

Innen- und Rechtsausschuss  
Herrn Jan Kürschner  
Vorsitzender  
Landeshaus  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 20/2336

Ansprechpartner  
Christoph Kostka  
Tel. 040/520 11-225  
E-Mail: kostka@vnw.de

27. November 2023

### Stellungnahme Drs. 20/1166

### Mieterinnen und Mieter vor übermäßig steigenden Mieten schützen: Kappungsgrenze weiterentwickeln, Index- und Staffelmieten begrenzen

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Einbindung herzlichen Dank. Unsere Mitgliedsunternehmen als langfristig orientierte Bestandhalter pflegen und bewirtschaften  $\frac{1}{3}$ -tel des Mietwohnungsbestandes in Schleswig-Holstein, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern. Mit einer Durchschnittsmiete von 6,41 Euro stehen sie für gutes, bezahlbares Wohnen. Es sind Vermieter mit Werten. Dafür investieren sie kontinuierlich gut 2 Milliarden Euro jährlich in den Neubau und Bestandserhalt. Viele Arbeitsplätze im regionalen Baugewerbe werden gesichert, wichtige Beiträge zur Bewältigung des Klimawandels und der demografischen Entwicklung geleistet. Der 1900 in Kiel gegründete VNW vertritt gut 400 Mitgliedsunternehmen.

### Vorab (und der schwierigen Lage entsprechend etwas ausführlicher)

**Menschenwürdiger, bezahlbarer Wohnraum** sollte unabhängig vom Einkommen zugänglich sein. In Deutschland sind dafür im Grundsatz alle erforderlichen Instrumente vorhanden.

**Unzureichend vorhanden** scheint ein grundsätzliches Verständnis zur Funktionsweise des Wohnungsmarktes. Anders lässt sich kaum erklären, warum es über viele Jahre eher schwieriger geworden ist, guten und eben auch bezahlbaren Wohnraum der Nachfrage entsprechend bereit zu stellen. Bzw. warum ein entsprechendes Angebot eher schwindet.

**Wohnraum ist zweierlei:** Sozialgut und Investitionsgut. Letzteres, weil der Bau von Wohnungen und die dauerhafte Erhaltung sehr hohe Investitionen erfordert. Und zwar immer höhere. Die für den Wohnungsbau aufzuwendenden Kosten steigen seit Jahren deutlich. Ohne dass Bauwillige substanziell daran etwas ändern könnten.

### Die Ursachen sind bekannt:

- **Bauland** ist knapp/sehr teuer (Erbpacht ist darauf keine adäquate Antwort).
- **Planungskosten** sind mit der Komplexität baulicher Anforderungen deutlich gestiegen.
- **Gestehungskosten/m<sup>2</sup>** sind seit den 2010-er Jahre deutlich stärker als die Inflation gestiegen (zuletzt Faktor 2,5). Insbesondere die Ausbaugewerke haben sich stark verteuert. Zuletzt und zusätzlich sind auch noch die Materialpreise sehr deutlich gestiegen.

**Im Neubau summieren sich die Kosten heute auf Ø mehr als 4.000 Euro/m<sup>2</sup>.  
Im Bestand sind es bis zu gut 2.000 Euro/m<sup>2</sup> (je nach Sanierungstiefe/Klimaschutz).**

### Bauen ist also kapitalintensiv.

**Und angesichts jetzt auch vergleichsweise hoher Bauzinsen ist das Produkt Wohnraum vielfach kaum mehr finanzierbar. Die nur zur Kostendeckung erforderlichen Mieten (für Kaufpreise gilt nichts anderes) übersteigen die Möglichkeiten der meisten Haushalte. Woran die Refinanzierung scheitert. Folge:** Ungeachtet des tatsächlich hohen Bedarfs wurden bereits zahlreiche Neubauprojekte storniert oder auf unbestimmte Zeit verschoben (gleiches gilt für Sanierungsvorhaben). Teilweise haben sich sehr weitgediehene Projekte von Bauherren, die bislang mit Verweis auf die Restriktionen der sozialen Wohnraumförderung freifinanziert geplant haben, unter das Dach der Förderung gerettet (deren Möglichkeiten/erreichbare Stückzahlen sind ungeachtet erheblicher Fördermittelbereitstellung sehr endlich). Der Blick nach vorn verheißt kaum Besserung. In Schleswig-Holstein ist die Zahl der Baugenehmigungen im ersten Quartal 2023 bereits um 40 % eingebrochen. Und Schätzungen gehen davon aus, dass der Einbruch bei Projekten, für die ein Baugenehmigungsantrag erst noch zu stellen wäre, wesentlich deutlicher ausfällt.

**Das wiederum bringt das eben noch in einer Hochkonjunktur stehende Baugewerbe und Handwerk in Auslastungsprobleme.** Es drohen Kapazitäts- und Beschäftigungsabbau, obgleich es im Grunde daran unverändert fehlt. Nur kann kein seriöser Investor unter den vorstehend skizzierten Bedingungen in nennenswertem Umfang Aufträge vergeben. Und einmal verloren gegangene Kapazitäten wieder aufzubauen, ist langwierig und teuer.

**In der vorstehenden Betrachtung ist noch nicht berücksichtigt, dass auch die Kosten der laufenden Instandhaltung zusammen mit der Baukostenentwicklung fortlaufend gestiegen sind.** Laut Destatis lag das Plus hier allein zwischen 2015 und Mai 2023 bei gut 62 %. Auch die **Kosten der laufenden Bewirtschaftung** steigen mit den Anforderungen und der Tarifvertragsentwicklung stetig. Gebäude bauen, erhalten, bewirtschaften sich nicht von selbst. Auch die Umsetzung einer EED-Richtlinie/HKVO, der EnSimiMaV bzw. EnSikuMaV verursachen erheblichen Aufwand, letztlich Kosten, die irgendwie gedeckt werden müssen.

**Vermieter können steigenden Aufwand und steigende Kosten nur über steigende Nettokaltmieten decken. Bzw. ergänzend durch Fördermittel. Beides passiert.** Wenngleich der Anstieg der Nettokaltmieten insgesamt im Vergleich zur Kostenseite weniger dynamisch ausfällt (10,5 % zwischen 2015 und 2022 | [vgl. Wissenschaftlicher Dienst Bundestag](#)).

**Gleichwohl ändert das nichts an den Problemen, vor denen vor allem Wohnungssuchende stehen.** Trotz hoher Neubauziele in Koalitionsverträgen wurde fortlaufend zu wenig gebaut (fehlende Grundstücke, lange/komplexe Genehmigungsprozesse, Widerstand der mit Wohnraum versorgter Bevölkerung, fehlende bauausführende Kapazitäten).

**Was neu gebaut wurde,** wurde in der Umsetzung fortlaufend immer teurer (gleiches gilt für die Bestandssanierung). Was höhere Mieten/Kaufpreise erzwingt – oder zur Unterlassung.

**Was also als verfügbarer Wohnraum auf den Markt kam/kommt,** ist (notwendig) vglw. immer teurer. In der Statistik findet das Niederschlag in Form steigender Angebotsmieten. In der öffentlichen Diskussion und der politischen Reaktion darauf schlägt sich das in Form immer neuerer und restriktiverer Eingriffe ins Mietrecht und neuer (vielfach unzureichender) Förderprogramme nieder. Was mittlerweile zu einem massiven Verlust an Vertrauen in halbwegs stabile Investitionsbedingungen bei **allen** Wohnungsbauakteuren geführt hat (eben wegen fehlender Planungssicherheit sind Investitionen in den Wohnungsbau eingebrochen).

**Was die schon länger festzustellende Tendenz verstärkt, dass mit Wohnraum versorgte Haushalte ihre durch das Mietrecht gut geschützten Verträge nicht mehr aufgeben.** Gerade ältere, damit vglw. günstige Mietverträge (deren Kalkulation auf den Baustandards/Gestehungskosten des jeweiligen Baujahrs basiert) werden nicht gekündigt. Es wird untervermietet – oft zu aktuellen Marktkonditionen (Billige Altverträge sind das neue Eigentum: Gierige Mieter beuten ihre Untermieter aus). Der BGH hat hier gerade die Rechte des Mieters gegenüber dem Vermieter noch einmal gestärkt (VIII ZR 109/229).

**Für Wohnungssuchende ist das eine weitere schlechte Nachricht.**

**Vor diesem Hintergrund laden wir auch hier zur kritischen Bestandsaufnahme der diversen Mietrechtsnovellen der letzten Jahre ein** (u.a. Mietpreisbremse, Kappungsgrenze, Kappungsgrenze bei Modernisierung, Ausweitung Betrachtungszeitraum von Mietspiegeln). **Nichts davon hat dazu beigetragen, dass menschenwürdiger, bezahlbarer Wohnraum unabhängig vom Einkommen zugänglicher geworden ist. Im Gegenteil.** Die Gründe haben wir im vorstehenden Teil auch dieser Stellungnahme aufgeschrieben.

## **Stellungnahme zur Drs. 20/1166**

**Ziel der Drs. ist es,** Haushalte vor **übermäßig steigenden Mieten** zu schützen. Dazu sollen **neuerliche** Änderungen im Mietrecht (BGB) vorgenommen werden. Die Kompetenz dazu liegt beim Bund. Dieser soll durch das Land eine entsprechende Aufforderung erhalten.

**Ziel der Drs. ist es nicht,** vor **übermäßig steigenden Kosten** im Zusammenhang mit dem Bau, der laufenden/dauerhaften Erhaltung und Bewirtschaftung von Wohnraum zu schützen, um so die Erhaltung/den Ausbau eines bezahlbaren Wohnraumangebots zu ermöglichen.

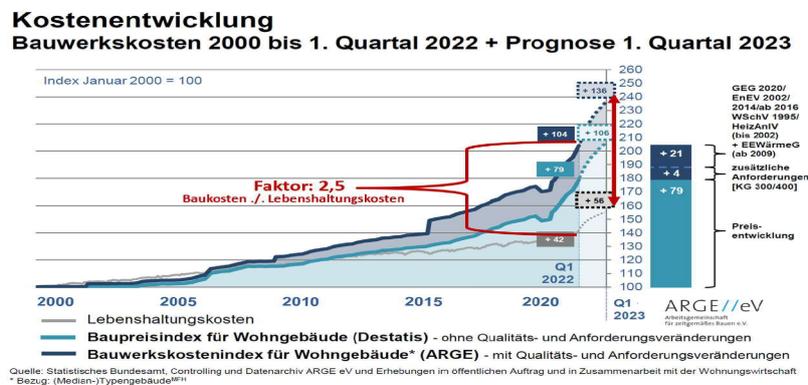
Konkret geht es in der Drs. darum, die 2015 auf 15 % abgesenkte Kappungsgrenze nach § 558 Abs. 3 BGB **weiter** zu senken (**also entgegen der vorstehend aufgezeigten tat-**

**sächlichen Kostenentwicklung**). Mieten dürften dann um 11 % in 3 Jahren steigen – jedoch maximal bis zur Höhe der örtlichen Vergleichsmiete (ggf. also weniger). Die neuerliche Absenkung ist Gegenstand des Koalitionsvertrages der amtierenden Bundesregierung (S. 91).

**Sodann und zusätzlich** sollen gemäß BGB zulässige **Staffel- bzw. Indexmietverträge** (§§ 557a und 557b) ebenso von der Kappungsgrenze erfasst werden. **Zur Begründung wird angeführt:** „So erlaubt die hohe Inflation, dass sogenannte Indexmieten nach § 557b ... (BGB) unverhältnismäßig stark steigen. Dies ist möglich, obwohl der Verbraucherpreis nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den laufenden Kosten und Investitionen der Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohnraum in der Vergangenheit steht. Ebenso könnten einige für ... Mieter ungünstige Staffelmietverträge nach § 557a BGB dazu führen, dass die vereinbarte Miete innerhalb von drei Jahren um mehr als die anvisierten 11 Prozent steigt.“

**Der Impuls hinter der Drs. 20/1166 ist angesichts der seit 2021 anziehenden Inflation grundsätzlich nachvollziehbar. Nicht nachvollziehbar ist jedoch die Begründung.**

**Indexmietverträge:** Bauen, Erhalten, Bewirtschaften: Das ist es, was Wohnungswirtschaft seit über 100 Jahren macht. Die dafür auflaufenden Kosten steigen seit den 2010-er Jahren deutlich stärker als die allgemeine Teuerung/Inflation (vgl. S. 2-3 und Grafik).



**Die Antragsbegründung wäre also allein dann zutreffend**, wenn Gebäudeeigentümer ihren Pflichten **nicht** nachkommen. Solche Akteure gibt es - sie sind aber die Ausnahme. Nach Zahlen des Instituts der deutschen Wirtschaft (**IW**) haben 2,2 % der Mieterhaushalte in Deutschland Indexmietverträge. Ob es sich bei den dahinterstehenden Vermietern um die vermuteten Schwarzen Schafe handelt, wissen wir nicht. Es bestehen begründete Zweifel.

**Denn: Der Inflationsdurchschnitt zwischen 2010-2022 betrug 1,8 % - im langfristigen Mittel seit 1999 waren es 1,5 % (also 4,5 bzw. 5,4 % in 3 Jahren). Selbst wenn man nur die Jahre 2020-2022 betrachtet, die die aktuelle Debatte ausgelöst haben, resultiert binnen 3 Jahren ein Anstieg von 10,5 %. Mieterhöhungen nach § 558 BGB sind ausgeschlossen. Auch Erhöhungen nach § 559 BGB sind weitgehend ausgeschlossen. Es überrascht daher nicht, dass Indexmietverträge auch auf Mieterseite nicht zwingend als**

nachteilig angesehen wurden. **Zitat Mieterverein Berlin:** „Vor allem in Großstädten und Ballungsräumen sind die Mieten stets sehr viel stärker als die Lebenshaltungskosten gestiegen; dies dürfte auch künftig der Fall sein. Für die Masse der Mieter, die in den Genuss regelmäßiger Einkommensanpassungen kommen, dürften Mietsteigerungen im Rahmen des Lebenshaltungskostenanstiegs leichter zu verkraften sein ...“. Bei Gegenüberstellung fällt auf, dass der Verbraucherpreisindex zwischen 1991-2022 um **78 %** gestiegen ist, der Nettokaltmietenindex um **95 %**.

**Staffelmietverträge:** Laut IW steht diese Vertragsform für 3 % aller Wohnungsmietverträge in Deutschland. Möglicherweise deshalb spricht der vorliegende Antrag von für „**einige**“ Mieter ungünstige Verträge, die dazu führen könnten, dass die **vereinbarte** Miete binnen 3 Jahren um mehr als die anvisierten 11 % steigt.

Hier möchten wir lediglich darauf aufmerksam machen, dass Staffelmietverträge **vor** Vertragsschluss **für beide Parteien völlig Klarheit** hinsichtlich der weiteren Mietentwicklung bieten. **Und Sicherheit, da Mieterhöhungen nach §§ 558 bis 559b BGB ausgeschlossen sind.** Mieter und Vermieter wissen **vor** Unterzeichnung, womit sie rechnen/planen können.

**Den Antrag der Drs. 20/1166 lehnen wir ab. Denn auch die mit Emotionalität geführte Debatte um Index-/Staffelmietverträge vergeudet Aufmerksamkeit und Energie, die es tatsächlich dringend bräuchte, um die strukturellen Ursachen für das Schwinden bezahlbaren Wohnraums anzugehen. Hier aber besteht dringender Handlungsbedarf.**

**Fazit:** Der Neubau, die Sanierung wie die laufende Unterhaltung von bestehendem Wohnraum erfordert Kapazitäten und verursacht erhebliche Kosten (Produktkosten). Diese Kosten adressieren primär den Gebäudeeigentümer (Selbstnutzer oder Vermieter). Während Selbstnutzer die Kosten des von ihnen genutzten Wohnraums selbst tragen und sich um dessen Erhalt/Bewirtschaftung auch selbst kümmern, kümmert sich ein seriöser Vermieter um den Neubau, in Zyklen um die Sanierung und laufend um Erhalt und Bewirtschaftung seines Eigentums. Im Gegensatz zum Selbstnutzer überlässt ein Vermieter seinen Wohnraum Dritten zur Nutzung. Im Gegenzug erwartet ein Vermieter, dass die Nutzenden über die Miete mindestens die ihm entstehenden Kosten decken. Ist auch das nicht zu erwarten, wird er sich auf das zum Substanzerhalt absolut Notwendige beschränken müssen und alle darüberhinausgehenden Investitionen unterlassen. Für den Neubau gilt das sowieso.

Freundliche Grüße

Verband norddeutscher  
Wohnungsunternehmen e.V.



Andreas Breitner  
Verbandsdirektor

Verband norddeutscher  
Wohnungsunternehmen  
Landesverband Schleswig-Holstein e.V.



Marcel Sonntag  
Vorsitzender