

**Verordnung der Landesregierung zur Bestimmung der Gebiete mit
abgesenkter Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen
(Kappungsgrenzenverordnung Baden-Württemberg – KappVO BW)**

Vom

Aufgrund von § 558 Absatz 3 Satz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuches in der Fassung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, zuletzt ber. 2003 S. 738), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 23. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 226) geändert worden ist, wird verordnet:

§ 1

Anwendungsbereich

Die Städte und Gemeinden Achern, Aitrach, Altbach, Asperg, Backnang, Bad Bellingen, Bad Krozingen, Bad Schussenried, Baienfurt, Böblingen, Bodman-Ludwigshafen, Bötzingen, Deggenhausertal, Denkendorf, Dettingen an der Erms, Dielheim, Dietenheim, Edingen-Neckarhausen, Ehrenkirchen, Eisenbach (Hochschwarzwald), Eislingen/Fils, Ellhofen, Emmendingen, Eningen u. Achalm, Esslingen am Neckar, Fellbach, Filderstadt, Freiamt, Freiburg i. Br., Frickingen, Friedrichshafen, Friesenheim, Göppingen, Gottenheim, Graben-Neudorf, Güglingen, Gundelfingen, Hög-Ehrsberg, Heddesheim, Heidelberg, Heilbronn, Heiligenberg, Heitersheim, Holzgerlingen, Hoßkirch, Hülben, Ittlingen, Jagsthausen, Kappel-Grafenhausen, Karlsruhe, Kehl, Kenzingen, Kernen im Remstal, Kippenheim, Kirchardt, Kirchheim unter Teck, Kirchzarten, Kißlegg, Konstanz, Korb, Korntal-Münchingen, Kornwestheim, Lahr/Schwarzwald, Leonberg, Lichtenstein, Lörrach, Ludwigsburg, Mahlberg, Mahlstetten, Malsburg-Marzell, Malterdingen, Mannheim March, Maselheim, Massenbachhausen, Meckenbeuren, Meißenheim, Merklingen, Merzhausen, Metzingen, Möglingen, Mühlacker, Mühlhausen-Ehingen, Mühlingen, Neuhausen auf den Fildern, Neulußheim, Nürtingen, Oberhausen-Rheinhausen, Offenburg, Ostfildern, Pfaffenhofen, Pfaffweiler, Pfedelbach, Pforzheim, Philippsburg, Reichenau, Reilingen, Reutlingen, Rheinhausen, Riederich, Riegel am Kaiserstuhl, Salach, Sasbach, Sasbach am Kaiserstuhl, Schallstadt, Schutterwald, Schwaikheim, Schwarzach, Sindelfingen, St. Leon-Rot, Stegen, Steinenbronn, Stockach, Stuttgart, Teningen, Tübingen, Ulm, Umkirch, Untermarchtal, Utzenfeld, Vogt, Vogtsburg im Kaiserstuhl, Waldkirch, Weil am

Rhein, Weingarten, Wembach, Wernau (Neckar), Widdern, Wiesloch, Wittnau, Wolfegg, Wutach und Zwiefalten sind Gebiete im Sinne des § 558 Absatz 3 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches.

§ 2

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 1. Januar 2027 in Kraft und mit Ablauf des 31. Dezember 2029 außer Kraft.

Stuttgart, den

Die Regierung des Landes Baden-Württemberg:

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung

Nach § 558 Absatz 3 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) darf die Miete in bestehenden Mietverhältnissen innerhalb von drei Jahren nicht um mehr als 20 Prozent (bezogen auf die derzeitige Miethöhe, aber maximal bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete) erhöht werden.

Nach § 558 Absatz 3 Satz 3 BGB sind die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnung Gemeinden oder Teile von Gemeinden zu bestimmen, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist und in denen deshalb für Mieterhöhungen im Bestand die Kappungsgrenze auf 15 Prozent herabgesetzt wird.

Zielsetzung der Verordnung ist somit, in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten den Mietanstieg im laufenden Vertragsverhältnis und damit bei Bestandsmieten zu dämpfen.

Die Verordnung darf auf jeweils höchstens fünf Jahre befristet werden. Nach Ablauf dieser Frist kann die Verordnung wiederum für die Dauer von höchstens fünf Jahren verlängert werden.

II. Inhalt

Die Geltungsdauer der Kappungsgrenzenverordnung wird im Gleichlauf mit der Mietpreisbegrenzungsverordnung bis zum 31. Dezember 2029 verlängert. Ein Gleichlauf dieser mieterschützenden Verordnungen ist sachgerecht und geboten.

Ebenfalls im Gleichlauf mit der Mietpreisbegrenzungsverordnung werden 133 Städte und Gemeinden bestimmt, die als Gebiete eingestuft werden, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, also ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt. In diesen 133 Städten und Gemeinden darf die Bestandsmiete innerhalb von drei Jahren nicht um mehr als 15 Prozent (bezogen auf die derzeitige Miethöhe, aber maximal bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete) erhöht werden.

Die Verordnung wird ausführlich begründet. In der Begründung werden insbesondere die Indikatoren, die auf einen angespannten Wohnungsmarkt hinweisen sowie deren Bewertung durch die Landesregierung aufgeführt.

In der Anlage 1 zur Begründung ist die Gesamtübersicht zum Ergebnis der Indikatoren, in den Anlagen 2 bis 6 zur Begründung sind die jeweiligen Einzeldaten zu den fünf Indikatoren für die 133 Städte und Gemeinden dargestellt.

III. Alternativen

Alternativen, mit denen die Regelungsziele in gleicher Weise erreicht werden können, sind nicht ersichtlich.

IV. Kosten für öffentliche Haushalte

Keine

V. Bürokratievermeidung, Prüfung Vollzugstauglichkeit

Die Bestimmung als angespannter Wohnungsmarkt im Sinne dieser Verordnung wird keine neuen Bürokratiekosten für Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die öffentliche Verwaltung schaffen.

VI. Nachhaltigkeits-Check

Der Nachhaltigkeits-Check ergibt Auswirkungen auf die Zielbereiche IV. „Wohl und Zufriedenheit“, VI. „Chancengerechtigkeit“ und X. „Demografischer Wandel“.

Auswirkung auf den Zielbereich IV. „Wohl und Zufriedenheit“:

Die Kappungsgrenzenverordnung zielt darauf ab, den Mietpreisanstieg in laufenden Vertragsverhältnissen zu dämpfen. In den Städten und Gemeinden, die als Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten bestimmt werden, ist damit zu rechnen, dass diese Dämpfung des Mietpreisanstiegs sich positiv auf den Lebensstandard der Mieterinnen und Mieter auswirkt. Es trägt zur Reduzierung der Mietbelastung bei und kann somit der Armutsgefährdung und sozialen Ausgrenzung entgegenwirken. Eine gedämpfte Mietentwicklung kann die Stabilität der Wohnsituation stärken.

Auswirkung auf den Zielbereich VI. „Chancengerechtigkeit“:

Bezahlbarer Wohnraum fördert Chancengerechtigkeit, indem er soziale Ungleichheiten beim Zugang zum Wohnen abbaut.

Auswirkung auf den Zielbereich X. „Demographischer Wandel“:

Durch die Dämpfung der Mietpreise in den betroffenen Gebieten kann die Verordnung dazu beitragen, die Abwanderung von Bevölkerungsgruppen, die sich die Mieten sonst nicht mehr leisten könnten, zu verlangsamen oder zu verhindern. Dadurch wird auch die Stabilität der Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur in diesen Gebieten unterstützt.

VII. Digitaltauglichkeits-Check

Von der Durchführung eines Digitaltauglichkeits-Checks gemäß Nr. 4.5.2 der VwV Regelungen wurde abgesehen. Dies begründet sich damit, dass durch die vorliegende Verordnung keine Auswirkungen auf die digitale Abwicklung von Verwaltungsverfahren zu erwarten sind.

VIII. Sonstige Kosten für Private

Keine

B. Besonderer Teil

I. Ausgangslage

Nach § 558 Absatz 3 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) darf die Miete in bestehenden Mietverhältnissen innerhalb von drei Jahren nicht um mehr als 20 Prozent (bezogen auf die derzeitige Miethöhe, aber maximal bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete) erhöht werden.

Nach § 558 Absatz 3 Satz 3 BGB sind die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnung Gemeinden oder Teile von Gemeinden zu bestimmen, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist und in denen deshalb für Mieterhöhungen im Bestand die Kappungsgrenze auf 15 Prozent herabgesetzt wird.

Zielsetzung der Verordnung ist somit, in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten den Mietanstieg im laufenden Vertragsverhältnis und damit bei Bestandsmieten zu dämpfen.

Baden-Württemberg hat von dieser Ermächtigungsgrundlage Gebrauch gemacht und die Kappungsgrenzenverordnung vom 16. Dezember 2025 (GBl. 2025 Nr. 145) erlassen. Diese Verordnung tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2026 außer Kraft.

Da sich die Situation auf den Wohnungsmärkten nicht entspannt hat und das Schutzbedürfnis der Mieterinnen und Mieter vor überzogenen Mieterhöhungen in Bestandsmieten weiterhin fortbesteht, ist es geboten, die Kappungsgrenzenverordnung neu zu erlassen und eine neue Gebietskulisse auf der Grundlage aktualisierten Datenmaterials zu bestimmen.

Mit der vorliegenden Verordnung wird die Kappungsgrenzenverordnung neu gefasst und die Geltungsdauer im Gleichlauf mit der Mietpreisbegrenzungsverordnung und mit der Kündigungssperrfristverordnung bis zum 31. Dezember 2029 verlängert.

II. Rechtsgrundlagen

Nach der Legaldefinition des § 558 Absatz 3 Satz 2 BGB liegt ein angespannter Wohnungsmarkt vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Ansatzpunkt der Kappungsgrenzenverordnung ist damit wie bei der Mietpreisbegrenzungsverordnung ein angespannter Wohnungsmarkt in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde. Die Legaldefinition des angespannten Wohnungsmarkts zur Kappungsgrenzenverordnung entspricht der Legaldefinition des angespannten Wohnungsmarkts zur Mietpreisbegrenzungsverordnung in § 556d Absatz 2 Satz 2 BGB.

Ein konkretes Verfahren zur Festlegung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten ist vom Gesetz her nicht vorgegeben. Weder zur Bestimmung der Gebiete nach § 556d Absatz 2 Satz 2 BGB noch zur Festlegung der Gebiete nach § 558 Absatz 3 Satz 2 BGB gibt somit das Gesetz feste Kriterien vor.

Lediglich der die Mietpreisbegrenzungsverordnung betreffende § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB nennt beispielhaft vier Kriterien, die auf einen angespannten Wohnungsmarkt hindeuten können.

Ein angespannter Wohnungsmarkt kann nach der Regelung des § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB insbesondere vorliegen, wenn

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

Der Bundesgesetzgeber hat in seiner Begründung zu § 556d BGB deutlich gemacht, dass in § 556d Absatz 2 Kriterien ausgeführt seien, die in Bezug auf eine Unterversorgung aussagekräftig sein können. Ob im Einzelfall eines oder mehrere dieser Kriterien ausreichen würden oder trotz Vorliegens solcher Kriterien eine Anspannung zu verneinen sei, könne sich nur aus einer Gesamtschau unter Berücksichtigung der individuellen Gegebenheiten ergeben. Aus diesem Grund werde von starren Vorgaben abgesehen. Damit hat der Landesverordnungsgeber einen Gestaltungsspielraum. Dieser gilt insbesondere bei der Beurteilung der Frage, ob ein angespannter Wohnungsmarkt existiert oder nicht und nach welchen Kriterien der Landesverordnungsgeber das Vorliegen einer Mangelsituation beurteilt.

III. Bestimmung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten in Baden-Württemberg

1. Gutachten zur Identifikation der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten in Baden-Württemberg

Das Gutachten findet gleichermaßen auf die Mietpreisbegrenzungsverordnung, die Kündigungssperrfristverordnung und die Kappungsgrenzenverordnung Anwendung, da alle Verordnungen als Tatbestandsmerkmal das Vorliegen sogenannter „angespannter Wohnungsmärkte“ erfordern.

Zur aktuellen Anpassung des Gutachtens:

Die bisher verwendeten Indikatoren sind weiterhin geeignet, das Vorliegen der Eingriffskriterien nach § 556d BGB und damit das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes abzubilden.

Im Zuge der vorliegenden Anpassung dieses Gutachtens wird jedoch eine Ergänzung zum Indikator 2 vorgenommen, mit welcher die Wohnungsversorgung in Gemeinden, die Hochschulstandorte mit Studierenden sind, sachgerechter abgebildet wird.

Die Datengrundlagen der bisherigen Indikatoren des Modells zur Ermittlung von Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt in Baden-Württemberg werden in diesem Zusammenhang nicht aktualisiert und basieren auf den Datenrecherchen der FUB im Rahmen der Erstellung des Gutachtens aus dem Jahr 2025.

Ende Juli 2026 wurde deshalb das Nachfolgeinstitut der bisherigen Gutachter, das Institut, F+B IGES Housing Research GmbH (im Nachfolgenden FUB), mit der entsprechenden Aktualisierung des Gutachtens beauftragt.

Das Gutachten sowie die Einzeldaten aller Städte und Gemeinden zu den verwendeten Indikatoren sind auf der Homepage des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen unter <https://mlw.baden-wuerttemberg.de> abrufbar.

Zur Ermittlung der angespannten Wohnungsmärkte hat FUB die im Gesetz genannten vier Kriterien durch fünf Indikatoren präzisiert, die sachlich und mit Blick auf die Legaldefinition der Kriterien in § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB für die Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte in Baden-Württemberg geeignet sind.

Zwar sind die in § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB aufgeführten Kriterien zur Bestimmung der Anspannung des Wohnungsmarkts als Nachfrage-, Angebots- und Marktkriterien aussagekräftig, sie müssen jedoch durch ökonomische Indikatoren operationalisiert werden. Sie werden dadurch messbar und beurteilbar.

Des Weiteren ist zu fragen, wann die jeweiligen Kriterien zur Annahme eines angespannten Wohnungsmarkts erfüllt sind.

Nach dem Wortlaut der Ziffer 1 des § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB ist für die Annahme des Kriteriums ein im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt „deutlich stärkerer“ Anstieg der Mieten in der Gemeinde erforderlich. Im Hinblick auf den deutlich stärkeren Anstieg bei den Mieten ist maßgeblich, welches Ausgangsniveau vorlag und welche (absolute) Änderung eingetreten ist.

Nach dem Wortlaut der Ziffer 2 des § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB ist zudem ein

„deutliches Übersteigen der bundesweiten Mietbelastung“ erforderlich.

Gemäß Ziffer 3 des § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB ist ein Wachstum der Wohnbevölkerung erforderlich, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird. Bei diesem Kriterium ist es ausreichend, wenn das Wachstum der Bevölkerung auch nur geringfügig über der Neubautätigkeit liegt.

Nach Ziffer 4 des § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB muss ein geringer Leerstand bei großer Nachfrage vorliegen. Ein geringer Leerstand wird in der Fachwissenschaft angenommen, wenn der Leerstand unter drei Prozent sinkt (Fluktuationsreserve). Eine große Nachfrage liegt vor, wenn diese Fluktuationsreserve von drei Prozent unterschritten wird.

Als Indikatoren wurden deshalb der Wohnungsversorgungsgrad, die Wohnungsversorgung für Neubürgerinnen und Neubürger jetzt neu mit Berücksichtigung von Gemeinden, die Hochschulstandorte mit Studierenden sind, die Mietbelastungsquote (Bruttowarm), die Höhe und Entwicklung der Angebotsmieten in den letzten fünf Jahren sowie die Mietpreisdifferenz bzw. alternativ die Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten gewählt. Diese fünf Indikatoren, die im Nachfolgenden ausführlich dargestellt sind und die verschiedenen Dimensionen der Tatbestände „besondere Gefährdung“ und „angemessene Bedingungen“ repräsentieren, sind aus ökonomischer Sicht geeignet, jeweils bestimmte Aspekte angespannter Wohnungsmärkte zu verdeutlichen und für das Land Baden-Württemberg mit der verfügbaren Datenlage zu quantifizieren.

Zur Erfüllung eines Indikators mussten daraufhin geeignete Grenzwerte festgelegt werden, bei deren Überschreitung oder Unterschreitung ein Indiz für einen angespannten Wohnungsmarkt angenommen werden kann. Die Indikatoren sind jedoch einzeln betrachtet nicht hinreichend, um aus ökonomischer Sicht das Vorliegen angespannter Wohnungsmärkte gesichert zu begründen. Erst im Zusammenspiel der verschiedenen Indikatoren kann die Situation örtlicher Wohnungsmärkte beurteilt werden. Um eine hinreichend begründete Feststellung der angespannten Wohnungsmärkte sicherzustellen, müssen daher mindestens

vier von fünf Indikatoren bejaht werden, d. h. kumulativ bei der jeweiligen Stadt beziehungsweise Gemeinde vorliegen. Erst dann liegt ein angespannter Wohnungsmarkt vor.

Die Regelung des § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB stellt die dort genannten Kriterien alle in eine Reihe und hebt keines hervor. Aus der Gesetzesbegründung ist nicht zu entnehmen, dass einem Kriterium mehr Gewicht zugemessen werden sollte als einem anderen. Aus diesem Grund werden bei der Bestimmung eines angespannten Wohnungsmarktes die fünf Indikatoren gleichgewichtet.

Im Ergebnis stellt das Gutachten insgesamt 133 Städte und Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten fest. Diese sind in der Anlage 1 der Übersicht dargestellt, Einzeldaten zu den fünf Indikatoren der 133 Städte und Gemeinden sind in den Anlagen 2 bis 6 enthalten.

a) Indikator 1: Wohnungsversorgungsgrad 2023

Der Wohnungsversorgungsgrad ist ein zentraler Indikator für die regionale Situation auf dem Wohnungsmarkt. Er bildet das in Ziffer 3 des § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB aufgeführte Kriterium und damit die ausreichende Versorgung mit Mietwohnungen ab. Der Wohnungsversorgungsgrad ist damit das Verhältnis von Wohnungsnachfrage (Anzahl der Haushalte) unter Berücksichtigung der Fluktuationsreserve zum Wohnungsangebot (Wohnungsbestand).

Für die Wohnungsnachfrage wurden als Datengrundlage die Haushaltszahlen der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) zum Stichtag 31. Dezember 2023 herangezogen.

Beim Wohnungsangebot wurde auf die Daten der Gebäude- und Wohnungsstatistik des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg (Datenstand: 31. Dezember 2023) zurückgegriffen.

Die Fluktuationsreserve ist für das Funktionieren des Wohnungsmarktes von Relevanz und resultiert aus Leerständen, um Umzüge und Baumaßnahmen im Bestand zu gewährleisten. Die sich aus der Fachliteratur ergebende erforderliche Höhe der Fluktuationsreserve von drei Prozent bezieht sich auf das Wohnungsangebot und wird bei der Saldierung von Angebot und Nachfrage

rechnerisch zu den Haushalten hinzugezählt. Durch diese Fluktuationsreserve wird insbesondere das Kriterium des § 556d Absatz 2 Satz 3 Ziffer 4 BGB, geringer Leerstand bei großer Nachfrage, abgedeckt.

b) Indikator 2: Wohnungsversorgung für Neubürger

Die Wohnungsversorgung für Neubürgerinnen und Neubürger bildet das Verhältnis von Wohnungsneubau zur Haushaltsentwicklung ab. Das Verhältnis von Wohnungsneubau zur Haushaltsentwicklung ist eines der im Gesetz aufgeführten möglichen Kriterien zur Identifikation von angespannten Wohnungsmärkten, hier Ziffer 3 des § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB, wonach die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird. Zusätzlich ist dies ein wichtiger Hinweis für eine besondere Gefährdung der Versorgung mit Mietwohnungen, dass eine unzureichende Versorgung neuer Haushalte durch entsprechenden neuen Wohnraum, unter Berücksichtigung des vorhandenen Wohnungsleerstands, auch zukünftig nicht zu einer Entspannung auf dem Wohnungsmarkt führen wird.

Aufgrund der festgestellten Datenbereinigungen der Bevölkerungszahl in den letzten fünf Jahren durch das Statistische Landesamt wurde bei der Aktualisierung auf die Ergebnisse des Zensus 2011 und 2022 zu den Haushaltszahlen und den Wohnungsbestand abgestellt. Bei den Zensusdaten handelt es sich um eine anerkannte und valide Datenbasis.

Im Zuge der jetzt erfolgten Neubetrachtung wurde Folgendes festgestellt:

Durch die Veränderung der Datenbasis auf die Ergebnisse des Zensus 2011 zu 2022 ergibt sich insbesondere bei Gemeinden, die Hochschulstandorte mit Studierenden sind, eine geringere Zahl an Haushalten, da die Studierenden in Wohngemeinschaften nicht mehr als separate Haushalte, wie in der Vergangenheit, berücksichtigt werden. Studierende bilden häufig auch aufgrund des fehlenden verfügbaren Wohnraums auf den regionalen Wohnungsmärkten Wohngemeinschaften. Daher ist die Nachfrage nach Wohnraum auf den Wohnungsmärkten mit Studierenden häufig höher, als dieses durch die Zahlen im Zensus abgebildet wird.

Dies kann eine Beeinflussung der Ergebnisse der Versorgung von Neubürgern bedeuten. Daher ist es erforderlich mit der gesonderten Feststellung von Hochschulstandorten mit Studierenden einen zusätzlichen steuernden Indikator in die Ermittlung der Wohnraumversorgung mit aufzunehmen. Es wurde jedoch davon abgesehen einen Mindestanteil festzulegen, da der Grenzwert nur schwer verifizierbar ist. Daher wird für alle Gemeinden, die Hochschulstandort mit Studierenden sind (Datenbasis Wintersemester 2022/23, Statistisches Bundesamt), eine Anspannungstendenz bei der Wohnungsversorgung 2023 angenommen.

Die Zahl der eingeschriebenen Studierenden ist zwar nicht identisch mit der Zahl der Studierenden, die tatsächlich Wohnungen auf dem regionalen Wohnungsmarkt nachfragen, aber es ist ein guter Indikator für eine potenzielle zusätzlich Nachfrage. Durch die Ausweichbewegungen auf benachbarte Kommunen, das Wohnen bei den Eltern oder die neuen Möglichkeiten des mobilen Studierens kann die Nachfrage nach Wohnungen sicherlich an den Universitätsstandorte etwas verringert sein.

Die „neue Wohnungsnachfrage“ stellt die zusätzliche Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt resultierend aus einer positiven Haushaltsentwicklung dar und wurde aus der Differenz der aus dem Zensus 2011 und 2022 ermittelten Haushaltszahl berechnet. Die zusätzliche Nachfrage repräsentiert nicht nur die Nachfrage durch Zuzug, sondern auch die mögliche Bildung neuer Haushalte innerhalb der Gemeinde (z. B. Haushaltsgründungen junger Erwachsener, Haushaltsteilungen durch Trennungen).

Das „neue Wohnungsangebot“ bildet die Wohnungsbestandsentwicklung im Zeitraum von Zensus 2011 bis 2022 ab.

Bei der Entwicklung der Wohnungsversorgung ist die Einbeziehung des Wohnungsleerstands und der Fluktuationsreserve in Höhe von drei Prozent notwendig, um die tatsächliche Wohnungsversorgung auf den regionalen Wohnungsmärkten abzubilden. Bei der Wohnungsbestandsentwicklung sind daher nicht nur die Wohnungen, die aufgrund Neubautätigkeit hinzukommen, sondern auch die Wohnungen, die leer standen, zu berücksichtigen. Aufgrund der aktuellen Zensusergebnisse 2022 konnte diesbezüglich auf den markbedingten Leerstand 2022 zurückgegriffen werden. Die Fluktuationsreserve ist dagegen vom Wohnungsbestand abzuziehen.

c) Indikator 3: Mietbelastungsquote (Bruttowarm)

Die Mietbelastungsquote bildet das Verhältnis von verfügbarem Nettoeinkommen zur Bruttowarmmiete ab. Der Indikator gibt Aufschluss darüber, wie stark die Haushalte durch die Wohnkosten belastet werden und wie viel Einkommen nach den Mietzahlungen für den Lebensunterhalt zur Verfügung steht. Er deckt damit das Kriterium des § 556d Absatz 2 Satz 3 Ziffer 2 BGB ab. Die Bruttowarmmiete setzt sich aus der Nettokaltmiete, den Betriebskosten und den Heiz- und Warmwasserkosten zusammen. Kosten für Heizung und Warmwasser sind wichtige Faktoren bei Betrachtung der Mietsituation. Danach wird die durchschnittliche Wohnungsfläche mit der durchschnittlichen Bruttowarmmiete multipliziert, auf das Jahr hochgerechnet und anschließend mit dem Haushaltseinkommen ins Verhältnis gesetzt.

Für die Nettokaltmiete wurden die Angebotsmieten pro Quadratmeter aus dem FUB Datenbestand Angebotsmieten (2022/23) zugrunde gelegt. Die FUB Angebotsmieten basieren auf den Angebotsdaten der Immo-Info Immobilien Marktinformation GmbH (nachfolgend Immo-Info GmbH).

Die kalten Betriebskosten und die Kosten für Heizung und Warmwasser weisen deutliche regionale Unterschiede auf. Daher wurden hierfür regionalisierte Daten auf der Grundlage einer Auswertung der Sozialstatistik nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch verwendet, die für jeden Stadt- und Landkreis tatsächliche Kosten ausweist.

Für die durchschnittliche Wohnungsgröße wurde auf eine Sonderauswertung aus dem Zensus 2022 des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg abgestellt.

Für das Haushaltseinkommen wurde auf die zum 31. Dezember 2023 normierten Kaufkraftdaten der GfK zurückgegriffen. Die Daten liegen für alle Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg vor und bilden das Haushaltseinkommen ab.

d) Indikator 4: Höhe und Entwicklung der Angebotsmieten 2017/2018 bis 2022/2023

Hier wird, wie gesetzlich in § 556d Absatz 2 Satz 3 Ziffer 1 BGB normiert, auf den deutlichen Anstieg der Mieten, genauer auf die Entwicklung der Angebotsmieten in den letzten fünf Jahren sowie alternativ auf die absolute Höhe der Angebotsmiete,

abgestellt. Die Alternative war deswegen erforderlich, da ansonsten Gebiete mit hohen Ausgangsniveaus von Angebotsmieten, die mit Blick auf das verfügbare Einkommen nur noch geringe Steigerungen zulassen, nicht adäquat berücksichtigt werden.

Die Angebotsmieten basieren auf den Angebotsdaten der Immo-Info-GmbH, die von FUB aufbereitet werden (s. o. zu Indikator 3).

Für die Auswertung wurden die Wohnungsinserate für vermietete Wohnungen in Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäusern der Jahre 2017, 2018, 2022 und 2023 herangezogen. Die fehlenden Mietwerte bei Städten und Gemeinden mit weniger als zehn Inseraten wurden mit Hilfe eines bewährten Schätzverfahrens ermittelt. Als Schätzgrundlage wurden die aktuellen Wohngeld-Mietenstufen, der Bevölkerungstand 2023, die Bevölkerung im Alter von 25 bis 29 Jahren, die Kaufkraft 2024 sowie die Miethöhen der drei Wohnungsgrößenklassen bis 45 Quadratmeter, 45 Quadratmeter bis 75 Quadratmeter und mehr als 75 Quadratmeter herangezogen.

Im Ergebnis lag für jede Stadt und Gemeinde in Baden-Württemberg für die Jahre 2017/2018 und 2022/23 für jeden Teilmarkt der Wohnungsgrößen (bis 45 Quadratmeter, 45 Quadratmeter bis 75 Quadratmeter und größer als 75 Quadratmeter) eine Angebotsmiete vor.

e) Indikator 5: Mietpreisdifferenz sowie absolute Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten

Bei der Mietpreisdifferenz wird die Differenz zwischen Bestandsmietverträgen (Vergleichsmieten) und Angebotsmieten für Neuverträge ermittelt. Die Mietpreisdifferenz ist also Ausdruck des Verhältnisses von Bestandsmieten zu Neumieten. Hohe Differenzen weisen auf angespannte Wohnungsmärkte hin. Dies ist ein ergänzender Indikator für das Kriterium gemäß § 556d Absatz 2 Satz 3 Ziffer 1 BGB.

Alternativ wird auf die absolute Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten abgestellt, da ansonsten Gebiete mit hohen Ausgangsniveaus von Angebots- und Vergleichsmieten nicht adäquat berücksichtigt werden. Die Angebotsmieten, Stand

2023 werden aus der Auswertung der angebotenen Mietwohnungen aus den Daten der Immo-Info-GmbH ermittelt.

Die Höhe der Vergleichsmiete wird anhand der vorliegenden Mietspiegel differenziert nach Baualtersklassen für eine Normalwohnung mittlerer Größe (65 Quadratmeter) ermittelt. Bei Fehlen eines Mietspiegels wird ein bewährtes Schätzmodell angewandt, das insoweit auch die Ermittlung einer belastbaren durchschnittlichen Vergleichsmiete ermöglicht.

Die Zahl der Gemeinden mit Mietspiegeln hat sich in den letzten Jahren fast verdoppelt. Hintergrund hierfür war unter anderem das spezielle Förderprogramm des Landes für Kooperationsprojekte mehrerer Gemeinden zur gemeinsamen Erstellung qualifizierter Mietspiegel.

Bei den Angebotsmieten handelt es sich um die Nettokaltmieten angebotener Mietwohnungen mit einer Wohnungsgröße von 45 Quadratmeter bis 75 Quadratmeter der Jahre 2022/2023. Die Höhe der Angebotsmiete wird dabei lediglich für diese Wohnungsgrößen ermittelt, denn eine entsprechende landesweite Datenbasis für die Vergleichsmieten gibt es nicht unterteilt nach Wohnungsgrößen, sondern nur nach Baualtersklassen.

f) Festlegung der Grenzwerte der einzelnen Indikatoren

Die Festlegung der Grenzwerte bedeutet, wie hoch ein Wert sein muss, damit für den Indikator ein Indiz auf einen angespannten Wohnungsmarkt angenommen werden kann. Hierdurch werden die einzelnen Indikatoren miteinander vergleichbar.

Für die einzelnen Indikatoren wurden folgende Grenzwerte festgelegt:

- Beim Wohnungsversorgungsgrad müssen sich die Nachfrage und das Angebot zumindest decken, um ausgeglichen zu sein. Das heißt liegt der Wohnungsversorgungsgrad unter 1 ist dies ein Indiz für einen angespannten Wohnungsmarkt.
- Ist bei der Wohnungsversorgung für Neubürgerinnen und Neubürger jeder zusätzliche Haushalt der letzten elf Jahre mit einer Wohnung versorgt, entspricht die Anzahl der zusätzlichen Haushalte der Anzahl des vorhandenen Wohnungsangebots. Ab einer Wohnungsversorgung von 1,0 wird damit der

Bedarf an Wohnungen für zusätzliche Haushalte durch ein ausreichendes Wohnungsangebot für neue Haushalte gedeckt.

Unabhängig von der ermittelten Wohnraumversorgung wurde für Gemeinden, die Hochschulstandorte mit Studierenden sind, eine Anspannungstendenz angenommen.

- Bei der Mietbelastungsquote wird auf die durchschnittliche Mietbelastungsquote in Baden-Württemberg in Höhe von 20,8 Prozent Bezug genommen. Liegt die Mietbelastungsquote der einzelnen Stadt oder Gemeinde über diesem Prozentsatz, ist dies ein Indiz für einen angespannten Wohnungsmarkt.
- Bei der Entwicklung der Angebotsmieten wird auf die durchschnittliche Mietpreisentwicklung in Baden-Württemberg in den letzten fünf Jahren in Höhe von 20,5 Prozent Bezug genommen. Liegt die Steigerung der Angebotsmieten der einzelnen Stadt oder Gemeinde über diesem Prozentsatz, ist dies ein Indiz für einen angespannten Wohnungsmarkt.

Alternativ wird die absolute Höhe der Angebotsmieten aus den Jahren 2017/2018 und 2022/2023 der jeweiligen Stadt oder Gemeinde mit der durchschnittlichen Miethöhe in Baden-Württemberg in den Jahren 2017/2018 in Höhe von 9,23 Euro pro Quadratmeter beziehungsweise in den Jahren 2022/2023 in Höhe von 11,12 Euro pro Quadratmeter verglichen. Ein Indiz für einen angespannten Wohnungsmarkt wird angenommen, wenn die absolute Höhe der Angebotsmieten der jeweiligen Stadt oder Gemeinde über dieser durchschnittlichen Miethöhe liegen.

- Bei der Mietpreisdifferenz wird auf den Landesdurchschnitt in Baden-Württemberg in Höhe von 3,19 Euro pro Quadratmeter Bezug genommen. Liegt die Mietpreisdifferenz der einzelnen Stadt oder Gemeinde über diesem Wert, ist dies ein Indiz für einen angespannten Wohnungsmarkt.

Alternativ wird die absolute Miethöhe der Angebots- und Vergleichsmieten 2023

mit den jeweiligen Landesdurchschnittswerten in Höhe von 11,57 Euro pro Quadratmeter (Angebotsmiete) beziehungsweise von 8,38 Euro pro Quadratmeter (Vergleichsmiete) verglichen. Liegt die absolute Höhe sowohl der Angebots- als auch der Vergleichsmieten der jeweiligen Stadt oder Gemeinde oberhalb der jeweiligen Durchschnittswerte in Baden-Württemberg, ist dies ein Indiz für einen angespannten Wohnungsmarkt.

Daraus ergibt sich folgende Übersicht:

Indikator	Keine Anspannungstendenz	Anspannungstendenz
	Grenzwert	Grenzwert
Wohnungsversorgungsgrad 2023	1 oder höher	unter 1
Wohnungsversorgung für Neubürger	1 oder höher und kein Hochschulstandort mit Studierenden	unter 1 oder Hochschulstandort mit Studierenden
Mietbelastungsquote (Bruttowarm) 2023	bis 20,8 Prozent	über 20,8 Prozent
Höhe und Entwicklung Angebotsmieten (insgesamt) 2017/2018 bis 2022/2023	Mietsteigerung bis 20,5 Prozent bzw. unter dem gewichteten Landesdurchschnitt 2017/2018 (9,23 Euro pro Quadratmeter) und 2022/2023 (11,12 Euro pro Quadratmeter)	Mietsteigerung über 20,5 Prozent bzw. über dem gewichteten Landesdurchschnitt 2017/2018 (9,23 Euro pro Quadratmeter) und 2022/2023 (11,12 Euro pro Quadratmeter)
Mietpreisdifferenz 2023 bzw. Höhe Angebotsmieten (Wohnungen von 45 bis 75 Quadratmeter) - und Vergleichsmieten 2023	Mietpreisdifferenz bis 3,19 Euro pro Quadratmeter bzw. Angebots- und Vergleichsmieten 2023 liegen unter dem Landesdurchschnitt (8,38 Euro pro Quadratmeter)	Mietpreisdifferenz über 3,19 Euro pro Quadratmeter bzw. Angebots- und Vergleichsmiete liegen unter dem Landesdurchschnitt (8,38 Euro pro Quadratmeter)

Indikator	Keine Anspannungstendenz	Anspannungstendenz
	Grenzwert	Grenzwert
	beziehungsweise 11,57 Euro pro Quadratmeter)	beziehungsweise 11,57 Euro pro Quadratmeter)

Im Ergebnis kann für 133 Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg ein angespannter Wohnungsmarkt nachgewiesen werden. Bei 26 Städten und Gemeinden weisen alle fünf Indikatoren auf einen angespannten Wohnungsmarkt hin. Bei den übrigen Städten und Gemeinden sind mindestens vier der fünf Indikatoren erfüllt.

2. Bewertung durch die Landesregierung

Die Landesregierung bewertet die Methodik des Gutachtens sowie die Auswahl und Gewichtung der einzelnen Indikatoren weiterhin als plausibel und aussagekräftig.

Städte und Gemeinden, die Hochschulstandorte mit Studierenden sind, werden beim Indikator Wohnraumversorgung für Neubürgerinnen und Neubürger besonders berücksichtigt. Für alle Städte und Gemeinden, die Hochschulstandorte mit Studierenden sind (Datenbasis Wintersemester 2022/23, Statistisches Bundesamt), wird eine Anspannungstendenz bei der Wohnungsversorgung angenommen.

Diese stärkere Differenzierung bildet die Wohnungsversorgung in Städten und Gemeinden, die Hochschulstandorte mit Studierenden sind, sachgerechter ab.

Der Empfehlung des FUB-Gutachtens wird nach Bewertung durch die Landesregierung vollumfänglich gefolgt.

Die Entscheidung, die Gemeindeebene als Analyserahmen zugrunde zu legen, wird weiterhin als sachgerecht erachtet. Eine weitere Differenzierung unterhalb der Gemeindeebene ist aufgrund der kleinteiligen Gemeindeverteilung in Baden-Württemberg sachlich nicht geboten und zudem aufgrund fehlender vergleichbarer Daten nicht umsetzbar.

Die Frage der Zumutbarkeit der Mietermittlung in Gemeinden ohne Mietspiegel wurde ebenfalls bewertet. Nach der Gesetzesbegründung zu § 556d BGB (BT-Drucksache 18/3121, S. 29) soll bei der Entscheidung, ob eine Stadt oder Gemeinde als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt ausgewiesen werden soll, auch berücksichtigt werden, ob die Vertragsparteien die nach Inkrafttreten einer Verordnung zulässige Miete mit zumutbarem Aufwand ermitteln können. Steht kein örtlicher Mietspiegel zur Verfügung, können die Vermieterinnen und Vermieter Schwierigkeiten bekommen, die zulässige Miete zu ermitteln.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2019, Az. 1 BvK 1/18 dort RN 58 zur Landesverordnung in Berlin ist der Erlass von Mietpreisbegrenzungsverordnungen auch in Gebieten ohne (qualifizierten)

Mietspiegel grundsätzlich zulässig. Dies liegt daran, dass die ortsübliche Vergleichsmiete auch auf andere Weise ermittelt werden kann, z.B. durch eine Auskunft aus einer Mietdatenbank oder einem Gutachten eines öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen. Entscheidend für die Anwendung der Mietpreisbegrenzungsverordnung ist daher nicht, ob in der jeweiligen Stadt oder Gemeinde ein Mietspiegel erstellt wurde, sondern ob ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt.

Der Landesverordnungsgeber ist nach Artikel 3 des Grundgesetzes (GG) zur Gleichbehandlung der Einwohnerinnen und Einwohner in allen Städten und Gemeinden Baden-Württembergs verpflichtet. Die Mieterinnen und Mieter in Städten und Gemeinden ohne Mietspiegel sind nicht weniger schutzwürdig als die Mieterinnen und Mieter in Städten und Gemeinden mit Mietspiegel, zumal die Entscheidung über die Erstellung eines Mietspiegels im kommunalen Ermessen liegt.

Das Gutachten hat daher für Gemeinden ohne Mietspiegel auf ein bewährtes Schätzmodell zurückgegriffen (multivariable Regressionsschätzung mit Dummy-Variablen). Mietenstufen (Dummy-Variable mit sechs Ausprägungen), Bodenrichtwert, Bevölkerung 2023, Bevölkerung der Altersgruppe 25 bis 29 Jahre. Nach Abschluss der Schätzung lagen für alle Städte und Gemeinden Mietwerte vor. Zur Bildung einer durchschnittlichen Vergleichsmiete erfolgte eine Gewichtung der baualtersspezifischen Mietwerte auf Basis der örtlichen Wohnungsstruktur nach Baualter.

Die Mieten der kommunalen Wohnungsunternehmen und der Genossenschaften konnten aus Gründen der Datenqualität in dem Gutachten nicht berücksichtigt werden. Diese Daten standen nicht flächendeckend zur Verfügung und konnten auch nicht zweifelsfrei einer bestimmten Stadt oder Gemeinde zugeordnet werden. Außerdem hat die Besorgnis bestanden, dass diese Daten teilweise doppelt einfließen würden, weil sie auch in der Auswertung der entsprechenden Print- und Onlinemedien mitenthalten sind (Gefahr von Dubletten).

Insgesamt zu begrüßen ist, dass auf die aktuellen Zahlen des Zensus 2022 zurückgegriffen werden konnte. Die Aktualisierung auf die Ergebnisse des Zensus

2022 bei den Haushaltszahlen und dem Wohnungsbestand war sachgerecht und geboten, da es sich hierbei um eine anerkannte und valide Datenbasis und damit um eine hochwertige Datengrundlage handelt.

Die Verwendung des Indikators der Bruttowarmmiete statt der Nettokalt- oder auch Bruttokaltmiete ist weiterhin sachlich begründet. Die Bruttowarmmiete inkludiert die Heizkosten und somit einen weiteren Hauptbestandteil der Wohnkosten für Mieterinnen und Mieter. Damit wird die Gesamtbelastung für die Mieterinnen und Mieter nachvollziehbar dargestellt.

Die Verwendung von fünf Indikatoren und die Festlegung, dass mindestens vier dieser fünf Indikatoren erfüllt sein müssen, damit der Tatbestand des angespannten Wohnungsmarkts erfüllt ist, ist nach Ansicht der Landesregierung weiterhin sachgerecht, da diese Methodik die beispielhafte Aufzählung geeigneter Kriterien gemäß § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB besser aufgreift.

Der Vorschlag der Gutachter zur Festlegung der Grenzwerte anhand des Landesdurchschnitts ist nachvollziehbar und stellt eine Fortführung der bisherigen Methodik dar.

Nach dem Wortlaut der Ziffer 1 des § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB zur Mietenentwicklung ist für die Annahme des Kriteriums ein im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt deutlich stärkerer Anstieg der Mieten in der Gemeinde erforderlich. Davon ist jedenfalls bei einer Mietensteigerung von mehr als 10 Prozent über dem Bundesdurchschnitt auszugehen.

Die Angebotsmietenentwicklung der letzten fünf Jahre zeigt die Dynamik auf den regionalen Wohnungsmärkten in Baden-Württemberg. Durchschnittlich wurde im Rahmen der Datenanalyse eine Mietpreisentwicklung von 1,89 Euro pro Quadratmeter in Baden-Württemberg festgestellt. Bundesweit ergibt sich eine Mietpreisentwicklung im gleichen Zeitraum von 1,69 Euro pro Quadratmeter. Die Betrachtung der absoluten Mietpreisentwicklung zeigt, dass die Mietpreisentwicklung in Baden-Württemberg über den bundesweiten Durchschnitt liegt. Daher wurde wie im bisherigen Gutachten zur Identifikation einer Anspannungstendenz auf den Landesdurchschnitt abgestellt.

Nach dem Wortlaut der Ziffer 2 des § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB ist zudem ein deutliches Übersteigen der bundesweiten Mietbelastungsquote erforderlich. Davon

ist jedenfalls bei einer Mietbelastungsquote von mehr als fünf Prozent über dem Bundesdurchschnitt auszugehen.

Für Baden-Württemberg wurde eine Mietbelastungsquote (Bruttowarm) von durchschnittlich 20,8 Prozent ermittelt. Bundesweit ergibt sich eine durchschnittliche Mietbelastungsquote (Bruttowarm) von 17,4 Prozent. Damit liegt die durchschnittliche Mietbelastungsquote (Bruttowarm) um 3,4 Prozentpunkte über dem Bundesdurchschnitt. Im Rahmen des Modells wurde festgelegt, dass die Mietbelastungsquote (Bruttowarm) oberhalb des Landesdurchschnitts von 20,8 Prozent liegen muss, damit ein angespannter Wohnungsmarkt angenommen werden kann.

Die Grenzwerte in Höhe des Landesdurchschnitts sind zu beiden Indikatoren wegen ihrer höheren Transparenz und Treffsicherheit für Baden-Württemberg vorzuziehen.

Zudem wurden schärfere Differenzierungen regionaler Daten vorgenommen, zum Beispiel hinsichtlich der Nebenkosten im Rahmen der Bruttowarmmiete zur Berechnung der Mietbelastungsquote, hinsichtlich der durchschnittlichen Wohnungsgröße der jeweiligen Stadt beziehungsweise Gemeinde und bezüglich des qualifizierten Schätzverfahrens für kleinere Städte und Gemeinden, in denen kein Mietspiegel und auch keine statistisch ausreichende Anzahl von Wohnungsangeboten zur Ermittlung der Vergleichs- und Angebotsmieten zur Verfügung stand.

Zum Indikator 4 Höhe und Entwicklung der Angebotsmieten 2017/2018 bis 2022/2023 wurde in einem ersten Schritt (in Anlehnung an § 556d BGB) zunächst nur die Entwicklung der Angebotsmieten zwischen 2017/2018 bis 2022/2023 ermittelt. Dies würde allerdings dazu führen, dass teilweise Gemeinden mit einer hohen Ausgangsmiete 2017/2018, die bis 2022/2023 keine erhebliche Steigerungsrate aufweisen, nicht als angespannter Wohnungsmarkt identifiziert werden, obwohl die Mieten 2017/2018 bis 2022/2023 jeweils weit über dem Landesdurchschnitt liegen.

Daher wurde seitens der Gutachter als Alternativindikator die absolute Miethöhe ergänzt, denn auch ein hohes Mietniveau als solches ist ein wichtiger Indikator für eine Anspannungssituation auf dem Wohnungsmarkt. Dies kann in Einzelfällen vermeiden, dass in einer Stadt eine Anspannung verneint, in den

Umlandgemeinden dagegen bejaht würde. Die Anwendung des Alternativindikators kann dazu führen, dass großräumig Städte und umliegende Ballungsräume eine gleiche Bewertung erfahren.

Entsprechend aus denselben nachvollziehbaren Gründen wurde zum Indikator Mietpreisdifferenz ein Alternativindikator zur Miethöhe ergänzt.

Das Ergebnis des Gutachtens, das 133 Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg als Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt identifiziert, wird als plausibel angesehen und bildet die aktuelle Entwicklung der Wohnungsmärkte mit einer tendenziell stärkeren Anspannung regionaler Wohnungsmärkte realistisch ab.

IV. Maßnahmen zur Verbesserung der Lage auf dem Wohnungsmarkt

Die Landesregierung hat bereits zahlreiche wohnungspolitische Maßnahmen ergriffen, um der angespannten Wohnungsmarktlage in Städten und Gemeinden in Baden-Württemberg entgegenzuwirken. Dazu zählen insbesondere:

1. Wohnraumförderung

Das Land Baden-Württemberg hat den Verfügungsrahmen für seine Wohnraumförderprogramme (Wohnungsbau BW sowie Junges Wohnen) unter Einbeziehung der Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104d des Grundgesetzes in den vergangenen Jahren erheblich aufgestockt. Im Jahr 2026 steht für die Angebote der gesamten sozialen und sozial orientierten Wohnraumförderung ein Förderprogrammvolume im Umfang von rund 760 Mio. Euro zur Verfügung; weitere 300 Mio. Euro wurden aus dem Sondervermögen des Bundes für Infrastruktur und Klimaneutralität bereitgestellt. Die nachfragegerechte Ausgestaltung der Förderangebote hat die Antragszahlen wie das beantragte Fördervolumen erheblich ansteigen lassen.

Die soziale Mietwohnraumförderung und die Förderung der Eigentumsbildung profitieren gemeinsam von der Erhöhung des Förderprogrammvolume.

Die Attraktivität der Förderprogrammangebote speist sich einerseits aus den Förderkonditionen, die vereinzelt mit Dynamisierungsregelungen verknüpft wurden, und der Breite der Angebotspalette. Nachdem 2019 zunächst die zusätzliche Förderlinie „Wohnungsbau BW – kommunal“ in das Förderprogramm Wohnungsbau

BW aufgenommen wurde, erfolgte 2020 anknüpfend an eine Änderung des Landeswohnraumförderungsgesetzes die Erweiterung der besonderen sozialen Mietwohnraumförderung durch die Einbeziehung einer Förderlinie „Wohnungsbau BW – Mitarbeiterwohnen“.

Das unverändert verfolgte Ziel der Landesregierung, auch gerade sogenannten Schwellenhaushalten den Weg ins Wohneigentum zu ebnen, wird wesentlich durch die gleichermaßen der allgemeinen Entwicklung angepasste Fortschreibung der maßgeblichen Einkommensgrenzen erreicht.

Gefördert wird sowohl in der sozialen Mietwohnraumförderung als auch der sozialen Förderung selbstgenutzten Wohneigentums neben dem investiven Wohnungsneubau auch die Modernisierung bestehenden Wohnraums. Die Modernisierungsmaßnahmen dienen zusätzlich dem Klimaschutz und dem altersgerechten Umbau der Wohnung.

2. Städtebauförderung

Mit den Programmen der Städtebauförderung unterstützen der Bund und das Land die Kommunen bei der Sicherung und Schaffung von Wohnraum und lebenswerten Quartieren. So werden im Rahmen von städtebaulichen Erneuerungsmaßnahmen Wohngebäude modernisiert sowie durch Umnutzung und Aktivierung von leerstehenden Immobilien und mindergenutzten oder brachliegenden Flächen neue Wohnbauflächen geschaffen. Vor dem Hintergrund des drängenden Bedarfs nach Wohnraum besteht im Land Baden-Württemberg hierzu seit vielen Jahren ein förmlicher Fördervorrang. Um die Wohnraumpotenziale im Innenbereich verstärkt auszuschöpfen, wird seit 2021 neben dem Dachausbau auch die Dachaufstockung zur zusätzlichen Wohnraumschaffung im Rahmen einer umfassenden baulichen Erneuerung gefördert. Daneben stellt die Aufwertung des Wohnumfelds und Stärkung des sozialen Zusammenhalts einen Förderschwerpunkt der Städtebauförderung dar. So hat das Land Baden-Württemberg im Jahr 2026 den Städten und Gemeinden im Land in den Hauptprogrammen rund 270,63 Millionen Euro für städtebauliche Erneuerungsmaßnahmen bereitgestellt. Damit sollen in den kommenden Jahren beispielsweise unter anderem rund 22.800 Wohnungen neu entstehen und weitere 9.700 Wohneinheiten umfassend modernisiert werden, was auch dem genannten Fördervorrang für die Wohnraumschaffung Rechnung trägt.

3. Wohnraumoffensive

Die „Wohnraumoffensive Baden-Württemberg“ ist eine Initiative der Landesregierung, die darauf abzielt, den Kommunen neue Wege zu mehr bezahlbarem und sozial gemischtem Wohnraum aufzuzeigen, ihnen eine aktive Bodenpolitik zu ermöglichen und innovatives Planen und Bauen zu fördern. Die drei Bausteine der Wohnraumoffensive sind der Grundstücksfonds, das Kompetenzzentrum Wohnen sowie die Patenschaft Innovativ Wohnen.

Der „Grundstücksfonds“ unterstützt die Kommunen bei einer vorausschauenden Bodenpolitik mit dem Ziel mehr preisgünstigen, – insbesondere sozial gebundenen Wohnraum – zu schaffen.

Das Land unterstützt Kommunen mit einem nachgewiesenen Bedarf an bezahlbarem Wohnraum durch den Zwischenerwerb von Grundstücken. Es kauft geeignete bebaute oder unbebaute Grundstücke auf und hält diese für einen mehrjährigen Zeitraum im Grundstücksfonds. Innerhalb dieser Zeit kann die Kommune die Voraussetzungen für die Umsetzung von anteilig bezahlbarem Wohnraum auf dem Grundstück schaffen und den Erwerb des Grundstücks planen. Das „Kompetenzzentrum Wohnen“ der Landesregierung unterstützt mit vielfältigen Förderungen und Prämien die Kommunen ganzheitlich bei der Schaffung und Aktivierung von bezahlbarem Wohnraum.

Das umfassende Instrumentarium der Fördergutscheine des Kompetenzzentrums Wohnen BW deckt von der Bürgerbeteiligung und Grundlagenermittlung bis hin zur Umsetzung alle wichtigen Planungsschritte einer Flächenentwicklung ab. Die im Rahmen der Fördergutscheine zu 80 Prozent geförderten Beratungsleistungen sollen in die tatsächliche Errichtung und Aktivierung von bezahlbarem Wohnraum münden.

Mit den niederschweligen Förderangeboten des Prämienkatalogs honoriert das Land kommunales Engagement bei der Aktivierung und Reaktivierung von Wohnraum im Bestand. Aktuell setzt sich der Prämienkatalog aus der Wiedervermietungsprämie, der Beratungsprämie und dem Wohnflächenbonus BW zusammen.

Für Aktivitäten im Bereich der Beratung und Vermittlung, die nachweislich zur Wiedervermietung von Wohnraum geführt haben, können Kommunen eine Prämie in Höhe von zwei Nettomonatskaltmieten bzw. maximal 2.000 Euro je vermieteter

Wohnung erhalten. Kommt im konkreten Sachverhalt ein eigenes kommunales Förderprogramm zur Anwendung, kann die Kommune eine zusätzliche Prämie in Höhe von 500 Euro je vermieteter Wohnung erhalten.

Mithilfe der Beratungsprämie können die Kommunen ihre Beratungsangebote erweitern: Die Eigentümer eines Einfamilienhauses sollen mit der Beratung durch einen Architekten eine erste Einschätzung erhalten, wie ungenutzter Wohnraum aktiviert werden kann. Die Prämie beträgt pauschal 400 Euro je durchgeführter Beratung.

Der Wohnflächenbonus BW mit einer Förderhöhe von bis zu 7.500 Euro soll als Anreiz dienen, freiwilligen Wohnungswechsel zu bedarfsgerechterer Größe zu initiieren, Umzugskreisläufe anzustoßen und untergenutzten Wohnraum für eine größere Anzahl von Menschen, wie beispielsweise Familien verfügbar zu machen.

Die mit den Fördergutscheinen kombinierbare Prämie „Kommunale Konzeptvergabe“ honoriert Kommunen, die erstmalig ein Konzeptvergabeverfahren als effektives Instrument zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum und Qualitätssicherung bei Stadtentwicklungsprozessen anwenden, mit 10.000 Euro.

Über die „Patenschaft Innovativ Wohnen“ veröffentlicht und honoriert die Landesregierung innovative Konzepte und neue Wohnideen. So unterstützt die Landesregierung beispielgebende Projekte, die sich durch neue, innovative und zugleich übertragbare Ansätze zur Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum auszeichnen. Die Experten-Dialoge stellen eines von mehreren themenbezogenen Austauschformaten im Rahmen der „Patenschaft Innovativ Wohnen“ dar, in denen Akteure aus unterschiedlichen Bereichen des Bauens und Wohnens miteinander in den Dialog treten.

4. Flächenentwicklung

Ziel der Landesregierung in Baden-Württemberg ist eine bedarfsgerechte Flächenausweisung und flächeneffiziente Siedlungsentwicklung durch die Kommunen bei gleichzeitigem Vorrang der Innenentwicklung. Für die angesprochene flächeneffiziente Siedlungsentwicklung verfolgt die Landesregierung eine Zwei-Säulen-Strategie: eine raumplanerische Rahmensetzung über den Landesentwicklungsplan, der nach über 20 Jahren neu

aufgestellt wird, und einen flankierenden Aktionsplan Flächensparen. Beide Säulen sind auch wohnungspolitisch bedeutsam.

Der Landesentwicklungsplan zielt darauf ab, in allen Teilräumen Baden-Württembergs eine gute Versorgung mit bedarfsgerechtem Wohnraum auch unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Mobilität sicherzustellen. Der neue Landesentwicklungsplan befindet sich noch in Aufstellung. Der Beginn des förmlichen Verfahrens ist für das Frühjahr 2027 vorgesehen.

Der Aktionsplan Flächensparen umfasst ein Bündel von aufeinander abgestimmten Unterstützungsmaßnahmen zum Flächensparen, von denen aktuell vor allem das Projekt Digitales Flächenmanagement wohnungspolitisch relevant werden kann. Gegenstand dieses Projekts ist die Bereitstellung eines Digitalen Tools zum smarten und systematischen Erfassen, Verwalten und bestenfalls Aktivieren von Innenentwicklungspotenzialen und Baulandreserven der Gemeinden. Dies umfasst insbesondere auch das Sichtbarmachen und Aktivieren von Wohnraumpotenzialen. Das Tool soll nach Abschluss der laufenden Entwicklungsphasen im vierten Quartal 2026 landesweit ausgerollt und damit allen Kommunen zur kostenfreien Nutzung bereitgestellt werden. Eine landesseitige, automatisierte Ersterhebung von möglichen Innenentwicklungspotenzialen ist vorgesehen, um einen zusätzlichen Beschleunigungseffekt zu erzielen.

Mit dem Förderprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ unterstützt das Land Städte und Gemeinden bei einer qualitätsvollen Innenentwicklung, mit der vor allem eine Verbesserung der Aufenthaltsqualität, eine effizientere Nutzung von Flächen im Innenbereich sowie eine klimaresilientere Siedlungsstruktur erreicht werden soll. Gefördert werden nicht-investive Maßnahmen, wie die Erstellung städtebaulicher Konzepte, Wettbewerbe und Mehrfachbeauftragungen, Machbarkeitsstudien, (begleitende) Konzepte zur Entsiegelung und zur Anlage naturnaher Grün- und Wasserflächen sowie multifunktionaler Freiräume, jeweils flankiert durch Beteiligungsprozesse. Die Mobilisierung innerörtlicher Potenzialflächen dient insbesondere als Grundlage für die Schaffung von Wohnraum. Ein besonderes Augenmerk wird auf die zügige Umsetzbarkeit der Maßnahmen gelegt.

Des Weiteren wird in dem Programm der Einsatz Kommunalen Flächenmanagerinnen und -manager zur Aktivierung innerörtlicher

Flächenpotenziale gefördert. Als Bindeglied zwischen Verwaltung, Eigentümerinnen und Eigentümern, Investoren und der Bürgerschaft sollen sie Flächen im Innenbereich u. a. für Wohnzwecke mobilisieren.

Seit Beginn des Jahres 2026 können Städte, Gemeinden, Landkreise und Regionalverbände eine Verstetigungsprämie erhalten, wenn sie die zuvor geförderte Stelle einer Kommunalen Flächenmanagerin/eines Kommunalen Flächenmanagers verstetigen und damit die Themen Innenentwicklung und Flächeneffizienz dauerhaft etablieren.

5. Städtebau und Bauleitplanung

Die zielgerichtete und am Bedarf orientierte Bereitstellung von Wohnbauflächen, sowohl im innerörtlichen Kontext (zum Beispiel durch Wiedernutzbarmachung von Brachflächen und Nachverdichtung) als auch durch die Neuausweisung zusätzlicher Wohnbauflächen im Außenbereich, setzt einen qualitätsvollen Städtebau und verfahrenstechnisch eine gute Praxis der kommunalen Bauleitplanung voraus. Um den Kommunen die vom Bundesgesetzgeber in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt eingeräumten Spielräume zu ermöglichen, hat das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen im Juli 2022 mit der „Verordnung der Landesregierung zur Bestimmung der Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a des Baugesetzbuchs“ entsprechende Gebiete bestimmt.

Um eine gute Praxis der kommunalen Bauleitplanung zu gewährleisten, beraten die Landesbehörden, insbesondere die Regierungspräsidien, die kommunalen Planungsträger auf Wunsch bei schwierigen Rechts- und Verfahrensfragen in der Bauleitplanung. Themen, die von grundsätzlicher Bedeutung sind, werden in den Dienstbesprechungen mit dem Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen behandelt.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen unterstützt eine gute Praxis der kommunalen Bauleitplanung flankierend durch praktische Arbeitshilfen für die am Planen und Bauen Beteiligten. Mit besonderem Blick auf die kommunalen Entscheidungsträger wurde im Sommer 2023 die Broschüre „Beschleunigter Wohnungsbau – Effizienz bei der Baulandgewinnung und in Planverfahren“ herausgegeben, die insbesondere für kommunale Baulandmodelle, effiziente

Planungs- und Umsetzungsverfahren und die Möglichkeiten von Nutzungsmischung und Nutzungsdichte sensibilisieren soll. Als Ergebnis der Arbeit der Wohnraum-Allianz wurde im Dezember 2019 zudem der „Handungsleitfaden Artenschutz in der Bauleitplanung und bei Bauvorhaben“ herausgegeben, der sowohl verfahrensbezogene als auch inhaltliche Hinweise für einen effizienten und rechtssicheren Umgang mit dieser Thematik unter anderem in der Bauleitplanung gibt und damit die Bereitstellung von zusätzlichem Wohnraum befördern soll. Daneben gibt es weitere themenspezifische Kurzbroschüren und Arbeitshilfen, die regelmäßig aktualisiert werden (zum Beispiel Städtebauliche Lärmfibel).

6. Bauordnungsrecht

Mit der Reform der Landesbauordnung zum 28. Juni 2025 wurden baurechtliche Verfahren entbürokratisiert und beschleunigt sowie baurechtliche Standards gesenkt.

Maßnahmen wie die Genehmigungsfiktion, die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens oder die Ausweitung des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens verkürzen die Zeit zwischen Bauantrag und Baubeginn. Wohnbauvorhaben können somit seither schneller genehmigt und umgesetzt werden. Neben der Verfahrensbeschleunigung wurden im Zuge der Reform auch bauliche Standards abgesenkt. Im Fokus stand das Bauen im Bestand. Erleichterungen ergaben sich hier beispielsweise für Aufstockungen, Umnutzungen oder Ausbauten bestehender Gebäude. Inhaltlich betrafen die Erleichterungen insbesondere die Bereiche Brandschutz und Abstandsflächen. (Wohn-)Bauvorhaben können damit insgesamt schneller, einfacher und kostengünstiger realisiert werden. In der laufenden Legislaturperiode ist die Regelung aller Erleichterungen beim Bauen im Bestand in einer zentralen Umbaunorm in der Landesbauordnung beabsichtigt. Auch soll das Stellplatzrecht vollständig kommunalisiert werden.

7. Genehmigungsvorbehalt bei der Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen

Mit der Verordnung der Landesregierung über die Einführung einer Umwandlungsgenehmigung in Gebieten einer Erhaltungssatzung nach § 172

Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Baugesetzbuch (Umwandlungsverordnung) vom 5. November 2013 (GBl, S. 309) wurde ein Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen in Gebieten einer Erhaltungssatzung eingeführt. Die auf fünf Jahre befristete Geltungsdauer wurde durch Verordnung vom 17. Oktober 2023 (GBl, S. 385) um weitere fünf Jahre bis zum 18. November 2028 verlängert. Mit diesem Genehmigungsvorbehalt sollen in Gebieten mit einer gewachsenen Bevölkerungsstruktur unerwünschte Strukturveränderungen verhindert werden. Die Einführung des Genehmigungsvorbehalts bewirkt mittelbar auch einen besseren Mieterschutz.

8. Genehmigungsvorbehalt bei der Zweckentfremdung von Wohnraum

Das Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWG) vom 19. Dezember 2013, geändert durch Gesetz vom 4. Februar 2021, dient der Bekämpfung von örtlichem Wohnraummangel. Es gibt den Städten und Gemeinden die Möglichkeit, durch eine Satzung ein Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum festzulegen, soweit der Wohnraummangel nicht in absehbarer Zeit durch andere Maßnahmen beseitigt werden kann.

Betroffene Städte und Gemeinden können eine Genehmigungspflicht für die Zweckentfremdung von Wohnraum einführen. Eine Zweckentfremdung liegt insbesondere vor, wenn Wohnraum zu mehr als 50 Prozent der Gesamtfläche für gewerbliche oder berufliche Zwecke verwendet oder überlassen wird, baulich derart verändert oder in einer Weise genutzt wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist, für mehr als insgesamt zehn Wochen im Kalenderjahr für Zwecke der Fremdenbeherbergung genutzt wird, länger als sechs Monate leer steht oder abgerissen wird.

Städte und Gemeinden mit Wohnraummangel können zudem für die Vermietung von Wohnraum als Ferienwohnraum eine Registrierungspflicht sowie eine Anzeigepflicht für jede einzelne Überlassung von Wohnraum einführen können. Städte und Gemeinden in touristisch beliebten Gebieten können damit effizienter gegen die unzulässige Vermietung als Ferienwohnraum vorgehen.

9. Denkmalförderung

Baden-Württemberg besitzt einen der kulturell und historisch reichsten

Lebensräume Deutschlands. Die Erhaltung dieser Kulturdenkmale, wozu auch eine Vielzahl von Wohngebäuden zählt, ist das zentrale Anliegen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege.

Neben der seit über 50 Jahren bestehenden klassischen Denkmalförderung des Landes mit aktuell rd. 16 Mio. Euro pro Jahr hat das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen im Jahr 2022 das Sonderprogramm „Wohnen im Kulturdenkmal“ ins Leben gerufen. Ziel des Sonderprogramms „Wohnen im Kulturdenkmal“ ist die für eine Wohnnutzung geeigneten Kulturdenkmale in Baden-Württemberg zu aktivieren und die langfristige Nutzung als Wohnraum zu gewinnen. Gefördert werden insbesondere die Aktivierung oder Umnutzung von leerstehenden, technischen und nicht mehr landwirtschaftlich genutzten Kulturdenkmälern. Gefördert werden soll daher insbesondere die Aktivierung von leerstehenden, technischen und nicht mehr genutzten Kulturdenkmälern. Bei diesem Programm wird die Erhaltung von Kulturdenkmälern mit der Schaffung von Wohnraum kombiniert. 2022 bis 2024 konnten insgesamt 2,64 Mio. Euro für neun Leuchtturmprojekte, 33 Konzepte und zwei Multiplikatoren-Boni freigegeben werden. Im April 2025 wurde das äußerst erfolgreiche Programm mit einem Volumen von einer Million Euro für die Jahre 2025 und 2026 neu aufgelegt. Diese Mittel waren bereits 2025 insgesamt für drei Leuchtturmprojekte und 16 Konzeptgutscheine aufgebraucht. Vorbehaltlich der zur Verfügung stehenden Mittel ist vorgesehen, das Programm 2027 fortzuführen.

C. Einzelbegründung

Zu § 1 - Anwendungsbereich

Die Bestimmung regelt den sachlichen und räumlichen Geltungsbereich der Kappungsgrenzenverordnung.

Der sachliche Geltungsbereich beinhaltet gemäß der bundesrechtlichen Verordnungsermächtigung die zeitlich begrenzte Herabsetzung der Kappungsgrenze von 20 Prozent auf 15 Prozent in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten.

Die Gebietskulisse der Kappungsgrenzenverordnung entspricht der Gebietskulisse der ebenfalls neu zu erlassenden Mietpreisbegrenzungsverordnung sowie der Kündigungssperrfristverordnung.

Der räumliche Geltungsbereich erstreckt sich damit auf die 133 Städte und Gemeinden, die nach der Untersuchung der FUB Gebiete sind, in denen im Sinn von § 558 Absatz 3 Satz 2 BGB die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, mithin ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt.

Zu § 2 – Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Die vorliegende Landesverordnung knüpft nahtlos an die Geltungsdauer der Kappungsgrenzenverordnung vom 16. Dezember 2025 (GBl. 2025, Nr. 145) an und tritt am 1. Januar 2027 in Kraft und am 31. Dezember 2029 außer Kraft.

Die Geltungsdauer der Kappungsgrenzenverordnung endet im Gleichlauf mit der Mietpreisbegrenzungsverordnung und mit der Kündigungssperrfristverordnung am 31. Dezember 2029. Ein Gleichlauf dieser mieterschützenden Verordnungen ist sachgerecht und geboten.