

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

Vom

Auf Grund von § 558 Absatz 3 Satz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuches in der Fassung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, ber. 2003 S. 738), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2911) geändert worden ist, wird verordnet:

§ 1

Anwendungsbereich

Die Städte und Gemeinden Backnang, Bad Bellingen, Bad Krozingen, Badenweiler, Balgheim, Bietigheim-Bissingen, Bodelshausen, Breisach am Rhein, Bretten, Bubsheim, Büsingen am Hochrhein, Denkendorf, Denzlingen, Dettingen an der Erms, Ditzingen, Eichstetten am Kaiserstuhl, Eigeltingen, Eislingen/Fils, Emmendingen, Eningen unter Achalm, Esslingen am Neckar, Ettligen, Fellbach, Filderstadt, Fischingen, Freiburg im Breisgau, Friedrichshafen, Grenzach-Wyhlen, Güglingen, Gundelfingen, Hartheim am Rhein, Heidelberg, Heilbronn, Heimsheim, Kandern, Kappel-Grafenhausen, Karlsruhe, Kehl, Kernen im Remstal, Kirchheim unter Teck, Kirchzarten, Konstanz, Kornwestheim, Lahr/Schwarzwald, Lauchringen, Leinfelden-Echterdingen, Leonberg, Lörrach, Ludwigsburg, Mannheim, March, Meißenheim, Merzhausen, Möglingen, Müllheim, Neckarsulm, Neuenburg am Rhein, Neuried, Nürtingen, Offenburg, Pliezhausen, Radolfzell am Bodensee, Reichenau, Remseck am Neckar, Reutlingen, Rheinfelden/Baden, Riegel am Kaiserstuhl, Rümmingen, Schallbach, Schallstadt, Sindelfingen, Singen/Hohentwiel, St. Blasien, Staufen im Breisgau, Stuttgart, Tübingen, Überlingen, Ulm, Umkirch, Waiblingen, Waldkirch, Wannweil, Weil am Rhein, Weingarten, Weinheim,

Weinstadt, Wendlingen am Neckar, Wernau/Neckar und Winnenden sind Gebiete im Sinne des § 558 Absatz 3 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs.

§ 2

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 1. Juli 2020 in Kraft und mit Ablauf des 30. Juni 2025 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.

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.

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

II. Wesentlicher Inhalt

In dem Verordnungsentwurf werden die 89 Städte und Gemeinden benannt, die als Gebiete klassifiziert werden, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, also ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt.

In diesen 89 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.

Der Verordnungsentwurf 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 89 Städte und Gemeinden dargestellt.

III. Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung

Die Regelungen dieser Verordnung werden sich in den Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten dämpfend auf das Preisniveau auswirken, weil es die Mieterinnen und Mieter bei den Kosten für die Mietwohnung entlastet.

IV. Finanzielle Auswirkungen

Keine

V. Kosten für die öffentlichen Haushalte und für Private, Erfüllungsaufwand

Durch die Verordnung ergeben sich keine Änderungen der Kosten für die öffentlichen Haushalte und kein Erfüllungsaufwand. Die Neufestlegung der Gebietskulisse zur Kappungsgrenzenverordnung füllt die bundesrechtliche Verordnungsermächtigung aus.

Aus der niedrigeren Kappungsgrenze resultieren für Vermieterinnen und Vermieter

geringere Zugewinne bei den Mieteinnahmen, deren Umfang nicht festzustellen ist. Im gleichen Maße vermindert sich bei den Mieterinnen und Mietern die Zunahme der Mietbelastung. Dies trägt zu einer Entspannung auf dem Mietwohnungsmarkt bei.

VI. Alternativen

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

B. Besonderer Teil

I. Ausgangslage

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.

Baden-Württemberg hat von der Ermächtigung nach § 558 Absatz 3 Satz 3 BGB bereits Gebrauch gemacht und die Kappungsgrenzenverordnung vom 9. Juni 2015 (GBl. S. 346) erlassen, in deren Gebietskulisse 44 Städte und Gemeinden aufgenommen wurden. Die Geltungsdauer der Kappungsgrenzenverordnung ist bis zum 30. Juni 2020 befristet.

Da sich die Situation auf den Wohnungsmärkten in den vergangenen fünf Jahren nicht entspannt, sondern tendenziell eher verschärft 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.

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. Einholung eines Gutachtens zur Identifikation der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten in Baden-Württemberg

Im Einklang mit den Empfehlungen der Wohnraum-Allianz Baden-Württemberg wurde ein externes Gutachten an das F+B-Institut – Forschung und Beratung für Immobilien, Wohnen und Umwelt GmbH – zur Identifizierung von Gebieten in Baden-Württemberg mit angespannten Wohnungsmärkten in Auftrag gegeben. Das Gutachten findet gleichermaßen auf die Mietpreisbegrenzungsverordnung, die Kündigungssperrfristverordnung und die Kappungsgrenzenverordnung Anwendung, da alle Verordnungen als Tatbestandsmerkmal das Vorliegen sogenannter „angespannter Wohnungsmärkte“ erfordern.

In Ziffer 1 des Gutachtens, Problemdarstellung und Untersuchungsauftrag, ist deshalb neben der Rechtsgrundlage des § 556d Absatz 2 BGB zur Mietpreisbegrenzungsverordnung und der Rechtsgrundlage des § 577a BGB zur Kündigungssperrfristverordnung auch die Rechtsgrundlage des § 558 Absatz 3 Satz 2 und 3 BGB zur Kappungsgrenzenverordnung aufgeführt.

Das Gutachten sowie dessen Ergebnisse mit Blick auf die Gebietskulisse der neuen Landesverordnungen wurden im Spitzengespräch der Wohnraum-Allianz Baden-Württemberg am 14. Oktober 2019 vorgestellt. Das Gutachten sowie die Einzeldaten aller Städte und Gemeinden zu den verwendeten Indikatoren sind im Internetauftritt des Wirtschaftsministeriums unter <https://wm.baden-wuerttemberg.de/> abrufbar.

Zur Ermittlung der angespannten Wohnungsmärkte hat das F+B-Institut die in § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB 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 Neubürger, 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.

Als Datenmaterial wurden die jeweils zum aktuellsten verfügbaren Zeitpunkt vorhandenen Daten des Statistisches Landesamts Baden-Württemberg, der Bundesagentur für Arbeit, der F+B-Mietdatenbanken, der Gesellschaft für Konsumforschung und des Zensus 2011 verwendet.

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 dem anderen. Aus diesem Grund werden bei der Bestimmung eines angespannten Wohnungsmarktes die fünf Indikatoren gleichgewichtet.

Im Ergebnis identifiziert das Gutachten insgesamt 89 Städte und Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten. Die 89 Städte und Gemeinden sind in Anlage 1 in der Übersicht dargestellt, Einzeldaten zu den fünf Indikatoren dieser 89 Städte und Gemeinden sind in Anlage 2 bis 6 enthalten.

a) Indikator 1: Wohnungsversorgungsgrad

Der Wohnungsversorgungsgrad ist ein zentraler Komplexindikator 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 2017 unter Verwendung der Bevölkerungszahl zum Stichtag 31. Dezember 2018 herangezogen.

Beim Wohnungsangebot wurde auf die Daten der Gebäude- und Wohnungsstatistik des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg (Datenstand: 31. Dezember 2018) 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 3 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 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.

Die „neue Wohnungsnachfrage“ stellt die zusätzliche Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt resultierend aus einer positiven Haushaltsentwicklung dar und wurde aus der Differenz der Haushaltszahlen der GfK im Jahr 2013 zum Jahr 2018 ermittelt.

Das „neue Wohnungsangebot“ bildet die Wohnungsbestandsentwicklung im Zeitraum von 2013 bis einschließlich 2018 in einer Gemeinde ab und wurde aus der Differenz aus dem Wohnungsangebot 2013 und 2018 ermittelt. Als Datengrundlage dienen die Daten der Gebäude- und Wohnungsstatistik des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg (Datenstand 31. Dezember 2012 und 31. Dezember 2018).

Bei der Stichtagsberechnung zur Entwicklung der Wohnungsversorgung ist die Einbeziehung des Wohnungsleerstands und der Fluktuationsreserve in Höhe von 3 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 im Jahr 2013 leer standen, zu berücksichtigen. 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. Bereits deswegen wurde bei der Kappungsgrenzenverordnung vom 9. Juni 2015 die Warm- und nicht die Kaltmiete zugrunde gelegt. 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 F+B-Datenbestand aus den Jahren 2017/2018 zugrunde gelegt, der auf einer umfassenden Auswertung der Wohnungsinserate für vermietete Wohnungen in den einzelnen Städten und Gemeinden beruht. In einem mehrstufigen Verfahren wurden zunächst die Angebotsmieten für verschiedene Wohnungsgrößen (bis 45 Quadratmeter, 45 Quadratmeter bis 75 Quadratmeter und größer als 75 Quadratmeter) ermittelt, die dann anhand der regionalen Verteilung des Wohnungsbestands nach Größenklassen auf der Grundlage des Zensus gewichtet wurden.

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 Sozialgesetzbuch (SGB II) verwendet, die für jeden Stadt- und Landkreis tatsächliche Kosten ausweist.

Für das Haushaltseinkommen wurde auf die aktuellen Kaufkraftdaten der GfK aus dem Jahr 2019 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 2012/2013 bis 2017/2018

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 ImmoDaten GmbH, die von F+B seit dem Jahr 2005 aufbereitet werden. Für die Auswertung wurden die Wohnungsinserate für vermietete Wohnungen in Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäusern der Jahre 2012, 2013, 2017 und 2018 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 2017, die Bevölkerung im Alter von 25 bis 29 Jahren, die Kaufkraft 2017 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 2012/2013 und 2017/2018 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 2018, werden aus der Auswertung der angebotenen Mietwohnungen aus der Datenbank der ImmoDaten ermittelt.

Die Höhe der Vergleichsmiete wird anhand der vorliegenden Mietspiegel differenziert nach Baualtersklassen für eine Normalwohnung mittlerer Größe (65 Quadratmeter) ermittelt, wobei regionalisiert eine Gewichtung der baualtersspezifischen Mietwerte auf Basis der örtlichen Wohnungsstruktur anhand einer Fortschreibung auf Basis des Zensus 2011 und des Neubaus erfolgt. Bei Fehlen eines Mietspiegels wird ein bewährtes Schätzmodell angewandt, das insoweit auch die Ermittlung einer belastbaren durchschnittlichen Vergleichsmiete ermöglicht.

Bei den Angebotsmieten handelt es sich um die Nettokaltmieten angebotener Mietwohnungen mit einer Wohnungsgröße 45 Quadratmeter bis 75 Quadratmeter der Jahre 2017/2018. 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 100 Prozent, ist dies ein Indiz für einen angespannten Wohnungsmarkt.
- Ist bei der Wohnungsversorgung für Neubürger jeder zusätzliche Haushalt der letzten fünf 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.

- Bei der Mietbelastungsquote wird auf die durchschnittliche Mietbelastungsquote in Baden-Württemberg in Höhe von 19,6 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 25,4 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 2012/2013 und 2017/2019 der jeweiligen Stadt oder Gemeinde mit der durchschnittlichen Miethöhe in Baden-Württemberg in den Jahren 2012/2013 in Höhe von 7,36 Euro pro Quadratmeter beziehungsweise in den Jahren 2017/2018 in Höhe von 9,23 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 2,58 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 2018 mit den jeweiligen Landesdurchschnittswerten in Höhe von 9,61 Euro pro Quadratmeter (Angebotsmiete) beziehungsweise von 7,03 Euro pro Quadratmeter (Vergleichsmiete) verglichen. Liegt die absolute Höhe der Angebotsmieten in der hier zugrundeliegenden Wohnungsgröße zwischen 45 Quadratmeter und 75 Quadratmeter unter dem Landesdurchschnitt von 9,61 Euro pro Quadratmeter, wird hilfsweise auf die absolute Höhe der Angebotsmiete

im Gesamtmarkt beim Indikator 4 zurückgegriffen, die insoweit aussagekräftiger ist. Liegt die absolute Höhe sowohl der Angebots-, als auch der Vergleichsmieten der jeweiligen Stadt oder Gemeinde über der durchschnittlichen Miethöhe, ist dies ein Indiz für einen angespannten Wohnungsmarkt. Daraus ergibt sich folgende Übersicht:

Indikator	Keine Anspannungstendenz	Anspannungstendenz
	Grenzwert	Grenzwert
Wohnungsversorgungsgrad	100 Prozent oder höher	unter 100 Prozent
Wohnungsversorgung für Neubürger	1,0 oder höher	unter 1,0
Mietbelastungsquote (Bruttowarm)	bis einschließlich 19,6 Prozent	über 19,6 Prozent
Höhe und Entwicklung Angebotsmieten 2012/13 bis 2017/18	Mietsteigerung bis einschließlich 25,4 Prozent oder absolute Höhe bis einschließlich dem gewichteten Landesdurchschnitt 2012/13 und 2017/18 (7,36 Euro pro Quadratmeter beziehungsweise 9,23 Euro pro Quadratmeter)	Mietsteigerung über 25,4 Prozent oder absolute Höhe über dem gewichteten Landesdurchschnitt 2012/13 und 2017/18 (7,36 Euro pro Quadratmeter beziehungsweise 9,23 Euro pro Quadratmeter)
Mietpreisdifferenz bzw. Höhe Angebots- und Vergleichsmiete	Mietpreisdifferenz bis einschließlich 2,58 Euro pro Quadratmeter oder absolute Angebots- und Vergleichsmiete 2017/18 bis einschließlich Landesdurchschnitt (9,61 Euro pro Quadratmeter beziehungsweise 7,03 Euro pro Quadratmeter)	Mietpreisdifferenz über 2,58 Euro pro Quadratmeter oder absolute Höhe der Angebots- und Vergleichsmiete 2017/18 über dem Landesdurchschnitt (9,61 Euro pro Quadratmeter beziehungsweise 7,03 Euro pro Quadratmeter)

Im Ergebnis kann für 89 Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg ein angespannter Wohnungsmarkt nachgewiesen werden. Bei 31 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 Baden-Württembergische Landesregierung

Die Methodik der Gutachter sowie die Auswahl und Gewichtung der Indikatoren sind plausibel und aussagekräftig. Der Empfehlung des F+B-Gutachtens und dessen Anwendung auf die Mietpreisbegrenzungsverordnung, die Kündigungssperrfristverordnung und auf die Kappungsgrenzenverordnung wird nach Bewertung durch die Landesregierung vollumfänglich gefolgt.

Das Gutachten hat zu Recht die Gemeindeebene als Analyserahmen zugrunde gelegt, insbesondere auch weil die Gemeindeverteilung in Baden-Württemberg äußerst kleinteilig ist. Eine Differenzierung unterhalb der Gemeindeebene war deshalb sachlich nicht geboten. Zudem standen unterhalb der Gemeindeebene keine landesweit vergleichbaren Daten für die Untersuchung von Gemeindeteilen bezüglich der Indikatoren zur Verfügung.

Mietspiegel sind nur in bestimmten Städten und Gemeinden vorhanden.

Aufgeworfen wurde die Frage, ob die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete als Grundlage für die Anwendung der Mietpreisbegrenzungsverordnung (und damit auch für die Kappungsgrenzenverordnung) in Städten und Gemeinden, die in die Gebietskulisse aufgenommen wurden, aber in denen kein (qualifizierter) Mietspiegel vorliegt, überhaupt zumutbar ist.

Gemäß 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, kann der Vermieter Schwierigkeiten bekommen, die zulässige Miete

zu ermitteln. Auch für den Mietinteressenten können Probleme entstehen, die Berechtigung der Mietforderung zu überprüfen. § 558c Absatz 4 Satz 1 BGB bestimmt bereits nach geltendem Recht, dass Städte und Gemeinden einen Mietspiegel erstellen sollen, wenn hierfür ein Bedürfnis besteht und dies mit einem vertretbaren Aufwand möglich ist. Jedenfalls dürfte ein Bedürfnis bestehen, einen Mietspiegel zu erstellen, sobald ernsthaft erwogen wird, die entsprechende Stadt oder Gemeinde als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt auszuweisen. Es handelt sich bei der Erstellung von Mietspiegeln um eine im Ermessen der einzelnen Stadt bzw. Gemeinde liegende Aufgabe.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2019, Az.: 1 BVL 1/18, dort RN 58, zur Landesverordnung in Berlin ist grundsätzlich auch der Erlass der Mietpreisbegrenzungsverordnung in den Gebieten zulässig, in denen kein (qualifizierter) Mietspiegel vorliegt. Denn die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete ist nach § 558a Absatz 2 BGB auch auf andere Weise möglich. Danach kann ein Mieterhöhungsverlangen mit einem Mietspiegel, einer Auskunft aus einer Mietdatenbank, einem Gutachten eines öffentlich vereidigten Sachverständigen oder der Benennung von Entgelten von mindestens drei vergleichbaren Wohnungen begründet werden.

Entscheidend für die Anwendung der Mietpreisbegrenzungsverordnung ist deshalb nicht, ob in der jeweiligen Stadt oder Gemeinde ein Mietspiegel erstellt wurde, sondern ob ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt. Der Landesverordnungsgeber ist hierbei nach Artikel 3 Grundgesetz zur Gleichbehandlung der 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.

Diese Ausführungen sind bei Erlass der Kappungsgrenzenverordnung entsprechend anwendbar.

Das Gutachten hat sich deshalb bei Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete

nicht auf die Städte und Gemeinden beschränkt, die einen Mietspiegel veröffentlicht haben. Für die übrigen Städte und Gemeinden erfolgte eine Schätzung auf Basis eines seit Jahren bewährten Schätzmodells (multivariable Regressionsschätzung mit Dummy-Variablen). Bei diesem Schätzmodell wurden folgende Parameter verwendet: Mietenstufen, Bodenrichtwert, Bevölkerung 2017, 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 Doubletten).

Die Verwendung des Indikators der Bruttowarmmiete statt der Nettokalt- oder auch Bruttokaltmiete ist 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. Zudem stellt dies eine Fortführung der Methodik dar, die bereits für die Kappungsgrenzenverordnung Baden-Württemberg vom 9. Juni 2015 verwendet wurde. Auch hier ist die Bruttowarmmiete für den Indikator der Warmmietenbelastungsquote verwendet worden.

Für die Gebietskulisse der Kappungsgrenzenverordnung Baden-Württemberg vom 9. Juni 2015 wurden seinerzeit nur die Indikatoren Wohnungsversorgungsgrad und Mietbelastungsquote (Warmmietenbelastungsquote) zugrunde gelegt, die kumulativ erfüllt sein mussten. Die Ergänzung um drei weitere Indikatoren und die Festlegung, dass von den fünf Indikatoren mindestens vier erfüllt sein müssen, damit der Tatbestand des angespannten Wohnungsmarkts erfüllt ist, ist sachgerecht und gut begründet. Insbesondere folgt diese Methodik enger der beispielhaften Aufzählung

geeigneter Kriterien gemäß § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB.

Der Vorschlag der Gutachter zur Festlegung der Grenzwerte erfolgt anhand des Landesdurchschnitts (also nicht Bundesdurchschnitt). Dies ist sachgerecht und stellt zur Mietbelastungsquote eine Fortführung der Methodik zur Kappungsgrenzenverordnung vom 9. Juni 2015 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.

Durchschnittlich wurde im Rahmen der Datenanalyse eine Mietpreisentwicklung von 25,4 Prozent in Baden-Württemberg festgestellt. Die durchschnittliche Mietenentwicklung in den letzten fünf Jahren in Deutschland weist dagegen nur eine Steigerung von knapp 12 Prozent auf. Mit Blick hierauf wurde nicht auf den Bundesdurchschnitt plus x Prozent, sondern auf den Landesdurchschnitt abgestellt, der um 13,4 Prozent über dem Bundesdurchschnitt liegt.

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 19,6 Prozent ermittelt. Für Deutschland ergibt sich aus den Daten des Statistischen Bundesamtes und des durchschnittlichen Haushalteinkommens der GfK eine durchschnittliche Mietbelastungsquote von 14 Prozent. Mit Blick hierauf wurde nicht auf den Bundesdurchschnitt plus x Prozent, sondern auf den Landesdurchschnitt abgestellt, der um 5,6 Prozent über dem Bundesdurchschnitt liegt.

Der Grenzwert in Höhe des Landesdurchschnitts ist zu beiden Indikatoren wegen seiner höheren Transparenz und Treffsicherheit für Baden-Württemberg

vorzuziehen.

Zudem wurden schärfere Differenzierungen regionaler Daten, die 2015 noch als landesweiter Durchschnitt verwendet wurden, 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 2012/2013 bis 2017/2018 wurde in einem ersten Schritt (in Anlehnung an § 556d BGB) zunächst nur die Entwicklung der Angebotsmieten zwischen 2012/2013 und 2017/2018 ermittelt. Dies würde allerdings dazu führen, dass teilweise Gemeinden mit einer hohen Ausgangsmiete 2012/2013, die bis 2017/2018 keine erhebliche Steigerungsrate aufweisen, nicht als angespannter Wohnungsmarkt identifiziert werden, obwohl die Mieten 2012/2013 und 2017/2018 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 einer Gebietskulisse für die Kappungsgrenzenverordnung von 89 Städten und Gemeinden (im Vergleich zu 44 Städten und Gemeinden im Jahr 2015) ist plausibel und bildet die Entwicklung der Wohnungsmärkte in Baden-

Württemberg zwischen 2015 und 2019 mit einer tendenziellen stärkeren Anspannung regionaler Wohnungsmärkte realistisch ab.

C. Einzelbegründung

Zu § 1

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.

Der räumliche Geltungsbereich erstreckt sich auf die 89 Städte und Gemeinden, die nach der Untersuchung des F+B-Instituts 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

Die Bestimmung regelt das In- und Außerkrafttreten der Kappungsgrenzenverordnung.

Die Geltungsdauer der Kappungsgrenzenverordnung vom 9. Juni 2015 (GBl. S. 346) endet am 30. Juni 2020.

Die vorliegende Verordnung tritt deshalb nahtlos am 1. Juli 2020 für weitere fünf Jahre in Kraft.

Um in den bezeichneten Städten und Gemeinden gebotenen Schutz bei

Mieterhöhungen in angespannten Wohnungsmärkten zu erzielen, schöpft die Landesregierung den ihr eingeräumten Zeitrahmen damit voll aus.