



**Deutscher Mieterbund**  
Nordrhein-Westfalen e.V.

## **Stellungnahme des Deutschen Mieterbundes NRW e.V.**

**zum Entwurf einer neuen**

### **Verordnung zur Bestimmung der Gebiete mit Absenkung der Kappungsgrenze (Kappungs- grenzenverordnung – KappGrenzVO)**

**Düsseldorf, 24.04.2019**

Ansprechpartner:

Deutscher Mieterbund Nordrhein-Westfalen e.V.  
Hans-Jochem Witzke, Vorsitzender  
RA'in Silke Gottschalk, Geschäftsführerin  
Kreuzstraße 60, 40210 Düsseldorf  
Tel.: 0211/586009-0, Fax: 0211/586009-29, Mobil: 0171/8694219

Der Deutsche Mieterbund Nordrhein-Westfalen e.V. (DMB NRW) ist die Dachorganisation für 50 Mietervereine. Er vertritt die wohnungspolitischen Interessen der Mieterinnen und Mieter in Nordrhein-Westfalen. Über eine Mio. Mieter vertrauen auf die Rechtsberatung der Mietervereine.

Mit Nachricht vom 12. April 2019 übersandte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen den Entwurf einer neuen Kappungsgrenzenverordnung nebst Begründung und dem zugrunde liegenden Gutachten.

Hierzu nimmt der Deutsche Mieterbund NRW e.V. wie folgt Stellung:

1. Der Deutsche Mieterbund NRW e.V. begrüßt ausdrücklich die Absicht der Landesregierung, eine Anschlussregelung für die zum 31.05.2019 auslaufende Kappungsgrenzenverordnung zu erlassen. Das Fortbestehen dieser mieterschutzrechtlichen Regelung ist dringend geboten.
2. Der vorgelegte Verordnungsentwurf allerdings wird der gegenwärtigen und zu erwartenden Situation auf den Wohnungsmärkten in NRW nicht gerecht und ist in dieser Form abzulehnen. Seit dem Erlass der aktuell noch gültigen Kappungsgrenzenverordnung von 2014 hat sich die Situation hinsichtlich der Wohnraumversorgung der Bevölkerung insbesondere mit Mietwohnungen noch einmal deutlich verschärft. Dies ist eine weitläufig geteilte Einschätzung verschiedenster Akteure und bestimmt den öffentlichen Diskurs. Verschiedene Gutachten und die zugrunde liegenden statistischen Kennzahlen bestätigten diese Auffassung, die zuletzt auch noch einmal eindrücklich durch den Wohnungsmarktbericht 2018 der NRW.BANK<sup>1</sup> bekräftigt wurde. Dort heißt es u.a.:

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> [https://www.nrwbank.de/export/sites/nrwbank/de/corporate/downloads/presse/publikationen/publikationen-wohnungsmarktbeobachtung/aktuelle-ergebnisse/Wohnungsmarktbericht.NRW\\_2018\\_Webversion.pdf](https://www.nrwbank.de/export/sites/nrwbank/de/corporate/downloads/presse/publikationen/publikationen-wohnungsmarktbeobachtung/aktuelle-ergebnisse/Wohnungsmarktbericht.NRW_2018_Webversion.pdf)

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

Vor dem Hintergrund zunehmender Marktanspannung, steigender Mietpreise und weiterhin unzureichender Angebotserweiterung ist eine Einschränkung der Gebietskulisse von derzeit noch 59 Kommunen auf beabsichtigt 37 Kommunen der Sache nach vollkommen unverständlich.

Der Gesetzgeber hat in § 558 Abs. 3 BGB bestimmt, dass die Kappungsgrenze anstatt 20 % innerhalb von drei Jahren auf 15 % zu senken ist, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist.

Dass diese Definition 2014 auf 59 Kommunen zugetroffen haben soll, heute jedoch nur noch auf 37, ist anhand der oben aufgeführten Lage auf den Wohnungsmärkten nicht nachvollziehbar. Im Gegenteil deutet alles darauf hin, dass der Kreis der von der Verordnung bestimmten Gebiete erweitert werden muss.

3. Dieser offenkundige Widerspruch wird auch nicht dadurch aufgehoben, dass durch die Veränderung der Gebietskulisse voraussichtlich mehr Menschen und damit Haushalte unter den Wirkungsbereich der Verordnung fallen. Nach eigenen Berechnungen umfasst die neue Gebietskulisse mit ca. 6,4 Mio. Menschen ca. 640.000 Menschen mehr als die bisherige. Würde jedoch die Gebietskulisse nach der gleichen Systematik bestimmt wie dies 2014 der Fall war, so würden 58 Gemeinden mit ca. 8,05 Mio. Menschen unter den Schutz der Kappungsgrenzenverordnung fallen. Ca. 1,6 Mio. Menschen werden demnach des notwendigen Schutzes allein durch eine Veränderung der Gebietseingrenzung beraubt.

	<i>Alte Verordnung</i>	<i>Neue Verordnung</i>
<i>Gemeinden</i>	59	37
<i>Bevölkerung 2017<sup>2</sup></i>	5.783.155	6.421.622 (+638.467)
<i>Entfallene Kommunen</i>	30	
<i>Hinzugekommene Kommunen</i>		8
<i>Bev. Abgänge</i>	1.319.516	
<i>Bev. Zugänge</i>		1.999.845
<i>Gemeinden nach alter Systematik<sup>3</sup></i>		58 (+21)
<i>Bev. zusätzliche Gemeinden (21) nach alter Systematik</i>		1.624.835
<i>Bev. insgesamt nach alter Systematik</i>		8.046.457

<sup>2</sup> Daten aus der Landesdatenbank von IT.NRW. Stichtag 31.12.2017.

<sup>3</sup> Alte Systematik bedeutet hier: Auswahl anhand der einfachen Standardabweichung, nicht wie aktuell der 1,5-fachen Standardabweichung.

4. Das der neuen Verordnung zugrundeliegende Gutachten wurde durch das gleiche Institut erstellt, das auch für das Gutachten der Kappungsgrenzenverordnung 2014 verantwortlich zeichnet. Die beiden Gutachten ähneln sich in Aufbau, Systematik und Methodik, enthalten aber Veränderungen, die nicht weiter erläutert und begründet werden.

So wurde im alten Gutachten die Auswahl der unter die Verordnung fallenden Kommunen durch den Mittelwert + einfache Standardabweichung bestimmt. Im neuen Gutachten wurde dann auf den Mittelwert + 1,5-fache Standardabweichung abgestellt. Sachliche Gründe für dieses veränderte Vorgehen liefert weder das Gutachten noch die Begründung der Verordnung.

Der Effekt dieser Umstellung ist jedoch gravierend, da es so notwendiger Weise zu einer Einschränkung der Gebietskulisse kommen muss. Während nämlich die einfache Standardabweichung ca. 68 % der Merkmalsausprägungen umfasst, sind es bei der 1,5-fachen Standardabweichung ca. 87 %. Im Umkehrschluss verringert sich rein rechnerisch die Zahl der Kommunen, die unter die Gebietskulisse fallen können. Für eine derartige Einschränkung hätten fundierte Gründe vorgebracht werden müssen.

5. Soweit vermutet werden kann, dass die veränderte Systematik des Gebietskulissenzuschnitts eine Vereinheitlichung der Gebietskulissen der verschiedenen Landesverordnungen anstrebt, so ist das unter Punkt 4. beschriebene Vorgehen zwar systematisch begründet, jedoch weiterhin nicht inhaltlich.

Nachvollziehbar und sachlich geboten ist, dass gleichzeitig gültige Verordnungen, die sich auf eine wortgleiche Formulierung in der Gesetzgebung stützen (§ 558, § 577a, § 556d BGB), eine einheitliche Gebietskulisse aufweisen.

Daraus kann jedoch nicht zwangsläufig geschlossen werden, dass die erstmals im Gutachten zur Mietbegrenzungsverordnung angewandte Systematik der 1,5-fachen Standardabweichung, auf die Kappungsgrenze zu übertragen ist. Insbesondere deshalb nicht, weil in diesem Gutachten zur Mietbegrenzungsverordnung explizit in Abgrenzung zur Kappungsgrenzenverordnung der höhere Standardabweichungswert angesetzt wurde, unter Hinweis auf das angeblich höhere Maß des Eingriffs in das Eigentumsrecht und das Recht auf Vertragsfreiheit<sup>4</sup>. Unabhängig, ob man die Auffassung des Gutachtens zur Frage eines stärkeren Eingriffs in die Eigentumsrechte teilt, ist das Vorgehen hinsichtlich der neuen Kappungsgrenzenverordnung auch in diesem Punkt widersprüchlich und unbegründet.

6. Das aktuell vorliegende Gutachten wie leider auch sein Vorgänger weisen eine inadäquate Herangehensweise und Methodik auf, die weder der sachlichen Problemstellung noch der gesetzlichen Grundlage gerecht wird.  
Zu bemängeln ist insbesondere der Auswahlmechanismus, der die Kommunen

---

<sup>4</sup> Vgl. [https://www.mhkbq.nrw/sites/default/files/media/document/file/Mietbegrenzungsverordnung\\_Gutachten\\_ON.pdf](https://www.mhkbq.nrw/sites/default/files/media/document/file/Mietbegrenzungsverordnung_Gutachten_ON.pdf) (Seite 28)

der Gebietskulisse festlegt. Dieser folgt mit der Auswahl über die (1,5-fach) Standardabweichung einer rein statistischen Überlegung, wird inhaltlich keineswegs plausibel begründet und ist daher als willkürlich anzusehen.

In der Begründung zur Verordnung wird darauf verwiesen, dass das Verfahren vom entsprechenden Institut auch bei der Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete angewandt wird. In diesem Fall muss von einer unzulässigen Übertragung der Methodik auf einen anderen Sachverhalt ausgegangen werden. Während die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete auf die Üblichkeit, also eine statistische Wahrscheinlichkeit von Merkmalsausprägungen abzielt, ist dies bei der Kappungsgrenze keineswegs der Fall. Maßgebend ist hier das konkrete Vorliegen einer bestimmten Situation und nicht die Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens. Zumal bei der Methodik der Standardabweichung ein ausschließlich relationales System Anwendung findet. Anstatt eine sachliche Feststellung über das Vorliegen einer Gefährdungslage zu treffen, werden die Kommunen lediglich untereinander ins Verhältnis gesetzt. Dies jedoch berücksichtigt nicht das Niveau der verschiedenen Merkmalsausprägungen, sondern lediglich die Differenzen innerhalb der Grundgesamtheit.

Dies führt praktisch wie theoretisch zu unververtretbaren Ergebnissen. Zur Verdeutlichung zwei Beispiele:

- a. Angenommen: alle Kommunen in NRW weisen eine Gefährdung nach § 558 BGB auf.  
Ergebnis: ca. 87 % der Kommunen werden pauschal als Normalwerte angesehen. Die Hälfte der Ausreißer (6,5 %) fallen statistisch in die Gebietskulisse der Verordnung.
- b. Angenommen: keine Kommune in NRW weist eine Gefährdung nach § 558 BGB auf.  
Ergebnis: trotzdem werden ca. 13 % der Kommunen als Ausreißer behandelt, die Hälfte (6,5 %) fällt in die Gebietskulisse der Verordnung.

Diese beiden Beispiele verdeutlichen, dass die Zahl der in der Gebietskulisse berücksichtigten Kommunen bei der angewandten Methodik immer gleich bleibt unabhängig von den realen Verhältnissen der Wohnungsmärkte. Etwaige Schwankungen der Zahl der Kommunen ergeben sich dann nur noch aus der Verteilung der Ausreißer nach ob und unten innerhalb der Verteilungskurve.

Bezogen auf die aktuell vorgeschlagene Gebietskulisse wird folglich deutlich, dass nur die Kommunen mit den relativ höchsten Merkmalsausprägungen ausgewählt worden sind, jedoch keineswegs die Kommunen, in denen eine Gefährdung der Versorgungslage mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen vorliegt.

Die Veränderung der Methodik erklärt insofern die Verringerung der Anzahl der Kommunen in der Gebietskulisse trotz einer gegenläufigen realen Entwicklung auf den Wohnungsmärkten.

Somit muss die Systematik und Methodik des Gutachtens grundsätzlich als unpassend zur Ermittlung der im Gesetz geforderten Tatbestände angesehen werden. Dies relativiert sich auch nicht durch etwaige Plausibilitäten in den gefundenen Ergebnissen.

7. Über diese grundlegende Problematik hinaus bietet das Gutachten eine ganze Reihe Ansatzpunkte für inhaltliche wie methodische Kritik, die hier v.a. auf Grund der kurzen Frist zur Stellungnahme nicht abschließend und umfassend dargestellt werden können. Hier bieten u.a. die Stellungnahmen zu vorherigen Gutachten Anhaltspunkte, die Fragen an die Interpretation der Rechtsbegriffe, der Sachlage, der Auswahl der Indikatoren, der Kategorisierung und Bewertung beinhalten. Dazu noch Hinweise aus aktueller Sicht:

- a. Das Gutachten verzichtet weitgehend auf den Versuch, die Rechtsbegriffe, die als Voraussetzung des Erlasses der Verordnung benannt werden, sachlich und juristisch zu definieren. Es finden sich keinerlei Ausführungen über Rechtsprechung oder Rechtskommentare und die darin teilweise enthaltenen Anhaltspunkte für etwaige Indikatoren. Ebenso werden die Anhaltspunkte aus § 556d BGB zum Vorliegen der auch in § 558 BGB wortgleich geforderten Sachlage vollständig ignoriert.
- b. Eklatant ist bei der Auswahl der Indikatoren der Verzicht auf eine Relation zwischen verfügbarem Einkommen und Miethöhen, kurz der Mietbelastungsquoten. Dabei wäre dies ein wesentlicher Indikator für den Tatbestand der angemessenen Bedingungen.
- c. Ebenso fehlt eine Betrachtung des Leerstandes, der insbesondere in der Rechtsprechung und den Rechtskommentaren als bedeutsam angesehen wird.
- d. Die Einschränkung der Nachfragegruppen, wie im Gutachten vorgenommen, stellt eine eigenwillige und unsachgemäße Einschränkung dar. Die Rechtsgrundlage stellt weder auf bestimmte Bevölkerungsgruppen ab, noch auf ein bestimmtes Wohnungsmarktsegment (hier: preisgünstiger Wohnraum). Zwar sind selbstverständlich die hier bestimmten Nachfragegruppen von großer Relevanz. Das dürfte jedoch genauso für die Haushalte gelten, die nicht zu den vier aufgeführten Kategorien gehören und dennoch hohe Mietbelastungen zu tragen haben. Angesichts der Mietentwicklung der letzten Jahre dürfte diese Gruppe sicherlich an Bedeutung gewonnen haben.
- e. Soweit bestimmte Nachfragegruppen Beachtung finden, wäre für die Beurteilung der Versorgungslage (insb. „angemessene Bedingungen“) die Gegenüberstellung von potentiell WBS-berechtigten Haushalten und dem

Angebot geförderter Wohnungen sowie die Entwicklung dieser Relation von größerem Interesse.

- f. Die Bewertung des Mietwohnungsanteil einer Kommune ist äußerst zweifelhaft für die Fragestellung. Im gegebenen Modell führt ein hoher Anteil zu einer höheren Wahrscheinlichkeit, in die Verordnung aufgenommen zu werden. Ob sich daraus eine höhere oder niedrigere Marktanspannung ergibt und die Versorgungslage daher besser oder schlechter ist, spielt bei dieser Betrachtung keine Rolle. Genau dies ist jedoch Kriterium des Gesetztextes. In der Konsequenz werden so Bevölkerungsteile tendenziell von der Verordnung ausgeschlossen, selbst wenn ihre Versorgungslage unzureichend ist.
- g. Das Verhältnis von Bautätigkeit und Bevölkerungsentwicklung bildet als prozessualer Indikator eine relevante Tendenz zur Beurteilung der Marktlage und ihrer künftigen Entwicklung ab. Jedoch berücksichtigt der Indikator nicht unterschiedliche Ausgangsniveaus der Versorgungslage.
- h. Die Vergleichsmietenbetrachtung ist als Indiz für die Marktanspannung grundsätzlich hilfreich. Sie muss jedoch um die Einkommensverhältnisse ergänzt werden, um eine tatsächliche Belastung der Bevölkerung abzubilden.
- i. Das Auslaufen von Sozialbindung ist in der Tat ein zentrales Problem, das sich auch im Rahmen der Kappungsgrenze niederschlägt. In der Tendenz ist der gewählte Indikator daher sinnvoll gewählt. Da aber der Ausgangszustand nicht berücksichtigt wird, werden Kommunen benachteiligt, die bereits einen hohen Anteil an Sozialbindungen bis 2017 verloren haben. Darüber hinaus und daran anknüpfend sollte auch der Anteil der bestehenden Sozialbindungen an den Mietwohnungen Beachtung finden. Ein niedriger aktueller und absehbarer Stand hat negative Auswirkungen für die Versorgungslage nicht nur für bestimmte Nachfragegruppen, sondern insgesamt, da das preisgebundene Segment preisdämpfende Wirkung auch auf den übrigen Wohnungsbestand entfalten kann.
- j. Die Kategorisierung der Merkmalsausprägungen der einzelnen Indikatoren erfolgt laut Gutachten in „sinnvollen, plausiblen und sachbezogenen Schritten“. Jedoch wird darauf verzichtet, dies näher zu erläutern. Wie sich bei den konkreten Kategorien zeigt, haben die Wertebereiche der Kategorien durchgehend die gleichen Abstände (teils mit Ausnahme von Kategorie 1 und 5), was letztlich linear-proportionale Wirkungszusammenhänge unterstellt. Inhaltlich hergeleitet ist dies jedoch auch im Einzelfall nicht, weshalb die Kategorisierung willkürlich erscheint. Im Ergebnis findet sich eine sehr ungleichmäßige Verteilung der Kommunen auf die entsprechenden Kategorien.

- k. Die Gewichtung der einzelnen Modellindikatoren kann nur begrenzt hinsichtlich ihrer Angemessenheit bewertet werden, da bereits die Indikatoren selbst Klärungsbedarf erzeugen.
  - l. Vermissen lässt das Gutachten auch eine Sensitivitätsanalyse, die die Auswirkungen veränderter Gewichtungen und Kategorisierungen untersucht und somit zur Plausibilität des Bewertungsmodells beitragen könnte.
8. Die Laufzeit der Verordnung ist mit einem Jahr prinzipiell zu kurz bemessen. Hier sollte der maximale Zeitraum von fünf Jahren ausgeschöpft werden. Dies allerdings vorbehaltlich der notwendigen Verbesserungen der Verordnung, insbesondere der Ausweitung der Gebietskulisse.

### **Schlussfolgerungen:**

Dringend geboten ist die deutliche Ausweitung der Gebietskulisse der neuen Verordnung, um den Realitäten auf den Wohnungsmärkten gerecht zu werden. Behelfsweise sollte hier zunächst auf die alte Systematik des Mittelwerts + einfacher Standardabweichung abgestellt werden.

Die Grundlage zur Feststellung der Tatsachenvoraussetzungen muss überarbeitet werden. Hierzu ist ein transparentes Verfahren seitens der Landesregierung einzurichten, das eine frühzeitige Beteiligung relevanter Akteure beinhaltet (hier sei positiv auf den Evaluationsprozess des WAG verwiesen).

Aufgrund der sehr begrenzten Geltungsdauer der beabsichtigten neuen Verordnung sind zeitnah die nötigen Maßnahmen zu deren Verlängerung bzw. Erlass einer Verordnung über den 30. Juni 2020 hinaus zu ergreifen.

Angesichts des Kriterienkatalogs, der als unzureichend zur Bewertung der geforderten Tatbestände erscheint, was wiederum letztlich mit größerer Wahrscheinlichkeit auf eine unzureichende Datenlage zurückzuführen ist, erwächst hieraus die dringliche Aufgabe für die Landesregierung, die Datenlage zu verbessern. Hierunter fällt nicht zuletzt die Leerstandsermittlung, die nicht nur zentral für die Bewertung der Versorgungslage ist, sondern auch in anderen Zusammenhängen Auskunft über die sinnvolle Verteilung von Fördergeldern für den Neubau und für Flächenausweisungen geben kann.