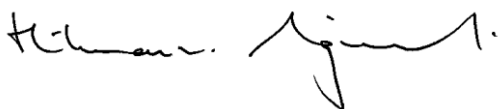
Dass die Umwandlungsverordnung nicht in die geplante MietSchVO integriert werden soll, sondern Ende März ersatzlos ausgelaufen ist, nehmen wir zur Kenntnis. Auch wenn wir die Begründung aus der gutachterlichen Empfehlung nicht vollumfänglich teilen, so lässt sich der Feststellung, dass von der Umwandlungsverordnung in der kommunalen Praxis nahezu kein Gebrauch gemacht worden ist sowie der Nähe des Regelungsziels der Umwandlungsverordnung zur Kündigungssperrfristverordnung kaum etwas entgegensetzen.

Im Weiteren möchten wir jedoch zu der vorliegenden Mieterschutzverordnung detaillierter Stellung nehmen, da sie unseres Erachtens auf Grundlage durchaus zu hinterfragender gutachterlicher Feststellungen politische Schlüsse zieht, die wir für dringend diskussionsbedürftig halten. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände sieht es als geboten an, auf Basis der in der **Anlage** detaillierter ausgeführten Anmerkungen insbesondere die Definition der Gebietskulisse als Bestandteil der geplanten Mieterschutzverordnung zu überarbeiten. Die vorliegenden Ergebnisse stehen weder methodisch noch politisch im Einklang mit den kommunalen wohnungspolitischen Zielen.

Methodische Bedenken halten wir neben der detaillierten Betrachtung dadurch für berechtigt, dass weite Teile der unmittelbaren Umlandgemeinden Kölns und Düsseldorfs aus dem Geltungsbereich herausfallen und andererseits Kommunen wie Telgte, Pulheim, Wachtberg oder gar Nordwalde (zumindest als Diskussionsfälle) anstelle von Aachen, Neuss, Bielefeld, Paderborn oder St. Augustin in die Gebietskulisse aufgenommen werden sollen. Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände hätte das Gutachten neben den quantitativen Datenanalysen auch eine qualitative Befragung der Kommunen umfassen müssen, um sicherzustellen, dass die tatsächliche Lage vor Ort im Gutachten abgebildet ist. Wir hätten es darüber hinaus sehr begrüßt, im Vorfeld der Veröffentlichung des Gutachtens und des Entwurfs der Verordnung in Gespräche mit Ihrem Haus als Auftraggeberin eintreten zu dürfen.

Einen möglichen Weg zu einer Überarbeitung haben wir skizziert. Dies erfordert eine Verständigung zwischen Ihrem Haus und den kommunalen Spitzenverbänden, für die wir gerne bereitstehen. Selbstverständlich würden wir bei Fragen zur Bereitstellung aktueller, kommunaler Daten der Wohnungsmarktbeobachtung unterstützend wirken und stehen für Rückfragen zu unseren geäußerten Bedenken jederzeit zur Verfügung.

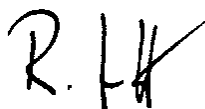
Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Hilmar von Lojewski  
Beigeordneter  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Kai Zentara  
Beigeordneter  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Rudolf Graaff  
Beigeordneter  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

## **Anlage zur Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf der Mieterschutzverordnung**

### **Angemessenen Rahmen der neuen Gebietskulisse für erforderlichen Mieterschutz setzen**

Die Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände in NRW hatte stets eine Harmonisierung der bislang verschiedenen Gebietskulissen der Verordnungen gefordert. Diese verbändeübergreifend artikulierte Forderung soll in der geplanten MietSchVO ihre Umsetzung finden. Das begrüßen wir ausdrücklich und unterstützen das Ziel, die Anwendung der Verordnung auf angespannte kommunale Wohnungsmärkte mit einheitlichen Kriterien zu bewerten. Entscheidend ist, dass diese Instrumente in den Kommunen zur Anwendung kommen, in denen sie nach Lage der Wohnungsmärkte erforderlich und sinnvoll sind.

Der Entwurf der MietSchVO legt eine Gebietskulisse aus 18 von 396 Städten und Gemeinden NRWs fest. Die Gebietskulisse beruht zwar auf gutachterlichen Aussagen, kann aber bei den nicht in der Gebietskulisse vertretenen Kommunen und deren Wohnungsmarktakeuren zu politischen Signalen führen, die örtliche boden- und wohnungspolitische politische Beschlüsse und Maßnahmen erschweren oder gar verhindern. Dort kämen dem MietSchVO-Entwurf zufolge für die kommenden fünf Jahre weder die Mietpreisbremse, noch die Kappungsgrenze oder die Kündigungssperrfrist zur Anwendung, obwohl in zahlreichen Städten und Gemeinden bislang noch eine, zwei oder in einigen Fällen alle drei der bisherigen Verordnungen zur Anwendung gekommen sind. Diese Festlegung erfolgte auf Grundlage vorangegangener Gutachten, die diese lokalen Wohnungsmärkte unter Berufung auf wissenschaftliche Expertise zuletzt in den Jahren 2014, 2015 und 2019 als angespannt eingestuft haben.

Der Entwurf der MietSchVO soll nun durch die gutachterlich ermittelte Gebietskulisse für die nächsten fünf Jahre eine juristisch belastbare Aussage darüber liefern, welcher der Wohnungsmärkte in den 396 Städten und Gemeinden NRWs tatsächlich angespannt ist und welcher nicht. Es stellt sich die Frage, wie wissenschaftlich (im Sinne einer empirisch fundierten Wohnungsmarktbeobachtung) begründet werden kann, dass eine Reihe von Wohnungsmärkten nun per Definition von „angespannt“ zu „nicht angespannt“ qualifiziert werden, auch wenn das den vormaligen, nicht allzu lange zurückliegenden gutachterlichen Feststellungen, der lokalen Wohnungsmarktbeobachtung und auch dem Vergleich der lokalen Wohnungsmärkte untereinander widerspricht. Wir stellen fest, dass diese Neubewertung nicht immer im Einklang mit der kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung steht und nicht der konkreten Wohnungsmarktsituation vor Ort entspricht.

Die festzulegende Gebietskulisse schafft zudem für zahlreiche weitere wohnungsmarktpolitische Instrumente auf der kommunalen Ebene den räumlichen Bezugsrahmen und Begründungszusammenhänge. Diese müssen stets die konkrete Anspannungssituation vor Ort berücksichtigen. Wenn nun – unabhängig von den mietrechtlichen Fragestellungen der MietSchVO – wohnungspolitisch relevante Fragen und Instrumente der Wohnungs-, Boden- und Baulandpolitik oder auch der Wohnraumförderung lokal vor Ort diskutiert werden, kann auf Basis der vorgeschlagenen Gebietskulisse in den nunmehr vermeintlich nicht mehr angespannten Wohnungsmärkten NRWs vor Ort gegen Quotenregelungen für öffentliche Wohnraumförderung, Konzeptvergaben etc. vorgegangen werden. Wir gehen davon aus, dass diese politische Wirkung und Rechtsfolge nicht beabsichtigt ist. Daher wohnt der Gebietskulisse eine Wirkung inne, die über die rein gutachterliche Ermittlung hinaus auch einer politischen Bewertung bedarf.

## Widersprüche zur Wohnungsmarktbeobachtung des Landes und der Kommunen bereinigen

Das Mantelgutachten als Grundlage der Gebietskulisse für die MietSchVO fußt auf Marktdaten, deren aktueller Rand das Jahr 2018 bildet. Erst vor einem Jahr hat die Landesregierung ebenfalls gutachterlich überprüfen lassen, ob eine Anspannung der Wohnungsmärkte derart besteht, dass der Erlass einer neuen Kappungsgrenzenverordnung (KappGrenzVO) gerechtfertigt ist. Auf Grundlage eines ebenfalls vom MHKBG NRW in Auftrag gegebenen Gutachtens (aktueller Rand der verwendeten Daten: 2017) wurde festgestellt, dass die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in 37 nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden gefährdet ist. Diese wurden in die Gebietskulisse der KappGrenzVO NRW aufgenommen. Mit dem Entwurf der MietSchVO hätte sich binnen Jahresfrist die Anzahl der Kommunen NRWs mit angespanntem Wohnungsmarkt um 21 reduziert: Von 37 Kommunen lt. Gutachten zur Kappungsgrenze 2019 (verwendete Daten bis 2017) auf 18 Kommunen lt. Gutachten zu Gebietskulisse 2020 (verwendete Daten bis 2018). Diese Diskrepanz würde jegliche Gutachten zum Wohnungsmarkt entwerten. Wir regen an, die gutachterlichen Erkenntnisse zu überprüfen und miteinander in Einklang zu bringen.

Die Ergebnisse des Gutachtens für die Gebietskulisse der MietSchVO widersprechen nicht nur den lokal existierenden Erkenntnissen aus der jährlich fortgeschriebenen Wohnungsmarktbeobachtung in einer Reihe von Kommunen, die nicht mehr Teil der neuen Gebietskulisse sein sollen, zuvor aber als „angespannte Wohnungsmärkte“ galten. Auch abseits lokaler Perspektiven ergeben sich massive Widersprüche: So heißt es im Fazit zum Wohnungsmarktbericht NRW 2018 der landeseigenen NRW.BANK: *„Die Anspannung auf den nordrhein-westfälischen Wohnungsmärkten hat auch im Zeitraum 2017/2018 weiter zugenommen. Das zeigen sowohl die Entwicklung der Mieten und Eigentumspreise als auch die Experteneinschätzungen aus dem NRW.BANK-Wohnungsmarktbarometer. Die preisgünstigen Mietsegmente wurden in fast allen Landesteilen als „angespannt“ bis „sehr angespannt“ eingestuft (Kap. 2.1).“*

In deutlich mehr Städten und Gemeinden NRWs als dies das Gutachten ermittelt hat, herrschen nach wie vor Anspannungssituationen, die ganz besonders das untere und mittlere Mietpreissegment betreffen. Dieses spielt für die angemessene Wohnraumversorgung breiter Schichten der Bevölkerung eine bedeutende Rolle. Eine weitere Verknappung in diesem Bereich zieht beispielsweise deutliche Steigerungen der Angebotsmieten im Bestand nach sich, die in diesem Zusammenhang notwendige Erhöhung der angemessenen Kosten der Unterkunft (§ 22 Sozialgesetzbuch II u. a.) sowie die wachsende Zahl von wohnungssuchenden Haushalten, die nicht mit einer geförderten Wohnung versorgt werden können. Die lokalen Wohnungsmarktbeobachtungssysteme bestehen zumeist aus einer Vielzahl von weiteren quantitativen Daten und qualitativen Informationen. Auf die Anspannung lokaler Wohnungsmärkte lassen u.a. folgende Faktoren schließen:

- anhaltendes Bevölkerungswachstum bei gleichzeitiger Zunahme der Wanderungsverluste an das direkte Umland (mit einem niedrigeren Preisniveau),
- kontinuierlicher Rückgang der innerstädtischen Umzugshäufigkeit („Lock-in“-Effekt) sowie
- konstant niedrige Leerstandsquote.

Auch die jährlich befragten Wohnungsmarkexperten schätzen die Situation in weit mehr Städten und Gemeinden als angespannt ein, als im Gutachten zur Gebietskulisse der Mieterschutzverordnung zum Ausdruck kommt.

Als wirksamstes Mittel gegen die angespannten lokalen Wohnungsmärkte dient der Wohnungsneubau, insbesondere im bezahlbaren Preissegment. Er schafft ein insgesamt größeres Angebot an Wohnraum und trägt daher zur Entspannung der Mietpreise bei. Wir geben jedoch zu bedenken, dass der Neubau

- nur einen Bruchteil des gesamten (Miet-)Wohnungsbestandes ausmacht,
- auf Grund der hohen Gestellungskosten fast ausschließlich im hochpreisigen Segment stattfindet (Hinweis: erhoffte Sickereffekte sind auf angespannten Märkten stark eingeschränkt),

- im öffentlich geförderten Wohnungsbau trotz erheblicher Bemühungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene noch immer eine untergeordnete Rolle einnimmt und
- durch diverse Hemmnisse (langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren, Kapazitätsengpässe der Bauwirtschaft) zeitintensive Realisierungsphasen aufweist.

Daher ist die Vermeidung von deutlichen Mietsteigerungen im Wohnungsbestand als begleitendes Instrument für die Sicherung von bezahlbarem Wohnraum in Kommunen mit einer angespannten Wohnungsmarktsituation unerlässlich.

### **Wohnungsmarktsanspannung in NRW-Kommunen so präzise wie möglich ermitteln**

Ein gravierender negativer Nebeneffekt ist die Vermittlung der Botschaft, dass die angemessene Wohnraumversorgung der Menschen in Kommunen außerhalb der Gebietskulisse der MietSchVO gesichert sei, die Mieten bezahlbar wären und daher eine ausgeglichene Wohnungsmarktsituation vorherrsche. Die gegenteiligen Erkenntnisse aus der komplexen kommunalen sowie der landesweiten Wohnungsmarktbeobachtung werden dadurch konterkariert.

### **Kritikpunkte am Gutachten zur Gebietskulisse erörtern**

Neben dem verfehlten politischen Signal, welches die neue Gebietskulisse zur MietSchVO wohnungspolitisch in die Kommunen Nordrhein-Westfalens sendet, lässt sich eine Reihe methodischer Mängel des Gutachtens identifizieren, die das Ergebnis in Frage stellen.

Das zur Beurteilung und Bewertung der Wohnungsmärkte erstellte Gutachten stellt zunächst fest, dass die bislang in Theorie und Praxis herangezogenen Indikatoren für die Bewertung von angespannten Wohnungsmärkten als Einzelindikatoren keine allgemeine Aussagekraft über das Bestehen eines angespannten Wohnungsmarktes haben. Dem ist grundsätzlich nicht zu widersprechen. Die Beurteilung der Wohnungsmarkt- bzw. Wohnraumversorgungssituation verlangt ein komplexes Indikatorensystem mit möglichst aktuellen Datensätzen. Die Wirkungszusammenhänge am Wohnungsmarkt sind sehr vielschichtig. Einzelne statistische Daten sind für sich genommen oftmals nicht aussagekräftig oder ihre Erhebung mit (methodischen) Schwächen behaftet. Daher können belastbare Ergebnisse nur auf Grundlage eines Zusammenspiels von verschiedenen Angebots-, Nachfrage- und Preisdaten getroffen werden, die bestenfalls noch um qualitative Informationen ergänzt werden.

Das Gutachten nimmt erstmals die Bewertung eines angespannten Wohnungsmarktes abschließend auf Basis einer Kombination von lediglich zwei Indikatoren vor, die beide nach Systematik des Gutachtens gleichzeitig im kritischen Bereich liegen müssen, damit eine entsprechende Anspannung hinreichend zu identifizieren wäre:

- Wohnungsleerstand < 4 Prozent
- Mietbelastung > 120 Prozent des Bundesdurchschnittes

Die zentralen Kritikpunkte an der Begründung zur MietSchVO und zur Gebietskulisse sehen wir in folgenden Punkten:

- Zur Bestimmung der Gebietskulisse der neuen MietSchVO NRW wurden **lediglich zwei der vier vom Bundesgesetzgeber im § 556d Abs. 2 BGB als vorrangig vorgegebenen Indikatoren** verwendet. Ausgewählt wurden nur die überdurchschnittliche Mietbelastung im bundesdeutschen Vergleich (Nr. 2) sowie der geringe Leerstand (Nr. 4) — allerdings ohne die Nachfrage zu berücksichtigen. Der Bundesgesetzgeber verlangt nicht, dass alle aufgeführten Kriterien zu betrachten sind („oder“). Warum aber die Beantwortung einer so komplexen Fragestellung mit entsprechend weitreichenden

Folgen lediglich auf so geringe Evidenz gestützt wird, ist nicht nachvollziehbar. Die Hinzuziehung weiterer Indikatoren, die der Gesetzgeber durch die Formulierung *"kann insbesondere der Fall sein..."* explizit zulässt, wurde ebenfalls außer Acht gelassen.

Zwar beschäftigt sich das Gutachten bei der Frage der Evaluierung der bisherigen Regelungen recht ausführlich mit verschiedenen vorliegenden Mietkennwerten (ortübliche Vergleichsmieten, Bestandsmieten, Angebotsmieten) und deren Relationen untereinander bis auf die lokale Ebene – in die Herleitung der Gebietskulisse fließen diese Betrachtungen aber nicht entscheidend mit ein.

- Nicht nachvollziehbar ist auch die Entscheidung, **keinerlei Entwicklungsindikatoren für die Beurteilung der Anspannung auf den Wohnungsmärkten** einfließen zu lassen. Die im § 556d Abs. 2 Nr. 1 BGB aufgeführten überdurchschnittliche Mietpreissteigerungen wurden trotz bekannter Aussagekraft für eine Marktanspannung nicht zusätzlich zum Mietenniveau bzw. zur Mietbelastungsquote betrachtet. In der Regel zeigen sich nur auf entspannten bzw. ausgeglichenen oder komplett ausgereizten Märkten keine bzw. geringe Preissteigerungen (fast unabhängig vom angebotenen Produkt). Die Entwicklung von Bevölkerungs- und Haushaltszahlen wird weder rückblickend noch zukünftig (Prognosen) und auch nicht im Zusammenhang mit der Entwicklung des Angebotes (Wohnungsbestand oder Neubau) in die Begründung einbezogen (Nr. 3).
- In einer Gesamtbetrachtung hätte es sich angeboten, die beiden verwendeten Indikatoren „Leerstand“ und Mietbelastung“, die den aktuellen Zustand abbilden, um den Aspekt „**Dynamik**“ zu ergänzen. Damit wäre ggf. eine frühzeitige Dämpfung stark steigender Mieten durch die o.g. Regelungen möglich geworden.
- Im Gutachten wird die **Behauptung aufgestellt, der Neubau sei „passgenau“**. Eine haushaltsbezogene Prüfung bleibt aus. Bedarfs- und nachfragegerechte Qualitäten spielen entgegen früherer Argumentationen der Gutachter dabei keine Rolle. Ebenso findet **keinerlei Betrachtung von Wohnungsteilmarktsegmenten oder bestimmten Zielgruppen** (bspw. einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten) statt.
- Die als einer der Hauptindikatoren verwendeten **Leerstandsdaten** werden im Gutachten als teilweise fehlerbehaftet beschrieben und basieren auf Zensusdaten aus 2011. Viele andere Indikatoren fallen mit dieser oder ähnlichen Begründungen heraus. Im Gutachten reichen nun offenbar unspezifische Fortschreibungen über einen langen Zeitraum und Schätzungen aus, um als wesentliche Entscheidungsgrundlage zu dienen. Dies ist nicht konsequent. Zudem liegen aus einer ganzen Reihe von Kommunen deutlich validere Leerstandsdaten vor, die sich deutlich von den im Gutachten genutzten Daten unterscheiden.
- Vor allem ausschlaggebend zur Bestimmung der Gebietskulisse ist gemäß der gutachterlichen Einschätzung die **Mietbelastung**. Eine zentrale Rolle spielen hierbei verschiedene Indikatoren zur Frage des Einkommens der Bevölkerung. Im Grundsatz erscheint die Betrachtung der Mietbelastung aus unserer Sicht sinnvoll. Allerdings bereiten die verschiedenen Einkommensdefinitionen, Betrachtungsebenen und Datenverfügbarkeiten in diesem Bereich regelmäßig große methodische Schwierigkeiten.

Wohl vor diesem Hintergrund berechnet auch das Gutachten allein drei verschiedene Mietbelastungsquoten. Dies erscheint ebenfalls sinnvoll, da jeder Indikator individuelle Schwächen aufweist. Für die spätere Identifizierung angespannter Haushalte sind dann vor allem das Medianeinkommen und das Arbeitnehmerentgelt entscheidend. Beiden Indikatoren liegen jeweils unterschiedliche, aber ausgeprägte methodische Probleme zugrunde, die maßgebliche Auswirkungen auf die dann berechnete Mietbelastungsquote haben: **Das Medianeinkommen liegt jeweils ausschließlich auf der Ebene von Kreisen und kreisfreien Städten vor** und kann – wie auch vom Gutachter konstatiert – nicht weiter an die Gegebenheiten in den einzelnen Gemeinden angepasst werden. Im Falle kreisangehöriger Großstädte oder Oberzentren leben dort im Regelfall aber mehr Menschen mit tendenziell niedrigeren Einkommen als in den Umlandgemeinden. Hier sind vor allem die

Studierenden zu nennen, aber auch ein höherer Anteil an Transferleistungsempfängern. Es ist davon auszugehen, dass vor diesem Hintergrund das **Medianeinkommen von Großstädten wie Paderborn (Kreis Paderborn), Neuss (Rhein-Kreis Neuss) und insbesondere auch Aachen (als Teil der StädteRegion) deutlich niedriger anzusetzen** wäre. In der Folge dürften die Mietbelastungsquoten deutlich höher liegen.

Im Falle der **Verwendung des Arbeitnehmerentgeltes** wird im Gutachten der Rückgriff auf die Werte der jeweiligen Kreisebene zwar durchaus plausibel begründet. Allerdings ist nicht ersichtlich, welche Aussagekraft das Arbeitnehmerentgelt für die Mietbelastung insgesamt haben soll. Denn **die Mietbelastung von Studierenden, Transferleistungsempfängern oder Rentnern bleibt hier unberücksichtigt**. Dabei wäre die zusätzliche Betrachtung **sozioökonomischer Indikatoren** (oder eines integrierten Indikators) geboten, um die besonders **durch die Verordnung zu schützenden Haushalte mit geringem Einkommen** abzubilden. Diesen stehen weit weniger Wahlmöglichkeiten zur Verfügung und sie werden durch die Verteuerung der Mieten zusätzlich stark finanziell belastet.

- Nicht hinreichend erläutert wird im Gutachten die **Wahl der Wohnungsmiete als Gesamtmiete** (nicht als Quadratmetermiete) zur Berechnung der Mietbelastungsquoten. Schließlich gilt tendenziell, dass Quadratmetermieten kleiner Wohnungen höher liegen als großer Wohnungen. Zwar konstatiert der Gutachter, dass dadurch „eine regional hohe Mietbelastung auch durch besonders große Wohnflächen entstehen kann“ (S. 7, empirica-Gutachten zur Identifizierung von angespannten Wohnungsmärkten). Dass aber natürlich auch der umgekehrte Fall denkbar ist – viele kleine Wohnflächen (bspw. in Universitätsstädten) ergeben möglicherweise bei der Betrachtung der Gesamtmieten regional (zu) geringe Mietbelastungsquoten – erwähnt das Gutachten nicht. Welche Dimension diese Fragestellung in sich birgt, bleibt unbekannt. Wenn sich aber bei Wohnungsmärkten bspw. mit einem deutlich überdurchschnittlichen Studierendenanteil (Aachen, Paderborn etc.) sowohl die Wohnungsgröße als auch die nicht ausreichende Betrachtung von geringen Einkommen bzw. Transferleistungen gleichzeitig in der durch das Gutachten vorgenommenen Berechnung der Mietbelastung niederschlägt, könnten daraus strukturelle Verzerrungen entstanden sein. Im Gutachten finden sich keine Ausführungen, wonach eine Prüfung zur Vermeidung dieses Problems erfolgt wäre.
- Die Orientierung **am bundesweiten Durchschnitt** wird vom Bundesgesetzgeber vorgegeben. Allerdings wäre eine **kritische gutachterliche Betrachtung dieses Maßstabs** sinnvoll gewesen. Der bundesweite Durchschnitt ist in diesem Zusammenhang als Orientierungsgröße nur eingeschränkt aussagekräftig. Der Vergleich mit anderen Städten dient einem Ranking, aber nicht der Beantwortung der Frage, ob die ausreichende Mietwohnraumversorgung zu angemessenen Bedingungen in der einzelnen Kommune gewährleistet ist. Der Gutachter selbst verwirft in seinen Ausführungen die Verwendung eines lokalen Mietenindikators im Vergleich zum Bundesdurchschnitt mit der Begründung: „Wohnraum bzw. Mieten sind ein lokales Gut, und Preise für lokale Güter richten sich stets am lokalen Einkommen bzw. Lohnsatz aus.“ (S. 3). Abgesehen davon, dass diese stark vereinfachende Aussage den heutigen komplexen Wohnungsmarktentwicklungen und Umzugs- und Pendlerbewegungen vor dem Hintergrund moderner Arbeitsverhältnisse und -mobilität kaum mehr Rechnung trägt, wäre es geboten gewesen, lokale Mietpreisentwicklungen der lokalen Einkommens- bzw. Lohnentwicklung gegenüberzustellen.
- Das Gutachten legt als **Schwellenwert für eine überdurchschnittliche Mietbelastung 120 Prozent** des bundesweiten Durchschnitts fest. Eine Begründung, warum die Vorgaben des Gesetzgebers („deutlich übersteigt“ bzw. „besonders“) mit einer 20-prozentigen Abweichung vom Bundesdurchschnitt als erfüllt angesehen werden und nicht mit einem anderen Wert, enthält das Gutachten nicht. Es findet sich lediglich ein Verweis auf einen vergleichbaren Schwellenwert in der praktischen Anwendung in Rheinland-Pfalz und Sachsen – in beiden Fällen handelt es sich um Berichte desselben Gutachters.

### **Chance zur umfassenden Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte nutzen**

Wir begrüßen ausdrücklich die Bereitschaft des Ministeriums, alternative Analyseansätze gegenüber früheren Gutachten zur Ermittlung angespannter Wohnungsmärkte zu erproben. Mit dem Gutachten wurde allerdings die Chance nicht genutzt, sich auf Grundlage langjährig praktizierter, bundesweit anerkannter Grundsätze der Wohnungsmarktbeobachtung mit den Fragestellungen der Marktanspannung und der ausreichenden Mietwohnraumversorgung im größten Teilwohnungsmarkt Deutschlands umfassend und hinreichend auseinanderzusetzen.

Methodische Bedenken halten wir neben der oben geführten detaillierten Betrachtung dadurch für berechtigt, dass weite Teile der unmittelbaren Umlandgemeinden Kölns und Düsseldorf aus dem Geltungsbereich herausfallen und andererseits Kommunen wie Telgte (eindeutig), Pulheim, Wachtberg oder gar Nordwalde (zumindest als Diskussionsfälle) anstelle von Aachen, Neuss, Bielefeld, Paderborn oder St. Augustin in die Gebietskulisse aufgenommen werden sollen. Wir hätten es sehr begrüßt, im Vorfeld der Veröffentlichung des Gutachtens und des Entwurfs der Verordnung hierüber in Gespräche mit dem Land als Auftraggeberin eintreten zu dürfen und auch die Kommunen vor Ort zu ihrer Einschätzung der Wohnungsmarktsituation zu befragen.

Die methodische Vorgehensweise hätte unseres Erachtens auf den Prüfstand gestellt und diskutiert werden müssen, da die abschließenden Ergebnisse derart deutlich von bisherigen Gutachten abweichen und das Gutachten diese Abweichungen nicht begründet. Die gutachterlichen Diskrepanzen beziehen sich dabei nicht nur auf die bisherigen Gutachten zur Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte in NRW, sondern auch auf weitere aktuelle wissenschaftliche Studien zur Ermittlung von Mietbelastungsquoten (vgl. bspw. Hans-Böckler-Stiftung, Wohnsituation in 77 deutschen Großstädten, 2019). Insgesamt weichen die gutachterlichen Erkenntnisse deutlich von den Ergebnissen der landesweiten Wohnungsmarktbeobachtung der NRW.BANK und der kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung ab. Wir bedauern, dass vor diesem Hintergrund die Methodik nicht stärker hinterfragt wurde. Auch hätten wir es begrüßt, vor der Veröffentlichung einen fachlichen Austausch mit der NRW.BANK (Wohnungsmarktbeobachtung NRW), Vertretern des Lenkungskreises Forum Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände oder anderen Verbänden zu führen, wie dies bei bisherigen wohnungsmarktbezogenen Gutachten üblich ist.

### **Kongruenz zur Gebietskulisse des Wohnraumförderprogramms des Landes herstellen**

Abschließend stellt sich aus Perspektive der kommunalen Spitzenverbände die Frage, wie sich die Ergebnisse des Gutachtens abseits der Frage des Mieterschutzes zur Gebietskulisse in der Wohnraumförderung des Landes NRW verhalten bzw. in Zukunft verhalten werden. Zwar existiert hier der Sache nach kein formaler Widerspruch – ein inhaltlicher ist aber wohl nicht von der Hand zu weisen, wenn eine Reihe von Kommunen (z.B. Dortmund, Bochum, Bielefeld, Mülheim an der Ruhr, Solingen) erst im vergangenen Jahr nicht nur als angespannte Wohnungsmärkte im Sinne der Kappungsgrenzenverordnung identifiziert wurden, sondern auch über die Gebietskulisse zum Wohnraumförderprogramm der Mietstufe 4 mit entsprechend attraktiveren Förderkonditionen zugeordnet wurden.

Uns ist bewusst, dass auch für die Gebietskulisse der Wohnraumförderung eine wissenschaftliche Neuarbeitung in Planung ist. Gleichwohl sehen wir hier die Gefahr für einen Zielkonflikt. Selbst wenn eine separate, neu erarbeitete Gebietskulisse für die Wohnraumförderung auf andere Indikatoren abstellt als die MietSchVO, erachten wir es derzeit als kaum möglich, differenzierte Förderkonditionen ohne Rückgriff auf vorliegende Erkenntnisse zur Wohnungsmarktanspannung - auf welcher räumlichen Ebene auch immer - zu entwickeln. Damit wäre dann aber die unmittelbare Verbindung zur Gebietskulisse der MietSchVO etabliert.

Die kommunalen Spitzenverbände verfolgen das Ziel, ausreichend bezahlbaren Wohnraum für einkommensschwächere Schichten der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen bereitzustellen. Dabei sind aber Fragen des Mieterschutzes im Bestand und die effektive Schaffung bezahlbaren Wohnraumes mit öffentlicher Unterstützung untrennbar miteinander verbunden.

### **Weiteres Vorgehen abstimmen und einvernehmlich vereinbaren**

In der Summe betrachtet ist aus unserer Sicht nicht gesichert, dass die vorliegende Analyse wissenschaftlich belastbare Ergebnisse liefert und den politischen Auftrag erfüllt, nämlich die Grundlage zu liefern, die auskömmliche Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum abzubilden. Daher erscheint es uns erforderlich, die Aufnahme weiterer Kommunen in die Gebietskulisse zu prüfen.

Dazu zählen insbesondere

- kreisangehörige Kommunen, bei denen aufgrund der dargestellten mangelnden Datenverfügbarkeit die zugrunde gelegte Berechnung der Mietbelastung (auf Basis der nur kreisweit vorhandenen Medianeinkommen bzw. der nicht hinreichend Personen ohne Erwerbseinkommen abbildende Arbeitnehmerentgelte) strukturell zu niedrig ausfällt, z.B. Neuss und Meerbusch (Rhein-Kreis Neuss), Paderborn (Kreis Paderborn), St. Augustin (Rhein-Sieg-Kreis), Mettmann, Langenfeld und Ratingen (Kreis Mettmann), Brühl und Hürth (Rhein-Erft-Kreis) etc. sowie
- kreisfreie Kommunen, bei denen die Wohnungsmarktentwicklung in den vergangenen Jahren eine Dynamik zeigt, die durch die statische Analyse des Gutachtens vollständig außen vor bleibt. Zudem liefern die eigenen, teils deutlich aktuelleren und valideren Daten (z.B. eigene aktuelle Leerstandserhebungen) der jeweiligen kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung hinreichend Belege für eine Anspannung des Wohnungsmarktes, z.B. Leverkusen, Bielefeld, Dortmund etc.

Einen Sonderfall, der beide vorgenannten Aspekte vereinigt, stellt die kreisfreie Großstadt Aachen als Teil des StädteRegion Aachen dar.

Die Aufnahme dieser und eventuell weiterer Kommunen in die Gebietskulisse ließe sich durch eine offenere und weitergehende Bewertung und Diskussion der Gutachterergebnisse schaffen. Dies wäre insofern stringent, da das Gutachten selbst verschiedene Diskussionsfälle identifiziert (S. 38 f). Diese weisen zwar das Kriterium der ausreichend hohen Mietbelastung von 120 Prozent im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt auf, jedoch keine ausreichend niedrige Leerstandsquote. Trotzdem sollen sie in die Gebietskulisse (mit Ausnahme von Nordwalde) aufgenommen werden. Würde das Ministerium eine weniger restriktive Bewertung zulassen, so ergäbe sich die Möglichkeit, weitere aussagekräftige Indikatoren zur Identifizierung von angespannten Wohnungsmärkten für die betroffenen Gemeinden heranzuziehen, um eine valide und adäquate Entscheidung treffen zu können. Unter Einbeziehung der fortlaufenden Ergebnisse der Wohnungsmarktbeobachtung der NRW.BANK ließen sich kurzfristig zahlreiche Indikatoren als Ergänzung für mögliche Diskussionsfälle heranziehen. Dies könnte zu einer gut begründeten Erweiterung der einzubeziehenden Kommunen führen.

Im Anhang finden sich beispielhaft ergänzende Darstellungen zur Frage der Anspannung auf lokalen Wohnungsmärkten aus den Städten Aachen und Bielefeld. Teilweise finden hier im Grundsatz zwar vergleichbare Indikatoren (z.B. Leerstand) Verwendung, zumeist sind die konkreten Daten aber deutlich aktueller und valider. Teilweise werden auch Datenbestände des Gutachters zur Darstellung genutzt, mittels derer – anders als im Gutachten selber – Hinweise auf eine jeweilige Wohnungsmarktanspannung zu erkennen sind. Vergleichbares empirisches Datenmaterial ließe sich aus zahlreichen weiteren betroffenen Kommunen zusammentragen oder direkt der Wohnungsmarktberichterstattung der NRW.BANK entnehmen.



## Anhang:

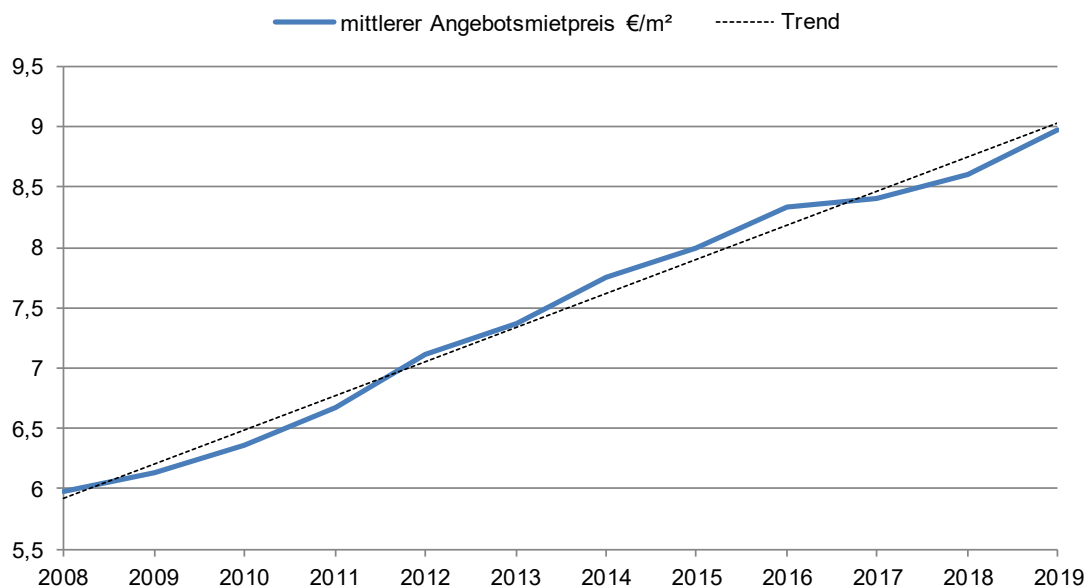
### I. Beispiel Aachen

#### 1. Entwicklung der mittleren Angebotsmietpreise je Quadratmeter (Neu- und Wiedervermietung)

Zur Analyse der aktuellen Entwicklung und Anspannung auf dem Wohnungsmarkt ist laut dem hier betrachteten Mantelgutachten die Analyse der Neuvertragsmieten/Angebotsmieten der geeignetste Wert mit einer „hervorragenden“ Datengrundlage. Nur dieser Wert „[...] sagt etwas über das aktuelle Verhältnis von verfügbaren Wohnungen zu nachgefragten Wohnungen in Zahl und Qualität aus. Da nach der Vermietung jede neu vermietete Wohnung zu einer Bestandswohnung wird, folgen die Bestandsmieten zeitlich den Neuvertragsmieten nach. Neuvertragsmieten sind die Schrittmacher der Entwicklung.“ (S. 9). Da der Bundesgesetzgeber im Rahmen der Mietpreisbremse in § 556d Abs. 2 BGB Mietpreissteigerungen, die deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt liegen, als ein ausreichendes Kriterium für das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes definiert, ist dies entsprechend ein besonders gut geeigneter Indikator zur Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte<sup>1</sup>.

Die anhand der Daten von empirica-systeme.de (seit 2012) und IDN ImmoDaten (bis 2011) ausgewertete Preisentwicklung von Wohnungsangeboten seit 2008 zeigt für Aachen erhebliche Steigerungsraten an, die die Steigerungsraten von Schwarmstädten wie Bonn (35 %) und Köln (41 %) für denselben Zeitraum deutlich übertreffen<sup>2</sup>. So stieg der mittlere Angebotsmietpreis pro Quadratmeter Wohnfläche von 5,97 € im Jahr 2008 auf nun 8,97 € (2019) an. Dies stellt eine Steigerung um 50,25 % dar, was einer durchschnittlichen jährlichen Teuerungsrate von 3,77 % entspricht. Wird diese Steigerung noch um die allgemeine Preissteigerung aufgrund der tatsächlichen historischen Inflation in diesem Zeitraum bereinigt, kann eine nach wie vor sehr deutliche Steigerung von 34,5 % beobachtet werden.

**Abb. 1: Entwicklung Angebotsmieten in Aachen 2008-2019 (€/m<sup>2</sup>)**



Quelle: empirica-systeme.de (ab 2012) und IDN ImmoDaten (bis 2011).

<sup>1</sup> Entsprechende Vergleichsdaten für den Bundesdurchschnitt liegen beim Anbieter empirica-systeme.de vor und könnten entsprechend vom Gesetzgeber angefordert werden.

<sup>2</sup> Diese Werte werden vom Gutachten auf S. 10 als starke Mietsteigerungen hervorgehoben.

Die Vollerhebung von empirica-systeme.de umfasst sämtliche, auf allen gängigen Medienplattformen veröffentlichte Mietangebote für Wohnungen und kann dementsprechend als enorm robuster Indikator für die Wohnungsmarktentwicklung in den Grenzen der Stadt Aachen bezeichnet werden. Die Abbildung 1 verdeutlicht zudem den über einen Zeitraum von 11 Jahren äußerst stabilen Anstieg dieses Indikators, der Jahr für Jahr um mehr als 4,5 % ansteigt, inflationsbereinigt wären dies 3,1 %. Zwar ist die Mietsteigerung, wie auch das Mantelgutachten beschreibt (S. 28), ein dynamischer Indikator, der zur Beschreibung einer Entwicklung, jedoch nicht zur Umschreibung eines Zustandes (wie z.B. einem aktuell angespannten Wohnungsmarkt) geeignet ist. Jedoch genügt die hier über einen langen Zeitraum konstante Preissteigerung von jeweils mehr als 3 % jährlich, die zur regulären Preissteigerung durch Inflation noch hinzu zu rechnen ist, dazu, von einem dauerhaften Zustand bzw. einem Niveau einer enormen Preissteigerung zu sprechen. Dieser wuchtige und lang andauernde Effekt lässt auf eine derzeitige Gefährdung der lokalen Versorgung mit Wohnraum schließen.

## **2. Deutlicher Anstieg der Haushaltszahlen, Bevölkerungszahl und Studierendenzahl**

Der beispiellose Hochschulboom der letzten zehn Jahre hat auch am Hochschulstandort Aachen seine Spuren hinterlassen und für einen enormen Schub bei den für die Wohnungsnachfrage relevanten Indikatoren gesorgt. Der beispiellose Zuwachs von knapp 20.000 Studierenden an den Aachener Hochschulen im Zeitraum von 2008-2018 ist der maßgeblich treibende Faktor hierfür. So stieg die Zahl der in Aachen registrierten Haushalte analog dazu um 14.554 Haushalte an. Gleichzeitig wuchs die Aachener Bevölkerung um 11.100 Personen. Angesichts der aktuell erfolgenden Campus-Erweiterungen der RWTH Aachen und des Hochschulbooms ist von einem zunehmenden Druck auf den Aachener Wohnungsmarkt auszugehen. So kommt eine im Jahr 2018 veröffentlichte Wohnraumbedarfsprognose des Instituts Quaestio zu dem Ergebnis, dass bis 2035 10.000 neue Wohneinheiten in Aachen benötigt werden.

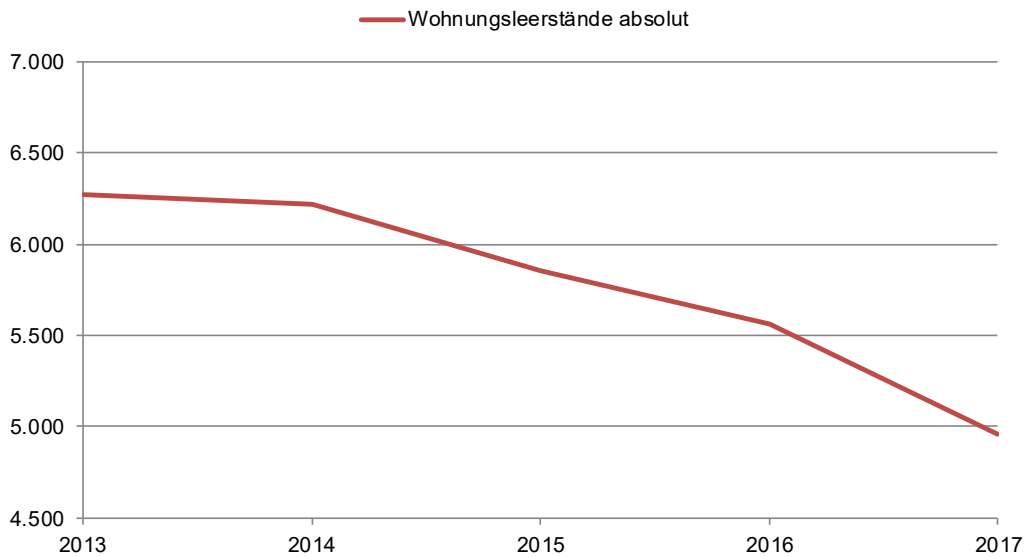
## **3. Dynamische Entwicklung nach unten bei den jährlich festgestellten Wohnungsleerstände**

Die nach der Zählermethode durch den örtlichen Energieversorger STAWAG<sup>3</sup> erhobenen und durch die Stadt Aachen ausgewerteten Wohnungsleerstandsdaten beschreiben insbesondere für die letzten fünf Jahre eine sich intensivierende Abnahme des absoluten und relativen Wohnungsleerstandes im Stadtgebiet. Dabei kommt die Auswertung der Leerstandsquote, bereinigt um modernisierungsbedingte Leerstände, mit einem Leerstand von 1,7 % (Datenjahr 2017) auf einen ähnlichen Wert wie das Mantelgutachten (2018 = 1,6 %). Vor dem Hintergrund der aktuellen angespannten Wohnungsmarktsituation, die im Rahmen der Wohnungsmarktberichterstattung der Stadt Aachen umfangreich dargelegt ist (vgl. Wohnungsmarktbericht 2019 – Stadt Aachen), deuten keine Indizien auf ein Abschwächen dieser Entwicklung hin.

---

<sup>3</sup> Die statistische Methode der Zählerablesungen bei den Stadtwerken Aachen (STAWAG) erlaubt immer nur eine Auswertung der Leerstandsdaten des vorvorherigen Jahres. Die Leerstandsdaten für 2018 können erst zum Q2/2020 bereitgestellt und ausgewertet werden. Die hier vorliegenden Werte für 2017 stellen demnach den aktuellsten Stand dar.

**Abb. 2: Entwicklung Wohnungsleerstände Aachen 2013-2017**



Quelle: STAWAG & Stadt Aachen – Fachbereich Wohnen, Soziales und Integration.

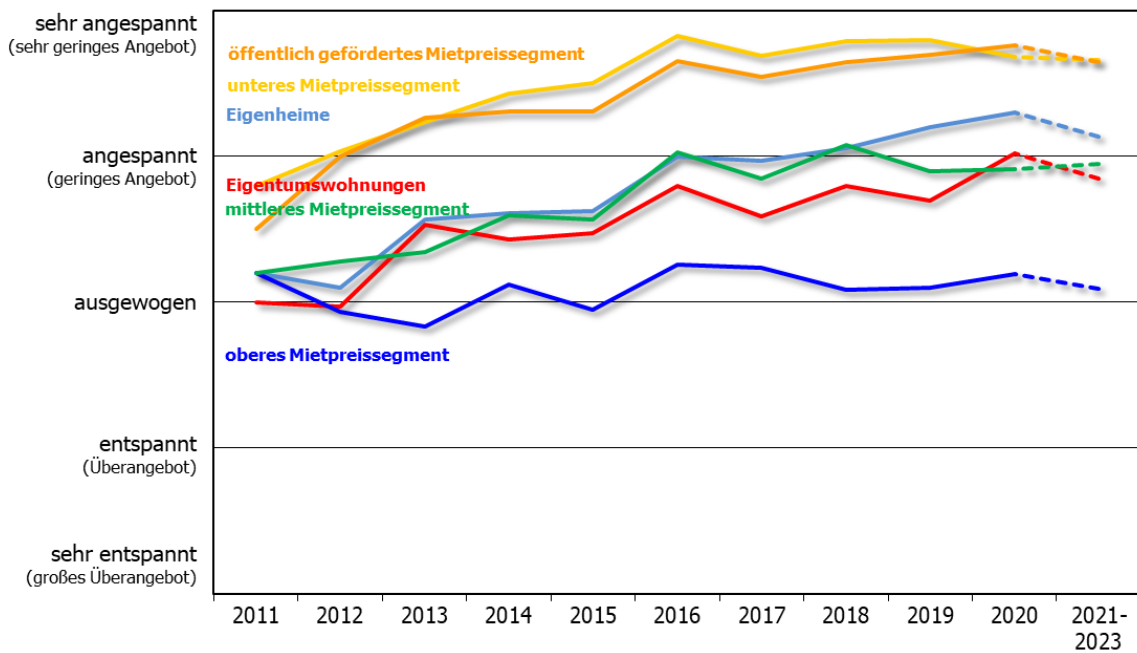
## **II. Beispiel Bielefeld:**

Die Stadt Bielefeld hat seit 20 Jahren ein umfassendes Wohnungsmarktbeobachtungssystem in Abstimmung mit der NRW.BANK und dem landesweiten Netzwerk KomWoB etabliert. Bielefeld dokumentiert den lokalen Wohnungsmarkt mit jährlichen Wohnungsmarktbarometern und regelmäßigen Wohnungsmarktberichten und wertet dafür neben IT.NRW Daten z.B. auch die empirica-Mietpreisdaten aus. Die Ergebnisse und Veröffentlichungen werden jährlich mit einem lokalen Expertenkreis abgestimmt und sind lokal und regional bei allen politischen Entscheidern und Marktakteuren sehr anerkannt.

### **1. Wohnungsmarkt in Bielefeld**

Anhand von diversen Kennzahlen zeigt sich in Bielefeld besonders seit 2016 eine deutlich zunehmende Marktanspannung in fast allen Wohnungsmarktsegmenten. Das untere und das öffentlich geförderte Mietpreissegment sind seit fünf Jahren in Bielefeld sehr angespannt. Aber auch die Marktsegmente für Eigenheime, Eigentumswohnungen und dem mittleren Mietpreisniveau stellen sich in diesem Zeitraum zunehmend angespannter dar.

**Abb. 1 Wohnungsmarktbarometer 2020: Einschätzung der Bielefelder Marktlage von lokalen Marktakteuren**

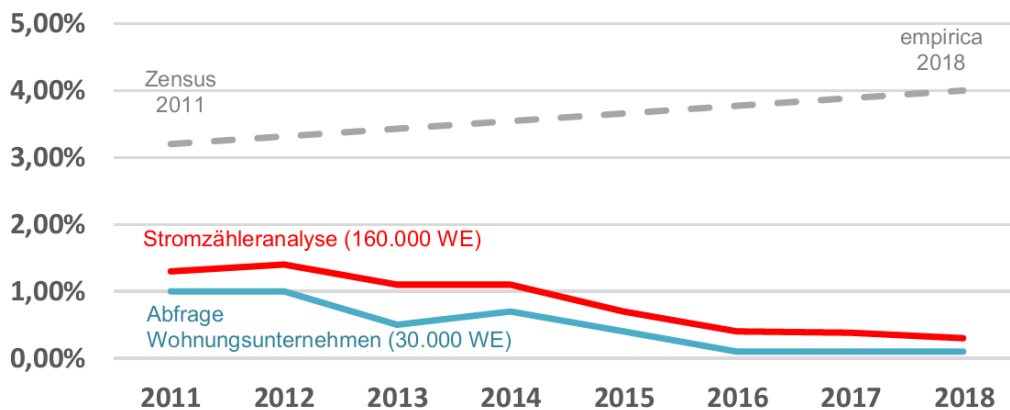


Daten: Stadt Bielefeld Bauamt, Grafik: Bauamt

## 2. Wohnungsleerstände

Das Gutachten errechnet die Entwicklung des jeweiligen Wohnungsleerstandes in den einzelnen Kommunen in Form einer Fortschreibung der Zensusergebnisse aus dem Jahr 2011. Das ist aus Bielefelder Sicht sehr problematisch, da die stichtagsbezogene Leerstandsabfrage im Zensus 2011 in Bielefeld schon zu einem falschen Ergebnis führte, das die Realität am örtlichen Wohnungsmarkt nur unzureichend abbildete:

**Abb. 2 Wohnungsleerstand Bielefeld**



Daten: Zensus 2011/empirica 2018/ Stadt Bielefeld Bauamt, Grafik: Bauamt

Der längerfristige und damit eher problematische strukturelle Wohnungsleerstand ist der sehr viel aussagekräftigere Indikator für Wohnungsmarktdruck. Er wird in Bielefeld seit 2006 mit einer jährlichen Stromzähleranalyse im gesamten Wohnungsbestand erfasst und durch eine zusätzliche Abfrage der Wohnungsunternehmen mit 30.000 Wohneinheiten ergänzt. Er liegt in Bielefeld seit 2018 bei 0,3 Prozent des Wohnungsbestandes. Die Wohnungsunternehmen haben seit 2016 einen strukturellen Leerstand von nur noch 0,1 Prozent.

Bei der Gebäude- und Wohnungszählung im Rahmen des Zensus 2011 wurden in Bielefeld rd. 5.000 Wohnungen als leerstehend gemeldet. Das entsprach einer Leerstandsquote von 3,2 Prozent am 9. Mai 2011. 2011 standen in Bielefeld jedoch nach der wesentlich verlässlicheren Stromzähleranalyse faktisch nur rund 1.700 Wohneinheiten dauerhaft leer. Die strukturelle Leerstandsquote lag damit nur bei 1,3 Prozent des Wohnungsbestandes.

Aufgrund der Fragestellung im Fragebogen war im Zensusergebnis der gesamte fluktuationsbedingte kurzfristige Wohnungsleerstand mit enthalten. Bei annähernd 106.000 vermieteten Wohneinheiten in Bielefeld 2011 und einer Fluktuation von 10 Prozent standen 2011 permanent zwischen 2.600 und 3.000 Mietwohneinheiten umzugsbedingt leer. Dieser kurzfristige Wohnungsleerstand zeigt mehr die Fluktuation am Wohnungsmarkt auf als die eigentliche Marktdruck.

### 3. Jährliche Stromzähleranalyse

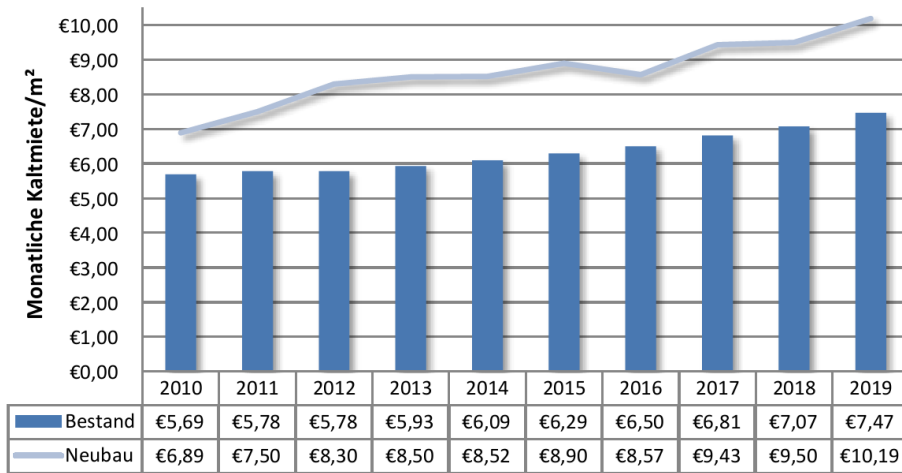
In diesem Rahmen werden Wohnungen mit einem Stromverbrauch von weniger als 150 kWh/a ausgewertet. Dieses Verfahren wird NRW-weit von verschiedenen Städten zusammen mit lokalen Energieversorgern praktiziert, um Wohnungsleerstände zu ermitteln. Die Methode erfasst längerfristige strukturelle und strategische Leerstände, da kürzere fluktuationsbedingte Wohnungsleerstände in der Regel einen höheren Stromverbrauch p.a. verursachen. In Bielefeld wird dieser Indikator für Wohnungsmarktdruck seit 2006 mit der jährlichen anonymisierten Stromzähleranalyse in Kooperation mit der Stadtwerke Bielefeld GmbH ermittelt und im jeweiligen Wohnungsmarktbericht landesweit veröffentlicht.

### 4. Mietpreisentwicklungen

Mietpreise spiegeln das Verhältnis von Angebot und Nachfrage und sind daher ein wichtiger Indikator für den Wohnungsmarkt. Die am Bielefelder Wohnungsmarkt angebotenen Mietwohnginserte werden durch die empirica-Preisdatenbank (empirica-systeme.de) regelmäßig analysiert. Mietpreissteigerungen für

Bestandsobjekte von 31,3 % seit 2010 bzw. 9,7 % in den letzten 2 Jahren sind aus meiner Sicht durchaus ein Indikator für zunehmende Marktanspannung. Besonders die Neubaumieten, die in Bielefeld seit 2010 um 47,9 % gestiegen sind auf inzwischen 10,19 €/m<sup>2</sup> zeigen die deutliche Tendenz zur wachsenden Wohnungsmarktanspannung auf.

**Abb. 3: Entwicklung der Angebotsmieten in Bielefeld 2010 – 2019 (je Juli des Vorjahres bis Juni)**



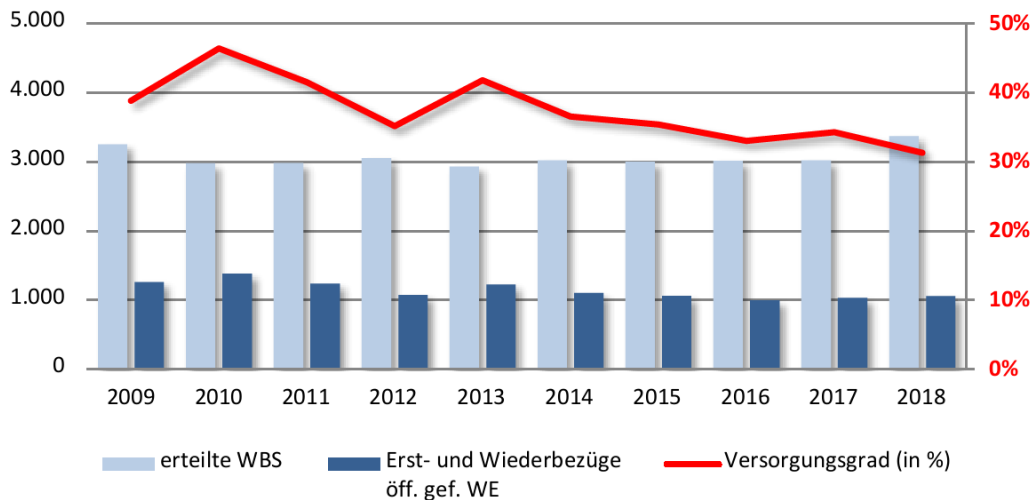
Daten: empirica-Preisdatenbank (bis 2012: IDN ImmoDaten, ab 2013: empirica-systeme.de), Grafik: Bauamt

### 5. Versorgungsgrad wohnungssuchender Haushalte

Der Versorgungsgrad, der sich aus der Zahl der wohnungssuchenden Haushalte und den Erst- und Wiederbezügen von Sozialwohnungen errechnet, hat sich in Bielefeld 2018 auf 31,3 % weiter verschlechtert. Diese Entwicklung in 2018 basiert auf einer deutlich höheren Zahl der ausgestellten WBS und der ziemlich gleich gebliebenen Anzahl von Erstbezügen im geförderten Mietwohnungsneubau und von Wiederbezügen in bestehende Sozialwohnungen. Auch diese Entwicklung ist ein unverkennbarer Indikator für zunehmende Marktanspannung.

**Abb. 4: Versorgungsgrad wohnungssuchender Haushalte**

Versorgungsgrad wohnungssuchender Haushalte 2010 - 2018



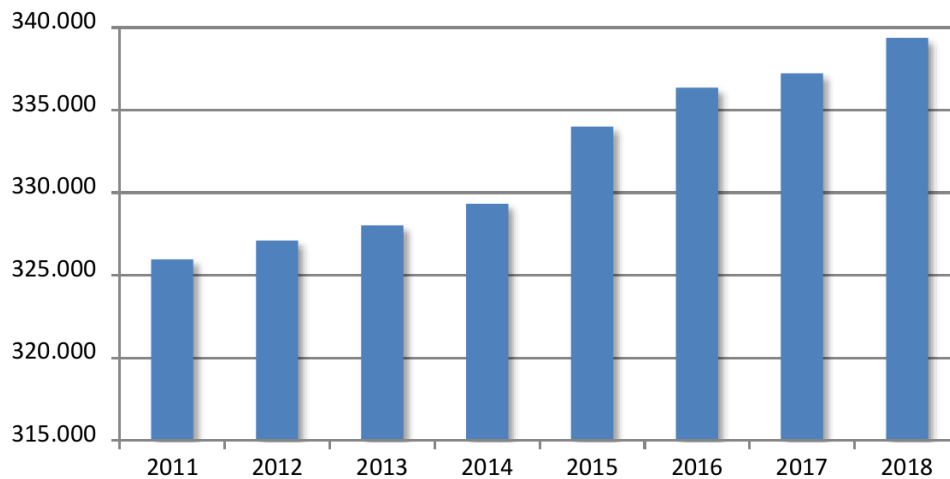
Daten: Sozialamt, Grafik: Bauamt

## 6. Bevölkerungsentwicklung

Auf Grund von methodischen Unterschieden im Zusammenhang mit Daten zu Geflüchteten differiert die Bevölkerungszahl Bielefelds zwischen der kommunalen und der landesweiten Bevölkerungsstatistik aktuell um rd. 7.000 Einwohner. Bereits beim Zensus 2011 gehörte Bielefeld zu den wenigen Kommunen, in denen die Bevölkerungszahl um über 3.000 Einwohner nach oben korrigiert werden musste.

**Abb. 5: Bevölkerungsentwicklung in Bielefeld 2011-2018**

Bevölkerung mit Hauptwohnsitz in Bielefeld 2011 – 2018



Daten: Stadt Bielefeld Presseamt/Statistikstelle, Grafik: Bauamt

Durch umfangreiche Wanderungsgewinne erhöhte sich die Bevölkerungszahl von 326.000 Einwohner 2011 auf 339.367 in 2018. Aus Bielefelder Sicht ist dieses starke Bevölkerungswachstum ein wesentlicher Grund für die deutliche Anspannung des Wohnungsmarktes. Die vom Gutachter genutzte Landesstatistik bildet die Bielefelder Realität nur unzureichend ab. Die Annahme des Gutachtens, dass „zusätzliche Einwohner in neuen Wohngemeinschaften oder anderen Wohnformen wohnen und somit tatsächlich weniger Wohnungen belegen“ (S. 5) kann aus Bielefelder Sicht nicht nachvollzogen werden. In Bielefeld steigt der durchschnittliche Wohnflächenverbrauch pro Kopf seit Jahren.

Außerdem machen das Studierendenwerk und andere Vermieter geltend, dass Studierende heute keine WG-Wohnungen mehr nachfragen, sondern überwiegend in Ein- bis max. Zweipersonenhaushalten leben möchten. In Bielefeld werden von unterschiedlichen Investoren gerade Hunderte von Studierendenappartements errichtet. Die Bevölkerungszahl Bielefelds wird voraussichtlich auf Grund verschiedener Entwicklungen, wie z.B. der Neugründung der Medizinischen Fakultät an der Universität Bielefeld, weiter zunehmen. Neben steigenden Studierendenzahlen werden mittel- und langfristig mit der Medizinischen Fakultät auch neue Arbeitsplätze für weiteres Bevölkerungswachstum sorgen.