

Begründung

A. Allgemeine Begründung

1. Rechtslage

Nach § 558 BGB kann in Bestandsmietverhältnissen die Miete um bis zu 20 % innerhalb von 3 Jahren bis zum Erreichen der ortsüblichen Vergleichsmiete erhöht werden (Kappungsgrenze). Diese Kappungsgrenze kann nach § 558 Absatz 3 Satz 2 auf 15 % abgesenkt werden. Voraussetzung für die Beschränkung der Kappungsgrenze ist, dass in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.

Die Landesregierungen werden gemäß § 558 Absatz 3 Satz 3 BGB ermächtigt, durch Rechtsverordnung Gebiete zu bestimmen, in denen die abgesenkte Kappungsgrenze zeitlich befristet gelten soll.

Von dieser Ermächtigungsgrundlage hatte die Landesregierung im Jahr 2014 Gebrauch gemacht und die Verordnung zur Bestimmung der Gebiete mit Absenkung der Kappungsgrenze am 20. Mai 2014 erlassen, deren Geltungsdauer bis zum 31. Mai 2019 befristet ist.

Vor Erlass einer neuen Verordnung ist zu überprüfen, ob die materiellen Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage vorliegen. Hierzu bedarf es der Überprüfung der Wohnungsmarktlage in allen Städten und Gemeinden des Landes.

Der Verordnungsgeber hat seine Entscheidung hierbei an folgenden Kriterien zu orientieren:

- ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen
- angemessene Bedingungen bei der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen
- besondere Gefährdung bei der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen.

Der erforderliche Nachweis einer solchen Gefährdung lässt sich insbesondere führen durch die Erhebung und Bewertung von Daten über

- die Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum
- die derzeitige örtliche Wohnungsmarktlage und
- die absehbare Entwicklung der örtlichen Wohnungsmarktlage.

2. Verfahren

Das Institut Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, F+B, Hamburg, wurde beauftragt Grundlagen für die Festlegung einer Gebietskulisse zu erarbeiten. Das Gutachten zu der „Erarbeitung von Grundlagen für die Festlegung der Gebietskulisse einer Kappungsgrenzenverordnung nach § 558 BGB“ wurde im April 2019 vorgelegt.

Aus landesweit verfügbaren statistischen Daten wurden vom Institut F+B statistische Indikatoren entwickelt, die geeignet sind, die oben genannten Kriterien abzubilden und die für eine Bestimmung der Gebietskulisse genutzt werden können.

Mit dem verwendeten Nutzwertanalyseverfahren wurde ein geeigneter methodischer Ansatz eingesetzt, mit dem einzelne auf statistischen Daten beruhende Indikatoren zu einem Punktesystem zusammengefasst werden, aus dem sich dann die Gebietskulisse für die Verordnung ergibt. Dabei werden die Indikatoren entsprechend ihrer Relevanz für die Kriterien der Ermächtigungsgrundlage gewichtet und zusammengefasst.

Im Einzelnen

2.1 Datenbasis und Indikatoren

Für die Ermittlung der themenbezogenen derzeitigen und zukünftigen regionalen Wohnungsmarktlagen wurde auf Ebene der Gemeinden eine umfassende Datenanalyse durchgeführt. Die wichtigsten Kriterien bei der Auswahl der Indikatoren waren neben dem thematischen Bezug, Aktualität, landesweite Vergleichbarkeit der Daten und regionale Verfügbarkeit auf Gemeindeebene.

Zur Konkretisierung der gesetzlichen Kriterien der Ermächtigungsgrundlage wurden folgende Indikatoren für die Abgrenzung der Gebietskulisse genutzt:

Wesentliche Nachfrager nach preisgünstigem Wohnraum (Kriterium: besondere Gefährdung)

Die relevante Nachfragergruppe umfasst die Haushalte, die im Wesentlichen auf preisgünstigen Wohnraum auf den regionalen Wohnungsmärkten angewiesen sind. Bei den verschiedenen Nachfragergruppen handelt es sich um

- Bedarfsgemeinschaften SGB II 2017
- Leistungsempfänger SGB XII 2017
- Wohngeldempfänger 2017
- Studenten des Wintersemesters 2017/2018.

Mit den genannten Personengruppen werden die wichtigsten Nachfragergruppen nach preisgünstigem Wohnraum im Modell berücksichtigt, also die Haushalte, die durch eine Mieterhöhung am stärksten betroffen sind. Je höher der Anteil innerhalb einer Gemeinde ist, desto größer ist die Zahl der betroffenen Haushalte, die durch eine Mieterhöhung stark belastet werden.

Mietwohnungsanteil 2017 (Kriterium: besondere Gefährdung)

Durch die Berücksichtigung des Mietwohnungsanteils wurde der für die Rechtsverordnung relevante Wohnungsbestand berücksichtigt. Die Höhe des Mietwohnungsbestands am Wohnungsmarkt ist ein wichtiger Indikator für die Ermittlung der regionalen Wohnungsmarktlage.

Verhältnis Bautätigkeit zur Bevölkerungsentwicklung 2011 bis 2017 (Kriterien: ausreichende Versorgung und besondere Gefährdung)

Die Höhe des Verhältnisses aus Bautätigkeit und Bevölkerungsentwicklung am Wohnungsmarkt ist ein wichtiger Indikator für die Ermittlung einer sich verschärfenden oder entspannenden Wohnungsmarktlage. Durch eine geringe Bautätigkeit im Verhältnis zur Bevölkerungsentwicklung ist davon auszugehen, dass sich die regionale Wohnungsmarktlage weiter anspannt, während eine ausreichende Bautätigkeit, also die Versorgung der neuen Bevölkerung mit neuen Wohnungen, auf den regionalen Wohnungsmärkten zu einer Marktentspannung führt.

Vergleichsmieten 2018 (Kriterium: angemessene Bedingungen)

Die Höhe der Vergleichsmiete zeigt die derzeitige Mietsituation der Haushalte auf den regionalen Wohnungsmärkten auf. Eine hohe Vergleichsmiete zeigt, dass die Mieterhaushalte bereits derzeit eine hohe Mietbelastung haben. Zusätzlich ist sie Indikator für eine angespannte Marktlage, da ein hohes Vergleichsmietniveau sich in der Regel nur ergibt, wenn die Nachfrage das Angebot über einen längeren Zeitraum hinweg übersteigt.

Angebotsmieten 2015 bis 2017 (Kriterien: angemessene Bedingungen und ausreichende Versorgung)

Die Höhe der Angebotsmieten ist ein wichtiger Indikator für die aktuelle Mietpreissituation auf den regionalen Wohnungsmärkten, da im Gegensatz zur Ermittlung der Vergleichsmieten die aktuellen Marktbedingungen abgebildet werden. Eine hohe Angebotsmiete zeigt, dass die Mieterhaushalte bei Neuvermietung eine hohe Mietbelastung haben werden. Zusätzlich ist sie Indikator für eine angespannte Marktlage,

da ein hohes Angebotsmietniveau sich in der Regel nur ergibt, wenn die Nachfrage das Angebot über einen längeren Zeitraum hinweg übersteigt.

Daneben ist die aktuelle Angebotsmiete entscheidend für die Mietpreissituation in den nächsten Jahren, da diese Mieten einen erheblichen Bestandteil bei der Bildung der zukünftigen Vergleichsmieten darstellen.

Entwicklung der Angebotsmieten der letzten 5 Jahre (Kriterien: ausreichende Versorgung und angemessene Bedingungen)

In die Analyse wurden die Angebotsmieten differenziert nach 4 Wohnungsgrößenklassen einbezogen: bis 40 m², 40 bis 60 m², 60 bis 80 m², ab 80 m² Wohnfläche.

Die Entwicklung der Angebotsmieten in den letzten 5 Jahren zeigt die Dynamik auf den regionalen Mietwohnungsmärkten auf.

Daneben ist die Entwicklung der Angebotsmieten in den letzten 5 Jahren entscheidend für die zukünftige Mietpreissituation, da diese Mieten einen erheblichen Bestandteil bei der Bildung der zukünftigen Vergleichsmieten darstellen. Bei einer geschätzten Fluktuation von jährlich 10 % und unter Berücksichtigung von im selben Zeitraum mehrfach umziehenden Haushalten ist von einem Anteil der Angebotsmieten an den zukünftigen Vergleichsmieten von rund 40 % auszugehen.

Anteil auslaufender Bindungen des Sozialwohnungsbestands bis 2030 (Kriterium: besondere Gefährdung)

Der Anteil der Sozialwohnungen, die bis 2030 aus der Mietpreisbindung fallen, am Mietwohnungsbestand ist ein Risikoindikator, der einen Teil des Gültigkeitszeitraums der Rechtsverordnung berücksichtigt. Es ist ein wichtiger Indikator dafür, welcher zukünftigen Mietbelastung die Haushalte mit einem geringen Einkommen möglicherweise ausgesetzt sind. Ein hoher Anteil von aus der Preisbindung fallenden Sozialwohnungen am Mietwohnungsmarkt ist ein hohes Risikopotenzial für die betroffenen Haushalte, da mit einer entsprechenden Mietanpassung im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen zu rechnen ist.

2.2 Zusammenfassung und Bewertung der Indikatoren

Für die Ermittlung der Gebietskulisse für die Kappungsgrenzenverordnung wurde vom Institut F+B eine Nutzwertanalyse angewendet, wodurch eine hohe Transparenz der Ergebnisse ermöglicht wird. Die ausgewählten Indikatoren werden kategorisiert und anschließend entsprechend ihrer Bedeutung für die Fragestellung gewichtet.

Zielsetzung der Regelung ist, Mieterinnen und Mieter vor hohen Mietpreissteigerungen zu schützen. Entscheidend für die Einschätzung, ob die Kriterien der Ermächtigungsgrundlage gegeben sind, ist vor allem die aktuelle Wohnungsmarktlage, daneben auch die Größenordnung der einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen und die künftige Marktentwicklung.

Hieraus ergaben sich folgende Gewichtungen für die übergeordneten Wohnungsmarktcharakterisierungen:

- derzeitige Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum 20 %
- derzeitige Wohnungsmarktlage 75 %
- zukünftige Wohnungsmarktlage 5 %.

Im vorliegenden Modell wird die Ermittlung der derzeitigen Wohnungsmarktlage über

- den Mietwohnungsanteil (7,5 %)
- die Bautätigkeit im Verhältnis zur Bevölkerungsentwicklung (7,5%)
- das Mietpreisniveau der Vergleichsmieten (18,75 %)
- das Mietpreisniveau der Angebotsmieten (26,25 %) sowie
- die Entwicklung der Angebotsmieten (20 %)

berücksichtigt.

2.3 Ableitung der Gebietskulisse aus den Indikatoren

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen gemäß § 558 Absatz 3 BGB sehen eine Begrenzung des Mieterhöhungsspielraums bei der Anpassung von bestehenden Mietverträgen an eine ortsübliche Vergleichsmiete auf 20 % innerhalb von 3 Jahren vor. Für eine Absenkung der Kappungsgrenze über diese bereits gesetzlich vorgegebene Maßgabe hinaus, bedarf es aus verfassungsrechtlichen Gründen (Einschränkung des Eigentumsrechts aus Artikel 14 GG) einer besonderen Rechtfertigung, so dass die Punktzahl für die Einstufung in eine Gebietskulisse mit einer abgesenkten Kappungsgrenze deutlich über dem Durchschnitt liegen muss, d. h. Punktwerte erreicht werden, die deutlich über die normalen Streubreiten statistischer Werte hinausgehen. Nach der Modellkonzeption können minimal 0 Punkte und maximal 100 Punkte erreicht werden. Für die Festlegung des Grenzwertes der Gebietskulisse wurde auf das statistische Verfahren zurückgegriffen, das das Institut auch bei der Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete anwendet. Das Verfahren berücksichtigt einen Mittelwert von 43,3 Punkten und eine 1,5-fache Standardabweichung von 24,7 Punkten. Hieraus ergibt sich ein Grenzwert von 68,0 Punkten:

Mieterhöhungsspielraum in 3 Jahren 20 %	bis 68,0 Punkte
Mieterhöhungsspielraum in 3 Jahren 15 %	mehr als 68,0 Punkte.

3. Ergebnis

Im Ergebnis erfüllen 37 Gemeinden die Voraussetzungen für eine Absenkung der Kappungsgrenze. Für diese Gemeinden kann eine derzeitige und zukünftige Wohnungsmarktengemäß § 558 Absatz 3 BGB unterstellt werden, welche die Einführung einer Begrenzung des Mieterhöhungspotenzials auf 15 % statt 20 % innerhalb von 3 Jahren bei bestehenden Mietverträgen ermöglicht.

Der Verordnungsgeber hat sich die schlüssigen Ergebnisse des Instituts F+B zu eigen gemacht und hieraus die in § 1 aufgeführte Gebietskulisse normiert.

§ 558 Absatz 3 BGB ermöglicht es grundsätzlich auch, innerhalb einer Gemeinde eine kleinräumige Differenzierung der Kappungsgrenzenverordnung auf Ebene von Stadt- bzw. Gemeindeteilen auszuweisen.

Die Prüfungen vom Institut F+B haben nachvollziehbar ergeben, dass die Datengrundlage für eine Differenzierung innerhalb einzelner Gemeinden nicht ausreichend gewährleistet ist. Die für eine entsprechende Analyse notwendigen Daten liegen zumeist nicht kleinräumig vor, so dass eine modellgestützte Analyse nicht erfolgen konnte. Vor dem Hintergrund des Fehlens landesweit verfügbarer einheitlicher statistischer Daten auf den entsprechenden Gliederungsebenen wurde daher vom Institut F+B derzeit keine Differenzierung innerhalb der Gemeinden gesehen.

Daher konnte der Verordnungsgeber auch keine innerörtliche Differenzierung vornehmen. Die sich in der Analyse ergebende Gebietskulisse für eine Absenkung der Kappungsgrenze gilt jeweils immer für das gesamte Gemeindegebiet.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1

§ 1 bestimmt den sachlichen und räumlichen Geltungsbereich der Kappungsgrenzenverordnung 2019.

Der sachliche Geltungsbereich erstreckt sich auf die zeitlich begrenzte Herabsetzung der Kappungsgrenze. Die Kappungsgrenze kann von 20 % auf 15 % gesenkt werden, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist.

Der räumliche Geltungsbereich der Verordnung erstreckt sich auf 37 Gemeinden.

Für die Aufnahme einer Gemeinde in die Verordnung wurde von der aktuellen und der künftig zu erwartenden Lage auf dem Wohnungsmarkt und den sie beeinflussenden Faktoren ausgegangen. Entscheidend war, dass eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in der betreffenden Gemeinde zumindest für einen längeren Zeitraum nicht erreicht werden wird, der Wohnungsmarkt mithin durch eine spezifische Anspannung gekennzeichnet ist.

Zur Entscheidungsfindung hat das Institut F+B in seiner Untersuchung „Erarbeitung von Grundlagen für die Festlegung der Gebietskulisse einer Kappungsgrenzenverordnung nach § 558 BGB“ vom April 2019 die für alle nordrhein-westfälischen Gemeinden abgefragten örtlichen wohnungswirtschaftlichen Daten ausgewertet.

Nach dem Nutzwertanalysemodell ergibt sich, dass in 37 Gemeinden die Voraussetzungen für die Absenkung der Kappungsgrenze vorliegen.

zu § 2

§ 2 bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung. Die Gültigkeitsdauer wird bis zum 30. Juni 2020 befristet und liegt innerhalb des von § 558 Absatz 3 Satz 3 BGB gesetzten Rahmens von 5 Jahren.